

Frågor och svar om den nya lagstiftningen, proposition 2009/10:185

Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsföretag

1. Är förändringarna genomgripande?

De förändringar som sker i reglerna för de allmännyttiga företagen är inte omfattande. Den största förändringen är att de ska verka "enligt affärsmässiga principer" men det är endast en anpassning till hur företagen drivs idag. De drivs redan idag affärsmässigt vilket också framgår av propositionen och är inte i behov av stöd från ägaren, snarare tvärtom, dessa företag genererar årligen stora överskott. Företagen har sedan 1980-talet gått från att vara självkostnadsstyrda stiftelser till aktiebolag, och slutligen som en del av en affärsmässig kommunal koncern.

2. Vad är det för skillnad på "självkostnadsprincipen" och "enligt affärsmässiga principer"?

Självkostnadsprincipen innebär att ett företags intäkter genom avgifter eller hyra på längre sikt ska täcka företagets kostnader. Självkostnadsprincipen har sedan början av 1990-talet inte ansetts gälla de allmännyttiga bostadsföretagen. I proposition 1993/94:188 anförs: "Enligt avgiftsgruppen innefattar begreppet fastighetsförvaltning såväl överlåtelse som upplåtelse av fast egendom. I detta ligger enligt vår mening också att de allmännyttiga bostadsföretagen inte omfattas av självkostnadsprincipen". Detta bekräftas också av domstolspraxis genom kammarrätten i Stockholms avgörande mål nr 4919-03. Regeringsrätten beviljade inte prövningstillstånd.

"Affärsmässiga principer" innebär att företaget långsiktigt ska göra goda affärer med viss vinstmarginal med möjlighet till årlig lagstadgad utdelning till ägaren och uppfyllande av sitt samhällsuppdrag, att i "allmännyttigt syfte" främja bostadsförsörjningen i kommunen. Regeringen anför när det gäller det allmännyttiga syftet (prop 2009/10:185, sid 47) att de "kommunala bostadsaktiebolagen inte tillkommit för att skapa vinster, utan för att tillgodose ett allmännyttigt ändamål. I den meningen är det allmännyttiga syftet överordnat andra aspekter".

3. Vad är det för skillnad på "affärsmässiga grunder" och "affärsmässiga principer"?

Begreppet ”affärsmässig grund” används för annan kommunal verksamhet som verkar på marknader där det finns privata aktörer, t ex kollektivtrafik i lagen om vissa kommunala befogenheter. De allmännyttiga bostadsföretagen ska däremot drivas enligt ”affärsmässiga principer”, vilket är något annat.

Innebörden av ”affärsmässiga principer” går att utläsa genom flera olika uttalande i propositionen. Bland annat uttalas att avkastningskrav ska utgå ”från den lokala marknadssituationen och varje företags egna förutsättningar. För aktörer med ett långsiktigt perspektiv är det också det långsiktiga resultatet och inte den kortsiktiga lönsamheten som står i fokus. Det går därför inte av de krav som ställs ett enskilt år, eller hur dessa uppfylls, avläsa huruvida företaget och dess ägare agerar marknadsmässigt eller inte. Likaså måste en bedömning av vad som är affärsmässigt beteende och rimliga avkastningskrav utgå från den enskilde aktörens situation” (sid 45).

Vidare anförs att de allmännyttiga företagen ska utgå från vad som är långsiktigt bäst för företaget ”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. I det långsiktiga perspektivet ligger även hänsynen till företagets befintliga hyresgäster, liksom till presumtiva hyresgäster och till hur bostadshyresmarknaden kan utvecklas.” (skid 49).

När det gäller frågan hur avkastningen ska beräknas för dessa företag uttalas i propositionen att ”det saknas enligt regeringen anledning att reglera vilket eller vilka mått som ska användas för att bedöma avkastningskrav och avkastningsnivå just i fråga om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som bedrivs affärsmässigt.” (sid 45)

Följande uppställning kan möjligen vara belysande för vilka skillnader som föreligger mellan de allmännyttiga företagen och annan verksamhet: :

Faktorer	Affärsmässiga principer	Affärsmässiga grunder
1. Intäkter	Prissättning enligt speciallag och förhandlas	Prissättning sker av bolaget och vinst eftersträvas
2. Värdeöverföringar	ABL och speciallag	ABL
3. Affärsmässighet	Långsiktigt goda affärer	Goda affärer
5. Investeringar	Att långsiktigt nyttja utan värdeökning som delmål	Att nyttja med värdeökning som delmål
6. Avkastningsmått	Avkastning på totala tillgångar	Avkastning på eget kapital
7. Vinstmål och andra mål	Långsiktiga mål beroende på långsiktiga investeringar	Vinst och andra mål kan vara mera kortsiktiga
8. Kundinflytande	Hyresgästinflytande lagreglerat	Ingen reglering
9 Viktiga Intressenter	Kunder, Kommun (ägare), Långgivare, Kommuninnevånare	Ägare (Kommunen), Långgivare Kommuninnevånare,

4. Kommer det vara skillnad på hur kommunala bostadsföretag och det privata bedriver sin verksamhet?

Ja, och det ska vara skillnad, i annat fall kan företaget ”reduceras till att enbart ha vinstmaximering som mål” och det finns då ingen anledning att kommunerna ska bedriva bostadsverksamhet. Det är i själva verket

denna skillnad som motiverar dessa företags existens och också motivet för en särskild lag för de allmännyttiga företagen. Kommunala bostadsföretag är och ska vara ett föredöme på marknaden, tar och ska ta ett större socialt ansvar, ska ta ett samhällsansvar mer än att titta på vinstnivåer.

5. Går det att kombinera affärsmässighet med samhällsnytta?

Ja, och det är tanken med lagstiftningen. De allmännyttiga bostadsföretagen får för första gången ett lagstadgat samhällsuppdrag. De ska i "allmännyttigt syfte" bland annat "främja bostadsförsörjningen" i kommunen. Det finns vidare en rad uttalanden om att företagen ska kombinera affärsmässiga principer med ett socialt ansvarstagande och det tydliggörs också att det allmännyttiga syftet "är överordnat andra aspekter" (sid 47). Det är ju också detta som skiljer de kommunala bostadsföretagen mot andra företag, och som i grunden legitimerar deras existens.

6. Hur får vinster användas i de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen?

Huvudregel

Syftet med en utdelningsbegränsning är att skydda verksamheten och hyresgästerna.

Enligt förslaget har ägaren (kommunen) rätt till en årlig avkastning på det kapital som kommunen har satt in i företaget. Denna avkastning är begränsad till statslåneräntan för föregående år plus en procentenhet på det kapital som kommunen har satsat som betalning för aktier. Denna överföring får dock inte överstiga häften av företagets resultat för föregående år.

Exempel: Statslåneräntan för år xxxx är 3,5 procent. Med tillägg av en procentenhet får överföring ske med 4,5 procent på det kapital som kommunen har tillskjutit som betalning för aktier. Om kommunen har skjutit till 10 milj kr som betalning för aktier, får som mest 450 000 kr överföras enligt denna bestämmelse. Detta får dock inte överstiga mer än halva resultatet (förutsätter alltså att resultatet uppgår till minst 900 000 kr).

Överföring av nettoöverskott vid fastighetsförsäljning

Oberoende av huvudregeln får halva nettoöverskottet efter fastighetsförsäljning under föregående räkenskapsår överföras till ägaren. Med nettoöverskott avses skillnaden mellan fastighetens försäljningspris och dess bokförda värde med tillägg för försäljningskostnader.

Beslut om överföring av sådana överskott ska alltid beslutas av kommunfullmäktige i kommunen.

Exempel: Det kommunala bostadsföretaget sålde fastigheter under år xxxx för 10 milj kr. Nettoöverskotten uppgår till 3 milj kr. Möjligt att dela ut till ägaren av nettoöverskottet är 1,5 milj kr, men det förutsätter att fullmäktige fattar beslut om detta.

Överföring för bostadsförsörjningsändamål

Oberoende av huvudregeln får överföring av överskott som uppkommit under föregående år ske om det ska användas inom kommunens bostadsförsörjningsändamål för åtgärder som (i) främjar integration och social sammanhållning eller (ii) tillgodoser behov av bostäder för vilka kommunen har ett särskilt ansvar eller (iii) sker till annat företag i en bostadskoncern.

Exempel: Överskottet för det allmännyttiga bostadsföretaget år xxxx uppgår till 10 milj kr. Hela överskottet om 10 milj kr får överföras om detta ska användas för åtgärder som främjar integration eller social sammanhållning eller för att täcka ett bostadsbehov för vilka kommunen har ett särskilt ansvar eller för överföring till ett annat bostadsföretag i en bostadskoncern.

7. Värdeöverföringar ska anmälas till länsstyrelsen

Enligt förslaget ska värdeöverföringar anmälas till länsstyrelsen. Uppgifterna om värdeöverföringar ska också åtföljas av beräkningar som visar hur bestämmelserna har tillämpats.

Vidare uttalas att det finns anledning att på ett ”mera noggrant sätt följa hur de olika bestämmelserna kommer att tillämpas” och att ett behov av sanktionssystem bedömas först när de nya reglerna har utvärderats”.

8. Vilka är de största utmaningarna?

För Hyresgästföreningen är den största utmaningen att följa upp att regelverket avseende värdeöverföringar respekteras av kommunerna och att de särskilda principer för ”affärsrämsighet” för de kommunala bostadsföretagen respekteras av företagsledningarna och ägare.

9. Vilka brister har regelverket?

En stor brist är att det är mycket otydligt för vilka bostadsförsörjningsändamål vinster kan användas. Detta måste tydliggöras och begränsas och det måste också tydliggöras hur beslut ska fattas om sådan överföring. Vidare är det en brist att det inte finns någon sanktionsmöjlighet mot kommuner som bryter mot reglerna om värdeöverföring.

Förändringarna i hyreslagen

1. Den hyresnormerande rollen tas bort, vad innebär det?

Idag ska hyresnämnden vid prövning av hyra främst beakta hyressättningen för likvärdiga lägenheter i ett allmännyttigt bostadsföretag. Denna bestämmelse ändras och istället ska jämförelse göras med likvärdiga lägenheter hos kommunala eller privata bostadsföretag där hyran har förhandlats med Hyresgästföreningen.

Detta medför både att förhandlingsarbetet mot de privata fastighetsägarna måste förändras och att förutsättningarna för hyresnämndsprövningen förändras något. Föreningen har ett projekt som syftar till att anpassa förhandlingsverksamheten till de nya bestämmelserna liksom att förbereda organisationen för de nya förutsättningarna för hyresnämndsprocessen.

Det måste betonas att bruksvärdessystemet inte förändras genom förslaget. Således ska hyran bestämmas hänsyn till hyresgästernas värderingar på orten.

2. Vad innebär påtaglighetsrekvisitet?

Påtaglighetsrekvisitet innebär att vid en hyresprövning i hyresnämnden ska en hyra inte anses som skälig om den är ”påtagligt högre än hyran för lägenheter” som är likvärdiga. Motivet med att låta hyran något överstiga det allmännyttiga företags hyror var att skapa möjlighet till rörlighet i prisbildningen. Som påtaglighetsrekvisitet tillämpas i praxis har privata fastighetsägare kunnat påräkna ett påslag om ca fem procent på de allmännyttiga hyrorna vid jämförelseprövningar. Det ska betonas att påtaglighetsrekvisitet endast kan tillämpas i de fall när hyresnämnden prövar en hyra och då gör en direktjämförelse, och detta tillhör undantagen idag.

Några ord om processen i hyresnämnden när det gäller prövning av skälig hyra. I nämnden är det upp till de parterna, hyresgäst och hyresvärd, att ta fram de jämförelsehyror som åberopas. Hyresvärden försöker få fram så höga hyror som möjligt, medan hyresgästen åberopar jämförelsematerial med lägre hyror. Om parterna inte åberopar eller lyckas ta fram jämförelsematerial som är likvärdigt med den lägenhet vars hyra ska prövas, får nämnden göra en allmän skälighetsbedömning av den begärda hyran mot bakgrund av sin egen erfarenhet om hyresläget på orten. Detta är en ren skälighetsprövning, och i denna prövning kan inte påtaglighetsrekvisitet tillämpas.

Om däremot parterna lyckas åberopa jämförelsematerial som är i grova drag jämförbar med prövningslägenheten, sker en direktjämförelse och hyressättningen i jämförelselägenheten ska läggas till grund för prövningen. Det är endast i denna prövning som påtaglighetsrekvisitet får

tillämpas. Hyran i prövningslägenheten får då en hyra som inte är påtagligt högre än hyran för jämförelselägenheten, motsvarande cirka fem procent. För att direktjämförelse skall kunna ske förutsätts att lägenheterna skall vara i grova drag likvärdiga, att de skall ha ungefär samma storlek och modernitetsgrad. I praxis har dock nämnderna oftast uteslutit direktjämförelse. I princip alla prövningar idag är så kallade allmänna skälighetsbedömningar, och då finns ingen möjlighet att använda påtaglighetsrekvisitet.

Det måste betonas att de nya reglerna inte innebär någon ändring när det gäller frågan om vilka lägenheter som är "i grova drag likvärdiga" med prövningslägenheten, utan samma krav på att åberopa likvärdigt material kommer gälla enligt de nya reglerna.

3. Finns det risk för att hyror kan "saxas upp" i och med att den hyresnormerande rollen tas bort?

Risken är begränsad, men måste bevakas. Förutsättningen för "saxning" är att hyresnämnden kan göra en direktjämförelse och att påtaglighetsrekvisitet därmed kan tillämpas. För direktjämförelse krävs att prövnings- och jämförelselägenheterna är likvärdiga. Hyran i jämförelselägenheten läggs då till grund för prövningen och prövningslägenheten får då en hyra som inte är påtagligt högre än hyran för jämförelselägenheten, dvs cirka 5 procent högre.

Direktjämförelser sker inte mer än i knappt 5 procent av fallen. Regelmässigt görs istället en skälighetsbedömning och då kan inte påtaglighetsrekvisitet tillämpas och då finns ingen risk för saxning. I enstaka fall finns dock risken att det kan förekomma saxning. Antalet sådana fall torde dels vara begränsade, dels är det lätt att följa upp och göra hyresnämnderna uppmärksamma på att dessa fastighetsägare försöker utnyttja en lucka i regelverket.

4. Bör påtaglighetsrekvisitet tas bort?

Ja, eller i vart fall förändras. Införandet av påtaglighetsrekvisitet motiverades bland annat med allmännyttans normerande roll. Eftersom den normerande rollen nu tas bort bör också påtaglighetsrekvisitet förändras. Vidare finns en viss risk för saxning med dagens påtaglighetsrekvisit, vilket också motiverar att detta förändras. Regeringen uttalar i propositionen att frågan är på dagordningen och att den "behöver övervägas ytterligare innan något förslag kan lämnas" (sid 68).

5. Finns det risk för ett ökat antal ärenden i Hyresnämnden?

Under en övergångstid kan finnas en risk för att vissa privata fastighetsägare önskar testa gränserna för lagstiftningen genom prövningar i nämnderna, istället för att träffa förhandlingsöverenskommelser. En grundläggande förutsättning för att inte i onödan belasta rättssystemet, är att hyresmarknadens parter i grunden respekterar regelverket och i första hand söker förhandlingslösningar.

6. Vad innebär den så kallade skyddsregeln?

För att undvika missförstånd, måste betonas att den föreslagna skyddsregeln inte har några likheter med den så kallade skyddsregel som föreslogs i utredningen om allmännyttans villkor och förutsättningar (SOU 2008:38), som ju innebär att hyreshöjningar skulle kunna ske årligen med visst högsta belopp så länge det fanns ”ett efterfrågeöverskott”. I det förslag som lagts ska inte efterfrågan över huvud taget påverka hyressättningen, utan det är en normal bruksvärdehyra som ska bestämmas.

Den i propositionen föreslagna skyddsregeln innebär istället att om hyresnämnden i en vanlig bruksvärdeprövning bestämmer den nya bruksvärdehyran till ett “väsentligt högre” belopp än den tidigare hyran ska hyresnämnden besluta att hyran under en skälig tid ska anpassas till den bestämda bruksvärdehyran. Detta ska ske om inte särskilda skäl talar emot det. Som “väsentlig” hyreshöjning räknas höjningar som uppgår till cirka tio procent, och den “skäliga” anpassningstiden kan som mest uppgå till tio år.

Detta innebär alltså att hyresgäster inte drabbas av hela hyreshöjningen i ett slag, utan att denna slås ut över en tidsperiod genom att nämnden bestämmer en trappa för hyreshöjningen.

Exempel: Den gällande hyran för en lägenhet är 5000 kr. Hyresnämnden finner vid en prövning att den skäliga bruksvärdehyran för lägenheten ska bestämmas till 5 750 kr. Eftersom höjningen är “väsentlig” (15 procent) ska också nämnden bestämma en skälig tid för anpassning till den nya hyran. Nämnden bestämmer den “skäliga” anpassningstiden för denna höjning till tre år. Hyran för första året blir då 5 250 kr per månad, andra året 5 500 kr per månad och tredje året 5 750 kr.

7. Vilka brister har förslaget till förändringar i hyreslagen?

Hyresgästföreningen menar att förslaget till nya regler i hyreslagen innehåller två väsentliga brister. För det första måste påtaglighetsrekvisitet förändras eller tas bort. För det andra måste det tydliggöras att skyddsregeln blir tillämplig i alla fall av väsentliga hyreshöjningar, således även efter upprustning och standardhöjande åtgärder.