

Allmännyttan och jämlikheten: *Svensk bostadspolitik vid vägskäl?*

Martin Grander

Allmännyttan och jämlikheten:
Svensk bostadspolitik vid vägskäl?

Allmännyttan och jämlikheten: Svensk bostadspolitik vid vägskäl?

Martin Grander

SNS Förlag
Box 5629, 114 86 Stockholm
Telefon: 08-50702500
info@sns.se www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys. 260 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.

*Allmännyttan och jämlikheten:
Svensk bostadspolitik vid vägskäl?*

Martin Grander
© 2020 Författaren och SNS Förlag
Tryck: Books on Demand, Tyskland
ISBN 978-91-88637-40-6

INNEHÅLL

Utgivarens förord	7
Författarens förord	9
Sammanfattning	II
DEL 1: INTRODUKTION	17
1. Inledning	19
DEL 2: ALLMÄNNYTTAN 1933–2010: FRÅN BARNRIKEHUS VIA STATSFINANSIERAD UNIVERSALISM TILL MARKNADISERAD UNIVERSALISM	35
2. Den svenska bostadsregimen: universell men beroende av selektiva inslag	37
3. Fyra epoker i allmännyttan 1933–2010	46
DEL 3: ALLMÄNNYTTAN EFTER 2011: EN TVETYDIG HYBRID I ETT TILLSTÅND AV FINANSIALISERAD UNIVERSALISM	75
4. New Public Housing – tvetydig och avvaktande	77
5. Allmännyttans förändrade omständigheter	89
6. En tvetydig hybrid i ett sammanhang av finansialiserad universalism	III
DEL 4: ALLMÄNNYTTANS HANDLINGSUTRYMME OCH VARIERANDE BETYDELSE PÅ LOKALA BOSTADSMARKNADER – ETT NEDSLAG I LOKAL BOSTADSPOLITIK	119
7. Affärsmässighet – en fråga om förhandling	121
8. De 300 allmännyttorna och deras varierande roll	128
9. Segregation, segmentering och stigmatisering – är allmännyttan en svensk »social housing«?	163
DEL 5: ALLMÄNNYTTAN I MORGON	167
10. Svensk bostadspolitik vid vägskäl: tre scenarier för morgondagens allmännytta	169
DEL 6: SLUTSATSER	181
Sammanfattande slutsatser	183
Referenser	188

Utgivarens förord

För ungefär 75 år sedan utformades den generella bostadspolitik. Alla skulle kunna erbjudas en hyresbostad av hög kvalitet. Befolkningen skulle alltså inte delas upp efter inkomst eller andra levnadsvillkor; särskilda så kallade socialbostäder skulle inte finnas. De kommunala bostadsbolagen – allmännyttan – blev en hörnsten i att nå detta mål.

I föreliggande rapport använder Martin Grander, forskare vid Institutionen för urbana studier, Malmö universitet, ett jämlikhetsperspektiv för att analysera allmännyttans roll i bostadsförsörjningen. Det är en kritisk granskning av hur allmännyttan förändrats över sin långa livstid där författaren ställer frågan om allmännyttan och den generella bostadspolitikens verkligen är anpassad för dagens förutsättningar.

Rapporten utgör en del av SNS forskningsprojekt Hållbar samhällsbyggnad. Projektet ämnar ta fram ny kunskap om hur den byggda omgivningen kan förbättras givet samhällets förändrade demografiska och tekniska förutsättningar. Vår förhoppning är att rapporten ska bidra till ökad kunskap och stimulera till diskussion om hur framtidens bostadsförsörjning ska fungera.

Författaren svarar själv för analys, slutsatser och förslag. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS uppdrag är att initiera och presentera forskningsbaserade analyser av viktiga samhällsfrågor.

Forskningsprojektet följs av en referensgrupp med representanter för ett tjugotal företag, myndigheter och organisationer. Från referensgruppen erhålls också finansieringen till projektet. Referensgruppen består av Boverket, Byggföretagen, E.ON., Einar Mattsson, Ellevio, Infrastrukturdepartementet, Installatörsföretagen, Jernhusen, JM, Kommuninvest, Länsförsäkringars forskningsfond, Nacka kommun, Newsec, Ramboll, Region Stockholm, Sjunde AP-fonden, Skandia, Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenskt Näringsliv, Trafikverket, Transportföretagen, Tågföretagen,

White Arkitekter och Volvo Bussar. Robert Erikson, professor i sociologi vid Institutet för social forskning (SOFI) vid Stockholms universitet, har varit SNS vetenskapliga råds representant i referensgruppen. Kerstin Gillsbro, vd för Jernhusen, är gruppens ordförande. Författaren har fått många värdefulla synpunkter på utkast till rapporten från referensgruppens medlemmar.

Peter Esaiasson, professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet, har på ett akademiskt seminarium kommenterat en tidigare version av rapporten och då lämnat mycket konstruktiva synpunkter.

Stockholm i juni 2020

Thérèse Lind
Stefan Sandström
Forskningsledare, SNS

Författarens förord

FÖRSTA GÅNGEN JAG KOM i kontakt med allmännyttan var när jag 1997 som naiv 18-årig statsvetarstudent, uppvuxen på landet i en mindre kommun, skulle »ordna mig en studentbostad« i en större stad. Jag klev in på det kommunala bostadsföretagets kontor och frågade helt sonika var jag kunde bo. När jag ett par minuter senare modfälld hasade mig ut från kontoret insåg jag att jag, i min iver att gå in, hade passerat minst trettio personer som satt i väntrummet med gula lappar i sina händer. De stod i bostadskö.

Efter den dagen ställde även jag mig i bostadskön, men någon bostad i allmännyttan blev det aldrig. Däremot har det blivit en hygglig insikt i svensk bostadsförsörjning och vilka olika förutsättningar vi har på bostadsmarknaden, beroende på vilka vi är, var vi kommer ifrån och vad vi har med oss. Personligen har jag klarat mig utmärkt. Men det är långt ifrån alla som gör det.

Jag har sedan dess också fått en del insikter i vilken roll allmännyttan spelar på den alltmer ojämlika bostadsmarknaden. Drygt tio år efter att jag klev ut från det kommunala bostadsföretagets kontor så kom jag nämligen att intressera mig för allmännyttan igen. Som statsvetare väcktes mitt intresse av hur EU-lagstiftning plötsligt ställde svensk politik och kommunförvaltning på ända: de allmännyttiga bostadsföretagen – kommunala verksamheter – skulle nu gå med vinst. Affärsmässig allmännytta? Lät det inte som en oxymoron, ett begrepp med två till synes oförenliga element? Frågan bet sig fast och ytterligare tio år senare är denna bok färdig. Detta är alltså resultatet av närmare ett decenniums forskning om allmännyttan och dess position på den svenska bostadsmarknaden. Boken bygger framför allt på den avhandling om allmännyttan som jag lade fram 2018, men mycket i boken är nytt och utvecklat sedan dess.

Boken är skriven för en bred målgrupp i förhoppningen att bidra till förståelsen av det allmännyttiga boendets plats i den

svenska välfärdsstaten, men också att visa hur allmännyttans position har förändrats över decennier av samhällelig omdaning. I centrum står frågan om jämlikhet. Förtjänar det allmännyttiga boendet en plats i den svenska välfärdsstaten och dess strävan efter jämlikhet och likabehandling? Jag hoppas att boken kan bli ett inslag i den samhälleliga debatten om bostaden och boendet och hur vi kan nå fram till en situation där ingen faller mellan stolarna. Boendet är en grundläggande förutsättning för livet, men dagens situation på bostadsmarknaden blottlägger smärtsamma klyftor mellan olika samhällsgrupper – klyftor som får konsekvenser för hur vi kan leva våra liv. En sådan situation är förstås inte värdig en utvecklad välfärdsstat som Sverige.

Flera personer förtjänar ett varmt tack för stöd i arbete med denna bok. Förutom alla de personer som handledde mig och stod mig nära under tiden för avhandlingen 2013–2018 så vill jag tacka Bo Bengtsson, Micael Nilsson och Anna Granath Hansson för goda diskussioner om den sociala bostadspolitiken. Mina kollegor vid forskningsmiljön Studier i boende och välfärd vid Malmö universitet har varit till stor hjälp i arbetet. Speciellt vill jag tacka Tapio Salonen och Morten Frisch, med vilka jag samarbetar nära kring analyser av lokala bostadsmarknader. Ett särskilt varmt tack till Matilda Sandberg för underlagsrapporter, noggranna genomläsningar av manus och ett mycket stort stöd i slutarbetet med boken. Tack också till Peter Esaiasson för värdefulla kommentarer på tidigare manus. Jag vill slutligen tacka alla involverade på SNS för att jag har fått möjligheten att skriva denna bok och för kommentarer och stöd under resans gång.

Boken tillägnar jag Eli och Julian – jag hoppas att ni kommer att få uppleva en betydligt mer jämlik bostadsmarknad när det är dags för er att flyga ut ur boet.

Rostorp, Malmö, maj 2020

Martin Grander

Sammanfattning

BOENDET HAR VARIT EN BÄRANDE pelare i det svenska samhällsbygget ända sedan Bostadssociala utredningens rapporter överlämnades till socialminister Gustav Möller på 1940-talet. Den svenska bostadspolitiska modellen har, under mottot »goda bostäder för alla«, strävat efter att frigöra individen från beroende av ekonomiska resurser för att få tillgång till bostad. Boendet har därmed varit centralt i välfärdsstatens ambitioner och mål kring jämlikhet, där en hög grad av jämlikhet i boendet ska uppnås genom något som vi i Sverige i dag är närmast ensamma om: en generell bostadspolitik.

Den generella bostadspolitiken etablerades 1945 som ett resultat av Bostadssociala utredningen. Den delar inte upp bostadskonsumenter efter inkomst eller andra levnadsvillkor. I stället har en och samma bostadspolitik riktats till den breda allmänheten. Det vassaste verktyget i den bostadspolitiska verktygslådan har varit de kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen, som har i uppdrag att erbjuda hyresbostäder av hög kvalitet till allmän nytta. Till skillnad från hur det ser ut i många andra länder, som har behovsprövade modeller med »sociala bostäder« för dem som har det sämst ställt, ska människor i Sverige oavsett ekonomiska resurser kunna konkurrera om bostäder på lika villkor. Den mindre bemedlade ska inte behöva nöja sig med bostäder öronmärkta för inkomstsvaga grupper, bostäder av lägre kvalitet eller bostäder belägna i särskilda bostadsområden.

En studie av allmännyttan på nationell och lokal nivå

I föreliggande bok görs en närstudie av den generella bostadsregimen över tid, med fokus på allmännyttans utveckling och förändringar i allmännyttans förutsättningar, inte bara inom bostadspolitiken utan också i finans- och välfärdspolitiken. Frågan som undersöks är huruvida dagens allmännytta bidrar till en jämlik bostadsförsörjning – eller om allmännyttan

snarare kan bidra till att förvärpa ojämlikheten på bostadsmarknaden.

Boken bygger på ett omfattande empiriskt material. Utöver studier av historiska och samtida bostadspolitiska dokument har enkätundersökningar med samtliga kommunala bostadsföretag genomförts. Fallstudier har genomförts i ett dussintal kommuner, där representanter för allmännyttan, kommunförvaltningen och kommunpolitiken har intervjuats. Utöver detta har ett stort statistiskt material kring boende och socioekonomiska indikatorer samlats in och analyserats. Statistik har tagits fram för perioden 2012–2017, en tidsrymd som speglar såväl senare års nybyggnationsboom som de stora demografiska förändringarna 2015–2016.

Särskild uppmärksamhet ägnas utvecklingen i fyra kommuner: Göteborg, Landskrona, Malmö och Norrköping. Det blir därigenom möjligt att i detalj se lokala variationer i allmännyttans roll och funktion. Exempel på detta är skillnader i hur lokalpolitik och företagsledning tolkar och utnyttjar allmännyttans handlingsutrymme i förhållande till juridiska och ekonomiska riktlinjer och logiker. Olika tolkningar får olika utfall gällande bostadsförsörjningen men också för befolkningssammansättningen i allmännyttan respektive övriga upplåtelseformer.

Allmännyttan var central för folkhemsbygget

Det ska först konstateras att den generella bostadspolitiken och de kommunala bostadsföretagen, som skulle drivas enligt självkostnadsprincip och fick förmånliga lånevillkor, blev ovärderliga för välfärdsbygget och folkhemmets materialisering. Genom den generella politiken, förmånliga statliga lån och kommunalt självstyre blev miljonprogrammet förverkligat under 1960- och 1970-talen, i stort sett utan statliga subventioner. En miljon bostäder kunde byggas på tio år, vilket innebar ett enormt lyft i tillgång till och standard i boendet för breda samhällsgrupper. Genom kommunala bostadsförmedlingar och stort utbud kunde de allra flesta efterfråga en bostad i allmännyttan.

Den generella politiken har emellertid alltid varit beroende av selektiva inslag. Subventioner till hushåll med låg inkomst, exempelvis i form av bostadsbidrag, har varit nödvändiga för att alla ska kunna erhålla bostad i den svenska bostadsregimen.

Men allt har förändrats

Allmännyttans grad av inkludering har sedan dess varierat över tid och mycket talar för att allmännyttan aldrig helt har räckt till för att klara bostadsbehovet för grupper som står långt från bostadsmarknaden. Och ännu mindre så i dag.

De allmännyttiga bostadsföretagen och deras omvärld är något helt annat i dag än när modellen konstituerades. Bo-

stadspolitiken och finanspolitiken, men även demografin och välfärden, har förändrats på genomgripande sätt över decennierna. Det gör att de förutsättningar som rådde när allmännyttan grundades 1945 är helt annorlunda 2020. Redan under miljonprogrammets slutfas förändrades förutsättningarna för ett jämnt utfall av en generell bostadspolitik till det sämre, dels genom överproduktion av bostäder och dels på grund av en rad andra omständigheter som blev avgörande för den segregation vi i dag ser i många städer.

1970- och 1990-talen framstår som särskilt tongivande i förändringarna för de kommunala bostadsföretagen, men även 2011 års lagstiftning om en allmännytta på affärsmässiga principer har varit avgörande för allmännyttans möjligheter att klara bostadsförsörjningen för alla hushåll, oavsett inkomst.

Samtidigt som det mesta har förändrats ser vi emellertid att en sak är sig lik – den generella bostadspolitiken och dess strävan mot »goda bostäder för alla«. Målen är alltså desamma, men förutsättningarna för att uppnå dem är radikalt förändrade.

Allmännyttan både motverkar och bidrar till ojämlikhet

Den generella bostadspolitiken och dagens allmännytta klarar inte alltid av att garantera bostadsförsörjningen för hushåll med låga inkomster. De förändrade villkoren har lett till en allmännytta som i allt väsentligt är en hybridorganisation med dubbla och ibland motsägelsefulla krav på samhällsnytta och affärsmässighet. En slutsats är att dessa krav på vinst och mål kring ökad attraktivitet inte nödvändigtvis står i strid med målsättningar om generell bostadsförsörjning och jämlika levnadsvillkor. Allmännyttan kan fortsatt stå för en jämlik bostadsförsörjning och därigenom bidra till mer jämlik välfärd och tillväxt. Men det är inte alltid detta blir resultatet.

Intervjuerna, enkätundersökningarna och den statistiska analysen visar att allmännyttans nya hybriditet tar sig olika lokala uttryck runt om i Sverige. På de flesta orter fyller allmännyttan en mycket viktig funktion i att tillhandahålla bostäder till breda grupper av befolkningen. Men vi ser stora skillnader mellan kommunerna. I vissa fall är allmännyttan ett bostadspolitiskt verktyg som motsvarar det historiska målet om goda bostäder för alla. På andra orter, oftast mindre kommuner, är allmännyttan alltmer en boendeform för hushåll med låga inkomster. I ytterligare några kommuner används allmännyttan för att locka till sig hushåll med högre inkomster samtidigt som man utestänger hushåll med låga inkomster med hjälp av inkomstkrav och dyr nyproduktion. Sammantaget leder denna tvetydighet och lokala variation till att allmännyttan både motverkar och bidrar till ojämlikhet i boendet på samma gång, beroende på lokal organisation, lokal politik och lokala omständigheter.

Allmännyttan – en svensk social housing?

Trots ökade krav på affärsmässighet ser vi att allmännyttans boendeprofil utvecklar sig annorlunda än övriga upplåtelseformer. Överlag visar det sig att de kommunala bostadsföretagen främst blir ett boende för låginkomsttagare, och därmed påminner alltmer om »social housing«, det vill säga den boendeform som politiken till varje pris har velat undvika i Sverige sedan efterkrigstiden. »Neutralitet mellan upplåtelseformerna« har varit ett ledord för svensk bostadspolitik under lång tid, men denna politiska idé har till synes haft begränsad framgång. Uppenbarligen har den svenska modellen hållit fast vid ideal som den har haft svårt att leva upp till.

Att allmännyttan utvecklas till en boendeform för låginkomsttagare är emellertid inte ett problem i sig. Detta är en naturlig utveckling av den alltmer ojämlika inkomstfördelningen och bristen på bostäder med lägre hyror. När inkomstskillnaderna i Sverige ökar blir det också hårdare tryck på de allmännyttiga bostadsföretagen. Och om inte hushållen med låga inkomster kan bo i allmännyttan, var ska de då bo? Vi ser dock att allmännyttans funktion som boendeform för låginkomsthushåll i många fall hänger intimt samman med segregationen. Allmännyttan kopplas alltmer ihop med den ena sidan av de segregerade städerna, vilket också innebär en ökad stigmatisering av boendeformen.

Tänkbara förslag på lösningar

Vi kan inte bemöta 2020 års bostadssociala utmaningar med en uppsättning verktyg som smiddes 1945. Frågan är då om det är verktygen som behöver slipas om, eller om vi är i behov av en helt ny verktygslåda.

Tre framtidsscenarier för svensk bostadspolitik och allmännyttans roll i denna kan tecknas. Det första är att fortsätta som i dag med en otydligt definierad allmännytta. Det andra att införa en mer renodlad modell med socialbostäder. Och det tredje att återuppfinna den generella modellen med dess nödvändiga selektiva inslag.

Att fortsätta som i dag är inte något godtagbart alternativ eftersom det skapar ohållbara lokala skillnader i boendeojämlighet och stänger ute många hushåll som normalt sett ska kunna hävda sig på den svenska bostadsmarknaden. De lokalpolitiska strategierna för bostadsförsörjning går i många fall stick i stäv med den nationella bostadspolitiska strävan, vilket gör att den svenska bostadsregimen får ett växande ojämlikhetsproblem. Det är här svensk bostadspolitik befinner sig i dag, och därför bör den nuvarande situationen och utvecklingen skyndsamt åtgärdas.

De två andra scenarierna är tänkbara vägar framåt. Alternativet att inrätta en social bostadssektor innebär att särskilda bostäder upprättas som reserveras för låginkomsthushåll. Dessa kan subventioneras genom statliga eller kommunala

investeringsstöd för nyproduktion, kopplat till förtur för utsatta grupper, alternativt hyresrabatter på utvalda lägenheter i befintligt bestånd, som också fördelas via förtur. Ett argument för detta scenario är att grupper som i dag faller utanför bostadsmarknaden skulle få bostad. Argument mot är att det kan bli kostsamt, inbegriper svårigheter gällande målgrupp, kan skapa inlåsnings effekter och bidra till stigmatisering av såväl bostäder som de boende. I förlängningen är också risken att införandet av en liten social bostadssektor i dag på sikt bidrar till en utarmning av den generella bostadspolitiken.

Alternativet att återupprätta den generella bostadspolitiken med nödvändiga selektiva inslag skulle innebära att den generella modellen uppdateras till dagens bostadspolitiska verklighet. Här är grundprincipen att inte subventionera bostäder utan hushåll. Genom att kraftigt reformera bostadsbidraget, utveckla det kommunala och/eller regionala bostadsförsörjningsansvaret, använda kommunala eller statliga hyresgarantier och reformera fördelningssystemen med förturer och andra alternativ till kötid kan den generella bostadspolitiken med dess nödvändiga selektiva inslag fungera som det en gång var tänkt. Även här finns risker med inlåsnings effekter och vi vet att allmännyttan redan i dag på många orter är stigmatiserad och bidrar till segregation. Men en bärande idé i detta scenario är att det är feltänkt att bygga nya subventionerade bostäder till personer med mycket låga inkomster. Vi har i dag ett stort bestånd av prissvärda bostäder som behöver nyttjas bättre och göras tillgängliga för dem med stora behov och liten betalningsförmåga. Det skulle vara genomförbart med en reformering av den generella bostadspolitiken, vilket förmodligen skulle vara mindre kostsamt för statsfinanserna än en satsning på subventionerad nyproduktion till hushåll med låga inkomster. Dessutom skulle det medföra mindre risker för stigmatisering och segregation.

Del I

Introduktion

I. Inledning

»HEMMETS GRUNDVAL är gemensamheten och samkänslan. Det goda hemmet känner icke till några privilegierade eller tillbakasatta, inga kelgrisar och inga styvbarn. Där ser icke den ene ner på den andre.«

Per Albin Hansson, Folkhemstalet, 1928

Boendet och bostaden har en speciell plats i den svenska välfärdsstaten. »Bara det bästa är gott nog för folket«, sägs ha varit tidigare socialminister Gustav Möllers motto.¹ Med dessa ord antydde Möller att arbetarfolkningen inte skulle känna sig nöjda med vad de erbjöds – de borde ha samma rättigheter som alla andra. Möller anses vara upphovsmannen till den svenska bostadspolitiska modellen då han 1924 var den första ledande politiker som förde fram boendet som en fråga av betydande social karaktär. Möller kom sedermera i mångt och mycket att förkroppsliga statsminister Per Albin Hanssons idéer om folkhemmet, då han 1933 lanserade den utredning som kom att lägga grund för svensk bostadsförsörjning under lång tid framöver – Bostadssociala utredningen.

Denna bostadsutredning, som pågick fram till 1947, ledde fram till en översyn av statens och kommunernas roll i frågan om boendet och lade därigenom grunden till vad som i forskningen kallas bostadsförsörjningsstrukturen eller bostadsregimen i Sverige (Kemeny, 1995; Bengtsson, 2005; Ball, 2016). Från att utredningens slutrapporter överlämnades till socialminister Möller har Sverige haft en nära koppling mellan den socialdemokratiska välfärdsstatens ambitioner att »frigöra individen från nedärvda rikedomar« och den nationella bostadspolitiken. Mottot för bostadspolitiken har varit »goda bostäder för alla«, mycket i linje med Gustav Möllers devis.

En hörnsten i bostadsregimen har sedan efterkrigstiden varit modellen för kommunalt ägda och förvaldade hyresbostäder, mer känd som *allmännyttan*. Allmännyttan, som i dag består av drygt 300 lokalpolitiskt styrda kommunala

1. Gustav Möller var socialminister under perioderna 1924–1926, 1932–1936, 1936–1938 och 1939–1951.

bostadsföretag i 277 kommuner, bildades som ett resultat av Bostadssociala utredningen med syfte att främja tillgång till bostäder av god kvalitet och motverka spekulation på bostadsmarknaden. De kommunala företagen fick vissa ekonomiska privilegier för att bidra till en långsiktig lösning på vad som vid den tiden var en mycket prekär bostadssituation. Allmännyttan har sedan dess haft ett generellt och allomfattande förhållningssätt, vilket i praktiken har inneburit att företagen har i uppdrag att tillhandahålla hyreslägenheter av god kvalitet till allmänheten – *till allmän nytta*.

I såväl svensk som internationell forskning har allmännyttan framställts som huvudinstrumentet i den politiska strävan efter »rätten till bostad« i svensk bostadsförsörjning (Bengtsson, 2001; Fitzpatrick, Bengtsson och Watts, 2014). Särskilt framhålls hur allmännyttans lägenheter är tillgängliga för alla och inte öronmärkta för hushåll med låg inkomst eller behovsprövade, såsom i de selektiva modeller för offentligt ägda och/eller sociala bostäder (»social housing«) som finns i de flesta andra länder. Alla har rätt att efterfråga en allmännyttig hyresrätt.

Detta generella – eller universella – tillvägagångssätt har inte bara varit den kännetecknande egenskapen för allmännyttan. De allomfattande principerna har varit det viktigaste karaktärsdraget i den svenska bostadspolitik som helhet sedan andra världskriget – en politik som brukar betecknas som *generell bostadspolitik*. I denna politik har allmännyttan alltså setts som det viktigaste verktyget för att »lösa bostadsfrågan« (Lundqvist, Elander och Danermark, 1990). Den generella bostadspolitik har sedan efterkrigstiden också varit del av välfärdsstatens fundament och haft brett stöd över partipolitiska och ideologiska gränser. I regeringsformen (första kapitlet, andra stycket) anges att det allmänna särskilt ska »trygga rätten till arbete, bostad och utbildning«, ett strävansmål som alltså innebär att det är staten som har det övergripande ansvaret för att tillhandahålla boende för medborgarna.

Sveriges bostadsförsörjningsstruktur med den generella bostadspolitik, en allmännytta tillgänglig för alla och en hyresmarknad karakteriserad av att den offentliga och privatägda hyressektorn verkar på samma villkor (Kemeny, 2006), har i ett internationellt perspektiv haft ett nästan odiskutabelt (om än till stor del omotiverat) anseende. Den har ofta beskrivits som en i det närmaste felfri struktur på det sätt som den har uppfyllt behoven hos breda grupper av bostadskonsumenter genom samarbete, konkurrens och kompromiss mellan offentliga och privata aktörer, allt orkestrerat av statsmakten (Torgersen, 1987; Lundqvist, Elander och Danermark, 1990; Ekström von Essen, 2003; Bengs, 2015).

Men en struktur kan inte existera utan aktörer och relationerna dem emellan. Och eftersom aktörer och relationer förändras, blir strukturer föremål för kriser, anpassning och

förändring. Och detta gäller i allra högsta grad den svenska strukturen för bostadsförsörjning.

Under årtiondena har politiska strider och gradvisa krav på övergång till marknadsmässiga villkor förändrat tillvaron för allmännyttan. Flera forskare har påpekat den förändrade rollen för allmännyttan sedan 1990-talet (se t.ex. Turner, 1997; Andersson och Magnusson Turner, 2014; Bengtsson, 2015; Salonen, 2015; Grander, 2017; Gustafsson, 2020). Förändringarna kan sammanfattas som en gradvis avveckling av allmännyttans särställning på hyresmarknaden. Den 1 januari 2011 infördes ny lagstiftning – lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – som förpliktigar allmännyttiga företag att agera enligt samma affärsmässiga villkor som privata bostadsföretag, vilket också innebär krav på marknadsmässig avkastning på investeringar. Inga statliga eller kommunala subventioner eller andra fördelar gentemot privata fastighetsföretag finns numera för allmännyttan.

Medan ovan nämnda forskare har hävdad att allmännyttan av i dag är något annorlunda jämfört med tidigare, kan man också göra gällande att de viktigaste egenskaperna hos allmännyttan har bevarats (se exempelvis Bengtsson, 2015; Grander, 2017). En spänning mellan förändring och status quo verkar vara påtaglig.

Oavsett denna diskussion visar såväl forskning som medie-rapportering på senare år hur vissa samhällsgrupper alltmer stängs ute från bostadsmarknaden, särskilt i större städer. Ledande politiker har under de senaste åren hänvisat till »en nationell bostadskris«, vilken accentuerades under 2015 och 2016 genom den största strömmen av flyktinginvandrare till Sverige sedan andra världskriget. Denna bostadskris har framför allt besvarats genom att myndigheter och kommuner har satt upp kvantitativa mål för *hur många* bostäder som behöver byggas. Diskussionen om vilken *typ* av bostäder som behövs, eller för *vem* dessa bostäder ska byggas, har varit sekundär. Huruvida vi har en bostadskris – eller till och med en brist på bostäder i Sverige över huvud taget – debatteras flitigt, men det är uppenbart att bristen på bostäder för människor med begränsade ekonomiska resurser är en smärtsam påminnelse om bostadssituationen före folkhemmets glansdagar. Tillgången till bostad, åtminstone i urbana områden dit allt fler söker sig, är till synes mer och mer kopplad till hushållens ekonomiska situation, vilket kan illustreras med de snabbt ökande bostadsrättspriserna sedan 1970-talet och det faktum att hyrorna har ökat tre gånger snabbare än konsumentprisindex under samma tid.

Bristen på bostäder är inte generell. Den är differentierad mellan olika geografiska områden, men också mellan grupper med olika ekonomiska förutsättningar. Kort sagt saknas det bostäder som alla hushåll har möjlighet att efterfråga i områden där hushållen också vill bo. Följaktligen är det största

problemet med boendet i Sverige kanske inte bristen på bostäder, utan snarare de ökande skillnaderna i tillgång till bostäder mellan olika grupper – något som kan beskrivas som ökad ojämlikhet i boendet (se t.ex. Dorling m.fl., 2005; Listerborn, 2018).

Jag tar i denna bok tar avstamp i de framväxande ojämlikheterna i den nationella bostadsförsörjningen och fokuserar på allmännyttans roll i denna utveckling. Med 2011 års lagändringar verkar allmännyttiga kommunala bostadsföretag ha fått förändrade förutsättningar för att kunna uppfylla Gustav Möllers ambition om »goda bostäder för alla«. Detta ger upphov till ett antal väsentliga frågor. Är det förändrade juridiska, politiska och ekonomiska landskapet begränsande för allmännyttans förmåga att bidra till en bostadsförsörjning som kännetecknas av jämlikhet? Vilket är det nuvarande handlingsutrymme för allmännyttan att påverka ojämlikheten i boendet? I vilken utsträckning identifieras och utnyttjas sådant utrymme i de lokala företagens agerande? Och vilka följder får det för den faktiska jämlikheten? Slutligen, givet allmännyttans samtida roll, vilka är möjligheterna att upprätthålla en nationell bostadsförsörjning baserad på generella principer och samtidigt ha en låg grad av ojämlikhet?

Jag analyserar i boken allmännyttans roll i den svenska bostadsförsörjningen utifrån tre aspekter: (a) mål och diskurser kring ojämlikhet i svensk allmännyttig bostadsförsörjning, (b) de kommunala bostadsföretagens handlingsutrymme att realisera dessa mål i praktisk verksamhet och (c) företagens agerande och konsekvenserna av detta när det gäller ojämlikhet i boendet. Med andra ord, genom att analysera målsättningar, det nuvarande juridiska, politiska och ekonomiska landskapet för allmännyttan samt företagens faktiska agerande kommer jag undersöka om, hur och varför den samtida allmännyttan bidrar till en mer jämlik boendesituation. Men också – omvänt – om, hur och i så fall varför den samtida allmännyttan bidrar till ojämlikhet i boendet.

Bokens syfte

Utifrån en utgångspunkt att allmännyttan är en potentiell del av både lösningen och problemet med ojämlikhet i boendet definieras det övergripande syftet med boken på följande sätt:

Att förklara den samtida allmännyttans betydelse för en jämlik bostadsförsörjning och att utifrån resultaten diskutera allmännyttans framtid.

Jag vill här poängtera att formuleringen »att förklara« inte enbart handlar om att peka ut kausala samband mellan orsak och verkan. Det innebär också att analysera vad som måste

hända för att en orsak ska generera en verkan. Med andra ord undersöks vad jag i boken kallar de *nödvändiga omständigheterna*, det vill säga de förutsättningar som krävs för att ett visst kausalt samband ska uppstå.

Forskningen täcker olika nivåer av svensk allmännytta. Analysen av allmännyttan görs först på *lokal kommunal nivå*. Detta eftersom allmännyttan utgörs av drygt 300 enskilda kommunala bostadsföretag, lokalt politiskt styrda i avgränsade geografiska sammanhang. Det enskilda företaget, betraktat som en aktör i den lokala strukturen för bostadsförsörjning, kan genom sitt handlande skapa konsekvenser i termer av boendejämlighet i den lokala kontexten. En annan analysnivå är den *nationella bostadsförsörjningsstrukturen*, där allmännyttan som helhet kan ses som en aktör i en nationell modell. Som nämnts måste allmännyttan förstås som en hörnsten i bostadsförsörjningen och även i den nationella välfärdsstaten. Därmed är utvecklingen av bostadsförsörjningsstrukturen i stort av betydelse för analysen av allmännyttans utveckling och dess möjligheter att bidra till en jämlik bostadsförsörjning.

Boken är huvudsakligen empirisk till sin karaktär², men min ambition är, förutom att diskutera allmännyttans roll och handlingsutrymme, att reflektera över frågan om jämlik bostadsförsörjning samt över begreppen generell och selektiv bostadspolitik.

2. Den läsare som vill fördjupa sig i de vetenskapsteoretiska, metodologiska och begreppsliga resonemangen hänvisar jag till min avhandling (Grander, 2018).

Bokens disposition

Boken är upplagd enligt följande. I det kommande avsnittet motiverar jag ämnets relevans. Därefter följer ett avsnitt som diskuterar mina centrala utgångspunkter. I detta kapitel diskuteras framför allt boendeojämlikhet utifrån ett teoretiskt perspektiv, men även frågan om bostadsregimer och dess förhållande till politik och praktik, vilket också leder till en diskussion om begreppet handlingsutrymme. Därefter redovisar jag det material och de metoder som har använts för analyserna.

I del 2 ger jag en översikt över den svenska bostadsregimens grunder och gör en historisk exposé över allmännyttans utveckling från 1930-talets föregångare barnrikehusen fram till i dag. Utvecklingen i allmännyttan diskuteras genom fyra olika epoker, vars början och slut kan anses vara vad statsvetaren Bo Bengtsson (2013) kallar för »kritiska vägskäl« i svensk bostadspolitik.

Del 3 för oss till nutiden där dagens allmännytta analyseras med ett särskilt fokus på hur EU:s konkurrenslagstiftning har påverkat allmännyttans handlingsutrymme och därmed dess roll för svensk bostadsförsörjning. Kapitlet visar genom empiriska undersökningar hur företagen agerar i ett förändrat landskap. Den historiska beskrivningen av allmännyttan

syftar därmed inte bara till att presentera förändringarna i allmännyttan utan också utvecklingen av omgivningen – det vill säga vilka förutsättningar som påverkar de kommunala bostadsföretagens handlingsutrymme.

Mot bakgrund av analysen av dessa förändringar studerar jag i del 4 kommuner där allmännyttan agerar på olika sätt, delvis beroende på hur företag och ledande politiker tolkar handlingsutrymmet, delvis beroende på omständigheterna som omger företagen. I del 5 diskuterar jag tre olika scenarier för den framtida allmännyttan utifrån ett jämlikhetsperspektiv på boendet. I den avslutande del 6 presenterar jag sedan mina slutsatser.

Bokens bidrag

Även om allmännyttans historia och förändringarna i svensk bostadspolitik är relativt väl beskrivna i tidigare forskning (se Grander, 2018, för en genomgång av forskningen), finns det ett begränsat antal studier om hur förändringarna i allmännyttan har påverkat resultatet av den generella bostadspolitik. Forskningen om de faktiska konsekvenserna av de accentuerade ekonomiska kraven på svensk allmännytta efter 2011 är knapphändig. Det saknas också studier som ger perspektiv på allmännyttan som både en potentiell lösning och en del av problemet.

Det finns inte heller forskning som belyser allmännyttan ur ett perspektiv på ojämlikhet i boendet. Jämlikhet är ett område som en växande skara bostadsforskare intresserar sig för, men studier av den svenska kontexten är fåtaliga. Enligt mig finns det en brist på en sammanhangsbunden definition och en bredare diskussion om ojämlikhet i boendet i förhållande till den svenska bostadsregimen och dess generella karaktär. Med denna bok vill jag därför bidra till förståelsen av ojämlikhet i boendet mot bakgrund av dikotomin generell och selektiv bostadspolitik. Detta har gett mig anledning att inta ett forskningsperspektiv som bygger på att förklara och förstå samtidens allmännytta och dess betydelse för jämlik bostadsförsörjning i ett nationellt sammanhang – vilket möjliggör en öppenhet för att allmännyttan potentiellt både kan skapa och motverka ojämlikhet.

Som jag kommer att hävda är allmännyttan, och därmed den nationella bostadsförsörjningsmodellen, unik i sitt slag. Studiens resultat har därmed potential att säga något om den svenska modellen i jämförelse med andra länders bostadsförsörjningsmodeller.

Jag instämmer i David Claphams (2018) syn på behovet av bostadsforskning som är såväl empiriskt präglad som teoretiskt förankrad och som strävar efter att påverka bostadspolitik. Min förhoppning är att denna bok genom sin kom-

bination av teoretiska och empiriska inslag kan bli ett bidrag som har möjlighet att påverka både den nationella och lokala bostadspolitiken i tider där boendeejämlikheten blir alltmer påtaglig.

Tre centrala begrepp

Boken bygger på ett antal teoretiska begrepp som fordrar sin förklaring. Det första är *boendeejämlikhet*, som jag anser måste diskuteras i ett sammanhang av förväntade normer i en given kontext. Denna specifika kontext, den nationella *bostadsregimen*, är det andra begreppet som behöver definieras eftersom det inbegriper vad som brukar kallas den generella bostadspolitiken, inom vilken de allmännyttiga bostäderna utgör ett fundament. Det tredje begreppet är *handlingsutrymme*, som används för att förstå möjligheterna för kommunala bostadsföretag att påverka jämlikheten i boendet i dagens bostadsregim.

BOENDEOJÄMLIKHET

Boendeejämlikhet är ett begrepp som under senare decennier alltmer uppmärksammas i forskningen. Den dominerande forskningen på fältet härrör från Storbritannien (Dorling m.fl., 2005; Hoolachan m.fl., 2017), men begreppet har också använts i andra nationella sammanhang och i internationellt jämförande studier. Även i den svenska kontexten har frågan om ojämlikhet introducerats i forskningen om bostadsförsörjning (Christophers, 2013; Listerborn, 2018). Men som jag ser det finns det en vaghet i definitionen av ojämlikhet som rör bostäder och boende.

Den vanliga förståelsen av ojämlikhet är att någonting anses vara ojämnt fördelat. Kan bostäder och boende fördelas ojämnt? Vad skulle känneteckna en sådan ojämlik fördelning? För att kunna säga något om detta måste vi definiera begreppen. Här vill jag för det första utgå från begreppet boende snarare än bostäder. Bostadsojämlikhet pekar på att det är själva bostäderna som fördelas ojämlikt. Genom att använda mig av begreppet boendeejämlikhet kan vi öppna diskussionen för att täcka in mer än de fysiska bostäderna.

Vi behöver först ställa oss den grundläggande frågan: vad är en bostad? Bostad kan förstås inte reduceras till fysiska byggnader eller lägenheter. Boendet är, som David Clapham (2018, s. 174, min översättning) skriver »en grundläggande förutsättning för livet«. Boende kan empiriskt betraktas som fysiska objekt (hus, lägenheter och så vidare), men också som att »bo«, eller att »husera« någon annan än sig själv. Boende kan därmed ses som både ett substantiv och ett verb (jämför Ruonavaara, 2018), vilket ger oss möjlighet att inte bara diskutera bostaden som ett fysisk ting utan även diskutera kvaliteten

på boendet och boendets meningsskapande. Man kan förstås ha tillgång till en bostad men i undermåligt skick. Eller så hyr man i andra eller tredje hand på mycket osäkra villkor.

Boendet och bostaden ses i denna bok som ett komplext samband av relationer mellan institutioner och individer. Till sammans utgör relationerna specifika sociala strukturer – det vill säga bostadsförsörjningsstrukturer. Att diskutera sådana strukturers resultat i termer av ojämlikhet är emellertid ganska ovanligt. Betydligt vanligare sätt att förstå de sociala aspekterna av bostadsförsörjning är att diskutera bostäder som en »social rättighet«, insiders och outsiders på bostadsmarknaden eller vem som har tillgång till ägt boende.

Även om dessa perspektiv kan ge en förståelse för bostadsförsörjningens resultat så menar jag att de var och en för sig tenderar att missa de komplexa sociala relationerna i bostadsfrågan. Boende handlar inte enbart om tillgång – det handlar om varför och hur du kommer in på bostadsmarknaden, varifrån du kommer in, under vilka förutsättningar du får tillgång och vad du faktiskt får tillgång till. Det är svårt att diskutera rätten till bostad utan att tala om vilken typ av bostad som vi har möjlig rätt till. Att diskutera boende i termer av rättigheter kräver vidare att vi har en klar definition av den minimistandard och yta som vi bör ha rätt till, och även vem som ska ingå i begreppet »vi«.

En flerdimensionell syn på ojämlikhet i boendet

Perspektivet »rätt till bostad« tenderar vidare att missa relationen mellan de som har bostad och de som inte har det, eller mellan de som bor bra och de som bor undermåligt. Boende- ojämlikhet betraktas därför i denna bok som *relationellt*. Det innebär att ojämlikhet involverar skillnader mellan sociala grupper. Diskussioner om ojämlikhet behöver således ta båda sidor i övervägande och bör utgå från relativa snarare än absoluta termer. Rent principiellt innebär det att ojämlikheten kan påverkas antingen genom att de som har det sämst får det bättre, eller genom att de som har det bäst får det sämre. Det innebär också att den relativa ojämlikheten kommer att vara hög även om den missgynnade delen av förhållandet får bättre förutsättningar i absoluta termer – så länge den privilegierade delen får ännu bättre förutsättningar.

Men ökande skillnader i exempelvis tillgång till bostad behöver inte innebära en ökad ojämlikhet. Det beror på hur levnadsvillkoren påverkas hos dem som är missgynnade av skillnaderna. Vi måste därför fastställa vilka skillnader som är acceptabla i ett visst sammanhang. Vad som är ojämnt i ett sammanhang är kanske inte det i ett annat. Jag menar därför att en absolut definition av ojämlikhet i boendet är oerhört komplicerad och samtidigt omöjliggör jämförelser mellan olika nationella sammanhang. Ojämlikhet måste ses som relativt och måste således diskuteras *kontextuellt*.

Till exempel finns det ett växande forskningsfält och en intensifierad debatt om svårigheten för unga att få tillgång till boende. Att unga vuxna inte kan lämna föräldrahemmet vid en viss ålder, säg 20 år, kan betraktas som ett problem i ett sammanhang men helt naturligt i ett annat. Det beror inte bara på bostadsutbudet utan kanske framför allt på välfärdsregimen (se Esping-Andersen, 1990). Olika välfärdsregimer har olika inbyggda förväntningar på unga vuxna att antingen stanna i familjehemmet och ta hand om de äldre familjemedlemmarna eller lämna föräldrahemmet för att leva självständiga liv. Här ser vi stora skillnader på exempelvis Spanien och Sverige. Därför måste diskussionen om boendeejämlikhet också vara kontextuell. Ett sådant sammanhangskänsligt perspektiv på ojämlikhet i boendet öppnar för en förståelse som inte bara täcker in tillgång till bostäder, utan också boendets kvalitet och dess kopplingar till välfärdsstaten – vars normer skiljer sig mellan olika sammanhang.

Slutligen kan ett forskningsperspektiv på boendeejämlikhet också dra nytta av ett *flerdimensionellt* perspektiv på ojämlikhet som kan kopplas till mer än bara hushållens ekonomi. Många studier pekar på att orsakerna till boendeejämlikhet handlar om hur ojämn utveckling av inkomst och förmögenhet är starkt kopplad till ojämn tillgång till ägt boende. Danny Dorling (2014) placerar ojämlikhetsdiskussionen i centrum av bostadsforskningen genom att utveckla hur »bostadsförmögenheten« blir allt ojämnare fördelad mellan inkomstgrupper. Detta skapar vad han kallar för ett »bostadsprekariat«, en grupp som lever i oförutsägbarehet och otrygghet, i den ena ändan av en alltmer polariserad bostadsmarknad. Till exempel betecknas unga vuxna ofta som en del av ett sådant bostadsprekariat, inte minst i Storbritannien där dagens unga i forskningen betecknas »generation rent« (McKee m.fl., 2017), en generation som beskrivs inte ha något val än den hyrda bostadssektorn, trots att de allra flesta vill äga sitt boende.

Den ojämlika utvecklingen av »bostadsförmögenheten«, som alltså ofta förknippas med att äga sitt boende, kan ses som både ett resultat och en förstärkning av den till synes dominerande uppfattningen om bostaden som en finansiell tillgång. Boendet kan – som flera forskare påpekat – emellertid inte enbart betraktas som ett materiellt ting med inneboende finansiella värden. Bostaden och boendet är ett fundament för människan, en plats att leva, ett hem. Ett centralt argument i denna bok är att boendet är en grundläggande del av välfärden.

Boendet måste dock samtidigt förstås som en vara eftersom bostäder – hyrda som ägda – i huvudsak är föremål för transaktioner på en marknad (Bengtsson, 1995). Det som kännetecknar en vara är att den har både ett bytesvärde och ett bruksvärde. Bostadens bytesvärde innebär att den kan bytas mot pengar, eller mot andra bostäder. Bostadens bruksvärde är förstås ett tak över huvudet, men bostaden har också exi-

stentiella värden; inte minst är bostaden och hemmet ofta en viktig del av den boendes identitet.

I dag står bytesvärdet i centrum när bostäder diskuteras. Förstärkningen av synen på boendets bytesvärde har naturligtvis att göra med prisutvecklingen av det ägda boendet de senaste decennierna. Bytesvärdena har – förvisso med ett par hack i kurvan – ökat drastiskt de senaste 50 åren, vilket har gjort att köp av egnahem eller bostadsrätt ofta ses som en bra långsiktig investering och blir en fråga om framtida personlig finansiell säkerhet. Således blir finansieringen av boendet en central fråga för att förstå boendets ojämlikhet. Men olika bostadsregimers boendeojämlighet bör inte diskuteras enbart i termer av ekonomiska resurser. I det kommande ska jag argumentera för ett perspektiv som också täcker andra aspekter än de ekonomiska.

Ojämlighet föder ojämlikhet

Ett antal studier kan sägas beskriva en flerdimensionell bild av upplevda problem kopplade till boendet. Danny Dorling (2014) visar hur boendeojämlighet yttrar sig i form av att boendet i Storbritannien med tiden blivit mindre prisvärt, mindre tryggt och mindre anständigt för personer med låga inkomster. Chris Holmes (2003) hävdar att ojämlikhet i boendet bör förstås utifrån en rad olika perspektiv: standard och kvalitet, grannskapets egenskaper, möjligheten för människor att välja sitt hem samt »bostadsförmögenhet« genom kapitalisering på ägt boende.

Utifrån dessa studier föreslår jag att boendeojämlighet kan kategoriseras som (a) tillgång till boende, vilket inkluderar beroende av finansiella resurser och möjligheten att välja typ och lokalisering av boende, och (b) boendets kvalitet, vilket inte bara inkluderar kvaliteten på själva bostaden utan också omgivningen. Det senare inkluderar således aspekter av segregation och stigmatisering av hus och områden. Boendeojämlighet handlar alltså om skillnader i *om* vi bor, *var* vi bor och *hur* vi bor.

Som tidigare nämnts kan diskussionen om boendeojämlighet också dra nytta av ett perspektiv som täcker in mer än ekonomiska aspekter, det vill säga ojämlikhet i termer av tillgång till – och återskapande av – finansiellt kapital. Forskningen om boendeojämlighet kan därför hämta inspiration från studier av ojämlikhet i vidare bemärkelse. Till exempel hävdar Amartya Sen (1999) att inkomstskillnader måste kompletteras med andra variabler, såsom skillnader i sysselsättning, hälsa och utbildning. Göran Therborn (2013) diskuterar ojämlikhet utifrån ett tredelat perspektiv. För det första resonerar han kring resursojämlighet, vilket åsyftar ojämlikhet i resurser som är nödvändiga för att ta sig fram i samhället, till exempel skillnader i inkomst eller sociala nätverk. För det andra diskuterar han existentiell ojämlikhet, vilket innebär en ojäm

fördelning på ett mer personligt plan, exempelvis i personlig autonomi och rätt till självutveckling. För det tredje kan ojämlikhet vara vital i den meningen att ojämlika livsmöjligheter kan påverka frågor om liv och död. Ett sådant argument följer Michael Marmots (2010) diskussion om skillnader i hälsa som den i särklass viktigaste formen av ojämlikhet eftersom sådana skillnader kan vara det framväxande resultatet av ojämlika möjligheter i allmänhet. Exempelvis visar han hur skillnader i tillgång till utbildning kan leda till skillnader i förväntad livslängd. Detta har också varit utgångspunkten i de lokala hållbarhetskommisioner som lanserats i Sverige under senare år, exempelvis Kommission för ett socialt hållbart Malmö, dito för Stockholm och Jämlikt Göteborg.

Som jag beskrivit ovan bör dock skillnader mellan sociala grupper inte ses som problematiska i sig. Ojämlikhet ska därför inte ses som skillnader i allmänhet, till exempel i inkomst, utan som skillnader som avviker från en gemensam norm i ett givet sammanhang. För att bli ojämlika måste skillnaderna begränsa livsmöjligheterna för den missgynnade delen av relationen; det måste vara skillnader som begränsar förmågan för oss att fungera fullt ut som människor och påverkar möjligheten att välja en väg i livet som präglas av värdighet och välbefinnande. Genom att ansluta begreppet ojämlikhet till diskussionen om bostad som en social rättighet kan det således hävdas att i en ojämlik bostadssituation uppfylls inte vissa grundläggande rättigheter (jämför FN:s globala hållbarhetsmål).

En definition av boendeojämlikhet

Med utgångspunkt i ovanstående teoretiska resonemang vill jag sluta mig till att boendeojämlikhet inte bör ses som en resursojämlikhet i den meningen att bostäder är en tillgång som kan öka i värde och därmed skapa ojämlikhet i ekonomiskt välstånd mellan de som äger sitt boende och de som inte gör det – ojämlikhet måste också diskuteras i existentiella och vitala aspekter. Boendeojämlikheten påverkar finansiella resurser, såsom inkomst och förmögenhet; existentiella frågor, såsom övergång till vuxenlivet; samt vitala parametrar, såsom hälsa och välbefinnande. I boken definierar jag därför boendeojämlikhet som *kontextuella normavvikande skillnader i tillgång till bostad och kvalitet i boendet som begränsar de missgynnades livsmöjligheter*.

Skillnader i tillgång till och kvalitet på bostäder och konsekvenserna av sådana skillnader måste emellertid förstås i sitt sammanhang. Eftersom bostäder huvudsakligen distribueras på en marknad och därigenom avviker från andra delar av välfärdsstaten (se t.ex. Torgersen, 1987) kommer skillnader i inkomst ofrånkomligen att påverka tillgång till och kvalitet på boendet. Centrala frågor att ha i åtanke är därför hur olika strukturer av bostadsförsörjning skapas för att minimera konsekvenserna av sådana skillnader när det gäller den effekt

de har på människor, och hur stora skillnader som anses normativt godtagbara i ett visst sammanhang innan de blir ett samhällsproblem. För att förstå detta behöver vi studera den nationella strukturen för bostadsförsörjning, eller vad som ofta kallas för bostadsregimen.

BOSTADSREGIM

Hur ska vi förstå varierande former av bostadsförsörjning? I forskningen finns det ett rikligt antal definitioner och kategoriseringar av modeller för bostadsförsörjning och hur de uppstår och omvandlas (för en översikt, se exempelvis (Lawson, 2012). Kemenys (1995) väl använda teori om *bostadsregimer* lägger tonvikten på korporativism, maktrelationer och institutioner för att förstå hur olika system för bostadsförsörjning skapas och förändras. Det är också begreppet bostadsregim som svenska bostadsforskare främst har använt för att förstå den nationella bostadsförsörjningen. Begreppet används ofta i vid bemärkelse för att beskriva de grundläggande principerna för hur bostadsförsörjning organiseras.

Den bostadsforskare som tveklöst studerat den svenska modellen mest ingående och under längst tid är statsvetaren Bo Bengtsson. Hans forskning om kopplingen mellan välfärdsstaten och den generella bostadspolitiken (se t.ex. Bengtsson 1995, 2001) har i mångt och mycket banat väg för lejonparten av svensk bostadsforskning och dessutom gett upphov till internationella jämförelser där den svenska bostadsregimen ingått. Bengtsson (2015, s. 25) definierar bostadsregim som »den sociala, politiska och ekonomiska organisationen av produktion, distribution, och konsumtion av bostäder«. I förlängningen kan en regim därmed kännetecknas av hur förbindelserna mellan statliga, marknadens och civila aktörer är organiserade för en viss bostadsförsörjning. Dessa aktörer kan omfatta ideella och vinstdrivande hyresbostadsföretag, offentliga och/eller social housing-bostadsföretag, bostadsrättsföreningar, husägare, tankesmedjor och lobbygrupper, hyresgästorganisationer och så vidare – aktörer som alla har olika grader av inflytande på utformningen av bostadspolitiken och bostadsförsörjningen.

Begreppet bostadsregim kommer i denna bok att användas synonymt med begreppet bostadsförsörjningsstruktur, i den mening att boendet måste förstås som sociala relationer mellan aktörer i givna strukturer. Med hjälp av bostadsforskaren Julie Lawson (2006) sorterar jag in sådana relationer i a) *finansiella* relationer, b) relationer kopplade till *välfärd* samt c) relationer kopplade till *egendom och mark*. I senare kapitel kommer jag att analysera förändringarna i den svenska bostadsregimen genom att se närmare på hur de bärande sociala relationer som kan kopplas till finanser, välfärd och egendom förändras i olika epoker.

HANDLINGSUTRYMME

Det tredje analytiska begreppet av betydelse för studien är *handlingsutrymme*. För att förstå allmännyttans roll i den svenska bostadsregimen med avseende på boendeejämlikhet argumenterar jag för att vi måste belysa och undersöka vilket handlingsutrymme de allmännyttiga företagen har för att påverka sådan ojämlikhet. För en sådan analys förlitar jag mig på en förståelse av företagen som kollektiva aktörer i en social struktur (se Giddens, 1984; Danermark, 2003; Jessop, 2005). Inom denna struktur ges de en viss roll och är därigenom bundna till vissa förväntningar som ställs på dem men också beroende av de villkor som gäller i tid och rum. Sådana roller, förväntningar och villkor innebär vissa begränsningar och möjligheter. Resultaten av dessa begränsningar och möjligheter diskuteras i denna bok utifrån begreppet handlingsutrymme.

Begreppet handlingsutrymme definieras ofta som friheten att bestämma vad som ska göras i en viss situation. I denna mening kopplas handlingsutrymme till ett individuellt resonemang som resulterar i vissa personliga eller kollektiva bedömningar. Sådana resonemang måste emellertid också ses som kopplade till det utrymme en aktör har för att fatta beslut, det vill säga vad som anses vara tillåtet i ett givet sammanhang – en kombination av möjligheter och begränsningar i en social struktur.

Kommunala allmännyttiga bostadsföretag är lokala aktörer som har ett visst utrymme för handling. Men de är inte fria att agera på vilket sätt de vill. Kombinationen av begränsningar och möjligheter i strukturen påverkar företagens bedömningar. Det vill säga: beroende på vad strukturen tillåter har de allmännyttiga bostadsföretagen olika möjlighet att agera för att påverka ojämlikhet. Därför räcker det inte med en analys av enbart allmännyttan, analysen måste göras i ljuset av bostadsregimens utveckling som helhet.

För att sammanfatta de centrala begrepp som analysen i denna bok bygger på förstår jag först *boendeejämlikhet* som något relationellt, kontextuellt och flerdimensionellt. Boendeejämlikhet diskuteras utifrån skillnader i tillgången till och kvaliteten på boendet, men också utifrån hur sådana skillnader får konsekvenser för livschanser när det gäller resursejämlikhet, existentiell ojämlikhet och ojämlikhet i hälsa.

För det andra måste analysen av allmännyttans betydelse för boendeejämlikhet göras i förhållande till den aktuella *bostadsregimens* karaktär. En bostadsregim definieras som en uppsättning institutioner, till exempel stat, kommun, bostadsbyggare, finansiella aktörer etc. och relationerna mellan dessa. Bostadsregimens relationer, och utvecklingen av dessa, påverkar möjligheterna för kommunala bostadsföretags agerande. Bostadsregimen kan också medföra att olika kausala

mekanismer samspelar eller motverkar varandra, vilket får betydelse för ojämlikhet i boendet. En institutions agerande kan bli en villkorande faktor för en annan institution. Därför är *exogena* förändringar av lika stor betydelse som *endogena* förändringar för analysen av allmännyttans handlingsutrymme när det gäller att påverka (o)jämlikhet i boendet.

För det tredje möjliggör bostadsregimen ett visst mått av *handlingsutrymme* för aktörerna. Strukturerna innefattar en kombination av begränsningar och möjligheter, vilket påverkar företagens bedömningar och i förlängningen praktiker som påverkar ojämlikhet i boendet.

Metod och material

Forskningen bygger på en kombination av kvantitativ och kvalitativ metod. Enkätstudier, intervjuer och statistiska analyser har gjort det möjligt för mig att skapa varierade och rika empiriska data som kan ge såväl bredd som djup, samtidigt som jag har minimerat riskerna med att förlita mig enbart på subjektiva kvalitativa data å ena sidan eller »livlösa« kvantitativa data å andra sidan.

Studien behandlar såväl resultat, praktiskt agerande och målsättningar. För att förstå vad boendeojämlikhet handlar om på en resultatnivå har jag analyserat statistik och registerdata³, men också pratat med människor som upplever ojämlikhet i boendet. Framför allt har detta gjorts genom en intervjustudie med unga vuxna, närmare bestämt 36 personer i åldern 19–28 år bosatta i området Sofielund i Malmö.

För att undersöka hur de kommunala företagen agerar i praktiken har jag genomfört enkätstudier riktade till alla kommunala bostadsföretag och kommuner, fallstudier av kommunala bostadsföretag i tolv kommuner, där intervjuer med allmännyttan och andra aktörer i bostadsregimen, såsom Boverket, Hyresgästföreningen och Fastighetsägarna har genomförts.

Under 2013 genomförde jag digitala enkätundersökningar riktade till samtliga kommunala allmännyttiga bostadsföretag som hade giltiga e-postadresser, närmare bestämt 266 stycken. 71 procent av dem svarade på enkäten, och i de allra flesta fall är det vd som har svarat. En bortfallsanalys visar på god representation bland de svarande företagen i relation till geografisk placering, storlek på beståndet och politiskt styre.

Enkätundersökningen följdes upp med fördjupade fallstudier. Nio kommunala allmännyttiga bostadsföretag valdes ut för besök och intervjuer som genomfördes av mig och min kollega Stig Westerdahl. Urvalet skedde utifrån ett antal parametrar såsom befolkningsstorlek, marknadsandel och geografisk position, men också politiskt styre. Senare gjorde jag fördjupade studier i tre ytterligare kommuner. I varje

3. De registerdata som har använts har inhämtats främst från SCB inom ramen för forskningsprojekten Allmännyttans integrationsbarometer, Nyttan med allmännyttan i praktiken samt Allmännyttan och blandningspolitikens praktik.

kommun har mellan tre och åtta intervjuer genomförts med bolagets vd och/eller den ansvariga för sociala insatser samt med ekonomichefen. Dessutom har politiker och tjänstemän i kommunen intervjuats. I några fall har både den politiska majoriteten och oppositionen medverkat. I några kommuner har jag även träffat områdesutvecklare, projektledare och personer med andra funktioner i företagen. Intervjuerna har i de flesta fall gjorts på bostadsföretagets ort och har spelats in och transkriberats i sin helhet. Vid flera tillfällen har de intervjuade önskat läsa intervjuutskriften. De citat som publiceras är anonyma, men har stämts av med intervjupersonerna för att säkerställa att de är korrekt uppfattade (se vidare Grander och Westerdahl, 2015).

Jag har dessutom granskat företagens styrdokument och budgetar men också lagtexter och nyhetsartiklar. Slutligen har jag studerat historiska dokument av den allmännyttiga bostadssektorn i dess politisk-ekonomiska sammanhang sedan 1930-talet och framåt. Detta har gett mig möjlighet att undersöka allmännyttan på både lokal och nationell nivå samt placera allmännyttan i dess politisk-ekonomiska sammanhang.

Således har intervjuer, enkäter, registerdata och textanalys alla varit lika viktiga för min forskning och har under sju års tid också genererat en stor mängd data för min studie.

Del 2

Allmännyttan 1933–2010:

Från barnrikehus via statsfinansierad
universalism till marknadiserad universalism

2. Den svenska bostadsregimen: universell men beroende av selektiva inslag

JAG KOMMER I DETTA KAPITEL att beskriva den svenska bostadsregimens fundament. Det gör jag genom att luta mig mot Bo Bengtssons (2015) resonemang om fem sammanhängande och överlappande pelare i den svenska bostadsregimen:

1. en generell bostadspolitik
2. kommunala allmännyttiga bostadsföretag
3. en integrerad hyresmarknad
4. en idé om neutralitet mellan upplåtelseformerna
5. ett korporatistiskt hyressättningssystem med kollektivt förhandlade bruksvärdeshyror.

Den svenska bostadsregimens fem pelare

GENERELL BOSTADSPOLITIK

Den första pelaren i bostadsregimen är den *generella bostadspolitiken*, det vill säga en politik som är riktad till alla, utan inkomst- eller behovsprövning. Med generell bostadspolitik menas alltså i korta drag att bostadskonsumenter inte delas upp eller kategoriseras efter inkomst, bakgrund eller andra attribut. Med andra ord finns det inga skillnader i politik för olika inkomstgrupper, och det finns inte heller specifika »bostadsmarknader« för olika inkomstgrupper. Systemet med generella kommunala allmännyttiga bostadsföretag är sålunda en del av en sådan generell politik.

Bostadsregimer är i forskningen ofta uppdelade i *universella* (generella) och *selektiva* (riktade) regimer (Harloe, 1995; Bengtsson, 2001). Man kan dock ifrågasätta denna något svartvita dikotomi. Den svenska bostadsregimen, med sin idé om »goda bostäder för alla«, beskrivs ofta som ett skolboksexempel på en generell bostadsregim. Med sin universella karaktär är bostadsregimen djupt rotad i vad Gøsta Esping-Andersen (1990) kallar den socialdemokratiska välfärdsregi-

men. Huvudprincipen i denna regim är att det är staten – snarare än marknadens aktörer, familjen eller civilsamhället – som är främst ansvarig för att garantera medborgarnas grundläggande ekonomiska säkerhet genom generella subventioner eller bidrag riktade till alla, utan behovsprövning. När det gäller bostäder och boende har detta historiskt sett inneburit statsfinansierade eller statssubventionerade insatser antingen till konsumenten eller till producenten. En konsekvens av välfärdsregimen som är kopplad till boendet är att Sverige i modern tid haft en låg medelålder bland ungdomar som lämnar familjehemmet för att skaffa egen bostad och egen försörjning i jämförelse med andra länder. Förutom de kulturella skillnaderna i generationsboende förväntas inte unga i Sverige stanna hemma och bidra till familjens välmående eftersom det finns välfärdssystem som ska trygga tillvaron för de äldre. Dessutom har det funnits bostäder att flytta till.

Vad som blivit resultatet av den svenska välfärdsstaten är emellertid alltmer ifrågasatt. Under de senaste årtiondena har fler och fler forskare diskuterat om och hur välfärdsstaten förlorar sin generella karaktär (se t.ex. Bergh, 2004; Béland m.fl., 2014). Allt fler ser ut att hamna utanför välfärdsregimens skyddsnät. Välfärdsstatens målsättningar är en sak, men resultatet av den är en annan.

Att koppla samman boende och välfärd har visat sig vara en komplex fråga. En anledning till detta är att bostaden samtidigt som den är en del av välfärden är en vara på en marknad. Esping-Andersen avstod från att inkludera bostäder i sin typologi av välfärdsregimer. Jim Kemeny (2006) hänvisar till bostäder som en så kallad *sektorsregim*, en del av välfärden där vissa sektorsintressen har en förankrad roll, och Ulf Torgersen (1987) har betecknat bostaden som »välfärdsstatens vacklande pelare« med hänvisning till att denna pelare till skillnad från övriga bygger på marknadens mekanismer.

Det som emellertid är centralt i den generella bostadsregimen är beroendet mellan välfärdsstaten och marknaden när det gäller att tillhandahålla bostäder till allmänheten. Hans Lind och Stellan Lundström (2007) beskriver detta förhållande i sin bok »Bostäder på marknadens villkor«, där de diskuterar hur hushåll som inte klarar sig på marknadens villkor behöver omfattas av en statlig »social bostadspolitik«. Bo Bengtsson menar att en generell bostadsregim kännetecknas av att staten förväntas *korrigera* bostadsmarknaden så att marknadens aktörer kan erbjuda bostäder till alla typer av hushåll, oavsett deras ekonomiska situation. Bengtsson (1995) har med grund i detta resonemang beskrivit bostaden i den svenska modellen – som kanske är det mest välkända exemplet på en generell bostadsregim – som »välfärdsstatens handelsvara«. Statens roll i den svenska bostadsregimen är huvudsakligen att ingripa genom vad han kallar korrektiv till bostadsmarknaden. Exempel på dessa korrektiv är reglering-

ar, skattepolitik och – förstås – olika typer av subventioner, antingen riktade till bostadsmarknadens aktörer eller till de boende, såsom bostadsbidrag.

Bostadsbidraget kan betraktas som en *selektiv* åtgärd av central betydelse för att förverkliga den generella bostadspolitik. Bostadsbidraget består av ett kontantbidrag riktat till familjer med barn samt unga vuxna (18–28 år) med låg inkomst. Motsvarande bidrag, bostadstillägg, finns för den äldre befolkningen. Förutom att generellt hjälpa hushåll med låg ekonomisk status syftar bidraget till att göra det möjligt för dessa grupper att få tillgång till hyresmarknaden genom att stärka köpkraften och därmed förmågan att betala bostadshyran. Ersättningen baseras i huvudsak på två variabler: bruttoinkomster och boendekostnader. Båda variabelerna har begränsningar: ett inkomsttak som avgör om du är berättigad till ersättningen och en maximal hyresnivå som används för beräkningen av bidraget. Det ska här poängteras att du måste ha en bostad för att få bostadsbidrag. Den som står helt utanför bostadsmarknaden kan alltså inte åberopa bostadsbidraget som inkomst vid den inkomstprövning som många fastighetsägare gör vid upprättandet av ett nytt hyreskontrakt (se kapitel 4).

De statliga korrektiv som diskuteras här är alltså nödvändiga för att upprätthålla den generella karaktären i den svenska bostadsregimen. Korrektiven möjliggör en »programmatisk rätt till bostad«, enligt Bengtsson (2001), som menar att huvudbudskapet i den svenska bostadsregimen är att bostäder är en social rättighet, men i betydelsen att individen ska ges möjlighet att utöva denna rätt på marknaden. De statliga korrektiven har alltså syftat till att upprätthålla en rättighet att efterfråga en bostad på den generella marknaden. Således kan Sveriges generella bostadsregim sägas vara beroende av en rad selektiva åtgärder för att i realiteten kunna vara generell, vilket återspeglar Richard Titmuss (2006) välkända argument att alla universalistiska välfärdssystem kräver viss selektivitet.

Jag menar att Titmuss begrepp *positiv selektivism* är till stor nytta för att förstå den svenska bostadsmodellen. Begreppet visar att motsättningen mellan generella och selektiva bostadsregimer är en om inte falsk så åtminstone missvisande dikotomi. Titmuss hävdar att universella lösningar aldrig är tillräckliga för att nå alla grupper – ytterligare resurser för utsatta grupper, utöver de generella bidragen, är nödvändiga för att jämna ut ojämlikheter. Vidare menar jag att den svenska modellen kan förstås som ett exempel på vad Michael Marmot (2010) benämner som *proportionell universalism*, det vill säga en politik baserad på generella åtgärder men med en skala och styrka som står i proportion till behoven hos dem med minst resurser.

Har den svenska modellen någonsin varit generell?

Huruvida den svenska bostadsregimen verkligen har varit generell över decennierna kan diskuteras. Allmännyttan har

aldrig varit allomfattande per automatik utan den generella karaktären har varit föremål för undantag vad gäller vem som har varit välkommen att bo i de allmännyttiga bostäderna. Den generella bostadsregimen har vidare varit i behov av stödstrukturer, varav det statliga bostadsbidraget och bostadstillägget redan har nämnts. Ett annat stöd är det så kallade trekronorsbidrag som fanns under en kortare tid på 1940-talet för att underlätta åtkomst till nybyggda bostäder för de hushåll som av ekonomiska skäl inte kunde efterfråga bostad. Detta är ett stöd som av Micael Nilsson (kommande) kategoriseras som ett typexempel på vad vi i dag skulle kalla social housing.

Ett ytterligare stöd finns till personer som är oförmögna att lösa bostadsfrågan på egen hand, till exempel på grund av psykisk sjukdom, missbruk eller andra bekymmer (det som av socialtjänsten kallas en sammansatt social problematik). För dessa individer, som alltså bedöms oförmögna att kunna efterfråga en hyreslägenhet på den generella marknaden, erbjuder kommunerna stöd genom det som kallas den *sekundära bostadsmarknaden*. Här hyr kommunernas socialtjänst lägenheter från bostadsföretagen (både privata och offentliga) och hyr i sin tur ut lägenheterna via begränsade »kommunala« eller »sociala« andrahandskontrakt till sina klienter. Detta är alltså individer som inte anses kunna hantera ett vanligt hyreskontrakt (se t.ex. Sahlin, 2006). Dessa andrahandskontrakt saknar besittningsskydd och finns i olika former. Vanligast är att lägenheterna är så kallade övergångslägenheter som ska kunna omvandlas till ett förstahandskontrakt efter en provotid, men det finns också så kallade genomgångslägenheter som är kortsiktiga lösningar och där individerna förväntas kunna konkurrera på den öppna bostadsmarknaden efter att boendeperioden i genomgångslägenheten är avslutad (Sandberg, 2019). Även om de som bor via socialtjänstens andrahandsuthyrning tekniskt sett inte är utestängda från bostadsmarknaden, gör de sociala kontrakten dem beroende av ett visst mått av tolkning i myndighetsutövningen på de lokala socialkontoren. Ingrid Sahlin (2006) har visat hur den sekundära bostadsmarknaden snarare än att inkludera dessa hushåll faktiskt ökar risken för att de utestängs från bostadsmarknaden.

KOMMUNALA ALLMÄNNYTTIGA BOSTADSFÖRETAG

Intimt sammanflätad med den generella bostadspolitikens är modellen med kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag – det vill säga bostadsföretag som majoritetägs av kommunen och därmed styrs av lokala politiker. Boendet i svenska allmännyttiga bostäder är inte behovsprövat eller begränsat genom ett inkomsttak utan öppet för alla – i motsats till selektiva modeller där offentligt ägda eller understödda bostadsaktörer tillhandahåller »sociala bostäder« för låginkomsthushåll genom inkomst- eller behovsprövning.⁴ I stället är allmän-

4. Vad sociala bostäder eller »social bostadssektor« (eng. social housing) faktiskt är för något är under ständig diskussion. De flesta länder har vitt skilda modeller för hur sociala bostäder definieras samt hur och till vem de fördelas. Det som alla varianter har gemensamt är emellertid att det är boendeinsatser riktade mot en specifik målgrupp som definieras genom någon form av inkomsttak. Se Granath Hansson och Lundgren (2019) och Boverket (2016) för vidare diskussion.

nyttan tillgänglig för – och riktad mot – allmänheten, vanligen genom ett öppet kommunalt eller regionalt kösystem, och kompletterad med statliga bostadsbidrag för grupper med låg inkomst och den lokala socialtjänstens sekundära bostadsmarknad för att fänga upp dem som inte kan hävda sig på hyresmarknaden som en följd av social problematik.

DEN INTEGRERADE HYRESMARKNADEN

Den tredje pelaren betecknar karaktären på hyresmarknaden som allmännyttan är en del av. Den svenska hyresmarknaden betraktas som skolboksexemplet på vad Jim Kemeny (2006) kallar en *integrerad hyresmarknad* – en hyresmarknad där offentliga och privata hyresvärdar verkar på samma marknad och på samma villkor, och därmed också konkurrerar om samma (generella) målgrupp. De styrs av samma regler och enligt samma modell för kollektivt förhandlade hyror. Motsatsen är den *dualistiska* hyresmarknaden, som förknippas med selektiva bostadsregimer. På en sådan tudelad hyresmarknad står marknaden, mer eller mindre okorrigerad av staten, för bostäderna till lejonparten av medborgarna. Statens roll i en sådan modell är att tillgodose behoven för de hushåll som inte kan komma in på den ordinarie bostadsmarknaden – detta sker alltså på en parallell marknad med subventionerade socialbostäder av selektiv karaktär, det vill säga de vänder sig till de mest inkomstsvaga grupperna i samhället.

IDÉN OM NEUTRALITET MELLAN UPPLÅTELSEFORMER

Sammankopplad med den generella bostadspolitik är också en politik för de fyra huvudsakliga upplåtelseformerna – det vill säga det ägda, det kooperativt ägda (bostadsrätter), det allmännyttiga uthyrda och det privat uthyrda boendet.⁵ Det har i den generella bostadspolitik funnits en relaterad princip – eller idé – om *neutralitet* mellan upplåtelseformerna. Principen om neutralitet kan sägas ha införts med 1946 års bostadspolitik, och innebär att en viss typ av upplåtelseform inte bör vara gynnad kostnadsmässigt, standardmässigt eller i fråga om inflytande över boendet (Lundqvist, 1987; Bengtsson, 2013). Upplåtelseformerna bör inte heller bidra till en viss social sammansättning, vilket har tolkats som att alla typer av bostäder (fristående hus, flerbostadslägenhet etc.) och bostadsstorlekar bör vara tillgängliga att både hyra och äga. Principen om neutralitet kan också ses som en idé med syfte att skapa lika villkor för kapitalackumulering bland fastighetsägare av olika upplåtelseformer och därmed skapa ekonomiska incitament för byggherrar att bygga och investera i såväl ägt boende som hyresfastigheter.

Även om det går att spåra idén om neutralitet mellan upplåtelseformer till 1940-talet kom principen framför allt att växa som en reaktion på de ekonomiska fördelarna med att äga sitt boende i början av 1970-talet. Vi har sedan länge ett system

5. Den kooperativa hyresrätten ska förstås också räknas med som en upplåtelseform, även om dess marknadsandel är obetydlig.

med skatteavdrag på bostadslån, vilket innebär att delar av räntekostnaderna för lån på ägda bostäder eller bostadsrätter är avdragsgilla från den beskattningsbara inkomsten. Under 1970-talet kunde hushållen dra av 100 procent av räntekostnaderna. Mot bakgrund av principen om kostnadsneutralitet fastslog 1974 års bostadslag att en hyresgäst i en hyreslägenhet skulle vara föremål för samma relativa bostadskostnader som en husägare, vilket har lett till en minskning av det maximala avdraget för räntekostnader över tid. Följaktligen har det funnits en idé om att hyresbostadssektorn inte ska vara mindre attraktiv än ägda bostäder, varken för hyresgästen eller för fastighetsägaren.

Som ett resultat av att principen inte har fallit ut i praktiken har det under de senare decennierna också växt fram en strävan efter variation mellan upplåtelseformer. Syftet har varit att främja en »mångsidig sammansättning av hushållen« – det vill säga att skapa bostadsområden med variation i upplåtelseformer som i sin tur skulle medföra en variation i sammansättningen av hushåll (till exempel efter inkomst, yrken etc.). Kort sagt – eftersom bostadspolitiken inte har lyckats med målet att de olika upplåtelseformerna ska ha ungefär samma socioekonomiska status har det i stället gjorts satsningar på att blanda upplåtelseformer i städerna för att skapa en socioekonomisk variation bland hushållen.

KOLLEKTIVT FÖRHANDLAD BRUKSVÄRDESHYRA

Den femte och sista pelaren i bostadsregimen är det »korporatistiska« systemet för *kollektivt förhandlade bruksvärdeshyror*, som infördes 1969 och införlivades fullt ut i och med 1974 års bostadslagstiftning. Systemet består av två sammanhängande delar.

För det första fastställs årliga hyreshöjningar – liksom hyresnivåer för nyproducerade bostäder (förvisso med många undantag) – genom lokala förhandlingar mellan fastighetsägare och Hyresgästföreningen. De allmännyttiga företagen var fram till 2011 normerande i denna förhandling, det vill säga att de lokala förhandlingarna mellan allmännyttan och Hyresgästföreningen fastställde riktmärket för den årliga höjningen. Detta medförde att privata fastighetsägare inte hade möjlighet att höja hyrorna mer än den höjning som förhandlats fram mellan kommunala bostadsföretag och den lokala hyresgästföreningen.

För det andra innebär systemet att hyror inte baseras på marknadsvärderingen av bostaden utan på bruksvärdet för hyresgästen. Bruksvärde i denna kontext är definierat som de objektiva egenskaper som anses vara relevanta för hyresgästen. Hyresnivån på en nybyggd bostad fastställs vid bruksvärdesprincipen i förhållande till andra lägenheter som har samma bruksvärde. Faktorer som påverkar bruksvärdet är storlek, planlösning och standard på bostaden och dess faci-

liteter. Läget i huset, i staden och närheten till kommunikation påverkar också lägenhetens bruksvärde. Byggnadsåret påverkar dock inte hyran, en princip som har syftat till att hålla hyrorna nere i nyproducerade byggnader (Lundqvist, Elander och Danermark, 1990). Syftet med systemet är således att efterlikna marknadsprinciper (i en marknad karakteriserad av »perfekt balans mellan utbud och efterfrågan«) men med ett skydd för »orimliga« hyreshöjningar (Bengtsson, 2004; Boverket, 2014).

Bruksvärdesprincipen påverkar inte de årliga förhandlingarna om hyresjusteringar. Dessa förhandlas i regel på grundval av inflation och fastighetsägarens kostnadsutveckling för fastighetsskötsel och förvaltning. Men om en förhandling stannar på grund av att parterna inte kan nå en överenskommelse kan hyran för den enskilda lägenheten ifrågasättas i hyresnämnden, där bruksvärdet åberopas.

Bruksvärdessystemet har visat sig vara viktigt för besittningsskyddet och orimliga hyreshöjningar. Det har också hävdats ha en dämpande – men inte hindrande – effekt när det gäller socioekonomisk segregation (Lind och Hellström, 2006; Enström Öst, Söderberg och Wilhelmsson, 2014) även om segregationsaspekten inte var ett skäl för att introducera systemet. Bruksvärdessystemet är dock hårt kritiserat. Svårigheter att få ihop kalkyler vid nyproduktion har gjort att systemet i dag används i liten utsträckning vid hyressättning av nya bostäder, vilket jag kommer att visa senare i boken. Ett politiskt förslag om att införa marknadsprinciper vid hyressättning av nyproducerade hyresbostäder lades fram vid det så kallade januariavtalet 2019. Flera debattörer och politiker vill se en friare hyressättning även i det befintliga beståndet. Även om bruksvärdessystemet inte kan definieras som en reglering i bemärkelsen att staten bestämmer hyresnivåerna menar debattörer och forskare (t.ex. Kopsch, 2019) att det bör betraktas som en reglering genom att marknadsprinciperna sätts ur spel. Av andra (Enström Öst, Söderberg och Wilhelmsson, 2014) betecknas modellen som en »mjuk hyresreglering«. Alldeles oavsett definition så är bruksvärdesprincipen en modell som är unik för Sverige. Huruvida dess framtid står på spel återstår att se.

Jämlikhet i den svenska bostadsregimen

Varje bostadsregim kan alltså sägas bestå av en uppsättning sociala relationer mellan olika aktörer. Dessa uppsättningar skiljer sig regimerna emellan, och varje bostadsregim har olika målsättningar för exempelvis jämlik fördelning av bostäder. Förenklat kan vi säga att olika regimer har olika strategier för jämlikhet – och det är inte givet att den svenska regimen är »mer jämlik« än någon annan. Exempelvis går det att hävda

att den dualistiska hyresmarknaden med socialbostäder för hushåll med låga inkomster är jämlik i betydelsen att den garanterar alla tillgång till en bostad, oavsett inkomst.

När det gäller den svenska bostadsregimen förpliktigar det övergripande strävansmålet »goda bostäder för alla« en viss normativ utgångspunkt om låg boendeojämlighet. Det går att hävda att den svenska regimen med dess generella karaktär bygger på en norm som innebär att alla, oavsett ekonomiska resurser, ska vara berättigade till att kunna efterfråga en hyreslägenhet av god kvalitet. Detta kan betraktas som »det svenska receptet« för att hålla boendeojämlighet stången. Andra regimer har som sagt andra recept. Men det är den generella karaktären med allmännyttiga bostäder, den integrerade hyresmarknaden, neutralitet mellan upplåtelseformerna och bruksvärdessystemet som har utgjort *mål och diskurs*, det vill säga de ideal i den svenska modellen som ska borga för låg grad av boendeojämlighet.

För att se hur dessa ideal faller ut behöver vi först och främst studera huruvida den svenska bostadsregimen verkligen är inkluderande. Men med tanke på definitionen av boendeojämlighet (där vi alltså inte bara utgår från tillgång till bostad utan också från boendets karaktär) behöver vi även studera utfallet utifrån fler aspekter. Begreppen *segmentering*, *segregation* och *stigmatisering* kan användas för en sådan analys.

Segmentering i det här fallet innebär att en viss befolkningsgrupp koncentreras till en viss upplåtelseform. I boken diskuteras framför allt segmentering mellan grupper med olika disponibel inkomst i olika upplåtelseformer, det vill säga *inkomstsegmentering*. Med segregation avses det rumsliga åtskilandet mellan befolkningsgrupper, exempelvis mellan hushåll med hög respektive låg inkomst eller mellan utrikesfödda och svenskfödda. Med stigmatisering avses i detta fall att en viss upplåtelseform får dåligt rykte, exempelvis för att det bor en stor andel hushåll med låg inkomst i upplåtelseformen eller för att den förknippas med segregation.

Medan den svenska bostadsregimen de facto bygger på de generella principerna kan det hävdas att mekanismer som motverkar segmentering, segregation och stigmatisering är potentiella positiva bieffekter av den generella bostadspolitiken. På en integrerad hyresmarknad – där varken privata eller offentliga aktörer (idealtypiskt) ska vara mer benägna att locka vissa typer av socioekonomiska hushåll – kan segmenteringsgraden hållas låg och ingen upplåtelseform skulle därmed bli föremål för stigmatisering. Om det offentliga och privata hyresbeståndet dessutom är geografiskt integrerade kan graden av segregation också hållas låg. Det är dock viktigt att komma ihåg att det inte var ett uttalat mål att motverka segregation när den svenska generella bostadspolitiken sattes eftersom den byggde på en idé om att alla upplåtelseformer i alla geografiska lägen skulle vara attraktiva. Det kan

därför sägas att mål kring låg grad av segmentering och stigmatisering har funnits inbakade i bostadsregimens bärande pelare. När inkomstsegmenteringen visade sig på 1970-talet blev emellertid mål om allsidig sammansättning av hushåll aktuella, och därmed också mål kring minskad segregation (Holmqvist, 2009).

Ändå är det uppenbarligen många människor som är utestängda från den svenska bostadsmarknaden. Den kännetecknas också av hög segregation, segmentering och stigmatisering, vilket många forskare har visat på senare år (se t.ex. Andersson och Hedman, 2016; Grander, 2018; Salonen, Grander och Rasmusson, 2018; Listerborn, 2018). Utifrån denna forskning går det knappast att hävda att vi har en jämlik bostadsmarknad i Sverige i dag. Till synes finns det andra praktiker som motverkar inkludering liksom låg grad av segmentering, stigmatisering och segregation i den generella bostadsregimen och den allmännyttiga hyresrätten.

För att förklara dessa potentiellt motverkande praktiker måste bostadsregimens relationer undersökas. Min utgångspunkt är att allmännyttans betydelse är beroende av både *endogena* förändringar och *exogena* förändringar i förutsättningarna. Endogena förändringar i allmännyttan kan orsaka förändrat agerande och förändrat resultat avseende jämlikhet i boendet. Men exogena förändringar i vad som kan kallas för allmännyttans *nödvändiga omständigheter* kan också leda till andra ageranden. Bostadsbristen, den demografiska utvecklingen, migrationsströmmar, strategier hos kommunernas socialtjänst och politisk-ekonomiska hegemonier är avgörande för de kommunala bostadsföretagen. Sådana omständigheter kan påverka de allmännyttiga bostadsföretagen att till exempel avstå från att hyra ut lägenheter till låginkomsthushåll och därmed bidra till att den inkluderande målsättningen inte realiseras. I stället kan omständigheterna gynna ageranden som stänger ute hushåll med låg inkomst från den lokala allmännyttiga bostadssektorn – vilket i denna bok förstås som ökande ojämlikhet i boendet. På liknande sätt kan vi se hur endogena och exogena faktorer påverkar inkomstsegmenteringen och därmed stigmatiseringen av hyresrätten och allmännyttan, men också hur segregationen påverkas.

Studier av ojämlikhet i bostadsregimen påvisar således behovet av kontrafaktiska frågor. Om andra villkor i förutsättningarna skulle gälla, skulle företagen ha agerat annorlunda? Och skulle konsekvenserna avseende boendejämlikhet bli annorlunda? Omständigheterna har nämligen förändrats radikalt under allmännyttans levnadsår. Detta kommer jag att utveckla i nästa kapitel.

3. Fyra epoker i allmännyttan 1933–2010

DETTA KAPITEL BESTÅR AV en analys av utvecklingen av allmännyttan och dess förutsättningar från 1933 fram till 2010. Jag vill här poängtera att analysen av allmännyttan görs i relation till utvecklingen av bostadsregimen som helhet. Även om syftet med forskningen är att analysera den *samtida* allmännyttans roll, menar jag att för att förstå dess nuvarande tillstånd måste vi förstå dess födelse, liv, kriser och förnyelse. Och för att förstå betydelsen av dagens allmännytta måste vi också placera den i förhållande till samhällsutvecklingen i stort. Detta kapitel sätter därför förändringarna i allmännyttan i sitt sammanhang genom att jag också beskriver förändringar av central betydelse i förutsättningarna.

Allmännyttans historia har berättats flera gånger och på omfattande sätt (se t.ex. Ramberg, 2000; Hedman, 2008). Fokus kommer här att ligga på att fastställa avgörande händelser i den allmännyttiga bostadssektorn, men också i de kommunala bostadsföretagens sammanhang. Jag ger i kapitlet en uppdatering av berättelsen om allmännyttan, baserad på ett perspektiv kring boendeejämlikhet i den nationella bostadsregimen.

Om vi ser bostadsregimer som sociala strukturer med relationer mellan aktörer kan förändringar i dessa relationer vara lämpliga för att avgränsa olika tidsepoker i bostadsregimen. Varje epok har karakteriserats av specifika relationer vad gäller finanser, egendom/mark och välfärd – relationer med olika beroendeförhållanden mellan aktörerna. Jag menar att allmännyttan sedan dess födelse har varit en institution som existerat i minst fem sådana tidsepoker: *krisresponsiv selektivitet* (1933–1945), *statsfinansierad universalism* (1946–1973), *universalism satt på undantag* (1974–1990), *marknadiserad universalism* (1991–2010) och *finansialiserad universalism* (2011–). De fyra första epokerna kommer att presenteras nedan, vilket utgör en utgångspunkt för del 3 som belyser allmännyttan från 2011 och framåt.

1933–1945: Krisresponsiv selektivitet

Idén om allmännyttiga bostäder är djupt förankrad i den svenska välfärdsstaten och i folkhemmet. Per Albin Hansson lanserade under ett berömt tal i januari 1928 folkhemmet som en socialdemokratisk vision – ett samhälle karakteriserat av jämlikhet och enighet; känslan av ett gemensamt hem. Under 1930-talet fyllde socialdemokratin begreppet folkhem med föreställningar om rättvisa och rättfärdighet, för att så småningom koppla idén till boendet och rätten till bostad av god kvalitet och hygien (Ekström von Essen, 2003). Som Karin Grundström och Irene Molina uttrycker det: »även om termen folkhem kunde ses, och faktiskt kom att användas, som en metafor för socialdemokratisk politik i allmänhet – förmedlade den bilden av ett hem byggt på solidaritet och rationalitet, på ett ekonomiskt och socialt rättvist samhälle – boendet var verkligen folkhemmets centrala pelare« (Grundström och Molina, 2016, s. 5, min översättning).

Bakgrunden till det ambitiösa bostadsprogram som uppstod under folkhemmets etablering var den svåra bostadsituationen i början av 1930-talet, som ansågs vara bland de värsta i Europa. Den industriella revolutionen i slutet av artonhundratalet hade lett till att arbetarklassens befolkning ökade i städerna, vilket ofta resulterade i att hushåll trängdes i små lägenheter utan el och toaletter. Den ekonomiska krisen som uppstod i början av 1930-talet fick därför allvarliga konsekvenser. Många som levde under dåliga förhållanden blev nu också arbetslösa. På uppdrag av Socialdemokraterna skrev paret Alva och Gunnar Myrdal sin välkända text *Kris i befolkningsfrågan* som publicerades 1934. Paret Myrdal var oroliga för den låga nativiteten, som de såg som ett resultat av den ekonomiska nedgången och bristen på adekvat boende. Låg nativitet hävdades leda till minskad produktion och i förlängningen försämrade levnadsvillkor för befolkningen. Således argumenterade de för en ökning av födelsetalen – dock bara bland medelklassen, inte bland fattiga familjer vilka de ansåg redan hade för många barn. Den ideala situationen skulle enligt Myrdals vara att uppmuntra hushållen att föda tre barn. För att främja en sådan strategi föreslog de ett antal stödstrukturer för barnfamiljer. Vidare förordade de, förutom en allmän satsning på välfärden, vikten av en bostadspolitik där staten blandade sig i den vid tillfället oreglerade bostadsmarknaden för att lösa situationen med akut trångboddhet och låg bostadskvalitet, något som de hävdade påverkade barns livsvillkor allvarligt.

Paret Myrdals skrifter fick konsekvenser för den framtida bostadspolitik, inte minst sedan socialminister Gustav Möller informerades och påverkades av dem. År 1933, ett år innan makarna Myrdals text publicerades, beslutade riksdagen om statliga lån och bidrag för byggande av bostäder i städer,

liksom för förbättring och byggande av bostäder på landsbygden. Med åtgärderna ville regeringen få fart på landets ekonomi. Samma år inleddes en omfattande statlig bostadsutredning – *Bostadssociala utredningen* – initierad av Gustav Möller. Utredningen hade två övergripande mål. För det första att lösa den akut bekymmersamma bostadssituationen och för det andra att etablera en ny långsiktig strategi för den svenska bostadspolitiken. Bland utredningens specifika mål fanns formuleringar om att öka boytan och höja standarden på boende och utrustning i lägenheter, hålla nere hyresnivåerna, motverka spekulativ nyproduktion samt uppmuntra offentligt ägda bostäder (SOU 1945:63).

Utredningen bestod av radikala ekonomer, arkitekter och bostadsbyggare. Den pågick under 14 år, från 1933 till 1947, och kom att lägga grunden för efterkrigstidens bostadspolitik i Sverige. Redan 1935 föreslog utredningen ett statligt subventionerat uppförande av *barnrikehus*, hus avsedda enbart för fattiga familjer med tre eller fler barn. Utredningen visade tidigt att flera fastighetsägare begränsade antalet hyreskontrakt till familjer med många barn med hänvisning till att sådana familjer innebar ett extra slitage och ökade förvaltningskostnader. Därför föreslog regeringen speciallån – så kallade tertiärlån – som skulle förvaltas av Statens byggnadslånebyrå. Lånen skulle vara tillgängliga för vinstdrivande eller självkostnadsstyrda företag som ville bygga billiga hyreslägenheter med minst två rum och kök, avsedda för mindre privilegierade familjer med tre eller fler barn. Förslaget vann sympatier över hela det politiska spektrumet (se exempelvis Bengtsson, 2013) och barnrikehus började snart byggas över hela landet. Dessutom fick enligt bestämmelser som infördes 1936 fattiga familjer i barnrikehusen med tre barn eller fler en betydande hyresrabatt baserat på antalet barn i familjen. Ju fler barn, desto större rabatt på den standardhyra som sattes för lägenheterna i barnrikehuset. Detta familjebidrag betalades ut från kommunen, som i sin tur fick ersättning från staten (SOU 1935:2). Bidraget kan på så vis ses som den första typen av selektivt bostadsbidrag eftersom det riktade sig till hushållen, och enbart till de hushåll som hade det mindre ekonomiskt fördelaktigt.

Kommunerna förband sig att tillhandahålla marken gratis till de byggherrar som byggde barnrikehus. Samtidigt var det byggande och förvaltande företaget tvunget att förbinda sig till en viss grad av kommunal kontroll. Flera kommuner tyckte därmed att det var enklast att bilda sina egna bostadsföretag, avsedda för att bygga och förvalta barnrikehus. Familjebo-städer i Stockholm, bildat 1936, betraktas ofta som det första kommunala bostadsföretaget i Sverige (Ramberg, 2000). Men i många städer kom barnrikehus att byggas och förvaltas av privata aktörer eller bostadsrättsföreningar, främst Kooperationen HSB och senare även Riksbyggen – som båda hade band till arbetarrörelsen eller det socialdemokratiska partiet⁶

6. HSB (Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsförening) grundades av arbetare som ett kooperativt svar på att de privata aktörerna gjorde stora vinster på bostadsbygget under den allvarliga bostadssituationen på 1920-talet. Riksbyggen grundades på 1940-talet av L.O.

och hade erfarenheter, resurser och en historia av att bygga bostadsrätter på icke-spekulativ grund. Faktum är att vilken typ av upplåtelseform som skulle ta den ledande rollen när det gäller tillhandahållandet av bostäder för hushåll med låga inkomster ännu inte hade avgjorts. Kooperativa bostadsrätter var vid tidpunkten prisreglerade och hade ett tydligt socialt strävansmål, inte bara i betydelsen att på ett icke-spekulativt sätt tillhandahålla bostäder för arbetarklassen, utan också för att främja det kooperativa ägandet på ett demokratiskt sätt genom att bostadsrättsköpare blev medlemmar i en bostadsrättsförening (Billing och Stigendal, 1994; Sørvoll, 2013).

Mellan 1935 och 1948 byggdes totalt 12 000 lägenheter i barnrikehus (Hedman, 2008). På många sätt blev boendesituationen för låginkomsthushåll bättre. Parallellt var privata aktörer också alltmer aktiva i bostadsbyggandet. Bostadsbristen byggdes bort, och 1939 betraktas ofta som högvattenmärke i bostadsbyggande. Emellertid fick andra världskriget konsekvenser. Konjunkturen vände och ökade räntor och byggkostnader frammanade ett stopp i bostadsbyggandet, vilket ledde till ett nytt bostadsunderskott. Ny krispolitik växte nu fram. År 1942 utvidgades de statliga tertiärlånen för bostadsbyggande. Av särskild vikt var att lånetaket för nybyggnation blev differentierat mellan kommunala bostadsföretag, privata bostadsföretag och bostadsrättsföreningar – där kommunerna fick de mest generösa villkoren (SOU 1945:63; Lind, 2015). Dessutom blev hyressättningen, som hade baserats på marknadsprinciper sedan 1923, nu strikt reglerad – vilket innebar att hyresnivåerna praktiskt taget frystes. Detta åtföljdes av ett allmänt stopp i pris- och lönehöjningar (Bengtsson, 2013). Krispolitiken fick effekter och under 1942 började bostadsmarknaden återhämta sig.

EN EPOK PRÄGLAD AV KRISRESPONSIV SELEKTIV BOSTADSPOLITIK

Sammanfattningsvis utgjordes denna epok i svensk bostadsförsörjning av en uppsättning sociala relationer som kan kategoriseras med hjälp av en indelning i finansiella relationer, välfärdsrelationer och relationer kopplade till mark och egendom (se introduktionskapitlet).

Statens beslut om att upprätta barnrikehus utlöses av ett antal omständigheter som gällde välfärdsrelationerna. Låg nativitet, hög andel familjer med låga inkomster och dåliga bostadsförhållanden i allmänhet ansågs inte värdigt för en välfärdsstat i vardande. De finansiella relationerna kännetecknades av en hög grad av statlig inblandning. Det ekonomiska stödet i form av förmånliga lån till aktörer som ville bidra med nya bostäder var betydande. När det gäller relationer kopplade till egendom blev kommunerna, som var betydande markägare, nu skyldiga att överlämna mark utan kostnad till alla byggare som ville bygga hus för fattiga hushåll, så länge de gick

med på att stå under viss kommunal kontroll. Detta gav också den offentliga bostadssektorn en tydlig roll då den enklaste lösningen för kommunen var att själva driva barnrikehusen.

Således karakteriserades bostadsregimen från 1930-talet av drastiska, men egentligen inte kontroversiella, politiska beslut om bostadsfinansiering och kommunal markanvändning baserade på välfärdsutvecklingen. Denna krishantering menar jag utgör en tydlig epok, en strukturerad sammanhållning med ömsesidiga ekonomiska beroenden mellan stat, bostadsbyggare och hushåll. Som vi har sett karakteriserades de sociala relationerna av en selektiv strategi som gick ut på att identifiera och stödja låginkomsthushåll med många barn genom subventioner till byggande och stöd till hushåll genom familjebostadsbidraget. Den selektiva karaktär som kännetecknade denna epok skulle dock snart avskaffas.

1946–1973: Statsfinansierad universalism

År 1945 presenterade Bostadssociala utredningen sin första av två slutrapporter: *Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitik. Förslag till låne- och bidragsformer*. (SOU 1945:63). Sammantaget delade utredningen många av paret Myrdals slutsatser om bostadssituationen tio år tidigare och argumenterade för att det fanns ett behov av ett stort statligt ansvar för bostadsbyggandet. Utredningen drog slutsatsen att staten behövde ta vissa ekonomiska risker för att garantera ett långsiktigt perspektiv på bostadsförsörjningen och motverka de samtida tendenserna till koncentration av bostadsbyggandet till perioder med ekonomisk expansion.

»I fråga om företagsformer för byggande och förvaltning av bostäder syftar utredningens förslag till att förhindra att den spekulativa urartning av bostadsmarknaden, som tidigare förekommit, upprepas i den följande utvecklingen. Nödvändigheten att hålla borta spekulativa vinstintressen från bostadsbyggande och bostadsförvaltning med offentligt stöd, beredskapen mot krisrisker i samband med bostadsbristens avveckling, rationalisering av byggande och drift och andra omständigheter tala enligt utredningens mening för att bostadsförvaltningen, i vad gäller flerfamiljshus, till en huvudpart överföres till företag, som arbeta utan enskilda vinstsyften och under samverkan med och tillsyn av kommunen. Detta behöver ej betyda, att kommunen bygger bostäder i egen regi; i fråga om själva byggnadsföretagandet böra olika företagsformer få fritt konkurrera.« (SOU 1945:63, s. 574)

Utredningen konstaterade att »rätt typ av bostäder« behövde byggas. Man förordade också att de nya bostäderna skulle

finansieras efter självkostnadsprincip. Därför föreslogs att kommunala bostadsföretag, snarare än privata fastighetsägare, skulle ta en ledande roll i byggnationen eftersom offentligt ägande skulle kunna motverka spekulation, ge fördelarna med storskaledrift, garantera en seriös förvaltning och främja ett kontinuerligt bostadsbyggande som var mindre känsligt för konjunktursvängningar. Dessutom, vilket var centralt i utredningen, pekade inrättandet av kommunala bostadsföretag ut det kommunala ansvaret och inflytandet över genomförandet av den nationella bostadspolitiken. Medan vissa av kommunerna hade inrättat allmännyttiga företag redan 1942, då lånevillkoren blev mer förmånliga för kommuner, bekräftade utredningen nu en sådan riktning, och måste därför ses som ett »kritiskt vägskäl« i den svenska bostadspolitiken (Bengtsson, 2013).

FRÅN SELEKTIVITET TILL UNIVERSALISM

Viktigast av allt, och i motsats till makarna Myrdals slutsatser tio år tidigare, rekommenderade Bostadssociala utredningen att den selektiva inriktningen på vissa grupper i den nationella bostadspolitiken skulle avskaffas. Även om socialminister Möllers bostadspolitik var starkt präglad av paret Myrdal var de tydligt oense på denna punkt. Detta berodde på upplevelserna av det stigma som kom att drabba barnrikehusen och familjerna som bodde där, inte minst utpekandet av fattiga barn (Åsberg, 2010). Utredningen konstaterade att man ville undvika en situation där vissa nybyggda bostäder hade karaktär av »institution och slum« (SOU 1945:63, s. 488). I stället förespråkade utredningen en generell politik, där allmännyttiga bostäder skulle vara för det gemensamma bästa, det vill säga tillgängliga för alla. Stöd till mindre bemedlade hushåll skulle hädanefter främst distribueras genom stöd till hushållen, till exempel genom familjebostadsbidrag och senare bostadsbidrag och bostadstillägg, i stället för speciella kategorier av bostäder. Förslagen i Bostadssociala utredningen kom att konkretiseras i ny lagstiftning 1946. Det är här allmännyttan föds.

Dock, som historikern Micael Nilsson (kommande) visar, fanns det även formuleringar i Bostadssociala utredningen som pekade på att det krävdes kommunala subventioner som komplement till det statliga stödet till de allmännyttiga bostäderna. Dessa subventioner skulle riktas mot dem som stod allra längst från bostadsmarknaden – en »rest av hushåll i så svaga ekonomiska omständigheter« att de inte kunde tillgodogöra sig de statliga subventionerna. Av denna anledning omvandlades familjebidraget till ett enhetligt bostadsbidrag, samtidigt som de hushåll som var i behov av särskilt stöd kunde få ett så kallat trekronorsbidrag, en statlig subvention på tre kronor per kvadratmeter lägenhetsyta till familjer med mycket låg inkomst som bosatte sig i de nybyggda husen finansierade av statliga lån.

Allmännyttan skulle alltså förkroppsligas av kommunala bostadsföretag och drivas som icke-vinstdrivande företag, med huvuduppgift att tillhandahålla »goda bostäder för alla«. Med inrättandet av kommunala bostadsföretag skulle barnrikehusens selektiva och behovsprövande strategi gradvis avskaffas; de särskilda lånen för barnrikehus fasades ut och stoppades helt 1948. Trekronorsbidraget avvecklades med 1951 års bostadsutredning utan att ersättas av något annat stöd för de med allra lägst inkomst (Nilsson, kommande). Dessa hushåll fick nu klara sig bäst de kunde, och kommunen hade allmännyttan och socialtjänsten som till buds stående medel. I stället för förmånliga lån till barnrikehus och hyresersättningar för fattiga hushåll gav staten nu ett betydande ekonomiskt stöd i form av tertiära lån för att bygga hyres- och kooperativshus, flankerade av förmånliga lån för att bygga ägda bostäder. De tertiära lånen var fortsatt mest fördelaktiga för de kommunala företagen som nu fick låna till 100 procent av det uppskattade byggnadsvärdet jämfört med 85 procent för privata fastighetsägare och 95 procent för bostadsrättsföreningar. Lånen betalades ut med en fast ränta på 3 procent. De differentierade villkoren för lån diskuterades emellertid. Bostadssociala utredningen hade föreslagit att Kooperationen skulle ha samma villkor som kommunala företag, men Möller argumenterade för fördelarna med allmännyttan. 1946 års bostadsförordning låg i linje med Möllers förslag och differentieringen av villkoren för lån motiverades av de olika förutsättningarna för upplåtelseformerna. Eftersom aktörer i allmännyttan inte fick gå med vinst skulle kostnaderna för att ta lån därmed vara mindre än de som bedrevs i vinstsyfte (även om bostadsrätter var prisreglerade), argumenterade utredningen (Bengtsson, 2013). I denna mening kan Bostadssociala utredningen och lagstiftningen 1946 ses som födelsen av idén om kostnadsneutralitet mellan upplåtelseformer i den mening att olika stora subventioner skulle leda till likartade boendekostnader för hushållen.

Genom att främja det offentliga ägandet skulle andelen bostäder som hyrdes ut på spekulation minska, framhöll Bostadssociala utredningen. Marknadens aktörer skulle emellertid inte diskrediteras i byggprocessen. Man föreslog att allmännyttans bostäder också skulle kunna byggas av privata företag i konkurrens. En annan rekommendation från utredningen var att fastslå ett rimligt förhållande mellan inkomst och bostadskostnader. Högst 20 procent av ett arbetarklasshushålls bruttoinkomst bör spenderas på bostäder, konstaterade utredningen. Ett ytterligare förslag var att renoveringar som leder till bättre standard skulle göras av fastighetsägaren utan att påverka hyran (SOU 1945:63, s. 414f).

ALLMÄNNYTTA ELLER KOOPERATIVA BOSTADSRÄTTER? DEN SOCIALDEMOKRATISKA KLYFTAN I OFFENTLIG BOSTADSFÖRSÖRJNING

Även om det inte blev obligatoriskt att inrätta ett kommunalt bostadsföretag valde de flesta kommuner att bilda sådana företag. År 1947 infördes regeringens bostadsförsörjningslag, vilket gjorde kommunerna ansvariga⁷ för att tillhandahålla bostäder och hantera statliga lån. Detta förstärkte incitamenten för kommuner att bilda allmännyttiga bostadsföretag. År 1950 hade över 100 företag bildats. Att sköta bostadsföretag var dock för många kommuner en ny erfarenhet. I flera städer blev därför andelsägarföretagen HSB och Riksbyggen de aktörer som byggde och förvaltade de kommunala bostäderna.

Utvecklingen av bostadsrättssektorn under denna tid var i själva verket av central betydelse för utvidgningen av den »sociala« aspekten av bostadsförsörjningen. Hittills hade kooperativa bostadsrättslägenheter med dess reglerade priser haft ett uttalat socialt syfte i den socialdemokratiska bostadspolitiken. Efter regeringsbeslutet om tertiärlån 1946 kom dock den kooperativa sektorn att spela »andrafiolen« (Sørvoll, 2013) till de kommunala bostadsföretagen. Denna roll förstärktes även eftersom vad som kallades för den »kommunsocialistiska« fraktionen av socialdemokratin i de flesta kommuner hade större inflytande vid formandet av den lokala bostadspolitiken än den kooperativa fraktionen som förespråkade bostadsrätter (se t.ex. Gustafsson, 1988; Billing och Stigendal, 1994).

Schismen mellan den kommunala hyresrätten och bostadsrätten blev också tydlig när intresseorganisationen SABO (numera Sveriges Allmännyttiga) bildades 1950 som ett initiativ från de allmännyttiga bostadsföretagen i Göteborg. SABO skulle fungera som en stödstruktur för de kommunala företagen som kunde skapa sammanhållning och ge vägledning. Men vad som kvalificeras som ett allmännyttigt företag och vilka som kunde gå med i SABO var inte självklart. I de inledande möten som ledde fram till upprättandet av SABO var Riksbyggen och HSB delaktiga, men de utelämnades när organisationen slutligen konstituerades (Ramberg, 2000).

Den kooperativa bostadsrättssektorn förlorade gradvis sin roll som aktör av betydelse för de sociala aspekterna av bostadsförsörjningen. Prisregleringen upphävdes 1968, vilket innebar att bostadsrätter nu kunde säljas till priser som fastställs av marknaden. Medan denna förändring i bostadsforskningen karakteriseras som en »tyst revolution« (Bengtsson, 2013) som inte föregicks av mycket offentlig diskussion, var konflikten tydlig mellan kooperativa aktörer (Riksbyggen och HSB) å ena sidan och SABO och Hyresgästföreningen å andra sidan. Hyresgästföreningen befarade att prisstegringarna vid en avreglering skulle minska intresset för allmännyttiga bostäder bland den breda majoriteten av hushållen, och i stället attrahera framför allt låg- och medelinkomsttagare (Sørvoll,

7. Vad detta »ansvar« innebär har över tid varit föremål för diskussion då den nuvarande lagstiftningen säger att kommunerna bör planera bostadsutbudet för att skapa möjligheter för alla i kommunen att bo i bra bostäder och att främja lämpliga åtgärder för bostadsutbudet. I huvudsak innebar lagstiftningen 1945 att kommunerna nu fick blanda sig i frågan om lokal bostadsförsörjning. Tidigare var detta en fråga för staten, och stod således utanför kommunernas jurisdiktion (se t.ex. Bengtsson, 2013).

2013). En konsekvens blev också att byggandet av bostadsrätter nu började öka snabbt. Andelen bostadsrätter steg från 9 procent 1960 till 14 procent 1980 (se tabell 6, s. 109).

SABO:s politiska vikt blev snart uppenbar. När allmännyttan utvecklades till det redskap genom vilket det socialdemokratiska folkhemmet skulle byggas, blev SABO en motvikt till de privata fastighetsägarna, vilka hade börjat bli missnöjda med bostadspolitiken och de nya kommunala bostadsföretagen. Missnöjet bottnade i att de mer fördelaktiga lån som gavs till de kommunala företagen ansågs orättvisa (Ramberg, 2000). Ändock blev de allmännyttiga företagen under SABO:s paraply det viktigaste instrumentet för genomförandet av den statliga bostadspolitiken som inrättades efter kriget. »Goda bostäder för alla» blev det övergripande målet för den socialdemokratiska nationella bostadspolitiken.

BOENDET SOM EN DEL AV DEN GENERELLA VÄLFÄRDSPOLITIKEN

Den nu utformade bostadspolitiken och dess generella karaktär var ingen isolerad företeelse i samhällsbygget. I själva verket var bostadspolitiken en del av ett bredare program för ökad välfärd, till stor del orkestrerad av socialminister Möller. Ett universellt pensionsprogram, generella barnbidrag, obligatorisk sjukförsäkring och en sysselsättningspolitik som syftade till full sysselsättning var bärande pelare i den välfärdsstrategi som till stor del byggde på decentralisering till kommunal nivå. Boendet kopplades nu till de generella principerna i den socialdemokratiska välfärdsregimen. Med utgångspunkt i Gustav Möllers devis »endast det bästa är gott nog för folket», var syftet med de universella principerna i välfärdsstaten att inga subventioner eller satsningar bör inriktas på specifika grupper (t.ex. arbetarklassen eller arbetslösa). En sådan princip överfördes således också nu till bostadspolitiken. Men resultaten, som socialdemokratin hoppades kunna se redan på 1950-talet, lät vänta på sig. Trots ökat byggande blev bostadsköerna längre. Den generella bostadspolitiken kom inte att implementeras i stor skala förrän på 1960-talet, då bostadsbyggandet slog ut i full blom.

MILJONPROGRAMMETS UPPGÅNG OCH FALL

Trots investeringar i allmännyttan och ökat bostadsbyggande blev bristen på bostäder ett akut problem på 1960-talet. Ökad nativitet sammanföll med industrialisering, urbanisering och omfattande arbetskraftsinvandring. För att eliminera bostadsbristen och förbättra bostadsförhållandena identifierade regeringen ett behov av att bygga storskaliga bostadsområden i utkanten av storstäderna och i städer med växande industrier. År 1965 sjösatte regeringen miljonprogrammet för att lösa problemen. Under tioårsperioden 1966–1975 skulle en miljon bostäder byggas. De kommunala bostadsföretagen och de

kooperativa bostadsföretagen HSB och Riksbyggen blev de största aktörerna i satsningen som skapade mer än 1,3 miljoner bostäder, varav 877 000, eller 65 procent, i flerbostadshus, främst i städernas periferi. Resterande antal, alltså nästan en tredjedel av bostäderna i miljonprogrammet, var fristående villor och radhus (Åsberg, 2010; Johansson, 2012) som, vilket tidigare påpekats, också hade goda förutsättningar för statliga lån till nybyggnation. Miljonprogrammet gjorde allmännyttan till landets dominerande ägare och förvaltare av hyreshus, och andelen allmännyttiga bostäder i landet ökade från 14 procent 1960 till 24 procent 1975. Företagens uppgift blev att hantera bostadsbristen för den arbetande befolkningen. Och det fungerade. Bostadsköerna försvann, tusentals hushåll kunde flytta till rymliga och moderna lägenheter – nästan alla som behövde en lägenhet fick en. Den socialdemokratiska folkhemstanken blev med miljonprogrammet konkretiserad. Miljonprogrammet byggdes i stort sett utan statliga subventioner. De differentierade tertiärlånens räntesubvention avvecklades 1967, och ersattes av ett så kallat paritetslån som innebar att lånet skulle betalas tillbaka med anpassning till inflationen (Birgersson, 2008). Samtidigt med de nya lånevillkoren infördes förmånliga lån för sanering av det äldre bostadsbeståndet. I praktiken innebar detta att parallellt med nybyggnationen av miljonprogrammets stora och moderna fastighetsbestånd började den omfattande rivningen av äldre kvarter i många centrala städer, såsom Lugnet i Malmö, Haga i Göteborg och Klara i Stockholm, en rivningsprocess finansierad med statliga lån. Stora byggnadsetetiska värden försvann innan motståndet mot rivningarna fick fäste.

Läget på bostadsmarknaden kom nu också att förändras. Bostadskrisen ebbade ut under början av 1970-talet. Arbetskraftsinvandring byttes ut mot flyktinginvandring och boendebehovet bland unga hushåll blev sakteligen mättat. Detta sammanföll med ekonomisk stagnation. Sysselsättningsgraden sjönk drastiskt vilket påverkade fastighets- och byggbranschen. Inflationen steg och räntorna sjönk. För att förhindra betydande ekonomiska förluster för husägare (egnahem var precis som i dag den dominerande upplåtelseformen), fick hus- och bostadsrättsägare rätt att dra av hela räntekostnaderna från sin inkomstbeskattning – det vill säga ett 100-procentigt ränteavdrag.

Sammantaget blev konsekvenserna stora. Hyresbostäderna i miljonprogramsområden blev de första att påverkas av den ekonomiska krisen genom många outhyrda lägenheter. Trots signaler om vakanser och för hög byggtakt valde många kommuner att fortsätta bygga, eftersom en betydande mängd människor var anställda inom byggsektorn. Att släppa det historiska bostadsprojektet skulle vara förödande för den lokala välfärden i tider av en växande kris, hävdade kommunerna (Aunér, 2001; Boverket, 2008). Detta visar att miljonpro-

grammet var lika mycket ett arbetsmarknadsprojekt som ett bostadsförsörjningsprojekt. Arbetsmarknaden prioriterades nu till förmån för eventuella framtida problem för fastighetsägare. Innan byggnationen av miljonprogramsområdena var klar valde många resursstarka hushåll att flytta från hyreshusen. Familjer med besparingar flyttade till ägda bostäder eftersom denna upplåtelseform var starkt gynnad av de ekonomiska omständigheterna. I själva verket innebar låg inflation, låga räntor och det 100-procentiga ränteavdraget att personer som ägde sitt boende under en tid i praktiken fick »betalt för att bo» (Södersten och Sandelin, 1978). Och eftersom en tredjedel av alla de byggda bostäderna i miljonprogrammet var villor och radhus, fanns det ett någorlunda stort utbud till rimliga priser för de hushåll som kunde få ett banklån. En »flykt från hyresrätten» (Daun, 1974; Danermark, 1983) inleddes.

Byggnationen av hyreshusen fortsatte emellertid enligt planerna och på flera håll i landet plomberades de nybyggda lägenheterna i väntan på bättre tider. Men så småningom kom det stora antalet lediga lägenheter över hela landet att påverka de kommunala bostadsföretagen, som saknade egna finansiella reserver för att hantera hyresförlusterna. I många fall hade företagen byggt husen med full finansiering från de statliga tertiärlånen. För att lösa problemen vidtog kommunerna snabba åtgärder för att fylla de tomma husen. Detta gjordes i samarbete med de kommunala socialtjänsterna. En växande andel av lägenheterna kom nu att bli befolkade av hushåll som hade det svårt ekonomiskt, och särskilt av invandrare och flyktingar med ingen eller låg inkomst (Lilja och Pemer, 2010). Områdena hade dock byggts för en befolkning som skulle arbeta. De planerades enligt den funktionella uppdelningen i ABC-staden, det vill säga att arbetsplatser och kommersiella centrum placerades avsides från bostadsområden. Gatunäten avslutades med stora parkeringsplatser. Det fanns få möjligheter till sociala aktiviteter i dessa områden (se t.ex. Billing och Stigendal, 1994). De stora miljonprogramsområdena kom således – oavsiktligt – att utvecklas till en sida, eller pol, av de nu alltmer segregerade städerna. Miljonprogrammets flerbostadshus fick nu dåligt rykte och stigmatiseringen ökade i samband med att fler och fler inkomstfattiga och invandrare bosatte sig i områdena. Den motsatta segregationspolen kom att utgöras av den ägda småhussektorn, som alltså byggdes som en del av samma miljonprogram men vars boende nu gynnades ekonomiskt av skattepolitik och räntor.

BRUKSVÄRDESYSTEMETS FÖDELSE

Epoken 1946–1973 var också avgörande för det svenska hyressättningssystemet. År 1945 hade en hyreskommitté införts med makt att besluta om höjningar från hyresnivåerna som hade varit reglerade sedan 1942 års förordning (Boverket, 2014; Forsman och Svanberg, 2016). Men hyresregleringen

avvecklades inte förrän 1958, och då enbart för företag anslutna till SABO. Dessa företag blev nu fria att förhandla hyrorna med Hyresgästföreningen, som samlade allt fler medlemmar med sitt erbjudande om kollektiva förhandlingar om årliga hyreshöjningar med de kommunala företagen. SABO och Hyresgästföreningen inrättade en kommitté, *Hyresmarknadskommittén*, i syfte att lösa tvister som uppstod i förhandlingarna.

Missnöjet med hyressättningsystemet var dock starkt, inte bara bland fastighetsägare. En utredning initierad av den socialdemokratiska regeringen föreslog 1968 ett totalt slopande av hyresregleringen. Propositionen drogs emellertid tillbaka av regeringen i sista minuten efter ett gräl med Folkpartiet, som förvisso bejakade förslaget men ville ha en längre övergångstid för avregleringen. Den nya lagstiftningen som så småningom kom på plats ersatte gradvis hyresregleringen med systemet för bruksvärde, som betraktades som en tredje väg, ett slags »tyglade« marknadshyror. Hyresregleringen kom dock inte att avskaffas fullständigt förrän 1978.

EN EPOK PRÄGLAD AV STATSFINANSIERAD UNIVERSALISM

Sammanfattningsvis har denna andra tidsepok av bostadsförsörjning mycket gemensamt med den första när det gäller ett starkt beroende av statlig finansiering för att lösa bostadsfrågan. Således upprätthölls och stärktes de finansiella relationerna som upprättades före och under andra världskriget genom politiska beslut om finansiering. Staten tog risken med bostadsbyggande genom fördelaktiga lån (särskilt för kommunala företag), fram till 1967 subventionerade genom fast ränta. Staten lade stort ansvar på kommunerna att bygga och förvalta bostäder. Kommunerna skulle fortfarande tillhandahålla mark. 1947 års bostadslagstiftning kan ses som ett fastställande av de tidigare etablerade relationerna gällande egendom och mark. Eftersom de statliga bostadslånen var särskilt fördelaktiga för kommunala företag så accelererade byggnationen i allmännyttan kraftigt. Men syftet med allmännyttan var inte bara att bygga lägenheter. Eftersom bostadspolitiken gjordes till en integrerad del av statens ekonomiska politik, inklusive arbetsmarknadspolitik, blev de allmännyttiga bostadsföretagen viktiga instrument i den sociala, ekonomiska och geografiska omstrukturering som kom att präglade Sverige under flera decennier. Följaktligen var välfärdsfrågorna tätt kopplade till de finansiella relationerna i bostadsregimen.

Kärnan i de finansiella relationerna förändrades dock helt. Eftersom allmännyttan skulle vara tillgänglig för alla, inte bara för speciella grupper som barnrikehusen hade varit, skulle de allmännyttiga bostadsföretagen ses som marknadsaktörer som samexisterade med privata aktörer i konkurrens om hyresgäster – om än med särskilt förmånliga villkor för bo-

stadsbyggande. Således blev bostadsbyggandet något som finansierades av välfärdsstaten genom fördelaktiga lån, genomfördes av kommunerna, men distribuerades på marknaden genom enskilda transaktioner. Som Bo Bengtsson (2001) hävdar kom staten nu främst att ha en marknadskorrigerande funktion. Genom finansiella lån till bostadsaktörerna började staten ge korrektiv till bostadsmarknaden för att inkludera alla samhällsgrupper. Den generella principen var beroende av sådana korrektiv, framför allt det riktade bostadsbidraget. Även om den svenska bostadspolitiken som nu inrättades var generell, kan vi konstatera att den trots allt var särskilt inriktad på att inkludera människor som inte hade möjlighet att på marknadens villkor komma in på bostadsmarknaden.

Den generella principen var dock den viktigaste beståndsdel i bostadsförsörjningen under denna epok. Vi ser också att förutsättningarna för detta var gynnsamma. Den svenska socialdemokratin hade sina glansdagar. Arbetsmarknaden karakteriserades av nästan full sysselsättning. Kommunerna hade stora marktillgångar som kunde användas för bostadsbyggande. Det fanns statliga förutsättningar och offentligt kapital för att finansiera byggandet av en miljon bostäder, och det fanns privata företag som var villiga att medinvestera. Således försvann de problem med bristande tillgång och kvalitet som kännetecknade tidigare bostadssituation. Omständigheterna var inte bara gynnsamma för att bostadsregimens inkluderande mål om »bostäder för alla« skulle realiseras, utan också för att motverka segmentering, segregation och stigmatisering; de nya bostadsområdena var ju tänkta att locka alla typer av hushåll och därmed skapades inte några områden i kommunerna av »sämre« kvalitet eller mindre attraktivitet. De mekanismer som nu realiserades främjade således låg ojämlikhet i boendet, inte minst som ett resultat av satsningen på allmännyttan.

Men de skönaste planer går ofta om intet. Trots att potential fanns för att motverka segmentering, segregation och stigmatisering gjorde förändringar i omständigheterna under slutet av 1960- och början av 1970-talet att potentialen inte kunde realiseras. Felberäkningar av efterfrågan på bostäder, valet att inte stoppa byggkranarna trots varningssignaler om mättad efterfrågan, avskaffande av prisregleringen på bostadsrätter, förändrad skattepolitik som sammanföll med inflation och låga räntor, ekonomisk kris som sammanföll med flyktinginvandring och en, för den nya befolkningen, illa fungerande stadsplanering – alla dessa faktorer samspelade som motkrafter mot målsättningarna och därmed det tänkta resultatet. De framväxande förutsättningarna orsakade i stället instabilitet och kris i bostadsregimen. Medan förutsättningarna under den första fasen av denna »guldålder« i generell bostadspolitik motverkade segmentering, segregation och stigmatisering ledde de förändrade omständigheterna så småningom till mekanismer som orsakade dessa fenomen snarare än motverkade

dem. Den generella bostadspolitiken kom nu att bidra till precis det som den syftade till att förhindra.

1974–1990: Universalism satt på undantag

Krisen för miljonprogrammets tomma lägenheter, flykten från hyresrätt till ägda och kooperativa bostäder och den därpå följande segmenteringen och segregationen kom snart att få politiska konsekvenser i form av ny bostadspolitisk lagstiftning. Med 1974 års bostadslag fastställdes principen om neutralitet mellan upplåtelseformer. Propositionen föreslog framför allt ett återinförande av statliga bostadssubventioner för att på allvar upprätta en neutralitet mellan upplåtelseformerna, en neutralitet som efter införandet av den avdragsgilla räntekostnaden på bostadslån ansågs ha blivit rejält haltande. I praktiken hänvisade dock inte neutralitetsreformen till inskränkningar i möjligheten för villa- och bostadsrättsägare att göra skatteavdrag på räntekostnader – en sådan politisk förändring skulle påverka mer än hälften av befolkningen och ansågs därför äventyra populariteten bland väljarbasen. I stället syftade lagen till att främja hyresrätten genom ett system med räntebidrag för byggandet av nya bostäder. Nu infördes således en statlig subvention som blev gynnsam för hyrt boende – en subvention som låg i linje med tanken om neutralitet mellan privat och allmännyttig hyresrätt. I fortsättningen skulle skatte- och räntesubventioner sammantagna gynna hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt lika – ett beslut som har beskrivits som en »ökning av generaliteten« i den generella politiken (Lindén, 1996, i Bengtsson och Grander, kommande).

Småhusägarnas avdragsrätt definierades i propositionen som en subvention. Och så småningom började även ränteavdraget diskuteras. Som ett resultat av en bred politisk överenskommelse 1981 – den så kallade underbara natten – sänktes det högsta möjliga skatteavdraget för räntekostnader från 100 till 50 procent. Effekten av skattereformen bidrog till en långsam nedgång i pris på egna hem och bostadsrätter, men bara tillfälligt (se exempelvis Sørvoll, 2013).

Vidare skärpte 1974 års bostadslagstiftning finansieringskraven för allmännyttiga bostäder. Det blev ett krav att företagen skulle ägas, inte bara förvaltas, av kommunen. Stödet till företagen kom däremot att stärkas. Kommunerna, som redan var en aktör av stor betydelse genom sina allmännyttiga bostadsföretag, fick nu ytterligare betydelse på bostadsområdet. År 1974 infördes det kommunala *markvillkoret*, en princip om att statliga lån skulle ges endast om husen skulle byggas på mark som tilldelats av kommunen, och 1986 kom den första *plan- och bygglagen*, vilket gav kommunen i stort sett total makt när det kom till samhällsplaneringen.

Som redan nämnts karakteriserades början av 1970-talet av en strukturell kris för industrin, till stor del förklarad av ökad konkurrens. Produktionen flyttades utomlands till låglöneländer. Arbetslösheten ökade, sociala problem började gro i städerna, och så gjorde också missnöjet bland befolkningen. Den socialdemokratiska regeringen föll i valet 1976 efter att ha suttit vid makten i 44 år. För de kommunala bostadsföretagen krävde förändrade tider ett nytt ekonomiskt tänkande. Tomma lägenheter, stopp i bostadsbyggandet och ökad konkurrens innebar att de allmännyttiga bostadsföretagen var tvungna att förbättra sin kontroll och dra ner på sina utgifter. I kölvattnet av avfolkning och stigmatisering av de nybyggda miljonprogramområdena, vilka fortfarande i dag leder till försiktighet när det gäller bostadsbyggandet, kännetecknades de kommande åren av en förändring av fokus från nybyggnation till drift och underhåll. Energibesparande åtgärder och fysisk förnyelse av bostadsområden för att göra dem mer attraktiva blev en viktig fråga för 1980-talets allmännytta (Boverket, 2008; Hedman, 2008). Samtidigt såg SABO behovet av att utveckla och försvara hyresrätten som upplåtelseform. Hyresrätten hade i ökad utsträckning blivit kritiserad för att vara föråldrad – en kvarleva av förkrigstidens socialpolitik (Ramberg, 2000) – eftersom fler hushåll nu hade ekonomiska möjligheter att äga sitt boende, vilket avspeglades i bostadsrätternas ökande andel på bostadsmarknaden.

1980-talet kännetecknades av politiska, ideologiska och strukturella förändringar i många kommuner och allmännyttiga bostadsföretag (Lindberg och Karlberg, 1988; Bengtsson, 1989). År 1985 skedde en avreglering av kreditmarknaden, och i kombination med aktiemarknadens boom framträdde en ny finansiell horisont för fastighetsägare, privata såväl som allmännyttiga (se t.ex. Englund, 1990). Tertiärlånen blev mindre viktiga och företagen kom att börja använda andra finansiella instrument, inte minst aktiehandel (se t.ex. Aunér, 2001). Många allmännyttiga bostadsföretag hade börjat betona affärsmässiga principer, och de kommunala budgetarna blev allt viktigare som styrmedel. Flera politiker började ifrågasätta det offentliga ägandet av bostadsföretag och kommuner började sälja allmännyttiga lägenheter till privata ägare eller möjliggjorde för hyresgäster att ombilda till bostadsrätter.

Som beskrivits genom boken har den generella karaktären för allmännyttan ofta lyfts fram som en nyckel i »framgången» för den svenska bostadsregimen. Den generella karaktären har sällan ifrågasatts, inte ens av privata fastighetsägare som i mångt och mycket har förlorat ekonomiskt på ordningen. Under 1980-talet sattes emellertid den universella karaktären under press och blev också i praktiken satt på undantag. Den finansiella oron under 1980-talet gjorde att många av de allmännyttiga bostadsföretagen blev striktare i sina uthyr-

ningskrav. Detta ledde till upprättandet av den kommunala sekundära bostadsmarknaden,⁸ där kommunernas socialtjänst började hyra lägenheter från fastighetsägare och i sin tur hyra ut dem via begränsade »sociala kontrakt« med korta löptider till hushåll som inte kunde komma in på den vanliga marknaden. Flera bostadsföretag hade också »svarta böcker« som pekade ut oönskade grupper eller enskilda individer (Aunér, 2001; DS 2014:18). I likhet med inom många andra politiska områden betraktades den romska befolkningen som ett undantag från den generella politiken under 1970- och 1980-talen. I Stockholm i slutet av 1970-talet var de flesta romska familjer upptagna i de kommunala bostadsföretagens svarta böcker. Företagen i Stockholm övertalade den socialdemokratiska ledningen i kommunen att inrätta särskilda provkontrakt för den romska befolkningen, som därmed förlorade sina förstahandskontrakt (DS 2014:18).

EN EPOK PRÄGLAD AV UNIVERSALISM SATT PÅ UNDANTAG

Många av allmännyttans förutsättningar förblev intakta under denna period i jämförelse med den tidigare. Dock bidrog förändringarna i 1974 års bostadslag till viktiga förändringar av de finansiella relationerna genom att principen om upplåtelseneutralitet infördes, vilket förändrade villkoren för lånat kapital från staten till fastighetsägarna. Hyresrätten blev åter subventionerad genom 1974 års räntebidragssystem. Förändringarna i hyressättningssystemet påverkade allmännyttans möjligheter att inkludera flera på ett fördelaktigt sätt genom att man nu blev ledande i hyresutvecklingen, vilket också av Hyresgästföreningen betraktades som gynnsamt för hyresgästerna. Med denna utveckling av de ekonomiska beroendeförhållandena blev den institutionella ordning som uppstod under den tidigare tidsepoken cementerad. Allmännyttan blev galjonsfigur i bostadsregimen.

Men med hänsyn till de omständigheter som påverkade de finansiella relationerna minskade inte segregationen och segmenteringen till följd av strävan efter neutralitet mellan upplåtelseformerna. Snarare ökade de. Medan icke-spekulation, variation och kostnadsneutralitet kännetecknade stora delar av bostadsbyggandet, vilket garanterade lägre boendekostnader för hushållen, kom dock bostadsbeståndet som helhet att bli föremål för ökad spekulation. Detta främst när det gällde prisökningen på egnahem och bostadsrätter, men också på grund av den avreglerade kreditmarknaden, vilket ledde till att de allmännyttiga bostadsföretagen började betona nya finansiella verktyg. Dessutom skedde det under perioden 1974–1990 förändringar i förutsättningar som påverkade välfärdsrelationerna. Industrins kris, ökad arbetslöshet och social oro i kombination med den framväxande marknadsanpassningen ledde till att de allmännyttiga bostadsföretagen i flera

8. En del kommuner, exempelvis Malmö hade emellertid inrättat liknande kontrakt redan på 1970-talet.

kommuner ökade sina finansiella krav på hyresgästerna för att skriva kontrakt och blev mer försiktiga i bostadsbyggandet.

Sammantaget kan bostadsförsörjningen mellan 1974 och 1990 sammanfattas med termen undantag. Allmännyttans inkluderande mål kunde inte alltid aktualiseras, och omständigheterna orsakade i stället fortsatt segmentering, segregation och med detta en tilltagande stigmatisering av allmännyttans bostäder. Allmännyttan förlorade gradvis sitt rykte som en »lösning« på bostadsfrågan.

1991–2010: Marknadiserad universalism

Det tidiga 1990-talet beskrivs i forskningen som en kritisk tid i svensk bostadspolitik, ofta i form av en stor omstrukturering – en radikal vändning från den socialdemokratiska bostadspolitikerna som hade dominerat från andra världskriget till en politik som beskrivs i termer av avreglering och nyliberalism (se t.ex. Turner, 1997; Bengtsson, 2015; Grundström och Molina, 2016). Mitt i en ny finansiell kris tillträdde efter valet 1991 en borgerligt ledd regering med Carl Bildt som statsminister. Lågkonjunkturen hade sitt ursprung i avregleringen av kreditmarknaden i slutet av 1980-talet, men utvecklades till en kris på grund av ett antal påföljande händelser, särskilt kopplade till fastighetssektorn.

En statlig avpolitisering av bostadsfrågan initierades. Ett av den nya regeringens första beslut var att avskaffa Bostadsdepartementet, som hade inrättats 1974, och tilldela andra departement bostadsfrågorna. Beslutet markerar tydligt slutet på en epok och början på en ny. Frågan om boendet gick från att vara en del av det svenska folkhemmet till att vara en angelägenhet mer eller mindre helt för marknadens aktörer. Detta var helt klart en avsiktlig strategi från den nya regeringen, då några av de viktigaste aktörerna inom bostadsbranschen (HSB, Riksbyggen, fackföreningarna inom byggindustrin, Hyresgästföreningen, SABO etc.) ansågs av de borgerliga politikerna vara en del av en socialdemokratisk hegemoni som både utgjorde spelplan och dikterade spelregler för bostadsförsörjningen (Gustavsson, 1980). Bostäder som ett område för den statliga politiken övergavs och ansvaret för bostäder blev helt decentraliserat till kommunerna.

En stor del i förändringen av bostadsförsörjningen var att överföra risken i bostadsbyggandet från staten till marknadens aktörer och att minska kommunernas möjligheter att blanda sig i bostadsaktörernas arbete. I stället ökades kommunernas självstyre, och framför allt deras valfrihet när det gällde att engagera sig i bostäder och planering. Det kommunala ansvaret att tillhandahålla bostäder (bostadsförsörjningslagen) avskaffades och kommunernas möjlighet att styra tilldelningen av vakanta lägenheter, den så kallade bostadsansvisningslagen,

togs bort. Den senare lagstiftningen, som hade instiftats så sent som 1980, hade gjort det möjligt för kommunerna att tvinga bostadsföretag – såväl privata som offentliga – att placera alla tomma lägenheter i utvalda bostadsområden i den kommunala bostadskön. Kommunen kunde föreslå en lämplig hyresgäst men kunde också tvinga hyresvärderna att hyra ut lägenheten till socialtjänsten för vidare uthyrning på den sekundära bostadsmarknaden. Efter att lagstiftningen avskaffades slutade de privata bostadsföretagen i de flesta fall att lämna lägenheter till den kommunala kön. Dessutom hade de privata bostadsföretagen börjat tillämpa striktare uthyrningskrav.

Det bör noteras att medan det nya borgerliga politiska styret var arkitekten bakom denna radikala förändring, vidtog inte den socialdemokratiska regeringen som återvände till makten bara tre år senare några åtgärder för att återgå till den gamla ordningen. I opposition hade Socialdemokraterna motsatt sig de flesta förändringar i bostadspolitiken som de borgerliga partierna genomdrivit under 1990-talets första år. Socialdemokraterna behöll sedan makten med stöd av Miljöpartiet och Vänsterpartiet fram till valet 2006. Under denna tid i regeringsposition eftersträvade man inte någon återgång till det tidigare finansieringssystemet med avsevärda subventioner, något som framhålls redan i direktiven till den bostadspolitiska utredning som tillsattes våren 1995 (Bengtsson, 2015). De allmännyttiga bostadsföretagen fick inte tillbaka sin tidigare särbehandling. Bostadsdepartement återinrättades inte. Boendet kom nu att gå från en statlig utgift till att lämna betydande ekonomiska nettobidrag till statskassan (Turner och Whitehead, 2002).

1990-talskrisen är ofta förknippad med en omställning av statliga skatter, som initierades av den tidigare socialdemokratiska regeringen men förstärktes med regeringen Bildt (Bengtsson, 2013). Dessa förändringar gick i stora drag ut på att minska beskattningen av inkomster och öka beskattningen på varor. Reformen kom till stor del att finansieras av de stora nedskärningarna i bostadssubventionerna som nu infördes. Men skatteväxlingen innebar också att taket för ränteavdrag för det ägda boendet sänktes från 50 till 30 procent, med motiveringen att sådana avdrag skulle motsvara den statliga fastighets-skatten, som sågs som en löpande kapitalbeskattning. Denna förändring skulle också innebära ökad kostnadsneutralitet mellan upplåtelseformerna, i enlighet med 1974 års bostadspolitiska mål. Husägare hade dock fortfarande fördelar när skatteavdraget jämfördes med hyresrätter, där subventionerna höll på att avvecklas helt efter regeringen Bildts reformer. Detta medförde en utveckling under 1990-talet som fortsatte att styra hushåll till den ägda sektorn – särskilt bostadsrätter, delvis också som ett resultat av politik som gjorde det enklare för hyresgästerna att ombilda hyresbostäder till bostadsrätter. Man fick alltså fortfarande på 1990-talet under perioder »betalt

för att bo« till följd av statliga lån med räntor som låg under inflationen, samtidigt som en hög marginalskatt gjorde ränteavdragen för småhus särskilt attraktiva.

En annan avgörande förändring som påverkade kostnadsneutraliteten var att resultatet av skatteväxlingen ledde till en 50-procentig höjning av hyrorna under tre år, vilket framgår av figur 1.⁹

Medan avdragen på räntekostnader efter 1990-talets skatte-reform motiverades med att de skapade symmetri gentemot beskattningen på fastigheter, bröts sådan symmetri 2008 när fastighetsskatten ersattes av en fastighetsavgift – en förändring som var klart gynnsam för hushåll med högt värderade fastigheter. Skatteavdraget för räntekostnader har emellertid kvarstått, vilket innebär att hushåll med högt värderade fastigheter och stora lån betalar en relativt liten fastighetsavgift medan de får tillgång till ett stort skatteavdrag.

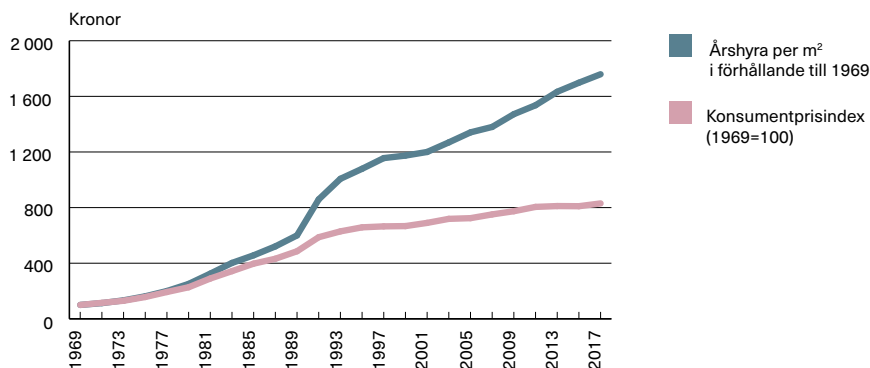
Den ekonomiska krisen på 1990-talet fick allvarliga konsekvenser för hushållen. Skenande räntor och hög arbetslöshet resulterade i att många fick problem med att betala sina bostadskostnader, särskilt de med stora lån på ägda bostäder (Bengtsson, 2013). Hemlösheten steg för första gången i modern tid, och kostnaden för boendet i förhållande till disponibel inkomst började bli alltmer differentierad mellan olika grupper. Hushåll med låg köpkraft har sedan 1990-talet haft en ökning i relativa boendekostnader, medan köpstarka hushåll har sett en minskning (Riksrevisionen, 2017b). Ingrid Sahlin (2006) visar också på hur den sekundära bostadsmarknaden växte när hemlösheten steg, om än på mycket olika sätt på olika lokala bostadsmarknader.

Under 1990-talet skedde också förändringar i bostadsbidraget. När hyrorna steg snabbt gjorde statens utgifter för bostadsbidraget detsamma. Därför genomförde staten en reform för att öka precisionen genom att sänka inkomsttaket för ersättningen – vilket gjorde bostadsbidraget alltmer riktat till de fattigaste hushållen. Statistiken (se figur 2) visar att antalet hushåll som får bostadsbidrag minskar drastiskt efter 1997, trots befolkningsökning och en dubblering av andelen hushåll med låg ekonomisk standard. Bostadsdebattörer pekade då på att bidraget blev mer stigmatiserande i takt med att färre fick tillgång till det. Detta illustrerar vad Bo Bengtsson och Bo Rothstein (1997) kallar »precisionsbombningens problem« när selektiva bidrag kombineras med generella målsättningar.

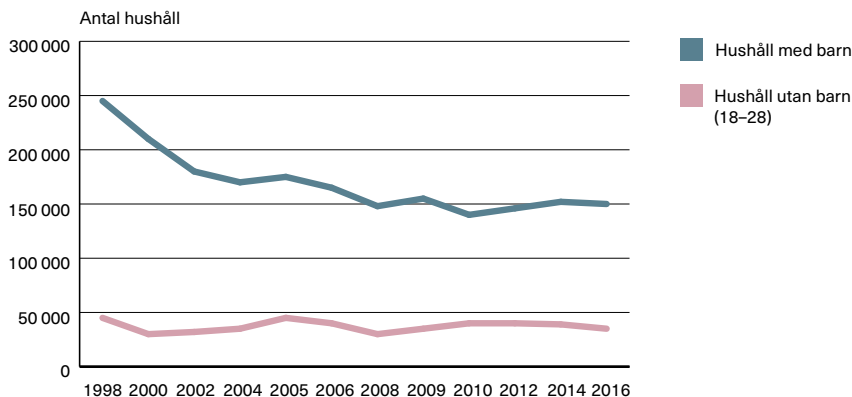
År 1998 kom ett tillägg i kommunallagen som gjorde kommunerna mer marknadsorienterade. Med denna ändring gick kommunerna från en självkostnadsbaserad princip till krav på »budget i balans«, vilket innebar att kommunen skulle sträva efter överskott. Eventuella underskott måste täckas av överskott de följande åren. Men om ett överskott skulle inträffa under ett år kan det inte användas för att kompensera framtida underskott. Med andra ord kan kommunen inte spara i goda

9. De faktiska kostnaderna för en fastighetsägare följer inte konsumentprisindex, varför en direkt jämförelse mellan KPI och hyresnivåerna inte är rättvisande. Se Hyreskommissionen, 2018, för en redovisning av faktiska kostnader för fastighetsägare och hyresnivåer.

Figur 1. Hyror i förhållande till konsumentprisindex. Källa: SCB.



Figur 2. Antal hushåll med bostadsbidrag. Källa: Försäkringskassan.



tider för att spendera i dåliga tider. Denna förändring skulle visa sig ha konsekvenser för de kommunala bostadsföretagens möjligheter att renovera sina fastigheter.

En anpassning av bruksvärdet inleddes 2006, då Malmö blev den första staden som utvecklade systemet med bruksvärdeshyror på ett mer marknadsorienterat sätt genom det som kallas *systematisk hyressättning*. Det kommunala företaget, i samarbete med den lokala hyresgästföreningen och privata fastighetsägare, införde ett poängsystem där bostadens läge (både geografiskt i staden och i den specifika byggnaden) fick ökad betydelse för hyran. Sedan dess har många kommuner infört någon form av differentierad hyressättning, och både

Sveriges Allmännyttan och Hyresgästföreningen har rekommenderat en sådan utveckling med argumentet att hyresdifferentiering ligger i linje med bruksvärdesprincipens antagande om att hyrorna ska spegla hyresgästernas värderingar (SOU 2008:38) och gör hyressättningen mer transparent och pedagogisk. En hyresreform 2007 gav förutsättningar för att hyran i nybyggda lägenheter kan baseras på full kostnadstäckning för konstruktion snarare än på bruksvärdet. Denna typ av hyra, kallad förhandlad *presumtionshyra*, är fastställd under 15 år och kan under denna tid inte prövas i hyresnämnden. Efter att presumtionsperioden har gått blir hyran en del av det ordinarie bruksvärdesystemet och kan därmed prövas.

ALLMÄNNYTAN I FÖRÄNDRING

I det ovanstående har jag beskrivit förändringar i omständigheter som jag hävdar alltså är exogena men av stor betydelse för utvecklingen av svensk allmännytta under denna epok. Några av de mest djupgående förändringarna under perioden har emellertid varit endogena: riktade mot själva kärnan i allmännyttan. Det politiska regimskiftet 1991 och krisresponsen markerade början på utvecklingen av allmännyttan till en marknadsaktör – även om en sådan utveckling hade börjat på lokal skala redan på 1980-talet.

Med omstruktureringen följde ett antal förändringar av – och av direkt betydelse för – modellen för allmännyttiga bostäder. Ett tidigt förslag från den borgerliga regeringen var att helt avskaffa begreppet »allmännytta« i bostadspolitik (SOU 1992:47), men detta förkastades och de kommunala bostadsföretagen skulle kvarstå och behålla en central roll, men på nya villkor. Den generella idén om att undvika behovsprövning låg dock alltså fast men det ekonomiska stödet skars ner kraftigt. De kommunala företagen skulle nu lösa sin finansiering på samma sätt som privata aktörer (Bengtsson, 2015). De statliga förmånliga villkoren fasades ut, vilket inleddes med att markvillkoret togs bort (Boverket, 2007) och följdes av att lånen ersattes med statliga kreditgarantier. Räntebidraget till byggande av bostäder i hyres- och bostadsrättshus behölls med motiveringen att upprätthålla principen om neutralitet mellan upplåtelseformerna, och egnahemsägarnas avdragsrätt i beskattningen låg fast.

De förmånliga lånevillkoren, skattereglerna och finansieringsmöjligheterna som de allmännyttiga bostadsföretagen tidigare hade haft togs nu alltså bort. Förändringarna på skatteområdet för egendom innebar vidare att allmännyttan nu skulle beskattas som övriga fastighetsbolag. De nya skattereglerna fick också till följd att företagens möjlighet att avsätta reserver för renovering i skattefria underhållsfonder togs bort. Detta innebar i praktiken att självkostnadsprincipen i allmännyttan faktiskt började demonteras i hyresförhandlingarna med Hyresgästföreningen.

Som ett resultat av »överproduktionen« av bostäder under miljonprogrammet stod tusentals kommunala lägenheter tomma. De kommunala företagen hade fram till nu haft ett starkt stöd från staten som tog mycket av de ekonomiska riskerna. Inte ens tomställda lägenheter hade tidigare varit ett problem, eftersom företagen hade kunnat få statligt stöd för dessa (Boverket, 2008). Sådant stöd drogs tillbaka. De allmännyttiga bostadsföretagen runt om i Sverige började riva hyreshus eftersom alternativet att ha dem kallställda – inte minst då man faktiskt kom att få statligt stöd för att riva husen – var dyrare (Ramberg, 2000). Hyressättningssystemet med bruksvärdet gjorde att hyran i lägenheterna i dessa områden hölls uppe trots att efterfrågan var liten, och boendekostnaden blev dyr i jämförelse med andra upplåtelseformer, där marknadspriserna nu sjönk radikalt. Tomma bostäder i miljonprogrammet och ökad fattigdom hos dem som bodde där gjorde att allmännyttan i början på 1990-talet var mycket stigmatiserad. Hyresgäster med finansiella möjligheter flyttade i högre utsträckning till andra upplåtelseformer eller försökte att ombilda sina hyreslägenheter till bostadsrätter. Andelen bostadsrätter fortsatte att öka på bekostnad av hyresbostäder, speciellt allmännyttiga sådana.

Företagen stod nu inför nya utmaningar. Utan det generella stödet till bostadsföretagen hade staten inte längre någon anledning att motivera kommunerna att behålla sina allmännyttiga bostadsföretag. Flera intervjuade företag uppger att de delvis på grund av stigmat och delvis på grund av uteblivet stöd kände sig tvungna att bli mer kommersiella och marknadsföra sig själva. Fler och fler kom att börja referera till sina hyresgäster som kunder för att betona att de har olika preferenser och behov.

Samtidigt tenderade villkoren i hyresrättsbeståndet i miljonprogramsområdena (där hyreslägenheter som regel inte omvandlades till bostadsrätter) bli alltmer problematiska. Många av husen (mestadels ägda av allmännyttan) var nedgångna, och de sociala konsekvenserna av funktionsuppdelningen blev alltmer synliga: det fanns få naturliga mötesplatser i områdena och lite att göra för personer som saknade sysselsättning, en grupp som växte i omfattning. Miljonprogrammet, och i många fall allmännyttan som begrepp, hade blivit cementerat som en av sidorna i de segregerade städerna, vilket också inkluderade ett tydligt stigma.

Den ekonomiska krisen fortsatte i mitten av 1990-talet, vilket skapade stor arbetslöshet och ökade andelen bidragsberoende hushåll i allmännyttan. Trots den ökande andelen fattiga hushåll fortsatte de universella principerna i allmännyttan att sättas på lokala undantag under 1990-talet och 2000-talet då många företags uthyrningspolicy blev striktare. Även om tillgången till data som visar förändringarna över tid är begränsad så hävdar de jag har intervjuat att uthyrningsprinciperna har

pendlat mellan strikta och generösa över tid sedan 1980-talet. Det kan argumenteras för att striktare lokala krav kan vara en strategi för att öka anseendet och minska stigmatiseringen av allmännyttan. En sådan strategi valdes tydligt 1997 av det kommunala bostadsföretaget Gårdstensbostäder i Göteborg, som under den omfattande renoveringen och omdaning- en av bostadsområdet Gårdsten (för vilken de har fått stor uppmärksamhet) också skärpte uthyrningskraven för att »bli av med störande hyresgäster« (Borelius och Wennerström, 2009, s. 229). I Stockholm identifierades 1995, i en kommunal handlingsplan mot social oro, romska hushåll som en särskild etnisk grupp som kunde orsaka social oro i lägenheterna och områdena. Många romska familjer, oavsett ekonomisk situation och tidigare bostadssituation, nekades lägenheter av Stockholms allmännyttiga bostadsföretag Familjebostäder, som hänvisade direkt till handlingsplanen för att motivera sådana åtgärder (DS 2014:18). I Malmö upptäcktes att det kommunala bostadsföretaget MKB Fastighets AB förde register över oönskade hyresgäster som de anställda skulle undvika när de tilldelade lägenheter från bostadskön (Aunér, 2001).

Eftersom förändringarna på 1990-talet innebar att de privilegier som allmännyttan tidigare hade haft hade upphävts, var det för en tid oklart vad som definierade ett offentligt bostadsföretag. Det var svårt för företagen att veta vad den »af-färsmässiga allmännyttan«, som företagen skulle agera som, faktiskt innebar (Boverket, 2008). Några företag tog den kommersiella vägen på allvar. År 1998 blev MKB i Malmö det första kommunala bostadsföretaget som genomgick kredit-rating (Aunér, 2001). Osäkerheten kring hyresrättens exi-stentiella grunder ledde också till att en massiv försäljning av allmännyttiga lägenheter till hyresgäster genom omvandling till bostadsrätt. Sådana ombildningar var vanligast i borgerliga kommuner, särskilt i Stockholmsregionen. Exempelvis sålde Nacka kommun hela sin allmännytta 1996.

Delvis för att stoppa försäljningarna och delvis för att klar-göra de allmännyttiga företagens roll instiftade den socialde-mokratiska regeringen 2002 den första specifika lagen om allmännyttan, *allbolagen* (Lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag). Lagen, som kom att kallas »stopplagen«, av-bröt den storskaliga försäljningen av allmännyttiga bostäder genom att kräva att Länsstyrelsen var tvungen att godkän-na försäljningen av kommunala bostäder. Allbolagen gjorde vidare klart att ett allmännyttigt bostadsföretag inte längre behövde ägas av en kommun utan kunde också ägas av ett aktiebolag, en stiftelse eller en ekonomisk förening. Mina in-tervjupersoner uppger emellertid att förändringen medförde få konsekvenser. I stället kom fokus fortsatt att ligga på om-bildning till bostadsrätt. Den borgerliga alliansen, som fick politisk majoritet 2006, rev 2007 upp paragraferna i allbo-lagen som reglerade överlåtelse av bostäder, vilket ledde till en

förnyad intensitet i ombildningen till bostadsrätter. Totalt har andelen allmännyttan i Sverige minskat från 25 procent 1990 till dagens 16 procent (se tabell 6, s. 109). Förändringen är särskilt tydlig i Stockholms innerstad där andelen allmännyttan har minskat från 19 till 7 procent under tidsperioden 1990–2013, och hyresrätten som helhet har minskat från 73 till 36 procent (Andersson och Magnusson Turner, 2014).

EUROPEISKA UNIONEN GÖR ENTRÉ

Som tidigare nämnts upphörde det statliga stödet till kommunala bostadsföretag i början av 1990-talet. Samtidigt hade det också visat sig vara problematiskt för kommuner att ge särskilt stöd till sina egna bostadsföretag. Detta berodde främst på EU:s konkurrenslagstiftning och regler om statsstöd, som nu tillämpades sedan Sverige blivit medlem i EU 1995. År 2002 anmälde Fastighetsägarna Sverige, via den europeiska intresseorganisationen European Property Federation (EPF), svenska staten och allmännyttan till EU-kommissionen. Organisationen hävdade att svensk allmännyttan inte uppfyllde kraven i EU-rättens konkurrensregler. Förekomsten av kommunalt stöd riktat till de allmännyttiga bostadsföretagen, kombinerat med allmännyttans normerande roll i hyresförhandlingarna, gav enligt Fastighetsägarna en dämpande effekt på hyresutvecklingen. Normalt sett ser inte EU stöd till offentliga verksamheter, exempelvis kommunala bostäder, som problematiskt, men det gäller så länge stödet är avgränsat till en reglerad delsektor med behovsprövning – som i de länder som har en dualistisk hyresmarknad med subventionerad social housing. På Sveriges integrerade hyresmarknad konkurrerar allmännyttiga och privata hyresvärdar med varandra, varför stödet hävdades stå i konflikt med EU:s konkurrenslagstiftning, som kräver en jämn spelplan mellan privata och offentliga aktörer som verkar på samma marknad (Grander och Stigendal, 2012; Elsinga och Lind, 2013; Kjellström, 2015). År 2005, innan kommissionen hade tagit ställning till den första anmälan, lämnades en ny anmälan in av EPF, denna gång inriktad på att kommuner inte tillämpar marknadsmässiga avkastningskrav på intäkter från sina kommunala bostadsföretag (SOU 2008:38).

År 2005 tillsattes en statlig utredning med titeln »EU, allmännyttan och hyrorna« (SOU 2008:38) – även kallad »Kochska utredningen« efter Michaël Koch som ledde den. Utredningen initierades av den socialdemokratiska regeringen och skulle vara särskilt inriktad på att analysera möjligheterna att föra en nationell bostadspolitik inom ramen för EU-medlemskapet. Efter regeringsskiftet 2006 gav alliansregeringen 2007 två tilläggsdirektiv till utredningen. Ett av dem gav utredaren större frihet att föreslå ändringar som ansågs nödvändiga för att harmonisera med EU-lagstiftningen, bland annat genom att presentera reformer inte bara för allmännyttan utan för hyresmarknaden som helhet.

I utredningsrapporten SOU 2008:38 presenterades två förslag, eller alternativ, angående allmännyttans framtid. Innebörden i det första alternativet var att den svenska allmännyttiga bostadssektorn skulle bli kommersiell, vilket skulle innebära att företag kunde drivas utan vad EU-lagstiftningen betraktade som statligt stöd och att företagen i slutändan skulle göra så hög vinst som möjligt med avseende på de risker som kommunerna valde att ta. Man föreslog också en förändring i riktning mot ett »efterfrågedrivet« hyressättningssystem.

Det andra förslaget var att de kommunala företagen skulle fortsätta att vara självkostnadsstyrda, det vill säga att de inte skulle behöva gå med vinst utan enbart täcka sina kostnader. Utredarens resonemang var att »det är osäkert om – men inte uteslutet att – självkostnadsmodellen skulle godtas vid EG-rättslig prövning« (SOU 2008:38, s. 30).

Det bör här noteras att utredningen inte föreslog att allmännyttan skulle utvecklas till en subventionerad selektiv sektor för hushåll med mindre inkomster och därmed överge den integrerade hyresmarknaden. I själva verket var direktiven för utredningen tydliga om att »ändra modell« inte var ett alternativ. De båda alternativen i utredningen föreslog olika vägar för att bibehålla den generella modellen. Således verkar den generella principen i svensk offentlig bostadsförsörjning vara djupt förankrad i olika politiska läger, och rotad i de universella principerna i den välfärdsregim som har etablerats i politiskt samförstånd under efterkrigstiden.

Allmännyttans medlemsorganisation SABO hade starkt kritiska synpunkter på båda förslagen i utredningen. Hyresgästföreningen var också kritisk, inte minst mot den föreslagna hyresreformen, och hävdade att risken var uppenbar att den svenska modellen för allmännyttan skulle undergrävas med en svensk modell för social housing som möjligt resultat. Kritiken från SABO och Hyresgästföreningen ledde till att de två organisationerna formulerade ett gemensamt förslag (SABO och Hyresgästföreningen, 2009), vilket utarbetades som en kompromiss mellan organisationernas olika intressen. I och med detta frångick SABO och Hyresgästföreningen i viss utsträckning sina tidigare krav, såsom idén om självkostnadsbaserade bostadsföretag och allmännyttans normerande roll i hyresförhandlingarna. Det gemensamma förslagets huvudsakliga budskap var att allmännyttan skulle behålla systemet med förhandlade bruksvårdshyror men drivas enligt affärsmässiga principer och avkrävas en »affärsmässig« avkastning till ägarna – allt i syfte att vara förenligt med EU-rätten. Eftersom företagen nu skulle gå med vinst var en fråga hur denna vinst skulle hanteras. SABO och Hyresgästföreningen föreslog att en begränsning av vinstöverföring till ägaren (det vill säga kommunerna) skulle införas.

Förslaget från SABO och Hyresgästföreningen fick stor betydelse. När det gemensamma förslaget presenterades i april

2009 mottogs det positivt av de flesta – inklusive Fastighetsägarna som hade lämnat in EU-anmälan. Propositionen till lagstiftning som så småningom kom från regeringen var till en stor del baserad på det gemensamma förslaget, vilket beskrivs som en »historisk överenskommelse« mellan SABO och Hyresgästföreningen (se exempelvis Pagrotsky, 2010). Enligt mina intervjuer innebar denna överenskommelse att de allmännyttiga bostadsföretagen genom SABO och hyresgästerna var överens om vad de ansåg vara den bästa utvecklingen av allmännyttan och därmed hela hyresmarknaden. Det var en nödvändig kompromiss, inte minst med tanke på vad de ansåg vara alternativet: en avveckling av den generella allmännyttan och därmed den svenska modellen.

Den nya lagstiftningen, lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (AKBL, eller »Nya Allbolagen«) trädde i kraft den 1 januari 2011. Den generella karaktären i den svenska allmännyttan (vars företag enligt den nya lagen åter måste vara kommunägda) och principen om förhandlade bruksvärdeshyror i hyressystemet behölls. Den normerande rollen i hyresförhandlingarna avskaffades till förmån för ett system med kollektivt förhandlade hyror i allmänhet – utan någon specifik turordning. En upptrappningsregel infördes för att skydda hyresgästerna från drastiska hyreshöjningar (Boverket, 2014). De självkostnadsbaserade principerna för allmännyttan slopades. »Affärsmässiga principer« och »marknadsmässiga avkastningskrav« (Regeringens proposition 2009/10:185, s. 1) ersatte den tidigare formuleringen att företagen skulle vara självkostnadsstyrda men drivna på »affärsmässiga grunder«. Dessutom infördes med lagstiftningen en gräns för hur stor andel av vinsten som kunde överföras från bostadsföretaget till ägaren. En gräns som emellertid blev möjlig att avvika från om intäkterna används för kommunala åtgärder som syftar till »att främja integration och social sammanhållning« (Grander och Stigendal, 2012; Boverket, 2018).

Eftersom den svenska regeringen drog tillbaka de ekonomiska fördelar som tidigare varit riktade mot allmännyttan för att skapa det som EU kallar en jämn spelplan undgick regeringen att få allmännyttan prövad av EU-kommissionen. Därmed undveks det som av anhängarna av den svenska modellen hade kallats det europeiska hotet. Vad som hade hänt om regeringen hade beslutat att pröva den självkostnadsbaserade modellen för allmännyttan kommer vi troligen inte att få veta. Motvilligheten att pröva har emellertid ifrågasatts i juridisk forskning. Kjellström (2015) hävdar att den svenska modellen skulle ha klarat en prövning vid den europeiska domstolen och att processen mellan 2002 och 2011 är ett fall av »juridifiering« av en politisk fråga. Att EU:s lagstiftning blir riktmärke för frågor av nationell karaktär kan också ses som ett intressant fall av det som inom statsvetenskaplig forskning kallas för »europe-

iseringen» av den nationella välfärdspolitiken (se exempelvis Graziano och Vink, 2008)

En slutsats av utvecklingen av allmännyttan och EU:s konkurrenslagstiftning är att det skett en likriktning av de europeiska bostadsregimerna i mer selektiv riktning. Det kan hävdas att Sverige och Danmark följer samma väg när det gäller mer marknadsanpassade men fortfarande allmännyttiga bostäder. Men medan Danmarks allmännytta har undantag i den meningen att en fjärdedel av bostäderna reserveras till hushåll med låga inkomster och därmed kan subventioneras utan att bryta mot EU:s konkurrensregler, är Sveriges allmännytta även fortsatt helt universell. Således kan Sverige ses som den enda återstående integrerade hyresmarknaden och generella bostadsregimen i Europa. De två dikotomierna – integrerade kontra dualistiska hyresmarknader respektive generella kontra selektiva bostadsregimer – ska därmed ses som föråldrade.

EN EPOK PRÄGLAD AV MARKNADISERAD UNIVERSALISM
Förändringarna i allmännyttan efter 1991 och utvecklingen av omständigheterna som beskrivs i detta delkapitel måste ses som dramatiska. Politiska beslut och förhandlingar mellan bostadsaktörer har först och främst påverkat de finansiella relationerna i bostadsregimen, eftersom de finansiella förbindelserna mellan staten och de kommunala bostadsföretagen helt enkelt upphörde att existera. Räntesubventionerna i form av förmånliga lån med fast ränta försvann 1992. Bostadsbyggandet har sedan dess i första hand varit beroende av de finansiella förbindelserna mellan långivare och byggare och i förlängningen konsumenten, eftersom efterfrågan genom förhandsbokning har styrt mycket av bostadsrättsbyggandet. Förändringarna i hyressättningssystemet (systematiska hyror på lokala marknader och införandet av presumtionshyror för nya lägenheter) har kommit att påverka ekonomiska förbindelser mellan hyresgäst och hyresvärd, som nu har blivit alltmer marknadsmässiga. I själva verket går det att hävda att införandet av presumtionsbestämmelser för hyror i nyproduktion kan betraktas »bortom« marknadsbaserade hyror, eftersom de helt tar bort risken för fastighetsägaren, som är garanterad kostnadstäckning och rimlig avkastning i minst 15 år, oavsett utveckling på marknaden. Risken är å andra sidan att hyrorna korrigeras nedåt efter de 15 åren.

Ökningen av hyrorna under 1990-talet har fortsatt i en takt som starkt avviker från konsumentprisindexet (om man beaktar faktiska kostnader för fastighetsägare får vi emellertid en delvis annan bild, se Hyreskommissionen, 2018). Boendekostnaderna måste ses i ljuset av utvecklingen av välfärdssituationerna som stod under stark förändring under denna tid. Ökningar i boendekostnader har inte kompensrats av motsvarande förändringar i välfärdssystemet, till exempel genom anpassning av bostadsbidraget. Förändrad lagstiftning om

bostadsförsörjningsansvar fick också privata fastighetsägare att dra sig ur de lokala bostadsförmedlingarna, vilket jag menar är utgångspunkten för det jag kallar den disintegrerade hyresmarknaden, som jag återkommer till i nästa kapitel.

När det gäller mark och egendom innebar avskaffandet av förmånliga statliga lån att också principen att byggsubventioner endast kan riktas till bostäder på mark som ägs av kommuner upphörde. När kommunerna fick krav på budget i balans började även de kommunala markpriserna att stiga.

Sammanfattningsvis kan bostadsförsörjningen 1991–2010 sägas vara präglad av marknadisering. Denna tidsepok kännetecknades av en avveckling av de finansiella relationerna mellan staten och allmännyttan och exogena förändringar där ekonomisk kris och politiska beslut kring skatter och moms var centrala. Inte minst då hyresbostäder kontinuerligt missgynnades av skattepolitiken, vilken styrde hushåll med finansiellt kapital till egna hem och bostadsrätter. Allmännyttans roll i bostadsförsörjningen skiftade eftersom politiska förändringar skapade färre incitament för lokala kommuner att behålla sina bostadsföretag. Det kan hävdas att bostadspolitikerna under denna tidsepok initierade en förändring i skala – där bostadsfrågan blev fränkopplad från den nationella välfärdsstaten för att i stället inkorporeras i de 290 kommunernas politiska strategier.

Vad är då allmännyttan efter 2011? Lagstiftningen visar tydligt hur allmännyttan i dag, mer än någonsin tidigare, är en hybrid (se Blessing, 2012). Företagen står inför dubbla krav – affärsmässighet och avkastning å ena sidan och generell karaktär och samhällsansvar å andra sidan. Denna hybriditet mellan affärsnytta och samhällnytta menar jag också har lett till att den samtida allmännyttan karakteriseras av en viss tveksamhet.

Del 3

Allmännyttan efter 2011:
en tvetydig hybrid i ett tillstånd
av finansialiserad universalism

4. New Public Housing – tvetydig och avvaktande

VILKEN RIKTNING HAR DÅ allmännyttan tagit efter lagändringar 2011? Vilken betydelse har dagens allmännytta när det gäller att motverka boendeejämlikhet i det lokala och nationella sammanhanget? Lever allmännyttan upp till det ambitiösa mottot »goda bostäder för alla« och därmed förblir kärnan i den nationella bostadsregimen? Och vilken potential har allmännyttan för att vara en sådan central gestalt? I denna del av boken kommer jag att diskutera dagens allmännytta, men också de förutsättningar som påverkar allmännyttans förmåga att vara den aktör som den faktiskt är tänkt att vara. Därmed sätts den samtida allmännyttan i ett aktuellt sammanhang för att kunna säga något om dess möjligheter att påverka boendeejämlikhet.

Som beskrivits i föregående kapitel har allmännyttan gradvis och stegvis sedan 1990-talet anpassat sig till – och själv antagit – marknadsprinciper. Riktningen tycks ha varit ganska tydlig. Kan då en ytterligare skärpning av kraven på affärsmässighet ha spelat någon roll?

När jag genomförde en första omgång intervjuer med representanter för allmännyttan på lokal och nationell nivå, några år efter att 2011 års lagändringar hade trätt i kraft, menade de flesta intervjupersoner att förändringen inte hade fått några särskilt stora konsekvenser. Intervjupersonerna hävdade att företagen redan tillämpade affärsmässiga principer och hade gjort så sedan 1990-talet.

»Samhällsansvar är en del av det kommunala uppdraget, affärsmässiga beslut en del av aktiebolagslagen. Vi har arbetat med dessa frågor i kombination även innan lagstiftningen.«
(affärsutvecklare i allmännyttan)

Ett sådant icke-resultat av lagen om kommunala allmännyttiga bostadsbolag har också förts fram av Boverket (2017). På grundval av resultaten från de fallstudier som jag gjort över

tidsperioden 2013–2019 hävdar jag emellertid att omvandlingen av allmännyttan som startade på 1990-talet kraftigt har accentuerats av lagändringarna 2011. Medan företagen varit marknadsorienterade sedan de fördelaktiga lånevillkoren försvann och decentraliseringen av bostadspolitiken ökade, skulle jag vilja betona en viktig skillnad mellan 2011 och 1990-talets förändringar: den i lagtexten till synes lilla skrivningen »affärsmässiga principer« som ersätter »affärsmässig grund« och det anslutna kravet på »marknadsmässig avkastning«. Jag kommer i det följande att visa hur denna förändring fått konsekvenser för allmännyttans roll i bostadsregimen och betydelse för möjligheten att påverka jämlikheten i boendet.

Ett kommunalt bostadsföretag jämföras numera med vilket annat bostadsföretag på hyresmarknaden som helst. Att agera enligt affärsmässiga principer innebär att företagens åtaganden måste vara ekonomiskt försvarbara; det vill säga att investeringar inte kan genomföras om de inte beräknas generera en viss avkastning. Det är i alla fall så AKBL i de flesta fall tolkades några år efter att lagen trätt i kraft. Mina studier visar att den nya lagstiftningen ledde till att ägaren höjde sitt krav på avkastning hos mer än hälften av alla kommunala bostadsföretag (Grander, 2015b)

I mina studier finner jag att en ny typ av ekonomistyrning har framträtt som dominerande i kölvattnet av den nya lagstiftningen. Denna logik styr de flesta allmännyttiga bostadsföretagen i deras strategiska agerande. Logiken präglas av kortsiktiga tidsperspektiv på avkastning, beräkningar av avkastning genom uppskattade fastighetsvärden samt på beroendet av fiktiva geoeconomiska gränser inom städerna, något jag återkommer till. Denna logik stämmer överens med den utveckling av bostadsförsörjningens ekonomi som David Clapham (2018) visar på – en övergång från marknadisering till finansialisering. Finansialiseringen beskrivs i forskningen som övergripande i alla upplåtelseformer, i den meningen att inte bara transaktioner i det ägda boendet i en del fall drivs utav förhoppningar på värdeökningar utan att även fastighetsägarens investeringar i hyresrätter görs utifrån idén om fastigheter som tillgångar som ökar i värde.

Kort sagt så visar intervjuer och enkätstudier att de gradvis ökade kraven på affärsmässiga principer och marknadsavkastning som infördes med AKBL 2011 gjorde företagen mindre benägna att ta finansiella risker. Min forskning visar tydligt ett antal konsekvenser av ett sådant riskminimerande. Dessa kan alla relateras till de målsättningar som tidigare har diskuterats som en förutsättning för jämlikhet i boendet i den svenska kontexten – framför allt en generell och inkluderande praktik, men även målsättningar om segregation, stigmatisering och segmentering mellan upplåtelseformerna.

Allmännyttan – inkluderande och allomfattande?

Konsekvenserna av denna förändrade logik eller föreställningsvärld kring riskminimering kommer till uttryck i fråga om hyressättningen, konsekvenserna för företagets uthyrningskrav, möjligheten att bygga nya bostäder som många kan efterfråga och slutligen möjligheten att renovera bostäder utan stora hyreshöjningar. Jag kommer i det följande presentera dessa i tur och ordning men lägga tyngdpunkten på frågan om nybyggnation och uthyrningskrav. Dessa är nämligen av särskild betydelse för de inkluderande praktikerna.

FÖRÄNDRINGAR I HYRESNIVÅER

Den svenska hyressättningen beror på bruksvärdets relativt komplexa mekanismer och kan vara komplicerad att förklara. Däremot var den årliga utvecklingen av hyreskostnaderna fram till 2011 ganska enkel att förstå. Allmännyttiga bostadsföretag drevs enligt självkostnadsprincip och därmed förhandlades även hyrorna efter inflation och de faktiska driftskostnader som företagen hade. Och med tanke på att allmännyttan var normerande i förhandlingarna kunde privata värdar inte höja hyran med mer, alldeles oavsett om kostnaderna faktiskt varit högre. Med 2011 års lagstiftning ersatte affärsmässiga principer formellt självkostnadsprincipen. Detta påverkade hyressättningssystemet.

»Den största implikationen av att den kostnadsbaserade principen försvann är definitivt hur det påverkade hyresförhandlingarna. Eftersom vi inte kunde använda våra faktiska kostnader som grund för förhandlingarna, visste vi plötsligt inte vad vi skulle förhandla om.« (vd i allmännyttan)

De jag har intervjuat pekar på denna förändring som avgörande för ökade hyror i de allmännyttiga bostäderna. Förutom kostnaderna för fastighetsföretagen skulle en rimlig avkastning också upp på bordet, vilket i många fall blev svårt att förhandla om. Vd:n för ett allmännyttigt företag berättar att lösningen blev ett påslag på hyrorna efter ägarens krav på avkastning, ett påslag som fasades in under några år.

Förändringen i hyressättningen har rimligen också fått konsekvenser för hyrorna i det privata beståndet. Eftersom de kommunala bostadsföretagens normerande roll avskaffades, kunde de privata ägarna nu förhandla på egna meriter.

Figur 1 (s. 65) visar att utvecklingen av hyreskostnaderna efter 2011 ökar snabbare än tidigare. Den jämförelse som ofta görs mellan konsumentprisindex och hyresnivåerna är emellertid inte rättvisande, eftersom studier visar att de faktiska

kostnaderna för en fastighetsägare inte följer konsumentpris-index (se Hyreskommissionen, 2018).

Vidare ser vi att presumtionshyror och »individuellt hyres-sättning« i nya hyresbostäder har ökat (se tabell 3), vilket enligt de intervjuade leder till ett ökat flöde av kapital från hyresgäster till bostadsföretag. Förändringarna anses av de intervjuade i allmännyttan vara välkomna och nödvändiga för att man ska kunna klara av drift och underhåll samt för att bygga nya bostäder. Samtidigt ser vi att boendekostnaderna för hushållen i hyrt boende ökar relativt sett mer i jämförelse med hushållen i bostadsrätt (se figur 5, s. 100)

STRIKTARE UTHYRNINGSKRAV

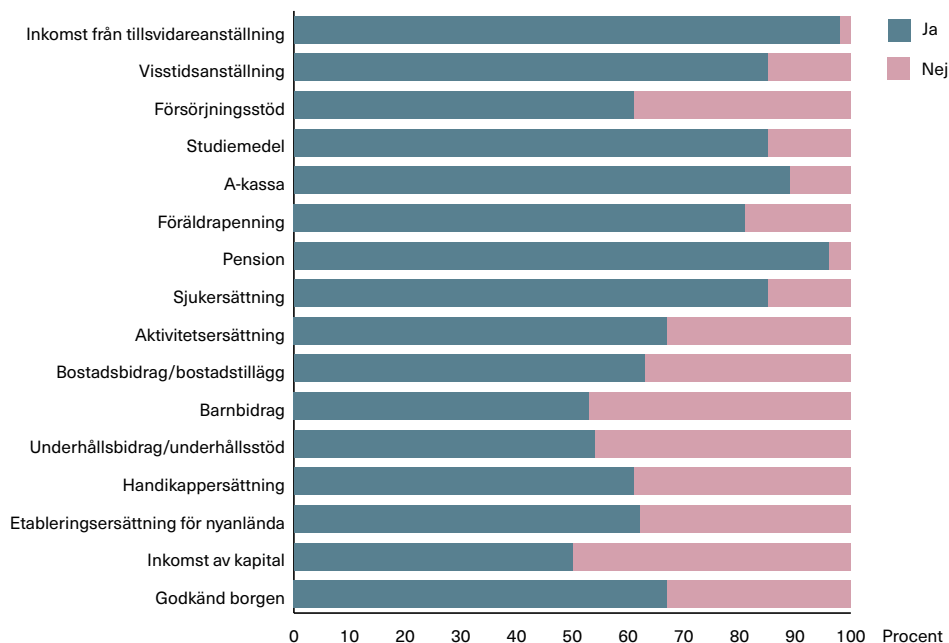
När de kommunala bostadsföretagen efter 2011 års lagstiftning i många fall agerade på ett sätt som kan tolkas som risk-minimering såg vi hur detta i sin tur resulterade i ökade uthyrningskrav. Uthyrningskrav kan vara krav på inkomst eller andra typer av krav som företagen ställer på nya hyresgäster och således avgör vem som kan underteckna ett kontrakt för en lägenhet. I den enkätundersökning som jag genomförde 2014 svarade 81 procent av de kommunala bostadsföretagen att de krävde en viss inkomst, oftast formulerat som att inkomsten skulle stå i en viss relation till hyran (se Grander, 2015b; 2017). Det vanligaste kravet för normala hyreskontrakt var att bruttoinkomsten skulle vara tre eller fyra gånger så stor som månadshyran. I några fall krävdes en kommunal borgen om inkomsten var låg. Men de allmännyttiga bostadsföretagen inte bara ökade kraven på inkomstnivåerna hos potentiella hyresgäster, de skärpte också kraven på vilken sorts inkomst som godkändes.

I en följdfråga i enkäten fick bostadsföretagen ta ställning till vad de godtog som inkomst. Svaren visade bland annat att fyra av tio inte godkände försörjningsstöd eller bostadsbidrag som inkomst (se figur 3).

Dessutom godtog sällan arbetslöshetsersättning som inkomst. 15–20 procent av företagen betraktade inte heller inkomst från tillfällig anställning eller studiemedel som godkänd inkomstkälla. En borgenär räckte i många fall inte heller för att hjälpa hyresgästen att få en lägenhet i allmännyttan. Som framgår av figur 3 så accepterades försörjningsstödet, det som tidigare kallades socialbidrag, bara av sex av tio kommunala bostadsföretag. Inte heller barnbidrag och underhållsbidrag godkändes som inkomst i runt hälften av företagen, trots att detta är stadigvarande och förutsägbara inkomster.

De skärpta kraven ledde till att en betydande del av befolkningen vid denna tidpunkt faktiskt uteslöts från kommunala hyresrätter. I mina studier identifierar jag särskilt unga vuxna, ofta med begränsad inkomst eller tillfällig anställning, som en grupp som riskerar att uteslängas från allmännyttiga bostäder.

Figur 3. Inkomsttyper som godkändes av allmännyttiga bostadsföretag 2014.



Vid intervjustudier med unga vuxna i ett av Malmös bostadsområden blev detta tydligt.

»Jag har stått i kö för en hyreslägenhet, och jag fick äntligen [ett erbjudande] från Boplats Syd, men eftersom jag är arbetslös och inte har uppfyllt kraven för arbetslöshetsersättning, så sa de att jag saknar tillräcklig inkomst [för att skriva hyresavtal i MKB]. Så nu försöker jag ordna med mina föräldrar så att de kan hyra en lägenhet som jag kan bo i. Men det är svårt, du vet. De har ju inte stått i kön / ... / För tillfället måste jag bo hos min vän.« (ungdom i Malmö)

En annan grupp är ensamstående föräldrar, i de flesta fall kvinnor, som statistiskt sett ofta är beroende av flera bidrag. De är vanligen beroende av både försörjningsstöd, underhållsbidrag och barnbidrag för att komma upp i den inkomstnivå som krävs för att kunna skriva kontrakt.

Det mest anmärkningsvärda i resultaten är emellertid att bostadsbidraget i så många fall inte räknades som en godkänd inkomst. Bostadsbidraget är, som upprepats i denna bok, ett av de selektiva instrument som är nödvändiga för att upprätt-

hålla den generella karaktären i bostadsregimen. Om bostadsföretag inte godkänner bostadsbidrag som inkomst rasar hela fundamentet för den generella bostadspolitik.

Det vi kan se här är således att kommunala bostadsföretag i allt högre grad avvisar vissa grupper genom sina uthyrningskrav. En av de intervjuade berättar hur man resonerar i företaget:

»Vi har infört en uthyrningspolicy som säger att våra hyresgäster helt enkelt måste kunna betala lite för sina bostäder / ... / och att vara beroende av socialbidrag anses inte av oss kunna betala för dina bostäder / ... / Så i dessa fall får du inte en lägenhet.« (marknadschef i allmännyttan)

Det är inte givet att det är lagstiftningen 2011 som ligger bakom de striktare uthyrningskraven. Men det finns flera företag som berättar att de ökade kraven på affärsmässighet medförde att man började skruva lite på vad man skulle kräva av hyresgästerna. Nu är det ett par år sedan undersökningen ovan gjordes. En uppföljning av inkomstkraven som har gjorts av Sveriges Allmännytta visar emellertid att det är ungefär lika många företag i dag som ställer inkomstkrav på kommande hyresgäster. Det sker dock en något generösare bedömning av olika bidrags- och ersättningsformer i många företag. Där emot godkänns bostadsbidrag och bostadstillägg i lika låg utsträckning som tidigare.

Kraven väcker en del frågor kopplade till målsättningar om generella tillvägagångssätt och inkluderande praktiker i allmännyttan men också bostadsregimen som helhet. Om inte allmännyttan släpper in de hyresgäster som har låg inkomst, uppbär försörjningsstöd eller har bostadsbidrag, vem ska då göra det? Vi har sett hur kortsiktiga och mindre seriösa aktörer – så kallade slumvärdar – har kommit att etableras på den privata hyresmarknaden (Blomé, 2011). Mina intervjuer med ungdomar i Malmö visar hur inkomstkrav och långa köer gör att man blir förpassad till att söka bostäder hos dessa värdar, som ställer lägre krav men också i många fall missköter sitt bostadsbestånd. Vi ser hur andrahandsboendet, både legalt och illegalt, ökar. Höga inkomstkrav i vissa kommuner och mindre strikta krav i andra kommuner gör också att segregationen mellan kommunerna ökar. Annadotter och Blomé (2014) visar hur en del kommuner försöker »bli av« med hyresgäster som uppbär försörjningsstöd genom att erbjuda privata fastighetsägare i en närliggande kommun ersättning mot att de upplåter bostad till hyresgästen, vilket på sikt innebär att den nya kommunen blir ansvarig för försörjningsstödet och även bostadsförsörjningsansvaret när hushållen folkbokför sig där. Jag återkommer till denna typ av förhandlingar mellan kommuner.

Relationen mellan inkomstkrav och den sekundära bostadsmarknaden

Mina studier finner vidare att de ökade trösklarna i allmännyttan kompensades av en ökning av sekundära hyreskontrakt (så kallade sociala kontrakt) i allmännyttan, det vill säga att kommuner hyr lägenheter från allmännyttiga bostadsföretag och i sin tur hyr ut till personer som inte kommer in på den ordinarie bostadsmarknaden. Som figur 4 (se s. 93) visar har dessa kontrakt ökat stadigt det senaste decenniet, och en viss accentuering skedde i allmännyttan efter 2011 års lagstiftning.

En förklaring till det ökade antalet sociala kontrakt är således inte nödvändigtvis att antalet personer med »social problematik« har ökat drastiskt, utan att de sociala kontrakten i allt högre grad används för människor vars enda problem är att de saknar en bostad. Dessa individer kommer helt enkelt inte in på den reguljära hyresmarknaden, varken i allmännyttan eller hos privata hyresvärdar. Antingen saknar de kötid eller den inkomst som krävs för att skriva kontrakt. Som jag pekat på tidigare är ensamstående föräldrar och unga vuxna överrepresenterade bland dem som utesluts. Men en del företag har således kompenserat de striktare kraven med att erbjuda fler bostäder till socialtjänsten i kommunen. En intervjuad vd i allmännyttan beskriver hur företaget resonerar:

»Det är inte så att vi inte tar hand om utsatta grupper. Vi har ett system för uthyrning genom [socialtjänstens] Individ och Familj, så vi säger inte att vi inte accepterar specifika individer, det är bara att vi gör det på ett annat sätt.«

Ett sätt att förstå detta resonemang är förstås att koppla strategin till den övergripande logik av riskminimering som kom att prägla många företag efter 2011. För bostadsföretagen är sociala kontrakt en finansiellt riskfri affär. Eftersom det är kommunen som står som hyresvärd garanteras hyresinbetalningarna och därmed affärsmässigheten, samtidigt som allmännyttan kan hävda att man tar ett samhällsansvar genom att upplåta lägenheter till individer med lägre inkomster, dock i andra hand och på osäkra villkor. Vi ser också att de sociala lägenheterna sprids ut över beståndet, för att undvika att särskilda områden, hus eller trappuppgångar blir stigmatiserade och att eventuella störningar inte blir koncentrerade till vissa trappuppgångar. Allmännyttan hävdar därmed sin inkluderande och generella karaktär, om än på ett villkorat sätt.

NYBYGGNATION I ATTRAKTIVA LÄGEN OCH MED HÖGA HYROR

En tredje konsekvens av AKBL som tydligt framgår av studien gäller nyproduktion av hyresbostäder. Här ser vi hur lagstiftningen ledde till en ökad osäkerhet när det gäller möjlighet att investera i nyproduktion och samtidigt vara affärsmässiga.

»I och med att vi måste agera utifrån affärsmässiga principer blir det näst intill omöjligt att bygga nytt då värderingen av det nybyggda huset allt som oftast är lägre än byggkostnaden, vilket resulterar i ett direktnedskrivningsbehov. I och med att vi ska agera affärsmässiga blir det svårt att motivera en i böckerna så dålig affär.« (enkätsvar, vd i allmännyttan)

Ovanstående citat sätter fingret på ett mycket vanligt förekommande resonemang i allmännyttans företag efter 2011. Avkastningskraven har lett till att nyproduktionsprojekt som inte anses lönsamma inte heller blir av. Vilka projekt är det då som inte blir lönsamma?

Här kommer vi in på de finansiella värderingsprinciper som bestämmer olika avkastningskrav för olika områden i kommunerna. Inom fastighetsbranschen delas kommuner och städer in i olika värdeområden – från mycket attraktivt till mindre attraktivt. Dessa värdeområden tilldelas sedan ett avkastningskrav, det vill säga ett mått på hur stor vinst en fastighet i detta värdeområde ska generera. Bortser vi från tomtpriser så kostar en likvärdig nyproduktion i de flesta fall ungefär lika mycket att uppföra oberoende av i vilket läge i staden den byggs. Däremot är avkastningskraven alltså olika för olika områden, då det anses vara en större risk i mindre attraktiva områden. Risker här avser ökad risk för vakanser i händelse av en minskad efterfrågan på bostäder, eller ökad risk för förlust vid försäljning. Men även risk i former av större slitage och högre förvaltningskostnader på bostäder i ytterområden spelar in. Ett högre avkastningskrav, det vill säga större intäkter på dessa fastigheter, ska kompensera för denna högre risk.

Områdenas avkastningskrav bygger på värderingar som gjorts av externa värderingsfirmor. Dessa beräknar marknadsvärden utifrån schabloner som ofta bygger på områdets attraktivitet, som i sin tur är beräknad på priserna för bostadsrätter i området eller dess närhet. Dessa principer för att fastställa avkastningskrav var gängse i de allra flesta företag åren efter att lagen trätt i kraft.

Det högre avkastningskravet i ytterområdena gör också att marknadsvärdet för ett hus där blir lägre än ett motsvarande hus i ett centralt läge. En fastighet som byggs i så kallat A-läge (attraktivt) värderas därför högre efter byggnation än ett hus som byggs i C-läge (mindre attraktivt). Studierna visar att ett hus i C-läge i de flesta fall värderas till ett marknadsvärde under produktionsvärdet efter uppförandet. Då genererar fastigheten en omedelbar finansiell nedskrivning.

En sådan logik med dess geoekonomiska gränser har vidare förstärkts med de förändringar i redovisningsreglering (de så kallade K3-reglerna) som genomfördes fullt ut 2014. Med de nya reglerna (Bokföringsnämnden, 2012) behöver nu de allmännyttiga bostadsföretagen utföra marknadsvärdering av sina tillgångar (det vill säga fastigheter) varje år. Detta fiktiva

värde relateras sedan till det bokförda värdet i redovisningen, vilket blir en grund för att bedöma företagets resultat. Intervjuerna visar hur denna reglering har anpassats till en gemensam tolkning av AKBL som i stort sett omöjliggör byggandet av bostäder i områden där krav på marknadsavkastning inte kan uppfyllas. Om byggkostnaderna (vilket översätts till bokfört värde) på huset förväntas överstiga det omedelbara marknadsvärdet efter byggnationen genererar investeringen en finansiell nedskrivning. Att då genomföra en sådan nyproduktion betraktas inte per definition som affärsmässigt, åtminstone inte på kort sikt, varför nybyggnationen inte bör genomföras.¹⁰

I många kommuner omöjliggör denna logik all nyproduktion utanför tätorternas centrala lägen. Därför byggs det nästan bara i de centrala delarna av städerna (se Grander, 2019). Här kan bolagen ofta också ta ut högre hyror, vilket medför att allt färre har råd att efterfråga en nyproducerad hyresrätt i allmännyttan. Men även om bostaden är uppförd med ett budgeterat finansiellt överskott, och värderingen trots detta blir mindre än det bokförda värdet, måste en nedskrivning göras. För att inte påverka företagets intäkter behöver då, enligt intervjuerna, nedskrivningen kompenseras genom höjda hyror för de nybyggda bostäderna.

Det vi ser här är ett tydligt exempel på den ökade marknadsanpassningen. Finns det inte en betalningsförmåga finns det inte en efterfrågan och då ska husen inte heller byggas. Men det är också ett tydligt tecken på finansialisering. Metoderna bygger på fiktiva värderingar av fastighetsvärden, fiktiva geografiska gränser och krav på avkastning som beräknas på kort sikt även om ägandet ska vara långsiktigt. Jag får anledning att återkomma till detta senare i boken.

SVÅRIGHETER MED RENOVERINGAR I MINDRE ATTRAKTIVA OMRÅDEN

Den fjärde konsekvensen av AKBL gäller underhåll och renoveringar av fastigheter. Underhållsrenoveringar av fastigheter och lägenheter ska enligt gällande lag bekostas av ordinarie hyresinbetalningar och de årliga höjningar som görs inom den kollektiva förhandlingen. Vi ser också att många av de kommunala bostadsföretagen historiskt har skött sitt underhåll och kan genomföra denna typ av upprustningar utan att höja hyran med några drastiska summor. En del allmännyttiga fastighetsägare har emellertid under svåra tider fått prioritera annat än underhåll och står i dag inför kostsamma stambyten och andra större åtgärder – detta gäller framför allt inom miljonprogramsfastigheterna.

Intervjuerna visar att de nya ekonomiska kraven på avkastning gör renoveringar i de minst attraktiva delarna av städerna svårare att genomföra på ett affärsmässigt sätt, då tolkningen av lagen är att enskilda renoveringsprojekt måste bära sig själva. De tidigare underhållsfonderna för renoveringar togs

10. Bokföringsreglerna har på senare år uppmärksammats då allt fler aktörer ser regelverket som ett hinder för byggande av hyresrätter, särskilt på orter med lägre efterfrågan. I betänkandet av *Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering* (SOU 2017:108) föreslås därför att Bokföringsnämnden får i uppdrag att se över redovisningsreglerna.

bort vid 1990-talets skattereform (se kapitel 3), vilket har lett till att varje renovering blir en investering som i många fall genererar en nedskrivning och således inte strikt sett räknas som affärsmässig.

Vi ser alltså i dessa fall att lagstiftningen har inneburit att renoveringarna i större utsträckning behöver finansieras av hyreshöjningar, trots att detta går emot principerna i hyres-sättningssystemet. Resultatet blir att flera bostadsföretag i stället för underhållsrenoveringar genomför så kallade standardhöjande åtgärder. På så sätt höjs bruksvärdet för bostaden och hyresgästerna kan debiteras genom hyreshöjning. Hyreshöjningarna hamnar i en del fall på 40–60 procent enligt intervjuerna med bostadsföretagen. Även dessa praktiker väcker förstås frågor kring allmännyttans inkluderande karaktär. Många företag är medvetna om denna problematik. De hushåll som inte kan betala den nya hyran erbjuds av bostadsföretagen lägenheter i det orenoverade beståndet. Men frågan är vad som händer den dag det inte finns några orenoverade bostäder kvar i miljonprogramsområdena.

Den tvetydiga hybriden

Som ett resultat av ovanstående konsekvenser av AKBL går det att hävda att förändringarna har bidragit till en polarisering av hyresgäster på den allmännyttiga bostadshyresmarknaden. Det talas ofta om en »A-grupp« och en »B-grupp«, det vill säga insiders och outsiders på bostadsmarknaden. Men i själva verket finns det snarare tre grupper på den allmännyttiga bostadsmarknaden: A, B och C. A-gruppen kan där passera trösklarna till såväl det ägda boendet som till hyresrätten genom att ha tillräcklig inkomst och stabil anställning. C-gruppen kan också få tillträde till bostadsmarknaden, men endast via kommunens sociala kontrakt. Återstår gör då B-gruppen: hushåll med låg lön, oregelbunden inkomst eller otrygga anställningsförhållanden. Denna grupp utestängs alltmer av de trösklar som byggts upp: en otillgänglig bostadsrättssektor och strängare uthyrningskrav på hyresmarknaden. Samtidigt har man inte tillräckligt stora »sociala problem« för att få boende via den sekundära bostadsmarknaden, även om kommunerna ibland har öppnat upp denna ingång för dessa grupper, som av kommunerna ofta kallar strukturellt hemlösa, till skillnad från socialt hemlösa. Men det är inte alltid dessa bostadslösningar ses som ett alternativ för dem som står utanför. Så här berättar en bostadslös student som förutom studiemedel har inkomst från en deltidstjänst på ett elektronikvaruhus:

»Alltså socialen är inget för mig. Det är ju för personer som har stora problem. Mitt enda problem är att få tag på någonstans att bo.« (ungdom i Malmö)

Situationen har lett till att socialtjänstens handläggare i en del situationer tvingas ställa grupper av bostadslösa mot varandra. Vem är i störst behov av en bostad, den ensamstående studerande småbarnsföräldern eller en person med drogmissbruk? Eftersom de sociala kontrakten är tänkta att vara till för den senare gruppen, de socialt hemlösa, har kommuner som Göteborg och Malmö stramat åt bestämmelserna. Barnfamiljer får inte längre tilldelas en lägenhet genom socialtjänsten utan placeras i veckovisa akutboenden.

Det går förstås att diskutera huruvida låginkomsttagare kan förvänta sig tillträde till den svenska bostadsmarknaden, trots de högt ställda målen om »goda bostäder för alla«. Som Micael Nilsson (kommande) påpekar slog redan Bostads-sociala utredningen fast att det finns en »restgrupp« som inte är föremål för kommunens »fattigvård«. Kanske är det så att den svenska bostadsregimen alltid har haft en lucka i detta avseende – det vill säga att det finns personer som inte omfattas av fattigvården men inte heller har tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att kunna efterfråga bostad på den generella marknaden, oavsett allmännyttans intentioner. Kanske är det så att problemet snarare är att denna grupp har blivit större som ett resultat av den allmänna inkomstpolariseringen i samhället (se t.ex. OECD, 2017b).

Oavsett detta så landar mina slutsatser i att det finns en uppenbar tvetydighet beträffande målgrupp i dagens allmännytta. Denna tvetydighet är kopplad till marknadsanpassningen. Förändringar i ekonomiska krav, den gradvisa förskjutningen från en marknadiserad mot en finansialiserad logik och hur de kommunala företagen nu följer denna logik är tecken på en förändrad inställning bland de allmännyttiga bostadsföretagen. Detta leder till framväxten av vad jag kallar *New Public Housing*, bostadssektorns motsvarighet till den utveckling som inom offentlig förvaltning brukar kallas *New Public Management*. Den gemensamma nämnaren för de dubbla målgrupperna är ekonomisk riskminimering: När företagen ökar de finansiella kraven på »vanliga« hyresgäster, dels genom nyproduktion som är för dyr för de flesta, dels genom ökade inkomstkrav, minskar risken att hyran inte betalas. Men genom att parallellt öka antalet sociala kontrakt uppfyller allmännyttan sitt lagstiftade, om än vaga, krav på socialt ansvar utan att riskera några intäkter eftersom kommunens socialtjänst betalar hyran. Samtidigt som kommunerna tar den ekonomiska risken kan bostadsföretagen hävda socialt ansvar och en inkluderande ambition. Allmännyttan har fortfarande en generell karaktär, men på nya finansiella villkor – en finansialiserad universalism.

Skiftet kan ses som en övergång från en generell modell kopplad till den socialdemokratiska välfärdsregimen till en tvetydig modell med universella mål men med selektiva resultat. Allmännyttan kan hävdas ha förlorat sin allomfattande

och inkluderande karaktär och i stället bidra till en mer selektiv hyressektor. Selektiviteten är emellertid annorlunda från den som vi ser i bostadsregimer med traditionell social housing. Målgruppen i den nya svenska modellen är inte bara den mest utsatta, utan också den finansiellt stabila medelklassen, det vill säga både A- och C-gruppen på bostadsmarknaden.

Den riskminimering som jag beskrivit i detta kapitel utgör inte en självklar utveckling. I det handlingsutrymme som finns inskrivet i lagtexten finns andra tänkbara tolkningar: tolkningar som också görs av flera företag. Detta kommer att utvecklas i nästa del. Innan dess behöver vi dock förstå vilka förändringar i omgivningen som allmännyttan har haft att förhålla sig till.

5. Allmännyttans förändrade omständigheter

SOM UPPREPATS GENOM DENNA BOK är det inte möjligt att studera allmännyttan som fenomen eller dess utveckling som en isolerad händelse. För att förstå allmännyttans förändringar och utfallet av dessa måste vi sätta in allmännyttan i det samtida sammanhanget. Det finns, för att återanknyta till den teoretiska utgångspunkten för boken, ett antal *nöd-vändiga omständigheter* som gör att vissa målsättningar faller ut i praktik, medan andra förblir orealiserade. I detta kapitel kommer jag att beskriva förändringar i dessa omständigheter under perioden efter 2011.

11. 2017 var det år med senast tillgängliga data vid tidpunkten för analysen.

Ett demografiskt landskap i förändring

Innan jag går in på den utveckling som direkt handlar om bostadsförsörjningen i vår samtid är det nödvändigt att beröra en omständighet som rör samhället och städerna i stort: de ökade ekonomiska klyftorna. OECD (2017b) visar att även om de flesta i Sverige får det bättre ställt så har inkomstskillnaderna ökat kraftigt under de senaste decennierna. Sverige är förvisso ett av de mest jämlika länderna även fortsatt, men i dag också ett av de länder där inkomstskillnaderna ökar mest. Andelen av befolkningen med låg inkomst (under 60 procent av medianinkomsten) har ökat från 9 procent år 2000 till 15 procent 2015. På samma sätt ökar andelen som har det allra bäst ställt.

Tittar vi på befolkningsutvecklingen de senaste åren har det skett stora förändringar som är relevanta för analysen i denna bok. Befolkningen har ökat med drygt 564 000 personer under åren 2012–2017¹¹, en ökning i rekordtakt. Tiomiljonersstrecket passerades i januari 2017. En kombination av invandring och födelseöverskott – att fler föds än dör – har bidragit till den snabba ökningen under perioden. Men framför allt är det invandringen som har stått för den stora ökningen. Under

Tabell 1. Antal personer per upplåtelseform, Riket 2012–2017.
Källa: Folkbokföringsregistret och lägenhetsregistret (SCB).

	2012	2013	2016	2017	Nominell förändring 2012–2017	Procentuell förändring 2012–2017
Äganderätt	4 856 641	4 852 993	4 976 668	4 992 810	136 169	3
Bostadsrätt	1 651 142	1 691 354	1 838 108	1 886 487	235 345	14
Allmännyttan	1 389 807	1 406 072	1 457 142	1 471 820	82 013	6
Privat hyresrätt	1 352 643	1 384 111	1 508 615	1 547 946	195 303	14
Övrigt boende inkl. okänt boende	305 646	310 346	214 619	221 208	-84 438	-28
Totalt	9 555 879	9 644 876	9 995 152	10 120 271	564 392	6

2015–2016 invandrade nästan 300 000 personer till Sverige. Detta är förstås en väldigt stor förändring som påverkar bostadsförsörjningen. Många av dem som kommer till Sverige saknar utbildning och har låga inkomster.

Inkomstpolariseringen har således accentuerats av den drastiska ökningen av flyktinginvandring under 2015–2016. Framför allt har detta blivit en utmanande fråga för städerna. Inflyttningen till många av de större städerna utgörs till stor del av unga människor, studenter och flyktingar. Trots att bostäder saknas är det till städerna som personer med låga inkomster söker sig. Personer med högre inkomster söker sig i oftare till de större städernas kranskommuner. Detta ställer krav på en bostadsförsörjning som klarar av en ökad andel låginkomsttagare och får konsekvenser för hyresrätten som boendeform och inte minst de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen.

Studerar vi hur befolkningsökningen har fördelat sig på upplåtelseform under perioden 2012–2017 (se tabell 1) ser vi att den största ökningen skett i bostadsrätt och privat hyresrätt. Ökningen av personer som bor i privat hyresrätt är närmare 200 000 personer under perioden, en procentuell ökning på 14 procent. Noterbart är att privat hyresrätt därmed mellan 2013 och 2016 gick om allmännyttig hyresrätt i antal personer bokförda på upplåtelseformen.

En reflektion kring tabellen är att andelen i kategorin Övrigt boende inklusive okänt boende har minskat kraftigt: med drygt 84 000 personer mellan 2012 och 2017. Detta förklaras med att SCB i och med införandet av lägenhetsregistret 2013 har fått bättre rutiner för att koppla individer till lägenheter. När individer kopplas till en bostad bildar de ett hushåll. En stor del av de personer som tidigare var bokförda i övrigt/okänt boende är nu utspridda på andra upplåtelseformer, vilket kan förklara en del av ökningen i de reguljära upplåtelseformerna. Vid en närmare granskning ser vi dock att den största delen av dessa personer har folkbokförts på äganderätt.

Tabell 2. Jämförelse befolkning och antal bostäder, riket 2013–2017
Källa: Folkbokföringsregistret och lägenhetsregistret (SCB).

	Befolkningsutveckling 2013–2017	Nettoförändring bostäder 2013–2017	Person/lgh 2013	Person/lgh 2017
Äganderätt	139 817	54 920	2,64	2,64
Bostadsrätt	195 133	90 051	1,65	1,69
Allmännyttan	65 748	1 298	1,71	1,79
Privat hyresrätt	163 835	74 900	1,57	1,62
Övrigt/okänt	-89 138	2 743	4,96	3,39
Totalt	475 395	223 912	2,09	2,09

Har befolkningsökningen per upplåtelseform motsvarats av nettoförändringen i antal bostäder under perioden 2013–2017?¹² Svaret på den frågan blir ett tydligt nej. Äganderätt har ökat med 139 200 personer och 54 900 bostäder, en bostad per 2,6 personer (se tabell 2). Motsvarande kvot för bostadsrätt är en bostad per 2,2 personer. Samma kvot hittar vi i privat hyresrätt, som har ökat med knappt 74 900 bostäder, medan ökningen av personer i upplåtelseformen har varit drygt 163 800. Siffrorna ligger något över det genomsnittliga måttet person/lägenhet för befintligt bestånd, vilket tyder på att vi tränger ihop oss mer i de befintliga lägenheterna.

Studerar vi allmännyttig hyresrätt i tabell 2 ser vi emellertid en betydande avvikelse. Samtidigt som nettoökningen av allmännyttans bestånd är blygsamma 1 300 bostäder över perioden 2013–2017 har antal personer i allmännyttan under samma tid ökat med 65 700 personer. För varje bostad som har tillkommit har befolkningen alltså ökat med 51 personer. Allmännyttan har till synes tagit oproportionerligt stor del av befolkningsökningen. Vi ser också att allmännyttan får fler personer per bostad, oaktat boendeytan.

Vi ska komma ihåg att statistiken rör personer som har blivit beviljade uppehållstillstånd och därmed har kunnat folkbokföra sig på en adress. Asylsökande personer finns inte med i statistiken, inte heller personer som blivit avvisade men ändå uppehåller sig i landet.

Jag kommer att återkomma till befolkningsstatistiken i senare kapitel. Det visar sig nämligen att befolkningsstrukturen samspelar väldigt väl med frågan om neutralitet mellan upplåtelseformerna, vilket har bäring på frågan om segregation, segmentering och stigmatisering som jag har angett som nyckelmekanismer för boendejämlikhet i den generella bostadspolitiken och allmännyttan.

12. Att jag använder 2013 som startår här i stället för 2012 beror på att den tidigast jämförbara statistiken över bostadsbeståndet är från 2013 medan den demografiska statistiken ger tillgång från och med 2012.

Den generella bostadspolitiken under press

ETT BOSTADSBIDRAG AV MINDRE BETYDELSE

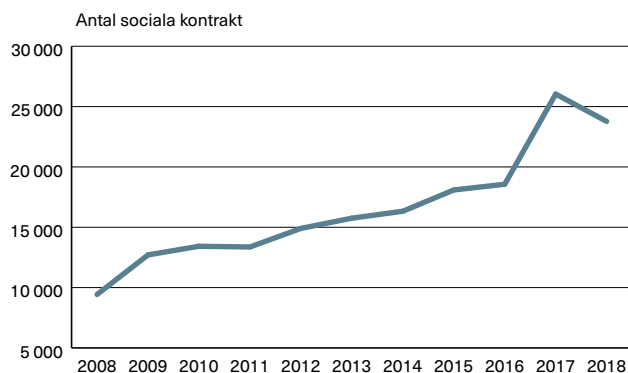
Som redan påpekats har den generella bostadspolitiken varit beroende av ett antal selektiva stödstrukturer för att kunna vara just generell. Bostadsbidraget och den sekundära bostadsmarknaden är de två huvudsakliga selektiva strukturer som i dag finns att tillgå. Bostadsbidragets utveckling har berörts i tidigare kapitel och det kan konstateras att ersättningsnivåerna inte har motsvarat ökningen i hyror, löneutveckling och konsumentprisindex. Detta innebär att färre människor kan kvalificera sig för bidraget (se figur 2, s. 65), att bidraget är otillräckligt för hushållen för att komma över tröskeln för låg ekonomisk standard och att ersättningen bara delvis kan hjälpa mottagarna att betala sina boendekostnader (Riksrevisionen, 2017a). Bidraget justerades något 2017 för att bättre hjälpa ensamstående föräldrar och diskussioner förs om en större översyn. Samtidigt finns rädslan för inlåsningseffekter, det vill säga att rädslan att förlora sitt bostadsbidrag gör att man inte väljer att ta en anställning, samt farhågor att en höjning av bostadsbidraget kan elda på hyressättningen i nyproducerade bostäder.

DEN SEKUNDÄRA BOSTADSMARKNADENS UTVECKLING

Den sekundära bostadsmarknaden utformades alltså ursprungligen för att komplettera den generella bostadspolitiken genom att tillhandahålla bostäder till människor som inte kan få tillgång på den vanliga hyresmarknaden, till exempel på grund av missbruk eller andra typer av sociala problem. Dessa är berättigade till en bostad via socialtjänstlagen. Det som mina intervjupersoner berättar, och vilket också bekräftas av tidigare forskning (Sahlin, 2006) och aktuell statistik, är att dessa typer av kontrakt används i allt högre grad för människor vars enda problem är att de saknar bostad. Sådana avtal är strikt reglerade, giltiga under en begränsad tid och har låga sannolikheter för att omvandlas till vanliga hyreskontrakt, även om det är intentionen (Grander, 2017). Det vi ser är således att de sociala kontrakten blir en parallell bostadsmarknad för vissa grupper som är tänkta att få bostad på vanligt vis. Detta är en av förklaringarna till att antalet sociala kontrakt har fördubblats på tio år och att sociala kontrakt i dag används i 252 av 290 kommuner; 2008 var antalet 209 (se figur 4).

Detta leder oss förstås till frågan: varför kommer dessa hushåll inte in på den ordinarie bostadsmarknaden? Förutom det enkla svaret att det inte finns tillräckligt med bostäder som hushållen kan efterfråga (åtminstone inte i de städer eller områden som de kan tänka sig att bo i) finns en del av svaret i allmännyttans utveckling. Som diskuterats tidigare i boken

Figur 4. Utveckling av den sekundära bostadsmarknaden i Sveriges kommuner 2008–2018. Källa: Boverket.



finns ett visst samband mellan striktare uthyrningskrav i allmännyttan och ökade antal sociala kontrakt.

Under 2019 har vi emellertid sett att kommunernas socialtjänster har svängt i frågan om hur de sociala kontrakten ska användas. I Malmö och Göteborg har man nu bestämt att kontrakten enbart ska användas för att ge bostäder till personer som befinner sig i social hemlöshet, det vill säga personer med en sammansatt social problematik och/eller ett missbruk. Som ett resultat har hemlöshetssiffrorna i Malmö minskat dramatiskt, med största sannolikhet för att de hushåll som befinner sig i ekonomiskt betingad hemlöshet inte längre anmäler sig till socialtjänsten.

INVESTERINGSSTÖDET

Under de senaste åren har vi sett uppgången, fallet och återuppståndelsen av *investeringsstödet*, ett statligt stöd till bostadsbyggare som bygger mindre hyreslägenheter och studentbostäder med ett hyrestak.

Hur kan detta stöd förstås utifrån den svenska bostadsregimen? Investeringsstödet bör ses som ett statligt korrektiv, en offentlig subventionering som ska tygla marknaden och på så sätt möjliggöra den generella prägeln på bostadsregimen. Investeringsstödet kan också ses som en generell satsning i dubbel mening. Dels ska stödet bidra till att sänka hyrorna generellt, inte subventionera boendet för de hushåll som har det svårast ekonomiskt. Dels vänder det sig till alla aktörer som vill bygga den aktuella bostadstypen, såväl privata som allmännyttiga. I den meningen går det att relatera till de räntesubventioner som efter andra världskriget riktades till bostadsbyggare, men med skillnaden att stödet endast utgår till byggandet

Tabell 3. Nybyggnation per hyrestyp och upplåtelseform 2018–2019. Källa: SCB.

	Allmännyttan		Privat hyresrätt		Totalt	
	Byggda lgh	Andel, %	Byggda lgh	Andel, %	Byggda lgh	Andel, %
Bruksvärdeshyra	1 115	21	2 257	27	3 372	25
Investeringsstöd	1 915	36	1 107	13	3 022	22
Presumtionshyra	1 952	37	3 146	38	5 098	37
Individuella förhandlingar	353	7	1 842	22	2 195	16
Totalt	5 335	100	8 352	100	13 687	100

av hyresrätter och inte är differentierat beroende på aktör. Allmännyttan får inte bättre villkor än privata byggare. Trots detta ser vi i tabell 3 att det framför allt är allmännyttan som använt sig av stödet.

Investeringsstödet har fått mycket kritik (se t.ex. Riksrevisionen, 2018), bland annat för att inte vara ändamålsenligt. Ett generellt stöd minskar hyreskostnaderna för personer som står långt fram i bostadskön och därmed har möjlighet att tillskansa sig de nybyggda bostäderna, inte nödvändigtvis de som verkligen behöver bostäder till lägre hyra. Men byggaktörerna torde väl ändå vara tacksamma för statliga subventioner som minskar kostnaderna? Som statistiken visar används stödet endast i liten utsträckning av privata fastighetsägare. Varför då? Enligt de intervjuer jag har gjort är den främsta anledningen att marknadsvärdet på hus som byggts med investeringsstöd blir lägre som ett resultat av lägre hyra eftersom de genererar lägre kassaflöden. Den värdeminskning som stödet genererar kompenserar således inte intäkterna. Samtidigt visar flera privata fastighetsägare att stödet är nödvändigt för att de ska kunna genomföra nybyggnationer i lägen där avkastningskraven är höga. Det visade sig också när stödet frystes i december 2018 och många nybyggnationer lades på is för att återupptas när stödet kom tillbaka. Effekterna av stödet är således omtvistade och framtiden får utvisa dess betydelse. Men en sak är säker, investeringsstödet är ett typexempel på en generell bostadspolitik.

KONKURRENSUTSATT KOMMUNAL MARKPOLITIK

En viktig del av den generella bostadspolitikerna är kommunernas bostadsförsörjningsansvar, planmonopolet och kommunernas betydande markinnehav. En stor del av flerfamiljsbostadsbyggandet över tid kan som tidigare beskrivits spåras till den statliga politik som utvecklats efter andra världskriget. Kommunalt markägarande var ett villkor för det massiva bostadsbyggandet under 1960- och 1970-talet och har också hävdats vara avgörande för att motverka markspekulation (Dickens m.fl., 1985; Caesar, 2016). Jag har tidigare visat att

kommunerna i de flesta fall gav bort mark till den som ville bygga. Markvillkoret reglerade tydligt vad som skulle byggas på kommunal mark innan det togs bort med 1990-talets reformer.

EU:s konkurrenslagstiftning har därefter haft en inverkan på kommunernas markpolitik, vilket har accentuerats efter 2011 med frågan om allmännyttans roll på en konkurrensutsatt marknad. Konkurrenslagstiftningen innebär att kommuner i sin tilldelning eller försäljning av mark till bostadsföretag som regel måste tillämpa principen om högstbjudande. Detta får konsekvensen att de kommunala bostadsföretagen måste vara konkurrenskraftiga. Vid tomträttsavtal har kommunerna möjlighet att ställa krav på anbudsgivare, såsom samstämmighet med målen i stadens översiktsplan, krav på upplåtelseform eller specifikation av ett hyrestak. Vid markförsäljning är det juridiskt svårt att ställa denna typ av krav. Men oberoende av om marken säljs eller hyrs måste allmännyttiga företag tävla på lika villkor med privata aktörer och kan inte åtnjuta speciella fördelar. Enligt en vd i allmännyttan som intervjuats har detta inneburit att hens kommunala företag efter 2011 lägger stora summor på en »konkurrenskraftig portfölj« av fastigheter för att kunna tävla med privata investerare om kommunal mark. Även om det inte finns någon tillförlitlig statistik om kommunala fastighetstilldelningar eller markpriser, hävdar mina intervjupersoner på kommuner och allmännyttiga företag att de flesta kommunala marktilldelningar under det senaste decenniet har riktats till utvecklare som bygger privata hyresrätter eller bostadsrätter. Ser vi till statistiken så har det byggts mer än fyra gånger så många bostadsrätter som kommunala hyreslägenheter i de tre största städerna sedan 2011. Mellan 2005 och 2010 var 25 procent av alla byggda lägenheter kommunala hyresrätter. Under perioden 2011–2017 var andelen 14 procent, jämfört med 28 procent för privat hyresrätt och 58 procent för bostadsrätter (SCB, 2018). Även om dessa uppgifter avser bostadsbyggandet totalt, inte bara på kommunal mark, antyder det att de kommunala företagen står inför tuffare konkurrens.

ETT URVATTNAT HYRESSÄTTNINGSSYSTEM

Jag har tidigare visat hur 2011 års lagstiftning, där allmännyttans normerande roll och självkostnadsprincipen alltså försvann, förändrade hur de kommunala företagen förhandlade hyrorna. Vi har under perioden emellertid sett ett par andra förändringar i hyressättningssystemet, inte minst när det gäller nyproduktion. Beträffande hyressättning i nya bostäder visar statistiken (se tabell 3 samt SOU 2017:65) att de allra flesta nyproducerade hyresbostäder i dag är byggda med presumtionshyror, särskilt bland de allmännyttiga bostadsföretagen. Statistiken visar också att innan investeringsstödet infördes var den näst vanligaste hyressättningen i nyproduce-

rade bostäder individuell hyressättning, vilket innebär att hyresvärden samtycker direkt med hyresvärden om hyresnivån, utan att förhandla med Hyresgästföreningen. De hyror som fastställs genom presumtionsprinciper och genom direkta avtal är betydligt högre än hyrorna i hyreslägenheter där hyror fastställs av förhandlade hyror för bruksvärdet. Under det senaste året har vi emellertid sett att investeringsstödshyror har tillkommit, det vill säga hyror som har förhandlats fram efter att fastighetsägaren har blivit tilldelad investeringsstöd för nybyggnation. Dessa hyror har blivit allt vanligare, inte minst i mindre orter, och verkar prisdämpande i förhållande till övrig hyressättning vid nyproduktion (se tabell 3 ovan).

Hyressättningen blev också en central fråga i valrörelsen 2018 och i efterföljande regeringsbildning. En del av Socialdemokraternas kampanj gick ut på att inte förändra bruksvärdessystemet i hyressättningen. Efter ett valresultat utan en tydlig vinnare och en turbulent politisk höst kunde Socialdemokraterna till sist under vintern 2018–2019 bilda regering tillsammans med Miljöpartiet, men med stöd från Liberalerna och Centerpartiet som tidigare varit del av den borgerliga alliansen. I januari 2019 presenterade den nytilträdde regeringen en lista på politiska förslag som de fyra partierna kommit överens om – förslag som kan ses som de villkor som de två tidigare allianspartierna krävde för att lämna det borgerliga samarbetet och stötta den socialdemokratiskt ledda regeringen. Bland förslagens punkter fanns ett antal bostadspolitiska åtaganden, varav ett var att införa marknadsbaserade hyror vid nyproduktion.

Förändringarna kan ses som en process där bruksvärdessystemet med dess huvudsakliga egenskaper, med de inblandade aktörernas goda minne, urvattnas på sitt innehåll. Och fler förändringar av hyressättningssystemet kommer sannolikt. Systemet med förhandlade bruksvärdeshyror är, trots anpassningen mot mer marknadsbaserade hyror, under tryck och utsatt för stark kritik. Systemet är pedagogiskt komplicerat, hävdar Europeiska kommissionen (2018) som rekommenderar en mer flexibel modell. Finanspolitiska rådet och Internationella valutafonden IMF har vid upprepade tillfällen rekommenderat en övergång till marknadsbaserade hyror med motiveringen att nuvarande system skapar köer, försämrar rörligheten på bostads- och arbetsmarknaden och dessutom underminerar jämlikheten då den enda ingången på bostadsmarknaden ofta är att köpa en bostadsrätt. Liknande kritik förs fram av fastighetsekonomen Fredrik Kopsch (2019). Kopsch menar att hyressättningssystemet skapar långa köer av personer som redan har bostad men står i kö »för säkerhets skull«, göder svarthandel med hyreskontrakt samt skapar ojämlikhet. Bruksvärdessystemet ses av Kopsch som en subventionering av lägenheter i innerstäderna – lägenheter som ändå inte kommer hushåll med låga inkomster till godo eftersom den som har ett

kontrakt på en billig hyresrätt i innerstaden sällan släpper den vidare till bostadskön – vilket innebär att hyressättningssystemet subventionerar medel- och höginkomsthushåll. När mina intervjupersoner i allmännyttiga bostadsföretag reflekterar över hyressättningssystemet är detta emellertid inte något som ses som ett stort problem – det anses vara en acceptabel baksida av ett system där fördelarna med att kunna ha hyresbostäder till rimlig hyra utspridda i städerna uppväger.

Det stora problemet när det gäller hyrorna, som påpekas av de kommunala bostadsföretagen, är att man inte längre vet vad man ska förhandla om. Detta är ett problem som också lyfts av Hyresgästföreningen. Det är uppenbarligen svårt för alla parter i förhandlingarna att komma överens om de faktiska grunderna för förhandling efter att allmännyttans normering och självkostnadsprincip har försvunnit. Därför föreslår SABO (2018) en rad ytterligare förändringar. Den partsoberoende Hyreskommissionen (Hyreskommissionen, 2018), tillsatt av Hyresgästföreningen och där jag själv medverkade, föreslår att årliga hyreshöjningar ska baseras på ett index som bygger på de faktiska kostnaderna för fastighetsförvaltande samt en rimlig avkastning. Statistiken visar nämligen att hyresökningen över de senaste tio åren ser ut att ligga i linje med fastighetsägarens driftkostnader, det vill säga vad fastighetsägaren behöver för att täcka sina kostnader, medräknat räntekostnader som under perioden har varit låga.

Fortsatt brist på neutralitet mellan upplåtelseformer

Vi kan konstatera att frågan om neutralitet mellan upplåtelseformer även fortsatt har varit ett strävansmål som inte har uppfyllts. Det statliga investeringsstödet kan ses som ett (omtvistat) försök att skapa bättre balans mellan upplåtelseformerna i den meningen att såväl fastighetsägare som hyresgäster får en mindre kostnad i förhållande till det ägda eller bostadsrättsbeståndet. Dock har stödet visat sig vara ekonomiskt ofördelaktigt för fastighetsägare då lägre hyror innebär lägre marknadsvärde på fastigheten, vilket påverkar företagets soliditet och därmed möjligheten att låna pengar och göra nyinvesteringar. Samtidigt ser vi att den statliga skattepolitiken fortfarande gynnar ägt boende och bostadsrätt, trots att frågan om balanserade villkor genom minskat ränteavdrag eller avdragsgill moms på bostadshyran i dag diskuteras av politiker från olika delar av det partipolitiska spektrumet.

Något som under senare år lyfts fram som en påverkansfaktor för neutralitet mellan upplåtelseformerna är införandet av ROT-avdrag för privatpersoner som äger sin bostad eller har bostadsrätt. ROT-avdraget, som funnits i olika omfattningar sedan 1990-talet, förändrades drastiskt 2008. Med syfte

att skapa nya och fler jobb inom hantverksbranschen fick nu privatpersoner göra en skattereduktion för arbetskostnader för renovering, ombyggnad och tillbyggnad på 50 procent, upp till 50 000 kronor per person och år. Skattereduktionen reducerades den 1 januari 2016 från 50 procent till 30 procent av arbetskostnaden. Avdraget har fått kritik, dels då det finns tecken på att kostnaden för åtgärder har ökat genom att avdraget inkorporeras i priset, och dels för att det ytterligare skapar obalans mellan upplåtelseformerna, eftersom det endast kan utnyttjas av privatpersoner i ägt boende eller bostadsrätt.

Skatteavdraget för ägt boende och bostadsrätt, tillsammans med historiskt låga räntor, har fortsatt lett till en kraftig prisutveckling på ägt boende och bostadsrätter och därmed en ökad skuldsättning bland befolkningen. Den ökande skuldsättningen, bland den högsta i EU, har väckt uppmärksamhet, vilket har resulterat i åtgärder från Finansinspektionen, såsom begränsning på lån till 85 procent av den totala kostnaden för bostadsköp, obligatorisk amortering på alla lån som överstiger 50 procent av bostadens marknadsvärde samt en begränsning av bostadslån i förhållande till årsinkomsten. Det råder delade meningar om huruvida detta är ett effektivt sätt att kyla av bostadsmarknaden eller om det snarare skapar större ojämlikheter då en naturlig konsekvens av begränsningen är att förstagångsköpare och hushåll med mindre sparad kapital stängs ute från bostadsrättsmarknaden. Bortsett från de som drabbades direkt av 90-talskrisen så har hus- och bostadsrättsägare emellertid kunnat göra kapitalvinster på sina bostäder under större delen av perioden sedan 1975. Europeiska kommissionen rankar Sverige som det land med mest gynnsam skattepolitik för ägt boende i Europa och har flera gånger rekommenderat att den svenska regeringen avskaffar skatteavdraget på räntekostnader och ökar beskattningen på ägda bostäder (Europeiska kommissionen, 2018).

Medan hushållens ökade skuldkvot skulle kunna ses som ett incitament för konsumenterna att vända sig till hyresbostäder, och därmed också ett ökat incitament för fastighetsutvecklare att bygga hyreslägenheter, har resultatet snarare varit motsatsen. Utsagor från intervjuade ungdomar om att »köpa en bostadsrätt för att trygga pensionen« vittnar om att kostnadsutvecklingen för det ägda boendet till synes skapat ökade incitament för ungdomar att hoppa på det tåg som de flesta verkar tro leder till att man kan tjäna pengar på sitt boende, vilket också har ökat incitamenten för bostadsutvecklare att satsa på bostadsrätter. Återigen är principen om kostnadsneutralitet mellan upplåtelseformer inget annat än en målsättning, vilket också kan illustreras med att den genomsnittliga kostnaden för en jämförbar hyrd och ägd bostad skiljer sig med ungefär 3 000 kronor per månad till förmån för den som bor i ägt boende (SOU 2014:1). En studie av OECD av boendekostnader i förhållande till disponibel inkomst visar att Sverige har de fjär-

de högsta boendekostnaderna i OECD för hyrt boende men de lägsta kostnaderna för ägt boende, inklusive räntekostnader (OECD, 2017a).

Hyresrätten är ett fullserviceboende. Som hyresgäst betalar du genom din hyra för reparationskostnaden om diskmaskinen går sönder, du betalar för ogräsplockning i rabatterna och för städning av trapphuset. Du tar inte heller någon finansiell risk med ditt boende. Den risken tar hyresvärden, och i din månadshyra finns också ett utrymme för fastighetsägarens avkastning, för att denne ska ha incitament att äga fastigheterna fortsatt och kanske kunna investera i fler hyresbostäder. Att hyresrätten är en dyrare boendeform är således inbyggt i konceptet. Frågan är emellertid hur mycket dyrare det ska vara och vilken måttstock som ska användas. Ett sätt att förstå skillnaderna är att sätta kostnaderna för boendet i olika upplåtelseformer i jämförelse med utvecklingen av konsumentprisindex över tid.

Som figur 5 visar har boendekostnaderna för hyrt boende stigit med 90 procent, jämfört med en ökning i ägt boende på 20 procent under en tidsperiod där KPI stigit med drygt 40 procent. Detta är förstås en återspeglning av utvecklingen på fastighetsmarknaden och ränteläget. Räknar vi även in värdestegringen på det ägda boendet kan vi konstatera att en stor del av befolkningen tidvis har fått betalt för att bo, för att använda Av Södersten och Bo Sandelins (1978) formulering.

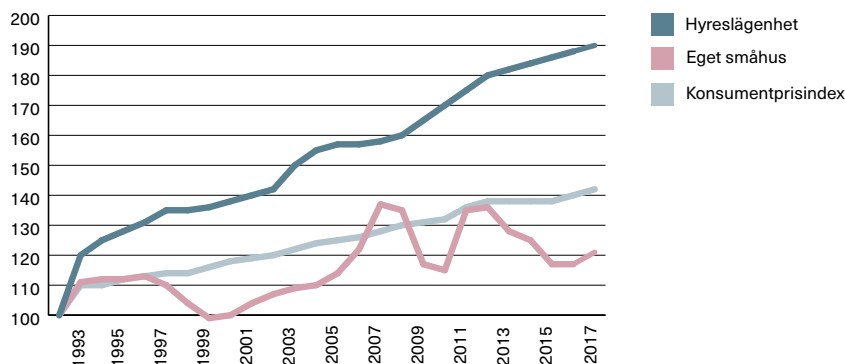
De ökade kostnaderna för hushåll som bor i hyrt boende i förhållande till dem i ägt boende, tillsammans med skattepolitiken som gynnat egnahems- och bostadsrättsägare, har sedan 1970-talet inneburit en »flykt från hyresrätten« (Daun, 1974; Danermark, 1983) till andra upplåtelseformer för dem som har haft ekonomisk möjlighet. Denna flykt har också eldats på under perioder med låga räntor på bostadslån. En sådan utveckling har inte enbart lett till att bostadsrättssektorn har ökat sin andel av bostäderna, utan också till att vi har fått en ökad uppdelning av hushållen i förhållande till inkomst per upplåtelseform, det vill säga en ökad inkomstsegmentering mellan upplåtelseformerna. Denna segmentering ser också ut att skilja sig mellan privat och allmännyttig hyresrätt.

Den disintegrerade hyresmarknaden

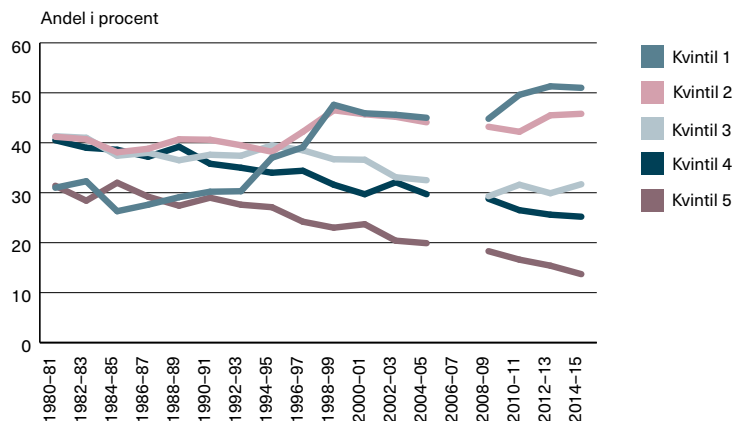
ÖKAD KONCENTRATION AV HUSHÅLL MED LÅG INKOMST I ALLMÄNNYTTAN

Segmenteringen illustreras av en kraftigt ökande andel låginkomsthushåll i hyresrätten. Även om denna utveckling gradvis har pågått sedan problemen med överbyggnationen i miljonprogrammet uppdagades i mitten av 1970-talet blev segmenteringen kraftigt accentuerad två decennier senare, vilket framgår av figur 6.

Figur 5. Utveckling av bostadskostnader i ägda och hyrda bostäder i förhållande till konsumentprisindex 1991–2017. Källa: SCB.



Figur 6. Andel hushåll som bor i hyrt boende, per inkomstkventil 1980–2015. Källa: SCB.



Statistiken visar att 30 procent av hushållen i inkomstkventil 1, det vill säga den fattigaste femtedelen, men också 30 procent av hushållen i den rikaste kvintilen, bodde i hyresrätt 1980. Fram till 1992 förblir variationen i inkomstgrupper intakt – hyreslägenheter tilltalar även många av de rikaste hushållen. Men efter skattereformen och den ekonomiska krisen på 1990-talet, ser vi hur hyresmarknaden blir alltmer konform när det gäller inkomstfördelningen. Hushållen i kvintilen med lägst inkomst ökar sin andel i hyresrätt, från 30 till nästan 50 procent mellan 1992 och 1998, och andelen av den rikaste kvintilen sjunker med 10 procentenheter under samma period. Denna trend har fortsatt, och i dag ser vi ett tydligt samband mellan inkomst och upplåtelseform. Ju rikare ett

hushåll är, desto mindre sannolikt är det att hushållet bor i hyresrätt. Det är fyra gånger vanligare bland låginkomsttagare än bland höginkomsttagare att hyra sitt boende. Denna inkomstsegmentering, det vill säga att olika inkomstgrupper bor i olika upplåtelseformer, kan också beskrivas som en *residualisering* av hyresrätten. Det innebär att hyresrätten blir en »restupplåtelseform« för hushåll med låga inkomster som inte har möjligheter att köpa sitt boende. Denna residualisering är särskilt tydlig i allmännyttan.

Vi kan analysera inkomstsegmenteringen genom att studera inkomstfördelningen i de olika upplåtelseformerna. I SCB:s offentliga statistik delas folkbokförda hushåll upp i fyra inkomstkvarter: låg inkomst, medellåg inkomst, medelhög inkomst och hög inkomst. Gränsvärdena för varje kvartil avgörs genom att den totala hushållspopulationen i Sverige delas upp i fyra lika stora delar.¹³ Studerar vi sedan inkomstfördelningen i kvartiler på de fyra upplåtelseformerna inklusive allmännyttig hyresrätt med hjälp av specialbeställda data från SCB, ser vi att andelen hushåll med låg köpkraft i allmännyttan uppgår till nästan 50 procent (se figur 7).

För att mer i detalj mäta inkomstsegmenteringen använder jag i denna bok tre mått. För det första tittar jag på den faktiska medianinkomsten, för det andra andelen personer med låg köpkraft och för det tredje det så kallade balansmättet. Balansmättet är ett index som visar sammansättningen mellan två olika befolkningsgrupper. Indexet beräknas genom att dividera antalet hushåll med låg köpkraft (inkomstkvartil 1: under 159 280 kronor/konsumtionsenhet) med antalet hushåll med hög köpkraft (inkomstkvartil 4: över 318 457 kronor/konsumtionsenhet) (se Salonen, 2015; Salonen, Grander och Rasmusson, 2018 för diskussion om variabler och metod). Eftersom antalet personer i de fyra inkomstkvartererna i totalbefolkningen alltid är lika många (se figur 7) är balansmättet för totalbefolkningen i riket alltid 1. Detta kan sedan jämföras med det motsvarande måttet för de olika upplåtelseformerna. Måttet säger således något om relationen mellan hushåll med hög och låg köpkraft. Om måttet är 2 bor dubbelt så många med låg köpkraft som med hög köpkraft i den aktuella upplåtelseformen. Om talet är 0,5 är förhållandet det omvända.

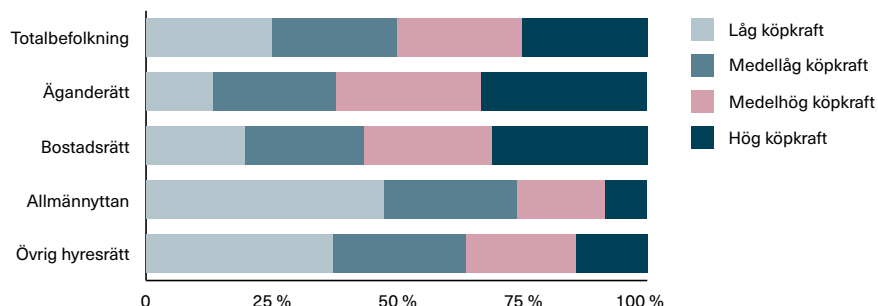
Av särskilt intresse är att studera utvecklingen efter att AKBL trädde i kraft. I tabell 4 sammanställs de tre måtten för 2012 och 2017.

Vi kan konstatera att medianårsinkomsten i riket skiljer sig stort mellan upplåtelseformerna. Inkomstsegmenteringen visar sig tydligast i allmännyttan, där medianinkomsten är cirka 65 000 kronor lägre än riksgenomsnittet. Nästan hälften av hushållen i allmännyttan är låginkomsthushåll, det vill säga har en inkomst lägre än 159 280 kronor.

Balansmättet visar att hyresrätten får en större dominans av hushåll med låg köpkraft jämfört med ägt boende och bo-

13. Denna uppdelning ger följande gränsvärden: Låg köpkraft (0–159 280 kr/konsumtionsenhet (ke)), Medellåg köpkraft (159 281–229 940 kr/ke), Medelhög köpkraft (229 941–318 456 kr/ke), Hög köpkraft (318 457 kr/ke).

Figur 7. Andel hushåll per upplåtelseform och inkomstkvartil 2017. Källa: SCB.



Tabell 4. Socioekonomiska variabler per upplåtelseform 2012 och 2017. Källa: SCB.

	Medianinkomst		Balansmått		Andel (%) låg köpkraft	
	2012	2017	2012	2017	2012	2017
Äganderätt	256 497	292 165	0,38	0,40	13	13
Bostadsrätt	227 468	259 787	0,69	0,64	21	20
Allmännyttan	163 869	182 559	5,36	5,54	46	47
Privat hyresrätt	183 068	206 358	2,53	2,61	37	37
Totalt	219 168	247 990	1,00	1,00	25	25

stadsrätt. Balansmättet för allmännyttan visar att det bor 5,5 gånger fler hushåll med låg köpkraft än med hög köpkraft i denna upplåtelseform. Vi ser också att hushåll med låg köpkraft dominerar i privat hyresrätt, där det bor 2,6 låginkomst-hushåll på varje hushåll med hög köpkraft. Motsvarande siffra för äganderätten är 0,4. Där bor det alltså fler än dubbelt så många hushåll med hög köpkraft som hushåll med låg köpkraft.

Studerar vi förändringarna över tid ser vi också att segmenteringen och residualiseringen av allmännyttan tycks fortsätta att öka. Går vi längre tillbaka i tiden – till 1998 – ser vi att balansmättet för allmännyttan låg på runt 4,5, i privat hyresrätt 3,4, i privat småhus på 0,3 och bostadsrätt på 1,7. På lång sikt har balansmättet alltså ökat kraftigt i allmännyttan men minskat nästan lika mycket i privat hyresrätt. Men framför allt har det minskat kraftigt i bostadsrätt – från 1,7 till 0,6. En anledning till detta är förstås den ökade andelen bostadsrätter i storstädernas attraktiva områden, vilket delvis är ett resultat av ombildningar från hyresrätter till bostadsrätter.

Tabell 5. Antal och andel födda utanför EU28 per upplåtelseform 2012 och 2017.

	Äganderätt		Bostadsrätt		Allmännyttan		Privat hyresrätt		Totalt	
	2012	2017	2012	2017	2012	2017	2012	2017	2012	2017
Antal födda utanför EU28	178 691	242 766	165 332	233 220	340 923	445 200	201 535	308 428	929 451	1 278 455
Andel födda utanför EU28 (%)	4	5	10	12	25	30	15	20	10	13

Under perioden 2012–2017 har medianinkomsten i landet ökat med 13 procent. Motsvarande ökning i allmännyttan har varit 11 procent medan ökningen i privat hyresrätt ligger knappt under riksgenomsnittet. Störst har ökningen varit i bostadsrätt, drygt 14 procent. Medan bostadsrätten alltmer blir en boendeform för hushåll med hög köpkraft, blir allmännyttan alltmer en boendeform för de med lägst inkomster (se också Borg, 2019).

Vi ser också hur segmenteringen i inkomst tydligt korrelerar med andelen utlandsfödda per upplåtelseform.

Av tabell 5 framstår det tydligt, vilket vare sig är konstigt eller förvånande, att många av dem som kommit som flyktingar till Sverige under de senaste 4–5 åren har bosatt sig i hyresrätter. 210 000 personer fler som är födda utanför Europa¹⁴ bor i privat och allmännyttig hyresrätt 2017 jämfört med 2012. En intressant utveckling här är att den relativa ökningen av utlandsfödda är 31 procent i allmännyttan och 53 procent i privat hyresrätt. Ökningen av utlandsfödda har således varit relativt större i privat hyresrätt. Samtidigt ser vi inte samma residualiseringseffekt i privat hyresrätt som i allmännyttan – inkomsterna i det privata beståndet utvecklas inte i samma negativa riktning som i allmännyttan.

Utvecklingen kan förstås relateras till ett antal skeenden som beskrivits i denna bok. Dels är medel- och höginkomsttagarnas »flykt från hyresrätt« ett resultat av bristen på neutralitet mellan upplåtelseformerna och den dominerande synen på att ägt boende är en investering som nästan alltid genererar framtida finansiella värden. Dels är bostadsbristen i städerna en faktor som påverkar. Flera av de ungdomar som har intervjuats berättar att de gärna, kanske till och med helst, hade bott i hyresrätt. Men kötiderna gör det omöjligt för dem att få en hyresrätt i staden eller området de vill bo i, varför bostadsrätt blir en naturlig väg – men bara för dem som kan. De som inte kan välja har det svårare. De uppdrivna priserna, tillsammans med de kreditrestriktioner (amorteringskrav, bolånetak, skuldkvot och stressräntor, det vill säga bankens krav på en viss ränta som hushållen ska kunna betala) som delvis införts för att försöka dämpa prisuppgången har lett till att de som inte kan komma in på bostadsrättsmarknaden på grund av

14. Med Europa avses här EU28. Denna kategorisering av utlandsfödda är mycket grov och därmed problematisk, men är den statistik som finns att tillgå.

låga inkomster inte har några alternativ förutom den hyrda marknaden – med långa kötider och ofta höga inkomstkrav.

Och här ser vi en annan intressant utveckling: att den allmännyttiga och privata hyresmarknaden glider isär. För även om allmännyttan i många fall har strikta uthyrningskrav (se tidigare kapitel) kan kraven vara ännu högre hos privata aktörer. Framför allt har de privata värdarna ofta inte samma systematik eller transparens för tilldelning. Uthyrningskraven styrs delvis av efterfrågan på bostäder. I tider av bostadsbrist kan privata uthyrare i högre grad välja sina hyresgäster. Ofta är de privata värdarna inte anslutna till kommunala eller regionala kösystem. Hushåll med låg köpkraft har därmed i de flesta kommuner mycket små möjligheter att få ett förstahandskontrakt hos en privat hyresvärd. Den enda möjligheten är allmännyttan, förutsatt att du klarar eventuella inkomstkrav och dessutom har tillräckligt lång kötid. Därför ser vi att residualiseringen går betydligt snabbare i allmännyttan än i privat hyresrätt.

Vi vet också att andrahandsmarknaden växer snabbt. Eftersom inkomststatistiken baseras på folkbokföring, inte huruvida du faktiskt har ett förstahandskontrakt eller inte, kan det höga balansmålet mycket väl bero på andrahandsuthyrning, i det allmännyttiga och privata beståndet. En av de intervjuade ungdomarna får illustrera detta:

»Jo, vem har inte bott i andrahand? Jag har bott i flera andrahandskontrakt, bland annat ett i Seved som var riktigt... ja för jävligt rent ut sagt. Det var skitigt och många grejer som inte funkade i köket. Jag minns inte vad jag betalade, men det var ju en riktig ockerhyra eftersom det skulle gå fort och jag fick bo där tre månader i taget (...) Nej, något kontrakt hade jag inte.« (ungdom i Malmö)

Det kan och bör dock diskuteras om denna residualisering av allmännyttan är ett problem för den svenska bostadsförsörjningsstrukturen. De kommunala bostadsföretagen har fortfarande det sociala ansvaret inskrivet i sitt uppdrag, och om allmännyttan inte tillgodoser bostäder till hushåll med låga inkomster, vem ska då göra det? Men, givet de uppsatta strävansmålen kring neutralitet mellan upplåtelseformerna och definitionen av den svenska hyresmarknaden som en »integrerad hyresmarknad« där privata och offentliga företag konkurrerar om samma hyresgäster, framstår det som att utfallet som beskrivits i detta kapitel pekar i helt motsatt riktning mot de ideal som finns inpräglade i den svenska bostadspolitikens diskurs. I stället för att konkurrera som samma hyresgäster blir uppdelningen allt tydligare: hushåll med låga inkomster är oftast hänvisade till allmännyttan medan privatägd hyresrätt i allt högre utsträckning attraherar medelklasshushåll.

NYA FINANSIELLA AKTÖRER I HYRESSEKTORN

En annan intressant vinkel på frågan om den integrerade hyresmarknaden är det nyvunna intresset för svenska miljonprogramsfastigheter från nya aktörer på hyresmarknaden. Under de senaste decennierna har vi fått flera rapporter om vad som beskrivs som »oseriösa hyresvärdar« i städerna. Inte sällan kallas de för slumvärdar (Lind och Blomé, 2012): fastighetsägare med kortsiktiga vinstmål och låga underhållsambitioner som framför allt äger bostäder i väntan på högre marknadsvärde för att sedan sälja vidare. Bostadsbristen i städerna har lockat ekonomiska aktörer med begränsad erfarenhet av bostäder att investera i lägenheter med låg hyra. Dessa mindre slumvärdar blir emellertid alltmer sällsynta i städernas bostadsområden. På senare år har vi i stället sett ett kraftigt ökat intresse från internationella kapitalinvestorer att investera i bostadsbestånd i så kallade utsatta områden. Ofta är det fastigheter som byggdes under miljonprogrammet, ägs eller har ägts av kommunala bostadsföretag och nu är i behov av renovering.

Stora privata aktörer – som Rikshem och Willhem (båda delvis eller helt ägda av AP-fonderna), det Malmöbaserade bostadsföretaget Victoria Park och riskkapitalbolaget Hembla, som fram till nyligen ägts av det amerikanska private equity-företaget Blackstone – har varit de mest aktiva köparna av lägenheter i miljonprogramsområdena. I dag ägs såväl Hembla som Victoria Park av den tyska bostadsutvecklaren Vonovia, som är Sveriges största bostadsföretag med drygt 40 000 bostäder.

Varför ser vi då detta intresse från pensionskapital och utländska investerare? En av mina intervjupersoner från ett mindre, privat bostadsföretag berättar att det i dag ses som en mycket bättre investering att köpa fastigheter i miljonprogramsområden än att investera i traditionella tillgångar. Han menar vidare att intresset från större aktörer är problematiskt för hans företag. De stora finansiella investerarna, som han menar inte har något direkt intresse av att faktiskt bygga och förvalta bostäder, bjuder med lätthet över mindre företag vid fastighetsförsäljningar. På så sätt ser han en utarmning av lokala aktörer med ett genuint intresse för bostadsfrågan.

Många av de stora investerarna har explicita och transparenta affärsmodeller för de aktuella fastigheterna. Vad som är centralt i denna modell är en finansdriven logik som bygger på att köpa till ett förhållandevis lågt pris, renovera hyresfastigheterna till nästintill nyskick och sälja fastigheterna vidare när värdeökningen anses ha nått en kritisk punkt. På Blackstones hemsida förklarar de hur de *köper* »högkvalitativa, inkomstproducerande fastigheter till låga priser«, de *fixar* fastigheterna för att låsa upp värde genom »aggressiv kapitalförvaltning« och *säljer* investeringarna till långsiktiga fastighetsinnehavare och kan därmed återföra kapital till [sina]

investerare». (Blackstone.com, hämtad 2019-06-15, min översättning och kursivering). Genom att utnyttja bostadsbristen blir det lönsamt att köpa till ett relativt lågt pris, renovera lägenheter till hög standard när en hyresgäst flyttar (så kallade successionsrenoveringar) och sedan hyra ut till en betydligt högre hyra (Fastighetsvärlden, 2017). Men det är inte bara bostadsbristen i städerna som driver denna utveckling. Här kommer också bruksvärdessystemet in i bilden.

Som beskrivits innebär bruksvärdessystemet ett skydd för drastiska hyreshöjningar. Det finns dock som tidigare påtalats ett undantag. Om en hyresvärd gör en renovering som inte betraktas som underhåll, utan i stället utgör en förbättring av lägenhetens standard blir renoveringen skäl för att höja hyran. Efter renoveringar sluter fastighetsägaren och Hyresgästförbundet avtal om de nya hyresnivåerna. Systemet är baserat på olika nivåer av standardhöjning som ger ägaren rätt att höja hyran med en fast procentsats enligt bruksvärdessystemet. Att exempelvis byta ut en våtrumsmatta mot klinkers ger en viss ökning av antalet bruksvärdespoäng. Detta har stor betydelse för finansieringen: de faktiska kostnaderna för renoveringen förklarar inte hyreshöjningen, det är nivån enligt den överenskomna poänglistan som är avgörande. Ju fler poäng en renovering genererar – poäng som inte nödvändigtvis är kopplade till vare sig renoveringsbehov eller faktiska kostnader för fastighetsägaren – desto större blir hyreshöjningen.

Lagstiftningen hindrar emellertid fastighetsägaren från att renovera när och hur mycket hen önskar. Hyresgäster måste godkänna en standardhöjande renovering och i många fall kan hyresgästen välja nivå av uppgradering och därmed acceptera en hyreshöjning i enlighet med detta. Det är därför Victoria Park, Hembla och nu Vonovia har gjort en modell av dessa så kallade successionsrenoveringar. Dessa renoveringar är en strategi som går ut på att renovera tomställda lägenheter, det vill säga att renoveringar görs efter att en hyresgäst flyttat ut. Genom att maximera bruksvärdespoängen kan företagen höja hyran med 40–60 procent, ibland mer än så. Detta görs utan att enstaka hyresgäster tvingas att betala mer, eftersom alla renoveringar görs när lägenheterna är tomställda. Således menar företagen att det är »socialt hållbara« renoveringar, vilka inte leder till att hyresgäster drivs bort. De kan därmed värja sig för anklagelser om »renovräkning« (se t.ex. Westin, 2011; Baeten m.fl., 2017, för en diskussion av detta begrepp).

Affärsidén innebär vidare att företagen är angelägna om att hyresgäster faktiskt flyttar ut så att lägenheter kan renoveras. Eller som en anställd i ett av företagen berättar: »Vi vill ha hög rörlighet i våra fastigheter, åtminstone tills alla lägenheter har renoverats.« Samtidigt medger företagen att renoveringarna kan leda till gentrifieringsprocesser, där nyrenoverade lägenheter med högre hyror också ackompanjeras av strikta hyrespolicyer som endast accepterar nya hyresgäster med

tillräcklig inkomst och anställning. En gentrifieringsprocess anses av företagen vara en nödvändig del av strategin i att öka marknadsvärden innan man säljer fastigheterna vidare. I flera fall är också kommunerna välvilligt inställda till denna typ av »kontrollerad gentrifiering« då den hävdas motverka segregation eftersom fler välbärgade hushåll flyttar till områden som är karakteriserade av låg medelinkomst och hög arbetslöshet. På så sätt är frågan om renovering av miljonprogrammen inte svartvit utifrån ett boendejämlighetsperspektiv. Många av bostäderna är i behov av renovering, samtidigt som områdena stängas med stigmatisering och tydlig inkomstsegmentering, som jag visat på i detta kapitel. Att bryta segregationen är ett högt uppsatt mål på den politiska dagordningen. Frågan är förstas om detta är rätt sätt att åstadkomma ett sådant utfall och vilka andra värden en eventuellt minskad segregation ska ställas mot. I tider av akut bostadsbrist för personer med låga inkomster måste det förstas tas i beaktning att de lägenheter som nu renoveras i miljonprogrammet oåterkalleligen försvinner från lågkostnadssegmentet.

DEN TREDJE VÅGEN AV FÖRSÄLJNINGAR AV ALLMÄNNYTTAN

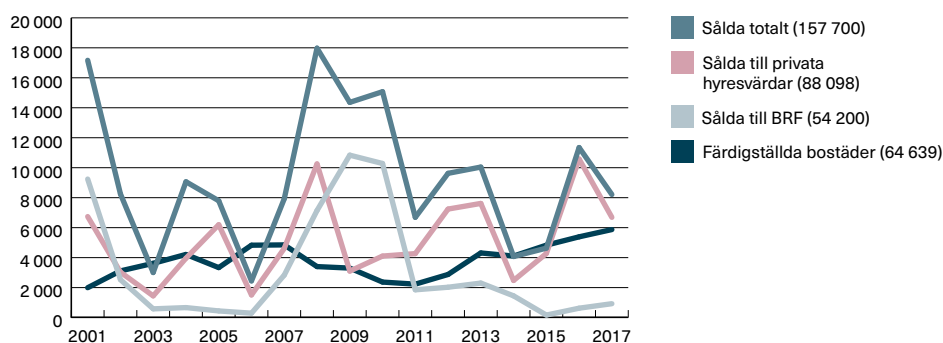
En annan uppsättning av händelser kopplade till allmännyttans förutsättningar är vad jag refererar till som den »tredje vågen« av försäljningar av allmännyttiga lägenheter. En första och andra våg av försäljningar skedde under den omfattande omvandlingen av kommunala lägenheter till bostadsrätter 1991–2002 och 2006–2014. Den första vågen stoppades 2002 som en följd av politiska maktskiftet på nationell och lokal nivå och efterföljande förändringar i lagstiftningen. När försäljningen till hyresgäster upphörde under denna period ökade i stället försäljningen från privata bostadsföretag (se figur 8).

En andra våg av försäljningar inleddes 2006 och varade fram till 2014. Försäljningsvågen var tydligt kopplad till den borgerliga alliansens politiska ledarskap på nationell och kommunal nivå efter valet 2006, då man åter tillät försäljning av bostäder till hyresgästerna för ombildning. Men utvecklingen återspeglade också en trend där lokala politiker ville minska det kommunala bostadsbeståndet och locka till sig privata fastighetsägare, och även en allmännytta som alltmer såg sig som »affärsmässig«. Många kommuner reagerade på den oklara statusen med de allmännyttiga företagen genom att sälja av betydande delar av beståndet. Ett drygt dussin kommuner,¹⁵ de flesta under borgerligt lokalpolitiskt styre, har sålt hela beståndet av kommunala lägenheter.

Dessa två vågor av avyttringar försvagade hyressektorns storlek i städerna, särskilt andelen kommunala bostäder. En sådan utvecklingslinje har också förstärkts av att hyresbostadsbyggandet under decennierna 1990–2010 varit mycket lågt.

15. Det finns 14 kommuner som saknar ett kommunalt bostadsföretag eller som har vilande dito (augusti 2019): Borgholm, Danderyd, Grästorps, Hjo, Lerum, Lomma, Markaryd, Nacka, Salem, Staffanstorps, Täby, Valdemarsvik, Vaxholm och Årvidaberg.

Figur 8. Förändringar i allmännyttans bestånd 2000–2017. Data: Boverket, SCB.



Det var inte förrän 2015 som bostadsbyggandet av hyresrätter tog fart. En latent bostadsbrist, som kommunerna under många år har försummat, blev påtaglig på ett smärtsamt sätt när flyktinginvandringen drastiskt ökade 2015–2016. Bostadsbristen blev nu ett hett ämne, inte minst bland kommunpolitiker, som satte press på sina kommunala bostadsföretag.

Som jag har visat i tidigare kapitel har dock krav på affärsmässighet förändrat förutsättningarna för byggande av bostäder. Många allmännyttiga företag hävdar att de saknar finansiellt kapital för att bygga bostäder, och att låna pengar anses inte vara affärsmässigt, då soliditeten – det vill säga andelen eget och lånat kapital – minskar. Lösningen på detta dilemma har i många fall blivit försäljning. I tider av en byggboom ser vi således hur många kommunala bostadsföretag säljer delar av sina bestånd till privata investerare för att kunna frigöra kapital för att bygga nya bostäder. På andra håll har kommunala bostadsbestånd sålts för att skapa en mer varierad ägarstruktur i områden där man är dominerande. Oavsett skäl har försäljningarna ytterligare bidragit till minskningen av den allmännyttiga bostadssektorn.

Det vi för närvarande bevittnar är alltså en »tredje våg« av försäljning av kommunala bostäder. Den här gången är det inte hyresgästerna som köper. Och till skillnad från tidigare är det inte främst ideologi som styr. Den tredje vågens försäljningar anknyter till bostadsbristen, de förändrade ekonomiska kraven på allmännyttan och det ökande intresset från utländskt finansiellt kapital.

Statistiken (se figur 8) visar att huvuddelen av försäljningarna från 2011 och framåt har skett till privata bostadsföretag. I genomsnitt har 6 000 allmännyttiga bostadslägenheter år-

Tabell 6. Upplåtelseformernas procentandel av bostadsbeståndet i Sverige 1945–2018. Källor: Bengtsson, 2013; Salonen, 2015b; SCB.

	Ägt boende	Bostadsrätt	Privat hyresrätt	Allmännyttig hyresrätt	Total
1945	38	4	52	6	100
1960	34	9	43	14	100
1970	34	13	30	23	100
1980	41	14	21	24	100
1990	40	15	20	25	100
2000	39	17	21	23	100
2005	39	17	21	22	100
2011	39	17	21	23	100
2016	39	23	20	17	100
2018	39	24	20	16	100

ligen sålts till privata företag under 2011–2017, och antalet försäljningar eskalerade dramatiskt 2015.

Således ser vi, trots den ökande nybyggnationen av kommunala bostäder sedan 2015, att nettoförändringen i allmännyttan är närmare noll på grund av de försäljningar som har skett. Ser vi till de senaste 20 åren har allmännyttan minskat både i absoluta och relativa tal, vilket också har påverkats av rivningar av bostäder, som faktiskt har pågått en bit in på 2010-talet i somliga kommuner. Sedan 2011 minskar de kommunala hyresbostäderna sin andel av det totala bostadsbeståndet i snabbare takt än någonsin, vilket framgår av tabell 6.

Som diskuterats verkar samtidigt de lägenheter som är kvar i kommunalt ägande bli föremål för residualisering, vilket alltså innebär att hushållen som bor i allmännyttan blir relativt fattigare. Denna utveckling har accentuerats av ökningen av flyktinginvandringen 2015–2016, som satte press på svenska kommuner att erbjuda bostäder till nyanlända invandrare. Detta tryck styrdes ofta politiskt mot de kommunala företagen, eftersom privata hyresoperatörer har få incitament att tillhandahålla förstahandskontrakt och dessutom erbjuder ett begränsat antal sociala kontrakt till kommunerna.

Medan residualiseringen av allmännyttiga bostäder inte nödvändigtvis är ett problem i sig, undergräver utvecklingen klart idén om den integrerade hyresmarknaden, vilken idealtypiskt skulle innebära att offentliga och privata bostadsföretag är tätt bundna till varandra och konkurrerar om samma hyresgäster. I kombination med försäljningen av allmännyttan i »utsatta« områden, ser vi utvecklingen av ett *segmenterat oligopol* i dessa delar av städerna, där ett återstående och alltmer residualt kommunalt bostadsbestånd kontrasteras av en

privat hyressektor som ägs av internationellt finansiellt kapital med högre standard, högre hyror och högre trösklar för att kunna bo där. Vi ska också se att denna bostadssegmentering hänger starkt samman med boendesegregationen. Jag återkommer till detta i bokens avslutande kapitel.

Sammantaget ger denna utveckling att Sverige därmed i praktiken är snubblande nära den dualistiska hyresmarknaden, där privata och allmännyttiga hyresföretag har olika målgrupper. Utvecklingen visar återigen hur bostadspolitikens målsättningar är en sak, medan dess utfall är något helt annat.

6. En tvetydig hybrid i ett sammanhang av finansialiserad universalism

»JAG ÄR FAST I MITT BARNDOMSRUM. Och det konstiga är att min flickvän är i samma situation – hon bor också med sina föräldrar. Så hon bor hos mig och mina föräldrar. Det är konstigt och jag blir ofta irriterad på mina föräldrar. Jag är 26, och jag känner mig som när jag var 15 [skrattar] – du vet, smyger tyst genom dörren och gömmer mitt liv med min flickvän från [mina föräldrar]. Vi vill ha egna barn, starta familj, men det känns som om vi inte kan komma vidare i våra liv.« (intervju, ungdom i Malmö)

I de två föregående kapitlen har jag beskrivit den samtida allmännyttan. Först har jag förklarat allmännyttans endogena förändringar sedan 2011 för att sedan fortsätta med de exogena förändringarna – de förutsättningar som har påverkat allmännyttans möjligheter att vara inkluderande samt motverka segregation, segmentering och stigmatisering. I detta kapitel ska jag dra slutsatser av dessa förändringar för att placera in allmännyttan i dagens bostadsregim. Jag kommer börja med att diskutera de finansiella relationerna, egendomsrelationerna och välfärdsrelationerna.

Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag från 2011 bör betraktas som en cementering av den finansiella relation mellan stat och fastighetsägare som påbörjades i början av 1990-talet. Denna relation innebär att staten inte längre finansierar eller subventionerar specifika företag eller organisationer på hyresmarknaden. I den mån subventioner förekommer är dessa riktade till alla aktörer, för att inte bryta mot EU:s konkurrenslagstiftning. Medan vi under de senaste åren har sett denna typ av generell subvention för investeringar i nya hyresbostäder, får varken allmännyttan eller privata hyresaktörer några särskilda subventioner på grund av deras specifika roller i bostadsregimen. På ett sätt ser vi alltså en renodling av den integrerade hyresmarknaden.

Ser vi till andra finansiella relationer i bostadsregimen har de oförändrade ränteavdragen för ägt boende och bostadsrätt – tillsammans med Riksbankens linje att hålla en låg eller negativ styrränta som främjar låga räntor på bostadslån – bidragit till en fortsatt styrning av hushållen mot den ägda bostadssektorn. Incitamenten har varit låga för bostadsföretag att bygga hyresbostäder och höga för hushållen att göra inträde på bostadsrättssektorn. Detta har utan tvekan lett till ett prisrally och en viss grad av spekulation i bostadsrättssektorn och, på senare år, ökat bostadsbyggandets beroende av finansiellt kapital.

Andra förändringar i de finansiella relationerna återfinns i systemet för hyressättning och hyresförhandlingar. Men också i det nyvunna internationella intresset för det befintliga lågkostnadssegmentet, där det finns en potential att öka hyran genom omfattande renoveringar som ökar hyresintäkterna men framför allt värdet på fastigheter på kort tid. De striktare uthyrningskraven i allmännyttan är också en förändring i de finansiella relationerna som påverkar allmännyttan.

Således ser vi en nationell politik som missar strävan efter kostnadsneutralitet mellan upplåtelseformer, leder till ökade trösklar till bostadsmarknaden, ökar skulder bland hushållen i det ägda boendet och samtidigt minskar andelen överkomliga hyreslägenheter.

EU:s konkurrenslagstiftning har också haft effekt på egendomsrelationerna. Det gäller mer specifikt banden mellan kommun och fastighetsägare angående markanvisningar, där konkurrensen nu bör vara strikt. Slutligen har även relationer gällande välfärd förändrats. Där ser vi hur bostadsbidraget inte träffar rätt personer och är till för liten hjälp för de hushåll med låga inkomster som kan efterfråga bidraget, inte minst när boendekostnaderna ser ut att öka samtidigt med inkomstskillnaderna.

Sammanfattningsvis har det under det senaste decenniet skett en accentuering av den förändring av de relationer i bostadsregimen som påbörjades på 1990-talet. Denna kan beskrivas som en förändring från en relation främst mellan stat och hushåll till en relation primärt mellan finanskapital och hushåll, vilket också har inneburit att risktagandet har förflyttats från staten via långivarna och bostadsföretagen till individerna. En förändring som utan tvekan förändrar spelplanen för de kommunala företagen. Denna förändring av exogena och endogena karaktärsdrag kan illustreras genom följande tidslinje (se figur 9).

Figur 9. Tidslinje över endogena och exogena förändringar i allmännyttan.

Förändringar i allmännyttan	År	Förändringar i allmännyttans förutsättningar
	1933	• Bostadsociala utredningen
• Fördelaktiga lånevillkor för kommunala företag	1942	
• Allmännyttan och den generella bostadpolitiken	1946	• Barnrikehus • Familjebostadsbidrag och trekronorsbidrag • Statliga lån med räntesubvention • Hyresreglering
	1947	• Bostadsförsörjningslag med kommunalt ansvar
• SABO bildas	1950	
	1965	• Miljonprogrammet påbörjas
	1967	• Räntesubvention avvecklas
• Hyresnormerande roll	1969	• Hyresreglering ersätts av bruksvärdesprincip • Avreglering av bostadsrättsmarknaden
	1974	• Bostadsdepartementet • Bostadssubventioner genom räntebidrag • Principen om neutralitet mellan upplåtelseformer • Kommunalt markvillkor
	1980	• Bostadsanvisningslag
	1985	• Avreglering av kreditmarknaden
• Konventionell beskattning – skattefria underhållsfonder avvecklas	1991	• Bostadsförsörjningslag och bostadsanvisningslag avskaffas • Bostadsdepartementet avskaffas • Bostadssubventioner avskaffas • Kommunalt markvillkor avskaffas
• Fördelaktiga lån till allmännyttan avvecklas		
	1998	• Krav på kommunal budget i balans
• Allbolagen med stopp för ombildningar	2002	
• Allmännyttan anmäls till EU-kommissionen		
• Allmännyttan anmäls till EU-kommissionen	2005	
• Stopplagen rivs upp	2006	
	2007	• Presumtionshyror, differentierade hyressättningsmodeller
• Hyresnormerande roll avvecklas	2011	• Förändrad hyreslagstiftning
• Affärsmässiga principer, marknadsmässiga avkastningskrav		
• Nya allbolagen	2014	• Redovisningsregelverket K3 införs
	2017	• Statligt investeringsstöd
• Utredning om fri hyressättning vid nyproduktion av bostäder	2020	• Ny bostadssocial utredning

Ju mer något förändras, desto mer är det sig likt

Jag har alltså tecknat en bild av stora förändringar i allmännyttan och i dess förutsättningar. Men även om nyckelrelationerna och de ekonomiska, kulturella och politiska beroendeförhållandena i bostadsregimen gradvis har förändrats från statlig finansiering via marknadsanpassning till finansialisering, är det en sak som står stadigt. Nämligen bostadsregimens fundament och dess bärande idéer. Samtidigt som allting verkar ha förändrats är allting sig likt.

Den generella bostadspolitiken, idén om upplåtelseneutralitet, de allmännyttiga bostäderna med en universell karaktär, den integrerade hyresmarknaden och hyressättningens grunder är – som principer och diskurs i bostadsregimen – oförändrade. Den generella karaktären är således fortfarande allestädes närvarande i bostadsregimen. Av vikt att framhålla är att det sociala ansvaret fortfarande är inskrivet i lagstiftningen om allmännyttan. Den nuvarande lagstiftningen slår fast att allmännyttan ska erbjuda ett *»varierat utbud av bostäder av god kvalitet som kan attrahera olika hyresgäster«* (prop. 2009/10:185, s. 40). Detta menar jag är vad som finns kvar av den generella bostadspolitiken efter 2011 och måste betraktas som den väsentliga kärnan i dagens universalism i såväl allmännyttan som i bostadsregimen i stort – den samtida tolkningen av det djupt rotade »goda bostäder för alla«.

Men den universella karaktären är beroende av en ny logik. Vad vi har sett är en omvandling från statsfinansierad universalism via marknadsanpassad universalism till *finansialiserad universalism*. Med det menar jag att de centrala relationerna i bostadsregimen har varit föremål för en förändring som kan kategoriseras av den utveckling av marknadsekonomin som brukar kallas finansialisering (se kapitel 4). De kommunala bostadsföretagen existerar i ett sammanhang präglad av finansialisering som de behöver förhålla sig till och verka inom. Detta sammanhang har fungerat som en katalysator för utvecklingen av allmännyttan.

När nu strävansmål kring universalism, inkludering och mångsidig sammansättning av hushåll kolliderar med endogena och exogena processer av finansialisering blir den samtida allmännyttan en institution av klart tvetydig karaktär. Allmännyttiga bostadsföretagen är därmed hybridorganisationer (se t.ex. Blessing, 2012), i den meningen att de inte bara svarar mot avkastningskrav på en konkurrensutsatt marknad som kännetecknas av vinstintressen utan också av krav på samhällsnytta och ett allmännyttigt ansvar.

Det går att hävda att utvecklingen mot en ökad finansialisering av bostadsregimen potentiellt har minskat handlings-

utrymmet för allmännyttiga bostadsföretag att bidra till en jämlik bostadssituation.

Sammanfattningsvis befinner sig inte bara allmännyttan i ett finansialiserat sammanhang. Det går också att hävda att allmännyttan *i sig* går igenom en process där marknadisering har utvecklats till finansialisering (se även Gustafsson, 2020). Det är således inte bara förändringen i lagstiftningen utan också omständigheterna som är av betydelse. Om bostadsmarknaden i allmänhet alltmer präglas av finansialisering, kommer de kommunala bostadsföretagen – som de marknadsaktörer de faktiskt är – att ha svårt att inte följa utvecklingen. Den samtida allmännyttan måste förstås som att den inte bara verkar i ett sammanhang av finansierad universalism, utan som en aktiv del och ett bidragande element till ett sådant tillstånd.

Således, alldeles oberoende av den finansialiserade utvecklingen står grunduppdraget – att bidra till en mer jämlik boendesituation genom ett agerande som främjar inkludering och som dessutom kan motverka segregation, segmentering och stigmatisering – i den nationella bostadsregimen kvar. Universalism har kvarstått som en idé och som en potential. Men att något har potential är en sak, om denna potential blir realiserad är en annan.

Allmännyttans betydelse för ett jämlikt boende

Vad kan då sägas om dagens allmännytta i termer av boendeojämlikhet? Vi har sett hur allmännyttans verksamhet till viss del har förändrats. Vi ser att modellens utfall hamnar långt från ideal när det gäller bostadsregimens idéer om jämlik tillgång till bostad som en del av välfärdsstaten, oavsett inkomst, nedärvda tillgångar och andra resurser.

Jag visar att i många fall bidrar de kommunala bostadsföretagen i själva verket till en mer ojämlik bostadsförsörjning, vilket manifesteras främst av den begränsade tillgången till bostäder för personer med låga inkomster på grund av högre trösklar och färre bostäder i lågprissegmentet. Även om det är tveksamt om allmännyttan någonsin har varit verkligt generell, har nya krav på marknadsmässig avkastning på investering ytterligare satt den generella karaktären på undantag.

Den boendeojämlikhet som nu förvärras kan inte enbart ses som ojämlik tillgång till bostad. I denna bok har jag förespråkatt boendeojämlikhet måste ses som flerdimensionell. För det första påverkar den människors ekonomi. Den boendeojämlikhet som drabbar så många personer har sitt ursprung i vad Therborn (2013) kallar resursojämlikhet, det vill säga hushållens skilda förmåga att ekonomiskt efterfråga bostad. Men boendeojämlikheten skapar inte bara resursojämlikhet

utan också existentiell ojämlikhet. Det citat som inleder detta kapitel är ett exempel. Andra berättelser från forskningen (se t.ex. Listerborn, 2018) vittnar om par som lever i destruktiva förhållanden där den ena parten vill, men inte kan, skilja sig av rädsla för att inte få bostad efter skilsmässan. Eller unga som inte kan flytta till städer för att studera eller arbeta. Detta påverkar förstås individens existentiella faktorer, det vill säga möjligheten till självförverkligande och autonomi.

Men i förlängningen kan det också påverka den vitala ojämlikheten, det vill säga ojämlikheten i hälsa. Vi vet att individer som inte har möjlighet att utbilda sig lever kortare än högt utbildade personer. Individer i förorter har sämre självskattad hälsa än individer i städernas attraktiva delar. Boendeojämlikheten kan därmed påverka också hur vi mår och i förlängningen hur länge vi lever. Här krävs det emellertid mer forskning. Men det vi kan konstatera är att bostadssituationen för dem som faller mellan stolarna på bostadsmarknaden kännetecknas av ett moment 22, eftersom ju längre bort från bostadsmarknaden du står, desto mindre möjlighet har du att komma in. Och det verkar som om allmännyttan på många håll faktiskt bidrar till denna problematik.

Men samtidigt som många allmännyttiga företag ser ut att förvärva boendeojämlikheten så finns det förstås stora vinster med allmännyttan. Jag har i denna bok har inte berört den myriad av värdefulla sociala insatser som görs av allmännyttan ute i kommunerna. Dessa insatser finns väl beskrivna och analyserade i flera tidigare studier (Grander och Stigendal, 2012; Grander, 2015a, 2020). Vikten av bostadsföretagens närvaro i områden där välfärdsstaten drar sig undan kan inte nog betonas (se tex. Esaiasson, 2019). Men även när det gäller bostadsförsörjningen finns det goda skäl att se allmännyttans stora förtjänster. Det är fortsatt allmännyttan som är den viktigaste aktören att erbjuda bostäder till grupper som inte kommer in på övriga delar av bostadsmarknaden. Om allmännyttiga bostäder finns utspridda i kommunerna hämmar detta också segregationen. Jag återkommer till dessa resonemang.

Av central vikt är att de ökade kraven på affärsmässighet inte per automatik innebär slutet för en allmännyttig och jämlik bostadsförsörjning. Den tolkning av affärsmässiga principer som har beskrivits i föregående kapitel i termer av högre trösklar och begränsad nyproduktion är bara en av flera tolkningar i det nya politiska ekonomiska landskapet för allmännyttan. Olika aktörer i bostadsregimen har tolkat formuleringarna i lagstiftningen olika, vilket också har haft stor betydelse för allmännyttans möjligheter. Strax efter förändringen i lagstiftningen skrev Fastighetsägarna en vägledning (Lind och Lundström, 2011) som anger organisationen syn på »hur ett affärsmässigt bostadsföretag agerar«. SABO (2011) svarade med en skrift med samma titel och gav sin bild av hur de kommunala företagen skulle tillämpa de striktare ekonomiska

kraven. Medan Fastighetsägarna hävdade att de allmännyttiga bostadsföretagen nu skulle agera vinstmaximerande, betonade SABO prioriteringen av socialt ansvar före finansiella intäkter och hävdade att affärsmässiga principer inte är att likställa med vinstmaximering.

Mina enkäter och intervjuer visar att sådana olika tolkningar är mycket tydliga på den lokala nivån. De lokala variationerna förkroppsligar tvetydigheten i den samtida allmännyttan. I nästa kapitel kommer jag att visa hur den svenska allmännyttan av i dag inte går att kategorisera som en enda allmännytta. Det finns snarare lika många allmännyttor som det finns allmännyttiga bostadsföretag.

Del 4

Allmännyttans handlingsutrymme
och varierande betydelse på lokala
bostadsmarknader – ett nedslag i lokal
bostadspolitik

7. Affärsmässighet – en fråga om förhandling

Tre tolkningar av affärsmässighet

EN SLUTSATS JAG KAN DRA av forskningen är att de kommunala bostadsföretagen gått igenom tre olika faser i tolkningen av lagen om kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag (AKBL). Efter att lagen trätt i kraft 2011 såg vi en stor grad av *osäkerhet* bland företagen. Det var under denna tid som många företag vände sig till forskare och konsulter för att få vägledning i hur begrepp som affärsmässighet och samhällsansvar skulle tolkas. En del i detta var det av SABO initierade forskningsprojektet »Nytta med allmännyttan«. Slutrapporteringen av detta projekt (Salonen, 2015a) visade tydligt att allmännyttans dubbla krav på samhällsansvar och affärsmässighet inte står i kontrast till varandra.

Som jag har visat i tidigare kapitel blev den dominerande tolkningen av AKBL trots detta präglad av en finansialiserad logik. Mycket av företagets agerande kan etiketteras med begreppet *riskminimering*. I såväl bostadsbyggande som försäljningar av delar av beståndet samt formulerandet av uthyrningskrav 2013–2015 finns ett sådant riskminimerande högst närvarande i de flesta företagens agerande (vilket jag har visat i kapitel 4). Av intervjumaterialet framgår att AKBL har använts av företagen som något »att relatera till« när de hävdar att de inte kan agera på det sätt som politiken ibland ville att de skulle göra, vilket jag återkommer till. Ett annat tecken på denna logik är hur de kommunala bostadsföretagen har gjort förändringar i sina rekryteringar. Intervjupersonerna i bostadsföretagen berättar om hur ledningsgrupperna har förändrats och hur nyanställda i många fall rekryterats från den finansiella sektorn i stället för från den kommunala sektorn eller bostadsbranschen.

Riskminimering kan sägas ha varit den dominerande inriktningen i allmännyttan under många år, vilket också har synts i utfallet som jag har presenterat i denna bok. På senare år har

vi emellertid kunnat se att en konkurrerande diskurs, som kan sammanfattas med begreppet *handlingsutrymme*. Med detta menas att lagstiftningen lämnar ett visst utrymme för bedömningar som kan vara avgörande för hur ett kommunalt bostadsföretag drivs, och att detta handlingsutrymme också används av flera företag.

Handlingsutrymmet är intimt sammankopplat med de stora lokala variationerna. Beroende på lokala politiska, ekonomiska och organisatoriska strukturer och förutsättningar identifierar, tolkar och använder de allmännyttiga bostadsföretagen handlingsutrymmet på olika sätt. Detta skapar en variation av agerande som får konsekvenser för hur företagen drivs. Och därmed i förlängningen också för boendeejämlikheten.

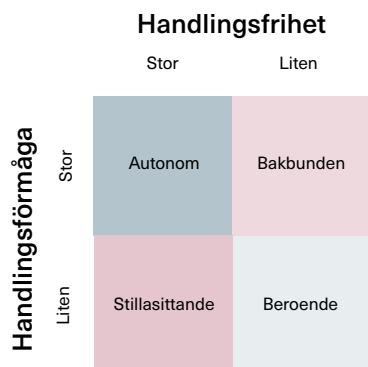
Medan de flesta kommunala bostadsföretag fortsatt verkar vara bundna av en finansialiserad logik eller föreställningsvärld och ett agerande präglad av riskminimering har vissa kommuner och företag gjort tolkningar av lagstiftningen som till synes utmanar en sådan logik. För att återknyta till de tre scenarier som Bo Bengtsson (2015) förutspådde för allmännyttan (anpassning, motstånd och regimskifte) så hävdar jag att den tvetydiga samtida allmännyttan visar tecken på både anpassning till och motstånd mot den nya föreställningsvärlden. Den finansialiserade logiken är en del av den samtida tillvaron, samtidigt som delar av denna logik utmanas på lokal nivå. Detta belyser att handlingsutrymme måste förstås som ett sätt för aktörer att resonera och tolka i en verklighet där skarpa urskiljningar och gränsdragningar är svåra (Molander, 2016).

Allmännyttans handlingsutrymme – en politisk och organisatorisk fråga

Det framgår av mina studier att AKBL tolkas utifrån de faktiska möjligheter som respektive lokal bostadsmarknad uppbådar, i form av ekonomiska förutsättningar, läge på bostadsmarknaden men också den politiska styrningen och det allmännyttiga bolagets identitet och historia. Kombinationen av den politiska styrningen och bolagets egen identitet och organisatoriska kraft kan sägas forma det allmännyttiga bostadsföretagets handlingsutrymme. Detta handlingsutrymme blir, tillsammans med situationen på den lokala bostadsmarknaden, viktigt för vilka konsekvenser lagstiftningen får på lokal nivå.

Den politiska styrningen och den organisatoriska kraften går att teoretisera med hjälp av statsvetaren Lennart Lundquist. I en text från 1988 resonerar Lundquist kring offentliga tjänstemäns handlingsutrymme som uttryck för två dimensioner: *handlingsfrihet* och *handlingsförmåga*. Översätter vi dessa två dimensioner till bostadsförsörjningen i allmännyttan kan de kommunala bostadsföretagens handlingsutrymme sättas upp på följande sätt (se figur 10).

Figur 10. Handlingsutrymmet för allmännyttiga bostadsföretag. Källa: Grander, 2015b, inspirerad av Lundqvist (1988).



Ett bolag som har en tydlig och strikt ägarstyrning kan sägas ha begränsad handlingsfrihet. Saknas dessutom en utvecklad handlingsförmåga i bolagets organisation kan bolaget enligt matrisen kategoriseras som *beroende* av externa krafter för att kunna agera. Ett *bakbundet* bolag har stor handlingsförmåga, men däremot liten handlingsfrihet med omfattande regler och rutiner som styr dess handlingsalternativ. Bolaget kan således sägas ha orealiserade potentialer. Ett bolag som tvärtom har stor handlingsfrihet men liten handlingsförmåga kan betraktas som *stillasittande* i förhållande till de vida ramar som finns för dess agerande. Har bolaget emellertid en svag ägarstyrning, det vill säga stor handlingsfrihet, och samtidigt en stor handlingsförmåga i organisationen kan bolaget betraktas som *autonomt*.

Ovanstående kategorisering kommer att ligga till grund för nästa kapitel, som belyser just de stora lokala skillnaderna i Sveriges allmännyttiga bostadsföretag. Innan dess ska jag fördjupa mig något i de två begreppen handlingsfrihet och handlingsförmåga.

HANDLINGSFRIHETEN – ATT VERKA I EN POLITISKT STYRD ORGANISATION

Politiken spelar förstås en avgörande roll för de kommunala bostadsföretagens agerande. Genom ägardirektiv och budgetar kan frågan om den lokala bostadsförsörjningen ta olika riktningar. Ett tydligt exempel är förstås allmännyttans vara eller icke vara på kommunal nivå. 14 kommuner saknar allmännytta, vilket är resultat av politiska beslut som antingen bottenar i den oklara statusen för allmännyttan som hybridorganisation

mellan välfärdsinstitution och marknadsaktör eller i en ideologisk övertygelse. Flera av de kommuner som har valt att sälja allmännyttan har gjort bedömningen att bostadsfrågan kan lösas enbart genom marknadens aktörer. Denna bedömning har emellertid blivit en ingrediens av stor betydelse när den så kallade bostättningslagen (se lag 2016:38) klubbades igenom 2016, en lag som ställer krav på att kommuner ska ta emot ett av regeringen förbestämt antal flyktingar och ansvara för att trygga bostättningen av dessa under två år. De kommuner som inte haft allmännyttiga företag att använda i sammanhanget har i stället hyrt eller köpt bostadsrätter, byggt egna temporära bostäder eller, som i Staffanstorps fall, satt upp husvagnar för att möta detta krav. Frågan om innebörden i det kommunala bostadsförsörjningsansvaret ställs här på sin spets, det är dock en fråga som ligger utanför syftet med boken.

Ett annat exempel på politikens betydelse gäller de inkomstkrav som behandlats i kapitel 4. Vi kunde se att inkomstkraven förändrades efter 2011, och dessa har också förändrats i kommuner över decennierna, till stor del på grund av politiska viljeinriktningar. Exempelvis bestämde de politiska majoriteterna i storstäderna Malmö, Stockholm och Göteborg efter valet 2016 att minska eller helt slopa inkomstkraven i de kommunala bostadsföretagen.

Politiken har alltså betydelse. Men som vi kommer se är kanske den organisatoriska aspekten, det som i figuren betecknas som handlingsförmåga, av ännu större betydelse.

HANDLINGSFÖRMÅGAN – ORGANISATIONENS FÖRMÅGA ATT HANDLA AFFÄRSMÄSSIGT OCH SAMHÄLLSANSVARIGT

Mina studier visar att det som Anders Molander (2016) beskriver som resonerande i beslutsfattandet är avgörande för företagen. Detta eftersom lagstiftningen har en betydande inbyggd otydlighet. För att illustrera denna otydlighet citerar jag en mening från propositionen som låg till grund för AKBL:

»En enskild satsning kan i sig själv vara olönsam, men bidra positivt till hur väl företaget i övrigt kan uppfylla sina mål.«
(Regeringens proposition 2009/10: 185, s. 46)

Skrivningen är av central vikt för hur »affärsmässiga principer« ska tolkas och därmed för hur företagen ska bedöma vad de kan och inte kan göra. Några av företagen har åberopat denna passage i propositionen när det gäller att få till stånd bostadsbyggande där nybyggnationskalkylen inte kan räknas hem enligt gällande normer. Det mest intressanta exemplet hämtar vi från Karlstads kommun.

Kvarteret Flöjten i Karlstad – ett exempel på hur affärsmässighet förhandlas

I mars 2014 beslutade kommunfullmäktige i Karlstad att godkänna en investeringskalkyl på 60 miljoner kronor beträffande det kommunala bostadsföretaget KFAB:s nybyggnationsprojekt kvarteret Flöjten, ett studentboende i Kronoparken. Beslutet fattades trots att värdet på fastigheten beräknades understiga produktionskostnaden med 9–11 miljoner kronor och därmed generera en direktnedskrivning med motsvarande belopp. Detta överklagades av en privatperson, som menade att beslutet var olagligt då huset kostade mer att bygga än vad det var värt när det blev klart, vilket den klagande menade inte var en affärsmässig investering och därmed var ett brott mot lagen om kommunala allmännyttiga bostadsföretag. Den klagande menade att kommunen medvetet tagit beslut om investeringen trots att den inte var affärsmässig.

Kommunen motsatte sig överklagandet och menade att AKBL bör tolkas utifrån att de allmännyttiga företagen har dubbla syften – dels att främja bostadsförsörjningen och dels att drivas med vinstsyfte, och att det allmännyttiga syftet är överordnat andra aspekter. Men framför allt lyfter man frågan om på vilken geografisk nivå avkastningskravet ska gälla. Kommunen skriver följande i sitt yttrande:

»Det bör noteras att vare sig lag eller proposition anger att kravet på normal avkastning skulle gälla för varje enskild investering. Som kommunen ser det talar i skenet bland annat av kravet på att de allmännyttiga bostadsbolagen ska tillgodose ett allmännyttigt ändamål och avkastningen av 2 § allbolagen, där ju talas om verksamheten, övervägande skäl för att lagstiftaren avsett att avkastningskrav ska ställas på företagsnivå.« (Förvaltningsrätten i Karlstad, 2014, s. 4)

Kommunen skriver vidare att lagstiftaren har betonat betydelsen av att företagen verkar som långsiktiga aktörer när frågan om vad som är att betrakta som ett normalt avkastningskrav ska bedömas. Detta innebär enligt kommunen att en fastighetsägare högst sannolikt kan räkna med att en större investering i ett projekt skapar den positiva bieffekten att attraktiviteten och därmed det ekonomiska värdet indirekt höjs på de omkringliggande fastigheterna, vilka om de ägs av samma fastighetsägare också leder till att värdet på hela företaget höjs på sikt (Förvaltningsrätten i Karlstad, 2014, s. 5).

Förvaltningsrätten gick på kommunens linje och gjorde bedömningen att det inte går att avgränsa frågan om avkastning till enbart ett objekt. Här hänvisar rätten till propositionens skrivelse om att det är företaget som helhet som avses, och man poängterar dessutom att allmännyttiga företag är långsiktiga aktörer, och att affärsmässigheten därmed ska bedömas över ett längre tidsperspektiv.

Det ska poängteras att domen inte har överklagats till högre instans, varför den inte kan sägas vara ett prejudikat. Domen har däremot skapat en vägledning för tolkning av affärsmässighet för att kunna bygga bostäder som enligt den rådande logiken bör vara föremål för en nedskrivning och därmed inte betraktas som affärsmässiga investeringar. Således finns det ett mått av handlingsutrymme för kommunala bostadsföretag som aktörer i den givna strukturen – en möjlighet att agera enligt en annan logik. I detta agerande är det intressant att se hur företagen arbetar mot sina revisorer. I flera fall som jag tittat på är det framför allt revisorerna som förordar en tolkning på enskilda projekt, medan företagsledningen är mer benägen att se på företagsportföljen som helhet.

Exemplet visar att det finns ett visst utrymme för att handla affärsmässigt i det geografiska rummet – det man förlorar på gungorna i en del av staden tar man igen på karusellerna i en annan del. Men det finns också företag som har utmanat den temporala aspekten av affärsmässighet. Vilken tidsram ska gälla för affärsmässigheten? Hur långsiktigt ska ett allmännyttigt bostadsföretag vara i sina kalkyler? Även här finns det exempel på kommuner som väljer att dra ut på tiden för när en investering ska bära sig själv, med motiveringen att man är en långsiktig ägare med ett samhällsnyttigt uppdrag. Det allmännyttiga bostadsföretaget resonerar kring att om nedskrivningsbehoven kalkylerats till under 10 procent av fastighetsvärdet så har man inte bokfört nedskrivningen alls. Detta motiverar man med att man är en långsiktig ägare och att erfarenheterna är att avskrivningar reverseras, det vill säga kan räknas hem, på kort sikt – oftast inom 4–5 år.

»Vi kan inte räkna med att vår nyproduktion går att räkna hem år ett, men vi ser det som en investering som är lönsam över tid.« (vd i allmännyttan)

Sammantaget finns det alltså ett handlingsutrymme i både rum och tid (se också Westerdahl, 2015), men hur detta handlingsutrymme identifieras och används varierar mycket. Otydligheten i lagtexten, som enligt mina informanter skrevs in som en del av en högst medveten strategi, ger utrymme för lokala tolkningar och strategier. Hur handlingsutrymmet används och strategierna faller ut beror på omständigheterna, som kan vara olika för olika kommuner, men också på hur mycket politiken styr och hur stor handlingsförmåga företagets ledning har. En nyckelfråga har visat sig vara vilken relation som finns mellan ledning, ekonomi och revision i företagen.

Exemplen ovan kring variationer i politisk styrning och i de organisatoriska förklaringarna av företagens förehavanden, får konsekvenser för den lokala bostadsförsörjningen, inte minst sett ur ett jämlikhetsperspektiv. I det följande kommer

jag att beskriva allmännyttans divergerande roll och utveckling i Sveriges kommuner. Jag kommer också göra nedslag i fyra kommuner som har haft olika utvecklingslinjer, vilket går att koppla till såväl det politiska handlingsutrymmet som den organisatoriska traditionen och kulturen.

8. De 300 allmännyttorna och deras varierande roll

I **KAPITEL 5** HAR JAG VISAT hur hyresrätten och allmännyttan blivit en alltmer residual boendeform. Balansmåttet i allmännyttan, det vill säga förhållandet mellan hushåll med låg och hög köpkraft, är i dag cirka 5,5. Det bor alltså 5,5 hushåll med låg köpkraft på varje hushåll med hög köpkraft. Detta mått har under perioden 1998–2017 ökat från 4,5 medan balansmåttet i privat hyresrätt har minskat från 3,4 till 2,6 och måttet i bostadsrätt har gått från 1,7 till 0,6. Upplåtelseformerna glider således isär.

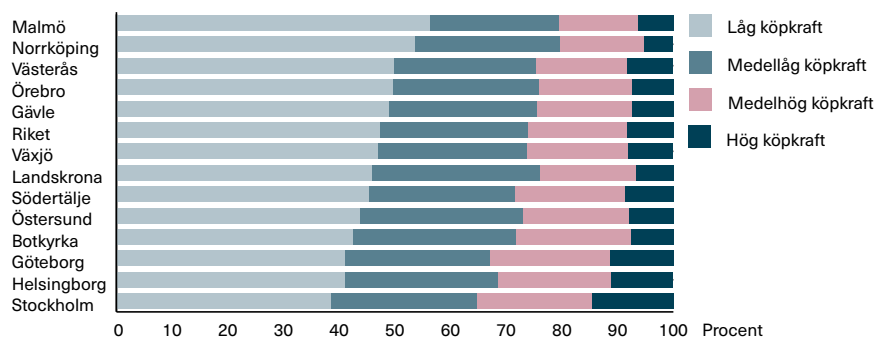
När vi tittar vidare på lokal skala ser vi att det finns stora skillnader mellan kommunerna i hur allmännyttans befolkning är sammansatt avseende ekonomiska förutsättningar. Figur 11 visar hur inkomstkvartilerna fördelar sig i allmännyttan i några av de större kommunerna och i riket.

Vi ser att inkomstspredningen i allmännyttan är relativt stor, men att det i alla kommuner finns en överrepresentation av hushåll med låg köpkraft. I Malmö har fler än hälften av allmännyttans hushåll låg köpkraft. I en del kommuner ser vi vidare att andelen hushåll med hög köpkraft är mycket liten. Då får vi också ett högt balansmått. Vi ser hur detta balansmått varierar stort mellan kommunerna, från 2,5 i Stockholm till 10,2 i Norrköping och ännu högre i många mindre kommuner, som inte finns med i figuren. I allmännyttan i kommuner som Norrköping och Kristianstad bor det fler än 10 låginkomsttagare på varje höginkomsttagare, medan Göteborg och Helsingborg har en allmännytta som inkomstmässigt är betydligt mer jämlik än riksnittet.

Ser vi till mindre kommuner blir måtten ofta extrema. I Filipstad, som har haft stora problem med vakanser, rivit bostäder och under de gångna åren tagit emot ett stort antal flyktingar, har balansmåttet i allmännyttan stigit från 28 till 113 mellan 2012 och 2017.

Eftersom siffrorna i balansmåttet relaterar till inkomstfördelningen i riket blir de emellertid något missvisande. Att

Figur 11. Inkomstfördelning per kvartiler i allmännyttan. Data: SCB.



allmännyttan i en viss kommun har ett högt balansmått kan ju bero på att inkomstnivåerna i staden som helhet är låga, det vill säga att balansmålet för kommunen som helhet redan är högt. Exempelvis har Stockholm ett tre gånger lägre balansmått än Malmö – 0,52 jämfört med 1,66. Därmed blir det svårt att jämföra balansmålet för allmännyttan i Malmö med balansmålet för allmännyttan i Stockholm. Av denna anledning introduceras i det följande ett så kallat *inkomstsegmenteringsindex* för allmännyttan. Detta mått visar balansmålet för allmännyttan i förhållande till balansmålet i kommunen. I tabell 7 presenteras detta index för landets större kommuner.

Segmenteringsindexet visar således att i Lund och Helsingborg skiljer det tre gånger i balansmått mellan staden som helhet och hushållen i det kommunala bostadsföretaget, medan det i Borås och Borlänge skiljer mer än åtta gånger. Malmö, som i figur 11 sticker ut som en av de kommuner med störst andel hushåll med låg köpkraft, framstår mer som en medelkommun när inkomsterna i allmännyttan sätts i förhållande till kommunen som helhet. Norrköping står emellertid kvar som en kommun med hög andel låginkomsttagare i allmännyttan även när kommunens balansmått tas i beaktning. Det finns alltså inte ett direkt samband mellan inkomstfördelningen i kommunen som helhet och allmännyttan. En fattig kommun betyder inte alltid en fattig allmännytta.

Vi ser också att Norrköping och Malmö är kommuner där indexet ökar kraftigt mellan 2012 och 2017, medan det sjunker i kommuner som Borås, Umeå, Luleå och Växjö. En anledning till att måttet sjunker kan vara försäljningar av kommunala bostäder, som helt enkelt innebär att hushåll med låg köpkraft »flyttas« över från kommunala hyresrätter till privata

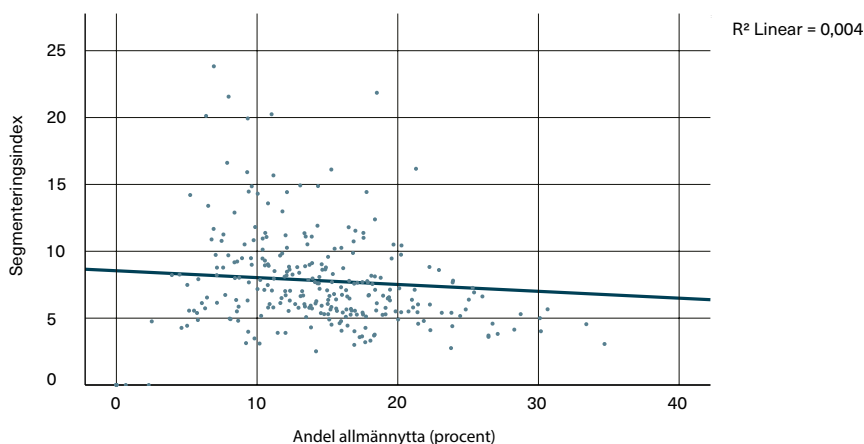
Tabell 7. Inkomstsegmenteringsindex i allmännyttan. Data: SCB.

Kommun	Segmenteringsindex allmännyttan 2017	Segmentering diff. 2017–2012	Andel (%) allmännytta 2017
Lund	3,01	0,09	17
Helsingborg	3,20	-0,14	18
Göteborg	3,61	0,12	26
Södertälje	3,70	-0,19	26
Luleå	3,72	-0,68	18
Östersund	3,89	0,16	11
Linköping	4,07	-0,39	22
Uppsala	4,95	-0,63	15
Örebro	5,02	0,17	30
Stockholm	5,09	0,35	16
Gävle	5,30	-0,34	29
Malmö	5,35	0,77	15
Växjö	5,38	-0,27	24
Umeå	5,44	-0,80	23
Karlstad	5,54	0,70	21
Sundsvall	5,76	0,11	11
Halmstad	5,77	0,46	21
Västerås	6,41	0,71	16
Trollhättan	6,55	-0,16	19
Jönköping	6,75	0,67	15
Norrköping	7,60	1,86	14
Eskilstuna	8,15	1,88	12
Borås	8,34	-1,44	15
Borlänge	8,64	0,73	23

dito. Anledningar till att indexet ökar kan vara att det kommunala företaget godkänner personer med försörjningsstöd eller andra bidragsformer, när privata hyresvärdar inte gör det. Detta är ett vanligt scenario inte minst under den relativt kraftiga invandring som skett under perioden.

Spelar allmännyttans andel av bostadsbeståndet någon roll för hur koncentrationen av olika inkomstgrupper ser ut i beståndet? I figur 12 visas segmenteringsindex för alla Sveriges kommuner efter allmännyttans andel av bostadsbeståndet. Varje prick motsvarar en kommun och på den vertikala axeln ser vi graden av inkomstsegmentering mellan allmännyttan och kommunen som helhet. På den horisontella axeln visas allmännyttans andel av bostadsbeståndet. Det är inte något starkt samband, men vi kan se att ju större allmännytta, desto jämnare inkomstfördelning i beståndet. Bland de kommuner som har mindre allmännytta (under 10 procent) finns fler yterligheter. Kommuner som inte fått plats i figuren är exempelvis Hagfors, Filipstad och Ydre med ett segmenteringsmått på 30–47 och en allmännytta på runt 9 procent. Sundbyberg,

Figur 12. Segmenteringsindex i allmännyttan i förhållande till andel allmännytta.
Data: SCB.



den kommun som har allra störst allmännytta (34 procent av alla bostäder) visar en god inkomstspridning med ett segmenteringsindex på 3,1. Även Göteborg där var fjärde invånare bor i allmännyttan har ett lågt index.

Siffrorna antyder att det finns en del samband mellan storlek på allmännyttan och inkomstfördelningen totalt i kommunen. En större allmännytta innebär i de flesta fall en mindre grad av residualisering.

Men inga samband är otvetydiga. Vid en närmare studie av fyra kommuner kan man se att upplåtelseformens varierade roll på de olika orterna till stor del har att göra med hur allmännyttan styrs och används, det vill säga graden av handlingsfrihet och handlingsförmåga.

Fyra kommuner med olika allmännyttiga utvecklingslinjer

Fyra kommuner har valts ut för vidare studier av det allmännyttiga bostadsföretagets roll och funktion på den lokala bostadsmarknaden. Städerna är Malmö, Göteborg, Norrköping och Landskrona. De har valts ut för att de är relativt kontrasterande exempel på hur allmännyttan har betraktats och använts. Allmännyttan i de fyra kommunerna har skiftande historia och i dag olika position på den lokala bostadsmarknaden. De har också haft olika politiska styren, vilket kan vara intressant för att förstå utvecklingen.

MALMÖ

I Malmö bor 332 000 personer (31 december 2017), varav i allmännyttan knappt 53 000 eller cirka 15 procent. Allmännyttans storlek speglar ungefär riksgenomsnittet. Malmö har den minsta andelen allmännytta av de tre storstäderna. I Stockholm är allmännyttan lite större andelsmässigt än Malmö, men den har under tidigare decennier varit betydligt större. I Malmö har allmännyttan däremot aldrig varit dominerande. För att förstå varför behöver vi se bakåt.

Den socialdemokratiska hegemonin har satt sin prägel på efterkrigstidens samhällsbyggande i Malmö. Byggallianser mellan stora aktörer har format bostadsbyggandet. Kooperationen HSB har länge haft en stark ställning och det tidiga bostadsbyggandet kan sägas ha präglats av en kamp mellan två fraktioner inom socialdemokratin, den som förordade kooperationen och den som förespråkade allmännyttan. Socialdemokratiska arbetarepartiet drev igenom bildandet av det allmännyttiga Malmö Kommunala Bostadsaktiebolag i Malmö kommunfullmäktige den 19 november 1946, trots starka protester från högerpartierna. Motståndet var anmärkningsvärt i en tid som präglades av ett politiskt samförstånd i Malmös kommunalpolitik, där politiska beslut i stor utsträckning fattades av ett enigt fullmäktige och föregicks av partiöverskridande politiska diskussioner (Billing och Stigendal, 1994).

MKB var under några år efter bildandet starka. Förutom att ta över verksamheterna i kommunens barnrikehus påbörjade man byggnationen av nya områden. Det första var Augustenborg, som kommit att få en speciell betydelse i såväl företaget som i staden (se Grander, 2020). HSB stärkte dock sin ställning 1949 genom att kommunfullmäktige beslutade om att inrätta en lånefond för mindre bemedlade personer. Dessa kunde där låna till insatsen för en bostadsrätt. Som en följd av att HSB därefter fick en stark ställning inom socialdemokratin i Malmö blev allmännyttan inte en dominerande aktör, sett till bostadsbeståndets totala storlek. När miljonprogrammet byggdes var det MKB, HSB och BGB, med Skånska Cementgjuteriet som dominerande ägare, som fick ungefär lika delar mark att bygga på. Däremot har inte heller någon annan privat hyresaktör tagit stora marknadsandelar, varför MKB ändå länge har varit den största aktören på hyresmarknaden.

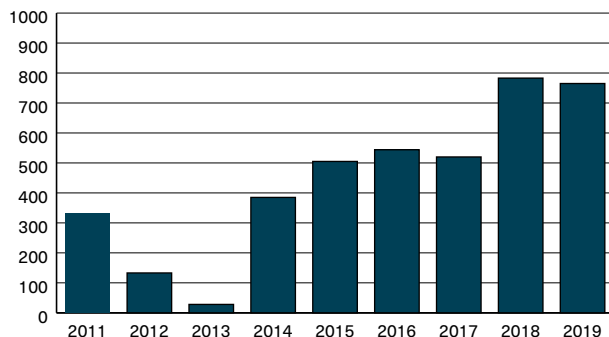
MKB har också haft flera svåra perioder. Rekordårens efterbörd blev tydlig i Malmö, där var femte lägenhet stod tom när miljonprogrammet var avslutat. Fastighetsunderhållet blev under 1980-talet eftersatt. Många av de bostäder som byggdes för förvärvsarbetande på Kockums eller inom teko-industrin kom att bebos av arbetslösa och flyktingar. Krisen drabbade Malmös befolkning hårt och blev startskottet på MKB:s bostadssociala arbete. Många av områdena, däribland Augustenborg, fick snabbt dåligt rykte och drabbades av oroligheter och kriminalitet. MKB gjorde ekonomiska förluster och stat

och kommun gick in för att rädda bolaget från konkurs. De finansiella problemen fortsatte under den ekonomiska krisen på 1990-talen. Men krisen i MKB var också organisatorisk och politisk, vilket kulminerade redan 1983 då dåvarande vd:n blev anhöllen för svindleri (Aunér, 2009). En tjänsteman flyttades från stadshuset till MKB för att göra en ekonomisk och organisatorisk kartläggning av bolaget. Detta var en förflyttning som kom att få stora konsekvenser för företagets framtid. Lösningen till krisen var att driva bolaget mer affärsmässigt, vilket bland annat innebar att minska personalstyrkan drastiskt, sälja en stor andel nedgångna lägenheter samt stätta stopp för all nyproduktion. Dessa åtgärder accepterades av politiken med hänvisning till krisens omfattning, trots att det innebar att man som bolag »slaktade en del heliga kor« (Allansson, 2020).

När krisen började ebba ut stod Malmö återigen plötsligt inför bostadsbrist och MKB började visa positiva resultat. Nybyggnationen tog fart och man kom i kapp sina underhållsskulder. Under 1990-talet byggdes Potatisåkern – ett storskaligt projekt i attraktivt läge – och några år senare stod Malmö värd för bomässan BOO1. Mässområdet i det gamla varvsområdet i Västra hamnen har blivit en viktig del i Malmös identitetsförändring, tillsammans med etablerandet av Malmö högskola (sedermera universitet), broförbindelsen till Köpenhamn och Citytunneln. I Malmös sökande efter och skapande av en postindustriell identitet har MKB varit högst engagerat, inte minst då man under många år satsade på attraktiv nyproduktion i centrala områden.

Malmös utveckling sedan de ekonomiska kriserna har emellertid inte enbart varit positiv. Stora sociala skillnader har framtonat i staden, och ett stort antal satsningar för att minska skillnaderna har gjorts de senaste decennierna. Det sociala ansvaret har stått i fokus under en lång tid även hos MKB. Det bostadssociala arbetet har haft hög prioritet, vilket avspeglas i satsningar på självförvaltning och boendeinflytande. Bostadsföretaget har engagerat sig i kommunens strävan att skapa ett »socialt hållbart Malmö«. Ett särskilt socialt åtagande för MKB kom att bli Herrgården, det område i Rosengård som vid byggnationen uppläts till privata hyresvärdar och som under 1990-talet var föremål för flera ägarbyten. Delar av beståndet kom att hamna i händerna på oseriösa fastighetsägare och 2006 beslutade Malmö stad att använda sin kommunala förköpsrätt för att köpa Landsfiskalen, sex fastigheter på Von Rosens väg, och att sälja dessa vidare till det kommunala bostadsföretaget. Ett annat bestånd i Herrgården kom även fortsatt att förvaltas av så kallade slumvärdar, inte minst av det skandalomsusade norska riskapitalbolaget ACTA, som köpte fastigheterna av Erik Selin, vars företag ägde dem en kort period. Fastigheterna har sedan sålts till större ägare. Sedan 2012 ägs fastigheterna av Victoria Park, som numera ägs av den tyska bostadsutvecklaren Vonovia.

Figur 13. Nyproduktionstakt i MKB efter 2011.



Ett uppmärksammat exempel på senare tid är det gemensamma företaget Rosengård Fastigheter som MKB bildat tillsammans med Victoria Park, Balder och Heimstaden i syfte att utveckla delar av Rosengård, bland annat genom byggandet av projektet Culture Casbah. Rosengård Fastigheter bildades 2016 genom ett köp av 1 600 bostäder från MKB, vilket var den första försäljningen av kommunala bostäder i Malmö sedan 2004. Ett av de uttalade syftena med försäljningen var att skapa attraktivitet för nya investeringar, inte minst i bostadsrätter. Man ville få till stånd nybyggnation av en karaktär som inte fanns i Rosengård och därmed locka fler grupper till området men också möjliggöra kvarboende i området för dem som önskar bo i bostadsrätt. I förlängningen är förhoppningen att satsningen ska minska segregationen i staden genom att hushåll som får det bättre ställt inte väljer att flytta från Rosengård, eller genom att resursstarka hushåll väljer att flytta till Rosengård. MKB har haft en god ekonomisk situation under de senaste åren med ett resultat efter finansiella poster på mellan 200 och 400 miljoner kronor årligen. Att sälja för att finansiera nyproduktionen har inte bedömts vara nödvändigt. Försäljningen av bostäderna i Rosengård, som innebar ett resultat efter finansiella poster på över 900 miljoner kronor, motiverades i stället med att partnerskap var nödvändigt för att förverkliga stadsutvecklingsprojektet. Den nya ledningen bedömde att den inte kunde genomföra projektet på egen hand, även om ekonomin fanns.

MKB:s utveckling under det senaste decenniet är ett intressant exempel på växelspel mellan politisk styrning och organisatorisk handlingskraft. Bildandet av Rosengård Fastigheter och försäljningen av de 1 600 bostäderna i Rosengård var ett initiativ från den dåvarande ledningen i MKB. Men satsning-

en och beslutet har växt fram i samförstånd med politiken i staden. Initiativet Culture Casbah föddes redan under sent 00-tal, då som ett projekt som MKB skulle genomföra på egen hand. Vid tidpunkten hade MKB ett mål från politiken på att bygga 500 bostäder per år, vilket inte uppfylldes något av åren 2007–2013. Särskilt efter att AKBL trädde i kraft 2011 sjönk bostadsbyggandet till en mycket låg nivå.

När jag 2013 intervjuade dåvarande vd:n var det första som slog mig att han hade ett på gränsen till sönderläst exemplar av förarbetet till AKBL på sitt skrivbord. Han berättade att han var övertygad om att MKB kunde fortsätta agera som man gjort tidigare även efter att den nya lagen trätt i kraft. Han var också övertygad om att MKB skulle fortsätta med den strategi som företaget haft sedan krisåren, att fokus skulle ligga på affärsmässighet och att man i nybyggnationen skulle fokusera på hushåll med lite högre inkomster, samtidigt som sociala insatser gjordes i områden med lägre socioekonomisk status.

Han hade också tydliga idéer om MKB som innovatör. Ett exempel på detta var Culture Casbah-projektet som han alltså menade kunde genomföras av MKB på egen hand. Detta trots att det enligt de initiala kalkylerna förelåg ett nedskrivningsbehov på mer än 200 miljoner kronor. Projektet kunde ändå motiveras genom att fastighetsvärdena på omkringliggande fastigheter på sikt skulle stiga med motsvarande summor.

Samma logik applicerades på ett lite mindre, men ändå spektakulärt, projekt: Greenhouse Augustenborg, ett högt hus i 1950-talsområdet Augustenborg, med fokus på ekologisk hållbarhet. Med bland annat odlingslägenheter och individuell energi- och avfallsmätning ville MKB ytterligare utveckla områdets fokus på en ekologiskt hållbar livsstil. Hyrorna var högre än i övrig nyproduktion och urvalsprocessen till huset innebar ett avsteg från det raka kösystemet eftersom enbart hushåll som visade intresse för stadsodling fick skriva avtal. Greenhouse hade ett kalkylerat nedskrivningsbehov på cirka 40 miljoner kronor. Trots detta fattades beslut om en investering med motiveringen att Greenhouse skulle generera en värdeökning av det befintliga beståndet i Augustenborg, men även genom ökad attraktivitet och efterfrågan som kan förväntas när nya aktörer söker sig till området (Gander, 2020). Beslut om byggnation trots underavkastning fattades således på grundval av att Greenhouse beräknades generera såväl ekonomiska som sociala värden, nödvändiga för en fortsatt utveckling av området.

Byggnation av lägenheter till ordinarie hyror var det emellertid brist på under den aktuella perioden. Kanske var det detta faktum, tillsammans med den generellt låga bostadsproduktionen, som gjorde att dåvarande vd inte fick förnyat förtroende av företagets styrelse 2013. En ny vd rekryterades och målet var tydligt – att hitta någon som kunde få fart på bostadsbyggandet. Den nya vd:n kom från det kommunala

bostadsföretaget HFAB i Halmstad där han under sin tid hållit högt tempo i bostadsbyggandet. Den politiska ledningen i Malmö hoppades på en motsvarande utveckling i MKB. Samtidigt som den nya vd:n rekryterades skruvades nyproduktionsmålet upp från 500 bostäder per år till 2 250 bostäder per treårsperiod med tydliga politiska direktiv att nybyggnation skulle göras i fler lägen i staden och till lägre hyror. Ett direkt resultat av detta har varit nybyggnation av Sveriges allmännyttas ramupphandlade typhus (»Kombohus«) i Segevång och prispressade trähus i Lindängen – områden i B- och C-läge där nyproduktion inte skett på lång tid.

Hyresnivåerna i Malmö sätts enligt Malmömodellen (se kapitel 5), vilket innebär att lägesfaktorn viktas särskilt i hyresnivån och får poäng enligt en 10-gradig skala efter attraktivitet. Det innebär att hyresnivåerna är lägre i B- och C-områden än motsvarande bostäder i A-lägen. Modellen ses av parterna på hyresmarknaden som en modern och »korrekt« tolkning av bruksvärdesystemet.

Allmännyttans strategier och utveckling efter AKBL

I SCB:s statistik över bostäder per upplåtelseform framgår att bostadsbyggandet i Malmö under perioden 2013–2017 har varit störst i hyresrätt, vilket gjort att denna upplåtelseform blivit marginellt större på bekostnad av bostadsrätter (se tabell 8). Malmö går alltså mot den nationella strömmen där bostadsrätterna ökat ungefär lika mycket som hyresrätterna (se tabell 6). Försäljningen av 1 600 bostäder till Rosengård Fastigheter har dock resulterat i att MKB:s relativt höga nyproduktionstakt inte märkbart påverkar andelen allmännytta. I stället är det privat hyresrätt som ökar sin andel mest, men då ska vi minnas att ökningen i det privata beståndet delvis är ett resultat av transaktionen mellan MKB och Rosengård Fastigheter.

Studerar vi nettoförändringen av bostäder i förhållande till den befolkningstillväxt som skett under samma tidsperiod (se tabell 9) finner vi att befolkningsökningen i Malmö uppgick till 21 489 personer under perioden 2013–2017, en ökning med knappt 7 procent. Den största ökningen per upplåtelseform har skett i privat hyresrätt, där befolkningen ökat med närmare 13 procent. I MKB:s bestånd ser vi en ökning på 3 562 personer, en procentuell tillväxt i hushåll med drygt 7 procent. Jämför vi befolkningsökningen med lägenhetstillväxten ser det alltså ut som att de nyinflyttade Malmöborna tränger ihop sig mer hos de privata hyresvärdarna.

Studerar vi de demografiska och socioekonomiska förändringarna i de olika upplåtelseformerna i detalj ser vi av tabell 10 att Malmö är en stad där levnadsvillkoren i de olika upplåtelseformerna går åt olika håll.

För det första ska det konstateras att Malmö är en stad som präglas av många låginkomsthushåll. Balansmättet på 1,66 ska sättas i relation till det nationella värde 1,00 som alltså utgår

Tabell 8. Antal och andel lägenheter per upplåtelseform, Malmö 2013–2017.

	Antal lägenheter 2013	Antal lägenheter 2017	Förändring (nom.)	Förändring % (rel.)	Andel (%) av bostadsbeståndet 2013	Andel (%) av bostads- beståndet 2017
Äganderätt	23 186	23 831	645	2,8	15,8	15,5
Bostadsrätt	60 505	61 925	1 420	2,3	41,3	40,4
MKB	22 164	23 382	1 218	5,5	15,1	15,2
Privat hyresrätt	38 262	41 305	3 043	8,0	26,1	26,9
Övrigt boende	2 553	2 895	342	13,4	1,7	1,9
Malmö	146 670	153 338	6 668	4,5	100	100

Tabell 9. Antal och andel personer per upplåtelseform, Malmö 2013–2017.

	Antal personer 2013	Antal personer 2017	Förändring (nom.)	Förändring % (rel.)	Andel (%) av befolkningen 2013	Andel (%) av befolkningen 2017
Äganderätt	66 491	71 491	5 000	7,5	21,4	21,5
Bostadsrätt	104 615	111 968	7 353	7,0	33,6	33,7
Allmännyttig hyresrätt	49 238	52 800	3 562	7,2	15,8	15,9
Privat hyresrätt	79 595	89 615	10 020	12,6	25,6	27,0
Övrigt boende	11 038	6592	-4 446	-40,3	3,5	2,0
Malmö	310 977	332 466	21 489	6,9	100,0	100,0

Not: Antal boende i kategorin Övrigt boende inkl. okänt boende minskar med knappt 4 500 personer. Ett rimligt antagande är att många av dessa personer i dag har ombokförts till det ägda beståndet. Vi ser nämligen att 5 000 personer har tillkommit i äganderätt, medan ökningen av lägenheter i detta bestånd enbart har varit knappt 650, vilket om det skulle vara reell inflyttning skulle ge ett oproportionerligt högt ratio av person per bostad i ägt boende.

Tabell 10. Inkomststatistik per upplåtelseform, Malmö 2012–2017.

	Medianinkomst		Balansmått		Andel (%) låg köpkraft	
	2012	2017	2012	2017	2012	2017
Äganderätt	254 930	305 057	0,32	0,35	13	13
Bostadsrätt	203 920	247 630	1,23	1,10	28	26
Allmännyttan	162 515	187 294	7,88	8,89	55	56
Privat hyresrätt	162 243	191 428	3,52	3,21	43	42
Malmö	196 565	224 918	1,72	1,66	35	35

Tabell 11. Antal och andel utlandsfödda utanför EU28, per upplåtelseform, Malmö 2012–2017.

	Antal utlandsfödda 2012	Antal utlandsfödda 2017	Förändring (nom.)	Förändring % (rel.)	Andel (%) utlandsfödda 2012	Andel (%) utlandsfödda 2017
Äganderätt	6 898	8 683	1 785	25,9	10,2	12,1
Bostadsrätt	18 565	21 852	3 287	17,7	18,1	19,5
Allmännyttig hyresrätt	18 212	21 785	3 573	19,6	37,6	41,3
Privat hyresrätt	17 570	23 708	6 138	34,9	22,6	26,5
Övrigt boende	2 619	1 862	-757	-28,9	25,8	28,2
Malmö	63 864	77 890	14 026	22	20,8	23,4

från att det bor lika många hushåll med låg köpkraft som med hög köpkraft i Sverige. Malmös siffra kan också jämföras med Göteborg, som har ett värde på strax under 1 och Stockholm som har ett balansmått på 0,52. I Stockholm bor det alltså ungefär 2 höginkomsttagare på varje låginkomsttagare, medan det i Malmö bor nästan 1,7 låginkomsttagare på varje höginkomsttagare.

Ser vi till utvecklingen 2012–2017 har Malmö blivit en något mer jämlik stad. Vi kan dock se att klyftorna mellan olika upplåtelseformer ökar. Andelen Malmöbor som blivit rikare, relativt sett, bor framför allt i bostadsrätt och privat hyresrätt. Här minskar balansmättet, vilket alltså kan innebära att andelen hushåll med låg köpkraft minskar och/eller att andelen hushåll med hög köpkraft ökar. I allmännyttan har däremot balansmättet ökat drastiskt. I dag bor det närmare 9 låginkomsttagare på varje höginkomsttagare, jämfört med strax under 8 år 2012 och drygt 6 år 1998 (Salonen, 2015a). Medianinkomsten har ökat från 163 000 kronor till 187 000 kronor (+15 procent), vilket kan jämföras med privat hyresrätt där utvecklingen gått från 162 000 till 191 000 (+18 procent). Detta är ändock en utveckling som är mer positiv än kommungenomsnittet, där vi ser en ökning från 197 000 till 224 000 (+14 procent).

Studerar vi gruppen låginkomsthushåll i allmännyttan närmare ser vi att denna grupp har ökat med 1 192 hushåll. Detta kan relateras till den totala hushållsökningen i MKB på 1 543. Totalt har gruppen låginkomsthushåll ökat i Malmö från 47 172 till 49 189 hushåll, det vill säga med 2 006 hushåll. Mycket förenklat kan sägas att 59 procent av ökningen av låginkomsthushåll totalt sett i staden motsvaras av ökningen av låginkomsthushåll i MKB:s bestånd.

Vi ser vidare att den ökade immigrationen till Sverige under perioden påtagligt har betydelse för andelen utlandsfödda i Malmö, vilket framgår av tabell 11.

Närmare var fjärde Malmöbo är född utanför EU. Vi kan konstatera att en stor del av de utlandsfödda i Malmö bor i allmännyttan. I MKB är 41 procent av befolkningen född utanför EU, medan andelen i den privata hyresrätten är 27 procent.

I faktiska tal har utlandsfödda personer i Malmö ökat från 63 864 till 77 890, det vill säga med 14 026 personer. Vi ser av tabellen att ökningen av andelen födda utanför EU i Malmö motsvarar en relativ ökning på 22 procent, det vill säga en betydligt mindre ökning än i riket, där ökningen varit 38 procent.

I MKB har denna grupp ökat med 3 573 personer och i privat hyresrätt är ökningen 6 138 personer. Den största ökningen av utlandsfödda har alltså i såväl nominella som relativa tal skett i det privata hyresbeståndet. Vi ser emellertid att, parallellt med en total ökning i MKB på 4 406 personer, har vi en ökning på 3 663 som är födda utanför EU. I det privata hyresbeståndet ser vi en total ökning på 11 838 personer och en ökning av personer födda utanför EU på 6 138, vilket motsvarar 52 procent av den totala ökningen.

En intressant iakttagelse är här således att privat hyresrätt i Malmö inte bara har tagit emot betydligt större andel av befolkningsökningen än andra upplåtelseformer, man har också huserat fler av de personer som har invandrat till Sverige än vad allmännyttan har gjort. Samtidigt ser vi att inkomstutvecklingen är betydligt starkare i privat hyresrätt jämfört med allmännyttig hyresrätt. En ökad invandring hänger alltså inte per automatik samman med koncentration av hushåll med låga inkomster. Att inkomsterna ökar mer i privat hyresrätt kan med stor sannolikhet förklaras av de högre inkomstkrav som ställs här, jämfört med i det allmännyttiga MKB. Men iakttagelsen visar också på vikten av att problematisera kategoriseringar av utlandsfödda.

Sammantaget ger analysen av den demografiska och socioekonomiska utvecklingen i Malmö att MKB står inför en betydande utmaning. Av nettoförändringen i befolkningen i MKB:s bestånd är en stor del låginkomsttagare, som antingen bor i första eller andra hand. En mycket viktig förklaringsfaktor till utvecklingen är alltså den uthyrningspolicy som fastighetsägarna i Malmö har. MKB har låga inkomstkrav på blivande hyresgäster och godkänner försörjningsstöd som inkomst. Av de privata fastighetsägarna som är anslutna till det regionala kösystemet Boplats Syd är det enbart ett fåtal mindre företag som också godkänner hyresgäster utan egen försörjning. Så länge MKB är en av få värdar som accepterar försörjningsstöd kommer utvecklingen mot en ökad residualisering att fortsätta. MKB får ofrånkomligen alltmer en profil av boende för låginkomsttagare, oavsett vilken typ av nyproduktion man väljer att satsa på.

MKB:s handlingsutrymme

MKB är alltså ett intressant exempel på växelspel mellan politisk styrning och organisatorisk handlingskraft, men också på hur strategier för att locka till sig vissa målgrupper hjälper föga när man också är den enda fastighetsägaren som tar ett bostadssocialt ansvar i den mening att man godtar hushåll med försörjningsstöd som hyresgäster.

När det gäller växelspelen mellan politik och organisation kan man, något förenklat, konstatera att den organisatoriska handlingskraften var överordnad den politiska styrningen under flera decennier. Det var företagets interna arbete som fick MKB att vända till positiva resultat genom en medveten strategi att vara en integrerad del av Malmö stads satsning på att vända utvecklingen och satsa på utbyggnaden av mer attraktiva områden och bostäder. Att frågan om den sociala karaktären i företaget reducerades till frågor om områdesutveckling och mötesplatser snarare än frågan om att få fram bostäder till rimliga kostnader gjordes med den socialdemokratiska ledningens goda minne. Men denna prägel, med en stark ledare för företaget, som också kom att negligera politikens målsättningar för nyproduktion, kom till vägs ände 2014, när nyproduktionstakten slog i botten. En politisk avsättning av en vd och tillsättandet av en annan, med rykte om sig att vara en bostadsbyggare, kan betraktas som vad inom statsvetenskapen kallas »styrning genom rekrytering« och en förändring från stor till mer begränsad handlingsfrihet för företaget. Sätter man in företagets utveckling i matrisen (figur 10, s. 123) kan man notera att MKB gjort en positionsförflyttning från autonom till delvis bakkunden. Sedan 2019 har MKB en ny vd, även denna rekryterad från det kommunala bostadsföretaget i Halmstad. Vilken riktning företaget nu tar återstår att se, så gör även dynamiken mellan politik och organisation.

Samtidigt ser vi alltså att Malmö och MKB har en stor utmaning med bostadsförsörjning för inflyttande hushåll med låga inkomster och ökad segregation, där MKB:s områden tenderar att bli ytterligare segmenterade och därmed också segregationspoler i staden. Detta kommer jag återkomma till i kapitel 9.

NORRKÖPING

Norrköping är med sina drygt 143 000 invånare (31 december 2017) Sveriges nionde största kommun. I det allmännyttiga bostadsföretaget AB Hyresbostäder som har drygt 10 000 bostäder bor ungefär 19 900 personer. Andelen som bor i allmännyttan är således ungefär som i Malmö, runt 14 procent.

Norrköping är en av landets klassiska industriorter, där framför allt textilindustrin och metallindustrin varit viktiga för stadens framväxt och utveckling. Även pappersindustrin har utgjort en central del i Norrköpings industriella arv. Bostads-

frågan har förstås varit central i framväxten av industristaden och sedermera omvandlingen av densamma.

På 1920-talet var bostadsstandarden för många i kommunen dålig, samtidigt som hyrorna börjat öka rejält efter att den provisoriska hyresstegringslagen slutat att gälla efter kriget. Kooperativa bostadsrättsföreningar började under decenniet växa fram som ett svar på hyresutvecklingen. Bostadssociala utredningen från 1933 konstaterade att Norrköping, av 88 undersökta städer, var den näst mest trångbodd. År 1937 tillsattes en bostadsförsörjningskommitté av kommunen med sikte på att »initiera en socialdemokratisk bostadspolitisk offensiv» (Hyresbostäder, 1996, s. 11). Denna offensiv bromsades emellertid av andra världskrigets utbrott.

Bland de styrande Socialdemokraterna rådde det delade meningar om vilken väg som var bäst att gå för att förbättra bostadssituationen i kommunen: att bygga i HSB:s regi eller starta ett kommunalägt bostadsföretag. Bostadsförsörjningskommittén planerade 1946 för att forma en stiftelse tillsammans med HSB, men efter att en ledamot i kommittén reserverat sig mot deras inblandning bildades i stället samma år Stiftelsen Hyresbostäder i Norrköping, ett allmännyttigt bostadsföretag helägt av kommunen. Mitten av 1940-talet har därför tidigare (Hyresbostäder, 1996) beskrivits som präglad både av en kamp mot dålig bostadsstandard och en kamp inom socialdemokratin.

Initialt lugnades de borgerliga partierna av bilden att stiftelsen skulle bygga för »fattigvårdsklientelet», varför några hundra lägenheter inte väntades påverka den vanliga marknaden. Den inställningen förändrades dock i takt med att stiftelsen började bygga mer. Stiftelsens första ordförande var av åsikten att bostadsmarknaden i största möjliga mån borde hållas fri från vinstintressen, och att sättet att åstadkomma detta var att »inrikta bostadsproduktionen på stora objekt under kommunal ledning» (Hyresbostäder, 1996, s. 15).

Bostadsproduktionen ökade gradvis, även om krisen i den viktiga textilindustrin bidrog till att byggtakten var lägst i Sverige under decenniet efter stiftelsens bildande. Men under första halvan av 1960-talet ökade Hyresbostäder takten och fortsatte bland annat att bygga ut Hageby, som börjat byggas på 1950-talet. Området Ektorp, som bebyggdes av såväl Hyresbostäder som privata byggherrar, HSB och Riksbyggen, påbörjades. Snart inleddes miljonprogrammet, vilket bland annat innebar fortsatt byggnation i Hageby och att andra ytterområden som Marielund och Navestad (nu kallat Ringdansen) byggdes.

Men det byggdes inte bara i ytterområdena utan också i innerstaden som en del av saneringarna, det vill säga rivningar av befintliga fastigheter för att ge plats åt nya, vilka tog fart på tidigt 1960-tal. Likt andra städer i Sverige ansågs Norrköpings innerstad ha ett stort så kallat saneringsbehov, som

dessutom uppges ha varit större än på många andra platser (Hyresbostäder, 1996, s. 32). Bristen på nya lägenheter att flytta till, tillfälligt eller permanent, hade dock tidigare varit en av flera faktorer som bidragit till att bromsa utvecklingen. Även Hyresbostäder byggde i innerstaden. Bland annat ville man bidra till valfrihet på bostadsmarknaden, då innerstaden skulle erbjuda samma komfort som ytterområdena.

I början av 1970-talet var den kvantitativa bristen på bostäder borta och standarden hade höjts. Som på många andra orter hade ett visst bostadsöverskott börjat uppstå redan innan miljonprogrammets områden stod klara. Hyresbostäder hade 1973 drygt 750 tomma lägenheter. Fokus flyttades till att förvalta fastigheterna och att försöka erbjuda hyresgästerna ett attraktivt boende. Ekonomin, som inte såg bra ut efter de mer expansiva åren, hamnade också i fokus. Stiftelsen beviljades ekonomiskt stöd av kommunen, men fick samtidigt kritik för hur företaget sköts. Från miljonprogrammets slut 1975 fram till början av 1990-talet byggde stiftelsen ungefär 1 500 lägenheter. Många av dem uppfördes i form av radhus i området Klockaretorpet, trots vakanser i flerfamiljshusen. Detta kan jämföras med de 5 500 lägenheter som företaget byggde under miljonprogramsåren. Som en del av arbetet med förvaltning företogs utvecklingsprojekt i befintliga bostadsområden och arbete med boendeflyttande. Exempelvis blev Navestad kort efter färdigställandet föremål för olika projekt för att bryta en negativ utveckling, och flera satsningar har sedan dess genomförts i området.

År 1980 ombildades stiftelsen Hyresbostäder till ett aktiebolag. Fastigheterna i stiftelsen AB Bostäder, som man sedan 1964 hade förvaltat, köptes 1982 loss och införlivades i bolaget. Med en fortsatt instabil ekonomi handlade det sammanfattningsvis om att klara kortsiktiga kostnader, till betydande del finansierade av kommunen och genom att planerat underhåll sköts upp (Hyresbostäder, 1996). I samband med högkonjunkturen i slutet av 1980-talet hade antalet tomma lägenheter sjunkit till då rekordlåga nivåer. Successivt minskade behovet av ekonomiskt stöd från kommunen. Men i samband med de förändrade förutsättningarna på bostadsmarknaden och lågkonjunkturen i början av 1990-talet steg antalet lediga lägenheter hos Hyresbostäder igen. Under en period när stadens befolkning minskade som en konsekvens av industrinedläggningar, var vakanserna extremt stora. I Navestad stod upp emot varannan lägenhet tom (Grander och Westerdahl, 2015). Det har beskrivits som en »kamp mellan olika fastighetsägare för att överhuvudtaget få sina lägenheter uthyrda« (Hyresbostäder, 1996, s. 77). Detta ledde till att Hyresbostäder under 1990-talet aktivt började marknadsföra sina lägenheter och betonade fördelarna med att bo i allmännyttan samt på olika sätt premierade sina hyresgäster.

Men företaget började också göra sig av med bostäder. Till

exempel såldes 1996 hela Södra Hageby till ett privat bolag. Hyresbostäder rev 675 lägenheter i Navestad under perioden 1998–2007. Med hjälp av statliga medel (en fjärdedel av den totala miljard som omvandlingen kostade) kunde två våningar av åtta tas bort från områdets högsta byggnader. En del av bebyggelsen revs, upprustning gjordes av det kvarvarande beståndet och sammantaget minskade antalet lägenheter i området från 1 700 till dagens ungefär 1 000. I samband med omdaningen bytte området namn från Navestad till Ringdansen. Vidare sålde företaget 2 000 lägenheter i ytterområden under 2004 till privata aktörer (Grander och Westerdahl, 2015).

Allmännyttans strategier och utveckling efter AKBL

År 2013 såldes 1 000 lägenheter i stadens ytterområden till Rikshem och några lokala intressenter, och 2018 gjordes ytterligare försäljningar av 300 radhuslägenheter. Strategin har varit tydlig. Utan försäljningar har Hyresbostäder inte kunnat göra några investeringar. Försäljningar har gett bolaget en stabilare ekonomi, vilket 2014 möjliggjorde bolagets första nybyggnationer på närmare 25 år (Grander och Westerdahl, 2015). Under 2015–2016 färdigställdes ett studentboende i city och 170 bostäder i Kneippen. På senare år har ett ramupphandlat Kombohus i Rambodal och ett trygghetsboende färdigställts. I dag har företaget drygt 10 000 bostäder och Hyresbostäder har som målsättning att bidra med cirka 1 000 nya bostäder de kommande fem åren.

Av årsredovisningar och budgetar att döma har Hyresbostäder fokuserat på att konsolidera sig och att arbeta med sociala projekt. Mötesplatserna Portalen i Hageby och Ringdansen har fått agera skyltfönster för verksamheten i företaget.

Ser vi till statistiken i tabell 12 kan vi också se att nettotillväxten i det allmännyttiga bostadsbeståndet har varit blygsam. 126 bostäder har tillkommit under perioden 2013–2017, en låg tillväxt jämfört med ökningen av antal bostadsrätter och privata hyresrätter, varav den sistnämnda upplåtelseformen växt mycket på grund av försäljningar från allmännyttan.

Vad som emellertid är intressant är att ökningen av antalet boende (se tabell 13) är negativ i Hyresbostäder. Det bor enligt statistiken 1 438 personer färre i Norrköpings allmännytta 2017 än 2013, samtidigt som antalet bostäder har ökat, om än med enbart 126. Om skillnaden beror på brister i datamaterialet eller om förändringen är ett resultat av Hyresbostäders arbete med att bland annat minska olovlig andrahandsuthyrning och skenbokföringar i sitt bestånd behöver studeras vidare. En relativt stor ökning sker i det privata hyresbeståndet, 4 994 personer, vilket ska jämföras med nettoförändringen på 892 bostäder.

När det gäller inkomsterna i Norrköping (se tabell 14) ser vi att utvecklingen mer eller mindre stått still mellan 2012 och 2017. Inkomstökningarna ligger i linje med inflationen och

den socioekonomiska karaktären visar inga större förändringar sett till staden som helhet. Tittar vi specifikt på allmännyttan ser vi emellertid något intressant. Här har andelen med låg köpkraft ökat från 51 till 54 procent, vilket är en kraftig ökning under en så kort tidsperiod. Balansmättet har stigit till över 10, vilket är bland det högsta i landet bland städer i jämförbar storlek. Även den privata hyressektorn släpar efter i inkomstutvecklingen, men framför allt är det allmännyttan som får en prägel av bostäder för låginkomsttagare.

En förklaring till utvecklingen kan vara en ökad inflyttning av hushåll med låg inkomst till kommunen, och då framför allt kanske i samband med flyktinginvandringen 2015–2016. Ser vi till statistiken i tabell 15 finner vi emellertid att invandringen var betydande i allmännyttans bestånd, men framför allt kom de utlandsfödda under denna period att bosätta sig i det privata hyresbeståndet. Mer än hälften av nettoförändringen av utlandsfödda återfinns i det privathyrda beståndet. Andelen födda utanför EU ökar här från 16 till 23 procent. Samtidigt är det alltså inte här som andelen med låg köpkraft ökar utan i allmännyttan. Det har uppenbarligen skett en filtrering mellan olika inkomstgrupper vid inflyttningen till Norrköping.

Den demografiska förändring som Norrköping genomgått har lett till att Hyresbostäder kommit att ta ett stort socialt ansvar. Företaget driver flera sociala projekt, bland annat med inriktning på integration av nyanlända flyktingar. Flaggskeppet i verksamheten är mötesplatsen Portalen. Portalen är en mötesplats som startade i stadsdelen Hageby och som sedan 2011 drivs av Hyresbostäder i Norrköping, studieförbundet ABF, Marieborgs folkhögskola, Svenska kyrkan och Norrköpings kommun. Syftet med mötesplatsen är att stötta hyresgästerna i att få jobb eller börja studera. Fokus i verksamheten ligger på möten, språkundervisning, sysselsättning och att »stimulera människor till egen utveckling« (Grander, 2020). På Portalen erbjuds bland annat svenskundervisning, mentorsprogram och träffar med presumtiva arbetsgivare. Matchningen är central i verksamheten. Hyresbostäders roll är att lägga en helhetsstrategi för den boende, varpå myndigheter samt kommunala och ideella aktörer kopplas in vid behov. Mötesplatsen har fått mycket uppmärksamhet sedan starten, inte minst genom tv-serien »Nåt måste göras« som sändes i SVT under 2017. Samma år startades en filial till Portalen i Ringdansen, som tidigare alltså varit föremål för en större fysisk omdaning.

Hyresbostäders handlingsutrymme

Den bostadssociala satsningen på Portalen, men också den storskaliga fysiska omvandlingen av området Navestad till Ringdansen utgör tydliga exempel på hur staden Norrköping och dess allmännyttiga bostadsföretag är sammanvävda. Norrköpings kriser har varit Hyresbostäders. Statliga och

Tabell 12. Antal och andel lägenheter per upplåtelseform, Norrköping 2013–2017.

	Antal bostäder 2013	Antal bostäder 2017	Förändring (nom)	Förändring % (rel.)	Andel (%) av bostadsbeståndet 2013	Andel (%) av bostadsbeståndet 2017
Äganderätt	19 869	20 644	775	3,9	31,1	31,0
Bostadsrätt	12 624	13 448	824	6,5	19,8	20,2
Allmännyttan	9 884	10 010	126	1,3	15,5	15,0
Privat hyresrätt	20 436	21 328	892	4,4	32,0	32,0
Övrigt boende	1 040	1 200	160	15,4	1,6	1,8
Norrköping	63 853	66 630	2 777	4,3	100,0	100

Tabell 13. Antal och andel personer per upplåtelseform, Norrköping 2013–2017.

	Antal personer 2013	Antal personer 2017	Förändring (nom.)	Förändring % (rel.)	Andel (%) av befolkningen 2013	Andel (%) av befolkningen 2017
Äganderätt	54 970	57 189	2 219	4,0	41,2	40,6
Bostadsrätt	19 822	22 019	2 197	11,1	14,8	15,6
Allmännyttig hyresrätt	21 280	19 842	-1 438	-6,8	15,9	14,1
Privat hyresrätt	34 671	39 665	4 994	14,4	26,0	28,1
Övrigt boende	2 777	2 222	-555	-20,0	2,1	1,6
Norrköping	133 520	140 937	7 417	5,6	100	100

Tabell 14. Inkomststatistik per upplåtelseform, Norrköping 2012–2017.

	Medianinkomst		Balansmått		Andel (%) låg köpkraft	
	2012	2017	2012	2017	2012	2017
Äganderätt	259 976	301 585	0,26	0,29	9	10
Bostadsrätt	226 170	263 196	0,97	0,86	23	22
Allmännyttan	155 700	174 603	7,62	10,23	51	54
Privat hyresrätt	179 896	201 990	3,16	3,38	38	39
Norrköping	207 622	234 396	1,33	1,35	28	28

Tabell 15. Antal och andel utlandsfödda utanför EU28, per upplåtelseform, Norrköping 2012–2017.

	Antal utlands- födda 2012	Antal utlands- födda 2017	Förändring (nom.)	Förändring % (rel.)	Andel (%) utlandsfödda 2012	Andel (%) utlandsfödda 2017
Äganderätt	2414	3350	936	38,8	4,4	5,9
Bostadsrätt	1488	2145	657	44,2	8	10
Allmännyttig hyresrätt	5830	6652	822	14,1	27,5	33,5
Privat hyresrätt	5242	8984	3742	71,4	15,6	22,6
Övrigt boende	399	576	177	44,4	12,6	25,9
Norrköping	15 373	21 707	6 334	41,2	11,6	15,4

kommunala subventioner har varit nödvändiga för att råda bot på de brister som var ett resultat av överbyggnation i miljonprogrammet.

Ågardirektiv och budgetar uttrycker ett försiktigt anspråk kring företagets utveckling. I 1000 bostäder ska byggas de kommande åren. I övrigt finns det få riktlinjer kring försäljningar och nybyggnation eller kring uthyrningskrav och sociala åtaganden att hitta i dokumenten. I stället har företaget under det senaste decenniet haft en konsolideringsstrategi, där bostäder har sålts för att trygga möjligheten för framtida investeringar.

Den slutsats man kan dra är att Hyresbostäder i Norrköping till viss del ser ut att ha en strategi som bygger på att vänta och se. De har inte visat någon offensiv kring nybyggnation eller satsningar på att förändra den fysiska utformningen av sina områden. Trots sociala satsningar har allmännyttan i Norrköping utvecklas i en riktning mot kraftigt ökat andel inkomstfattiga, vilket också har viss betydelse för segregationen i kommunen (se också Grander, 2020).

LANDSKRONA

Landskrona är en kommun med drygt 45 000 invånare (31 december 2017), varav cirka 10 procent i dag bor i allmännyttig hyresrätt. Stadens läge i det expansiva västra Skåne är av central betydelse för bostadsförsörjningsstrategier från kommunens sida. Kommunen har till skillnad från de andra kommunerna längs Öresundskusten inte upplevt någon påtaglig befolkningstillväxt. I stället har stadens utveckling fram till nyligen kommit att präglas av den industriella krisen från mitten av 1970-talet. Fram till dess fungerade varvet tillsammans med annan tung industri som en magnet för arbetskraft från såväl Sverige som andra länder och befolkningstalen steg. Den industriella krisen slog hårt och plötsligt. Varvskrisen tvingade kommunens största arbetsgivare Öresundsvärdet att lägga ner verksamheten. Som ett resultat av det minskade befolkningen mycket kraftigt, för att under 2000-talet försiktigt stiga till samma nivåer som på 1970-talet. Befolkningsökningen har dock inte berott på en stark arbetsmarknad. Diskussionen i kommunen har i stället kommit att handla om hög arbetslöshet och sociala problem. Bostadsfrågorna har varit centrala i sammanhanget, där frågan om allmännyttans roll och blandning av upplåtelseformer kommit att bli mycket viktig.

Landskronahem bildades 1942 som ett resultat av riktlinjerna från Bostadssociala utredningen. Kommunen ägde sedan tidigare ett antal bostadshus som nu övertogs av det nya kommunala bostadsföretaget. Men den kraftiga tillväxten i bolagets verksamhet kom först efter krigsslutet, då Landskronahem började med omfattande nybyggnation. Bostadsområdet Sandvången med fler än 1 000 bostäder byggdes under perioden 1951–1959 och strax därefter påbörjades bygg-

nationen av bostadsområdet Pilåkern. Behovet av bostäder bedömdes trots de genomförda projekten vara fortsatt stort eftersom efterfrågan på arbetskraft var stark under varvsindustrins guldålder. Flera nya bostadsprojekt påbörjades, däribland kvarteret Kopparängen. Samtidigt förvärvade Landskronahem fastigheter från privata fastighetsägare.

När varvskrisen drabbade staden pågick fortfarande nyproduktionen av allmännyttiga bostäder. Inflyttning byttes mot utflyttning och tomma lägenheter i beståndet blev ett växande problem. Trots detta fortsatte byggnationen av Kopparängen och i mitten av 1970-talet stod Landskronahem med nybyggda bostäder som det inte fanns hyresgäster till. I stället för att hyresgäster fick flytta in i de nya moderna bostäderna plomberades lägenheterna. Bolaget fick sedermera riva flera hus, medan andra byggdes om till studentbostäder.

Problemen förvärrades på 1980- och 1990-talen med industrins fortsatta kris och en relativt kraftig flyktinginvandring, som förvisso rädde bot på bostadsvakanserna men samtidigt skapade stor arbetslöshet i områdena. Landskronahem arbetade för att återskapa attraktiviteten i de nybyggda bostadsområdena i stadens norra delar, bland annat genom att dela upp de storskaliga områdena i mindre enheter och öka de boendes möjligheter till inflytande. Försäljningar varvades med renoveringar och mindre nybyggnationsprojekt. Under 00-talet gjordes ett försök att bredda variationen i beståndet, varför fastigheter i de centrala delarna förvärvades medan delar av beståndet i de norra delarna såldes. Strategin föll emellertid inte ut på det sätt som man hade hoppats på. Centrum-Öster i Landskrona tätort blev med åren ett område som drogs med vad man kallade för »stora sociala svårigheter« och kom 2008 att hamna på regeringens lista över urbana utvecklingsområden. En anledning till detta var att socialtjänsten i flera andra skånska kommuner kunde placera sina klienter i Landskronahems lediga bostäder. Dessa placerades framför allt i det privata beståndet. Landskrona är bland annat av denna anledning en av få kommuner där vi ser att levnadsvillkoren är lägre i det privata hyresbeståndet än i det allmännyttiga.

Utveckling och strategier efter AKBL

Den problembild som målades upp under 2000-talets första decennium handlade framför allt om ett inflöde till kommunen av personer med försörjningsstöd. Tillgången till billiga hyresrätter angavs som en förklaring, i undertexten fanns också att grannkommunerna uppmanade eller rent av tvingade sina försörjningsstödstagare att ta tillgängliga lägenheter i Landskrona. Detta resulterade i en rad förändringar i allmännyttan men också i kommunen som helhet. Landskronahem antog en betydligt striktare uthyrningspolicy, vilken bland annat innebär att personer som enbart hade försörjningsstöd

som inkomstkälla inte kan få ett förstahandskontrakt. Delar av kommunen hade också ett antal fastighetsägare som betraktades som oseriösa och en del av deras bestånd av hyresrätter var undermåliga.

Ett större stadsutvecklingsprojekt drogs i gång 2012, den så kallade Landskronamodellen. I denna ingick bland annat att en särskild modell för försörjningsstöd tidigt inrättades med hårdare krav på sysselsättning. En annan åtgärd var att medel sattes av i den kommunala budgeten för att granska fastighetsägare som inte skötte sina åligganden – det handlade om en form av »slumvärdar« som erbjöd dåliga bostäder och därmed solkade ner kommunens rykte. Dessa ansågs också ha en framträdande roll för att erbjuda försörjningstagare bostad i kommunen och några av fastigheterna kom att hotas med tvångsförvaltning.

Den mest betydande projektinsatsen för bostadsmarknadens del var bildandet av Landskrona Stadsutveckling AB. Det var i stort sett enighet över blockgränserna om att starta bolaget, vari kommunen satsade 95,5 miljoner kronor och privata fastighetsägare, däribland HSB, gick in med 4,5 miljoner kronor. Tanken var att den kommunala insatsen skulle finansieras med en markförsäljning i havsnära lägen i kommunens norra delar. I väntan på den tänkta försäljningen överfördes kommunala pensionsmedel till bolaget (Grander och Westerdahl, 2015). Fem prioriterade målsättningar och strategier för det urbana utvecklingsarbetet formulerades. Bland dessa fanns målet att påverka inflyttningen till staden i syfte att skapa en mer hållbar social utveckling, vilket främst skulle göras genom utformandet av en gemensam uthyrningspolicy. Ett annat mål var att skapa balans mellan olika upplåtelseformer, vilket främst skulle uppnås genom att öka andelen bostadsrätter. Vidare skulle kommunen verka för att de sociala kontrakten spreds över hela staden och till fler fastighetsägare än det kommunala Landskronahem.

Som en del i arbetet har området Centrum-Öster i centrala Landskrona rustats upp. Nya bostäder med bostadsrätt eller äganderätt ska byggas eller skapas genom ombildningar, och det som i dag framställs som ett problemområde ska omvandlas till en attraktiv stadsdel. Det finns också en tanke att sammansättningen av invånarna i området ska förändras. Det hela beskrivs som en satsning på mer blandade stadsdelar med blandade upplåtelseformer. En del i arbetet var att fastighetsägarna uppmanades att ansluta sig till den strikta uthyrningspolicy som Landskronahem tillämpat sedan ett antal år. Anmärkningsvärt är att Landskronahem inledningsvis inte var direkt inblandat i verksamheten, trots att man äger bostäder i det aktuella området.

Det politiska klimatet i kommunen har under de senare decennierna präglats av motsättningar mellan blocken. Landskronahem är fortsatt utsatt för ett hårt politiskt tryck. Den

speciella situation som kommunens allmännyttiga bolag har haft i sammanhanget belyses av att de båda kommunalråden (och därmed högsta representanterna för de båda blocken) också under perioder innehaft ordförande- respektive vice ordförandeposten i bolaget. Sedan några år tillbaka har företaget en politiskt oberoende ordförande, dock tillsatt av Liberalerna.

Frågor om ägardirektiv och inriktning av bolagets verksamhet har kommit att bli centrala politiska frågor när bostadsfrågorna upplevts som avgörande för Landskronas framtid. Större försäljningar av det allmännyttiga beståndet har genomförts på senare år, mot bakgrund av att företaget hävdade att ekonomin varit dålig. År 2016 såldes 1 225 bostäder i områdena Pilängen och Sandvången till Stena fastigheter efter stor politisk oenighet och debatt. Nya ägardirektiv antogs som angav en riktningförändring: från att förvalta till att utveckla det egna beståndet och Landskrona som helhet. År 2017 fick den sittande vd:n gå då styrelsens ordförande inte ansåg att hon hade kompetens nog att leda den stundande förvandlingen av företaget (Helsingborgs Dagblad, 2017).

Av Landskronahems senaste årsredovisning att döma har problemen med eftersatt underhåll minskat och vakanserna är i dag färre. I statistiken (se tabell 16) ser vi också att bostadsbeståndet liksom de demografiska förutsättningarna har förändrats.

Bostadsbeståndet har under perioden 2013–2017 växt med 435 bostäder. Tillskottet består framför allt av bostadsrätter och egna bostäder, medan antalet hyresrätter i stort sett är oförändrade. Däremot har det skett ett skifte i ägandet. Efter försäljningarna av Pilängen och Sandvången uppgår allmännyttans andel till knappt 12 procent av lägenhetsbeståndet. Samtidigt har andelen privata hyresrätter ökat från 26 till 36 procent av beståndet. Vi ser också att andelen personer som bor i allmännyttan minskat i motsvarande utsträckning (se tabell 17). Av siffrorna kan vi inte se att det har skett någon koncentration av personer i någon särskild upplåtelseform, vilket kan tyda på att det finns en fungerande kontroll av vilka som bor i lägenheterna, det vill säga att regler för hur många som får bo i varje lägenhet faktiskt efterlevs och/eller att folkbokföringen också stämmer överens med de personer som faktiskt bor i lägenheterna.

Hur har då Landskronas omvandlingsstrategi fallit ut när det gäller den socioekonomiska utvecklingen i kommunen? Befolkningsökningen i kommunen har varit något lägre än i storstäderna men vi kan se i tabell 18 att utvecklingen när det gäller inflyttning av personer med låg inkomst kan ha bromsats något. Men den har förmodligen inte vänt till att hushåll med hög inkomst har blivit den dominerande kategorin inflyttare. Vi ser att balansmålet totalt sett har ökat, det vill säga att staden har dragits isär något, och att detta beror

på att andelen med låg inkomst har ökat mer än andelen med hög inkomst.

Vi ser också att allmännyttan har genomgått en ytterligare residualisering under tidsperioden, samtidigt som utvecklingen i det privata beståndet går i motsatt riktning, det vill säga att andelen med låg köpkraft minskar.

Det senare kan förstås på åtminstone tre sätt. De inkomstkrav som tidigare gällde i allmännyttan kan nu ha fått fäste hos de privata hyresvärdarna, vilket gör att färre inkomstfattiga har flyttat in i det privata hyresbeståndet. En annan förklaring kan vara att försäljningen av områdena i norra Landskrona inneburit att den del av allmännyttans befolkning som hade lite högre inkomster har flyttats över till det privata hyresbeståndet. En tredje tänkbar anledning är att fler inkomstfattiga har folkbokfört sig i allmännyttan, trots att denna har strikta krav på egen försörjning. Detta skulle i sådana fall kunna förklaras av en ökad andel sociala kontrakt i allmännyttans bestånd eller att det sker en viss otillåten andrahandsuthyrning. Det som talar emot det sistnämnda är, som tidigare nämnts, att vi inte ser någon onormal ökning av antalet personer i allmännyttan. Sannolikt är det en kombination av dessa faktorer som vi ser utfallet av. Studerar vi delområden ser vi att utvecklingen i det prioriterade området Centrum-Öster har en motsvarande karaktär. Inkomsterna har stigit något mer i det privata beståndet än i allmännyttan. Samtidigt går det inte att skönja någon stor skillnad totalt sett mellan 2012 och 2017.

Den ökade invandringen till Landskrona under perioden bör också tas i beaktande (se tabell 19). Vi ser att antal personer födda utanför EU har ökat med 1 647 personer eller 24 procent under 2012–2017. I allmännyttan ser vi en nettominskning av denna grupp samtidigt som andelen utlandsfödda i det privata beståndet ökar kraftigt, både numerärt och i andel. Mer än varannan hyresgäst i det privata hyresbeståndet är född utanför EU. Dock ser det alltså inte ut som att inkomsterna är avhängiga av detta faktum.

Landskronahems handlingsutrymme

I en följeforskningsrapport (Annadotter och Blomé, 2020) framhävs Landskronamodellen som en framgång. Rapportens författare framhåller att en balanserad gentrifiering kan vara en nödvändig åtgärd för att utveckla Centrum-Öster och för att Landskrona stad ska kunna utvecklas ekonomiskt och bli mer integrerad. Om författarna får rätt kring Centrum-Öster får framtiden utvisa. Det är svårt att leda i bevis att utvecklingsbolagets hittillsvarande arbete har gett någon effekt som inte går att förklara med den generella högkonjunkturen. Det allmännyttiga bolaget har också sett en stor omsättning i ledningen. Inte mindre än fyra olika personer har varit vd under perioden 2013–2019.

Tabell 16. Antal och andel lägenheter per upplåtelseform, Landskrona 2013–2017.

	Antal bostäder 2013	Antal bostäder 2017	Förändring (nom.)	Förändring % (rel.)	Andel (%) av bostadsbeståndet 2013	Andel (%) av bostadsbeståndet 2017
Äganderätt	6 116	6 310	194	3,2	31,2	31,5
Bostadsrätt	3 598	3 769	171	4,8	18,3	18,8
Allmännyttan	3 835	2 385	-1 450	-37,8	19,5	11,9
Privat hyresrätt	5 738	7 239	1 501	26,2	29,2	36,1
Övrigt boende	336	355	19	5,7	1,7	1,8
Landskrona	19 623	20 058	435	2,2	100,0	100

Tabell 17. Antal och andel personer per upplåtelseform, Landskrona 2013–2017.

	Antal personer 2013	Antal personer 2017	Förändring (nom.)	Förändring % (rel.)	Andel (%) av befolkningen 2013	Andel (%) av befolkningen 2017
Äganderätt	15 988	16 979	991	6,2	37,2	37,6
Bostadsrätt	6 136	6 465	329	5,4	14,3	14,3
Allmännyttig hyresrätt	7 271	4 622	-2 649	-36,4	16,9	10,2
Privat hyresrätt	12 261	15 763	3 502	28,6	28,5	34,9
Övrigt boende	1 311	1 337	26	2,0	3,1	3,0
Landskrona	42 967	45 166	2 199	5,1	100	100

Tabell 18. Inkomststatistik per upplåtelseform, Landskrona 2012–2017.

	Medianinkomst		Balansmått		Andel (%) låg köpkraft	
	2012	2017	2012	2017	2012	2017
Äganderätt	256 301	289 972	0,28	0,32	10	11
Bostadsrätt	207 696	238 717	0,99	1,03	21	23
Allmännyttan	168 123	191 092	6,04	6,81	44	46
Privat hyresrätt	168 255	184 391	7,17	6,77	53	50
Landskrona	194 957	218 858	1,64	1,68	32	32

Tabell 19. Antal och andel utlandsfödda utanför EU28, per upplåtelseform, Landskrona 2012–2017.

	Antal utlands- födda 2012	Antal utlands- födda 2017	Förändring (nom.)	Förändring % (rel.)	Andel (%) utlandsfödda 2012	Andel (%) utlandsfödda 2017
Äganderätt	867	1 203	336	38,8	6,0	8,1
Bostadsrätt	678	878	200	29,5	14	17
Allmännyttig hyresrätt	1 781	1 361	-420	-23,6	37,6	46,6
Privat hyresrätt	3 417	4 855	1 438	42,1	47,4	53,1
Övrigt boende	188	281	93	49,5	20,5	31,6
Landskrona	6 931	8 578	1 647	23,8	21,6	26,0

En fråga som väcks är förstås om försäljningen av en dryg tredjedel av det allmännyttiga beståndet kommer att leda till någon förändring av företagets möjligheter att investera i nyproduktion. Av statistiken ser vi att försäljningen har lett till en ökad koncentration av hushåll med låg köpkraft i allmännyttan, där inkomsterna nu ligger i linje med det privata hyresbeståndet. Det som framstår som intressant i sammanhanget är den tämligen undanskymda rollen för Landskronahem i utvecklingen av Landskronas nya strategi och formerandet av Landskrona Stadsutveckling AB. Inledningsvis var inte det kommunala bostadsföretaget med i samverkan. Och av tillgängliga dokument framstår det som att Landskronahem framför allt bidrar med uthyrningspolicyn. Landskronahems egen organisatoriska förmåga framstår som underordnad den strama politiska styrningen. Förändringen av ägardirektiv och bytet av vd 2017 är tecken på hur handlingsfriheten begränsas genom politiska beslut.

GÖTEBORG

Av Göteborgs 564 000 invånare (31 december 2017) bor fler än var fjärde i allmännyttan. Till skillnad från de flesta andra kommuner har Göteborg inte bara ett kommunalt bostadsföretag utan flera. Familjebostäder i Göteborg AB, Poseidon, Bostadsbolaget, Gårdstensbostäder och Egnahemsbolaget är de fem bostadsföretag som ingår i fastighetskoncernen Förvaltnings AB Framtiden (Framtiden). Totalt förvaltar Framtiden cirka 72 400 bostäder runt om i Göteborg, utspridda med stora geografiska avstånd mellan bestånden. Stora delar av beståndet är uppförda under folkhemstiden och under miljonprogramsåren, cirka 40 respektive 30 procent av det totala beståndet.

Allmännyttan har varit viktig i stadens utveckling och överlag ser vi i Göteborgs kommun en starkare hyresrätt i förhållande till bostadsrätt om vi jämför med exempelvis Malmö. Det har sin historiska förklaring i att under välfärdsbygget i Göteborg var de inom socialdemokratin som förespråkade den kommunala hyresrätten starkare än de som förespråkade Kooperationen.

Redan 1847 beskrivs problemet med brist på bostäder i Göteborg, vilket ledde till uppförandet av tio kommunala bostadshus. Detta projekt fick dock ingen fortsättning förän i början av 1900-talet då stadsfullmäktige beslöt om stöd och upplåtelse åt egnahemsrörelsen. På 1920-talet startade HSB-rörelsen sin verksamhet i Göteborg och under 1930-talet började kommunen åter engagera sig i bostadsfrågan genom att Göteborgs kommun 1935 bildade en stiftelse som fick i uppgift att uppföra och förvalta barnrikehus. Stiftelsen, som fick namnet Göteborgs Bostadsföretag, uppförde bostäder som främst bestod av två rum, kök och badrum. Barnrikehusen uppfördes runt om i staden.

Efter Bostadssociala utredningens rekommendationer beslutade ett enigt stadsfullmäktige att 1945 bilda ett kommunalt aktiebolag med uppgift att producera och förvalta bostäder. Företaget fick namnet Göteborgs stads bostadsaktiebolag, eller Bostadsbolaget som det också kallades. Bostadsbolaget utvecklade snabbt en betydande nyproduktion av bostäder och någon konkurrens inom kommunen från förespråkare av bostadsrätt var inte aktuell på samma vis som i Malmö.

Den snabba befolkningstillväxten krävde emellertid fler insatser inom såväl byggnation som förvaltning. Ganska snabbt framgick det, trots att Bostadsbolaget utvecklade en stor bygg- och förvaltningsorganisation, att företaget inte räckte till för att tillgodose behovet av bostäder. Ytterligare ansträngningar krävdes för att motverka bostadsproblemet. Kommunen beslutade därför att utöka bostadsverksamheten genom att bilda ytterligare allmännyttiga bostadsföretag. Detta gjordes i rask takt. År 1949 bildades Fastighets AB Göteborgsbostäder och Samhällsbyggen AB och redan året därpå bildades Familjebostäder i Göteborg. Den senare var till början en stiftelse som hade som uppgift att köpa och rusta upp befintliga fastigheter. En central del i beståndet är och har varit de så kallade Landshövdingehusen i centrala Göteborg, vilka förvärvades från privata fastighetsägare vid bildandet av Familjebostäder. En viktig del i verksamheten har varit att förvalta och i viss mån bygga om dessa byggnader. Ytterligare ett antal bostadsföretag bildades och 1969 beslutade man att bilda Göteborgshem AB genom att slå samman Familjebostäder i Göteborg AB, Samhällsbyggen AB och Fastighets AB Göteborgsbostäder. Det nya bostadsföretaget tog över de tidigare tre företagens bostäder.

Under miljonprogrammet byggde de olika allmännyttiga bostadsföretagen cirka 20 000 lägenheter i Göteborg. Merparten av dessa återfinns i olika förorter. De nya områdena som tillkom under miljonprogrammet beräknas till totalt 16, och inkluderar områden som Bergsjön, Hjällbo och Gårdsten. I de två senare finns, eller har funnits, särskilda allmännyttiga bostadsföretag under Framtidskoncernen.

Som i många andra städer kom tiden efter miljonprogrammet att fokusera på förvaltning. Göteborgshem, vars bostäder framför allt fanns i förorterna, kämpade med ett dåligt rykte och ändrade 1985 namn till Bostads AB Poseidon. Flera av företagen arbetade med saneringar och ombyggnationer av områden där det var mest angeläget. Mer variation inom fastighetsbeståndet var ett av målen.

Mot slutet av 1990-talet hade problemen med tomma lägenheter försvunnit och i stället planerades för nya områden. Ett av dem var Norra Älvstranden, med varierat bostadsutbud, verksamheter, utbildning och rekreation. Området var den första nyproduktionen i Göteborg sedan 1990-talskrisen. De sociala problemen i förorterna hade under tiden emellertid

förvärrats. Som ett svar bildades de lokala bostadsföretagen Gårdstensbostäder och HjällboBostaden 1997 respektive 1999 för att utveckla områdena fysiskt och socialt.

Skälet till att det bildades flera bostadsföretag i Göteborg kan enligt intervjuerna ha varit att det krävdes särskilt fokus på geografiska områden som man ville utveckla. Bolagen i Hjällbo och Gårdsten infördes alltså för att motverka den negativa utveckling som spåddes för områdena. Företagsledningen menar att det är lättare att kraftsamla mot en sådan utveckling när all verksamhet samlas i ett bolag. Och det ser ut att ha gett effekt. Områdenas socioekonomiska status förbättrades och företagsledningen gjorde bedömningen att HjällboBostadens fastigheter och verksamhet kunde införlivas i Poseidon AB. År 2019 kom beskedet att Gårdstens status på Polisens lista över utsatta områden förändras – från ett »särskilt utsatt« till ett »utsatt« bostadsområde.

Men många av de kommunala bostadsföretagen bildades innan de sociala problemen i förorten blev tydliga. Enligt intervjuerna kan skälet vara att det finns synergieffekter av att vara flera aktörer i stadsdelarna. Detta eftersom det snarare handlar om att förvalta området än att fokusera på utveckling. I stadsdelen Kortedala, där det finns cirka 6 000 lägenheter i allmännyttans regi, är tre kommunala bolag representerade. Denna situation är enligt intervjuerna något som sporrar och gynnar utvecklingen av området. Det gör att bolagen kan hjälpas åt, att ge och ta och samverka – något som inte hade kunnat uppnås om bolagen skulle fungera som satelliter i olika områden där de inte kan samverka. Samtidigt är man beroende av den generella situationen på bostadsmarknaden. Intervjupersonerna pekar på att det finns behov av bostäder och att de olika bolagen kan komplettera varandra i nyproduktion och förvaltning. Under senare delen av 1980-talet och delar av 1990-talet var behovet av bostäder mycket mindre, då var bolagen snarare konkurrenter om hyresgästerna.

I likhet med Malmö har allmännyttan i Göteborg inte minskat sin andel speciellt drastiskt över decennierna. Framtidens bibehållande av marknadsandelen är ett resultat av en politisk linje att behålla en stor andel. I Göteborg har det inte funnits någon större diskussion om att minska andelen av allmännyttiga hyresrätter. Det finns några exempel på försäljning av kommunala hyresrätter till privata bolag. Oftast har dessa skett av vad man kallat affärsmässiga anledningar, där de allmännyttiga bolagen inte har haft ekonomiska resurser för att klara renoveringsbehoven och därför beslutat att sälja fastigheter. Även vid bildandet av Poseidon såldes hyresrätter – fastigheter som beskrevs som tungförvaltade och i behov av renovering, något som det nybildade bolaget bedömde att man inte maktade med ekonomiskt. Detta innebar att man beslutade att sälja cirka 4 000 lägenheter för att få in kapital för renovering. Företagets planer för beståndet framöver går

framför allt ut på att bejaka blandade upplåtelseformer. Det innebär främst att tillföra andra upplåtelseformer inom områden som domineras av hyresrätter. Men ombildning och försäljningar diskuteras också.

För att sammanfatta denna historiska tillbakablick har det – jämfört med Malmö – inte varit en så turbulent tid för de kommunala bostadsföretagen i Göteborg. En anledning till detta kan vara den starka tradition som finns i Göteborgsföretaget. Den kommunsocialistiska falangen inom socialdemokratin har haft sitt kanske starkaste fäste i Göteborg, medan den kooperativa falangen med HSB och Riksbyggen haft ett större inflytande i Malmö. Detta kan vara förklaringen till att det grundades flera kommunala bostadsföretag i Göteborg medan det i Malmö i huvudsak har varit ett bolag sedan 1945. Och det kan också vara en förklaring till att företaget inte hamnade i samma kris som i Malmö på 1980-talet. En annan förklarande orsak kan förstås vara att den industriella krisen inte drabbade Göteborg lika hårt.

När det gäller nyproduktionen av bostäder på senare år har emellertid allmännyttan halkat efter. Stort hopp har satts till det nybildade bolaget Älvstranden AB och det framtida området Frihamnen, där man vill skapa en varierad stad avseende upplåtelseformer. Ett krav från staden är att hyresrätter ska erbjudas till »rimliga hyror« i det nybyggda området. Det är förstås intressant att såväl Göteborg som Malmö och Landskrona har valt att satsa på särskilda bolagsformer för att utveckla delar av städerna.

Allmännyttans strategier och utveckling efter AKBL

Studerar vi antalet nytillkomna bostäder i Göteborg (se tabell 20) ser vi att det har tillkommit närmare 11 000 bostäder under perioden 2013–2017, vilket är en tillväxttakt som ligger på samma nivå som Malmös. Av ökningen är endast 928 bostäder kommunala hyresrätter. Detta motsvarar en låg tillväxt i förhållande till andra upplåtelseformer både i absoluta och relativa tal, vilket gör att andelen kommunala hyresrätter minskar med 1 procentenhet i staden som helhet. Vi ser parallellt med detta en ökad andel bostadsrätter, som i dag därmed är den vanligaste upplåtelseformen i en kommun där allmännyttan under lång tid varit dominerande.

Samtidigt ser vi av den demografiska statistiken att Göteborgs befolkning har växt med 6 procent med närmare 31 000 personer under perioden (se tabell 21). Den största boendökningen har skett i bostadsrätt, där 15 145 personer har tillkommit. Privat och allmännyttig hyresrätt har sett ungefär samma relativa tillväxt. I Framtidskoncernens bostäder bor 8 947 personer fler 2017 än 2013. Denna relativa ökning motsvarar en knapp tredjedel av den totala befolkningstillväxten, vilket är en stor siffra i förhållande till allmännyttans tillväxt sett till antal bostäder.

I förhållande till befolkningstillväxten motsvarar bostadstillväxten en bostad per 4,53 personer. Detta kan då jämföras med motsvarande siffra för riket på 2,12 och Malmö på 3,21 personer. Befolkningsökningen har varit något mindre än i Malmö i relativa mått, men Göteborg har alltså upplevt en betydligt större befolkningsökning i förhållande till bostadsutvecklingen än Malmö.

Den ökade koncentrationen av personer blir särskilt tydlig i bostadsrätt och allmännyttan. Befolkningen i allmännyttan växer i snabb takt och kommer i nivå med befolkningen i egna hem. Trots den blygsamma tillväxten på 928 allmännyttiga lägenheter som har tillkommit genom nybyggnation har antalet personer ökat med 8 947 personer, det vill säga en bostad på nästan 10 personer. En del av förklaringen kan dock hämtas i ombokföring av de 5 599 personer som avförts från kategorin övrigt eller okänt boende. Oavsett så ser vi av statistiken en ökande koncentration av personer i allmännyttan. Här finns således en diskrepans som kan diskuteras i relation till exempelvis trångboddhet och otillåten andrahandsuthyrning.

Tittar vi på inkomstutvecklingen i Göteborg (tabell 22) tycks staden bli mer jämlik beträffande inkomstfördelning. År 2017 är inkomststatistiken i Göteborg en spegelbild av rikssnittet. Ungefär lika många hushåll med låg köpkraft som med hög köpkraft bor alltså i staden. Vi ser också att inkomstfördelningen går mot ett mer jämlikt tillstånd i hyresrätten.

Allmännyttan har – som i alla fallstudiekommuner – det högsta balansmålet av upplåtelseformerna, men det är också här vi ser den kraftigaste minskningen i detta index (se tabell 23). Allmännyttan i Göteborg har inte samma prägel av residualisering som i Malmö, vilket också tydliggörs när vi studerar inkomstutvecklingen i nominella värden. Medianinkomsten i staden har ökat från 209 000 till 242 000, en ökning med 16 procent. I allmännyttan har medianinkomsten ökat med 14 procent, vilket är en något större relativ ökning än i privat hyresrätt. Studerar vi gruppen låginkomsthushåll närmare är denna grupp oförändrad i Göteborg som helhet. I allmännyttan ser vi att denna grupp har ökat med 967 hushåll. Detta är emellertid en modest ökning sett till hushållsökningen totalt i Framtiden som under perioden uppgick till 3 222 hushåll.

Hur har flyktinginvandringen 2015–2016 påverkat Göteborgs demografi och bostadsförsörjning? I december 2017 var knappt var femte göteborgare född utanför Europa (se tabell 24). Precis som i Malmö kan vi konstatera att allmännyttan har högst koncentration av utlandsfödda. I Framtidens bostäder är 33 procent av befolkningen född utanför EU, medan andelen i privat hyresrätt ligger på 21 procent.

I faktiska tal har utlandsfödda personer i Göteborg ökat med 21 824 personer till 109 603. Vi ser av tabellen att ökningen av andelen födda utanför EU i Göteborg motsvarar

Tabell 20. Antal och andel lägenheter per upplåtelseform, Göteborg 2013–2017.

	Antal bostäder 2013	Antal bostäder 2017	Förändring (nom.)	Förändring % (rel.)	Andel (%) av bostadsbeståndet 2013	Andel (%) av bostadsbeståndet 2017
Äganderätt	48 211	49 322	1 111	2,3	20,6	20,2
Bostadsrätt	72 563	79 343	6 780	9,3	31,0	32,5
Allmännyttan	72 501	73 429	928	1,3	31,0	30,0
Privat hyresrätt	35 032	36 757	1 725	4,9	15,0	15,0
Övrigt boende	5 392	5 587	195	3,6	2,3	2,3
Göteborg	233 699	244 438	10 739	4,6	100,0	100

Tabell 21. Befolkning per upplåtelseform, Göteborg 2013–2017.

	Antal personer 2013	Antal personer 2017	Förändring (nom.)	Förändring % (rel.)	Andel (%) av befolkningen 2013	Andel (%) av befolkningen 2017
Äganderätt	143 408	148 132	4 724	3,8	26,9	26,3
Bostadsrätt	120 656	135 801	15 145	15,7	22,6	24,1
Allmännyttig hyresrätt	138 764	147 711	8 947	8,2	26,0	26,2
Privat hyresrätt	114 755	122 311	7 556	7,9	21,5	21,7
Övrigt boende	15 685	10 086	-5 599	-43,7	2,9	1,8
Göteborg	533 268	564 041	30 773	6	100	100

Not: Antalet boende i kategorin Övrigt boende inkl. okänt boende minskar i Göteborg med närmare 5 600 personer. Ett rimligt antagande här är att många av dessa i dag har ombokförts till det ägda beståndet, bostadsrätt och allmännyttan.

Tabell 22. Inkomststatistik per upplåtelseform, Göteborg 2012–2017.

	Medianinkomst		Balansmått		Andel (%) låg köpkraft	
	2012	2017	2012	2017	2012	2017
Äganderätt	276 462	313 177	0,16	0,16	27	26
Bostadsrätt	249 314	284 205	0,53	0,49	7	7
Allmännyttan	173 265	197 917	3,78	3,54	42	41
Privat hyresrätt	182 876	207 600	2,19	1,96	36	33
Göteborg	209 374	242 328	1,06	0,99	27	26

Tabell 23. Antal och andel utlandsfödda utanför EU28, per upplåtelseform, Göteborg 2012–2017.

	Antal utlands- födda 2012	Antal utlands- födda 2017	Förändring (nom.)	Förändring % (rel.)	Andel (%) utlandsfödda 2012	Andel (%) utlandsfödda 2017
Äganderätt	10 407	13 572	3 165	30,4	7,3	9,2
Bostadsrätt	13 953	18 958	5 005	35,9	11,9	14,0
Allmännyttig hyresrätt	39 770	48 799	9 029	22,7	29,2	33,0
Privat hyresrätt	20 431	25 378	4 947	24,2	18,0	20,8
Övrigt boende	3 218	2 896	-322	-10,0	19,0	28,6
Göteborg	87 779	109 603	21 824	24,9	16,7	19,4

en relativ ökning på 25 procent, det vill säga något mer än i Malmö. Den största ökningen av utlandsfödda har i nominella tal skett i allmännyttan. Men i relativa tal är ökningen störst i bostadsrätt. En jämförelsevis stor del av de som har kommit till Göteborg från andra länder har alltså kunnat köpa sin bostad. Här ser vi således återigen att ökad flyktinginvandring inte per automatik hänger samman med koncentration av hushåll med låga inkomster. Som vi kunde se, tabell 22, minskar balansmättet för alla upplåtelseformer, det vill säga fördelningen av hushåll med låg och hög köpkraft blir mer jämn.

Sammantaget ger analysen av den demografiska och socioekonomiska förändringen i Göteborg att staden genomgår en utveckling där fler inkomststarka hushåll har bosatt sig i kommunen under de senaste fem åren, och/eller att de redan bosatta överlag har fått bättre levnadsvillkor. Detta är särskilt intressant med tanke på att invandringen har varit stor i jämförelse med många andra kommuner. Göteborg har alltså haft en större invandring än Malmö, samtidigt har inkomstutvecklingen varit starkare. Det sker uppenbarligen en geografisk sortering mellan invandrare, förutsättningarna att komma i arbete verkar skilja sig åt, vilket är intressant att analysera vidare.

Även i allmännyttan ser vi att befolkningen får det bättre ställt, vilket är siffror som går emot strömmen om vi jämför med de tre andra kommunerna och med den nationella trenden. Här är utvecklingen alltså den motsatta mot den ökade segmentering och residualisering som vi ser i allmännyttan i de flesta andra kommuner. Denna utveckling går heller inte att härleda till ombildning eller försäljning av allmännyttiga bostadsområden i resurssvaga områden till privata hyresvärdar. En slutsats av detta är att en stor allmännytta tenderar att skapa bättre förutsättningar för en mer socioekonomiskt blandad befolkning i det allmännyttiga beståndet, vilket överensstämmer med den analys som gjordes inledningsvis i detta kapitel.

Framtidskoncernens handlingsutrymme

Hur ska vi förstå den ovan beskrivna utvecklingen utifrån Allmännyttans strategier och handlingsutrymme? Det framstår av styrdokument, budgetar och årsredovisningar att allmännyttan inte verkar ha haft någon uttalad styrning från den politiska ledningen de senaste åren. Det är också svårt att se huruvida företaget självt ryckt till sig initiativet. Nybyggnationen har varit mycket låg, de bostäder som har byggts har framför allt uppförts i centrala lägen. Det har inte heller varit några större politiska konflikter kring allmännyttans roll, förutom den planerade försäljningen av bostäder i Rannebergen, som enbart delvis blev av då oegentligheter uppdagades hos den tilltänkta köparen Victoria Park (Göteborgsposten, 2018).

Framtidskoncernen verkar, likt Norrköpings Hyresbostäder, således ha haft en ganska tillbakadragen roll i bostadsför-

sörjningsfrågan sedan 2011, något som även tycks ha passat politiken. Företaget kan därmed ses som relativt fritt, men utan att några större utmanande insatser har gjorts när det gäller nyproduktion, förvärv eller försäljningar, varför företaget kan betraktas som stillasittande utifrån ett bostadsförsörjningsperspektiv. Allmännyttan har förmodligen en relativt bekväm roll i kommunen med god ekonomi och en inflyttning av personer som har relativt höga inkomster. Samtidigt har det kommunala bolaget Älvstranden Utveckling bildats för att bygga bostäder i de mest attraktiva lägena, inte minst genom det stora utvecklingsprojekt som går under namnet Älvstaden. I detta ingår även det experiment kring nybyggnation av hyresrätter med lägre hyror öronmärkta för hushåll med låga inkomster som planeras i Frihamnen.

I Framtidskoncernen har fokus de senaste decennierna snarare legat på sociala insatser. Framför allt har den särskilda och långvariga satsning som har gjorts i Gårdsten fått mycket uppmärksamhet. Sedan bildandet av Gårdstensbostäder 1997 har ett ihärdigt arbete för att vända områdets negativa utveckling pågått. Här har sociala insatser för att få invånare i arbete kombinerats med »hårdare tag« i form av ökade kontroller av dem som bor i bostäderna och förbud mot kamphundar och mopedkörning. Framför allt har en strikt uthyrningspolicy varit rådande i Gårdsten under en längre tid, vilket har inneburit att huvudsakligen personer med förvärsarbete har kunnat skriva avtal för en hyreslägenhet. Vi ser av statistiken (Grander, 2020) att Gårdsten fortsätter den positiva utveckling som skett under en längre tid, vilket också bekräftades av att området tagits bort från Polisens lista över särskilt utsatta områden. Statsvetaren Peter Esaiasson (2019) lyfter fram Gårdstensbostäder som en »credible enforcer« i området – en aktör med förtroende och kapacitet att göra skillnad för områdets utveckling. Men vi ser också att andra områden som inte upplevt samma satsningar, såsom Hjällbo, Gamlestad och Lövgärdet har en starkare inkomstutveckling. Det område som går mot strömmen är Rannebergen. Här ökar andelen hushåll med låg köpkraft och därmed skjuter också balansmålet i höjden. Förvärvsfrekvensen stiger i betydligt lägre takt i Rannebergen jämfört med övriga områden och staden som helhet.

Sammanfattningsvis har Förvaltnings AB Framtiden haft en ganska oklar strategi kring bostadsförsörjning sedan AKBL inrättades. Likt Norrköping har man satsat på sociala insatser i utanförskapsområden snarare än på bostadsbyggande. I Göteborg har man låtit det nybildade stadsutvecklingsbolaget ta tätpositionen gällande innovation inom bostadsförsörjningen. Tiden får utvisa vad det kommer att betyda för staden, men med tanke på den starka befolkningsutvecklingen har Framtidskoncernen kunnat ha strategin vänta och se.

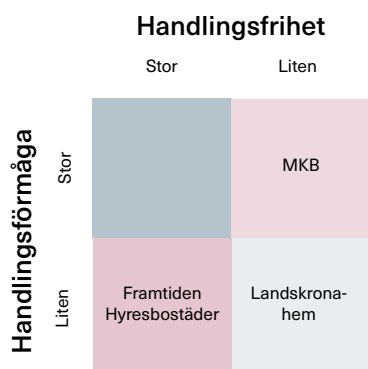
Fyra perspektiv på handlingsutrymme

I det ovanstående har jag tecknat en bild av fyra kommuner och allmännyttiga företag med olika profiler och strategier och där de allmännyttiga företagen har haft olika grad av inblandning i den kommunala utvecklingen. Återgår vi till den fyrfåltare kring handlingsutrymme som skisserades i kapitel 7 kan man kategorisera företagen på ett tämligen enkelt sätt (se figur 14).

Framtidskoncernen i Göteborg framstår som ett företag med stor handlingsfrihet från politiken. Vad Göteborgs stad vill med företaget framgår inte av de offentliga dokument som finns tillhands. Styrningen framstår som relativt svag, eller snarare som att man sätter stor tilltro till företagets eget agerande. De direktiv som framstår som tydliga handlar framför allt om de sociala insatserna i utvecklingsområdena. Inte sällan handlar det om att områden ska följa Gårdstens exempel och tas bort från listan över utsatta områden. När det gäller nyproduktion finns det relativt lite styrning. Framtidskoncernen har således ett stort handlingsutrymme. Historiskt sett kan vi också se att Framtiden har haft en stark handlingsförmåga. På så sätt kan koncernen kategoriseras som potentiellt autonom. Ser vi till vad som har hänt under perioden 2012–2017 kan det emellertid konstateras att detta handlingsutrymme är tämligen illa utnyttjat. Vi kan exempelvis inte se några försök att få till stånd nyproduktion som inte ligger inom ramen för branschens avkastningskrav. Överlag har nyproduktionen varit väldigt låg. Om det beror på en handlingsförmåga som är svag eller om företaget befinner sig i ett »vänta-och-se«-läge är oklart. Göteborgs gynnsamma demografiska utveckling kan möjligtvis ha fått företaget att bida sin tid och satsa på att lyfta de områden som tidigare inte hängt med i utvecklingen. Eftersom företaget inte utnyttjat den frihet som stått till buds ligger en kategorisering som stillasittande nära till hands. Sedan valet 2018 är emellertid läget annorlunda. Göteborg styrs nu av en historiskt sett udda politisk majoritet, där det nya partiet Demokraterna har stort inflytande och Socialdemokratierna är betydligt decimerade i maktkonstellationerna. Allt tyder på att bostadsfrågan nu är – och framöver blir – betydligt mer politiserad.

Den otydliga politiska styrning som åtminstone fram till nyligen har kännetecknat Framtiden i Göteborg återfinns också i AB Hyresbostäder i Norrköping. I ägardirektiv och budgetar uttrycks vaga riktlinjer kring företagets utveckling, men i likhet med Göteborg har nyproduktionen varit försiktig och inte tänjt på några gränser. I stället har man även här satsat på att utveckla sociala insatser i områden som Navestad och Ringdansen. Det vi emellertid kan se i Norrköping är att segmenteringen mellan upplåtelseformerna drar iväg. All-

Figur 14. Handlingsutrymme för allmännyttan i de fyra fallstudieorterna.



männnyttan halkar efter när det gäller inkomster och segmenteringen hänger väl samman med segregationen. Framför allt är det området Ringdansen, med en väldigt stark allmännytta, som framstår som en segregationspol i den delade staden. Göteborg och Norrköping framstår som två städer med två liknande strategier för allmännyttan men med olika utfall, vilket är ett tecken på att det i mångt och mycket är omständigheterna som avgör utvecklingen. I Norrköpings fall är det en ökad inflyttning av låginkomsttagare och ett agerande från privata hyresvärdar som gör att allmännyttan får karaktären av socialbostäder. I Göteborgs fall är det en helt annan inflyttning och en växande bostadsrättssektor.

Landskronahem framstår som det företag i studien som hålls allra hårdast av politiken. I utvecklingen av Landskrona, med det halvkommunala stadsutvecklingsbolaget som frontfigur, framstår Landskronahem som en politisk marionett, där försäljningar av bestånd med höga fastighetsvärden, strikta ägardirektiv kring stadsutveckling och politiska tillsättningar av vd är tydliga indikatorer på att kommunen vill använda bolaget som en aktör i stadsutvecklingen. Utfallet av strategin ser emellertid ut att vara att allmännyttan får en passiv roll, och trots strikta uthyrningskrav blir koncentrationen av inkomstfattiga hushåll allt svagare i en allt mindre allmännytta. Allmännyttans roll ser ut att bli ett socialt skyddsnät för de personer med låga inkomster som trots kommunens strategier kring befolkningsförändring stannar kvar i kommunen.

MKB i Malmö är, i likhet med Landskrona, ett intressant exempel på hur handlingsutrymmet fluktuerat över tid. Även här har vi sett politiska tillsättningar av vd-posten i syfte att styra bolagets utveckling. Från att vara relativt handfallen un-

der tidigt 2010-tal har politiken tagit makten över det kommunala bostadsföretaget och har i dag tydliga direktiv kring nybyggnation och vilka målgrupper som allmännyttan ska vända sig till. MKB har däremot i kontrast till Landskrona visat prov på stor handlingsförmåga under åren. Detta avspeglas i utvecklingen av en underavkastande storbyggnation i Culture Casbah-projektet i Rosengård till det huvudsakligt privatägda utvecklingsbolaget Rosengård fastigheter. Med politikens ökande inflytande kan vi se en rörelse från ett autonomt företag till ett företag som är något mer bakbundet. MKB har, till skillnad från de andra företagen med stor handlingsförmåga, använt handlingsutrymmet utifrån olika perspektiv. Den underavkastande investeringen i Greenhouse Augustenborg får ses som en konstruktiv tolkning av AKBL, även om den inte leder till att skapa förutsättningar för nyproduktion för hushåll med låga inkomster.

Här har MKB också en stor utmaning, då inflyttningen till Malmö till skillnad från Göteborg framför allt är dominerad av låginkomsthushåll och staden planerar att växa till en halv-miljonstad inom 25 år. Frågan är förstås hur staden ska kunna skapa bostäder som denna befolkningsökning på 170 000 personer har råd att efterfråga. Ser vi till MKB:s nyproduktion fram till i dag finner vi inga svar. Risken är snarare att allmännyttan även i Malmö kommer att utvecklas till ett boende främst för låginkomsttagare. Eller en svensk variant av social housing, dock utan statliga eller kommunala subventioner.

9. Segregation, segmentering och stigmatisering – är allmännyttan en svensk »social housing«?

I DENNA BOK STÅR BOENDEOJÄMLIKHET i centrum för analysen av allmännyttan. Jag har definierat boendeojämlighet som kontextuella normavvikande skillnader när det gäller tillgång till bostad och kvalitet i boendet – skillnader som begränsar de missgynnades livsmöjligheter. Jag har också konstaterat att i den svenska kontexten är en jämlik boendesituation – enligt idealbilden – karakteriserad av en inkluderande norm, en norm som innebär att alla, oavsett nedärvda resurser, villkor eller nuvarande rikedom ska vara berättigade till att efterfråga en bostad av god kvalitet. Förutom denna generella och inkluderande karaktär har jag också beskrivit att idealbilden karakteriseras av låg grad av *segmentering* mellan och *stigmatisering* av upplåtelseformerna, det vill säga att ingen upplåtelseform ska vara karakteriserad av en specifik inkomstgrupp och därmed att inte någon särskild upplåtelseform ska vara belagd med ett stigma. Kopplat till detta innefattar idealbilden också en låg grad av *segregation*, det vill säga boendet ska inte dela upp människor med olika levnadsvillkor geografiskt.

Redan inledningsvis konstaterades att denna karakterisering av jämlikhet i svensk bostadsförsörjning är just en idealbild och att utfallet av den svenska modellen faller ganska långt från mål och diskurs. Genom boken har jag kunnat visa hur allmännyttan intar en skiftande och tvetydig roll i förhållande till den inkluderande målsättningen. Jag har också visat hur allmännyttan alltmer intar en residual roll i den svenska bostadsförsörjningsmodellen, det vill säga att vi har en hög grad av inkomstsegmentering mellan allmännyttan och övriga upplåtelseformer. Det är framför allt tydligt i mindre kommuner på glesbygden. Men även större städer med relativt liten allmännytta som Malmö, Landskrona och Norrköping, likaväl som storstädernas kranskommuner som Vellinge, Ekerö och Kungsbacka, får en allt högre koncentration av hushåll med låg köpkraft i allmännyttan. Vill man vara krass blir all-

männynnan i en del kommuner den lokala bostadsförsörjningens bakgränd.

Att befolkningen i allmännyttan har lägre inkomster än övriga befolkningen bör emellertid rent generellt inte ses som något bekymmersamt, trots de nationella målsättningarerna om neutralitet mellan upplåtelseformer och att allmännyttan ska vara fri från stigma. Inkomstskillnaderna ökar i Sverige som i många andra länder. Så länge den utvecklingen inte bryts och så länge som låginkomsttagare inte kommer in på den ägda marknaden kommer vi ofrånkomligen att få en ökad inkomstsegmentering i boendet. Och då vore det märkligt om inte allmännyttan tog det bostadssociala ansvaret för hushåll med låga inkomster. I allmännyttans uppdrag ligger att främja bostadsförsörjningen i kommunen och i samhällsansvaret ligger att erbjuda bostäder som passar olika hushåll. Goda bostäder för alla, som det heter. Den centrala frågan blir förstås vilken skillnad mellan upplåtelseformerna beträffande hushållens karaktär som är önskvärd, och vilken skillnad som är godtagbar. När blir inkomstsegmenteringen ett problem?

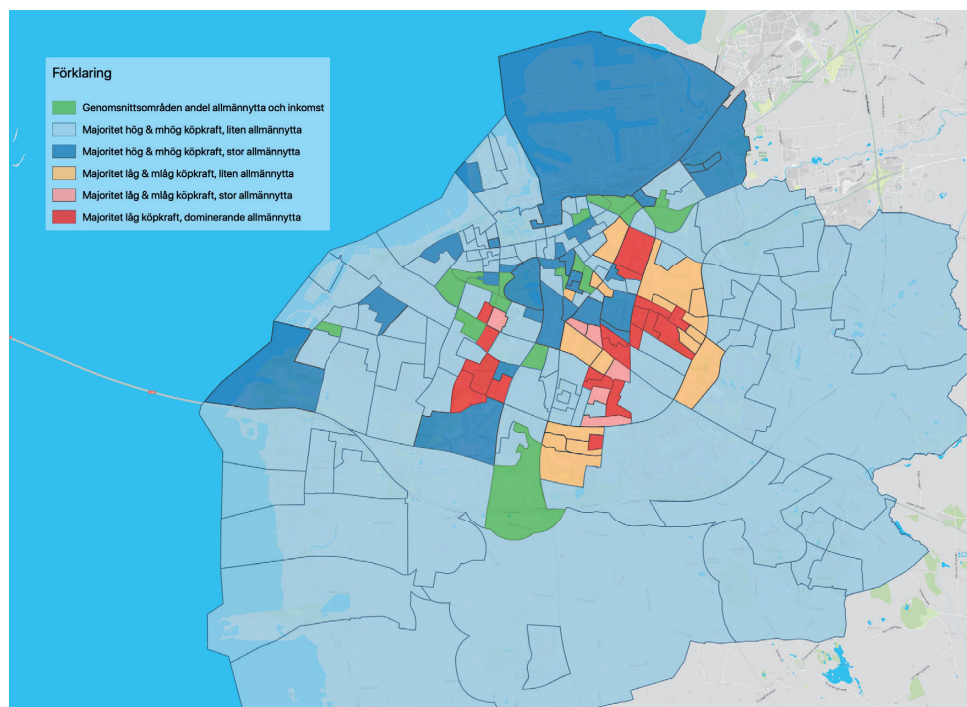
En problematisk situation kan uppstå när vi ser att inkomstsegmenteringen i de större städerna får konsekvenser för segregationen. Jag återgår till Malmö som exempel. Malmö är intressant med tanke på dess oerhört täta geografi. Till skillnad mot Göteborg och Stockholm är förorterna inte geografiskt avskilda från stadens centrum. I Malmö blir gränserna mellan de områden som kallas socialt utsatta och områden med goda levnadsvillkor ofta knivskarpa. En enstaka gata kan utgöra gränsen mellan ett mycket fattigt och ett mycket rikt område.

Här kommer också upplåtelseformerna in i bilden. Allmännyttans bostadsområden i Malmö är utspridda över hela staden – man finns representerad i någon utsträckning i de flesta delarna av kommunen. Samtidigt är allmännyttan dominerande ägare i miljonprogramsområdena, där inkomsterna är mycket låga. I figur 15 har en karta över inkomster per område kombinerats med en karta över allmännyttans bestånd.

Som synes blir gränserna skarpa mellan röda områden, där MKB är dominerande ägare och köpkraften är låg, och blå områden, där allmännyttan är liten eller helt saknas och köpkraften är stark. Segregationen blir starkt sammankopplad med den upplåtelseform som dominerar i området. En enkel anledning till att denna situation har uppstått är alltså den pågående segmenteringen mellan upplåtelseformerna, vilket i Malmö till stor del går att koppla samman med den nämnda obalansen i uthyrningskrav mellan kommunala och privata hyresvärdar. Så länge som MKB är ett av få företag som godkänner försörjningsstöd som inkomst kommer segmenteringen och därmed segregationen att förvärras.

I Malmö ser vi emellertid att det finns områden där allmännyttan är stark och inkomsterna höga. Men koncentrationen i områden där man är ensam ägare och köpkraften är låg upp-

Figur 15. Inkomstsegmentering och segregation i Malmö.



häver till stor del effekten när vi ser på de totala inkomsterna i allmännyttan.

Vi ser alltså hur segmenteringen sammanfaller med segregationen. I andra städer ser vi en liknande utveckling. Allmännyttan i vissa områden får en prägel av socialbostäder, särskilda kategoribostäder för låginkomsthushåll, det som vi i Sverige under många decennier har fjärmat oss från. Här är det emellertid inte så mycket billigare att bo. Några subventioner till områdena är det ju inte tal om. En följd av detta blir att inte bara städernas ytterområden blir belagda med ett stigma; i många fall blir hela allmännyttan stigmatiserad.

Sammantaget är problemet utifrån ett boendejämlikhetsperspektiv alltså kanske inte främst den ökande inkomstsegmenteringen mellan upplåtelseformerna. Den är snarare kopplad till att allmännyttan ofta är stark i vissa områden och att hushåll med låga inkomster i de flesta fall inte har någon annan upplåtelseform att vända sig till. När allmännyttan är representerad över hela staden minskar inkomstsegmenteringen och segregationen, vilket vi ser i exempelvis Göteborg.

En central aspekt i detta är förstås att kötiderna till bostäder i ytterområdena är kortare än till hyresrätter i centrala områden. För personer med låga inkomster, exempelvis individer som nyligen kommit till Sverige och varken etablerat sig på arbetsmarknaden eller hunnit samla på sig köpoäng, är förstås valmöjligheterna få. Därför är det inte självklart att en stor allmännytta som är spridd över hela staden löser problemen med segmentering och segregation. Bostäderna måste också bli tillgängliga för alla grupper, och då är kötiden inte alltid det mest rättvisa fördelningsinstrumentet.

Del 5

Allmännyttan i morgon

10. Svensk bostadspolitik vid vägskäl: tre scenarier för morgondagens allmännytta

I DENNA BOK HAR JAG TECKNAT en utveckling av svensk allmännytta som en modell för bostadsförsörjning som föddes i en särskild kontext men som i dag verkar i en helt annan, trots att den i allt väsentligt står oförändrad i sina grundläggande principer. Vi ser att modellens utfall hamnar långt från mål och ideal när det gäller bostadsregimens idéer om jämlik tillgång till bostad, oavsett nuvarande inkomst och nedärvda tillgångar. Vi ser också att inkomstsegmenteringen leder till att allmännyttan i många fall blir föremål för stigmatisering och att segregationen i mångt och mycket är förknippad med allmännyttans ofta dominerande ägarskap i miljonprogramsområden, som utgör en sida av de segregerade städerna.

Den historiska genomgången talar för att allmännyttan aldrig ensam har räckt till för att klara bostadsbehovet för grupper som står långt från bostadsmarknaden. Och så ännu mindre i dag, när det samhälle de kommunala bostadsföretagen verkar i karakteriseras av dels ökade inkomstklyftor, dels ökad regional konkurrens och dragkamp mellan kommuner för att locka medel- och höginkomsttagare. Samtidigt har lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag sedan 2011 gjort det möjligt för kommuner och allmännyttor att ducka för det allmännyttiga ansvaret genom att hänvisa till krav på affärsmässighet. Lagen har blivit en utväg, något att falla tillbaka på, ett frikort i vad som ofta kallas det svartepetterspel (Annadotter och Blomé, 2020) som på många håll präglar svensk bostadsförsörjning.

Parallellt rasar en debatt om hyrorna. Friare hyressättning, marknadshyror och differentierade hyressättningsmodeller diskuteras, ofta utifrån ett rättvis- och jämlikhetsperspektiv. Men allmännyttans roll och dess avhängighet av hyressättningsmodellen diskuteras i mindre utsträckning. Är det rimligt att tro att allmännyttan skulle kunna upprätthålla en generell karaktär om hyressättningen blev baserad på utbud och efterfrågan? Sannolikt skulle det vid övergång till fri hyres-

sättning krävas bostäder med reducerade hyror i städerna, givet att socioekonomiskt blandade städer fortfarande är ett strävansmål. Att tänka sig att det vore någon annan än allmännyttan som erbjuder dessa bostäder vore osannolikt.

Kritiken mot den svenska modellens förträfflighet år 2020 är massiv. Fler och fler ropar efter en »social« bostadspolitik och på seminarier och i debattartiklar diskuteras eller föreslås det hur en ny modell skulle kunna vara möjlig – en svensk modell av social housing som tryggar bostadsförsörjningen för de grupper som står längst ner på samhällsstegen. Samtidigt visas i den här boken och i flera andra studier att det kanske inte är dessa grupper som har det värst. Allt fler talar om en mellangrupp. De som kommunerna betraktar som »strukturellt hemlösa«, de som alltså oftast inte har några andra problem än att de saknar bostad och därmed inte kvalificerar sig för hjälp genom socialtjänstens andrahandskontrakt, till skillnad från dem som befinner sig i »social hemlöshet«. Bostadslösheten 2020 är framför allt en fråga om bristande betalningsförmåga och/eller avsaknad av kötid och sociala nätverk, inte om personer i missbruk eller med »sammansatt social problematik«. De som vi i dag kallar för strukturellt hemlösa är således en grupp som den generella bostadspolitikern var tänkt att klara av genom kombinationen av allmännyttiga bostadsföretag och ekonomiska subventioner till hushållen. Men så är det alltså inte i dag, och kanske har den generella bostadspolitikern under flera perioder brutit i detta avseende.

Oavsett vilket så finns det anledning att vara kritisk. Strukturell hemlöshet borde helt enkelt inte existera om vi ser till hur den svenska modellen är konstruerad. Det krävs därför politiska åtgärder för att se till att denna typ av hemlöshet tas bort från såväl vokabulär som fenomen. Och här kan allmännyttan spela en viktig roll.

Utifrån de resultat jag har presenterat i denna bok går det att skissera tre scenarier för morgondagens allmännytta och, i allt väsentligt, den svenska bostadsregimen som helhet. Till viss del stämmer dessa scenarier överens med dem som Bo Bengtsson (2015) föreslagit – anpassning, motstånd och regimskifte – men som tidigare konstaterats kan vi redan nu se drag av både anpassning och motstånd, och kanske även regimskifte i allmännyttans lokala karaktär. De lokala skillnaderna är en implikation av det handlingsutrymme som utkristalliserats och hur det utnyttjas på olika vis. Därmed är de lokala skillnaderna också en del av den samtida profilen för allmännyttan.

Jag ser tre scenarier framför mig. Det första scenariot är att allmännyttan fortsätter som i dag. Den andra möjligheten är ett regimskifte mot en ny modell karakteriserad av socialbostäder. Den tredje varianten är en uppdatering av den svenska modellen till den samtida kontexten. Min bedömning är att alla scenarier har sina för- och nackdelar. Jag tror också att

alla tre scenarierna är fullt tänkbara, men att det första, ett »låt-gå«-scenario, vore förödande för svensk bostadsförsörjning utifrån ett jämlikhetsperspektiv.

Fortsätt som vanligt – och bostadsmarknaden blir alltmer präglad av regionala konfliktlinjer och lokala lösningar

Denna bok har gett några exempel på hur allmännyttan används olika i olika kommuner. Denna lokala variation är förstås inget nytt. Bostadspolitiken och bostadsförsörjningen har varit lokala ända sedan 1947 års bostadsutredning gav kommunerna ansvaret för bostadsfrågan. Med det kommunala självstyret kommer en frihet och möjlighet att använda allmännyttan på det sätt som passar den kommunala agendan. Däremot har de förändringar som tecknats i denna bok – allmännyttans endogena förutsättningar och förändringar såsom ökad marknadsanpassning och beroende av finansiella logiker, men också förändringar i det omgivande demografiska och ekonomiska landskapet – skapat förutsättningar för en tillspetsning av lokaliseringen av bostadspolitiken till kommunnivå. Den förändrade lagstiftningen för allmännyttan har gjort det lättare för kommuner att fransäga sig ansvaret för personer med låga inkomster genom att man kan hänvisa till krav på affärsmässighet.

Samtidigt har jag visat att lagstiftningen och dess krav i sig inte är ett hinder för att bedriva verksamheten allmännyttigt. Det finns inget som tvingar de kommunala bostadsföretagen att avstå från investeringar som de bedömde vara genomförbara innan 2011. Det finns ett stort handlingsutrymme. Men som konstaterats så har lagstiftningen gjort det lättare att välja att inte ta det sociala ansvaret. Det går att välja att inte vara allmännyttig.

Konsekvenserna avspeglar sig i de lokala och regionala strategier vi ser kring att locka medelklasshushåll, eller för den delen kommunernas försök att begränsa inflyttning av hushåll med låg köpkraft. Gradera av inkomstsegmentering och allmännyttans koncentration av hushåll med låg köpkraft skiljer sig alltmer mellan kommunerna. Men en annan konsekvens är de lokala lösningarna för att klara av bostadsförsörjningen för hushåll med låga inkomster. I Göteborg har vi sett hur Älvstranden Utveckling AB försöker hitta en svensk modell med subventionerade nybyggda bostäder för personer med låg inkomst. I Malmö planeras ett liknande projekt. I brist på en nationell bostadspolitik uppstår den här typen av lokala avsteg från den generella bostadspolitiken.

Återigen så har bostadspolitiken alltid i modern tid varit

en lokal fråga, vilket inte per automatik bör ses som ett problem. Att allmännyttan i olika kommuner har olika profil när det gäller socioekonomisk sammansättning är inte heller ett problem i sig. Problemen uppstår när vi ser att skillnaderna får bäring på boendejämlikheten. När vissa kommuner stänger ute personer med låga inkomster till följd av en avsaknad allmännytta eller exkluderande uthyrningskrav i allmännyttan, då blir det ett problem. När en sådan kommunal strategi leder till att andra kommuner får ta ett större socialt ansvar, och segregationen mellan kommuner ökar och stigmat för allmännyttan i den ena kommunen ökar, då blir det ett problem. När lokalpolitiska strategier går stick i stäv med den nationella bostadspolitiska strävan om »goda bostäder för alla«, då har den svenska bostadsregimen ett problem. Där står vi i dag, och därför bör den nuvarande situationen och utvecklingen skyndsamt åtgärdas.

Regimskifte – den generella bostadspolitiken har nått vägs ände

De lokala exempel på en ny »social« bostadsförsörjning som diskuteras i Göteborg och Malmö tyder på att kommunerna är av uppfattningen att allmännyttan eller andra tillgängliga verktyg inte räcker till för att klara av bostadsförsörjningen i tider av ökade inkomstskillnader och ökad andel hushåll som inte har råd med dagens boendekostnader. Är det kanske dags att släppa taget om den svenska modellen, att inse dess historiska och samtida brister och framför allt resonera kring att en annan modell faktiskt skulle kunna vara lika, eller mer, jämlik som »den svenska modellen« av i dag? Är det inte så att en bostadsförsörjningsmodell som faktiskt fångar upp dem som faller utanför är mer jämlik än en modell som inte gör det, oavsett den nära kopplingen till välfärdsstatens generella karaktär i övrigt?

Flera debattartiklar, men också statliga utredningar och forskningsrapporter, lyfter fram möjligheter att skapa en svensk »social bostadssektor«. Vad det är för något skiftar mellan förslagen, men i de flesta fall åsyftas särskilda subventionerade bostäder för hushåll med låga inkomster, det vill säga det som i Europa ofta kallas social housing.

Förespråkarna av en social bostadssektor sneglar åt såväl Wien som Finland. Den kraftigt subventionerade och hyresreglerade Wienmodellen är nära nog generell i sin karaktär. Av Wienborna bor 60 procent i de »sociala« bostäderna och 80 procent av befolkningen är berättigade till att bo här, eftersom de har inkomster under det aktuella inkomsttak för bostäderna. Modellen fångar emellertid inte upp exempelvis flyktingar eftersom krav ställs på att man ska ha varit folkbokförd i två år. Den finska modellen är mer lik en traditionell social

housing-sektor. Här är ungefär hälften av hyresbostäderna socialbostäder som fördelas till behövande efter individuell behovsprövning, dock ej inkomstprövning. Staten subventionerar fastighetsägarens räntekostnader i detta sociala bostadsbestånd mot att hyran är reglerad. I det övriga beståndet är hyressättningen styrd av marknadsprinciper sedan 20 år tillbaka.

Vilken modell som skulle passa bäst för anpassning till svenska förhållanden är svårt att säga. Wienmodellen har förslagits som ett alternativ av bland andra Arena-gruppen (Pelling, 2019). Fastighetsägarna Sverige pekar bland annat på den finländska modellen, men är framför allt måna om att öppna för en svensk diskussion av en social bostadssektor och pekar på behovet av att se social housing som »enbart ett samlingsbegrepp för olika selektiva insatser för att subventionera tillgång på bostäder för resurssvaga hushåll« (Fastighetsägarna, 2018, s. 11).

Boverket (2015) föreslog i samband med flyktinginvandringen 2015–2016 en social bostadssektor för att hantera bostadsfrågan för de nyanlända. Sveriges stadsmissioner har ställt sig positiva till att det behövs en svensk modell av social housing. Anna Granath Hansson (2020) har belyst frågan om en social bostadssektor i Sverige och föreslår utifrån sina studier en »mindre modell« av sociala bostäder i Sverige. En sådan skulle syfta till att minska hemlösheten och eventuellt också fånga upp andra »randgrupper« som till exempel unga och äldre. Ett socialt bostadsbestånd kan fungera som ett komplement till det kommunala allmännyttiga bostadsbeståndet och de övriga kommunala verktyg som finns tillhands, menar hon. Hon menar också att en sådan minimimodell för sociala bostäder skulle vara politiskt möjlig att genomföra, eftersom den inte skulle skilja sig så mycket från de lokala initiativ som dyker upp i dag. Den kan enligt henne motiveras genom en jämförelse med de kostnader som kommunerna i dag har för sina sociala kontrakt. Frågan som blir central här är förstås hur målgruppen för dessa sociala lägenheter skulle definieras.

Olika typer av sociala bostäder finns redan i dag. Boverket (2019) visar att 120 kommuner själva äger drygt 6 000 bostäder, som alltså inte står under allmännyttiga bolag, som fördelas till personer i behov. Ett intressant kommunalt exempel i sammanhanget är Lidingö som har likviderat sitt kommunala bostadsföretag, men valt att föra över ett mindre antal bostäder till mindre kommunala bolag. Kommunen menar att dessa mindre bolag inte ska ses som allmännyttiga utan att de enbart svarar mot det kommunala bostadsförsörjningsansvaret och används för att trygga bostadsförsörjningen för de personer som inte kan få bostad på annat sätt. Kommunen menar således att dessa bostäder och bolag inte ska omfattas av lagen om allmännyttiga kommunala bostadsbolag i den meningen att de ska drivas på affärsmässiga principer. Snarare kan boende-

kostnaderna subventioneras av kommunen, och skulle enligt denna logik kunna hävdas uppfylla det som EU kallar tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och därmed inte bryta mot EU:s konkurrenslagstiftning. Enligt min mening skulle detta kunna vara en av de minim modeller för sociala bostäder som Anna Granath Hansson förespråkar.

Ett problem som jag ser i utvecklingen av sociala bostäder i denna mening är emellertid att – även om den sektorn är liten och ses som ett legitimt och kostnadseffektivt svar på de problem som finns på dagens lokala bostadsmarknader – modellerna kan växlas upp på lokal nivå och att en sådan utveckling förmodligen inte är vare sig effektiv eller politiskt legitim. Vill vi inte ha en större modell för social housing är det kanske en dålig idé att införa en minimi modell. Hur mycket ska en sådan modell tillåtas växa innan den utmanar den generella bostadspolitiken och välfärdspolitiken i allmänhet?

En svårighet med att låta sig inspireras från andra länders sociala bostadssektorer är att det minst sagt är komplicerat att plocka ut ett element från en bostadsförsörjningsmodell framme i en viss välfärdsstat och sätta in det i en helt annan kontext. Som den här boken har visat har bostadsförsörjningen i Sverige under decenniernas gång varit nära förknippad med den generella välfärdspolitiken. Denna politik har fortfarande starkt stöd. Det finns potentiella problem i att införa behovs- eller inkomstprövade bostäder när resten av välfärdssystemets stödstrukturer huvudsakligen är generella. Dessa problem har framför allt att göra med bostadsregimens övriga grundpelare.

Om sociala bostäder etableras i större skala försvinner grunden för den generella bostadspolitiken. Principen om neutralitet mellan upplåtelseformer skulle också ges upp som idé, eftersom de sociala bostäderna skulle bli en upplåtelseform med egna ekonomiska villkor. Vi kommer dessutom att se att den integrerade hyresmarknaden – den sista i Europa – kommer att ha spelat ut sin roll. Det vore förmodligen otänkbart att allmännyttan skulle ha en legitim roll vid sidan av andra sociala bostäder som var inkomst- eller behovsprövade. Delar av det allmännyttiga beståndet skulle med stor sannolikhet säljas och resterande bestånd omvandlas till sociala bostäder med reglerad hyra. Därmed skulle det privata hyresbeståndet bli föremål för marknadshyressättning, vilket fastighetsägare i större kommuner och städer, men kanske inte i mindre, skulle vinna på. Bruksvärdessystemet och de kollektiva förhandlingarna skulle näppeligen överleva en anpassning till sociala bostäder. De kollektiva hyresförhandlingarna skulle inte vara aktuella för det sociala bostadsbeståndet utan här skulle hyrorna vara reglerade och sannolikt räknas upp genom index. Visst finns det länder där sociala bostäder med reglerade hyror existerar vid sidan av vanliga bostäder med såväl marknadshyror som reglerade hyror, men att bruksvärdessystemet skulle existera

vidare i sin nuvarande form om fri hyressättning infördes i det privata beståndet torde ses som mycket osannolikt.

Utifrån ett jämlikhetsperspektiv skulle ett regimskifte kunna förverkliga de inkluderande målsättningarna i en jämlik bostadsförsörjning; en modell med socialbostäder skulle troligen kunna råda bot på de problem som vi i dag upplever med många hushåll som inte kommer in på bostadsmarknaden av ekonomiska skäl. Däremot kommer förmodligen de övriga indikatorerna på boendejämlikhet som diskuterats i denna bok att bli desto mer besvärliga. De sociala bostäderna och de som bor där kommer säkerligen att bli stigmatiserade. Inkomstsegmenteringen kommer att öka. Det kommer därför ställas mycket höga krav på att dessa bostäder placeras på ett sätt i staden, i kvarteren och i husen som inte skapar stigmatisering och förvärrar den segregation som redan i dag är ett allvarligt problem.

Frågan om socialbostädernas vara eller icke vara i Sverige går att koka ner till frågan om välfärdsstatens fundament. Är den generella politiken så djupt rotad i den svenska folksjälen att det skulle vara ett stort svek att odugligförklara den? Eller är de argument som framförs i debatten om stigmatisering av hus och områden samt om hyressättningssystemets död och ökad segregation legitima och välgrundade? Det är svårt att säga eftersom vi inte kan göra någon direkt jämförelse med en liknande omdaning av bostadsförsörjningen. Den svenska modellen är helt enkelt för unik.

En fråga som det talas lite om är emellertid kostnaden för ett regimskifte. Genom att införa ett system för målgruppsinriktade sociala bostäder med inkomsttak skulle subventioner av dessa bostäder vara möjliga och dessutom förenliga med EU-lagstiftningen. Det skulle förmodligen handla om väldigt stora statliga subventioner. Hur dessa skulle finansieras är ännu inte föremål för diskussion. Ett tänkbart alternativ är att omfördela de stora kostnader kommunerna har för så kallade sociala kontrakt. Dessa utgifter skulle man komma långt med. Frågan är emellertid om det skulle vara mest kostnadseffektivt att genomföra dessa subventioner till riktad nyproduktion, eller om det skulle vara mer ekonomiskt försvarbart att på något sätt reformera den svenska generella modellen.

Återupptäck den generellt-selektiva bostadspolitik – uppdatera den till dagens förutsättningar

Ett alternativ till att etablera en social bostadssektor i Sverige skulle vara att försöka återupptäcka en generell bostadspolitik anpassad till 2020 års förutsättningar.

Någon kanske undrar varför nästan ingen driver frågan att

riva upp lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, för att återigen låta de allmännyttiga företagen drivas enligt kommunlagens principer om självkostnad och på olika sätt subventioneras av det offentliga? Eftersom frågan inte har varit uppe i EU-kommissionen vet vi fortfarande inte om allmännyttan skulle kunna klassas som ett undantag, en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Utredarens misstanke om att allmännyttan förmodligen inte skulle klara en prövning verkar väga tungt, även om det finns de som menar att det skulle gå utmärkt att driva allmännyttan som tidigare trots EU:s konkurrenslagstiftning.

Min bestämda uppfattning är att det inte skulle spela så stor roll om lagen revs upp eller inte. Denna bok har visat att det även i dag finns ett handlingsutrymme för företagen att agera på samma sätt som innan AKBL trädde i kraft. Och även om lagen revs upp skulle kommuner kunna fortsätta att tolka bostadsförsörjningsansvaret och allmännyttans roll på olika sätt. Oavsett vilken lagtext för allmännyttan vi har så kan kommuner genom det kommunala självstyret och den relativt vaga bostadsförsörjningslagen välja olika vägar, vilka i mindre eller större utsträckning stänger ute grupper med låga inkomster och därmed bidrar till en mer eller mindre ojämlig boendesituation. Vi vet också att de statliga och kommunala subventionerna till allmännyttan varit i stort sett obefintliga sedan 1990-talet. Affärsmässigheten är därmed inte ett hinder i sig. Handlingsutrymmet existerar, men det utnyttjas olika.

Således skulle vi kunna tänka oss tydligare statliga riktlinjer kring hur detta handlingsutrymme bör eller ska utnyttjas av de kommunala företagen. Exempelvis skulle staten kunna göra inskränkningar i det kommunala självstyret. Staten skulle kunna göra det tvingande för kommuner att ha kommunala allmännyttiga bostadsföretag, att dessa företag generellt ska godkänna personer som uppbär exempelvis försörjningsstöd och bostadsbidrag. Staten skulle kunna ställa krav på att en del av nyproduktionen i allmännyttan ska hålla en viss hyresnivå, som dock ligger inom ramen för vad även privata fastighetsägare kan åstadkomma för att inte bryta mot EU-lagstiftningen.

Ett annat förslag vore att titta på den danska modellen för allmännyttiga bostäder, där kommunerna förbinder sig att lämna 25 procent av sina bostäder till personer med låga inkomster och att dessa får subventionerad hyra. I denna bok har den danska modellen beskrivits som en generell modell med ett starkt selektivt inslag. En sådan modell har hittills inte blivit ansedd stå i strid med EU:s konkurrenslagstiftning.

Men de stora förändringar som skulle krävas för att återupprätta den generella modellen skulle nog inte primärt handla om förändringar för eller i allmännyttan, snarare skulle det handla om att uppdatera den generella bostadspolitiska modellen till dagens förutsättningar. Boken har visat att allmännyttan aldrig har varit tänkt att ta hela det sociala ansvaret.

Boken har också visat att den generella bostadspolitiken alltid varit beroende av selektiva inslag som det statliga bostadsbidraget och kommunernas sociala kontrakt. Den generella bostadspolitiken är snarare generellt-selektiv. Därför skulle en reformering av de selektiva inslagen vara lika nödvändiga som av de generella.

Till att börja med skulle det statliga bostadsbidraget kunna reformeras rejält. Nivåerna skulle behöva anpassas så att bidraget faktiskt ska hjälpa personer att efterfråga bostäder och det skulle kunna förändras för att bli mer pricksäkert. Det kanske inte är ålder som är centralt för att ensamstående ska få bidraget, utan andra kriterier. Eftersom bostadsbidrag i dag bara kan erhållas av personer som är folkbokförda på en bostad behöver det också ses över hur bidraget kan hjälpa inte bara personer som redan har kommit in på hyresmarknaden utan även dem som står utanför och vill in. En annan fråga som behöver ses över är riskerna med att bli återbetalningsskyldig på grund av förändringar i inkomsterna – en risk som ofta anges vara ett skäl att inte ansöka om bostadsbidrag.

Dessutom finns det en rad kommunala verktyg kvar att ta i bruk. Det raka kösystem som i dag används i de flesta kommuner går att problematisera utifrån ett rättviseperspektiv. Kösystemet är förstas rättvist för den som har möjlighet att skriva sig i bostadskön i den aktuella kommunen – men orättvist för alla andra. En flyktinginvandrare eller en person som flyttar till en kommun till följd av plötsliga händelser i livet har inte haft möjlighet att skriva sig i bostadskön i ett tidigt skede i sitt liv. Man skulle därför kunna tänka sig att hälften av bostäderna fördelades via kön, medan en viss del lottades ut bland alla intresserade oavsett kötid. Ytterligare en del skulle kunna fördelas via förturer till olika grupper som man bedömer har svårt att komma in på bostadsmarknaden av ekonomiska skäl. Sådana förturer används redan i dag.

Ett annat befintligt verktyg är kommunala hyresgarantier, som i dag ungefär en fjärdedel av kommunerna använder sig av. Kommunala hyresgarantier fungerar genom att kommunen går i borgen för en hyresgäst som har tillräckligt god ekonomi för att kunna betala eget boende, men som ändå har svårt att få en hyresrätt med besittningsskydd, till exempel som en följd av strikta uthyrningskrav eller tidigare betalningsanmärkningar. Staten betalar ut ett bidrag till kommunen för varje lämnad garanti. Vidare har kommunerna stora möjligheter att dela ut egna bostadsbidrag till hushåll som har det svårt.

Det ska också sägas att den statsvetenskapliga forskningen är tydlig med att det är lättare att få gehör för generell politik än för selektiv politik. Enligt Margaret Levis (1991) principer om villkorligt samtycke är generella system för statlig intervention betydligt lättare för medborgarna att acceptera än selektiva, helt enkelt för att en generell välfärdspolitik omfattar alla och därmed är en angelägenhet för alla. Dessutom

är risken för stigmatisering mindre – forskningen visar att inkomstsvaga gruppers rätt till ekonomiskt stöd ifrågasätts i större utsträckning när välfärdspolitiken har en selektiv karaktär. Forskningen ställer också frågor om kvaliteten i selektiva åtgärder. Richard Titmuss (1974) berömda ord »services for the poor are poor services« tas ofta upp i diskussionen mellan generella och selektiva instrument i välfärdsstaten. Men frågan om boende och bostad i välfärdsstaten är, som upprepats genom denna bok, komplex och en uppdaterad forskning om sambandet vore välkommen.

Sammantaget är det alltså fullt möjligt att utveckla de selektiva inslagen i den generella modellen och dessutom ge tydligare statliga direktiv för allmännyttans bostadssociala ansvar. På samma sätt som vid ett regimskifte till sociala bostäder skulle detta förmodligen innebära ett högre skattetryck, såvida kommunerna inte kan använda de minskade utgifterna för sociala kontrakt för att subventionera andra lokala åtgärder. Oavsett vilket – om bostaden ska ses som en del av välfärden behöver bostadspolitiken kanske också ses som en offentlig utgift snarare än en inkomst, vilket den har varit under senare decennier. Oavsett om vi ska ha en selektiv eller generell bostadspolitik måste vi vara beredda att finansiera den.

I rapporten »Bostadsglappet« gör Evidens på uppdrag av Region Skåne (2020) en beräkning av alternativkostnaderna mellan ett höjt bostadsbidrag och ett ökat investeringsstöd för att skapa bostäder till de hushåll i Skåne som man har identifierat är så pass trångbodda att de är i behov av en ny bostad, men inte har ekonomiska möjligheter att efterfråga en sådan. Även om analyserna är ganska översiktliga visar rapporten att efterfrågestöd i form av ett utökat bostadsbidrag har högre träffsäkerhet bland trångbodda än utbudssubventioner, det vill säga ett riktat investeringsstöd. Detta motiverar man med att investeringsstöd endast tillskapar nya bostäder med hyresnivåer som ändå inte kan efterfrågas av trångbodda, trots att de är lägre än normal nyproduktion. Ett ökat och riktat bostadsbidrag skulle däremot kunna hjälpa en stor del av de aktuella hushållen – en åtgärd som också skulle vara mer kostnadseffektiv än investeringsstöd. Samtidigt konstateras i rapporten att någon form av förtur är ett måste i båda fallen för att målgruppen över huvud taget ska kunna komma i fråga för bostäderna.

Det som av många beskrivs som en social bostadssektor kan enligt min uppfattning likaväl som subventionerade bostäder förstås som en satsning på att lyfta de hushåll som har låga inkomster genom breda välfärdspolitiska satsningar, men också genom riktade insatser såsom bostadsbidrag, hyresgarantier och förturer till bostäder i det billiga beståndet. Att bygga nytt för den målgrupp som har det sämst ställt torde vara ett

ganska dåligt alternativ när vi ser vilka övriga möjligheter som faktiskt fortfarande existerar.

Sammanfattningsvis finns det alltså tre vägar som är möjliga för svensk allmännytta. Den första är den minst önskvärda, även för den som är en varm förespråkare av det kommunala självstyret. De andra har sina för- och nackdelar. Ett problem är att vi vet för lite om vad en framtida förändring faktiskt skulle innebära. Vi kan försöka förutspå, men aldrig veta. Utvecklingen och de långsiktiga konsekvenserna av miljonprogrammet är ett exempel på detta.

Min uppmaning är därför att ett omtag görs kring bostadsfrågan, och att detta sker med ett bostadssocialt fokus. Hur ska den framtida bostadsförsörjningen undvika att hushåll faller mellan stolarna? Ska subventioner riktas till aktörer eller hushåll? Ska allmännyttan utvecklas till socialbostäder inte bara i praktiken, eller ska hyresrätten och allmännyttan återupprättas till den boendeform för alla som den var tänkt att vara? Om valet faller på det senare krävs förutom förverkligandet av principen om kostnadsneutralitet kanske inskränkningar i det kommunala självstyret eller ett ifrågasättande av de kommunala gränserna för bostadsförsörjningsfrågan – men framför allt en satsning på de riktade subventionerna till hushåll med låg köpkraft. Förhoppningsvis har denna bok gett underlag till en sådan diskussion.

Del 6

Slutsatser

Plus ça change, plus c'est la même chose

Jean-Baptiste Alphonse Karr, 1849

II. Sammanfattande slutsatser

DEN HÄR BOKEN HANDLAR OM svensk allmännyttan och den generella bostadspolitiken utifrån perspektivet boendeejämlikhet. Den tidsperiod jag granskat sträcker sig från 1933 till 2020 och behandlar allt från bostadspolitiska historiska skeenden till färsk statistik kring levnadsvillkor per upplåtelseform. Den spänner över ett stort material. Det är nu dags att formulera några slutsatser – sex, närmare bestämt.

Myten om den generella bostadspolitiken

Den svenska bostadspolitiska debatten framstår inte sällan som en kamp mellan förespråkare av en generell bostadspolitik och förespråkare av en selektiv bostadspolitik. På senare tid har det framför allt rört frågan om en generell allmännyttan eller social housing. I boken visar jag att det är svårt att dra strikta gränser mellan generell och selektiv bostadspolitik. Det som kan konstateras är att den svenska bostadspolitiken aldrig har varit helt generell – den har alltid varit beroende av selektiva inslag. Det är utifrån denna kombination av generella och selektiva inslag som vi också bäst bör analysera dagens bostadspolitik och diskutera dess framtid.

Dagens allmännyttan är en tvetydig hybrid med stora lokala variationer

De förändrade villkoren för allmännyttan har lett till att den kan beskrivas som en tvetydig hybrid. Med detta menas att allmännyttan är en hybridorganisation med dubbla och ibland motsägelsefulla krav på samhällsnytta och affärsmässighet, och att denna hybriditet tar sig tvetydiga uttryck lokalt. Allmännyttan fyller på de flesta större orter en mycket viktig funktion i att tillhandahålla bostäder till breda grupper. Men

vi ser stora skillnader mellan kommunerna. I vissa fall är allmännyttan ett bostadspolitiskt verktyg som motsvarar den historiska strävan mot »goda bostäder för alla«. På andra orter, oftast i mindre kommuner, är allmännyttan alltmer en boendeform för hushåll med mycket låga inkomster. Allmännyttan blir då segmenterad och stigmatiserad i jämförelse med andra upplåtelseformer samt förknippad med segregation och socialt utanförskap. I ytterligare några kommuner används allmännyttan som ett verktyg för att locka hushåll med högre inkomster och stänger ute hushåll med låga inkomster med hjälp av strikta inkomstkrav och nyproduktion riktad till högre inkomstskikt.

Sammantaget leder denna tvetydighet och lokala variation till en situation där allmännyttan både motverkar och främjar ojämlikhet i boendet på samma gång, beroende på lokal organisation, lokal politik och lokala omständigheter.

Handlingsutrymmet i den lokala bostadspolitiken är välsignelsen och förbannelsen för den generella bostadspolitiken 2020

Allmännyttan har lokalt ett stort handlingsutrymme när det gäller att bidra till en jämlik bostadsförsörjning som inkluderar de allra flesta och dessutom motverkar stigmatisering och segregation. Men detta utrymme identifieras och nyttjas på olika sätt. Kommunerna har fått en alltmer central roll i bostadspolitiken. Det kommunala självstyret, det otydligt definierade bostadsförsörjningsansvaret och den förändrade lagstiftningen för allmännyttan gör det möjligt för kommuner att i mångt och mycket »välja sin skattekraft«. Detta handlingsutrymme är förstås lika mycket en välsignelse för kommunerna som det är en förbannelse för den nationella strävan efter en sammanhållen social bostads- och välfärdspolitik.

Fallstudierna ger exempel på hur en kommun kan ha en bostadsförsörjningsstrategi och allmännytta som framför allt söker sig mot hushåll med högre inkomster medan grannkommunen har en ökande andel hushåll med låga inkomster. Samtidigt ökar arbetskraftspendling mellan kommungränserna i takt med att infrastrukturen förbättras. För många kommuner blir det ett dilemma när många köpstarka personer som arbetar i kommunen bor och därmed betalar skatt i andra kommuner, bland annat till följd av den rådande lokala bostadspolitiken. En fråga vi behöver ställa oss är varför bostadsförsörjningen ska vara så tydligt kommunal när arbetsmarknaderna blir alltmer regionala.

Det är en fråga om inkomstojämlikhet – fler behöver ta ett bostadssocialt ansvar

Det pågår en tydlig utveckling mot att boendeprofilen i allmännyttan – till skillnad mot andra upplåtelseformer – alltmer domineras av personer med låga inkomster. Allmännyttan får därmed en karaktär av det som vi i Sverige sedan 1945 har värjt oss från, nämligen särskilda socialbostäder. Detta är problematiskt om vi ser till historiska målsättningar om neutralitet mellan upplåtelseformer och att ingen boendeform ska vara stigmatiserad.

Samtidigt vore det ett förmodligen större problem om allmännyttan inte gick mot en sådan utveckling i tider av ökad inkomstpolarisering i de urbana regionerna. Ökade inkomstskillnader får återverkningar på bostadsförsörjningen. Att allmännyttan inte alls skulle inkludera hushåll med låga inkomster vore förstås ett sämre alternativ än att andelen med låga inkomster ökar i allmännyttan. Segmenteringen mellan upplåtelseformer är kanske framför allt problematisk när den hänger samman med segregationen. När allmännyttan är dominerande ägare i exempelvis miljonprogramsområden där inkomsterna är mycket låga riskerar vi att socialbostäder uppstår även i praktiken. Och så länge som allmännyttan ställer upp för alla inkomstgrupper finns det få incitament för privata fastighetsägare att erbjuda bostäder till hushåll med låga inkomster. Här skulle krävas fler åtgärder på lokal nivå för att få fler aktörer att ta ett bostadssocialt ansvar.

Allmännyttan är viktig för social blandning

Vi ser att de kommuner som har en större andel allmännytta också har en något bättre inkomstspridning i det allmännyttiga beståndet. Om allmännyttan har en liten andel av beståndet får den dessutom ofta en prägel av bostäder för inkomstfattiga. Vill kommuner leva upp till målsättningen om en allmännytta för alla och en allsidig sammansättning av hushåll i kommunen är det således en god idé att inte låta det allmännyttiga bostadsbeståndet minska. Fallstudierna visar också att ett större samlat bestånd kan innebära större möjligheter att göra investeringar som kan bedömas vara affärsmässiga då det finns fler egna fastigheter som kan dra nytta av ökade fastighetsvärden som insatserna resulterar i.

Allt och inget har förändrats – den generella bostadspolitiken är inte anpassad för dagens förutsättningar

En övergripande slutsats av denna bok är att allt har förändrats i svensk bostadsförsörjning samtidigt som ingenting har förändrats. Den generella bostadspolitiken står fast, men verkar i ett sammanhang som är drastiskt annorlunda jämfört med det som politiken föddes i efter andra världskriget. Den generella politiken blir därmed i mångt och mycket daterad, eftersom den är tänkt att verka under förutsättningar som inte längre existerar. Följaktligen krävs att vi antingen överger den generella bostadspolitiken eller ger den förutsättningar att fungera.

Jag kan tänka mig tre scenarier för allmännyttans och den generella bostadspolitikens framtid. Det första alternativet är att fortsätta som i dag och låta allmännyttan fortsatt verka under regelverk och förutsättningar som öppnar för olika tolkningar av det allmännyttiga uppdraget. Detta är enligt min mening inte godtagbart eftersom det skapar ohållbara lokala skillnader i boendeejämlikhet och i många fall stänger ute många hushåll som ska kunna hävda sig på den svenska bostadsmarknaden. De två andra scenarierna kan emellertid vara möjliga vägar framåt.

Det andra alternativet innebär att vi ger upp den generella bostadspolitiken till förmån för politik som bygger på en social bostadssektor i betydelsen att särskilda bostäder byggs och reserveras för låginkomsthushåll. Dessa kan subventioneras genom statliga eller kommunala investeringsstöd för nyproduktion, kopplat till förtur till definierade grupper. En sådan här satsning på sociala bostäder behöver inte ske enbart i nyproduktion, staten kan också subventionera fastighetsägare för att de ska erbjuda låginkomsthushåll boende i utvalda lägenheter i befintligt bestånd. Ett argument för detta scenario är att grupper som i dag faller utanför bostadsmarknaden skulle få en bostad. Argument mot är att det kan bli väldigt kostsamt, inbegripa svårigheter kring vilka grupper som ska inkluderas, skapa inlåsnings effekter och bidra till stigmatisering av såväl bostäder som boende. I förlängningen är också risken att införandet av en liten social bostadssektor i dag på sikt bidrar till en utarmning av den generella bostadspolitiken.

Det tredje alternativet är att den generella bostadspolitiken återupprättas och uppdateras till dagens bostadspolitiska verklighet. Här är grundprincipen att subventionera individen i stället för bostaden. Genom att uppgradera bostadsbidraget, utveckla det kommunala och/eller regionala bostadsförsörjningsansvaret, använda förturer och hyresgarantier och reformera fördelningssystemen med förturer och andra

alternativ till kötid kan den generella bostadspolitiken med dess nödvändiga selektiva inslag fungera som det en gång var tänkt. Även här finns risker med inlåsnings effekter och vi vet att allmännyttan redan i dag på många orter är stigmatiserad och bidrar till segregation. Men en bärande idé i detta scenario är att det är feltänkt att bygga nya subventionerade bostäder till personer med mycket låga inkomster. Vi har i dag ett stort bestånd av prisvärda bostäder som behöver nyttjas bättre och göras tillgängliga för dem med stora behov och liten betalningsförmåga. Detta skulle vara genomförbart med en reformering av den generella bostadspolitiken. Ett sådant scenario skulle förmodligen också vara billigare för statsfinanserna, ha större folkligt stöd och åter placera bostaden som en central del av välfärden.

- Allansson, J. (2020). *Allmännyttans utveckling i Malmö och Göteborg*. Studier i boende och välfärd 2020:3. Malmö: Malmö universitet.
- Andersson, R. och Hedman, L. (2016). »Economic Decline and Residential Segregation: A Swedish Study with Focus on Malmö«, *Urban Geography*, 37(5), s. 748–768.
- Andersson, R. och Magnusson Turner, L. (2014). »Segregation, Gentrification, and Residualisation: From Public Housing to Market-driven Housing Allocation in Inner City Stockholm«, *International Journal of Housing Policy*, 14(1), s. 3–29.
- Annadotter, K. och Blomé, G. (2014). Jämförelse och diskussion av uthyrningsregler i nio bostadsföretag med fördjupning för Landskrona Stad. Stockholm: Kungliga Tekniska högskolan.
- Annadotter, K. och Blomé, G. (2020). Urbant utvecklingsarbete i Landskrona. Balanserad gentrifiering i samverkan, i riktning mot integration. Stockholm: Kungliga Tekniska högskolan.
- Aunér, B. (2001). *MKB vågade. Ledning och medarbetare berättar om företagets framgångar med Allan Karlsson som VD*. Limhamn: Struktur Förlag.
- Aunér, B. (2009). »Det var så himla grant«: människor och visioner i Augustenborg 1948–2008. Malmö: MKB Fastighets AB.
- Baeten, G. m.fl. (2017). »Pressure and Violence: Housing Renovation and Displacement in Sweden«, *Environment and Planning A*, 49(3), s. 631–651.
- Ball, M. (2016). »Housing Provision in 21st Century Europe«, *Habitat International*, 54, s. 182–188.

- Béland, D. m.fl. (2014). »The Universal Decline of Universality? Social Policy Change in Canada, Denmark, Sweden and the UK«, *Social Policy and Administration*, 48(7), s. 739–756.
- Bengs, C. (2015). *The Housing Regime of Sweden: Concurrent Challenges*. Aalto University.
- Bengtsson, B. (1989). *Allmännyttans kris – myt eller verklighet. De allmännyttiga bostadsföretagens ekonomiska utveckling 1971–1987*. Gävle: Statens Institut för byggnadsforskning.
- Bengtsson, B. (1995). *Bostaden – välfärdsstatens marknadssvarena*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Bengtsson, B. (2001). »Housing as a Social Right: Implications for Welfare State Theory«, *Scandinavian Political Studies*, 24(4), s. 255–275.
- Bengtsson, B. (2004). Swedish Housing Corporatism – A Case of Path Dependence? Paper presented at the ENHR 2004 conference, Cambridge, United Kingdom.
- Bengtsson, B. (2005). The Right to Housing in Universal and Selective Housing Regimes. Paper presented at the ENHR 2005 conference, Reykjavik, Iceland.
- Bengtsson, B. (red.) (2013). *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Malmö: Égalité.
- Bengtsson, B. (2015). »Allmännyttan och bostadspolitiken i går, i dag och i morgon – institutionella förutsättningar i förändring«, i Salonen, T. (red.) *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm: Liber, s. 25–48.
- Bengtsson, B. och Grander, M. (kommande). *Bostadsfrågan som politik och intressekamp* (prel. titel).
- Bengtsson, B. och Rothstein, B. (1997). »Precisionsbombningens problem«, i Andersson, Å. E. (red.) *Bostadsmarknaden på 2000-talet*. Stockholm: SNS Förlag, s. 246–298.
- Bergh, A. (2004). »Blev den svenska välfärdsstaten mer eller mindre universell under 1990-talet och vad spelar det i så fall för roll?«, *Ekonomisk Debatt*, 32(2), s. 30–43.
- Billing, P. och Stigendal, M. (1994). *Hegemonins decennier: lärdomar från Malmö om den svenska modellen*. Malmö: Möllevångens samhällsanalys.
- Birgersson, B.-O. (2008). *Bostaden en grundbult i välfärden. En förstudie om levnadsvillkor och boende – del ett*. Stockholm: Hyresgästföreningen.
- Blessing, A. (2012). »Magical or Monstrous? Hybridity in Social Housing Governance«, *Housing Studies*, 27(2), s. 189–207.
- Blomé, G. (2011). *Organizational and Economic Aspects of Housing Management in Deprived Areas*. Stockholm: Royal Institute of Technology (KTH).

- Bokföringsnämnden (2012). Årsredovisning och koncernredovisning (K3). BFNAR 2012:I.
- Borelius, U. och Wennerström, U. (2009). »A New Gårdsten : A Case Study of a Swedish Municipal Housing Company«, *International Journal of Housing Policy*, 9(2), s. 223–239.
- Borg, I. (2019). »Universalism Lost? The Magnitude and Spatial Pattern of Residualisation in the Public Housing Sector in Sweden 1993–2012«, *Journal of Housing and the Built Environment*, 34(2), s. 405–424.
- Boverket (2007). *Bostadspolitiken. Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*. Karlskrona.
- Boverket (2008). *Nytan med Allmännyttan. Utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagens roll och ansvar*. Karlskrona.
- Boverket (2014). *Det svenska hyressättningssystemet*. Karlskrona.
- Boverket (2015). *Boendesituationen för nyanlända*. Karlskrona.
- Boverket (2016). *Den sociala bostadssektorn i Europa*. Karlskrona.
- Boverket (2017). *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Utvärdering av tillämpningen av gällande lagstiftning*. Karlskrona.
- Boverket (2018). *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2016*. Karlskrona.
- Boverket (2019). *Allmännyttan 2017–2018 – årlig uppföljning*. Karlskrona.
- Caesar, C. (2016). *Municipal Landownership and Housing in Sweden – Exploring Links, Supply and Possibilities*. Stockholm: Royal institute of Technology (KTH).
- Christophers, B. (2013). »A Monstrous Hybrid: The Political Economy of Housing in Early Twenty-first Century Sweden«, *New Political Economy*, 18(6), s. 885–911.
- Clapham, D. (2018). »Housing Theory, Housing Research and Housing Policy«, *Housing, Theory and Society*, 35(2), s. 163–177.
- Danermark, B. (1983). *Klass, inkomst och boende: Om segregation i några kommuner*. Stockholm: Liber.
- Danermark, B. (red.) (2003). *Att förklara samhället*. 2:a uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Daun, Å. (1974). *Förortsliv. En etnologisk studie av kulturell förändring*. Stockholm: Prisma.
- Dickens, P. m.fl. (1985). *Housing, States, and Localities*. London och New York: Methuen.
- Dorling, D. m.fl. (red.) (2005). *The Great Divide: An Analysis of Housing Inequality*. London: Shelter.
- Dorling, D. (2014). *All That Is Solid: How the Great Housing Disaster Defines Our Times, and What We Can Do About It*. London: Penguin.

- Ekström von Essen, U. (2003). *Folkhemmets kommun: socialdemokratiska idéer om lokalsamhället 1939–1952*. Stockholm: Atlas.
- Elsinga, M. och Lind, H. (2013). »The Effect of EU-Legislation on Rental Systems in Sweden and the Netherlands«, *Housing Studies*, 28(7), s. 960–970.
- Englund, P. (1990). »Financial Deregulation in Sweden«, *European Economic Review*, 34(2–3), s. 385–393.
- Enström Öst, C., Söderberg, B. och Wilhelmsson, M. (2014). »Household Allocation and Spatial Distribution in a Market Under (»Soft«) Rent Control«, *Journal of Policy Modeling*. The Society for Policy Modeling, 36(2), s. 353–372.
- Esaiasson, P. (2019). *Förorten: ett samhällsvetenskapligt reportage*. Stockholm: Timbro.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- European Commission (2018). *Country Report Sweden 2018. Including an In-Depth Review on the Prevention and Correction of Macroeconomic Imbalances*. Bryssel.
- Fastighetsvärlden (2017). »Där blåljusen backar går kapitalet in«, *Fastighetsvärlden*, 5–6, s. 28–49.
- Fastighetsägarna (2018). Hem. Vagar till en bättre social bostadspolitik. Stockholm.
- Fitzpatrick, S., Bengtsson, B. och Watts, B. (2014). »Rights to Housing: Reviewing the Terrain and Exploring a Way Forward«, *Housing, Theory and Society*, 31(4), s. 447–463.
- Forsman, P. och Svanberg, P. (2016). *Rätten till ett hem: 40 år med Hyresgästföreningen och bostadspolitikerna*. Stockholm: Hyresgästföreningen.
- Förvaltningsrätten i Karlstad (2014). Dom 1428-14.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Granath Hansson, A. (2020). *En social bostadssektor i Sverige?* Stockholm: Fores.
- Granath Hansson, A. och Lundgren, B. (2019). »Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria«, *Housing, Theory and Society*, 36(2), s. 149–166.
- Grander, M. (2015a). »Allmännyttans samhällsansvar«, i Salonen, T. (red.) *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm: Liber, s. 160–188.
- Grander, M. (2015b). »Samhällsansvar på affärsmässiga villkor – tolkningar och konsekvenser av lagen om kommunala bostadsaktiebolag«, i Salonen, T. (red.) *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm: Liber, s. 189–210.
- Grander, M. (2017). »New Public Housing: A Selective Model Disguised as Universal? – Implications of the Market Adaption of Swedish Public Housing«, *International Journal of Housing Policy*, 17(3), s. 335–352.

- Grander, M. (2018). *For the Benefit of Everyone. Explaining the Significance of Swedish Public Housing for Urban Housing Inequality*. Malmö: Malmö University.
- Grander, M. (2019). »Off the Beaten Track? Selectivity, Discretion and Path-Shaping in Swedish Public Housing«, *Housing, Theory and Society*, 36(4), s. 385–400.
- Grander, M. (2020). Allmännyttans innovationslabb – följeforskningsrapport. Malmö: Malmö universitet.
- Grander, M. och Stigendal, M. (2012). *Att främja integration och social sammanhållning. En kunskapsöversikt över verkliga åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Grander, M. och Westerdahl, S. (2015). »Bilaga: Metod och fallstudieföretag«, i Salonen, T. (red.) *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm: Liber, s. 314–332.
- Graziano, P. och Vink, M. P. (red.) (2008). *Europeanization*. London: Palgrave Macmillan.
- Grundström, K. och Molina, I. (2016). »From Folkhem to Lifestyle Housing in Sweden: Segregation and Urban Form, 1930s–2010s«, *International Journal of Housing Policy*, 16(3), s. 316–336.
- Gustafsson, B. (1988). *Den tysta revolutionen : det lokala välfärdssamhällets framväxt : exemplet Örebro 1945–1982*. Hedemora: Gidlunds.
- Gustafsson, J. (2020). »Spatial, Financial and Ideological Trajectories of Public Housing in Malmö, Sweden«, *Housing, Theory and Society*, kommande.
- Gustavsson, S. (1980). »Housing, Building, and Planning«, i Lewin, L. och Vedung, E. (red.) *Politics as Rational Action*. Dordrecht: D. Reidel Publishing Company, s. 169–184.
- Göteborgsposten (2018). »Bytesaffär i Rannebergen stoppas«, 10 januari.
- Harloe, M. (1995). *The People's Home? – Social Rented Housing in Europe & America*. Oxford and Cambridge: Blackwell.
- Hedman, E. (2008). *Den kommunala allmännyttans historia. Särtryck av underlag till utredningen om allmännyttans villkor* (SOU 2008:38). Karlskrona: Boverket.
- Helsingborgs Dagblad (2017). »Landskronahems vd byts ut«, 2 juni.
- Holmes, C. (2003). *Housing, Equality & Choice*. London: The Institute for Public Policy Research.
- Holmqvist, E. (2009). *Politik och planering för ett blandat boende och minskad boendesegregation: ett mål utan medel?* Uppsala: Uppsala universitet.
- Hoolachan, J. m.fl. (2017). »‘Generation Rent’ and the Ability to ‘Settle Down’: Economic and Geographical Variation in Young People’s Housing Transitions«, *Journal of Youth Studies*, 20(1), s. 63–78.

- Hyresbostäder (1996). *Till allmän nytta. Hyresbostäder 1946–1996*. Norrköping: Hyresbostäder i Norrköping.
- Hyreskommissionen (2018). *Hyresrätten i framtiden*. Stockholm: Hyreskommissionen.
- Jessop, B. (2005). »Critical Realism and the Strategic-Relational Approach«, *New Formations*, (56), s. 40–53.
- Johansson, B. (red.) (2012). *Miljonprogrammet – utveckla eller avveckla?* Stockholm: Formas.
- Kemeny, J. (1995). *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Kemeny, J. (2006). »Corporatism and Housing Regimes«, *Housing, Theory and Society*, 23(1), s. 1–18.
- Kjellström, A. (2015). »EU:s inre marknad och den svenska allmännyttan«, i Salonen, T. (red.) *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm: Liber, s. 79–106.
- Kopsch, F. (2019). *En hyresmarknad i kris – Fortsätt lindra symptomen eller bota sjukdomen?* Stockholm: SNS Förlag.
- Lawson, J. (2006). *Critical Realism and Housing Research*. Oxfordshire: Routledge.
- Lawson, J. (2012). »A Review of Structurally Inspired Approaches in Housing Studies – Concepts, Contributions and Future Perspectives«, i Clapham, D., Clark, W. A. V. och Gibb, K. (red.) *The SAGE Handbook of Housing Studies*. London: SAGE Publications Ltd, s. 188–205.
- Levi, M. (1991). »Are There Limits to Rationality?«, *European Journal of Sociology*, 32(1), s. 130–141.
- Lilja, E. och Pemer, M. (2010). *Boendesegregation – orsaker och mekanismer. En genomgång av aktuell forskning*. Karlskrona: Boverket
- Lind, H. (2015). »Allmännyttans roll som bostadsbyggare: historia, teori och framtid«, i Salonen, T. (red.) *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm: Liber, s. 48–78.
- Lind, H. och Blomé, G. (2012). »Slumlords in the Swedish Welfare State: How Is It Possible?«, *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 5(2), s. 196–210.
- Lind, H. och Hellström, A. (2006). »Market Rents and Economic Segregation : Evidence From a Natural Experiment«, *European Journal of Housing Policy*, 6(2), s. 167–189.
- Lind, H. och Lundström, S. (2007). *Bostäder på marknadens villkor*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lind, H. och Lundström, S. (2011). *Hur ett affärsmässigt bostadsföretag agerar*. Stockholm: Kungliga Tekniska högskolan.
- Lindberg, G. och Karlberg, B. (1988). »Decentralisation in the Public Housing Sector in Sweden«, *Scandinavian Housing and Planning Research*, 5(2), s. 85–99.

- Lindén, P. (1996). *Folkhemsbygge enligt svensk modell: en studie av 1974 års reform av bostadsfinansieringen*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Listerborn, C. (2018). *Bostadsjämlighet. Röster om bostadsnöden*. Stockholm: Premiss förlag.
- Lundquist, L. (1988). *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, L. J. (1987). »Sweden's Housing Policy and the Quest for Tenure Neutrality: An Evaluation of Goal Achievement«, *Scandinavian Housing and Planning Research*, 4(2), s. 119–133.
- Lundqvist, L. J., Elander, I. och Danermark, B. (1990). »Housing Policy in Sweden – Still a Success Story?«, *International Journal of Urban and Regional Research*, 14(3), s. 445–467.
- Marmot, M. (2010). *Fair Society, Healthy Lives*. London: University College London.
- McKee, K. m.fl. (2017). »'Generation Rent' and The Fallacy of Choice«, *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(2), s. 318–333.
- Molander, A. (2016). *Discretion in the Welfare State: Social Rights and Professional Judgment*. London and New York: Routledge.
- Myrdal, A. och Myrdal, G. (1934). *Kris i befolkningsfrågan*. Stockholm: Bonniers.
- Nilsson, M. (kommande). Nytt ljus på den sociala bostadspolitiken – Historien om de sämre ställda hushållen och de selektiva bostadsstöden (opublicerat manus skrivet inom forskningsmiljön Studier i boende och välfärd). Malmö: Malmö universitet.
- OECD (2017a). Housing Costs over Income (OECD Affordable Housing Database). Tillgänglig vid: <http://oe.cd/ahd>.
- OECD (2017b). OECD Economic Surveys: Sweden. Tillgänglig vid: www.oecd.org/economy/surveys/economic-survey-sweden.htm.
- Pagrotsky, S. (2010). *Utmaningen av allmännyttan. Hur en svensk modell kan försvaras i en internationell värld*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Pelling, L. (2019). Wienmodellen. Inspiration till en ny social bostadspolitik. Stockholm: Arena idé.
- Ramberg, K. (2000). *Allmännyttan: välfärdsbygge 1850–2000*. Stockholm: Byggförlaget i samarbete med Sveriges allmännyttiga bostadsföretag.
- Regeringen (2014). *Den mörka och okända historien. Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer*. Ds 2014:8.
- Regeringen (2017). *Segregation – En bild av läget i landets kommuner inför inrättandet av Delegationen mot segregation*. Kommittén för inrättande av en delegation mot segregation. Ku 2017:01.

- Regeringens proposition 2009/10:185. Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler.
- Region Skåne (2020). Bostadsglappet. Kristianstad.
- Riksrevisionen (2017a). *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*. RIR 2017:9.
- Riksrevisionen (2017b). *Inkomsteffekter av bruksvärdessystemet*. RIR 2017:24.
- Riksrevisionen (2018). *Oklara effekter av investeringsstödet till byggande av särskilt boende för äldre*. RIR 2018:24.
- Ruonavaara, H. (2018). »Theory of Housing, From Housing, About Housing«, *Housing, Theory and Society*, 35(2), s. 178–192.
- SABO (2011). *Hur ett affärsmässigt bostadsföretag agerar*. Stockholm.
- SABO (2018). *Ett hållbart sätt att bestämma hyror genom förhandling*. Stockholm.
- SABO och Hyresgästföreningen (2009). *EU, allmännyttan och hyrorna – ett gemensamt förslag till en bred och långsiktig hållbar gemensam lösning*. Stockholm.
- Sahlin, I. (2006). Homelessness and the Secondary Housing Market in Sweden 1990–2005. Paper presented at the ENHR 2006 conference »Housing in an Expanding Europe: Theory, Policy, Participation and Implementation«, Ljubljana, Slovenia.
- Salonen, T. (red.) (2015). *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm: Liber.
- Salonen, T. (2015b). »Allmännyttans skiftande roll på den lokala bostadsmarknaden«, i Salonen, T. (red.) *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm: Liber, s. 132–159.
- Salonen, T., Grander, M. och Rasmusson, M. (2018). Segregation och segmentering i Malmö. Malmö: Malmö stad.
- Sandberg, M. (2019). *Social Contracts as a Municipal Strategy in the Wake of the Swedish Housing Inequality The case of Malmö municipality*. Malmö: Malmö University.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- SCB (2018). Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter region, hustyp, ägarkategori och år 1991–2017. Tillgänglig vid: <https://www.statistikdatabasen.scb.se/>.
- SCB (2019). Antal lägenheter efter region, hustyp, ägarkategori och år 2019. Tillgänglig vid: <https://www.statistikdatabasen.scb.se/>.
- SOU 1935:2. Lån och årliga bidrag av statsmedel för främjande av bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer. Jämte därtill hörande utredningar.
- SOU 1945:63. Slutbetänkande avgivet av Bostadssociala utredningen, del 1.
- SOU 1992:47. Avreglerad bostadsmarknad – Del 2.

- SOU 2008:38. EU, allmännyttan och hyrorna. Betänkande av Utredningen om allmännyttans villkor.
- SOU 2014:1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Betänkande av Bostadsbeskattningskommittén.
- SOU 2017:65. Hyran vid nyproduktion.
- SOU 2017:108. Lån och garantier för fler bostäder.
- Södersten, B. och Sandelin, B. (1978). *Betalt för att bo – Värdestegring och kapitalvinster på bostadsmarknaden*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Sørvoll, J. (2013). *The Politics of Cooperative Housing in Norway and Sweden 1960–1990 (1945–2013). The Swedish Deregulation of 1968 and the Norwegian Liberalization of the 1980s*. Oslo: University of Oslo.
- Therborn, G. (2013). *The Killing Fields of Inequality*. Cambridge: Polity Press.
- Titmuss, R. (1974). *Social Policy: An Introduction*. London: Allen & Unwin.
- Titmuss, R. (2006). »Universalism versus Selection«, i Pierson, C. och Castles, F. G. (red.) *The Welfare State Reader*. Cambridge and Malden: Policy Press, s. 40–48.
- Torgersen, U. (1987). »Housing: The Wobbly Pillar of the Welfare State«, i Turner, B., Kemeny, J. och Lundqvist, L. (red.) *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Turner, B. (1997). »Municipal Housing Companies in Sweden: On or Off the Market?«, *Housing Studies*, 12(4), s. 477–488.
- Turner, B. och Whitehead, C. M. E. (2002). »Reducing Housing Subsidy: Swedish Housing Policy in an International Context«, *Urban Studies*, 39(2), s. 201–217.
- Westerdahl, S. (2015). »Avkastningskrav, affärsmässighet och samhällsansvar. Redovisningspraktiken i kommunalt ägda bostadsföretag«, i Salonen, T. (red.) *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm: Liber, s. 233–257.
- Westin, S. (2011). »...men vart ska ni då ta vägen?« Ombyggnation ur hyresgästernas perspektiv. Uppsala: Uppsala universitet.
- Åsberg, J. (2010). En radikal och progressiv stadspolitik – en provisorisk utopi. Stockholm: Arena idé.

UTMÄRKANDE FÖR DEN SVENSKA bostadspolitiken sedan 1945 är att den har varit generell, det vill säga riktat sig till alla i stället för till specifika grupper. De kommunala bostadsbolagen – allmännyttan – har varit en hörnsten i denna politik under mottot ”goda bostäder för alla”. Men i dag spretar allmännyttan runt om i landet. I vissa kommuner fungerar den som politiken avsett, medan den i andra kommuner snarare blivit en boendeform för hushåll med låga inkomster. Och i vissa kommuner existerar inte längre någon allmännytta eller så stängs låginkomsthushåll ute från de kommunala företagen genom höga inkomstkrav.

I rapporten granskar bostadsforskaren Martin Grander allmännyttans och bostadsförsörjningens utveckling från 1940-talet fram till i dag. Analysen bygger på ett rikt empiriskt material som studier av historiska och samtida bostadspolitiska dokument, enkätundersökningar och intervjuer. Allmännyttan och bostadsförsörjningen i Malmö, Norrköping, Landskrona och Göteborg närstuderas och jämförs för att identifiera lokala skillnader.

Författaren skisserar tre möjliga framtidsscenarier för den svenska bostadspolitiken och allmännyttans roll i denna: att fortsätta som i dag, att införa socialbostäder eller att återuppfinna den generella bostadspolitiken men med nödvändiga selektiva inslag.

Rapporten ingår i SNS forskningsprojekt Hållbar samhällsbyggnad.

Martin Grander är fil.dr och forskare vid Institutionen för urbana studier, Malmö universitet.

ISBN 978-91-88637-40-6



9 789188 637406 >