

Uppsala kommun

Resonemang och strategier om
försäljning av allmännyttiga bostäder

U-d

Innehåll

Analys av Uppsala kommuns resonemang om försäljningar	4
Korta fakta	5
Investeringsplaner	5
Allmännyttans investeringsplaner	6
Bostadsförsörjningsstrategi	7
Investeringsutrymme	8
Soliditet	9
Resultat	10
Låneskuld	11
Extern upplåning	12
Försäljning av allmännyttan	13
Slutsatser	15
Referenser	16

Analys av Uppsala kommuns resonemang om försäljningar

Som huvudrapporten *Allmännyttan säljs ut – men till vilken nytta?* visat är det ett flertal ekonomiska faktorer som kan ligga till grund för att en kommun väljer att sälja delar av sitt allmännyttiga bestånd: kommande investeringar, storlek på låneskulden, finansiella mål och bedömningar från kreditmarknaden. Den här fallstudien om Uppsala kommun undersöker hur dessa faktorer samspelar och influerar stadens beslut om försäljning av allmännyttiga bostäder. Fallstudien är en av fyra. Vi har även undersökt strategier och resonemang om försäljningar i Stockholm, Göteborg och Örebro.

Underlaget för fallstudien om Uppsala kommun inkluderar årsredovisningar, budgetar, ägardirektiv, riktlinjer för bostadsförsörjning och andra styrande dokument. Vi har också samlat in information om kommunens ekonomiska planering genom en enkät, se avsnitt Enkät i huvudrapporten.

Fallstudien inleds med en kort faktaruta med relevant statistik om kommunen. Huvudavsnitten handlar om investeringsbehov, investeringsutrymme, bostadsförsörjningsstrategi, extern upplåning och planer på försäljning av allmännyttiga bostäder. Fallstudien avslutas med en analys kring stadens resonemang.

Stockholm, november, 2020

Korta fakta

Förväntad befolkningstillväxt år 2018–2050	168 096–320 000¹
Läget på bostadsmarknaden år 2019	Underskott av bostäder i kommunen som helhet, i innerstaden och övriga delar av kommunen²
Förväntat läge på bostadsmarknaden år 2021	Underskott av bostäder i kommunen som helhet, innerstaden och övriga delar av kommunen³
Allmännyttans bostadsbestånd år 2013–2018	15 830–17133⁴
Andel hyresrätter av det totala bostadsbeståndet	37 procent⁵

Investeringsplaner

Figur 1 visar Uppsala kommunkoncerns investeringsvolym och självfinansieringsgrad sedan 2010. Högre investeringsvolym samvarierar med lägre självfinansieringsgrad vilket betyder att investeringarna huvudsakligen finansierats med lån. Självfinansieringsgraden i 2011 (99 %) utgör ett undantag. Anledningen till den exceptionella självfinansieringsgraden är att kommunen genomförde en försäljning av ett större fastighetsbestånd, reavinsten stärkte resultatet (se även figur 5), vilket möjliggjorde en närmast fullständig egenfinansiering av investeringar det året.



Figur 1. Kommunkoncernens investeringskostnader i miljoner kronor och självfinansieringsgrad. Källa: Kommuninvest, Uppsala kommun.

¹ Uppsala kommun, 2018. Mål och budget 2019–21.

² Boverkets bostadsmarknadsenkät.

³ Ibid.

⁴ SCB.

⁵ Ibid.

Över de kommande åren väntas investeringsvolymerna fortsätta att uppnå en hög nivå. Ett särskilt högt investeringsbehov går att härleda till det så kallade Uppsalapaketet: Södra Uppsala är ett av de nio områden som ingår i statens satsning om hållbara stadsdelar och städer som samfinansieras med regionen och kommunen. Bakgrunden till satsningen är att regeringen vill medverka till att fler bostäder byggs i områden och stadsdelar där planer finns, men inte kunnat genomföras till följd av avsaknad av nödvändig infrastruktur. Staten, genom Trafikverket, åtar sig att finansiera två nya järnvägsspår mellan Stockholm och Uppsala, en ny tågstation i Bergsbrunna, samt hälften av kostnaderna för att bygga spårväg i södra Uppsala. Statens bidrag uppgår till högst 900 miljoner. Kommunen åtar sig att säkerställa nybyggnation av totalt 33 000 nya bostäder (varav 30 procent hyresrätter) samt 60 – 70 000 arbetstillfällen i Bergsbrunna och södra Uppsala. Det massiva utbyggnadsprojektet ska pågå fram till 2050.⁶

Investeringskostnaderna som kommunen åtar sig inom Uppsalapaketet kommer belasta kommunkoncernens balansräkning och finansiella nyckeltal under en lång tid framöver. Uppsala kommun beskriver att det är en ”likviditetsmässigt framtung investering”, med vilket menas att de initiala investeringarna, 38 miljoner fram till 2021, faller på kommunkoncernen (huvudsakligen markförvärv).⁷ De statliga ersättningarna erhålls längre fram i tiden.⁸ Uppsalahem identifierar en annan konsekvens av Uppsalapaketet och den stora utbyggnaden av bostäder, nämligen att bristande konkurrens riskerar att driva upp priser.⁹

Allmännyttans investeringsplaner

För att dra nytta av och stödja den nya transportinfrastrukturen som planeras inom Uppsalapaketet prioriterar Uppsala kommun bebyggelseutveckling i områden i anslutning till den nya infrastrukturen under de kommande decennierna. Bostadsprojekt i andra delar av staden ska enbart ske i begränsad omfattning.

Uppsalahems investeringsbudget för 2017 – 2019 uppgår till ungefär 1 miljard per år. De redovisade investeringsvolymerna för 2017 och 2018 reflekterar budgeten ganska väl: år 2017 uppgick investeringar till 1 160 miljoner kronor, och år 2018 till 866 miljoner kronor. Över de kommande 12 åren beräknas Uppsalahems investeringsbehov uppgå till totalt 10 miljarder för nyproduktion och renoveringar.¹⁰

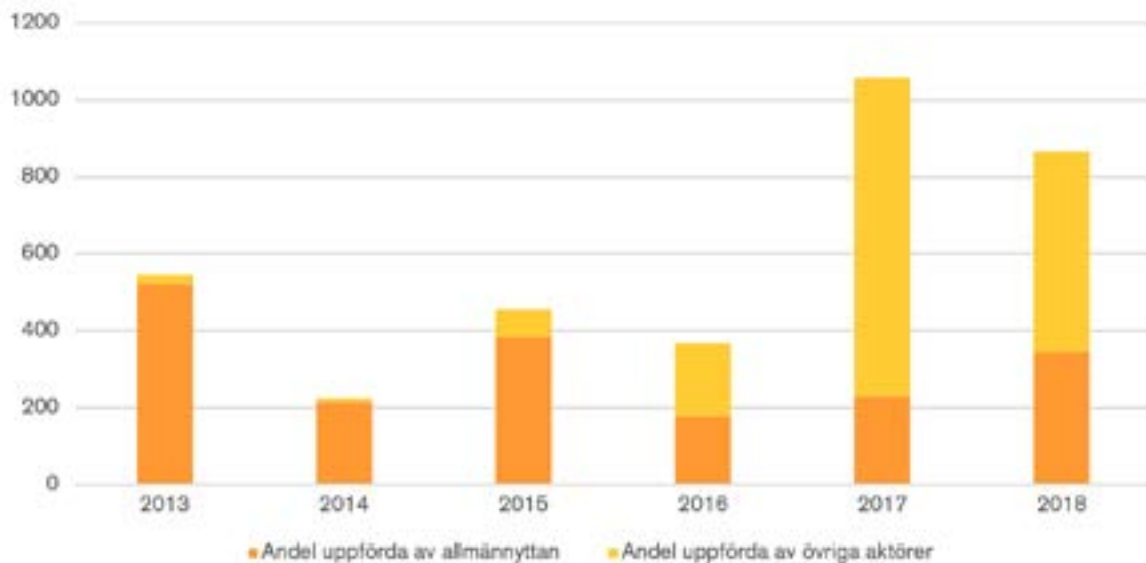
I Uppsalahems ägardirektiv anges att bolaget ska ”utifrån allmännyttans grunder och affärsmässiga principer söka uppnå en hög produktionsnivå av hyreslägenheter per år”, utan att ange ett exakt antal nya bostäder. I budget anges något mer konkreta ambitioner, som dock har ändrats från år till år.

- Budget 2019: ”Påbörja minst ett nytt projekt per år för att bygga nya hyreslägenheter.”
- Budget 2018: Mål om 200 – 300 nya bostäder per år.
- Budget 2017: Mål om 450 – 500 nya lägenheter per år.

Figur 2 visar antal färdigställda bostäder i allmännyttan och antal färdigställda hyresrätter totalt. Nyproducerade allmännyttiga bostäder har varierat mellan 178 – 522 st. Det är dock svårt att dra några slutsatser om huruvida kommunens ambitioner har haft någon påverkan på antal nya bostäder, eftersom det varit olika år för år och eftersom ledtiderna från beslut till färdigställd bostad sträcker sig över flera år.

Figur 2. Antal färdigställda lägenheter i hyresrätter. Källa: SCB

Det är lättare att relatera statistiken till Uppsalahems beskrivning om att det kommunala bolaget har fokuserat sina resurser på renovering av befintligt bestånd de senaste åren, medan privata aktörer har stått för merparten av nyproduktionen (se Bostadsförsörjningsstrategi). En stor del av Uppsalahems



bestånd uppfördes på 1950 – 1960 talet, och ca 6000 lägenheter beräknas att vara i behov av större renoveringar under de kommande 15 åren.¹¹

Bostadsförsörjningsstrategi

Uppsala kommuns handlingsplan *Bostad för alla* beskriver kommunens mål och åtgärder för att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar. Särskild vikt läggs vid att skapa bostäder som fler har möjlighet att efterfråga. Uppsalahem beskriver att eftersom marknaden för nyproducerade hyreslägenheter i det dyrare prissegmentet är mättat, är deras största utmaning att bygga hyreslägenheter med låg hyra.¹² Även om ambitionerna är att allmännyttan ska öka sin produktionstakt, har kommunen under de senaste åren fokuserat på att öka mångfalden av byggherrar och bostadsbyggare. Uppsalahem menar att eftersom de privata aktörerna har fyllt på med nyproduktion, har det kommunalägda bolaget kunnat fokusera på renovering av det befintliga beståndet.¹³

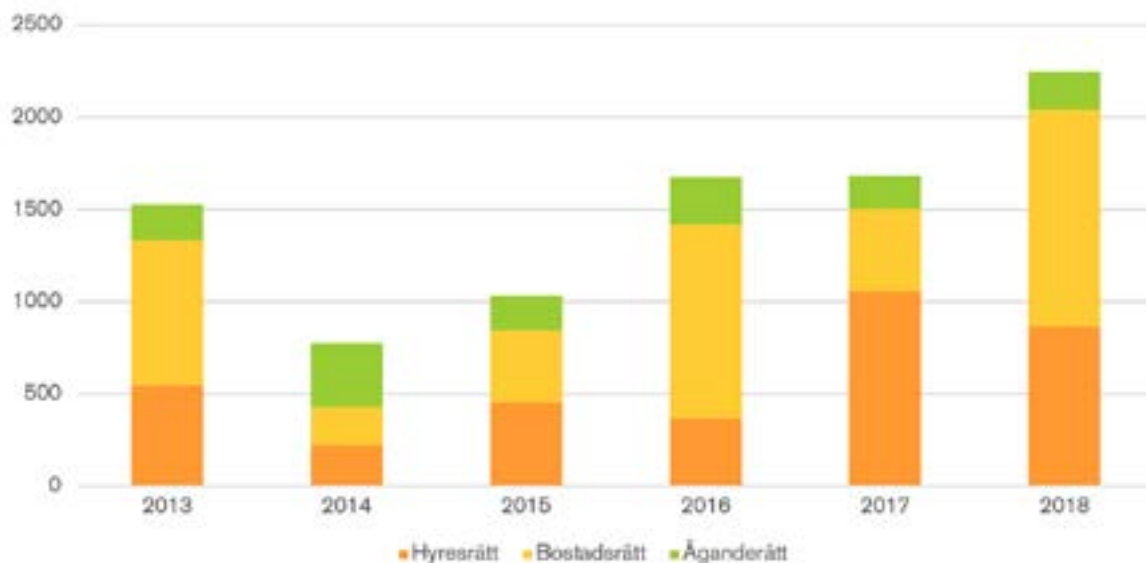
Kommunens målsättning är att alla bostadsaktörer tillsammans ska bygga mellan 2000 till 3000 nya bostäder (hyresrätt, bostadsrätt, äganderätt) per år.¹⁴ Mätt i totala antal bostäder (inklusive hyresrätter, bostadsrätter och äganderätter i flerbostadshus och småhus), uppnåddes målet om minst 2000 nya bostäder under 2018 då 2 249 nya bostäder byggdes, se figur 3.

¹¹ Uppsalahem, 2019. Årsredovisning 2018.

¹² Uppsala kommun, 2019. *Handlingsplan bostad för alla*.

¹³ Uppsalahem, 2019. Årsredovisning 2018.

¹⁴ Uppsala kommun, 2019. *Handlingsplan bostad för alla*.



Figur 3. Antal färdigställda bostäder totalt (flerbostadshus och småhus). Källa: SCB.

Den högre byggtakten under de senaste åren har huvudsakligen gynnat köpstarka, redan etablerade grupper, medan det fortfarande är svårt för icke-etablerade låg- och medelinkomsttagare att ta sig in på bostadsmarknaden. Särskilt svårt är det för grupperna unga, nyanlända, äldre med svag ekonomi, personer med funktionsvariationer och barnfamiljer. För dessa grupper är det ägda boendet utom räckhåll till följd av brist på kapital, höga priser och striktare kreditregleringar. På hyresmarknaden är utbudet av lägenheter med lägre hyra fortfarande begränsat.¹⁵

Investeringsutrymme

Kommunen vill arbeta strategiskt med investeringar för att säkerställa stabila finansiella nyckeltal. Den ökade investeringsvolymen belastar i allt högre utsträckning kommunens driftbudget. Utöver kapitalkostnader och avskrivningar innebär ökade investeringar också driftkostnader såsom underhåll, el, värme, vatten och personal. Olika åtgärder för att minska investeringskostnader identifieras i budgetdokumentet för 2019. En sådan åtgärd är att se över hur investeringarna kan spridas mellan kommunen och privata aktörer, en annan är att avyttra tillgångar för att upprätthålla en hög självfinansieringsgrad (se mer under Försäljning av allmännyttan).¹⁶

I diskussionen om investeringsutrymme läggs stor vikt vid de finansiella nyckeltalen, vars målnivåer behandlas som synonyma med en god ekonomisk hushållning och beskrivs som avgörande för hur stort investeringsutrymme kommunen (exklusive bolagen) har. I kommunens budget för 2019 stipuleras två mål för kommunkoncernen: soliditetsnivån ska ligga mellan 15 – 17 procent och låneskulden ska inte öka mer än 5 procent per invånare/år. Kommunen har ytterligare ett mål som innebär att årliga resultat ska uppgå till 2 procent av skatter och kommunalekonomisk utjämning.

Kommunen beskriver även hur dessa mål samspelar. En högre låneskuld betyder att kommunens resultatmål behöver vara högre, för att säkerställa en stabil soliditetsnivå. I budgeten för 2019 presenterar kommunen beräkningar på effekterna av planerade investeringar, och hur de påverkar de finansiella indikatorerna. Se tabell på nästa sida.

Mål	Prognos 2018	Budget 2019	Budget 2020	Budget 2021
Resultat i förhållande till skatter och KEU (%)	1,8 %	2 %	2,9 %	4 %
Soliditet inklusive pensionsåtaganden (%)	15 %	16 %	16 %	16 %
Låneskuld per invånare (tkr/invånare)	73,9 (ökning med 4 %)	81,5 (ökning med 10 %)	89,8 (ökning med 10 %)	96,8 (ökning med 7 %)

Som utläses innebär investeringsplaneringen en skuldökning som överskrider målet på 5 procent. Som en konsekvens budgeteras ett resultat på mer än 2 procent, för att säkerhetsställa en stabil soliditet på 16 procent.

Soliditet

Soliditetens långsiktigt negativa trend¹⁷ anses problematisk av den politiska ledningen. Den förbättring som till synes skedde i 2017 (se figur 4), reflekterar egentligen inte ett trendbrott, utan är resultatet av en genomlysning av exploateringsverksamheten och redovisningstekniska transaktioner i årsbokslutet.

Som nämnts tidigare vill Uppsala kommun upprätthålla en soliditet inklusive pensionsåtagande som uppgår till mellan 15 och 17 procent (fram till 2021 är målet). Detta är en utmaning i ljuset av kommande investeringar, som väntas att driva upp låneskulden ytterligare. Ju mer lån i förhållande till eget kapital, desto lägre blir soliditeten. Därav identifierar Uppsala kommun ett behov att öka det egna kapitalet genom högre resultatnivåer. Detta ska uppnås genom effektivisering och i viss mån försäljning av tillgångar.¹⁸



Figur 4. Soliditet inklusive pensionsåtagande, kommunkoncernen (%). Källa: SCB genom Kolada

Målet om soliditet utgjordes fram till 2018 av en miniminivå, genomsnittet för liknande kommuner, och en målnivå, första kvartilen för liknande kommuner. Den genomsnittliga soliditeten inklusive pensionsåtagande för kommuner i resultatnätverket R9 under 2017 var 22,9 procent och 24,3 procent år 2018.

Detta betyder att förändringen till 15–17 procent är en minskning av kommunens ambitioner om soliditet.

Resultat

Kommunen räknar sitt resultat som andel av skatter och *kommunalekonomisk utjämning*, ett mått som de själva följer upp. I statistikdatabasen Kolada redovisas det mer vedertagna måttet resultat som andel av skatt och generella *statsbidrag*. Det är detta mått som är kopplat till tumregeln om ett resultatmål på 2 procent.¹⁹ Motivet bakom att använda ett annat resultatmått än det vedertagna framgår inte av kommunens budgetdokument.

Den kommunala utjämningen är i regel högre än de generella statsbidragen i Uppsala. Till exempel redovisas i bokslutet för 2017 att kommunens skatteintäkter uppgick till 10 199 miljoner kr, kommunalekonomisk utjämning till 318 miljoner kronor och statsbidrag till 71 miljoner kronor. Att räkna resultatet som andel av skatter och kommunalekonomisk utjämning ger därmed i regel ett lägre resultat än att räkna resultatet som andel av skatter och bidrag, se figur 5.

Figur 5. Kommunens resultat. Källa: SCB genom Kolada samt Uppsala kommun.

Trots att resultatet mäts på ett annat sätt använder kommunen ändå 2 procent som mål för sina resultatnivåer. Detta innebär att Uppsala strävar efter ett högre resultat än tumregeln om 2 procent



av skatter och bidrag. Ännu högre blir ambitionerna längre fram i tiden, eftersom den budgeterade resultatnivån för 2020 är 2,9 procent och 4 procent för 2021.²⁰ Fram till och med 2017 hade kommunen även ett finansiellt mål om att förändringen av skatter och kommunalekonomisk utjämnings ska vara större än förändringen av nettokostnadsutvecklingen.²¹ Detta togs bort som officiellt mål i 2018, men kommunen följer fortfarande indikatorn nettokostnadsutveckling som ett generellt mått på kommunens samlade ekonomi.²²

Den exceptionellt höga resultatnivån som uppnåddes 2011 berodde på att ett större fastighetsbestånd såldes och genererade en hög reavinst. Först 2013 möjliggjordes användande av resultatutjämningsreserver genom ett tillägg i kommunallagen. Hade försäljningen skett senare i tid hade vinsten kunnat

¹⁹ Tumregeln gäller ursprungligen för kommunsektorn som helhet, inte enskilda kommuner. Många kommuner anpassar därav måttet genom att lägga till kommunalekonomisk utjämning. I Uppsalas fall läggs inte bara kommunalekonomisk utjämning till, utan statsbidragen tas även bort.

²⁰ Uppsala kommun, 2018. *Mål och budget 2019–21*.

²¹ Uppsala kommun, 2016. *Mål och budget 2017–19*.

²² Uppsala kommun, 2018. *Mål och budget 2019–21*.

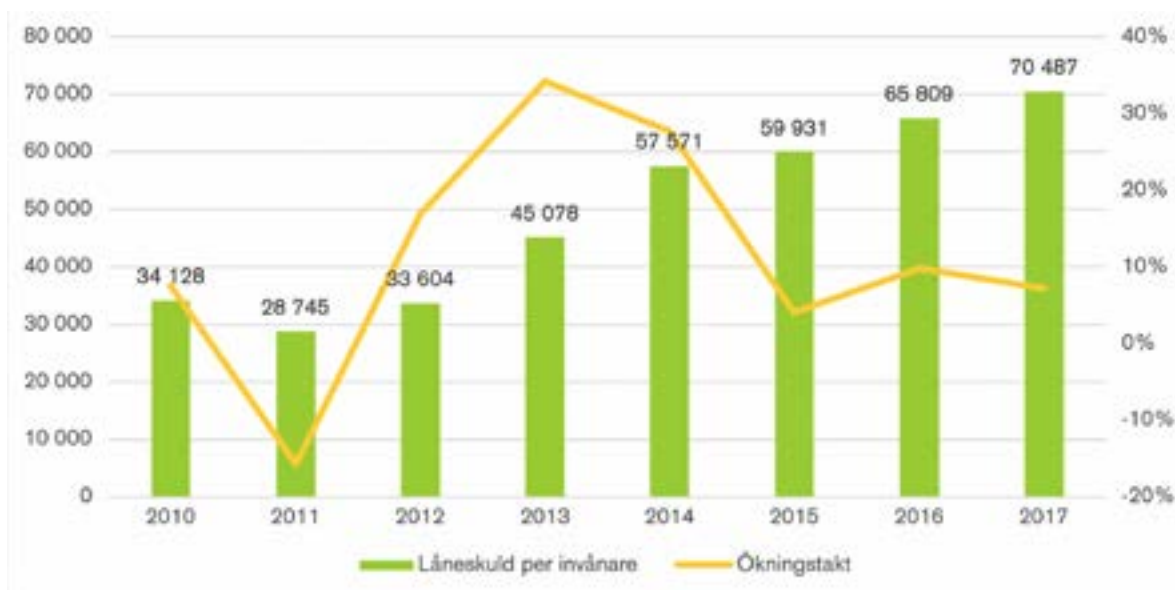
reserveras och användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel.

Uppsalahems finansiella direktiv anger att bolagets resultat före finansnetto ska uppgå till minst 366,9 miljoner kronor, att resultat före finansnetto/nettoomsättning ska uppgå till minst 28 procent, och att investeringsvolymen högst får uppgå till 1 058 miljoner kronor. Samtliga mål var uppfyllda 2018. Tidigare år angavs resultatmålen som resultat efter finansnetto, men för att fungera som en tydligare styrsignal används resultat rensat på finansiella poster.²³

Låneskuld

Målet om en ökningstakt av låneskuld per invånare på maximalt 5 % beskrivs i budget som en stor utmaning för kommunkoncernen. Under 10-talet har ökningstakten varierat kraftigt, se figur 6. De senaste tre åren har ökningstakten stabiliserats, men svårigheten att minimera upplåningsbehovet består. Kommunen budgeterar för en årlig ökning om 7 till 10 procent under 2019 – 2021.

Figur 6. Kommunkoncernens låneskuld per invånare, kr. Källa: Kommuninvest.



Uppsalahems del av låneskulden uppgår till ungefär 7 miljarder. Planerade investeringar i nyproduktion och renoveringar beräknas att medföra ett upplåningsbehov om 400 miljoner kronor under 2019²⁴ och 5 miljarder till och med 2031.²⁵

²³ Uppsalahem, 2019. Årsredovisning 2018.

²⁴ Ibid.

²⁵ Uppsala kommun, 2019. Förändring av Uppsala kommuns fastighetsägande.

Extern upplåning

Sedan sommaren 2018 samordnas Uppsala kommuns finanser i den gemensamma internbanken, vilken regleras av kommunens finanspolicy. Finanspolicyn anger att Uppsala kommuns finansverksamhet ska

- utgå från att tillgodose kommunkoncernens behov av kapital
- optimera kommunkoncernen finansnetto genom effektiv tillgångs- och skuldförvaltning
- samt utnyttja stordriftsfördelar och samordna kommunkoncernens betalflöden

Internbanken lånar upp finansiering via Kommuninvest, certifikat, MTN-program, Europeiska investeringsbanken och Nordiska investeringsbanken.²⁶

Uppsala kommun låter sig värderas av ratinginstitutet Standard & Poor's (S&P) med jämna mellanrum, för att kunna få fördelaktiga villkor på kapitalmarknaden och hos banker. Den senaste ratingen som går att tillgå i sin helhet är från 2015. I denna får Uppsala ratingbetyget AA+ för långsiktig upplåning och A-1+ för kortsiktig upplåning, förutsatt att lånebördan förblir måttfull fram till 2017, att kommunen behåller exceptionell likviditet och att resultatnivåerna stärks.

Under 2018 bestod kommunens ratingbetyg, men någon mer ingående bedömning har inte publicerats. Däremot beslutades en utökning av kommunens krediter i kommunstyrelsen i november 2018, mot bakgrund av S&P:s bedömningsgrunder. Resonemanget bakom beslutet var att kommunens ratingbetyg riskerade att falla en nivå om likviditetens förhållande till låneförfallet (inom 12 månader) understeg 120 procent. Av denna anledning föreslogs ett utökande av kommunkoncernens krediter med 2 miljarder kronor. Kostnaden för kreditutökningen beräknades att uppgå till 3 till 4 miljoner kronor, vilket var mindre än de beräknade konsekvenserna av ett lägre kreditbetyg. Ett lägre kreditbetyg skulle ha inneburit en ökning av kommunens upplåningskostnader med 0,3 procentenheter för långfristig upplåning, och 0,1 till 0,2 procentenheter för kortfristig upplåning.²⁷

Vår enkätrespondent från Uppsala kommun fick svara på frågan: "Till vilken grad anpassar ni er ekonomiska planering i linje med bedömningsgrunderna som används av Kommuninvest/Ratinginstitut". På en femgradig skala från "Inte alls" till "I mycket hög grad" svarade respondenten att kommunen anpassar sin ekonomiska planering enligt ratinginstitutens bedömningsgrunder i mycket hög grad, och enligt Kommuninvests bedömningsgrunder i medelhög grad. Med ett växande lånebehov är det rimligt att anta att det är viktigt för kommunen att ha tillgång till allt fler finansieringskällor. Som kommentar till ovanstående fråga skriver respondenten att:

Ratinginstitutet är helt avgörande för oss. Genom hög ratingnivå kan vi låna till en lägre kostnad. Vi har egna marknadsprogram och lånar både på marknaden och genom Kommuninvest.

De kommunala bolagen lånar av internbanken, som fastslår lånelimiten och räntevillkor för respektive bolag. Villkoren för utlåningen är affärsmässigt motiverade för att motsvara bolagens upplåningskostnad om upplåningen hade skett i eget namn på marknaden. Alla kommunala bolag sorteras i fyra grupperingar med olika räntevillkor. Internbanken använder Uppsalahems kreditbetyg från S&P för att bestämma dess räntepåslag, och eftersom Uppsalahems rating är god (långsiktigt AA- och kortsiktigt A-1+) återfinns bolaget i gruppen med bäst räntevillkor (lång upplåning +0,30/kort upplåning +0,15). Uppsalahem har egna lån som uppgår till 3,3 miljarder, men skulden avvecklas i takt med att dess utestående lån refinansieras av internbanken. Uppsalahems koncernlimit hos internbanken uppgår till 4,7 miljarder kronor.²⁸

Försäljning av allmännyttan

Försäljning av tillgångar är en uttalad del i Uppsala kommuns investeringsstrategi. Ökade resultat genom försäljningar beskrivs som ett verktyg att minska lånebehovet, skapa utrymme för nyinvesteringar.

teringar och upprätthålla en hög självfinansieringsgrad och soliditet. Mot bakgrund av detta tog kommunfullmäktige beslut om ändring av Uppsala kommuns fastighetsägande i april 2019. Kommunfullmäktige beslutade om fastighetsförsäljning som inkluderar Gottsunda centrum, Storvreta centrum, fastigheter inom Uppsala Industrihus bestånd, ett antal exploateringsfastigheter och brandstationer.²⁹ De beslutade försäljningarna blir de första stora affärerna sedan 2013, då 990 allmännyttiga hyresbostäder såldes till en privat aktör. Även vid detta tillfälle motiverades försäljningen av behovet att frigöra kapital till nyproduktion, i detta fall gällde det huvudsakligen studentbostäder.³⁰

Det bestånd som beslutet från april omfattar utgörs av kommersiella fastigheter och fastigheter som rymmer kommunala verksamheter, men genom beslutet fastställs också en förändring av Uppsalahems ägardirektiv, vilken öppnar för ytterligare försäljning. Uppsalahems bestånd av allmännyttiga bostäder ska kontinuerligt ses över i syfte att göra mindre avyttringar. Vinsten från dessa försäljningar ska återinvesteras i Uppsalahems nyproduktion och renoveringsarbete, för att upprätthålla bolagets självfinansieringsgrad. Det nya ägardirektivet stipulerar även att potentiella köpare ska vara aktörer med långsiktigt intresse att utveckla hyresfastigheter i Uppsala. Den långsiktiga ambitionen är att Uppsalahem ska öka sitt hyresbestånd.³¹

Vår enkät³² innehåll frågeställningar kring pådrivande faktorer för försäljning av allmännyttan. En av frågeställningarna löd ”Till vilken grad influeras beslut om försäljning av allmännyttans bostäder av bedömningsgrunderna som används av Kommuninvest/Ratinginstituten?” Respondenten från Uppsala kommun svarade att besluten influeras i låg grad av Kommuninvests bedömningsgrunder, men i mycket hög grad av ratinginstitutens bedömningsgrunder. Att ratinginstituten har mer inflytande över beslut om försäljning av allmännyttan än Kommuninvest kan böttna i flera olika faktorer. Som nämnt ovan, under Upplåningsformer, är ratinginstitutens bedömningar mycket viktiga för Uppsala kommun, vilket skulle kunna förklara varför de har stort inflytande i beslut om försäljning av tillgångar. Därtill finns skillnader i hur Kommuninvest respektive ratinginstituten bedömer kommunernas ekonomi. Vår enkät inkluderade en fråga om vilka finansiella indikatorer som upplevs att vara viktiga för ratinginstituten/Kommuninvest. Tabellen nedan redovisar från Uppsala kommun.

Nyckeltal	Kommuninvest	Ratinginstituten
Soliditet	Mycket viktig	Helt central
Resultat	Helt central	Helt central
Självfinansieringsgrad	Helt central	Helt central
Låneskuld	Ganska viktig	Ganska viktig
Materiella tillgångar	Lite viktig	Mycket viktig
Likviditet	-	Helt central
Kapitalförfall kommande 12 månader	-	Helt central

²⁹ Uppsala kommun, 2019. Förändring av Uppsala kommuns fastighetsägande.

³⁰ <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/upsala/allmannyttan-har-salt-tusentals-lagenheter>

³¹ <https://www.upsalahem.se/om-oss/nyheter-och-pessmeddelanden/upsala-kommun-saljer-fastigheter/>

³² Se bilaga Enkät i huvudrapporten.

Ratinginstituten upplevs att lägga större vikt, vid fler finansiella indikatorer, jämfört med Kommuninvest. Detta skulle kunna återspegla de skillnader som återfinns i aktörernas bedömningsmetodik. Kommuninvest använder sig av en riskvärdesmodell som lämnar utrymme för flexibilitet: förutom kvantitativa mått kan Kommuninvest, vid behov, använda mer kvalitativa metoder. De kan föra dialog med en kommun för att t.ex. undersöka dolda tillgångar och övervärden. I kontrast är ratinginstitutens metodik standardiserad och bygger på gränsvärden – kommunen får inte överskrida eller underskrida en viss gräns för låneskuld, likviditet etc. Konsekvenserna vid ett sänkt ratingbetyg från till exempel S&P kan också upplevas mer kännbara för kommunerna jämfört med ett högre riskvärde från Kommuninvest. Sänkt ratingbetyg betyder ökade räntekostnader för en stor del av låneportföljen medan ett högre riskvärde hos Kommuninvest ger sänkt lånelimit. En sänkt lånelimit kan kommunen kompensera för genom att ta upp mer lån från en annan finansieringskälla.

Respondenten från Uppsala kommun fick också besvara hur vägledande olika finansiella indikatorer är vid beslut om försäljning av allmännyttans bestånd. Resultatnivåer och låneskuld är ”helt vägledande”, medan investeringsbehov, självfinansieringsgrad och soliditet är ”mycket vägledande”. Eftersom alla dessa finansiella nyckeltal hör ihop med varandra, i synnerhet resultat, låneskuld, självfinansiering och soliditet, skulle svaren kunna tolkas i linje med vad som beskrivs i budgeten för 2019: otillfredsställande resultatnivåer eller en alltför hög låneskuld resulterar i låg självfinansieringsgrad och på sikt sänkt soliditet, vilket måste motverkas. Att investeringsplaner också påverkar beslut om försäljning reflekterar önskan om att bygga nytt, inte minst inom ramen för Uppsalapaketet, utan att öka skuldsättningsgraden.

Slutsatser

Uppsala kommun verkar ha hamnat i en situation där många intressen drar åt olika håll och målkonflikter uppstår. Kommunen vill kunna erbjuda bostäder till en växande population och leva upp till sin tillväxtpotential, men de ekonomiska ramarna sätter begränsningar. Begränsningarna utgörs av bestämmelsen om god ekonomisk hushållning, samt av ratinginstitutens bedömningar.

Att erhålla en god rating blir helt nödvändigt för att kunna finansiera tillväxten och möta de krav på välfärden som genereras av en ny demografi. Indikatorerna som ratinginstituten använder får ett stort inflytande, inte minst i beslut om att sälja allmännyttiga bostäder. Lagen om god ekonomisk hushållning utformades med en inbyggd flexibilitet för att alla kommuner har olika förutsättningar. Vad betyder det för kommunens utveckling när det istället är kreditmarknadens aktörer som bestämmer över definitionen? Ett resultat är att viss försäljning av det äldre fastighetsbeståndet framstår som en förutsättning för att allmännyttan ska kunna nyproducera, samtidigt som privata aktörer eftersöks att axla en del av investeringsbehoven.

Att ingå i avtalet om Uppsalapaketet reflekterar kommunens ambitioner om att växa och göra rum för fler, men åtagandet innebär ännu fler faktorer att ta hänsyn till i kommunens ekonomiska planering. En konflikt uppstår när ett centralt mål i Uppsalas bostadsstrategi, att öka antalet bostäder som kan efterfrågas av fler motarbetas av det som kan komma att krävas för att implementera Uppsalapaketet – försäljning av just de bostäder som låg- och medelinkomsttagare har råd att efterfråga.

Att i högre grad involvera privata aktörer i riskerar också att motarbeta kommunens bostadspolitiska riktning: kommunen beskriver själva att de senaste årens ökade bostadsbyggande genomfört av privata aktörer främst har gynnat resursstarka grupper som redan varit etablerade på bostadsmarknaden. Efterfrågan av nyproducerade hyresrätter i det dyrare prissegmentet är så gott som mättad. Så länge som kommunen saknar verktyg att förmå privata aktörer att bygga billigt lär matchningsproblematiken kvarstå. Det vore mer effektivt att låta det allmännyttiga bolaget ta en större del av bostadsbyggandet inom ramen för Uppsalapaketet, men dess involvering begränsas av kommunens ekonomiska ramar.

Att kommunen sänkte sitt soliditetsmål 2018 är sannolikt ett tecken på en förändrad syn på kommunens ekonomi, där kommunens egna förutsättningar väger tyngre än andra kommuners utveckling. Det är inte osannolikt att förändringen kom i samband med beslutet om Uppsalapaketet, som togs 2017. Uppsalapaketet innebär exceptionellt stora investeringar, men öppnar också för en planerbarhet och en förutsägbarhet. Det är egentligen bara soliditetsmålet som används som utgångspunkt för kommunens budgeterade investeringar. Kommunens resultat behandlas instrumentellt: den önskvärda nivån ökar i takt med låneskulden. När det verkar som att ökningen i låneskuld är svår att påverka, och önskvärda resultatnivåer är en direkt följd av densamma, blir målet om soliditet desto mer intressant. Målet bestämmer hur högt resultat kommunen behöver generera – vilket stärker argument för effektivisering och försäljning av tillgångar.

Uppsalas situation illustrerar på många sätt den som föreligger Sveriges kommuner på en aggregerad nivå – det fattas pengar. Kalkylen över de investeringar som krävs för att möta ett ökat demografiskt tryck och bostadsbehov går inte ihop. Uppsalapaketet är statens svar på detta, men utformningen av paketet är inte kompatibel med kommunens ekonomiska förutsättningar. Investeringarna inom Uppsalapaketet sätter kommunens ekonomi under hårt tryck och de anpassningar som kommunen kan tvingas att göra för att kunna implementera paketet kan komma att motverka de bostadspolitiska ambitionerna i kommunen – att allmännyttan ska öka sitt hyresbestånd och att utbudet av hyresrätter som fler kan efterfråga ska öka.

Referenser

Rapporter och kommunala dokument

Uppsala kommun, 2016. *Mål och budget 2017–19.*

Uppsala kommun, 2018. *Låneprogram: Uppföljning per augusti och helårsprognos 2018.*

Uppsala kommun, 2018. *Mål och budget 2019–21.*

Uppsala kommun, 2018. *Utökning av kommunens krediter.*

Uppsala kommun, 2019. *Förändring av Uppsala kommuns fastighetsägande.*

Uppsala kommun, 2019. *Handlingsplan bostad för alla.*

Uppsala kommun, 2019. *Internbankens limiter och räntevillkor för de kommunala bolagen 2019.*

Uppsala kommun, 2019. *Programdirektiv för Uppsalapaketet.*

Uppsalahem, 2019. *Årsredovisning 2018.*

Webbsidor

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/upsala/allmannyttan-har-salt-tusentals-lagenheter>

<https://www.upsalahem.se/om-oss/nyheter-och-pessmeddelanden/upsala-kommun-saljer-fastigheter/>

