

Nya böcker

Nyttan med allmännyttan

Salonen, Tapio (red.)

Liber, 2015

Sedan 1990, då den borgerliga regeringen Bildt genomförde vad många betecknat som ett systemskifte, har bostadspolitiken förändrats drastiskt i nyliberal riktning. Bostadssubventionerna skars ned och fasades ut (utom för ägda bostäder) samtidigt som lagarna om bostadsanvisning och bostadsförsörjning upphävdes och Bostadsdepartementet lades ned. Därefter har olika beslut tagits som ytterligare försvagat kommunernas möjligheter att påverka bostadsförsörjningen och bostadslösa möjligheter att få en fast bostad, samtidigt som privat ägande av bostäder favoriserats genom bl.a. avskaffad fastighetsskatt, bibehållna ränteavdrag, rotavdrag och subventionerad omvandling av hyresbostäder till bostadsrätter. Införandet av presumtionshyror för tio år sedan, dvs. att nybyggda lägenheters hyror fastställs vid sidan om bruksvärdessystemet och inte omförhandlas under de första femton åren, har ytterligare beskurit möjligheterna för låginkomsttagare att få bostad över huvud taget. Bostaden har i praktiken blivit en marknadsvara och definieras inte längre som en rättighet. Parallellt med denna utveckling har allmännyttans roll omförhandlats. Under 1990- och början av 2000-talet genomfördes en rad offentliga utredningar om denna bostadssektor. Den s.k. Allboutredningen utmynnade år 2002 i en lag, som definierade bostadsföretag som allmännyttiga om de drevs utan vinstsyfte. Sedan år 2011 har vi en ny lag som tvärtom tvingar kommunerna att driva sina bostadsföretag enligt affärsmässiga principer. Frågan är då varför kommunen över huvud taget skall äga bostadsföretag och varför de skall kallas allmännyttiga.

Syftet med antologin *Nyttan med allmännyttan* (Liber 2015) är just att ”kasta ljus över den till synes svårlösta kompromissen att vara affärs- och samhällsnyttig på en och samma gång för de allmännyttiga bostadsföretagen” (s. 12). Boken redovisar ett projekt som SABO – de allmännyttiga bostadsföretagens intresseorganisation – finansierat och designat. Redaktören Tapio Salonen betonar att forskarna arbetat självständigt och utan styrning, men projektets syften – att tydliggöra allmännyttans samhällsansvar, beskriva dess arbete med sociala investeringar och utveckla meto-

der för att beräkna värdet av och följa upp sociala projekt – har fastställts av SABO. Det empiriska materialet består av analyser av register och dokument, enkäter till bostadsföretag och kommuner samt intervjuer inom ramen för fallstudier av nio kommunala bostadsföretag. Merparten av författarna är ekonomer, och den rikhaltiga svenska "förortsforskningen", inklusive segregationsstudier, liksom tidigare samhällsvetenskaplig forskning om hur allmännyttan tolkat sitt bostadssociala ansvar, förbigås med relativ tydstnad. Det hindrar inte att antologin innehåller vissa intressanta empiriska analyser och slutsatser.

Motiveringen för den nya lagen om allmännyttan var en tolkning av EU:s konkurrenslagstiftning, som innebar att den tidigare ordningen ansågs missgynna privata fastighetsägare. Men som Anders Kjellström visar i ett av bokens kapitel har regeringen aktivt valt att avstå från möjligheten till *social housing* och aldrig drivit eller prövat frågan om möjligheten att bevara en icke vinstdrivande allmännytta, där hyran sätts efter självkostnadsprincipen. "EU-rätten har använts som argument för att göra grundläggande radikala förändringar" i bostadspolitiken som därmed "avpolitiserats" (s. 105). Här fanns – och finns – alltså en valmöjlighet som aktivt dolts. Att också kommuner och bostadsföretag fortfarande har ett avsevärt handlingsutrymme – trots den nya lagstiftningen – är en central slutsats i antologin.

Två centrala bostadsforskare, Bo Bengtsson och Hans Lind, presenterar inledningsvis var sitt historiskt perspektiv på allmännyttans roll i den svenska bostadspolitiken. Bengtsson utgår från Jim Kemenys begrepp "bostadsregim", dvs. hur produktion, fördelning och konsumtion av boende organiseras i ett land. Trots att den aldrig omfattat mer än en fjärdedel av bostäderna är allmännyttan en väsentlig del av den svenska bostadsregim, som skapades 1945 och började vittra sönder kring 1975. Med begreppet "stigberoende" fångar Bengtsson den relativa seghet som denna bostadsregim visat, trots lagändringar, EU-inträde och systemskiftet i bostadspolitiken. Han ser tre möjliga reaktioner på den nya lagstiftningen om en affärsmässig allmännytta: anpassning (att samhällsansvaret tonas ned till förmån för lönsamheten), motstånd (att bostadsföretagen tar samhällsansvar på samma sätt som tidigare), respektive systemskifte (att samhällsansvaret helt utmönstras ur bostadsföretagens verksamhet, att marknadshyror införs etc.). Flera av bokens kapitel förhåller sig till dessa scenarier i sina analyser.

Hans Lind tar i sitt kapitel avstamp i den Bostadssociala utredningen (SOU 1945:63), som lade grunden till den specifikt svenska modell av bostadspolitik som sjösattes efter andra världskriget. Utredningen kom fram till att det behövdes ett offentligt ansvar för bostadsbyggandet: Staten måste stå för vissa risker för att garantera långsiktighet, att byggandet inte bara koncentrerades till högkonjunkturer, och att det byggs rätt sorts bostäder som hyrs ut till självkostnadspris. Kommunägda allmännyttiga bostadsföretag skulle förutom att ge stordriftsfördelar säkra en seriös

förvaltning och ett kommunalt ansvar och inflytande över bostadspolitikens förverkligande. Lind prövar dessa slutsatser på dagens bostadsmarknad och finner teoretiskt stöd för att marknaden misslyckas med bostadsförsörjningen för låginkomsttagare; de som mest behöver bostäder är inte dem det är mest lönsamt att bygga för.

SABO, som betalat och utformat projektet, är själv en tung aktör i svensk bostadspolitik och har varit drivande i flera av de förändringar som präglat de senaste tre decenniernas nedmontering av bostadspolitiken och kursändringen inom allmännyttan. Att det är uppdragsforskning märks i det att frågeställningarna är formulerade så att svaren skall vara direkt användbara för SABO och dess medlemsföretag. Dessutom saknas en kritisk granskning av SABO:s ideologiska roll och dess "förarbete" sedan 1980-talet med att göra allmännyttan mer salongsfäähig, inte minst genom att öka den svenska medelklassens andel av hyresgästerna på bekostnad av andelen låginkomsttagare och utlandsfödda. Helt oberoende av EU-beslut och den nya lagstiftningen har detta nämligen varit ett uttryckligt mål för allmännyttan i många större städer åtminstone sedan början av 1990-talet. Allmännyttans köp av äldre, centrala fastigheter i Stockholm – sannolikt sådana som var bland de första att ombildas till bostadsrätter – och nybyggnation av mer exklusiva lägenheter för att på så vis locka till sig socioekonomiskt starkare grupper är två uttryck för en intern (om-)tolkning av allmännyttans historiska "bostadssociala ansvar" långt före tillkomsten av den nya lagen om allmännyttan.

Förutom ett inlednings- och ett avslutningskapitel presenterar bokens redaktör, Tapio Salonen, en statistisk analys av inkomstförhållandena bland allmännyttans hyresgäster i olika slags kommuner. Slutsatsen är att hyresgästerna har mer blandade inkomster i större kommuner med bostadsbrist och stor allmännytta, medan glesbygds- och landsortskommuners bostadsföretag har en högre andel fattiga hyresgäster. I linje med SABO:s traditionella problemformulering beskrivs en allmännytta med en hög andel "inkomstfattiga" hushåll som "residualiserad" (s. 148), eller som att "det i praktiken handlar om socialbostäder" (s. 146), istället för "bostad för alla" (s. 150) som varit ett slagord för den svenska allmännyttan. Men bortsett från att s.k. *social housing* fördelas på andra grunder än den svenska allmännyttans lägenheter – är det ett problem om kommunala bostadsföretag i hög grad förser hushåll med låga inkomster med bostäder? Är det inte just det som är att ta samhällsansvar?

Konflikten mellan samhällsnytta och organisatorisk egennytta kommer särskilt tydligt till uttryck i ett kommunalt bostadsföretags uthyrningspolicy, som visar vilka hyresgäster som välkomnas respektive avvisas. Att SABO formulerat syfte och frågor för forskningsprojektet kan möjligen förklara varför allmännyttans uthyrningsprinciper inte blir föremål för någon samlad kritisk granskning, även om de berörs som hastigast i några kapitel. De behandlas något mer utförligt i ett kapitel av Martin Grander, som konstaterar att de kommunala bostadsbolagen skärpt sina krav på

nya hyresgäster sedan 2011, och frågar: "Om inte allmännyttan ska släppa in dem som har låg inkomst, går på försörjningsstöd eller har bostadsbidrag, vem ska då göra det?" (s. 184).

Ett problem med både lagen, bostadsföretagens praktik och detta forskningsprojekt är också att intressen och behov hos dem som inte har och inte får bostad försummas. Det finns enligt lagen och många bostadsföretags ägardirektiv en skyldighet att bevaka befintliga hyresgästers behov och rättigheter och ge dem inflytande i företagen, men inte att beakta de bostadslösa intressen. I Gunnar Blomés kapitel (kap. 11) om den företagsekonomiska lönsamheten i sociala projekt lyfts bl.a. förnyelsen av Gårdsten i Göteborg fram som en framgångshistoria, eftersom den sägs ha minskat omflyttning, vakanser och brottslighet. Då förtigs att detta delvis uppnåddes genom en hårdför uthyrningspolicy inriktad på att rekrytera resursstarka (svenska?) förvärvsarbetande hyresgäster med få barn. Stora familjer som var trångbodda tilläts därmed inte att byta till större lägenheter inom beståndet. Förnyelsen innebar också vräkningar som i flera fall gick utöver hyreslagen (se Borelius & Wennerström, 2009). På motsvarande sätt lyfts "fastighetsägarkollektiv" i Göteborg och Landskrona fram som goda exempel på ett delat socialt ansvar mellan allmännyttan och privata fastighetsägare, utan att det nämns att kärnan i dessa projekt varit att förmå privata fastighetsägare att höja trösklarna för nya hyresgäster, dvs. att följa allmännyttans policy att exkludera hushåll med små eller inga inkomster, i syfte att långsiktigt öka fastighetsvärdena. Frågan är om detta kan kallas samhällsansvar. Det är synd att Blomé inte diskuterar denna baksida av s.k. sociala projekt, eller hur man skall värdera samhällsnyttan av projekt som visserligen ökar företagets vinst men kanske innebär ett högt pris för de exkluderade – och sannolikt också ekonomisk förlust för andra delar av "samhället", exempelvis sociala myndigheter. Den senare frågan tas dock delvis upp av Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog (kap. 12), som föreslår ett slags "socioekonomiska bokslut", där "affärsnyttan" beräknas för hela kommunen.

Flera av kapitlen i antologin tar upp ett relativt nytt problem som uppstått genom kravet att allmännyttan skall drivas affärsmässigt i kombination med införandet av presumtionshyror: De kommunala bostadsföretagen "kan" inte längre bygga bostäder med rimliga hyror eller rusta upp nedgångna fastigheter till en ursprunglig eller rimligt förbättrad standard, eftersom detta inte kan ligga till grund för stora hyreshöjningar. Man bygger om så att standarden och därmed hyrorna höjs, eftersom det betraktas som mer "affärsmässigt", även om resultatet blir att de befintliga hyresgästerna inte kan bo kvar. Att ett "allmännyttigt kommunalt bostadsföretag" enligt den nya lagens definition "erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget" är här inget hinder. Nybyggnation har på grund av presumtionshyressystemet blivit mest lönsamt i centrala, attraktiva lägen, där hyrorna kan sättas höga, och där därför de flesta bostadssökande inte har råd att bo. "En generell slut-

sats av våra intervjuer är att bostadsbolagen har svårt att få ekonomi i produktion av hyresrätter till rimliga priser” och istället ”i första hand bygger i attraktiva lägen till relativt höga hyror”, skriver Grander (s. 178 f.). Stig Westerdal hävdar i sitt kapitel att privata konsulter dessutom i sina kalkyler gör antaganden om att vissa hyresgästskategorier kostar mer, vilket gör att satsningar för dessa betraktas som än mer olönsamma.

Emma Holmqvist har analyserat dokument som lokalpolitiska strategier, ägardirektiv och bolagsordningar efter 2011 i tre större städer. Hon finner bl.a. att allmännyttans sociala ansvar och bostadsförsörjningsuppdrag fortfarande framhålls i de kommunala bostadsbolagens ägardirektiv – särskilt där det finns ett rödgrönt styre – men att sådana skrivningar ofta är ”politiskt urvattnade” (s. 221). Innebörden av ett bostadssocialt ansvar tolkas dessutom på många olika sätt: t.ex. att hålla en rimlig hyresnivå, att överväga sänkta inkomstkrav för nya hyresgäster men också att förmedla bostäder till socialtjänstens andrahandsuthyrning (s. 227). Det senare skulle dock lika gärna kunna formuleras som ”affärsnytta”: bostadsföretaget får gratis hjälp med tillsyn, förvaltning och full täckning för hyra och eventuella kostnader för vräkning, slipper besittningsskydd och kan ställa hyresvillkor som annars inte skulle vara giltiga. En slutsats som både Holmqvist och Lind lyfter fram i sina kapitel, och som den nationella hemlöshetssamordnaren Michael Anefur (2014) tidigare betonat, är att politikerna inte utnyttjar sina möjligheter att styra sin allmännytta utan ser den ”mer som en självständig aktör än som ett kommunalt bostadspolitiskt verktyg” (Holmqvist, s. 228).

Martin Grander identifierar i två kapitel tre nivåer av bostadsföretagens samhällsansvar, det hyresgästnära, det områdesspecifika och bostadsförsörjningen. Till det hyresgästnära räknas bl.a. vräkningsförebyggande arbete, ”bovärdar” och störningshantering. ”Områdesutveckling” innefattar olika projekt för att inom ett bostadsområde öka gemenskap och boinflytande (som dock ofta inte går särskilt långt), fritidsverksamheter och sysselsättningsprojekt (t.ex. sommarjobb till ungdomar) samt ansträngningar för att skapa en positiv image av ett område och öka dess status. Det är projekt på denna andra nivå som bostadsföretagen själva helst lyfter fram för att visa på sitt samhällsansvar. Insatser på dessa två nivåer hotas inte av den nya lagstiftningen då de också anses ekonomiskt lönsamma. Karolina Windell visar mer generellt hur även privata, vinstdrivande företag idag anser sig ta samhällsansvar och betraktar det som lönsamt och att privata och kommunala bostadsföretag i det avseendet gör – och lyfter fram – ungefär samma saker.

Den tredje nivån av samhällsansvaret, ”bostadsförsörjningen”, handlar enligt Grander om utveckling av hela lokalsamhället/kommunen. Här framhåller bostadsföretagen själva att en metod att minska segregationen är att bygga exklusiva bostäder i centrala lägen. Om de ändå bygger i mindre attraktiva lägen är det i form av spektakulära ”spjutspetsprojekt”, t.ex. experimentella miljöhus som inte behöver

vara lönsamma i sig men som ger andra vinster. Den grundläggande bostadsförsörjningen för hushåll med lägre inkomster kommer däremot till korta på grund av att den inte anses affärsmässigt motiverad.

Sammanfattningsvis finns mycket att hämta – och en del att diskutera – i denna antologi, inte bara för kommunala bostadsföretag utan också för andra med intresse för bostadspolitikens förändring och allmännyttans sociala ansvar. Att boken är såpass avgränsad och sammanhållen i sitt fokus på de kommunala bostadsföretagens problemdefinitioner och intressen är en nackdel för den som velat se en kritisk granskning av allmännyttans roll och sociala funktion i samhället. Men det är en fördel i så måtto att boken lyckas gå lite längre än vanligt in i den konkreta problematik som allmännyttan lever med och står inför, samtidigt som den uppmärksammar variationer i hur denna problematik erfars, bemöts – och skulle kunna hanteras.

Ingrid Sahlin

Professor i socialt arbete, Socialhögskolan, Lunds universitet

Referenser

- Anefur, Michael (2014) *Bostad sökes. Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren*. Regeringskansliet.
- Borelius, Ulf & Wennerström, Ulla-Britt (2009) A New Gårdsten? A Case Study of a Swedish Municipal Housing Company. *European Journal of Housing Policy*, 9(2): 223–239.