

EU och kommunernas bostadspolitik

*Betänkande av
utredningen EU & kommunernas bostadspolitik*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:58

7 Svaga bostadsmarknader

7.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi utreda hur många kommuner som har bostadsföretag som kan anses verka på svaga bostadsmarknader samt hur många av dessa bostadsföretag som har ekonomiska svårigheter på grund av denna marknadssituation.

I detta kapitel beskriver vi vad som kännetecknar svaga bostadsmarknader och faktorer som påverkar utbud och efterfrågan på dessa marknader. Vi redogör också för de kommunala bostadsverksamheternas ekonomiska situation. Kapitlet kompletterar kapitel 4 som allmänt beskriver de svenska bostadsmarknadernas funktionsätt.

Med kommunal bostadsverksamhet avses såväl allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som bostadsverksamhet som bedrivs av kommunala verksamhetsstiftelser eller av en kommunal nämnd.

7.2 Begreppet svaga bostadsmarknader

Begreppet svaga bostadsmarknader användes första gången av Utredningen om kommunala bostadsföretag.¹ Utredningen skulle belysa de kommunala bostadsföretagens ekonomiska situation mot bakgrund av att företagets roll förändrats genom minskade subventioner och ett minskat offentligt åtagande. Marknadsförutsättningarna antogs komma att få stor betydelse för de kommunala bostadsföretagens långsiktiga ekonomiska förutsättningar. I en bilaga till betänkandet beskrevs de ekonomiska villkoren för kommunala bostadsföretag. Begreppet svaga bostadsmarknader använ-

¹ SOU 1997:81. Se även utredningens bilaga Omvandlingstryck och ägarförändringar i kommunala bostadsföretag under nittiotalet, 17 mars 1997, Temaplan AB.

des för att beskriva skillnaderna i de marknadsmässiga förutsättningarna mellan olika delar av landet. En svag bostadsmarknad definierades som en kommun med följande egenskaper. En befolkningsminskning 1990–1996, att hushållens löneinkomster minskat med mer än 5 procent 1990–1995 och en arbetslöshet som översteg 10 procent i januari 1997. 99 kommuner uppfyllde kriterierna för en svag bostadsmarknad. Av de 99 kommunerna med svaga bostadsmarknader hade 72 kommuner kommunala bostadsföretag med negativa substansvärden. Substansvärde definierades som marknadsvärdet av företagets tillgångar minus det bokförda värdet plus det egna kapitalet. Dessa 72 bostadsföretag betecknades som problemföretag.²

Det ekonomiska resonemang som fördes var att alla beslut om investeringar är förenade med risk. För bostadsföretag finns tekniska risker, marknadsrisker och risker förenade med förändringar av regelsystemet. När det gäller bostadsföretagande ansågs de tekniska riskerna vara låga samtidigt som risken för regelförändringar ansågs för svårbedömd för att kunna beaktas. Marknadsriskerna omfattade hyresutvecklingen, villkoren från kreditgivare och leverantörer samt uthyrningsgraden. Bostadsföretagande ansågs framför allt förenat med långsiktiga marknadsmässiga risker, i synnerhet när företagandet begränsades till verksamhet i en enskild kommun. En växande marknadsandel ansågs även öka den marknadsmässiga risken. Beslut om investeringar i bostadsfastigheter förutsatte därför en grundlig och långsiktig marknadsanalys. Kommunala bostadsföretag som investerade trots en långvarig trend med minskande befolkning ansågs ta en betydande marknadsrisk. Den ekonomiska situationen betraktades som en trend som pekade mot alltmer omöjliga ekonomiska villkor för en grupp av kommunala bostadsföretag.

Situationen ansågs bero på att företagen hade agerat på ett sätt som inte visat sig långsiktigt ekonomiskt hållbart. Eftersom politiska beslut och regeländringar hade haft stor påverkan kunde kommunerna dock inte lastas för den uppkomna situationen.

² SOU 1997:81, s. 80.

7.3 Sårbarheten hos de allmännyttiga bolagen på svaga marknader (2008)

Från slutet av 1990-talet och fram till 2005 betalades omfattande omstruktureringsstöd ut till kommunala bostadsföretag.³ Stöden användes i huvudsak för att riva övertaliga bostäder. Kommunernas ekonomiska svårigheter följde av finanskrisen på 1990-talet och är numera historia. Förutsättningarna för att en kommun skulle få stöd var att kommunen riskerade att inte kunna fullgöra sina ekonomiska förpliktelser på grund av omfattningen av sina åtaganden för boendet.⁴

I november 2008 presenterade Statens bostadskreditnämnd (Bostadskreditnämnden), som numera införlivats i Boverket, en rapport om kommunala bostadsföretag på svaga marknader och pekade på vissa problem när det gäller den framtida finansieringen. Bostadskreditnämnden hänvisade till Statens bostadsnämnds slutrapport från 2006 och dess konstaterande att de kommuner som fått stöd nästan uteslutande hade tillhört svaga bostadsmarknader. Bostadskreditnämnden fann att de regionala skillnaderna mellan de svaga bostadsmarknaderna och övriga kommuner kvarstod trots den ekonomiska uppgång som hade skett 2005–2008. Kommunerna med de svaga bostadsmarknaderna hade fortfarande sämre resultat och svagare finansiell ställning än övriga kommuner. Bostadskreditnämnden antog vidare att den förväntade konjunktur nedgången skulle drabba kommunerna med svaga bostadsmarknader hårdare än andra kommuner.⁵

Bostadskreditnämnden pekade på att de aktuella företagen hade hög skuldsättning, låg soliditet och svaga kassaflöden. Dessa förhållanden riskerade att medföra vissa problem:

1. Att det egna kapitalet riskerade att förbrukas till följd av förluster på grund av ökande vakanser.
2. Att tillgångarna måste skrivas ned och lånen minskas eftersom kassaflödet inte klarar den höga belåningen.⁶

³ Se vidare i kapitel 6.

⁴ Statens stöd för kommunala bostadsåtaganden 1998–2005, om Bostadsdelegationen och Statens bostadsnämnd, 2006, s. 15f. Se särskilt om konkursfrågan s. 13.

⁵ Bostadsföretag på orter med vikande befolkningsunderlag, BKN, 2008, s. 9.

⁶ Bostadsföretag på orter med vikande befolkningsunderlag, BKN, 2008.

Regeringen konstaterade i budgetpropositionen 2007 att det även i framtiden kunde finnas skäl att bidra till att finansiera övermäktiga bostadsåtaganden för vissa kommuner men att det var viktigt att säkerställa att detta var förenligt med EU:s konkurrens- och statsstödsregler. Detta konstaterande föranledde tilläggsuppdrag till den då pågående Utredningen om allmännyttans villkor.⁷

7.4 Svaga bostadsmarknader i dag och i framtiden

Vår bedömning: 2012 kan 105 kommuner anses ha haft svaga bostadsmarknader. Antalet kommuner med svaga bostadsmarknader väntas minska fram till 2025. Även om den förväntade ekonomiska utvecklingen är positiv också bland de svaga bostadsmarknaderna förväntas skillnaderna mellan de starkaste och de svagaste bostadsmarknaderna fortsätta att öka. Ett mindre antal kommuner väntas få ökande problem.

7.4.1 Metod

Vi har anlitat ett företag som är specialiserat på bostadsmarknadsanalyser, Evidens, som analyserat Sveriges kommuners bostadsmarknader, indelat Sveriges kommuner beroende på hur stark efterfrågan på bostäder är och slutligen gjort en prognos för hur efterfrågan i de olika kommunerna kan förväntas utvecklas fram till 2025. Rapporten bifogas betänkandet.⁸ Den metod som använts i rapporten är relevant för vårt uppdrag, även om den i likhet med andra teoretiska förklaringsmodeller inte är en perfekt spegling av verkligheten. Redogörelsen nedan bygger i huvudsak på rapporten.

7.4.2 Teori

Efterfrågan på bostäder speglar hushållens förväntningar om framtida värden – nyttor – förenade med att bo och leva i olika delar av landet, lokala marknader, kommuner och platser. Dessa förvänt-

⁷ Prop. 2007/08:1, förslag till statsbudget 2008, utgiftsområde 18, s. 18.

⁸ Bilaga 2.

ningar avgörs i hög grad av hushållens föreställningar om de sociala och ekonomiska villkoren av att bo i en viss kommun eller lokal marknad. Det gäller arbetsmarknadens utveckling, villkoren för pendling, framtida inkomstvillkor, stadskvaliteter, mångfalden i tillgången på kommersiell och offentlig service, utbildning och kultur m.fl. lokala förhållanden.

Den grupp av kommuner som vid olika tidpunkter kan betecknas som svaga bostadsmarknader är en heterogen grupp. Förutsättningarna för tillväxt och ökad efterfrågan på bostäder skiljer sig åt inom gruppen och förutsättningarna varierar över tid. De senaste åren har inkomstutvecklingen varit positiv även i den grupp kommuner som har den relativt sett svagaste efterfrågan på bostäder. Det är alltså en markant skillnad i förhållande till situationen i slutet av 1990-talet och som beskrivits ovan. Sveriges ekonomi är också väsentligt starkare nu än i slutet av 1990-talet vilket skapar goda förutsättningar att säkra kapitaltillgången för Sveriges kommuner, exempelvis genom finansieringsinstitutet Kommuninvest i Sverige AB.

Sveriges ekonomiska utveckling har under de senaste 20 åren präglats av en förändring i landets ekonomiska geografi. Mer än fyra miljoner svenskar bor numera i de tre storstadsregionerna med omland. Den största delen av Sveriges sysselsättnings- och befolkningstillväxt återfinns i de största arbetsmarknadsregionerna. Både födelsenetton och flyttnetton är höga i de största arbetsmarknadsregionerna. Den starka tillväxten i de största arbetsmarknadsregionerna innebär att bostadsbyggandet koncentreras till dessa regioner och att allt mindre byggs i övriga Sverige.

En lokal arbetsmarknadsregion, LA-region, är en indelning av Sverige i lokala arbetsmarknadsregioner som funnits som statistiskt begrepp sedan 1990. Områdena revideras vart femte år.

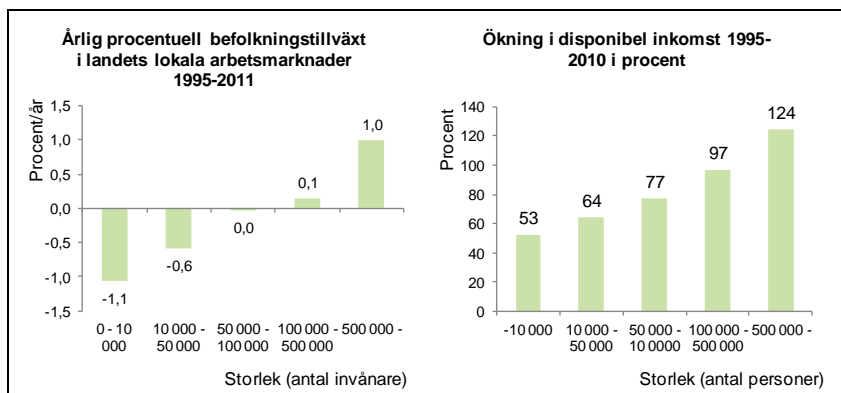
LA-regioner växer samman när arbetspendlingen mellan kommuner som tidigare ingått i olika LA-regioner stiger över en viss nivå. Till följd av regionförstoringen har antalet LA-regioner minskat från 187 år 1970 till 82 år 2005. Det finns en bred samsyn om att fortsatt geografisk koncentration av boende, företag och arbetsplatser är att vänta. Stora stadsregioner blir större, och global konkurrens handlar i växande utsträckning om konkurrens mellan stora stadsregioner.

Fenomenet präglar hela Västeuropa. Företag attraheras i första hand till stora marknadsplatser, vilket är liktydigt med stadsregioner med stor och tät efterfrågan, och när företag söker sig dit växer den lokala marknaden vilket ger en ännu större potential för förnyelse och tillväxt. Samma förhållande gör också att hushåll dras till stora arbetsmarknadsregioner för arbete, utbildning, vård och omsorg, kommersiell service och kultur. När hushållen attraheras till sådana marknader växer de också. Den avgörande förklaringen till att både hushållen och företagen attraheras till större geografiska marknader är mångfalden i tillgången på resurser, utbildning och tjänster.

Enligt rapporten pekar dagens forskning på att ekonomisk tillväxt och förnyelse inte kan förstås som en allmän nationell process. Huvudrollen spelas i stället av urbana ekonomier, som skapar lokala marknader (arbetsmarknadsregioner som definieras utifrån pendlingsmönster) för hushåll, företag, boende och arbete. Lokala arbetsmarknaders storlek och täthet spelar en helt annan roll för konkurrensförmågan och tillväxt än vad som tidigare var den dominerande föreställningen. Det senare budskapet innebär att större arbetsmarknadsregioner innebär större lokala hemmamarknader. Större arbetsmarknadsregioner kan ha särskilda lokala resurser och en mångfald av specialiserade verksamheter, som ger konkurrensfördelar och ekonomisk välfärd. Förklaringen är att fasta kostnader för specialiserade resurser och verksamheter kan fördelas på fler. Storlek och mångfald ökar i växelverkan, vilket gör att tillväxten i befolkning och sysselsättning i större arbetsmarknadsregioner till stor del blir självgenererad.

Av rapporten följer alltså att lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner) är centrala för bostadsmarknadens funktionssätt. Tillgången till arbetstillfällen inom pendlingsavstånd avgör hur attraktiv bostadsmarknaden är vilket speglas genom efterfrågan på bostäder. Om enbart bostadsutbudet inom kommungränsen beaktas finns det därför en risk att det görs en felaktig bedömning av marknaden.

Figur 7.1 Utvecklingen åskådliggörs av befolknings- och inkomstutvecklingen i relation till arbetsmarknadsregionens storlek



Årlig befolkningstillväxt i landets lokala arbetsmarknader 1995–2011. *Källa:* SCB och Evidens.
 Total tillväxt i disponibel inkomst i landets lokala arbetsmarknader 1995–2011. *Källa:* SCB och Evidens.

7.4.3 Sambandet mellan bostadspriser och den lokala arbetsmarknadsregionens storlek

Det finns ett starkt samband mellan å ena sidan efterfrågan och betalningsvilja, dvs. priser på bostäder och å andra sidan lokala arbets- och bostadsmarknaders storlek. Detta samband kan tydligast illustreras med bostadspriserna på marknaderna för egna hem. Eftersom egna hem, till skillnad från bostadsrätter, säljs och köps på alla lokala arbets- och bostadsmarknader ger de också den mest rättvisande geografiska bilden av den allmänna bostadsefterfrågan.

I de tre storstadsmarknaderna var genomsnittspriset för egna hem 2011 drygt 23 000 kronor per kvadratmeter. På de minsta marknaderna kostade ett småhus i genomsnitt cirka 4 000 kronor per kvadratmeter 2011 vilket motsvarar ett pris på cirka 450 000 kronor för ett normalstort småhus. 450 000 kronor är betydligt lägre än den genomsnittliga nyproduktionskostnaden för småhus. Det finns även marknader med mer än 100 000 invånare där genomsnittspriset var lågt i förhållande till vad det kostar att bygga nya småhus.

I de små arbetsmarknadsregionerna var prisutvecklingen måttlig i absoluta tal, medan priserna i genomsnitt har ökat med nästan 15 000 kronor per kvadratmeter i de tre storstadsregionerna de senaste 15 åren. Ett normalstort småhus (130 kvm) har blivit cirka 150 000 kronor dyrare i de minsta regionerna medan motsvarande

småhus i de största regionerna blivit nästan 2 miljoner kronor dyrare under samma period. Prisanalysen visar alltså att bostadsefterfrågan och därmed bostadspriserna ökat kraftigt på de största marknaderna medan priserna är låga och prisutvecklingen svag i de mindre lokala arbetsmarknadsregionerna. Sammantaget visar hushållens efterfrågan att prisbildningen på bostäder är beroende av pendlingsregionernas utveckling. På lokala marknader med svag eller negativ tillväxt, höga risker, en starkt begränsad lokal mångfald i tillgången på arbete och service blir efterfrågan på bostäder och därmed priset på bostäder lågt. Stora lokala marknader präglas däremot som regel av högre och mer tillförlitlig tillväxt och en flerfald större mångfald i tillgången på arbete, service, utbildning och kultur vilket leder till högre och mer intensiv bostadsefterfrågan.

Svag efterfrågan på bostäder uppträder framför allt i kommuner med små lokala marknader med tillgång till få arbetsplatser, befolkningsminskning, svag utveckling av hushållens inkomster och svag sysselsättningsutveckling. För marknadsprissatta bostäder – småhus och bostadsrätter – leder en svag efterfrågan till låga priser, och för hyresrätter leder den bland annat till ökade risker för outhyrda lägenheter.

7.4.4 Fyra grupper av kommuner utifrån bostadsefterfrågan

I rapporten delas kommunerna in i fyra grupper utifrån bostadsefterfrågan, dvs. utifrån priset på egna hem. Gemensamt för kommunerna med de lägsta bostadspriserna är att de antingen tillhör en liten LA-region eller att de är svagt integrerade (har en låg andel pendlare) i en större LA-region.

Tabell 7.1 En indelning av Sveriges kommuner i fyra grupper och utfall vid 3 mättillfällen

Gränsdragning mellan svaga, mindre svaga, starka och mycket starka bostadsmarknader i tidigare genomförda analyser

Marknad	Index för småhuspriser år 2012 (kr/kvm)*	Medelvärde			Antal kommuner		
		2012	2008**	2006**	2012	2008**	2006**
Mycket svag	-7 700	5 500	5 100	4 900	105	83	108
Svag	7 701-9 900	8 700	7 900	8 000	52	54	67
Stark	9 901-13 300	11 200	10 300	10 300	35	49	52
Mycket stark	13 301-	22 000	21 100	18 100	98	104	59

* Indexvärde från 2006 uppräknat med inflationsutvecklingen 2006-2012.

** Mycket svag 7 000 kr, Svag 7 001-9 000 kr, Stark 9 001-12 000 och Mycket stark 12 001-.

I rapporten beskrivs olika indikatorer för kommunerna i gruppen med lägst bostadspriser enligt följande. Gruppen redovisar i genomsnitt tillgång till cirka 16 000 arbetsplatser. Genomsnittet för alla kommuner i hela landet är en tillgång till cirka 80 000 arbetsplatser.

Samma grupp kommuner har 2004-2012 minskat sin befolkning med i genomsnitt 4,9 procent. Det kan jämföras med gruppen kommuner med de högsta bostadspriserna som under samma period ökat sin befolkning med i genomsnitt 8 procent. Statistiska centralbyråns (SCB:s) befolkningsprognoser tyder på en fortsatt negativ befolkningsutveckling för gruppen kommuner med lägst bostadspriser. Samtidigt väntas antalet kommuner i gruppen med lägst bostadspriser minska från 105 år 2012 till 39 år 2025 utifrån det sätt att avgränsa gruppen som använts i denna och tidigare rapporter om svaga bostadsmarknader.

Tabell 7.2 Befolkningsutveckling och prognos för befolkningsutveckling i förhållande till bostadsefterfrågans styrka

Bostadsefterfrågan	Befolkningsutveckling 2004-2012 (%)	Befolkningsutveckling 2012-2025 (%)
Mycket svag	-4,9	-4,2
Svag	-0,6	-2,3
Stark	2,1	1,9
Mycket stark	8,0	8,9

Disponibel inkomst i kommunerna med de lägsta bostadspriserna ökade med 16,9 procent 2004–2012. Det kan jämföras med en ökning om 35,9 procent under samma period i kommunerna med de högsta bostadspriserna.

Den totala lönesumman ökade med 13,2 procent i kommunerna med lägst bostadspriser 2004–2012. Den totala lönesumman ökade med 25,6 procent i kommunerna med de högsta bostadspriserna under samma period. Den totala lönesumman växer alltså nästan dubbelt så snabbt i de starkaste kommunerna jämfört med de svagaste.

En svag lokal arbetsmarknad i kombination med ett lågt antal tillgängliga arbetsplatser har enligt rapporten ett samband med antalet sysselsatta i de olika kommunerna. I kommunerna med lägst bostadspriser har antalet sysselsatta 2004–2012 minskat med 0,3 procent medan antalet sysselsatta i kommunerna med högst bostadspriser har ökat med i genomsnitt 9 procent.

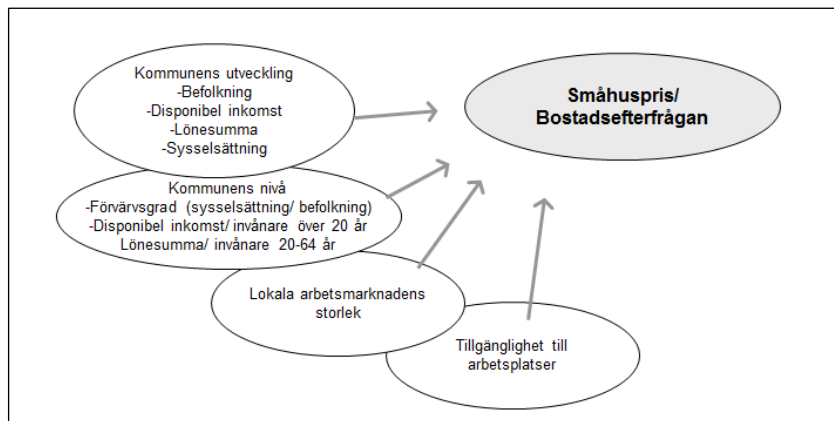
Utifrån rapporten väljer vi att kategorisera kommunerna i gruppen med de lägsta bostadspriserna (i rapporten betecknad mycket svaga) som svaga bostadsmarknader. Motsvarande grupp har Bostadskreditnämnden tidigare betecknat som svaga bostadsmarknader. Det innebär att den genomsnittliga boendeutgiften uttryckt i kronor per kvadratmeter och år är likvärdig eller högre för hyresbostäder än för småhus i dessa kommuner. Det finns anledning att vara försiktig med hur den här avgränsningen tillämpas då det största skälet för att använda denna avgränsningsmetod är att den kan jämföras med resultatet vid två tidigare mättillfällen.

7.4.5 Rapportens prognos

För att göra en prognos för olika kommuners bostadsmarknaders utveckling har olika variablers påverkan på priset på småhus analyserats. Modellen har tillämpats vid två tidigare tillfällen och förfinats successivt.⁹

⁹ Statistiskt förklarar modellen 85 procent av variationen mellan småhuspriser i olika kommuner enligt rapporten.

Figur 7.2 Variabler som påverkar bostadsefterfrågan



I rapporten tillämpad statistisk modell.

Den data som används för prognosen är hämtad från den befolkningsprognos som är framtagen av Statisticon med hjälp av data från SCB,¹⁰ trendframskrivningar och konjunkturinstitutets prognoser för disponibel inkomst och sysselsättning. Den statistiska analysen har viktat olika variabler i formeln enligt följande:

$$Y = -52749,833 + 407,129 \times \text{Kommunens riktning} + 173,101 \times \text{Kommunens nivå} + 0,833 \times \text{Befolkning i den lokala arbetsmarknaden} + 28,835 \times \text{Tillgänglighet till arbetsplatser.}^{11}$$

Ett exempel på hur tillämpningen ser ut för en enskild kommun ges i rapporten. Av viktningen av ovanstående variabler och exemplet i rapporten framgår att variabeln kommunens riktning dvs. en framskrivning av den senaste tidens förändring får störst betydelse för prognosens utfall.¹²

I rapporten beskrivs att tillämpningen av prognosmodellen visar att antalet svaga bostadsmarknader förväntas minska. Huvudförklaringen till den väntade förändringen från 105 svaga bostadsmarknader 2012 till 61 svaga bostadsmarknader 2020 till 39 svaga bostadsmarknader 2025, är att flera av kommunerna får en positiv

¹⁰ Det noteras att befolkningsutvecklingen 2014 överträffat tidigare prognoser och att Statisticons befolkningsprognos som publicerades i februari 2015 visar att 4 av 5 kommuner förväntas växa fram till 2024.

¹¹ Bilaga 2, under rubriken Modellteknisk dokumentation.

¹² Bilaga 2, under rubriken Modellteknisk dokumentation.

utveckling av en eller flera av modellvariablerna befolkning, inkomster och sysselsättning som förväntas lyfta dem över gränsvärdet för svaga marknader år 2020 respektive år 2025.¹³

Tabell 7.3 Prognosutfallet för de fyra grupperna med gränsvärden* blev följande

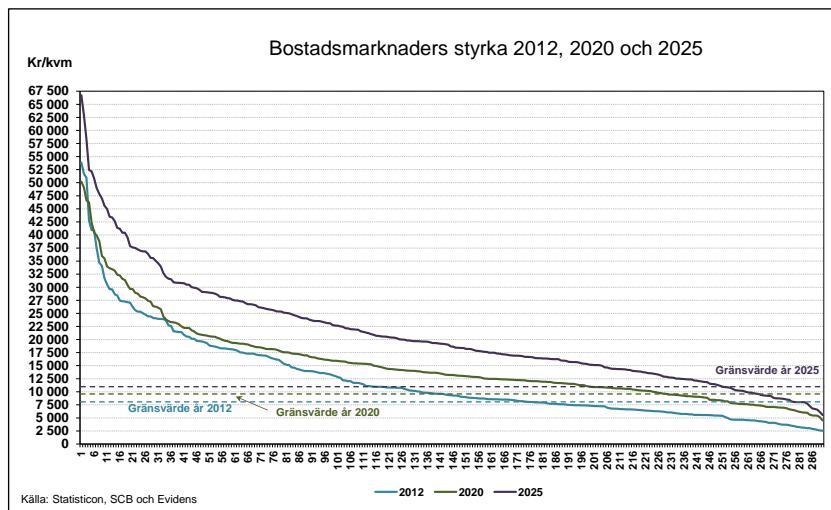
Efterfrågan	Utfall 2012	Prognos 2020	Prognos 2025
Mycket svag	105	61	39
Svag	52	61	36
Stark	35	77	71
Mycket stark	98	91	144

*Gränsvärdena har räknats upp utifrån en förväntad inflation om 1,4 procent.

Enligt rapporten beror det minskande antalet mycket svaga marknader 2012–2020 på att tillämpade prognoser över befolkning, sysselsättning och inkomster visar en positiv trend för utvecklingen av bostadsmarknadens styrka. För många kommuner som år 2012 placerade sig strax under gränsvärdet mellan mycket svaga och svaga bostadsmarknader betyder det helt enkelt att den trendmässiga ökningen av befolkning, sysselsättning och inkomster överstiger den förväntade ökningen av hyresnivån.

¹³ Bilaga 2, under rubriken Antalet mycket svaga bostadsmarknader minskar.

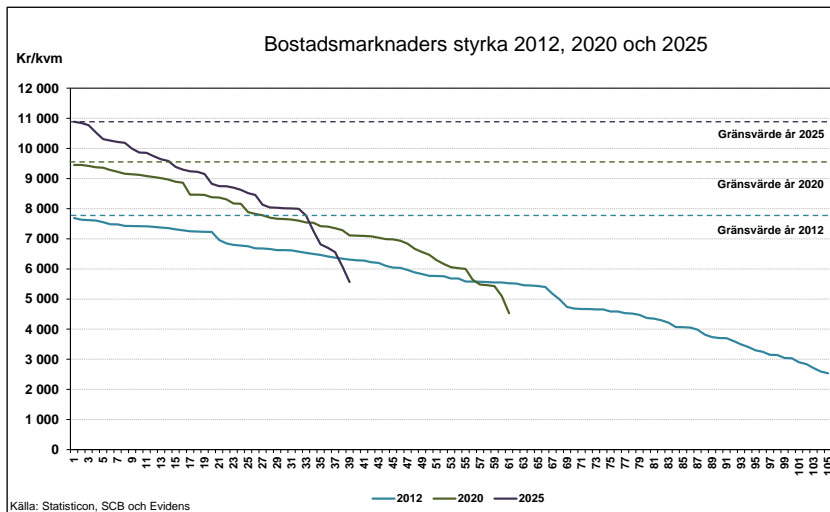
Figur 7.3 Förhållandet mellan val av gränsvärde och antal svaga marknader



Som framgår av figur 7.3 är det många kommuner som har ungefär samma bostadspriser. Valet av gränsvärde inom den gruppen av kommuner med liknande prisnivå får därför stor betydelse för vilket antal kommuner som faller inom respektive efterfrågekategori. Att trenden med ett minskande antal svaga bostadsmarknader som Bostadskreditnämnden sett utifrån tidigare prognoser bryts 2012 beror dock på att gränsvärdet inte räknades upp med inflationen vid mätningen 2008 vilket naturligtvis ledde till ett lägre antal kommuner med svaga bostadsmarknader.

Det som är utmärkande för prognosen är att antalet kommuner med svaga bostadsmarknader (mycket svag efterfrågan) minskar kraftigt och att skillnaden mellan enskilda kommuner (den lila kurvans lutning) förväntas öka. Det innebär att skillnaderna mellan svaga och starkare marknader förväntas öka om dagens befolkningstrender och prognoserna för den ekonomiska utvecklingen visar sig stämma.

Figur 7.4 Prognosen för kommunerna i gruppen med de lägsta priserna



Som betonats tidigare i detta avsnitt och i rapporten är prognoser osäkra. Osäkerheten ökar i förhållande till den tidsperiod prognosen avser. Modellen kan varken förutsäga kraftiga förändringar i en enskild kommuns tillväxt, såsom en nyöppnad gruva, eller skilja på en befolkningsutveckling till följd av ökad invandring, som följd av en orolig omvärld, från en varaktig demografisk trend. Det finns alltså goda skäl att inte utgå från prognoser om förutsättningarna för enskilda kommuner ska bedömas. Trenden och resultaten för olika grupper av kommuner är dock ett relevant beslutsunderlag.

Det är även viktigt att notera en skillnad mellan den här prognosen för bostadsmarknadens styrka och andra prognoser som avser kommunens åtaganden för den egna befolkningen. Eftersom arbetsmarknaden är regional leder regional urbanisering inte nödvändigtvis till att den regionala bostadsmarknaden urholkas. Minskade arbetstillfällena i en enskild kommun urholkar inte förutsättningarna för en stabil eller ökande efterfrågan på bostäder så länge som det finns arbetstillfällena inom pendlingsavstånd.

Den regionala aspekten på bostadsmarknadens funktionssätt synliggörs alltså av modellen vilket inte minst är en central aspekt när det gäller att bedöma hur bostadsmarknaden bör analyseras. Om kommunen bortser från hur bostadsförsörjningen ser ut i

pendlingsregionen finns det en risk att felaktiga slutsatser dras om utbudet och efterfrågan på bostäder.

7.4.6 Vår bedömning av svaga bostadsmarknader

En förutsättning för utredningens uppdrag är att begreppet svaga bostadsmarknader definieras. Svaga bostadsmarknader är ett begrepp som använts för att beteckna en grupp kommuner som kan behöva statlig finansiering för att de kan få svårt att finansiera omstruktureringsåtgärder i kommunala bostadsverksamheter.

Av våra direktiv framgår dock att det är urbaniseringen och den demografiska utmaningen som ska vara orsaken till de offentliga insatserna, inte förekomsten av ekonomiska svårigheter till följd av omotiverat risktagande vid investeringsbeslut eller bristande effektivitet i verksamheten.

Vi väljer därför att i likhet med hur Bostadskreditnämnden tidigare definierat svaga bostadsmarknader definiera dessa utifrån efterfrågan på bostäder i enlighet med analysen i rapporten, snarare än efter vilka bolag som kan förväntas få ekonomiska svårigheter i framtiden.

Begränsad efterfrågan innebär typiskt sett ett lågt behov av bostäder vilket innebär att det är rimligt att investeringsvolymen anpassas till minskad efterfrågan. Av priserna på bostäder går det dock inte att dra några säkra slutsatser om behovet av bostäder. Behovet såsom det kan definieras av svenska politiska beslutsfattare kan vara större än betalningsförmågan. I synnerhet för grupper med låga inkomster. Samtidigt beror låga bostadspriser normalt på att det finns gott om bostäder. Låg efterfrågan kan följaktligen inte användas för att bedöma om det behövs marknadskompletterande stöd för bostadsförsörjningen. Begreppet svaga bostadsmarknader som vi tolkar det omfattar dock de marknader som generellt har de sämsta förutsättningarna för affärsmässiga investeringar i standardhöjande åtgärder och i nybyggnation. Det innebär också att risken för att marknadskompletterande åtgärder tränger ut privata investeringar kan antas vara liten på dessa marknader.

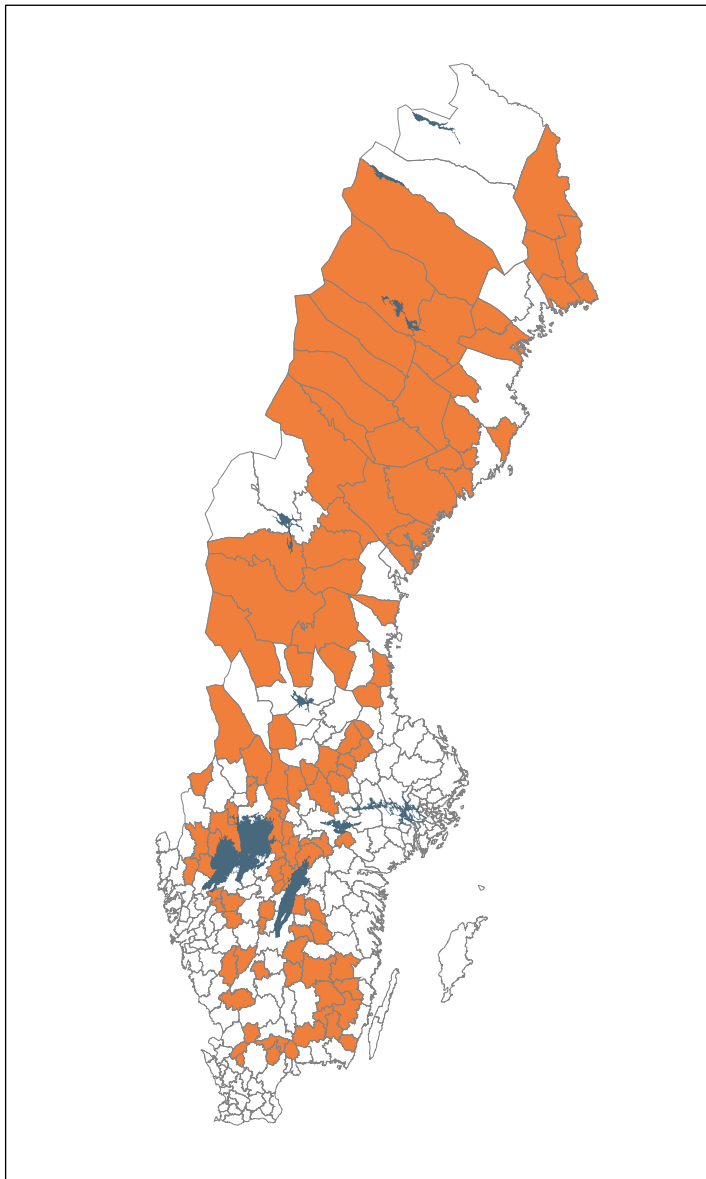
Trenden för den grupp kommuner som har de lägsta bostadspriserna är att gruppen fortsätter att utvecklas sämre än andra svenska kommuner. Det finns också betydande överlappningar

mellan gruppen kommuner som i slutet av 1990-talet ansågs vara svaga bostadsmarknader enligt en helt annan definition och den grupp kommuner som alltjämt har den lägsta efterfrågan när det gäller bostäder.

Vi anser därför att det finns anledning att fortsätta fokusera på dessa kommuner när vi överväger om det behövs stöd för kommunala bostadsverksamheter med ekonomiska svårigheter till följd av vikande bostadsmarknader.

På följande karta har vi markerat vilka kommuner som 2012 hade svaga bostadsmarknader.

Figur 7.5 Karta över svaga bostadsmarknader 2012



Markerade kommuner utgör den grupp med 105 kommuner som 2012 bedömts ha de svagaste bostadsmarknaderna.

7.5 Ekonomisk statistik om SABO:s medlemsföretag

Ungefär 300 kommunala bostadsverksamheter är medlemmar i föreningen Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO).¹⁴ Sedan 1971 samlar SABO årligen in uppgifter om medlemsföretagens ekonomi genom en enkät till samtliga medlemsföretag. Svarsfrekvensen är hög och aggregerade uppgifter presenteras i en årlig rapport. De bolag som statistiken baseras på äger 89 procent av medlemsföretagens bostadsbestånd.¹⁵

Nedan återges uppgifter om genomsnittet för SABO:s medlemsföretag i hela Sverige. I rapporten bryts resultaten även ned i mindre grupper i förhållande till dels kommunernas invånarantal och dels det antal lägenheter som bolaget äger. Grupperna för antalet lägenheter avser följande intervall 0–499, 500–999, 1 000–1 999, 2 000–4 999, 5 000–9 999 och > 10 000. Grupperna i förhållande till kommunernas invånarantal utgörs av Stor-Stockholm, Stor-Göteborg, Stor-Malmö, > 75 000 invånare, 25 000–75 000 invånare och < 25 000 invånare. Av utrymmesskäl återges inte dessa tabeller. Vissa slutsatser av betydelse för våra överväganden som kan utläsas av utfallet för grupperna presenteras i löptexten.

7.5.1 Resultatutvecklingen

Utvecklingen av medelvärdet för SABO:s medlemsföretags förvaltningsintäkter och kostnader per kvadratmeter för drift och underhåll (rörelsekostnad [vårt begrepp]) samt driftnettot i fasta priser 2008–2013 framgår av följande tabell.

¹⁴ <http://www.sabo.se/medlem/medlemsftg/Sidor/default.aspx>.

¹⁵ 2013 års sammanställning av ekonomisk statistik för SABO:s medlemsföretag, s. 6.

Tabell 7.4 Förvaltningsintäkter och kostnader m.m. för SABO:s medlemsföretag

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Förvaltningsintäkt ¹	884	916	922	923	949	975
Rörelsekostnad ²	591	634	649	628	643	657
Driftnetto ³	293	282	273	295	305	319
Total kostnad ⁴	876	897	909	902	922	938
Totalt förvaltningsnetto	8	19	13	21	25	37
Bruttoresultat ⁵	188	170	155	180	191	192
Rörelseresultat ⁶	168	158	151	161	174	170
Resultat efter finansnetto ⁷	41	62	68	51	86	86
Årets resultat⁸	38	48	63	39	77	68

¹ Hyror och andra ersättningar.

² Drifts- & underhållskostnad samt fastighetsskatter och markavgifter.

³ Skillnad mellan förvaltningsintäkter och rörelsekostnader.

⁴ Drifts- & underhållskostnad samt fastighetsskatter, markavgifter, avskrivningar, central administration och räntekostnader.

⁵ Driftnettot + övrig förvaltning + avskrivningar + nedskrivningar (positivt 2012).

⁶ Bruttoresultat och kostnader för central administration samt resultat från fastighetsförsäljning och dyl.

⁷ Nettot av finansiella kostnader och finansiella intäkter (här ingår fastighetsförsäljning via bolag).

⁸ Inklusive bokslutsdispositioner.

Det totala förvaltningsnettot för den egna fastighetsverksamheten var positivt i samtliga Orts- och storleksgrupper som redovisas i rapporterna från SABO såväl 2012 som 2013.¹⁶

I totalt förvaltningsnetto ingår driftnetto samt kostnader för avskrivningar, central administration och räntekostnader. Noterbart är att statistiken tyder på en positiv utveckling av resultatet för de kommunala bostadsverksamheternas kärnverksamhet under senare år.¹⁷

7.5.2 Utvecklingen av värdet av medlemsföretagens tillgångar och skulder

Medlemsföretagens samlade balansomslutning uppgår till 248 miljarder kronor. När det gäller tillgångarnas värde anges, bokförda värden, taxeringsvärden och bedömda marknadsvärden. I grupper med upp till 999 lägenheter och på orter med mindre än 25 000 in-

¹⁶ 2013 års sammanställning, s. 24.

¹⁷ 2013 års sammanställning, s. 27.

vånare understiger taxeringsvärdena de bokförda värdena. Cirka 56 procent av företagen har angett det bedömda marknadsvärdet på sina fastigheter. Det bedömda marknadsvärdet överstiger såväl taxeringsvärdet som det bokförda värdet i samtliga Orts- och storleksgrupper som redovisas i rapporten.¹⁸

I nedanstående tabell återges relevanta delar av statistiken om SABO:s medlemsföretags balansräkning.

Tabell 7.5 Delar av balansräkningen fördelat per kvadratmeter bostads- och lokalarea¹

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tillgångar	4 366	4 479	4 614	4 721	4 953	5 114
Eget kapital	850	899	957	992	1 125	1 209
Obeskattade reserver	43	48	46	49	49	55
Avsättningar	62	62	62	66	60	61
Långfristiga skulder	2 973	3 079	3 062	3 188	3 140	3 253
Kortfristiga skulder	438	391	487	426	579	537

¹ 2012 års sammanställning, s. 28.

Tabell 7.6 Vissa nyckeltals utveckling¹

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Likviditet	32,7	39,9	31,9	39,2	28,8	30,2
Räntetäckningsgrad	127,7	152,6	162,2	141,5	170	173,7
Skuldtäckningsgrad	116,4	127,4	130,9	121,7	135,9	135,9
Soliditet, synlig	20,2	20,9	21,5	21,8	23,4	24,5
Skuldsättningsgrad		3,8	3,7	3,6	3,3	3,1
Belåningsgrad fastigheter	77,4	76,6	76,1	76,2	75,2	73,9
Avskrivning/produktionskostnad	2	2	2	2,1	2,1	2,1
Avkastning på totalt kapital	4,1	3,8	3,7	3,7	4,2	4,0
Avkastning på eget kapital	3,9	5,3	5,9	4,0	7,2	6,1
Avkastning på sysselsatt kapital	4,4	4,1	4,0	3,9	4,5	4,2
Direktavkastning fastigheter	7,1	6,6	6,3	6,9	6,9	7,0

¹ 2012 års sammanställning, s. 29.

¹⁸ 2013 års sammanställning, s. 8.

Likviditeten beskriver betalningsförmåga på kort sikt. Systemet med förskottshyror innebär att kostnaderna till skillnad mot i andra branscher, betalas efter att intäkterna erhållits. Det innebär enligt SABO att likviditetsnivån i branschen kan vara lägre än i andra branscher. Större företag har generellt lägre likviditet eftersom de använder sig av koncernkonton. Högst genomsnittlig likviditet, 79,6 procent, finns i gruppen av kommuner med mindre än 25 000 invånare.¹⁹

Räntetäckningsgrad visar resultat före finansiella kostnader i relation till räntekostnader och övriga finansiella kostnader. En hög räntetäckningsgrad innebär att en lägre soliditet kan accepteras. Samtliga Orts- och storleksgrupper har en räntetäckningsgrad över 100 procent. Det finns dock en stor variation mellan grupperna från Stor-Stockholm med 265,5 procent till orter med mindre än 25 000 invånare med 132,6 procent. SABO menar att minskade räntekostnader förklarar förbättringen.²⁰

Skuldsättningsgrad beräknas som resultat före finansiella kostnader, med återläggning av avskrivningarna för byggnader i förhållande till summan av räntekostnader, övriga finansiella kostnader och avskrivningar för byggnader. Skuldtäckningsgraden visar förmågan att täcka kostnaderna för lånat kapital. Även här ligger samtliga grupper över den viktiga gränsen 100 procent. Den svagaste gruppen, dvs. kommuner med mindre än 25 000 invånare ligger på 117,1 procent (år 2012 var den 111,2 procent).²¹

Synlig soliditet utgörs av relationen mellan företagets egna kapital och 73,7 procent av de obeskattade reserverna i förhållande till balansomslutningen. Soliditet visar hur stor andel av tillgångarna som finansieras med eget kapital och visar företagets förmåga att klara förluster. Även här finns ett stort spann med Stor-Stockholm i topp på 35,4 procent och kommuner med mindre än 25 000 invånare på 13,5 procent (12,8 procent år 2012). Med synlig soliditet avses soliditet utifrån bokförda värden. Skulle uppskattade marknadsvärden användas i stället för bokförda värden skulle soliditeten öka när värdet är större än bokförda värden och minska när värdet är lägre än bokförda värden (jämför utvecklingen av tillgångarnas

¹⁹ 2013 års sammanställning, s. 32.

²⁰ 2013 års sammanställning, s. 33.

²¹ 2013 års sammanställning, s. 34.

värde ovan, där samtliga grupper redovisar högre marknadsvärden än bokförda värden).²²

Skuldsättningsgrad visar hur mycket främmande kapital som lånats per egen krona. Eftersom en skuldsättningsgrad över 7,5 anses visa att ett stort företag är i ekonomiska svårigheter enligt Europeiska kommissionens definition kan det vara särskilt intressant att titta på den. Gruppen med den högsta skuldsättningsgraden 6,8 är företag med 500–599 lägenheter. Kommuner med mindre än 25 000 invånare har 6,4 medan Stor Stockholm ligger bäst till med 1,8. Det noteras att mindre företag inte anses utgöra företag i svårigheter baserat på olika nyckeltal enligt den statsstödsrättsliga definitionen av begreppet.²³

Belåningsgrad fastigheter utgörs av räntebärande skulder delat med fastigheternas bokförda värde (byggnad och mark) samt pågående nyanläggningar inklusive förskott.

Avskrivning/produktionskostnad utgörs av avskrivningar för byggnader och markanläggningar delat med anskaffningsvärdet för byggnaderna.

Avkastning på eget kapital utgörs av resultat efter finansiella poster inklusive inkomstskatt delat med summan av eget kapital och 73,7 procent av de obeskattade reserverna.

Avkastning på sysselsatt kapital visar resultat efter finansnetto med återläggning av räntekostnader och övriga finansiella kostnader delat med balansomslutningen exklusive icke räntebärande skulder.

Avkastning på totalt kapital visar resultat efter finansnetto med återläggning av räntekostnader och övriga finansiella kostnader delat med balansomslutningen.

Direktavkastning fastigheter visar driftnettot från fastigheterna delat med det bokförda värdet för fastigheterna (byggnader och mark).

²² 2013 års sammanställning, s. 35.

²³ Se vidare i avsnitt 5.7.4.

7.5.3 SABO:s uppgifter om medlemsföretag på svaga bostadsmarknader

SABO har bistått utredningen med uppgifter om nyckeltalen för de medlemmar som är verksamma i gruppen kommuner med de lägsta bostadspriserna år 2012 och som har lämnat in sådana uppgifter till SABO (71 av de 105 kommuner Evidens listat som svaga bostadsmarknader).

Tabell 7.7 Medel, mini, maxi och medianvärde för nyckeltal i bostadsverksamheter på svaga bostadsmarknader

Nyckeltal tkr	Medel	Min	Max	Median
Antal bostäder	896	200	3 941	739
Förvaltningsintäkter	59 144	9 054	219 414	46 546
Driftnetto	16 537	1 484	66 384	13 888
Resultat	606	-49 825	21 469	647
Eget kapital	38 882	1 628	326 824	21 601
Skulder	223 119	24 546	864 094	168 772
Bokfört värde fastigheter	233 817	21 593	1 133 495	170 700
Taxeringsvärde fastigheter	184 832	18 031	1 117 612	133 795
Räntetäckningsgrad (%)	1,2	-3,2	4,4	1,2
Skuldsättningsgrad (%)	10,0	2,0	36,7	7,1
Soliditet (%)	13,0	2,6	33,2	12,3
Avkastning på totalt kapital (%)	3,1	-8,4	10,5	3,3
Medelvärdeår	1 974	1 961	1 984	1 975
Andel lägenheter (%) (värdeår 1965–1975, miljonprogramsåren)	37	7	88	36

Av uppgifterna framgår att främst soliditeten är lägre än i andra grupper av kommunala bostadsföretag. Det framgår också att det finns företag som trots en låg räntenivå gör betydande förluster i verksamheten men att merparten av företagen gick med vinst 2012. Driftnettot är dock positivt för alla företag i gruppen. Antalet företag som redovisat bedömt marknadsvärde är begränsat. Med beaktande av att taxeringsvärdet ska motsvara 75 procent av marknadsvärdet är det dock möjligt att hävda att merparten av företagen har bokförda värden som understiger marknadsvärdena.

Av de 71 av SABO:s medlemsföretag som 2012 var verksam på en svag bostadsmarknad som har lämnat in uppgifter om sin eko-

nomiska situation till SABO 2012 är det 33 som har bokförda värden som överstiger ett teoretiskt marknadsvärde (taxeringsvärdet dividerat med 0,75). Skillnaden mellan bokfört värde och marknadsvärdet bland dessa 71 verksamheter varierar kraftigt.²⁴ Ett företag har ett bokfört värde som är 340 miljoner kronor högre än det teoretiska marknadsvärdet. Ett annat företag har ett bokfört värde som är 522 miljoner kronor lägre än marknadsvärdet. För enskilda medlemsföretag är det alltså stor skillnad mellan bokförda värden och teoretiska marknadsvärden. Mellan verksamheterna med bokförda värden som överstiger det teoretiska marknadsvärdet är det också stor variation. Från en skillnad som nämnts ovan på 340 miljoner kronor till en skillnad på 300 000 kronor.

Tabell 7.8 Jämförelse mellan medlemsföretag på svaga bostadsmarknader och riksgenomsnittet 2012

Nyckeltal/kvm	Medel	Medel svaga	Medel orter < 25 000	Min svaga	Max svaga
Förvaltningsintäkter	947	824	875	603	1 043
Driftnetto	305	223	271	59	418
Resultat	77	11	25	-435	303
Eget kapital	1 122	469	–	93	1 880
Skulder	3 710	3 148	–	1 176	5 566
Soliditet	23,4	13,0	12,8	2,6	33,2
Bokfört värde fastigheter	4 401	3 207	–	1 192	5 039
Taxeringsvärde fastigheter	>6 000	2 481	–	742	4 577
Räntetäckningsgrad (%)	170	120	120,7	-320	440
Skuldsättningsgrad	3,3	10,0	6,8	2,0	36,7
Hysesbortfall	1,2	4,5	3,0	0,5	10,9

Det finns ett klart samband mellan svaga bostadsmarknader och sämre ekonomi för de allmännyttiga bostadsföretagen. Det är dock också tydligt att de flesta allmännyttiga bostadsföretag på svaga marknader inte skulle kunna omfattas av den EU-rättsliga definitionen av vad som är företag i ekonomiska svårigheter i dag.

²⁴ Dvs. 46 procent av de bostadsverksamheter som har lämnat information.

7.6 Läget på bostadsmarknaden

I den s.k. bostadsmarknadsenkäten ber Boverket kommunerna göra en övergripande bedömning av läget på bostadsmarknaden i kommunen. Det finns uppgifter från 1989 och framåt. Eftersom det är fråga om begrepp som kan tolkas olika som används i enkäten bör informationen tolkas med försiktighet.

Brist på bostäder definieras som en situation där det hela tiden finns en efterfrågan som överstiger utbudet. Överskott på bostäder innebär motsatsvis att det finns fler lediga bostäder än vad som efterfrågas.

I Boverkets årliga Bostadsmarknadsrapport används inte samma begrepp som de som använts i Bostadskreditnämndens rapporter om svaga bostadsmarknader. Boverkets uppgifter är dock mer uppdaterade och återges i de delar som vi bedömer att de har betydelse för förståelsen av marknadsförutsättningarna på svaga bostadsmarknader. Tabellerna nedan har kompletterats med uppgifter från tidigare års Bostadsmarknadsrapporter.

7.6.1 Marknadssituationen på de lokala bostadsmarknaderna enligt kommunerna

Kommunerna anser generellt att det behöver tillkomma fler bostäder i kommunerna. Detta gäller såväl svaga som starkare bostadsmarknader. Problemen med vakanser har minskat i omfattning och det är få kommunala bostadsverksamheter som hade tomma lägenheter 2013. Kommunernas svar i bostadsmarknadsenkäten stämmer väl med den officiella statistiken från Statistiska centralbyrån (SCB). Kommunernas uppgifter om behoven på bostadsmarknaden är följaktligen väsentligt förändrade i förhållande till hur det såg ut i slutet av 1990-talet när merparten av omstrukturingsstöden betalades ut.

Tabellen nedan visar hur många kommuner som uppgett att de har brist, balans, respektive överskott på den lokala bostadsmarknaden de senaste åren.

Tabell 7.9 Kommunernas syn på utbudet på den lokala bostadsmarknaden

Bostadssituationen	2010	2011	2012	2013	2014
Brist	119	126	135	126	156
Balans	113	113	110	123	98
Överskott	57	48	44	39	35

Det är allt färre kommuner som upplever ett bostadsöverskott. Bland de 35 kommuner som 2014 uppgav att de hade överskott på bostäder ingick 34 i gruppen kommuner med färre än 25 000 invånare. Av de 105 kommunerna som 2012 hade svaga bostadsmarknader enligt ovan är det 28 som uppger att de har underskott på bostäder, 32 som anger att de har ett överskott medan 44 uppger att marknaden är i balans (en kommun svarade inte på frågan). Av kommunerna som uppger att bostadsmarknaden är i balans är det 15 som tror att ett underskott kommer att uppstå fram till 2019. Av kommunerna som uppger att bostadsmarknaden har ett överskott är det elva som tror att marknaden kommer att vara i balans 2019 medan två tror att ett underskott kommer att uppstå fram till 2019. 18 kommuner bedömer att det kommer att finnas ett stadigvarande överskott av bostäder i kommunen. Tio av dessa bedömer att det trots överskottet kommer att behöva byggas bostäder som kompletterar utbudet i det befintliga bostadsbeståndet.

En annan intressant uppgift är att kommunerna anser att bristen på bostäder är störst när det gäller upplåtelseformen hyresrätt. Tabellen nedan anger antalet kommuner som 2010–2013 uppgett brist per upplåtelseform.

Tabell 7.10 Antalet kommuner som respektive år ansett att det funnits brist på någon viss typ av bostäder

	2010	2011	2012	2013	2014 ¹
Brist på hyresrätter	220	231	242	246	–
Brist på bostadsrätter	97	89	100	86	–
Brist på äganderätter	85	81	66	50	–

¹ Frågan ställdes inte i bostadsmarknadsenkäten detta år.

Kommunerna anser att den upplåtelseform som det är störst brist på är hyresrätter. Även kommuner som inte anser att det finns en brist på bostäder totalt sett anser att det saknas hyresrätter.

7.6.2 Hur bor hushållen på svaga bostadsmarknader

Enligt statistik vi fått av forskningsprojektet Nyttan med allmännyttan bodde ungefär 590 000 hushåll i de kommuner som vi betecknat som svaga bostadsmarknader år 2012. Av familjerna på svaga marknader bor cirka 57 procent i villor, 30 procent i flerbostadshus, 11,5 procent på lantbruksfastigheter och drygt 1,7 procent i annat boende. Av den andel hushåll som bor i flerbostadshus bor 11,5 procent i allmännyttan, lika stor andel, 11,5 procent, bor i privatägda hyresfastigheter och 6,7 procent bor i bostadsrätter.

Av tabellen nedan framgår andelen hushåll i olika upplåtelse- och ägandeformer på svaga bostadsmarknader. Andelen av det totala antalet hushåll, medel andel, minsta och största andel för respektive boendeform anges.

Tabell 7.11 Hushållens boende på svaga bostadsmarknader

	Lant	Villa	Flerb.	Allmän	Brf	Privat	Övrig
Andel av total	11,5	57	30	11,5	6,7	11,5	1,7
Max	32,5	71,9	56,9	23,5	37,8	22,6	4,7
Min	1,3	39,2	7,9	0	0	2,6	0,2
Medel	13	58,5	26,6	11,2	5,3	10,1	1,7

7.7 Vakanser

Antalet tomma hyreslägenheter kulminerade 1998 och uppgick då till över 62 000. Av dem låg nära 45 000 i de allmännyttiga företagen. I genomsnitt fanns alltså fem lediga allmännyttiga lägenheter per 1 000 invånare 1998.²⁵

Antalet outhyrda lägenheter i allmännyttan har minskat under lång tid.

²⁵ Regeringens skrivelse till riksdagen, skr. 2005/06:202, Omstruktureringsen av kommunala bostadsföretag – resultatredovisning, s. 4.

Tabell 7.12 Outhyrda lägenheter i allmännyttan enligt bostadsmarknadsenkäten

	2010	2011	2012	2013	2014
Antal outhyrda lägenheter	10 400	7 940	6 200*	5 800	3 900*

*avser uppgifter från bostadsmarknadsenkäten.

Det fanns enligt SCB totalt 5 709 outhyrda lägenheter 2013 vilket är lågt vid en historisk jämförelse.

Tabell 7.13 Outhyrda lägenheter i allmännyttan enligt SCB

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antal outhyrda lägenheter	10 165	–	6 746	–	5 709	

43 kommuner uppgav i svaren på bostadsmarknadsenkäten 2013 att de har så många outhyrda lägenheter att det är ett problem. 17 kommuner planerar enligt samma enkät att riva lägenheter på grund av uthyrningssvårigheter.

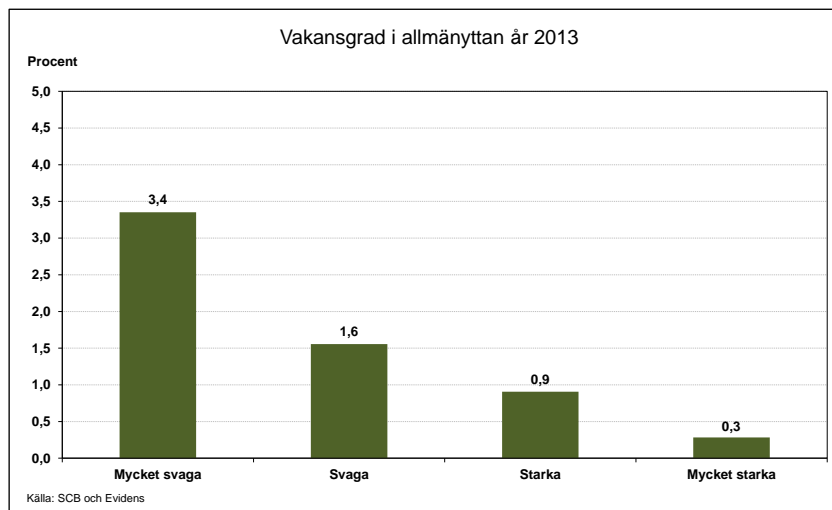
Tabell 7.14 Antalet kommuner som ser outhyrda lägenheter som ett problem (BME)

	2010	2011	2012	2013	2014
Kommuner där outhyrda lgh är ett problem	55	45	43	33	43

Antalet kommuner där outhyrda lägenheter upplevs som ett problem har minskat de senaste åren. Kommunerna med uthyrningsproblem har få invånare, en negativ befolkningsutveckling och är framförallt belägna i Norrland, Bergslagen och Östra Götaland.

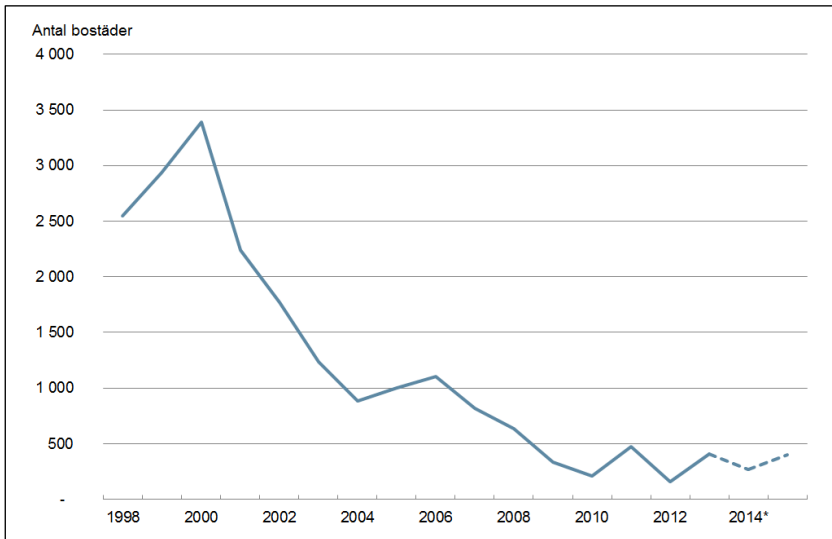
När vakansuppgifterna från SCB sätts i relation till vår indelning av kommunerna efter efterfrågan på bostadsmarknaden får vi följande bild av den genomsnittliga vakansnivån i den kommunala bostadsverksamhetens bestånd.

Figur 7.6 Andel outhyrda lägenheter i förhållande till efterfrågan på bostadsmarknaden



Av de 105 kommunerna som vi valt att kategorisera som svaga bostadsmarknader (betecknas Mycket svaga av Evidens) är det 31 kommuner som enligt svaren i bostadsmarknadsenkäten upplever att de outhyrda lägenheterna är ett problem och 16 kommuner som bedömer att de kommer att behöva riva lägenheter de närmaste åren. Den enda kommun som inte är en svag bostadsmarknad och som ändå anser sig behöva riva lägenheter motiverar det med att hyresrätterna ligger på fel plats i kommunen.

Trenden med minskande vakanser speglas även av ett minskande antal rivningar i allmännyttans bestånd. Se följande figur.

Figur 7.7 Antal rivna bostäder i allmännyttans bestånd¹

¹ Bilden hämtad från Boverkets hemsida: <http://www.boverket.se/Boende/Analys-av-bostadsmarknaden/Bostadsmarknadsenkaten-2014/Arbetet-med-bostadsforsorjningen/allmannyttan/Outhyrda-lagenheter-i-allmannyttan/>

Det är också intressant att jämföra hur vakanserna fördelar sig mellan privata och offentliga ägare av bostadsfastigheter. Enligt ovan hade offentligt ägda fastigheter den större delen av de samlade vakanserna 1998. År 2013 är bilden förändrad, enligt SCB fanns det då 11 183 outhyrda lägenheter i det allmännyttiga beståndet att jämföra med de närmast jämförbara uppgifterna om antalet outhyrda privatägda lägenheter som uppgick till 15 019.²⁶

Även om statistik alltid ska tolkas med viss försiktighet finns det alltså inget som tyder på att offentligägda aktörer avstår från att riva lägenheter eller att de har fler svåruthyrda lägenheter än sina privatägda konkurrenter. De statliga bidrag som utgått till kommuner för att riva lägenheter kan ha bidragit till att kommunägda bostadsverksamheter har rivit fler lägenheter än privatägda bostadsverksamheter.

²⁶ SCB:s meddelande Outhyrda bostadslägenheter i flerbostadshus den 1 september 2013, s. 13. Uppgifterna om outhyrda privatägda lägenheter uppges med ett konfidensintervall på plus minus 1 899. Även procentuellt uppges privatägda hyresbostadsfastigheter ha fler vakanser. Privatägda hyresbostadsfastigheter uppges ha i genomsnitt 2 procent vakanser medan allmännyttan har i genomsnitt 1,5 procent vakanser.

8 Affärsmässiga principer

8.1 Inledning

Sedan den 1 januari 2011 gäller enligt lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (allbolagen) att sådana bolag som utgångspunkt ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. I detta kapitel behandlar vi innebörden av affärsmässiga principer och särskilt vad affärsmässighet betyder för verksamheter på svaga bostadsmarknader.

Vi har inte utrett konsekvenserna av allbolagens krav på att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Vår uppgift är att undersöka när annat än affärsmässigt agerande kan vara motiverat utifrån målen med bostadspolitiken. Vi ska alltså ta ställning till om det finns behov av och EU-rättsliga förutsättningar för åtgärder som inte är affärsmässiga.

8.2 Affärsmässiga principer i lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Kravet på att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer infördes bland annat för att regleringen för dessa bolag skulle vara klart förenlig med EU-rätten. Denna huvudregel innebär alltså att bolagen inte får gynnas på det sätt som krävs för att det ska vara fråga om statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget.

En central EU-rättslig fråga är om en affärstransaktion med det allmänna, i vårt fall kommunerna, gynnar den som kommunen gör affärer med. Principen blir aktuell i kommunens roll som ägare, långgivare, borgensman, kund eller leverantör. Principen saknar där-

emot betydelse när kommunen agerar som en offentlig myndighet, såsom när den utövar sitt planmonopol. Med begreppet gynnande avses att villkoren är mer förmånliga än vad kommunens part hade kunnat få om kommunen hade varit en privat aktör med ett långsiktigt vinstmaximerande perspektiv.

Innebörden av begreppet affärsmässiga principer utvecklas i förarbetena. Begreppet beskrivs dock i vissa avseenden på olika sätt i Utredningen om allmännyttans villkors betänkande EU, allmännyttan och hyrorna¹ och i den antagna propositionen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler². Flera bedömare har kommit med olika uttalanden om begreppet som kan tolkas på olika sätt av de tillämpande företagen och kommunerna.³

8.2.1 Affärsmässiga principer i förhållande till affärsmässig grund

Begreppet affärsmässiga principer är ett avsteg från det begrepp som används för annan affärsmässig verksamhet som kommuner bedriver, nämligen begreppet affärsmässig grund. Affärsmässiga principer betyder dock i praktiken samma sak för en kommun i förhållande till den kommunala befogenheten, nämligen att de verksamheter som omfattas ska bedrivas ”affärsmässigt” med avsteg från både självkostnadsprincipen (i 8 kap. 3 c § kommunallagen) och principen om förbud mot spekulativ (vinstsyftande) verksamhet (i 2 kap. 7 § kommunallagen).

Med affärsmässig grund avses exempelvis att en kommun som avser att uppföra en lokal för uthyrning måste göra en grundlig ekonomisk analys och kalkyl. Av den ekonomiska analysen ska framgå att det är möjligt att täcka de faktiska kostnaderna, dvs. samtliga kostnader för fastighetsförvaltning och medel för konsolidering och utdelning på insatt kapital, samt att verksamheten inte blir beroende av stöd eller korssubventioner. Affärsmässighet behöver i detta fall inte innebära en strävan efter kortsiktig vinstmaxi-

¹ SOU 2008:38.

² Prop. 2009/10:185.

³ Se Nordlund, Marknadsmässiga avkastningskrav och allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (2011). Jämför dock SABO:s skrift om affärsmässiga avkastningskrav och även Lindquist (2011), s. 252 f. med avvikande tolkningar av begreppets innebörd.

mering, men utgångspunkten bör likväl vara en strävan efter i vart fall långsiktig vinst. En följd av kravet på affärsmässighet blir att lokalhyror måste sättas till en nivå som motsvarar den en privat aktör skulle ha tillämpat.⁴

2011 års förändring av allbolagen föranleddes av risken för en konflikt i förhållande till EU:s statsstödsregler och önskemålet om konkurrensneutralitet. Att begreppet affärsmässiga principer valdes i stället för begreppet affärsmässig grund syftade såsom det får förstås till att affärsmässigheten inte skulle tolkas som något avsteg från de regler som styr hyressättningen, dvs. bruksvärdesprincipen och förhandlingsmodellen.

Enligt förarbetena innebär både affärsmässiga principer och affärsmässig grund att verksamheterna i vart fall ska sträva efter långsiktig vinst. Vi har inte funnit något uttalande som tyder på att det finns någon företagsekonomisk skillnad mellan ett affärsmässigt agerande enligt affärsmässiga principer och ett affärsmässigt agerande enligt affärsmässig grund.

8.2.2 Innebörden av affärsmässiga principer

Utredningen om allmännyttans villkor beskrev en affärsmässig allmännytta som en allmännytta som drivs utan stöd. Begreppet affärsmässighet avsåg det övergripande förhållningssätt som ett icke subventionerat företag på en marknad intar inför investeringar, i sin dagliga drift och i relationen till andra aktörer.⁵ I propositionen bekräftades detta synsätt och det framhölls att en kommun 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

När det gäller själva innebörden av vad som var ett affärsmässigt agerande nämns i propositionen att en enskild satsning i sig själv kan vara olönsam, men bidra positivt till hur väl företaget i övrigt kan uppfylla sina mål. Varje företag gör någon form av ekonomisk analys och bedömning inför investeringar och ska kunna redovisa

⁴ Prop. 2008/09:21, Kommunala kompetensfrågor m.m., s. 93f.

⁵ SOU 2008:38, s. 262.

⁶ Prop. 2009/10:185, s. 44.

vilka affärsmässiga överväganden som gjorts.⁷ Det saknades enligt regeringens bedömning anledning att reglera vilka mått som ska användas för att bedöma avkastningskrav och avkastningsnivå.⁸

Uttalandet om att en åtgärd ska bidra till hur företaget kan uppfylla sina mål skapar viss oklarhet, eftersom de mål som en olönsam investering kan bidra till inte definieras. Vår bedömning är att endast projekt som kan räknas hem genom att de skapar tillräckligt stora mervärden för företaget och som går att beskriva på ett trovärdigt sett i någon form av dokumentation, exempelvis i en affärsplan, kan anses vara ett affärsmässigt agerande i lagens mening. Om andra mål som är samhällsekonomiskt eller socialt motiverade och som föranleder kostnader som inte kan förväntas stärka företagets ekonomiska ställning ska uppnås måste dessa mål definieras av kommunen och finansieras av kommunen. Sådana kostnader kan täckas av vinstmedel från det kommunala bostadsaktiebolaget eller genom att andra kommunala medel tillförs verksamheten.

Affärsmässigt bedrivna allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska således – inom ramen för den lagstiftning och de allmänna normer som finns för företag i allmänhet och för företag som verkar inom hyresbostadssektorn i synnerhet – sträva efter att långsiktigt uppnå bästa möjliga resultat. Kommunen ska ställa ett avkastningskrav på det kommunala bostadsaktiebolaget som tar hänsyn till den aktuella marknadssituationen, beståndets belägenhet, ålder och underhållsstatus liksom den risk man är beredd att ta. En lägre avkastning på kort sikt är självklart rimlig om den beror på åtgärder som på längre sikt förväntas leda till en högre avkastning.⁹

Allbolagen har alltså affärsmässighet som utgångspunkt men medger stöd till de kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen inom ramen för EU:s statsstödsregler. Av allbolagen framgår också att syftet med att kommunerna driver bostadsföretag är allmännyttigt och inte enbart vinstmaximerande. Även om regeringen beskrivit det allmännyttiga inslaget som sådan verksamhet som även privata företag kan utföra utan stöd står det klart att det inte går att i alla kommuner fullt ut jämställa de allmännyttiga bostadsaktiebolagen med privata aktörer. Kommunerna bedriver verksam-

⁷ Prop. 2009/10:185, s. 46.

⁸ Prop. 2009/10:185, s. 45.

⁹ Prop. 2009/10:185, s. 45.

heten i allmännyttigt syfte och vi har sett att det är vanligare att dessa företag upplåter sociala kontrakt till kommunen än att vanliga företag gör det och att det även finns många andra exempel på aktiviteter såsom hjälp med läxläsning hos de boende m.m. som inte uppenbart genomförs för att maximera vinsten i verksamheterna.¹⁰ Om en kommun väljer att företaget ska agera på ett sätt som förutsätter statligt stöd krävs dock att stödet följer EU:s statsstödsregler.

Det finns viktiga skillnader mellan förhållningssättet till affärsmässighet vid tillskott av kapital eller nya borgensåtaganden från kommunen och beslut om den fortsatta driften av det befintliga beståndet.

Utredningen om allmännyttans villkor förklarade beträffande ägartillskott att en kommun får skjuta till kapital till sitt bostadsbolag endast om den kan förvänta sig en marknadsmässig avkastning på de tillskjutna medlen. Utredningen förklarade att en marknadsmässig avkastning motsvarar en real riskfri ränta med tillägg för en riskpremie för att kompensera för den risk som investeringen är förenad med.¹¹

Utredningen förklarade vidare att en kommun ska styra sitt kommunala bostadsaktiebolag så att verksamheten bedrivs med målet att vinsten maximeras på viss sikt med hänsyn till de risker som tas. Detta medför enligt utredningen vissa krav på dels hur verksamheten med det befintliga fastighetsbeståndet bedrivs, dels vid vilka förutsättningar som investeringar kan göras. När det gäller de kommunala bostadsaktiebolagens investeringar blir perspektivet enligt utredningen detsamma som vid kommunernas ägartillskott: investeringar får göras endast om de kan förväntas ge en marknadsmässig avkastning på det kapital som används vid investeringen. Även denna avkastning skulle täcka en riskfri real ränta och en riskpremie som motsvarar den risk som investeringen innebär.¹²

Utredningen beskrev en affärsmässig drift av den befintliga verksamheten som att vinstmaximering ska eftersträvas, i vart fall på lång sikt, med hänsyn till de risker som tas. De kommunala bostadsaktiebolagen måste som ett led i detta sträva efter kostnads-

¹⁰ Se bland annat Boverkets rapport *Nyttan med allmännyttan*, 2008 och Sveriges Kommuner och Landstings rapport *Att främja integration och social sammanhållning*, 2012.

¹¹ SOU 2008:38 s. 554.

¹² SOU 2008:38 s. 554f.

effektivitet och får inte ta på sig kostnader som inte på sikt kan förväntas bidra till en minst lika god lönsamhet. En kommun får således inte i större utsträckning än vad som är affärsmässigt motiverat ur det kommunala bostadsaktiebolagets perspektiv använda bolaget som instrument för olika åtgärder som är till nytta för samhället eller kommunen som helhet. I hyresförhandlingarna måste de kommunala bostadsaktiebolagen inom ramen för de hyror som hyreslagstiftningen medger sträva efter de hyror som kan antas leda till störst vinst, i vart fall på sikt.

Denna bedömning kan nyanseras eftersom det inte bara är hyreshöjningar som kan öka vinsten i ett företag. Att kunna sänka hyror för att hyra ut outhyrd lägenheter och att anpassa investeringsbeslut och driftkostnader efter betalningsförmågan hos de befintliga hyresgästerna är också relevanta delar i en affärsmässig hyressättning.

Till Utredningen om allmännyttans villkors beskrivning av affärsmässighet kan tilläggas att affärsmässighet inte bara handlar om att maximera den eventuella vinsten. Det handlar lika mycket om att minimera eventuella förluster. Även förlustminimering kan alltså vara affärsmässig, och ett ägartillskott som minskar den totala förlusten mer än en alternativ nedläggning eller försäljning av verksamheten kan också vara affärsmässig. Det är alltså inte självklart att en i dag olönsam verksamhet ska läggas ned. Förlusten måste vägas mot kostnaderna för nedläggning och möjligheterna att långsiktigt vända förlusten till en vinst. Alla företag behöver i vissa skeden nytt kapital. Det behovet är inte samma sak som ett behov av stöd i EU-rättslig mening och inte heller något som behöver komma i konflikt med ett affärsmässigt perspektiv på kommunens ägande. Kapitaltillskott till statligt ägda bolag såsom Scandinavian Airline Systems (SAS) och Green Cargo har baserats på affärsmässiga överväganden såväl när det funnits privat medfinansiering på samma villkor som det statliga tillskottet som när så inte har varit fallet.¹³

Regeringen beskrev också i förarbetena till allbolagen vad som var ett affärsmässigt förhållningssätt beträffande garantier. Om ett kommunalt bostadsföretag får ekonomiska fördelar i form av lägre räntor eller i övrigt bättre lånevillkor – jämfört med att låna på

¹³ Se exempelvis COM(2013) 3551 final, av den 19.06.2013, om SA.29785 (2013/NN) (ex. CP 361/2009) – Danmark/Sverige "Core SAS" – Nyemission med företrädesrätt för SAS.

marknaden i övrigt – genom att direkt eller med kommunen som mellanhand låna av Kommuninvest i Sverige AB måste dessa fördelar i stället på ett eller annat sätt överföras till kommunen. Detta kan ske t.ex. genom ett marknadsmässigt påslag på räntan eller uttag av en s.k. ”förmånskompenserande” avgift som tillfaller kommunen.¹⁴ Borgensavgifter är alltså också en central pusselbit för många kommuner när det gäller affärsmässighet. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges Allmännyttiga bostadsföretag (SABO) och Kommuninvest i Sverige AB har publicerat vägledning om hur utlåningen från Kommuninvest kan kopplas till affärsmässig drift av de kommunala bostadsaktiebolagen.¹⁵

Den sista frågan som behandlats i förarbetena till allbolagen är i vilken mån som åtgärder av social karaktär kan vara affärsmässiga. När det gällde möjligheterna för ett affärsmässigt kommunalt bostadsaktiebolag att vidta åtgärder av social karaktär gjorde utredningen bedömningen att ett affärsmässigt kommunalt bostadsaktiebolag bara får vidta åtgärder av social karaktär om det på viss sikt kan förväntas bli minst lika lönsamt för bolaget att vidta åtgärden som att avstå från den.¹⁶ I en departementspromemoria¹⁷ som låg till grund för propositionen betonades att samhällsansvaret skulle vara ett uttryck för just bolagets långsiktiga affärsmässiga engagemang och inte betingas av att man har just en kommun som ägare. Det är därför viktigt att företaget har ett ordentligt underlag för beslut om åtgärder som också är ett uttryck för samhällsansvar så att det inte uppkommer frågor om statsstöd. Kommunala bostadsaktiebolag kan givetvis även utföra åtgärder som inte naturligt faller inom ramen för verksamheten därför att kommunen anser dem angelägna, men det ankommer på kommunen att såväl lägga ut sådana uppdrag i särskild ordning som att finansiera dem. Frågor om såväl statsstöd, offentlig upphandling och värdeöverföring från bolaget kan annars komma att aktualiseras. Ersättning för angelägna bostadsförsörjningsåtgärder som vidtas efter beslut av kommunen bör inte göras genom att kommunen avstår från eller be-

¹⁴ Prop. 2009/10:185 s. 50.

¹⁵ En modell för kommunal borgensavgift till kommunala bostadsaktiebolag, SKL, SABO och Kommuninvest, 2012. Under rubriken 5.4.2.1 utvecklar vi hur EU:s statsstödsregler kan påverka borgensavgifter.

¹⁶ SOU 2008:38 s. 276.

¹⁷ Finansdepartementets departementspromemoria Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – överväganden och förslag (Ds 2009:60).

gränsar avkastningskrav på det kommunala bostadsföretaget. I propositionen knyter regeringen ihop departementspromemorians och utredningens uttalanden om socialt ansvar och konstaterar att kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag kan ta samma typ av socialt ansvar som privata bolag kan ta men att det måste kunna kopplas till en långsiktig vinst eller till att värdet för företagets varumärke överstiger kostnaden. I övrigt betonade regeringen att det sociala ansvaret är kommunens och att det står kommunen fritt att vid behov finansiera sociala åtaganden som även det kommunala bolaget då kan utföra mot ersättning. Regeringen återknyter dock inte till departementsskrivelsens förslag om att avstående från utdelning inte ska kunna finansiera marknadskompletterande åtgärder.

När det gäller socialt ansvarstagande finns det numera ny rättspraxis som klargör att det krävs faktiska bevis för att kostsamma sociala åtgärder verkligen utförs även av privata företag. I synnerhet kräver EU-domstolen att påståenden om att åtgärder behövs för att skydda en medlemsstats varumärke ur ett affärsmässigt perspektiv måste kunna beläggas för att de ska kunna tillämpas.¹⁸

Sammanfattningsvis kan sägas att verksamheten i de kommunala bostadsaktiebolagen ska bedrivas med målet att vinsten blir så hög som möjligt på viss sikt med hänsyn till de risker som verksamheten innebär. Företagets resurser ska hanteras så bra som möjligt ur ett ägarperspektiv. Såväl investeringar i nya bostäder som beslut att riva eller omvandla bostäder kan vara affärsmässiga åtgärder. Ett affärsmässigt ägande förutsätter en villighet att göra långsiktiga investeringar i affärsmässiga åtgärder trots att det innebär ett risktagande för ägaren. Affärsmässighet måste alltså bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet utifrån trovärdiga kalkyler och riskbedömningar.

8.3 Frågor och svar om affärsmässighet

Följande frågeställningar är exempel på frågor som vi stött på under vårt arbete. Det är inte möjligt att ge en uttömmande redogörelse för vilka beslut som är affärsmässiga i varje enskilt fall men svaren

¹⁸ Se vidare under avsnitt 5.4.2.1.

på frågorna ger hållpunkter för bedömningen av affärsmässighet i vissa situationer.

- Går det att investera i mindre lönsamma projekt trots att det skulle gå att enbart satsa på de mest lönsamma projekten?
 - Ja, det finns inget i statsstödsreglerna som hindrar att ett företag riktar in sig på en målgrupp med lägre betalningsförmåga eller på ett område som är mindre attraktivt så länge som även sådana investeringar kan förväntas ge en avkastning som är marknadsmässig med hänsyn till den risk som investeringen innebär.
- Måste en investering vara lönsam inom ett visst antal år?
 - Nej, men en investering måste vid tidpunkten för investeringsbeslutet förväntas ge en marknadsmässig avkastning. EU:s statsstödsregler hindrar inte företag från att göra investeringar i fast egendom med lång livslängd. Även i detta sammanhang krävs dock en bedömning av risk och möjlighet i varje enskilt projekt i förhållande till hur utbud och efterfrågan kan förväntas utvecklas.
- Räcker avkastningskrav på företagsnivå eller krävs avkastning per projekt eller investering?
 - Kommunerna ska agera på samma sätt som en jämförbar privat ägare, dvs. sträva efter en maximering av vinsten på viss sikt med hänsyn till omständigheterna och de risker som kommunen väljer att företaget tar i verksamheten. Det krävs marknadsmässiga avkastningskrav per projekt eller investering, men avkastningen behöver inte vara omedelbar utan det är tillräckligt att ett projekt ger en marknadsmässig avkastning på längre sikt. Jämförelse ska göras med utfallet om projektet inte genomförs, så kostnads- eller förlustminskande åtgärder kan också vara affärsmässiga. En enskild satsning kan sedd för sig själv framstå som olönsam men ge ekonomiskt positiva effekter för bolaget i övrigt och dessa effekter ingår i avkastningen på projektet.
- Får kommunen skjuta till kapital till de allmännyttiga bostadsbolagen?

- Ja, kapitaltillskott är inte samma sak som statligt stöd eftersom kommunen får agera som vilken privat ägare som helst. I de fall kommunen skjuter till kapital utan en plan om hur investeringen betalar sig på sikt måste kommunen dock förhålla sig till statsstödsreglerna och utforma eventuellt stöd i enlighet med dessa regler vilket kan förutsätta en anmälan till kommissionen.
- Får kommunen ge stöd till sitt bolag?
 - Ja, som har beskrivits i kapitlet om EU:s statsstödsregler finns det omfattande möjligheter att ge stöd inom ramen för EU:s statsstödsregler och detta är också tillåtet enligt allbolagen. Det förutsätter dock att reglerna följs.
- Hur ska vi kunna investera i den egna verksamheten när ägarna måste få sin utdelning?
 - Varken statsstödsreglerna eller affärsmässighet hindrar att överskott återinvesteras i verksamheten. Affärsmässighet innebär dock att investeringar och verksamheten i sig måste vara långsiktigt värdeskapande för företaget och dess ägare.

8.4 Affärsmässigt agerande på svaga bostadsmarknader

Detta avsnitt bygger på en text som hämtats från utkast till en rapport som professor Hans Lind har författat. De resonemang som förs i detta avsnitt är teoretiska och inte hämtade från utredningens kontakter med kommuner med svaga bostadsmarknader. Resonemangen illustrerar hur affärsmässiga överväganden kan göras och visar att det sällan är självklart vad som är affärsmässigt. Möjligheten att resonera om ett affärsmässigt agerande beträffande nedanstående exempel innebär inte att det kan uteslutas att kommissionen eller en domstol skulle göra en annan samlad bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

På en svag bostadsmarknad med svag efterfrågan är förutsättningarna att gå med överskott sämre än på en växande marknad med ökande efterfrågan. Detta innebär att en aktör som överväger att investera kräver högre avkastning på en svag marknad eftersom

riskerna med investeringen typiskt sett är större än på en stark marknad. En aktör som sedan tidigare är etablerad på en svag marknad kan vara begränsad av de lokala marknadsförutsättningarna, tidigare gjorda investeringar och möjligheterna att sälja verksamheten. På svaga bostadsmarknader finns normalt få presumtiva köpare och det kan därför vara svårt, även för en privat aktör, att dra sig ur en sådan marknad. Etablerade aktörer ställer därför andra avkastningskrav än presumtiva nyttillträdande investerare (om sådana alls finns). Kommunen ska utgå från de lokala förutsättningarna och agera på ett sätt som överensstämmer med andra affärsmässiga aktörer som befinner sig i en jämförbar situation. Situationen för bostadsföretag på svaga bostadsmarknader, där efterfrågan på bostäder långsiktigt förväntas sjunka till följd av att befolkningen förväntas minska är i många fall problematisk. Till följd av de demografiska förändringarna, med en allt större andel äldre invånare, pågår också en förskjutning av vilken typ av bostäder som behövs i dessa kommuner. I Sverige finns ett stort antal kommuner med vikande befolkningsunderlag. Enligt rapporten Svaga bostadsmarknader väntas en fortsatt koncentration av befolkningstillväxten till stora funktionella regioner och en fortsatt utarmning av de mindre arbetsmarknadsregionerna. Detta innebär att flertalet av de kommunala bostadsverksamheterna på dessa marknader kan behöva fortsätta anpassa sin verksamhet till en minskande efterfrågan och effektivisera sin verksamhet genom att minska sina drift- och underhållskostnader.

8.4.1 Beslut om hyra, drift- och underhållsinsatser

Nedanstående resonemang avser affärsmässiga överväganden om hyra, drift- och underhållsinsatser på svaga bostadsmarknader.

8.4.1.1 Hyressättning

När det gäller överväganden om hyressättningen antar vi att ett privat hyresbostadsföretag ägde majoriteten av bostadslägenheterna på en ort, på det sätt som allmännyttan ofta gör i mindre kommu-

ner. Det finns några studier som kan kasta visst ljus över hur ett sådant företag skulle agera. Bruner & Lind¹⁹ analyserar rivning av bostäder och pekar på att det kan vara rationellt för en fastighetsägare att riva i stället för att sänka hyran. Det kan också vara rationellt att ha en viss mängd vakanser om det skulle krävas stora hyressänkningar för att få allt uthyrt.

Ett enkelt räkneexempel kan illustrera tankegången. Anta att företaget har 200 lägenheter i ett område varav 40 står tomma. Antas vidare att det inte är några stora skillnader i driftskostnader för en uthyrd lägenhet och en tom lägenhet så handlar det enbart om att sätta hyran så att intäkterna maximeras. Om den rådande hyresnivån är 5 000 kronor per lägenhet så är företagets intäkter i dag $5\,000 \times 160 = 800\,000$ kronor per månad. Om det skulle krävas en hyressänkning till 3 750 kronor för att få allt uthyrt så skulle intäkterna uppgå till $3\,750 \times 200 = 750\,000$ kronor. Den högre hyran är mer lönsam för företaget även om den leder till vakanser.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det rationella att sänka hyran tills alla lägenheter är uthyrda så länge hyran täcker drift- och underhållskostnader. Annars är det även ur ett samhällsekonomiskt perspektiv rationellt att riva.

Ett affärsmässigt agerande i en situation som denna är att företaget tar ut en hyra som maximerar de totala intäkterna. Egentligen krävs här bedömningar från fall till fall men resultaten i Bruner & Lind pekade på att det kommunala företaget betedde sig som en privat monopolist skulle göra och inte agerade ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Ser vi vakanser och rivning av bostäder pekar det på att det kommunala bostadsföretaget agerar som ett stort privat företag skulle göra i en motsvarande situation.

Finns det ett dominerande företag på marknaden men även flera mindre företag så kommer det dominerande företaget att sätta hyran utifrån en helhetsbild av marknaden. Man inser att de mindre företagen sedan kommer att lägga sin hyra något under det stora företaget och slipper på det sättet vakanser i sitt bestånd. Det lönar sig dock inte för det stora företaget att dra igång ett priskrig med

¹⁹ Bruner, F & Lind H (1999) Rivning av hyreshus: En fallstudie av företagsekonomiska och samhällsekonomiska effekter. Svenska Kommunförbundet, 1999.

dessa små företag. I Lind (2001)²⁰ beskrivs några oligopolmodeller av denna typ som förefaller relevant för den aktuella typen av marknaden.

Det finns alltså anledning att utgå från att de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen agerar som ett stort privat företag skulle göra i motsvarande situation. De aktuella forskningsrapporterna avser förhållandena innan företagen fick till lagstadgad uppgift att agera enligt affärsmässiga principer men det är rimligt att anta att den nya lagstiftningen inte har förändrat den bilden.

8.4.1.2 Skötsel av fastigheterna

Vi kan se tillämpningen av affärsmässiga principer vid skötsel av fastigheter som bestående av två delfrågor även om det finns beroendeförhållanden mellan dem. Den första är vilken kvalitet man ska ha på den produkt som man säljer och den andra är att leverera denna kvalitet till lägsta möjliga kostnad. På båda dessa punkter kan man tänka sig att ett kommunalt företag innan lagkravet om affärsmässighet infördes arbetade på ett sätt som inte var affärsmässigt.

När det gäller den första punkten kan man tänka sig att det kommunala företaget vidtar underhållsåtgärder som egentligen inte är lönsamma men som företaget känner att man ändå måste göra för ett det är i linje med ägardirektiv eller mer eller mindre explicita politiska signaler. Man gör i praktiken investeringar som inte ger rimlig ekonomisk avkastning. Muyingo (2009)²¹ redovisar resultat som pekar på att detta kan vara fallet.

När det gäller den andra punkten kan man tänka sig att företaget av sysselsättningsmässiga skäl behåller personal fastän företaget egentligen skulle kunna minska sin personalstyrka eller pressa kostnaderna vid en given standard genom att anlita privata entreprenörer.

²⁰ Lind H (2001) Vad händer med hyrorna om det blir mer konkurrens på bostadshyresmarknaden? En analys utifrån modern konkurrensforskning. Rapport Inst. f. Fastigheter och Byggande, KTH.

²¹ Muyingo H. (2009) Property Maintenance – Concepts and determinants. Licentiatuppsats. Inst. f. Fastigheter och Byggande. KTH.

Var något av detta fallet innebär allbolagens krav på affärsmässighet att företaget eller kommunen har behövt se över sitt agerande. När det gäller drift- och underhållsinsatser och krav på lönsamhet finns ingen skillnad mellan företag på vikande och expanderande marknader (se Lind & Lundström 2011 kapitel 6)²². På en vikande marknad är det dock färre insatser som är lönsamma och det mest lönsamma kan vara att i stora delar av beståndet lappa och laga och enbart göra minimalt akut underhåll för att sedan riva om några år när större insatser är tekniskt oundvikliga.

Om det är så att det kommunala företaget levererar en kvalitet som de inte kan ta betalt för så kan privata företag på orten komma att missgynnas. En konkurrent erbjuder då en bättre produkt till ett pris som inte speglar kostnaderna för att producera denna kvalitet.

8.4.1.3 Marknadsmässiga borgensavgifter i kommuner med vikande marknader

Vad som är en marknadsmässig borgensavgift för befintliga lån ska bedömas utifrån situationen när borgen gavs. Om borgen tidigare bedömdes som relativt riskfri ska borgensavgiften vara låg även om marknaden sedan förändras och framstår som mer riskfylld. Nedan diskuteras vad som är marknadsmässigt agerande i en situation där ett sådant lån ska läggas om efter det att situationen förändrats.

För att göra resonemanget lite mer konkret kan vi tänka oss att det finns ett stort kapitalstarkt moderbolag som äger ett dotterbolag med fastigheter på en vikande marknad. Moderbolaget antas ha gått i borgen för lån som dotterbolaget tagit upp. För att få ett rättvisande resultat i dotterbolaget så tar moderbolaget en marknadsmässig borgensavgift av sitt dotterbolag. Låt oss tänka oss ett dotterbolag som när lånet ska läggas om har fastigheter som är bokförda till ett marknadsvärde på 105 och har ett lån på 100. (Fallet att marknadsvärdet är lägre än lånet behandlas nedan.) Företaget har betalat en borgensavgift på 0,4 procent eftersom risken bedömdes som liten, och antas med denna låga borgensavgift ha ett positivt kassaflöde på 3 efter att räntor och amorteringar är betalda.

²² Lind H & Lundström S, 2011 Hur ett affärsmässigt bostadsföretag agerar. Rapport 2011:1. Inst. f. Fastigheter och Byggnad, KTH.

Vi tänker oss nu att dotterbolaget vill förnya sitt lån på 100 och enligt antagandena ovan har man ett kassaflöde som gör att man kan fortsätta att betala ränta, amortering (som vi antar motsvarar avskrivningarna) och en borgensavgift på 0,4 procent. Låt oss nu anta att situationen förändrats och att marknaden bedöms som mer riskfylld och att den marknadsmässiga borgensavgiften är fem procent högre än den gamla avgiften. Om någon kapitalstark aktör vid denna tidpunkt skulle gå i borgen för ett lån skulle det alltså sänka räntan med fem procent, och då ska borgensavgiften vara fem procent för att det inte ska vara stöd från moderbolaget.

Problemet är emellertid att dotterbolagets kassaflöde inte är så stort att det kan betala fem procent mer i borgensavgift utan att redovisa förlust. Dotterbolaget kan helt enkelt inte betala räkningarna på borgensavgiften som kommer varje månad från moderbolaget.

I detta läge har moderbolaget åtminstone två alternativ:

1. Att sälja bolaget eller försätta bolaget i konkurs eftersom det inte kan betala en marknadsmässig borgensavgift på det omlagda lånet.
2. Återgå till den gamla borgensavgiften.

Ett privat vinstinriktat moderbolag skulle i denna situation välja det alternativ som ger störst nuvärde. Därmed måste vi se närmare på de båda alternativen ur ett strikt ekonomiskt perspektiv.

Alternativ 1 – Sälja bolaget eller försätta bolaget i konkurs

Vi antar att det inte finns några skulder utöver det lån som moderbolaget gått i borgen för. Att bedöma priset på ett relativt stort fastighetsbestånd på en vikande marknad är inte lätt. Har säljaren tur dyker det upp företag som är villiga att betala relativt bra, men det kan man inte vara säker på. Bolaget gör bedömningen att om man verkligen vill sälja relativt snabbt finns en betydande risk att priset inte blir mer än 95 och att bolaget därmed måste ge fem till banken eftersom försäljningsintäkterna inte räcker till att betala hela lånet. Det förväntade ekonomiska resultatet i alternativ ett blir med dessa antaganden en förlust på fem.

Om bolaget sätts i konkurs och fastigheten sedan säljs på den öppna marknaden av konkursförvaltaren blir det exakt samma resultat.

Alternativ 2 – Återgå till den ursprungliga borgensavgiften

Om moderbolaget behåller den lägre borgensavgiften kan bolaget rulla vidare och generera ett positivt kassaflöde till moderbolaget på 0,4 procent i borgensavgift och tre i vinst. Antar vi att om tio år är lånen betalda och husen rasar ihop och marken är värdelös så innebär detta alternativ vid ett avkastningskrav på åtta procent ett positivt nuvärde på 23. Slutsatsen är att i en situation där marknadsvärdet på beståndet är osäkert och sådant att det finns risk att moderbolaget får stå för en del av lånet så kommer moderbolaget rationellt välja att inte höja borgensavgiften så länge bolaget genererar ett positivt kassaflöde efter att ränta och amortering är betalda till banken. Det finns naturligtvis utrymme att höja borgensavgiften något men för ett privat moderbolag spelar det rimligen ingen roll (om vi bortser från eventuella skatteeffekter) om pengar går till moderbolaget i form av borgensavgifter eller i form av vinstutdelning. Dessa resonemang pekar på att det är en stor skillnad i en situation där man redan gått i borgen för ett lån, och en situation med ett helt nytt lån. Det är korrekt att företaget i den senare situationen skulle begära en hög borgensavgift, men det är inte självklart att företaget skulle göra det när det handlar om att lägga om ett gammalt lån och en högre borgensavgift riskerar att leda till att bolaget går i konkurs. Det handlar helt enkelt om att analysera vilket alternativ som ger det bästa ekonomiska resultatet för moderbolaget.

8.4.2 Effekter via balansräkningen

När det gäller hur balansräkningen påverkas kan det ifrågasättas om balansräkningen har så mycket med kravet på affärsmässighet att göra. Balansräkningen ska spegla tillgångarnas värde på ett korrekt sätt. Vi utgår från följande teoretiska situation.

På en vikande bostadsmarknad sjunker fastighetsvärdena så mycket att bolagets tillgångar, som vi antar enbart består av fastig-

heterna, är mindre värda än de lån som företaget har. För att få en tydligare bild kan vi resonera utifrån ett enkelt räkneexempel.

Balansräkning före värdetförändringen:

Tillgångar – fastighet 1 300

Skulder – lån 1 000

Eget kapital 300

Balansräkning efter värdetförändringen:

Tillgångar – fastighet 910 (se nedan)

Skulder – lån 1 000

Eget kapital -90

Resultaträkningen:

Driftnetto utifrån ett antagande om att marknaden

ursprungligen hade en direktavkastning på 7 procent = 91.²³

Om amorteringen antas vara 50 (20 år kvar) och räntan 40 (4 procent) ger exemplet ett positivt kassaflöde på 1.

Sen antar vi alltså att mer pessimistiska utsikter för marknaden gör att direktavkastningskravet bedöms behöva vara 10 procent. Marknadsvärdet är därmed $91/0,1 = 910$.²⁴

8.4.2.1 Behov av nedskrivning

När det gäller behovet av nedskrivningar resonerar vi utifrån ett antagande om att bolaget formellt är likvidationspliktigt eftersom det saknas eget kapital och skulderna överstiger tillgångarnas värde. Om vi nu återgår till att tänka i termer av ett moderbolag och ett dotterbolag och antar att moderbolaget gått i borgen för dotterbolagets lån finns det två alternativ.

Ett alternativ är att sälja bolaget vilket i den aktuella situationen leder till en förlust på 90 om försäljningsintäkten visar sig motsvara det bedömda marknadsvärdet (lån på 1 000 minus 910 i intäkt från försäljningen).

²³ Om värdet är 1 300 och marknaden har ett direktavkastningskrav på 7 procent så måste driftnettot vara: $1\,300 \times 0,07 = 91$.

²⁴ Marknadsvärdet blir nu driftnettot dividerat med det nya högre direktavkastningskravet, dvs. $91/0,1 = 910$.

Ett annat alternativ är att moderbolaget skjuter till pengar till bolaget så att tillgångarna blir större än skulderna. Låt oss anta att man skjuter till 100 så att det finns tio i eget kapital. Dessa 100 behövs dock inte i dotterbolagets löpande verksamhet utan kan placeras och ge en viss avkastning som vi kan anta delas ut till moderbolaget.

När bolaget ska beräkna vad detta alternativ kostar företaget måste två överväganden göras. För det första hur den löpande avkastningen på de 100 som överförs till bolaget utvecklas jämfört med vad man annars skulle ha fått för avkastning. För det andra om moderbolaget med tiden kan förväntas få tillbaka de 100 som överförs till bolaget.

Det finns inga enkla svar på dessa frågor. Moderbolaget kan ha placerat en del pengar i statsobligationer för att ha som reserv och att man nu helt enkelt överför sådana till ett belopp av 100 till dotterbolaget. På pappret blir det därför samma kassaflöde oavsett om tillgången ligger i moderbolaget eller i dotterbolaget. Merkostnaden för moderbolaget av att skjuta till kapital blir 0.

Det avgörande är vad som händer i framtiden. På en rationell marknad speglar priserna all tillgänglig information och priset kan lika gärna gå upp som ner när det kommer ny information. Bortsett från prisändringar som handlar om att beståndet åldras så finns det ingen möjlighet att förutsäga prisutvecklingen. Har moderbolaget tur faller inte värdena mer och företaget behöver inte skjuta till mer kapital och – med antagandena ovan – så får man tillbaka obligationen när beståndets livslängd är slut och alla lånen amorteras. Bedömer företaget detta som sannolikt så är det rationellt att skjuta till kapital, låta dotterbolaget placera detta och sedan ta avkastningen från kapitalet som utdelning eftersom man undviker förlusten på 90 som skulle vara resultatet av att sälja beståndet direkt.

8.4.2.2 Slutsats om affärsmässiga kapitaltillskott vid nedskrivning av tillgångars värde

Resonemangen ovan pekar på att det i vissa fall kan vara rationellt att skjuta till kapital för att undvika att ett företag likvideras i en situation där fastigheternas värde fallit men företaget har ett positivt kassaflöde. Det handlar om bedömningar men det förefaller

inte osannolikt att en privat aktör skjutit till pengar i en situation som den som skissats ovan.

8.5 Slutsats

Affärsmässiga principer ska tolkas utifrån hur marknadsmässighet bedöms vid en prövning avseende tillämpningen av EU:s statsstödsregler. Med affärsmässighet i EU-rättslig mening avses hur privata företag skulle ha agerat i en viss situation. Det innebär att det företagsekonomiskt rationella också kan anses affärsmässigt. Affärsmässighet i EU-rättslig mening innebär inte en reglering av avkastningsnivån på investeringar på lokala bostadsmarknader i Sverige. Affärsmässighet är i själva verket motsatsen till ett reglerat förhållningssätt och lämnar utrymme för olika bedömningar.

Affärsmässigt agerande på en vikande marknad är svårare att formulera i termer av avkastningskrav på verksamheten som helhet eftersom vikande marknader och fallande fastighetsvärden kan göra det omöjligt att nå sådana mål. Affärsmässigheten får i stället bedömas genom att se på de enskilda beslut som företaget måste fatta rörande hyressättning, driftskostnader och underhållsinsatser. På var och en av dessa punkter bör företaget kunna visa att man gör det som ett långsiktigt privat företag skulle göra. Motsvarande överväganden kan göras avseende om det är motiverat för en kommun som ägare att skjuta till kapital. Leder ett sådant kapitaltillskott till högre eller lägre värde jämfört med om ett tillskott inte görs?

Affärsmässiga principer lämnar utrymme för många typer av affärsmässiga överväganden. Eftersom affärsmässiga principer ska motsvara marknadsmässighet i statsstödsrättslig mening bör kommuner och kommunala bostadsverksamheter dokumentera sina överväganden så att dessa kan åberopas om affärsmässigheten ifrågasätts.

9 Kommunernas förutsättningar att säkerställa tillgången till ett bostadsutbud av god kvalitet

9.1 Inledning

Vi inleder detta kapitel med att sammanfatta problemen på bostadsmarknaden utifrån bostadsmarknadens funktionssätt. Därefter redovisar vi våra överväganden om de rättsliga förutsättningarna för kommunalt beslutade och finansierade marknadskompletterande åtgärder. Förslag avseende omstrukturering och ordnad avveckling samt bostadsförsörjningen på svaga bostadsmarknader behandlar vi i kapitel 10. Resonemangen i detta kapitel om kommunernas befogenhet och förutsättningarna för EU-rättsligt godtagbart stöd har dock även betydelse för våra överväganden om stöd till bostadsverksamheter på svaga bostadsmarknader. Vi lägger tyngdpunkten på de EU-rättsliga aspekterna av det allmännas roll på bostadsmarknaden.

Vi använder begreppet behov för vad vi uppfattar som en politiskt önskvärd bostadssituation medan begreppet efterfrågan avser den faktiska betalningsviljan för olika typer av bostäder. Med kommunala bostadsverksamheter avses allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och bostadsverksamheter som bedrivs av en kommunal nämnd eller av en kommunal verksamhetsstiftelse.

9.2 Problembeskrivning

Den övergripande slutsatsen utifrån de rapporter vi tagit del av och det underlag om bostadsmarknadens funktionssätt som vi sammanfattat i kapitel 4 är att mer bostäder, i synnerhet hyresrätter, behövs.

Orsaken till situationen är dock omdebatterad och lösningarna likaså.

Utbud och efterfrågan av bostäder är en marknad. Vad marknaden åstadkommer beror på de förutsättningar och incitament som finns på den aktuella marknaden. Företag och konsumenter, köpare och säljare kan förväntas agera rationellt utifrån de incitament som finns på en given marknad. Bostadsmarknaderna bedöms vara starkt kopplade till de s.k. arbetsmarknadsregionerna (LA-region) som speglar pendlingsmönster även över kommungränserna. Det ställer krav på kommunerna att beakta ett större område än den egna kommunen när bostadsutbudet och efterfrågan samt behovet analyseras.

9.2.1 Förutsättningarna för nybyggnation och svaga grupper på bostadsmarknaden

Vår bedömning: Ökad bostadsproduktion kan skapa flyttkedjor som löser vissa bostadsbehov men marknaden kan inte i sig förväntas lösa bostadsbehoven för de svagaste grupperna och för de hushåll som bor på de svagaste marknaderna.

Nybyggnation av bostäder är dyrt. Hushåll med lägre inkomster har därför inte råd att betala den hyra eller möjlighet att ta de banklån som krävs för att hyra eller köpa en nybyggd bostad. Samtidigt har vi inget litet bostadsutbud i Sverige i jämförelse med andra nordiska länder. Trots lägre byggtakt på senare år än andra nordiska länder finns det ungefär lika mycket bostäder i förhållande till befolkningen på den svenska bostadsmarknaden som i andra nordiska länder. Bostadspriserna och bostadsköerna har dock ökat. Antalet hemlösa och antalet s.k. sociala kontrakt har också ökat från en med internationella mått mätt låg nivå.

På bostadsmarknader där det finns goda möjligheter för de boende att pendla till ett arbete är egnahem (villor) och bostadsrätter i många fall så eftertraktade att priset hindrar grupper i samhället med lägre inkomster från att efterfråga dessa bostäder.

Äldre hyresrätter kännetecknas av väsentligt lägre hyror än de hyror som normalt krävs för att finansiera nyproduktion av hyresrätter och som därför är vanliga i nybyggda hyresbostadsfastig-

heter. Det innebär att det ofta är stor skillnad mellan hyran i det äldre beståndet av hyresrätter och hyran i en nybyggd hyresbostadsfastighet. Även om det finns ett förhållandevis stort utbud av hyresrätter med hyror som de flesta i samhället kan efterfråga är bostadsköerna långa till dessa hyresrätter. Inkomstsvaga grupper utestängs i viss utsträckning även från möjligheten att efterfråga hyresrätter med lägre hyror genom olika typer av ekonomiska krav som hyresvärden ställer på blivande hyresgäster och genom de långa bostadsköerna.

När mer betalningsstarka hushåll flyttar till nybyggda dyrare bostäder kan relativt sett billigare lägenheter frigöras. Ökad bostadsproduktion kan alltså även komma mer betalningssvaga grupper till del genom att billigare hyresrätter eller andra bostäder kan hyras ut eller säljas på marknaden. De svagaste grupperna har ofta varken kötid eller ekonomiska förutsättningar att efterfråga sådana bostäder som tillgängliggörs.

9.2.2 Marknader med svag efterfrågan

Vår bedömning: På marknader med låg efterfrågan är värdet av en nybyggd bostad lågt vilket förhindrar nyproduktion. Detta är inte en effektivitetsbrist i marknadens funktionssätt.

I stora delar av Sverige är det inte lönsamt att bygga bostäder eftersom efterfrågan inte är så stor att marknadspriset för ett nybyggt bostadshus överstiger vad det kostar att bygga huset. En bostadsfastighet är normalt en kostsam investering och det måste finnas en långsiktig efterfrågan på fastigheten för att det ska vara lönsamt att bygga den. På avfolkningsorter eller på orter med få arbetstillfällen saknas i vissa fall den framtidstro som krävs för att privata aktörer ska vara beredda att investera i nya bostäder. Samtidigt innebär en begränsad efterfrågan att det finns förhållandevis billiga bostäder att tillgå. Egnahem och bostadsrätter har ett lågt värde på dessa marknader och det är alltså normalt sett relativt enkelt att etablera sig på bostadsmarknaden. Det faktum att priserna på dessa marknader motsvarar efterfrågan är ingen effektivitetsbrist i marknadens funktionssätt. Av fördelningspolitiska skäl, dvs. i sammanhanget

regionalpolitiska skäl, skulle ett ökat offentligt åtaganden kunna motiveras. Någon sådan analys har vi dock inte gjort.

Även på svagare marknader kan det finnas bostadsbehov som inte tillgodoses. Enligt kommunernas svar på bostadsmarknadsenkäten är det ofta fråga om att det befintliga utbudet av hyresrätter inte är tillräckligt centralt beläget eller att det inte är byggt på ett sätt som gör att bostäderna är tillgängliga för äldre personer. Vi överväger hur sådana åtgärder kan utformas i kapitel 10 och kapitel 11.

9.2.3 Vill kommunerna ge stöd och hur ser kommunernas bostadsverksamheter på behovet?

Vi har försökt att identifiera vilka åtgärder som kommuner vill vidta men som hindras av EU-rättsliga bestämmelser. Nedan redogör vi för de förslag vi tagit del av och de utredningsåtgärder som vi vidtagit i detta avseende.

Vi har tagit del av Sveriges Kommuner och Landstings programberednings förslag, Riksrevisionens rapport om boende för äldre på svaga bostadsmarknader och de förslag som kommuner framfört till Riksrevisionen. Därutöver har vi besökt ett antal kommuner och genomfört telefonintervjuer med ytterligare ett antal kommuner. Slutligen har vi låtit ett undersökningsföretag göra telefonintervjuer med företrädare för alla Sveriges kommuner och med företrädare för kommunala bostadsverksamheter i de kommuner som enligt våra överväganden i kapitel 7 hade en svag bostadsmarknad 2012.

9.2.3.1 Sveriges Kommuner och Landstings förslag

Sveriges Kommuner och Landsting har haft en programberedning för bostadsbyggande som presenterade sina slutsatser våren 2014. I slutrapporten föreslog de att regeringen skulle vidta följande åtgärder:

- Ta initiativ till utredning och överläggningar om bostadspolitiska styrmedel för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden.
- Se över och ändra hyresgarantiernas utformning så att fler kan komma ifråga för dessa.

- Öka möjligheterna för hushåll att efterfråga hyresbostäder, bland annat genom att se över bostadsbidragssystemet.
- Ett förmånligt, subventionerat bosparande för unga.
- Produktionsstöd/subventioner till byggande av studentbostäder, som utgör en speciell kategori bostäder för en grupp med låga inkomster.
- Göra en framställning till EU-kommissionen med syfte att ge kommuner i delar av landet med en svag bostadsmarknad möjlighet att stödja sina allmännyttiga bostadsföretag.

Samtliga förslag skulle kunna behandlas av vår utredning inom ramen för våra direktiv, eftersom de berör stimulanser av både marknadens utbuds- och efterfrågesida. Eftersom de fokuserar på statliga insatser blir de dock bara aktuella om vi identifierar behov av något visst marknadskompletterande stöd som kommunerna inte kan finansiera.

9.2.3.2 Önskemål framförda till Riksrevisionen

Riksrevisionen har granskat de statliga insatserna för att möjliggöra för kommuner på avfolkningsorter att ta sitt bostadsförsörjningsansvar för äldre. I granskningsrapporten nämns tre olika typer av statliga insatser som kommunerna efterfrågat.¹

1. Generellt byggkostnadssänkande stöd till byggande eller förmånlig finansiering för att kunna sänka hyresnivån; slopande av byggmoms och liknande.
2. Tillgänglighetsanpassning av befintliga fastigheter genom hissbidrag eller bredare tillgänglighetsstöd där hissinstallation är en del.
3. Anpassa det nuvarande investeringsstödet så att det täcker en större bidragsdel eller blir mer flexibelt i förhållande till de boendes ålder.

¹ Riksrevisionens rapport RIR 2014:2, Bostäder för äldre i avfolkningsorter, s. 42.

Förslagen som Riksrevisionen fick från kommunerna avser också statliga insatser även om förslagen speglar de tillfrågade kommunernas problem att finansiera investeringar i bostäder.

9.2.3.3 Göteborgs kommuns rapport om ett socialt blandat boende

Göteborgs kommun presenterade i juni 2012 en rapport om ett socialt blandat boende.² Rapporten pekar på vissa behov och kommer med vissa förslag som återges nedan.

Enligt rapporten är det lika viktigt att fokusera på att möjliggöra för mindre resursstarka grupper att bo i områden med resursstarka invånare som att arbeta med de områden som i dag kännetecknas av en hög andel låginkomsttagare. Den traditionella svenska politiken mot segregation i form av tillhandahållandet av olika upplåtelseformer fungerar inte längre eftersom hyresrätterna har blivit så dyra att de inte längre erbjuder möjlighet för låginkomsttagare att flytta in i nybyggda attraktiva områden. Rapporten pekar på två mål med bostadsförsörjningen när det gäller individer med små resurser, dels tillgång till ett boende de har råd med, dels deras möjlighet att bo tillsammans med mer resursstarka grupper i samhället. Rapporten fokuserar på hyresrätter som låginkomsttagare har råd med ("Affordable Housing"). Genom att erbjuda en social blandning i bostadsområden kan den sociala sammanhållningen i samhället stärkas och risken för motsättningar mellan olika grupper minskar.

Målen med de europeiska bostadslösningar rapportförfattarna undersökt är inte produktion av storskaliga bostadsområden utan social blandning med olika upplåtelseformer, småskaliga projekt med olika arkitektonisk utformning och god design som leder till att "social housing" inte ska förknippas med dålig standard eller sämre kvalitet. Enligt rapporten är avsikten med stöd till "social housing" att hyran ska ligga under marknadshyran i det övriga bostadsbeståndet. Genomsnittshyran för "social housing" ligger på en viss nivå i förhållande till marknadshyran. Enligt rapporten är

² Ett socialt blandat boende i Göteborg – En kunskapsöversikt om bostäder för låginkomsttagare och socialt blandade boenden i Europa och möjligheterna att finna nya verktyg i Göteborg, Göteborgs kommun 2012.

den 81 procent av marknadshyran i Österrike, 43,5 procent av marknadshyran i Belgien, 67,5 procent av marknadshyran i Frankrike och 77,6 procent av marknadshyran i Tyskland. Den reducerade hyran kombineras ofta med möjligheter till bostadsbidrag. I rapporten konstateras även att det är svårt att ta reda på hur stort stöd som verkligen ges till dessa verksamheter i andra medlemsstater men att det rör sig om stora ekonomiska åtaganden från stat, region och kommun. En indirekt stödform som behandlas i rapporten är lagstiftning som gör det möjligt att i samband med exploateringsavtal kräva att en viss andel av beståndet eller investeringarna går till "social housing". Sådana lösningar finns bl.a. i Tyskland, England och Belgien.

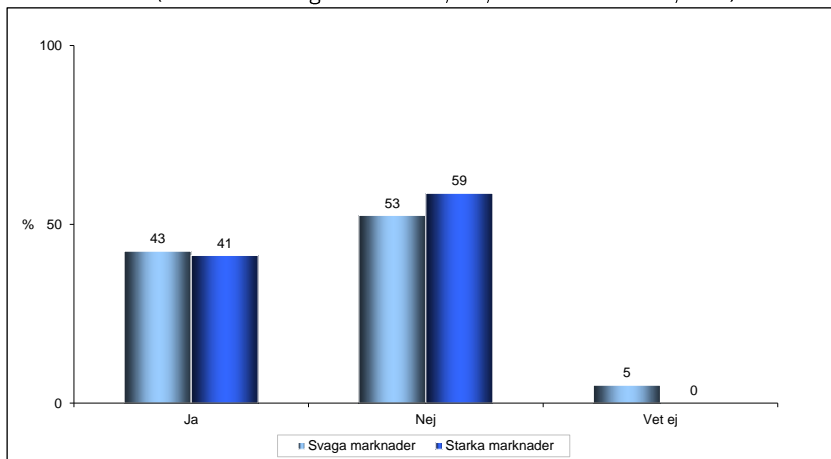
I Tyskland är en bostads status som "social housing" begränsad i tid vilket löser ett annat problem, dvs. att specialdestinerat boende med tiden tas upp av individer som inte längre är i behov av stödåtgärder. Därefter ställs i rapporten frågan om Göteborgs allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag skulle kunna erbjuda en del av nyproduktionen till lägre hyra för hushåll med låga inkomster? För det fall det inte är möjligt ställs i rapporten frågan om det kan ske genom icke-vinstdrivande privata organisationer. I rapporten föreslås inkomstprövat tillträde till lägenheter med subventionerad hyra som skulle vara insprängda i nybyggda hyresbostadsfastigheter.

9.2.3.4 Vidtagna utredningsåtgärder

Vi har låtit utföra telefonintervjuer med kommunstyrelsens ordförande och försökt nå samtliga kommuner. Vi har även låtit utföra telefonintervjuer där vi sökt den verkställande direktören för den kommunala bostadsverksamheten i de 105 kommuner som bedömts ha haft en svag bostadsmarknad 2012. Svaren från såväl politiker som företagsledningen visar att många, om än bara en mindre del, av kommuner och kommunala bostadsverksamheter tror att det skulle behövas någon form av avsteg från affärsmässiga principer för att säkerställa bostadsförsörjningen på orten.

Figur 9.1 Innebär allbolagens krav på att de kommunala bostadsbolagen ska drivas enligt affärsmässiga principer ett hinder för kommunen att ta sitt ansvar för bostadsförsörjningen?

(Antal svar: Svaga marknader, 80; Starka marknader, 121)



Källa: Markörs telefonintervjuer.

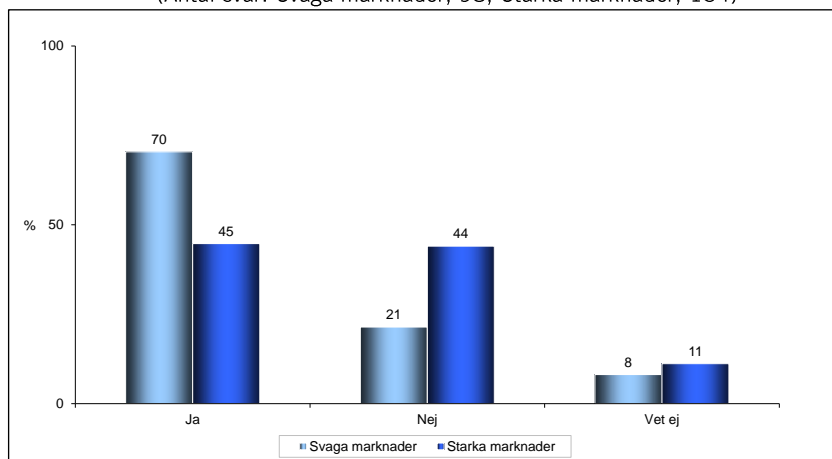
Ungefär 40 procent av de tillfrågade kommunstyrelseordförandena anser att affärsmässiga principer kan hindra bostadsförsörjningen. Det är intressant att se att det inte är någon större skillnad mellan svaren från kommuner med starka bostadsmarknader och svaren från kommuner med svaga bostadsmarknader.

Det blev dock en tydligare skillnad mellan svaga och starkare bostadsmarknader när frågan kopplades till begreppet avkastningskrav. Nästan hälften av kommunstyrelseordförandena på svaga bostadsmarknader såg ett behov av lägre avkastningskrav medan endast 30 procent av kommunstyrelseordförandena i övriga kommuner såg ett problem kopplat till avkastningskraven.

De tillfrågade kommunpolitikerna på svaga bostadsmarknader upplever ett behov av åtgärder för att främja svaga grupperns tillgång till bostäder.

Figur 9.2 Finns det behov av kommunala stöd eller andra åtgärder som kan hindras av EU-rätten när det gäller att främja tillgången till bostäder för vissa grupper, exempelvis ekonomiskt svaga grupper eller äldre?

(Antal svar: Svaga marknader, 98; Starka marknader, 134)



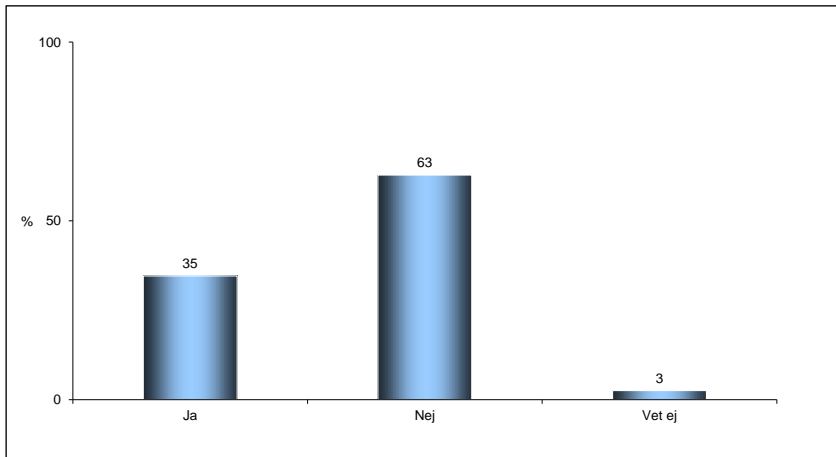
Källa: Markörs telefonintervjuer

Samtidigt är det intressant att jämföra kommunpolitikernas ovan redovisade svar med de verkställande direktörernas svar på frågan om affärsmässiga principer hindrar företaget att tillhandahålla bostäder till svaga grupper. Enligt figur 9.3 är det 35 procent av de allmännyttiga bostadsbolagen på svaga marknader som anser att drift av verksamheten enligt affärsmässiga principer hindrar företaget att tillhandahålla bostäder till svaga grupper. Möjligen kan det kopplas till att det på många svaga bostadsmarknader inte saknas billiga bostäder eller till att det finns ett överutbud av bostäder som kan hyras ut till en reducerad hyra utan att orsaka ytterligare kostnader.

Av uppgifterna om de boendes köpkraft i avsnitt 4.5.2.1 och avsnitt 4.3.2 framgår att de som redan bor i hyresrätter på svaga bostadsmarknader i större utsträckning än de boende i hyresrätter på starkare marknader, respektive de boende i andra upplåtelseformer är hushåll med låg köpkraft vilket skulle kunna tyda på att dessa bolag redan i viss utsträckning har en sådan roll.

Figur 9.3 Innebär de affärsmässiga principerna ett hinder när det gäller förutsättningarna att tillhandahålla bostäder för personer som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden?

(Antal svar 78)

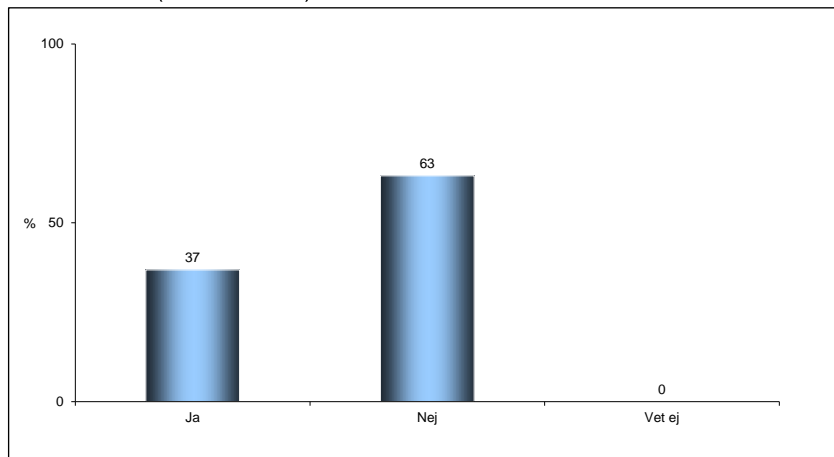


Källa: Markörs telefonintervjuer

De ansvariga för kommunala bostadsverksamheter som bedrivs i stiftelseform svarar på samma sätt som de verkställande direktörerna för bostadsaktiebolagen när det gäller om EU-rätten kan hindra bostadsförsörjning för svaga grupper.

Figur 9.4 Innebär EU-rättens anmälningskrav avseende statligt stöd ett hinder när det gäller förutsättningarna att tillhandahålla bostäder för personer som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden?

(Antal svar: 19)

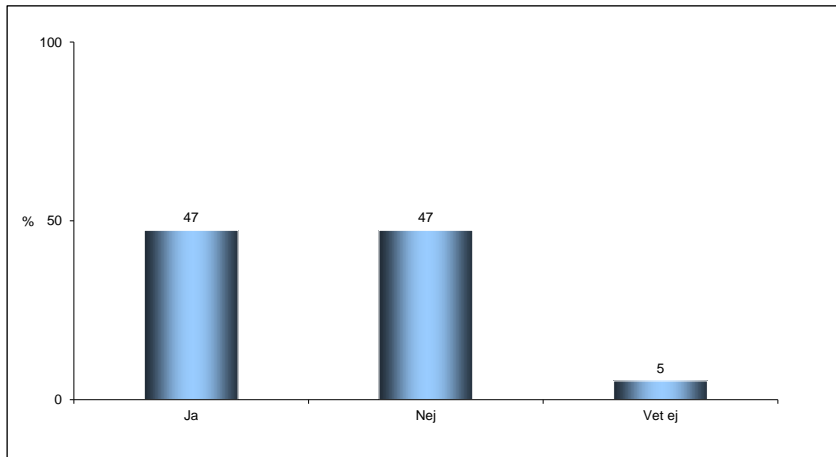


Källa: Markörs telefonintervjuer

En större andel, hälften, av de tillfrågade företrädarna för de stiftelser som är verksamma på svaga bostadsmarknader såg ett behov av att det lämnades anmälningspliktigt stöd för att säkerställa bostadsförsörjningen.

Figur 9.5 Hindrar EU-rättens anmälningskrav avseende statligt stöd stiftelsen från att utföra åtgärder som är nödvändiga för bostadsförsörjningen?

(Antal svar: 19)



Källa: Markörs telefonintervjuer

9.2.3.5 Vår analys av svaren från kommuner och bostadsverksamheter

Av svaren vi tagit del av framgår att det finns många kommunpolitiker som ser ett behov av stöd till svaga grupper. Vissa av de tillfrågade kommunstyrelseordförandena vill också rikta bostadspolitiska åtgärder för att tillhandahålla billigare bostäder för vissa grupper. Av de öppna svaren framgår dock att det är en mer vanlig uppfattning att kommunpolitiker anser att subventionerade kategoriboenden bör undvikas. Det är oklart om den ena åsikten utesluter den andra eller om subventionerade bostäder för vissa grupper efterfrågas så länge de inte kan betraktas som kategoriboenden.

När det gäller frågan om politikerna ser ett behov av att stöd i EU-rättslig mening ges till företag på bostadsmarknaden kan den illustreras av svar från två olika ansvariga kommunpolitiker:

Både ja och nej. Att bara driva bolaget enligt affärsmässiga principer fungerar hur bra som helst. Det är när man vill bygga nytt som problemen kommer. Då finns det inte någon affärsmässig sida att ta till, för

de som står i vår bostadskö är mindre bemedlade och det är svårt att ta ut de hyrorna som vi skulle behöva enligt allbolagen.³

I det andra exemplet på hur en kommunstyrelseordförande beskriver problemet med bostadsmarknaden sägs följande.

Det viktigaste för stunden är problemet med hur vi ska finansiera bostadsproduktionen. På många marknader utanför de största städerna är det så att marknadspriset för flerfamiljshus med god marginal understiger produktionskostnaderna. För de privata blir det då svårt att få låna i bank och om vi i kommunen vill bygga nytt är det vanligt att vi når lånetaket. Det finns ett behov av nya bostäder, men marknaden klarar inte av att bygga dem. Kommunen måste bygga men vi klarar det inte heller.⁴

Med lånetaket avser den citerade kommunrepresentanten troligen gränsen för kommunens upplåningsförmåga som Kommuninvest tillämpar.⁵ Ett konkret exempel på önskemål kopplade till taket för kommunens upplåningsförmåga gavs när vi vid vårt besök i Pajala kommun fick höra att statliga garantier efterfrågades för att möjliggöra ytterligare satsningar eftersom kommunen hade nått taket för den egna upplåningen.⁶ Vilket behov av nya bostäder som det är fråga om i det fallet utvecklas dock inte även om det är klart för oss att kommunernas kostnader även avser infrastruktur och som följer av samhällsbyggnad.

Av de öppna svaren i övrigt går det att utläsa att kommunpolitikerna i huvudsak betraktar problemet som ett finansiellt problem och bara i begränsad utsträckning som ett rättsligt problem. Finansieringsproblematiken som vissa kommunpolitiker beskriver illustreras också av en skrivelse som Sveriges Kommuner och Landsting skickat till regeringen med önskemål om en utredning om de finansiella förutsättningarna för bostadsproduktion.⁷

³ Citat från en kommunstyrelseordförande på en starkare bostadsmarknad vid telefonintervju.

⁴ Citat från en kommunstyrelseordförande som undersökningsföretaget Markör intervjuat.

⁵ Se vidare om Kommuninvest i avsnitt 10.6.

⁶ Möte den 2 april 2014 med Pajala kommun och kommunens allmännyttiga bostadsbolag.

⁷ Hemställan från Sveriges Kommuner och Landsting till regeringen den 13 juni 2014, dnr. 14/2139.

9.2.3.6 Våra möten med kommuner och företrädare för bostadsverksamheter

De flesta kommuner vi träffat menar att det går att förena affärsmässiga principer med en fungerande bostadsförsörjning. De vi talat med menar att de varit affärsmässiga redan tidigare och att verksamheten ger avkastning. En kommun menar dock att avkastningskrav och borgensavgifter innebär ett verkligt problem för verksamheten eftersom det försvårar eller hindrar underhåll och investeringar.

Några kommuner önskar att staten avlastar kommunen från risken som är förknippad med att skjuta till det kapital som behövs för verksamheten. De bostadsverksamheter som inte fick kapitaltillskott ville investera i nya bostäder men hade även andra kostnader såväl i bostadsverksamheten som avseende den kommunala förvaltningen i stort som begränsade de finansiella möjligheterna att även finansiera nybyggnation i bostadsverksamheten.

Andra kommuner beskriver att de inte kan göra nyinvesteringar eftersom hyresbetalningsförmågan eller i något fall hyresbetalningsviljan är för låg bland dem som bor i bolagets hyresrätter.

Alla kommuner vi träffat med svaga bostadsmarknader talar om behovet av lägenheter för äldre. Det rör sig både om att få äldre som bor i villor att flytta till flerbostadshus och om att möjliggöra för en åldrande grupp av hyresgäster att kunna bo kvar längre i befintliga lägenheter i kommunens fastighetsbestånd. Exempelvis Härjedalens kommun uttryckte dock vikten av att inte låsa bostäder till vissa kategorier av hushåll utan att möjliggöra blandade boenden i fastigheterna.

Kommuner som nyligen byggt hyresrätter eller tillgänglighetsanpassade hyresrätter har konstaterat en begränsad inverkan när det gäller att skapa flyttkedjor eftersom villor är så billiga och många äldre trots allt föredrar att bo kvar i stället för att flytta.

Kommuntjänstemän i Göteborg beskriver att bruksvärdessystemet och förhandlingsmodellen begränsar möjligheterna att ha lägre hyror för inkomstsvaga hyresgäster.

9.2.4 Förhållandet mellan ökade bostadskostnader och bostadsbidragen

Som vi beskrivit har bostadsbidragen som ska möjliggöra bostads-efterfrågan för främst barnfamiljer och äldre samt ungdomar inte ökat i samma takt som hyrorna för nyproduktion. I rapporten Analys av förutsättningarna för byggande av hyreshus utanför storstäderna beskrivs att allt högre hyror krävs för att möjliggöra nybyggnation av flerbostadshus. Med beaktande av denna utveckling konstateras det i rapporten att en minskande andel av befolkningen kommer att kunna efterfråga nyproducerade hyresrätter. Av rapporten framgår det alltså att det inte är möjligt för dessa hushåll att efterfråga nybyggda hyresrätter. Om bostadsbidrag skulle användas för att möjliggöra sådan efterfrågan skulle det röra sig om kraftiga höjningar av de inkomstprövade bostadsbidragen till enskilda hushåll.

9.2.5 Vår analys

Vår bedömning: Utifrån de rapporter vi tagit del av har vi inte identifierat någon effektivitetsbrist i marknadens funktionssätt som motiverar någon viss stimulans. Inte heller har vi identifierat något viss fördelningspolitiskt mål som inte tillgodoses. Vi kan dock inte utesluta att det finns bostadsbehov som inte tillgodoses och som kan definieras på lokal nivå av en kommun. Kommunerna har många olika verktyg att tillgå däribland möjligheten att lämna stöd i EU-rättslig mening.

Som vi redovisat i kapitel 3 avser vi med marknadsmisslyckanden att hushåll inte kan efterfråga det som de skulle kunna betala för. När det gäller fördelningspolitiska skäl som kan vara grund för offentliga åtaganden även i andra fall än när det finns effektivitetsbrister i marknaden har vi inte identifierat någon politisk utgångspunkt för en sådan bedömning inom ramen för utredningen. Vi har därför inte kunnat genomföra någon sådan analys eftersom vi inte kunnat koppla det faktum att alla inte kan efterfråga nybyggda hyresrätter till någon effektivitetsbrist i marknadens funktionssätt utifrån det underlag vi beskrivit i kapitel 4 eller till något givet för-

delningspolitiskt mål enligt kapitel 3. Vi vill dock understryka att det finns en allmän uppfattning att det finns en brist på bostäder och att denna brist är störst när det gäller hyresrätter.

I vilken utsträckning som bostadsbidragen gör det möjligt för de bidragsberättigade hushållen att efterfråga bostäder i det befintliga beståndet har vi inte utrett närmare. De bostadsbidrag och bostadstillägg som ges är riktade till barnfamiljer och äldre samt i viss utsträckning till ungdomar. Vi kan dock konstatera att den stora efterfrågan på bostäder gör att konkurrensen mellan de bostadssökande hårdnar. Inkomstkrav på förstahandshyresgäster och krav på fast anställning är exempel på vanliga krav som hyresvärdar ställer på bostadssökande som kan bidra till att även de som har rätt till bostadsbidrag kan utestängas från de delar av bostadsmarknaden där hyran är lägre. När det gäller det äldre beståndet av hyresrätter är det troligt att det är hyresvärdarnas krav vid fördelningen av hyresrätterna snarare än hyrorna som hindrar svaga gruppers efterfrågan. Även det faktum att många svaga grupper saknar den kötid som krävs för att tilldelas en hyresrätt i det äldre beståndet av lägenheter kan vara ett hinder. Av de förtursskäl som redovisas i kapitel 4 framgår att låga inkomster inte är en anledning till förtur i kommunernas bostadsköer. Det finns dock inga hinder som vi identifierat för att på kommunal nivå hantera svaga gruppers bostadsbehov i vart fall delvis genom sådana förturssystem.

9.3 Sammanfattning av bostadsförsörjningsproblemen utifrån marknadens funktionssätt

Bedömare har konstaterat att det krävs ett helhetsgrepp för att lösa problemen på bostadsmarknaden.⁸ Det är också många omständigheter som påverkar bostadsbyggandets omfattning och hur bostäderna fördelas mellan starkare och svagare grupper på bostadsmarknaden. Den stora prisspridning som finns beträffande olika nyproduktionsprojekt visar att det i många fall är möjligt att för-

⁸ Se Nybyggarkommissionens slutrapport En bostadspolitisk agenda för Sverige 63 förslag för ökat byggande, februari 2014, Bokriskommitténs rapport En fungerande bostadsmarknad – En reformagenda, juni 2014 och Byggindustriernas rapport, Utan fungerande finansiering stannar bostadsbyggandet, En djupanalys av bostadsbyggandets grundläggande villkor, januari 2015.

bättre förutsättningarna för bostadsproduktion genom inköp som på ett bättre sätt tillvaratar konkurrensen mellan företagen som bygger bostäder och genom planering som i större utsträckning beaktar byggföretagens och regionens förutsättningar för bostadsproduktion. Bättre riktade infrastrukturinvesteringar, investeringsvilja inom kommunernas bostadsverksamheter, ett fortsatt gynnsamt ränteläge och en fortsatt omställning från en bostadspolitik som fokuserat på att riva lägenheter till en politik för lönsamma investeringar i bostäder är bidragande orsaker till att bostadsbyggandet ökar. En pågående statlig utredning utreder förutsättningarna att förbättra konkurrensen i bostadsproduktionen. Det står klart att det om rätt förutsättningar ges bör finnas förutsättningar för ökat marknadsmässigt bostadsbyggande både på vissa starkare och på vissa svagare bostadsmarknader. Regeringen har även beslutat om vissa riktade stöd för nyproduktion av mindre hyresrätter.

Det är inte säkert att ens kraftiga generella stimulanser av nybyggnation, oavsett om det är fråga om egnahem, bostadsrätter, eller hyresrätter skulle komma de grupper till del som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden. Inte heller är det troligt att generella stimulanser för investeringar skapar förutsättningar för nyproduktion av bostäder på de bostadsmarknader som har den lägsta efterfrågan på bostäder.

Bostadsproduktionen följer konjunkturen och efterfrågan. Samhällets skyldighet att säkerställa en fungerande bostadsförsörjning för svaga grupper och på svaga bostadsmarknader med allt sämre förutsättningar för bostadsinvesteringar kan dock inte vara beroende av konjunkturen eller urbaniseringstrenden vilket illustrerar skillnaden mellan de fördelningspolitiska behov som kan finnas och det utbud och den efterfrågan som finns i avsaknad av sådana åtgärder.

Kommunerna har en skyldighet att planera för att alla ska kunna efterfråga en bostad av god kvalitet. På svaga bostadsmarknader och för svaga grupper kan det finnas förutsättningar att säkerställa bostadsförsörjningen utan stöd. Vi kan dock inte heller utesluta att olika typer av marknadskompletterande lösningar kan behövas för att säkerställa bostadsförsörjningen, det kan handla om stimulanser av efterfrågan genom garantier eller bidrag till hushåll för deras boende eller stimulanser av utbudet genom stöd till företag i EU-rättslig mening.

Kommunerna har inte vidtagit några mer omfattande åtgärder för att stimulera bostadsefterfrågan. Staten har försökt skapa ökade incitament för kommunerna att göra detta genom bidrag till kommuner som ger vissa typer av kommunala garantier för att möjliggöra bostadsefterfrågan. Sådana bidrag har dock inte efterfrågats av kommunerna eftersom sådana garantier inte använts i någon större utsträckning. Boverket har föreslagit att staten ska ta över ansvaret för att ge garantier som säkerställer att även ekonomiskt svagare hushåll kan efterfråga bostäder.⁹

Ett annat sätt att skapa förutsättningar för svaga grupper att etablera sig på bostadsmarknaden skulle kunna vara att i ökad utsträckning fördela lägenheterna i bostadskön efter förturskriterium som kopplar till dessa gruppers bostadsbehov. Vi har inte utrett detta närmare av samma anledning som vi inte utrett förutsättningarna för ökade bostadsbidrag men vi kan konstatera att effekterna på bostadsmarknaden och på segregationen påminner om de effekter som kan förväntas om riktade stöd ges till bostäder för svaga grupper på bostadsmarknaden. Kommunerna har alltså även bostadsköerna som ett möjligt verktyg för att främja bostadsförsörjningen för svaga grupper.

Eftersom vi ser över de EU-rättsliga förutsättningarna för stöd kan vi dock konstatera att stöd till företag kan vara ett sätt för kommuner att möjliggöra såväl bostadsefterfrågan för svaga grupper som förbättrade förutsättningar för bostadsutbudet på s.k. svaga bostadsmarknader. Ur ett marknadsperspektiv är stimulanser av efterfrågan genom olika typer av kompletterande bidrag till svaga grupper bättre än riktade stöd till företag eftersom efterfrågestimulanser inte begränsar konkurrensen mellan vare sig bostadsproducenterna eller företagen som upplåter bostäder till enskilda hushåll.¹⁰ Som framgår av kapitel 3 har kommunerna de rättsliga förutsättningarna för att ge olika former av stöd till enskilda hushåll såväl inom ramen för biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen som i syfte att av allmänt intresse skapa förutsättningar för bredare grupper av hushåll att efterfråga bostäder. I detta och kommande kapitel fokuserar vi på de statsstödsrättsliga aspekter på kommunala beslut om stöd till företag som också kan användas för att hantera

⁹ Etableringshinder på bostadsmarknaden, Boverkets rapport 2014:33.

¹⁰ Se vidare i avsnitt 9.8 om effekterna av stöd till företag och hushåll.

olika typer av brister i utbudet på bostadsmarknaden. Eftersom vi bara beskriver förutsättningarna för marknadskompletterande kommunal bostadspolitik utesluter vi inga lösningar. Vi kan dock konstatera att kommunerna har en stor utmaning i att säkerställa att bostadspolitiska åtgärder utformas på ett ändamålsenligt och rätts-säkert sätt.

9.4 Kommunernas möjligheter att påverka bostadsmarknaden utan stöd

De flesta kommuner har en kommunal bostadsverksamhet (i många fall i formen av ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag), många är också betydande markägare med en stor andel av kommunens byggbara mark. Kommunen planerar för och beslutar hur marken får användas. Kommunen är även den del av det allmänna som har det yttersta ansvaret för den enskildes bostadsförsörjning enligt socialtjänstlagen. Inom ramen för bostadsförsörjningslagen kan kommunen även besluta om att det ska finnas en bostadskö och vilka kriterier som ska användas för att fördela lägenheter genom bostadskön. Kommunen kan alltså direkt påverka en del av bostadsutbudet för hyresrätter, men i huvudsak är kommunens roll att skapa förutsättningar för marknaden genom väl avvägd samhällsplanering. Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag eller annan kommunal bostadsverksamhet är i det avseendet en del av denna marknad.

9.4.1 Påverkan genom allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Vår bedömning: Kommunernas allmännyttiga bostadsaktiebolag har en betydande marknadsandel och i övrigt samma förutsättningar som andra fastighets- och markägare att på egen hand i ett allmännyttigt syfte låta uppföra och förvalta bostäder i enlighet med affärsmässiga principer. Därutöver finns möjligheten för kommunerna att ge stöd i enlighet med EU:s statsstödsregler.

De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ska bedriva en verksamhet som är motiverad av allmänt intresse. Omregleringen av bostadsmarknaden med minskade subventioner, krav på en kommunal ekonomi i balans och krav på att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska verka på samma ekonomiska villkor som de privata aktörerna på marknaden gör att bostadsföretagen inte har någon – på nationell nivå – uttalad marknadskompletterande uppgift som föranleder kostnader som i sin tur förutsätter stöd i EU-rättslig mening.

I motsats till den större delen av kommunernas övriga verksamheter ska verksamheten i allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – inom ramen för ett allmännyttigt syfte – bedrivas enligt affärsmässiga principer. Kommunen ska alltså, som vi redogjort för i kapitel 8, styra och ställa de krav på sitt allmännyttiga bostadsaktiebolag som en långsiktig privat investerare skulle ha gjort.

Kommunallagens lokaliseringsprincip ställer krav på kommunen som företagsägare att begränsa företagets verksamhetsområde till kommunen. Lokaliseringsprincipen bidrar därmed till ett långsiktigt kommunalt engagemang på den lokala bostadsmarknaden samtidigt som den minskar kommunens möjligheter att sprida de affärsmässiga riskerna över flera marknader. Det kommunala ägandet tillför mycket långsiktigt kapital som påverkar den lokala bostadsmarknadens utvecklingspotential. I synnerhet på sådana lokala bostadsmarknader eller segment av bostadsmarknader där prisnivån eller övriga förutsättningar gör att privata investeringar uteblir ger de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagens betydande marknadsandelar på hyresbostadsmarknaden kommunerna goda förutsättningar att låta företagen bidra till ett bostadsutbud som tillgodoser behov som privata aktörer av olika anledningar inte valt att satsa på. Som vi redovisat i tidigare kapitel kan beslut om åtgärder som inte är långsiktigt lönsamma för företaget betraktas som stöd i EU-rättslig mening.

När det gäller sociala åtgärder som inte är affärsmässigt motiverade måste allmännyttan ges andra politiskt motiverade uppdrag som är förenliga med EU:s statsstödsregler om kommunen anser att det finns ett behov av sådana marknadskompletterande insatser.

Kommunernas allmännyttiga bostadsaktiebolag har alltså en betydande marknadsandel och i övrigt samma förutsättningar som andra fastighets- och markägare att på egen hand låta uppföra och

förvalta bostäder i enlighet med affärsmässiga principer. Därutöver finns möjligheten för kommunerna att ge stöd i enlighet med EU:s statsstödsregler.

9.5 Kommunernas möjligheter att påverka bostadsmarknaden genom stöd

I de fall det inte är möjligt att nå de kommunala bostadspolitiska målen i enlighet med affärsmässiga principer har kommunerna befogenhet att ge sådant stöd som de kan ge inom kommunallagens allmänna befogenhetsregler och som dessutom är förenligt med EU:s statsstödsregler.

I kapitel 3 har vi beskrivit vilken befogenhet kommunerna har när det gäller stöd till företag i syfte att främja bostadsförsörjningsändamål. I kapitel 5 har vi beskrivit EU:s statsstödsregler. Kommunerna berörs följaktligen av två regelverk i detta avseende, EU:s statsstödsregler och kommunallagens förbud mot stöd till enskild näringsidkare. Förbudet mot stöd till enskilda företag i 2 kap. 8 § kommunallagen är en kodifiering av att kommuner som regel inte har befogenhet att ge stöd till enskild näringsverksamhet eftersom näringspolitiken i det avseendet ses som en statlig angelägenhet. Genomförandeförbudet i EU:s statsstödsregler som avser så kallat nytt statligt stöd i EU-rättslig mening är en konkurrensreglering som ska säkerställa konkurrens på lika villkor inom EU genom att allt stöd ska godkännas av kommissionen innan det genomförs.

På bostadsområdet berörs kommunen av dessa regler på två sätt. Kommunen är en offentlig aktör som kan lämna stöd med allmänna medel. Kommunerna bedriver också konkurrensutsatt bostadsverksamhet, vilket innebär att den verksamheten även kan motta stöd.

Både kommunens roll som stödgivare och kommunens bostadsverksamhets roll som stödmottagare har betydelse för bostadsmarknaden.

9.5.1 Vad är kommunalt stöd i EU-rättslig mening?

Vår bedömning: Stöd i form av ersättning som är nödvändig för att en allmännyttig tjänst ska utföras bör kunna uppfylla såväl kraven i 2 kap. 8 § kommunallagen som kraven på förenlighet som EU:s statsstödsregler innehåller.

Det EU-rättsliga stödbegreppet är ett objektivi begrepp som träder in när ett antal rekvisit i artikel 107.1 i EUF-fördraget är uppfyllda. Det mest centrala rekvisitet för oss är gynnaderekvisitet. EU-rättsligt är det fråga om ett gynnande när en konkurrensutsatt verksamhet ges en fördel av det allmänna som en potentiell konkurrent i motsvarande situation inte skulle ha kunnat få av en privat aktör.¹¹ Det EU-rättsliga stödbegreppet kan avse i princip vilken typ av transaktion som helst där det allmänna deltar. Det finns exempelvis särskild vägledning från kommissionen om när försäljning av mark- och fastigheter kan utgöra stöd och om när en garanti från det allmänna kan utgöra stöd.

Alla typer av affärsförbindelser mellan en kommun och ett företag som är verksamt på en konkurrensutsatt marknad kan innehålla stöd i EU-rättslig mening om transaktionen inte utformas på ett sätt som säkerställer att den motprestation som kommunen får i affärsförbindelsen är marknadsmässig i förhållande till kommunens insats.

Det finns ingen särskild lagstiftning om hur kommuner får lämna stöd på bostadsområdet. Lagstiftningen om kommunala stöd på bostadsområdet avskaffades 1993. Av rättspraxis framgår dock att det förhållandet vare sig förändrat kommunernas möjlighet att betala ut stöd inom ramen för de allmänna kompetensreglerna eller kommunernas möjlighet att stödja sina egna bostadsverksamheter. I kapitel 3 har vi redogjort för kommunernas kompetens på näringslivsområdet enligt kommunallagen. Normalt är kommunalt stöd till enskilda näringsidkare inte tillåtet. Kommunernas allmännyttiga uppdrag kan dock i vissa fall motivera stöd till enskilda näringsidkare för marknadskompletterande uppgifter. Exempel på kommunala åtgärder som ansetts ligga utanför den kommunala be-

¹¹ Se vidare i avsnitt 5.4.2.

fogenheten är kommunala borgensåtaganden, avtal om kostnads-
täckning för framtida vakanser i HSB:s fastigheter och markförsälj-
ning till ett pris under marknadsvärdet. Även förmånliga infra-
strukturinvesteringar som gynnat näringslivet har varit föremål för
prövning i äldre rättspraxis. Det finns även kommunalrättslig praxis
där det prövas om direkttilldelning av ett exploateringsavtal utgör
stöd till enskild näringsverksamhet i kommunallagens mening.

Enligt den något ålderstigna rättspraxis som finns om kommu-
nernas befogenhet att stödja näringslivet är denna inte bunden till
formen för stödet. Det finns alltså likheter mellan 2 kap. 8 § kom-
munallagen och gynnanderekvisitet i EU:s statsstödsregler. Det
finns dock även ett antal skillnader mellan hur reglerna om den
kommunala kompetensen har tillämpats och hur det EU-rättsliga
stödbegreppet tillämpats. Det EU-rättsliga stödbegreppet är ett
objektivt begrepp som förutsätter en undantagsprövning av kom-
missionen i varje fall. En viktig skillnad i förhållande till kommu-
nallagens kompetensregler är att kommunallagens begränsningar
inte avser alla typer av åtgärder som utgör stöd i EU-rättslig
mening.¹² Enligt 2 kap. 8 § första stycket medger kommunallagen
åtgärder som allmänt gynnar näringslivet, såsom att tillämpa en
generell lågprispolitik avseende kommunens markförsäljning. Kom-
munallagen begränsar inte heller kommunens möjligheter att stödja
kommunens egna bostadsverksamheter.

En likhet mellan kommunallagens bestämmelser och EU:s stats-
stödsregler är att det är tillåtet för en kommun att ge stöd till
näringslivet om det är motiverat av att servicenivån i samhället utan
stöd skulle sjunka under vad samhället betraktar som en acceptabel
nivå, att det finns synnerliga skäl. Denna likhet kan kopplas till att
stöd både i kommunallagen och inom EU-rätten förutsätts ha en
marknadskompletterande roll. Kommunallagen och statsstöds-
reglerna ställer dock olika krav för att sådant stöd ska kunna ges.

Det finns inte så många rättsfall om kommunernas befogenhet
att utge stöd på bostadsområdet från tiden efter Sveriges EU-
inträde. Det är därför svårt att uttala sig om det faktiska rättsläget
och även om i vilka avseenden som EU-rättens stödbegrepp och
2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen har olika innehåll. Av för-

¹² Som redovisats i kapitel 5 har kommissionen dock beslutat om vissa regelverk som undan-
tar vissa typer av stöd från kravet på förhandsanmälan till kommissionen.

arbetena till kommunallagen framgår att undantagen från stödförbudet i 2 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) ska tolkas snävt. Förutsättningarna för stödgivning inom ramen för synnerliga skäl som vi beskrivit i kapitel 3 påminner om syftet med de undantagskriterier som enligt EU:s statsstödsregler gäller för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse genom att det ska vara fråga om allmännyttiga tjänster som inte tillgodoses utan stöd. Det innebär att ersättning som är nödvändig för att en allmännyttig tjänst ska utföras teoretiskt bör kunna uppfylla såväl kraven i 2 kap. 8 § kommunallagen som kraven på förenlighet som EU:s statsstödsregler innehåller. Våra överväganden avser därför i första hand hur kommuner kan uppfylla de EU-rättsliga kraven.

Den grundläggande skillnaden mellan avtal som EU-rättsligt kan utgöra statligt stöd och andra avtal är att avtalen ingås av det allmänna och att villkoren inte är marknadsmässiga. Nedan resonerar vi kring ett antal vanliga avtalsformer som enligt vår bedömning i vissa fall kan aktualisera tillämpningen av EU:s statsstödsregler. Det är oklart om exempelvis stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse även utgör stöd i kommunallagens mening. Vi bedömer dock att vi inte behöver ta ställning till detta eftersom nödvändigt stöd har förutsättningar att uppfylla såväl de kommunalrättsliga kraven som de EU-rättsliga krav som ställs för att ett stöd ska vara förenligt med EUF-fördraget. Stöd som inte är tillåtet enligt EU-rätten är förbjudet även om det skulle medges kommunalrättsligt.

Nedan resonerar vi kring de olika typer av transaktioner som kan aktualisera tillämpningen av EU:s statsstödsregler för en kommun i dess arbete med bostadsförsörjningsåtgärder.

9.5.1.1 Prissättningen vid marktilldelning

Till kommunernas kompetensenliga verksamheter hör att tillhandahålla mark till näringslivet för dess lokaler och övriga anläggningar.¹³ Kommunerna har också i många fall ett stort markinnehav, även om det har minskat över tid.¹⁴ Kommunerna säljer mark direkt i

¹³ RÅ 1964 I 12.

¹⁴ Se vidare om kommunernas markinnehav i avsnitt 4.4.6.

enskilda fall och i andra fall genom mer komplexa upplägg i form av exploateringsavtal där det ofta finns ömsesidiga åtaganden mellan en kommun och exploatören. Markpriset är en viktig fråga vid affärsmässiga investeringar i bostäder. Kommuners prissättning av mark för bostadsbebyggelse är därför en viktig fråga för bostadsbyggandet. Genom förmånliga priser på mark kan kommunen underlätta investeringar i bostadsbyggande. Samtidigt kan sådana förmånliga villkor aktualisera kommunalrättsliga och statsstödsrättsliga överväganden. Många kommuner har historiskt tillämpat lägre priser på mark som ska användas för att uppföra hyresrätter än på mark som ska användas för andra bostadsupplåtelseformer. Kommunallagen har också medgett att kommunerna tillämpar en generell lågprispolitik vid markförsäljning, eftersom detta ansetts allmänt gynna näringslivet genom att köparna behandlas lika. En sådan kommunal politik har inte betraktats som stöd till enskilda företag i kommunallagens mening.¹⁵ Det har också varit möjligt att gynna kommunens bostadsverksamhet genom förmånliga markpriser.

En generell lågprispolitik på mark

Möjligheten till en s.k. generell lågprispolitik begränsas numera av EU:s statsstödsregler, eftersom den EU-rättsliga normen för vad som gynnar vissa företag eller viss produktion inte utgår från den kommunalrättsliga principen att alla kommuninvånare ska behandlas lika som påverkat tillämpningen av 2 kap. 8 § kommunallagen utan från att företag inte ska gynnas i förhållande till annan konkurrensutsatt verksamhet.

Det är dock viktigt att notera att ett *lågt marknadspris* inte utesluts av EU:s statsstödsregler. Trots att en kommuns kostnader för mark och infrastruktur överstiger priset som en kommun får vid försäljningen av marken kan det vara ett marknadsmässigt pris som inte anses gynna köparen i statsstödsrättslig mening.

¹⁵ RÅ 1976 Ab 154.

Lägre priser till kommunens bostadsverksamhet

Lägre priser till kommunens bostadsverksamhet än till annan konkurrensutsatt bostadsverksamhet är en form av stöd. Ett stöd till kommunens bostadsverksamhet omfattas alltså av stödbegreppet i artikel 107.1 och genomförandeförbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget. Vi återkommer till förutsättningarna för stöd till kommunernas bostadsverksamheter i våra överväganden senare i kapitlet.

Lägre priser på mark för hyresrätter

Av kapitel 4 framgår att de svenska kommunerna i stor utsträckning upplever en brist på hyresrätter. När det gäller särskilda priser för markupplåtelse till hyresrätt i allmänhet är rättsläget mer svårbedömt än när det gäller en generell lågprispolitik enligt ovan. Bostadsbeskattningskommittén uttalade 2014 att det skulle kunna hävdas att hyresrättsmarknaden är en distinkt marknad ifrån marknaden för bostadsrätter och egnahem och att skatteregler som gynnar hyresrätterna därmed inte skulle vara ett gynnande i statsstödsrättslig mening. Motsvarande synsätt kan anläggas vid en markaffär eftersom det är skillnad på det pris som kan erhållas vid markupplåtelse för hyresrätter i förhållande till priset vid markupplåtelse till bostadsrätter eller egnahem. Det finns dock en skillnad mellan en statsstödsbedömning av skatteregler och andra statsstödsbedömningar, eftersom eventuella undantag från skattenormen kan motiveras av syftet med skattelagstiftningen som statsstödsrättsligt kan vara en nationell norm. Att det inte bedöms vara statligt stöd att minska skattetrycket på hyresrätter i ett sammanhang utesluter alltså inte att förmånlig prissättning vid markförsäljning till företag som ska uppföra hyresrätter utgör ett statligt stöd.

Det finns vidare en koppling mellan prissättningen av mark och kommunernas planmonopol som bland annat kommer upp i tribunalens dom som upphävde kommissionens första beslut om eventuellt statligt stöd till Konsum Nord.¹⁶

Valet att planera för en viss typ av bostäder medför inte att den planerade bebyggelsen får ett stöd i EU-rättslig mening eftersom sådana beslut varken innebär att någon ekonomisk verksamhet ut-

¹⁶ Mål T-244/08 Konsum Nord, REG 2011 II-00444, punkt 65.

övas eller att allmänna medel överförs. Kommunens roll som beslutsfattare beträffande planmonopolet omfattas alltså inte av EU:s statsstödsregler. Även om detaljplaner inte innehåller krav på viss upplåtelseform kan det alltså finnas argument för att ett beslut att planera för vissa upplåtelseformer eller andra krav som skulle anses gynna någon viss typ av upplåtelseform, exempelvis genom markanvisningar, inte utgör ett statligt stöd. Mer om markanvisningar under nästa rubrik.

Nästa fråga blir då om en köpare gynnas av att markpriset är lägre för hyresrätter än för bostadsrätter? Det enkla svaret – såvitt får förstås av vår analys av bostadsmarknadens funktionssätt i kapitel 4 – är att marknadsvärdet av mark på en bostadsfastighet som upplåts med hyresrätt av många anledningar är lägre än vad samma mark skulle ha för värde om bostadsfastigheten upplåts med bostadsrätt. Marknadpriset för mark till hyresrätter avviker alltså från marknadpriset för markupplåtelser till egnahem och bostadsrätter. Följaktligen bör en försäljning till marknadpriset för försäljningen av mark för hyresrätter inte betraktas som ett selektivt stöd, trots att försäljningen kan ske till ett lägre pris än det pris kommunen hade kunnat få för marken om fastigheten hade kunnat upplåtas med bostadsrätt.

Ett problem med prissättning baserad på upplåtelseform är att det kan vara svårt att i efterhand förhindra en ombildning till bostadsrätter vilket skapar incitament för fastighetsägare att ombilda hyresrätter till bostadsrätter, något som både minskar tillgången till hyresrätter och riskerar att snedvrider konkurrensen på bostadsrättsmarknaden. En lösning på det problemet som Stockholms kommun tillämpar, och som bl.a. förespråkats av Statskontoret, är att upplåta mark för hyresrätter med tomträtt och därigenom kunna ställa upp särskilda villkor beträffande verksamheten. Samtidigt medför tomträttsupplåtelse att värdet av exploateringen i viss mån kvarstår hos kommunen. En markupplåtelse med tomträtt ökar alltså kommunens möjligheter att fortsättningsvis påverka markanvändningen, även om sådana avtal naturligtvis även begränsar privata aktörers möjligheter att investera på sådan mark.

Vilken hyra som en tomträtt betingar och hur marknadsvärdet på denna ska sättas för att undvika ett gynnande är dock i sin tur en

komplexerad fråga som också behandlats av en statlig utredning.¹⁷ Kommissionen har dock lagt ner det enda statsstödsklagomål som avsett underprissättning av tomträtter¹⁸ som vi noterat.

9.5.1.2 Markanvisningar och exploateringsavtal

Vår bedömning: Kommunens tillämpning av planmonopolet omfattas inte av EU:s statsstödsregler. Rättslig säkerhet vid kravställning i markanvisningsprocesser som inte uppfyller de EU-rättsliga principerna om objektivitet, transparens och icke-diskriminering kan förutsätta diskussioner med och en eventuell anmälan till kommissionen innan de kan genomföras utan statsstödsrättsliga hinder. De nya regler som införts för att skapa transparens avseende exploateringsavtalen och markanvisningarna bör minska risken för att dessa avtal betraktas som stöd till kommunens motpart i avtalet.

Från och med 2015 ska kommuner ha riktlinjer för markanvisningar. Markanvisningsprocessen är dock oreglerad så länge den inte omfattas av upphandlingsreglerna såsom kan vara fallet om köparna uppför samhällsinfrastruktur som en del av avtalet med kommunen.¹⁹ Processen har dock stor betydelse för marknaden och förutsättningarna för bostadsbyggande. När planeringsåtgärder eller en markanvisningsprocess övergår från att vara en del av kommunens offentliga roll att planera för markanvändningen till att gynna enskilda företag och därmed kunna utgöra statsstöd i EU-rättsligt avseende kan vara svårt att avgöra.

Planbeslut som ändrar markens användningsområde kan påverka markens värde men behöver inte medföra att allmänna medel överförs. Om ett kommunalt beslut att planera för viss markanvändning är direkt kopplad till en försäljningsprocess måste kommunen enligt kommissionens beslutspraxis ta hänsyn till sina planer vid värderingen av marken om kommunen vill kunna utesluta att för-

¹⁷ SOU 2012:71, Tomträttsavgäld och friköp.

¹⁸ Överlåtelse av mark från Gotlands kommun – ärende CP 304/07, dnr N2008/5069/MK.

¹⁹ Se vidare i avsnitt 3.6.2.

säljningen inte utgör statligt stöd i EU-rättslig mening.²⁰ Kommuner som ofta både planerar för markanvändning och säljer mark måste alltså ta hänsyn till sina planer vid värderingen av marken. Eftersom kommunala markanvisningar och exploateringsavtal ser mycket olika ut är det svårt att göra en generell EU-rättslig bedömning. Frågan om krav i en viss markanvisning i en svensk kontext ska ses som ett exempel på att en kommun utövar offentlig makt eller om kravställningen och prissättning utifrån densamma i vissa fall ska ses som användning av allmänna medel som kan utgöra statligt stöd kan också behöva bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Enligt vår bedömning kan rättslig säkerhet vid kravställning i markanvisningsprocesser som inte uppfyller de EU-rättsliga principerna om objektivitet, transparens och icke-diskriminering förutsätta diskussioner med och en eventuell anmälan till kommissionen innan de kan genomföras utan statsstödsrättsliga hinder. De nya regler som ska skapa transparens avseende exploateringsavtalen bör minska risken för att dessa avtal betraktas som stöd till kommunens motpart i avtalet.

9.5.1.3 Blockförhyrning

Vår bedömning: Blockförhyrningsavtal kan vara ett effektivt sätt att dela på risken med investeringar och därmed möjliggöra fler affärsmässiga investeringar än som annars är möjligt. Blockförhyrningsavtal kan dock omfattas av EU:s statsstödsregler. Villkoren i blockförhyrningsavtal måste utformas med beaktande av detta.

Ett förfarande som Boverket föreslagit för att öka riskspridningen vid investeringar på svaga bostadsmarknader är blockförhyrningsavtal.²¹ Med blockförhyrning avses enligt jordabalken 12 kap. 1 § sjätte stycket (hyreslagen) att en hyresgäst hyr alla eller ett visst antal lägenheter (minst tre) för andrahandsupplåtelse. Fastighets-

²⁰ COM(2014) 6207 final, av den 5.09.2014, om SA.26212 (2011/C) (ex 2011/NN — ex CP 176/A/08) and SA.26217 (2011/C) (ex 2011/NN — ex CP 176/B/08) swaps of forestland in Bulgaria, se vidare under avsnitt 5.4.3.1.

²¹ Boverket 2013:25, Hinder och förutsättningar för bostadsproduktion på gruvorter.

ägaren och hyresgästen kan i ett sådant fall komma överens om andra villkor för hyran av en lägenhet än vad som gäller enligt bruksvärdesprincipen och hyresförhandlingssystemet. Hyresgästen hyr sedan ut lägenheterna i andra hand. Genom ett sådant avtal garanteras hyror under en avtalad period, vilket gör det möjligt för förstahandshyresgästen att dela på risken med exempelvis ett bostadsbyggnadsprojekt. Andrahandshyresgästen, den boende, har dock besittningsskydd. Genom sådana avtal kan helt marknadsmässiga upplägg vara möjliga genom att fler aktörer med olika intressen delar på affärsrisken. Eftersom blockförhyraren (förstahandshyresgästen) får stå för en del av risken säkerställs det också att denne aktivt försöker minska affärsrisken genom att sträva efter ökade intäkter och minskade kostnader. Boverket konstaterar dock att det krävs långa hyreskontrakt (eller höga hyror för Blockförhyraren) om hyror ska kompensera för risken i de fall där det är stor skillnad mellan marknadspris och produktionskostnad.

Exempel på tillämpning

En expanderande arbetsgivare kan vilja möjliggöra bostadsinvesteringar och erbjuda sig att dela risken för ny- eller ombyggnation av en fastighet med en byggherre i syfte att skapa förutsättningar för de anställda att bosätta sig på orten. Sådana avtal skulle också kunna slutas av Forsvarsmakten eller av en högskola för det fall det råder brist på studentbostäder eller bostäder för försvarsmaktsanställda och bostadsmarknadens förutsättningar inte medger investeringar i nya bostäder. Ett privat företag som vill etablera sig eller expandera på en svag bostadsmarknad kan därmed bidra till bostadsbyggandet genom att avlasta byggherren från en del av risken. Det blir alltså i princip fråga om en form av personalbostäder.

Enligt Boverket förekommer den här typen av blockförhyringsavtal redan i dag. En sådan lösning förutsätter dock att den verksamhet som vill etablera sig eller expandera har finansiell styrka och är beredd att medverka till risktagandet. Kommunala blockförhyringsavtal är enligt Boverket också en vanlig lösning när det gäller äldre bostäder. Långa blockförhyringsavtal ställer dock krav på den kommunala ekonomin eftersom det inte i alla kommuner är

självkänt att det finns resurser att infria ingångna hyresavtal som kan löpa på 20 år eller i vissa fall ännu längre tid.

Blockförhyrningsavtal ur ett statsstödsperspektiv

Om en offentlig aktör går in i en affärsförbindelse på samma villkor som en privat aktör och delar på risk och förtjänst finns det EU-rättsligt en presumtion för att villkoren i avtalet är marknadsmässiga.²² Skulle avtalet bygga på garantier från det allmänna som minskar den privata investerarens risk skulle dock ingen sådan presumtion finnas. Andra sätt att säkerställa att sådana avtal ingås på marknadsmässiga villkor kan vara konkurrensutsättning eller en oberoende värdering. Trots att en eventuell blockförhyrare kontrolleras av staten eller av en kommun är det inte fråga om stöd om villkoren är marknadsmässiga.

Som Boverket påtalat riskerar villkor i ett blockförhyrningsavtal med en kommun som gynnar ett företag att EU-rättsligt betraktas som statligt stöd. Ett stöd i form av ett förmånligt blockförhyrningsavtal förutsätter i likhet med andra stöd ett – EU-rättsligt godtagbart – politiskt syfte och en utformning av stödet som säkerställer att det inte blir större än nödvändigt. I vissa fall kan det krävas en anmälan till kommissionen. Som vi redogjort för i kapitel 5 krävs dock ingen anmälan om stödet utformas i enlighet med reglerna om stöd av mindre betydelse, den allmänna gruppundantagsförordningen eller kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.²³ Även dessa regler innehåller dock särskilda formkrav och krav på att vissa rapporteringsskyldigheter fullgörs av stödgivaren och medlemsstaten.

²² Se vidare i avsnitt 5.4.2.2. Se särskilt KOM(2007) 3274 slutlig av den 10 juli 2004, Business Case Norrköping (ärende N 791/2006).

²³ Se vidare i avsnitt 5.6.

9.5.1.4 Kommunal borgen

Vår bedömning: Det är EU-rättsligt möjligt att utfärda kommunala garantier utan att det blir fråga om statligt stöd enligt ovanstående förutsättningar. Det krävs dock en affärsmässig avvägning mellan risken som tas och priset för borgensåtagandet. Förmånliga garantier eller garantier som inte kan erhållas på marknaden förutsätter att statsstödsreglerna följs och att ändamålet för stödet avgränsas.

Höjda borgensavgifter tillhör de vanligaste svaren från kommuner och kommunala bostadsverksamheter på frågan om vad kravet på ett agerande enligt affärsmässiga principer inneburit. Kommunal borgen är en form av garanti. Kommissionen har gett ut vägledning, som dock inte är uttömmande, om när en garanti ska anses marknadsmässig. Vägledningen beskriver hur det allmänna kan utforma borgensåtaganden för att vara säkra på att det inte blir fråga om stöd i EU-rättslig mening. Även garantier som utformats på annat sätt kan vara marknadsmässiga. Vi bedömer dock att kommissionens vägledning ger en god indikation på när en kommunal borgensavgift utgör statligt stöd i EU-rättslig mening. De viktigaste förutsättningarna för att en kommunal borgen ska kunna anses vara marknadsmässig är följande.²⁴

- Låntagaren som borgensåtagandet avser får inte vara i ekonomiska svårigheter, se vidare i kapitel 10.
- Garantins omfattning och den därmed sammanhängande risken måste kunna bedömas när garantin beviljas. Garantin måste vara kopplad till en viss finansiell transaktion, ett maximibelopp för garantierna ska ha fastställts och garantierna ska vara tidsbegränsade. Obegränsade garantier kan alltså inte vara marknadsmässiga.
- Garantin får inte heller täcka mer än 80 procent av det lån eller den finansiella förpliktelse garantin avser. Denna begränsning gäller dock inte garantier som täcker skuldebrev och den gäller inte heller garantier till ett företag som enbart utför en viss

²⁴ Nedan uppräknade villkor följer av artikel 3.2 i garantimeddelandet.

tjänst av allmänt intresse när garantin ställs ut av den myndighet som anförtrott tjänsten till företaget.

- Slutligen måste ett marknadsorienterat pris betalas för garantin, vilket är det som ur kommunal synpunkt föranleder diskussionen om borgensavgifter.

Det är alltså EU-rättsligt möjligt att utfärda kommunala garantier utan att det blir fråga om statligt stöd enligt ovanstående förutsättningar. Det krävs dock en affärsmässig avvägning mellan risken som tas och priset för borgensåtagandet. Förmånliga garantier förutsätter att statsstödsreglerna följs och att ändamålet för stödet avgränsas.

9.5.1.5 Att avstå från avkastningskrav

Vår bedömning: EU-rättsligt krävs att varje risktagande med allmänna medel kan förväntas ge en avkastning som motiverar risktagandet om det ska kunna uteslutas att det kan vara fråga om stöd i EU-rättslig mening. Att en investering förväntas ge avkastning i förhållande till risk är inte detsamma som att avkastningskrav på företagsnivå ska ligga på en viss nivå.

Allbolagen har i hög grad kommit att diskuteras som en lag om högre avkastningskrav för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen. Intressenter har anlitat experter som undersökt vilka avkastningskrav som kan betraktas som marknadsmässiga.

Vi uppfattar att kommunerna är osäkra på hur lagen ska tillämpas. Ur ett statsstödsrättsligt perspektiv är det svårt att förhålla sig till vissa av de frågor som diskuteras eftersom diskussionen normalt inte avser hur ett visst avkastningskrav förhåller sig till en viss risk utan till vilken avkastning på företagsnivå som privata företag kräver. Av det underlag vi tagit del av framgår dock att privata bostadsföretag sällan använder sig av avkastningskrav på företagsnivå²⁵. Normen för privata företag är att avkastningskrav ställs be-

²⁵ Nordlund (2012), Marknadsmässiga avkastningskrav och allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

träffande enskilda investeringsbeslut och ofta används totalavkastningen på kapitalet som grund för sådana beräkningar. I kapitel 8 har vi resonerat om hur avkastningskrav kan förhålla sig till affärs-mässiga principer och det går snabbt att sluta sig till att det finns utrymme för olika tolkningar.

Vi redovisar rättsläget avseende den statsstödsrättsliga principen om marknadsmässighet i avsnitt 5.4.2.1 och möjligheterna att agera marknadsmässigt på svaga bostadsmarknader i kapitel 8.

En orsak till att diskussionen i så stor utsträckning kommit att avse frågan om avkastning på företagsnivå kan vara att det var en av de aspekter som den europeiska fastighetsägarorganisationen lyfte fram i sitt klagomål till kommissionen avseende finansieringen av de svenska kommunernas allmännyttiga bostadsföretag.²⁶ En annan orsak är att avkastningskravet på företagsnivå fastställs av ägaren och att det därmed är förhållandevis lätt att kontrollera om kommunens ägardirektiv utformats med beaktande av allbolagens krav. En sådan kontroll och kopplingen till att ägardirektiv beslutas av kommunen gör att det också i princip är möjligt att överklaga kommunens beslut genom laglighetsprövning. Det kan vidare vara svårare att hänföra beslut om den dagliga driften av en allmännyttig kommunal bostadsverksamhet till ett beslut från det allmänna som kan utgöra statligt stöd än att hänföra de direktiv som kommunen beslutar om till det allmänna.²⁷

Även marknadsmässighet i EU-rättslig mening lämnar utrymme för olika tolkningar inom ramen för principen att transaktioner ska förväntas ge avkastning i förhållande till risk.

9.5.1.6 Den gemensamma nämnaren är marknadsmässigheten

Vår bedömning: Att en transaktion är marknadsmässig kan framgå av att den varit föremål för en ovillkorlig konkurrensutsättning eller att den värderats av en oberoende värderingsman. I andra fall kan dokumentation av de affärs-mässiga övervägandena ha stor betydelse för den statsstödsrättsliga bedömningen.

²⁶ Kommissionens ärende CP115/02.

²⁷ Se vidare i avsnitt. 5.4.1.2.

Den avgörande frågan för en kommun beträffande ovannämnda transaktionsformer är en professionell avvägning av risk och möjlighet för kommunen eller bostadsverksamheten. Mer komplicerade transaktioner leder till mer komplicerade bedömningar. Om förekomsten av statligt stöd i EU-rättslig mening helt ska kunna uteslutas kan det krävas en konkurrensutsättning eller en värdering av en oberoende värderingsman. Det är dock inte rimligt att kräva att oberoende värderingsmän involveras i allt beslutsfattande vare sig i en kommun eller i ett kommunalt bolag. Att dokumentera beslutsunderlaget såväl i den löpande verksamheten som i kommunens beslutsfattande kan få stor betydelse för rättslig säkerhet i statsstödsrättsligt avseende.

Även transaktioner som utgör statligt stöd kan vara eller kan förklaras vara förenliga med EU:s statsstödsregler. Vi utvecklar dessa möjligheter nedan. Därutöver tillkommer en viktig aspekt, nämligen i vilken mån kommunen får välja att anlita andra utförare än kommunens egen bostadsverksamhet. Vi återkommer även till frågan om kommunernas befogenheter i det avseendet nedan.

9.6 Vilka får kommunerna stödja?

Vår bedömning: Kommunerna kan ge stöd direkt till enskilda hushåll för att göra det möjligt för dem att efterfråga en bostad. Kommunerna har också de rättsliga förutsättningarna för att tillämpa EU:s statsstödsregler. På bostadsförsörjningsområdet har kommunerna också ett rättsligt utrymme att ge stöd till företag. En kommunal bostadsverksamhet kan ges stöd utan hinder av 2 kap. 8 § kommunallagen. Enskilda privata företag kan ges stöd i vissa fall.

Enligt 2 kap. 6 § i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommunen stödja enskilda hushåll genom att minska deras kostnader för boendet eller genom att möjliggöra långivning eller ett hyreskontrakt genom kommunala garantier. Kommunerna har enligt kommunalrättslig praxis även befogenhet att rikta sådana bostadsförsörjningsinsatser och stöd utifrån sociala hänsyn utan att

detta kommer i konflikt med likabehandlingsprincipen i kommunallagen.²⁸

Kommunernas rättsliga förutsättningar att lämna stöd till olika konkurrensutsatta verksamheter är dock inte lika lätta att utläsa ur svensk lag sedan den tidigare lagstiftningen om kommunala åtgärder för att främja bostadsförsörjningen upphävdes 1993. Sedvanlig bostadsverksamhet i kommunal regi omfattas av den kommunala befogenheten eftersom den anses vara av allmänt intresse. Stöd till kommunägda bolag, stiftelser eller verksamhet inom kommunens egen förvaltning hindras inte av kommunallagen. Vare sig likställighetsprincipen eller förbudet mot stöd till enskild näringsverksamhet utgör hinder för stöd till kommunernas egna verksamheter.²⁹

Kommunallagens bestämmelser om kommunernas kompetens i näringslivsfrågor återfinns bland annat i 2 kap. 8 § kommunallagen. Enligt 2 kap. 8 § kommunallagen är stöd till enskilda privata företag bara förenligt med kommunallagen om allmänintresset av att stöd ges överväger nackdelarna med sådan stödgivning på ett sätt som uppfyller rekvisitet synnerliga skäl. Bestämmelsen har fått en strikt tillämpning i kommunalrättslig praxis, eftersom frågor om stöd som kan påverka näringslivets lokalisering inte setts som en fråga som omfattas av kommunernas befogenhet. Den särskilda lagstiftning som fram till 1993 gav kommunerna en uttrycklig befogenhet att även ge stöd till företag för bostadsförsörjningsändamål är upphävd. Gränserna för kommunernas befogenhet att ge stöd till enskilda företag (förutom kommunernas egna bostadsverksamheter) på bostadsområdet har inte varit föremål för prövning sedan reglerna för kommunal stödgivning till företag ändrades 1993.

Som vi redan konstaterat är bostadsförsörjningen ett allmänt intresse och åtgärder för bostadsförsörjningen är därmed i princip förenligt med den kommunala kompetensen. Om en kommun köper en bostadsförsörjningstjänst som annars inte skulle finnas av en privatägd bostadsverksamhet anser vi att en sådan transaktion kan vara kompetensenlig. Om 2 kap. 8 § kommunallagen aktualiseras måste det dock även finnas synnerliga skäl för att stöd till enskilda privata företag ska få ges.

²⁸ Se vidare i avsnitt 3.4.1.

²⁹ Se vidare i avsnitt 3.4.3.

En oacceptabelt låg nivå av kommersiell service i glesbygd är ett exempel på vad som kan vara synnerliga skäl i detta avseende. Att säkerställa bostadsförsörjningen i glesbygd kan med beaktande av detta vara synnerliga skäl för att stöd till privata företag ska få ges av en kommun. Även andra marknadsmisslyckanden eller fördelningsproblem kan behöva hanteras genom kommunalt stöd till enskilda företag. Kompetensligheten måste dock bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

EU:s statsstödsregler bygger på ett avvägningstest som förutsätter att nyttan med stödet överväger skadan på konkurrensen om stödet ska kunna godkännas EU-rättsligt.

Ett EU-rättsligt godtagbart stöd för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som inte tillhandahålls av marknaden kan i vissa fall vara ett köp av en tjänst vilket innefattar en motprestation och inte stöd till enskild i kommunallagens mening. I andra fall får det bedömas om det är en nödvändig och proportionerlig åtgärd för att säkerställa det allmänna intresset av en fungerande bostadsförsörjning på orten. Stödets förenlighet med kommunallagen är dock beroende av att kommunen uppfyller kommunallagens grundläggande principer och ger stödet enligt objektiva kriterier.

Även stöd till enskilda privata näringsidkare som är nödvändiga för att säkerställa bostadsförsörjningen i kommunen kan alltså vara förenligt med den kommunala befogenheten. Såväl kommunallagen som EU-rätten förutsätter dock att det kan visas att det finns ett verkligt behov av stödet hos kommuninvånarna och att tjänsten inte skulle erbjudas utan stöd. Om bostadsutbudet i en kommun redan är godtagbart kan stöd inte motiveras.

I förarbetena till allbolagen uttrycktes det att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på bostadsområdet inte skulle definieras i lag. Det har därigenom skapats en viss osäkerhet om huruvida kommunerna får ge stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Detta är dock i grunden inte en EU-rättslig fråga, eftersom EUF-fördraget uttryckligen föreskriver att lokala myndigheter kan ges sådana befogenheter. Det är rimligt att anta att det finns kommunala ansvarsområden som kan förutsätta att stöd i EU-rättslig mening utbetalas. Kommunerna är också skyldiga att följa EU:s statsstödsregler. Vi har inte funnit några skäl till varför EU:s statsstödsregler skulle inskränka den kommunala befogenheten så länge som statsstödsreglerna följs. Kommissionen är inte

behörig att ingripa när det gäller hur respektive medlemsstat väljer att fördela den offentliga makten. Vi bedömer att det inte finns några rättsliga hinder för att kommuner inom ramen för sina befogenheter tillämpar EU:s statsstödsregler. Utredningen om en ny kommunallag har i betänkandet – En kommunallag för framtiden – också bedömt att kommunerna har de rättsliga förutsättningarna för att tillämpa statsstödsreglerna inklusive statsstödsreglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.³⁰

9.7 Behöver kommuner lämna stöd till företag på bostadsområdet?

Vår bedömning: Det är troligt att det på vissa bostadsmarknader och för vissa grupper i samhället som har en svag ställning på bostadsmarknaden kan finnas behov av åtgärder som kan utgöra statligt stöd i EU-rättslig mening. Det är dock viktigt att stöd utformas utifrån verkliga bostadsbehov och att beslutsfattarna väger nyttan av de marknadskompletterande åtgärderna mot såväl den möjliga skadan på konkurrensen som den risk åtgärden innebär för finansiären.

Vi har inte sett några tydliga politiska uttalanden om att kommuner behöver kunna lämna stöd för att säkerställa hushållens möjligheter att efterfråga bostäder av god kvalitet. En slutsats av det skulle kunna vara att det inte behövs några stöd inom ramen för den kommunala bostadspolitik. En annan möjlig slutsats är att behoven och den politiska viljan i olika kommuner varierar på ett sätt som gör att det är svårt att få en samlad bild. Det finns dock inte någon skyldighet för kommuner att lämna stöd till företag utan sådana beslut kan kommunerna fatta om de anser att det är lämpligt.

Av svaren på de telefonintervjuer vi låtit genomföra framgår att många kommuner ser ett behov av marknadskompletterande insatser. Exakt vilka åtgärder som en kommun vill vidta eller vad som är problemet exempelvis med att ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska agera enligt affärsmässiga principer är svårare

³⁰ SOU 2015:24, s. 428.

att identifiera. De samtal vi fört direkt med kommunföreträdare har gett en liknande bild. Omständigheter som en kommun ser som problematiska ser en annan kommun som en möjlighet. Det är i huvudsak finansiering som efterfrågas och i mindre utsträckning stödordningar baserade på EU-rättens möjligheter.

Samtidigt var det just statlig finansiering genom statliga garantier som historiskt ledde till ett bostadsbyggande i såväl privat som kommunal regi som i för liten utsträckning anpassades efter efterfrågan och risken med investeringarna.³¹

En central fråga vid stödgivning är därför hur risken med bostadsinvesteringar bör fördelas i förhållande till ansvaret för investeringsbesluten. Även om detta inte är en fråga som direkt knyter an till EU-rätten så har den avgörande betydelse för hur effektiva olika offentliga insatser kan bli och för bedömningen av hur ett alternativ utan marknadskompletterande insatser kan förväntas utvecklas. Investeringar kännetecknas av risk oavsett vem som tar den. En väsentlig del av skulden till den tidigare bostadsakuten och kostnaderna för staten för att sanera ekonomin hos såväl privata som kommunägda bostadsaktörer faller på det statliga risktagande som gjordes under perioden 1950–1990. De statliga stöd som utgick till bostadsbyggandet innebar att staten tog en stor del av risken för bostadsinvesteringar trots att staten inte deltog i investeringsbeslut med någon egen riskbedömning. Denna problematik är viktig att lyfta upp när vi diskuterar förutsättningarna för marknadskompletterande insatser på bostadsområdet. Det är angeläget att risken med investeringsbeslut övervägs innan beslut om stöd för marknadskompletterande investeringar fattas.

Av Boverkets gruvrapport som vi har beskrivit i avsnitt 4.7.2 framgår att kommuner som nyligen fått stöd för att riva bostadsfastigheter vill investera i nya bostadsfastigheter. Av kapitel 4 och kapitel 8 framgår att det kan finnas förutsättningar för att genomföra bostadsprojekt även på svaga bostadsmarknader utan att det i alla fall behöver vara fråga om stöd i EU-rättslig mening. Kommunerna har också många verktyg som kan användas för att förbättra förutsättningarna för bostadsmarknaden och bidra till mer affärs- och riskanpassad bostadsproduktion. Det bör gå att ta större hänsyn till efterfrågan och betalningsförmågan när hyres-

³¹ Se mer om detta i avsnitt 3.2.4.

bostäder byggs och det bör även vara möjligt att bygga billigare bostäder för målgrupper med lägre inkomster som ändå svarar mot dessa gruppers behov.

En arbetsgrupp tillsatt av Regeringskansliet bedömde 2006 att stöd kunde behövas på svaga bostadsmarknader och för svaga grupper på bostadsmarknaden. När det gäller svaga grupper föreslogs kommunala garantier och när det gäller svaga bostadsmarknader föreslogs statlig finansiering till sådana kommuner för att anpassa det befintliga beståndet till de äldres behov och till en minskande befolkning. Samtidigt konstaterades det att någon nationell sammanhållen politik inte var möjlig att utforma eftersom det var de regionala förhållandena i arbetsmarknadsregionen som avgjorde vilka åtgärder som kunde vara motiverade.³²

Betalningssvaga grupper i samhället och äldre som är överrepresenterade i hyresrätter i allmänhet och i de kommunala bostadsverksamheterna i synnerhet kan ha svårigheter att efterfråga bostäder av god kvalitet.

Andelen köpkraftsvaga hushåll på den ordinarie bostadsmarknaden³³ är störst i allmännyttans hyresrätter på svaga bostadsmarknader. Det kan till och med påstås att dessa bostäder i vissa kommuner i dag utgör en form av kategoriboende. Hushåll som kan ha svårt att bo kvar vid större hyreshöjningar och hushåll som har svårt att efterfråga bostäder på ägarmarknaden återfinns dock i alla upplåtelseformer och är inte heller överrepresenterade hos den kommunala bostadsverksamheten på alla svaga bostadsmarknader. Hushållens betalningsförmåga har ökat genom ökad disponibel inkomst och låga räntenivåer. Detta medför i sin tur ökande bostadspriser på de marknader där efterfrågan finns.

På marknader med mindre efterfrågan ökar dock prisskillnaden mellan möjlig nybyggnation och värdet av det befintliga beståndet. Klyftan mellan de ekonomiskt sett svagaste grupperna i samhället och den större delen av befolkningen med ökande disponibel inkomst har ökat i och med att stora delar av befolkningen har fått kraftiga reallöneökningar. Dessa faktorer talar för att det kan behövas bostadspolitiska insatser för svaga grupper. Det finns också

³² Se mer om detta i avsnitt 3.2.3.

³³ Här beaktar vi alltså inte den kategori av bostäder som Statistiska centralbyrån kallar övrigt boende.

fortfarande svaga bostadsmarknader med ett överskott på hyresbostäder även om många kommuner med svaga bostadsmarknader bedömer att det är brist på hyresrätter i kommunen. Regeringen har beslutat att införa riktade stöd till anordnande av nya hyresbostäder.

Vi anser dock att det fortfarande finns anledning att utgå från respektive lokal bostadsmarknads funktionssätt när bostadspolitiska överväganden görs. De problemområden som identifierades 2006 kvarstår också fortfarande även om problemet med vakanser på svaga bostadsmarknader har minskat successivt. Urbaniseringen och den demografiska utvecklingen mot en allt äldre befolkning kvarstår som betydande samhällsekonomiska såväl som bostadspolitiska utmaningar.

Sammanfattningsvis är det troligt att det på vissa bostadsmarknader och för vissa grupper i samhället som har en svag ställning på bostadsmarknaden kan komma att behövas åtgärder som kan utgöra statligt stöd i EU-rättslig mening.

Det är dock viktigt att stöd utformas utifrån verkliga bostadsbehov och att beslutsfattarna väger nyttan av de marknadskompletterande åtgärderna mot såväl den möjliga skadan på konkurrensen som den risk åtgärden innebär för finansären. En risk med stöd är att det kan leda till ett beslutsfattande som inte tar hänsyn till risken med olika investeringar. Genom att kommunerna står för finansieringen säkerställs det att beslutsfattandet sker med beaktande av den verkliga risken utifrån de aktuella marknadsförhållandena. Vissa av de problem som statlig finansiering kan leda till och som vi redogjort för i avsnitt 3.2.2 kan då undvikas.

9.8 Effekterna av stöd

Vår bedömning: Om ett stöd utformas på ett bra sätt kan det leda till att behov tillgodoses som marknaden inte tillgodoser utan stöd. Risken med stöd är ökade priser och minskad effektivitet men även att stöd kan skapa tröskeeffekter som kan vara oönskade för samhället.

Effekterna av stöd kan i princip bara bedömas utifrån ett konkret förslaget stöd. Ur ett marknadsperspektiv syftar stöd till att skapa

något som marknaden inte åstadkommer. Det går inte att generellt säga om stöd är samhällsekonomiskt lönsamt eller inte utan en sådan bedömning måste göras i förhållande till någon viss planerad åtgärd. Med detta sagt så undersökte Konkurrensverket, Kommerskollegium och dåvarande Nutek (i dag Tillväxtverket) i mitten av 1990-talet subventioners effekter på bostads- och byggmarknaden.³⁴ I rapporten Bostadsmarknaden – spelregler för ökad konkurrens konstaterades att subventioner till företag var ett ineffektivt sätt att nå de bostadspolitiska målen och myndigheterna förordade bostadsbidrag som inte kopplades till hyresnivån i syfte att ha kvar incitamentet för den enskilde att söka ett billigare boende. Subventioner inklusive de dåvarande bostadsbidragen ansågs bidra till ökade priser och riskera att öka segregationen genom att höja hyrorna i mindre attraktiva områden till en nivå som medför att mer välbärgade hushåll utan tillgång till bostadsbidrag skulle sakna incitament att bosätta sig i mindre attraktiva områden. I huvudsak baserades slutsatserna på de omfattande nationalekonomiska utvärderingarna av bostadssubventioner som gjordes på 1970-talet. Subventioner riskerar enligt nationalekonomisk teori att leda till högre faktiska kostnader genom att de snedvrider de olika marknadsaktörernas incitament. Myndigheterna beskrev att även generella utbudssubventioner kunde få negativa konsekvenser i form av minskad effektivitet och ökande priser.

Den främsta effekten av generella utbudssubventioner till bostadsbyggandet är att kostnadsmotståndet riskerar att minska hos såväl producent som konsument. Låt oss visa detta med ett litet räkneexempel. Vi antar att hyran i en nybyggd lägenhet i dag är subventionerad till 50 procent via statliga räntebidrag. Detta innebär att en verklig kostnadsskillnad mellan två lägenheter på t.ex. 10 000 kronor per år i den potentielle hyresgästens kalkyl endast förefaller vara 5 000 kronor. När kostnadsmotståndet minskar hos konsumenterna till följd av kraftiga generella subventioner leder detta till ett motsvarande beteende hos producenterna, om vi antar att dessa inte är vinstmaximerande utan nöjer sig med en tillfredsställande vinst. Detta innebär att det finns en uppenbar risk att generella utbudssubventioner inte fullt ut leder till sänkta konsumentpriser och ökad konsumtion av den subventionerade varan, utan att effekten av subventionen till stor del "äts upp" av bristande kostnadseffektivitet i branschen. Detta leder till att samhällets totala kostnad för produktion av bostäder blir högre än den skulle vara utan

³⁴ Bostadsmarknaden – Spelregler för ökad konkurrens, Kommerskollegium rapport 1996:1 Konkurrensverkets rapportserie 1996:5 NUTEK, Info. 365-96, oktober 1996.

generella utbudssubventioner. Även riktade bostadssubventioner i form av bostadsbidrag kan få kostnadshöjande effekter. Om subventionens storlek kopplas direkt till hyresnivån och bostadsbidraget täcker en stor del av hyran i ett brett hyresintervall, minskar incitamenten för hyresgäster som är berättigade till bostadsbidrag att försöka hitta en billigare och mer prisvärd lägenhet. Detta beror på att en flyttning till en billigare och mer prisvärd men kvalitativt något sämre lägenhet skulle leda till att konsumentens bostadskostnad skulle minska betydligt mindre än hyresskillnaden mellan de två lägenheterna p.g.a. att bostadsbidraget samtidigt skulle sjunka radikalt. Detta innebär att även riktade subventioner av enskilda individers konsumtion av bostäder riskerar att leda till ett minskat kostnadsmotstånd, om subventionens storlek är direkt kopplad till hyresnivån. Även subventioner till byggandet av konjunkturpolitiska skäl kan få negativa effekter på kostnadseffektiviteten i bygg- och bostadssektorerna. Det finns en risk att subventioner av konjunkturpolitiska skäl får till följd att nödvändiga strukturrationaliseringar skjuts på framtiden. Företagens incitament att effektivisera sin produktion riskerar även att minska. I stället ökar företagets incitament att bedriva lobbyverksamhet gentemot myndigheterna för att bibehålla eller öka subventionerna. Ur det enskilda företags synvinkel, kan det i en miljö där det finns omfattande subventioner och regleringar som ständigt ändras, vara rationellt att lägga ner relativt mycket kraft på att försöka öka eller bibehålla lönsamheten genom att försöka påverka myndigheterna att öka subventionerna eller ändra regleringarna.³⁵

Riktade stöd riskerar att skapa olika typer av tröskeleffekter som kan leda till segregation. Med mer generellt utformade stöd finns risken att stödet inte leder till att målet med stödet nås. En annan möjlig effekt av ett stöd som inte avgränsas är att subventionerade bostäder till hushåll som skulle ha kunnat efterfråga nyproducerade bostäder utan subventioner undantränger andra bostadsinvesteringar. Nettot i form av mängden nybyggnation behöver alltså inte bli positivt för att staten eller en kommun finansierar nyproduktion av hyresrätter. Risken med produktionsstöd är då att effekten i form av ökad produktion inte blir lika stor som kostnaden samtidigt som det inte är säkert att sådana bostäder som stödet går till och som därmed efterfrågas i större utsträckning är den typ av bostäder som är mest ändamålsenliga för de hushåll som får bostäderna.

³⁵ Bostadsmarknaden – Spelregler för ökad konkurrens, Kommerskollegium rapport 1996:1 Konkurrensverkets rapportserie 1996:5 NUTEK, Info. 365-96, oktober 1996, s. 40f.

9.9 Kommunernas förutsättningar att utforma EU-rättsligt godtagbart stöd

Vår bedömning: Det finns inga EU-rättsliga hinder för kommunala stöd eller stödordningar så länge som de är utformade efter målsättningar som skiljer sig från marknadens förväntade funktionssätt utan stöd och som antingen avser tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i Sverige eller ett gemensamt intresse i EUF-fördragets mening.

Det har byggts för lite bostäder i Sverige, i synnerhet hyresrätter, under ett antal år. Vi har i kapitel 4 redovisat en skillnad mellan hyran som bostadsföretag behöver ta ut för att göra nybyggnation lönsam och den förväntade betalningsförmågan hos boende i hyresrätter på svaga bostadsmarknader respektive hos s.k. svaga grupper på bostadsmarknaden. Samtidigt finns redan ett befintligt bestånd av bostäder. Det är inte bostadspolitiskt nödvändigt att alla hushåll ska kunna efterfråga alla bostäder.

Offentliga ingripanden i bostadsmarknadens funktionssätt finns redan på många olika sätt och ytterligare ingripanden kan motiveras politiskt utifrån olika bostadsbehov som inte tillgodoses på dagens bostadsmarknad. Vi har dock inte kunnat dokumentera att något sådant ingripande är nödvändigt i något enskilt fall.

Ett av rekvisiten för att något ska utgöra stöd i EU-rättslig mening är selektivitet. Selektivitet bedöms i förhållande till den nationella normen i respektive medlemsstat. Eftersom en åtgärd jämförs med den nationella och inte den kommunala normen om kommunen inte betraktas som en autonom region är det svårare att utforma kommunala stöd till näringslivet eftersom både den geografiska avgränsningen till den aktuella kommunen och den avgränsning som stödets övriga villkor innebär måste kunna motiveras på ett EU-rättsligt godtagbart sätt.

Att tillhandahålla riktat stöd i form av särskilda bostäder för utsatta grupper på bostadsmarknaden är som framgår av enkätsvaren från kommunerna och även av Göteborgs kommuns ovan redovisade rapport om ett socialt blandat boende kontroversiellt. Begreppet sociala bostäder ("social housing") är i Sverige ett värdeladdat begrepp kopplat till en svensk historik där de offentligt finansierade

s.k. barnrikehusen samlade socialt utsatta hushåll på ett önskat sätt. Vid en internationell utblick är politik som på socialpolitisk grund säkerställer bostäder inte enbart en sådan politik som finansieringen av barnrikehusen utgjorde. Sociala bostäder är en mångfacetterad företeelse med såväl goda som dåliga exempel.³⁶

Det är respektive medlemsstat som avgör vad som är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i den medlemsstaten. Eftersom EUF-fördraget inte skiljer mellan olika nivåer i den offentliga förvaltningen i en medlemsstat finns det inget EU-rättsligt hinder för att en svensk kommun definierar och finansierar en bostadspolitiskt motiverad tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Inte heller svensk lag hindrar att ett kommunalt allmännyttigt bostadsaktiebolag tilldelas en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse så länge som finansieringen av verksamheten utformas i enlighet med ett godkännande av kommissionen eller i enlighet med förordningen³⁷ eller beslutet³⁸ om ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

9.9.1 Stöd till kommunala bostadsverksamheter

Utredningen om allmännyttans villkors statsstödsbedömningar låg till grund för regeringens proposition och allbolagen men ifrågasattes av intressenter som i sin tur anlätade olika EU-rättsexperter för detta. Det finns alltså en diskussion om att det borde ha varit möjligt enligt EU-rätten att ge förmånliga villkor till en viss grupp av företag (kommunala bostadsverksamheter) för att tillhandahålla hyresbostadslägenheter till lägre hyror utan att beakta betalningsförmågan hos de boende och utan att behöva ge hushåll med sämre förutsättningar företräde.

I kapitel 5 har vi redogjort för att det EU-rättsligt är möjligt att stödja företag som tillhandahåller bostäder till hushåll med lägre inkomster. Andra typer av stöd kan vara möjliga så länge som stöden utformas på ett sätt som kan förväntas leda till ett resultat som marknaden inte skulle uppnå utan stöd.

³⁶ Social housing in the European Union, Europaparlamentet, 2013.

³⁷ Se vidare i avsnitt 5.5.4.

³⁸ Se vidare i avsnitt 5.6.1.

Statsstödsreglernas krav på att stöd utformas utifrån EU-rättsligt godtagbara målsättningar hindrar inte en social bostadspolitik. Medlemsstaternas möjligheter att själva definiera och utforma tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på bostadsområdet kan också vara vidare än vad som ryms inom den typ av bostäder som kommissionen benämner sociala bostäder ("social housing") i sitt beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Bostadspolitikerna är nationell och fastställs inte på EU-nivå. Rätten till bostad är en grundläggande rättighet inom EU och en social bostadspolitik kan utgöra ett tvingande allmänintresse som har motiverat inskränkningar av exempelvis den fria rörligheten för kapital³⁹. Stöd snedvrider per definition konkurrensen. För att ett stöd trots detta ska kunna godtas EU-rättsligt måste det förväntas bidra till att effektivitets- eller fördelningsproblem på marknaden åtgärdas (incitamentseffekt) och utformas på ett sätt som inte snedvrider konkurrensen mer än nödvändigt (proportionerligt).

En förutsättning för ett EU-rättsligt godtagbart stöd är att målet med stödet definieras och att stödet utformas i enlighet med det målet. Målet med stödet kan alltså inte bara definieras som stöd till en viss typ av företag om dessa inte har en tydligt definierad marknadskompletterande uppgift som medför mätbara kostnader. En stödordning som möjliggör ökad kvalitet utan hyreshöjningar i vissa fastigheter på svaga bostadsmarknader leder troligtvis till att det företags vakanser minskar på bekostnad av övriga flerbostadshus på orten som får ökade vakanser i motsvarande mån. Det skulle krävas objektiva skäl för att allmännyttan ska kunna gynnas som grupp och det skulle förutsätta att de boendes betalningsförmåga eller kostnadsdrivande eller intäktsminskande egenskaper utreds och kopplas till ett uppdrag som skulle bli en obligatorisk uppgift för allmännyttan.

Ett exempel på hur EU-rätten kan ställa krav på att stöd motiveras av objektiva skäl är en dom där tribunalen fann att det inte gick att förklara ersättning till offentligägda sjukhus i Belgien förenligt med EUF-fördraget om de hade samma uppdrag som de privatägda sjukhusen i Belgien hade utan motsvarande stöd.⁴⁰

³⁹ Mål C-567/07, Minister voor Wonen, Wijken en Integratie mot Woningstichting Sint Servatius, REG 2009 I-9021.

⁴⁰ Dom CBI mot kommissionen, T-137/10, EU:T:2012:584. Se vidare om kravet på avgränsning av tjänsten och en koppling mellan stöd och mätbara kostnader i avsnitt 5.5–5.6.1.

Vi bedömer att samma princip för den statsstödsrättsliga bedömningen även skulle gälla för stöd till kommunala bostadsverksamheter i Sverige. EU-rätten ställer alltså krav på att stöd ges för en tydligt definierad, obligatorisk och marknadskompletterande uppgift. Uppdraget måste vidare medföra mätbara kostnader för att stöd ska kunna lämnas till den som utför tjänsten. Om de kostnader som följer av uppdraget enbart består av minskade intäkter i form av sänkta hyror för en odefinierad målgrupp saknas det ur ett EU-rättsligt perspektiv förutsättningar för stödet. I avsaknad av fördelningspolitiska skäl för stödet kvarstår möjligheten att lämna stöd för komma till rätta med eventuella effektivitetsbrister i marknaden. Eftersom vi inte identifierat några sådana effektivitetsbrister inom ramen för vårt uppdrag kan kommunala stöd behöva motiveras av sociala skäl, rättviseskäl eller fördelningspolitiska skäl. Stödet måste med andra ord möjliggöra för vissa hushåll att efterfråga bostadstjänster som marknaden inte tillhandahåller eller som marknaden inte tillhandahåller till godtagbara villkor. Ett sådant stöd måste också i huvudsak riktas mot sådana typer av hushåll och utformas i enlighet med detta för att kunna godtas av kommissionen. Om det inte finns sociala skäl att gynna vissa företag finns det alltså inte heller EU-rättslig grund för att godkänna kommunalt beslutade stöd.

9.9.2 Tidigare förslag på stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

I en rapport med förslag till förändringar av bostadsförsörjningslagen föreslog Boverket en ramreglering av kommunernas möjligheter att ge statligt stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Boverket föreslog att följande bestämmelse skulle införas i bostadsförsörjningslagen.

8 § Om kommunens behovs- och marknadsanalys enligt 3 § tredje stycket, visar att det finns angelägna bostadsåtgärder som inte kan genomföras på marknadsekonomiska villkor i kommunen, får denna tilldela ett kommunalt bostadsaktiebolag eller annat bostadsföretag ett uppdrag av allmänt intresse i syfte att:

1. upprätthålla ett varierat utbud av hyresbostäder,
2. utföra en åtgärd som enligt 5 § första punkten lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer för

vilka kommunen har ett särskilt ansvar. Uppdraget ska kvalificeras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i artikel 106.2 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Under förutsättning att de regler som Europeiska kommissionen har meddelat för stöd till sådana tjänster är uppfyllda, kan de finansieras helt eller delvis med offentliga medel.

Förslaget skulle möjliggöra tre olika typer av kommunalt finansierat stöd:

1. Att på utpekade orter i en kommun tillhandahålla ett bestånd av hyresbostäder som kan efterfrågas även av hushåll med begränsade inkomster.
2. Att långsiktigt tillhandahålla bostäder med god tillgänglighet, lämpliga för äldre personer med funktionshinder.
3. Att tillhandahålla ett mindre antal små lägenheter med inriktning på unga personer.

Med ett varierat utbud avsåg Boverket främst att det ska finnas hyresbostäder som kan efterfrågas även av hushåll med förhållandevis måttliga inkomster. Kommunen skulle på så sätt få möjlighet att med stöd i lag definiera sådana tjänster och att använda offentliga medel för att se till att de kommer till stånd. Det skulle enligt Boverkets förslag vara den enskilda kommunens ansvar att genom en noggrann analys av såväl behov som lokala marknadsförutsättningar visa att dessa tjänster inte kan tillhandahållas på ett tillfredsställande sätt på marknadens villkor. Åtgärder som främjar integration, social sammanhållning, eller vissa grupper bostadsförsörjning kan också kopplas till allmänna intressen som i vissa fall kan vara förenade med kostnader i förhållande till helt marknadsanpassad verksamhet. Att tillhandahålla ett mindre antal lägenheter för unga personer är lite mer konkret och även ett exempel på en typ av lägenhet som det upplevs finnas en brist på i Sverige.

Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) utvecklade förslagen i en särskild rapport om tillåtet statligt stöd på svaga bostadsmarknader. Enligt SABO skulle bostadsföretag kunna uppdras att tillhandahålla hyresbostäder som kunde efterfrågas även av hushåll med begränsade inkomster, exempelvis unga som vill flytta till sin första bostad, äldre personer som behöver en mindre och mer

tillgänglig bostad och/eller andra hushåll med behov av en ”överkomlig hyreslägenhet”.⁴¹

Utifrån den föreslagna bestämmelsens ordalydelse går det inte att avgöra om sådan verksamhet som kommunen skulle bedriva skiljer sig från verksamhet som kan bedrivas enligt affärsmässiga principer av ett kommunalt eller privat bostadsföretag utan stöd från stat eller kommun. Samtliga tre punkter stämmer även väl in på sedvanlig bostadsförvaltning i vissa privata fastighetsägares regi inom ramen för det svenska bruksvärdessystemet. Det är alltså möjligt att ett uppdrag som utformas utifrån de målsättningar Boverket föreslog kan utgöra tjänster som inte erbjuds på marknaden och som om det stöds på ett sätt som är förenligt med kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skulle vara förenligt med EU-rätten. Det är dock också möjligt att så inte är fallet och att uppdrag som inte kan utgöra grund för EU-rättsligt godtagbart stöd kan omfattas av författningsförslagets ordalydelse.

I avsnitt 9.11 återkommer vi till frågan om en statlig reglering för att underlätta kommunernas stödgivning.

9.10 Godtagbart stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Vår bedömning: Bostadsförsörjningsbehov kan säkerställas genom att kommuner definierar vissa bostadspolitiskt motiverade bostadstjänster som därefter kan finansieras med stöd enligt kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller kommissionens förordning om stöd av mindre betydelse för sådana tjänster.

I kapitel 5 har vi redogjort för reglerna om stöd för att utföra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Sammanfattningsvis är det enligt fast praxis från EU-domstolen klarlagt att en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse måste kunna urskiljas från vad marknaden typiskt sett skulle erbjuda utan stöd av allmänna medel.

⁴¹ Tillåtet statsstöd på svaga bostadsmarknader, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, 2013, s. 45.

Svårigheten – och det som även avgör om uppdraget kan förklaras förenligt med EU-rätten – är alltså att uppdraget definieras på ett sätt som skiljer det från tjänster som inte får stöd. Så länge som det finns förutsättningar för privata bostadsföretag på orten är det tveksamt om det går att definiera all bostadsverksamhet som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Ett uppdrag måste vara mer specifikt och knyta an till ett fördelnings- eller effektivitetsproblem på marknaden som går att belägga. Avsaknad av lägenheter med hyror i ett visst intervall, avsaknad av lägenheter av viss storlek, eller avsaknad av lägenheter med viss upplåtelseform kan användas för att visa vilket utbud som marknaden inte tillhandahåller och som motiverar marknadskompletterande stöd. Det måste dock vara fråga om mätbara kriterier.

Alla beslut och domar på statsstödsområdet som avser stöd till utförare av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse visar att statsstödsreglerna kräver att den subventionerade verksamheten definieras på ett sätt som visar att det finns skillnader mellan tjänsten och vad marknaden tillhandahåller. Även om det får finnas viss överlappning mellan en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och de delar av marknaden som fungerar utan stöd så måste ersättningen utformas så att verksamhet som kan bedrivas på marknaden villkor inte får stöd vare sig direkt eller genom att den allmännyttiga delen av en verksamhet genererar ett överskott som tillåts gynna den övriga verksamheten. Statsstödsreglerna för stöd till företag som utför tjänster av allmänt ekonomiskt intresse säkerställer att korssubventioner inte är möjliga genom att förbjuda att utföraren överkompenseras. Eftersom kostnaderna (merkostnaderna) för ett uppdrag bara kan identifieras om kostnaderna företaget skulle ha haft i avsaknad av uppdraget är kända så är en tydlig avgränsning av uppdraget även nödvändig för att stödet ska kunna beräknas i enlighet med statsstödsreglerna om stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Ett exempel på en statsstödsprövning på bostadsområdet som lett fram till en avgränsning är kommissionens beslut om subventionerade bostäder i Nederländerna där kommissionen ställde krav på en gräns när det gäller hyresgästernas inkomst och en åtskillnad

mellan det allmännyttiga uppdraget och annan kommersiell bostadsverksamhet.⁴²

Det innebär att det finns EU-rättsliga förutsättningar för kommunala stöd om de kopplas till kostnader som privata företag inte skulle ta på sig utan stöd från det allmänna.

Det finns dock ett flertal svåra avvägningar som måste göras och som skapar tillämpningssvårigheter för en svensk kommun som vill ge stöd för en bostadstjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Nedan resonerar vi mer utförligt kring dessa avvägningar.

9.10.1 Förutsättningarna för förenligt stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Vår bedömning: EU:s statsstödsregler medger stöd till marknadskompletterande tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Statsstödsregelverket kräver dock att sådana åtgärder utformas utifrån kommissionens regelverk vilket ställer stora krav på kommunerna.

En tjänst av allmänt ekonomiskt intresse måste skilja sig från det utbud marknaden förväntas erbjuda utan stöd. Skillnaden mellan vad marknaden erbjuder och vad som kan betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan bestå i att tjänsten inte alls erbjuds på marknaden, att tjänsten inte erbjuds till alla som behöver tjänsten eller att priset eller kvaliteten inte förväntas motsvara en nivå som samhället betraktar som acceptabel.⁴³

Stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är förenligt med EUF-fördraget om det uppfyller kriterierna i kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som vi redogjort för i avsnitt 5.6.1. Stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är stöd av mindre betydelse som inte omfattas av artikel 107.1 i EUF-fördraget om det uppfyller kriterierna i kommissionens förordning om stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av all-

⁴² Mer om detta beslut i avsnitt 5.7.5.1.

⁴³ Kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT C 8 11.01.2012 s. 2, punkt 48.

mänt ekonomiskt intresse.⁴⁴ Ersättning för en definierad tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som varken omfattas av kommissionens ovannämnda förordning eller beslut måste anmälas för godkännande i enlighet med artikel 108.3 i EUF-fördraget.

Kommissionens förordning förutsätter att stödets storlek kan bedömas och att stödet ges med hänvisning till förordningen samt att stödbeloppet inte överstiger 500 000 euro under en period om tre år. Tjänsten måste definieras i förväg vilket innebär att ersättningen inte kan betalas ut om inte principerna för hur ersättningen ska beräknas och skyldigheten att utföra tjänsten har definierats i förväg. Tjänsten måste göras obligatorisk för utföraren vilket innebär att den exempelvis kan regleras i ett avtal, i en bolagsordning eller i bindande föreskrifter.

Villkoren i kommissionens beslut är mer omfattande än villkoren i förordningen. Enligt beslutet⁴⁵ så måste ersättningsmodellen utformas så att stödet inte kan överstiga de kostnader som följer av det definierade uppdraget inklusive en vinst som är skälig i förhållande till den risk som utföraren tar avseende det definierade uppdraget. Om ersättningen garanteras av det allmänna anses risken som kan kompenseras vara mycket liten. En vinst i nivå med swap-räntan plus 1 procent anses dock alltid skälig.⁴⁶ Den största svårigheten i sammanhanget är att bryta ut de kostnader som kan hänföras till tjänsten från stödmottagarens övriga kostnader och att avgöra vad som är skälig vinst om inte ovanstående schablon tillämpas.

För att kunna leva upp till ovanstående villkor vid stödgivning måste en kommun först definiera målet med stödet. Därefter måste uppdraget definieras i enlighet med målsättningen och kommunen måste därvid säkerställa att målet med uppdraget inte redan tillgodoses av marknaden. Eftersom det befintliga utbudet av bostäder bör vara lätt att identifiera är det förekomsten av planerade men ännu inte genomförda bostadsinvesteringar som kan vara svåra att

⁴⁴ Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Se vidare i avsnitt 5.5.4.

⁴⁵ Artikel 4 a i kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse 2012/21/EU (beslut 2012/21).

⁴⁶ Artikel 5 punkten 7 i beslut 2012/21.

identifiera när en kommun ska bedöma vilket utbud som marknaden förväntas tillhandahålla utan stöd. Det är i stort sett omöjligt för en nationell myndighet att löpande bevaka förutsättningarna i Sveriges alla kommuner och regionala bostadsmarknader. Kommuner bör som ansvariga för såväl markplanering som planeringen för bostadsförsörjningen ha en god bild av planerad ny- och ombyggnation. Kommunerna har alltså goda förutsättningar att göra dessa överväganden.

För att säkerställa förenligheten med EU-rätten måste det där efter klargöras vilken ersättning som är nödvändig för den marknadskompletterande uppgiften. En upphandling kan vara ett sätt att fastställa vad som är nödvändig ersättning och genom ett sådant förfarande kan det i vissa fall även vara möjligt att helt utesluta att det är fråga om stöd, dvs. att de så kallade Altmarkkriterierna är uppfyllda.⁴⁷ Om utföraren som tilldelats uppdraget är den ende aktören på marknaden med ett utbud som gör det möjligt att tillhandahålla den aktuella tjänsten är det sannolikt inte möjligt att uppfylla Altmarkkriterierna och ersättningen måste då utformas så att den inte överstiger kostnaderna för uppdraget enligt beslutet. Särredovisning av den i uppdraget definierade tjänsten kan vara en metod för detta. Åtaganden beträffande hyressättningen kan också underlätta beräkningen. Hyressättningssystemet underlättar bedömningen av att ägaren inte kan höja hyran och därigenom bli överkompenserad. Krav på återbetalning av överkompensation kan dock ändå vara nödvändiga.

Ovanstående kriterier är bara en sammanställning av de mest centrala förutsättningarna som måste vara uppfyllda när det gäller att definiera och stödja utförandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Kommissionen förespråkar i sina riktlinjer för stöd över vissa tröskelvärden för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse att samråd hålls för att inhämta synpunkter från intressenter och konkurrenter om behovet av tjänsten och huruvida den kan utföras utan stöd. Att tillämpa ett sådant förfarande bidrar till att uppfylla de EU-rättsliga kraven på att tjänsterna är marknadskompletterande och svarar mot verkliga bostadsbehov. Samrådsförfaranden kan även genom dialog och transparens skapa förtroende mellan berör-

⁴⁷ Se vidare i avsnitt 5.5.3.

da aktörer och undvika misstankar om att konkurrensen snedvrids på bekostnad av andra marknadsaktörer. Det finns likheter mellan den typ av samrådsförfarande som kommissionen efterfrågar i samband med tillämpningen av kommissionens ramverk för stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som inte uppfyller kriterierna i kommissionens ovannämnda beslut respektive förordning om stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och de bostadsförsörjningsriktlinjer som kommunerna kan samråda om enligt bostadsförsörjningslagen.

Statsstödsregelverket kräver dock att sådana åtgärder utformas utifrån kommissionens regelverk vilket ställer stora krav på kommunerna.

En kommun som identifierar ett behov av marknadskompletterande stöd bör enligt vår mening ta fram bostadsförsörjningsriktlinjer där detta behov och de planerade kommunala åtgärderna synliggörs och föra en sådan dialog som bostadsförsörjningslagen medger avseende detta behov.

9.11 Behövs statliga regler för kommunernas stödgivning?

9.11.1 Bör det införas ett generellt regelverk för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på bostadsområdet?

Vår bedömning: Det är inte möjligt att ta fram ett ändamålsenligt generellt regelverk för definierande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Stöd till företag föranleder såväl företags- och samhällsekonomiska som statsstödsrättsliga överväganden. Stöd kan behöva anmälas och godkännas av kommissionen, men det finns också möjlighet att utan någon anmälan lämna stöd som överensstämmer med villkoren i beslut eller förordningar som kommissionen har antagit. Stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan lämnas i enlighet med kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2 i EUF-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och i enlighet

med kommissionens förordning om stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Kommunerna har befogenhet att lämna stöd i enlighet med EU:s statsstödsregler, även stöd enligt statsstödsreglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Dessa regler kan vara svåra att tillämpa. Tillämpningen kan emellertid inte underlättas genom nationella tillämpningsföreskrifter.

Det är upp till medlemsstaterna att själva bestämma vilka tjänster som är tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Även detta kan vara svårt att göra. Som vi har redovisat i avsnitt 9.9.2 har det förts fram förslag på generella regelverk på bostadsområdet för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Enligt vår uppfattning är det emellertid inte möjligt att utarbeta en reglering för definierande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse där tillämpningen av regelverket skulle leda till man säkert har identifierat en bostadstjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Vi föreslår därför inte något sådant regelverk.

9.11.2 Behovet av statligt utformade stödordningar för kommunal stödgivning

Vår bedömning: Kommunerna bör själva fatta beslut om stöd och utforma åtgärder som kan utgöra stöd i EU-rättslig mening i enlighet med EU:s statsstödsregler om bostadsförsörjningen inte kan säkerställas på annat sätt.

Det krävs en given problembild och en given politisk målsättning för att utforma ändamålsenliga stöd i enlighet med EU:s statsstödsregler eftersom stöden måste åtgärda problem av gemensamt intresse inom EU eller av allmänt intresse i Sverige. I avsnitt 3.2.1 har vi redogjort för en promemoria från Regeringskansliet där det konstateras att de regionala skillnaderna gör att en enhetlig nationell politik för bostadsfinansiering inte är lämplig. Inom ramen för vår utredning har vi inte funnit anledning att göra någon annan bedömning. Bostadsutbudet bör variera utifrån behov och efterfrågan. Eventuella stöd bör därför också lämpligen utformas på lokal nivå utifrån den aktuella bostadsmarknadens funktionssätt och kommuninvånarnas behov.

För svagare bostadsmarknader finns en delvis homogen problembild. I kapitel 10 och 11 redogör vi för våra förslag på statligt utformade stödordningar för att säkerställa ett bostadsutbud som möter efterfrågan på dessa marknader.

För kommuner med starkare bostadsmarknader med en varaktig efterfrågan på bostäder och förutsättningar att göra investeringar på marknadsmässiga villkor har vi inte identifierat något vanligt förekommande marknadsmisslyckande som motiverar stöd i EU-rättslig mening. Vi kan dock inte heller utesluta att behov av stöd kan finnas. Vi anser därför det är ändamålsenligt att kommunerna själva tar ställning till behov av stöd och utformar sådana åtgärder som kan utgöra stöd i EU-rättslig mening i enlighet med EU:s statsstödsregler med beaktande av de lokala marknadsförhållandena. För det fall det visar sig att vissa typer av stöd är vanligt förekommande kan statliga stödordningar anpassas utifrån dessa behov. I avsaknad av något sådant underlag anser vi dock inte att vi kan föreslå sådana stödordningar för starkare bostadsmarknader.

Den kvarvarande frågan är vilken typ av tjänster en kommun kan stödja och vad som kan göras för att underlätta för kommunerna att utforma stöd på ett sätt som är förenligt med EU-rättens krav och som också leder till att samhällets resurser används effektivt.

9.12 Vägledning vid kommunal stödgivning

Vår bedömning: Kommunerna har olika förutsättningar att efterfråga såväl den juridiska som den ekonomiska kompetens som krävs för att hantera nödvändiga affärsmässiga, kommunalrättsliga och statsstödsrättsliga avvägningar som kan aktualiseras vid stödgivning inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Vårt förslag: En statlig myndighet bör få uppdraget att stödja kommunerna i deras arbete med statsstödsrättsliga frågor i enlighet med förslaget från Utredningen om en kommunallag för framtiden (SOU 2015:24).

Sverige har som medlemsstat i EU åtagit sig att följa EUF-fördraget. Alla offentliga aktörer i Sverige – inklusive kommunerna – är skyldiga att lojalt säkerställa EUF-fördragets bestämmelsers effek-

tivitet. Det är inte heller bara den beslutande kommunen som drabbas om ett felaktigt utformat stöd måste återkrävas. Ett sådant beslut riskerar att drabba de boende. Det finns därför anledning att överväga vilken hjälp som staten kan ge för att öka kommunernas förutsättningar att agera i enlighet med EUF-fördragets statsstödsreglers krav.

Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag förutsätter att kommunerna är medvetna om gränsen mellan ett affärsmässigt agerande och bedömningar av när och hur stöd kan ges på ett sätt som uppfyller EU-rättens och kommunallagens krav. Den svenska tillämpningslagen om EU:s statsstödsregler beskrivs av Sveriges Kommuner och Landsting som kort och fragmentarisk, vilket innebär att tillämparen förutsätts ha goda kunskaper kring EU:s reglering och rättspraxis kring statliga stöd.⁴⁸

Vår bedömning utifrån våra kontakter med olika kommuner och efter att ha tagit del av kommuners och kommunala bostadsverksamhetens svar på våra frågor är att många kommuner i dag saknar de kunskaper som krävs för att tillämpa EU:s statsstödsregler. Detta riskerar att medföra att otillåtet statligt stöd oavsiktligt betalas ut med kommunala medel. En annan risk är att osäkerheten om reglerna leder till omotiverad försiktighet beträffande kommunala investeringsbeslut. Slutligen finns en risk att samhällsekonomiskt lönsamma politiska beslut om angelägna stödåtgärder uteblir.

Eftersom kommunerna har en central roll inom bostadspolitiken finns det en risk att den bristande kunskapsnivån om EU:s statsstödsregler försämrar bostadsmarknadens funktionssätt. Det finns alltså goda skäl att höja kompetensen beträffande statsstödsreglernas tillämpning hos Sveriges kommuner eftersom dessa förutsätts bedriva en verksamhet som i vissa fall kännetecknas av såväl ett allmänt intresse som affärsmässighet men som i andra fall kanske enbart motiveras av ett allmänt intresse som bara kan uppnås genom stöd i EU-rättslig mening. Utredningen om en kommunallag för framtiden⁴⁹ har föreslagit en nationell vägledningfunktion för stödgivning som skulle kunna inrymmas i den nya upphandlingsmyndigheten som ska erbjuda stöd på upphandlingsområdet⁵⁰.

⁴⁸ Sveriges Kommuner och Landstings cirkulär 13:50.

⁴⁹ SOU 2015:24.

⁵⁰ Utredningen om inrättande av Upphandlingsmyndigheten (Fi S 2014:19).

Funktionen ska enligt förslaget vara skild från det lagstiftande arbetet och ha utrymme att arbeta självständigt och proaktivt för att öka kunskaperna om statsstödsreglerna. Verksamheten bedöms inte behöva vara omfattande men förutsätts sysselsätta 3–4 anställda till en kostnad av fem miljoner kronor. I betänkandet uttalas att vägledningens utformning bör ske i nära samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting. Förutom att producera generell information och ta fram vägledningar för tillämpningen bör funktionen ha resurser att besvara frågor från olika kommuner och landsting. Utredningen konstaterar dock att det är varje kommuns eget ansvar att göra den slutliga bedömningen i varje enskilt fall. Detta kan kräva information från vägledningens funktionen men också i vissa fall kompletterande konsultstöd från den privata marknaden för att kunna genomföra den enskilda insatsen.⁵¹

Enligt vår uppfattning är åtgärden angelägen men kanske inte tillräcklig på bostadsområdet. En enhet med god insyn i statsstödsreglerna som ska vägleda alla Sveriges kommuner inom alla områden kommer inte att kunna bygga upp särskild marknadskompetens inom bostadsområdet. Vi beskriver därför nedan ett särskilt tillvägagångssätt som ska kunna följas av en svensk kommun som vill säkerställa ett visst marknadskompletterande bostadsutbud. Detta förfarande ska endast betraktas som vägledande och kommunerna är fria att göra en egen bedömning.

9.13 Ett förfarande för ökad rättssäkerhet vid stödgivning

Vår bedömning: Kommuner kan på egen hand förbättra förutsättningarna för att kommunalt beslutat stöd är förenligt med EU:s statsstödsregler.

EU:s statsstödsregler är svårtillämpade. Under denna rubrik beskriver vi ett förfarande som kan följas såväl för att identifiera behov av stöd som för att säkerställa att sådant stöd är förenligt med EU:s statsstödsregler. Syftet är att skapa lösningar som inte gynnar

⁵¹ SOU 2015:24, s. 469.

någon kategori av fastighetsägare mer än nödvändigt men som kan lösa bostadsförsörjningsbehov på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt inom ramen för EU:s statsstödsregler.

I Boverkets ovannämnda förslag om en statsstödsbestämmelse i en reviderad bostadsförsörjningslag föreslogs även att kommunen skulle vara skyldig att göra en marknadsanalys innan tjänster av allmänt ekonomiskt intresse definieras. Vi delar Boverkets bedömning att en sådan analys är nödvändig eftersom en förutsättning för att en marknadskompletterande uppgift ska kunna beskrivas och definieras är att den aktuella marknaden kan beskrivas. Genom den nya bostadsförsörjningslagen har kommunerna fått mer detaljerade krav på hur riktlinjer för bostadsförsörjningen ska utformas.⁵² Regeringen gick dock inte vidare med förslaget om en särskild bestämmelse om kommunala stöd avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Frågan är om dagens bostadsförsörjningsriktlinjer ändå tillgodoser detta behov.

Enligt förarbetena till bostadsförsörjningslagen ska kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar. För att utarbeta mål för bostadsbyggande krävs ett visst utredningsunderlag. Detta underlag kan t.ex. avse statistik över befolkningsutvecklingen, demografisk utveckling, en behovs- och marknadsanalys av efterfrågan på bostäder, bedömning av bostadsmarknadens långsiktiga behov, en analys av bostadsbehovet för särskilda grupper, marknadsförutsättningar etc. Kommunen kan även föra en dialog med byggherrar för att få en tydlig bild av vad det finns för önskemål om exploatering. Det kan även finnas behov hos kommunerna att föra en dialog med länsstyrelser och andra regionala organ för att få fram ett ändamålsenligt utredningsunderlag till grund för planeringen. Boverket kan även ge kompletterande vägledning.⁵³

Det är alltså redan i dag möjligt för Boverket att ge vägledning om kommunernas marknadsanalyser. För att det ska vara möjligt att koppla analysen av marknadsmisslyckanden till stödgivningen måste det dock klargöras att stödet förutsätter en marknadsanalys av viss kvalitet. Rättssäkerheten i avgränsningen av en tjänst av all-

⁵² Se vidare i kapitel 3.3.1.

⁵³ Prop. 2012/13:178, En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, s. 16f.

mänt ekonomiskt intresse är inte bättre än trovärdigheten i marknadsanalysen.

Kommunerna har legala möjligheter att göra de marknadsanalyser som kan vara nödvändiga för en korrekt tillämpning av EU:s statsstödsregler. Kommunerna har även de rättsliga förutsättningarna att besluta om statligt stöd som utformas i enlighet med statsstödsreglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Kommunen bör definiera eventuella marknadskompletterande uppdrag i form av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som behöver finansieras med allmänna medel utifrån en sådan marknads- och behovsanalys.⁵⁴ Det är dock inte självklart att alla kommuner har den kompetens som krävs för att göra en sådan analys. När det gäller bostadsförsörjningsriktlinjerna ska länsstyrelsen hjälpa kommunen med arbetet. Det kan också bli nödvändigt för kommuner att anlita juridisk och ekonomisk experthjälp för att göra bättre avvägningar avseende vad marknaden kan erbjuda och vad som kan kräva marknadskompletterande stöd från kommunen. Juridisk expertis kan även behövas för att minska den rättsliga osäkerheten kopplad till tillämpningen av statsstödsreglerna.

I kommissionens ramverk för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse uttrycks att medlemsstaten bör ha genomfört samråd med brukare och marknadsaktörer innan en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse definieras.⁵⁵ Något sådant samråd krävs inte för att definiera sådana allmännyttiga tjänster som omfattas av kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det skulle dock enligt vår uppfattning ändå kunna vara ett verktyg för att hjälpa en kommun att säkerställa att såväl behov som marknadsintressen beaktas och därmed säkerställa en mer samhällsekonomiskt effektiv användning av allmänna medel som även minskar risken för att stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse betalas ut i strid mot EU:s statsstödsregler. Nedan återger vi kommissionens beskrivning av hur ett sådant samråd kan gå till.

Vid ett offentligt samråd ska den offentliga myndigheten få tillfälle att öka sin kunskap om användarnas behov och intressen och om utbudet på marknaden. Syftet är att myndigheten på ett lämpligt och propor-

⁵⁴ SABO:s rapport om tillåtet statsstöd på svaga bostadsmarknader.

⁵⁵ Se vidare i avsnitt 5.7.5.

tionerligt sätt ska kunna fastställa tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster. Samrådet kan exempelvis omfatta frågor om användarnas behov vad gäller tillgänglighet, tjänstekvalitet, överkomlighet och om/i vilken utsträckning behoven inte tillgodoses av tjänster som redan tillhandahålls på marknaden, om det inte finns någon tjänsteleverantör. Om en tjänsteleverantör redan har tilldelats en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och myndigheten överväger en ny tilldelning till denna eller en annan leverantör, skulle samrådet kunna handla om i fall tillhandahållandet av tjänster från denna leverantör överensstämmer med de nuvarande eller framtida användarnas behov. Ett samråd kan också hållas i form av en offentlig utfrågning, om användarna är tillräckligt väl informerade om utfrågningen och kan uttrycka sina åsikter om allmänna behov.⁵⁶

Det finns redan vissa reglerade förfaranden i Sverige som fyller detta syfte. På kollektivtrafiksområdet finns det särskilda regionala kollektivtrafikplaner som ska tas fram i samråd med såväl regionala myndigheter som berörda företag.

En annan likartad lagstiftning avser bredbandsutbyggnad där Post- och telestyrelsen (PTS) för ett register över bredbandsutbyggnaden och där stöd bara ska förekomma i sådana områden där utbyggnaden är otillräcklig. Vidare ska den stödgivande kommunen annonsera sina planer att subventionera viss utbyggnad och för det fall privata aktörer avser vidta sådana åtgärder utan subventioner så får stödet inte genomföras.

Slutligen har vi en särskild reglering för förhandsprövning av nya tjänster som SVT, SR och UR kan införa. Sådana tjänster ska kontrolleras av Myndigheten för radio och TV som förhandsprövar väsentliga utvidgningar av den subventionerade (TV-avgiftsfinansierade) delen av verksamheten och genom samråd med berörda privata leverantörer förser regeringen med ett underlag för att bedöma om den utökade verksamheten är nödvändig och proportionerlig.

Enligt vår mening bör ett samrådsförfarande avseende kommunalt planerat stöd i enlighet med statsstödsreglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utformas i dialog mellan kommunen och Boverket eller länsstyrelsen. Syftet ska vara att identifiera intressenter utifrån det behov som kommunen inte anser tillgodo-

⁵⁶ SWD(2013) 53 final 2 av den 29 april 2013, Vägledning om hur Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt sociala tjänster av allmänt intresse, s. 78f.

ses på bostadsmarknaden och att skapa transparens kring beslutsfattandet.

Följande moment skulle kunna tillföra ökad transparens och ökad rättslig förutsägbarhet:

1. Kommunen gör en analys av vilket utbud av bostäder som marknaden kan förväntas tillhandahålla utan stöd.
2. Analysen bör därefter offentliggöras för synpunkter från befintliga och potentiella marknadsaktörer för att få en bekräftelse på att den definierade tjänsten inte kan erbjudas av marknaden utan statligt stöd.
3. Mot bakgrund av analysen ska ett uppdrag definieras som inkluderar den verksamhet eller de villkor för verksamheten som marknaden inte förväntas erbjuda enligt kommunens analys.
4. Villkoren för uppdraget förs in i ett dokument som är rättsligt bindande för den aktör som ska utföra tjänsten.⁵⁷ Villkoren för ersättningen för uppdraget fastställs därmed innan uppdraget utförs. Villkoren ska innehålla krav på återbetalning av stöd som visar sig överstiga nettokostnaderna för uppdraget inklusive en skälig vinst. Den som mottar stödet förbinder sig att utforma sin redovisning så att det blir möjligt att kontrollera om ersättningen har överstigit de kostnader som kan kopplas till tjänsten och en rimlig vinst med beaktande av intäkterna från verksamheten.
5. Minst vart tredje år följer kommunen upp hur ersättningen förhåller sig till kostnaderna för att utföra tjänsten genom att ta del av stödmottagarens redovisning. Eventuell överkompensation ska återbetalas till kommunen.

9.14 Kommuners överväganden om möjliga bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Den centrala frågan vid beslut om stöd är att säkerställa att stödet åtgärdar ett marknadsmisslyckande, dvs. effektivitetsproblem eller

⁵⁷ Uppdraget kan definieras i ett förfrågningsunderlag om utföraren upphandlas eller i en bodelagsordning eller annat bindande styrdokument om det rör kommunens bostadsverksamhet.

rättviseproblem i förhållande till marknadens funktionssätt. Nedan redovisas vissa överväganden som illustrerar svårigheterna som är förknippade med en bedömning av om stöd behövs, ens för avgränsade uppdrag. Det är alltså sällan uppenbart vad som kan definieras som en marknadskompletterande tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Dessa exempel på möjliga överväganden är i lika hög grad överväganden om åtgärdernas lämplighet som överväganden om de statsstödsrättsliga förutsättningarna. Någon uttömmande genomgång av nödvändiga överväganden går inte att göra utan ett konkret verklighetsbaserat fall. Exempel på konkreta överväganden om stödordningar ges i kapitel 10 och kapitel 11.

9.14.1 Stöd till studentbostäder

Ett exempel på en möjlig marknadskompletterande kommunalpolitisk målsättning kan vara att tillhandahålla bostäder till studenter till en hyra som kan efterfrågas av studenter utan andra inkomster än studiemedel och studielån. Studenter är en grupp som kan ha svårt att finansiera ett eget boende eftersom de generellt har låga inkomster. Studenter kan normalt inte på egen hand få banklån som gör det möjligt att köpa en bostad.

Innan stöd till liknande tjänster beslutas på lokal nivå måste det dock utifrån ett EU-rättsligt perspektiv undersökas om det finns förutsättningar för marknaden att tillhandahålla bostäder som kan efterfrågas av studenter. Enligt länsstyrelsen i Stockholm är en risk med nybyggnation av studentbostäder att boendekostnaden i en nyproducerad studentbostad kan bli högre än vad studenterna kan betala. En studentbostad med ett rum och pentry i Norra Djurgårdsstaden förutsätter en hyra om 6 400 kronor per månad, att jämföra med studiemedel på knappt 9 800 kronor i månaden.⁵⁸ Frågan är dock om detta är ett storstadsproblem kopplat till höga markpriser och kraftig bostadsbrist eller ett generellt problem för studentbostäder i hela landet.

Vid samtal med Luleå kommun framkom att Luleå kommuns bostadsverksamhet inte hade svårigheter att hyra ut lägenheter till studenter enligt affärsmässiga principer. Till följd av ökat slitage

⁵⁸ Länsstyrelsens i Stockholms län rapport 2014:12, Läget i länet, s. 25.

betalade studenterna till och med lite mer i hyra än andra boende enligt överenskommelse med den lokala hyresgästföreningen. Det framkom också att ett privat vinstdrivande bostadsföretag bygger och hyr ut studentbostäder i Luleå i egenregi utan stöd från kommunen. Några svårigheter för studenterna att efterfråga dessa typer av studentbostäder fanns inte.⁵⁹

Bristen på studentbostäder kan ses som en indikation på att marknaden kanske inte kan tillgodose studenternas behov i alla delar av landet. En möjlig förklaring är osäkerheten kring antalet studenter på en viss ort över tid. Risken för att en mindre högskola eller ett universitet läggs ned eller att verksamheten minskar i omfattning gör att det är svårt att se en garanterad långsiktig efterfrågan på bostäder. Det blir under sådana förhållanden svårt att räkna hem långsiktiga investeringar såväl i nya studentbostäder som i omvandling av outnyttjade fastigheter för studentbostadsändamål. Om nybyggnation av bostäder ska löna sig i ett sådant fall krävs antingen mycket hög kortsiktig lönsamhet eller stabil efterfrågan.

Det kan alltså vara möjligt att belägga att marknaden inte kan tillhandahålla studentbostäder. Enligt vår bedömning är det i ett sådant fall möjligt att anförtro ett företag att tillhandahålla studentbostäder som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och stödja verksamheten ekonomiskt i enlighet med kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Ett sådant stöd förutsätter att det kan kontrolleras att bostäderna inte upplåts till andra än studenter och att ersättningen som ges för att verksamheten ska bedrivas inte överstiger kostnaderna plus en skälig vinst. Eftersom de flesta studentbostäder har krav på att de boende studerar på universitet eller högskola är det förhållandevis enkelt att säkerställa att bostäderna upplåts till studenter.

Enligt villkoren i kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skulle ett stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kunna ges för att täcka skillnaden mellan de förväntade intäkterna och kostnaderna för verksamheten. Stödet skulle kunna uppgå till maximalt 15 miljoner euro per år eller till ett obegränsat belopp om studentbostäder skulle betraktas som en form av sociala bostäder, vilket får anses troligt.

⁵⁹ Möte den 1 april 2014 med Luleå kommun och kommunens allmännyttiga bostadsbolag Lulebo.

9.14.2 Stöd till bostäder för äldre

En för en svensk kommun mer närliggande målsättning än tillhandahållandet av studentbostäder kan vara att säkerställa tillgängliga bostäder för äldre med en viss miniminivå av service, eventuellt i form av s.k. trygghetsboenden. För den här typen av boenden har kommissionen godkänt ett statligt investeringsstöd. I sitt beslut noterar kommissionen särskilt att Sverige inte önskade att stödet skulle prövas som ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Det är troligt att kommissionen skulle betrakta stöd för marknadskompletterande trygghetsbostäder som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i statsstödsrättsligt hänseende.

Boendeformen trygghetsboende tillhandahålls på marknadsmässiga villkor i många delar av landet och är en del av den öppna bostadsmarknaden till skillnad från de särskilda bostäder som är direkt kopplade till kommunernas vård och omsorg av äldre som finansieras solidariskt och som sannolikt inte omfattas av EU:s statsstödsregler av den anledningen.⁶⁰

På svaga bostadsmarknader där trygghetsboenden inte kommer till stånd på marknadsmässiga villkor eller för fastigheter där hyresgästerna inte har råd att betala kostnaderna för sådan anpassning kan ett stöd bidra till ett tillgängligare och attraktivare boende. Den typen av anpassade boenden kan underlätta för äldre som vill flytta från en villa som skulle vara mycket dyr att tillgänglighetsanpassa och där resekostnaderna för hemtjänst skulle kunna bli betydande. Det finns beräkningar som utförts för Luleå kommuns räkning som tyder på att sådana investeringar skulle kunna sänka kommunens kostnader för äldreboenden. Därmed skulle sådana stöd för en svensk kommun kunna vara kommunalekonomiskt lönsamma med beaktande av att andra kommunala kostnader kan förväntas sjunka. Vi återkommer till de finansiella förutsättningarna i kapitel 11 när vi redogör för Statens Bostadsomvandling AB:s verksamhet.

Vissa kommuner med svaga bostadsmarknader upplever ett behov av investeringsstöd för trygghetsbostäder respektive stöd för tillgänglighetsanpassningsåtgärder i befintliga fastigheter. I delar av landet där affärsmässig nyproduktion är omöjlig att genomföra till

⁶⁰ Se vidare om det s.k. företagskriteriet i kap. 5.4.3.1 och den med företagskriteriet sammanhängande frågan om avgränsningen mellan ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse som beskrivs i kap. 5.5.2.

följd av den svaga efterfrågan på hyresbostäder kan det alltså finnas samhällsekonomiska skäl för en svensk kommun att ge statligt stöd i EU-rättslig mening för att säkerställa boenden som är tillgängliga för äldre till en överkomlig kostnad.

9.14.3 Stöd till bostadsföretag när de boende har lägre inkomster

Av våra direktiv framgår att vi ska överväga om statsstödsreglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan tillämpas när det gäller svaga grupper men att vi samtidigt ska beakta segregationsproblematiken som kan uppstå om fastigheter omvandlas till olika typer av kategoriboenden.

Socialt motiverade bostadssubventioner till företag finns i de flesta av EU:s medlemsstater. De utformas dock på många olika sätt.⁶¹

Göteborgs kommun har arbetat med olika modeller för att få billigare lägenheter insprängda i nybyggnationsområden. Det är dock oklart hur dessa lägenheter ska fördelas. Det finns oklarheter när det gäller möjligheterna att inom ramen för bruksvärdes- och hyresförhandlingssystemet subventionera hyran för enskilda lägenheter i flerbostadshus för att möjliggöra lägre hyror till förmån för hushåll med lägre inkomster.

Ett annat problem för inkomstsvaga grupper är att det, som vi redovisat i avsnitt 4.8, kan finnas hyresbostadsfastigheter som har behov av underhållsåtgärder men vars hyresgäster inte skulle ha råd att betala den nödvändiga hyreshöjningen. Det är ett problem som i debatten kopplas till bostadsbyggandet under miljonprogramsåren men som i princip hänger samman med sammansättningen av hyresgäster. Sådana diskussioner har förts i Tensta men även beträffande privatägda hyresfastigheter i Göteborg (Wallenstam). Det har förekommit att den allmänna debatten lett till att nödvändiga renoveringar uteblivit vilket i och för sig innebär att de boende kan bo kvar med oförändrad hyra men också att fastighetens standard över tid kan förväntas sjunka. En sådan utveckling påverkar tro-

⁶¹ Se ovan i avsnitt 9.2.3.3.

ligen mer betalningsstarka gruppers intresse av att bo i dessa fastigheter eftersom de hushållen kan efterfråga mer attraktiva bostäder.

Vi kan konstatera att det EU-rättsligt är möjligt att ge stöd för att minska hyreskostnaderna för svaga grupper men att det förutsätter att bostäderna också i huvudsak kommer svaga grupper till del. Såväl investeringsbeslut med hyreshöjningar som följd som stöd till fastigheter med hög andel låginkomsttagare, som avsaknaden av hyreshöjningar och sjunkande standard på fastigheterna riskerar dock att skapa segregationsproblematik. En ändamålsenlig kommunal bostadspolitik för att hantera problemet måste utgå från omständigheterna i det enskilda fallet och besluten måste beakta såväl bostadsförsörjningssituationen som rörligheten på bostadsmarknaden och målet att ha en blandad stad med möten mellan grupper med olika hög inkomst.

10 Omstrukturering och bostadsbehov på svaga bostadsmarknader

10.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi överväga åtgärder som möjliggör för kommuner att omstrukturera eller under ordnade former avveckla kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader som är i kris. Eftersom de kommunala företagen som verkar på en svag bostadsmarknad och står inför en svår omställningssituation sällan har haft möjlighet att bygga upp en stark ekonomi, kan olika åtgärder krävas från kommunen. Det är i första hand kommunen, som ägare av ett bostadsföretag och med ett övergripande ansvar för bostadsförsörjningen i kommunen, som bär ansvaret för att avveckla eller genomföra den omstrukturering som krävs för att företaget ska kunna verka på marknadsmässiga villkor. Det är också i första hand kommunen som ska lämna det stöd som det egna bostadsföretaget kan behöva. I särskilda fall kan det finnas behov av statliga insatser för att omstruktureringar av bostadsföretag ska kunna genomföras. Det måste dock bl.a. säkerställas att de åtgärder som vidtas för omstruktureringen av kommunala bostadsföretag är förenliga med EU-rätten i allmänhet och statsstödsreglerna i synnerhet.

I vårt uppdrag ingår att undersöka, bedöma och redovisa:

1. hur många kommuner som har bostadsföretag som kan anses verka på svaga bostadsmarknader samt hur många av dessa bostadsföretag som har ekonomiska svårigheter på grund av denna marknadssituation,
2. hur många kommuner som på 5–10 års sikt kommer att ha bostadsföretag som verkar på svaga bostadsmarknader samt vilka av

dessa bostadsföretag som kan förväntas få ekonomiska svårigheter,

3. hur många av bostadsföretagen på de svaga bostadsmarknaderna som i dag och på 5–10 års sikt har så stora ekonomiska svårigheter att de bedöms komma att ha behov av stöd från kommunen för att klara fortsatt verksamhet,
4. hur många kommuner som i dag klarar och på 5–10 års sikt förväntas klara av att hantera omstrukturering eller avveckling av sina bostadsföretag utan statligt stöd och hur många kommuner som kan bedömas ha behov av statligt stöd för åtgärderna samt hur stort stödbehovet bedöms vara. Om det är möjligt ska redovisningen visa vilka åtgärder stödet behövs till samt kostnaderna för varje åtgärd. Även den nytta som kan uppstå till följd av samhällets insatser och värdet av denna ska redovisas i den utsträckning som det är möjligt.

I kapitel 6 beskrev vi bakgrunden till den nuvarande stödordningen för vissa kommunala åtaganden för boendet. I kapitel 7 redogjorde vi för antalet kommuner med svaga bostadsmarknader i dag och den förväntade utvecklingen fram till 2025 samt hur den ekonomiska situationen ser ut för de kommunala bostadsverksamheterna på dessa marknader. I kapitel 8 har vi beskrivit hur olika överväganden kan göras utifrån affärsmässiga principer på en svag bostadsmarknad. I kapitel 9 redovisade vi förutsättningarna för kommuner att ge marknadskompletterande stöd som har betydelse för bostadsförsörjningen.

I detta kapitel ska vi redovisa vad vi menar med ekonomiska svårigheter och besvara frågorna 1–4 ovan från våra direktiv. Våra förslag och överväganden måste i enlighet med EU-rättens krav ställas mot ett alternativ utan stöd. För att göra det inleder vi med ett resonemang om vad som händer om kommunala bostadsverksamheter inte kan betala sina skulder, följt av en beskrivning av effekterna på marknaden av stöd generellt respektive av att riva bostäder. Därefter redogör vi för Boverkets, kommunernas, bostadsverksamheternas och Kommuninvest i Sverige AB:s (Kommuninvests) bedömning av avvecklings- och nedskrivningsbehovet. Utifrån dessa bedömningar besvarar vi frågorna i direktivet. Därefter går vi vidare till en bedömning av om en stödordning behövs

och om det kan behövas statlig finansiering. Slutligen beskriver vi hur vi ser på tillämpningen av förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet samt hur vi anser att eventuella framtida stödordningar ska utformas för att de ska vara, eller kunna förklaras, förenliga med EU:s statsstödsregler.

I våra förslag beaktar vi även kommunernas förutsättningar att inom ramen för EU-rätten säkerställa bostadsförsörjningen på svaga bostadsmarknader. Vi redovisar därför ett förslag på en stödordning för omstrukturering av kommunala bostadsverksamheter i syfte att säkerställa förutsättningar för fortsatt marknadsmässig verksamhet och ett förslag som även tar hänsyn till kommunens förutsättningar att säkerställa att alla kan efterfråga bostäder av god kvalitet när de ekonomiska svårigheterna inte kan överbryggas genom stöd i enlighet med kommissionens riktlinjer om omstruktureringsstöd. Det innebär att vi även överväger stöd för att säkerställa ett nödvändigt bostadsbestånd i en situation när marknaden inte kan förväntas erbjuda ett godtagbart utbud av bostäder. Vi bedömer alltså även de rättsliga förutsättningarna för att hantera ekonomiska svårigheter som inte hotar företagets existens men som kan kopplas till urbaniseringens konsekvenser för vissa kommuner med allt svagare bostadsmarknader. I denna del överväger vi såväl stöd till privat bostadsverksamhet som stöd till kommunal bostadsverksamhet.

Med kommunal bostadsverksamhet avser vi ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag eller kommunal bostadsverksamhet som drivs av en verksamhetsstiftelse eller av en kommunal nämnd.

10.2 Företag i kris

Vår utgångspunkt: Ett företag i kris är ett företag med ekonomiska svårigheter som hotar verksamhetens fortsatta existens.

Begreppen företag i kris respektive ekonomiska svårigheter som används i våra direktiv kan tolkas på olika sätt. Ett sätt är att likställa ekonomiska svårigheter med risken för att ett företag kan hamna på obestånd, dvs. att företaget inte har förmåga att betala sina skulder och att denna situation inte endast är tillfällig enligt 1 kap. 2 § konkurslagen (1987:672). Obestånd, eller insolvens som det också heter, är ett begrepp som innefattar en prognos för fram-

tida betalningsförmåga. En gäldenär kan vara på obestånd trots att skulderna ännu inte har förfallit till betalning. Begreppet kris i direktiven antyder att det ska vara fråga om en situation som hotar företagets fortsatta existens och konkurs är ett exempel på en sådan situation.

En näraliggande situation avser vissa av reglerna för likvidation av företag. Enligt 25 kap. 13 § aktiebolagslagen (2005:551) ska styrelsen genast upprätta en kontrollbalansräkning när det finns skäl att anta att bolagets kapital understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet eller när bolaget vid verkställighet enligt 4 kap. utökningsbalken visat sig sakna tillgångar till full betalning av utmätningsfordringen. Enligt 25 kap. 15 § aktiebolagslagen ska styrelsen utfärda kallelse till en bolagsstämma (första kontrollstämman) om kontrollbalansräkningen visar att bolagets egna kapital understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet. Stämman ska pröva om bolaget ska gå i likvidation. Om kontrollbalansräkningen inte utvisar att det egna kapitalet uppgår till minst det registrerade aktiekapitalet och stämman inte beslutar att bolaget ska gå i likvidation, ska bolagsstämman (andra kontrollstämman) inom åtta månader från den första kontrollstämman på nytt pröva frågan om likvidation (25 kap. 16 § aktiebolagslagen).

Enligt 25 kap. 17 § aktiebolagslagen kan rätten besluta om likvidation av ett företag om bolagsstämman vid ett s.k. andra balanssammanträde inte själva beslutat att företaget ska likvideras och tillgångarnas värde enligt kontrollbalansräkningen understiger företagets skulder.

För stiftelser gäller att en stiftelse ska försättas i likvidation om den inte kan betala en utmätt fordran enligt 4 kap. utökningsbalken eller om en så kallad särskild balansräkning enligt 7 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220) visar att verksamhetens tillgångars värde understiger verksamhetens skulder.

Ett annat förfarande som kan tillämpas för företag i ekonomiska svårigheter är företagsrekonstruktion. Ett företag som är föremål för företagsrekonstruktion hanterar sina skulder genom något som kan liknas vid ett tvingande statligt ackordsförfarande. Resultatet av en företagsrekonstruktion är att verksamheten kan fortsätta drivas. Ett rekonstruerat företag behöver alltså inte längre statligt stöd i EU-rättslig mening. Någon anledning att låta sådana företag omfattas av våra överväganden finns därmed inte.

Ett annat sätt att definiera begreppet ekonomiska svårigheter skulle kunna vara att låta begreppet omfatta alla situationer som är svåra för ett företag att hantera trots att det inte finns en risk att ett affärsmässigt agerande leder till att företaget går i konkurs. På bostadsmarknader med en minskande befolkning samt låg betalningsvilja kan de dåliga framtidsutsikterna leda till att investeringar i bostadsfastigheter inte kan motiveras affärsmässigt. Även brister i den finansiella marknadens funktionssätt eller byggmarknadens funktionssätt kan hindra nya investeringar på svaga marknader genom att sådana brister kan minska tillgången till kapital respektive höja kostnaderna för ny- och ombyggnation. Tillfälliga likviditetsproblem, låg avkastning och en vikande marknad skulle alltså kunna betraktas som ekonomiska svårigheter som trots välvägd affärsbeslut i verksamheten innebär att företagets fortlevnad inte kan garanteras på lång sikt. Den här typen av ekonomiska svårigheter riskerar att sänka bostädernas kvalitet i förhållande till bostadsutbudet på marknader med större efterfrågan.

I kapitel 5 har vi redogjort för den EU-rättsliga definitionen av ett företag i ekonomiska svårigheter. För sådana företag finns särskilda statsstödsregler som även utesluter tillämpningen av andra statsstödsregler. Enligt våra direktiv ska vi föreslå en ordning som gör det möjligt att omstrukturera företag i kris på svaga bostadsmarknader om dessa efter omstruktureringen kan förväntas agera enligt affärsmässiga principer, dvs. utan ytterligare stöd, i framtiden. Detta stämmer väl in på de statsstödsregler som gäller företag som är på obestånd eller som står inför tvångslikvidation. Den gemensamma nämnaren för de rättsliga förhållanden under vilka ett svenskt bolag eller en svensk stiftelse kan försättas i konkurs eller måste ansöka om likvidation är att de avser en ekonomisk situation som hotar företagets fortsatta existens. Vi väljer att definiera ett företag i kris enligt våra direktiv som ett företag med ekonomiska svårigheter som hotar verksamhetens fortsatta existens. För företag som har den typen av ekonomiska svårigheter väljer vi att använda oss av det EU-rättsliga begreppet ekonomiska svårigheter när vi i detta kapitel talar om finansiering för att skapa förutsättningar för företag i kris att i framtiden kunna verka enligt affärsmässiga principer. Förutsättningarna för en sådan stödordning redogör vi för i avsnitt 10.14.

10.3 Effekten av att ge respektive inte ge stöd till kommunala bostadsverksamheter med ekonomiska svårigheter

För att det ska vara möjligt att avgöra om stöd bör lämnas måste vi överväga såväl vad som händer om företag i ekonomiska svårigheter får stöd som om de inte får stöd för att upprätthålla deras verksamhet.

Ekonomiska svårigheter kan orsakas av marknadssituationen, förändringar i de rättsliga och politiska förutsättningarna eller av att ett företag sköts dåligt. Det kan också vara fråga om en kombination av dessa omständigheter som leder till de ekonomiska problemen. På fungerande konkurrensutsatta marknader skulle mindre effektiva företag tvingas träda ur marknaden till förmån för mer effektiva företag. Om ett företag tvingas lägga ner verksamhet på de svagaste bostadsmarknaderna kan det bero på att det är marknadsförutsättningarna i sig som är för dåliga för att motivera kommersiell drift. Under sådana förhållanden kan det förväntas vara svårt att hitta en långsiktig ägare som kan bedriva en långsiktigt lönsam verksamhet utan att urholka boendekvaliteten.

Nedan beskriver vi inledningsvis vad som händer om en kommunal bostadsverksamhet inte kan betala sina skulder.

De omstruktureringsstöd som har betalats ut till kommunala bostadsverksamheter och som beskrivits i kapitel 6 har i huvudsak kompenserat kommuner för kostnaderna för ägartillskott i syfte att riva övertaliga lägenheter. Vi beskriver därför även de företags-ekonomiska övervägandena bakom beslut att riva lägenheter för att kunna ta ställning till om det krävs stöd för att riva övertaliga lägenheter.

10.3.1 Kan kommunala bostadsverksamheter gå i konkurs?

I avsaknad av stöd kan ekonomiska svårigheter leda till att ett företag som inte kan vända utvecklingen går i konkurs. Konkurser bland kommunägda företag är dock mycket ovanliga. Det generella systemet som tillämpas i Sverige när det gäller företag med betalningssvårigheter kan tillämpas beträffande alla företag oavsett om ägaren är en privat eller en offentlig aktör, som en kommun. Även

ett kommunägt aktiebolag eller ett annat privaträttsligt subjekt inom den kommunala sfären kan försättas i konkurs.¹ Om konkursgäldenären är en juridisk person, t.ex. ett aktiebolag, medför en konkurs att bolaget avvecklas och att en konkursförvaltare tillvaratar värdena i konkursboet på bästa sätt.

Staten och svenska kommuner anses emellertid inte kunna bli föremål för konkurs, eftersom de har beskattningsrätt och därmed kan öka sina intäkter. En svensk kommun kan alltså inte försättas i konkurs.² Bostadsverksamhet som drivs i förvaltningsform men som EU-rättsligt kan anses utgöra ett företag och omfattas av EU:s statsstödsregler kan alltså inte heller försättas i konkurs.

10.3.2 Vad händer om kommunen har gått i borgen för lånen?

En annan aspekt på betalningssvårigheter i kommunala bostadsverksamheter är att kommunen kan ha borgensåtaganden för företagens skulder. Om sådana borgensåtaganden riskerar att skapa ekonomiska problem för den enskilda kommunen skulle andra viktiga samhällsfunktioner äventyras. Som vi redan konstaterat kan en svensk kommun inte försättas i konkurs. Risker för att en kommun inte infriar ingångna avtal bärs alltså av fordringsägarna. Det är med andra ord kommunens fordringsägare och inte kommunen som gynnas om kommunens åtaganden garanteras av staten. Hur den typen av stöd ska bedömas EU-rättsligt går dock inte att avgöra utan konkreta problemställningar. Sådana problemställningar har vi inte identifierat inom ramen för utredningen. Vi har dock kunnat konstatera att omfattningen av de kommunala garantierna för bostadsverksamhet har minskat väsentligt sedan 1990-talet³ och att obegränsade garantier inte förekommer om kommunerna vid sin upplåning från Kommuninvest följer den vägledning som Kommuninvest, Sveriges Kommuner och Landsting och Sveriges All-

¹ Dalman, Linde et al, Kommunallagen med kommentarer och praxis, 2011, s. 524. Det finns exempel på att sådan verksamhet i form av en kommunal bostadsstiftelse försatts i konkurs och att dess fastigheter sålts på exekutiv auktion. Stiftelsen Ösmobostäder i Nynäshamn försattes i konkurs 1975.

² RH 1996:6 och RH 1996:75.

³ Se vidare i avsnitt 6.3.3.

männnyttiga Bostadsföretag publicerat och kopplar borgensåtaganden och avgifter till enskilda krediter.⁴

10.3.3 Effekterna av stöd till företag i ekonomiska svårigheter

Europeiska kommissionen har låtit undersöka effekterna av stöd till företag i ekonomiska svårigheter.⁵ I rapporten konstateras att statsstöd kan åtgärda marknadsmisslyckanden och åstadkomma önskvärda fördelningseffekter. Det kan också bidra till att säkerställa arbetstillfällena i ett företag eller en region. Dessa fördelar ska vägas mot kostnaderna i form av skatter och avgifter samt stödets effekter på marknaden (konkurrensen). Omstruktureringsstöd innebär i princip att stödmottagaren fortsätter att bedriva sin verksamhet på marknaden. De företag som får stödet får högre marknadsandelar på bekostnad av deras konkurrenters marknadsandelar. Det innebär oftast att utbudet och antalet anställda hos konkurrenterna minskar. Omstruktureringsstöd kan också påverka incitamenten som driver alla företag på marknaden genom att ineffektiva företag kan komma att ta en större risk än vad de annars skulle göra. Det innebär i sin tur att effektiva konkurrenter investerar mindre, vilket kommer att flytta marknadsandelar till de mindre effektiva företagen.

10.3.4 En analys av beslut att riva övertaliga bostadslägenheter

I rapporten Bostadsmarknaden – spelregler för ökad konkurrens beskrev Konkurrensverket, Kommerskollegium och Nutek beslut om att riva lägenheter i kommunens bostadsverksamhets bostadsbestånd. Myndigheterna betraktade rivning av övertaliga lägenheter som normala affärsmässiga beslut för att anpassa utbudet efter efterfrågan. Nedan återges resonemangen i de delar som de fortfarande är relevanta.

⁴ Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, Kommuninvest i Sverige AB, En modell för kommunal borgensavgift till kommunala bostadsaktiebolag, 2012.

⁵ Oxera, Should aid be granted to firms in difficulty?, 2009, s. 2.

Under 1990-talet var det inte ovanligt att kommunala bostadsföretag hade 10–15 procent av det totala hyresbeståndet outhyrt. Detta, tillsammans med den hårt ansträngda ekonomin i flera kommuner och minskande befolkningsunderlag, gjorde att fråga uppstod om vad man skulle göra åt situationen. Vissa kommuner hade därför, efter att ha prövat andra utvägar, valt att riva delar av sitt fastighetsbestånd. De kommuner som rev var ofta mindre kommuner (i flera fall bruksorter), dvs. sådana kommuner som vi här betecknar som svaga bostadsmarknader. De hade i flera fall drabbats av utflyttningar, samtidigt som de hade byggt nytt och dyrt under främst 1980-talet. I vissa fall rörde det sig om små kommuner belägna i närheten av en större kommun, som upplevdes som attraktivare av bostadskonsumenter. Ofta hade kommunen redan prövat andra lösningar, t.ex. att erbjuda flyktingföreläggningar, ungdomsbostäder och försäljningar, men problemen hade inte kunnat lösas på annat sätt.

Beslut om rivningar beskrevs i rapporten som känsliga beslut eftersom människor drabbas. I rapporten konstaterades att många allmännyttiga bostadsföretag hade ett outhyrt lägenhetsbestånd och att de då agerade, som andra företag med överkapacitet, genom att anpassa utbudet till den fallande efterfrågan. I den dåvarande marknadssituationen kom hyresförluster ofta från outhyrda lägenheter i det dyrare nyproducerade beståndet medan det äldre beståndet med lägre hyror ofta var uthyrt. Det omvända förhållandet kunde också gälla, nämligen att det äldre beståndet stod outhyrt för att det var oattraktivt eller nedgången. De hus som revs hade i regel omfattande renoveringsbehov. I denna situation fattades besluten om att riva delar av det äldre beståndet på företagsekonomiska grunder. Det hade hävdats att rivningar kunde leda till höjda hyror. För de boende i det bestånd som revs ansågs det stämna på kort sikt men ur ett längre perspektiv kunde det tvärtom visa sig att rivningarna fick motsatt effekt. Att inte riva innebar renoveringar, som förmodligen skulle höja hyrorna.⁶

Vi anser att dessa resonemang om den företagsekonomiska rationaliteten i att riva övertaliga lägenheter fortsatt är relevanta.

⁶ Bostadsmarknaden – Spelregler för ökad konkurrens, Kommerskollegium rapport 1996:1 Konkurrensverkets rapportserie 1996:5 NUTEK, Info. 365-96, oktober 1996, s. 98–99.

Rivningar förutsätter alltså inte något stöd i EU-rättslig mening om det inte finns andra underliggande problem i verksamheterna.

10.4 Kommunala bostadsverksamheter som har eller riskerar att få ekonomiska svårigheter

En fördjupad granskning av den ekonomiska situationen hos var och en av de kommunala bostadsverksamheterna är inte möjlig inom ramen för utredningen. Vi har därför undersökt bolagens ekonomiska förutsättningar på ett mer generellt plan med bistånd från Boverket som låtit bedöma de ekonomiska förutsättningarna enligt en metod som den tidigare myndigheten Bostadskreditnämnden använt. Vi har även tagit del av Statistiska centralbyråns (SCB:s) statistik över vakanser i de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen. Därutöver har vi tagit del av Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretags (SABO:s) sammanställningar över medlemsföretagens ekonomi 2013 och 2014. SABO har även tillhandahållit genomsnittliga uppgifter för den grupp av kommunala bostadsverksamheter som är verksamma i kommuner som bedömts ha svaga bostadsmarknader.

I kapitel 7 beskrev vi den ekonomiska situationen i de kommunala bostadsverksamheterna utifrån dessa uppgifter och gjorde en prognos för hur bostadsefterfrågan kommer att utvecklas i landets kommuner. Av dessa uppgifter framgår att de kommunala bostadsverksamheterna överlag är lönsamma. Detsamma gäller för verksamheterna på svaga bostadsmarknader. Det framgår dock också att det finns enstaka bolag som är verksamma på de svaga bostadsmarknaderna som har sämre ekonomiska förutsättningar än andra företag och att några dras med förluster. Trots de överlag goda resultaten går det därför inte att utesluta att det finns verksamheter med ekonomiska svårigheter.

Med hänsyn till att marknadsförutsättningarna i kommunerna med de svagaste bostadsmarknaderna förväntas bli allt sämre i förhållande till utvecklingen i andra kommuner har vi kompletterat årsredovisningsuppgifterna genom att efterfråga kommuners och kommunala bostadsverksamheters egen uppfattning om den ekonomiska situationen. Vi har besökt ett drygt tiotal kommuner och fört samtal med företrädare för ytterligare några tiotal kommuner

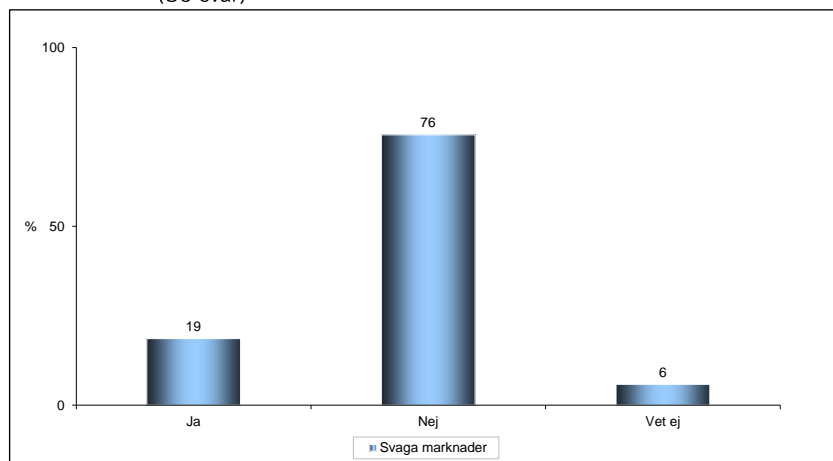
via telefon. Vi har även låtit undersökningsföretaget Markör göra telefonintervjuer med kommunstyrelsens ordförande i samtliga kommuner. I kommuner med svaga bostadsmarknader har vi även låtit kontakta den verkställande direktören för kommunens bostadsverksamhet. Nedan redogör vi för resultaten av denna undersökning. De som svarat har fått frågor av ja- och nej-karaktär där svaren illustreras i de figurer vi visar. Respondenterna har även kunnat utveckla sina svar och vi hänvisar till dessa i våra resonemang.

10.4.1 Kommunstyrelseordförandes bedömning av risken att bostadsverksamheten får ekonomiska svårigheter

Ansvariga kommunpolitiker i kommuner med svaga bostadsmarknader har fått frågan om deras bostadsföretag eller stiftelse har eller riskerar att få ekonomiska svårigheter inom de närmaste tio åren. Av de som svarat är det 19 procent av kommunerna med bostadsaktiebolag (16 av 86) som svarat ja på frågan.

Figur 10.1 Har eller riskerar det kommunala bostadsföretaget att få ekonomiska svårigheter inom de närmaste 10 åren?

(86 svar)

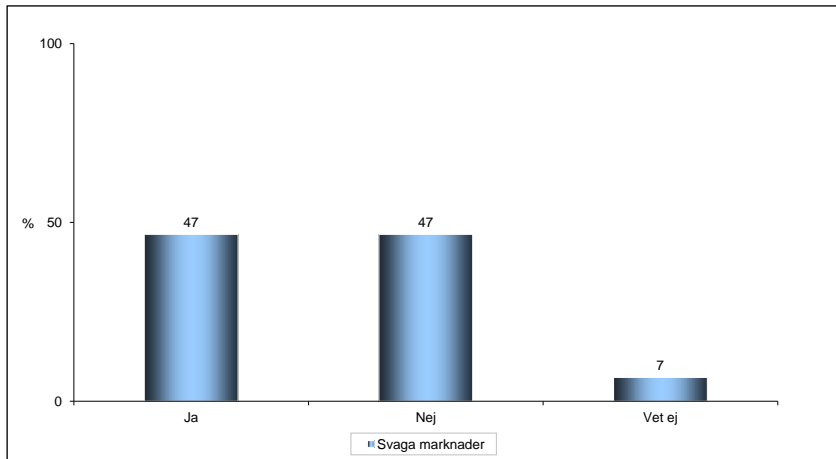


Källa: Markörs telefonintervjuer.

I kommuner med bostadsstiftelser är det 47 procent av de ansvariga kommunpolitikerna som ser den risken (7 av 15).

Figur 10.2 Har eller riskerar den kommunala bostadsstiftelsen att få ekonomiska svårigheter inom de närmaste 10 åren?

(15 svar)



Källa: Markörs telefonintervjuer.

När de tillfrågade kommunpolitikerna som inte bedömer att det finns någon sådan risk utvecklat sina svar beskriver de att bolagen är välskötta och att vakanserna är låga. Några hänvisar till tidigare omstrukturingsåtgärder, medan andra påpekar att ekonomin är bra så länge de inte bygger nya bostäder.

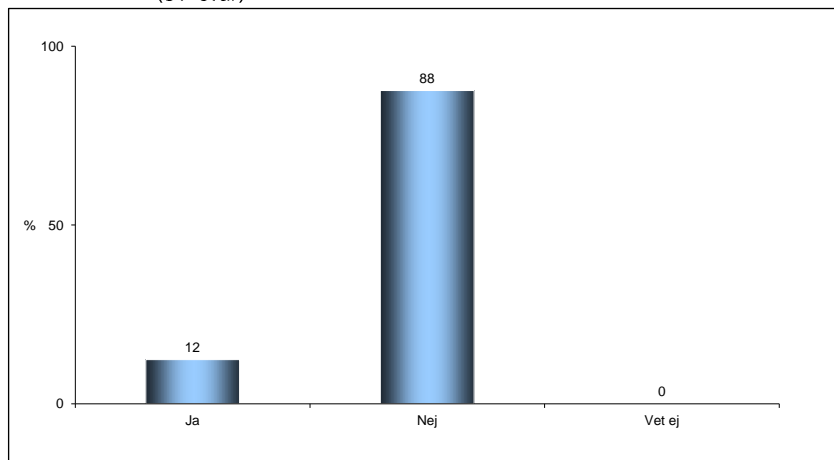
De kommunpolitiker som ser en risk att bolaget eller stiftelsen får ekonomiska problem i framtiden beskriver situationen på olika sätt. Av svaren framträder en bild av att bolagen generellt har små marginaler och att det saknas reserver för oförutsedda händelser. Några nämner att de har höga underhållskostnader som är svåra att finansiera. Andra förklarar att de inte skulle klara ekonomin om de byggde för de behov som kommunen anser finns. Någon kommun nämner höga avskrivningskostnader enligt redovisningsreglerna som en orsak till ekonomiska svårigheter. Ytterligare någon kommun uppger att de under en längre tid har eftersatt underhållsåtgärder vilket lett till en nedåtgående spiral i beståndet. Slutligen menar en kommun att de historiskt byggt upp för stora skulder och att de nu har problem att hantera dessa.

10.4.2 Bostadsföretagets VD:s bedömning

Ett mindre antal verksamhetsföreträdare anser att företaget eller stiftelsen redan har ekonomiska svårigheter.

Figur 10.3 Har det kommunala bostadsaktiebolaget eller stiftelsen ekonomiska svårigheter?

(97 svar)

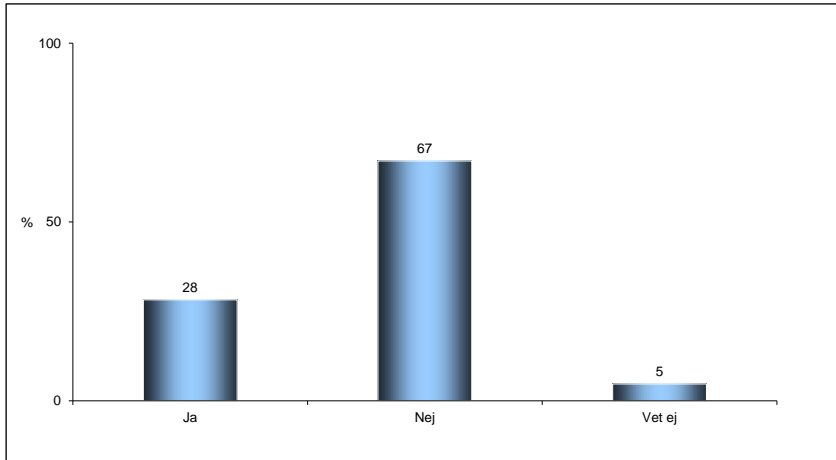


Källa: Markörs telefonintervjuer.

Ett något större antal ser en risk att bolaget kommer att få ekonomiska svårigheterna under den närmaste tioårsperioden.

Figur 10.4 Förväntas eller riskerar det kommunala bostadsaktiebolaget eller stiftelsen få ekonomiska svårigheter de närmaste 5–10 åren?

(85 svar)

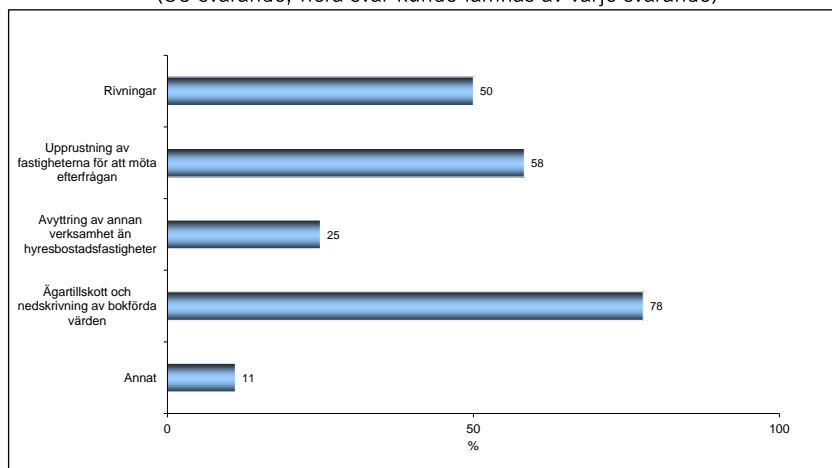


Källa: Markörs telefonintervjuer.

Det är i huvudsak en ökad andel eget kapital i förhållande till företagets skulder som efterfrågas för att komma till rätta med de ekonomiska svårigheterna. Den näst mest efterfrågade åtgärden är upprustning av fastigheter för att bättre möta efterfrågan, dvs. ett behov av nya investeringar. Först på tredje plats kommer behovet av att riva överflüssiga lägenheter. Viss annan olönsam verksamhet än kärnverksamheten finns också kvar i vissa bolag som kanske skulle behöva avyttras för att klara framtida lönsamhet.

Figur 10.5 Om verksamheten har eller riskerar få ekonomiska svårigheter, vilka åtgärder skulle vara nödvändiga att vidta för att säkerställa långsiktig lönsamhet?

(36 svarande, flera svar kunde lämnas av varje svarande)



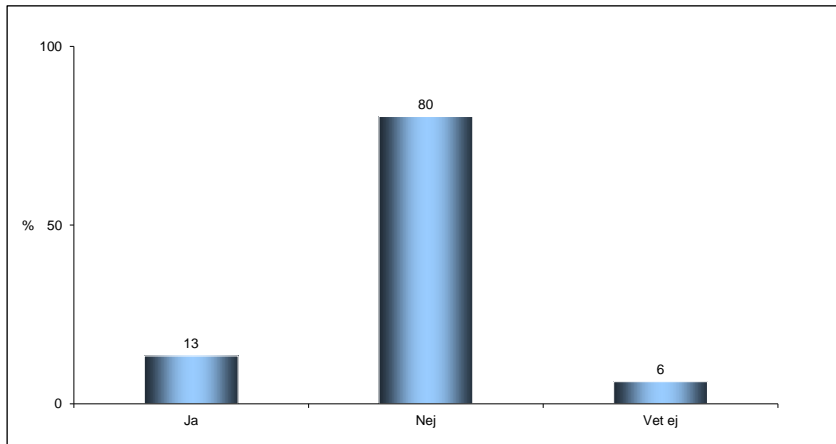
Källa: Markörs telefonintervjuer.

Av de öppna svaren framgår det att de ekonomiska svårigheterna är ett hinder för underhållsåtgärder och nyinvesteringar eller omvandling av bostäder för äldres behov. Det är mindre vanligt att de ekonomiska svårigheterna hindrar den fortsatta driften av verksamheten.

Eftersom vi ska förhålla oss till EU:s statsstödsregler har vi även frågat hur många bolag som ser en risk för konkurs eller en risk för att förluster förbrukar mer än hälften av aktiekapitalet inom den närmaste tioårsperioden. Frågan avser spegla den EU-rättsliga definitionen av företag i ekonomiska svårigheter. Endast 13 av de 97 tillfrågade verksamhetsföreträdarna såg en sådan risk.

Figur 10.6 Uppfyller eller riskerar din organisation uppfylla något av de EU-rättsliga kriterierna för ekonomiska svårigheter inom den närmaste 10-årsperioden?¹

(97 svar)



¹ Fullständiga frågan: EU-rättsligt anses ett aktiebolag vara i ekonomiska svårigheter om mer än hälften av aktiekapitalet har förbrukats på grund av ackumulerade förluster, om företaget är föremål för ett kollektivt insolvensförfarande eller uppfyller kriterierna i nationell lagstiftning för att försättas i kollektiv insolvens på sina fordringsägares begäran. Uppfyller eller riskerar din organisation uppfylla något av dessa kriterier inom den närmaste 10-årsperioden?

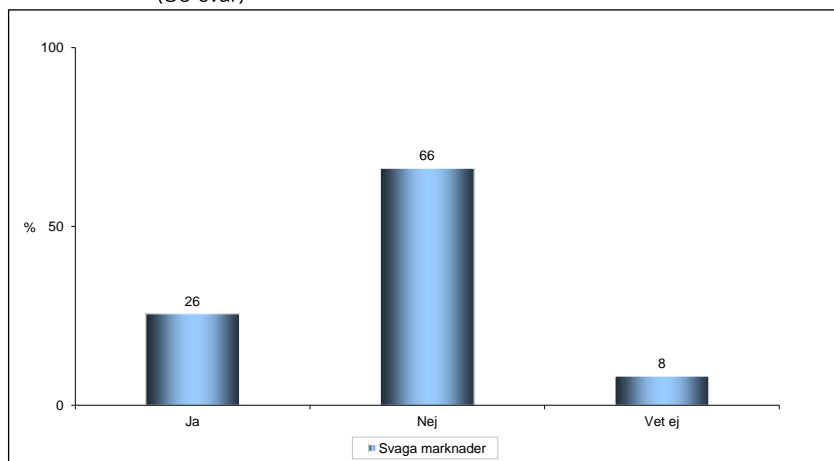
Källa: Markörs telefonintervjuer.

När vi tittat på de 13 kommunernas bostadsverksamheter har vi inte hittat något som utmärker de bostadsverkssamheterna eller kommunerna från övriga kommuner med svaga bostadsmarknader. I några av de 13 kommunerna är marknadsförutsättningarna bättre och i andra är de sämre än genomsnittet för svaga bostadsmarknader.

10.4.3 Svårigheter som inte hotar verksamheten

När vi lät fråga kommunstyrelsens ordförande i kommuner på svaga bostadsmarknader om kommunen har möjlighet att finansiera önskvärda bostadsförsörjningsåtgärder fick vi följande svar.

Figur 10.7 Har kommunen möjlighet att finansiera de åtgärder som är önskvärda för att säkerställa bostadsförsörjningen utan statliga bidrag?
(86 svar)

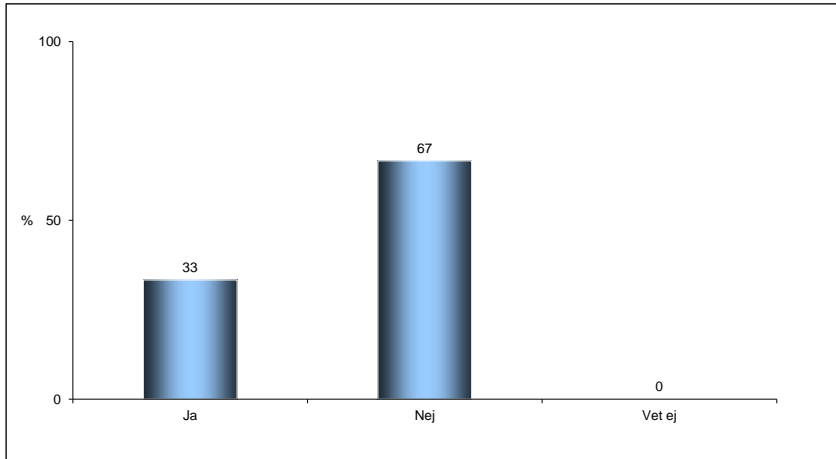


Källa: Markörs telefonintervjuer.

På den politiska nivån i kommunerna är det uppenbart att finansieringsmöjligheterna ses som ett problem som kan kopplas till bostadsförsörjningen, dock inte som problem som hotar företagens fortlevnad.

Företagens ledning uppfattar dock inte i större utsträckning att avsteg från affärsmässiga principer är nödvändiga för bostadsförsörjningen.

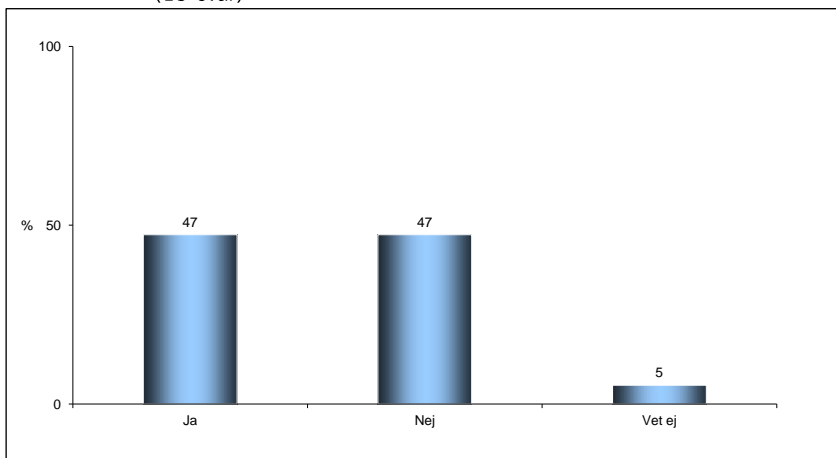
Figur 10.8 Hindrar allbolagens (lagen om allmännyttiga kommunala bostads-aktiebolag) krav på affärsmässiga principer bolaget från att utföra åtgärder som är nödvändiga för bostadsförsörjningen?
(78 svar)



Källa: Markörs telefonintervjuer.

När det gäller kommunala bostadsverksamheter som bedrivs i stiftelseform är det en större andel av verksamhetsföreträdarna som ser problem med EU-rätten.

Figur 10.9 Hindrar EU-rättens anmälningskrav avseende statligt stöd stiftelsen från att utföra åtgärder som är nödvändiga för bostadsförsörjningen?
(19 svar)



Källa: Markörs telefonintervjuer.

10.4.4 Slutsatser av intervjuerna med kommunala bostadsföretag och kommunföreträdare

Förekomsten av ekonomiska problem varierar på ett sätt som inte enbart kan kopplas till hur svag efterfrågan är på den aktuella marknaden. Det är bara ett fåtal kommuners bostadsverksamheter som riskerar att behöva avvecklas eller som hotas av obestånd om inte kommunen beslutar att investeringar som inte är lönsamma för företaget ska göras. Bedömningen av risken för framtida ekonomiska svårigheter kan alltså delvis kopplas till risken att en kommun i framtiden beslutar om att verksamheten ska göra ofinansierade olönsamma investeringar. I andra fall kan risken för ekonomiska svårigheter kopplas till historiska orsaker som kan ha motiverats av det tidigare gällande regelverket för finansiering av bostadsinvesteringar. Även uteblivna investeringar uppges i vissa fall ha lett till att underhållsåtgärder eller skulder ackumulerats till en ohållbar nivå. Inte bara icke-affärsmässiga investeringsbeslut utan även risken för att investeringsbeslut om nödvändigt underhåll inte fattas framställs som möjliga orsaker till ekonomiska svårigheter. Det kan tyda på att det finns exempel på att kommuner som ägare ställer krav på såväl större som mindre risktagande än som skulle vara affärsmässigt motiverat.

Svaren tyder på att bara enstaka verksamheter kan behöva avvecklas helt till följd av ekonomiska svårigheter. Det finns dock tydliga indikationer på att ansvariga politiker på svaga bostadsmarknader inte är nöjda med vad de kan åstadkomma för bostadsförsörjningen inom ramen för sin bostadsverksamhet. Finansieringsmöjligheterna betraktas dock som ett större problem för bostadsförsörjningen än affärsmässiga principer. Vi återkommer till den frågan i våra överväganden.

10.5 Rapport om behovet av kommunal och statlig finansiering av kommunala bostadsverksamheter på svaga bostadsmarknader

För att bedöma behovet av statlig och kommunal finansiering till bostadsverksamheter på svaga bostadsmarknader har vi tagit hjälp av Boverket. Boverket har bistått utredningen med en prognos om behov av stöd från staten till kommunerna med de svagaste bostadsmarknaderna.

Boverket har på vårt uppdrag beställt en rapport som beskriver bostadsverksamhetens⁷ finansiella ställning utifrån 2012 års årsredovisning. Bedömningen av stödbehovet utgår från antalet vakanta lägenheter, och prognosen för stödbehovet under de kommande 10 åren utgår från den förväntade befolkningsutvecklingen.⁸ Av de 105 kommunerna som vi i kapitel 7 klassificerat som svaga bostadsmarknader har nio exkluderats från bedömningen eftersom bostadsverksamheten bedrivs i kommunal förvaltning eller i kommunalförbund vilket gjort att det saknats underlag för bedömningen av stödbehovet. Beräkningarna i rapporten för stödbehovet under perioden 2013–2025 omfattar därmed 96 kommuner och företag.

I de fall som allmännyttans soliditet bedöms för svag för att finansiera rivningar eller omvandlingar redovisar rapporten – utifrån vissa antaganden – de aktuella företagens respektive kommunernas förmåga att utan stöd från staten skjuta till kapital som möjliggör åtgärderna. Rapporten bifogas betänkandet. Rapporten bygger på en metod och antaganden som Statens Bostadskreditnämnd, som numera införlivats i Boverket, tidigare har använt för sina prognoser för behovet av stöd från staten till kommunerna för kommunala åtaganden för boendet.

Rapporten bygger på uppgifter om bostadsverksamheternas ekonomi från årsredovisningarna för 2012 och de uppgifterna har kompletterats via andra källor. Utifrån vissa antaganden har bostadsverksamheternas behov av att avveckla lägenheter bedömts.⁹ I rapporten redovisas även skillnaden mellan fastigheternas bokförda värden och värdet utifrån antaganden om avkastningsnivåer för att identifiera om det finns nedskrivningsbehov bland verksamheterna som kan försämra deras ekonomiska situation.¹⁰

⁷ Här använder vi för samma begrepp för kommunernas bostadsstiftelser som för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen eftersom rapporten inte skiljer mellan dessa. Enligt lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (allbolagen) kan dock stiftelser inte vara allmännyttiga i den lagens mening. All kommunal verksamhet ska dock vara av allmänt intresse för kommunmedborgarna.

⁸ Enligt Statistiska centralbyråns befolkningsprognos för respektive kommun.

⁹ Stödbehov hos kommuner avseende avveckling av bostadsöverskott 2013–2025, av den 28 maj 2014, Kaj Karlsson/Boverket.

¹⁰ Osäkerheten i bedömningen gör att den inte kan läggas till grund för uttalanden om enskilda kommuners eller verksamheters betalningsförmåga eller för behovet av lägenheter i ett enskilt fall. Även om rapporten har justerats kan det fortfarande finnas enstaka inmatningsfel i de data som använts för analysen.

10.5.1 Antagandena för och beräkningen av finansieringsbehovet

Rapporten har använt uppgifter om antalet lägenheter i respektive verksamhet samt uppgifter om bo- respektive lokalytor i det förvaltade beståndet. Delar av verksamheternas resultat- och balansräkning har också beaktats.

När det gäller kommunernas finansiella förmåga utgår bedömningarna från Statistiska centralbyråns (SCB:s) befolkningsprognos och kommunens intäkter i form av skatter och bidrag. Därutöver har antalet reguljära lägenheter och andelen vakanser enligt SCB:s uppgifter beaktats. Normen för drift- och underhållskostnader har Boverket tagit fram. Variablerna som använts i beräkningen av stödbehovet är följande:

- En befolkningsminskning om 100 invånare antas leda till sju vakanta lägenheter.
- En acceptabel vakansnivå bedöms vara 2 procent. Vakanser över 2 procent föranleder omstruktureringsbehov.
- Kostnaden för att friställa, riva eller omvandla en tom lägenhet uppskattas till 70 000 kronor. Besparingar i drift och underhåll för en avvecklad lägenhet beaktas. Även effektiviseringspotential avseende delar av driftskostnaderna i det kvarvarande beståndet beaktas.
- Företagets förmåga att finansiera kostnader med egna medel beräknas ner till en lägsta accepterad soliditet hos bostadsföretaget efter genomförd rekonstruktion på 5 procent.
- Kommunens förmåga att finansiera kostnader bedöms uppgå till 5 procent av kommunens intäkter från skatter och bidrag.

10.5.2 Resultaten i rapporten

Enligt rapporten är det 52 verksamheter som kan behöva avveckla outhyrda lägenheter för att nå en acceptabel vakansnivå. Många av dessa verksamheter kommer att behöva avveckla ytterligare lägenheter om den förväntade befolkningsutvecklingen beaktas. Endast en kommun som inte i dag kan anses ha övertaliga lägenheter riskerar att behöva avveckla lägenheter fram till 2025 utifrån SCB:s be-

folkningsprognos. Totalt kan 53 kommuner ha ett behov av att avveckla lägenheter fram till 2025. Enligt rapporten förutsätts verksamheterna kunna finansiera hälften av avvecklingskostnaderna själva. De aktuella kommunerna bedöms ha möjlighet att finansiera resterande belopp.

Bedömningen av verksamheternas fastighetstillgångars marknadsvärden bygger på ett antagande om att en privat investerare skulle ha ett avkastningskrav på i genomsnitt åtta procent på dessa marknader. Utifrån det antagandet överstiger de bokförda värdena marknadsvärdet hos 35 av de 96 verksamheterna.

Nedskrivningsbehovet är helt kopplat till schablonvärdet för avkastningskravet. Om vi antar att en korrekt schablon för marknadsmässig avkastning är fem procent är det bara fyra företag som behöver skriva ned fastigheternas bokförda värde. Antalet företag med ett nedskrivningsbehov vid ett avkastningskrav på åtta procent överensstämmer förhållandevis väl med uppgifterna från Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) som redovisats i avsnitt 6.5.4 enligt vilka 33 av de verksamheter som lämnat in uppgifter om sin redovisning till SABO hade högre bokförda värden än taxeringsvärdena/0,75. Vi har dock inte uppgifter om dessa två sätt att identifiera marknadsvärdet pekar ut samma verksamheter.

Den senaste bedömningen av stödbehovet som Bostadskreditnämnden gjorde avsåg budgetåren 2012–2014. I tabellen nedan jämförs den bedömningen som avsåg avvecklingsbehovet 2010 och det förväntade avvecklingsbehovet 2010–2015 med den rapport som vi fått avseende stödbehovet fram till 2025.

Tabell 10.1 Jämförelse mellan rapportens prognos och Statens Bostadskreditnämnds tidigare prognos

	2012–2014 ¹	2013–2025
Antal bolag som bedömts	103	96
Kostnader för att avveckla lgh som är övertaliga vid periodens början	900 mnkr	305 mnkr
Företagets finansieringsandel ¹	–	234 mnkr
Kommunens finansieringsandel	–	71 mnkr
Behovet av statlig finansiering	–	0 kr
Kostnader för avvecklingsbehov under perioden	1 000 mnkr	321 mnkr
Företagens egenfinansieringsandel	1 100 mnkr	171 mnkr
Kommunernas finansieringsandel	800 mnkr	150 mnkr
Behovet av statlig finansiering	0 kr	0 kr
Nedskrivningsbehov utifrån ett schablon avkastningskrav på 8 procent	3 000 mnkr	1 228 mnkr
Företagens finansieringsandel	400 mnkr	425 mnkr
Kommunernas finansieringsandel	800 mnkr	420 mnkr
Behovet av statlig finansiering	1 800 mnkr	383 mnkr
Σ Kommunal finansiering	1 600 mnkr	641 mnkr
Σ Statlig finansiering	1 800 mnkr	383 mnkr

¹ I Statens bostadskreditnämnds budgetunderlag 2012–2014 redovisades det akuta och det kommande avvecklingsbehovet inte separat.

Enligt Boverket har statlig finansiering till kommuner i syfte att skriva ned värdet på tillgångar på grund av att det bokförda värdet överstiger marknadsvärdet inte förekommit och inte heller efterfrågats av kommunerna. Efterfrågan på statliga tillskott till kommuner för att avveckla övertaliga lägenheter har också varit försumbar sedan 2006. Den stora skillnaden mellan prognosen i rapporten vi fått och Bostadskreditnämndens tidigare prognos som redovisas i ovanstående tabell är att avvecklingsbehovet nu bedöms uppgå till en tredjedel av vad det bedömdes vara 2010. Även skillnaden mellan fastigheternas bokförda värden och marknadsvärdet har minskat i motsvarande omfattning. Denna betydande förändringen har skett utan mer omfattande tillskott av statlig finansiering. Den positiva ekonomiska utvecklingen för de aktuella företagen och kommunerna under perioden, bland annat till följd av de låga räntorna och den ökande köpkraften hos svenska hushåll med ökade kommunala skatteintäkter som följd, har medfört en väsentligt förbättrad pro-

gnos när det gäller behovet av statlig finansiering i förhållande till den tidigare prognos som Bostadskreditnämnden gjorde.

Ur ett EU-rättsligt perspektiv är det viktigt att hålla isär det stödbegrepp som rapporten använder och statsstöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget. I rapporten görs det inte någon analys av om bolagens egen finansiering av kostnaderna respektive kommunens beräknade ägartillskott för att finansiera vissa kostnader är marknadsmässiga åtgärder eller inte. Det framgår alltså inte om det är fråga om stöd i EU-rättslig mening. Vi väljer därför att i våra överväganden beteckna rapporten som en rapport om behovet av kommunal och statlig finansiering i stället för en rapport om behovet av statligt stöd.

10.6 Kommuninvests bedömning av ekonomin i kommuner med svaga bostadsmarknader och av rapporten om behovet av statlig finansiering

I kapitel 3 har vi redogjort för den kommunala ekonomin och dess utmaningar. Kommuninvest erbjuder kreditgivning och andra finansiella tjänster till medlemskommuner och landsting samt till deras majoritetsägda bolag. Kommuninvest är med cirka 225 miljarder kronor i utlåning den störste långivaren till svenska kommuner och landsting.

Kommuninvest består av två delar. Dels finns aktiebolaget Kommuninvest i Sverige AB (Kommuninvest), som erbjuder krediter och finansiell rådgivning, dels finns den ekonomiska föreningen Kommuninvest ekonomisk förening, som äger aktiebolaget. Den ekonomiska föreningen har 90 procent av Sveriges kommuner, landsting och regioner som medlemmar.

Vi har bett Kommuninvest yttra sig över den ovan redovisade rapporten om behovet av kommunal och statlig finansiering av kommunala bostadsverksamheter på svaga bostadsmarknader och de kommunala bostadsverksamheternas betalningsförmåga respektive förmåga att låna upp det nödvändiga kapitalet för åtgärderna.

Kommuninvest anser att Sveriges kommuner sammantaget har en god finansiell förmåga, bl.a. beroende på det starka konstitutionella stödet. Däremot råder det stora skillnader mellan de 290 kommunerna såväl vad gäller storlek som finansiell styrka. Kommun-

invests utgångspunkt är att samtliga kommuner kommer att få tillgång till likviditet, antingen från Kommuninvest eller från annan kreditgivare. Dock kan det komma att uppstå skillnader vad gäller hur fort likviditeten kan erhållas samt vad gäller villkor. Däremot är det enligt Kommuninvest av stor betydelse att analys görs bland annat av hur kommunernas finansiella situation förändras och deras förmåga att långsiktigt bedriva verksamhet.

Kommuninvest ifrågasätter vissa av variablerna i rapporten. En soliditet på 5 procent anses inte vara långsiktigt hållbar på svaga bostadsmarknader. Kommuninvest konstaterar att den genomsnittliga soliditeten i gruppen är 11,9 procent. Kommuninvest anser också att finansiering från kommunen om 5 procent av samlade skatter och avgifter ska ses som en stor påfrestning på den kommunala ekonomin.

Kommuninvest har vid sin bedömning tagit hänsyn till bostadsverksamhetens förmåga att på egen hand bära omstruktureringkostnaderna och kommunkoncernens samlade finansiella bärkraft. Dessutom har hänsyn tagits till bostadsverksamhetens storlek i relation till kommunen. För de kommuner som bedöms behöva avveckla lägenheter i dag bör det enligt Kommuninvest inte finnas något omfattande stödbehov vad gäller den omedelbara omstruktureringen. I den här gruppen kommuner finns det dock ett antal som sammantaget har omfattande finansiella utmaningar och där stora omstruktureringssatsningar kan komma att påverka ekonomin.

Kommuninvest bedömer att den finansiella situationen i fem av kommunerna är så pass utsatt att ytterligare påfrestningar skulle bli märkbara. Om hänsyn även tas till kostnaderna för den förväntade avvecklingen fram till 2025 så kan ytterligare ett antal kommuner få påfrestningar. Dessa kommuner och bolag har enligt Kommuninvest en del utmaningar, men framför allt väger det som Kommuninvest kallar bristen på ”marknadsmässighet” i bostadsverksamheten tungt.

Skulle avvecklingsbehovet kompletteras med omfattande nedskrivningar ökar frågans komplexitet enligt Kommuninvest. Dock blir nedskrivningsproblematiken något enklare att hantera i och med att en nedskrivning inte behöver påverka kassaflödet vilket gör att ägartillskott eller koncernbidrag inte förändrar koncernens finansiella ställning.

Vi antar att Kommuninvest med bristen på marknadsmässighet menar att denna grupp av kommuner och bolag dras med förluster och stora skulder.

Kommuninvest bedömer att det utöver de fem kommunerna kan tillkomma ett antal kommuner där nedskrivningen får en materiell påverkan på kommunens långsiktiga finansiella bärkraft. Dock finns det en mängd osäkerhetsfaktorer som påverkar och kräver fördjupad analys, bl.a. storlek på nedskrivning, utformning av aktieägartillskott samt tidsfaktorn. Dessutom finns det enligt Kommuninvest exempel på att det i dessa bolag även kan finnas industrilokaler där t.ex. det bokförda värdet kan behöva justeras.

10.7 Avvecklingsbehovet

Vår bedömning: Det finns behov av att finansiera avveckling av övertaliga bostadslägenheter på svaga bostadsmarknader.

Av rapporten om behovet av statligt stöd till kommuner som vi redogjort för ovan framgår att det kan finnas omstruktureringsbehov i form av övertaliga lägenheter i ett antal kommunala bostadsverksamheter.

Vid utredningens kontakter med kommuner och med organisationen Små kommuner i samverkan (Småkom) har det påtalats att det kan vara svårt att få lån till bostadsverksamhet på svaga bostadsmarknader. Kommuninvest har dock redovisat att det bara kan vara några få kommuner som kan ha svårigheter att få lån för att finansiera omstruktureringsåtgärderna. Vid ett möte med Bankföreningen fick vi besked om att bankerna i sina individuella bedömningar i de enskilda fallen beaktar förväntade kassaflöden vid utlåningen och att det inte finns några geografiska gränser för när lån är möjliga.

Enligt våra direktiv är det i första hand kommunerna själva som ska svara för kostnaderna för nödvändiga åtgärder. Utan löpande djupgående analyser av marknadsförutsättningarna och de finansiella förutsättningarna för respektive bostadsverksamhet och deras kommuner går det inte att utesluta att det kan finnas kommuner som kan komma att behöva statlig finansiering för att kunna finansiera avveckling eller omvandling av vakanta lägenheter.

År 2013 ingick Boverket ett avtal om omstrukturering av ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag efter en analys av det bolagets och dess ägarkommuns finansiella förutsättningar. Med hänsyn till detta och till bedömningen i rapporten om behovet av statlig finansiering kan vi inte utesluta att rivning eller omvandling av övertaliga bostäder kan komma att behöva finansieras med statliga medel.

10.8 Fastighetsvärderingens betydelse för behovet av finansiering

Vår bedömning: Risken att värderingsprinciperna som tillämpas i företagens redovisning i sig skapar ekonomiska svårigheter är liten. De enskilda kommunala bostadsverksamheterna har bäst förutsättningar att bedöma lönsamhetspotentialen i verksamheten oavsett om rivningar eller investeringar övervägs.

I rapporten om behovet av statlig finansiering diskuteras ett teoretiskt nedskrivningsbehov utifrån marknadsvärden på företagens fastigheter beräknade utifrån företagets driftnetton och en schablon för avkastningskrav på 8 procent. Orsaken till detta är dels att allbolagen numera stadgar att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ska agera enligt affärsmässiga principer, dels att redovisningsreglerna kräver att tillgångar redovisas till verkligt värde. Vid våra kontakter med företrädare för kommuner och kommunala bostadsverksamheter har vissa företag också pekat på att nedskrivningskrav kan medföra ekonomiska svårigheter. Nedan beskriver vi därför redovisningsreglernas krav när det gäller redovisningen av bostadsfastigheters värde.

10.8.1 Värderingsprinciperna som avspeglas i årsredovisningen

Enligt 4 kap. årsredovisningslagen (1995:1554) ska anläggningstillgångar redovisas till anskaffningsvärde om inte tillgångens bestående värde avviker från detta. Vid redovisningen ska god redovisningssed tillämpas. I skattehänseende finns särskilda överväganden som syftar till att hindra att orealiserade vinster delas ut. Det kan

därför finnas två olika värderingar av hyresbostadsfastigheter i ett hyresbostadsföretags redovisning.¹¹ När det gäller värderingsprinciperna gäller sedan 2005 den internationella redovisningsstandarden IAS 40. Enligt de internationella värderingsprinciperna ska värdet på en fastighetstillgång i första hand spegla aktuella priser på en aktiv marknad av likvärdiga fastigheter med samma geografiska placering. När sådana jämförbara fastighetstransaktioner inte finns är det upp till företagen att fastställa det verkliga värdet genom att bedöma:

- Aktuella priser på en aktiv marknad för fastigheter av annat slag, i annat skick och med annat läge (eller som omfattas av avvikande hyresavtal eller andra avtal), vilka justeras med hänsyn till dessa skillnader,
- Senaste priser för liknande fastigheter på mindre aktiva marknader efter det att justeringar gjorts för att beakta eventuella förändringar i ekonomiska förutsättningar, som skett sedan de senaste transaktionerna, och
- Nuvärdet av uppskattade framtida betalningsströmmar. Sådana uppskattningar baseras på villkoren i befintliga hyresavtal och andra avtal och (om möjligt) på externa faktorer såsom aktuella marknadshyror för liknande fastigheter med samma läge och i samma skick. Som diskonteringsfaktor används en räntesats som återspeglar marknadens bedömning av osäkerheten i storleken på, och tidpunkten för, framtida betalningar.¹²

Sedan 2014 är Bokföringsnämndens rekommendationer om fastighetsvärdering, det så kallade K3-regelverket, tvingande för större hyresbostadsföretag.¹³

Enligt Bokföringsnämndens rekommendationer ska ett företag skriva ned värdet av en tillgång om återvinningsvärdet är lägre än tillgångens redovisade värde. I det fallet ska det redovisade värdet skrivas ned till återvinningsvärdet. Återvinningsvärdet är det högsta av verkligt värde och nyttjandevärdet. Verkligt värde är det pris som beräknas kunna erhållas vid en försäljning med avdrag för för-

¹¹ Se vidare i SOU 2015:8, En översyn av årsredovisningslagarna, s. 349ff.

¹² IAS 40 p.46.

¹³ Mindre företag kan redovisa enligt K2-regelverket som dock innehåller samma grundläggande principer vad gäller fastighetsvärdering.

säljningskostnader. Nyttjandevärdet är nuvärdet av framtida kassaflöden som en tillgång väntas ge upphov till.

10.8.2 Bedömning av nedskrivningsproblematiken

Avsaknaden av transaktioner avseende jämförbara fastigheter gör det svårt att fastställa värdet av bostadsfastigheter på svaga bostadsmarknader. Principen om att fastigheter ska värderas till verkligt värde, dvs. till nyttjande- eller återvinningsvärdet är inte ny utan ska ha tillämpats i tio år. Med hänsyn till att stöd för att skriva ned värdet på företagens fastigheter enligt Boverket varken lämnats till eller efterfrågats av kommunerna, anser vi att det inte finns skäl att utreda förutsättningarna för en stödordning enbart utifrån denna problemställning.

Förutsättningarna för investeringsstöd för nyproduktion har beskrivits i kapitlet om kommunernas möjligheter att skapa förutsättningarna för alla att kunna efterfråga bostäder av god kvalitet. Det kan finnas hinder för affärsmässiga investeringar på svaga bostadsmarknader. Dessa hinder beror i sådana fall på att efterfrågan är begränsad och inte på redovisningsreglernas eller värderingsprincipernas utformning. Värderingsprinciperna skapar enligt vår bedömning inte i sig generella ekonomiska problem som bör föranleda statligt stöd till kommunala bostadsverksamheter på svaga bostadsmarknader. Om olönsamma investeringar i bostadsverksamhet behöver göras ska EU:s statsstödsregler följas.

10.9 Slutsatser om behovet av offentlig finansiering

Antalet outhyrda lägenheter ligger på en historiskt låg nivå och i merparten av landets kommuner är det avsaknaden av lägenheter snarare än antalet outhyrda lägenheter som är ett problem. Privata fastighetsägare har enligt statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) fler outhyrda lägenheter än kommunala bostadsverksamheter.¹⁴ Vi noterar också att en vakansandel om 2 procent som en-

¹⁴ SCB:s meddelande Outhyrda bostadslägenheter i flerbostadshus den 1 september 2013, s. 13. Även procentuellt uppges privatägda hyresbostadsfastigheter ha fler vakanser. Privatägda hyresbostadsfastigheter uppges ha i genomsnitt 2 procent vakanser medan kommunala

ligt rapporten motiverar avveckling också motsvarar genomsnittet för andelen vakanser i privatägda hyresbostadsfastigheter i landet och att beslut att riva eller avveckla alla tomma lägenheter därutöver knappast kan motiveras. Samtidigt kan det inte uteslutas att situationen kan förändras.

Räntehöjningar, en försämrad svensk ekonomi och minskad invandring skulle snabbt kunna förändra förutsättningarna för vissa av de kommunala bostadsverksamheterna på svaga bostadsmarknader med hög belåning och små marginaler. 13 av de kommunala bostadsverksamheterna ser en risk att verksamheten förbrukar hälften av det egna kapitalet eller på annat sätt kan komma att omfattas av den EU-rättsliga definitionen av vad som är ett företag i svårigheter.¹⁵

Utifrån uppgifterna om den kommunala ekonomins utveckling och Kommuninvests bedömning bör det inte kunna vara fråga om mer än enstaka kommuner som kan komma att behöva finansiering från svenska staten för kostnader för rivning eller nedskrivningar som varken bostadsverksamheten själv eller kommunen kan finansiera. Det bygger dock på att bolagens och kommunens investeringsbeslut inte urholkar bolagens soliditet ytterligare. Kostnadsutvecklingen för andra kommunala verksamheter har vi inte beaktat eftersom det ligger utanför vårt uppdrag. Däremot konstaterar vi att det finns andra system som har till syfte att utjämna förutsättningarna för den kommunala ekonomin.¹⁶ Hur mycket statlig finansiering som kan behövas för en eventuell framtida stödordning är svårt att fastställa med någon exakthet. Vi bedömer dock att behovet av statlig finansiering för avveckling av lägenheter i vart fall täcks av det nu budgeterade beloppet om 100 miljoner kronor per år.

I rapporten om behovet av statlig finansiering till kommunerna bedöms bokförda värden behöva skrivas ned med 1 miljard kronor och att statliga medel om cirka 380 miljoner kronor skulle behöva tillföras dessa bolag från staten. Detta stödbehov är dock kopplat till att fastighetstillgångarnas bokförda värden bedöms vara högre än marknadsvärdet. Utan annan grund för att ifrågasätta om bolagens redovisning ger en rättvisande bild av verksamheternas eko-

bostadsverksamheter i genomsnitt har 1,5 procent vakanser. Uppgifterna om outhyrda privatägda lägenheter uppges med ett konfidensintervall på plus minus 1 899.

¹⁵ Se vidare om den EU-rättsliga definitionen i kapitel 5 och i avsnitt 10.14.3.

¹⁶ Se vidare om det kommunala utjämningssystemet i avsnittet om den kommunala ekonomin i kapitel 3.

nomiska situation än en schablon för marknadsmässiga avkastningskrav som är kopplad till den risk som förknippas med nya investeringar i bostadsfastigheter på svaga bostadsmarknader, har vi inte fog för att konstatera ett sådant verkligt behov av vare sig nedskrivningar eller statliga medel. Nedskrivning av bokförda värden bör alltså inte i sig leda till något behov av statlig finansiering.

Samtidigt kan det finnas andra investeringar – främst i form av underhållsåtgärder – som behöver vidtas i de aktuella verksamheterna. Uppgifterna i årsredovisningarna som indikerar ett nedskrivningsbehov kan tyda på att vissa av bolagen är underkapitaliserade vilket kan försvåra även affärsmässigt motiverade investeringsbeslut. Det finns även uppgifter om att det kan vara svårt att få lån till bostadsverksamhet som bedrivs på marknadsmässiga villkor på svaga bostadsmarknader. Det skulle kunna hindra företaget från att låna medel för investeringar, särskilt om kommunen har en ansträngd ekonomi. Om vi även beaktar behovet av eget kapital för att balansera nedskrivningarna skulle dagens budgeterade statliga finansiering om 100 miljoner kronor per år fortfarande mer än väl täcka det statliga finansieringsbehovet som i rapporten uppskattats till 380 miljoner kronor över en längre period.

Merparten av kommunerna med svaga bostadsmarknader finansierar sin verksamhet via Kommuninvest som gör en kreditvärdighetsbedömning av kommunen innan lån beviljas. Något hot mot den kommunala ekonomin i sin helhet finns därmed inte.

10.10 Svaren på frågorna som ställs i vårt direktiv

Som framgått av kapitel 5 om EU:s statsstödsregler och kapitel 8 om ett agerande på svaga bostadsmarknader utifrån affärsmässiga principer finns det skäl att göra skillnad på å ena sidan ägartillskott för investeringar med förväntad avkastning eller minskade kostnader som följd och å andra sidan ägartillskott som utgör stöd genom att det gynnar mottagaren i förhållande till dess konkurrenter.

I våra direktiv ställs fyra frågor som vi ska besvara. De gäller bland annat om det behövs stöd till kommunala bostadsföretag med ekonomiska svårigheter. Frågorna kan besvaras på olika sätt beroende på hur begreppet stöd definieras. Vi ska överväga om dagens statliga stöd för kommunala åtaganden för boendet kan be-

höva förändras. Den nuvarande stödordningen bygger inte på en åtskillnad mellan marknadsmässiga ägartillskott och statligt stöd. Vi besvarar därför frågorna i våra direktiv utifrån om det bedöms finnas behov av ägartillskott och inte utifrån om det ägartillskottet skulle utgöra statligt stöd i EUF-fördragets mening, dvs. om tillskottet skulle ha gjorts av en motsvarande privat ägare eller inte. Vi tolkar begreppet företag i våra direktiv som att det avser bostadsverksamhet både i stiftelseform och i aktiebolagsform.

En bedömning av en verksamhets framtida kostnader och därpå följande finansieringsbehov måste göras i relation till vilken verksamhet som förväntas bedrivas och de förväntade kostnaderna och intäkterna i verksamheten. Den rapport vi utgår från när vi besvarar nedanstående frågor innehåller inte någon sådan analys eftersom behovet av investeringar i underhåll beror på fastigheternas skick vilket inte kan utläsas ur en årsredovisning. Rapporten innehåller inte heller någon bedömning av förutsättningarna för hyreshöjningar eller kostnadsbesparande åtgärder. Av våra direktiv framgår att vi ska möjliggöra omstrukturering av företag som fått ekonomiska svårigheter till följd av en svag marknadssituation om det är möjligt för dessa företag att bli långsiktigt lönsamma och i framtiden klara sig utan stöd. Vi ska alltså inte i den här delen av vårt betänkande överväga behovet av stöd för att i efterhand täcka kostnader för företag som investerat i hyresbostadsfastigheter när de förväntade hyresintäkterna inte motiverar investeringen. I stället syftar våra direktiv till att vi ska identifiera företag som till följd av historiska förhållanden som företagen inte kunnat förutse, såsom avskaffandet av de statliga subventionerna på 1990-talet och en vikande marknad får ekonomiska problem. Vakanssituationen på svaga bostadsmarknader avser i huvudsak marknader där få nya bostadsfastigheter byggts på senare år. Vakansproblematiken kan alltså i huvudsak förväntas hänga samman med historiska omständigheter och en minskande befolkning och inte med att hyresgästerna föredrar andra hyresvärdars utbud.

När vi nu besvarar frågorna i vårt direktiv beaktar vi därför inte finansieringsbehov som kan kopplas till framtida investeringar och underhåll. Bristen på sådana investeringar kan visserligen innebära en gradvis avveckling av fastighetsbeståndet men en sådan avveckling anpassad till en gradvis avfolkning är också det uttalade syftet enligt våra direktiv.

Hur många kommuner har bostadsföretag som kan anses verka på svaga bostadsmarknader?

År 2012 fanns det 105 svaga bostadsmarknader enligt rapporten Svaga bostadsmarknader.¹⁷ Det bör dock poängteras att begreppet svaga bostadsmarknader inte definierats i våra direktiv och att den valda avgränsningen inte utesluter att andra avgränsningar kan ha större relevans beroende på i vilket sammanhang det används.

Hur många av dessa bostadsföretag har ekonomiska svårigheter på grund av denna marknadssituation?

Vi har inte kunnat belägga att något av bostadsföretagen på svaga bostadsmarknader i dag hotas av konkurs eller på annat sätt riskerar att behöva lägga ned eller avveckla sin verksamhet. Det finns dock ett antal bolag som har svårt att få sin verksamhet så lönsam att det går att bygga upp en buffert för att hantera en fortsatt minskande bostadsefterfrågan i kommunen eller kraftigt ökade räntekostnader utan motsvarande hyreshöjningar. I de fall hyresgästerna inte efterfrågar lägenheter med högre hyresnivå kan det därför finnas verksamheter som till följd av ökade kostnader kan få ekonomiska svårigheter.

Hur många kommuner kommer 2025 att ha bostadsföretag som verkar på svaga bostadsmarknader?

Utifrån den prognosmodell som används i rapporten Svaga bostadsmarknader förväntas 39 kommuner 2025 ha en svag bostadsmarknad utifrån de trendframskrivningar och antaganden som prognosen bygger på. Det finns emellertid en stor osäkerhet beträffande prognosen.

¹⁷ Se vidare i kapitel 7 och i rapporten som utgör en bilaga till betänkandet.

Hur många kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader kan fram till 2025 förväntas få ekonomiska svårigheter?

Utifrån rapporten om behovet av stöd från staten till kommunerna, svaren från ansvariga kommunalpolitiker och ledningen i bostadsverksamheterna på svaga bostadsmarknader samt Kommuninvests bedömning uppskattar vi att det inte bör röra sig om mer än ett tiotal företag som riskerar obestånd. Om risken beror på marknadssituationen eller på andra omständigheter kan vi inte bedöma.

Hur många av dessa bostadsföretag kommer inom de närmsta tio åren behöva ägartillskott från kommunen för att klara fortsatt verksamhet?

Av rapporten går det inte att utläsa exakt hur många av bostadsverksamheterna som kan behöva ägartillskott från kommunen för att finansiera de kostnader som bedöms nödvändiga. Det är dock inte mer än 38 företag. Enligt rapporten om behovet av stöd från staten till kommunerna förväntas de 96 granskade företagen behöva ägartillskott om totalt 221 miljoner kronor om företagens soliditet efter åtgärderna ska överstiga den gräns på 5 procent som använts i rapporten. 18 av företagen som bedömdes ha ett omedelbart behov att riva eller omvandla lägenheter bedömdes behöva ägartillskott från kommunen. 38 företag bedöms behöva riva lägenheter under de närmsta tio åren. 20 av dessa företag behöver ägartillskott från kommunen. Om det bedömda nedskrivningsbehovet beaktas är det ännu fler kommuner som behöver skjuta till kapital.

Vi återkommer till i vilken mån ägartillskott är eller kan vara stöd i EU-rättslig mening senare i detta kapitel.

Hur många av dessa kommuner förväntas klara av att omstrukturera eller avveckla sina bostadsföretag utan statlig finansiering?

Enligt rapporten om behovet av statlig finansiering bedöms samtliga kommuner själva kunna finansiera kostnaderna för att avveckla övertaliga lägenheter. Kommuninvest påtalar dock att det kan finnas andra kostnader som också är förknippade med de aktuella bostadsverksamheternas respektive kommunernas verksamheter som föranleder ytterligare kapitalbehov. Det kan vidare diskuteras om

behovet av eget kapital inte är större än den soliditet på 5 procent som rapportens bedömning av verksamhetens förmåga att själva finansiera kostnaderna bygger på. Å andra sidan kan det finnas skäl att inte riva alla vakanta lägenheter som rapporten talar om eftersom en viss vakansnivå, även utöver 2 procent kan betraktas som normal bland hyresbostadsföretag.

Utifrån uppgifterna om den kommunala ekonomins utveckling och Kommuninvests bedömning förefaller det inte röra sig om mer än enstaka kommuner som kan vara i behov av statlig finansiering för att finansiera kostnader för rivning. Om även nedskrivningar beaktas kanske det rör sig om ett tiotal kommuner.

För vilka åtgärder behövs stödet och hur fördelar sig kostnaderna mellan olika åtgärder? Även den nytta som kan uppstå till följd av samhällets insatser och värdet av denna ska redovisas i den utsträckning som det är möjligt

Det bedöms finnas kostnader för att avveckla lägenheter i kommunala bostadsverksamheter på svaga bostadsmarknader som det inte är säkert att kommunerna kan finansiera. Våra överväganden om behovet av en stödordning redogör vi för i avsnitt 10.14.

När det gäller behovet av ägartillskott från kommunerna som äger bolagen för avvecklingsåtgärder bedömer vi att det i likhet med Boverkets nuvarande verksamhet främst är rivningskostnaderna som kan behöva finansieras av kommunerna. De betydande osäkerheter som finns när det gäller prognoser om marknaders utveckling gör att vi anser att det inte kan uteslutas att det i framtiden kan bli nödvändigt att bidra med statlig finansiering till vissa kommuners åtgärder för att avveckla bostadslägenheter.

10.11 Boverkets omstrukturingsstöd

I kapitel 6 har vi beskrivit nuvarande stödordning som regleras av förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtgärderna för boendet. Det statliga stödet lämnas till kommuner med kommunal bostadsverksamhet när kommunen inte bedöms kunna finansiera omstrukturering av verksamheten. Ägarkommunerna har sedan skjutit till kapital till de aktuella företagen.

Det har hävdats att det kommunala ägandet av ett bostadsföretag gör att bostadsföretaget kan ha en lägre andel eget kapital än privatägda bostadsföretag.¹⁸ I ett avgörande på upphandlingsområdet har Kammarrätten i Stockholm resonerat om att Boverkets stödordning kan tolkas som att ett kommunalt bostadsföretag i praktiken inte kan försättas i konkurs.¹⁹ En av kommunerna som vi frågat om risken för att dess bostadsföretag ska få ekonomiska svårigheter svarade också att det inte fanns en sådan risk på grund av kommunens garantier till verksamheten. Boverkets stödordning, men även kommunalt beslutade åtgärder kan alltså tolkas som åtgärder som syftar till att kommunala bostadsföretag inte ska kunna gå i konkurs. Ur ett EU-rättsligt perspektiv kan en stödordning som enbart har ett sådant ändamål inte godkännas. I kommissionens garantimeddelande uttrycks det att det inte går att bedöma om obegränsade garantier, som har likheter med en sådan stödordning, är proportionerligt, dvs. att syftet med stödet inte hade kunnat nås med mindre stöd.

Att företag kan gå i konkurs är en förutsättning för en fungerande marknad. EU-rättsligt krävs det därför väl underbyggda skäl för att motivera en stödordning som syftar till att rädda olönsamma företag. I vart fall är det klart att det inte är möjligt att ha ett regelverk som ger kommunägda företag sådana förmåner om dessa inte har marknadskompletterande uppgifter som motiverar fördelarna.²⁰ Kommunägda bostadsverksamheter som ska agera enligt affärsmässiga principer och därmed på ett sätt som en privatägd verksamhet skulle ha kunnat göra har inte sådana marknadskompletterande uppgifter som kan motivera att de inte ska kunna försättas i konkurs.

Av den information som vi tagit del av om Boverkets (och dess föregångares) tillämpning av stödordningen och som vi redogjort för i kapitel 6 följer att förordningen inte utgör en obegränsad garanti eller något villkorslöst skydd mot konkurs. Boverkets tillämpning påminner om de krav som kommissionen ställer på stöd som kan godkännas enligt omstruktureringsriktlinjerna och som vi redogjort för i kapitel 5.

¹⁸ Nordlund, Marknadsmässiga avkastningskrav och allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, 2012, s. 49.

¹⁹ Kammarrätten i Stockholms dom den 12 januari 2012, mål nr 5419-1158.

²⁰ Dom CBI mot kommissionen, T-137/10, EU:T:2012:584.

I samband med tillskotten från kommunen till företagen har det inte gjorts någon åtskillnad mellan företagsekonomiskt lönsamma ägartillskott och stöd utan förväntad framtida avkastning. Det går alltså varken att säga att finansieringen utgjort statligt stöd i EU-rättslig mening eller att den inte har utgjort sådant stöd. Merparten av det statligt finansierade omstrukturingsstödet utbetalades dock för mer än tio år sedan. Även om sådant stöd skulle ha varit otillåtet stöd i EU-rättslig mening finns det inte längre någon EU-rättslig skyldighet att återkräva stödet eftersom ett utbetalat stöd efter tio år blir ett s.k. befintligt stöd i enlighet med EU:s procedurförordning.²¹ Det innebär dock inte att villkoren i stödordningen numera är att betrakta som förenliga med EUF-fördraget. Nya utbetalningar i enlighet med förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet kan alltså omfattas av genomförandeförbudet i statsstödsreglerna.

Stödet har inte anmälts till kommissionen enligt EU:s statsstödsregler. Stödet var dock föremål för diskussion med kommissionen i samband med Utredningen om allmännyttans villkor (SOU 2008:38).

Riksrevisionen har granskat omstrukturingsstöden och funnit att de kan ha haft betydelse för de berörda kommunerna men att utvecklingen på bostadsmarknaden gör att utformningen behöver ses över. Endast ett fåtal kommuner har ansökt om stöd sedan 2006 och antalet tomma lägenheter har generellt minskat. De kommuner som har fått del av stödet är huvudsakligen nöjda. Riksrevisionen anser att det finns en risk för att omstrukturingsstödet står i strid med EU:s statsstödsregler och menar att stödet bör utvecklas till en mer flexibel stödform anpassad till de berörda kommunernas behov på ett sätt som hjälper dem att ta sitt bostadsförsörjningsansvar. Riksrevisionen pekar särskilt på att villkoren om fastighetens framtida användning som regleras i omstrukturingsavtalen bör ses över.²²

²¹ Se vidare i avsnitt 5.9 och 5.10.

²² Riksrevisionens rapport RIR 2014:2, Bostäder för äldre i avfolkningsorter, s. 64.

10.12 När är finansiering av kommunala bostadsverksamheters omstrukturingsåtgärder stöd i EU-rättslig mening?

Vår bedömning: Merparten av åtgärderna som är nödvändiga för att avveckla lägenheter i kommunala bostadsverksamheter kan finansieras inom ramen för affärsmässiga principer.

I detta kapitel har vi hittills konstaterat att det inte kan uteslutas att det kan behövas statligt eller kommunalt kapital för att avveckla lägenheter eller för att rädda kommunala bostadsverksamheter på svaga bostadsmarknader som i annat fall skulle behöva lägga ner verksamheten. För att sådant kapital ska utgöra statligt stöd måste alla rekvisit i artikel 107.1 i EUF-fördraget vara uppfyllda. Statligt stöd måste anmälas till och godkännas av kommissionen innan det får lämnas.

Enligt EU-domstolen omfattas stöd till sociala bostäder av EU:s statsstödsregler.²³ Att bostadstjänsterna i sig har lokal karaktär utesluter inte att gränsöverskridande investeringar kan göras i verksamheterna eller att verksamhetens fastigheter kan ha ett värde för utländska företag. Lokala fastighetstransaktioner i Sverige har också varit föremål för olika kommissionsbeslut.²⁴ Med hänsyn till detta och till de mer utförliga resonemangen i kapitel 5 anser vi att kommunalt eller statligt gynnande av ett allmännyttigt kommunalt bostadsföretag kan påverka konkurrensen och samhandeln inom EU. Stöd till enskilda företag är selektiva. Därmed uppfyller offentligt finansierade åtgärder som inte är affärsmässigt motiverade typiskt sett alla kriterier i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

Såväl finansiering från Boverket som stöd som kommunerna lämnar av egna medel till kommunala bostadsföretag i kris kan omfattas av statsstödsreglerna. Anmälningsskyldigheten inträder om kommunen planerar att överföra medel till sitt allmännyttiga bostadsaktiebolag utan affärsmässiga skäl för ägartillskottet eller för den beslutade borgensavgiften eller andra åtgärder. Vi bedömer därför att en eventuell stödordning måste anmälas till kommissionen.

²³ Dom Eric Libert, C-197/11 och C-203/11, EU:C:2013:288.

²⁴ Se vidare i kapitel 5.

Om finansiering med offentliga medel ges enligt affärsmässiga principer, dvs. till marknadsmässiga villkor, är finansieringen inte ett statligt stöd i EU-rättslig mening. Priset på ägartillskott från en kommun utgörs av förväntad avkastning genom utdelning och förväntad värdeutveckling i företaget, och priset på garantier från en kommun utgörs av borgensavgifter.

I enlighet med våra resonemang i avsnitt 10.3.4 ovan och i kapitel 8 anser vi att det normalt är företagsekonomiskt lönsamt att riva eller sälja outhyrda lägenheter så länge som dessa inte på längre sikt efterfrågas på marknaden. Kostnaderna för tomma lägenheter är löpande och lätta att beräkna. Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretags (SABO:s) statistik avseende medlemsföretagens ekonomi visar att de allra flesta kommunala bostadsverksamheter är lönsamma. År 2012 hade alla SABO:s medlemsföretag på svaga marknader positiva driftnetton. Det är därför inte säkert att investeringar i kostnadsminskande åtgärder utgör statligt stöd i EU-rättslig mening. Alternativet att låta tomma fastigheter förfalla och lägga ner verksamheten är troligen mer kostsamt i de flesta fall med beaktande av rörelseintäkter och de positiva resultat som de flesta av de aktuella bolagen har haft på senare år.

Om förekomsten av statligt stöd ska kunna uteslutas måste besluten om att tillföra mer kapital kopplas till realistiska affärsplaner för företagets utveckling som kan förväntas vara mer lönsamma för kommunen som ägare än alternativet.

Om kostnaderna för att riva lägenheterna överstiger de långsiktiga kostnaderna för att ha outhyrda lägenheter i beståndet kan ägartillskott för kostnadsbesparande rivningar inte betraktas som en affärsmässig åtgärd. Ytterligare ägartillskott kan inte heller motiveras om det är mindre kostsamt för ägaren att lägga ner verksamheten än att möjliggöra fortsatt drift genom ägartillskott. Marknadsmässighet förutsätter att ägaren får marknadsmässig avkastning på ägartillskottet genom företagets förväntade värdeutveckling eller förväntade framtida utdelningar som motiverar det nya ägartillskottet i förhållande till de förväntade kostnaderna om verksamheten avvecklas. Ägartillskott kan inte motiveras om en verksamhet aldrig väntas generera någon vinst och ägaren inte har andra åtaganden som kan avlastas genom ett sådant tillskott.

Åtgärder som inte kan motiveras enligt affärsmässiga principer kan utgöra stöd i EU-rättslig mening. Om stöd från stat eller kom-

mun till företag i ekonomiska svårigheter ska kunna godtas måste åtgärden motiveras på ett sätt som kommissionen kan godta. EU-rättsligt godtagbart stöd till företag i svårigheter förutsätter att stödet bara behöver ges en gång och att stödmottagaren i framtiden kan klara sig utan ytterligare stöd. Den här typen av stöd anses särskilt skadlig för marknadens funktionssätt och omfattas därför av särskilt begränsande villkor. För att sådant stöd ska kunna godtas kräver kommissionen att en avveckling av bolaget skulle medföra allvarliga sociala konsekvenser. Vår utgångspunkt är att förslag ska utformas så att kommissionen utan svårigheter ska kunna godkänna stödordningen. En eventuell stödordning bör därför utformas utifrån kommissionens omstruktureringsriktlinjer²⁵, tidigare kommissionsbeslut och avgöranden från EU-domstolen.

Enligt våra direktiv ska vi möjliggöra en ordnad avveckling av bostadsbolag i svårigheter utan framtidsutsikter. Vi har dock inte identifierat några hinder för att avveckla olönsamma bostadsaktiebolag på ett ordnat sätt i enlighet med affärsmässiga principer. Olönsamma verksamheter som bedrivs enligt affärsmässiga principer med ägare som agerar enligt samma principer avvecklas på ett ordnat sätt genom successiva omstruktureringsåtgärder som minskar verksamhetens omfattning utan behov av marknadskompletterande åtgärder. Vi bedömer inte att det finns anledning att överväga några åtgärder som ger ökade incitament till en sådan avveckling om det inte finns ett bostadsbehov som är större än efterfrågan, dvs. att behovet av bostäder motiverar marknadskompletterande bostadsåtgärder på orten. I avsnitt 10.15 redogör vi för de EU-rättsliga förutsättningarna för sådana marknadskompletterande åtgärder.

10.13 De EU-rättsliga förutsättningarna för Boverkets nuvarande omstruktureringsstöd

Vår bedömning: Boverkets nuvarande omstruktureringsstöd enligt förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet kan inte utan att ändras förklaras förenligt med EUF-fördragets statsstödsregler.

²⁵ Se vidare i avsnitt 5.7.4.

Som vi konstaterat kan Boverkets stödordning omfatta stöd i EU-rättslig mening som inte får ges utan ett godkännande från kommissionen. Ett sådant godkännande förutsätter EU-rättsligt godtagbara skäl vilket kan bestå av ett gemensamt intresse inom EU eller av ett allmänt intresse för medborgarna som definierats av en medlemsstat. Förutsättningarna att definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på svaga bostadsmarknader beskriver vi i avsnitt 10.15. Därmed kvarstår enbart mål av gemensamt intresse.

Ett väldefinierat mål av gemensamt intresse enligt EUF-fördraget kan vara exempelvis tillväxt, sysselsättning, sammanhållning eller miljöskydd. Målen kan ur ett nationalekonomiskt perspektiv avse både effektivitet och likvärdighet. Effektivitetsmål syftar till att korrigera marknadsmisslyckanden (t.ex. externa effekter, bristfällig information, samordningsproblem). Likvärdighetsmål kan vara anställning av arbetstagare med funktionshinder eller att uppmuntra företag att starta verksamhet i mindre gynnade regioner. I vissa fall kan stöd också godkännas för att främja övergången till mer välfungerande marknader. Vi måste därför ta ställning till om syftet med Boverkets stödordning kan utgöra sådana skäl.

10.13.1 En EU-rättsligt godtagbar målsättning?

Syftet med den nuvarande stödordningen beskrivs i propositionen om Bostadspolitik för hållbar utveckling. Ursprungligen skapades stödordningen för kommunernas åtaganden för boendet eftersom ekonomiska svårigheter för kommuner och kommunala företag riskerade att påverka den svenska ekonomin som helhet negativt. Utvecklingen under 1990-talet hade i flera avseenden drastiskt ändrat förutsättningarna för de bostadsförvaltande företagen. I vissa speciella situationer kunde statens övergripande ansvar för den offentliga verksamheten och ekonomin motivera tillfälligt stöd till en enskild kommun som saknar förutsättningar att av egen kraft fullgöra sina åtaganden. Det var kommunernas förmåga att klara av bostadsföretagens svårigheter – och inte svårigheterna i sig – som skulle bestämma inriktningen och omfattningen av statens insatser.

Behovet av statligt stöd ansågs särskilt påtagligt för kommuner med svag och vikande bostadsmarknad.²⁶

Att staten ger en kommun finansiellt bistånd hindras inte av EU-rätten. I den delen är det alltså fullt möjligt att komplettera kommunernas förmåga att finansiera olika välfärdstjänster eller kommunala infrastruktursatsningar av icke-ekonomisk karaktär med ett statligt åtagande.

Om konkurrensutsatt kommunal bostadsverksamhet får en fördel i förhållande till sina konkurrenter genom allmänna medel krävs dock en statsstödsbedömning. Vilken andel av eventuella stöd som kommer från kommunen respektive från staten saknar också EU-rättslig betydelse.

Stöd för att anpassa offentlig verksamhet till förutsättningarna på en omreglerad konkurrensutsatt marknad har godkänts av kommissionen, exempelvis inom flyg- och järnvägsområdet. Det är dock mer än 20 år sedan den statliga bostadsfinansieringen lades om och de kommunala bostadsverksamheterna har haft tid på sig att anpassa sig till de förändrade förutsättningarna. Vi bedömer mot den bakgrunden inte att de förändringarna i sig utgör tillräcklig grund för att statligt stöd i EU-rättslig mening ska kunna godkännas.

Nästa fråga är då om det finns något hot mot den svenska ekonomin i stort som motiverar stöd till kommunala bostadsverksamheter. Det finns EU-rättsliga förutsättningar för sådant stöd inom banksektorn med anledning av den finansiella krisen och risken för finansiell instabilitet. Någon koppling mellan de kommunala bostadsverksamheternas ekonomiska förutsättningar och den svenska ekonomins stabilitet har vi inte kunnat identifiera. Kommissionen har också varit tydlig med att inte koppla förutsättningarna för stödet till de finansiella marknaderna – som godkänns enligt särskilda statsstödsregler – till förutsättningarna för omstruktureringstöd till icke-finansiella tjänster såsom bostadsverksamhet. Vi bedömer därför att inte heller denna målsättning kan läggas till grund för ett godkännande av stöd i EU-rättslig mening.

Enligt omstruktureringsriktlinjerna får stöd ges om de ekonomiska svårigheterna får sociala konsekvenser eller om de ekonomiska

²⁶ Prop. 1997/98:119, Bostadspolitik för hållbar utveckling, s. 73–74.

svårigheterna beror på ett marknadsmisslyckande.²⁷ Någon sådan avgränsning finns dock inte i förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet.

10.13.2 Andra EU-rättsliga krav

Stöd till företag i svårigheter förutsätter att det är fråga om företag i kris som uppfyller de EU-rättsliga kriterierna för att utgöra ett företag i svårigheter. Någon sådan avgränsning finns inte i Boverkets förordning. Det finns även andra EU-rättsliga villkor som hindrar tillämpningen av Boverkets nuvarande stödordning. Stöd till större företag måste godkännas av kommissionen i varje enskilt fall och en nationellt tillämpad stödordning för sådant stöd kan inte godkännas av kommissionen. Den svenska förordningen om statligt stöd till vissa kommunala åtaganden för boendet är alltså inte avgränsad till kommunägda mindre bostadsverksamheter vilket den måste vara för att den ska kunna godtas av kommissionen²⁸. Boverkets förordning utesluter inte heller att stöd ges mer än en gång per tioårsperiod till ett och samma företag vilket krävs enligt omstruktureringsriktlinjerna. Statligt stöd har även lämnats till bostadsverksamheter som bedrivs av en kommunal nämnd som inte kan vara i ekonomiska svårigheter enligt definitionen i kommissionens omstruktureringsriktlinjer. Slutligen är det oklart hur omstruktureringsriktlinjernas krav på privat risktagande kan hanteras inom ramen för den nuvarande förordningen. Ägartillskott från en kommun betraktas inte som privat medfinansiering vid tillämpningen av omstruktureringsriktlinjerna. Avsaknaden av ägartillskott från privata ägare försvårar tillämpningen av omstruktureringsriktlinjerna. Vi känner inte heller till om det förekommit att privata banker varit involverade i bedömningen av om omstruktureringsplanerna varit realistiska i enskilda fall men kan konstatera att det i vart fall inte har varit något krav eller att det varit vanligt förekommande.

²⁷ Riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter, EUT C 249, 31.7.2014, s. 1 (omstruktureringsriktlinjerna), punkt 53.

²⁸ Kommunägda bostadsbolag med mindre än 250 anställda eller med en omsättning under 50 miljoner euro samt en balansomslutning under 43 miljoner euro kan omfattas av en nationell stödordning.

Sammanfattningsvis anser vi att förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet inrymmer åtgärder som kan omfattas av artikel 107.1 i EUF-fördraget och att det inte finns EU-rättsliga förutsättningar för att den ska kunna godkännas av kommissionen utan att den ändras. En stödordning för stöd till kommunala bostadsverksamheter i ekonomiska svårigheter måste därför utformas och tillämpas på ett annat sätt än nuvarande förordning.

10.14 En stödordning för omstrukturering av kommunala mindre bostadsverksamheter i kris

Vårt förslag:

1. En ordning för stöd till undsättning och omstrukturering av kommunala mindre bostadsverksamheter i kris verksamma på en svag bostadsmarknad anmäls till kommissionen. Ordningen omfattar inte bostadsverksamhet som drivs i kommunal nämnd.
2. Boverket bemyndigas att lämna stöd enligt en ny förordning om stöd till vissa kommunala åtaganden för boendet på svaga bostadsmarknader m.m. Förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet upphävs.
3. En kommun ska få lämna stöd enligt stödordningen endast om Boverket har konstaterat att villkoren i stödordningen är uppfyllda.

I detta avsnitt redogör vi för våra överväganden om innehållet i en eventuell stödordning. Överväganden kring utformningen av en ny förordning redogör vi för i avsnitt 10.17 eftersom den förordningen även ska omfatta en ordning för stöd i enlighet med våra överväganden i avsnitt 10.15 nedan.

Omstruktureringsstöd kan ha utgått till kommunala bostadsverksamheter från kommuner med och utan statlig medfinansiering från Boverket. Eftersom det EU-rättsligt inte är skillnad på statliga och kommunala medel anser vi att en framtida stödordning som ska anmälas till kommissionen även bör omfatta sådana stöd som

kommuner med starkare ekonomi kan finansiera utan bidrag eller garantier från staten.

10.14.1 Kopplingen till ett bostadsförsörjningsproblem på orten

Enligt omstruktureringsriktlinjerna får stöd ges om de ekonomiska svårigheterna får sociala konsekvenser eller om de ekonomiska svårigheterna beror på ett marknadsmisslyckande.²⁹ Vi anser att säkerställandet av bostadsförsörjningen har starka sociala kopplingar. Stöd för att säkerställa bostadsförsörjningen kan därför utgöra sådana skäl som EU-rättsligt kan motivera att omstruktureringstöd kan godtas. En stödordning som ska kunna förklaras förenlig med EU:s statsstödsregler måste därför kompletteras med en avgränsning utifrån sådana hänsyn.

Det är i genomsnitt 52 procent av hushållen som bor i en hyresrätt som bor i en fastighet som ägs av en kommunal bostadsverksamhet. 44 procent av hushållen som bor i flerbostadshus på svaga bostadsmarknader bor i fastigheter som ägs av en kommunal bostadsverksamhet. De kommunala bostadsverksamheterna har generellt sett alltså en stark ställning i kommuner med svaga bostadsmarknader.³⁰

Eftersom nybyggnation av hyresrätter typiskt sett inte är lönsam på svaga bostadsmarknader byggs inte nya privatägda hyresrätter i någon större omfattning. Upplåtelseformen hyresrätt har i större utsträckning än andra upplåtelseformer hyresgäster med lägre disponibel inkomst. Hyresrätter lämpar sig ofta väl för äldres och ungdomars behov av mindre centralt belägna lägenheter.³¹ Samhället har ett intresse av att säkerställa att i vart fall delar av det lokala beståndet av hyreslägenheter finns kvar på bostadsmarkna-

²⁹ Omstruktureringsriktlinjerna, punkt 44.

³⁰ Enligt statistik från forskningsprojektet Nyttan med allmännyttan. Se vidare i avsnitt 7.6.2 och avsnitt 4.3.2. Att allmännyttans andel inte är ännu högre bero på flera olika omständigheter. När det gäller tre kommuner finns ingen allmännytta enligt SCB:s statistik vilket kan bero på att den bedrivs i förvaltningsform. I 21 kommuner är den kommunala bostadsverksamhetens andel av flerbostadshuslägenheterna 70 procent eller högre. Att andelen flerbostadshus är låg på svaga bostadsmarknader förklarar också varför den kommunala bostadsverksamhetens andel av det totala bostadsbeståndet är lägre. För att se utvecklingen över tid jfr bilaga till SOU 1997:81, Allmännyttiga Bostadsföretag, s. 78 och Tyréns Temaplan rapport som låg till grund för SBN:s utvärdering av de statliga omstruktureringstöden, av den 14 november 2006, s. 51.

³¹ Se vidare i avsnitt 3.3.1 och 3.3.2.

den, i synnerhet för dessa grupper. Det finns också skäl att anta att det inte i samtliga fall är möjligt att hitta privata fastighetsägare som är intresserade av att långsiktigt äga och driva sådana bestånd av hyresrätter som de kommunala bostadsverksamheterna typiskt sett har på svaga bostadsmarknader. En konkurs för ett allmännyttigt bostadsföretag på en svag bostadsmarknad riskerar till följd av dessa bolags starka ställning och det faktum att finansiellt svagare hushåll och äldre är överrepresenterade att leda till sociala problem.

Frågan om omstruktureringsstöd ska kunna ges till privatägda bostadsföretag i ekonomiska svårigheter omfattas inte av våra direktiv. Det kan diskuteras om det EU-rättsligt är ett problem att stödordningen bara kan tillämpas på en kommunal bostadsverksamhet. Om avgränsningen kan motiveras av syftet med stödet eller att verksamheten har särskilda allmännyttiga uppdrag hindrar dock statsstödsreglerna inte en sådan avgränsning. Mot bakgrund av att syftet med stödet, som vi tolkar våra direktiv, skulle vara att säkerställa ett bostadsutbud av god kvalitet på svaga bostadsmarknader där de kommunala bostadsverksamheterna har en mycket stark ställning anser vi dock att det kan finnas objektiva skäl för en sådan avgränsning.

10.14.2 En kommunal mindre bostadsverksamhet

Kommissionens riktlinjer för omstrukturering av företag i svårigheter medger inte att nationellt tillämpade stödordningar omfattar större företag i statsstödsrättslig mening.³² Stöd till större företag måste prövas av kommissionen i varje enskilt fall. Kommissionen har antagit ett särskilt meddelande där det fastställs vad som är mikro, små, medelstora och stora företag.³³ Med företag avses då de verksamheter som finns inom samma koncern och som kontrolleras av samma ekonomiska enhet i EU-rättslig mening.³⁴ Enligt omstruktureringsriktlinjerna beräknas omsättning och balansslutning för offentligt ägda mindre företag dock utan koppling till kommunens övriga företag i den mån de inte bedriver likartad verk-

³² Omstruktureringsriktlinjerna, punkt 104–113.

³³ KOM(2003) 1422 slutlig, av den 6.3.2003, om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag.

³⁴ Se skäl 3 i ingressen till KOM(2003) 1422 slutlig.

samhet.³⁵ Vi har frågat tjänstemän vid kommissionens konkurrensdirektorat hur de anser att begreppet statligt ägda mindre företag ska tolkas och fått svaret att bara sådana dotterbolag till kommunen som bedriver verksamhet på samma eller närliggande marknader som den kommunala bostadsverksamheten ska medräknas när det ska fastställas om en kommunal bostadsverksamhet är en kommunal mindre bostadsverksamhet i omstruktureringsriktlinjernas mening.

Alla kommunala bostadsverksamheter som 2012 var verksamma på en svag bostadsmarknad hade lägre omsättning än 50 miljoner euro. Eftersom tröskelvärdena för små och medelstora företag är alternativa kan alla de aktuella företagen vara att betrakta som kommunala mindre bostadsverksamheter trots att 18 av företagen 2012 hade en balansomslutning över det tröskelvärdet som uppgår till 43 miljoner euro. De stiftelser och aktiebolag som är verksamma på svaga bostadsmarknader bör därför kunna omfattas av en stödordning trots att den avgränsas till kommunala mindre bostadsverksamheter.

10.14.3 En bostadsverksamhet i ekonomiska svårigheter

Stöd enligt omstruktureringsriktlinjerna kan bara beviljas företag som är i ekonomiska svårigheter. Enligt riktlinjerna är ett företag i ekonomiska svårigheter om någon av följande punkter är uppfyllda.³⁶

- Om ett aktiebolag har förlorat mer än hälften av det tecknade aktiekapitalet på grund av ackumulerade förluster.
- Om ett företag vars ägare har obegränsat ansvar för företagets skulder förlorat över hälften av det bokförda egna kapitalet på grund av ackumulerade förluster.
- Om ett företag är föremål för ett kollektivt insolvensförfarande eller uppfyller kriterierna i nationell lagstiftning för att försättas i kollektiv insolvens på sina fordringsägares begäran.

³⁵ Se fotnot 59 i omstruktureringsriktlinjerna. Se även skrivelse med svar från tjänstemän på kommissionens konkurrensdirektorat av den 25 november 2014. Se vidare i avsnitt 5.7.4.2.

³⁶ Omstruktureringsriktlinjerna punkt 20.

- Om ett större företag de senaste två åren haft en skuldsättningsgrad³⁷ över 7,5 och dess rörelseresultat före skatter och avskrivningar har understigit räntekostnaderna, dvs. att räntetäckningsgraden³⁸ varit lägre än 1.

Eftersom en stödordning endast kan godkännas av kommissionen om den enbart gäller företag som med bortseende från det offentliga ägandet utgör mikro, små eller medelstora företag i statsstödsrättslig mening är den sista punkten inte aktuell vid tillämpningen av en eventuell svensk stödordning.

Kommunala bostadsverksamheter som bedrivs i aktiebolagsform kan bedömas i förhållande till den första och tredje punkten. Den första punkten motsvarar förutsättningarna för när en kontrollbalansräkning behöver upprättas enligt aktiebolagslagen. En stiftelse däremot kan bara bedömas i förhållande till den tredje punkten, dvs. om den är på obestånd i konkurslagens mening eller om den behöver ansöka om likvidation enligt stiftelselagen för att tillgångarnas värde är lägre än skulderna.³⁹

En verksamhet som bedrivs i förvaltningsform kan däremot inte få stöd enligt kommissionens omstruktureringsriktlinjer eftersom kommunen inte kan försättas i konkurs enligt svensk lag och verksamheten därmed inte kan utgöra ett företag i ekonomiska svårigheter i riktlinjernas mening.

Företag med akuta likviditetsbehov på grund av exceptionella och oförutsedda omständigheter kan beviljas tillfälligt omstruktureringssöd enligt riktlinjerna även om de inte uppfyller kriterierna i definitionen.⁴⁰ Sådana omständigheter kan vara att företaget får akut likviditetsbrist till följd av politiskt beslutade omregleringar, eller omständigheter som att ett större företag på orten går i konkurs med vikande bostadsefterfrågan som följd. Tillfälligt omstruktureringssöd medger bryggån under en period som inte får överstiga 18 månader när mer permanent omstruktureringssöd inte är nödvändigt. Det är därmed EU-rättsligt möjligt att ge sådana till-

³⁷ Skuldsättningsgrad beräknas som resultat före finansiella kostnader, med återläggning av avskrivningarna för byggnader i förhållande till summan av räntekostnader, övriga finansiella kostnader och avskrivningar för byggnader.

³⁸ Räntetäckningsgrad visar resultat före finansiella kostnader i relation till räntekostnader och övriga finansiella kostnader.

³⁹ Se vidare under avsnitt 10.2.

⁴⁰ Omstruktureringsriktlinjerna punkt 29.

fälliga likviditetsstöd även till verksamheter som inte utgör företag i svårigheter i EU-rättslig mening.

Det bör påtalas att villkoren för när ett företag kan beviljas undsättnings- eller omstruktureringsstöd innebär att stöd bara kommer att kunna lämnas i ett akut finansiellt läge. För att kunna hantera en sådan situation på ett bra sätt är det angeläget att det förs en dialog mellan kommunen, bostadsverksamheten och Boverket i så god tid som möjligt innan stöd måste lämnas för att en konkurs ska kunna undvikas. Möjligheten till undsättningsstöd skapar dock ett tidsmässigt utrymme för de överväganden som krävs för att omstruktureringen och åtgärderna i densamma ska kunna utformas på ett ändamålsenligt sätt.

10.14.4 Övriga villkor

Tre typer av stöd kan ges enligt omstruktureringsriktlinjerna, undsättningsstöd, tillfälligt omstruktureringsstöd och omstruktureringsstöd. Samma möjligheter bör finnas i en eventuell stödordning eftersom det mest ändamålsenliga sättet att rädda en viss verksamhet från konkurs annars kan förhindras. Detta innebär en utvidgning i förhållande till hur förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet har tillämpats men också en anpassning till den smalare målgrupp som kommunala mindre företag i ekonomiska svårigheter utgör. I annat fall finns det en risk att någon viss situation inte kan hanteras på det sätt som är mest ändamålsenligt i det enskilda fallet.

Undsättningsstöd är stöd för akuta situationer under en övergångsperiod. Det främsta syftet med undsättningsstöd är att göra det möjligt att hålla ett ekonomiskt försvagat företag flytande under den korta tid som krävs för att utarbeta en omstrukturerings- eller likvidationsplan. Den allmänna principen är att undsättningsstöd ska möjliggöra tillfällig hjälp till ett företag som ställts inför en allvarlig försämring av sin finansiella situation, som omfattar en akut likviditetskris eller teknisk insolvens. Sådant tillfälligt stöd bör ge tid till att analysera de omständigheter som föranlett

svårigheterna och att utarbeta en lämplig plan för att avhjälpa dessa svårigheter.⁴¹

Omstruktureringsstöd utgör mer genomgripande stöd än undsättningsstöd och måste återställa stödmottagarens långsiktiga lönsamhet på grundval av en realistisk, enhetlig och långtgående omstruktureringsplan, men samtidigt möjliggöra ett tillräckligt eget bidrag och en lämplig ansvarsfördelning och begränsa den potentiella snedvridningen av konkurrensen.⁴²

Tillfälligt omstruktureringsstöd är likviditetsstöd som är utformat för att underlätta omstruktureringen av ett företag genom att skapa de nödvändiga förutsättningarna för stödmottagaren att utforma och genomföra lämpliga åtgärder för att återställa sin långsiktiga lönsamhet. Tillfälligt omstruktureringsstöd får endast ges till små och medelstora företag och till offentligägda mindre företag (såsom kommunala bostadsverksamheter).⁴³

Stödbeloppet för individuellt stöd inom ramen för en stödordning som kan godkännas enligt omstruktureringsriktlinjerna får inte överstiga 10 miljoner euro per företag.⁴⁴ Av omstruktureringsriktlinjerna framgår vidare att ett godkännande av kommissionen och en framtida tillämpning av stödordningen förutsätter att följande förutsättningar också är uppfyllda:

- Att samhället förlorar på en konkurs, dvs. en beskrivning av vad som händer om stöd inte utbetalas och en förklaring om varför det inte är önskvärt. Det är tillräckligt att stödmottagarens kollaps skulle medföra sociala problem för att det ska vara möjligt att hävda att stödet avser ett mål av gemensamt intresse.
- En beskrivning av hur konkurrensen påverkas av att de tänkta stödmottagarna fortsätter att bedriva verksamheten i förhållande till hur konkurrenssituation skulle sett ut om bolaget i stället avvecklas. Någon fullständig marknadsundersökning är dock inte nödvändig.

⁴¹ Omstruktureringsriktlinjerna punkt 26.

⁴² Omstruktureringsriktlinjerna punkt 27.

⁴³ Omstruktureringsriktlinjerna punkt 28.

⁴⁴ Omstruktureringsriktlinjerna punkt 105.

- Ett åtagande från medlemsstaten om att stöd inte kommer att beviljas utan att en omstruktureringsplan som uppfyller riktlinjernas krav godkänns av medlemsstaten.⁴⁵
- Att stödmottagaren lämnar ett eget bidrag som uppgår till minst 40 procent för medelstora företag och till minst 25 procent för små företag. Med eget bidrag avses att en privat ägare skjuter till kapital. Eget bidrag kan också avse att verksamheten tar lån från en bank på marknadsmässiga villkor eller att verksamheten avyttrar tillgångar och på det sättet bidrar till att finansiera åtgärderna.
- Medelstora företag måste vidta kompenserande åtgärder och minska sin kapacitet eller liknande för att främja konkurrensen. Åtgärderna i omstruktureringsplanen betraktas normalt inte som kompenserande åtgärder.
- Medlemsstaten ska garantera att stödet lämnas bara en gång per tioårsperiod.

Nedan utvecklas ovannämnda krav för att synliggöra vilken typ av bedömningar som Boverket kommer att behöva göra. Ovan har vi beskrivit att stöd bara ska kunna lämnas om det finns sociala skäl att genom stödet säkerställa bostadsförsörjningen. Vi har även konstaterat att konkurrenterna på dessa marknader normalt inte expanderar med nya investeringar och att risken att stödet kommer att tränga ut konkurrenter från marknaden därför kan bedömas som liten. De tidigare rivningsstöden enligt den nuvarande förordningen om statligt stöd till vissa kommunala åtaganden för boendet och dess föregångare har utvärderats och de privata fastighetsägare som tillfrågats har inte betraktat stödet som något konkurrensproblem.⁴⁶

Den omstruktureringsplan som behövs har stora likheter med de omstruktureringsavtal som Boverket tidigare har ingått med respektive kommun. Åtgärderna har beslutats med beaktande av den förväntade marknadsutvecklingen, och avtalen har säkerställt att omstruktureringsåtgärderna verkligen genomförs och att verksamheten inte expanderar under perioden. Vi bedömer dock att det är

⁴⁵ Se bilaga 2 till omstruktureringsriktlinjerna.

⁴⁶ Statens stöd för kommunala bostadsåtaganden 1998–2005, om Bostadsdelegationen och Statens bostadsnämnd, Statens Bostadsnämnd, 2005.

nödvändigt att avtalet även ingås med den kommunala bostadsverksamheten direkt och att bostadsverksamheten också bör under-teckna det aktuella avtalet för att säkerställa att alla krav blir rättsligt bindande för stödmottagaren.

Det egna bidraget bli dock svårare att hantera. Ägartillskott från kommunen betraktas inte som ett eget bidrag. Om bostadsverksamheten ska kunna drivas vidare utan att en privat ägare släpps in i verksamheten är det nödvändigt att den kommunala bostadsverksamheten tar upp lån från en privatägd eller marknadsmässigt driven offentligägd bank eller annan finansiär som utifrån omstruktureringsplanen kan göra en opartisk bedömning av om det är realistiskt att förvänta sig att den omstrukturerade verksamheten utan offentliga garantier har återbetalningsförmåga efter att omstruktureringen genomförs.⁴⁷ Undantag från detta krav har dock gjorts när det gäller företag som utför tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.⁴⁸

Bostadsverksamheter med färre än 50 anställda eller en omsättning och balansräkning under 10 miljoner euro behöver inte vidta kompenserande åtgärder. Stödmottagare som är medelstora företag enligt kommissionens rekommendation behöver vidta åtgärder som exempelvis kan bestå av försäljning av del av verksamheten till privata företag, begränsning av verksamheten till kärnverksamheten eller åtaganden om framtida konkurrensutsättning av den allmännyttiga tjänsten om det är fråga om omstrukturering av ett företag som utför en sådan tjänst. Dessa villkor bör bidra till att underlätta att den här typen av stöd även kan godtas av konkurrerande företag. Det förekommer att kommunala bostadsverksamheter även hyr ut lokaler eller motsvarande. Vilka kompenserande åtgärder som kan behöva vidtas måste därför bedömas i det enskilda fallet utifrån förutsättningarna som finns när det gäller att avgränsa och sälja delar av verksamheten.

⁴⁷ Omstruktureringsriktlinjerna punkt 63.

⁴⁸ COM(2013) 4986 final, av den 31.7.2013, om SA.35205 Restructuring aid to Abbanoa Spa punkt 56 och punkt 58. Se vidare i avsnitt 5.7.4.3.

10.14.4.1 Kommunalt finansierat omstruktureringsstöd

Det ska alltså vara möjligt för kommuner att lämna stöd enligt den godkända stödordningen även i de fall där kommunens ekonomi är så god att den kan bära kostnaden själv och det därför inte blir aktuellt med statliga garantier eller bidrag till kommunen. För att underlätta för kommunerna att tillämpa stödordningen och för att säkerställa en korrekt tillämpning bör det vid sådan stödgivning krävas att Boverket konstaterar att kraven enligt stödordningen är uppfyllda.

Det bör alltså inte vara möjligt för en kommun att tillämpa stödordningen utan Boverkets medverkan. Detta är dock inte något EU-rättsligt krav och det är möjligt att en godkänd stödordnings villkor skulle kunna efterlevas av kommunerna även utan att Boverket ges en sådan roll. Mot bakgrund av det tekniska och svår-tillämpade regelverk som det är frågan om bedömer vi att den kompetens och erfarenhet som kommer att finnas hos Boverket bör användas för en korrekt tillämpning av stödordningen.

10.14.5 Vilka kommuner och bostadsverksamheter bör omfattas?

Vårt förslag: Stöd ska kunna lämnas till kommuner med svaga bostadsmarknader där det finns definierade bostadsbehov som inte tillgodoses utan stöd.

Enligt våra direktiv ska vi överväga om det finns behov av stöd för omstrukturering eller avveckling av bostadsverksamheter på svaga bostadsmarknader om svårigheterna beror på hur marknaden utvecklats. Ett stöd är ett sätt att påverka de incitament som företag har för att agera på olika sätt på en marknad. Ett välutformat stöd skapar incitament att agera på ett sätt som inte skulle ske utan stöd. Det innebär dock också att ett stöd för åtgärder som i sig är lönsamma att genomföra även utan stöd riskerar att medföra att sådana åtgärder utförs i för stor utsträckning. Ett stöd för att bygga hissar kan leda till att för många hissars byggs, ett rivningsstöd kan leda till för mycket rivningar, etc.

Om det lokalt kan konstateras att marknadens funktionssätt utan stöd från det allmänna inte motsvarar vad som krävs för att en tillfredsställande bostadsförsörjning ska kunna upprätthållas, kan det finnas skäl att genom stöd skapa incitament för ett agerande som skiljer sig från det sätt som en affärsmässig aktör skulle ha agerat på.

Enligt våra direktiv ska eventuella stöd kopplas till ekonomiska svårigheter som beror på urbaniseringens konsekvenser. Det är svårt att avgränsa en stödordning för omstruktureringsstöd så att enbart ekonomiska svårigheter som beror på urbaniseringen omfattas. En sådan avgränsning förutsätter att det görs en bedömning av en från kommunen oberoende myndighet i varje enskilt fall om det ska vara möjligt att hindra att stödet ges för att komma till rätta med ekonomiska svårigheter som inte beror på minskande efterfrågan till följd av urbaniseringen. En avgränsning till de kommuner som har de svagaste bostadsmarknaderna kan i detta sammanhang ses som ett första steg för att minska risken att stöd ges till företag vars svårigheter inte beror på befolkningsminskning.

Begreppet svaga bostadsmarknader som vi har redogjort för i kapitel 7 kan användas för att avgränsa en grupp kommuner med sämre förutsättningar. Definitionen kan dock inte i sig utgöra en grund för att ge stöd i EU-rättslig mening. Beslut om stöd ska därför avgränsas i två steg. Först till kommuner med svaga bostadsmarknader där nyinvesteringar i hyresbostäder är mindre troliga och där kommunerna kan förväntas ha en ansträngd finansiell situation och därefter till de svaga bostadsmarknader där ett affärsmässigt agerande inte bedöms kunna tillgodose bostadsbehovet för kommunmedborgarna. Det är främst äldres, ungdomars och andra inkomstsvaga hushålls bostadsbehov som kan kopplas till hyresbostadslägenheter i allmänhet och till de kommunala bostadsverksamheterna i synnerhet som ska beaktas.

Eventuella omstruktureringsstöd bör därför utbetalas enbart när de aktuella företagens ekonomiska problem riskerar att skapa bostadsförsörjningsproblem för grupper som är beroende av tillgång till hyresrätter. Det bör ankomma på Boverket att utifrån det underlag kommunen redovisar bedöma om en obeståndssituation kan leda till sådana bostadsförsörjningsproblem på orten.

10.14.6 Förutsättningarna att tillämpa stödordningen i praktiken

I rapporten om svaga bostadsmarknader bedöms antalet bostadsmarknader som vi betecknar som svaga minska i framtiden. Samtidigt konstateras i rapporten att skillnaderna mellan de starkaste och de svagaste marknaderna kommer att öka. Trots antaganden om en fortsatt positiv ekonomisk utveckling bedöms 39 kommuner ha svaga bostadsmarknader 2025. Ett något större antal kommuner har dock enligt rapporten vi fått via Boverket behov av att avveckla lägenheter. Enligt svaren på de telefonintervjuer vi låtit genomföra anses mer än en tredjedel av bostadsverksamheterna på svaga bostadsmarknader riskera att få ekonomiska svårigheter. Av de öppna svaren vi tagit del av framgår att det inte är finansieringskostnaderna för att riva lägenheter som är den största utmaningen för de aktuella bostadsverksamheterna och kommunerna. Det är i stället svårigheterna att enligt affärsmässiga principer motivera investeringar i underhåll och tillgänglighetsanpassning av lägenheterna som framhålls. Bostadsverksamhetens ledning i 13 verksamheter på svaga bostadsmarknader ser en risk för konkurs eller ett behov av likvidation inom den närmaste tioårsperioden. Dessa 13 verksamheter skulle kunna omfattas av kommissionens definition av företag i svårigheter och därmed kunna komma ifråga för statligt stöd som kan utformas i enlighet med kommissionens omstruktureringsriktlinjer. Ett kvarvarande behov av statlig eller kommunal finansiering för att omstrukturera kommunala bostadsverksamheter i kris kan därför inte uteslutas.

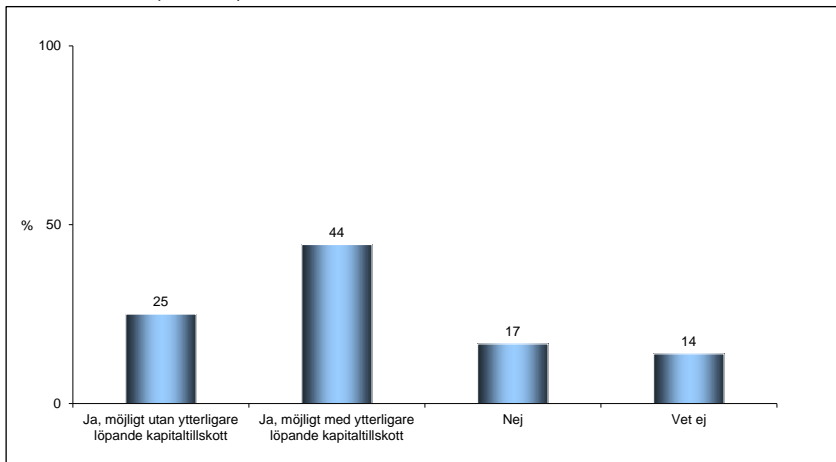
Det största hindret mot att kunna bevilja stöd som är förenligt med omstruktureringsriktlinjerna till kommunala bostadsverksamheter på svaga bostadsmarknader är att stödet ska leda till att stödtagaren kan bedriva en lönsam verksamhet utan att behöva ta emot ytterligare stöd i EU-rättslig mening de närmaste tio åren vilket enligt omstruktureringsriktlinjernas krav ska bekräftas genom en privat aktörs värdering av villkoren i omstruktureringsplanen och påföljande utlåning eller ägartillskott till den verksamhet som får stödet. Om det saknas marknadsförutsättningar för långsiktig kommersiell bostadsuthyrning till privatpersoner så är det inte möjligt att upprätta en realistisk omstruktureringsplan. Om så är fallet är det inte möjligt att betala ut statligt stöd med omstrukturerings-

reringsriktlinjerna som rättslig grund. För sådana marknader kan det enda EU-rättsligt godtagbara alternativet vara att först definiera den nödvändiga men olönsamma bostadsförsörjningen som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Vi överväger förutsättningarna för en sådan stödordning under nästa rubrik.

Det finns dock ett antal kommunala bostadsverksamheter som bedömer att engångsstöd kan lösa dess ekonomiska problem i dag eller i framtiden och att de därefter kan bedriva verksamheten utan ytterligare stöd trots att de befinner sig på svaga bostadsmarknader.

Figur 10.10 Är engångsstöd tillräckligt eller krävs löpande stöd för att nå långsiktig lönsamhet?

(36 svar)



Frågans fullständiga ordalydelse: Bedöms det möjligt att genom lån eller ägartillskott och omstrukturering av företaget vid ett enda tillfälle få bolaget långsiktigt lönsamt eller kommer ytterligare kapital att behöva skjutas till löpande?

Källa: Markörs telefonintervjuer.

Utifrån dessa svar bedömer vi att det trots det begränsade utrymmet för stöd finns skäl att föreslå en stödordning för omstruktureringssöd i enlighet med våra direktiv. Stöd enligt denna stödordning kommer emellertid att kunna lämnas i mindre utsträckning än som varit möjligt vid tillämpningen av förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet. Stödordningen bör därför kompletteras med en stödordning som kan tillämpas i den utsträckning företagets marknadsförutsättningar

och ekonomiska situation är av sådan art att omstruktureringsstöd inte kan förklaras förenligt med EU:s statsstödsregler.

En korrekt tillämpad stödordning för omstrukturering av vissa kommunala bostadsverksamheter på svaga bostadsmarknader kan bidra till att det är möjligt att även på dessa bostadsmarknader behålla ett utbud av hyresrätter som svarar mot behovet. Nackdelen med att rädda befintliga företag är att alternativa lösningar som skulle kunna vara effektivare uteblir. Ett annat problem med en sådan stödordning är att den kan leda till ett större risktagande än vad som är affärsmässigt motiverat. Även beträffande det tidigare stödet har det i förarbetena uttalats att stöd inte ska ges om kommunen eller företaget själv bidragit till de ekonomiska problemen. Genom att utesluta stöd till företag som själva orsakat de ekonomiska svårigheterna genom beslut som inte beaktat de affärsmässiga förutsättningarna och genom att begränsa stödordningens tillämpning till svaga bostadsmarknader bör de negativa konsekvenserna på marknaden begränsas tillräckligt. Eftersom marknadsförutsättningarna har förändrats anser vi att det är lämpligt att inte beakta beslut som fattats innan 2011 då lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag trädde i kraft. Det innebär att företag som fått ekonomiska svårigheter till följd av olönsamma investeringar på senare tid inte kommer att kunna få stöd enligt stödordningen även om marknaden är en svag bostadsmarknad. Stödordningen kommer genom detta villkor inte heller att skapa incitament till något omotiverat risktagande i framtiden.

Nyttan med den typ av omstruktureringsstöd vi föreslår är svår att kvantifiera men vi kan konstatera att värdet för samhället av att bostadsförsörjningen kan garanteras även på svaga bostadsmarknader klart överväger de kostnader vi bedömer att våra förslag skulle medföra.

10.15 En ordning för statligt stöd till EU-rättsligt godtagbart stöd för bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse på svaga bostadsmarknader

Vårt förslag: Boverket ska efter ansökan av en kommun med en svag bostadsmarknad kunna bevilja statligt stöd till kommunen för att kommunen ska kunna ge stöd i form av ersättning för en av kommunen beslutad bostadstjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Boverket ska granska att tjänsten fyller ett bostadsbehov som inte marknaden kan tillgodose och att villkoren i kommissionens beslut om stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller kommissionens förordning om stöd av mindre betydelse till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är uppfyllda.

Nybyggnation ska inte kunna finansieras med statliga medel.

Som framgått ovan har Boverkets stöd främst varit ett finansiellt tillskott till kommunerna i samband med nödvändiga omstruktureringsåtgärder. Genom att den ordningen anpassas till EU-rättens krav minskar förutsättningarna att ge sådant stöd till kommunerna. Kommunernas behov av statlig finansiering kan dock vara större än vad ovan föreslagna stödordning för företag i ekonomiska svårigheter medger stöd för.

EU-rättsligt godtagbart stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan vara ett alternativ eller komplement till ovan föreslagna ordning om stöd till företag i ekonomiska svårigheter om någon viss bostadsuthyrningsverksamhet inte kan bedrivas på marknadsmässiga villkor, dvs. enligt affärsmässiga principer. I kapitel 5 har vi beskrivit de EU-rättsliga bestämmelserna och deras tillämpning. I kapitel 9 har vi konstaterat att kommunerna kan ha befogenhet att tillämpa statsstödsreglerna på bostadsområdet när bostadsutbudet på marknaden inte tillgodoser ett visst av kommunen definierat bostadsförsörjningsbehov. I kapitel 9 har vi även redogjort för hur kommuner på egen hand kan öka den rättsliga säkerheten när kommunen ska ta ställning till om en viss bostadspolitiskt motiverad tjänst kan definieras som en tjänst av allmänt ekonomisk intresse som kan ges förenligt stöd i EU-rättslig mening.

10.15.1 En kompletterande möjlighet till att ge statligt stöd

Tillämpningen av den föreslagna stödordningen om EU-rättsligt godtagbart omstrukturingsstöd till kommunala mindre bostadsverksamheter på svaga bostadsmarknader kommer att medföra att stöd inte kan ges i samma utsträckning som varit möjligt vid tillämpningen av förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet.

Utöver förutsättningarna att bevilja stöd för åtgärder av gemensamt intresse, som stöd enligt kommissionens omstrukturingsriktlinjer kan utgöra, är det även möjligt för medlemsstaterna att besluta om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som kan beviljas statligt stöd i EU-rättslig mening när de utför tjänster som marknaden inte kan utföra utan stöd.

Utifrån de förutsättningar som kännetecknar de svaga bostadsmarknaderna kan vi inte utesluta att det finns kommunala bostadsverksamheter som inte kan drivas affärsmässigt utan att bostädernas standard försämras på ett sätt som kan avvika från vad som politiskt anses acceptabelt. Detsamma kan gälla förhållandena i privatägda bostadsfastigheter. Vi har även mött enstaka kommuner som menar att deras bostadsföretag inte kan drivas enligt affärsmässiga principer eftersom de har så små marginaler att marknadsmässiga avkastningskrav och borgensavgifter inte är möjliga att ta ut. Bostadsförsörjningsproblem kan lösas såväl genom privatägda som kommunägda hyresbostäder. Vi bedömer inte att det finns något skäl att stödet bara ska kunna ges till kommunala bostadsverksamheter utan stödet ska även kunna ges för kommunens kostnader för stöd till en privat fastighetsägare för att täcka kostnaderna för en bostadstjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Svaga bostadsmarknader kännetecknas i många fall av ett överutbud av bostäder. Nybyggnation riskerar därför att försämra förutsättningarna ytterligare för de befintliga bostadsägarna, oavsett om dessa är privata eller offentliga företag eller enskilda hushåll. Det stöd som Boverket hittills har lämnat till kommunerna har i huvudsak avsett kostnaderna för att riva lägenheter. Med hänsyn till att nybyggnation är mycket kostsamt och att det nuvarande stödet har en begränsad budget anser vi att det finns skäl att fastställa att Boverket inte ska kunna ge statligt stöd för att finansiera nyproduktion genom stöd till kommunalt beslutade tjänster av allmänt

ekonomiskt intresse. En ordning för stöd för nyproduktion eller s.k. omvandling av bostäder överväger vi i kapitel 11 inom ramen för den verksamhet som Statens bostadsomvandling AB bedriver.

Hyran för en hyresbostadslägenhet i en bostadsverksamhet som utför en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som finansieras med stöd i EU-rättslig mening bör inte beaktas av hyresnämnden vid en bruksvärdesprövning för likvärdiga lägenheter. Detta följer av nuvarande hyreslagstiftning och kräver inte särskild reglering.⁴⁹

10.15.2 Stöd eller affärsmässiga åtgärder?

Det inslag i olika kommunala eller statliga åtgärder som i EU-rättslig mening gynnar mottagaren och därför kan utgöra stöd behöver inte ta formen av direkta bidrag. Det kan vara fråga om att ägartillskott till en verksamhet ges utan krav på marknadsmässig avkastning i förhållande till affärsrisken. Det kan även vara fråga om att avgiften för kommunal borgen sätts lägre än vad risken motiverar i syfte att möjliggöra investeringar i underhållsåtgärder. Ett stöd kan även ges i form av ett blockförhyrningsavtal med förmånliga villkor genom vilket kommunen övertar vakansrisken för vissa lägenheter eller fastigheter utan marknadsmässig motprestation. Andra former av stöd är också möjliga.

EU-rättsligt krävs det att stödgivaren – oavsett om denne är kommunen eller Boverket – kan bedöma stödets storlek för att stödets förenlighet med statsstödsreglerna ska kunna bedömas.

Som framgår av kapitel 8 behöver låga avkastningskrav och låga borgensavgifter på svaga bostadsmarknader inte vara statligt stöd i EU-rättslig mening så länge som nya allmänna medel inte tillförs verksamheten och ägaren inte tar någon ny risk på annat än marknadsmässiga villkor.

I den mån historiska investeringar eller historiskt beslutade borgensavgifter (med historiskt avses att det eventuella stödet gavs för mer än tio år sedan) inte motsvarat den risk som kommunen tagit som ägare eller borgenär i samband med de ursprungliga in-

⁴⁹ Jfr prop. 2009/10:185 s. 65f., prop. 1974:150 s. 471 och RH 1999:90 (det s.k. S:t Eriksmålet). Se även Svea Hovrätts dom den 2 maj 2014 i mål ÖH 4677-13.

vesteringsbesluten utgör det befintligt statligt stöd som även om det skulle vara oförenligt inte behöver återkrävas.⁵⁰

Det är först när ägaren tar ny risk som den aktuella marknads-situationen ska beaktas eftersom det kan bli fråga om stöd i EU-rättslig mening som måste utformas enligt något av undantagen från genomförandeförbudet i EU:s statsstödsregler eller anmälas till kommissionen för godkännande.

Statsstödsreglerna kan alltså hindra nytt statligt stöd men de kräver inte att alla historiska investeringsbeslut och därmed sammanhängande affärsförbindelser omprövas. I kapitel 5 har vi redogjort för det faktum att förekomsten av stöd ska ställas mot alternativen som finns i det aktuella fallet, inklusive alternativet att verksamheten avvecklas eller säljs. Detta tar sig uttryck i att affärsmässiga principer handlar om att göra det som är företagsekonomiskt rationellt för företaget och ägaren. Affärsmässiga beslut kan alltså fattas även på en vikande marknad. Ett teoretiskt exempel ges nedan för att illustrera denna princip.

Ett ägartillskott som är nödvändigt för att kunna genomföra en underhållsåtgärd som krävs för att fastigheten ska kunna fortsätta drivas som en hyresbostadsfastighet bedöms kunna ge 2 kronor i ökad intäkt. En privat investerare på orten skulle med hänsyn till affärsrisken bara göra ett sådant tillskott om den förväntade ökade intäkten var 8 kronor. Alternativet till underhållsåtgärderna är att fastigheten avvecklas vilket skulle kosta ägaren 7 kronor. Så länge som fastigheten förväntas vara fortsatt lönsam på lång sikt är det, givet dessa förutsättningar, affärsmässigt att vidta underhållsåtgärden eftersom det är dyrare att avveckla verksamheten. En privat aktör i kommunens situation skulle alltså ha genomfört ägartillskottet som möjliggjorde åtgärden.

Sammanfattningsvis är det de omständigheter som omger det aktuella affärsbeslutet som ska bedömas i förhållande till alternativkostnaden för kommunen som ägare. I en verksamhet där intäkterna från driften av verksamheten överstiger kostnaderna är det mindre sannolikt att statsstödsreglerna behöver tillämpas när det gäller kostnadsbesparande åtgärder. Om verksamheten inte kan förväntas generera ett positivt resultat och bolaget saknar tillgångar med ett positivt marknadsvärde är dock alla nya åtaganden från

⁵⁰ Se vidare i avsnitt 5.9 och 5.10.

ägaren att betrakta som stöd. Merparten av de kommunala bostadsverksamheterna på svaga bostadsmarknader har positiva kassaflöden (driftnetton) enligt deras redovisning. Behovet av att finansiera och utforma stöd till bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse torde alltså främst avse mer kostsamma underhållsåtgärder eller andra investeringar som behövs för att tillgodose bostadsbehov som inte kan tillgodoses på den aktuella bostadsmarknaden utan stöd i EU-rättslig mening.

10.15.3 EU-rättsliga förutsättningar för stödet

Om det inte är möjligt att upprätta en trovärdig affärsplan, dvs. att det inte kan förväntas att företaget kommer att gå med vinst på lång sikt, ens med hjälp av omstruktureringsstöd enligt 10.14 ovan, är det kvarvarande alternativet att verksamheten måste läggas ner. Om marknadsutsikterna är så dåliga att verksamheten inte kan drivas med förväntad långsiktig lönsamhet kan det finnas skäl att reglera vissa bostadsuthyrningstjänster på den lokala marknaden som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse för att upprätthålla ett visst utbud av hyresrätter som svarar mot ett visst behov som kan finnas trots en vikande efterfrågan.

En tjänst av allmänt ekonomiskt intresse måste skilja sig från vad marknaden skulle kunna erbjuda utan någon form av offentlig finansiering.⁵¹ Det innebär att den del av verksamheten som ska betecknas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse måste definieras av kommunen på ett sätt som visar hur den skiljer sig från en verksamhet som kan bedrivas enligt affärsmässiga principer.

Att definiera en sådan tjänst, göra tjänsten obligatorisk för utföraren och utforma ersättningen på ett sätt som är förenligt med EU-rätten förutsätter god insyn i EU:s statsstödsregler.

De mindre kommuner som har svaga bostadsmarknader kan ha svårt att göra en korrekt statsstödsrättslig bedömning och utforma ett sådant regelverk samt avgöra vad som är marknadsmässigt respektive vad som utgör stöd i EU-rättslig mening. Det är dock inte heller möjligt att nationellt reglera vad som är möjligt enligt affärsmässiga principer (marknadsmässigt) eftersom det är ett förhåll-

⁵¹ Se vidare i avsnitt 5.5.

ningssätt som privata aktörer kan förväntas agera på och inte något som kan definieras genom en reglering. Eftersom varje marknad har sina unika förutsättningar och såväl den ekonomiska som den juridiska kontexten förändras över tid bör förutsättningarna för kommunernas beslut vara flexibla. Det är därför inte lämpligt att nationellt reglera vilket bostadsutbud som är önskvärt på alla svaga bostadsmarknader. Samtidigt innebär svårigheterna som finns när det gäller att tillämpa EU:s statsstödsregler på ett sätt som är förenligt med EU-rätten att det behöver skapas bättre förutsättningar för kommunernas beslutsfattande så att stöd inte betalas ut i strid mot EU:s statsstödsregler.

Det finns ett EU-rättsligt regelverk för hur stöd till definierade tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan utformas utan någon anmälan till kommissionen.⁵² Vi föreslår därför inte att någon ny stödordning anmäls till kommissionen för godkännande. I stället föreslår vi att eventuella stöd som behövs för bostadsförsörjningen på svaga bostadsmarknader men som inte kan lämnas enligt den ovan föreslagna ordningen för stöd till kommunala mindre bostadsverksamheter på svaga bostadsmarknader utformas enligt kommissionens beslut om stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, eller enligt kommissionens förordning om stöd av mindre betydelse för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Någon anmälan är i sådana fall inte nödvändig. Däremot måste de skyldigheter som följer av dessa regelverk följas inklusive den rapporteringsskyldighet som gäller i förhållande till kommissionen. Om det vid Boverkets tillämpning av den föreslagna förordningen uppstår oklarheter när det gäller om något visst stöd är förenligt med kommissionens beslut om stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan det stödet då anmälas till kommissionen för godkännande.

Stöd till en bostadstjänst av allmänt ekonomisk intresse som beslutas och lämnas i enlighet med EU:s statsstödsregler om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse måste däremot avse stöd till en viss avgränsad verksamhet som stödmottagaren måste vara skyldig att

⁵² Se vidare om kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse (förordningen 1407/2013), respektive kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse 2012/21/EU (beslut 2012/21/EU) i avsnitt 5.5.4 och 5.6.1.

utföra. Stödets storlek måste också beräknas enligt en metod som fastställts innan uppdraget tilldelades stödmottagaren. Bara kostnader som följer av uppdraget och som inte täcks av intäkterna från detsamma får ersättas om stödet ska ha sin rättsliga grund i statsstödsreglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.⁵³

En konsekvens av regelverket är att kommunen måste ta ställning till vad som skulle ha varit affärsmässig avkastning respektive en affärsmässig borgensavgift. Utan ett sådant ställningstagande är det inte möjligt att fastställa stödbeloppet vilket gör att det inte går att ta ställning till om stödet är förenligt med EUF-fördraget.⁵⁴ Stöd som utgår för ett sådant uppdrag bör också i vissa fall kunna kompletteras med ovan beskrivna stöd för omstrukturering av kommunens bostadsverksamhet i den utsträckning detta är möjligt och nödvändigt för att säkerställa den lokala bostadsförsörjningen. Omstruktureringsplanens trovärdighet får i det sammanhanget bedömas med beaktande av den beslutade ersättningsnivån för den allmännyttiga tjänsten vilket kan skapa förutsättningar för en hållbar omstrukturering även på vikande bostadsmarknader.

Stöd som utformas enligt kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse får inte överstiga 15 miljoner euro per år om stödet inte kan kopplas till en bostadstjänst som tillgodoser bostadsbehov för svaga grupper på bostadsmarknaden eller till ekonomiskt svagare hushåll, dvs. en socialt motiverad bostadstjänst.⁵⁵

Det måste också ha klargjorts att tjänsten inte kan utföras på tillfredsställande villkor av marknaden om det ska kunna uteslutas att definitionen inte utgör en uppenbart felaktig bedömning av det allmännyttiga inslaget i tjänsten.

Stödet måste vidare förenas med krav på redovisning och återbetalning av oskäligen vinster som gör det möjligt att säkerställa att stödet inte överstiger nödvändiga kostnader till följd av uppdraget och en skälig vinst.

Den verksamhet som får stöd måste i redovisningshänseende särskiljas från annan verksamhet som tillhandahållaren bedriver. Dessutom förutsätter EU-rätten att det sker en uppföljning av att verksamheten utförs enligt uppdraget samt att ersättningen inte

⁵³ Jfr artikel 5 i kommissionens beslut 2012/21/EU.

⁵⁴ Mer om detta i avsnitt 5.6.1.

⁵⁵ Artikel 2 punkten 1 a och 1 c i kommissionens beslut 2012/21/EU.

överstiger de faktiska kostnaderna inklusive en skälig vinst för verksamheten. Så länge som all verksamhet omfattas av det allmännyttiga syftet bör sådan redovisning inte vara problematisk för ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag. Det blir svårare om bolaget även bedriver verksamhet som inte omfattas av det allmännyttiga uppdraget eller om verksamheten utförs av en privat aktör.

Om den som anförtrotts att utföra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse även bedriver annan verksamhet som inte EU-rättsligt har definierats som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, eller som enligt svensk lagstiftning ska bedrivas marknadsmissigt, såsom när det gäller uthyrning av lokaler, måste kostnaderna för de olika delarna av verksamheten separeras och gemensamma kostnader fördelas enligt objektiva kriterier. Ett exempel på en verksamhet som kan behöva särskiljas från den bostadsförsörjningsverksamhet som definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan vara sådan lokaluthyrning som omfattas av kommunalrättsliga krav på att verksamheten drivs enligt affärsmässig grund.

Sammanfattningsvis är tillämpningen av kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse en form av kommunalt beslutad reglering av den del av verksamheten som definierats som en allmännyttig tjänst, inklusive en reglering av dess kostnader. Den största EU-rättsliga utmaningen är att avgöra under vilka förutsättningar en viss bostadspolitiskt motiverad verksamhet får ges EU-rättsligt godtagbart stöd, dvs. att definiera en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse på ett lagligt sätt. Som vi förklarat i avsnitt 5.5.2 kräver EU-rätten att en verksamhet som får stöd kan särskiljas från sådan verksamhet som bedrivs utan stöd för att det inte ska vara fråga om en uppenbart felaktig bedömning från medlemsstatens sida.⁵⁶ Inom denna ram kan varje medlemsstat definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och besluta om att anförtro den till en utförare. Anförtroendet måste vara förenligt med upphandlingsreglerna. En direkttilldelning av ett uppdrag kan vara möjligt om det är fråga om hyra eller direkttilldelning till sådan verksamhet som kontrolleras av kommunen i fråga och som även

⁵⁶ Se även kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT C 8 11.01.2012 s. 2, punkt 48 och Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster, EUT nr C 8, 11.01.2012 s. 15–22, punkt 13.

uppfyller de övriga Teckal-kriterierna.⁵⁷ I Sverige är det kommunerna som är ytterst ansvariga för att planera för bostadsförsörjningen och därmed även för dessa beslut.

Nedan ges tre exempel på när stöd skulle kunna beviljas till bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse på svaga bostadsmarknader utan en anmälan till kommissionen.

10.15.3.1 Exempel 1

En affärsmässig bostadsverksamhet har behov av att bekosta underhållsåtgärder i en fastighet. Nyinflyttning väntas inte och de boende blir allt äldre. Samtidigt är de boende i huvudsak personer med lägre inkomster och det finns inte förutsättningar att höja hyran ytterligare. Om underhållsåtgärderna inte vidtas kan inte bostadsföretaget längre upprätthålla en godtagbar boendestandard. Om det ska finnas ett utbud av tillgängliga hyresrätter i flerbostadshus på orten krävs investeringar i underhållsåtgärder som inte kan förväntas betala sig för företagets ägare ens på lång sikt. Orsaken till att medel för underhåll inte fonderats är den gradvisa befolkningsminskningen. Ägaren har inte tagit ut tillgångar ur företaget eller på annat sätt varit delaktig i den uppkomna ekonomiska situationen.

Kommunen beslutar att tillhandahållandet av de aktuella lägenheterna i ett visst skick är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Att upprätthålla fastigheterna i det skick som kommunen kräver förutsätter vissa underhållsåtgärder som definieras i en förvaltningsplan för de närmaste fem åren. Stödet för den sålunda definierade bostadstjänsten av allmänt ekonomiskt intresse får uppgå till skillnaden mellan de förväntade intäkter och underhållskostnaderna ifråga och en skälig vinst. Fastigheten särredovisas från det övriga fastighetsbeståndet och hyran i fastigheten läggs inte till grund vid en bruksvärdesprövning. Om hyresintäkterna skulle öka mer än vad som förväntas vid tidpunkten när förvaltningsplanen beslutas eller om kostnaderna för förvaltningen sjunker ska hälften av över-

⁵⁷ Se vidare avsnitt 5.5.3.1.

skottet enligt avtalet återbetalas som en retroaktiv kompletterande borgensavgift till kommunen.⁵⁸

10.15.3.2 Exempel 2

Ett kommunägt bostadsföretag har 100 lägenheter. På orten finns ytterligare 20 lägenheter i flerbostadsfastigheter. Kommunens företag har redan en hög skuldsättning, en soliditet på 10 procent och ett kassaflöde (driftnetto) som i bästa fall balanserar årets resultat. Investeringar i underhåll av fastigheterna är inte lönsamt för kommunen som ägare eftersom ägaren inte kan förvänta sig ökade intäkter och verksamheten inte hittat något sätt att minska sina kostnader. Ägartillskott som skulle sänka räntekostnaderna skulle inte vända utvecklingen och kan inte betala sig för ägaren om utflytningen från kommunen fortsätter som förväntat. För kommunen som ägare är det företagsekonomiskt rationella att lägga ned verksamheten. Kommunen beslutar dock efter ett öppet samråd att driften av 80 lägenheter som är tillgängliga för äldre personer är nödvändiga för bostadsförsörjningen på orten under den kommande femårsperioden. En förvaltningsplan för driften av fastigheterna med de 60 efterfrågade lägenheterna som skulle komplettera marknadens utbud tas fram tillsammans med en affärsplan för avvecklingen av övertaliga lägenheter i det kommunägda beståndet. Stödet utgår i form av ett nytt lån från Kommuninvest mot kommunal borgen. Kommunen avstår borgensavgift⁵⁹ som vid en jämförelse med Europeiska kommissionens garantimeddelande borde ha legat på 2 procent av det lånade beloppet. Kostnaderna för att avveckla de vakanta lägenheterna kan bara omfattas av stödet om de kan kopplas till den definierade tjänsten. Om hyresintäkterna skulle öka mer än vad som förväntas vid tidpunkten när förvaltningsplanen beslutas eller om kostnaderna för förvaltningen sjunker ska hälften av överskottet enligt avtalet återbetalas som en retroaktiv kompletterande borgensavgift till kommunen.

⁵⁸ EU-rättsligt skulle exemplet rymmas inom ramen för Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

⁵⁹ Eller avkastning om det handlar om ett ägartillskott vilket skulle ha varit bättre för det redan högbelånade företaget.

10.15.3.3 Exempel 3

Om viss verksamhet i privatägda fastigheter ska definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och delfinansieras av kommunen skrivs en kommunal borgensförbindelse med en privat bank där kommunen på motsvarande sätt som i exempel 2 ovan ger ett stöd i form av en förmånlig borgensavgift för ett lån som ska täcka kostnaderna för den förvaltningsplan för fastigheterna som kommunen och fastighetsägaren avtalat om. I avtalet förbinder sig de privata fastighetsägarna att följa förvaltningsplanen och säkerställa tillgången till de aktuella hyresrätterna under en femårsperiod. Om hyresintäkterna skulle öka mer än vad som förväntas vid tillfället när förvaltningsplanen beslutas eller kostnaderna för förvaltningen sjunka ska hälften av överskottet återbetalas såsom en retroaktiv kompletterande borgensavgift till kommunen.⁶⁰ Enligt avtalet ska den private fastighetsägaren lämna den redovisning till kommunen som är nödvändig för att kommunen ska kunna säkerställa att ersättningen inte överstiger kostnaderna för förvaltningsplanen och en skälig vinst.

10.15.4 Ett förfarande för ökad rättslig säkerhet i förhållande till EU-rätten

Vårt förslag: Ett villkor för Boverkets statliga stöd ska vara att den ansökande kommunen har följt ett särskilt förfarande inför ett beslut om att tillämpa EU:s statsstödsregler om stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Inget enskilt fall av kommunalt stöd för bostadsförsörjningsändamål har hittills anmälts till kommissionen. Vi har inte heller identifierat något visst bostadsförsörjningsproblem som inte skulle kunna hanteras marknadsmässigt när det gäller att fortsätta bedriva bostadsuthyrningsverksamhet på svaga bostadsmarknader utan stöd i EU-rättslig mening, dvs. inom ramen för ett agerande enligt affärs-

⁶⁰ EU-rättsligt skulle exemplet rymmas inom ramen för kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

mässiga principer. Det är därför svårt att föreslå något visst marknadskompletterande stöd som kan godkännas av kommissionen. Eftersom det är fråga om lokala marknadsförutsättningar som förändras över tid bör besluten och de politiska ställningstagandena fattas i kommunerna som har bäst förutsättningar att bedöma de lokala förhållandena. Hur kommissionen eller en svensk domstol skulle bedöma en lokalt definierad tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i förhållande till EU:s statsstödsregler är svårt att förutse eftersom de olika former av definierade tjänster och ersättningsmodeller som skulle kunna beslutas inte kan överblickas. Även om Boverket bistår med sin kompetens kommer en rättslig osäkerhet att kvarstå.

Vi föreslår därför ett särskilt förfarande för tillämpningen av kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som ska göra det enklare för kommunen att uppfylla kraven i EU:s statsstödsregler. Genom att kommunen följer förfarandet säkerställs det att verksamheten är marknadskompletterande innan beslut om stöd fattas. Ett villkor för att Boverket ska kunna finansiera hela eller en del av stödet är att kommunen följt förfarandet och att Boverket delar kommunens bedömning att stödet är förenligt med EU:s statsstödsregler.

För stöd baserade på statsstödsreglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse bedömer vi att följande innehåll skulle bidra till ökad rättslig säkerhet. Tillämpningen av förfarandet ska alltså vara ett villkor för Boverkets statliga stöd. Förfarandet motsvarar det förfarande som vi i kapitel 9 beskrivit att kommuner själva kan följa för ökad rättslig säkerhet. Förfarandet påminner om tillämpningen av kommissionens regler för statligt stöd för bredbandsutbyggnad.⁶¹

1. Kommunen gör en analys av vilket utbud av bostäder som marknaden kan förväntas tillhandahålla utan stöd.
2. Analysen bör därefter offentliggöras för synpunkter från befintliga och potentiella marknadsaktörer för att få en bekräftelse på att den definierade tjänsten inte kan erbjudas av marknaden utan statligt stöd.

⁶¹ Se vidare i avsnitt 9.12. Jfr EU:s riktlinjer för tillämpning av reglerna för statligt stöd på snabb utbyggnad av bredbandsnät, EUT 2013/C 25/01.

3. Mot bakgrund av analysen ska ett uppdrag definieras som inkluderar den verksamhet eller de villkor för verksamheten som marknaden inte förväntas erbjuda enligt kommunens analys.
4. Villkoren för uppdraget förs in i ett dokument som är rättsligt bindande för den aktör som ska utföra tjänsten.⁶² Villkoren för ersättningen för uppdraget fastställs därmed innan uppdraget utförs. Villkoren ska innehålla krav på återbetalning av stöd som visar sig överstiga nettokostnaderna för uppdraget inklusive en skälig vinst.
5. Den som mottar stödet förbinder sig att utforma sin redovisning så att det blir möjligt att kontrollera om ersättningen har överstigit de kostnader som kan kopplas till tjänsten och en rimlig vinst med beaktande av intäkterna från verksamheten.
6. Minst vart tredje år följer kommunen upp hur ersättningen förhåller sig till kostnaderna för att utföra tjänsten genom att ta del av stödmottagarens redovisning. Eventuell överkompensation ska återbetalas till kommunen.

10.15.4.1 Definitionen av tjänsten

Vårt förslag: Ett konstaterat bostadsbehov som marknaden inte kan tillgodose ska vara en förutsättning för att definiera en viss bostadstjänst som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Inledningsvis krävs att kommunen enligt punkten 1 tar ställning till vilket behov av bostäder som kommuninvånarna har. En liknande analys gör kommunerna årligen i samband med att de besvarar Bostadsmarknadsenkäten som Boverket och länsstyrelserna distribuerar. Därefter bör det göras en bedömning av vilket utbud som kan förväntas under en rimlig tidsperiod utan stöd. Eftersom bostadsmarknaden kan vara kopplad till arbetsmarknadsregionen⁶³ bör det regionala bostadsutbudet beaktas trots att det är det lokala bostadsbehovet som ska kunna mötas. Bostadsproduktion från planerings-

⁶² Uppdraget kan definieras i ett förfrågningsunderlag om utföraren upphandlas eller i en bodelagsordning eller annat bindande styrdokument om det rör kommunens bostadsverksamhet.

⁶³ Se bilaga 2.

fasen till färdiga uthyrda lägenheter tar tid. Det är därför rimligt att en sådan tidsperiod inte görs för kort. Ett konstaterat bostadsbehov som marknaden inte kan förväntas tillgodose bör vara en förutsättning för att definiera hela eller delar av en viss bostadsuthyrningsverksamhet som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som ska få stöd i EU-rättslig mening.

10.15.4.2 Samrådet

Vårt förslag: Ett samråd med berörda aktörer ska genomföras innan kommunen kan beviljas statligt stöd för stöd till ett företag som utför en bostadstjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

För att säkerställa att det verkligen är en skillnad mellan det politiskt önskvärda bostadsutbudet och det utbud som finns eller kan förväntas utan stöd inom en rimlig tidsperiod samt att det önskvärda utbudet svarar mot ett verkligt bostadsbehov bör andra marknadsaktörer inklusive de som har behov av bostäder, dvs. kommuninvånarna, få möjlighet att lämna synpunkter på bedömningen.

Enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) ska kommunen besluta om riktlinjer för bostadsförsörjningen. Uppgifterna i riktlinjerna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar. Berörda kommuner och regionala aktörer ska ges tillfälle att kommentera riktlinjerna. Vidare sägs i förarbetena till bostadsförsörjningslagen att kommunen även kan samråda med byggherrar om förutsättningarna.

För det fall ett utkast till riktlinjer hålls tillgängliga via kommunens hemsida och berörda aktörer ges möjlighet att kommentera de delar där kommunen anser att det finns ett marknadsmisslyckande bör behovet av ett samrådsförfarande ha tillgodosetts. Eftersom samrådsförfarandet redan finns när det gäller kommunens bostadsförsörjningsriktlinjer kan det vara lämpligt att hantera ett sådant samråd som en del av ett samråd om kommunens bostadsförsörjningsriktlinjer, även om statsstödsreglerna förutsätter att samrådet hålls med en bredare grupp intressenter. Ett annat motsvarande öp-

pet förfarande som inbjuder berörda aktörer att lämna synpunkter bör också kunna godtas av Boverket.

Om det finns en skillnad mellan bostadsbehovet och det bostadsutbud som kan förväntas utan stöd i EU-rättslig mening får det anses möjligt för kommunen att definiera en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som kan utföras av den kommunala bostadsverksamheten eller av en privat utförare.

Uppdraget får fastställas till en period inom de ramar som anges i kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Eftersom stödordningen inte rymmer nybyggnation av fastigheter bör perioden inte vara längre än tio år. Därefter måste ett nytt beslut om ett bindande uppdrag fattas efter en ny analys av marknadsförutsättningarna och behoven.

För att säkerställa att stödet inte överkompenserar den som utför tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse ska kommunen när stöd ges som kan överstiga 500 000 euro under en treårsperiod tillämpa artikel 5 och artikel 6 i kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Enligt dessa bestämmelser får stödet inte överstiga kostnaderna för att utföra det definierade uppdraget och en skäligen vinst. Eventuella överskott ska återbetalas till kommunen. För att inte utsläcka alla incitament till hyresförhandlingar och kostnadssänkande åtgärder kan det vara rimligt att verksamheten får behålla hälften av eventuella överskott, under förutsättning att överskottet inte kan hänföras till att kvaliteten på hyresbostadstjänsten sjunkit.

10.15.5 Vägledning genom ett yttrande från Boverket

Vårt förslag: Boverket ska kunna ge vägledning avseende tillämpningen av EU:s statsstödsregler till kommuner med svaga bostadsmarknader genom att yttra sig i frågan om kommunens planerade åtgärder är förenliga med EU:s statsstödsregler om stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Det kan vara svårt för en enskild kommun att definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på ett sätt som är förenligt med kommunallagens och EU-rättens krav. Det kan vidare vara komplicerat att utforma en ändamålsenlig ersättning i enlighet med villkoren i

kommissionens beslut eller förordning om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Utredningen om en kommunallag för framtiden har föreslagit att den nya upphandlingsmyndigheten ska ges uppgiften att ta fram generell information och vägledning för kommunernas tillämpning av EU:s statsstödsregler och kunna besvara frågor från kommuner och landsting.⁶⁴ Enligt förslaget är det dock fråga om allmän vägledning och information om reglerna och inte någon renodlad rådgivning om hur reglerna ska tillämpas i det enskilda fallet. Funktionen ska ses som ett komplement till privat rådgivning snarare än som en funktion som kan ersätta råd från en advokatbyrå. Vi bedömer att den föreslagna vägledningsfunktionen för statsstödsfrågor inte kan förväntas bygga upp den kunskap om bostadsmarknaden som krävs för att tillämpa EU:s statsstödsregler på ett ändamålsenligt sätt i detta sammanhang.

För en liten kommun med få anställda kan det till och med vara svårt att identifiera behovet av rättslig vägledning. Vi bedömer därför att det är ändamålsenligt att särskilt mindre kommuner kan få hjälp av Boverket att tillämpa EU:s statsstödsregler även i de fall som dessa kommuner själva har de finansiella förutsättningarna att ge stöd.

Boverket bör dock inte ägna sig åt verksamhet som direkt konkurrerar med den rådgivning som kan erhållas på den privata marknaden. Boverkets roll bör därför kopplas till en faktisk beslutsprocess inom Boverket som ska kunna bidra till att klarlägga faktiska förhållanden och resultera i en självständig bedömning från Boverket. Formen för detta bör vara ett yttrande.

10.16 Sambandet mellan stödordningen för omstruktureringstöd och stöd till företag som utför bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse på svaga bostadsmarknader

En viktig skillnad mellan stöd som utformas utifrån kommissionens omstruktureringsriktlinjer och förutsättningarna för att stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska

⁶⁴ SOU 2015:24, En kommunallag för framtiden, s. 468.

vara förenligt statligt stöd är att riktlinjerna åtgärdar ekonomiska problem som redan har inträffat medan ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skapar ekonomiska förutsättningar för framtida verksamhet. Det har numera i omstruktureringsriktlinjerna och i kommissionens vägledning för tillämpningen av statsstödsreglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse klargjorts att det är möjligt att kombinera dessa regelverk under vissa förutsättningar.⁶⁵

För att förklara hur omstrukturingsstöd och stöd enligt statsstödsreglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt ovan⁶⁶ ska tillämpas i förhållande till varandra ger vi här ett exempel.⁶⁷

Om en aktör på den lokala bostadsmarknaden som har varit verksam på marknadsvillkor riskerar att gå i konkurs och det inte finns tillräckligt många alternativa aktörer som omedelbart kan gå in, kan kommunen ge den aktören i uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i enlighet med kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, så att kontinuiteten för tjänsten säkras. Ett exempel på en sålunda definierad tjänst kan vara ett utbud av ett tillräckligt antal tillgängliga hyresbostadslägenheter som kan erbjudas till äldre. I en sådan speciell situation som rör kapacitetsproblem ska kommunen överväga att begränsa varaktigheten för uppdraget att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse till den tid som behövs för att andra potentiella marknadsaktörer ska få tillfälle att ta över tjänsten på marknadsvillkor. Eftersom marknadsaktören ifråga inte tilldelats uppdraget att tillhandahålla en allmännyttig tjänst förut, kan ersättningen för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i princip endast täcka framtida kostnader för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i enlighet med beslutet. När det gäller tidigare förluster, och om tjänsteleverantören inte kan hitta privat finansiering, kan de dock bara täckas enligt villkoren i stödordningen för omstrukturingsstöd.

⁶⁵ Se vidare i avsnitt 5.7.4.3.

⁶⁶ Se ovan under avsnitt 10.16 och 10.17.

⁶⁷ Exemplet är en omformulerad version av ett exempel SWD(2013) 53 final/2, av den 29 april 2013, Arbetsdokument från kommissionens avdelningar. Vägledning om hur Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt sociala tjänster av allmänt intresse, s. 29 (där exemplet avser barnomsorg).

10.17 Boverkets tillämpning av den nya förordningen

Vårt förslag: En ny förordning om statligt stöd till vissa kommunala åtaganden för boendet på svaga bostadsmarknader ersätter den tidigare förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet.

Att planera för bostadsförsörjningen är ett kommunalt ansvar men staten har en skyldighet att säkerställa att kommunerna har de rättsliga och finansiella förutsättningarna för att säkerställa bostadsförsörjningen.

Vi föreslår därför en förordning som ger Boverket möjlighet att säkerställa såväl de EU-rättsliga som de finansiella förutsättningarna för bostadsförsörjningen på svaga bostadsmarknader. Enligt förordningen ska Boverket kunna bistå kommunerna både när det gäller den EU-rättsliga bedömningen och när det gäller de finansiella förutsättningar i de fall kommunen inte har ekonomiska förutsättningar att finansiera stödet.

De civilrättsligt bindande villkor som EU-rätten kräver kan säkerställas genom bindande avtal där Boverket är part och företräder staten i vissa fall och där kommunen i andra fall beställer tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som antingen definieras genom avtal eller andra bindande dokument som kan beslutas eller ingås av respektive kommun. Vi bedömer därför att lagstiftning inte är nödvändig och att en förordning för Boverkets tillämpning kan ge en större flexibilitet att anpassa stödet efter hur statsstödsreglerna utvecklas. De EU-rättsliga kraven som kommer att ställas vid ett kommissionsbeslut om att godkänna en sådan stödordning för undsättnings- och omstrukturingsstöd som vi nu föreslår respektive kraven som gäller vid tillämpning av kommissionens beslut 2012/21/EU samt kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 gäller såväl kommunerna som staten och kräver därför ingen ytterligare reglering.

Vi föreslår att förordningen (2002:664) om statligt stöd till vissa kommunala åtaganden för boendet upphävs eftersom det är fråga om genomgripande förändringar.

Genom den nya förordningen skapas förutsättningar för stöd enligt förslagen i avsnitt 10.14 och 10.15 ovan. Det statliga stödet som Boverket administrerar riktas till kommuner med svaga bo-

stadsmarknader vilket säkerställer att bostadsförsörjningen kan garanteras på ett rättssäkert sätt även i små kommuner med svag ekonomi. Stödet har redan i allt väsentligt riktats till kommuner med svaga bostadsmarknader så det är inte fråga om någon egentlig förändring i förhållande till nuvarande tillämpning.

Stödet ska enligt våra överväganden ovan kopplas till bostadsbehov eller risken för bostadsförsörjningsproblem och möjliggör därmed att även andra åtgärder än rivningar kan finansieras med statligt stöd.

I den del stödet inte avser stöd till företag i kris enligt våra direktiv föreslår vi att stödet även ska kunna ges för kostnaderna som privata företag kan ha för att utföra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som dessa anförtrots av en kommun.

Boverkets tillämpning av förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet har följt den praxis som tidigare myndigheter som administrerat stödet har utarbetat. Vi anser att delar av det nuvarande förfarandet alltjämt är ändamålsenligt. Det innebär att Boverket även fortsättningsvis ska göra en bedömning av den ansökande kommunens och den kommunala bostadsverksamhetens finansiella förutsättningar innan stöd ges. Förfarandet ska tillämpas både vid stöd för omstrukturingsåtgärder och vid stöd för kommunens kostnader för en bostadstjänst av allmänt ekonomiskt intresse. I den senare typen av stöd krävs dock inte att den kommunala bostadsverksamhetens ekonomi granskas.

Riksrevisionen har uppmärksammat ett tillämpningsproblem som har uppstått på vissa svaga bostadsmarknader. Kommuner som fått omstrukturingsstöd för att riva vissa bostäder har även förpliktat sig att säkerställa att dessa bostäder inte återgår till den ordinarie bostadsmarknaden. Detta har inneburit en begränsning när marknadsförutsättningarna har förändrats och nya behov av bostäderna har uppstått. Även omstrukturingsavtal enligt den stödordning vi nu föreslår måste i likhet med Boverkets ovan nämnda omstrukturingsstöd innehålla krav på att de omstrukturingsåtgärder som finansieras genom stöd också genomförs. Om omstrukturingsplanen inte följs måste stödet återkrävas. I en situation när övertaliga bostäder är det huvudsakliga problemet kan krav på att bostäderna inte återförs till marknaden vara motiverade. Det är dock viktigt att åtgärderna vidtas inom en avgränsad tid och

att begränsningarna därefter upphör. I annat fall kan en situation uppstå där det befintliga utbudet av bostäder inte kan användas trots att sådana bostäder efterfrågas av marknaden. Vi ser ingen anledning att reglera dessa omständigheter särskilt men det har framkommit att den nuvarande tillämpningen orsakat vissa svårigheter lokalt, främst kanske beroende på att omstrukturingsåtgärderna inte vidtagits enligt omstrukturingsavtalen. Vi bedömer dock inte att det är nödvändigt att reglera dessa situationer utan de bör hanteras inom ramen för den praktiska tillämpningen av stödordningen och omstrukturingsavtalen.

Vi föreslår att såväl kommunen som det kommunala bostadsföretaget blir avtalsparter i de omstrukturingsavtal som sluts med Boverket. Därmed bör förutsättningarna öka för att de överenskomna omstrukturingsåtgärderna vidtas enligt planen och att avtalet ingås med beaktande av alla relevanta omständigheter. Stödet från staten bör dock även fortsättningsvis lämnas till kommunen trots att villkoren för stödets överföring till bostadsföretaget ska framgå av avtalet med Boverket.

I de fall stödet avser kommunens kostnader för en bostadstjänst av allmänt ekonomiskt intresse anser vi dock inte att Boverket bör vara delaktig i avtalet med det företag som utför tjänsten då det skulle kunna skapa en otydlighet i upphandlingsprocessen och en oklarhet om vilken offentlig aktör som ansvarar för uppdraget. Ett sådant avtal eller formerna för detta bör dock omnämnas i avtalet mellan Boverket och kommunen om ett sådant stöd för att tydliggöra vilket uppdrag som det statliga stödet från Boverket avser.

Boverket ska vid sin tillämpning säkerställa att såväl statens som kommunens stöd till det företag som är den slutliga stödmottagaren är förenligt med EU:s statsstödsregler. Det förekommer alltså två olika begrepp för statligt stöd av betydelse vid tillämpningen av förordningen. Statligt stöd som uppfyller kriterierna i artikel 107.1 i EUF-fördraget och statligt stöd från svenska staten till en svensk kommun. I förordningen väljer vi att beteckna det förra som stöd och det senare som statligt stöd.

10.17.1 Bestämmelser i förordningen (2002:664) om statligt stöd till vissa kommunala åtaganden för boendet som utgår

Förordningen vi föreslår är enbart marknadskompletterande. Vi föreslår alltså inte att staten ska ha möjlighet att bidra med finansiering till åtgärder som det finns marknadsmässiga förutsättningar att genomföra. Orsaken till detta är att vi inte bedömer att kommunsektorn har generella problem med upplåning utan att de problem som diskuteras i huvudsak kopplas till önskemål om att utföra marknadskompletterande tjänster av olika slag. Enligt förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet kan Boverket lämna statliga kreditgarantier för lån som en kommun tar upp för att kunna fullgöra sina åtaganden enligt ett omstruktureringsavtal eller för att ersätta kommunal borgen för lån till bostadsrättsföreningar med en statlig kreditgaranti. Den första möjligheten till kreditgarantier har aldrig tillämpats och den senare har inte tillämpats under de tio senaste åren. Bestämmelserna om statliga kreditgarantier i förordningen (2002:664) om statligt stöd till vissa kommunala åtaganden för boendet fyller därmed inte någon funktion.

När det gäller vilken form statligt stöd enligt den nya förordningen bör kunna ta förefaller bidrag till kommunen eller stöd-mottagaren som ett ändamålsenligt alternativ. Kreditgarantier kan dock i vissa fall vara en mer ändamålsenlig form för det statliga stödet till kommunen, i synnerhet om det är fråga om en likviditetskris av mer tillfällig art eller om kommunens samlade åtaganden hindrar fortsatt upplåning. Vi menar därför att Boverket bör kunna ge statligt stöd i form av bidrag eller statliga kreditgarantier. För statliga kreditgarantier bör gälla de regler som varit avsedda att tillämpas om kreditgarantier beviljas enligt förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet och enligt förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. I den mån som likvida medel saknas bör kommunen inte med beaktande av de statliga garantierna ha svårigheter att få finansiering för ge stöd i EU-rättslig mening. Någon anledning att ge Boverket möjlighet att bevilja lån till en kommun ser vi därmed inte.

När det gäller kommuner som har starkare bostadsmarknader eller kommuner med bostadsverksamheter som inte är kommunala mindre bostadsverksamheter kan förordningen inte tillämpas. Ge-

nom förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet har dock stödet redan inriktats på stöd till kommuner med mindre bostadsverksamheter som är verksamma på svaga bostadsmarknader. Vi bedömer alltså inte att den nya förordningens tillämpning på det sättet skiljer sig från den tidigare förordningens tillämpning. Avgränsningen är därmed närmast att betrakta som ett förtydligande av ändamålet.

När det gäller de EU-rättsliga förutsättningarna skapar vi en särskild ordning för dessa typer av stöd och en möjlighet för kommuner med svaga bostadsmarknader att begära ett yttrande från Boverket. Vare sig för kommuner med svag bostadsmarknad eller för kommuner med starkare bostadsmarknad utesluter dessa stödordningar andra typer av stöd som utformas enligt EU:s statsstödsregler. Andra typer av omstrukturingsstöd och andra typer av stöd för kommunalt definierade tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan alltså beviljas vilket innebär att våra förslag inte begränsar det kommunala självstyret.

10.17.2 Bestämmelser som tillkommer i förhållande till bestämmelserna i förordningen (2002:664) om statligt stöd till vissa kommunala åtaganden för boendet

Vårt förslag innebär ett större mått av detaljreglering i ansökningsförfarandet och hänvisningar till den EU-rättsliga grunden för stödgivningen och till de villkor som följer av detta. Vi föreslår även att möjligheterna till omstrukturingsstöd kompletteras med en möjlighet till undsättningsstöd och s.k. tillfälligt omstrukturingsstöd enligt kommissionens omstrukturingsriktlinjer. Stödordningen innehåller utöver möjligheter till stöd för omstrukturingsåtgärder även möjlighet att säkerställa såväl finansiering som EU-rättsliga förutsättningar för bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse på svaga bostadsmarknader.

Därutöver tillkommer en uppgift för Boverket att bistå kommuner genom att tillämpa den EU-rättsliga stödordningen även på omstrukturingsstöd som kommunen själv kan finansiera.

Boverket föreslås även kunna yttra sig över den EU-rättsliga bedömning som kommuner med svaga bostadsmarknader kan behöva göra avseende stöd till en bostadsverksamhet som utför bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

11 Statens bostadsomvandling AB

11.1 Inledning

Vårt uppdrag är inriktat mot kommunernas bostadspolitik. Staten har dock på olika sätt medverkat till insatser på svaga bostadsmarknader. Enligt våra direktiv ska vi även lämna förslag på hur dessa verksamheter kan utformas i enlighet med EU:s statsstödsregler och hur statens resurser på bästa sätt för samhället bör användas i framtiden. I detta kapitel redogör vi för överväganden och förslag beträffande Statens bostadsomvandling AB:s (Sbo) verksamhet, som består i att omvandla outnyttjade fastigheter.

I kapitel 3 har vi kort redogjort för äldres boendesituation på bostadsmarknaden. Äldre anses i för liten utsträckning kunna flytta till tillgänglighetsanpassade flerbostadshus på svaga bostadsmarknader. Vi föregriper dock inte utredningen för äldres boende som ska lämna sitt betänkande senast den 1 oktober 2015 och som kommer med en mer fullständig problembeskrivning.

Vi har låtit utvärdera effekterna av några av Sbo:s projekt för att kunna ta ställning till om verksamheten är ändamålsenlig utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Rapporten är en del av underlaget för våra överväganden och förslag i detta kapitel. Rapporten bifogas betänkandet. Det är rapportförfattarna som står för innehållet i rapporten. Sbo har haft invändningar mot rapporten och anser att exemplen i rapporten inte beskriver situationer som överensstämmer med svaga bostadsmarknaders funktionssätt.

I detta kapitel använder vi inte begreppet kommunal bostadsverksamhet eftersom Sbo:s verksamhet bygger på ett trepartsförhållande där kommunen är beslutsfattare och det allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolaget ofta blockförhyr fastigheten som omvandlas. De självständiga juridiska organisationsformerna allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och kommunala verksam-

hetsstiftelser med bostadsverksamhet betecknas i detta kapitel som kommunala bostadsföretag.

11.2 Statens bostadsomvandling AB:s verksamhet

Statens bostadsomvandling AB (nedan Sbo) är ett statligt ägt företag. Nedan beskriver vi Sbo:s bildande, ägarens mål och inriktning med verksamheten, de finansiella förutsättningarna samt hur verksamheten bedrivs i dag.

11.2.1 Bakgrund

Sbo bildades 2004 med uppdraget att rikta kompletterande insatser till kommuner med statliga omstruktureringsavtal.¹ Syftet var att riva eller omvandla övertaliga fastigheter till annat än bostäder för att motverka problemet med övertaliga bostäder på avfolkningsorter.

Åren 2004–2009 fick Sbo enligt sin bolagsordning bedriva verksamhet endast i kommuner som hade ett omstruktureringsavtal med staten. 2009 utvidgades Sbo:s uppdrag på så sätt att kravet på att kommunen skulle ha ett omstruktureringsavtal med staten togs bort. Däremot skrevs det in i bolagets arbetsordning att verksamheten skulle bedrivas på avfolkningsorter med mycket svaga bostadsmarknader.

Sbo har 2005–2014 förvärvat och utvecklat eller avvecklat fastigheter på cirka 30 orter i Sverige som bedömts utgöra svaga bostadsmarknader. Åtgärderna har under denna period omfattat fastigheter med cirka 900 lägenheter samt lokaler. Åren 2010–2014 har 20 fastigheter med 400 lägenheter samt lokaler sålts på den öppna marknaden eller avvecklats genom rivning. Bolaget ägde och förvaltade i januari 2015 fastigheter på ett tjugotal orter. Sbo:s fastigheter har 415 uthyrda lägenheter samt lokaler. I ytterligare fem fastighetsprojekt pågår omvandling av fastigheter till boenden för äldre inklusive trygghetsboenden, omfattande drygt 100 lägenheter, samt annan användning, exempelvis förskoleverksamhet.

¹ Se vidare i kap. 5.

11.2.2 Sbo:s uppdrag

Enligt Sbo:s bolagsordning ska bolagets verksamhet bestå av:

- att förvärva, äga, förvalta och utveckla fastigheter för i huvudsak bostadsändamål som övertas från kommuner eller kommunala bostadsbolag,
- att avveckla sådana fastigheter genom försäljning eller/och rivning samt
- att bedriva därmed förenlig verksamhet.

Bolaget får dock inte gå in som delägare och satsa riskkapital i kommunala bostadsbolag.

Sbo:s styrelse, där ägaren staten är representerad, har beslutat om en arbetsordning där målsättningarna med verksamheten specificeras. Enligt arbetsordningen är bolagets ändamål att medverka till att bostadshyresmarknaden kommer i balans på orter med minskande befolkning och en mycket svag bostadsmarknad genom att förvärva och utveckla eller avveckla fastigheter. Ändamålet ska nå genom att bolaget:

- tar över fastigheter med tomma lägenheter för att på kommersiella villkor utveckla dem för annat ändamål,
- förvaltar övertagna fastigheter med målet att avyttra dessa, och
- i sista hand tar över fastigheter med tomma lägenheter för avveckling genom miljömässig rivning eller nedmontering/återanvändning.

För Sbo:s verksamhet har ställts upp mål:

Ekonomiska mål

- Att minst 37 procent av de samlade projektkostnaderna ska ha återvunnits när ett projekt avslutas.
- Att för minst 80 procent av projekten genomföra omstrukturering av fastigheterna och inom åtta år sälja fastigheterna på marknadsmässiga villkor på den öppna marknaden.

Förvaltningsmål

- Att minska energikostnaderna för de förvärvade fastigheterna.
- Att nå 80 procent nöjda samarbetspartners och hyresgäster.

Bostadsmarknadsmål

- Att medverka till en fungerande bostadsmarknad.

Sbo tolkar sitt uppdrag som att en omvandlad fastighet bör säljas när bostadsmarknaden är i balans. Om en försäljning inte är möjlig ska bostäderna avvecklas på ett hållbart sätt. Under senare år har Sbo:s verksamhet till stor del inriktats på att tillsammans med berörda kommuner tillgodose efterfrågan på tillgänglighetsanpassade bostäder för äldre och funktionshindrade.

11.2.3 Sbo:s ekonomiska förutsättningar

År 2003 tillfördes 40 miljoner kronor till bolaget Bothia Garanti AB (numera Statens bostadsomvandling AB). Ytterligare 500 miljoner kronor tillfördes bolaget Norecic AB som var ett dotterbolag till Statens Bostadsomvandling AB. Efter en fusion genomförd den 1 juli 2014 där de tidigare dotterföretagen Norecic AB och Studentbostäder i Grythyttan Hällefors AB gick upp i moderbolaget Statens Bostadsomvandling AB (Sbo) bedrivs hela verksamheten i ett bolag. Enligt årsredovisningen för 2014 uppgick koncernens tillgångar till 541 miljoner kronor. Tillgångarna består av fordringar, kassa och kortfristiga finansiella placeringar som redovisas till 325 miljoner kronor och materiella anläggningstillgångar (mark, fastigheter och pågående projekt) som redovisas till 216 miljoner kronor. Kapitalbehovet för planerade nya investeringar i fastigheter bedöms till 130–150 miljoner. Sbo bedömer att det egna kapitalet kommer att minska varje år med 10–40 miljoner kronor beroende på framtida nedskrivningsbehov för färdigställda utvecklingsprojekt.

Ett mål med Sbo:s verksamhet är som nämnts ovan att minst 37 procent av projektkostnaderna återvinns när projekt avslutas. Sbo ska dock arbeta affärsmässigt i syfte att minska kostnaderna

för staten. 2014 återvanns cirka 60 procent av projektkostnaderna vilket också motsvarar återvinningsgraden 2012 och 2013.

11.2.4 Sbo:s koncept för bostadsomvandling

Sbo:s verksamhet består alltså i att bolaget köper fastigheter från kommuner eller från kommunala bostadsföretag för att sedan omvandla fastigheten. Fastigheten köps för marknadspris som hittills uppgått till 1 krona. Fastigheten omvandlas till en bostadsfastighet som möter den lokala efterfrågan (ofta lägenheter som lämpar sig för äldre). Kommunen eller kommunens bostadsföretag blockförhyr därefter fastigheten av Sbo, i regel på 15–20 år. Fastigheten avses säljas på den öppna marknaden. Målet är att försäljning ska ske inom åtta år. Sbo bedömer att efterfrågan på de aktuella orterna är störst avseende moderna tillgänglighetsanpassade bostäder för äldre och trygghetsboenden. Av det fastighetsbestånd Sbo äger utgör boende för äldre och trygghetsboende cirka 87 procent. Nedan redogör vi för formerna för Sbo:s nuvarande verksamhet.

11.2.4.1 Informationsmöte hos kommunen

Ett omvandlingsprojekt inleds med att kommunen och Sbo möts för information och dialog. Finns behov, intresse och möjlighet kommer parterna överens om att gå vidare och inleda ett gemensamt utvecklingsprojekt rörande en eller flera fastigheter för att nå bättre balans på bostadsmarknaden i kommunen.

11.2.4.2 Gemensam programhandling, upphandling mm

Om projektet går vidare bildar Sbo tillsammans med kommunen en arbetsgrupp för att gemensamt utreda förutsättningar och förslag till ombyggnad mm. En programhandling för till-/ombyggnad av fastigheterna tas fram. I de fall ombyggnad för bostadsändamål diskuteras så erbjuds kommunen att pröva om det är trygghetsboende eller annat tillgänglighetsanpassat boende som kommunen har behov av. När parternas gemensamma programhandling, förfrågningsunderlag och anbud tagits fram och dessa utvärderats be-

stäms en projektbudget. Med detta som grund utarbetas och förhandlas köpehandlingar, hyresavtal och genomförandet.

11.2.4.3 Beslut om genomförande, övertagande av ägande m.m.

Förslaget till ombyggnad av fastigheten genomförs bland annat på grundval av behovsanalyser och respektive parts affärsmässiga överväganden. Utformning, hyra och projektkostnader dokumenteras innan beslut om fastighetsöverlåtelse, investering och genomförande fattas. Kommunen och Sbo säkerställer gemensamt att projekten avser en verklig efterfrågan. Avtal om fastighetsöverlåtelse, investering, blockförhyrning och ombyggnation tecknas med villkoret att kommunen och Sbo:s styrelse godkänner affären. Efter beslut i kommunala instanser och i Sbo:s styrelse genomförs fastighetsöverlåtelser. Sbo finansierar ombyggnationen enligt den överenskomna projektbudgeten och enligt hyresavtalets villkor i det fall projektbudgeten förändras. Tillkommande kostnader utöver överenskomna investeringar i fastigheten finansieras av kommunen eller det kommunala bostadsföretaget eftersom det är den aktör som genomför upphandlingarna och direkt kan påverka kostnaderna.

11.2.4.4 Ombyggnation

Projektet utformas gemensamt av kommunen och Sbo. De lokala behoven och efterfrågan utgör grunden för utformning och ombyggnation. Utformningen har inte bara betydelse för fastighetens lämplighet för avsett syfte utan också för livslängd, drifts- och underhållskostnader och för det framtida försäljningsvärdet. Såväl kommunen som Sbo har intresse av att bostäderna är attraktiva för hushållen och av att hålla nere drifts- och underhållskostnaderna i fastighetsförvaltningen. I exemplet Munkfors som beskrivs nedan har fastigheterna totalrenoverats till nyproduktionsstandard.

Mer konkret anges det i Sbo:s årsredovisning 2013 att omvandlingarna innebär att hissar installeras, dörröppningar breddas, badrum tillgänglighetsanpassas samt att bostadshuset anpassas så att det upplevs som nytt och attraktivt.

Sbo är delaktig i och medverkar under hela ombyggnationen. Sbo är byggherre och står för byggherrekostnaderna i överenskommen projektbudget.

11.2.4.5 Blockförhyrning

De fastigheter som Sbo omvandlar blockförhyrs av kommunen eller det kommunala bostadsföretaget. Hyra och eventuell tilläggshyra förhandlas mellan Sbo och kommunen eller med det kommunala bostadsföretaget inför avtalstecknande med utgångspunkt från en gemensamt överenskommen projektbudget enligt ovan. Projektbudgeten baseras på konkreta anbud från entreprenör. Ett projekt har en s.k. projektlimit som uppgår till ungefär fastighetens dubbla marknadsvärde efter ombyggnad. I det fall den slutliga byggkostnaden överstiger ett projekts projektlimit, vilket enligt Sbo inträffat vid ungefär hälften av ombyggnationerna, erläggs en tilläggshyra över ett i avtalet specificerat antal år. Hyran enligt blockförhyringsavtalet räknas upp med konsumentprisindex. Det gäller dock inte tilläggshyran som utgår med ett bestämt belopp. Avtalsiderna för blockförhyringsavtalen varierar, men vid större investeringar är de vanligtvis 15–20 år. När den slutliga ombyggnadskostnaden är känd regleras den eventuella tilläggshyran enligt parternas gemensamt överenskomna projektbudget och villkoren i hyresavtalet. Förlängnings- och uppsägningstider är överenskomna i hyresavtalet och följer hyreslagstiftningen. Om kommunen eller det kommunala bostadsföretaget skulle köpa fastigheten kan avtalet upphöra före avtals tiden utgång. Förvärvar annan investerare fastigheten följer avtalet med i överlåtelsen. Om förlängning av avtalet inte kommer till stånd är det Sbo som ansvarar för fastigheten, genom exempelvis ny uthyrning, eller som får ta kostnaderna för att riva fastigheten.

I en bilaga till blockförhyringsavtalet regleras villkoren för andrahandsuthyrningen. När omvandlingen avser bostäder för äldre är en vanlig formulering att förstahandshyresgästen, dvs. kommunen eller det kommunala bostadsföretaget, fördelar lägenheterna efter behovsprövning.

11.2.4.6 Förvaltning av fastigheten efter färdigställandet

Efter färdigställandet förvaltar kommunen eller det kommunala bostadsföretaget fastigheten enligt villkoren i blockförhyrningsavtalet under avtalad hyrestid och svarar därmed för uthyrningen av lägenheter och för underhåll. Det innebär att det är den kommunala aktören som får bära eventuell förlust om kostnaderna inte täcks av intäkter från uthyrning av lägenheter och lokaler och som får vinsten om kostnaderna blir lägre än intäkterna från andrahandsuthyrning av lägenheter och lokaler m.m. Blockförhyrningsavtalet reglerar att fastigheten ska underhållas av blockförhyraren på ett godtagbart sätt. En anledning till att blockförhyraren står för underhållet är att Sbo inte har resurser att driva fastigheter på många skilda orter i hela Sverige.

11.2.4.7 Försäljning

Sbo har, som ett av flera mål, ett mål som uttrycker att bolaget ska sälja fastigheten när marknaden är i bättre balans. Målet innebär att Sbo ska vara fastighetsägare under en längre tid och så småningom sälja fastigheten. Fastighetsförsäljningar sker på den öppna marknaden på marknadsmässiga förutsättningar vid försäljningstidpunkten. Sbo verkar på orter med svag bostadsmarknad. En risk för bolaget är att värdet av en fastighet kan avvika från vad en potentiell köpare faktiskt är beredd att betala för fastigheten vid försäljningstidpunkten.

11.2.4.8 Riskfördelning

1. Sbo bekostar investeringarna i omvandlingsåtgärderna trots att fastighetens marknadsvärde efter ombyggnad kan visa sig bli lägre än ombyggnadskostnaden och fastighetens bokförda värde. Nedskrivningen av fastighetens värde belastar Sbo:s ekonomi.
2. Sbo erhåller hyresintäkter enligt blockförhyrningsavtalet under avtalstiden. Sbo har vissa omkostnader för att erhålla intäkterna.
3. Kommunen förvaltar fastigheten under avtalstiden och ansvarar för drifts- och underhållskostnader. Om inga vakanser uppstår

är affären enligt Sbo normalt ett ”nollsummespel” för kommunen, dvs. hyresintäkter från lägenheter, lokaler, p-platser m.m. täcker hyran till Sbo enligt blockförhyrningsavtalet och kostnaderna för att förvalta fastigheten. Kommunen eller kommunens bostadsföretag tar alltså risken för vakanser under den tid blockförhyrningsavtalet gäller.

4. Förlängnings- och uppsägningstider följer av hyresavtalet och är utformade enligt hyreslagens regler. Kommunen har inget ansvar för fastigheten, såsom för vakans- och rivningskostnader, efter att blockförhyrningsavtalet upphört att gälla.
5. Sbo ska avyttra fastigheten i framtiden vilket bland annat innebär att fastighetens värde kan avvika från vad en potentiell köpare faktiskt är beredd att betala för fastigheten vid försäljningstidpunkten. Risk för nedskrivning av fastighetstillgång, nyinvesteringskostnader vid ny uthyrning och rivningskostnader belastar Sbo:s ekonomi.

11.3 Samhällsekonomiska vinster och företags-ekonomiska kostnader

Nedan presenteras några rapporter av betydelse för våra senare överväganden.

11.3.1 Samhällsekonomiska vinster av tillgänglighetsanpassning av flerbostadshus i Luleå

I februari 2010 presenterade Luleå kommun en rapport kallad Plan för bostäder för äldre i Luleå.² Nedan återges utdrag från rapporten om hur Luleå ska möta en ökad andel äldre.

I Luleå beräknas antalet ålderspensionärer öka med 33 procent 2010–2020 medan antalet personer över 80 år förväntas öka med 42 procent under samma period. I dag bor de flesta personer över 65 år i småhus eller hyreslägenhet. Även om majoriteten bor i småhus vid pensioneringen så flyttar de flesta till lägenhet eller äldreboende inom 20–25 år. Flytten från småhus till lägenhet sker vid

² Planering för bostäder för äldre i Luleå, Luleå kommun, februari 2010.

åldern 70–80 år medan flytten från småhus till äldreboende sker när personen fyllt 80 år. De som bor i lägenhet kan bo kvar 10 år längre och flyttar först efter fyllda 90 år. Tillgängligheten till bostaden ansågs vara det som oftast avgjorde om äldre kunde bo kvar eller inte. De största tillgänglighetsproblemen i flerfamiljsfastigheterna i Luleå var trappsteg vid entrén, förekomsten av en halvtrappa till första våningen och avsaknad av hiss.³

I rapporten föreslås att Luleå kommun beslutar om åtgärder som anpassar 471 bostäder för äldres behov. Alternativet att inte möta denna efterfrågan ansågs innebära att 289 fler lägenheter i vård- och omsorgsboenden skulle behövas fram till 2020. Vård- och omsorgsboenden fördelas till äldre personer med omfattande vårdbehov och personer med demens. År 2009 fanns 810 lägenheter i vård- och omsorgsboende i Luleå, vilket motsvarade lägenheter för 25 procent av de personer som är äldre än 80 år. Trots kostnaderna för tillgänglighetsanpassning ansågs anpassningsåtgärderna minska kommunens framtida driftskostnader med drygt 780 miljoner kronor fram till 2020 eftersom alternativet med vård- och omsorgsboenden var väsentligt dyrare.⁴

11.3.2 Rapport från Sveriges kommuner och landsting om Sbo:s verksamhet

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har publicerat en rapport om Sbo:s verksamhet.⁵ I rapporten beskrivs kommunernas demografiska utmaning på bostadsområdet. Nedan refereras delar av rapporten.

Den kommande befolkningsförändringen ställer ökade krav på välfärdssystemen eftersom befolkningen i gruppen 20–64 år kommer att öka mycket mindre än befolkningen som helhet. Utmaningarna blir ännu större i små kommuner med vikande befolkningsunderlag (Norrlands inland, Bergslagen, Dalsland och delar av Värmland och Småland). Kostnadstrycket på kommunerna är direkt relaterat till befolkningens åldersstruktur. Kommunernas kostnader

³ Planering för bostäder för äldre i Luleå, s. 12–13.

⁴ Planering för bostäder för äldre i Luleå, s. 5–6.

⁵ Statens bostadsomvandling AB (Sbo) skapar värden och ser till att uttryckta samhällsintressen infrias (SKL:s rapport), Björn Sundström, 20 september 2012.

för välfärdstjänsterna beräknas därför öka med drygt 10 procent fram till 2020 och med 27 procent fram till 2035.⁶ Samtidigt har kostnaderna för äldreomsorgen minskat. Det finns ett stort behov av och efterfrågan på tillgängliga bostäder för äldre. Kommunernas möjligheter att finansiera såväl nybyggnation som renoveringar hindras av höga kostnader och låga marknadsvärden. Relationen mellan kostnaderna för nybyggnation och marknadspris mäts med begreppet Tobins q. Ett värde på Tobins q under 0,8 innebär sämre förutsättningar för nybyggnation. Sådana värden finns i en tredjedel av landets kommuner. Det finns till och med kommuner som ligger runt 0,3 vilket i princip gör det omöjligt att bygga.⁷

På många orter har det befintliga bostadsbeståndet svårt att utan ombyggnad möta de äldres framtida krav och behov. Att finna goda lösningar för att de äldre ska kunna bo tryggt och bekvämt är ett betydelsefullt samhällsintresse. En omstrukturering av bostadsbeståndet på vikande bostadsmarknader genererar stor samhällsnytta och underlättar för den vård och omsorg av äldre som kommunerna bedriver.⁸

Vissa tillgänglighetsåtgärder görs med hjälp av enskilda som söker s.k. bostadsanpassningsbidrag. Kostnaderna för detta är dock väsentligt högre i egnahem än i flerfamiljshus vilket innebär att Sbo:s verksamhet bedöms minska kommunernas kostnader för bostadsanpassningsbidrag.⁹ Den främsta besparingen är dock ett minskat vård- och omsorgsbehov för äldre som kan bo kvar längre i olika former av mellanboenden i stället för att ta platser i dyra vård- och omsorgsboenden.¹⁰

11.3.3 Riksrevisionens rapport om bostäder för äldre på svaga bostadsmarknader

Riksrevisionen granskade 2014 om regeringen hade gett kommunerna tillräckliga finansiella och rättsliga förutsättningar att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar. Riksrevisionen bedömer att regeringens insatser fyller en funktion men att de inte är tillräckliga

⁶ SKL:s rapport, s. 8–9.

⁷ SKL:s rapport, s. 19–20.

⁸ SKL:s rapport, s. 19–20.

⁹ SKL:s rapport, s. 27.

¹⁰ SKL:s rapport, s. 28.

för att kommunerna ska kunna säkerställa att utbudet av tillgängliga bostäder på avfolkningsmarknader möter äldres efterfrågan på sådana bostäder.¹¹

Riksrevisionen gick ut med en enkät till kommuner med svaga bostadsmarknader och av svaren framgår att hälften av de kommuner som svarat anser att de inte har en bostadsmarknad som är långsiktigt välfungerande och då särskilt i kommunens centralort. Hälften av de kommuner som besvarade enkäten anser att de inte har ett utbud av bostäder för äldre som motsvarar efterfrågan. Riksrevisionen konstaterar att problemet är att flerbostadshusen är äldre fastigheter i behov av upprustning och tillgänglighetsanpassningsåtgärder eftersom de byggdes innan krav på hiss i trevåningshus infördes på 1970-talet. Riksrevisionen menar att bristen på tillgängliga bostäder för äldre kan leda till att kommunens kostnader för hemtjänst och bostadsanpassningsåtgärder ökar. Riksrevisionen menar också att situationen kan leda till att omsättningen på den lokala bostadsmarknaden minskar och att småhus som annars skulle efterfrågas av barnfamiljer inte kommer ut på marknaden.

Riksrevisionen anser att Sbo:s verksamhet ligger i linje med målet att medverka till en fungerande bostadsmarknad. De kommuner som samarbetat med Sbo bedömer också i högre grad än andra kommuner med svaga bostadsmarknader att deras bostadsmarknad fungerar och att de har ett utbud för äldre i centralorten som svarar mot äldres efterfrågan. Enligt Riksrevisionen är det dock inte klarlagt att det kan hänföras till Sbo:s insatser.

Riksrevisionen anser att Sbo:s verksamhet bör anpassas till EU:s statsstödsregler och att det bör övervägas att tillföra mer kapital till verksamheten.

11.3.4 Utvärdering av Sbo:s verksamhet

Vi har beställt en utvärdering av Sbo:s verksamhet. I rapporten analyseras två Sbo-projekt, och jämförelser görs också med två kommuner med svaga bostadsmarknader som har samarbetat med Riksbyggen respektive med kommunens eget bostadsföretag om olika typer av bostäder för äldre. Det rör sig emellertid om olika typer av

¹¹ Riksrevisionens rapport RIR 2014:2, Bostäder för äldre i avfolkningsorter, s. 59.

projekt med olika typer av marknadsförutsättningar. Nedan redogör vi för företagsekonomiska, kommunfinansiella och samhälls-ekonomiska aspekter på Sbo:s projekt i Munkfors. Vi bedömer att projektet i Munkfors är representativt för Sbo:s verksamhet och att det därför kan läggas till grund för våra överväganden. Beskrivningen och beräkningarna nedan är hämtade från rapporten. Vi har gjort vissa kommentarer kopplade till uppgifter där vi bedömer att det finns skäl att ifrågasätta antagandena.

11.3.4.1 Projektet i Munkfors enligt rapporten

Omvandlingsprocessen

År 2011 diskuterade Sbo och Munkfors kommun ett möjligt samarbete. Det kommunala bostadsföretaget hade ett stort antal lägenheter outhyrda samtidigt som det var brist på 1:or och 3:or. Ett större flerfamiljshus i centrum var möjligt att bygga om till seniorboende. Det kommunala bostadsföretaget Munkforsbostäder AB:s ekonomi var mycket dålig, varför finansiering från Sbo framstod som attraktivt. Efter inledande överväganden och överslagskalkyler fann man att det var värt att gå vidare.

Nästa steg var att göra en kalkyl för vad det skulle kosta att bygga om huset till den standard som kommunen och Sbo ansåg skulle behövas för att det skulle fungera som boende för äldre. Den kalkylen slutade på 27,7 miljoner kronor. En projektlimit beräknades utifrån det marknadsvärde den omvandlade fastigheten bedömdes få och utifrån projektlimiten beslutades en grundhyra om 930 420 kronor per år i 20 år.

En grundförutsättning var att Munkforsbostäder sålde fastigheten till Sbo för 1 krona. Munkforsbostäder skrev ned fastighetens bokförda värde på 1,8 miljoner kronor, vilket kommunen ersatte Munkforsbostäder för.

Den faktiska byggkostnaden om 24 141 206 kronor översteg projektlimiten och en tilläggshyra utgick därför om 113 600 kronor. Den sammanlagda hyran för Munkforsbostäder blev då $930\,420 + 113\,600$ kronor = 1 044 000 kronor per år.

Ett blockförhyrningsavtal slöts på 20 år. Grundhyran räknas enligt avtalet upp med konsumentprisindex.

Munkforsbostäder hyr ut lägenheterna och underhåller och driver fastigheten och ansvarar ekonomiskt för detta. Munkforsbostäders kostnader är blockhyran om 638 kronor per kvadratmeter och drift- och underhållskostnader om 442 kronor per kvadratmeter, sammanlagt 1 080 kronor per kvadratmeter. Alla lägenheterna är uthyrda och Munkforsbostäder tar nu ut 1 187 kronor per kvadratmeter av andrahandshyresgästerna, vilket enligt rapportförfattarna är en hyra som ligger högre än hyrorna för övriga fastigheter på orten¹². En mindre andel av hyresgästerna har bostadstillägg.

En kalkyl utan stöd eller en företagsekonomisk bedömning¹³

Om en fastighetsägare – privat eller allmännyttig – skulle gjort dessa investeringar i Munkfors hade kalkylen enligt rapporten sett ut på följande vis:

Investeringen på 24,1 miljoner kronor ska finansieras. Det görs dels med lånade medel, dels med eget kapital. Det antas att bostadsföretaget lånar till 60 procent av investeringen och finansierar resterande 40 procent med eget kapital.¹⁴

Tillgången skrivs av på 40 år och lånen amorteras under samma tidsperiod. Till vilken ränta företagen får låna är då avgörande för projektets lönsamhet. I rapporten jämförs resultatet för lån till 1, 3 och 5 procents ränta.

Hyresnivån förutsätts motsvara den hyra som Munkforsbostäder tagit ut från start – dvs. 1 200 kronor per kvadratmeter – uppräknad med index, dvs. 2 procent per år, i 40 år. Driftskostnaderna är de som företagen angett, cirka 450 kronor per kvadratmeter, och även dessa indexerats med 2 procent per år.

Först beräknas direktavkastningen – driftöverskott i förhållande till investeringen. Den är för fastigheten i Munkfors 5,3 procent. Det är lågt för att vara på en ort med vikande befolkning och svag bostadsmarknad.

¹² Som dock består av äldre flerbostadsfastigheter med lägre standard.

¹³ Sbo anser inte att jämförelsen är relevant eftersom en diskonteringsränta på 5 procent avviker från branschpraxis som enligt Sbo för Munkfors 2014 skulle ligga på 7–9 procent, vilket för övrigt även påpekas av rapportförfattarna.

¹⁴ I rapporten har det inte gjorts någon analys av förutsättningarna att låna dessa belopp på den aktuella orten till aktuella räntenivåer.

Lönsamheten räknad på det egna kapitalet är ändå god om räntan på lånen är 1–3 procent. Munkforsbostäder skulle, även med ett så högt internt avkastningskrav på det egna kapitalet som 9 procent göra en vinst, räknad i realt nuvärde på 8,9 miljoner kronor om de fått låna till 1 procent ränta. För varje krona av eget kapital som Munkforsbostäder satsat skulle företaget fått en vinst på 0,92 kronor. Om räntan blev 3 procent faller vinsten till 6,6 miljoner kronor och vinsten på varje krona satsat eget kapital till 0,69 kronor. Om räntan blev 5 procent skulle det blivit en vinst på 4,4 miljoner kronor, motsvarande 0,45 kronor per krona satsat eget kapital. Detta bygger på att fastigheten efter 40 år inte har något värde alls. Om fastigheten fortfarande efterfrågas förbättras kalkylen i motsvarande mån.¹⁵

Blockförhyrarens ekonomi

Munkforsbostäder blockförhyr den omvandlade fastigheten. Bolaget betalar hyra till Sbo och har ansvaret för uthyrning, drift- och underhållskostnader. Nuvärdet av 40 års förvaltning i Munkfors på oförändrade villkor givet 5 procent diskonteringsränta och 2 procent inflation är 4,8 miljoner kronor givet att det finns en efterfrågan på lägenheterna 40 år framöver. Under de 20 år hyreskontraktet med Sbo gäller är Munkforsbostäders vinst då 3,1 miljoner kronor om vakanser inte uppstår.

Situationen för de boende i Munkfors:

Tillgången på bostäder anpassade för äldre utökades genom projektet. Genom projektet skapades fler bostäder med god tillgänglighet. För ett antal äldre gav detta en valmöjlighet som tidigare inte funnits.

¹⁵ Det noteras att utredningen fått bilden att det generellt sett är svårt att få lån i den här storleksordningen med fastigheter som säkerhet på svaga bostadsmarknader och att det kan ifrågasättas om det ens kommer att finnas en efterfrågan under den 40-årsperiod som kalkylen baseras på. Dessa osäkerheter påverkar sannolikt såväl räntan och amorteringskraven på eventuella lån i samma utsträckning som de påverkar de marknadsmässiga avkastningskraven på satsat eget kapital.

Boendekostnaden ökade kraftigt för den som valde att flytta till det nya boendet från en annan hyresrätt på orten, från 600–800 kronor per kvadratmeter till 1 200 kronor per kvadratmeter. Men bostadsstandarden, inte bara tillgängligheten, höjdes samtidigt. Den som redan tidigare kvalificerat sig för bostadstillägg borde dock ha kunnat få merparten av den ökade bostadskostnaden täckt av ett ökat bostadstillägg. Den som inte haft bostadstillägg tidigare fick däremot bära den ökade bostadskostnaden själv. Den som sålt sitt hus för att flytta till det nya boendet har troligen inte haft bostadstillägg och heller inte fått det i samband med flytten. Vederbörande kan möjligen t.o.m. ha förlorat det bostadstillägg som man tidigare hade genom att den registrerade förmögenheten ökat vid försäljningen.

Bostäderna blev snabbt uthyrda. Ett antal hyresgäster får bostadstillägg och får därmed merparten av sin ökade bostadskostnad täckt genom ökade bostadstillägg. Merparten av de nya hyresgästerna har dock finansierat sina ökade boendekostnader själva, vilket bör betyda att de värdesätter tillgängligheten, de fräscha lägenheterna, närheten till centrum och en social samvaro så högt att de är villiga att betala merkostnaden. Det är svårt att uppskatta värdet av denna ökade nytta. Den lämnas därför utanför nedanstående samhällsekonomiska kalkyl.

Kommunens perspektiv

Det kommunalekonomiska perspektivet omfattar de sammantagna effekterna på kommunens och de kommunala bolagens ekonomi. De direkta monetära kostnads- och intäktseffekterna av en omvandling av underutnyttjade eller nedgångna fastigheter – som före omvandlingen ligger i ett separat kommunalt fastighetsbolag och efter omvandlingen i samma bolag eller hos någon annan fastighetsägare privat, kooperativ eller Sbo – utgörs av:

- Projektkostnader som kommunen står för.
- Eventuell nedskrivning av fastighetens bokförda värde i samband med försäljning. Denna kostnad är bokföringsmässig om det verkliga värdet var lägre än det bokförda.

- Nettovinsten/-förlusten i driften av den renoverade fastigheten om det kommunala bostadsföretaget efter renoveringen antingen blir ägare eller förvaltare av fastigheten.¹⁶
- Förändring i omsorgskostnader vid flytten till anpassat boende. Många av de personer som flyttar till seniorboende eller trygghetsboende har hemtjänst. I och med att de omvandlade boendena oftast ligger centralt i huvudorten eller i någon av de andra större orterna i kommunen, minskar normalt hemtjänstens resor och därmed dess kostnader. Även omfattningen av hemtjänsten kan minska då de personer som flyttar in i det nya tillgänglighetsanpassade boendet har bättre förutsättningar att klara sig själva såväl i som utanför bostaden, t.ex. när det gäller att handla och utföra andra aktiviteter utanför hemmet. Det kan också vara så att äldre som flyttar till det nyrenoverade boendet kan bo kvar där, med hemtjänst, längre än om de bott kvar i sin gamla bostad. Det betyder att behovet av trygghetsboende och särskilt boende minskar. Förväntningar om sänkta kostnader för hemtjänsten och ett minskat behov av institutionsboende är ofta förekommande argument för kommunerna att initiera en omvandling till olika former av boenden för äldre. Trygghetsboenden och särskilt boende är emellertid väsentligt dyrare än hemtjänst för kommunen.
- Underutnyttjade och nedgångna fastigheter måste till slut rivas. Det blir det kommunala bostadsföretaget som får bekosta detta. Statliga bidrag till en del av kostnaden kan utgå. Genom upprustningen undviks denna kostnad.
- Ombyggnaden kan skapa utvecklingsoptimism i kommunen och kan, genom att äldre flyttar, frigöra större lägenheter och småhus, som lämpar sig för yngre hushåll och barnfamiljer, att flytta till, vilket kan innebära att ett hinder för att flytta till eller stanna kvar i kommunen undanröjs. Detta kan i sin tur generera skatteintäkter för kommunen.

¹⁶ Genomförs omvandlingen i Sbo:s regi åtar sig kommunen/det kommunala bostadsföretaget att blockhyra all lägenheter i de omvandlade fastigheterna. Då blir vinsten/förlusten i det kommunala bostadsbolaget en del av den kommunala ekonomin.

Kommunens kalkyl

Kommunen kan räkna på detta projekt på olika sätt. Till att börja med vill kommunen säkert undersöka om projektet kommer att belasta den kommunala ekonomin genom att kräva skattefinansiering. Med antaganden i utvärderingsrapporten beträffande besparingar ifråga om hemtjänst, särskilt boende och rivningskostnader blir det tvärtom på sikt positiva bidrag till kommunens ekonomi.

Antagandena som gjorts är att kommunen sparar utgifter för särskilt boende för fem personer (700 000 kronor per person och år) under all framtid genom att tillhandahålla 24–25 tillgänglighetsanpassade bostäder. I stället ska dessa personer få hemtjänst (160 000 kronor per person och år). Kommunen antas vidare spara 20 procent av kostnaden för hemtjänst för 20 personer. Under de 20 åren får Munkfors under dessa förutsättningar ett positivt bidrag till den kommunala ekonomin med nominellt 89,5 miljoner kronor, realt 72,2 miljoner kronor.

Om kommunen också ser till avkastningen och anlägger ett samhällsekonomiskt avkastningskrav på 3,5 procent blir resultatet för Munkfors 51,3 miljoner kronor i realt nuvärde på 20 år. På 40 år med samma förutsättningar blir det reala nuvärdet i Munkfors 77,2 miljoner kronor.

Anledningen till det höga beloppet är framför allt besparingen på särskilt boende. En plats i ett särskilt boende kostar 0,7 miljoner kronor årligen. I stället flyttar en person som annars skulle behövt särskilt boende in i den omvandlade fastigheten och får hemtjänst. Hemtjänsten kostar 160 000 kronor per år och person. Det reala nuvärdet av nettot av denna besparing under 40 år är 57,7 miljoner kronor. Om denna besparing inte går att realisera minskar det reala nuvärdet i Munkfors till 19,5 miljoner kronor. En mindre del av det återstående överskottet kommer från respektive kommuns kommunala bostadsbolag om inga vakanser uppstår. Den större delen är en annan besparing med hemtjänsten för 20 personer som beräknas bli 20 procent billigare. Med en årlig hemtjänstkostnad per person på 160 000 kronor blir detta en mycket stor besparing. Borträknat båda dessa besparingar blir det fortfarande en liten vinst i Munkfors.

I rapporten antas att staten står för bostadsanpassningskostnader vilket är felaktigt varför även dessa besparingar som kan hän-

föras till omvandlingen ska beaktas i kommunens kalkyl. Någon uppskattning av vilka summor det kan röra sig om har dock inte gjorts i rapporten.

Statsfinansiella effekter

I det statsfinansiella perspektivet räknas Sbo:s verksamhet in. Nettot av Sbo:s kostnader (investering) och intäkter (hyror) ingår i det statsfinansiella nettot.

I någon mån ersätter investeringen i Munkfors kostnader för investeringsstöd till trygghetsboenden och kostnader för särskilt boende. På samma sätt som kommunen sparar pengar på att tillhandahålla tillgänglighetsanpassade bostäder för äldre i stället för att tillhandahålla särskilt boende sparar staten in det investeringsbidrag som annars eventuellt skulle komma att utbetalas om fastigheten omvandlats till trygghetsboenden som berättigat till statliga investeringsstöd.

Äldre med svag ekonomi kan erhålla bostadstillägg. Bostadstillägget är relaterat till boendekostnaden. En ökad boendekostnad betalas i stort sett helt och hållet – till 93 procent – av ökade bostadstillägg.

Liksom kommunen räknar staten på skattebelastning. Överskottet i Munkfors är för staten 31,2 miljoner kronor nominellt. Staten får på själva omvandlingsåtgärderna en skatteintäkt på 8,7 miljoner kronor (moms 25 procent samt inkomst- och vinstskatt), givet att omvandlingen inte ersätter andra projekt på annat håll i landet. Resterande överskott är Sbo:s nominella överskott – om Sbo skulle behålla fastigheterna i 40 år – som är mycket stort.¹⁷ Om och när Sbo säljer fastigheterna inbringar de i stället en summa som rapportförfattarna inte kunnat uppskatta. Staten får också ökade utgifter för bostadstillägg. I rapporten antas att 6 hyresgäster får en hyreshöjning på 36 000 kronor täckt av ökade bostadstillägg. Den nominella summan över 40 år blir 13,0 miljoner kronor.

¹⁷ Om Sbo själva förvaltar och lyckas hyra ut alla lägenheter i 20 år efter att blockförhyrningsavtalet har upphört.

Samhällsekonomisk analys av projektet i Munkfors

Projektet i Munkfors har enligt rapporten ett samhällsekonomiskt värde av 82,1 miljoner kronor, dvs. att varje krona Sbo satsat i projektet – oräknat Sbo:s egen overhead – har genererat en vinst på 3,40 kronor.

De stora poster som väger upp investeringskostnaden i denna samhällsekonomiska lönsamhetsbedömning är kostnadsbesparingen på särskilt boende och hemtjänst (71,3 miljoner kronor i realt nuvärde över 40 år givet 3,5 procents samhällsekonomisk diskonteringsränta), den minskade överskottsördan av framför allt statens och kommunens finansiella resultat, i Munkfors 14,1 miljoner kronor. Utan effekterna på äldreomsorgens kostnader och de därmed minskade uttaxeringsbehoven är den lönsamheten däremot tveksam och hänger på effekter som inte är med i kalkylen. Dessa är då ett möjligt konsumentöverskott som uppstår för de hushåll som flyttar till de nya bostäderna och andra hushåll som i en flyttningskedja hittar boende som är bättre anpassat för dem samt en eventuell positiv effekt på utvecklingen av kommunen.

Helt avgörande för projektens lönsamhet – såväl företagsekonomiskt som samhällsekonomiskt – är att det går att ta ut hyror som ligger nästan 100 procent över den genomsnittliga hyresnivån på orten vid projektstarten. I vilken mån statens bostadstillägg – och eventuella andra inkomststöd – gjort detta möjligt är svårt att avgöra. Bostadstilläggen spelar en begränsad roll i ovanstående kalkyl eftersom bara 25 procent av hushållen antas få bostadstillägg. Skulle andelen vara mycket större försämrades det finansiella utfallet för staten samtidigt som den samhällsekonomiska kalkylen försämrades något. Skulle andra fastighetsägare, under andra villkor, inte lyckas få ut denna hyreshöjning skulle projekten förlora sin företagsekonomiska lönsamhet och också bli mindre samhällsekonomiskt lönsamma. Om hyran skulle bli 500 kronor per kvadratmeter lägre blir den samhällsekonomiska lönsamheten (realt nuvärde 40 år, 3,5 procents diskonteringsränta) 23–24 miljoner lägre.

11.3.5 Flyttkedjor

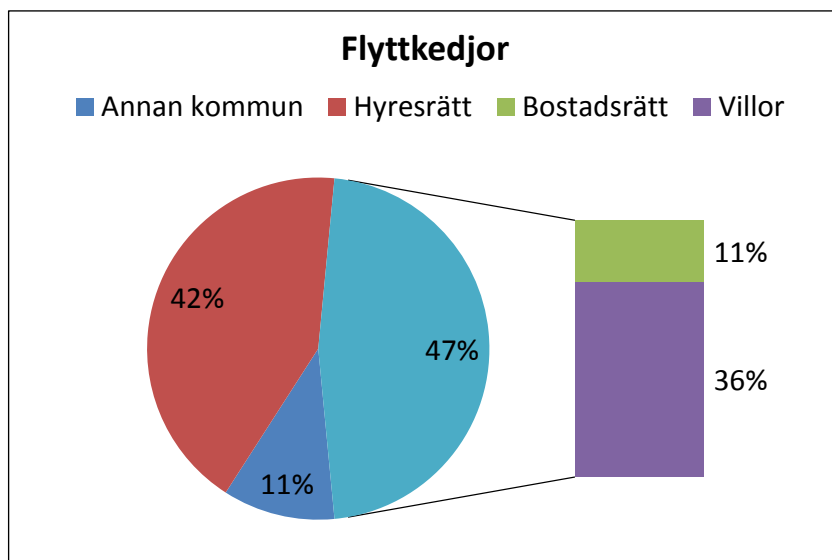
Av Sbo:s slutrapporter för projekten i Munkfors och Norberg framgår vilket boende de först inflyttade hyresgästerna hade.

I Munkfors flyttade 3 hushåll från angränsande kommuner, 11 hushåll flyttade från allmännyttans hyresrätter, 4 hushåll flyttade från annan fastighetsvärd och 6 hushåll flyttade från en villa.¹⁸

I Norberg flyttade 4 hushåll in från angränsande kommuner, 3 hushåll flyttade från allmännyttans hyresrätter, 5 hushåll flyttade från annan lokal fastighetsvärd och 8 hushåll flyttade från en villa.¹⁹

I Sbo:s årsredovisning för 2013 presenteras följande uppgifter om de flyttkedjor omvandlingarna har skapat.

Figur 11.1 Flyttkedjor 2013



Källa: Statens bostadsomvandling AB:s årsredovisning 2013

Det är alltså främst lägenheter med lägre hyror i allmännyttans fastighetsbestånd och villor som blir tillgängliga för andra eller vakanta efter att en ny andrahandshyresgäst tilldelats en lägenhet i en fastighet som omvandlats av Sbo. Även en mindre andel bostadsrättslägenheter blir tillgängliga för förvärv. Vi vet inte i vilken utsträckning som de frånflyttade bostäderna fått andra ägare eller hyresgäster eller om vakanser har uppstått i dessa fastigheter.

¹⁸ Sbo:s slutrapport 17 mars 2014, Boende för äldre Munkfors.

¹⁹ Sbo:s slutrapport 17 mars 2014, Trygghetsboende Norberg.

Enligt årsredovisningen för 2014 hyrs 60 procent av lägenheterna i de ombyggda fastigheterna ut till hyresgäster som har flyttat från villa eller från annan hyresvärd än kommunen eller kommunens bostadsföretag. 40 procent av hyresgästerna har flyttat från en lägenhet som kommunen eller det kommunala bostadsföretaget hyr ut. 20 procent av hyresgästerna kommer från en privat hyresvärd eller en bostadsrättsförening. 10 procent av hyresgästerna har flyttat från en annan kommun. Hyresgästerna som har flyttat från en hyreslägenhet uppger att de bytt boende på grund av svårigheter att gå i trappor samt att de har en önskan att bo mer centralt och ha nära till samhällsservice. Hyresgästerna i de av Sbo:s fastigheter som utgör boenden för äldre är 55–98 år. Medelåldern är över 80 år. Omkring 75 procent av hyresgästerna är ensamstående.²⁰

11.4 Utredningens analys av befintlig verksamhet

Vår bedömning: Statens bostadsomvandling AB bedriver en samhällsekonomiskt lönsam verksamhet. Bolaget har mottagit statligt stöd i EU-rättslig mening av ägaren staten och av de kommuner eller kommunala bostadsföretag som ingått s.k. blockförhyrningsavtal avseende enskilda omvandlingsprojekt.

11.4.1 Företagsekonomisk bedömning

Sbo:s mål är inte att maximera sitt resultat utan att medverka till fungerande bostadsmarknader på marknader med minskande och åldrande befolkning där efterfrågan är begränsad. Sbo:s omvandlingsprojekt leder till hyror för de boende som uppgår till cirka 1 200 kronor per kvadratmeter och år (vilket motsvarar 7 000 kronor i månadshyra för en lägenhet om 70 kvadratmeter) vilket är väsentligt lägre än hyror som kan förväntas vid nyproduktion.²¹ Kalkylen för förväntade kassafloeden i fastigheterna kan med dagens ränteläge se ut att vara positiv. Problemet som Sbo konstaterat och de oberoende värderingsmän som Sbo anlitat konstaterat är att det

²⁰ Statens bostadsomvandling AB:s årsredovisning 2014, s. 16.

²¹ Se avsnitt 4.5.2.

inte går att låna till så låga räntor för fastighetsinvesteringar i Munkfors. Fastighetens låga marknadsvärde hindrar även upplåning med fastigheten som säkerhet. Att fastigheten är värderad så högt som till 60 procent av projektkostnaderna beror på de långa blockförhyrningsavtal som kommunen ingått med Sbo och som då minskar den del av Sbo:s affärsrisk som risken för vakanser i fastigheten annars skulle utgöra. Den under avsnitt 11.3.4.1 redovisade kalkylen visar därför inte att samma åtgärder hade vidtagits av en privat aktör utan stöd från det allmänna. Utan inblandning från offentliga aktörer hade omvandlingen alltså inte genomförts.

Sbo har redovisat en återvinningsgrad som överträffar ägarens förväntningar. Enligt 2013 års årsredovisning utgjorde cirka 60 procent av investeringarna värde för bolaget vilket kan jämföras med målet att minst 37 procent av kostnaderna ska återvinnas. Sbo:s investeringar har alltså inneburit en värdeminskning för staten som ägare om 40 procent.

Sbo säljer sina omvandlade fastigheter till högstbjudande via mäklare. Sbo har 2010–2014 sålt 17 fastigheter på sex orter. Försäljningsobjekten har omfattat olika typer av fastigheter och med olika hyresavtalsutformning. Köpare har i huvudsak varit privata aktörer som ägt förvaltningsfastigheter, men även kommuner har köpt fastigheter av Sbo. Försäljningarna har genomförts till priser som motsvarat 70–100 procent av tidigare bedömt marknadsvärde. De värderingar som har gjorts av fastigheterna innan försäljningarna har alltså antingen visat sig stämma eller varit i överkant av olika anledningar.

Sbo:s erfarenhet är att det inte uppstår några omfattande vakanser i de omvandlade fastigheterna, vilket innebär att kommunernas risktagande genom ingångna blockförhyrningsavtal hittills inte varit särskilt kostsamt för de kommunala bostadsföretag som tecknat avtalen med Sbo. Trots det är vår bedömning att de kommuner och kommunala bostadsföretag som ingår dessa avtal med Sbo inte gör det på marknadsmässiga villkor eftersom ingen privat aktör skulle ha tagit den risken med de begränsade förutsättningar för vinster som finns i gapet mellan hyresintäkterna från hushållen som är andrahandshyresgäster och det kommunala bostadsföretagets hyra till Sbo i enlighet med blockförhyrningsavtalet.

Marknadens intresse av att bygga nya bostäder på avfolkningsorter utan stöd i EU-rättslig mening är mycket lågt med anledning

av de uthyrningssvårigheter som ofta finns i det befintliga beståndet i kombination med höga byggkostnader i förhållande till marknadsvärdet i uppfört skick. Orsaken till de låga marknadsvärdena är hyrorna och vakansrisken, dvs. det förväntade kassaflödet. En investerare vill ha säkra kassaflöden med låg risk, vilket inte är fallet i avfolkningsorter med vikande befolkningsunderlag och växande utbud på bostäder.²²

De låga vakanserna i Sbo:s fastigheter tyder på att behovet av de omvandlade bostäderna finns även på svaga bostadsmarknader och att betalningsförmågan till den hyresnivå som varit möjlig att hålla tack vare de förmånliga villkoren som Sbo erbjuder för sin finansiering och det kommunala bostadsföretagets blockförhyrningsavtal. En möjlig orsak till den låga vakansgraden kan vara att nybyggda eller nyrenoverade lägenheter är ovanliga på svaga bostadsmarknader. För det fall mer än enstaka fastigheter omvandlas skulle risken för vakanser sannolikt öka. Det finns ingen anledning att ifrågasätta de riskbedömningar som föranlett nedskrivningsbesluten avseende Sbo:s fastighetsinnehav, och ytterligare nedskrivningar av fastigheternas bokförda värden kan inte uteslutas då marknaden bedömer att risken på dessa marknader är hög.

11.4.2 Omfattas omvandlingsprojekten av EU:s statsstödsregler

I tidigare kapitel har vi konstaterat att även lokal bostadsuthyrningsverksamhet kan omfattas av EU:s statsstödsregler om åtgärder vidtas av staten eller en kommun som inte hade kunnat vidtas av en privat aktör. Som vi förklarat i kapitel 5 bör stöd till bostadsföretag – även på svaga bostadsmarknader – som utgångspunkt anses kunna påverka konkurrensen och samhandeln inom EU. Även investeringsbesluten i sig kan alltså betraktas som statligt stöd om de gynnar en verksamhet som utgör ett företag i EU-rättslig mening.

Såväl Sbo som de inblandade kommunerna och de kommunala bostadsföretagen förfogar över allmänna medel, och en överföring av allmänna medel kan utgöra stöd i EU-rättslig mening. Staten har i sin roll som ägare av Sbo varit delaktig i besluten om Sbo:s bolags-

²² Utlåtande från en fastighetsanalytiker tillika auktoriserad fastighetsvärderare. NAI Svefa, 2015-02-13.

ordning och arbetsordning som beskrivits ovan. Staten har även en representant i bolagets styrelse som godkänner varje omvandlingsbeslut som bolaget fattar. Sbo:s verksamhet kan därmed hänföras till beslut av det allmänna. Kommunens och det kommunala bostadsföretagets roll i dessa affärer beslutas av kommunala beslutande organ. Genom att avtalen med Sbo beslutas av kommunen och inte är en del av de kommunala bostadsföretagens löpande verksamhet kan även dessa avtal hänföras till beslut av det allmänna.

Reglerna om statligt stöd gäller endast stöd till företag. Det begreppet omfattar, som vi redogjort för i kapitel 5, alla enheter som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga status eller hur den finansieras. Det kan diskuteras om Sbo ska betraktas som ett företag i EU-rättslig mening. Att gå in i projekt där utgångspunkten är att förlora kapital är i sig snarare en myndighetsuppgift som påminner om stödgivning än en verksamhet som typiskt sett bedrivs på en marknad med köpare och säljare. Att lämna stöd är en verksamhet som per definition inte utförs på en marknad. Stödgivning är följaktligen att betrakta som en myndighetsuppgift. Inköp genom offentlig upphandling är inte någonting som i sig innebär att inköparen blir att betrakta som ett företag i EU-rättslig mening. Om Sbo:s verksamhet i övrigt anses överväga Sbo:s roll som stödutbetalare på ett sådant sätt att verksamheten som helhet ska betraktas som ett företag i EU-rättslig mening är svårbedömt.²³ De förhållandena att bolaget agerar på konkurrensetsatta marknader genom att köpa, omvandla och sälja fastigheter och att verksamheten ska bedrivas affärsmässigt inom ramen för sina målsättningar talar för att verksamheten är att anse som ekonomisk verksamhet och därmed som ett företag i EU-rättslig mening.²⁴ Vi anser därför att även Sbo kan motta statligt stöd i EU-rättslig mening.

År 2004 erhöll Sbo statligt stöd i EU-rättslig mening genom ett kapitaltillskott som gavs utan någon plan för att kapitalet skulle generera vinst till staten som ägare. Stödet till Sbo är ett s.k. befintligt stöd eftersom mer än tio år har gått sedan Sbo fick stödet.

De blockförhyrningsavtal som kommuner eller kommunala bostadsföretag ingår med Sbo ingås på lång tid, och avtalen täcker den

²³ Vi beskriver förutsättningarna för dessa överväganden i större detalj i avsnitt 5.4.3.1.

²⁴ Se vidare i avsnitt 4.4.3.1.

vakansrisk som finns beträffande de omvandlade fastigheterna under avtalens löptid. Avtalen innebär att det kommunala bostadsföretaget eller kommunen kommer att få förvalta en bostadsfastighet som bedöms attraktiv på orten. Eftersom blockförhyraren inte upphandlas och någon oberoende värdering av villkoren i blockförhyringsavtalen inte görs kan vi inte utesluta att det kan förekomma stöd till Sbo, kommunen eller till det kommunala bostadsföretaget genom avtalet om blockförhyrning. Möjligheten för kommunen eller för det kommunala bostadsföretaget att genom uthyrning av lägenheterna få en avkastning i nivå med risktagandet i de exempel vi tagit del av får anses låg. Vi utgår därför från att dessa avtal normalt gynnar Sbo som fastighetsägare i EU-rättslig mening.

Ytterligare stöd kan förekomma avseende enstaka projekt och även dessa behöver då beaktas. Exempelvis kan icke-marknadsmissiga beslut att skjuta till kapital för att skriva ned värdet på en fastighet som säljs av kommunens bostadsföretag utgöra stöd i EU-rättslig mening.

11.4.3 Samhällsekonomisk bedömning

Det primära behovet av bostäder på svaga bostadsmarknader avser i dag centralt belägna lägenheter som är tillgänglighetsanpassade för äldre. Sbo:s verksamhet bidrar till att tillgodose det behovet samtidigt som stödet till andra aktörer än Sbo begränsas. Sbo:s verksamhet kan även bidra till flyttkedjor, dvs. en rörlighet på bostadsmarknaden, som generellt förbättrar den lokala bostadsmarknadens funktionssätt.

Sbo:s verksamhet är avgränsad till svaga bostadsmarknader, dvs. marknader med låga fastighetspriser. Det innebär att marknadsvärdet för flerbostadshus på dessa marknader i de flesta fall understiger produktionskostnaderna såväl för nybyggnation som för befintliga fastigheter där omfattande nyinvesteringar (omvandlingsåtgärder) görs. Även osäkerheten om betalningsviljan och betalningsförmågan hos de äldre som är den primära målgruppen för de projekt vi låtit utvärdera kan påverka investeringsviljan hos privata aktörer eller kommunala bostadsverksamheter som drivs enligt affärsmässiga principer.

De omvandlade bostäderna har fördelats efter behov och andrahandshyresgästerna är från 55 år och äldre. Stödet avgränsas till svaga bostadsmarknader och omvandlingsåtgärderna anpassas till målgruppens behov. För gruppen äldre där samhället och då i synnerhet kommunen i enlighet med redogörelsen ovan²⁵ kan ha ett särskilt intresse av att trygga bostadsförsörjningen finns möjligheten för den enskilde att söka bostadstillägg vilket kan vara en förutsättning för att hyran i den omvandlade fastigheten ska kunna betalas av målgruppen.

De aktörer som undersökt Sbo:s verksamhet har funnit att investeringarna kan vara såväl kommunalekonomiskt som samhälls-ekonomiskt motiverade. Vi delar dessa bedömningar.

11.4.4 Konkurrenspåverkan

Verksamhetens påverkan på konkurrensen är svår att bedöma och olika perspektiv kan anläggas.

- Stödet kanaliseras via ett enda företag, Sbo.
- Enbart kommuner eller kommunala bostadsföretag samarbetar med Sbo vilket gör att konkurrensneutraliteten kan ifrågasättas.
- Slutligen har vi de konkreta effekterna på marknaden.

11.4.4.1 Stödets kanalisering

När det gäller Sbo:s roll kan vi konstatera att det hade varit möjligt att konkurrensutsätta Sbo:s roll men att staten valt att inte göra det. Eftersom det saknas marknadsmässiga förutsättningar för den typ av verksamhet som Sbo bedriver anser vi dock inte att Sbo:s roll tränger ut andra aktörer som hade tagit den rollen utan statligt stöd. Vi anser därför att detta inte bör betraktas som ett konkurrensproblem.

²⁵ Se under rubrik 11.4.1.

11.4.4.2 Konkurrensneutralitet

När det gäller konkurrensen mellan kommunala bostadsföretag och privata hyresbostadsföretag eller bostadsrättsföreningar konstaterar vi inledningsvis att kommunerna har en given roll som ansvariga för att planera för bostadsförsörjningen på orten. Eftersom kommuner enligt ovan kan ha samhälls- och kommunalekonomiska incitament att bidra till finansieringen skulle det vara mindre effektivt om kommunerna inte hade möjlighet att bidra finansiellt. Att konkurrensutsätta blockförhyrningsavtalet med den höga risk och de små möjligheter till vinster som villkoren i de aktuella avtalen medger skulle troligen inte leda till vare sig ökad konkurrens eller ökad samhällsekonomisk effektivitet eftersom privata aktörer inte skulle vara intresserade av att gynna Sbo. Förvaltningen av fastigheten skulle dock kunna brytas ur blockförhyrningsavtalen och konkurrensutsättas. Även på svaga bostadsmarknader finns det i vissa fall alternativa utförare även om det kommunala bostadsföretaget normalt är den aktör som har störst marknadsandel och därmed störst möjlighet att skapa olika stordriftsfördelar i hyresbostadsförvaltningen. Det skulle alltså vara möjligt att skapa ökad konkurrensneutralitet genom att konkurrensutsätta förvaltningen av fastigheten.

Skillnaden mellan hyran från de boende som det kommunala bostadsföretaget får genom andrahandsuthyrningen och den hyra som betalas till Sbo genom förstahandskontraktet är dock så liten att avtalet i regel innebär ett stöd till Sbo från bostadsföretaget. Någon egentlig fördel ges alltså inte till det kommunala bostadsföretaget under förutsättning att annan kompensation inte utgår från kommunen.

11.4.4.3 Effekterna på marknaden

Sbo:s lägenheter erbjuder tack vare stödet en högre boendekvalitet till en hyra som förvisso överstiger hyrorna på orten i det äldre beståndet av hyresfastigheter men som också är lägre än vad en privat aktör skulle ha behövt ta ut för att genomföra investeringen. Även om det görs bedömningar av att motsvarande investeringar inte skulle ha gjorts utan stöd kan det inte uteslutas att någon annan typ av bostadsinvestering trängs undan genom stödet. En annan

konkret effekt är flyttkedjorna som vi beskrivit ovan. Det kan inte uteslutas att vissa av de som flyttar in i Sbo:s lägenheter lämnar outhyrda lägenheter efter sig vilket leder till minskade intäkter för en privat eller kommunal fastighetsägare.

Om målet bättre fungerande bostadsmarknader nås kan de boende och möjligen även andra fastighetsägare tjäna på investeringarna genom att de skapar positiva förväntningar som ökar den lokala efterfrågan på bland annat bostäder. Det är dock fråga om mycket långsiktiga processer och sambandet mellan enstaka investeringsbeslut och en sådan utveckling kan vara svårt att visa.

Enskilda fastighetsägare kan alltså förväntas förlora vissa hyresintäkter till den nya fastigheten. Inflyttningen i de omvandlade lägenheterna innebär en utflyttning från andra fastigheter. Om en vikande efterfrågan på den svaga bostadsmarknaden i fråga medför att hyresvärden som fått en tom lägenhet inte kan hyra ut lägenheten förlorar hyresvärden intäkter. På samma sätt kan en osåld bostadsrätt medföra en kapitalförlust för bostadsrättsinnehavaren. Ett ökat utbud medför i första hand en minskad efterfrågan på det befintliga beståndet vilket kan sänka värdet av andra fastigheter på marknaden. Dessa förlorade värden måste ställas mot de samhälls-ekonomiska vinsterna med de investeringar som övervägs.

11.4.5 En anpassning till kraven i EU:s statsstödsregler

Under vissa förutsättningar kan stöd i EU-rättslig mening vara, eller efter ansökan till kommissionen förklaras vara, förenligt med EU:s statsstödsregler. Villkoren i en eventuell stödordning måste omfatta allt potentiellt stöd, dvs. såväl Sbo:s roll som kommunernas roll för att verksamheten ska kunna godkännas av kommissionen.

Vår bedömning av Sbo:s projekts företagsekonomiska förutsättningar är att stödet är nödvändigt för att de aktuella investeringarna ska kunna genomföras och att stödet utformats för att inte täcka mer än skillnaden mellan förväntade framtida intäkter och investeringskostnaderna. Stödet kan alltså bedömas ha incitamentseffekt och är inte större än nödvändigt.

Vi har övervägt tre alternativa tänkbara statsstödsrättsliga grunder för att stödet ska kunna förklaras förenligt med EU:s stats-

stödsregler som dock ställer olika typer av krav på anpassningar av den nuvarande verksamheten.

- Anmälan till kommissionen för ett beslut direkt mot artikel 107.3 c i EUF-fördraget.
- Tillämpning av artikel 56 i kommissionens allmänna gruppundantagsförordning.
- Tillämpning av statsstödsreglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

11.4.5.1 Att anmäla verksamheten för godkännande direkt mot artikel 107.3 c i EUF-fördraget

I avsnitt 5.7.2 har vi beskrivit några kommissionsbeslut där stöd på bostadsområdet godkännts. Nedan redogör vi för vissa likheter och skillnader mellan ett sådant godkänt stöd och Sbo:s verksamhet.

Stöd för att utveckla stadsmiljöer i vissa områden har i ett par kommissionsbeslut avseende s.k. Jessicaprogram godkännts direkt mot artikel 107.3 c i EUF-fördraget.²⁶ Nedan sammanfattar vi delar av ett sådant kommissionsbeslut (Jessicabeslutet) om åtgärder i nordvästra Storbritannien. Stödet som bedömdes syftade till att omvandla mark eller nedgångna, tomma eller underutnyttjade fastigheter till kommersiellt gångbara fastigheter. Projekten skulle anpassas utifrån behoven på den lokala marknaden. Stödet skulle täcka skillnaderna mellan projektkostnaderna och de förväntade intäkterna (marknadsvärdet). Verksamheten som mottog stöd finansierades både av allmänna medel och av privata medel. Strukturmedel betalades ut från en särskild organisation inom den Europeiska investeringsbanken (EIB). Stödet i form av investeringar och lån gavs av två organisationer (s.k. UDF:er). Den ena UDF:en var ett aktiebolag och den andra en annan brittisk bolagsform. Verksamheten i UDF:erna utformades i enlighet med vissa regionalpolitiska målsättningar och investeringsbeslut fattades av särskilda beslutsorgan (investment board). Verksamheterna utförde

²⁶ COM(2011) 4942 final, av den 13.07.2011, om SA.32835 (2011/N) – United Kingdom Northwest Urban Investment Fund (JESSICA) Se mer om kommissionens beslut i avsnitt 5.7.2.1.

inte den faktiska byggnationen och betraktades inte som företag i EU-rättslig mening eftersom de sågs som ett medel för offentlig finansiering. Arbetet med investeringsverksamheten utfördes av kontrakterade företag som hade fått uppgiften efter ett öppet anbudsförfarande. Dessa specialiserade fastighetsaktörer (UDF-managers) ansågs inte ha fått något stöd eftersom så många potentiella aktörer hade varit med och hade kunnat vara med och tävla om att utföra tjänsterna. Däremot ansågs andra aktörer kunna få stöd, bland annat de privata investerare som skulle bidra med finansiering till projekt som inte hade blivit av utan stöd och som investerade till villkor som var mer förmånliga än de som gällde för UDF:erna. Stödet hade inte utformats i enlighet med statsstödsreglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller andra riktlinjer som kommissionen antagit. Kommissionen gjorde därför ett s.k. avvägningstest för att bedöma stödets förenlighet med EUF-fördraget.²⁷

Kommissionen betraktade målet att stödja hållbar stadsutveckling som något som stärkte sammanhållningspolitiken som är ett mål av gemensamt intresse inom EU. De brittiska myndigheterna lämnade information som visade skillnaderna mellan de aktuella områden och andra stadsmiljöer. De områden där investeringsbeslut med statligt stöd skulle kunna göras karakteriserades av en svag ekonomisk bas, hög arbetslöshet och dålig fysisk miljö. Att stödet avsåg ett mål av gemensamt intresse säkerställdes också genom att EU:s strukturfondsregler skulle tillämpas.

En skillnad mellan verksamheten som godkändes genom beslutet och Sbo:s verksamhet är att Sbo äger hela fastigheten medan en UDF bara investerar i en verksamhet tillsammans med privata intressenter. De färdigutvecklade projekten såldes eller hyrdes ut på marknadsmässiga villkor. En annan skillnad är att Sbo har egen kompetens kring omvandlingsprocessen medan UDF:erna upphandlade s.k. UDF-managers för att säkerställa en professionell verksamhet. Den viktigaste skillnaden är dock kopplingen till det omfattande regelverket för utbetalningen av strukturfondsmedel som var en förutsättning för den verksamhet som kommissionen godkände.

²⁷ Se vidare i avsnitt 5.7.1 och 5.7.7.

11.4.5.2 Att tillämpa artikel 56 i kommissionens allmänna gruppundantag

Ett undantag från anmälningsskyldigheten beträffande åtgärder som utgör statligt stöd i EU-rättslig mening är kommissionens allmänna gruppundantagsförordning (förordningen).²⁸ I artikel 56 i förordningen föreskrivs att finansiering för byggande eller uppgradering av lokal infrastruktur som avser infrastruktur som på lokal nivå kan bidra till att förbättra företagsklimatet och den industriella basen är undantagen från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i EUF-fördraget om vissa villkor är uppfyllda. Utredningen har fört en dialog med kommissionen om innebörden av begreppet lokal infrastruktur i artikel 56 i kommissionens allmänna gruppundantag. Vi har dels fått ett skriftligt svar inom ramen för ett system för frågor och svar om tillämpningen av det allmänna gruppundantaget, dels har vi haft viss dialog med tjänstemän vid kommissionens konkurrensdirektorat. Enligt det skriftliga svar vi fått från kommissionen via näringsdepartementet kan lokal infrastruktur i gruppundantagets mening utgöras av bostadsfastigheter. Svaret är inte bindande för kommissionen eller nationella domstolar men det ger så god grund för tillämpningen av artikeln som är möjligt att få utan ett formellt beslut från kommissionen enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget. Frågan och svaret från kommissionen återges nedan.

In particular rural areas in Sweden market prices for housing facilities are significantly lower than the costs for producing housing facilities primarily due to urbanization trends. Since housing is the responsibility of local municipalities in Sweden an inquiry is presently looking into if there is a need for state aid in some Swedish municipalities (particularly in rural areas with decreasing population, a decreasing number of job opportunities and decreasing prices for the available housing). The shortage of modern rental housing is to a certain extent hampering the development of the local business climate in line with the object of aiding what in the general block exemption regulation (p. 75) is called local infrastructure (article 56). In this context we would like to know if the concept "local infrastructure" in the context of the general block exemption regulation could cover public funding of the construction of real estate for rental housing

²⁸ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, punkt 1–78. Se vidare i avsnitt 5.6.2.

purposes in rural areas of Sweden if the construction was tendered out in accordance with the public procurement rules and ownership of the housing facilities would be vested in the public housing corporation of the local municipality?

Answer: Yes. The GBER [General Block Exemption Regulation] exemption covers the owner of the housing complex. The construction would have to be tendered out in accordance with Art. 56.²⁹

Den verksamhet som Sbo bedriver kan därmed vara möjlig att förklara förenlig med EUF-fördraget genom en stödordning baserad på kommissionens allmänna gruppundantag om vissa förutsättningar är uppfyllda. Någon förhandsanmälan till kommissionen är då inte nödvändig. Beträffande de krav som ställs i förordningen gäller att det ska vara fråga om investeringsstöd och att den fastighet som stödet avser ska på lokal nivå bidra till att förbättra företagsklimatet och konsumenternas situation och till att modernisera och utveckla den industriella basen. Stödet får avse skillnaden mellan kostnaderna för investeringen i materiella och immateriella tillgångar och intäkterna som förväntas under investeringens livslängd, dvs. samtliga merkostnader. Bostäderna måste upplåtas på ett öppet, transparent och icke-diskriminerande sätt. Den hyra som tas ut eller försäljning av bostadsfastigheten ska motsvara marknadspriset. Stödordningen får inte heller omfatta stöd till ett företag som har ekonomiska svårigheter i statsstödsrättslig mening (se kapitel 5 och kapitel 10). Enligt kapitel I artikel 4.1 cc i förordningen får investeringsstöd för lokal infrastruktur inte överstiga 10 miljoner euro och de totala kostnaderna för samma infrastruktur får inte överstiga 20 miljoner euro. En stödordning enligt kommissionens gruppundantagsförordning måste anmälas till kommissionen inom 20 dagar från att den börjar tillämpas.

²⁹ Utdrag från skrivelse med frågan från utredningen och svaret från kommissionens tjänstemän. Svaret är daterat den 8 april 2015.

11.4.5.3 Att definiera verksamheten som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse

I avsnitt 5.5 och avsnitt 5.7.5 har vi beskrivit förutsättningarna för att utan eller med ett särskilt godkännande från kommissionen uppfylla EU-rättens krav på att visst stöd för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse är förenligt med EUF-fördraget.

För att en tjänst ska kunna definieras som en tjänst av allmänt ekonomisk intresse måste den kunna kopplas till behov hos hela eller delar av befolkningen. Den måste också skilja sig från vad marknaden kan förväntas tillhandahålla utan stöd i EU-rättslig mening. Bostadsuthyrning till privatpersoner är en tjänst. Sbo utför inte på egen hand en sådan tjänst men genom blockförhyrningsavtalen kan Sbo säkerställa att så sker. Blockförhyrningsavtalen innehåller krav på att lägenheterna fördelas efter behov när projektet avser omvandling av bostäder för äldre. Om fördelningen av lägenheterna görs utifrån behov som marknaden inte kan tillgodose bedömer vi att det finns förutsättningar att tillämpa statsstödsreglerna för tjänster av allmänt ekonomisk intresse. På svaga bostadsmarknader kan det finnas behov av tillgängliga hyresbostäder för äldre som marknaden inte tillhandahåller. Det finns följaktligen förutsättningar att definiera tillhandhållandet av bostäder för äldre som en sådan tjänst.

Tillhandahållandet måste vara obligatoriskt för den som ska få stödet. Verksamheten måste också avgränsas från annan verksamhet. Stödet för att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse får omfatta kostnaderna för att uppföra eller omvandla vissa fastigheter om kostnaderna kan kopplas till tillhandahållandet av bostäderna. Stödet får inte överstiga kostnaderna för att utföra tjänsten och en skälig vinst.

Enligt kommissionens förordning om stöd av mindre betydelse³⁰ är stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ett stöd av mindre betydelse som inte omfattas av statsstödsreglerna om ersättningen understiger 500 000 euro under en treårsperiod. Större stöd kan beviljas utan anmälan till kommissionen om villkoren i kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

³⁰ Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

är uppfyllda.³¹ Enligt beslutet får det årliga stödbeloppet inte överstiga 15 miljoner euro om stödet inte är inriktat på att lösa vissa uppräknade sociala behov. Enligt beslutet kan stöd för tjänster bestående av socialt subventionerade bostäder och tjänster för social integrering av sårbara grupper lämnas utan att denna beloppsgräns gäller. Vi bedömer att tillhandahållandet av tillgänglighetsanpassade bostäder för äldre som fördelas efter de äldres behov av sådana bostäder är en tjänst med en sådan social målsättning som möjliggör att stöd kan lämnas enligt kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utan någon beloppsgräns.

11.5 Förslag till stödordning för den framtida verksamheten

Vårt förslag: En stödordning för den verksamhet som Statens bostadsomvandling AB bedriver utformas i enlighet med kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

En viktig fråga är om de omvandlade fastigheterna i framtiden enbart ska kunna användas till boenden för äldre. Även om det största behovet på svaga bostadsmarknader i dag kan förväntas vara bostäder för äldre kan behoven förändras över tid och även variera mellan olika kommuner. Vare sig artikel 56 i det allmänna gruppundantaget eller kommissionens ovannämnda Jessicabeslut innehåller något krav på att stödet avgränsas till vissa grupper. Om fastighetens användning begränsas till målgruppen äldre blir värdet av fastigheten lägre genom att möjligheterna att anpassa användningen efter behovet på den lokala marknaden minskar. Såväl Sbo som många av de kommuner som uttalat sig om behovet av stöd för nybyggnation i de telefonintervjuer utredningen låtit genomföra påtalar vikten av att inte låsa byggnadernas användning för framtiden, både av effektivitetsskäl och i syfte att undvika att kategoriboenden skapas. Mångfald bland de boende i respektive fastig-

³¹ Kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse 2012/21/EU.

het uppfattas som en styrka av kommunpolitikerna. Vi anser att det finns skäl att säkerställa största möjliga flexibilitet för att bidra till ett bostadsutbud som möter efterfrågan på den lokala bostadsmarknaden. Samtidigt bör stödordningen utformas så att den med rimlig säkerhet kan antas vara förenlig med EU:s statsstödsregler eller efter anmälan kunna godtas av kommissionen.

11.5.1 Enligt vilka undantagsbestämmelser bör stödet utformas?

Stödet ska göra det möjligt att omvandla bostäder som det finns behov av även på svaga bostadsmarknader där hyror vid nybyggnation skulle bli så höga att lägenheterna inte efterfrågas av äldre som av samhällsekonomiska skäl bör kunna bo i lägenheter.

De tre statsstödsrättsliga alternativ som presenterats under föregående rubrik har olika för- och nackdelar som vi utvecklar nedan.

11.5.1.1 En anmälan direkt mot artikel 107.3 c i EUF-fördraget

Ett stöd som anmäls och godkänns direkt mot artikel 107.3 c i EUF-fördraget, såsom det stöd som godkändes i ovan refererade Jessicabeslut, har fördelen att det kan utformas utifrån de förhållanden som bedöms mest relevanta ur ett svenskt perspektiv. I det kommissionsbeslut som vi redogjort för beträffande detta alternativ var det möjligt att anpassa investeringarna till de lokala marknadernas förutsättningar utan att inrikta bostäderna mot särskilda grupper av boende. Samtidigt finns det stor osäkerhet kring hur kommissionen skulle bedöma en sådan anmälan. Det s.k. Jessicabeslutet är inte direkt jämförbart med Sbo:s verksamhet. Vi har vid kontakt med kommissionens tjänstemän fört upp frågan om möjligheten att godkänna en stödordning med hänvisning till bland annat ovannämnda Jessicabeslut. Vi fick dock ingen direkt återkoppling från kommissionens tjänstemän eftersom det är svårt att komprimerat beskriva och jämföra två så komplicerade verksamheter. Även om stödet som godkändes i Jessicabeslutet utformades för att täcka de olönsamma delarna av investeringar i bostadsfastigheter på ett sätt som liknar Sbo:s investeringsbeslut finns det så stora skillnader att det får anses oklart om detta kommissionsbeslut

kan ses som en indikation på att kommissionen skulle kunna godkänna Sbo:s verksamhet direkt mot EUF-fördraget.

11.5.1.2 En tillämpning av artikel 56 i det allmänna gruppundantaget

Det andra alternativet är att tillämpa det allmänna gruppundantaget, vilket enligt kommissionen är möjligt beträffande investeringar i bostadsfastigheter i vissa fall. Även denna rättsliga grund öppnar för att fastighetens användning inte behöver regleras särskilt. Frågan är dock i vilken utsträckning som bostäder för äldre kan anses bidra till sådana målsättningar som anges i artikel 56 i kommissionens gruppundantagsförordning, nämligen att bidra till att förbättra företagsklimatet och konsumenternas situation och till att modernisera och utveckla den industriella basen. Det finns kopplingar mellan ett konkurrenskraftigt företagsklimat och en fungerande bostadsmarknad. Målet att skapa flyttkedjor kan alltså teoretiskt sett passa in i artikel 56. Bestämmelsen är dock ny och vi känner inte till någon praxis om hur bestämmelsen ska tolkas. Även med den vida tolkning av begreppet lokal infrastruktur som kommissionen föreslår kvarstår en osäkerhet om vilken typ av bostadsfastigheter som lever upp till kraven i artikel 56. Det finns oklarheter beträffande behovet av att koppla bostadsinvesteringen till den industriella basen. Det är också oklart om blockförhyrningsavtalet kan betraktas som ett sådant investeringsstöd som artikel 56 avser. Utan ytterligare vägledning från kommissionen bedömer vi att det finns en stor rättslig osäkerhet beträffande hur en sådan stödordning skulle bedömas vid en rättslig prövning.

11.5.1.3 Stöd till en definierad tjänst av allmänt ekonomiskt intresse

Att tillhandahålla tillgänglighetsanpassade bostäder för äldre på svaga bostadsmarknader kan definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Även kostnaderna för att omvandla fastigheter för detta ändamål kan därför betraktas som nödvändiga kostnader för att kunna erbjuda en sådan tjänst. Ett sådant uppdrag

måste definieras och tilldelas innan stöd kan ges på ett sätt som är förenligt med EU:s statsstödsregler.

Statsstödsreglerna om stöd till företag som utför tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är flexibla, såtillvida att medlemsstaterna har en stor frihet i hur sådana tjänster definieras. Reglerna förutsätter dock att det går att säkerställa att stödet kommer enskilda till del. Bostäder för äldre som omvandlas av Sbo fördelas enligt en bilaga till blockförhyrningsavtalet till äldre efter behov. Det är inte fråga om någon biståndsbedömning men inte heller fråga om att bostäderna fördelas efter kötid i den vanliga bostadskön. En nackdel med en statsstödsrättslig lösning som baseras på reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är att det krävs att stödet i vart fall i huvudsak går till målgruppen genom motsvarande fördelning.

11.5.1.4 Val av EU-rättslig grund för stödgivningen

Vi har konstaterat att de största samhällsekonomiska vinsterna som kan påvisas avseende Sbo:s verksamhet avser möjligheten att skapa tillgänglighetsanpassade bostäder för en äldre befolkning. Även om det finns mervärden med ett mer flexibelt förhållningssätt kring målet med respektive omvandlingsprojekt är den rättsliga osäkerheten så stor med de två andra alternativen som vi har övervägt att vi väljer att föreslå att Sbo:s verksamhet inriktas på att omvandla outnyttjade fastigheter till boenden för äldre. Detta är också Sbo:s verksamhets huvudsakliga inriktning.

EU-rättsligt finns det inget som hindrar staten från att även låta Sbo finansiera tjänster av icke-ekonomisk karaktär såsom äldre boenden, skolor eller förskolebyggnader. En lista på sådan verksamhet bifogades kommissionens beslut om att godkänna stöd till de nederländska organisationer som ansvarar för sociala bostäder i Nederländerna.³²

Vi har dock uppfattat att syftet med Sbo:s verksamhet är att skapa effektivitet på bostadsmarknaden. Även om detta kan inkludera att fastigheter avvecklas och anpassas till en annan typ av verksamhet än bostadsverksamhet så uppfattar vi inte att det finns någon

³² Se vidare i avsnitt 5.7.5.1.

större efterfrågan på en sådan inriktning trots att ett av Sbo:s senaste projekt avsett omvandling av en fastighet till en förskolelokal.

Det är även möjlighet att öppna upp projekten så att fastigheterna även kan upplåtas till andra svaga grupper på bostadsmarknaden än äldre. Gruppen äldre har dock särskilda förutsättningar genom de bostadstillägg som möjliggör ett dyrare boende än vad som är möjligt för andra svaga grupper på bostadsmarknaden. Under vår utredning har den gemensamma nämnaren för de svaga bostadsmarknadernas behov av nya bostäder också varit tillgängliga bostäder för äldre. Trots att det EU-rättsligt går att utvidga verksamheten anser vi alltså att det finns skäl att inrikta hela Sbo:s verksamhet mot tillgänglighetsanpassade bostäder för äldre.

Sbo:s verksamhet och den verksamhet som bedrivs enligt blockförhyrningsavtalen ska därmed avgränsas så att stödet säkerställer tillgängliga bostäder för äldre enligt statsstödsreglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

11.5.2 Upphandlingsrättsliga överväganden

Sbo, kommunen och kommunens bostadsföretag bedriver allmännyttig verksamhet och är att betrakta som upphandlande enheter i upphandlingsrättslig mening. Omvandlingsåtgärderna upphandlas inom ramen för Sbo:s omvandlingsprojekt. Däremot sluts blockförhyrningsavtalen normalt direkt mellan kommunens bostadsföretag och Sbo.

I avsnitt 5.5.3.1 har vi redogjort för vissa upphandlingsrättsliga frågor som kan aktualiseras vid tilldelningen av kontrakt mellan olika upphandlande enheter. Där konstaterar vi också att det finnas vissa oklarheter avseende förutsättningarna för detta när det gäller avtal mellan kommunen och kommunala bostadsföretag. I vissa fall krävs upphandling även när ett avtal sluts mellan flera offentliga aktörer. Exempelvis om ett kontrakt ingås med en aktör som inte uppfyller det s.k. verksamhetskriteriet.

I nu aktuellt sammanhang kan även undantaget från upphandlingsreglerna avseende hyreskontrakt få betydelse för bedömningen av blockförhyrningsavtalet. Förvärv och hyra av fastighet är nämligen undantaget från upphandlingslagstiftningen.

Med hänsyn till att de upphandlingsrättsliga reglerna ska tillämpas såväl av Sbo som av respektive kommun och av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag stannar vi vid ett konstaterande av att det finns oklarheter beträffande upphandlingsreglernas tillämpning i dessa situationer men att upphandlingsreglerna ska följas av de inblandade aktörerna.

För det fall att ett upphandlingsförfarande leder till att en privat aktör anförtros uppdraget att tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse genom att förvalta fastigheten och fördela lägenheterna enligt villkoren kan kommunal medfinansiering av stödet ske i annan form än via blockförhyrningsavtalet.

11.5.3 Konsekvenser av valet av rättslig grund för stödgivningen

Verksamheten avgränsas till att i huvudsak tillhandahålla tillgängliga bostäder för äldre under villkor som inte är möjliga att erhålla för de äldre utan stöd i EU-rättslig mening. Äldres behov beaktas i kommunens bostadsförsörjningsriktlinjer och äldres betalningsförmåga beaktas vid investeringsbeslutet när andelen stöd beslutas.

När det gäller enskilda fastigheters användning anser vi dock inte att denna inriktning mot bostäder för äldre hyresgäster bör gå längre än nödvändigt. Det finns inga EU-rättsliga skäl för att helt förhindra en blandning av olika grupper bland hyresgästerna. Vi anser dock att fastigheterna i första hand ska fördelas till äldre vilket säkerställs genom blockförhyrningsavtalens nuvarande utformning under den tid dessa avtal gäller. Kommissionen har godkänt en ordning där 10 procent av bostäderna upplåts till mer inkomststarka grupper med motiveringen att det kunde minska segregationen. 10 procent ska enligt vår mening inte betraktas som någon absolut gräns utan ses som en indikation på att det finns utrymme för olika lösningar.

För att undvika att starkare grupper på bostadsmarknaden blir de huvudsakliga hyresgästerna och att den EU-rättsliga grunden för stödet därmed faller föreslår vi kommunerna i andra hand ska fördela lägenheterna till andra hushåll än äldre men då efter behov. Om inte heller sådana hushåll kan efterfråga lägenheterna bör de kunna upplåtas via bostadskön och fördelas enligt de principer som gäller där. Sammanfattningsvis föreslår vi att blockförhyrningsavtalen ska innehålla krav på att bostäderna i huvudsak upplåts till

äldre men att bostäderna även kan upplåtas till andra svaga grupper eller i sista hand efter kötid.

Efter att uppdraget avgränsats enligt ovan kräver EU-rätten att uppdraget anförtros Sbo och blockförhyraren på ett för utföraren eller utförarna bindande sätt samt att inget företag får mer stöd än vad som krävs för att tjänsten, dvs. upplåtelsen av tillgängliga bostäder till en för äldre överkomlig hyra, ska kunna tillhandahållas.

11.5.3.1 Anförtroendet

Anförtroendet av uppdraget att utföra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse sker genom två olika bindande handlingar. Sbo:s ägardirektiv bör anpassas så att Sbo:s uppdrag begränsas till uppdraget. I ägardirektiven kan det anges exempelvis att Sbo genom investeringar i underutnyttjade fastigheter på svaga bostadsmarknader ska möjliggöra att kommunen kan säkerställa bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse för äldre i form av tillgängliga moderna lägenheter till överkomlig hyra. Därefter ska respektive blockförhyrningsavtal säkerställa att de omvandlade fastigheterna enligt ovan kommer äldre eller andra svaga grupper på bostadsmarknaden till del.

11.5.3.2 Säkerställandet av att ingen överkompenseras

Inom ramen för Sbo:s koncept som vi beskriv ovan anpassas andelen stöd vid investeringstillfället efter förväntade framtida intäkter och förväntade kostnader för omvandlingen. Genom hyresförhandlingssystemet finns det begränsningar när det gäller hyreshöjningar. Dessa förhållanden förhindrar att någon av de inblandade parterna överkompenseras. Sbo:s verksamhet avgränsas till att genom investeringar i bostadsfastigheter på svaga bostadsmarknader och samarbetsavtal med kommunerna (blockförhyrningsavtal) tillhandahålla bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse för äldre på svaga bostadsmarknader.

Efter att fastigheten har omvandlats kvarstår ett blockförhyrningsavtal mellan Sbo och kommunen eller det kommunala bostadsföretaget. Avtalet består om inte annat avtalas även efter att fastigheten överlåtits till en ny ägare.

Frågan är hur lång tid som fastigheten ska vara begränsad till det allmännyttiga uppdrag som vi avgränsat.

Ersättningen enligt blockförhyrningsavtalet och omfattningen av Sbo:s investeringsstöd bestäms vid respektive investeringsstillfälle. Stödet är alltså kopplat till fastighetens förväntade framtida kassaflöde, dvs. marknadsvärdet. Av de underlag vi tagit del av beträffande förutsättningarna för enskilda omvandlingsprojekt framgår att fastigheternas förväntade marknadsvärde efter att blockförhyrningsavtalet löpt ut är mycket lågt. Normalt bör uppdragstiden och stödet därmed kunna kopplas till tiden för blockförhyrningsavtalet. En sådan koppling gör det möjligt att efter att blockförhyrningsavtalet löpt ut sälja fastigheten till högstbjudande utan andra villkor än vid en vanlig överlåtelse av ett flerbostadshus.

Om hyrorna går upp eller kostnaderna går ner mer än förväntat kan det hävdas att såväl blockförhyraren (genom högre intäkter från andrahandshyror) som fastighetsägaren Sbo (genom ett högre förväntat kassaflöde efter blockförhyrningsavtalets löptid och därmed högre marknadsvärde) får mer kompensation än vad som krävs. I kommissionens rambestämmelser³³ finns mer utförliga regler för hur godtagbar ersättning kan beräknas. Rambestämmelserna har strängare karaktär än de bestämmelser som gäller vid tillämpningen av kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Sådan ersättning som är godtagbar enligt rambestämmelserna uppfyller därför sannolikt kraven i kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som ställer mindre långtgående krav på exempelvis effektivitet. I kommissionens vägledning³⁴ om tillämpningen av rambestämmelserna sägs följande om hur ersättningen kan beräknas enligt rambestämmelserna.

Om de faktiska kostnaderna är lägre än de förväntade, kan ersättningen överstiga de faktiska kostnaderna vilket ökar företagets vinst. Ersättningen bör dock aldrig överstiga de förväntade kostnaderna (plus rimlig vinst).³⁵

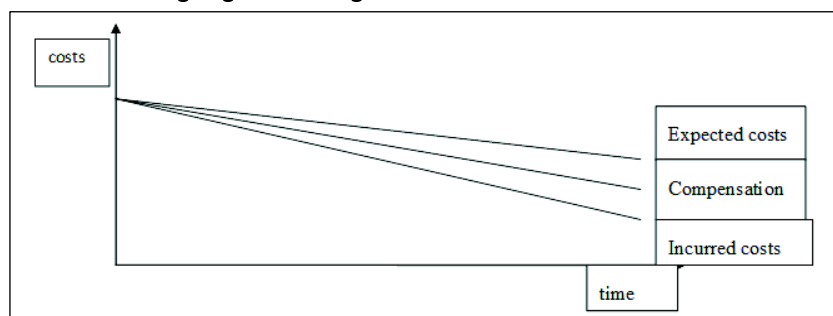
³³ Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster, EUT nr C 8, 11.01.2012 s. 15–22.

³⁴ SWD(2013) 53 final 2 av den 29 april 2013, Vägledning om hur Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt sociala tjänster av allmänt intresse (kommissionens vägledning om SGEI).

³⁵ Kommissionens vägledning om SGEI, s. 83.

Uttalandet illustreras med följande figur som visar att kompensation kan godtas även om de verkliga kostnaderna blivit lägre så länge som kompensationen understiger de kostnader som kunde förväntas vid tilldelningsbeslutet.

Figur 11.2 EU-rättsligt tillåten kompensation när förväntade kostnader visat sig högre än verkliga kostnader



Kommissionens vägledning

Så länge som någon överkompensation inte kan förväntas utifrån den blockhyra som beslutas när blockförhyrningsavtalet ingås bör dock stödet trots detta vara förenligt med statsstödsreglerna om ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Inom ramen för Sbo:s verksamhet kan det följaktligen säkerställas att utföraren inte överkompenseras genom att en oberoende värderingsman värderar den framtida fastigheten vid investeringstillfället.

Efter att blockförhyrningsavtalet har löpt ut kan kommunen och Sbo välja att antingen förlänga uppdraget att tillhandahålla en bostadstjänst av allmänt ekonomiskt intresse för äldre på svaga bostadsmarknader eller så kan Sbo sälja fastigheten genom ett öppet auktionsförfarande. För det fall endast ett anbud ges bör ersättningen även vara i nivå med den ersättning som en oberoende fastighetsvärderare bedömer att fastigheten har vid försäljningstillfället.³⁶ Om ett sådant förfarande tillämpas säkerställs det att stödet inte överförs till någon annan marknadsaktör.

³⁶ Dvs. försäljningen ska uppfylla kraven på ett villkorslöst anbuds förfarande eller en oberoende expertvärdering i enlighet med kommissionens meddelande om försäljning av mark- och fastigheter. Se vidare i avsnitt 5.4.2.1 under rubriken om marknadsmässighet vid försäljning av mark och fastigheter.

Sbo:s intäkter från försäljningen kan bara användas för nya investeringar till motsvarande tjänster eller återbetalas till staten. Det finns därmed inte någon risk för otillåten överkompensation inom ramen för stödordningen.

11.5.4 Förvaltare av stödordningen

Vårt förslag: Statens bostadsomvandling AB svarar för statens insatser inom ramen för stödordningen.

Förslaget bygger på att en statlig aktör tillsammans med de aktuella kommunerna säkerställer den nödvändiga kompetensen för att göra goda affärsmässiga överväganden inom ramen för stödordningen och samtidigt säkerställer att stödordningens villkor uppfylls. Vi bedömer att det är angeläget att en samlad kompetens kring affärsbedömningar, upphandling och marknadsanalyser behålls i en central funktion för att säkerställa att svåra bedömningar blir välavvägda och att det finns incitament att skapa värden, såväl för ägaren staten som vill maximera nyttan med sitt investerade kapital, som för den lokala bostadsmarknaden där stödet ska gå till den typ av bostäder som efterfrågas långsiktigt, som för kommunen som kan realisera andra samhällsekonomiska vinster.

Sbo bedriver en uppskattad verksamhet³⁷ och har valt projekt som såvitt vi kunnat bedöma utvecklats väl i förhållande till marknadernas förutsättningar. Verksamheten förefaller ha skapat samhällsekonomiska mervärden.

Vi bedömer även att det är en fördel att en aktör utan andra intressen på den lokala bostadsmarknaden än det aktuella projektet bidrar i bedömningarna. Därigenom säkerställs att inga intressekonflikter uppstår mellan rollen att skapa en välfungerande bostadsmarknad och rollen som ägare av en konkurrensutsatt verksamhet. Genom Sbo:s medverkan säkerställs slutligen att erfarenheter från ett projekt kan användas i liknande projekt.

³⁷ Enligt Sbo:s kundundersökning (riktad till alla som deltagit i projekt 2004–2012) skulle alla respondenter rekommendera Sbo:s utvecklingsprocess åt andra kommuner och 86 procent ger ett positivt betyg till helhetsintrycket. Även Riskrevisionen har genom sin enkät kunnat konstatera att kommunerna är nöjda med Sbo:s verksamhet.

Ett statligt bolag kan inte styras på samma sätt som en myndighet, men bolagsformen har andra fördelar som myndighetsformen inte har. Värdet av ett affärsmässigt förhållningssätt som kan anpassas utifrån affärsmässiga överväganden och en flexibilitet avseende bedömningen av vilka insatser som är ändamålsenliga överväger enligt vår mening de nackdelar som följer av att verksamheten bedrivs i bolagsform.

Med hänsyn till övervägandena ovan anser vi att Sbo bör svara för statens insatser inom ramen för stödordningen.

11.5.4.1 Sbo:s finansiella förutsättningar

Vår bedömning: Statens bostadsomvandling AB behöver inte tillföras nytt kapital.

Sbo har förklarat att de finansiella tillgångarna med nuvarande investeringstakt är förbrukade inom 5–7 år. Med hänsyn till att fastighetstillgångarna i Sbo:s balansräkning avspeglar de bedömda marknadsvärdena kommer det dock ändå att finnas ett betydande eget kapital i verksamheten som kan omsättas i nya investeringar i takt med att fastigheterna säljs. Vårt förslag innebär att Sbo:s omsättning av fastighetstillgångar kan förväntas öka jämfört med i dag. Vi bedömer dock att Sbo inte behöver tillföras nytt kapital i nuläget. Anledningen till detta är de gynnsamma marknadsförhållandena med det låga ränteläget som håller nere de marknadsmässiga kostnaderna och därmed minskar den stödandel och det nedskrivningsbehov som Sbo finansierar.

En stödordning är normalt tidsbegränsad. Genom att Sbo medverkar genom sin upparbetade kompetens och finansiellt är Sbo:s verksamhet inte kopplad till enskilda fastigheters förväntade marknadsvärden eller enskilda marknaders utveckling. Vi bedömer därför att uppdraget till Sbo inte behöver begränsas i tiden. Genom att uppdraget ska hänvisa till kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse respektive kommissionens förordning om stöd av mindre betydelse för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och dessa rättsakter är tidsbegränsade krävs att även uppdraget till Sbo följs upp med tiden.

Sbo:s verksamhet utesluter inte att liknande stödformer övervägs av enskilda kommuner utan statlig medverkan. Med en statlig aktör blir det möjligt att säkerställa att det finns alternativ även i de fall en enskild kommun saknar den nödvändiga kompetensen eller resurserna som krävs för att medverka till ett utbud som möter det lokala behovet av bostäder för äldre när marknaden inte kan tillgodose detsamma. Verksamheten kan även tjäna som en referensram för kommuner som vill genomföra liknande projekt och på egen hand tillämpa EU:s statsstödsregler om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

11.5.5 Nio steg för fastighetsomvandling inom ramen för stödordningen

Nedanstående punkter innehåller de moment som vi föreslår att stödordningen innehåller. Respektive punkt utvecklas under respektive rubrik nedan.

1. Ett bostadsbehov som inte tillgodoses identifieras (exempelvis i kommunens bostadsförsörjningsriktlinjer) och kommunen kontaktar Sbo.
2. Marknaden bedöms vara en svag bostadsmarknad.
3. Det bedöms finnas förutsättningar att genomföra en bostadsinvestering i enlighet med stödordningens villkor.
4. Det konstateras att det inte finns affärsmässiga möjligheter för vare sig privata bostadsfastighetsbolag eller för kommunens bostadsföretag att tillgodose det aktuella bostadsbehovet utan stöd.³⁸
5. En affärsplan upprättas utifrån förutsättningarna.
6. Avtal sluts med fastighetens ägare om att förvärva fastigheten till marknadspris enligt en oberoende värdering.
7. Blockförhyrningsavtal eller ett avtal om kommunal medfinansiering sluts mellan kommunen och Sbo. Om annat avtal om finansiering sluts med kommunen sluts blockförhyrningsavtal

³⁸ Investeringskostnaden överstiger nuvärdet av fastighetens förväntade kassaflöden.

mellan Sbo och den förvaltare av fastigheten som kommunen eller Sbo har utsett.

8. Omvandlingsåtgärderna upphandlas och genomförs.
9. Fastigheten säljs på den öppna marknaden när blockförhyrningsavtalet har löpt ut eller när marknaden kan bedömas vara i bättre balans.

11.5.5.1 Ett bostadsbehov som inte tillgodoses

Kommunen bedömer att det finns en efterfrågan på bostäder – som utbudet på den regionala bostadsmarknaden inte möter – som motsvarar vad som krävs för att de hyror omvandlingen enligt Sbo:s koncept leder till ska kunna tas ut. Bedömningen svarar mot kommunens bostadsförsörjningsriktlinjer.³⁹ Det saknas tillgängliga bostäder för äldre och de som skulle behöva lägenheterna kan inte betala de hyror som skulle krävas för att bygga dem utan stöd. Kommunen bedömer därför att det behövs ett stöd för att lägenheterna ska kunna uppföras till en hyra som möter äldres efterfrågan på orten.

Bostadsförsörjningsriktlinjerna kan omfatta ett samråd med såväl de boende som de privata fastighetsägarna på orten och länsstyrelsen som har att bevaka bostadsmarknadens regionala dimension. Innan beslut om investeringar enligt stödordningen görs bör ett sådant samråd ha genomförts. Om motsvarande projekt planeras eller genomförs utan stöd från stat eller kommun får en bostadsomvandling enligt stödordningen inte genomföras. Inom ramen för bostadsmarknadsenkäten svarar kommunerna löpande på frågan vilka projekt som planeras. Det krävs alltså inga nya mer omfattande åtgärder än att kommunerna beaktar eventuella bygglovsansökningar eller andra önskemål som kommunerna mottar från privata aktörer i sin roll som samhällsplanerare.

Sbo:s nuvarande bolagsordning medger inte köp från annan än kommunen eller ett kommunalt bostadsbolag. Det innebär en begränsning i vilka fastigheter som kan förvärvas. Genom att syftet med stödet kopplas till bostadsbehov och inte knyts direkt till

³⁹ Se vidare i avsnitt 3.3.1.

kommunen kan vi inte se någon anledning till att inte även en privatägd fastighet ska kunna omvandlas om den fastigheten bedöms ändamålsenlig. Om Sbo även tillåts förvärva fastigheter från privata aktörer kan kanske i vissa fall ännu mer ändamålsenliga omvandlingsprojekt genomföras. Vi föreslår alltså att bolagsordningen ändras så att såväl offentlig- som privatägda fastigheter kan förvärfvas för att säkerställa den framtida bostadsförsörjningen för äldre i en kommun.

11.5.5.2 En svag bostadsmarknad

Sbo ska bedöma om marknaden är en sådan svag bostadsmarknad som kan komma i fråga för statligt stöd. Om marknaden inte tidigare varit föremål för stöd riktat till svaga bostadsmarknader ska Sbo samråda med Boverket innan beslut om investeringar tas för att säkerställa att marknaden bör betraktas som en svag bostadsmarknad.

Skälet till att det bör införas ett krav på att Sbo ska samråda med Boverket är att Sbo är en liten organisation och till skillnad från Boverket saknar resurser för egna marknadsanalyser. Därför finns det skäl att bolaget i dessa frågor får bistånd av Boverkets organisation och marknadskunskap. Boverket har att göra motsvarande överväganden inom ramen för de stödordningar som vi föreslagit i kapitel 10. Som vi ser det innebär samrådet med Boverket inget ingrepp i bolagets beslutsfattande utan enbart en avgränsning av var Sbo ska bedriva sin verksamhet som för övrigt gäller redan i dag.

11.5.5.3 Affärsplan

En lämplig fastighet identifieras av kommunen eller av Sbo. Vem som äger fastigheten saknar betydelse. Sbo:s köp ska dock ske till marknadsmässigt pris i enlighet med en oberoende värderingsmans utlåtande om fastigheten inte upphandlats. Projektet ska därefter utformas utifrån den efterfrågan som bedöms finnas när det gäller bostäder för äldre. Det ska även göras en bedömning av hur denna efterfrågan förväntas utvecklas på längre sikt.

I praktiken blir det fråga om en bedömning av att lägenheterna inte kommer att stå tomma.

En affärsplan upprättas gemensamt av Sbo och kommunen. Affärsplanen ska innehålla i vart fall följande uppgifter:

- En bedömning av kostnaderna för omvandlingen.
- Den tänkta hyresnivån som bedöms möjlig att ta ut av hyresgästerna efter förhandling med hyresgästföreningen.
- Vakansrisken med hänsyn till marknadens utveckling.
- Det pris som bedöms möjligt att få vid en försäljning av fastigheten efter omvandlingen.
- En överenskommelse om hur risken med investeringen och därmed stödet ska fördelas mellan Sbo och kommunen där Sbo:s risk avser kostnaderna för omvandlingen och kommunens risk avser blockförhyrningsavtalet.

Affärsplanen ska baseras på en prognos för marknadens utveckling mot bakgrund av befolkningsutvecklingen och förväntad demografisk utveckling på den aktuella bostadsmarknaden.

Fastighetsägaren och den lokala hyresgästföreningen får förhandla om en hyra som täcker en så stor del av de budgeterade kostnaderna och risken som möjligt. Något skäl till att reglera hyran för dessa bostäder utöver vad som följer av dagens hyresättningsregler finns inte. Eftersom hyran på dessa fastigheter påverkas av stödet läggs den inte till grund vid en bruksvärdesprövning då den inte blir att anse som rättvisande.⁴⁰

Kommunens stöd ges i form av ett blockförhyrningsavtal som är förmånligt för Sbo i förhållande till vad marknaden skulle betala för hyra för de aktuella lägenheterna med hänsyn till vakansrisk och övriga omständigheter. Om en annan blockförhyrare än kommunens egen bostadsverksamhet utses får kommunens stöd ges i annan form. Blockförhyrningsavtalet gäller för en längre tidsperiod medan Sbo betalar de budgeterade kostnaderna för omvandlingen. I likhet med vad som gäller enligt Sbo:s nuvarande koncept för omvandling bör den aktör som upphandlar ombyggnationen stå risken för eventuella ökade kostnader under upphandlingsprocessen och genomförandet, vilket normalt är kommunen. Hur andelen stöd

⁴⁰ Se vidare i avsnitt 3.5.1.2.

fördelas mellan Sbo och kommunen avgörs genom förhandlingar mellan parterna.

11.5.5.4 Blockförhyrningsavtalet

Blockförhyrningsavtalet⁴¹ är ett sätt för kommunen att säkerställa de samhällsekonomiska värdena utan att vare sig begränsa fastighetens potentiella användning efter att blockförhyrningsavtalet har löpt ut eller tillföra det kapital som krävs för att behålla ägandet av fastigheten. Blockförhyrningsavtalet är en viktig del av det marknadskompletterande stöd som möjliggör projektet. Långa blockförhyrningsavtal på svaga bostadsmarknader innebär att kommunen tar på sig en betydande vakansrisk som privata marknadsaktörer normalt inte är beredda att ta. Som vi ovan konstaterat är även blockförhyrningsavtalet typiskt sett en del av det stöd som möjliggör tillhandahållandet av de aktuella bostäderna.

Eftersom blockförhyrningsavtalet är ett avtal mellan två offentliga aktörer är det inte ur ett statsstödsrättsligt perspektiv nödvändigt att reglera hur stor del av risken som ska tas av Sbo respektive av kommunen. I den mån avtalet kan betraktas som ett hyresavtal faller det utanför upphandlingslagstiftningens upphandlingskrav. Det kan också i vissa fall omfattas av de undantag från samarbete mellan olika offentliga aktörer som gäller på upphandlingsområdet, se ovan.

I de fall avtalet ingås med ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag som ska agera enligt affärsmässiga principer krävs någon form av styrning från kommunen. Allbolagens krav på att de kommunala bostadsaktiebolagen ska drivas enligt affärsmässiga principer hindrar inte att stöd som är förenligt med EU:s statsstödsregler ges. Om det saknas upparbetade vinstmedel i det kommunala bostadsföretaget kan det bli nödvändigt för kommunen att kompensera bolaget för underskottet som avtalet medför för att bolaget inte ska få ekonomiska problem.⁴²

⁴¹ Mer om avtalsformen i kapitel 9.5.1.3.

⁴² Enligt 5 § 1 punkten lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag får värdeöverföring över takbeloppet i lagen göras om överskottet används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.

För det fall förvaltningen av fastigheten och därmed uppdraget att utföra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och fördela lägenheterna efter ovan angivna principer efter ett upphandlingsförfarande tilldelas en privat aktör kan kommunens stöd till projektet ges i annan form.

11.5.5.5 Oberoende värdering

För att stödet ska komma de boende tillgodo och för att konkurrensen gentemot andra lokala fastighetsägare inte ska snedvridas mer än nödvändigt genom de hyror som stödet möjliggör ska det säkerställas att stödet inte blir större än nödvändigt. För att göra det krävs att stödets storlek är känd. För att synliggöra vilken del av affären som kan betraktas som ett stöd krävs väldokumenterade kalkyler, öppna anbudsförfaranden och i avsaknad av öppna anbudsförfaranden krävs värderingsutlåtanden från oberoende värderingsmän. Genom att synliggöra vilken del av transaktionen som EU-rättsligt är att betrakta som stöd blir det möjligt att säkerställa att stödet inte är större än vad som bedömts nödvändigt för att tillhandahålla den aktuella bostadstjänsten till äldre på svaga bostadsmarknader.

Sbo ska därför låta en oberoende värderingsman värdera fastigheten innan köpet. Ytterligare en värdering ska därefter göras utifrån affärsplanen. Stödbeloppet motsvarar skillnaden mellan å ena sidan förvävspriset för den outnyttjade fastigheten och investeringskostnaden å andra sidan fastighetens marknadsvärde efter omvandlingen. Sbo och kommunen ska därefter svara för kostnaderna och risken för investeringen.

Den skillnad som finns mellan en investering enligt stödordningen och de villkor som en privat aktör hade krävt utan stöd bedöms alltså vid investeringstillfället. Genom den bedömningen avgränsas stödet till att täcka de nödvändiga kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten.

Blockförhyrningsavtalet får inte kompensera blockförhyraren för mer än driftskostnaderna och en skälig vinst. Nuvarande avtal lägger vakansrisken som kan vara hög på blockförhyraren. Om mellanskillnaden mellan förväntad hyra och verklig hyra inte blir så stor att värdet av vakansrisken såsom den bedömdes vid invester-

ingstillfället överskrids kan det inte bli fråga om överkompensation i statsstödsrättslig mening. Om Sbo får ett överskott vid försäljningen av fastigheten får detta enbart användas till att finansiera andra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller återbetalas till staten.

För att det ska kunna säkerställas att stödet vid investeringsstillfället inte kompenserar för mer än kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten och en skälig vinst krävs det alltså att värderingen görs redan vid investeringstillfället. Trots att den svenska redovisningslagstiftningen inte innehåller några krav på att marknadsvärderingen ska göras av en oberoende värderingsman använder sig Sbo av oberoende värderingar för sin redovisning. Ett krav på oberoende värdering innebär inte några tillkommande kostnader eftersom samma värderingsunderlag som används vid investeringsstillfället, med beaktande av eventuella förändrade omständigheter, även kan läggas till grund för värderingen vid redovisningen.

De överväganden som görs måste dokumenteras och finnas tillgängliga hos bolaget respektive hos kommunen. Det finns inte några EU-rättsliga krav på att värderingarna även tillhandahålls till tredje man.

11.5.5.6 Stödandel

Kommissionens statsstödsregler medger stöd för kostnaderna som är nödvändiga för att utföra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Vi föreslår att Sbo:s nuvarande modell för de affärsmässiga övervägandena bibehålls och att statens ovan redovisade finansiella mål med verksamheten kvarstår oförändrade.

Stödet ska kunna kumuleras med andra statliga eller kommunala åtgärder som utgör stöd i EU-rättslig mening men blockförhyraren kan bli återbetalningsskyldig om sådan kumulation leder till en överkompensation vilket får övervakas av Sbo.

11.5.5.7 Upphandling och genomförande av omvandlingen

Ur ett EU-rättsligt perspektiv krävs det att stödet inte är större än nödvändigt för något företag som inte omfattas av målet med stöd-givningen. Ett sätt att göra detta är att den aktör som bygger om

fastigheten utses enligt ett öppet förfarande enligt objektiva transparenta och icke-diskriminerande kriteriet.⁴³ Detta garanterar att alla entreprenörer som kan lämna anbud på att utföra omvandlingsarbetena har möjlighet.

Alla åtgärder för att uppföra eller tillgänglighetsanpassa bostäderna ska följaktligen upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling.

Upphandlingen kan utföras av Sbo, kommunen, eller av det kommunala bostadsföretaget. Sbo ska bistå kommunen eller bostadsföretaget under upphandlingsförfarandet

11.5.5.8 Försäljningsfasen

Efter att blockförhyrningsavtalet har löpt ut ska Sbo sälja fastigheten på den öppna marknaden. I dag använder Sbo fastighetsmäklare för affärerna och vi ser inga hinder mot att hantera försäljningen på samma sätt inom ramen för stödordningen. Det finns inga hinder mot att kommunen eller kommunens bostadsföretag deltar i budgivning. Om enbart ett anbud på fastigheten ges bör budet bara accepteras om det ligger inom ett intervall för vad som kan vara ett marknadsmässigt pris som på förhand har fastställts av en oberoende värderingsman.⁴⁴

Många av fastigheterna som förvärvats av Sbo ägs fortfarande av Sbo. Syftet med det fortsatta ägandet är att ge marknaderna tid att utvecklas och att möjliggöra goda affärer. Ägandet kan även garantera att verksamheten inte överläts på villkor som gynnar någon viss lokal aktör. Ur ett kommunalekonomiskt perspektiv och för den lokala bostadsmarknaden saknar dock Sbo:s fortsatta ägande betydelse. En tidsgräns för Sbo:s ägande skulle kunna övervägas för att säkerställa att Sbo:s verksamhet inriktas mot omvandlingsåtgärder vilket säkerställer att kapital frigörs för sådana omvandlingsåtgärder. En sådan tidsgräns minskar också risken för att Sbo kan komma att betraktas som en marknadsaktör bland andra på fastighetsmarknaden. Det finns inte något EU-rättsligt krav på att fastigheten överläts inom viss tid för det fall verksamheten av-

⁴³ Se vidare om relationen mellan upphandlingsreglerna och statligt stöd i avsnitt 5.5.3.1.

⁴⁴ Se vidare om kommissionens meddelande om försäljning av mark- och fastigheter i avsnitt 5.4.2.1.

gränsas till omvandling av bostäder för äldre. Vi föreslår därför inte någon sådan tidsgräns. I stället föreslår vi att tiden bestäms i förhållande till bostadsbehoven och fastighetens förväntade marknadsvärde i samband med varje investeringsbeslut.

11.6 Skillnaderna i förhållande till Sbo:s nuvarande verksamhet

Den största förändringen som vi föreslår är att verksamheten avgränsas till att i huvudsak säkerställa bostäder för äldre. Verksamheten ska även rapporteras till kommissionen i enlighet med kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Utöver den utökade regleringen är det främst bedömningarna som är kopplade till kommunernas medverkan i stödgivningen och möjligheten att även omvandla privatägda fastigheter som är nya inslag.

Vi föreslår inte närmare hur statens styrning av Sbo:s verksamhet ska utformas inom ramen för stödordningen men det krävs att det är fråga om ett bindande uppdrag till bolaget. En arbetsordning är sannolikt inte att betrakta som bindande eftersom den kan ändras av bolagets styrelse. Förutsättningarna för verksamheten bör därför kopplas till bolagets bolagsordning eller andra för bolaget bindande ägardirektiv som även bör innehålla en hänvisning till kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

12 Kreditgarantier för egnahem på landsbygden

12.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi lämna förslag som underlättar ny- och ombyggnad av egnahemsboende på gles- och landsbygd.

Vi ska undersöka möjligheten att ytterligare utveckla de befintliga kreditgarantier som administreras av Boverket, så att gles- och landsbygdsboende underlättas. Vi ska även analysera hur villkor och informationsspridning bör utformas så att ett förändrat system ska kunna få genomslag.

I direktiven redovisas bakgrunden till uppdraget enligt följande. Den som köper ett befintligt småhus på landsbygden har ofta låga boendekostnader, men det kan vara svårt att få nödvändiga lån för upprustning av hus till modern standard. Skillnaden mellan marknadspriser och produktionspriser medför att det endast i undantagsfall är möjligt att bygga nya egnahem i gles- och landsbygd. På sikt kan konsekvenserna bli bostadsbrist och därmed i förlängningen även ett tillväxt- och utvecklingsproblem. Möjligheterna att få statliga kreditgarantier för byggande i gles- och landsbygd förbättrades 2012. Det finns dock anledning att undersöka i vilken utsträckning förutsättningarna för gles- och landsbygdsboende ytterligare kan förbättras. Särskilt bör beaktas möjligheterna för unga människor, liksom för potentiella inflyttare från andra delar av landet eller från andra länder, att få en bostad i dessa kommuner.

12.2 Tillväxtanalys granskning

Tillväxtanalys har granskat förutsättningarna för banklån för bostadsbyggande på landsbygden och funnit att striktare regler kring

långivning slår hårdast mot landsbygden där marknadsvärdena på fastigheterna är låga. Bostadslånet (hypotekslånet) blir lägre, räntorna blir högre, den egna insatsen måste vara större och amorteringstakten högre.¹ Tillväxtanalys konstaterade att det inte var problem med bankmarknaden som orsakade detta och noterade att det är upp till den enskilde bostadsköparen att öka sin egeninsats eller tillföra andra säkerheter om denne vill bygga nytt i områden där bostäder har lågt marknadsvärde. Tillväxtanalys konstaterade att det kan finnas andra politiska skäl för att förbättra förutsättningarna för bostadsbyggande på landsbygden.²

12.3 Ordningen med statliga kreditgarantier för egnahem

Enligt 1 § förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. (kreditgarantiförordningen) får Boverket lämna statlig garanti (kreditgaranti) till kreditinstitut för lån för ny- eller ombyggnad av egnahem. Sedan våra direktiv beslutades har förordningen om statliga kreditgarantier för bostadsbyggande ändrats så att statliga kreditgarantier utöver för nybyggnation även kan ges för ombyggnad av egnahem.³

Enligt 12–16 §§ i förordningen (2011:211) om utlåning och garantier ska garantiavgift tas ut som motsvarar statens förväntade förlust. Med statens förväntade förlust för en garanti avses den förlust som kan förväntas uppstå med beaktande av sannolikheten för att garantigäldenären inte kan fullgöra sina förpliktelser enligt lånevillkoren. Om det krävs till följd av bestämmelserna om statligt stöd i EUF-fördraget, får avgiften sättas högre.

Boverket har ingått ramavtal med de flesta svenska banker som möjliggör avtal om statliga kreditgarantier för såväl flerbostadshus, som för egnahem. Boverket tillhandhåller information om kreditgarantier på sin webbplats. Boverket ger även ut ett nyhetsbrev med information om kreditgarantier. Boverket ordnar under våren och

¹ Tillväxtanalys 2012:05, Rural housing. Se vidare om analysen och slutsatserna i rapporten i avsnitt 4.7.1.

² Tillväxtanalys 2012:05, Rural housing, s. 277f.

³ Se vidare i avsnitt 3.7.2.

hösten 2015 en serie möten för diskussion om hur statliga kreditgarantier kan bidra till ökat bostadsbyggande.

12.4 Vår bedömning

Vår bedömning: Det finns inte skäl att utvidga tillämpningsområdet eller ändra villkoren för statliga kreditgarantier för egnahem på landsbygden eller sprida mer information än vad Boverket gör om statliga kreditgarantier för att underlätta byggande av egnahem på landsbygden.

Statliga kreditgarantier till banker avseende lån till privatpersoner på landsbygden som ska bygga en villa (egnahem) har bara lämnats vid några få tillfällen sedan möjligheten infördes 2004.

Enligt 12 § konsumentkreditlagen (2010:1846) ska en näringsidkare innan en kredit beviljas pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet. Kreditprövningen ska grundas på tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomiska förhållanden. Krediten får beviljas endast om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra sitt åtagande. Vi har träffat företrädare för bankföreningen och några av affärsbankerna och talat om kreditgarantier till privatpersoner. Bankföreningen och de deltagande bankföreträdarna menade att statliga kreditgarantier till privatpersoner i princip inte kan påverka bankernas utlåning för bostadsbyggande eftersom konsumentkreditlagen inte medger utlåning till personer som bedöms sakna återbetalningsförmåga. Kreditgarantier som enbart avlastar bankens risktagande möjliggör alltså inte sådan långivning.⁴

En statlig kreditgaranti avlastar bankens risk men inte konsumentens risk. Avgiften för statliga kreditgarantier kan dock förändras så att konsumenterna får större incitament att ta lån för ny- och ombyggnation av egnahem. Om Boverket sänker den avgift banken ska betala för garantin minskar bankens löpande kostnader för lånet. Det kan i sin tur leda till en lägre ränta på banklånet för låntagaren.

⁴ Möte med Bankföreningen den 6 mars 2014.

Kreditgarantier kan dock inte ändra att en konsument som bygger ett hus på en marknad med låg efterfrågan, vilket avspeglas i låga marknadsvärden, riskerar att förlora en stor del av sin investering vid en eventuell försäljning. En konsument som inte har andra tillgångar eller andra säkerheter kommer därför inte att kunna återbetala sin skuld till banken genom att sälja fastigheten. Statliga kreditgarantier till förmån för bankerna skapar inte sådan återbetalningsförmåga som måste finnas för att banklån ska kunna beviljas till konsumenter.

De konsumenter som har återbetalningsförmåga kan redan i dag på olika sätt få lån som möjliggör ny- eller ombyggnation av egnahem. En statlig garanti kan möjligen sänka kostnaden för lånen i någon utsträckning, men resultatet av det är svårt att bedöma eftersom möjligheten inte tillämpats i praktiken.

Många svaga bostadsmarknader kännetecknas av ett stort utbud av egnahem och en låg efterfrågan. Detta resulterar i låga priser och därmed låga marknadsvärden på egnahem. Orsaken är normalt utflyttning från kommunen eller en åldrande befolkning som flyttar till mer centralt belägna tillgänglighetsanpassade lägenheter. På dessa marknader går det ofta att köpa befintliga villor till lågt pris. Många kommuner anser att de förhållandevis billiga villorna i kommunen utövar ett konkurrenstryck på marknaden för flerbostadshus som upplåts med hyresrätt vilket försämrar förutsättningarna för exempelvis produktion eller uthyrning av hyresrätter.

Systemet med kreditgarantier täcker ny- och ombyggnad av egnahem. Att utöka de typer av åtgärder som kreditgarantierna skulle kunna avse skulle innebära att kreditgarantier även skulle kunna ges för sådana åtgärder som även omfattas av den skattereduktion som finns när det gäller kostnader för underhåll och reparation av bostadsfastigheter (s.k. ROT-avdrag).

Om villkoren för kreditgarantierna i stället ändras så att de blir mer förmånliga blir det som vi förklarat ovan fråga om att bankens avgift för garantin sänks.

Vare sig ett utvidgat tillämpningsområde (garantier för lån för underhålls- och reparationsåtgärder) eller en lägre avgift till banken för garantin skulle dock ge fler konsumenter möjlighet att få lån för att bygga eller genomföra ombyggnad av egnahem på landsbygden. De konsumenter som skulle kunna få de mer förmånliga lånen har redan betalningsförmåga för att få de lånen i dag.

Det alternativ som kvarstår om det offentliga vill möjliggöra för privatpersoner att bygga egnahem på landsbygden trots att de bedöms sakna återbetalningsförmåga är att staten eller en kommun övertar risken för bostadsbyggandet från hushållet genom ett utvidgat offentligt åtagande. Det finns internationella exempel på sådana lösningar, exempelvis i Norge och Finland, som Tillväxtanalys redogjorde för i ovannämnda rapport⁵.

Som vi redovisat i kapitel 3 och kapitel 9 har kommunerna rättsliga förutsättningar att stödja enskilda hushåll om det finns ett allmänt intresse av sådant bostadsbyggande av egnahem som inte har marknadsmässiga förutsättningar. Vi har dock inte uppfattat att det finns någon politisk efterfrågan på den typen av lösningar och har därför inte utrett de finansiella förutsättningarna för sådana marknadskompletterande lösningar inom ramen för vårt uppdrag.

Sammanfattningsvis har vi inte funnit anledning att föreslå ytterligare åtgärder utöver dem som redan genomförts under 2014. Vi anser att de informationsinsatser som Boverket beslutat om är ändamålsenliga och att de inte behöver kompletteras med ytterligare åtgärder riktade mot privatpersoners upplåning för ny- eller ombyggnation av bostäder på landsbygden.

⁵ Tillväxtanalys 2012:05, Rural housing.

13 Konsekvenser

13.1 Inledning

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska vi redovisa vissa kostnadsberäkningar och lämna vissa konsekvensbeskrivningar.

I vårt uppdrag ingår att utreda om kommunerna har EU-rättsliga förutsättningar att bedriva en marknadskompletterande bostadspolitik. Vi har i första hand bedömt förutsättningarna för kommuner med svaga bostadsmarknader. Vi har även undersökt vissa frågeställningar som aktualiseras för grupper som har svårare att etablera sig på bostadsmarknaden eller som har särskilda behov. Frågeställningarna som vi har hanterat har främst rört förhållandet mellan kommunal bostadspolitik och EU:s statsstödsregler.

Vi har föreslagit att en ordning för kommunalt stöd för undsättning och omstrukturering av kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader anmäls till kommissionen för godkännande. Staten ska genom Boverket kunna bidra till en kommuns kostnader för stödet. Staten ska också genom Boverket kunna bidra till kommunala stöd till bostadsföretag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Vi har också föreslagit att Boverket ska kunna bistå kommunerna när de överväger att lämna stöd till bostadsföretag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse genom att Boverket yttrar sig över planernas förenlighet med EU:s regelverk på området. Vidare har vi föreslagit att den verksamhet som Statens Bostadsomvandling AB bedriver regleras så att den blir förenlig med EU:s regelverk om stöd till företag som utför tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Detta innebär främst att verksamheten ska begränsas till omvandling av fastigheter genom tillgänglighetsanpassning för äldre. Slutligen har vi ställt oss bakom

Utredningen om en ny kommunallags förslag på att det inrättas en vägledningsfunktion för statsstödsfrågor.¹

13.2 Alternativa lösningar

Det kommunala stödet till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse lämnas i enlighet med ett beslut eller en förordning som kommissionen har antagit. Vad som då ankommer på kommunen att bedöma är om villkoren i dessa rättsakter är uppfyllda och om de aktuella bostadstjänsterna kan anses som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Vi har övervägt om det, för att underlätta för kommunerna, är möjligt att i författning definiera vad som är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse eller ställa upp regler för den bedömningen. Det är emellertid inte möjligt att på ett generellt plan avgöra vilka åtgärder som kan genomföras utan stöd och i vilka fall stöd krävs eftersom detta kräver en analys av affärsrisken och möjligheterna till framtida intäkter i varje enskilt fall. Det är inte heller möjligt att identifiera alla typer av bostadsbehov och marknadsförhållanden som kan bli aktuella att tillämpa statsstödsreglerna på, inte ens om en avgränsning görs till kommuner med svaga bostadsmarknader. Vi har därför stannat vid att ge Boverket rollen att efter ansökan från en kommun bedöma de kommunala åtgärdernas förenlighet med EU:s statsstödsregler och därigenom bistå kommunerna med denna bedömning.

För kommuner med starkare bostadsmarknader föreslår vi ingen statlig ordning för stödgivningen. Vi föreslår dock att kommunerna ska kunna få vägledning om statsstödsreglernas tillämpning av den nya upphandlingsmyndigheten. I betänkandet lämnar vi också vägledning om hur kommunerna kan göra för att öka den rättsliga säkerheten om de väljer att tillämpa EU:s statsstödsregler.

13.3 Konsekvenser för myndigheter

Vi föreslår förändringar av en av Boverkets förordningar. Förändringarna syftar till att göra det stöd som Boverket lämnar förenligt

¹ Se SOU 2015:24, En kommunallag för framtiden, del B avsnitt 19.6.2.

med EU:s statsstödsregler. Vi föreslår ingen ytterligare finansiering men vi föreslår vissa förändringar. Möjligheterna att få omstruktureringsstöd kommer att minska bl.a. eftersom bara företag som har ekonomiska svårigheter i EU-rättslig mening kan ges sådant stöd. Genom förslaget om en kompletterande stödordning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utökar vi dock Boverkets möjligheter att lämna stöd till andra åtgärder som kan behövas för bostadsförsörjningen. Det är troligt att det statliga stödet som i huvudsak har finansierat rivning av bostäder kommer att användas för att modernisera och tillgänglighetsanpassa hyresbostadslägenheter på svaga bostadsmarknader. Vi bedömer att det mot denna bakgrund är troligt att en större andel av Boverkets anslag om 100 miljoner kronor kan komma att tas i anspråk än vad som skett på senare år. Vi bedömer dock att verksamheten kan finansieras utan utökade anslag.

13.4 Konsekvenser för kommuner

Vi föreslår inga ändrade regler för kommunerna. Däremot föreslår vi vissa förändringar av Boverkets och Statens bostadsomvandling AB:s verksamhet som berör kommunerna. Dessa förändringar skapar ökad rättslig säkerhet avseende sådant stöd som redan lämnas till kommuner. Även om vi tydliggör syftet med stödet och avgränsar det till vissa kommuner bedömer vi att dessa avgränsningar huvudsakligen återspeglar Boverkets och Statens Bostadsomvandling AB:s nuvarande tillämpning. Vi bedömer därför att våra förslag inte innebär förändrade ekonomiska eller rättsliga förutsättningar för kommuner.

13.5 Konsekvenser för företag och enskilda

Vi föreslår att Statens Bostadsomvandling AB:s uppdrag tydliggörs och att verksamheten anpassas för att uppfylla EU:s statsstödsreglers krav. Den ökade administrativa bördan för Statens Bostadsomvandling AB som följer av våra förslag är enligt våra överväganden i kapitel 11 nödvändiga för att uppfylla EU:s statsstödsreglers krav.

Vi bedömer att förslagen underlättar tillämpningen av EU:s statsstödsregler för kommuner, Boverket och för Statens Bostadsomvandling AB. Förslagen säkerställer därmed att otillåtna stöd inte lämnas och att stöd utformas på ett sätt som snedvrider konkurrensen så lite som möjligt. Vi bedömer att våra förslag inte förändrar förutsättningarna för privata bostadsföretag.

När det gäller allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och kommunala verksamhetsstiftelser som bedriver bostadsverksamhet lämnar vi vägledning om tolkningen av affärsmässiga principer och EU:s statsstödsregler. Våra överväganden och förslag ska bidra genom att klargöra förutsättningarna men syftar inte till några förändringar av förutsättningarna för dessa verksamheter.

Även bostadsrättsföreningar och privatpersoner som kan vara hyresgäster, villaägare eller skattebetalare kan påverkas av stöd till företag på bostadsmarknaden. Våra förslag är utformade för att i så stor utsträckning som möjligt behandla olika upplåtelseformer på ett konkurrensneutralt sätt. Vi föreslår inte heller några utvidgade möjligheter till statligt eller kommunalt stöd i EU-rättslig mening. Vi anser därför inte att våra förslag kommer att påverka bostadsrättsföreningar eller privatpersoner.

13.6 Konsekvenser för avfolkningsorter

Enligt kommittéförordningen ska vi även redogöra för våra förslags konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

Våra förslag innebär att statliga medel riktas till svaga bostadsmarknader. Även om det inte är fråga om någon stor ändring i förhållande till hur Boverket och Statens Bostadsomvandling AB bedrivit sin verksamhet är förslagen ändå ett uttryck för att staten ska ta ansvar för de finansiella och rättsliga förutsättningarna för ett godtagbart bostadsutbud på svaga bostadsmarknader. Eftersom en fungerande bostadsförsörjning är viktig för sysselsättning och offentlig service kan våra förslag ge kommunerna förutsättningar att främja en sådan utveckling.

13.7 Övriga konsekvenser

Vi bedömer inte att våra förslag kommer att få någon betydelse för de integrationspolitiska målen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet eller för jämställdheten mellan kvinnor och män.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till förordning om statligt stöd till vissa kommunala åtaganden för boendet på svaga bostadsmarknader m.m.

Vi föreslår att en ny förordning om statligt stöd till vissa kommunala åtaganden för boendet på svaga bostadsmarknader m.m. ersätter förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet.

Förordningens innehåll

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om

– stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt från en kommun med en svag bostadsmarknad för undsättning eller omstrukturering av kommunala bostadsföretag med ekonomiska svårigheter i enlighet med en stödordning som godkänts av Europeiska kommissionen,

– statligt stöd till kommuner med en svag bostadsmarknad för undsättning eller omstrukturering av kommunala bostadsföretag med ekonomiska svårigheter,

– statligt stöd till kommuner med en svag bostadsmarknad för stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt till företag som tillhandahåller bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse, och

– yttrande från Boverket avseende planer hos en kommun med en svag bostadsmarknad på att lämna stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt till företag som tillhandahåller bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

I förordningen finns bestämmelser om dels stöd i EU-rättslig mening från kommuner till bostadsföretag, dels statligt stöd till kommuner för att minska bördorna för kommunerna av de förstnämnda stöden. Det finns också en bestämmelse om yttrande från Boverket avseende kommuners planer på att lämna stöd i vissa situationer.

Det stöd i EU-rättslig mening som förordningen är tillämplig på är dels stöd från kommuner för undsättning eller omstrukturering av kommunala bostadsföretag, dels stöd från kommuner till bostadsföretag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Stödet för undsättning eller omstrukturering av kommunala bostadsföretag lämnas i enlighet med en stödordning som anmälts till och godkänts av kommissionen och där villkoren för stödet är fastställda. I denna förordning finns några ytterligare villkor för det stödet, i 22 §.

Förordningen innehåller inga villkor för kommuners stöd till bostadsföretag för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utan dessa lämnas enligt de rättsakter som anges i 2 §. Beträffande sådant stöd från kommuner finns emellertid en bestämmelse i 21 § om möjlighet att få ett yttrande från Boverket. En bostadstjänst av allmänt ekonomiskt intresse är en marknadskompletterande bostadstjänst som säkerställer ett bostadsbehov för alla eller vissa kommunmedborgare enligt objektiva kriterier. Vad som avses med en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse har behandlats i avsnitt 10.15.3 och avsnitt 5.5.4 samt 5.6.1.

I förordningen används begreppet stöd för stöd i den mening som avses artikel 107.1 i EUF-fördraget. Förordningen är alltså inte tillämplig på exempelvis ägartillskott från en kommun till ett kommunalt bostadsaktiebolag som är affärsmässigt motiverat.

Med statligt stöd enligt förordningen avses statliga bidrag eller garantier till en kommun för att den i sin tur ska kunna lämna sådant stöd som nyss beskrivits till bostadsföretag. Det statliga stödet hanteras av Boverket. Merparten av bestämmelserna i förordningen avser detta statliga stöd till kommuner.

En förutsättning för att det statliga stödet till en kommun ska ges är att det stöd från kommunen som det statliga stödet ska finansiera uppfyller kraven i den omstruktureringsstöddordning som kommissionen har godkänt eller i de rättsakter som anges i 2 §.

Definitioner

2 §

Med stöd till företag som tillhandahåller bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse avses stöd för en bostadstjänst som kommunen definierar som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och som uppfyller kraven i Europeiska kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller i Europeiska kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse¹

Dessa rättsakter beskrivs i avsnitt 5.5.4 och 5.6.1. EU:s statsstödsregler förutsätter att den som får stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget för att utföra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse har en skyldighet att utföra tjänsten och att villkoren för detta har bestämts innan tjänsten utförs. Av bestämmelsen framgår att det är kommunen som ska definiera en tjänst för vilken stöd ska lämnas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. En bostadstjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan, med beaktande av upphandlingsreglerna, anförtros såväl kommunala som privata utförare. Även en bostadsverksamhet som bedrivs av en kommunal nämnd kan anförtros att tillhandahålla bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse och motta stöd för sådan verksamhet enligt denna förordning under förutsättning att verksamheten definieras och avgränsas på ett sätt som säkerställer förenligheten med EU:s statsstödsregler.

¹ EUT L 114, 26.4.2012, s. 8 (Celex 32012R0360).

3 §

Med svag bostadsmarknad avses en marknad där efterfrågan på bostäder påverkas påtagligt av en varaktigt vikande arbetsmarknad, en varaktigt minskande befolkning eller låga inkomster hos kommuninvånarna.

Vid bedömningen av om en kommun har en svag bostadsmarknad ska Boverket utgå från den befolkningsutveckling som skett i kommunen under senare år och den förväntade befolkningsutvecklingen, befolkningens inkomstförhållanden, och därmed befolkningens åldersstruktur och förväntade åldersstruktur, samt arbetsmarknadsregionens utveckling såväl när det gäller pendlingsmönster som antalet tillgängliga arbetsplatser i regionen.

Stöd för undsättning och omstrukturering

4 §

Stöd för undsättning eller omstrukturering av bostadsföretag med ekonomiska svårigheter kan lämnas till allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och kommunala verksamhetsstiftelser som i sin verksamhet på svaga bostadsmarknader huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt.

Stöd för undsättning eller omstrukturering kan lämnas till allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och kommunala verksamhetsstiftelser men inte till bostadsverksamhet som bedrivs av en kommun genom en kommunal nämnd. Med en verksamhet i ekonomiska svårigheter avses en verksamhet som utan stöd skulle vara på obestånd eller behöva ansöka om likvidation.

Villkoren för att lämna stöd kommer att framgå av en stödordning som anmälts till och godkänts av kommissionen. Den stödordningen kommer att avse endast mindre företag.

Vad som avses med sådana företag har vi behandlat i avsnitt 10.14.2. Vi bedömer att samtliga kommunala bostadsföretag på de bostadsmarknader som anses som svaga i detta betänkande var mindre företag 2012.

Statligt stöd avseende bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse

5 §

Statligt stöd för stöd till företag som tillhandahåller bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse får inte avse nybyggnation.

Möjligheten att få statligt stöd enligt förordningen är inte tillämplig på stöd för nybyggnation. Statligt stöd får alltså inte lämnas enligt denna förordning för att avlasta kommuner från bördor av stöd till bostadsföretag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse om det krävs nybyggnation för tjänsterna.

Omfattning och inriktning på statligt stöd

6 §

Statligt stöd ges i mån av tillgång på medel.

Boverket ger stöd i förhållande till tillgången på statliga medel. Om tillräckliga medel saknas ska Boverket prioritera mellan olika ansökningar utifrån de bostadsbehov som stödet ska bidra till att tillgodose.

7 §

Statligt stöd får ges som bidrag eller statliga kreditgarantier för att minska en kommuns bördor för dess åtaganden för boendet.

Statligt stöd till kommuner kan ges som bidrag och kreditgarantier. Valet av form för det statliga stödet bör anpassas utifrån vad som är mest ändamålsenligt i det enskilda fallet.

8 §

Statligt stöd får ges endast om Boverket vid en samlad bedömning av kommunens ekonomi finner att kommunen inte kan bära kostnaden själv och att andra åtgärder inte är tillräckliga.

Bestämmelsen motsvarar 8 § i förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet. Bestämmelsen innebär att Boverket bedömer hur stor andel av kommunens samlade intäkter och avgifter som kan användas för det ändamål som stödet avser. Det statliga stödet ska därefter täcka de kostnader för stödet som kommunens ekonomi inte kan bära. Det statliga stödet förutsätter även att alternativa åtgärder ska ha uttömts innan statligt stöd lämnas.

9 §

Statligt stöd ska utformas på ett sådant sätt att statens långsiktiga kostnader hålls så låga som möjligt.

Bestämmelsen motsvarar 4 § i förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet.

Förfarandet i stödärenden

10 §

Ansökan om statligt stöd görs hos Boverket.

Bestämmelsen motsvarar 5 § i förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet.

11 §

En ansökan om statligt stöd för undsättning eller omstrukturering ska innehålla följande:

- 1. Kommunens bostadsförsörjningsriktlinjer eller motsvarande handling där det framgår vilka bostadsförsörjningsbehov som finns i kommunen och vilka behov som förväntas inom 5 år samt vilket bostadsutbud som finns i kommunen.*

- 2. Underlag som visar att bostadsföretaget är ett företag i ekonomiska svårigheter.*

3. En redogörelse för de finansiella förutsättningarna för kommunen och bostadsföretaget.

4. En redogörelse för de sociala bostadsförsörjningsproblem som uppstår om kommunens bostadsföretag avvecklas.

5. Övriga uppgifter som behövs för att uppfylla kraven i kommissionens beslut om att godkänna stödordningen och för att Boverket ska kunna bedöma kommunernas behov av statligt stöd.

Om omstruktureringen förutsätter att det kommunala bostadsföretaget får stöd för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse ska ansökan även innehålla det underlag som anges i 12 §.

För att Boverket ska kunna bedöma om kommunens bostadsverksamhet är ett företag i svårigheter i EU-rättslig mening krävs att uppgifter om verksamhetens ekonomiska situation bifogas ansökan. Det kan finnas anledning för en kommun att inleda kontakter med Boverket redan innan ett kommunalt bostadsföretag kan anses befinnas sig i ekonomiska svårigheter i EU-rättslig mening. Bestämmelsen utesluter inte att en ansökan föregås av mer formlösa kontakter för att underlätta tillämpningen.

Eftersom planeringen av bostadsförsörjningen i första hand är ett kommunalt ansvar ska staten inte finansiera stödet om inte kommunen saknar finansiella förutsättningar att göra det på egen hand. Det krävs därför även uppgifter om kommunens finansiella situation.

Kommunen ska även redovisa sin bedömning av bostadsmarknadens funktionssätt med respektive utan stöd samt förklara vilka negativa sociala konsekvenser som uppstår utan stöd. Med sociala konsekvenser kan avses osäkerhet om den framtida driften av ett bostadsutbud som svarar mot äldres eller ungdomars behov eller andra svaga grupper på bostadsmarknaden som har ett behov av tillgängliga lägenheter till överkomlig hyra.

Efter ansökan utformar Boverket, kommunen och det kommunala bostadsföretaget gemensamt en omstruktureringsplan som uppfyller kraven i den godkända stödordning som är en förutsättning för förordningen.

Eftersom särskilda regler gäller när undsättnings- eller omstrukturingsstöd beviljas till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan Boverket även behöva pröva om företaget som ska motta stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget

är ett sådant företag som mottar stöd som är förenligt med EU:s regler om stöd till företag som utför tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Vid bedömningen av förutsättningarna för en omstruktureringsplan kan Boverket och kommunen också beakta förväntat stöd i form av ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Företag som ansöker om undsättnings- eller omstruktureringsstöd kan därför även behöva lämna uppgifter enligt 12 §.

12 §

En ansökan om statligt stöd för stöd till företag som tillhandahåller bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska innehålla följande:

1. Kommunens bostadsförsörjningsriktlinjer eller motsvarande handling där det framgår vilka bostadsförsörjningsbehov som finns i kommunen, vilka behov som förväntas inom 5 år och vilket bostadsutbud som finns i kommunen.

2. En definition av bostadstjänsten av allmänt ekonomiskt intresse.

3. En beskrivning av hur utföraren av bostadstjänsten av allmänt ekonomiskt intresse ska utses.

4. En beskrivning av hur stödets storlek ska beräknas.

5. En redogörelse för de finansiella förutsättningarna för kommunen och bostadsföretaget.

6. Resultatet av ett samrådsförfarande med berörda lokala och regionala intressenter om innehållet i denna tjänst.

7. Övriga uppgifter av betydelse för Boverkets bedömning.

En kommun som beslutat att ge stöd i EU-rättslig mening för att finansiera en viss tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan ansöka om statlig finansiering av hela eller delar av kostnaderna för stödet. Genom Boverkets granskning av ansökan bidrar Boverket även till rättslig säkerhet genom att bistå kommunen när det gäller att uppfylla de EU-rättsliga kraven i kommissionens beslut eller förordning om stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

En ansökan kan avse antingen statligt stöd enligt en stödordning för omstruktureringsstöd som kommissionen har godkänt eller statligt stöd för att finansiera en bostadstjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Både Boverket och den ansökande kommunen är skyldiga att tillämpa EU:s statsstödsregler när stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget ges. Boverket får inte betala ut statliga medel till en kommun om verket inte kan bedöma att de EU-rättsliga förutsättningarna för stödet är uppfyllda. För att göra detta krävs att Boverket kan bedöma förutsättningarna på den lokala bostadsmarknaden, stödets påverkan på bostadsutbudet och att ersättningen inte riskerar att bli större än nödvändigt. Det är dock kommunen som beslutar om och har ansvaret för åtgärderna och därmed även för att på ett korrekt sätt definiera en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Boverket kan bistå med råd och vägledning men kan inte ersätta kommunens bedömning med sin egen. Om den ansökande kommunen bedömer att stödet är förenligt med EU:s statsstödsregler och Boverket inte delar den bedömningen föreligger det inga rättsliga hinder för kommunen att agera på egen hand inom ramen för EU:s statsstödsregler. Boverket kan dock inte finansiera en tjänst utan att ha bedömt att de EU-rättsliga förutsättningarna är uppfyllda.

Ett EU-rättsligt godtagbart stöd för en bostadstjänst av allmänt ekonomiskt intresse måste avse en definierad bostadstjänst som inte skulle utföras alls, till för låg kvalitet, eller till för högt pris utan stöd. Stödet ska även uppfylla kraven i kommissionens beslut eller förordning om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

13 §

Boverket beslutar om statligt stöd och utfärdar kreditgarantier enligt 7 §. Beslut om stöd ska förenas med villkor.

Bestämmelsen motsvarar 7 § i förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet.

14 §

Statligt stöd för undsättning eller omstrukturering får ges endast om statens, kommunens och bostadsföretagets åtaganden i samband med omstruktureringen reglerats i ett avtal mellan parterna. Statligt stöd i

annat fall får ges endast om statens och kommunens åtaganden reglerats i ett avtal mellan parterna.

Avtalet sluts för statens del av Boverket. Avtalet ska, om ärendet är av principiell betydelse eller i övrigt av större vikt, underställas regeringen för godkännande.

Civilrättsliga förhållanden och förpliktelser för en kommun kan inte regleras i en förordning. En förutsättning för att skapa de civilrättsliga och kommunalrättsliga skyldigheter som EU-rätten kräver är att villkoren för stödet regleras i avtal. Tillämpningen av förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet har förutsatt att villkoren för omstruktureringen görs bindande genom ett avtal. Den hanteringen uppfyller såväl de EU-rättsliga kraven på ett omstruktureringsavtal enligt omstruktureringsriktlinjerna som de EU-rättsliga kraven på bindande åtaganden i kommissionens regelverk om stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (beslut 2012/21/EU och förordning (EU) nr 360/2012).

Underlag och redovisning

15 §

Kommunen ska på begäran av Boverket lämna det underlag som behövs för Sveriges åtaganden enligt Europeiska unionens statsstödsregler.

Bestämmelsen ska underlätta den administrativa hanteringen genom att ge Boverket en samordnande roll i förhållande till kommunerna när det gäller de rapporteringskrav som följer av de EU-rättsliga bestämmelserna i kommissionens beslut 2012/21/EU och förordning (EU) nr 360/2012 samt av kommissionens godkännande av en stödordning för stöd till kommunala bostadsföretag i ekonomiska svårigheter. Vissa rapporteringskrav kan även behöva föras in i de avtal som sluts mellan kommunen och utföraren av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse eller i de avtal som sluts mellan Boverket, kommunen och det kommunala bostadsföretaget.

16 §

Boverket ska varje år lämna en samlad ekonomisk redovisning av det föregående årets stödbeslut till regeringen. Av redovisningen ska framgå vilka företag som har fått stöd, hur många ansökningar om stöd som har avslagits och en prognos för det kommande årets statliga stöd.

Bestämmelsen innebär att Boverket årligen ska ge regeringen en prognos för att möjliggöra budgetbeslut som säkerställer finansiella förutsättningar för bostadsförsörjningen på svaga bostadsmarknader.

Boverket ska även senast den 2 maj varje år lämna uppgifter till Tillväxtanalys enligt den myndighetens föreskrifter (MTFS 2009:3) om uppgifter för uppföljning av statligt stöd till näringslivet.

Återbetalning och återkrav

17 §

Boverket ska granska att villkor för statligt stöd följs och ta till vara statens intressen när dessa inte följs.

Bestämmelsen motsvarar 12 § i förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet.

18 §

Boverket får besluta att ett beviljat statligt stöd helt eller delvis ska återbetalas om

- 1. den som har ansökt om det statliga stödet genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att det beviljats felaktigt eller med för högt belopp,*
- 2. det statliga stödet av något annat skäl har beviljats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta, eller*
- 3. villkoren för det statliga stödet inte har följts.*

Bestämmelsen avser överföring av statligt stöd till en kommun och inte stöd i EU-rättslig mening. Den som har lämnat olagligt stöd i EU-rättslig mening ska enligt 2 § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler (statsstödslagen) återkräva

stödet, om inte återkrav får underlätas enligt EU-rätten. Det innebär att kommunen ska kräva tillbaka ersättningen från utföraren eller den egna verksamheten i den mån stödet kommer från kommunen medan Boverket kräver tillbaks eventuella stöd som Boverket lämnat.

19 §

Kommunen är återbetalningsskyldig om någon av de grunder som anges i 18 § 1–3 föreligger.

Även denna bestämmelse avser förhållandet mellan staten och den ansökande kommunen. I övrigt följer det av 3 § statsstödslagen att ett företag som tagit emot stöd i strid mot EU:s statsstödsregler ska betala tillbaka stödet, om inte återbetalning enligt unionsrätten får underlätas.

20 §

Om en kommun är återbetalningsskyldig enligt 18 §, ska Boverket besluta att helt eller delvis kräva tillbaka stödet. Om det finns särskilda skäl, får Boverket efterge krav på återbetalning helt eller delvis.

Även denna bestämmelse avser statens återkrav i förhållande till en kommun. Återkrav enligt statsstödslagen får enbart underlätas om det är tillåtet enligt unionsrätten.

Yttrande från Boverket

21 §

Boverket ska på begäran av en kommun yttra sig i frågan om kommunens planer på att lämna stöd till företag som tillhandahåller bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse uppfyller kraven i kommissionens beslut om stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller kommissionens förordning om stöd av mindre betydelse för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. En sådan begäran ska innehålla de uppgifter som anges i 12 §.

En kommun ska kunna begära att Boverket yttrar sig över de EU-rättsliga förutsättningarna för kommunens planer på att ge stöd till en verksamhet som utför en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. En sådan begäran kan även avse en bostadstjänst av allmänt ekonomiskt intresse som förutsätter nybyggnation av bostäder. Yttrandet får anpassas utifrån den information som kommunen kan tillhandahålla men det underlag som ska lämnas till Boverket av en kommun som ansöker om statligt stöd kan vara en utgångspunkt för vilken information Boverket kan komma att behöva. I samband med Boverkets handläggning av en begäran om yttrande ska Boverket bistå kommunen med information och vägledning.

Kommunalt finansierat omstruktureringsstöd

22 §

En kommun får lämna stöd för undsättning och omstrukturering endast om Boverket har konstaterat att villkoren i den stödordning som godkänts av Europeiska kommissionen är uppfyllda. Kommunens och bostadsföretagets åtaganden i samband med omstruktureringen ska regleras i ett avtal mellan dessa parter och Boverket.

Planeringen av bostadsförsörjningen och kommunala bostadsverksamheter är i första hand ett kommunalt ansvar. Statligt stöd enligt denna förordning ska därför bara kunna lämnas till kommuner som saknar finansiella förutsättningar att själva finansiera de kostnader som är nödvändiga för att säkerställa bostadsförsörjningen. I de fall det finns förutsättningar att tillämpa den stödordning för omstruktureringsstöd till kommunala mindre bostadsverksamheter som vi föreslår i en kommun som kan finansiera detta stöd på egen hand ska Boverket säkerställa att stödet ges i enlighet med villkoren i den stödordning som kommissionen har godkänt.

Boverkets roll blir då att medverka vid efterlevnaden av villkoren i stödordningen vilket kan ske på samma sätt som i de fall Boverket bidrar med statligt stöd.

Bestämmelsen utesluter inte att en kommun via näringsdepartementet ansöker om att kommissionen godkänner omstruktureringsstöd i fall som inte omfattas av denna förordning.

Överklagande

23 §

I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 18 § får dock inte överklagas.

Förordningen skapar ingen rättighet för kommuner att få statligt stöd. Förordningen påverkar inte heller i övrigt kommunernas rättigheter och skyldigheter. Enligt bestämmelsen är det därför inte möjligt för en kommun att överklaga Boverkets beslut att avslå en begäran om statligt stöd. Beslut att återkräva utbetalt stöd kan dock överklagas av en kommun.

Bestämmelsen inverkar inte på de möjligheter som konkurrenter till stödmottagaren kan ha att genom en talan grundad på EU:s statsstödsregler ta tillvara sina rättigheter enligt dessa regler.

Uppföljning och utvärdering

24 §

Boverket ska följa den ekonomiska utvecklingen i de kommuner och bostadsverksamheter som berörs eller kan komma att beröras av stöd enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt i enlighet med denna förordning samt utvärdera effekterna av de åtgärder som har genomförts.

Bestämmelsen motsvarar 15 § i förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet. Bestämmelsen är ett tydliggörande eftersom en sådan löpande analys är en förutsättning för Boverkets årliga prognos om den framtida stödgivningen. Bedömningen av om en viss kommun har en svag bostadsmarknad i förordningens mening gör Boverket efter ansökan i det enskilda fallet i enlighet med kriterierna i 3 §.

Bemyndigande

25 §

Boverket får meddela

- 1. föreskrifter om samrådsförfarandet,*
- 2. föreskrifter om hur stödets storlek ska beräknas*
- 3. föreskrifter om kontroll av överkompensation, och*
- 4. ytterligare föreskrifter om verkställighet av denna förordning.*

För att underlätta tillämpningen av förordningen kan det vara lämpligt att Boverket när det byggs upp viss praxis kring tillämpningen publicerar bindande föreskrifter om tillämpningen.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Martin Lindvall

För att undersöka vilka möjligheter som finns att i enlighet med EUs statsstödreger stödja insatser på svaga bostadsmarknader har utredningen även tittat på den verksamhet som bedrivs av Statens bostadsomvandling AB (Sbo). Utredningen föreslår att en stödordning för den verksamhet som Sbo bedriver utformas i enlighet med EU-kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

I utredningens analys av den befintliga verksamheten förs resonemang om vilka effekter stödet har för olika aktörer på den lokala bostadsmarknaden, inte minst avseende konkurrensneutralitet. Utredningen menar bland annat att en konkurrensutsättning av blockförhyrningsavtalen troligen inte skulle medföra varken bättre konkurrensneutralitet eller ökad samhällsekonomisk effektivitet, då *privata aktörer inte skulle vara intresserade av att ta en sådan risk*. I avsaknad av en fördjupad analys är det ett antagande som påverkat hur förslaget till en ny stödordning utformats.

Utredningen väljer att inte stänga dörren för privata aktörer att vare sig ingå blockförhyrningsavtal med Sbo eller bedriva förvaltning av fastigheten under blockförhyrningsavtalets löptid. Men utredningen väljer samtidigt att inte föreslå att blockförhyrningen, förvaltningen eller båda bör eller skall konkurrensutsättas. Sannolikheten för att privata aktörer inte i någon del av omvandlingsprojekten blir tillfrågade eller ges möjlighet att lämna anbud blir därmed större än nödvändigt. Genom utformningen av sitt förslag för en ny förordning missar utredningen därmed en värdefull möjlighet att göra Sbo:s verksamhet i framtiden så konkurrensneutral som den skulle kunna vara.

Särskilt yttrande av Jörgen Mark-Nielsen

Utredningens förslag till åtgärder som underlättar för kommuner att främja bostadsförsörjningen i enlighet med EU:s statsstödsregler om ekonomiska tjänster av allmänt intresse är otillräckligt. Utredningen har vidare avstått från att undersöka åtgärder som riktar sig till bostadskonsumenter för att de ska kunna efterfråga en bostad av god kvalitet. I bakgrundskapitlen beskriver utredningen affärsmässiga principer på ett alltför ett begränsat sätt. Utredningen är också kritisk mot att kravet på affärsmässighet kopplas till avkastningskrav på bolagsnivå, vilket utgör en viktig del av ägarstyrningen av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Jag har därför valt att redovisa mina synpunkter på dessa frågor i ett särskilt yttrande.

Ekonomiska tjänster av allmänt intresse

Utredningen har haft i uppdrag att ta fram författningsförslag och övriga förslag som möjliggör för kommuner att främja bostadsförsörjningen och få till stånd ett önskvärt bostadsbestånd i situationer då marknadens lönsamhetskrav eller marknadsmisslyckanden försvårar ett bostadsutbud som innebär att alla kan efterfråga en bostad av god kvalitet. I detta sammanhang skulle särskilt undersökas i vilken mån EU:s regler om ekonomiska tjänster av allmänt intresse utgör en framkomlig och lämplig väg för att främja bostadsförsörjningen i kommunerna.

Medlemsstaterna har stor handlingsfrihet när det gäller att definiera en viss tjänst som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, samtidigt som kommissionens behörighet är begränsad till att kontrollera huruvida medlemsstaten har gjort ett uppenbart fel vid avgränsningen av tjänsten.

Min bedömning är dock att det finns en stor osäkerhet och tveksamhet hos många kommuner när det gäller tillämpningen av statsstödsreglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Osäkerheten gäller bland annat vilka tjänster på bostadsområdet som kan omfattas, vad som krävs för att kunna hävda att marknaden inte klarar av att tillgodose bostadsbehovet i kommunen, hur stödet ska beräknas och hur regelverket förhåller sig till bestäm-

melserna om offentlig upphandling. Tveksamheten beror bland annat på att de negativa konsekvenserna för stödmottagaren blir mycket omfattande om det skulle visa sig att man gjort fel och stödet inte är tillåtet.

Osäkerheten och tveksamheten kan ha förstärkts av det uttalande som regeringen gjorde i propositionen om allbolagen: ”Sammanfattningsvis gör regeringen mot denna bakgrund bedömningen att bostadsförsörjningen varken generellt eller i delar bör definieras i lag som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.”¹

Enligt direktivet till denna utredning har både Boverket och SABO föreslagit att det införs en rambestämmelse i lag med stöd av vilken enskilda kommuner i princip ska kunna tilldela ett allmännyttigt bostadsföretag eller en privat fastighetsägare ett konkret uppdrag.

I detta betänkande görs bedömningen att kommunerna idag har de rättsliga förutsättningarna för att tillämpa EU:s statsstödsregler inklusive att ge stöd till företag i de fall det är nödvändigt för att säkerställa bostadsförsörjningen. Vidare konstateras att kommunerna har skiftande förutsättningar att efterfråga såväl den juridiska som den ekonomiska kompetens som krävs för att hantera nödvändiga affärsmässiga, kommunalrättsliga och statsstödsrättsliga avvägningar som kan aktualiseras vid stödgivning inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

När det gäller att underlätta för kommuner att tillämpa EU:s statsstödsregler för ekonomiska tjänster av allmänt intresse har utredningen övervägt en nationell reglering avseende vilket förfarande som ska tillämpas. Idén har emellertid förkastats. Dels för att den innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen, dels för att den – även om den skulle öka rättssäkerheten – inte helt kan garantera att ett beslut blir förenligt med EU:s statsstödsregler. Ett regelverk som är helt frivilligt för kommunerna att tillämpa har också förkastats, främst av det sistnämnda skälet.

I stället föreslås i detta betänkande att ett begränsat uppdrag läggs på Boverket. Förslag lämnas till en förordning om statligt stöd till vissa kommunala åtaganden för boendet på svaga bostadsmarknader. Denna stödordning avser stöd som kan utges av Bo-

¹ Prop. 2009/10:185: Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyres-sättningsregler, s. 29.

verket, dels till omstrukturering av kommunal bostadsverksamhet, dels till en av kommunen definierad ekonomisk bostadstjänst av allmänt intresse. Förordningen föreslås inkludera en bestämmelse om att Boverket på begäran av en kommun ska yttra sig över kommunens planer på att bevilja stöd i EU-rättslig mening avseende en ekonomisk bostadstjänst av allmänt intresse.

En sådan möjlighet att erhålla ett yttrande från Boverket över en planerad åtgärd framstår enligt min mening som otillräcklig för att ge kommunerna det stöd de behöver. Utredningen om en kommunallag för framtiden har studerat hur EU:s konkurrensrätt påverkar kommunerna. I sitt slutbetänkande ställer man frågan om vem som nationellt bör bedöma om en tjänst är en ekonomisk tjänst av allmänt intresse. Kommittén gör bedömningen att staten vid behov sektorsvis bör utreda, bedöma och eventuellt reglera ekonomiska tjänster av allmänt intresse och motiverar det så här:

”Mycket talar för att arbetet fortsatt bör göras sektorsvis när marknadsmisslyckandena är nationella, även när de avser tjänster som rör kommuner och landsting. Sådana sektorsvisa översyner bör vara statens ansvar att samordna. Att avgöra om en tjänst är en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI, kan vara komplex. Följderna av att en tjänst bedöms som en sådan kan också vara genomgripande och innebära administrativt arbete. Ett nationellt arbete för särskilda typer av tjänster eller på särskilda områden bör underlätta för kommunerna och landstingen som då inte behöver göra det arbetet var och en. Arbetet kan också bli både djupare och bredare och jämförelser kan ske mellan olika delar av landet. Att definiera en tjänst på nationell nivå kanske dock inte alltid låter sig göras. En tjänst skulle kunna anses som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI, i vissa delar av landet men inte i alla. Att väga in de lokala förutsättningarna behöver dock kunna göras oavsett om tjänsten definieras lokalt eller nationellt. I förhållande till EU och kommissionen är det utredningens uppfattning att en nationell bestämning av en tjänst bör väga tyngre än om en eller flera enskilda kommuner eller landsting gör den bedömningen, särskilt om bedömningarna skulle skilja sig åt mellan kommuner och landsting med jämförbara förutsättningar. Det finns sammantaget enligt utredningen ett stort värde i att frågorna belyses sektorsvis på natio-

nell nivå. Utredningens bedömning är att staten bör ta ett stort ansvar för att frågorna belyses och bedöms.”²

Jag anser att bostadsektorn är en sektor där det finns ett uppenbart behov av att staten utreder, bedömer och tar fram ett regelverk för ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Detta har inte gjorts inom ramen för denna utredning, vilket är en stor brist. Regeringen bör därför beakta frågan i den fortsatta beredningen av ärendet. Ett regelverk bör givetvis utformas så att det inte inskränker den kommunala självstyrelsen.

Åtgärder som riktar sig till bostadskonsumenter

Utredningen har haft i uppdrag att undersöka möjligheterna att vidta åtgärder som riktar sig till bostadskonsumenter och brukare och som innebär att de kan efterfråga en bostad av god kvalitet. I detta uppdrag har legat att redovisa vilka åtgärder som undersökts, bedöma vilka åtgärder som kan vara genomförbara och lämna de finansieringsförslag, författningsförslag och förslag till övriga åtgärder som behövs.

Offentliga åtgärder som riktar sig till utbudssidan medför alltid en risk för snedvridning av konkurrensen. De behöver därför utformas så att denna risk minimeras. Det stränga regelverket för ekonomiska tjänster av allmänt intresse är ett exempel på detta. Ytterst behöver alltid en avvägning göras mellan den samhällsnytta som uppnås med en åtgärd och den konkurrensnedvridning som åtgärden kan medföra.

I ljuset av dessa svårigheter framstår idén att i större utsträckning i stället vidta åtgärder som riktar sig till bostadskonsumenter som ett intressant alternativ. Åtgärder som riktar sig till efterfrågesidan riskerar sannolikt att påverka konkurrensen betydligt mindre än åtgärder som riktar sig till utbudssidan. Det är en brist att utredningen inte fördjupat sig i detta. Det är viktigt att detta perspektiv på bostadsförsörjningsfrågan nu inte försvinner. Det behöver uppmärksammas i den fortsatta beredningen av ärendet.

² SOU 2015:24: En kommunallag för framtiden, s. 426-427.

Affärsmässiga principer

I detta betänkande sägs att begreppet affärsmässiga principer i vissa avseenden beskrivs på olika sätt av Utredningen om allmännyttans villkor och i regeringens proposition om den nya allbolagen. För mig är det självklart att de beskrivningar som görs i propositionen om den nya allbolagen då har företräde, eftersom den utgör resultatet av regeringens beredning av ärendet inklusive utredningsbetänkandet, en departementspromemoria och två omfattande remissrundor, varefter den beslutats av såväl regeringen som av riksdagen.

Jag delar uppfattningen, som framförs i detta betänkande, att affärsmässiga principer innebär att företaget alltid ska utgå från vad som är bäst för företaget – givetvis inom ramen för ett långsiktigt och seriöst fastighetsägande och för de regelverk som gäller för hyresmarknaden. Det betyder att man ska avstå från att vidta åtgärder som inte bedöms bli lönsamma för företaget.

I detta betänkande sägs vidare att mål som är samhällsekonomiskt eller socialt motiverade men inte kan förväntas stärka företagets ekonomiska ställning måste definieras och finansieras av kommunen. Jag delar även den uppfattningen, men konstaterar samtidigt att om sådana mål i stället kan förväntas stärka företagets ekonomiska ställning så finns det inget hinder för företaget att vidta åtgärder för att nå dessa mål.

För privata aktörer är det en självklarhet att koppla ihop samhällsansvar och framtida goda affärer. I förarbetena till allbolagen skriver regeringen så här om samhällsansvar och affärsmässighet:

”Att ett företag tar ett aktivt samhällsansvar kan förenas med både god företagssed och ett affärsmässigt perspektiv. Kungl. Tekniska Högskolan (KTH) lyfter fram att det inom den privata sektorn diskuteras om s.k. Corporate Social Responsibility och vikten för företagets rykte och varumärke att ett bredare ansvar tas för aktiviteter och engagemang i samhällsfrågor. Regeringen delar KTH:s uppfattning att detta skapar ett utrymme för kommunala bolag att agera på liknande sätt. I sammanhanget bör dock framhållas att en kommun, enligt de föreslagna reglerna, inte kan kräva av sitt företag att det vidtar åtgärder som inte är lönsamma för företaget. Det väsentliga är att samhällsansvaret är ett uttryck för

bolagets långsiktiga affärsmässiga engagemang och inte betingas av att bolaget har just en kommun som ägare.”³

I detta betänkande sägs emellertid följande:

”Vår bedömning är att endast projekt som kan räknas hem genom att de skapar tillräckligt stora mervärden för företaget och som går att beskriva på ett trovärdigt sätt i någon form av dokumentation, exempelvis i en affärsplan, kan anses vara ett affärsmässigt agerande i lagens mening.”

Begreppet ”räknas hem” är monetärt och självklart användbart när en vanlig investeringskalkyl upprättas. Men när det gäller sociala åtgärder riktade mot enskilda hyresgäster eller på bostadsområdesnivå är begreppet inte lika användbart. Sådana åtgärder kan bidra bland annat till lägre förvaltningskostnader, ökad trivsel och trygghet, ökat kvarboende och ett positivt laddat varumärke för företaget. Men en vanlig investeringskalkyl är sällan ändamålsenlig för att fånga upp allt detta eftersom det inte alltid går att hänföra ett visst resultat till en viss åtgärd. En del resultat går helt enkelt inte att mäta och värdera i kronor och ören. I dessa fall behöver man beskriva både planer och resultat med ord. Det viktiga är att man på ett trovärdigt sätt kan visa att de åtgärder som planeras är till fördel för företaget, i vart fall på sikt.

De enskilda åtgärderna behöver inte syfta till vinstmaximering, utan det avgörande är att de bedöms som lönsamma för företaget. Detta förhållningssätt beskrevs även av Utredningen om allmännyttans villkor som gjorde bedömningen att ”Ett affärsmässigt kommunalt bostadsaktiebolag får vidta åtgärder av social karaktär endast om det på viss sikt kan förväntas bli minst lika lönsamt för bolaget att vidta åtgärden som att avstå från den.”⁴

I förarbetena till allbolagen framhåller regeringen att ”En enskild satsning kan i sig själv vara olönsam, men bidra positivt till hur väl företaget i övrigt kan uppfylla sina mål.”⁵ I detta betänkande hävdas att ”Det finns en viss oklarhet i uttalandet om bidrag till hur företaget kan uppfylla sina mål, eftersom de mål som en olönsam investering kan bidra till inte definieras.” Jag ser dock

³ Prop. 2009/10:185: Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyres-sättningsregler, s. 42.

⁴ SOU 2008:38: EU, allmännyttan och hyrorna, s. 276.

⁵ Prop. 2009/10:185: Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyres-sättningsregler, s. 46.

inte någon oklarhet i detta. Det mål som en sådan satsning bidrar till att uppfylla är naturligtvis det avkastningskrav som ägaren ställer på bolaget.

Jag delar självklart uppfattningen att investeringar ska vara lönsamma för företaget. Vad det ovan nämnda förarbetsuttalandet säger är att en enskild satsning ”i sig” inte behöver vara lönsam om den i stället förbättrar företagets resultat på ett annat område, dvs. om kostnad och intäkt hamnar på olika konton. Ett exempel: Att lägga ner resurser på läsläsning eller en ungdomsgård i ett bostadsområde är i sig inte en lönsam åtgärd, men leder den till att företagets kostnader för reparationer efter skadegörelse i området minskar kan den ”bidra positivt till hur väl företaget i övrigt kan uppfylla sina mål”.

I detta betänkande sägs att ”Vi har inte kunnat finna något uttalande som tyder på att det finns någon företagsekonomisk skillnad mellan ett affärsmässigt agerande inom ramen för affärsmässiga principer i förhållande till ett affärsmässigt agerande inom ramen för begreppet affärsmässig grund.” Det framstår närmast som att det inte skulle spela någon roll om det i lagtexten står affärsmässiga principer eller affärsmässig grund. Men det finns en väsentlig skillnad.

Under beredningen av ärendet med allbolagen framhöll SABO och Hyresgästföreningen att det begrepp som lämpligen bör användas i lagstiftningen är ”affärsmässiga principer” och inte ”affärsmässig grund”. Skälet till detta är de speciella förutsättningar som råder för bostadsföretagens verksamhet. Bestämmelserna i hyreslagstiftningen innebär att företagen inte ensidigt kan bestämma hur hyrorna ska sättas. Vidare kännetecknas bostadshyresmarknaden av investeringar med mycket lång varaktighet, vilket kräver ett särskilt långsiktigt förhållningssätt också vad gäller affärsmässigheten. Dessutom har de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ett särskilt lagstadgat krav att erbjuda hyresgästerna inflytande. Frågan om ”affärsmässiga principer” eller ”affärsmässig grund” har betydelse därför att beslut och domar som rör annan kommunal verksamhet – som har delvis andra förutsättningar – inte ska få en icke önskvärd prejudicerande verkan även för bostadsaktiebolagen.

I förarbetena till allbolagen framhöll regeringen att det finns en skillnad mellan hur allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet och övriga kommunalt ägda företag som bedriver sin verksamhet på affärsmässig grund. I lagtexten används därför begreppet affärsmässiga principer och regeringen

anför att ”Därmed tydliggörs skillnaden mot annan kommunal verksamhet som på en marknad med andra aktörer ska bedrivas på affärsmässiga grunder.”⁶

När det gäller tillämpningen av affärsmässiga principer på svaga bostadsmarknader landar detta betänkande i följande slutsats:

”Affärsmässigt agerande på en vikande marknad är svårare att formulera i termer av avkastningskrav på verksamheten som helhet eftersom vikande marknader och fallande fastighetsvärden kan göra det omöjligt att nå sådana mål. Affärsmässigheten får i stället bedömas genom att se på de enskilda beslut som företaget måste fatta rörande hyressättning, driftskostnader och underhållsinsatser. På var och en av dessa punkter bör företaget kunna visa att man gör det som ett långsiktigt privat företag skulle göra.”

När det gäller tillämpningen av affärsmässiga principer ser jag inga principiella skillnader mellan företag som är verksamma på svaga bostadsmarknader och företag som är verksamma på starka bostadsmarknader. Även på de svaga bostadsmarknaderna ska företagen utgå från vad som är bäst för företaget och avstå från åtgärder som inte bedöms bli lönsamma. Företagen ska självklart utgå från de lokala förhållandena på bostadsmarknaden, men någon särskild bedömning av dessa företags beslut om hyressättning, driftkostnader och underhållsinsatser ska inte behöva göras.

Jag kan instämma i att det är svårare att formulera avkastningskrav på bostadsaktiebolag som verkar på svaga bostadsmarknader. Det behöver dock inte innebära att kommunerna bör avstå från att göra detta, och de får då utgå från den lokala marknadssituationen och hur privata aktörer som är verksamma på orten agerar. Detta förhållningssätt beskrivs i förarbetena till allbolagen så här:

”På en svag marknad är förutsättningarna att gå med överskott betydligt sämre än på en växande marknad med ökande efterfrågan. Detta innebär att en aktör som överväger att investera kräver högre avkastning på en svag marknad, där risken är större, än på en stark marknad. En aktör som sedan tidigare är etablerad på en svag marknad begränsas dock av de lokala marknadsförutsättningarna, tidigare gjorda investeringar och begränsade möjligheter att både köpa och sälja. Möjligheten att sälja för att investera på en annan mark-

⁶ Prop. 2009/10:185: Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler, s. 48.

nad är ofta inget alternativ, inte ens för privata aktörer. Etablerade aktörer ställer andra avkastningskrav än presumtiva nytilträdande investerare (om sådana alls finns). Detta hindrar dock inte att kommunen som ägare ska ställa normala avkastningskrav på sitt företag. Kommunen ska utgå från de lokala förutsättningarna och agera på ett sätt som överensstämmer med andra affärsmässiga aktörer som befinner sig i en jämförbar situation.”⁷

Marknadsmässigt avkastningskrav på företagsnivå

I detta betänkande framhålls det som ett problem att kommunerna ställer avkastningskrav på företagsnivå utifrån vilken avkastning som privata företag kräver. Jag kan dock inte se att det finns någon fara i att diskutera avkastning på bolagsnivå. Utredningen om allmännyttans villkor skriver till exempel i sitt betänkande att ”Om kommunerna avstår från avkastning på sitt kapital i de kommunala bostadsaktiebolagen är det således fråga om överföring av statliga medel i den mening som gemenskapsdomstolarna slagit fast i sin rättspraxis beträffande artikel 87.1.”⁸

Det vill säga: Om ägaren inte ställer ett avkastningskrav över huvud taget eller ställer ett avkastningskrav som är lägre än branschpraxis innebär det att bostadsaktiebolaget har tillgång till medel på mer fördelaktiga villkor än vad ett motsvarande privat företag har. Därför ska ägaren alltid ställa ett marknadsmässigt avkastningskrav på sitt bostadsaktiebolag.

I detta betänkande sägs, med hänvisning till en teoretisk och empirisk studie⁹, att privata bostadsföretag sällan använder sig av avkastningskrav på företagsnivå. Inom ramen för denna studie intervjuades tolv företag vilka betecknades som ”långsiktiga privata/’normala’ aktörer”. Resultatet beskrivs så här: ”Åtta av respondenterna uppger att de har någon form avkastningskrav på företaget som helhet.”¹⁰

⁷ Prop. 2009/10:185: Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyres-sättningsregler, s. 62.

⁸ SOU 2008:38: EU, allmännyttan och hyrorna, s. 252.

⁹ Nordlund, B: Marknadsmässiga avkastningskrav och allmännyttiga kommunala bostads-aktiebolag, 2012.

¹⁰ Nordlund, B: Marknadsmässiga avkastningskrav och allmännyttiga kommunala bostads-aktiebolag, 2012, sid. 55.

Det vill säga: Bland de företag som intervjuades i denna studie var det förhållandevis vanligt att någon form av avkastningskrav ställs på företaget som helhet. Hur generaliserbar slutsatsen är beror på hur urvalet gjorts; något underlag som motsäger denna slutsats har dock inte presenterats.

Sammanfattningsvis talar detta för att det – utifrån bestämmelsen att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska drivas enligt affärsmässiga principer – är ändamålsenligt att kommunerna ställer marknadsmässiga avkastningskrav på bolagen. Bestämmelsen innebär dock inte att kommunen måste agera exakt som en privat ägare, vilka för övrigt agerar på olika sätt och gör olika bedömningar av marknader och risker. Av förarbetena till allbolagen framgår vidare att ”Affärsmässighet behöver inte innebära en strävan efter kortsiktig vinstmaximering, men utgångspunkten bör likväl vara en strävan efter i vart fall långsiktig vinst.”¹¹ Däremot innebär bestämmelsen att kommunen inte får ge det egna bostadsaktiebolaget fördelar som en privat ägare inte skulle ge sitt bolag i motsvarande situation.

Kommunens avkastningskrav på bostadsaktiebolaget, ofta formulerat i ett ägardirektiv, är en viktig signal till bolaget att driva verksamheten – såväl investeringar som förvaltning – på ett affärsmässigt sätt. Det är svårt att se att detta skulle vara problematiskt i förhållande till statsstödsreglerna. SABO har tagit fram en handledning som visar hur man kan ta fram, fastställa och följa upp ett avkastningskrav som utgår från den lokala marknadssituationen, bostadsbolagets förutsättningar och en riskbedömning.¹²

Naturligtvis är det inte tillräckligt med ett kommunalt avkastningskrav på företaget som helhet. För att företaget ska leva upp till detta avkastningskrav måste företagsledningen, som har ansvaret för verksamheten, göra kalkyler inför beslut om investeringar eller andra större åtgärder och i dessa ställa upp avkastningskrav. Dessa måste kunna variera, hos kommunala såväl som hos privata företag. Men ett företag som arbetar affärsmässigt kan bara besluta om satsningar som bedöms bidra till att öka lönsamheten; andra satsningar ska man avstå från. Det kan uttryckas som att

¹¹ Prop. 2009/10:185: Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyres-sättningsregler, s. 48.

¹² SABO: Marknadsmässigt avkastningskrav på allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, 2013.

företaget endast kan vidta åtgärder vilka förväntas bli minst lika lönsamma för företaget som det skulle vara att avstå från åtgärden. I slutänden kommer det sammanlagda resultatet av företagsledningens beslut att konstituera avkastningen på företagsnivå.

När företagsledningen – inom ramen för ägardirektivet – fattar beslut om enskilda investeringar är det viktigt att dessa utformas så att de inte riskerar att snedvrیدا konkurrensen. Det innebär att alla större investeringsbeslut ska utgå från affärsmässiga överväganden byggda på välgrundade framtidsbedömningar. Varje projekts unika förutsättningar och risker måste vägas in. Därmed undanröjs risken för underprissättning. Det viktiga är att man kan motivera sina beslut om investeringar och andra åtgärder på ett konsistent sätt. Alla kalkyler bygger på antaganden och bedömningar, men de ingående parametrarna måste hänga ihop på ett logiskt sätt och de värden som antas måste vara rimliga och försvarbara. I förarbetena till allbolagen tydliggörs detta på följande sätt:

”Varje ägare till ett företag ställer avkastningskraven på företagsnivå, varefter företagsledningen styr verksamheten där såväl olika verksamhetsgrenar som olika satsningar åläggs olika avkastningskrav, beroende på marknadsförutsättningar och graden av långsiktighet, men också på i vilken mån de indirekt kan bidra till hur företaget uppfattas eller till dess resultat. Företaget i sin helhet verkar för att nå upp till de avkastningskrav som ägaren ställt och som bedömts som rimliga mot bakgrund av företagets förutsättningar (t.ex. fastighetsbeståndets sammansättning) och marknadsituationen. En enskild satsning kan i sig själv vara olönsam, men bidra positivt till hur väl företaget i övrigt kan uppfylla sina mål. Offentligt ägda företag bör särskilt uppmärksamma konsekvenserna för den lokala marknaden och konkurrenssituationen av enskilda satsningar, inte minst gäller detta för större investeringar, t.ex. i ett nytt bostadshus. Varje företag gör någon form av ekonomisk analys och bedömning inför investeringar och ska kunna redovisa vilka affärsmässig överväganden som gjorts.”¹³

¹³ Prop. 2009/10:185: Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyres-sättningsregler, s. 46.

Särskilt yttrande av P-G Nyström

Betänkandets beskrivning av innebörden av ”affärsmässiga principer”

I betänkandet diskuteras innebörden av den skrivning som gäller för de allmännyttiga bostadsaktiebolagen i lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (nedan Allbolagen), formuleringen ”affärsmässiga principer”.

Jag delar inte utredningens beskrivning i denna del och detta leder enligt mig till att man tillägger de allmännyttiga bolagen krav på en ”affärsmässighet” som inte har förankring i lag och förarbeten.

Jag delar i och för sig utredningens uppfattning att ”affärsmässiga principer är ”ett avsteg från det begrepp som används för annan kommunal verksamhet som kommuner bedriver, ”affärsmässig grund”. I betänkandet konstateras dock i nästa steg att bakgrunden till att denna formulering används i Allbolagen istället för den formulering som gäller för annan kommunal bolagsverksamhet var ”såsom det får förstås” att affärsmässigheten inte skulle tolkas som något avsteg från de regler som styr hyressättningen. Vidare uttalas att man inte har funnit något uttalande som tyder på att det skulle finnas någon företagsekonomisk skillnad mellan ett agerande ”inom ramen för affärsmässiga principer i förhållande till ett agerande inom ramen för begreppet affärsmässig grund”. Detta resonemang leder i sin tur till att utredningen vid beskrivningen av affärsmässighet likställer innebörden av ”affärsmässiga principer” med vad som gäller för annan kommunal bolagsverksamhet och betänkandet vilar i denna del i stor utsträckning på de resonemang som fördes i utredningen ”EU, allmännyttan och hyrorna” (SOU 2008:38).

Mina invändningar mot betänkandets beskrivning av Affärsmässiga principer

Till skillnad mot utredningen menar jag att valet av skrivning från lagstiftarens sida, ”affärsmässiga principer”, var medvetet. Detta gjordes med det uttalade syftet att göra en distinktion mot vad som gäller för annan kommunal verksamhet som agerar på *affärsmässig grund*. Jag menar därför att ”Affärsmässiga principer” innehållsligt

har en annan innebörd än affärsmässig grund och detta framgår med tydlighet av propositionen.

För att närmare belysa frågan bör lagstiftningsprocessen som föregick Allbolagens införande i korthet beskrivas.

SOU 2008:38 - Affärsmässig grund

Utredningen ”EU, allmännyttan och hyrorna” (SOU 2008:38) föreslog i det alternativ som behandlade affärsmässiga kommunala bostadsaktiebolag att företagen skulle driva verksamheten ”på affärsmässig grund”. I betänkandet redovisades också tämligen ingående vad utredningen ansåg att denna skrivning innebar för företagen.

Ds 2009:60 – Affärsmässiga grunder

I den departementspromemoria som därefter utarbetades inom finansdepartementet föreslogs likaså att de allmännyttiga bostadsföretagen skulle bedriva verksamheten på ”affärsmässiga grunder” (Finansdepartementets departementspromemoria ”allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – Överväganden och förslag, Ds 2009:60). I denna promemoria drogs slutsatsen att den av Hyresgästföreningen och SABO föreslagna formuleringen ”affärsmässiga principer” var synonymt med begreppet ”affärsmässig grund” (s. 70).

Prop 2009/10:185 – Affärsmässiga principer

I samband med remissbehandlingen av DS 2009:60 framförde SABO och Hyresgästföreningen kritik mot slutsatsen departementspromemorian, att ”affärsmässiga principer” är synonymt med ”affärsmässig grund”. Föreningen och SABO pekade på att det finns betydande skillnader mellan de allmännyttiga bolagens verksamhet och annan kommunal bolagsverksamhet. Föreningen och SABO pekade på att valet av ”affärsmässig grund” skulle riskera att leda till att beslut som rör sådan verksamhet skulle kunna få en prejudicerande verkan på området för de allmännyttiga företagen. Som skäl för att skrivningen ”affärsmässiga principer” skulle gälla på detta område pekade föreningen och SABO på att prissättningen är

underordnad en särskild lagstiftning, att investeringarna sker på mycket lång sikt och kräver ett långsiktigt förhållningssätt samt att de allmännyttiga bostadsföretagen har ett lagstadgat krav att erbjuda hyresgästerna boendeinflytande och inflytande i bolaget (prop 2009/10:185, sid 47). Jag vill för egen del tillägga att även det uttalade syftet, och enligt propositionen det överordnat syftet, att bolagen har ett ”allmännyttigt syfte” motiverar en annan beskrivning än vad som gäller för andra kommunala verksamheter som agerar på ”affärsmässig grund”.

Regeringen godtog i propositionen de invändningar som hade framförts. Regeringen konstaterade att det finns skillnader mellan hur allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet och övriga kommunala bolag som bedriver sin verksamhet på ”affärsmässiga grund”. Bland annat pekade regeringen på att dessa företag till skillnad mot andra kommunala bolag är underkastade särskilda regler om värdeöverföringar och att kommunala bolag som agerar enligt ”affärsmässig grund” inte på samma sätt är underkastade sådana begränsningar. Detta leder regeringen till följande slutsats: ”Mot bakgrund av det andfödda anser regeringen, till skillnad mot vad som föreslagits i promemorian, att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet enligt *affärsmässiga principer*. Därmed tydliggörs *skillnaden mot annan kommunal verksamhet som på en marknad med andra aktörer ska bedrivas på affärsmässiga grunder*” (a.a. sid 48-49, min kursivering).

Jag menar att det är tydligt genom den beskrivna lagstiftningsprocessen och propositionen att lagstiftaren har haft det uttalade syftet att skilja ”affärsmässiga principer” från ”affärsmässig grund”. Ambitionen från lagstiftarens sida har varit att ge ”affärsmässiga principer” en annan innebörd än ”affärsmässig grund”. Jag vill tillägga att om det *inte* varit lagstiftarens tanke att göra en innehållslig skillnad mot ”affärsmässig grund”, hade lämpligen skrivningen ”affärsmässig grund” passat bra även för de allmännyttiga bostadsföretagen.

Jag delar därmed inte utredningens slutsats att det inte finns någon ”företagsekonomisk skillnad mellan ett affärsmässigt agerande inom ramen för affärsmässiga principer i förhållande till ett affärsmässigt agerande inom ramen för begreppet affärsmässig grund”. Jag menar att lagstiftaren har avsett att göra en innehållslig skillnad. Det faktum att propositionen inte i detalj redovisar vad skillnaderna

närmare består i ändrar inte förhållandet att lagstiftaren har åsyftat en företagsekonomisk skillnad. I de delar vägledande uttalanden saknas för den närmare innebörden av ”affärsmässiga principer” får lagstiftaren antas ha överlåtit på rättstillämpningen att avgöra.

Prop 2009/10:185 är den relevanta rättskällan

En konsekvens av mina synpunkter är att urvalet av rättskällor för bedömning av den närmare innebörden av ”affärsmässiga principer” är begränsade. Den enda relevanta rättskällan för hur lagstiftaren har ansett att skrivningen ”affärsmässiga principer” ska tolkas är prop. 2009/10:1985.

Jag menar därför att det inte är korrekt att, som sker i betänkandet, hämta ledning för tolkning vad som är ett affärsmässigt agerande från t ex utredningen om allmännyttans villkor (SOU 2008:38). Utredningen är inte relevant för att bestämma innebörden av den för Allbolagen unika formuleringen ”affärsmässiga principer”.

Det allmännyttiga syftet och affärsmässighet

En avgörande skillnad mellan de resonemang som fördes och förslag som lades av utredningen 2008:38 jämfört med det som sedermera blev Allbolagen, är att lagstiftningen klargjorde att de allmännyttiga bolagen som överordnad princip har ett *allmännyttigt syfte* med verksamheten. I propositionen klargjordes att de allmännyttiga bolagen ”inte tillkommit för att skapa vinster utan för att tillgodose ett allmännyttigt ändamål. I den meningen är det allmännyttiga syftet överordnat andra aspekter” (a.a. sid 47). Jag menar att detta krav skiljer ut de allmännyttiga bostadsbolagen både från andra kommunala bolag som agerar på en marknad enligt ”affärsmässig grund” och från privata bostadsföretag som agerar på marknaden.

Vid en diskussion om innebörden av affärsmässighet för de allmännyttiga företagen, måste enligt mig hänsyn tas till att lagstiftningen slår fast att bolagen är bunden av en lagstiftning och har skyldigheter som andra aktörer på marknaden inte har. De allmännyttiga bolagen har ett lagstadgat allmännyttigt syfte med verksamheten, de har en skyldighet enligt lag att erbjuda hyresgästerna bo-

inflytande och inflytande i bolaget och de är bundna av den kommunala lokaliseringprincipen vilket förhindrar dem att agera utanför kommunens gränser. Detta påverkar och begränsar företagens möjligheter att agera, och påverkar enligt mig också hur man ska bedöma affärsmässighet för företagen.

Jag menar att detta perspektiv har kommit i bakgrunden i betänkandet. I betänkandet uttalas t ex att ”endast projekt som kan räknas hem” kan anses affärsmässigt. I propositionen uttalas tvärtom att en ”enskild satsning kan i sig själv vara olönsam, men bidra positivt till hur väl företaget i övrigt kan uppfylla sina mål (a.a. sid 46). Jag kan vidare konstatera att t ex boinflytandeverksamhet är inslag i bostadsföretagens verksamhet som bolagen enligt lag ska erbjuda hyresgästerna, och som ofta kostar men inte alldeles givet kan ”räknas hem” i vedertagen mening.

I betänkandet refereras vidare till SOU 2008:38 som anförde att en affärsmässig drift av den befintliga verksamheten innebär att ”vinstmaximering ska eftersträvas, i vart fall på lång sikt, med hänsyn till de risker som tas”. I propositionen uttrycks det på ett annat sätt, affärsmässighet innebär *inte* innebär en strävan efter ”kort-siktig vinstmaximering, men utgångspunkten bör likväl vara en strävan efter i vart fall långsiktig vinst (a.a. sid 47). Vidare anfördes i propositionen att ett kommunalt bostadsföretag ska utgå från ”vad som är långsiktigt bäst för företaget som sådant, givet de begränsningar och förutsättningar som ligger i att de ska vara långsiktiga, seriösa fastighetsägare på hyresmarknaden *inom ramen för de regler som gäller för denna sektor*” (a.a. sid 49, min kursivering). Jag vill här tillägga att vid bedömningen av affärsmässighet och avkastning i de allmännyttiga bolagen hänsyn måste, utöver de regler som gäller för hyresmarknaden, hänsyn tas till de särskilda regler som gäller för de allmännyttiga bostadsföretagen och som begränsar deras möjligheter att agera som andra aktörer på marknaden. Liknande tankar har framförts av docenten i EU-rätt Jörgen Hettne i ett rättsutlåtande till Riksrevisionen angående äldres boende på svaga bostadsmarknader (Riksrevisionens rapport ”Bostäder för äldre i avfolkningsorter” RIR 2014:2, ”Rättsutlåtande angående offentligt stöd på svaga bostadsmarknader”, sid 23).

När det gäller svaga marknader uttalas i betänkandet att affärsmässigheten i bolag på svaga marknader måste bedömas genom att man granskar ”de enskilda beslut som företaget måste fatta rörande

hyressättning, driftskostnader och underhållsinsatser. På var och en av dessa punkter bör företaget kunna visa att man gör det som en långsiktig aktör skulle göra”.

Det finns enligt mig skäl att peka på att jämförelser ofta inte låter sig göras med andra långsiktiga aktörer på dessa marknader. I de flesta fall är det allmännyttiga bolaget helt dominerande och det bör erinras om att det då inte går att jämföra med vad en investerare skulle kräva i avkastning för att etablera sig på en sådan marknad. I propositionen beskrivs det på följande sätt: ”På en svag marknad är förutsättningarna att gå med överskott betydligt sämre än på en växande marknad med ökande efterfrågan. Detta innebär att en aktör som överväger att investera kräver högre avkastning på en svag marknad, där risken är större, än på en stark marknad. En aktör som sedan tidigare är etablerad på en svag marknad begränsas dock av de lokala marknadsförutsättningarna, tidigare gjorda investeringar och begränsade möjligheter att både köpa och sälja. Möjligheten att sälja för att investera på en annan marknad är ofta inget alternativ, inte ens för privata aktörer. Etablerade aktörer ställer andra avkastningskrav än presumtiva nytillträdande investerare (om sådana alls finns). Detta hindrar dock inte att kommunen som ägare ska ställa normala avkastningskrav på sitt företag. Kommunen ska utgå från de lokala förutsättningarna och agera på ett sätt som överensstämmer med andra affärsmässiga aktörer som befinner sig i en jämförbar situation” (a.a. sid 62).

Kommittédirektiv 2013:68

EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik

Beslut vid regeringssammanträde den 13 juni 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna de förslag som möjliggör för kommuner att omstrukturera eller under ordnade former avveckla sådana kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader som är i kris. Förslagen ska syfta till att de bostadsföretag som omstruktureras ges förutsättningar att hantera framtida utmaningar och verka på marknadsmässiga villkor.

Vidare ska utredaren lämna förslag som möjliggör för kommuner att främja bostadsförsörjningen i kommunen och få till stånd ett önskvärt bostadsbestånd i situationer då marknadsförutsättningarna inte medger ett bostadsutbud som möter efterfrågan på bostäder av god kvalitet. Utredaren ska i detta sammanhang även undersöka vilka möjligheter det finns att vidta åtgärder som riktar sig till bostadskonsumenter och som bidrar till att deras efterfrågan på bostäder av god kvalitet tillgodoses.

Utredaren ska också analysera förutsättningarna för ny- och ombyggnad för egnahemsboende på gles- och landsbygd samt föreslå åtgärder som kan underlätta sådant byggande.

För samtliga delar av uppdraget gäller att det står utredaren fritt att lämna förslag som har nära samband med uppdraget. Alla förslag ska utformas så att de är förenliga med EU-rätten och så att marknadspåverkan minimeras och att kostnaderna för såväl kommunerna som staten begränsas till det som är absolut nödvändigt.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2015.

Bakgrund

Bostadsförsörjningen i kommunerna

I svensk bostadspolitik svarar staten för de rättsliga och finansiella förutsättningarna medan kommunerna lokalt ansvarar för planering och genomförande.

Av 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen följer bl.a. att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsen grund, vilket bl.a. innebär att kommunen har ett lokalt bostadsförsörjningsansvar.

Enligt 1 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) ska varje kommun planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen, om det behövs, samråda med andra kommuner som berörs av planeringen. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Genom Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät har det dock visat sig att det är långt ifrån alla kommuner som utarbetar riktlinjer för bostadsförsörjningen och att de riktlinjer som tas fram är av skiftande kvalitet.

I syfte att förtydliga det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen och att tydliggöra det regionala perspektivet vid planering har Boverket på uppdrag av regeringen gjort en översyn av lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Uppdraget har redovisats¹. Regeringen har den 23 maj 2013 beslutat en lagrådsremiss, En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, med förslag till ändringar i bostadsförsörjningslagen.

Många gamla regelverk och verktyg har mönstrats ut och förutsättningarna för kommunerna att bedriva en lokal bostadspolitik i

¹ Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen, rapport 2012:12 samt Tillägg till rapport 2012:12 Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen, båda dnr S2012/2989/PBB.

syfte att ta sitt bostadsförsörjningsansvar har successivt förändrats. I dag finns bestämmelser som har betydelse för en kommuns ansvar för bostadsförsörjningen även i förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar, socialtjänstlagen (2001:453), lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag samt i plan- och bygglagen (2010:900, PBL). Enligt PBL har kommunen bl.a. ansvar för den planläggning och andra åtgärder som krävs för att det ska kunna byggas bostäder. Kommunerna bygger dock normalt sett inte själva några bostäder annat än genom de kommunala bostadsbolagen.

Förutsättningarna för kommuner att bedriva bostadspolitik och ta ansvar för bostadsförsörjningen skiljer sig åt över landet. I kommuner som präglas av svaga bostadsmarknader samt gles- och landsbygdskommuner som t.ex. står inför betydande företags-etableringar och expansion inom gruvnäringen ser problematiken många gånger annorlunda ut än i kommuner i storstadsregionerna. För att främja en hållbar tillväxt och utveckling finns det därför behov av att undersöka möjligheterna att förbättra förutsättningarna för kommunernas arbete för bostadsförsörjningen i hela landet.

Även om bostadsförsörjningen väsentligen är ett område där medlemsstaterna har kompetensen påverkas förutsättningarna för den nationella bostadspolitikerna i allt högre grad av lagstiftning och åtgärder på EU-nivå. Det kan handla om statsstöds- och konkurrensregler, riktlinjer vid försäljning av offentligt ägd mark, direktiv om byggnaders energiprestanda, m.m.

Europeiska unionens regler om statsstöd

En väl fungerande konkurrens inom EU skapar förutsättningar för att effektiva och innovativa företag belönas på ett adekvat och riktigt sätt och att konsumenter får ökad tillgång till varor och tjänster, bättre service och lägre priser. Om marknadskrafterna sätts ur spel kommer konkurrenskraften att minska vilket bl.a. medför risk för högre konsumentpriser, lägre kvalitet på varor och tjänster samt färre innovationer. I fördraget om den Europeiska unionens funktionsätt (EUF-fördraget) finns därför bl.a. i artiklarna 107–109 bestämmelser om statligt stöd som ska säkerställa att konkurrensen

inom den inre marknaden inte snedvrids (se även Statsstödsutredningens betänkande Olagligt statsstöd (SOU 2011:69) och prop. 2012/13:84 Olagligt statsstöd).

Den centrala bestämmelsen om statligt stöd finns i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Enligt denna artikel är, om inte annat föreskrivs i fördragen, stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Även om det således finns ett generellt förbud mot statsstöd i artikel 107.1 i EUF-fördraget, så framgår det emellertid av artikel 107.2 och 107.3 att statligt stöd i vissa fall är eller kan vara förenligt med den inre marknaden och att stödet i sådana fall är tillåtet.

Utgångspunkten i statsstödsreglerna är att allt stöd ska anmälas i förväg till EU-kommissionen. Bestämmelser om EU-kommissionens granskning av statligt stöd finns i artikel 108. Enligt artikel 108.3 ska medlemsstaterna anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till EU-kommissionen. De får inte genomföra åtgärderna förrän EU-kommissionen genomfört föreskrivet granskningsförfarande.

Av artikel 109 framgår att rådet får på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet anta de förordningar som behövs för tillämpningen av artiklarna 107 och 108, särskilt villkoren för tillämpningen av artikel 108.3, och vilka stödåtgärder som ska vara undantagna från detta förfarande.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse används i artiklarna 14 och 106.2 i EUF-fördraget, samt i protokoll nr 26 som åtföljer EUF-fördraget, men det definieras varken i EUF-fördraget eller i sekundärrätten. Enligt EU:s praxis avser begreppet i allmänhet tjänster av ekonomisk natur vars resultat är till övergripande allmän nytta och som marknaden inte på ett tillfredsställande sätt skulle tillhandahålla utan offentligt ingripande. Medlemsstaterna har ett brett handlingsutrymme när det gäller att fastställa vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Kommissionen

och EU:s domstolar kontrollerar emellertid att medlemsstaterna inte begår några uppenbara fel i bedömningen.

Ersättning som ges till företag som utför allmännyttiga tjänster kan utgöra statligt stöd, eftersom ersättningen kan utgöra överkompensation om det överstiger de kostnader som företaget ådrar sig i utförandet av den allmännyttiga tjänsten. EU-domstolen har i målet C-280/00 (Altmark) slagit fast att ersättning för offentliga tjänster inte utgör statligt stöd under förutsättning att fyra kumulativa kriterier är uppfyllda.

Dessutom har kommissionen i en förordning² föreskrivit villkor enligt vilka försumbart stöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt intresse inte ska anses uppfylla alla villkor i artikel 107.1 i EUF-fördraget och därmed inte heller utgör statligt stöd.

Om varken kriterierna i denna förordning eller kriterierna från Altmarkdomen är uppfyllda utgör ersättningen statligt stöd som i princip ska anmälas till och godkännas av kommissionen. Kommissionen har möjlighet att med stöd av artikel 106 i EUF-fördraget förklara att ett stöd är förenligt med den inre marknaden. Kommissionen har publicerat ett beslut³ avseende stöd upp till 15 miljoner Euro per år och vissa utpekade sektorer oavsett stödets omfattning. Om villkoren i beslutet uppfylls anses stödet vara förenligt med den inre marknaden och någon förhandsanmälan behövs inte. Övriga stöd måste förhandsanmälas till kommissionen och kommer att bedömas enligt kommissionens rambestämmelser⁴ på området.

Andra stödmöjligheter enligt EU-rätten

Det finns i sammanhanget även andra stödmöjligheter enligt EU-rätten. Europeiska kommissionen har exempelvis antagit Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstruk-

² Kommissionens förordning av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT L 114, 26.4.2012, s. 8.

³ Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT, L 7, 11.1.2012, s. 3.

⁴ Meddelande från kommissionen – Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2011) EUT C 8, 11.1.2012, s. 15.

turering av företag i svårigheter⁵. Även om detta regelverk är utformat för företag inom helt andra sektorer än bostadsmarknaden kan de principer som kommer till uttryck i dessa riktlinjer ha en generell relevans.

Översynen av statsstödsreglerna

Den 8 maj 2012 antog kommissionen ett meddelande om modernisering av statsstödsreglerna i EU. Den övergripande ambitionen är att stimulera till bärkraftig tillväxt på en konkurrenskraftig inre marknad. Reformpaketet omfattar bl.a. förtydliganden och förenklingar av regelverket liksom översyn av de rådsförordningar som reglerar kommissionens arbete (se faktapromemoriorna 2011/12:FPM152 och 2012/13:FPM43). Inom ramen för moderniseringen kommer ett antal regelverk som har betydelse för utredarens uppdrag att revideras, bland annat nämnda riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter, men även definitionen av statligt stöd i sig, vilket avgörs av hur artikel 107.1 tillämpas.

Nya villkor för kommunala bostadsföretag

I propositionen 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler föreslogs att ett kommunalt bostadsaktiebolag ska bedrivas i allmännyttigt syfte, men verka enligt affärsmässiga principer och av sina ägare åläggas marknadsmässiga avkastningskrav. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2011.

Regeringen anförde i denna proposition bl.a. att det övergripande allmännyttiga syftet för ett kommunalt bostadsföretag är att främja bostadsförsörjningen i kommunen. I detta ingår exempelvis att tillgodose olika bostadsbehov, dvs. inte enbart för grupper med särskilda behov eller som av olika skäl har en svag ställning på bostadsmarknaden, utan även att tillhandahålla ett varierat bostadsutbud av god kvalitet som kan attrahera olika hyresgäster (prop. 2009/10:185, s. 40–43). Regeringen konstaterade vidare att de all-

⁵ Artikel 107.3 c i EUF-fördraget och Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter EUT C 244, 1.10.2004, s. 2–17.

männnyttiga kommunala bostadsaktiebolagen varit viktiga instrument för kommunerna att främja en väl fungerande bostadsförsörjning, men att dessa bostadsföretag inte var det enda medel som kommunerna har till sitt förfogande. Regeringen betonade samtidigt att även om de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen är viktiga instrument för kommunerna, så kan kommunerna inte delegera ansvaret för bostadsförsörjningsfrågorna till sitt bostadsbolag. Vidare uttalade regeringen att även då de kommunala bostadsföretagen uttryckligen ska bedriva sin verksamhet på affärsmässiga grunder och sträva efter att långsiktigt uppnå bästa möjliga resultat, ska kommunerna kunna använda sina företag för att fullgöra sitt bostadspolitiska ansvar.

När det gäller affärsmässigheten anförde regeringen i propositionen bl.a. att med detta avses det övergripande förhållningssätt som ett icke subventionerat företag på en marknad intar inför investeringar, i sin dagliga drift och i relation till andra aktörer. Vidare uttalade regeringen att affärsmässigt bedrivna allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – inom ramen för den lagstiftning och de allmänna normer som finns för företag i allmänhet och för företag som verkar inom hyresbostadssektorn i synnerhet – ska sträva efter att långsiktigt uppnå bästa möjliga resultat och att kommunerna ska ställa motsvarande affärsmässiga avkastningskrav på sina bostadsföretag som andra likartade aktörer, dvs. sådana som har ett långsiktigt perspektiv på sitt ägande. Regeringen anförde bl.a. att bedömningen av affärsmässigt beteende och rimliga avkastningskrav bör utgå från den enskilde aktörens situation och att det är företaget i sin helhet som verkar för att nå upp till de avkastningskrav som ägaren ställt och som bedömts som rimliga mot bakgrund av företagets förutsättningar t.ex. fastighetsbeståndets sammansättning och marknadssituationen. En enskild satsning kan i sig själv vara olönsam, men bidra positivt till hur väl företaget i övrigt kan uppfylla sina mål (prop. 2009/10:185, s. 44–49).

I propositionen redovisade regeringen också sin syn på frågan om vad som är affärsmässigt och om affärsmässiga avkastningskrav i olika situationer, där man måste skilja mellan olika marknadssituationer, men också ta hänsyn till skillnaden i förutsättningar mellan företag som sedan tidigare befinner sig på en viss marknad och företag som överväger att nyetablera sig på samma marknad. För ett redan etablerat företag på en svag marknad kan det vara

marknadsmässigt att nöja sig med en låg avkastning trots att en potentiell nyinvesterare till följd av risken skulle ställa högre avkastningskrav för att investera i samma marknad (prop. 2009/10:185, s. 62).

Regeringen konstaterade vidare att det är kommunen, som ägare av ett bostadsföretag och med det övergripande ansvaret för bostadsförsörjningen, som i första hand bär ansvaret för att genomföra sådan omstrukturering som kan krävas för att företaget ska kunna verka på marknadsmässiga villkor (prop. 2009/10:185, s. 62).

Kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader

Fröet till de allmännyttiga bostadsföretagen finns i den bostadspolitik som började bedrivas på 1930-talet. Politiken då var dock inriktad mot mindre bemedlade hushåll med många barn, med bland annat de s.k. barnrikehusen som resultat. Efter andra världskriget lades politiken om, bl.a. som en konsekvens av den sociala stigmatisering och segregation som blev följderna av fokuseringen på att enbart tillhandahålla bostäder för vissa behövande hushåll. Den nya politiken resulterade bl.a. i tillkomsten av dagens allmännyttiga och kommunala bostadsföretag.

Det statliga bostadsfinansieringssystemet gynnade från början allmännyttiga bostadsföretag, vilket bidrog till att denna sektor ökade kraftigt såväl kvantitativt som i förhållande till bostadsmarknaden i övrigt. Under lång tid behövde dessa bostadsföretag till följd av gynnsamma lånevillkor inte bygga upp något större eget kapital. I praktiken var det därför primärt staten som stod risken för de kommunala bostadsföretagen. I förhållande till såväl samtliga hyresbostäder som bostadsbeståndet i sin helhet var allmännyttan som mest dominerande kring 1990, då var fjärde bostad – ca 55 procent av alla hyreslägenheter – ägdes av ett allmännyttigt bostadsföretag.⁶

Under många år tog de kommunala bostadsföretagen ett betydande ansvar för den lokala bostadsförsörjningen. Detta bidrog

⁶ Bo Bengtsson (red.): Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus. Reviderad upplaga 2013 (kommande). Egalité, Malmö.

samtidigt till att privat kapital endast i begränsad omfattning investerades i produktion av hyresbostäder.

Politiken förändrades under 1980-talet, då bl.a. de statliga bostadslånen avvecklades, och ett antal kommunala bostadsföretag under devisen ”affärsmässig allmännytta” påbörjade uppbyggnaden av ett eget kapital för att nå en rimlig soliditet. Först då kunde kommunen i egenskap av ägare anses ha fått det fulla ansvaret för det egna företaget och dess verksamhet.

Många kommunala bostadsföretag har i dag en stark ekonomi och en betryggande stabilitet. Det finns dock även kommunala bostadsföretag som verkar i kommuner där bostadsmarknaden är svag. Dessa företag har ofta ett i det lokala perspektivet betydande bostadsbestånd, varav en stor del ofta tillkom under rekordåren och det s.k. miljonprogrammet.

Svaga bostadsmarknader kännetecknas av en långsiktig och varaktig negativ befolkningsutveckling, vilket skapar ett bostadsöverskott som på hyresbostadssidan till största delen drabbar de kommunala bostadsföretagen med stora underskott till följd av vakanser. Hyresbortfallet och hyresförlusterna kan i princip täckas antingen genom att hyrorna för de uthyrda bostäderna pressas uppåt eller genom kapitaltillskott från kommunen. Höjda hyror innebär samtidigt att andra boendelalternativ blir mer attraktiva med konsekvens att antalet vakanser riskerar att öka ytterligare. Ett bostadsföretag som inte redan tidigare har en mycket god soliditet har små möjligheter att på egen hand göra den omstrukturering som är nödvändig för att komma till rätta med underskotten. Om situationen blir långvarig anses bostadsföretaget vara i kris.

Statens Bostadskreditnämnd (BKN) har konstaterat att drygt 100 kommuner kan betraktas som svaga bostadsmarknader och bedömt att den demografiska utvecklingen med ökad koncentration av befolkningstillväxten till stora funktionella regioner och en successiv utarmning av de små kan förväntas fortsätta (Analys av svaga bostadsmarknader, dnr Fi2007/125).

Att ett företag ska agera affärsmässigt innebär bl.a. att företagen löpande ser över sin kostnadsstruktur och att olönsamma verksamheter omstruktureras eller avvecklas. Där bostadsmarknaden är svag måste dessa företag således bl.a. anpassa bostadsbeståndet till efterfrågan vilket ofta innebär att de både måste riva bostäder och

effektivisera verksamheten i syfte att pressa sina kostnader. Det kan också bli aktuellt att skriva ner värdet på företagets fastigheter.

Under åren 1998–2012 har staten medverkat i ett 50-tal omstruktureringar av kommunala bostadsföretag rekonstruktioner som inneburit att totalt ca 14 000 lägenheter, vilka blivit övertaliga på grund av befolkningsutvecklingen, har avvecklats eller utvecklats till annan användning. Statens medverkan vid sådana omstruktureringar, som sedan den 1 oktober 2012 ligger inom Boverket, regleras i avtal med den aktuella kommunen. I varje sådant avtal ingår numera regelmässigt villkor om rivning och effektiviseringsåtgärder som villkor för bidrag.

Som ett komplement till det avtalsreglerade stödet bildades år 2004 Statens Bostadsomvandling AB (Sbo). Bolagets uppdrag är att praktiskt medverka till att bostadshyresmarknaden kommer i balans på orter med minskande befolkning. I detta ingår att förvärva, äga, förvalta och utveckla bostäder som övertas från kommuner eller kommunala bostadsföretag och att avveckla sådana bostäder genom försäljning eller rivning samt att driva härmed förenlig verksamhet. Bolaget får dock inte gå in som delägare i kommunala bostadsföretag. Sbo:s verksamhet har också bidragit till positiva flyttkedjor och därmed till ett bättre utnyttjande av det befintliga beståndet i kommuner med mycket liten eller ingen nyproduktion av bostäder.

BKN bedömde i februari 2011 att ca 80 kommuner hade behov av att avveckla bostäder för att nå balans på bostadsmarknaden (BKN, Budgetunderlag 2012–2014). Totalt bedömdes drygt 3 600 lägenheter behöva rivras till en kostnad om ca 900 miljoner kronor. Med hänsyn till den bedömda befolkningsminskningen fram till och med år 2015 bedömdes ytterligare ca 4 000 lägenheter behöva avvecklas till en kostnad på drygt 1 000 miljoner kronor. Den totala kostnaden för att åstadkomma den nödvändiga anpassningen av utbudet av bostadslägenheter skulle därmed uppgå till ca 1 900 miljoner kronor till och med år 2015. Behovet av akut avveckling av vakanta lägenheter har enligt BKN därefter minskat, men den långsiktiga bedömningen är mera osäker (BKN, Budgetunderlag 2013–2015).

Kommunernas möjligheter att bedriva en aktiv bostadspolitik och ta sitt ansvar för bostadsförsörjningen

Även i kommuner med svaga bostadsmarknader kan det finnas behov av att bygga om och anpassa bostäder eller t.o.m. bygga nytt i vissa lägen eller för vissa grupper, inte minst som dessa kommuner kännetecknas av en växande andel äldre. Problemen är dock inte begränsade till kommuner som verkar på en svag bostadsmarknad, utan även andra kommuner upplever svårigheter att få till stånd behövlig ny- eller ombyggnation eftersom lönsamheten många gånger inte bedöms vara tillräcklig.⁷ Olika aktörer har pekat på EU-rättens reglering avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som en tänkbar lösning på ovan nämnda problem. Regelverket om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse innebär inte i sig nya resurser, utan skulle endast möjliggöra för kommunerna att under vissa förutsättningar skjuta till subventioner.

I en av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) publicerad kunskapsöversikt har det föreslagits att staten bör överväga att tillämpa reglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för att möjliggöra stöd till bostadspolitiska åtgärder som främjar integration och social sammanhållning⁸, något som skulle knyta an till lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsföretag⁹. Boverket har i sin översyn av bostadsförsörjningslagen föreslagit en ny bestämmelse som ger kommunerna möjlighet att tilldela ett kommunalt eller privat bostadsföretag ett uppdrag att till exempel tillhandahålla hyresbostäder där detta inte kan erbjudas på marknadens villkor.¹⁰

Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) har i en rapport, Tillåtet statsstöd på svaga bostadsmarknader, diskuterat hur regelverket för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skulle kun-

⁷ Ett socialt blandat boende i Göteborg, Göteborgs kommun 2012; Att främja integration och social sammanhållning, SKL 2012; Tillåtet statsstöd på svaga bostadsmarknader, SABO 2013.

⁸ Mikael Stigendal och Martin Grander: Att främja integration och social sammanhållning, SKL 2012.

⁹ Enligt 5 § punkten 1 gäller inte värdeöverföringsbegränsningen för överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår ”om överskottet används för sådana åtgärder inom ramen för kommunen bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar ...”.

¹⁰ Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen, Boverket 2012.

na tillämpas på den svenska bostadsmarknaden och i likhet med Boverket föreslagit att det införs en rambestämmelse i lag med stöd av vilken enskilda kommuner i princip skulle kunna tilldela ett allmännyttigt bostadsföretag eller en privat fastighetsägare ett konkret uppdrag.¹¹ Exempel på insatser som lyfts i rapporten är att på utpekade orter i en kommun tillhandahålla ett bestånd av hyresbostäder som kan efterfrågas även av hushåll med begränsade inkomster, att långsiktigt tillhandahålla bostäder med god tillgänglighet, lämpliga för äldre personer och personer med funktionshinder samt att tillhandahålla ett mindre antal smålägenheter med inriktning på unga personer.

Ovanstående förslag till åtgärder överensstämmer i viss mån med sådana tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som företag som erbjuder ”socialbostäder”¹² kan ägna sig åt. SABO anser dock att förslagen innebär att de angivna åtgärderna kan definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utan att de berörda bostäderna för den skull definieras som socialbostäder eller ”social housing”.¹³

Regeringen har tidigare ställt sig tveksam till att definiera bostadsförsörjningen eller delar av bostadsförsörjningen som tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.¹⁴ Den svenska bostadspolitikens syftar till att skapa ett utbud som möter efterfrågan på bostäder av god kvalitet. Detta utesluter visserligen inte riktade åtgärder i syfte att säkerställa att vissa grupper verkligen kommer in på bostadsmarknaden, men det finns en bred politisk enighet om att sådana åtgärder inte får leda till en utveckling mot ”socialbostäder” där boende i vissa områden och fastigheter eller i vissa företag villkoras av att den bostadssökande tillhör en grupp som är utpekat ”svag” på bostadsmarknaden. I en situation där marknadssituationen – till följd av tidigare ingrepp eller andra skäl – inte möjliggör ett utbud av bostäder som innebär att alla kan efterfråga en bostad av god kvalitet, finns det dock skäl att se över om det ändå finns åtgärder som kan vidtas för att skapa förutsättningar för en god bostadsförsörjning. Förslag till åtgärder bör då utformas så att de i gör-

¹¹ SABO 2013, s. 37.

¹² ”Social housing” är den vedertagna engelska benämningen och i officiella dokument översätts detta med ”subventionerade bostäder”, något som dock kan leda till missuppfattningar då de offentliga subventioner som lämnats till bostadsbyggande i Sverige inte sedan slutet av 1940-talet har haft sådan inskränkning med avseende på målgrupp.

¹³ Se t.ex. innebörden av beslutet i det nederländska fallet, C (2010) 26 final 14.01.2010.

¹⁴ 14 Se prop. 2009/10:185, s. 28–29.

ligaste mån bidrar till att förbättra förutsättningarna för integration och social sammanhållning.

Förutsättningar för boende på gles- och landsbygden

En konsekvens av den starka urbaniseringen är de förhållandevis låga priserna på permanentbostäder på landsbygden. Dessa priser ligger som regel under kostnaden för att nyuppföra en bostad av motsvarande storlek och standard.

Låga marknadsvärden i förhållande till kostnaden för att bygga nytt gör att det kan vara svårt att finansiera såväl nyproduktion som renovering och ombyggnad av befintliga bostäder. Pantsäkerheten via en marknadsvärdesbedömning av fastigheten riskerar att bli för låg för att banken ska vara intresserad, även om låntagarens återbetalningsförmåga är tillfredsställande.¹⁵ För privatpersoner kan kraven på egenfinansiering få till följd att önskade investeringar inte kommer till stånd. Detta kan i sin tur skapa ytterligare hinder för boende utanför tätorter. På sikt kan konsekvenserna av detta bli bostadsbrist även på gles- och landsbygden och därmed i förlängningen även ett tillväxt- och utvecklingsproblem.

För att underlätta ny- och ombyggnad av bostäder på gles- och landsbygden gav regeringen år 2012 dåvarande BKN i uppdrag att inrätta en finansiell rådgivningsfunktion för enskilda och företag som planerar att bygga bostäder. Regeringen beslutade också att vidga BKN:s möjligheter att ställa ut garantier, med fullgoda säkerheter, utöver marknadsvärdet så att kreditgaranti nu kan lämnas för 90 procent av kostnaden för nybyggnad av egnahem, upp till taket på 16 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

Utredningsuppdrag

Kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader

Regeringen gjorde i propositionen 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler

¹⁵ Se "Rural Housing – Landsbygdsboende i Norge, Sverige och Finland", Nordiska Ministerrådet och Tillväxtanalys, rapport 2012:05, s. 55–55 och s. 58–59.

bedömningen att det finns anledning att se över frågan om hur omstrukturering av kommunala bostadsföretag i kris på svaga marknader kan genomföras i enlighet med EU-rätten.

Då de kommunala företag som verkar på en svag bostadsmarknad och står inför en svår omställningssituation sällan har haft möjlighet att bygga upp en stark ekonomi, kan olika åtgärder krävas från kommunen. En offentlig ägare har i princip samma möjlighet som en privat investerare i motsvarande situation att stödja sitt företag.

Det är i första hand kommunen som ägare av ett bostadsföretag och med ett övergripande ansvar för bostadsförsörjningen i kommunen, som bär ansvaret för att avveckla eller genomföra den omstrukturering som krävs för att företaget ska kunna verka på marknadsmässiga villkor. Det är också i första hand kommunen som ska lämna det stöd som det egna bostadsföretaget kan behöva. I särskilda fall kan det finnas behov av statliga insatser för att omstruktureringar av bostadsföretag ska kunna genomföras. Det måste dock bl.a. säkerställas att de åtgärder som vidtas för omstruktureringen av kommunala bostadsföretag är förenliga med EU-rätten i allmänhet och statsstödsreglerna i synnerhet.

Uppdrag

Utredaren ska lämna de författningsförslag och övriga förslag som är nödvändiga för att möjliggöra för kommuner att omstrukturera eller under ordnade former avveckla sådana kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader som är i kris. I den mån det behövs ska utredaren således bl.a. föreslå en reglering som medger att stöd kan lämnas till kommunala bostadsföretag i kris. Förslagen ska syfta till att de bostadsföretag som omstruktureras ska ha förutsättningar att kunna hantera framtida utmaningar och verka på marknadsmässiga villkor.

I utredarens uppdrag ingår särskilt att undersöka, bedöma och redovisa:

1. hur många kommuner som har bostadsföretag som kan anses verka på svaga bostadsmarknader samt hur många av dessa bostadsföretag som har ekonomiska svårigheter på grund av denna marknadssituation,

2. hur många kommuner som på 5–10 års sikt kommer att ha bostadsföretag som verkar på svaga bostadsmarknader samt vilka av dessa bostadsföretag som kan förväntas få ekonomiska svårigheter,
3. hur många av bostadsföretagen på de svaga bostadsmarknaderna som i dag och på 5–10 års sikt har så stora ekonomiska svårigheter att de bedöms komma ha behov av stöd från kommunen för att klara fortsatt verksamhet,
4. hur många kommuner som i dag klarar och på 5–10 års sikt förväntas klara av att hantera omstrukturering eller avveckling av sina bostadsföretag utan statligt stöd och hur många kommuner som kan bedömas ha behov av statligt stöd för åtgärderna samt hur stort stödbehovet bedöms vara. Om det är möjligt ska redovisningen visa vilka åtgärder stödet behövs till samt kostnaderna för varje åtgärd. Även den nytta som kan uppstå till följd av samhällets insatser och värdet av denna ska redovisas i den utsträckning som det är möjligt.

Utredaren ska redovisa resultatet av samtliga undersökningar som har gjorts enligt ovan. Av redovisningen ska framgå hur de aktuella företagen och kommunerna fördelar sig när det gäller omfattningen av åtgärds- och stödbehoven. Det ska även framgå om behoven är jämnt fördelade eller om det finns ett mindre antal kommunala bostadsföretag som har mycket stort behov av stöd för att kunna hantera den omstrukturering eller avveckling som bedöms vara nödvändig.

När utredaren undersöker om det finns förutsättningar för att under ordnade former avveckla kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader där en rekonstruktion inte bedöms vara en realistisk lösning, ska utredaren särskilt analysera och redovisa vilka konsekvenser en sådan avveckling skulle få för berörda kommuners ekonomi och långsiktiga bostadsförsörjning, t.ex. i fråga om möjligheterna för såväl ungdomar som äldre att efterfråga lämpliga bostäder.

Om utredaren bedömer att en eller flera kommuner kommer att behöva stöd för att kunna hantera den nödvändiga omstruktureringen eller avvecklingen ska utredaren även analysera hur stora insatser som kan behöva göras samt hur dessa ska utformas för att så

ändamålsenligt som möjligt bidra till de nödvändiga åtgärderna. I analysen ska även ingå olika åtgärders betydelse för rörligheten på bostadsmarknaden. Utredaren ska även föreslå hur sådana insatser ska finansieras.

Utredarens uppdrag enligt ovan omfattar endast kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader.

Kommunernas möjligheter att bedriva en aktiv bostadspolitik och ta sitt ansvar för bostadsförsörjningen

Även i kommuner med svaga bostadsmarknader kan det finnas behov av att bygga om eller t.o.m. bygga nytt i vissa lägen eller för vissa grupper, inte minst som dessa kommuner demografiskt kännetecknas av en växande andel äldre.¹⁶ Även unga människors behov i dessa kommuner bör beaktas så att befolkningsutvecklingen kan vändas i gynnsam riktning. Svårigheterna att hantera bostadsförsörjningen är dock inte begränsade till kommuner som verkar på en svag bostadsmarknad, utan även andra kommuner upplever svårigheter att få behövlig nyproduktion till stånd eftersom lönsamheten inte bedömts vara tillräcklig.

Det är oklart i vilken mån EU:s reglering avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse medger lösningar på ovan nämnda problem. Det är också oklart om en sådan lösning ensamt är det bästa sättet att hantera problemen. Åtgärder som påverkar efterfrågesidan i ekonomin kan ofta påverka konkurrensen i mindre utsträckning än åtgärder på utbudssidan.

Uppdrag

Utredaren ska lämna de författningsförslag och övriga förslag som möjliggör för kommuner att främja bostadsförsörjningen i kommunen och få till stånd ett önskvärt bostadsbestånd i situationer då marknadens lönsamhetskrav eller marknadsmisslyckanden försvårar

¹⁶ Denna problematik har även uppmärksammats av Riksrevisionen, som avser att genomföra en huvudstudie om äldres boende på mycket svaga bostadsmarknader, Riksrevisionen 2013-04-23, dnr 21-2012-1480.

ett bostadsutbud som innebär att alla kan efterfråga en bostad av god kvalitet.

Utredaren ska beträffande denna del av uppdraget särskilt undersöka i vilken mån EU:s reglering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utgör en framkomlig och lämplig väg att främja bostadsförsörjningen i kommunerna.

Utredaren ska även undersöka möjligheterna att vidta åtgärder som riktar sig till bostadskonsumenter och brukare och som innebär att de kan efterfråga en bostad av god kvalitet. Utredaren ska redovisa vilka åtgärder som undersökts, bedöma vilka åtgärder som kan vara genomförbara och lämna de finansieringsförslag, författningsförslag och övriga åtgärder som behövs.

Regeringen har i andra utredningar fått belyst vilka åtgärder som är möjliga att vidta med stöd av plan- och bygglagen (2010:900, PBL) och andra regelverk relaterade till plan- och byggprocessen i vid bemärkelse. Om det inte finns särskilda skäl ska utredaren därför avstå från att undersöka och lämna förslag när det gäller plan- och byggprocessen.

Förutsättningar för boende på gles- och landsbygden

Den som köper ett befintligt småhus på landsbygden har ofta låga boendekostnader, men det kan vara svårt att få nödvändiga lån för upprustning av hus till modern standard. Skillnaden mellan marknadspriser och produktionspriser medför att det endast i undantagsfall är möjligt att bygga nya egnahem i gles- och landsbygd. På sikt kan konsekvenserna bli bostadsbrist även där och därmed i förlängningen även bli ett tillväxt- och utvecklingsproblem. Möjligheterna att få statliga kreditgarantier för byggande i gles- och landsbygd förbättrades 2012. Det finns dock anledning att undersöka i vilken utsträckning förutsättningarna för gles- och landsbygdsboende ytterligare kan förbättras. Särskilt bör beaktas möjligheterna för unga människor, liksom för potentiella inflyttare från andra delar av landet eller från andra länder, att få en bostad i dessa kommuner.

Uppdrag

Utredaren ska analysera förutsättningarna för ny- och ombyggnad för egnahemsboende på gles- och landsbygden och föreslå åtgärder som kan underlätta sådant byggande.

Utredaren ska särskilt undersöka möjligheten att ytterligare utveckla de befintliga kreditgarantier, som administreras av Boverket, så att gles- och landsbygdsboende underlättas.

Utredaren ska också analysera hur villkor och informations-spridning bör utformas så att ett förändrat system ska kunna få genomslag.

Utredaren ska lämna de författningsförslag och övriga förslag som behövs.

Utgångspunkter som gäller alla delar av uppdraget

Det står utredaren fritt att lämna förslag som har nära samband med de uppdrag som lämnas i dessa direktiv.

Samtliga förslag ska utformas så att de är förenliga med EU-rätten och så att marknadspåverkan minimeras och att kostnaderna för såväl kommunerna som staten begränsas till vad som är absolut nödvändigt. Om något av förslagen påverkar det kommunala självstyret ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som lett till förslagen särskilt redovisas. Lämnas förslag som innebär ökade kostnader för stat eller kommuner ska utredaren även lämna förslag till hållbar finansiering. Utredaren ska även för samtliga förslag redovisa sin bedömning av förslagets förenlighet med EU-rätten.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar av förslagen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska så långt möjligt genom underhandskontakter med Europeiska kommissionen säkerställa att de förslag som lämnas är genomförbara.

Utredaren ska i tillämpliga delar inhämta synpunkter från bl.a. Utredningen om en kommunallag för framtiden (dir. 2012:105), SKL, SABO, Hyresgästföreningen Riksförbundet, Fastighetsägarna Sverige, De små kommunernas samverkan (SmåKom), Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), Myndigheten för tillväxtpolitiska studier (Tillväxtanalys) samt andra berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska beakta andra initiativ som regeringen beslutat och som kan vara relevanta för uppdragets genomförande.

Boverket och Statens bostadsomvandling AB ska på begäran bistå utredaren.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2015.

(Socialdepartementet)

