

Allmännyttan säljs ut – men till vilken nytta?

Julia Synnelius
Hyresgästföreningen



Innehåll

Sammanfattning	4
Inledning	5
Bakgrund	5
Avgränsningar	6
Övergripande trender och mönster	7
Försäljningar av allmännyttiga bostäder sedan 2000	7
Skillnader i landet	8
Försäljningarnas konsekvenser	9
Allmännyttan minskar	9
När allmännyttan säljs blir hyresbeståndet dyrare	11
Ägarstyrning och försäljning	13
Att sälja för att minska behovet av extern finansiering	15
Fler aktörer för att dela på ansvar och kostnader	16
Låneskuldens omfattning	18
Det finanspolitiska ramverket	19
Betydelsen av finansiella nyckeltal och mål	21
Soliditet och självfinansieringsgrad	21
Resultat	23
Kreditmarknadens bedömare	26
Kommuninvest	26
Riskvärdesmodellen	27
Standard and Poor's	27
Kriterier och bedömningsgrunder – fördjupning	28
Förutsättningar för rating av svenska kommuner – fördjupning	29
Jämförelse av fallstudier	31
Försäljning av allmännyttiga bostäder	31
Investerings- och bostadsbehov	32
Investeringsutrymme	33
Ratinginstitutens makt	35
Ägarstyrning och politik	35
Slutsatser	37
Balans mellan stat och kommun	37
Kommunernas skuldkapacitet	38
Reformförslag	40
Incitament för ökat bostadsbyggande	40
Hyresgästföreningens Kommunal byggbonus 2.0	40
Förmånliga byggån	41
Kommunal checklista	42
Referenser	43
Vetenskapliga artiklar och rapporter	43
Webbsidor	44
Enkät	45

Sammanfattning

Varför väljer kommuner att sälja delar av sitt bostadsbestånd? Den här rapporten handlar om de resonemang och strategier som ligger bakom försäljningar av allmännyttiga bostäder i svenska kommuner. Rapporten undersöker kommunernas ekonomiska handlingsutrymme och reflekterar kring huruvida försäljningar av allmännyttan är ofrånkomliga, givet dagens ramverk och förutsättningar.

Vi tar avstamp i omfattningen av försäljningarna och dess konsekvenser, för att sedan belysa hur olika kommunalekonomiska faktorer skapar incitament för försäljning. Sammantaget kan vi konstatera att argumenten för försäljning stärks när det finns ett stort investeringsbehov, när kommunens låneskuld ökar, ratinginstitutet sänder ut varningssignaler, och det blir allt svårare att uppnå de finansiella målen.

Rapporten visar också att försäljningar av allmännyttiga bostäder har viktiga implikationer för kommunernas framtida möjlighet att ta sitt bostadsförsörjningsansvar. Idag är allmännyttan den enda aktören på bostadsmarknaden med ett delvis annat syfte än att ge avkastning på kapital åt sina ägare. Att den aktören gradvis får en försvagad ställning när beståndet säljs ut, och därtill säljer sina billigaste lägenheter, riskerar att spä på den matchningsproblematik som råder i många av Sveriges kommuner: allt större grupper efterfrågar en allt mindre andel av beståndet.

Ett genomgående tema i rapporten är den kommunala låneskulden. Vi kan se att ökade skuldnivåer är ett tongivande argument för försäljning. Att sälja tillgångar och använda vinsten för att minska upplåningsbehovet blir ett sätt att investera utan att låneskulden ökar. Den bostadsbrist som skapats genom år av otillräckligt bostadsbyggande har dessutom gjort kommunala fastigheter med övervärdet attraktiva att sälja, särskilt i de kommuner där den politiska ledningen inte ser värdet i en stark allmännytta.

Men vi ser också att det finns många sätt att mäta skulden på, och att kommunerna inte nödvändigtvis är oförmögna att hantera högre skuldnivåer. Därför introducerar vi begreppet upplevd skuldkapacitet, vilket beskriver de olika processer som ligger till grund för kommuners beslut om skuldtak. Det kan exempelvis handla om önskvärda nivåer på nyckeltal och bedömningar från ratinginstitut. Vi menar att dessa faktorer inte behöver betraktas som givna, utan borde lyftas upp till diskussion för att medborgare på så vis ska kunna syna sina kommunpolitikers beslut för att kunna utkräva ansvar. Därför ger vi ett förslag på en kommunal checklista att använda när argument om försäljning dyker upp på kommunal nivå.

Vi poängterar också att det måste finnas en rimlig uppdelning av ansvar mellan kommun och stat. Att kommunernas del av den totala offentliga skulden växer medan statens minskar är en indikation om att staten behöver ta ett större ansvar över kommande investeringar. Därför föreslår vi en Kommunal byggbonus 2.0: en incitamentsstruktur som utöver att belöna kommuner som bygger bostäder även gör avdrag för kommuner som väljer att sälja delar av sitt allmännyttiga bestånd. Därtill ser vi att förmånliga byggglån skulle skapa större handlingsfrihet för de allmännyttiga bostadsbolagen. De förmånliga byggglånen skulle minska behovet av att frigöra kapital genom försäljning, eftersom staten tar ansvar för det mest riskutsatta kapitalet.

Stockholm, november, 2020

Julia Synnelius
Utredare, Hyresgästföreningen

Inledning

Om politik är att vilja, är ekonomi att välja. Att göra prioriteringar.

Citatet ovan kommer från en anställd på Kommuninvest som intervjuats för denna rapport, och berör den centrala frågan för rapporten: Hur stort handlingsutrymme har egentligen kommunerna när det gäller sin ekonomiska planering? Vilken leder till följdfrågan: Har försäljningar av allmännyttan varit ofrånkomliga? För att svara på frågorna undersöks de ekonomiska ramar som omgärdar kommunerna. Dessa ramar utgörs av nationella och lokala ekonomiska riktlinjer. Medan den nationella finanspolitiken sätter de yttre ramarna för kommunernas ekonomiska förvaltning lämnas ett tolkningsutrymme kring vad som utgör så kallad god ekonomisk hushållning till varje enskild kommun.

Vi inleder rapporten med en kort bakgrund kring kommunernas ekonomiska utveckling. Därefter redovisar vi trender och mönster i försäljningar över 2000-talet, för att ge en bild av försäljningarnas omfattning.

Ett större fokus riktas sedan mot kommunernas motiv och resonemang bakom beslut om försäljningar av allmännyttiga bostäder. Synpunkter och reflektioner har samlats in från intervjupersoner med insyn i ämnet, som företrädare SKR, Kommuninvest, Evidensgruppen och Sveriges allmännytta.

Rapporten avslutas med en fallstudiejämförelse och slutsatser med reformförslag.

Fyra fallstudier om Stockholm, Göteborg, Uppsala och Örebro används för att exemplifiera och illustrera hur olika kommuner ställer sig till det pressade ekonomiska läget och försäljningar av allmännyttiga bostäder. Se fallstudierna i sin helhet i respektive bilaga. Inom ramen för fallstudierna skickades en enkät ut till respektive kommuns ekonomichef, se avsnittet Enkät.

Bakgrund

Kommunsektorns kris har varit i den politiska debattens mittpunkt under nästan ett års tid. Sveriges kommuner och regioner (SKR) har i sina tre senaste ekonomirapporter visat hur kommunernas ekonomi blir allt svagare. Det är huvudsakligen Sveriges demografi som sätter press på kommunernas budgetar: intäkterna kan inte längre täcka de ökade kostnader som kommer med en ökad befolkning och en större andel äldre och yngre. De demografiska utmaningarna har varit närvarande i kommunsektorn under flera år, men effekterna har kunnat vägas upp av kommunernas resultat som hållit sig starka tack vare ökade skatteintäkter, stora rea- och exploateringsvinster samt de extra bidrag som delades ut i samband med flyktingmottagandet 2015–2016.

De starka resultaten ser nu ut att försvagas, till följd av att skatteintäkterna inte ökar i samma takt som den demografiskt betingade kostnadsutvecklingen. 110 kommuner räknar med ett underskott för 2019, vilket är en ökning med 59 procent sedan 2018 och det högsta antalet sedan kravet om budget i balans infördes år 2000.¹

SKR slår fast att det fattas 35 miljarder för att kommunsektorns ekonomi ska hållas intakt till 2022.² Den annars vedertagna tumregeln om att kommunsektorn bör ha ett resultat på 2 procent av skatter och generella statsbidrag har ansetts vara alltför ambitiös. Därför förutsätter beräkningen att kom-

¹ Annika Wallenskog, 14 juni 2019: <https://skl.se/tjanster/merfranski/bloggarfranski/ekonomibloggen/artiklar/underskottsprognoserna-kraver-handling.28406.html>

² Niclas Johansson, Nils Mårtensson, Annika Wallenskog, 2019. *Ekonomirapporten, maj 2019*. Sveriges kommuner och regioner.

munsektorns resultat endast uppgår till 1 procent av skatter och generella statsbidrag. Finansdepartementet uppskattar att gapet mellan kostnader och intäkter kommer att uppgå till 90 miljarder till 2026.³

Samtidigt som kostnaderna ökar blir kommunernas investeringsbehov alltmer påtagliga. Bostadsinvesteringar trängs sida vid sida med bland annat investeringar i skolor, VA, energi och äldreboenden. Med en redan pressad resultatbudget kommer det att bli allt svårare för kommunerna att finansiera investeringar med eget kapital, vilket medför att den kommunala låneskulden beräknas öka. Att låneskulden växer har varit ett mindre problem under de senaste åren, då låga räntor gjort det lätt för kommunerna att låna pengar. Men nu gör sig vissa begränsningar påmind. Kommunerna själva börjar utvärdera hur mycket de kan skuldsätta sig utan att äventyra framtida generationers ekonomiska utrymme, och utan att riskera att deras kreditbetyg sänks.

Kommunernas ekonomi är helt avgörande för att de ska kunna genomföra sitt bostadsförsörjningsuppdrag. Dels eftersom bostadsinvesteringar förutsätter en stabil ekonomi som kan hantera både framtida räntekostnader och driftskostnader, men också eftersom att sälja (delar av) det allmännyttiga bostadsbeståndet ligger nära till hands när kommuner vill minska sin lånefinansiering. Boverket och Kommuninvest har genomfört undersökningar som visar att kommunernas huvudsakliga motiv till försäljning av allmännyttiga bostäder är ekonomiska.⁴ Genom att sälja delar av beståndet kan kommunerna realisera övervärden och på så vis minska sitt lånebehov. Detta stärker kommunernas ekonomi på kort sikt, men kan få långsiktiga konsekvenser för kommunens möjlighet att genomföra sitt bostadsförsörjningsuppdrag.

Avgränsningar

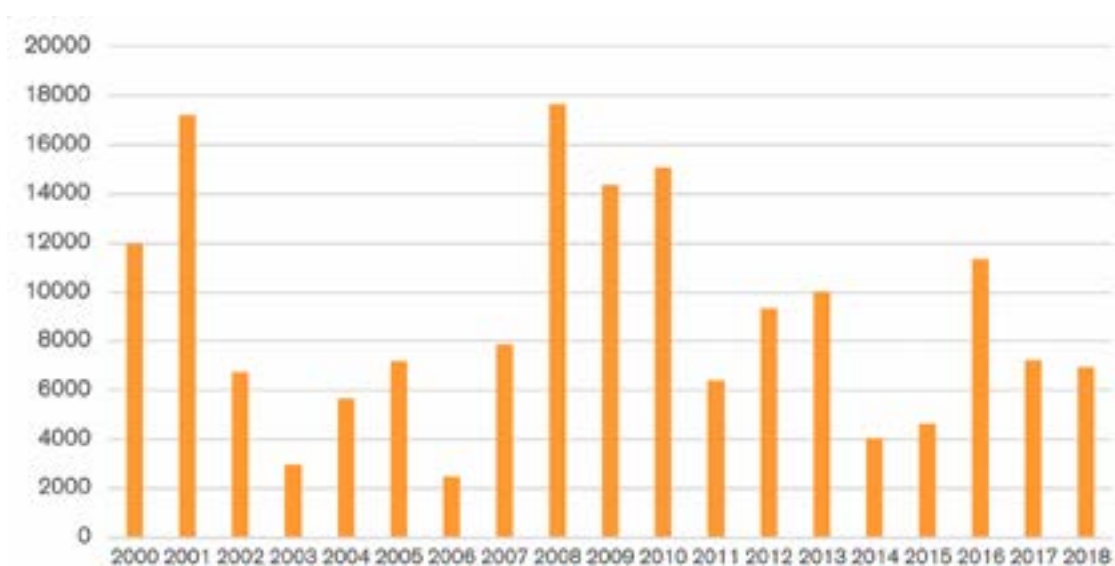
Ibland hävdas att det enda som svenska kommuner har gemensamt är att de är olika. Även om uttrycket är skämtsamt stämmer det att det är svårt att prata om *kommunerna* som en enhetlig kategori. Därför har vi i denna rapport valt att fokusera på de resonemang och strategier som ligger till grund för försäljningar av allmännyttiga bostäder i *växande kommuner*, alltså de kommuner som karaktäriseras av hög inflyttning. Motivet till avgränsningen är att dessa kommuner till viss del ändå har liknande utmaningar och förutsättningar – bostadsbrist och stora investeringsbehov – vilket gör det lättare att peka på gemensamma förklaringsfaktorer för försäljningar. I krympande kommuner, med minskande befolkning, är resonemangen bakom försäljningar mer varierande, vilket gör det svårare att peka ut förklaringsfaktorer.

Övergripande trender och mönster

I det här avsnittet presenteras statistik kring försäljningar av allmännyttiga bostäder, och de generella förklaringar som brukar ges till de trender och mönster som framgår. Den senare delen av avsnittet ägnas åt allmännyttans *bestandsnetto*, alltså skillnaden mellan nybyggda bostäder och sålda bostäder.

Försäljningar av allmännyttiga bostäder sedan 2000

Boverket för statistik kring försäljning av bostäder inom det allmännyttiga beståndet genom den årliga bostadsmarknadsenkäten.⁵ Mellan 2000 och 2011 finns informationen endast på aggregerad nivå, se figur 1. Från 2012 går undersökningens data att bryta ned på kommun- eller kommungruppsnivå, se figur 2.



Figur 1, Antal sålda allmännyttiga bostäder. Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät 2013 – 2019, samt Boverkets rapport "Lagen om allmännyttiga bostadsbolag", 2017.

Som framgår av figuren ovan sker försäljningar i återkommande toppar om ett par år vardera. Boverket menar att mönstret huvudsakligen förklaras av politiska svängningar. I synnerhet har politiska skiften i Stockholm inneburit växlande inställningar till ombildningar av hyresrätter till bostadsrätter, vilket har påverkat statistiken. Den topp i försäljningar som uppnåddes 2008–2010 härleder Boverket till att försäljningsförfarandet förenklades i samband med en lagändring i 2007. Fram tills dess krävdes länsstyrelsens godkännande för att en försäljning skulle bli av, inom ramen för den så kallade stopplagen.⁶

De senaste åren har varit gynnsamma för fastighetstransaktioner. Det har funnits en stor efterfrågan på bostäder till följd av bostadsbristen, och lågräntemiljön har gjort försäljning till en gynnsam affär för köpare och säljare. Försäljning av allmännyttiga bostäder har dessutom blivit mer politiskt accepterade. En bidragande orsak till detta kan vara att pensionsförvaltare blivit en allt större aktör på bostadsmarknaden. Det upplevs troligen mer ansvarsfullt av kommuner att sälja bostadsfastigheter till

⁶ Ingrid Birgersson, Ulla-Christel Götherström, Hans Jonsson, Assar Lindén, Vanessa Liu, Pål Sjöberg, Roger Gustafsson, 2017. *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – utvärdering av tillämpningen av gällande lagstiftning*. Boverket, 2017:29.

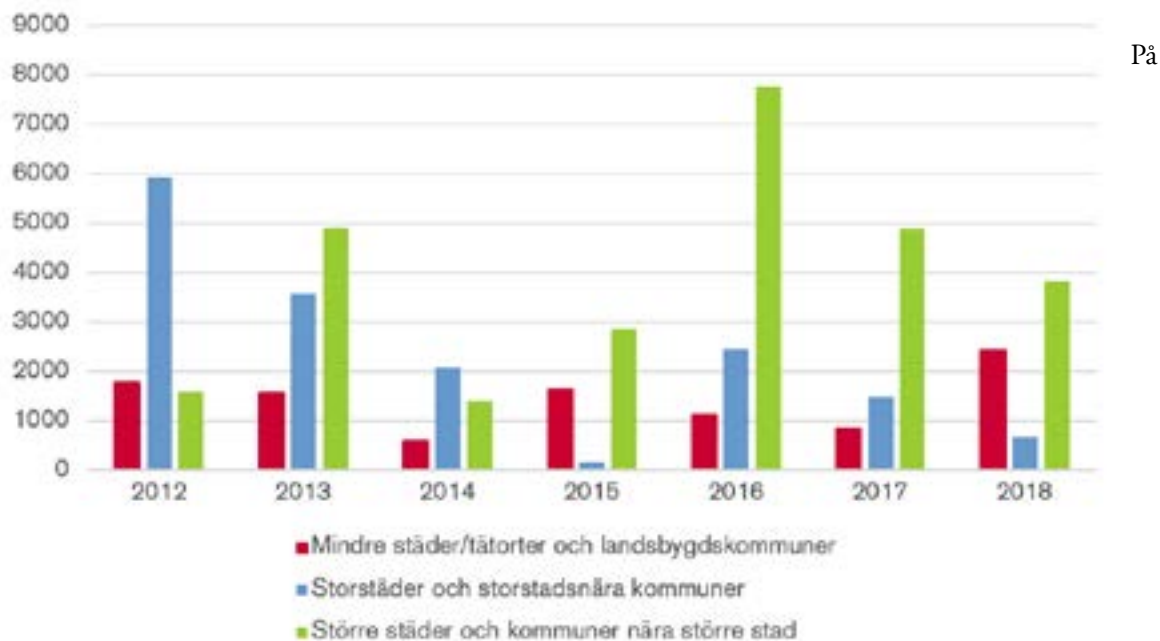
en pensionsförvaltare, som anses ha mer långsiktiga intressen, än till riskkapitalbolag.⁷

Skillnader i landet

SKR delar in Sveriges kommuner i tre huvudsakliga kommungrupper: Storstäder och storstadsnära kommuner, Större städer och kommuner nära stor stad, samt Mindre kommuner/tätorter och landsbygdskommuner. Bryter man ned bostadsmarknadsenkätens försäljningsstatistik enligt dessa grupper är det tydligt att större städer och kommuner nära större stad står för merparten av försäljningarna, se figur 2. Detta förklaras huvudsakligen av ett starkt marknadsläge och att försäljningarna kan generera vinster som överskrider det bokförda värdet.

Figur 2, Antal sålda allmännyttiga bostäder per kommungrupp (huvudgrupper). Källa: Bostadsmarknadsenkäten 2013 – 2019, Boverket.

Storstäder och storstadsnära kommuner står för en allt lägre andel av försäljningarna. Som nämnt inledningsvis är antalet sålda bostäder i storstäderna starkt beroende av den politiska majoriteten, vilket betyder att antalet försäljningar kan komma att öka återigen. Se fallstudierna om Stockholm och Göteborg för närmare analys.



svagare marknader, som huvudsakligen förekommer utanför storstadsområden och större städer, har marknadsvärdena inte utvecklats som i övriga kommungrupper, vilket i teorin betyder att kommunerna har mindre incitament att sälja det allmännyttiga beståndet. Det är också jämförelsevis få invånare som kan efterfråga nyproducerade hyresrätter och det finns därmed få ekonomiska incitament att sälja det äldre beståndet för att frigöra kapital till nyproduktion.⁸

Trots ett svagare marknadsläge redovisar mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner relativt höga försäljningstal i bostadsmarknadsenkäten. Detta beror i huvudsak på kommunindelningen. När kommunerna delas in i huvudgrupper blir dessa både stora och heterogena. Gruppen i fråga inkluderar därför både krympande kommuner med svagt marknadsläge och växande kommuner med starkt marknadsläge. Figur 4 visar istället antal försäljningar fördelat per undergrupp: Landsbygdskommuner, Landsbygdskommuner med besöksnäring, Mindre stad/tätort samt Pendlingskommun nära mindre stad/tätort. Denna figur visar att det, med undantag för 2014, huvudsakligen är Mindre städer/

⁷ Intervjuutsaga, Evidensgruppen

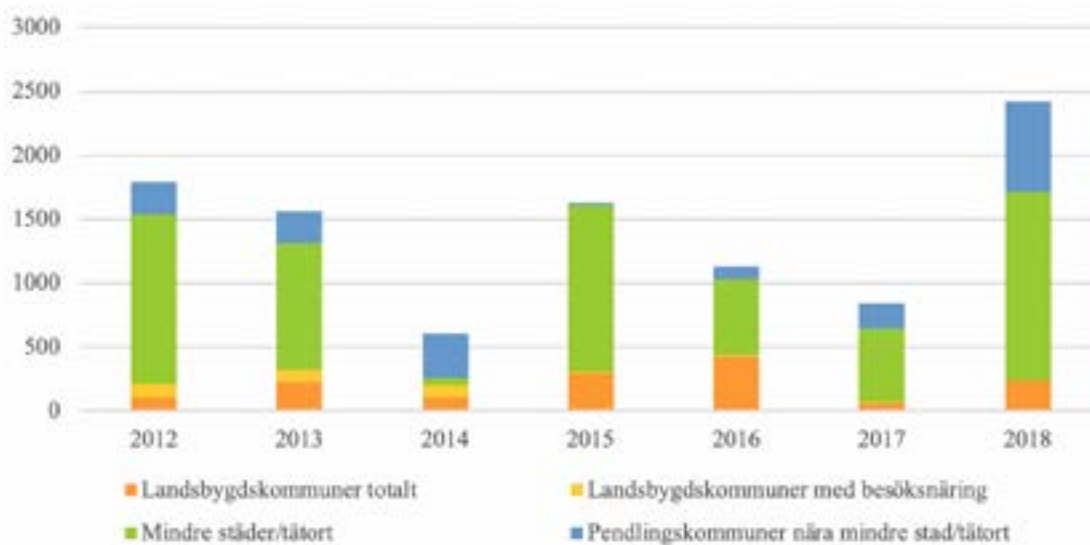
⁸ Intervjuutsaga, Evidensgruppen samt Kommuninvest

tätorter som står för merparten av försäljningarna. Inom denna grupp finns tre växande kommuner med enskilt höga försäljningsciffror som drar upp statistiken: Skellefteå, Gotland och Falun.

Figur 3, Antal sålda allmännyttiga bostäder per kommungrupp (undergrupper). Källa: Boverket.

Försäljningarnas konsekvenser

Inte sällan motiveras försäljning av allmännyttan med att reavinsten investeras i nya bostäder. Men även om nya bostäder behövs, kan ett krympande eller förnyat allmännyttigt bostadsbestånd ge negativa konsekvenser ur ett bostadsförsörjningsperspektiv.



Allmännyttan minskar

Figur 5 visar allmännyttans beståndsnetto, alltså huruvida de sålda bostäderna ersatts med bostäder från nyproduktion. Även här är grafen uppdelad enligt SKR:s tre huvudkommungrupper: Mindre städer/tätorter och landsbygdkommuner, Storstäder och storstadsnära kommuner, samt Större städer och kommuner när större stad. När det gäller beståndsnettot är det också viktigt att ta hänsyn till att det är långa ledtider från att kapital frigjorts till att nyproduktion står färdig. Trots detta indikerar statistiken att det säljs fler bostäder än vad som byggs. Allmännyttans bostadsbestånd är kommunernas huvudsakliga verktyg för att genomföra sitt bostadsförsörjningsansvar. En krympande allmännytta innebär att kommunens förmåga att styra över den lokala bostadsmarknaden minskar.



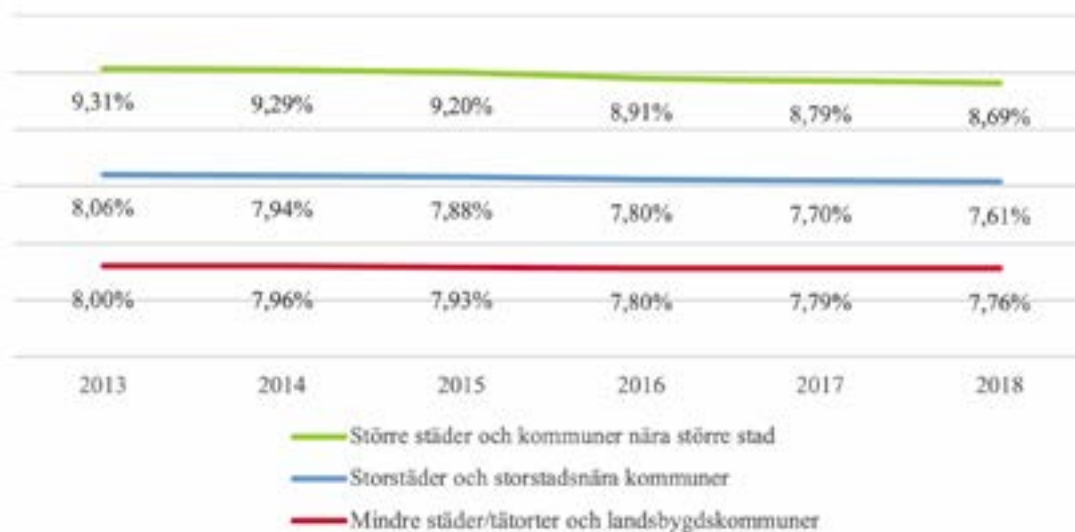
Figur 4. Allmännyttans beståndsnetto 2012–2018: färdigställda bostäder minus försäljningar. Källa: SCB och Boverket.

Våra intervjupersoner från Sveriges Allmännytta håller inte med om att allmännyttans bestånd krymper, utan framhåller dess stabilitet på aggregerad nivå med hänvisning till SCB:s statistik, se tabell 1. Detta är en relevant synpunkt eftersom registerdata generellt sätt är mer tillförlitlig än enkätdata, och bostadsmarknadsenkäten är inget undantag. Två felaktiga rapporteringar till enkäten har kunnat identifieras och korrigerats inom ramen för den här rapporten. Fallen i fråga rör försäljningar som skett nära ett årsskifte, vilket resulterat i dubbla rapporteringar.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Storstäder och storstadsnära kommuner	281 753	281 761	283 477	285 230	286 101	287 198
Större städer och kommuner nära större städer	342 835	345 472	345 422	339 686	339 398	339 354
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	197 543	197 613	198 301	197 170	197 930	197 942

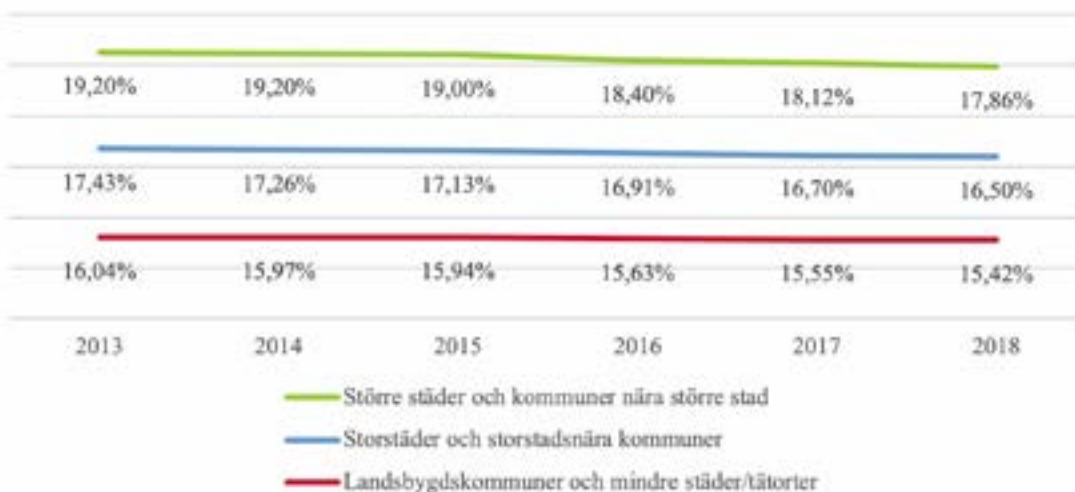
Tabell 1. Allmännyttans bestånd. Källa: SCB.

Men även om det byggs lika mycket allmännyttiga bostäder som det säljs, innebär befolkningsökningen ändå att allmännyttan krymper: kvoten mellan antal allmännyttiga bostäder och invånare minskar sakta men stadigt bland alla kommungrupper, se Figur 6.



Figur 5. Allmännyttiga bostäder som andel av befolkningmängden. Källa: SCB.

Det hade kunnat hävdas att byggtakten generellt sett varit låg i förhållande till befolkningsutvecklingen under de senaste åren, och att det är vad figuren ovan indikerar. Men allmännyttan krymper även i relation till det totala bostadsbeståndet, se Figur 6.



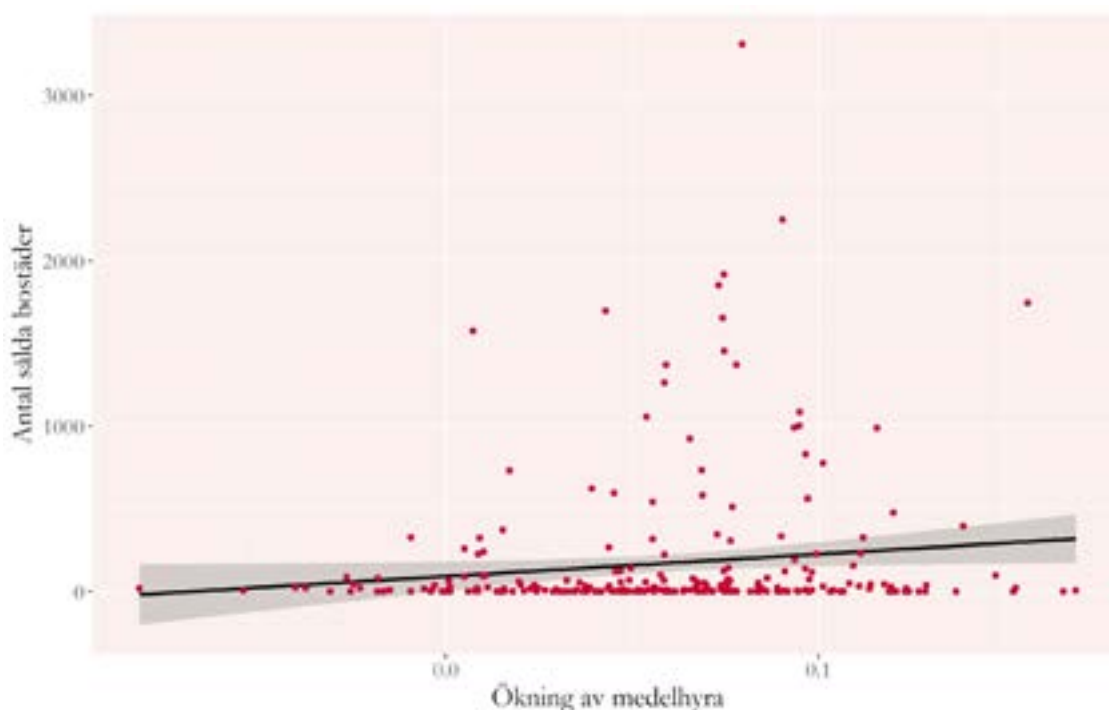
Figur 6. Det allmännyttiga beståndet i andel av det totala bostadsbeståndet per kommungrupp. Källa: SCB.

När allmännyttan säljs blir hyresbeståndet dyrare

När andelen nybyggda bostäder i allmännyttans bestånd ökar förstärks den matchningsproblematik som redan råder i många av Sveriges kommuner. Det äldre bestånd som ofta kommer på tal när det gäller försäljning är inte sällan det allra mest värdefulla beståndet för vanliga medborgare – det utgörs av äldre, billiga bostäder som en relativt stor grupp av befolkningen kan efterfråga. Om allmännyttan fortsätter att krympa och förnyas finns en risk att problematiken förvärras ytterligare. Denna problematik kan förstås genom att titta på hur medelhyran påverkas av försäljningar.

När allmännyttiga hyresrätter ombildas till bostadsrätter försvinner dessa bostäder ur kommunens bestånd och andelen billiga hyresrätter sjunker omgående. Vid försäljning till en privat hyresvärd blir bostäderna förvisso kvar i kommunens hyresbestånd, men kommunen mister möjligheten att påverka hur förvaltningen av bostäderna sköts. De senaste årens utveckling har visat att privata hyresvärdar – inte minst sådana som är ägda av riskkapitalbolag – tenderar att köpa billiga bostäder och genomföra standardhöjande åtgärder i syfte att maximera hyresnivåerna. Därmed bidrar försäljningen av dessa bostäder också att andelen dyra lägenheter ökar.⁹

Figur 7 placerar ut Sveriges kommuner längs två axlar: en som motsvarar totalt antal sålda allmännyttiga bostäder mellan 2013 och 2018, och en som visar den procentuella ökningen av medelhyran i kommunen från 2016 till 2019. Som figuren visar finns ett samband mellan försäljning och ökad medelhyra, som är statistiskt säkerhetsställt med ett p-värde på 0,0341. Sambandet stärker resonemanget ovan om att försäljningar av allmännyttiga bostäder, genom ombildning eller försäljning till privata hyresvärdar, resulterar i ett dyrare hyresbestånd.



Figur 7. Kommunernas fördelning avseende antal sålda allmännyttiga bostäder (2013 - 2018) och ökning av medelhyran (2016 - 2019). Källa: SCB och Boverket.

Även om det syns ett tydligt samband mellan försäljningar och ökade hyror, så finns det några faktorer som kan påverka hur tillförlitlig modellen är. Den viktigaste faktorn är bristfälliga data. Bostadsmarknadsenkätens tillkortakommanden har redan diskuterats, men även hyresstatistiken har vissa brister. Det fattas kommunspecifika data om hyra före 2016, vilket gör att det inte är möjligt att göra en mer detaljerad tidsserie. Därutöver fattas hyresdata för 33 av 290 kommuner. En annan faktor som begränsar sambandets förklaringsförmåga är att sambandet bara är statistiskt säkerhetsställt när startåret för försäljningar är 2013.

Det finns anledning att studera detta samband i närmare detalj, men det ligger utanför syftet för denna rapport. Det vore exempelvis av intresse att leta efter kompletterande data och genomföra fler regressioner för att isolera sambandet från andra faktorer som påverkar hyresnivåer.

Ägarstyrning och försäljning

Oavsett vilka motiv som ligger bakom försäljningar av allmännyttiga bostäder så är det beslut som tas av en kommuns politiska ledning. Vår intervjuperson från Evidensgruppen menar att försäljningar är ett resultat av hur kommunen förhåller sig till sitt bostadsbolag och sitt ägarskap – det är en fråga om koncernstyrning. Därför är det intressant att titta närmare på kommunernas roll som ägare och hur ägarstyrning används, både för att bevara och förnya allmännyttans bestånd.

Sedan 2011 anger lagen om allmännyttiga kommunala aktiebolag (AKBL) att kommunala bostadsbolags verksamhet ska bedrivas med ett allmännyttigt syfte och enligt så kallade affärsmässiga principer. Lagen är flexibel på så vis att definitionen av affärsmässiga principer lämnats öppen för tolkning. Kommunpolitiker kan styra till exempel avkastningskrav, möjligheten att återföra vinst från bolagen till kommunen eller försäljning av bostadsbeståndet.¹⁰

Hur stort utrymme lagen faktiskt lämnar för politisk inriktning är inte helt entydigt. Martin Grander vid Malmö universitet skriver i sin vetenskapliga artikel från 2018, *Off the Beaten Track? Selectivity, Discretion and Path-Shaping in Swedish Public Housing*¹¹, att de kommunala bostadsbolagen i praktiken rättar sig efter rådande normer i hyresmarknadssektorn; bolagens agerande baseras på kalkyler där beräkningsfaktorerna utgörs bland annat av marknadsvärden, avkastning och risk för att lägenheter står tomma. Grander lyfter dock att bolagen i allt högre utsträckning lättar på sina inkomstkrav och godkänner hyresgäster som lever på försörjningsstöd.

Emma Holmqvist från Uppsala universitet kommer till en snarlik slutsats. Hon har undersökt kommunernas möjlighet att använda allmännyttan som ett bostadspolitiskt instrument och menar att betoningen på affärsmässighet och vinstkrav i lagen gör allmännyttan mindre riskvillig. Detta ställer krav på att kommunen aktivt efterfrågar större risktagande. Den överordnade faktorn som påverkar hur stora risker allmännyttan kan ta är dock varken politiken eller juridiken, utan det lokala marknadsläget. I kommuner med gott marknadsläge, där det finns stor efterfrågan på bostäder, är också utrymmet för politiker att instruera allmännyttan att agera bostadssocialt större. Att agera bostadssocialt kan till exempel vara att godkänna hyresgäster med försörjningsstöd. I kommuner på svagare marknader är det svårare att få allmännyttan att investera eller användas som verktyg för aktiva bostadssociala åtgärder.¹²

Vår intervjuperson från Evidensgruppen beskriver kommuners styrning av sina bostadsbolag utifrån olika begrepp och modeller kring ägarstyrning som tagits fram av SKR. Texterna *Ägandets professionalisering i kommunala företag* från 1999 och *Ägarstyrning i praktiken* förklarar hur bolagen styrs utifrån en skala där den ena ytterligheten utgörs av verksamhetsstyrning och den andra av finansiell styrning.

En kommun som utövar *verksamhetsstyrning* beskrivs som en aktiv och operativ ägare: en kommun som ser sina bolag som instrument för att uppnå vissa kommunvinster. En kommun som utövar *finansiell* styrning har låg grad av aktivitet och operativ påverkan. Den renodlade finansiella styrningen liknar den som finns inom till exempel investmentbolag, där ägaren huvudsakligen förväntar sig avkastning på sina aktier, utan att lägga sig i den faktiska verksamheten. En renodlad finansiell styrning är givetvis inte realistisk för en kommun, eftersom kommunen måste se till att krav som framgår av kommunallagen uppföljs.

¹⁰ Ingrid Birgersson, Ulla-Christel Götherström, Hans Jonsson, Assar Lindén, Vanessa Liu, Pål Sjöberg, Roger Gustafsson, 2017. *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – utvärdering av tillämpningen av gällande lagstiftning*. Boverket, 2017:29.

¹¹ Martin Grander, 2018. *Off the Beaten Track? Selectivity, Discretion and Path-Shaping in Swedish Public Housing*. Housing, Theory and Society, DOI: 10.1080/14036096.2018.1513065

¹² Emma Holmqvist, 2015. *Spelar ägandet någon roll? Bidrag i Nyttan med allmännyttan, en sammanfattning av ett forskningsprojekt*. Sveriges Allmännyttan.

Utifrån denna teoretiska modell skulle en kommun med inslag av finansiell styrning se sitt bostadsbolag som ett bolag bland andra, och huvudsakligen intressera sig för företagsekonomiska aspekter. En kommun som istället utövar verksamhetsstyrning av sitt bostadsbolag skulle se bostadsbolaget som en förlängning av sin politik, där bolaget används för att nå vissa bostadssociala mål. Kommunen som utövar verksamhetsstyrning skulle antagligen fortfarande vara intresserad av att följa exempelvis soliditetsnivåer, men inte vara lika låst vid specifika nyckeltal.¹³

SKR:s texter beskriver ägardimensionerna på ett sätt som gör att de inte nödvändigtvis behöver kopplas till en viss partipolitik eller ideologi. Enligt samma resonemang menar Evidensgruppens företrädare att ägarstyrningen på vissa sätt kan vara överordnad partipolitik och ideologi när det gäller beslut om försäljning av allmännyttiga bostäder. Partipolitiken blir dock viktig när det handlar om ägarstyrningens stabilitet: en stabil politisk majoritet kan medföra att synen på bolaget förblir densamma under en längre tid. Växlande majoriteter i kommuner kan medföra att försäljningar ökar eller minskar mer drastiskt. Intervjupersonerna från SKR och Sveriges allmännytta menar däremot att partipolitik kan vara en viktig faktor i många kommuner, särskilt när det gäller ombildningar till bostadsrätt. Ombildningar kan motiveras ur ett socialt och ett privatekonomiskt perspektiv: försäljningarna blir då ett verktyg för att blanda upp områden och dessutom möjliggöra karriär i det ägda boendet.

Att sälja för att minska behovet av extern finansiering

Enligt resonemanget i avsnittet ovan borde det alltså finnas både motiv och utrymme för kommunerna att hålla hårt i allmännyttans bestånd. Men företrädarna för Kommuninvest, SKR och Sveriges allmännytta menar att pragmatik också kan påverka styrningen – när omfattande investeringar i bostäder eller annan kommunal välfärd ska bli verklighet måste kommunpolitiker ta beslut om finansiering, och avgöra hur stor skuldkapacitet kommunen har. Att sälja delar av beståndet och använda vinsten tillsammans med ny upplåning blir ett sätt att kunna investera i nyproduktion eller upprustning av bostäder utan att låneskulden blir alltför omfattande.

Kommunernas investeringsbehov är inte statiskt utan förändras med de krav som medborgarna ställer på verksamheten, och vilka historiska åtaganden som gjorts. Sedan ett antal år tillbaka pågår en ekonomisk omställning i kommunsektorn, med ökade investeringar och återinvesteringar.¹⁴ Denna omställning kan förstås som ett skede i en cykel, där den förra perioden av omfattande samhällsbyggnad inföll under 1960- och 70-talet som ett resultat av utbyggnaden av offentlig sektor och den svenska välfärden. Under den här tiden uppgick kommunala bruttoinvesteringar som mest till nära fyra procent av BNP.¹⁵ En betydande andel utgjordes av investeringar i bostadsbyggande, subventionerat av staten på olika sätt. Det var synen på bostadspolitik som en del av den generella, långsiktiga välfärden som låg till grund för statens åtgärder för att stimulera bostadsbyggande och går att spåra till den bostadssociala utredningen från 1947.¹⁶ Dagens investeringsnivåer i förhållande till BNP går att likna vid de nivåer som uppnåddes med statliga subventioner under 1960- och 70-talet, se figur 8.



Figur 8, Kommunala investeringar i andel av BNP. Prognos 2019 – 2021. Källa investeringar: Kommuninvest, den kommunala låneskulden 2019. Källa investeringsprognos: SKR, Ekonomirapporten maj 2018. Källa BNP och Reporänta inklusive prognos: Konjunkturinstitutet.

Som figuren visar sammanfaller de ökade investeringsnivåerna med de senaste årens lågräntemiljö. Även om de låga räntorna håller i sig förväntas konjunkturen mattas av och tillväxten minska framöver. Vad lågkonjunkturen kommer innebära för kommunernas investeringsnivåer är inte helt entydigt. När det gäller bostäder strävar de allmännyttiga bolagen efter ett jämnt byggande över konjunkturcykler, men en lågkonjunktur med långsammare tillväxt i skatteunderlaget och lägre resultatnivåer

sätter kommunernas investeringsplanering under press. För att minska behovet av extern finansiering kan kommunerna börja prioritera bland sina investeringar.¹⁷

I likhet med situationen som låg till grund för den förra perioden av höga investeringsnivåer står Sverige inför stora demografiska förändringar. Befolkningen växer, andelen unga och äldre ökar, och urbaniseringen skapar utmaningar för såväl stad som landsbygd. För att kunna upprätthålla välfärden behövs nya bostäder, verksamhetslokaler och infrastruktur.¹⁸

SKR genomförde en enkät om investeringar inför Ekonomirapporten i maj 2018. Denna enkät besvarades av ekonomichefer i kommuner som sammanlagt utgör 80 procent av Sveriges befolkning. Svaren visade bland annat att det planeras för många nya skolor och förskolor i Sveriges kommuner, vilket reflekterar de höga födelsetalen och ökad invandring av unga. Kommunerna behöver bygga mer än 1000 förskolor och skolor fram till 2021, vilket är en ökning av det totala beståndet med mer än 10 procent.¹⁹

Bostäder är en annan kostsam investeringskategori för kommunerna enligt SKR:s prognos. Bostadsbristen i 240 kommuner gör att det behövs byggas nya bostäder. Boverket gjorde under 2017 en genomgång av kommunernas ägardirektiv, och fann att en femtedel av de kommunala bolagen har krav från sina ägare om att producera ett visst antal nya lägenheter.²⁰ Utöver satsningar på nyproduktion står det stora antal byggnader som uppfördes under 60 – 70 talet inför betydande renoveringsbehov: bostadshus och verksamhetslokaler likväl som VA-system.²¹

Sammantaget står kommunerna inför ett ansträngt ekonomiskt läge med ett fortsatt högt investeringsbehov, ökad kostnadsutveckling och minskat skatteunderlag. Dessutom innebär den senaste tidens höga investeringstakt också ökade driftskostnader.²² Som resultat blir det viktigt för kommunerna att prioritera bland sina investeringar, och att frigöra kapital för att minska lånebehovet. En av företrädarna från SKR som intervjuats för den här rapporten beskriver det som att investeringsutrymmet kan bli en maktkamp mellan politiker och tjänstemän, och att det ibland kan vara svårt att skilja på vad som är ekonomiska överväganden och vad som är politik.

Fler aktörer för att dela på ansvar och kostnader

Att få in nya aktörer som tar del av bostadsförsörjningen är också ett sätt för kommunerna att minska behov av extern upplåning, menar samtliga företrädare som intervjuats för rapporten. Om allmännyttan har stora marknadsandelar kan det anses vara mer ekonomiskt hållbart att göra plats för fler aktörer och att bredda ägandet för att sprida ansvar, risk och engagemang. Att sälja delar av beståndet kan på så vis vara ett sätt att trygga en ekonomiskt säker portfölj, på lång sikt.

Gotlandshems senaste försäljning om 943 allmännyttiga bostäder är ett exempel på strategin att sälja bestånd med upprustningsbehov för att låta en annan aktör ta ansvar för framtida reinvesteringar och på så vis effektivisera beståndet. Försäljningen initierades med stöd i bostadsbolagets fastighetsstrategi som antogs 2017, där bostadsbeståndet delas upp i tre grupper: utvecklingsfastigheter, avvecklingsfastigheter, och försäljningsfastigheter. Inom försäljningsfastigheter hamnar fastigheter som ”kräver

¹⁷ Emelie Värja, 2019. *Välfärdens utmaningar*. Kommuninvest.

¹⁸ Niclas Johansson, Nils Mårtensson, Annika Wallenskog, 2018. *Ekonomirapporten, maj 2018*. Sveriges kommuner och regioner.

¹⁹ Ibid

²⁰ Ingrid Birgersson, Ulla-Christel Götherström, Hans Jonsson, Assar Lindén, Vanessa Liu, Pål Sjöberg, Roger Gustafsson, 2017. *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – utvärdering av tillämpningen av gällande lagstiftning*. Boverket, 2017:29.

²¹ Niclas Johansson, Nils Mårtensson, Annika Wallenskog, 2018. *Ekonomirapporten, maj 2018*. Sveriges kommuner och regioner.

²² Ibid

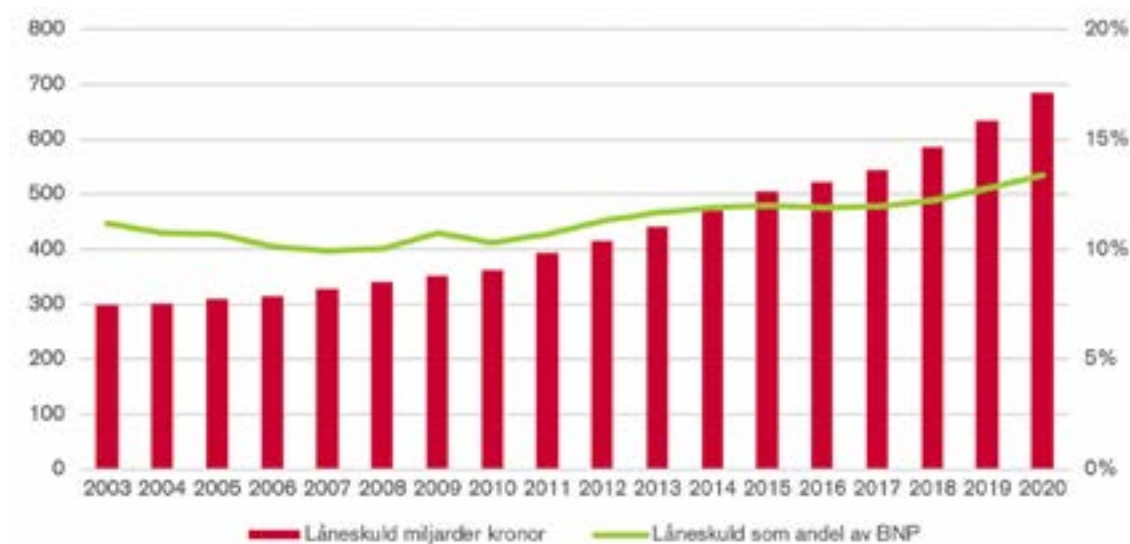
höga investeringar”.²³

²³ Se: <https://www.gotlandshem.se/nyheter/ny-fastighetsstrategi/>

Låneskuldens omfattning

Kommunernas totala låneskuld växer i takt med investeringarna, men det är inte helt entydigt huruvida svenska kommuners skuldsättning börjar bli problematisk. Flera av våra intervjupersoner menar att en växande låneskuld ligger helt i linje med vad som kan förväntas och är inte bekymmersamt per definition. Det är dessutom huvudsakligen växande kommuner som skuldsätter sig – kommuner som har goda förutsättningar att bära en större skuld och som måste låna för att kunna möta de behov som en växande befolkning för med sig.²⁴

Så att den totala låneskulden växer är att förvänta sig, vilket figur 8 visar. Sett till andel av BNP däremot, har skuldbördan bara vuxit 7 procentenheter mellan åren 2003 och 2017. Kommuninvests prognos är att låneskuldens andel av BNP börjar öka mer först från och med 2019. Den prognosen är baserad på en uppskattning av demografiska behov och en svagt sämre konjunktur.



Figur 9, Kommunkoncernernas låneskuld i miljarder kronor, andel av BNP, Prognos 2019 – 2020.

Källa: Välfärdens utmaningar, Kommuninvest, 2019 samt Konjunkturinstitutet.

Anm.: Prognosen bygger på Kommuninvests egna beräkningar som baseras på den demografiska utvecklingen, med tillägg för något lägre självfinansieringsgrad, baserat på förväntningar om något sämre konjunktur.

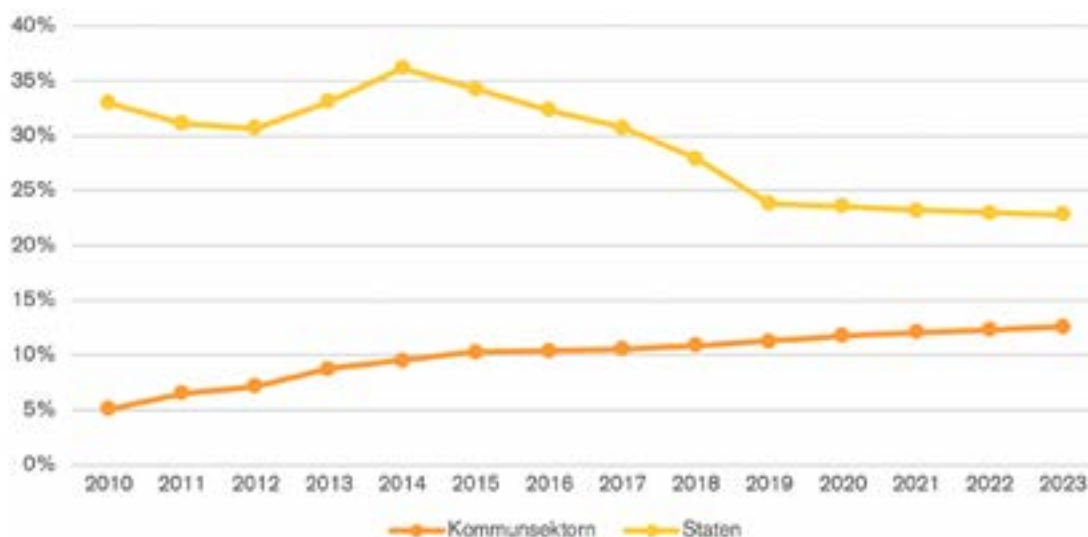
Våra intervjupersoner lyfter också en rad andra perspektiv som nyanserar kommunernas låneskuld:

- Stora skulder inte är problematiskt i sig, så länge tillgångarna ökar i samma takt.
- Det är viktigt att ha i åtanke hur stor del av låneskulden som belastar skattekollektivet, alltså hur stor del av skulden som lånas upp för att investera i skattefinansierade verksamheter. På aggregerad nivå utgör denna del endast en femtedel av den totala låneskulden. Resterande låneskuld är avgiftsfinansierad och inkomsterna från investeringarna kommer på sikt att väga upp de initiala kostnaderna.
- Sett till nettoskuld istället för bruttoskuld är skuldnivåerna lägre, eftersom koncernintern utlåning visas som placering istället för skuld.
- Det finns dolda övervärden i kommunernas tillgångar och skuldnivåerna är därmed i praktiken betydligt lägre. En intervjuperson från SKR tar Stockholm som exempel, där bostadsbolagens belåningsgrad beräknat på marknadsvärdet är 21 procent, medan det normala för privata fastighetsbolag är runt 40–50 procent.

Kommuninvests senaste rapport om den kommunala låneskulden innehåller ett fördjupningskapitel om kommunernas möjlighet att klara av en högre skuldnivå. Många av punkterna som diskuteras är samma som våra intervjupersoner lyfter, exempelvis att kommunernas tillgångar växer i takt med att låneskulden ökar, och att det finns betydande övervärden i kommunernas tillgångar. Kommuninvests slutsats är att kommunsektorn klarar av en period av ökad låneskuld, så länge som intäkterna är tillräckliga för att täcka framtida driftskostnader.²⁵

Det finanspolitiska ramverket

För att ytterligare problematisera kommunernas skuldbörda är det intressant att titta på fördelningen av den offentliga skulden mellan staten och kommunerna. Figur 8 visar SKR:s prognosticerade förskjutning av skuldbördan från stat till kommun.²⁶



Figur 10. Statens och kommunsektorns andel av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld.

Källa: SKR. Anm. Kommunsektorn inkluderar landsting/regioner.

Prognosen är alltså att kommunernas skuld ökar medan statens minskar vilket till viss del är en produkt av hur det finanspolitiska ramverket är utformat.

Det så kallade *överskotts målet* anger den nivå av finansiellt sparande som är eftersträvsvärd i offentlig sektor. Det finansiella sparandet är skillnaden mellan inkomster och utgifter inklusive investeringar.²⁷ När kommunerna investerar allt mer bidrar detta till att de sparar mindre, vilket i sin tur innebär att staten måste kompensera med ökat finansiellt sparande för att den offentliga sektorn som helhet ska uppnå överskotts målet.²⁸ Statens finansiella sparande går till att amortera på statsskulden,²⁹ vilket betyder att statens minskande skuld bland annat är ett resultat av att kommunernas lånefinansierade

²⁵ Emelie Värja, 2019. *Den kommunala låneskulden 2019*. Kommuninvest.

²⁶ Niclas Johansson, Nils Mårtensson, Annika Wallenskog, 2019. *Ekonomirapporten, maj 2019*. Sveriges kommuner och regioner.

²⁷ Sveriges regering, 2017. *Ramverket för finanspolitiken. Skr. 2017/18:207*

²⁸ Emelie Värja, 2019. *Välfärdens utmaningar*. Kommuninvest.

²⁹ <https://www.svd.se/finansministern-vill-slopa-overskottsmalet>

investeringar ökar.

Skuldankaret är en annan del av det finanspolitiska ramverket och anger riktlinjen för den offentliga sektorns totala skuld. Målet är att skulden på medellång sikt bör uppgå till 35 procent av BNP. Eftersom det är staten som innehar helhetssynen över rikets skuldsättning är det också staten som kompenserar kommunernas ökade skuldnivåer genom att amortera sin del av låneskulden.

Kommunernas skuldtak är inte detaljreglerat i det finanspolitiska ramverket, utan faller under bestämmelsen om god ekonomisk hushållning. Därmed är det upp till varje kommun att bedöma hur hög skuldsättning kommunen kan ha utan att äventyra det ekonomiska utrymmet för kommande generationer.³⁰ Inom forskningen kring offentliga finanser pratar man om *upplevd skuldkapacitet*.³¹ Den upplevda skuldkapaciteten är den nivå av skuld som en kommun bedömer är rimlig givet dess finansiella och politiska förutsättningar när det saknas ett etablerat skuldtak att utgå ifrån. Den upplevda skuldkapaciteten institutionaliseras genom mer informella skuldtak eller tumregler, som inte sällan kan överskridas om det skulle anses nödvändigt.³²

I den svenska kontexten skulle dessa informella skuldtak kunna utgöras av kommunernas finansiella mål om skuld och soliditet. Finansiella mål varierar bland Sveriges kommuner, troligtvis som en följd av att den upplevda skuldkapaciteten påverkas av en rad olika faktorer. Sådana faktorer skulle kunna vara hot om en lägre kreditrating, prognoser om skattetillväxt, investeringsbehov, medborgarnas inställning till kommunens skuldsättning med mera. Därmed utgörs de informella skuldtaken inte nödvändigtvis av en objektiv bedömning om hur mycket skuld som kommunen har råd med.³³

³⁰ Mer om detta under Betydelsen av finansiella nyckeltal och mål.

³¹ Direkt översättning från engelskan *percieved debt capacity*.

³² Dwight V. Denison, Merl M. Hackbart, Michael J. Moody, 2009. *Intrastate Competition for Debt Resources*. Public Finance Review. Vol. 37, Nr.3.

³³ Ibid.

Betydelsen av finansiella nyckeltal och mål

När kommunerna motiverar försäljning av allmännyttiga bostäder med ekonomiska skäl är det relaterat till kommunens finansiella nyckeltal och mål, som styr den ekonomiska planeringen.

Målen kan bromsa eller begränsa kommunens upplåning, och ligga till grund för beslut om försäljning av tillgångar för att finansiera investeringar. En av våra intervjupersoner menar att det i samband med sådana beslut kan vara lättare att hänvisa till etablerade regler än att ta beslut som kan uppfattas som kontroversiella.

Själva användandet av nyckeltal är reglerat i kommunallagen och har att göra med kommunernas ansvar att upprätthålla god ekonomisk hushållning.³⁴ Begreppet introducerades i kommunallagen 1992 och stipulerar att varje generation ska bära kostnaderna för den kommunala service som konsumeras. Kommunfullmäktige ska upprätta riktlinjer och finansiella mål som är av vikt för god ekonomisk hushållning och som knyter an till den lokala kontexten. Sedan 1 januari 2019 har dessa regler skärpts avseende inkludering av de kommunala bolagens verksamhet. Kommunallagen 2018:597 anger att riktlinjer för god ekonomisk hushållning ska tas fram för kommunkoncernen i sin helhet.

Flera av våra intervjupersoner påtalar att det till viss del saknas transparens kring de finansiella målen: det är inte alltid tydligt varifrån vissa mål kommer, vilken analys som ligger till grund för dem och huruvida det finns en förståelse för denna analys bland politikerna. Istället kan tradition och kollektivt minne spela roll för vilka finansiella mål som kommunen sätter upp, och hur styrande målen tillåts att vara. En av våra intervjupersoner från Evidensgruppen beskriver att budgetdisciplin och system för uppföljning och styrning ”sitter i väggarna”. Fyra intervjupersoner beskriver att kommunerna generellt sett tenderar att vara försiktiga och inte särskilt riskbenägna, att de strävar efter att vara skuldfria och i så hög grad som möjligt kunna finansiera sina investeringar med eget kapital. Det framhålls att denna försiktighet bland annat kommer ur det kollektiva minnet av 1990-talskrisen. Två av intervjupersonerna framhåller dessutom att det kan finnas ett mått av kortsiktighet i den ekonomiska planeringen, eftersom resultatnivåerna ges stor vikt.

Nedan följer en diskussion kring några vanliga finansiella mål bland Sveriges kommuner, och hur de kan komma att påverka beslut om försäljning av allmännyttiga bostäder.

Soliditet och självfinansieringsgrad

Det är vanligt bland svenska kommuner att ha mål om soliditet och självfinansieringsgrad.

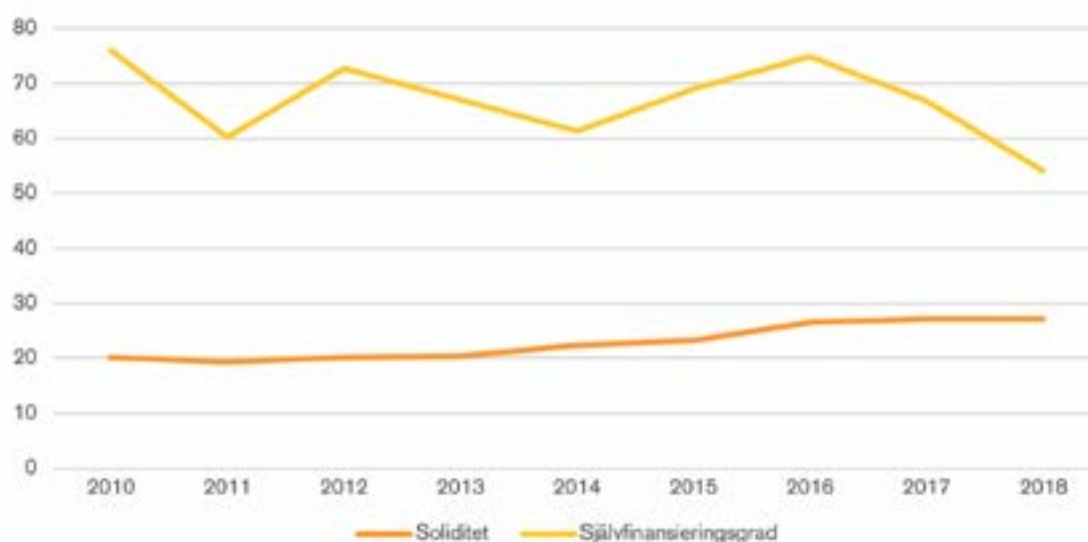
Soliditeten visar hur stor andel av tillgångarna som är finansierade med eget kapital. Resterande andel är finansierade av lån. På så vis är soliditeten ett mått som illustrerar både kommunens skuldbörda och dess resultatnivåer. En av kommunernas tolkningar av god ekonomisk hushållning är att investeringar bör finansieras med eget kapital i den utsträckning som krävs för att soliditeten inte ska försvagas över tid. En försvagad soliditet innebär att framtida generationers finansiella handlingsutrymme kan komma att begränsas av höga ränteutgifter.³⁵ På så vis kan soliditetsmättet ge en indikation om en kommuns långsiktiga ekonomiska styrka. Men det betyder inte att det är uppenbart vad som är en optimal nivå på soliditeten. Många kommuner strävar efter att soliditeten inte ska sjunka på sikt, och sätter mål utifrån hur den ekonomiska utvecklingen i kommunen sett ut historiskt sett. Vilken nivå som anses tillfredsställande avgörs också av långivarnas tillit att kommunerna kan betala tillbaka lån och har möjlighet att täcka sina räntekostnader under tiden.³⁶ Att det inte går att säga vad som är en

³⁴ Jens Dietrichson Lina Maria Ellegård, 2014. *Budgetprocessens betydelse för god ekonomisk hushållning*. Institutet för ekonomisk forskning vid Lunds universitet. Skriftserie 2014:6.

optimal soliditetsnivå innebär att kommunerna ser olika på vad som är en långsiktigt stabil soliditet. Exempelvis är Stockholms mål om soliditet 30 procent, medan Göteborgs mål är 15 procent.³⁷

Självfinansieringsgraden är ett mått som anger hur stor del av kommunens investeringar som finansieras med årets resultat och avskrivningar. Är värdet under 100, betyder det att kommunen behöver använda extern upplåning. Självfinansieringsgraden är ett mått som är mer föränderligt än soliditeten, eftersom det påverkas av hur kommuner planerar sina investeringar. Eftersom självfinansieringsgraden inte tar hänsyn till hur stora tillgångarna är kan en kommun ha en sjunkande självfinansieringsgrad och en ökande soliditet.

Figur 11 visar utvecklingen av kommunkoncernernas soliditet inklusive pensionsåtagande samt självfinansieringsgrad under 2010–2018. Siffrorna kommer från Kommuninvests rapport *Den kommunala låneskulden 2019*. Beräkningarna är viktade medelvärden baserade på kommunernas egna resultatredovisningar. Eftersom självfinansieringsgraden inte tar hänsyn till tillgångsmassan har de senaste årens utveckling inkluderat en sjunkande självfinansieringsgrad, men en ökad soliditet.

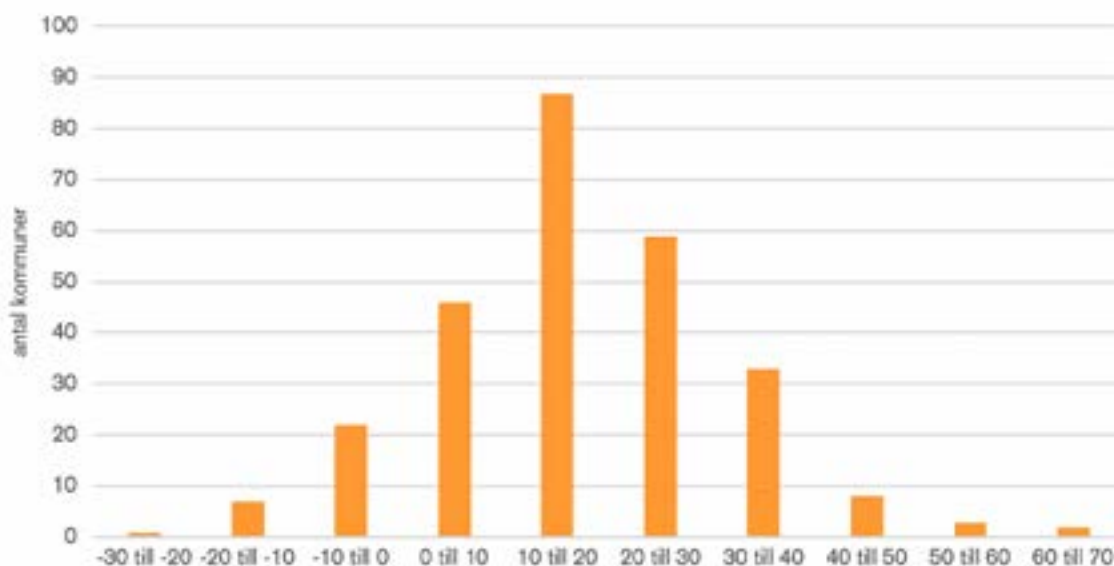


Figur 11, Soliditet inklusive pensionsåtagande kommunkoncernerna % samt självfinansieringsgrad.

Källa: Kommuninvest, den kommunala låneskulden 2019.

För att sätta dessa medelvärden i perspektiv till kommunernas faktiska soliditetsnivåer visar figur 12 kommunernas fördelning baserat på soliditetsnivå 2017. Störst antal kommuner, 87 stycken, har en soliditet mellan 10 och 20 procent. Totalt 76 kommuner har en negativ soliditet, vilket innebär att deras skulder är större än deras tillgångar.

³⁷ Se respektive fallstudiebilaga.



Figur 12. Kommunernas fördelning efter soliditetsnivå (soliditet inklusive pensionsåtagande %) år 2017. Källa: Kolada.

Ett problem med soliditetsmättet är att kommuner kan ha dolda övervärden i sina tillgångar som inte syns vid beräkningen av soliditet och som bara kan realiseras genom försäljning. Dessa övervärden består av skillnaden mellan tillgångarnas bokförda värde och marknadsvärde.³⁸ Till exempel, i kommuner med hög efterfrågan på bostäder är det kommunalägda bostadsbeståndets marknadsvärde i regel betydligt högre än det bokförda värdet.³⁹

Resultat

Resultat är kanske det mest vedertagna måttet på en kommuns finansiella styrka. De mål som anger önskvärda resultat skulle därmed kunna utgöra ett motiv för försäljning av allmännyttiga bostäder. Som nämnt inledningsvis är det starka resultat som har hållit upp kommunernas ekonomi under de senaste åren: under 2013–2017 bidrog rea- och exploateringsvinster utöver det normala till särskilt starka resultat i kommunsektorn.⁴⁰ Storstäder och större städer stod för huvuddelen av dessa intäkter, vilket förklaras av att marknadsvärdena på fastigheter och mark är högre på starka marknader med inflyttning och hög tillväxt, medan det motsatta gäller i krympande kommuner med svaga marknader.⁴¹

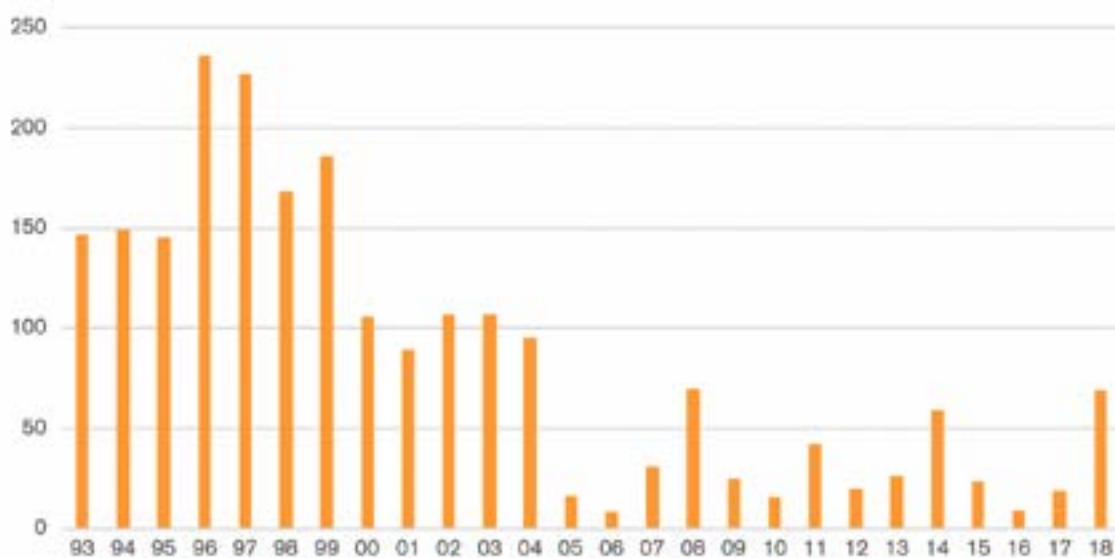
Ett högre resultat mildrar effekterna av upplåning på en kommuns soliditet och självfinansieringsgrad. Höjda resultatmål är på så vis ett verktyg som kommuner kan använda under perioder när behoven av investeringar är stora. Utöver att sälja tillgångar kan ökade resultat komma från besparings- och effektiviseringsaktiviteter i kommunen och dess bolag. Kommunen kan styra sina bolag genom ägardirektiv, och på så vis efterfråga resultatnivåer som krävs för att kommunen i sin helhet ska leva upp till sina finansiella mål. Bland de kommuner vi studerat som fall kan vi se att kraven om bostadsbolagens resultat delvis ökar. Se fallstudiebilagorna för närmare analys.

Fokuset på resultatnivåer har också sin grund i bestämmelsen om *balanskravet*, som innebär att

kommunernas ekonomi ska vara i balans. Balanskravet trädde i kraft år 2000 mot bakgrund av den statsfinansiella krisen som rådde under 1990-talet. Den dåvarande regeringen bedömde att bestämmelsen om god ekonomisk hushållning inte var tillräcklig för att styra och kontrollera kommuners ekonomiska förvaltning i kristider. Balanskravet skulle också verka långsiktigt genom att minska politikernas incitament att spendera och samla på sig budgetunderskott. Idén om att politiker vill använda framtida generationers budgetutrymme för att skapa sig kortsiktigt väljarstöd hämtades från den så kallade Public Choice-teorin. Teorin går ut på att folkvaldas handlingsutrymme bör begränsas på ett sätt som skapar incitament för ansvarsfullhet, eftersom politikernas korta tidshorisont och vilja att bli omvald kan resultera i beslut som är långsiktigt ofördelaktiga för medborgarna.⁴²

Balanskravet är ett minimikrav och en tydlig spärregel; en markering från lagstiftaren om att det inte är tillåtet att budgetera för eller redovisa ett underskott. Trots detta finns inga direkta sanktioner mot kommuner som inte upprätthåller budgetbalans, utöver möjligheten för invånare att utkräva ansvar i allmänna val.⁴³ Sedan balanskravet infördes och i takt med Sveriges återhämtning efter 90-talskrisen minskade antalet kommuner med underskott avsevärt, för att sedan öka igen under finanskrisen. Den ökning vi ser för 2018 motsvarar den för 2008, se Figur 13.

Figur 13. Antal kommuner med underskott i finanserna. Källa: Ekonomisk debatt.



Eftersom balanskravet är ett minimikrav har en generell tumregel vuxit fram, att kommunernas resultat ska motsvara 2 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag. Denna formulering återfinns i många av kommunernas mål om resultat, men inte alla och det finns stora skillnader kommuner emellan. Exempelvis har Örebro kommun som mål att resultatet ska uppnå till minst 1 procent av skatter och generella bidrag, medan Uppsala på sikt vill uppnå resultat som motsvarar 4 procent.⁴⁴

⁴⁴ Se fallstudien om Uppsala i tillhörande bilaga.

En kritik som lyfts mot balanskravet är dess potentiellt konjunkturförstärkande effekt, att politiker kan behöva skära ner på kommunala verksamheter i lågkonjunktur. Eftersom kommunal konsumtion utgör en stor del av den sammantagna konsumtionen i Sverige kan sådana nedskärningar ytterligare förvärra en recession. Så var fallet under den ekonomiska krisen runt 2008. För att plana ut konjunktursvängningarna infördes paragrafen om kommunala resultatutjämningsreserver (RUR) år 2013. Lagen ger kommuner och landsting möjligheten att spara delar av sina eventuella överskott i reserver som kan plockas fram under en kommande lågkonjunktur.⁴⁵

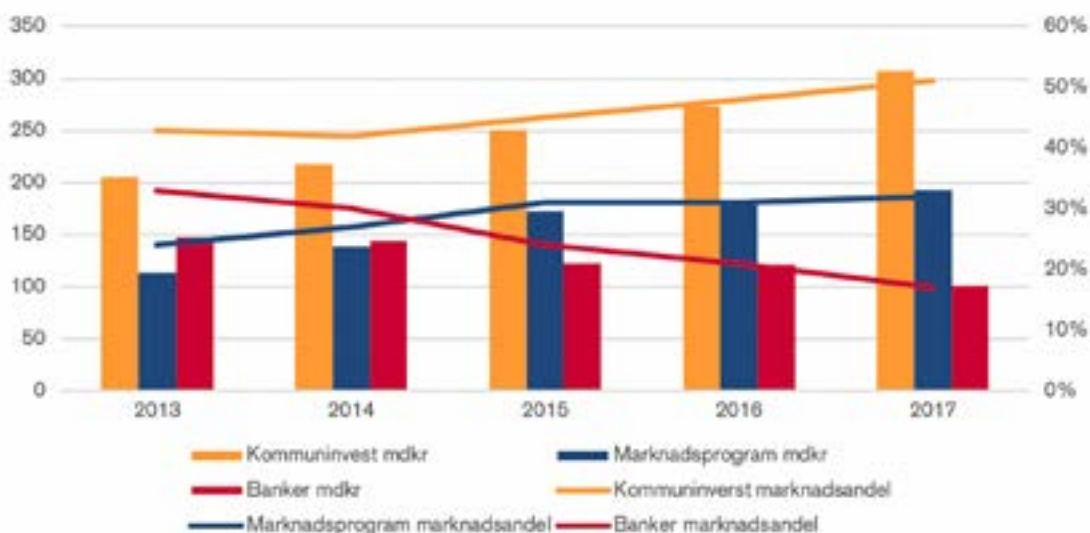
Kreditmarknadens bedömare

Ett incitament för kommuner att sälja allmännyttiga bostäder är att säkerhetsställa tillgången till extern finansiering – alltså se till att de kan ta lån. En kommun får bättre lånevillkor om dess ekonomi bedöms som sund; om den bedöms att ha möjlighet att betala tillbaka sina lån och räntekostnader. Det finns två aktörer som har särskilt stor makt att bedöma kommunernas finansiella profil: Kommuninvest och ratinginstitutet Standard and Poor's.

Det är inte ovanligt att bedömares åsikter kring finansiella nyckeltal ligger till grund för politisk argumentation kring försäljning av tillgångar såsom allmännyttiga bostäder;⁴⁶ att kreditmarknadens bedömare sätter exakta begränsningar av hur stor skuld som en kommun kan ta på sig. Att sälja delar av beståndet och använda vinsten tillsammans med ny upplåning blir ett sätt att kunna investera i nyproduktion eller upprustning utan att de nyckeltal som bedömarna tittar på sjunker alltför drastiskt.

Kommuninvest

Kommuninvest är en medlemsorganisation för kommunal finansförvaltning där 277 av Sveriges 301 kommuner och landsting är medlemmar. Genom Kommuninvest lånar kommunerna med sin samlade kreditvärdighet på nationella och internationella marknader. Organisationens kreditvärdighet stärks av att medlemmarna åläggs ett solidariskt betalningsansvar för Kommuninvests samtliga skulder. Kommuninvest är den enskilt största finansieringskällan för svenska kommuner, organisationen står för mer än hälften av den totala kommunala upplåningen. Annan finansiering utgörs av upplåning via banksektorn eller upplåning på penning- och obligationsmarknaderna, se figur 14. De flesta kommuner har en kombination av externa finansieringskällor. De flesta små kommuner täcker större delen av sina lånebehov genom Kommuninvest. Bland större kommuner är marknadsprogram och finansiering via banksektorn desto viktigare. Malmö och Stockholm är inte medlemmar i Kommuninvest, för dessa kommuner är marknadsprogrammen de allra viktigaste källorna till extern finansiering.⁴⁷



Figur 14, Finansieringsalternativ kommunsektorn. Källa: Kommuninvest.

Anm. Landsting och regioner är inkluderade i figurerna med data från Kommuninvest om inget annat anges. Eftersom andelen kommuner som är medlemmar i Kommuninvest (90 % av alla kommuner) är högre än andelen landsting/regioner (55 % av alla landsting/regioner) är det rimligt att anta att finansieringen från Kommuninvest är ännu mer betydelsefull om den redovisats enbart för kommuner.

Riskvärdesmodellen

Kommuninvests bedömningar ligger till grund för hur stor lånevolym en kommun får tillgång till. Den maximala lånevolymen, som kallas för limit, räknas ut genom en riskvärdesmodell. Riskvärdesmodellen fastslår kommunens kreditprofil och baseras på följande nyckeltal:

- befolkningsutveckling (trend)
- nettokostnad (trend)
- resultat/omsättning (trend)
- soliditet inkl. pensionsåtaganden (trend)
- skatteunderlag (trend)
- nettokoncernskuld (trend),
- total kommunalskatt (nuläge)
- resultat före extraordinära poster (nuläge)
- låneskulder/omsättning (nuläge)
- belåningsgrad (nuläge)
- låneskuld (nuläge).⁴⁸

Särskild vikt läggs vid skuldsättning, befolkningsutveckling och resultat. Därtill har Kommuninvest en känslighet för lokala omständigheter; det finns utrymme för kvalitativa analyser där fler faktorer tas i beaktande. Exempelvis kan Kommuninvest undersöka om det finns övervärden i bostadsbeståndet, se avsnitt Soliditet och självfinansieringsgrad, sidan 20. Bedömningen sker på kommunkoncernsnivå och en stor del av utlåningen går direkt till kommunens bolag. Syftet med en limit är att fånga upp och sätta gränser för skuldutvecklingen. Om en kommun behöver låna mer än vad limiten tillåter, görs en mer kvalitativ analys av tillgångar, i dialog med kommunen. I ett sådant läge kan Kommuninvest ta hänsyn till eventuella övervärden som kan finnas i till exempel allmännyttan, energibolag, skog och mark.

Även om Kommuninvest kan utöva en viss flexibilitet i sina bedömningar, måste kommunerna upprätthålla goda nivåer på sina ekonomiska nyckeltal för att säkerställa tillgång till långsiktig lånefinansiering. Kommuninvest påpekade i intervju att limiterna är till för att bromsa en alltför snabb skuldutveckling och fungera som kontrollinstanser. Limiternas betydelse bekräftas av våra intervjupersoner från Sveriges Allmännyttan, som beskriver att de kommunala bostadsbolagens låneutrymme begränsas av kommunens totala låneram utifrån de faktorer som Kommuninvest sätter upp.

Standard and Poor's

Kommuner som lånar pengar via banksektorn eller marknadsprogram stärker sin kredit genom att låta organisationen värderas av ett erkänt ratinginstitut, exempelvis Moody's eller Standard & Poor (S&P). S&P är det institut som används flitigast i den svenska kommunsektorn.

En rating är en bedömning av en kommuns generella kreditvärdighet. Kommunerna låter sig värderas för att få förmånliga räntor från banker och för att kunna låna pengar på obligationsmarknaden. Betygen går på en skala från AAA, som är det högsta, till D, som är det lägsta. Varje kommun får två betyg, ett långsiktigt och ett kortsiktigt där det kortsiktiga kompletteras med en *outlook* som kan vara stabil eller negativ. Kommunerna har ett starkt intresse att upprätthålla sin rating, eftersom ett sänkt betyg på sikt innebär högre räntekostnader. S&P ger kreditrating till följande kommuner och kommunala bolag i Sverige, som sorteras under kategorin *Local and regional governments*.⁴⁹

⁴⁸ Intervjuutsaga, Kommuninvest.

⁴⁹ <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/190802-global-ratings-list-local-and-regional-governments-2019-11098151>.

- Borås stad, AA+
- Göteborg stad, AA+
- Helsingborg stad, AAA
- Huddinge kommun, AA+
- Jönköping kommun, AA+
- Lund kommun, AAA
- Malmö stad, AAA
- Nacka kommun, AAA
- Norrköping kommun, AA+
- Örebro kommun, AA+
- Östersund kommun, AA+
- Södertälje kommun, AA+
- Stockholm stad, AAA
- Sundsvall kommun, AA+
- Täby kommun, AAA
- Uppsala stad, AA+
- Västerås stad, AAA
- Vellinge kommun, AAA
- AB Stångastaden, AA-
- Fastighets AB Förvaltaren, AA-
- Förvaltnings AB Framtiden, AA-
- Lejonfastigheter AB, AA-
- Linköpings Stadshus AB, AA+
- MKB Fastighets AB, AA

Det kan noteras att ingen av kommunerna som värderats har ett lägre ratingbetyg än AA+. Detta efterspeglar möjligtvis det faktum att svenska kommuner inte kan gå i konkurs.

Kriterier och bedömningsgrunder – fördjupning

Nedan beskrivs den metod och bedömningsgrunder som S&P använder sig av för att bedöma kommuners kreditvärdighet.

Metoden baseras på kvantitativa och kvalitativa analyser av å ena sidan det institutionella ramverket som omgärdar kommunerna och å andra sidan de enskilda kommunernas kreditprofiler. Det institutionella ramverket syftar på de lagar, regler, praxis, politiska procedurer och prejudikat som formar kommunernas förutsättningar.⁵⁰

Det institutionella ramverket och det individuella kreditbetyget kombineras sedan enligt ett särskilt schema där det institutionella ramverket har stor betydelse för en kommuns möjlighet att uppnå ett högt kreditbetyg.⁵¹ Bedömningen är mer standardiserad än Kommuninvest och har ett större fokus på den kortsiktiga likviditeten, möjligheten för kommuner att betala sina lån och räntekostnader.⁵²

Det institutionella ramverket

Det institutionella ramverket bedöms av ratinginstitutet avseende tre kriterier: förutsägbarhet, intäkt- och kostnadsbalans samt transparens och ansvarsutkrävande.⁵³ Bedömningen av det institutionella ramverket är även kopplat till statens eget kreditbetyg, på så vis att stater med goda ekonomiska och politiska förutsättningar i regel också förser kommunerna med ett välbalanserat och stöttande ramverk. Det motsatta gället för stater med ett lägre ratingbetyg.⁵⁴

S&P ger det svenska ramverket det högsta betyget, som benämns *Extremely predictable and supportive*. Att svenska kommuner i praktiken inte kan gå i konkurs väger tungt i den bedömningen.⁵⁵ Detta ger svenska kommuner goda förutsättningar att få höga kreditbetyg, så länge som deras individuella kreditprofil inte är alltför svag.

Kommunernas individuella kreditprofil

Den individuella kreditprofilen bedöms enligt 5 indikatorer. Kommunerna ges ett betyg från 1 (högsta betyget) till 5 (lägsta betyget) på varje indikator. Medelvärde för samtliga indikatorer utgör sedan ett helhetsbetyg, också från 1 till 5, som motsvarar den individuella kreditprofilen. Om medelvärdet inte är ett heltal eller heltal plus 0,5 (1,5, 2,5 etc.), sker en avrundning som baseras på det närmsta heltalet och/eller en kvalitativ bedömning.⁵⁶ Indikatorerna som ligger till grund för det individuella kreditbetyget består av:⁵⁷

- Kommunens ekonomi (20 %). Huvudsakligen en kvantitativ bedömning av förmögenhets- och inkomstnivå, justerad för prognoser om ekonomisk tillväxt, ekonomisk koncentration och/eller volatilitet, samt socioekonomisk profil.
- Finanshantering (20 %). Huvudsakligen en kvalitativ bedömning av hur sannolikt det är att finanshanteringen och det politiska ramverket inom vilket den sköts påverkar en kommuns vilja och möjlighet att leva upp till sina förpliktelser.
- Budgetresultat (20 %). En bedömning av kassaflödet⁵⁸ och dess tillgänglighet för ränte- och amorteringskostnader.
- Likviditet (20%). Interna kassaflöden och tillgång till extern likviditet från banker och kapitalmarknaden, samt staten och statliga myndigheter.
- Skuldbörda (20%). Skuld som andel av rörelseintäkter samt räntekostnader som andel av justerade rörelseintäkter.

I beräkningen av den individuella kreditprofilen finns gränsvärden för finanshantering och likviditet, som innebär att om en kommun får det lägsta betyget (5) på en eller båda indikatorer begränsas möjligheten till en hög kreditrating i sin helhet. Om en kommun har det lägsta betyget på en av indikatorerna kan den slutliga ratingen inte bli högre än BB+, såvida det inte finns förmildrande omständigheter (såsom likviditetsstöd från staten). Om en kommun får 5 i betyg för både likviditet och finanshantering kan den slutliga ratingen inte bli högre än B-.⁵⁹

Förutsättningar för rating av svenska kommuner – fördjupning

I praktiken innebär S&P:s metodik att alla svenska kommuner har goda förutsättningar att få höga kreditbetyg, tack vare det institutionella ramverket. En studie från 2009⁶⁰ ger ytterligare perspektiv som är användbara för att förstå statens betydelse för svenska kommuners kreditratings. Studien undersökte determinanter för icke-amerikanska kommuners ratingbetyg, utfärdade av Moody's.⁶¹ Med determinanter menas de ratingkriterier som i praktiken är av störst betydelse för det slutliga kreditbetyget. Resultatet av studien visade att tre kriterier förklarade 80 procent av alla kommuners kreditratingbetyg: statens kreditvärdighet,⁶² BNP per capita samt skuldens andel av rörelseintäkterna.

I den svenska kontexten är två av dessa tre faktorer relaterade till statens ekonomiska situation, eftersom S&P använder nationellt BNP per capita i sina bedömningar av svenska kommuner. S&P anser nämligen att det svenska utjämningsystemet balanserar ekonomiska skillnader mellan kommuner.⁶³ På så vis skulle låneskuldens andel av rörelseintäkter kunna vara den enskilt viktigaste determinanten för svenska kommuners ratingbetyg.

Det går att göra en försiktig uppskattning om hur mycket lägre betyg en kommun skulle behöva få för sin skuldbörda utan att få ett lägre ratingbetyg. Eftersom det svenska institutionella ramverket

⁵⁸ Flödet av in- och utbetalningar.

⁶³ Nämnas i ratingrapporten för Stockholm, Göteborg, Uppsala och Örebro.

har högsta betyg skulle en svensk kommuns individuella kreditprofil behöva bedömas som 2,5 – 5 för att få ett ratingbetyg lägre än AA+.

Svenska kommuners kreditprofil varierar i dagsläget mellan 1 och 1,5. Göteborg (AA+), Jönköping (AA+), Sundsvall (AA+), Lund (AAA) och Västerås (AAA) är de kommuner som blivit värderade med den metodologin som presenterats ovan. Övriga kommuner som blivit värderade har bedömts enligt en äldre metodologi, som gällde fram till sommaren 2019. I tabellen nedan redovisas deras individuella kreditprofiler:

Kommun	Betyg för enskild indikator					Individuell kreditprofil
	Ekonomi	Finanshantering	Budgetresultat	Likviditet	Skuldbörda	
Göteborg (AA+)	1	2	3	1	3	2
Jönköping (AA+)	1	2	2	3	3	2 (2,2)
Sundsvall (AA+)	1	3	3	1	3	2 (2,2)
Lund (AAA)	1	2	2	1	2	1,5 (1,6)
Västerås (AAA)	1	1	2	1	3	1,5 (1,6)

Tabell 2. 2019 års bedömning av Göteborgs, Jönköpings, Sundsvalls, Lunds och Västerås individuella kreditprofil. Källa: Ratingrapporter för respektive kommun.

Anm. Värdet inom parantes är det egentliga medelvärdet, som S&P avrundat enligt gällande metodik.

Som tabellen visar finns ingen AA+-kommun som har ett bättre betyg än 3 på indikatorn skuldbörda. Om skuldbördan skulle utgöra en potentiell grund för ett betyg under AA+, skulle Göteborgs skuldbörda behöva betygsättas som 5, vilket skulle ge ett medelvärde på 2,4, medan Jönköpings och Sundsvalls skuldbörda skulle behöva betygsättas som 4, vilket skulle ge ett medelvärde på 2,4. I praktiken skulle detta kunna innebära att det finns utrymme för Göteborg att öka sin skuld, medan Jönköping och Sundsvall har lite mindre utrymme. Det ska dock nämnas att det även finns vissa kvalitativa indikatorer som S&P använder sig av som också kan påverka bedömningen av skuldbördan.

Även om skuldindikatorn är viktig ska givetvis utvecklingen av de andra indikatorerna också tas i beaktande. I synnerhet kan tätbefolkade kommuners budgetresultat komma under press i samband med att det kommunala utjämningsystemet revideras. S&P bedömer att om en kommun inte balanserar konsekvenserna av det nya utjämningsystemet skulle deras betyg för budgetresultat kunna komma att sänkas, vilket i vissa fall skulle kunna leda till att hela ratingbetyget sänks. S&P nämner skatthöjning, kostnadsminskning eller försäljning av tillgångar som kommunernas möjligheter att väga upp konsekvenserna av det nya utjämningsystemet.⁶⁴

Jämförelse av fallstudier

Som ovanstående avsnitt visar är det många faktorer som kan ligga till grund för att en kommun väljer att sälja delar av sitt allmännyttiga bestånd. För att illustrera hur de olika faktorerna kan påverka kommunernas strategier och resonemang har vi genomfört fallstudier om fyra kommuner: Stockholm, Göteborg, Uppsala och Örebro. Vi har valt ut tre kommuner där mer omfattande försäljningar av allmännyttiga bostäder planeras, och en där sådana planer saknas. Resonemangen bakom besluten skiljer sig åt i de olika kommunerna: i Stockholm och Göteborg är frågan särskilt politiserad, medan den i Uppsala kan antas vara mer baserad på pragmatiska överväganden. I Örebro saknas planer på

⁶⁴ <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/190913-sweden-s-municipal-sector-faces-an-equalization-shake-up-11125176>

försäljning av allmännyttiga bostäder, och kommunens resonemang kring investeringsutrymme och skuldkapacitet skiljer sig från de övriga kommunerna. Val av fallstudieobjekt baserades också på kommunstorlek, vi ville ha med två storstäder och två större städer, eftersom det huvudsakligen är dessa typer av kommuner som säljer allmännyttiga bostäder i syfte att finansiera nya bostäder. Studierna återfinns i sin helhet i fallstudiebilagan.

Syftet med fallstudierna är att illustrera hur kommunerna argumenterar och resonerar kring försäljning av allmännyttiga bostäder. Information har inhämtats från årsredovisningar, budgetar, ägardirektiv, riktlinjer för bostadsförsörjning och andra styrande dokument. Vi har också samlat in information om kommunens ekonomiska planering genom en enkät, se avsnittet Enkät. Enkäten skickades till ekonomifunktioner i de fyra kommunerna, men vi fick bara svar från Uppsala och Örebro. Det svar vi fick från Göteborg och Stockholm när vi undersökte varför kommunerna nekade till medverkan var att frågornas natur inte lämpade sig för någon på kommunledningskontoret: det fanns ingen som kunde ge svar.

Försäljning av allmännyttiga bostäder

De kommuner som vi har studerat skiljer sig åt när det gäller resonemang om framtida försäljning av allmännyttiga bostäder likväl som hur det historiskt sett ut med försäljningar. Alla kommuner har sålt bostäder sedan 2012, men i olika stor utsträckning, se tabell 3.

Kommun	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Stockholm	5388	1250	667	0	0	0	0
Göteborg	0	0	0	2	0	117	3
Uppsala	0	990	0	0	0	33	1
Örebro	0	14	3	19	4	307	5

Tabell 3. Antal försäljningar av allmännyttiga bostäder. Källa: Bostadsmarknadsenkäten.

Stockholms höga försäljningssiffror under 2012–2013 går att härleda till den dåvarande majoritetens politiskt initierade ombildningar. 2014 skedde ett majoritetsskifte, där den nya majoriteten hade en annan linje rörande försäljningar. Detta innebär att inga allmännyttiga bostäder såldes i kommunen mellan 2015 och 2018. Samtliga kommuner sålde endast ett fåtal bostäder under 2018, men Stockholm, Göteborg och Uppsala har nyligen tagit beslut som kan komma att resultera i en ökning av försäljningarna framöver.

Göteborg och Stockholm har nyligen tagit beslut om att erbjuda ombildning till hushåll i vissa hyresrättsdominerade områden. Besluten motiveras huvudsakligen med bostadssociala argument. Ombildning anses skapa större socioekonomisk blandning i områden som domineras av hyresrätter och allmännyttiga bostäder. I Stockholms fall går det dock att hitta argumentation som också lyfter den ekonomiska nödvändigheten med försäljningarna, exempelvis i samband med att S&P:s senaste ratingrapport uppmanade staden att minska sin skuldbörda.

Även i Göteborgs fall finns vissa ekonomiska argument, men de kommer huvudsakligen från allmännyttans bolagskoncern, Förvaltning AB Framtiden. I en finansiell rapport från 2017 beskriver koncernen att de behöver frigöra kapital för att kunna leva upp till kommunens mål om 1400 nybyggda bostäder per år, och samtidigt leva upp till sina egna finansiella mål om bland annat soliditet.

Uppsala har tagit ett beslut som innebär att det allmännyttiga bolaget Uppsalahem ska identifiera lämpliga försäljningsobjekt ur det egna beståndet. Det nämns inte huruvida dessa försäljningar skulle ske genom ombildning eller om bostäderna skulle säljas till en privat hyresvärd, men det är rimligt att ombildning inte är ett attraktivt alternativ eftersom Uppsala redan har en ganska låg andel hyresrätter

i sitt bestånd (se tabell 4). Beslutet om att låta Uppsalahem sälja delar av beståndet är huvudsakligen motiverat av ekonomiska faktorer: det är en del i kommunens investeringsstrategi.

Stockholm är först bland de studerade kommunerna att sätta igång sina försäljningsprocesser. De allmännyttiga bolagen har erbjudit 12 600 hushåll att köpa sin lägenhet, men per augusti 2019 hade bara en tiondel visat intresse för erbjudandet. Beslutet om försäljning i Göteborg kom i samband med majoritetskoalitionens budgetförslag för 2020–2022, där kommunfullmäktige gav bolagskoncernen i uppdrag att ombilda minst 4 000 hyresrätter fram till 2022. Försäljningsprocessen planeras att sätta igång under våren 2020.

Det finns inget i underlaget för Örebros fallstudie som tyder på att kommunen har planer på att sälja allmännyttiga bostäder, varken till privata värddar eller genom ombildning. Detta kan anses anmärkningsvärt, utifrån att kommunen har större bostadssocial segregation än både Stockholm och Göteborg och störst andel hyresrätter, se tabell nedan.

Kommun	Andel hyresrätter 2018	Boendesegregationsindex 2016 ⁶⁵
Stockholm	43 %	29,5
Göteborg	54 %	37,8
Uppsala	37 %	30
Örebro	57 %	38,7

Tabell 4. Andel hyresrätter och boendesegregation. Källa: SCB.

Örebro kommun använder dock andra verktyg för att motarbeta boendesegregationen, till exempel det allmännyttiga bostadsbolaget Örebro Bostäders (ÖBO) uthyrningspolicy. 2016 infördes möjligheten för ÖBO att ge prioritet till sökande med förvärvsinkomst – som mest i 10 procent av det totala allmännyttiga beståndet och som mest 80 procent i en enskild stadsdel.

Investerings- och bostadsbehov

Samtliga studerade kommuner växer och står inför stora investeringsbehov. Göteborg och Stockholm har redovisat kommunkoncernernas investeringsbudgetar framöver och den planerade investerings-takten är hög. Stockholm planerar en total investeringstakt om nästan 25 miljarder per år fram till 2021, att jämföra med en ungefärlig investeringstakt om 15 miljarder per år 2014–2017. Göteborgs investeringsplan⁶⁶ sträcker sig till 2029 och uppgår som mest till 17 miljarder per år (2021), att jämföra med 8 miljarder under 2017. Uppsala och Örebro redovisar inte sina investeringsplaner i budgetdokument, men enligt skrivningarna kommer kommunernas investeringstakt att fortsätta vara hög, till följd av ett ökat demografiskt tryck, ambitioner om nya bostäder och verksamhetslokaler, renoveringsbehov i det befintliga beståndet med mera.

En stor del av kommande investeringar utgörs av bostadsbyggande. Samtliga kommuner har någon typ av mål om totalt antal nya bostäder, se tabell 5.

Kommun	Mål om nya bostäder totalt	Mål om nya allmännyttiga bostäder
--------	----------------------------	-----------------------------------

⁶⁵ Senast tillgängliga data.

⁶⁶ Framtagen av stadsledningskontoret, ej ännu beslutad i kommunfullmäktige.

Stockholm	140 000 till 2030	1500 – 2000 per år
Göteborg	4000 – 5000 per år	1400 per år
Uppsala	2000 – 3000 per år	Minst ett nytt byggprojekt per år
Örebro	Öka i takt med befolkningsutvecklingen	Saknas

Tabell 5. Mål om bostadsbyggande i fallstudiekommunerna.

I samtliga kommuner har det totala antalet nya bostäder (hyresrätter, bostadsrätter och äganderätter) ökat under de senaste åren. Örebro har haft störst ökning, och till skillnad från de övriga studerade kommunerna utgör hyresrätter den största andelen av nyproduktionen. Det är dock nästan uteslutande privata aktörer som stått för nyproduktionen. I Stockholm och Göteborg däremot har allmännyttans andel av nyproduktionen ökat under de senaste åren, även om det totala antalet nya bostäder inte ökat lika drastiskt som i Örebro.

I Uppsala och Örebro lyfts vikten av att locka privata aktörer till bostadsmarknaden, inte i syfte att legitimera försäljning av allmännyttiga bostäder, utan som ett sätt att rättfärdiga de allmännyttiga bostadsbolagens egna minskade investeringar i nyproduktion. Ett problem som kommunerna identifierar med denna typ av diversifiering är att privata aktörer har lägre incitament att bygga billiga hyresrätter.

Samtliga kommuner identifierar att även om det tillkommer nya bostäder, kvarstår en viss matchningsproblematik. De bostäder som byggs är inte tillgängliga för stora delar av kommuninvånarna, till följd av höga hyror. Olika typer av lösningar ges för att möjliggöra lägre hyror i nyproduktion, som inkluderar bland annat konceptbyggande, hyrestak genom markpolitik, och hyresrabattsmodell. Ingen av kommunerna nämner att försäljning av bostäder ur det äldre beståndet kan riskera att förvärra matchningsproblematiken ännu mer.

Investeringsutrymme

Alla kommuner har någon form av analys som ligger till grund för deras investeringsstrategier, som baseras på upplevt investeringsutrymme och skuldkapacitet i linje med bestämmelsen om god ekonomisk hushållning. Göteborg inrättade dock sin investeringsstrategi så sent som våren 2019, och Örebros analys innehåller ingen styrning gentemot bolagen, utöver resultatkrav. Stockholms, Göteborgs och Uppsalas planer på att sälja allmännyttiga bostäder beskrivs som delar av investeringsstrategin: att vinsten till viss del ska finansiera nybyggnad av hyresrätter.

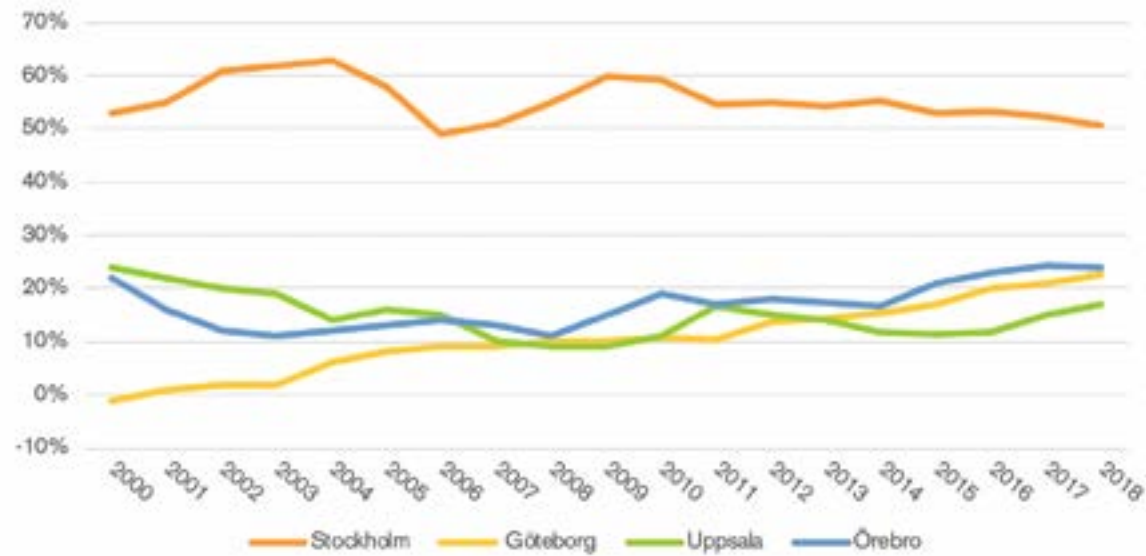
Det vanligaste måttet för investeringsutrymme och upplevd skuldkapacitet är kommunkoncernens soliditet. Alla studerade kommuner utom Örebro har identifierat en lägre gräns för kommunkoncernens soliditet.

- Stockholms gräns är 30 procent på kort sikt och 34 procent på lång sikt,
- Göteborgs gräns är 15 procent,
- Uppsalas gräns är 15 procent.

Figur 15 visar de fyra kommunkoncernernas soliditetsnivåer över tid. Att Göteborgs soliditet liknar den för Uppsala och Örebro, trots att Göteborgs tillgångar är större, är ett resultat av att dess skuld är betydligt högre.

Figur 15. Soliditet inklusive pensionsåtagande för Stockholm, Göteborg, Uppsala och Örebro.
Källa: Kolada.

Skillnaden i skuld mellan de olika kommunerna visas i figur 16. Att Stockholms skuldökningstakt ökar från 2014 går troligtvis att härleda till att detta var det sista året som kommunen sålde allmännyttiga bostäder, kombinerat med en uppväxling av investeringsverksamheten. Stockholms skuldökning illustrerar också att soliditeten är ett stabilt mått: Trots en kraftig ökning i låneskuld påverkas

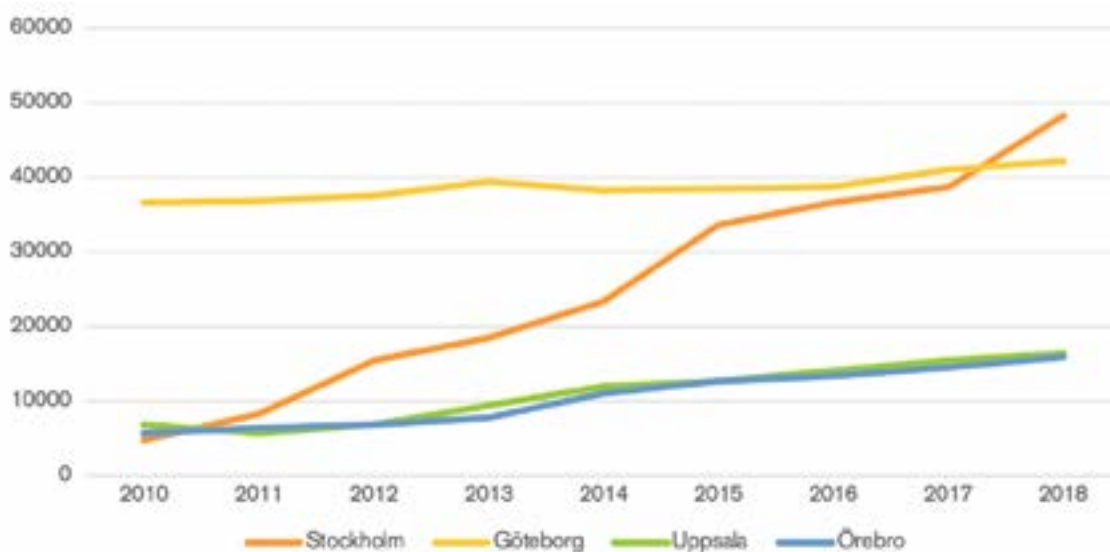


soliditeten endast marginellt, från ungefär 55 procent under 2010 till 50 procent under 2018.

Figur 16. Låneskuld i miljoner kronor. Källa: Kommuninvest.

Ratinginstitutens makt

I samtliga ratingrapporter som S&P har utfärdat till de studerade kommunerna konstateras att ekonomin är stark, men att det finns stora investeringsbehov och risk för att skuldbördan ökar framöver. Det anses dock vara en förmildrande faktor att de kommunala bolagen stärker kommunernas intäktflexibilitet: om ekonomin försämras kan kommunerna ställa högre resultatkrav på de kommunala



bolagen, likaså kan kommunerna ta beslut om att sälja delar av bolagens tillgångar, till exempel allmännyttiga bostäder. Om kommunerna är motiverade att behålla sina ratingbetyg kan deras investeringsstrategier komma att påverkas av S&P:s bedömningar.

Stockholm är kanske det allra tydligaste exemplet på ratinginstitutets makt. I S&P:s bedömning av stadens kreditprofil från april 2019 fastslås att åtgärder krävs för att kontrollera låneskuldens utveckling, och att S&P förväntar sig att Stockholms stad ökar sin självfinansiering genom att sälja tillgångar. Som svar på detta har den politiska ledningen ökat trycket på försäljning av allmännyttiga bostäder. Stockholms ledning ger därmed S&P stort inflytande över försäljningsbeslut, samtidigt som de använder kreditbedömningen för att ge legitimitet till den politiska argumentationen. Den makt som tilldelas S&P kan betraktas som problematisk eftersom metodiken som används för kreditratings inte är helt enkel att förstå. Det demokratiska inflytandet kan försvagas om väljarkåren inte kan avgöra huruvida politikernas beslut är så tungt motiverade som de själva påstår.

De enkäter som skickats till ekonomifunktioner i Uppsala och Örebro innehöll frågor om ratinginstitutets betydelse. Vi frågade om ratinginstitutets inflytande över den ekonomiska planeringen i sin helhet, och över beslut om försäljningar av allmännyttiga bostäder. Uppsalas enkätrespondent kunde klargöra att kommunens ekonomiska planering och beslut om försäljning av allmännyttiga bostäder influeras av ratinginstitutets bedömningar i mycket hög grad. Enligt enkätrespondenten från Örebro påverkas den ekonomiska planeringen i medelhög grad av ratinginstitutets bedömningar, och eftersom kommunen inte har planer på att sälja allmännyttiga bostäder valde respondenten att inte indikera till vilken grad bedömningarna influerar försäljningsbeslut.

Ägarstyrning och politik

Mot bakgrund av kommunernas pressade ekonomiska situation och krav från S&P kan det verka som att kommunernas styrning av de allmännyttiga bostadsbolagen är finansiell snarare än bostadssocial. Fallstudierna visar dock snarare att kommunernas styrning karaktäriseras av både bostadssociala och finansiella överväganden – hur man argumenterar för beslut om försäljningar genom ombildningar är ett typexempel på dualiteten. Ur kommunernas egna perspektiv samexisterar bostadssociala och ekonomiska argument utan att det ena motverkar det andra.

En intressant aspekt att följa framöver är hur kommunerna kommer att agera om målen om antal ombildade bostäder inte uppnås. Om de i ett sådant läge väljer att i stället sälja bostäderna till privata hyresvärdar skulle det indikera att de finansiella värdena väger tyngre än de bostadssociala.

I Örebro planeras inga försäljningar, och de har inte heller några koncerngemensamma finansiella mål. Detta skulle kunna antyda att kommunen inte i lika hög utsträckning tillämpar finansiell styrning av bolaget. Samtidigt saknas konkreta mål om antal nya allmännyttiga bostäder – vilket skulle kunna antyda att den bostadssociala styrningen inte heller är stark. Det ska dock nämnas att Örebros hyresrabattsmodell, som innebär en reducerad hyra i nyproduktion under en 10-årsperiod, ger tydlig vikt till bostadssociala värden över finansiella.

Göteborgs nyligen inrättade investeringsstyrning med tillhörande finansiella mål tyder på att kommunen vill öka sin finansiella styrning av de kommunala bolagen. Vad som är anmärkningsvärt för Göteborg är att de allmännyttiga bolagen velat sälja bostäder för att skapa investeringsutrymme innan beslutet blev taget i kommunfullmäktige. Man skulle kunna tänka sig att kommunens brist på finansiell styrning låg till grund för bostadsbolagens egna initiativ. Flera av de personer som intervjuats för den här rapporten nämner att det inte är helt ovanligt att ett allmännyttigt bolags VD-stab uppmärksammar kommunen på behovet av att kapitalisera för att kunna producera nya lägenheter i en högre takt.

Oavsett vilka argument som ligger bakom försäljning av allmännyttiga bostäder kan växlande majoriteter i kommuner medföra att försäljningar ökar eller minskar drastiskt. Ett exempel på detta är Stockholm. Fram till 2011 var den politiska majoriteten positivt inställd till eget ägande och ombildningar, i innerstaden såväl som i närförort och ytterförort. Därefter begränsades ombildningsmöjligheterna till närförorter och ytterförorter, för att upphöra helt under ledning av den röd-grön-rosa majoriteten från 2014. I nutid har pendeln svängt och Stockholm har öppnat för ombildningar igen, denna gång i när- och ytterförorter. Göteborgs skifte i politisk majoritet skulle också kunna vara en orsak till att försäljning av allmännyttan anses vara en attraktiv källa för investeringsfinansiering.

Slutsatser

Den här rapporten har belyst processerna bakom försäljningar av allmännyttiga bostäder. Sammantaget verkar det som att argumenten för försäljning stärks när det finns ett stort investeringsbehov, kommunens låneskuld ökar, ratinginstituten sänder ut varningssignaler, och det blir allt svårare att uppnå de finansiella målen.

Även om det inte är entydigt huruvida kommunsektorn faktiskt har för stor skuld, kan kommunerna uppleva att det finns ett minskat utrymme för att göra investeringar. Kommunerna kan då välja att agera försiktigt och sälja delar av sina bostadsbestånd, så att de kan finansiera investeringar med egna medel. Att sälja tillgångar och använda vinsten för att minska upplåningsbehovet blir ett sätt att investera utan att låneskulden ökar.

Den bostadsbrist som skapats genom år av otillräckligt bostadsbyggande har dessutom gjort kommunala fastigheter med övervärdet attraktiva att sälja, särskilt i de kommuner där den politiska ledningen inte ser värdet i en stark allmännytta.

Försäljningar av allmännyttiga bostäder har viktiga implikationer för kommunernas framtida möjlighet att ta sitt bostadsförsörjningsansvar. Idag är allmännyttan den enda aktören på bostadsmarknaden med ett delvis annat syfte än att ge avkastning på kapital åt sina ägare. Att den aktören gradvis får en försvagad ställning när beståndet säljs ut, och därtill säljer sina billigaste lägenheter, riskerar att spä på den matchningsproblematik som råder i många av Sveriges kommuner: allt större grupper efterfrågar en allt mindre andel av beståndet.

Balans mellan stat och kommun

Det underliggande problemet för kommunerna är att de förväntas att genomföra den mest omfattande utbyggnaden av välfärden, inklusive bostadsbyggande, sedan 1960- och 70-talet utan att staten hjälper till med finansiering eller risktagande. Det finanspolitiska ramverket är inte anpassat för denna utbyggnadsfas, vilket visar sig på flera olika sätt, bland annat genom att statsskulden fortsätter minska medan kommunsektorns låneskuld ökar. Rimligheten kan ifrågasättas, borde inte staten kunna ta på sig en del av ansvaret för kommande investeringar och skulder?

Ett argument för att staten skulle ta större ansvar för investeringar och skuld är att kommunernas faktiska och upplevda ekonomiska förutsättningar varierar, vilket påverkar hur de sätter sina skuldtak. Eftersom kommunerna bedömer sin skuldkapacitet olika kan kommuner med likartade ekonomiska förutsättningar ta olika beslut gällande försäljning av allmännyttiga bostäder. Ratinginstitutens bedömningar kan också komma att ha stor påverkan på vissa kommuner, men inte på andra.

Ett annat argument är att staten kan antas att på sikt ha bättre förutsättningar att låna billigt,⁶⁷ inte minst för att dess kreditvärdighet kan anses mer stabil än kommunernas. Kommunernas förutsättningar kan förändras relativt hastigt till följd av exempelvis ökad in- eller utflyttning.

En del internationell forskning kring finanspolitisk decentralisering stödjer idén om att kommuners lån generellt sätt är dyrare än staters lån. Stordriftsfördelar är en av anledningarna till detta. Att samla upptaganden av lån hos en aktör sänker alla de kostnader som är relaterade till skuldförvaltning men som inte är direkta räntekostnader, såsom administration. Det är av samma anledning som kommuner ofta väljer att organisera sin upplåning i internbanker istället för att enskilda bolag tar upp sina egna lån. Ett annat skäl som förklarar varför stater kan låna billigare än kommuner är att statliga obligationer är mer välkända på de internationella kapitalmarknaderna.⁶⁸

Uppsalapaketen är ett exempel på hur statliga satsningar kan stärka incitamenten för att sälja allmännyttiga bostäder. Uppsalapaketen innebär att staten hjälper till att finansiera ny infrastruktur

för att medverka till att fler bostäder byggs i områden och stadsdelar där planer finns, men inte kunnat genomföras på grund av att nödvändig infrastruktur saknas. Problemet med Uppsalapaketen är att Uppsala kommun behöver ligga ute med pengar till dess att nya bostäder har byggts, vilket i sin tur förstärker behovet av att frigöra kapital i syfte att dämpa låneskulden och upprätthålla soliditeten och andra nyckeltal.

Uppsalafallet visar hur viktigt det är att ta hänsyn till olika kommuners ekonomiska ramar. Att finansiera nya bostäder med försäljningsintäkter är inte en långsiktig lösning för att motverka bostadsbristen. Istället behövs ekonomiska incitament som stimulerar byggande och samtidigt minskar incitamenten att sälja allmännyttiga bostäder. Vi presenterar mer kring detta under rubriken Reformförslag.

Kommunernas skuldkapacitet

Nya strukturer som ger incitament för kommunerna att bygga utan att sälja är den viktigaste reformen, men det finns ändå skäl att ifrågasätta kommunernas handlade kring upplåning och försäljning av allmännyttiga bostäder också inom dagens ramverk. Genom de fallstudier som redovisas i denna rapport kan vissa försiktiga slutsatser dras.

En av dessa är kommunernas skillnader i upplevd skuldbörda. Kommuner som liknar varandra i finansiella avseenden kan ändå resonera helt olika när det gäller behovet av att sälja allmännyttiga bostäder. Uppsala och Örebro har i grova drag likartade ekonomiska förutsättningar: S&P ger städerna samma betyg (AA+), deras soliditet är jämförbar (17 respektive 23 procent), likaså deras låneskuld (15 501 respektive 14 590 mkr) och kommande investeringsbehov. Ändå öppnar Uppsala för att sälja allmännyttiga bostäder, medan detta inte presenteras som ett alternativ i Örebro. I själva verket beskriver Örebro inte sin ekonomiska situation, eller sin låneskuld, som särskilt betungade. Uppsala däremot framhåller sin låneskuld som ohållbar. Detta skulle kunna tolkas som att synen på den egna ekonomin, kanske graden av försiktighet, påverkar beslut om försäljning av allmännyttiga bostäder.

Den här rapporten har också belyst ratinginstitutens makt. I takt med att lånebehoven ökar blir kommunerna i allt högre utsträckning beroende av att kreditmarknaden ger dem goda betyg. Vi menar inte att oron kring ett sänkt ratingbetyg är obefogad, men ratingbetygen är problematiska eftersom de inte går att likställa med indikatorerna för god ekonomisk hushållning. Den goda ekonomiska hushållningen tar hänsyn till kommande generationers ekonomiska utrymme, medan ratingbetygen utgår från de krav som ställs av kreditmarknadens aktörer här och nu. Att skuldbördan mäts i andel av rörelseintäkter är särskilt problematiskt, eftersom det inte tar hänsyn till de värden som skapas av investeringarna. Exempel på sådana värden är nya bostäder.

Med tanke på de investeringsbehov som kommunerna står inför kanske det är rimligt att överväga och beräkna vad konsekvenserna skulle bli om kommunens ratingbetyg sänktes. Kommuner som har AAA (högsta möjliga betyget) framställer en nedvärdering som närmast ohanterlig, medan kommuner med AA+ betraktar sitt ratingbetyg som fullt acceptabelt. En nedvärdering medför negativa konsekvenser för en kommuns ekonomiska planering, men i teorin borde en kommun kunna ta höjd för de ökade lånekostnader ett sänkt betyg skulle innebära. Anmärkningsvärt är att ingen av de studerade kommunerna har angett vilka kostnader ett sänkt ratingbetyg kan innebära.

Det saknas idag transparens kring de argument som används för att motivera försäljningar av allmännyttiga bostäder – både när det gäller värderingar av ratinginstitut och finansiella mål. Om politikerna kunde förklara varför soliditeten inte får sjunka lägre än ett visst värde, eller hur mycket

dyrare det skulle bli för kommunen om ratingbetyget sänktes, skulle det vara lättare för invånarna i en kommun att avgöra huruvida försäljningar av allmännyttan är rationella. Det skulle finnas ett egenvärde i att de avväganden som ligger bakom siffrorna, inte sällan utförda av tjänstemän snarare än politiker, ifrågasätts och diskuteras.

Reformförslag

Nedan presenteras de konkreta reformförslag som rapportens slutsatser stödjer: Kommunal byggbonus 2.0, förmånliga bygglån, och en kommunal checklista för transparent argumentation om försäljning.

Incitament för ökat bostadsbyggande

Grunden för all samhällsplanering är, i en svensk kontext, den kommunala planprocessen. Kommunernas vilja att planera för fler bostäder kan skilja sig åt markant mellan olika kommuner trots att marknadsförutsättningarna är likartade. Det finns därför anledning att från statligt håll ge incitament för kommuner att detaljplanera mer mark.

I samband med behandlingen av statsbudgeten 2016 beslutade riksdagen att införa ett sådant incitament till kommuner, ett stöd i syfte att stimulera bostadsbyggande, den så kallade byggbonusen. Anslaget omfattade cirka 1,4–1,85 miljarder per år. Bedömningsgrunden för hur mycket stöd som en kommun kunde få var antalet startbesked för bostäder under den senaste tolv månadersperioden. Byggbonusen avskaffades av M-KD-budgeten 2019. Riksrevisionen kritiserade den numera avskaffade kommunala byggbonusen för att inte i tillräcklig utsträckning ge tydliga incitament till kommunerna att planera för fler bostäder.

Att stödet delades ut på basis av startbesked är i vår mening för sent i planprocessen. Det är inte tillräckligt för att stimulera dagens politiker att tillgängliggöra mer mark. Därtill, som vi har visat, är en hög investeringstakt och bostadsbyggande förenat med stora initiala kostnader vilket skapar incitament för att sälja bostäder för att hålla nere skuldnivån. Vi vill stimulera kommunerna till att planera för fler bostäder, samtidigt som incitamenten att sälja minskar. Därför har vi utformat ett förslag på en ny design av den kommunala byggbonusen.

Hyresgästföreningens Kommunal byggbonus 2.0

Hyresgästföreningen föreslår en Kommunal byggbonus 2.0. För oss är syftet flerfaldigt: att stimulera dagens kommunpolitiker att planera för fler bostäder, samt minska behoven av försäljningar av kommunala tillgångar. Det görs genom att ändra bedömningsgrunden: i stället för att bedöma utifrån antal startbesked, bör bedömningen grundas på antalet nya bostäder i detaljplan under de gångna tolv månaderna. För att minska incitamenten att sälja befintligt bestånd bör summan minskas för kommuner som sålt bostäder, satt i relation till hur många bostäder kommunen äger. För att stärka byggbonusen som styrinstrument bör den budgeterade summan öka från 1 miljard årligen till 5 miljarder.

För att ta del av stödet måste kommunen ha uppfyllt fyra grundvillkor. Kommunen ska

1. ha antagit riktlinjer om kommunens bostadsförsörjning, under innevarande eller föregående mandatperiod,
2. ha antagit en översiktsplan alternativt gjort en översyn av planens aktualitet, under innevarande eller föregående mandatperiod,
3. ha antagit detaljplan som möjliggör byggande av minst en bostad under den senaste tolv månadersperioden,
4. inte ha avyttrat mer än 10 % av det allmännyttiga bostadsföretagets bestånd, med avtagande ersättning vid försäljning av mellan 0,1 och 10 %.

Förmånliga bygglån

Det finns både en vilja och ett behov hos kommunerna att bygga nya bostäder. För att detta ska vara möjligt utan att sälja ut delar av det befintliga beståndet föreslår Hyresgästföreningen också förmånliga bygglån.

När ett bostadsprojekt ska finansieras pratar man om topp- och bottenfinansiering. Toppfinansieringen är det mest riskutsatta kapitalet, då det försvinner först vid en värdenedgång. Idag kräver banker i regel 30 % i toppfinansiering, för att bevilja lån på resterande del.

Ett effektivt sätt för staten att förmå marknaden, inklusive allmännyttan, att bygga mer, är att ta över en del av risken. Att erbjuda bygglån till förmånliga räntor gör att fler kan och vill bygga. När staten på det sättet delar risken med hushåll, företag och banker kan vi få ett jämnare och högre byggande över tid.

Det gör också att allmännyttans behov av att finansiera investeringar med eget kapital minskar, eftersom förmånliga statliga lån i stor utsträckning ersätter det egna kapitalet. I samband med perioder med stora investeringar kan detta minska incitamenten för att sälja delar av beståndet.

Kommunal checklista

Vi menar att många antaganden som ligger till grund för försäljning av allmännyttiga bostäder tåls att ifrågasättas, att det finns politiska överväganden bakom exempelvis finansiella mål. Därför skickar vi med en checklista med exempel på frågor som kan ställas för att synliggöra dessa antaganden.

Sälja för att upprätthålla en viss soliditet

- Är det nödvändigt med försäljningar även om övervärdena räknas med i beräkningen av soliditet?
- När togs senast ett beslut om önskvärd soliditetsnivå?
- Hur har kommunens situation utvecklats sedan dess, finns motiv att göra en ny bedömning?
- Hur många procentenheter behöver målet sänkas för att undvika försäljning av allmännyttiga bostäder?
- Vad händer på kort sikt om soliditeten sjunker under denna nivå?
- Vad händer på lång sikt om soliditeten sjunker under denna nivå?
- Vilka mål har liknande kommuner?

Sälja för att upprätthålla en viss självfinansieringsgrad/hålla skulden under en viss nivå

- Hur har genomsnittet av självfinansieringsgraden sett ut över tid?
- Har tillgångarna ökat i takt med låneskulden?
- Hur har soliditetsutvecklingen sett ut jämfört självfinansieringsgraden?
- Hur stor del av skulden finansierar investeringar i skattefinansierad verksamhet/avgiftsfinansierad verksamhet?
- Hur stor andel utgör räntekostnaderna av de totala kostnaderna?
- Hur stor är belåningsgraden om man tar hänsyn till övervärden?
- Vilka mål har liknande kommuner om självfinansieringsgrad/låneskuld?

Sälja för att behålla sitt ratingbetyg

- Hur mycket fallhöjd har kommunen innan betyget sänks?
- Hur mycket dyrare skulle det bli för kommunen att få ett sänkt betyg?
- Vilka betyg har andra kommuner?

Referenser

Vetenskapliga artiklar och rapporter

Dwight V. Denison, Merl M. Hackbart, Michael J. Moody, 2009. *Intrastate Competition for Debt Resources*. Public Finance Review. Vol. 37, Nr.3.

Emelie Värja, 2019. *Den kommunala låneskulden 2019*. Kommuninvest.

Emelie Värja, 2019. *Välfärdens utmaningar*. Kommuninvest.

Emma Holmqvist, 2015. *Spelar ägandet någon roll?* Bidrag i *Nyttan med allmännyttan, en sammanfattning av ett forskningsprojekt*. Sveriges Allmännyttan.

Eva Mörk, Gissur Ó Erlingsson, Lovisa Persson, 2019. *Kommunernas framtid*. Konjunkturrådets rapport, SNS Förlag.

Hans Peterson, Pierre Donatella, 2015. *Finansiell analys i budget och årsredovisning*. SKR.

Ingrid Birgersson, Ulla-Christel Götherström, Hans Jonsson, Assar Lindén, Vanessa Liu, Pål Sjöberg, Roger Gustafsson, 2017. *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – utvärdering av tillämpningen av gällande lagstiftning*. Boverket, 2017:29.

Jens Dietrichson Lina Maria Ellegård, 2014. *Budgetprocessens betydelse för god ekonomisk hushållning*. Institutet för ekonomisk forskning vid Lunds universitet. Skriftserie 2014:6.

Lovisa Persson, 2014. *Budgetbalans och planeringshorisonter i svenska kommuner*. Ekonomisk debatt.

Luiz R De Mello JR, 2001. *Fiscal decentralization and borrowing costs, the case of local governments*. Public Finance Review.

Martin Grander, 2018. *Off the Beaten Track? Selectivity, Discretion and Path-Shaping in Swedish Public Housing*. Housing, Theory and Society, DOI: 10.1080/14036096.2018.1513065

Martin Hedenmo, Fredrik von Platen, 2007. *Bostadspolitiken – Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*. Boverket.

Mattias Bokenblom, 2018. *Försäljning av kommunala anläggningstillgångar*. Kommuninvest.

Niclas Johansson, Nils Mårtensson, Annika Wallenskog, 2018. *Ekonomirapporten, december 2018*. Sveriges kommuner och regioner.

Niclas Johansson, Nils Mårtensson, Annika Wallenskog, 2018. *Ekonomirapporten, december 2018*. Sveriges kommuner och regioner.

Niclas Johansson, Nils Mårtensson, Annika Wallenskog, 2018. *Ekonomirapporten, maj 2018*. Sveriges kommuner och regioner.

Niclas Johansson, Nils Mårtensson, Annika Wallenskog, 2019. *Ekonomirapporten, maj 2019*. Sveriges kommuner och regioner.

Norbert J. Gaillard, 2009. *The Determinants of Moody's Sub-Sovereign Ratings*. International Research Journal of Finance and Economics, Vol.31, september 2009.

Regeringen, 2017. *Den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock. Bilaga 4*.

Robert Jonsson, Johan Wänström, 2016. *Den kommunala ekonomichefen*. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. Rapport 2016:9.

Standard & Poor's, 2019. *Methodology For Rating Local And Regional Governments Outside Of The U.S.*

Sveriges regering, 2017. *Ramverket för finanspolitiken*. Skr. 2017/18:207

Webbsidor

<https://fastighetsnytt.se/2019/01/forskare-renovrakning-har-okat/>

<https://skl.se/tjanster/merfranskl/bloggarfranskl/ekonomibloggen/artiklar/underskottsprognoser-nakraverhandling.28406.html>

<https://www.di.se/debatt/undsatt-kommunerna/>

<https://www.gotlandshem.se/nyheter/ny-fastighetsstrategi/>

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/06/stora-behov-i-kommuner-och-regioner/>

<https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/190802-global-ratings-list-local-and-regional-governments-2019-11098151>.

<https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/190913-sweden-s-municipal-sector-faces-an-equalization-shake-up-11125176>

<https://www.svd.se/finansministern-vill-slopa-overskottsmalet>

Enkät om finansiella indikatorer

Hej,

Den här enkäten är del av informationsinsamlingen för en rapport som Hyresgästföreningens Riksförbund arbetar med, om kommunernas ekonomiska förutsättningar. I rapporten fördjupar vi oss i ett antal kommuner genom fallstudier och kommunen som du arbetar för kommer att utgöra ett av dessa fall. Svaren från den här enkäten, tillsammans med information från årsredovisningar och budgetar kommer att utgöra det huvudsakliga underlaget för fallstudierna. Ditt namn kommer inte att publiceras.

Syftet med enkäten är att förstå hur finansiella mål och indikatorer styr den kommunala ekonomiska planeringen, å ena sidan gällande upptagandet av lån för bostadsbyggande/upprustning av allmännyttiga bostäder, å andra sidan gällande beslut om försäljning av allmännyttiga bostäder. Enkäten består av 16 frågor, i huvudsak flervalfrågor och matriser. Vi förstår att svaren för vissa av frågorna kan vara mer nyanserade än svarsalternativen tillåter, därför finns det gott om utrymme att lämna kommentarer, vilket vi uppmanar dig att göra.

Om du har några frågor är du välkommen att kontakta mig på telefonnummer 0738291988 eller via mejl, julia.synnelius@hyresgastforeningen.se.

Tack för din medverkan!

Var/hur sker planering för upptagandet av lån för investeringar i bostadsbyggande/upprustning av bostäder?

Centralt för kommunkoncernen i sin helhet

Decentraliserat inom kommunens bolag

På annat sätt, nämligen:

Vet ej

Kommentera gärna

När det gäller planering för upptagandet av lån för investeringar i bostadsbyggande/upprustning av bostäder, hur vägledande är följande finansiella indikatorer?

	Inte alls vägledande	Lite vägledande	Ganska vägledande	Mycket vägledande	Helt vägledande	Vet ej
Soliditet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Låneskuld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Materiella tillgångar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Självfinansieringsgrad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Resultat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annat, nämligen: <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annat, nämligen: <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kommentera gärna

Om soliditet är en vägledande indikator, vilket mått på soliditet använder ni er av?

Markera alla alternativ som ingår i ert soliditetsmått.

- Exklusive pensionsåtagande
- Inklusivt pensionsåtagande
- Inklusivt koncerninterna mellanhavanden
- Exklusivt koncerninterna mellanhavanden
- Annat, nämligen:
- Vet ej

Har kommunkoncernen ett mål om soliditet?

- Ja, ett explicit mål om:
- Ja, ett implicit mål om:
- Nej
- Vet ej

Kommentera gärna

Om resultat är en vägledande indikator, vilket resultatmått använder ni er av?

Markera alla alternativ som tillsammans skapar det mått ni använder er av.

- Inklusiv utdelning från bolagen
- Exklusiv finansnetto
- Före extraordinära poster
- Efter kommunal utjämning
- Efter koncerninterna mellanhavanden
- Procent av skatteintäkter
- Procent av bidrag
- Annat, nämligen:
- Vet ej

Har kommunkoncernen ett mål om resultat?

- Ja, ett explicit mål om:
- Ja, ett implicit mål om:
- Nej
- Vet ej

Kommentera gärna

Om låneskuld är en vägledande indikator, vilket mått på låneskuld använder ni er av?

Markera alla alternativ som utgör ert skuldmått.

- Nettoskuld (exklusive interna placeringar)
- Bruttoskuld
- Skuld som bärs av skattekollektivet
- Skuld som är avgiftsfinansierad
- Låneskuld per invånare
- Annat, nämligen:
- Vet ej

Har kommunkoncernen ett mål om skuldsättningsgrad?

- Ja, ett explicit mål om:
- Ja, ett implicit mål om:
- Nej
- Vet ej

Kommentera gärna

Om materiella tillgångar är en vägledande indikator, hur beräknar ni kommunkoncernens materiella tillgångar?

- Bokfört värde
- Marknadsvärde
- Annat, nämligen:
- Vet ej

Kommentera gärna

Har ni under de senaste åren ändrat kommunkoncernens finansiella målsättningar?

- Ja
- Nej
- Vet ej

Om ja, vilka mål, hur och varför?

Hur viktiga upplever ni att följande finansiella indikatorer är för ratinginstitut (exempelvis S&P, Moody's)?

	Inte alls viktig	Lite viktig	Ganska viktig	Mycket viktig	Helt central	Vet ej
Soliditet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Resultat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Självfinansieringsgrad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Låneskuld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Materiella tillgångar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annat, nämligen: <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kommentera gärna

Hur viktiga upplever ni att följande finansiella indikatorer är för Kommuninvest?

(Om ni inte använder finansiering från Kommuninvest, välj "Vet ej")

	Inte alls viktig	Lite viktig	Ganska viktig	Mycket viktig	Helt central	Vet ej
Soliditet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Resultat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Självfinansieringsgrad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Låneskuld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Materiella tillgångar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annat, nämligen: <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annat, nämligen: <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kommentera gärna

Till vilken grad anpassar ni er ekonomiska planering i linje med bedömningsgrunderna som används av...

	Inte alls	I låg grad	I medelhög grad	I hög grad	I hög grad	I mycket hög grad	Vet ej	Används ej som finansieringskälla
Kommuninvest	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ratinginstitut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kommentera gärna

Till vilken grad influeras beslut om försäljning av allmännyttans bostäder av bedömningsgrunderna som används av...

	Inte alls	I låg grad	I medelhög grad	I hög grad	I hög grad	I mycket hög grad	Vet ej	Används ej som finansieringskälla
Kommuninvest	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ratinginstitut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kommentera gärna

Vid beslut om försäljning av allmännyttans bestånd, hur vägledande är följande indikatorer?

	Inte alls vägledande	Lite vägledande	Ganska vägledande	Mycket vägledande	Helt vägledande	Vet ej
Soliditet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Resultat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Självfinansieringsgrad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Låneskuld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Materiella tillgångar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annat, nämligen: <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annat, nämligen: <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kommentera gärna

