

Allmännyttans bidrag till tillväxt och välfärd

Delstudie till framtidsprogrammet Allmännyttan mot år 2030

Juni 2016

Allmännyttan mot år 2030

De allmännyttiga bostadsföretagen äger idag drygt 800 000 bostäder och är sedan många år en viktig del av det svenska välfärdssamhället. Men omvärlden – såväl nationellt som internationellt – och bostadsmarknaden förändras. SABO ska därför i dialog med medlemsföretagen utarbeta ett framtidsprogram som tar sikte på år 2030. Syftet med programmet är att diskutera nyttan med allmännyttan liksom dess roll och uppgifter i ett långsiktigt perspektiv.

Programmet ska vara en inspirationskälla för medlemsföretagens strategiska arbete när det gäller att utveckla företaget och boendet utifrån de lokala förutsättningarna samt utgöra ett stöd i dialogen med ägaren. Programmet blir också ett stöd för SABOs strategiska planering, prioriteringar och ställningstaganden.

Som ett led i programarbetet har SABO låtit göra sex delstudier som diskuterar allmännyttans bidrag till tillväxt och välfärd, boende med livskvalitet, ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbar utveckling samt framtidens boende. Varje delstudie har letts av en verkställande direktör i ett av SABOs medlemsföretag.

SABO har också gjort en uppföljning av effekterna av den nya Allbolagen och ändringarna i hyreslagen som trädde i kraft 2011. Därutöver har Tyréns på SABOs uppdrag gjort en nulägesbeskrivning av de omvärldsfaktorer som påverkar bostadsbranschen mest och en framtidsinriktad analys av hur dessa faktorer kan komma att utvecklas och påverka allmännyttan i framtiden.

Dessa rapporter kan laddas hem som PDF-filer från webbplatsen sabo.se:

- Allmännyttans bidrag till tillväxt och välfärd
- Allmännyttans bidrag till boende med livskvalitet
- Allmännyttans bidrag till ekonomiskt hållbar utveckling
- Allmännyttans bidrag till socialt hållbar utveckling
- Allmännyttans bidrag till ekologiskt hållbar utveckling
- Allmännyttans bidrag till framtidens boende
- Uppföljning av Allbolagen och ändringar i hyreslagen
- Omvärldsanalys - bostadsmarknaden

Arbetet med ett nytt framtidsprogram – Allmännyttan mot år 2030 – avslutas på SABOs kongress i april 2017.

SABO välkomnar synpunkter på allmännyttans roll och uppgifter i ett långsiktigt perspektiv. Skicka dina synpunkter till framtidsprogrammet@sabo.se

Förord

Framtiden ställer oss inför en rad nya utmaningar och frågeställningar. SABOs kongress 2015 har därför beslutat att SABO i dialog med medlemsföretagen till kongressen 2017 ska utarbeta ett nytt framtidsprogram som tar sikte på år 2030. Programmet ska vara en inspirationskälla för medlemsföretagens strategiska planering när det gäller att utveckla företaget och boendet utifrån de lokala förutsättningarna samt utgöra ett stöd i dialogen med ägaren. Som ett första led i arbetet med framtidsprogrammet genomförs en omvärldsanalys (Tyréns) och sju delstudier. Denna rapport, som är en av de sju delstudierna, har som uppdrag att belysa hur allmännyttan kan bidra till tillväxt och välfärd i samhället med år 2030 som horisont.

Framtagandet av denna delstudie har letts av en Ulf Nyqvist (VD, AB Botkyrkabyggen) tillsammans med Johan Holmgren (SABO). Författare till rapporten är Stig Dederling.

Stockholm i juni 2016

Innehåll

Sammanfattning	5
Uppdraget.....	6
Tillväxt och välfärd.....	6
Stora och växande skillnader mellan kommuner	7
Vision 2030	8
Hur kan visionen bli verklig?	13
Kommunnyttan med allmännyttan	13
Nyproduktion	15
Besittningsskydd och rörlighet.....	17
Välfärd	21
Regionalisering	22
Svaga bostadsmarknader.....	23
Avslutande kommentar	25
Referenser	26
Litteratur och rapporter	26
Övrigt	26
Bilaga: Uppdraget till delstudien om allmännyttans bidrag till tillväxt och välfärd	27

Sammanfattning

I denna rapport belyses hur allmännyttan kan bidra till tillväxt och välfärd i samhället. En viktig utgångspunkt är att förhållandena är mycket olika i olika delar av landet, vilket understryker behovet av lokal anpassning. I rapporten ställs en tänkt målbild av situationen år 2030 mot dagens situation och vägar att nå målet anges.

För att nå målet om en **bostadsmarknad i balans** behöver tillgången på byggbar mark förbättras, planeringssystemet reformeras, byggandet rationaliseras och konkurrensen förbättras. Efterfrågan behöver stärkas genom förbättrade bostadsbidrag. Allmännyttan bör satsa på att bygga kontinuerligt. Ungdomar, äldre och nyinflyttade är viktiga målgrupper för allmännyttan.

För att nå målen om **ökad rörlighet och minskad segregation** måste villkoren för hyresrätten vara likvärdiga med andra upplåtelseformer. Allmännyttan ska satsa på ett mer varierat bostadsutbud än det som dagens ensidiga bostadsområden erbjuder, genom nyproduktion, upprustning, köp och försäljningar av fastigheter och en blandning av upplåtelseformer. Såväl nyproduktion som upprustningar bör ske till olika standard- och kostnadsnivåer. Allmännyttan bör driva på för att få till stånd en hyresstruktur som bättre svarar mot efterfrågan. En mer flexibel uthyrningspolicy och flexibla kontraktsvillkor är andra pusselbitar.

För att nå målet om en ökad **välfärd** kan allmännyttan spela en aktivare roll än idag. Allmännyttan kan göra insatser för sysselsättningen genom jobbsökarkurser, förmedling, praktikplatser m.m. Boendeformer och stöd för äldre är ett annat viktigt område.

För att nå målet om **regional utveckling** behöver bostadsplaneringen regionaliseras och enskilda kommuners möjligheter att avstå från att planera för nybyggnad av bostäder bör inskränkas. Ett ökat regionalt samarbete inom allmännyttan behövs bl. a. genom gemensamma regionala bolag.

För att nå målet om en **framtidstro i hela landet** behövs en kombination av statliga och kommunala insatser. I kommuner med en minskande och åldrande befolkning krävs hårda prioriteringar. Sammanläggningar av kommuner och statligt stöd kan behövas. Allmännyttan måste anpassa sitt bostadsbestånd till befolkningsutvecklingen och bostadsefterfrågan. Samverkan över kommungränserna är nödvändigt. Tillämpningen av EU:s statsstödsregler bör klargöras så att allmännyttan på svaga bostadsmarknader ska kunna få statsstöd. Ett statligt omställningsstöd för allmännyttan behövs.

Uppdraget

Uppdraget för denna delstudie är att belysa hur allmännyttan kan bidra till tillväxt och välfärd i samhället med år 2030 som horisont. Frågeställningar inom områdena kommunnyttan med allmännyttan, nyproduktion, besittningsskydd och rörlighet, regionalisering och svaga bostadsmarknader behandlas i enlighet med uppdragsbeskrivningen. Uppläggningsen av rapporten är sådan att en vision för år 2030 bildar utgångspunkt. Visionen ställs mot dagens situation inom de områden som anges i uppdraget. Vissa välfärdsfrågor behandlas särskilt. Vi lägger fram idéer och förslag för att visa hur visionen kan bli verklig, fullt medvetna om att dessa förslag inte är tillräckliga. Det finns en rad faktorer som är osäkra och svåra att påverka såsom händelser i omvärlden, politiska beslut som fattas eller inte fattas. Men utan mål och färdriktning blir osäkerheterna ännu större.

Tillväxt och välfärd

Tillväxt kan beskrivas som en förändrings- och effektiviseringsprocess som skapar förutsättningar för ökad välfärd i samhället. Ofta mäts tillväxten i ekonomiska termer, t.ex. genom att ange det samlade värdet på produktionsökningen totalt eller per capita. Bostadsförsörjningen har stor betydelse för tillväxten i ett land. Tillgång till bostäder på orter och i regioner där arbetstillfällena och utbildningsmöjligheterna finns är en förutsättning för tillväxten i landet. För en kommun och dess bostadsbolag är tillväxten på kommunal och regional nivå väl så intressant som utvecklingen på nationell nivå. Det är främst i kommunen som det enskilda allmännyttiga bostadsföretaget kan göra en insats.

Välfärd inkluderar en rad komponenter som beskriver människors levnadsförhållanden, såsom ekonomi, hälsa, utbildning, bostadsförhållanden, arbetsförhållanden etc. Bostaden har en central roll för människors välfärd från vaggan till graven. Den har också stor betydelse för andra välfärdskomponenter. Bostaden är tillsammans med livsmedel den största utgiftsposten för hushållet. Bostadskostnaden har således en stor direkt påverkan på hushållets ekonomi. Tillgång till bostäder är en förutsättning för utbildning och arbete. Bostaden och boendemiljön har stor betydelse för barnens uppväxt och för en ålderdom i värdighet. Genom att erbjuda goda bostäder för alla spelar allmännyttan en viktig roll inom välfärdspolitik.

Tillväxt och välfärd är sammanlänkade begrepp. Det ena är det andras förutsättning. Ökad välfärd förutsätter tillväxt och tillväxten är beroende av goda levnadsförhållanden.

Stora och växande skillnader mellan kommuner

Sverige har idag den snabbaste urbaniseringstakten i Europeiska unionen. Särskilt snabbt växer de tre storstadsregionerna, Stockholm, Göteborg och Malmö. Enbart Stockholm svarar för en tredjedel av befolkningstillväxten och de tre storstadsregionerna tillsammans svarar för cirka 70 procent. De större orterna och de folkrika regionerna har vuxit inte bara genom befolkningsomflyttningar inom landet, de svarar även för huvuddelen av födelseöverskottet och inflyttningen från andra länder. Trots en rekordstor befolkningsökning i landet minskade befolkningen i över hälften av norrlandskommunerna år 2015. Under de senaste trettio åren har befolkningen minskat med över tio procent i 91 av Sveriges kommuner och med över tjugo procent i 38 av dessa. Möjligheterna till utbildning och arbete är den starka drivkraften bakom befolkningsförändringarna. De regionala skillnaderna mellan olika delar av Sverige är stora och kommer med stor sannolikhet att växa i framtiden.

Dessa förhållanden ställer kommunerna och deras bostadsföretag inför stora men skilda problem och utmaningar. Medan bristen på bostäder är det överskuggande problemet i tillväxtkommuner så är överskottet av bostäder ett problem på avflyttningssorter, även om bostäderna där kommer till användning för flyktingmottagande idag. I de stora växande städerna är den tilltagande segregationen och ett växande utanförskap en viktig social fråga. På avfolkningsorterna är den höga andelen äldre den stora utmaningen. Idag finns det glesbygdskommuner med över 30 procent ålderspensionärer, att jämföra med 12-15 procent i inflyttningsskommuner, och prognoserna pekar på att andelen kommer att öka. Därtill kommer stora och växande skillnader i hushållsinkomster mellan glesbygd och storstad.

Det är inte bara utmaningarna som är olika utan också de ekonomiska villkoren. En växande ekonomi ger helt andra möjligheter att agera än en ekonomi som krymper. Handlingsmöjligheterna blir kraftigt beskurna för kommuner som har svårt att finansiera sina välfärdsåtaganden med skatteintäkter och som har bostadsföretag som inte genererar ett överskott.

Diskussionen om hur allmännyttan kan bidra till tillväxt och välfärd måste ta sin utgångspunkt i dessa skillnader. Uppdraget - att bygga och förvalta bostäder - är detsamma, men de uppgifter man ställs inför blir väldigt olika. Kopplingen mellan ägare och bostadsföretag är stark och anpassning till lokala förutsättningar och villkor blir nödvändig.

Vision 2030

Till allmän nytta

År 2030 är allmännyttan långsiktigt företräd på bostadsmarknaden i de flesta kommuner. Kommun och bostadsföretag arbetar nära varandra mot långsiktiga mål för förvaltning och nyproduktion. De ideologiska diskussioner som präglade 2000-talets första decennium har bytts mot en bred politisk enighet om allmännyttans roll som motor och medspelare i samhällsutvecklingen. Diskussionen under 2000-talet två första decennier om en ombildning av allmännyttan till s.k. social housing av europeisk modell är avklarad. Det råder bred enighet om en allmännytta för alla utan inkomstgränser och statlig inblandning i hyressättningen. Anpassningen till EU:s regelverk har inte hindrat allmännyttan från att göra skäl för sitt namn.

Genomtänkta ägardirektiv

Kommunen och det allmännyttiga bostadsföretaget har tillsammans utarbetat genomtänkta ägardirektiv som återkommande anpassas till nya förutsättningar. Av dem framgår vilken funktion och vilka uppgifter allmännyttan har i den enskilda kommunen. Rågången mellan ägarens och bolagets ansvar är klar.

En långsiktig samhällsbyggare

Allmännyttan är en stabil och seriös aktör och är kommunens viktigaste redskap för bostadsförsörjningen. Genom att axla rollen som samhällsbyggare har allmännyttan breddat sin verksamhet allt efter behoven i kommunen. Att bygga och förvalta hyresbostäder är alltjämt huvuduppgiften men det förekommer även att allmännyttan åtar sig andra uppgifter. Kommunerna arbetar strategiskt med både privata och allmännyttiga fastighetsägare om hur utvecklingen av infrastruktur ska ske och för att skapa nya och förädla befintliga bostadsområden.

Flaskhalsarna är borta

Tillgången på byggbar mark och en bristande planberedskap hos kommunerna är inte längre flaskhalsar. Planprocessen upplevs nu inte som krånglig och det går betydligt fortare från plan till beslut. Plansamråd sker på tidiga stadier av planeringen och möjligheterna att förhålla byggandet genom överklaganden har begränsats och förtydligats. Privata markägares möjligheter att hålla igen med byggandet för att inte marknaden ska bli mätad med sjunkande priser som följd, har begränsats.

Bostadsmarknaden är i balans

År 2030 råder en hyfsad balans mellan tillgång och efterfrågan på bostäder i de allra flesta av landets kommuner. Grunden är en hög och jämn nyproduktion under en följd av år. Typisering och samordnad upphandling har pressat byggkostnaderna även i små projekt. Ökad konkurrens av nya mindre och utländska aktörer har också bidragit till att kostnaderna dämpats. Byggbolagen har genom ökad konkurrens blivit drivande ifråga om innovativa lösningar. Genom kontinuerlig utvärdering av färdigställda projekt förbättras effektiviteten och upprepning av fel kan undvikas. Byggmarknaden har alltmer börjat likna andra innovativa marknader, d.v.s. den levererar bättre produkter till lägre priser för varje

år som går. Sammantaget har pressade byggpriser och en bättre balans på marknaden lett till att bostadspriserna har stabiliserats.

Att marknaden är i balans i kombination med ett gediget hyressättningsarbete gör att hyrorna speglar marknadens preferenser både vad gäller läge och lägenheternas standard. Hyresförhandlingarna är nu mer konstruktiva. Att arbeta med sitt kunderbjudande är viktigare än någonsin.

En rörlig bostadsmarknad

Genom att nyproduktionen har kommit igång har rörligheten på bostadsmarknaden ökat. Kötiderna har minskat och det är fullt möjligt att få en hyresrätt inom rimlig tid. Gott om pengar, rika föräldrar, kontakter eller lång kötid är inte längre nödvändiga förutsättningar för att komma in på bostadsmarknaden. I och med den ökade nyproduktionen och stabiliserade bostadspriser i kombination med ändrade skatteregler, upplevs hyresrätt lika attraktiv som bostadsrätt och äganderätt. Att göra bostadskarriär innebär i lika hög grad att man flyttar inom allmännyttan som att man köper en bostad.

Ett varierat bostadsutbud

Mycket av nyproduktionen har skett genom förtätning av befintliga områden. Nya attraktiva bostäder har i kombination med upprustning och ändrade ägarförhållanden skapat variation i tidigare decenniers ensartade bostadsområden. Allmännyttan fokuserar fortsatt på hyresrätter men är väl medveten om att blandade upplåtelseformer skapar attraktiva samhällen. En finskalig variation av upplåtelseformer i samma område är mer regel i undantag.

I en stor andel av fastighetsbeståndet byggt på 1960–70-talen har stambyten och andra tekniskt motiverade åtgärder genomförts. En varsam upprustning i kombination med en effektiv process och nya tekniska lösningar har inneburit att kostnaderna och därmed hyrorna efter upprustning kunnat hållas nere. Ny teknik som pressat kostnaderna och ett livscykelänkande inom energiområdet har gjort att energibesparing och lönsamhet går hand i hand. Genom renovering till olika nivåer och en ökad och varierad nyproduktion kan allmännyttan erbjuda ett boende som passar olika behov och preferenser. Standarden och hyran kan skilja väsentligt inom ett bostadsområde. Skillnaden upplevs endast inuti lägenheten så det blir allt vanligare att hushåll med olika inkomster och ursprung bor i samma trappuppgång vilket gör att det har blivit svårare att sätta etiketter på hus.

Möjligheter att äga sin bostad i olika former har tillskapats i tidigare homogena hyresrättsområden. Den som hellre vill äga sin bostad behöver inte bryta upp från området och för den som vill växla över till hyresrätt finns alternativ i närheten. Möjligheter för den enskilde att köpa sin lägenhet i allmännyttans hus har skapat valfrihet och bidragit till att segregationen minskat.

Kvarteret Humlan år 2030

I kvarteret och i hela bostadsområdet har stora insatser gjorts för att minska segregationen och utanförskapet. Bostäder har byggts om för att bättre motsvara den efterfrågan på mindre lägenheter som vuxit fram bland både äldre och yngre. Ett hus i kvarteret har byggts till och andra upplåtelseformer erbjuds, som ägarlägenheter på taket, bostadsrättslägenheter i ett nybyggt punkthus och delägda fastigheter där vissa boende köpt andelar med dispositionsrätt till en lägenhet. Allt det här har gjort att människor som tänkt sig flytta från området bor kvar och andra har upptäckt den variation som finns hos allmännyttan och valt kvarteret Humlan framför andra mer traditionella områden. Segregationen har kunnat brytas.

En differentierad fastighetsportfölj

Allmännyttan arbetar medvetet med sina fastighetsportföljer. Genom strategiska köp och försäljningar är ägande- och upplåtelseformerna mer blandade i stadsdelarna. Allmännyttan finns också, i överensstämmelse med sina ägardirektiv, företrädd i alla kommundelar. Genom att finnas även i attraktiva lägen uppfattas allmännyttan inte som ett andrahandsalternativ. Det har också förbättrat möjligheterna att göra bostadskarriär inom allmännyttan.

Allmännyttan avlastar äldreomsorgen

Allmännyttan gör stora insatser för att de äldre ska få en värdig ålderdom och för att hålla tillbaka kommunernas kostnader för äldreomsorgen. Det finns nu ett rikt utbud av tillgängliga bostäder i varje stadsdel och av boendeformer mellan vanligt boende och äldreboende som ger den trygghet och service som äldre efterfrågar. Det ökade trycket på kommunerna har gjort att en ökad del av omsorgsverksamheten bekostas av den enskilde i form av skattesubventionerade hushållsnära tjänster. Att erbjuda sådana tjänster har blivit en nisch för allmännyttan.

Kvarteret Humlan 2030

Under parollen "Gammal i grannskapet" har en rad åtgärder vidtagits för att skapa ett tryggt och bekvämt boende på äldre dar. Ramper, dörröpnare m.m. gör det möjligt att komma in och ut ur husen även för dem som är beroende av rullstol eller rollator. Det är lätt att byta sin otillgängliga bostad till en tillgänglig när behoven uppstår. Ett utvecklat samarbete med bostadsanpassningsenheten i kommunen har underlättat en smidig och kostnadseffektiv individuell anpassning av bostäderna till olika funktionsnedsättningar. Bostadsbolaget är en uppskattad utförare av hemtjänst och erbjuder dessutom många andra praktiska tjänster som underlättar livet. Kvarterets seniorboende är ett attraktivt alternativ för dem som söker trygghet och gemenskap. I samarbete med pensionärsföreningarna ordnas en rad aktiviteter för äldre i kvartersgården. Eftermiddagskaféet som drivs av några eldsjälar är en omtyckt träffpunkt för kvarterets gamla. När hälsan och krafterna sviktar så att man inte längre klarar ett eget boende finns kommunens äldreboende, Humlan, med förtur för kvarterets invånare.

Allmännyttan skapar sysselsättning

Runt 2016 fick debatten ett ökat fokus på hur allmännyttan kan motverka segregation och utanförskap. Många bostadsområden hade under mer än 40 år befunnit sig på ett sluttande plan med ökad segregation och en allt lägre förvärvsfrekvens. Debatten landade i en tydligare roll för allmännyttan att vara motor i arbetsskapande insatser. Olika jobbcenter utvecklades och i samband med upprustningen av miljonprogrammet, kunde arbetslösa personer i dessa områden slussas in på arbetsmarknaden till de byggföretag som många gånger sökte med ljus och lykta efter arbetskraft som ville arbeta med upprustningen.

Kvarteret Humlan 2030

I kvarteret Humlan råder det full aktivitet i det jobbcenter som skapades för tolv år sedan. Där får traktens ungdomar och andra jobbsökare praktisk hjälp med att hitta jobb, gå kortare utbildningar för att få bättre förutsättningar att få ett jobb och träffa arbetsgivare som söker efter arbetskraft med viss kompetens. Inom vissa branscher råder brist på arbetskraft medan andra har ett överskott. Jobbcentret är ett dynamiskt och kreativt ställe där människor utvecklas och har roligt tillsammans. Centret drivs av det allmännyttiga bolaget som också har ett kafé som drivs av ett kooperativ av bl. a. före detta missbrukare, som fått en ny chans i livet. Med ett aktivt arbete för att hjälpa människor ut i arbete, har bostadsbolaget tagit på sig en aktiv roll att skapa praktikplatser och slussa människor vidare till andra jobb i branschen och närliggande branscher, såsom byggindustrin. Det har också bidragit till mätbara förbättringar av kundnöjdhet och trygghet i området och ökade fastighetsvärden.

Allmännyttan får en roll i den nya delningsekonomin

Det stora inflödet av unga, aktiva människor bidrog till att få igång en debatt om delningsekonomi som mynnade ut i en mängd olika lösningar i olika områden. Boföreningar tog så småningom ett aktivt ansvar för olika delar, såsom bilpool, läxcenter, närodling m.m. Allmännyttan har en självklar roll att stötta och delvis administrera den här typen av lokala initiativ.

Kvarteret Humlan 2030

Många yngre människor i området har bidragit till att utveckla den "nya" ekonomin som började slå igenom kring år 2020. Sedan dess har delningsekonomin utvecklats inom en rad områden som bilpool, verktygspool, elcykelpool m.m. Till och med de gamla tankarna från 1990-talet om gentjänster inom äldreomsorgen har slagit igenom, där nyblivna pensionärer jobbar gratis inom hemtjänsten och samlar poäng för att kunna få viss del av hemtjänsten gratis i framtiden, när man själv behöver hjälp. I områdesväxthuset produceras närodlade produkter och i den skolträdgård som bostadsbolaget var med och startade för några år sedan, utbildas ett tiotal personer varje år.

Planeringen har regionaliserats

Efter en del gnissel i början finns nu ett väl fungerande samarbete mellan kommuner inom samma bostadsförsörjningsområde. Den begränsning av det kommunala självbestämmandet som staten införde år 2016 har fått avsedd effekt utan att staten har behövt tillämpa lagstiftningen mer än undantagsvis. Kommunerna har tagit sin del av ansvaret

för att regionen ska fungera. En kommunövergripande planering anger hur mycket och vilken typ av bostäder varje kommun ska bidra med.

Allmännyttan samarbetar regionalt

År 2030 har kommuner och deras bostadsbolag insett att ett samarbete med andra kommuner är nödvändigt. De små bolagen var för små för att klara utmaningarna. Det handlar nu för allmännyttan om att vara till nytta inte enbart för den egna kommunen utan även för regionen som helhet. Flera allmännyttor har regionaliserats. I vissa fall sker ett organiserat samarbete utan att bolagen lagts samman, i andra har gemensamma bolag bildats. De nya regionala allmännyttorna är mer konkurrenskraftiga och resurserna kan utnyttjas mer effektivt än tidigare. Det har bidragit till att bostadsmarknaden fungerar bättre och har därmed ökat regionens attraktionskraft.

"Regionnyttan" 2030

Sex kommuner i en storstadsregion har bildat gemensamt moderbolag för sina bostadsbolag. Moderbolaget ansvarar för nyproduktion, projektledning, upphandling, ekonomi, juridik m.m. De sex dotterbolagen sköter drift och förvaltning. Det var inte en smärtfri process men så småningom fick makt- och revirtänkande ge vika inför nödvändigheten av en stabilare företagskonstruktion. Möjligheterna att rekrytera och behålla kompetent personal har förbättrats och kostnaderna har sänkts. En effekt är också ett bättre samarbete mellan kommunerna om bostadsförsörjningen.

Framtidstro i hela landet

År 2030 har läget i flertalet kommuner med en minskande och åldrande befolkning stabiliserats. Kommunsammanläggningar har tillsammans med statliga stödåtgärder skapat bärkraftigare kommuner. Vägen att bryta den negativa trenden har varit tuff och fylld av utmaningar. Statliga initiativ och drivande kommuner har varit nödvändiga. Med en verklighetsförankrad framtidsvision som grund har kommunerna gjort hårda prioriteringar. Det har inneburit att resurserna har satsats på platser där man bedömt att det finns en långsiktig efterfrågan på bostäder. Omstruktureringen har inneburit att dessa orter fått nya arbetstillfällen och en inflyttning. Lämpliga bostäder för den äldre befolkningen i nära anslutning till service, vård och omsorg har tillkommit. Många nyanlända som fått sin första bostad i kommunen har funnit sig väl till rätta och har skapat sig en framtid i kommunen.

En bärkraftig allmännytta även i glesbygden

För allmännyttan på svaga bostadsmarknader har utvecklingen inneburit stora utmaningar. Investeringar i ny- och ombyggnad har varit nödvändiga men också avveckling av oattraktiva delar av beståndet. Tack vare ett klargörande av att stöd till bostadsbolag på svaga bostadsmarknader är förenligt med EU:s statsstödsregler kunde nödvändiga resurser tillföras. Ett utvidgat samarbete mellan allmännyttiga bolag över kommungränserna och sammanläggning av bolag har varit en förutsättning för att skapa långsiktigt bärkraftiga bolag.

Hur kan visionen bli verklig?

Kommunnyttan med allmännyttan

En snabb historisk tillbakablick visar att allmännyttan har spelat olika roller under olika epoker. Allmännyttan bildades och byggdes upp efter andra världskriget med det främsta syftet att bygga bort bostadsbristen. Det var huvuduppgiften under 1950- 60-talet. Under 1970–80-talet kom underhåll, reparationer, ombyggnad och tillbyggnad samt förvaltningsutveckling i förgrunden. Allmännyttan utvecklade då former för boinflytande och breddade sitt arbete med sociala frågor. Att bistå kommunerna med boendeformer för äldre och funktionshindrade när kommunerna fick ett utökat ansvar för dessa grupper på 1990-talet blev en viktig uppgift. Att motverka en ökande segregation och utanförskap har varit viktiga uppgifter för många allmännyttiga företag under de senaste decennierna. Uppgiften att bygga nya bostäder har återkommit hela tiden men har varierat i omfattning, tid och rum. Bostadsbyggandet och särskilt av hyresrätter i växande kommuner har varit för lågt under 2000-talet och idag råder bostadsbrist nästan alla kommuner. Att bygga bort bostadsbristen har återigen blivit en huvuduppgift för stora delar av allmännyttan.

De skilda villkor som allmännyttiga bostadsföretag idag verkar under i olika delar av landet och de olika uppgifter som allmännyttan ställts inför historiskt visar att kommunnyttan med allmännyttan varierar i tid och rum. En slutsats är att det kan vara svårt att mer precist fastlägga på vilket sätt bostadsföretagen kan vara till nytta för sina ägare. Det varierar mellan olika företag och över tiden. Men den viktigaste slutsatsen är att bostadsföretagen är en flexibel resurs för sina ägare att tackla de utmaningar som framtiden kommer att erbjuda.

Allbolagen har bidragit till att klargöra relationerna mellan det kommunala bostadsföretaget och dess ägare. Lagen har emellertid inledningsvis skapat osäkerhet om hur allmännyttans uppdrag att vara till allmän nytta kan kombineras med kravet på affärsmässighet. Den har inneburit vissa restriktioner för vad kommun och bostadsbolag får göra och förtydligat hur relationerna dem emellan ser ut. Erfarenheterna hittills visar emellertid att lagen i de flesta fall inte medfört några större förändringar i allmännyttans sätt att arbeta. Som framgår av antologin "Nyttan med allmännyttan" lämnar lagen ett relativt stort handlingsutrymme. En konsekvens av lagen är att behovet har ökat av tydliga, lokalt anpassade ägardirektiv och av att bolaget anger tydliga motiv för och dokumenterar olika åtgärder.

Exempel på kommunnyttan

Som tidigare påpekats finns det stora variationer i hur kommunerna kan ha nytta av sitt bostadsbolag. Det ankommer på varje kommun att i bolagsordning och ägardirektiv fastlägga bostadsbolagets uppgifter. Här ges exempel på hur kommunerna kan ha nytta av sitt bostadsbolag.

Säkra tillgången på bostäder

Allmännyttan är kommunens bästa verktyg för att hålla en jämn och hög produktion av hyreslägenheter på orter med bostadsbrist. Den privata byggmarknaden är främst inriktad på objekt med störst lönsamhet, såsom bostadsrätter i attraktiva lägen. En hög byggtakt av relativt billiga hyreslägenheter ligger inte primärt i deras intresse. Även på svaga bostadsmarknader kan det finnas behov av viss nyproduktion, t.ex. av bostäder för äldre, som inte tillgodoses av någon annan aktör.

Erbjuda bostäder för särskilda grupper

Kommunens ansvar för bostadsförsörjningen omfattar alla i kommunen, även grupper som har svårt att göra sig gällande på bostadsmarknaden. Allmännyttan kan se till att varierande bostadsbehov tillgodoses. Det kan gälla ungdomar, äldre, invandrare och personer med olika funktionsnedsättningar.

Skapa trygghet och stabilitet i boendet

Allmännyttan är en långsiktig och seriös aktör som kombinerar affärsmässighet med ett socialt ansvar. Genom en stark ställning på hyresmarknaden erbjuds inte bara de egna hyresgästerna justa villkor, utan hela hyresmarknaden i kommunen påverkas.

Motverka segregation

I kommunens arbete att minska segregation och utanförskap kan allmännyttan vara en kraftfull aktör. Genom nyproduktion, fastighetsköp och försäljningar, ändrade upplåtelseformer kan mer varierade stadsdelar skapas, som ger förutsättningar för en mångsidig befolkningssammansättning. Genom ett aktivt arbete tillsammans med andra aktörer i området med otrygghet och sociala problem, kan en negativ utveckling brytas.

Utveckla demokratin

I allmännyttans uppdrag ingår att verka för att de boende ska få ett inflytande i boendet. Allmännyttan har under lång tid arbetat med att utveckla formerna för detta och varit ledande. Ett ökat inflytande skapar engagemang, delaktighet och ansvar. Allmännyttans arbete med boinflytande är en viktig del i kommunens strävan att utveckla närdemokratin. En ökad hyresgästrepresentation i företagsstyrelserna är en väg att gå.

Skapa sysselsättning och ge praktik

Allmännyttan kan främja sysselsättningen i kommunen främst genom att erbjuda bostäder som underlättar för företag och företagsetableringar. Allmännyttan är också själv en stor arbetsgivare. I områden med hög arbetslöshet kan allmännyttan arbeta aktivt för att personer i området ska få jobb, utbildning och praktikplatser i företaget. Ett samarbete med andra lokala arbetsgivare kan också bidra till att minska arbetslösheten.

Leda utvecklingen

Allmännyttans miljöarbete är en viktig del i kommunens miljöarbete. Generellt ligger allmännyttan väl framme inom energibesparing, avfallshantering och återvinning och miljöhänsyn i byggande och förvaltning. Inte minst genom samarbetet inom SABO och HBV kan allmännyttan leda utvecklingen inom bostadssektorn samtidigt som man tillämpar beprövade, kostnadseffektiva lösningar i stor skala. Även inom andra framtidsinriktade tek-

nikområden är allmännyttan en resurs. Det gäller t.ex. inom IT där allmännyttan starkt bidragit till utvecklingen. Genom stora och samlade fastighetsinnehav kan allmännyttan bli en partner i utbyggnaden av en infrastruktur med digitala stadsnät och fastighetsnät.

Nyproduktion

Boverket konstaterar att det idag finns brist på bostäder i cirka 250 kommuner. Bostadsbristen är inte längre bara en storstadsföreteelse även om det är i de största städerna som läget är mest alarmerande. I Stockholm står en halv miljon människor i bostadskön och kötiderna är orimligt långa även i förortsområden där det tidigare var relativt lätt att hitta en bostad. Konsekvenserna blir att företag inte kan växa på grund av svårigheterna att hitta bostäder åt nyrekryteringar. Unga kan inte flytta hemifrån och studenter frihet att välja studieinriktning och studieort begränsas. Nyanlända blir kvar på flyktingförläggningar med följd att integrationen i samhället försvåras. Trångboddhet, hemlöshet och otrygghet följer i bostadsbristens spår.

Problemet är inte bara att det saknas bostäder. De större städerna växer till stor del med personer med små ekonomiska resurser. Ungdomar som vill flytta hemifrån, studenter och nyanlända har svårt att klara de bostadskostnader som gäller i nyproduktionen oavsett upplåtelseform. Tyréns omvärldsanalys visar att andelen fattiga i relation till hela befolkningen och trångboddheten ökat under 2000-talet.

Även i kommuner med ett bostadsöverskott kan det finnas brist på lämpliga bostäder. Det kan t.ex. behövas tillgängliga bostäder för den växande äldre befolkningen. Denna problematik behandlas under avsnittet "Svaga bostadsmarknader"

Ett ökat bostadsbyggande är nödvändigt och kostnaderna i nyproduktionen måste pressas. Enligt Boverket finns ett behov av att bygga cirka 700 000 bostäder under perioden 2015-2025 varav den största delen närmare en halv miljon faller under perioden 2015-2020. Tre fjärdedelar av nybyggnadsbehovet finns i de tre storstadsregionerna. Det finns också en risk att bostadsbristen kommer att spås på genom en ökad omflyttning inom landet och en ökad inflyttning till landet.

Att bygga bort bostadsbristen låter sig inte göra i en handvändning. Det krävs en helt annan långsiktighet än som präglar de senaste årens politik och en samlad politik som undanröjer hindren och ger förutsättningar för ett ökat kontinuerligt bostadsbyggande under en följd av år.

Idéer och förslag för ökad nyproduktion

Öka tillgången på byggbar mark

I de snabbast växande kommunerna är bristen på byggbar, planlagd mark ett hinder för nybyggnation. Vissa kommuner sätter sina särintressen före regionens bästa. Bristen på planeringsresurser i kommunen fördröjer byggandet. Kommunernas möjligheter att låta bli att bygga bör beskäras. Den regionala planeringen bör byggas ut och styra bostadsförsörjningen i regionen i högre grad än idag. Den praxis som tillämpas i vissa kommuner, att överlåta marken till den som betalar bäst, bör ändras så att det blir möjligt att bygga

med hyresrätt till rimliga hyror. Mark för byggande av bostäder med hyresrätt bör kunna åsättas ett lägre pris än vid bostadsrätt.

Rationalisera planeringsprocessen

Tiden från planeringsstart till byggstart är i många fall orimligt lång. 5-10 år är inte ovanligt. Processen måste snabbas upp. Plan- och bygglagen är inte det stora problemet utan brist på samarbete och omständliga rutiner. Förbättringar kan ske genom att översiktsplanen ges större tyngd och detaljplanerna mindre detaljerade. Ett ökat ansvar för detaljplaneringen kan läggas på byggherrarna. Möjligheterna att överklaga planer bör begränsas och förtydligas. Det finns intressanta exempel på kommuner som tillämpar en modell med flexibla detaljplaner som avsevärt kortat processen.

Begränsa möjligheterna att avstå från att bygga

Möjligheterna för privata markägare och privata byggherrar att hålla igen på byggandet för att undvika sjunkande priser på byggande och bostadsrätter bör begränsas. När kommunen förmedlar marken bör igångsättning inom en viss tid föreskrivas i markanvisningsavtal. Om igångsättning inte sker återgår markanvisningen. När marken ägs privat bör tidsbegränsade detaljplaner upprättas som förfaller om inte byggandet kommit igång inom en viss tid. Det bör också övervägas om den kommunala förköpsrätten bör återinföras för att sätta press på byggandet.

Öka konkurrensen och rationalisera byggandet

Byggmarknaden domineras av ett fåtal stora företag. Priserna bestäms i hög grad av lönsamheten i att bygga annat än hyreshus. Mindre aktörer och utländska företag måste komma in på marknaden så att konkurrensen ökar. Nyproduktionen idag består i hög grad av unika, platsbyggda projekt. Nya koncept som bygger på längre serier, industrialisering och rationell produktion behöver utvecklas. Allmännyttan kan som byggherre och upphandlare påverka utvecklingen. Genom en större kontroll av materialinköp m.m. kan vinstmarginalerna i olika led pressas. Kombohuset är ett exempel. En gemensam EU-standard skulle öka konkurrensen och driva på industrialiseringen.

Bygg kontinuerligt

Ryckighet i byggandet skapar problem. Det finns en risk att man inte hamnar i fas med svängningar i efterfrågan och att byggherrekompetensen urholkas vid långa uppehåll. Brist på kontinuitet urholkar även planerarkompetensen i kommunerna. Erfarenheterna visar också att kontinuerligt byggande kan öka konkurrensen och därmed pressa priserna genom att det finns fler aktörer på den lokala marknaden. Allmännyttan bör därför bygga kontinuerligt i växande regioner. Det förutsätter en stabil ekonomi, omvärldsbevakning, marknadskännedom, planering samt politiska beslut och mod att bygga även i dåliga tider. Ett ökat regionalt samarbete underlättar en kontinuerlig produktion genom att flera företag delar på ansvaret och får bättre resurser ifråga om projektledning, upphandling m.m.

Stärk efterfrågan

Det finns idag en diskrepans mellan hyrorna i nyproduktionen och betalningsförmågan. Att subventionera produktionen är en kostsam och ineffektiv metod. Istället bör efterfrågan stimuleras. En översyn av bostadsbidragssystemet bör göras i detta syfte.

Fokusera på målgrupper

Även om vi har en allmännytta för alla så bör allmännyttan i högre grad fokusera på målgrupper. Människors livsvillkor är olika och styr bostadsbehov och preferenser. Allt passar inte för alla. Viktiga målgrupper för allmännyttan är ungdomar, äldre och nyanlända d.v.s. grupper som ofta har begränsad ekonomi och svårigheter att hävda sig på bostadsmarknaden, men allmännyttan bör även kunna erbjuda attraktiva alternativ för andra grupper. Detta synsätt behöver inte leda till segregerat boende. I nästa avsnitt beskrivs hur segregation kan motverkas genom ett varierat bostadsutbud och genom att blanda bostäder med olika standardnivåer och upplåtelseformer i samma stadsdel.

Noggranna undersökningar och analyser behöver göras för att bygga rätt. Metoder att inom vissa ramar anpassa bostäderna till enskilda hushålls preferenser bör utvecklas, t.ex. genom tillval och frånval utifrån en basstandard.

Satsa på utveckling

Allmännyttan bör satsa på att tidigt möta förändrade behov och se nya efterfrågemönster och att bryta ensidigheten i dagens bostadsutbud. Exempel på områden där nya lösningar behöver utvecklas är boendeformer för äldre, miljösmarta bostäder, boendeformer för nya hushållsmönster m.m. Individuell anpassning av bostäder, service och tjänster kan få ökad betydelse i framtiden och kräver nya arbetssätt och tekniker. Den snabba utvecklingen inom IT öppnar nya möjligheter för byggande, boende och förvaltning. Upplåtelseformerna kan behöva förändras och nya tillkomma. Som stor byggherre och beställare kan allmännyttan driva på utvecklingen inom byggbranschen. Den samlade allmännyttan bör bättre utnyttja sina möjligheter som beställare och avnämare av forskning. Att inspireras och lära av varandra och andra, inte minst genom internationella utblickar och kontakter är en nyckel till framgång. SABO har en viktig roll som nod i ett utvecklingsnätverk.

Besittningsskydd och rörlighet

En förutsättning för att komma till rätta med bostadsbristen är, vid sidan av en ökad nyproduktion, att utnyttja bostadsbeståndet bättre. Trögheten på bostadsmarknaden innebär att många hushåll bor kvar i sin bostad även om behoven förändras. Det är många gånger ofördelaktigt att byta till en mindre bostad även om en sådan skulle passa bättre. Det gäller särskilt om alternativet är att flytta till en nybyggd bostad. Ett bättre utnyttjande av bostadsbeståndet kan ge snabbare resultat än en ökad nyproduktion som kräver längre tid och stora investeringar.

En ökad rörlighet kan komma i konflikt med besittningsskyddet. En fri hyressättning med ökade hyror skulle sannolikt få till effekt en ökad rörlighet, men också leda till att många hushåll skulle få svårt att betala hyrorna och tvingas flytta. Dagens system har emellertid inte kommit till rätta med orättvisorna på bostadsmarknaden. De etablerade hushållen, i synnerhet de som äger sin bostad i de växande städerna är de stora vinnarna. Ungdomar, inflyttare och andra utan egen bostad och goda inkomster eller förmögenheter hör till förlorarna. De har svårt att komma in på bostadsmarknaden och hänvisas ofta till otrygga och dyrbara alternativ. En fri hyressättning skulle snarare förvärra än lösa detta problem. Istället bör principerna för hur bostäder fördelas omprövas.

Dagens system där kötiden avgör om man får en bostad, försvårar för dem som inte kommit in på bostadsmarknaden, eftersom de haft begränsade möjligheter att ställa sig i kö. Inte bara kösystemet utan även uthyrningskriterier som vissa bostadsföretag har är hinder för personer med en svag ställning på bostadsmarknaden. Krav på fast arbete, viss inkomst, borgensåtaganden utestänger många hushåll. På samma sätt hindrar bankernas krav hushåll med låga inkomster att låna till ett bostadsköp.

Ett problem som sammanhänger med villkoren på bostadsmarknaden är segregation. De skilda villkoren för att äga och hyra attraherar olika grupper. De ägda bostäderna är skattemässigt gynnade samtidigt som värdestegringen på växande orter gör bostadsköpet till en god affär. Hushåll med god ekonomi väljer att äga sin bostad trots höga priser. Hyresrätten särskilt i perifera lägen är alternativet för personer med begränsad ekonomi och i akut behov av en bostad. Nyanlända har en begränsad valfrihet. Möjligheten att ordna boendet på egen hand (EBO) innebär inte sällan att de flyttar in hos anhöriga eller bekanta inom den egna etniska gruppen. Följden blir att problem med segregation och trångboddhet ökar i vissa kommundelar.

Upprustningen av miljonprogrammet är inte bara en kostsam affär. Fel utförd kan den också försvåra problemen på bostadsmarknaden. Kostsamma åtgärder och stora hyreshöjningar kan göra att utbudet av relativt billiga bostäder minskar kraftigt. Konsekvensen blir att hushåll tvingas flytta i samband med renovering och att utbudet av bostäder med relativt låg hyra minskar. Hushåll med små inkomster eller som av andra skäl vill hålla nere sina boendekostnader får inget alternativ. Hyressättningssystemet som endast medger hyreshöjningar för åtgärder som anses höja standarden driver på mot onödiga åtgärder.

Skattereglerna, den s.k. flyttskatten, leder till tröghet och dåligt utnyttjande av ägda bostäder. En hyressättning som dåligt återspeglar efterfrågan skapar inlåsnings effekter inom hyressektorn.

Idéer och förslag för ökad rörlighet och mot segregation

Skapa rättvisa skatteregler

Skattereglerna missgynnar hyresrätten vilket leder till högre hyror och svårigheter att konkurrera med bostadsrätt och äganderätt. Parterna på hyresmarknaden bör göra en ny framstöt till regeringen för att få en lösning på denna fråga.

Se över fastighetsportföljerna

Kommun och bostadsbolag måste skapa sig en gemensam bild av hur olika stads- och kommundelar ska utvecklas. Ett medel att uppnå målbilden är att allmännyttan ser över sina fastighetsportföljer. Det kan innebära att allmännyttan blir mindre dominerande i yttre stadsstadsdelar och samtidigt att man kan växa i andra delar av kommunen. Det kan ske genom köp, försäljningar och bostadsrättsombildningar. En ny form är att allmännyttan säljer enstaka lägenheter i form av andelar till hyresgästerna medan huset ligger kvar i allmännyttig förvaltning.

Även på kommunnivå finns skäl att ställa frågan om beståndet har en lämplig sammansättning av olika ägar- och upplåtelseformer i ett framtidsperspektiv. De historiska omständigheter som lett fram till dagens utbud gäller kanske inte i framtiden. Det kan innebära både minskad och ökad andel av beståndet i allmännyttig ägo.

Upprusta till olika nivåer

En massiv upprustning av 1960–70-talsbebyggelsen till nybyggnadsstandard med åtföljande hyreshöjningar skulle innebära problem på bostadsmarknaden. Många hushåll skulle få svårt att klara hyrorna och ett nödvändigt utbud av något billigare bostäder försvinner. En alltför stor del av ekonomin skulle gå till boendet. Allmännyttan bör därför vara återhållsam vid upprustningar. Tekniskt motiverade åtgärder bör vara grunden. Åtgärder därutöver bör göras i enlighet med hyresgästernas önskemål. Det leder till ett mer varierat utbud ifråga om standard och hyresnivåer. Hyresmarknadens parter bör komma överens om en hyressättning vid renoveringar som inte driver fram onödigt omfattande åtgärder. Detta kräver ett nytt sätt att tänka kring hur standardhöjande åtgärder och underhåll ska påverka hyran.

Vad som klassas som standardhöjande åtgärder respektive underhåll har sedan länge varit föremål för diskussion vid renoveringar då det till viss del är en gråzon. Synen på vad som är standard och kvalitet förändras med tiden vilket även bör påverka synen på vad som är hyrespåverkande. Vi anser att en rimlig utgångspunkt framöver bör vara att drift och löpande underhåll kan ingå i hyran och att begreppen underhåll(planerat/periodiskt)/standardhöjande åtgärder till stor del är åtgärder som inte täcks av den nuvarande hyran. Ett exempel på hyrespåverkande åtgärd framöver skulle kunna vara att ett gammalt, missfärgat och slitet badrumsgolv byts ut mot ett nytt badrumsgolv i liknande material som det gamla. Om denna typ av åtgärder skulle kunna ge en hyreshöjning tror vi att fastighetsägare skulle fokusera mer på vad som faktiskt behöver åtgärdas. En översyn av hyreslagens bestämmelser om underhåll kan behövas.

Skapa ett varierat bostadsutbud

Allmännyttan bör arbeta medvetet för att åstadkomma en större variation i de många gånger ensartade bostadsområden man förvaltar. Det kan, som behandlats ovan, ske genom strategisk nyproduktion, fastighetsförsäljningar, ombildningar till bostadsrätt och ägarlägenheter och i samband med upprustning. Även rivningar kan komma ifråga. En minskad dominans av allmännyttigt ägande och hyresrätt kan ibland vara rätt väg att gå. Områdets/stadsdelens långsiktiga utveckling och bedömningar av efterfrågan i framtiden bör vara i förgrunden med variation och mångfald som ledord.

Utveckla hyressättningssystemet

Allmännyttan kan med sin starka ställning på hyresmarknaden påverka hyresstrukturen i kommunen. En hyresstruktur som bättre svarar mot efterfrågan skulle öka rörligheten samtidigt som möjligheterna att hitta en bostad till rimliga kostnader för hushåll med låga inkomster skulle öka. Allmännyttan bör vara drivande i arbetet för en bättre hyresstruktur.

Se över förmedlingen av bostäder

Idag förmedlas hyresbostäder ofta efter kötid. Det innebär ofta att de som har det största behovet av en bostad hamnar längst bak i kön. Dit hör t.ex. nyanlända, ungdomar som

inte haft förutseende föräldrar och skilsmässopar. På bristmarknader hänvisas dessa till en svart andrahandsmarknad. Det behövs en större flexibilitet vid förmedling av bostäder. Hela beståndet behöver inte förmedlas efter samma kriterier. Det kan t.ex. finnas skäl att införa olika köer eller förturer eller t.o.m. att bostäder lottas ut. Allmännyttan skulle kunna arbeta mer aktivt med förmedlingen för att lösa olika bostadssociala problem och hitta en bättre matchning av bostad och boende. Ett exempel på det sistnämnda är att hjälpa äldre människor att byta till en lagom stor, tillgänglig bostad.

Slopa inkomstkrav?

Idag förekommer att bostadsbolagen har krav på en viss inkomst för att hyra en bostad. De har tillkommit i all välmening för att hyresgästen inte ska behöva ligga efter med hyran. Sådana krav kan ifrågasättas. Låg inkomst är inte synonymt med oordnad ekonomi. Den enskilde bör bedömas på egna meriter och inte efter den grupp hen tillhör. Erfarenheter visar också att det främst är vid förändringar av inkomsten, t.ex. vid arbetslöshet och skilsmässor som betalningsproblem uppstår.

Öka variationen av hyreskontrakt

Idag väljer människor att bo i andra konstellationer än tidigare. Det kan vara ungdomar som väljer att dela en större lägenhet och därmed få en lägre bostadskostnad än om de hyrt var sin liten. Det kan också vara äldre människor som är goda vänner och hellre delar bostad än bor var för sig. Sådana boendeformer medför inte bara lägre boendekostnader och ökad gemenskap för den enskilde utan sannolikt också lägre kostnader för äldreomsorg. Allmännyttan bör erbjuda hyreskontrakt som är anpassade för sådana situationer. Äldre människor som säljer villan för att flytta till hyresrätt kan vilja satsa egna medel för att rusta och anpassa sin lägenhet. Det bör finnas öppningar för att teckna fleråriga kontrakt i samband med en sådan upprustning, mot att åtgärderna tillfaller hyresvärden vid avflyttning.

Gå in på korttidshyresmarknaden

En ökad rörlighet ger behov av en korttidsuthyrning som idag tillgodoses av en otrygg privat andrahandshyresmarknad. Allmännyttan bör kunna ge sig in på den marknaden som en seriös aktör och erbjuda tillfälliga bostäder med begränsat besittningsskydd. Förhyrning med korttidskontrakt skulle inte påverka kötiden för att få ett permanent kontrakt. Det förutsätter en översyn av lagstiftningen.

Sanera andrahandshyresmarknaden

I bostadsbristens spår ökar andrahandsuthyrningen. En del uthyrningar sker med hyresvärdens godkännande, andra sker svart. Inte sällan finns svarta pengar med i bilden. För allmännyttan är det ett problem att man inte har riktigt grepp om vem som bor i lägenheterna och på vilka villkor. För de boende kan det också vara ett problem med ett frekvent byte av grannar. Det skulle förbättras om all andrahandsuthyrning sker på allmännyttans kontor för att godkännas.

En speciell form av uthyrning som aktualiserats av den senaste tidens stora flyktinginvandring är att det allmännyttiga bolaget går in som förstahandshyresgäst till tillfälliga bostäder för flyktingar och hyr i sin tur ut dem i andra hand till flyktingar. Det kan gälla

småhus, tomställda bostäder som andra äger eller lokaler som iordningställts som tillfälliga bostäder. Syftet är att få mer ordnade förhållanden och öka tryggheten inom flyktingboendet.

Välfärd

Allmännyttans kärnverksamhet är att bygga och förvalta bostäder. Det är främst genom att erbjuda bostäder för hela befolkningen som allmännyttan gör en insats för välfärden. Det finns emellertid en koppling mellan bostaden och andra välfärdskomponenter, såsom folkhälsa, sysselsättning, bidragssystem, utbildning.

Grunden för den svenska välfärdspolitiken är att alla människor ska få del av välfärden. Det sker genom att samhället tillhandahåller vård, omsorg, utbildning m.m. tillgänglig för alla samt genom socialförsäkringssystemet. Under de senaste tjugo åren har det skett en förskjutning av begreppen. Man talar hellre om välfärdssamhälle än välfärdsstat. Stat och kommun finansierar välfärdstjänsterna genom skattesystemet medan andra aktörer i ökad utsträckning står för produktionen av tjänsterna. Det har öppnat upp för många nya företag, som hittat den här marknaden. Mycket talar för att den utvecklingen kommer att fortgå, om än verksamheten kommer att ske i mer reglerade former än idag. Det finns också en tendens till överflyttning av vissa tjänster från den skattefinansierade sektorn till den privatfinansierade, med eller utan skattesubvention. Det gäller t.ex. delar av hemtjänsten som utförs som s.k. RUT-tjänster.

Mot den bakgrunden är den intressanta frågan vilken roll allmännytta kan och bör spela inom välfärdssektorn. I Europa är det inte ovanligt att den svenska allmännyttans motsvarighet har en mer utvecklad roll inom välfärdssektorn. Ett exempel är Storbritannien där bostadsföretagen, s.k. housing associations, ofta driver sociala projekt, som sysselsättningsfrågor, olika varianter av hemtjänst, föreningscenter m.m. Allmännyttan har nära relation till hyresgästerna och många bolag gör redan idag stora insatser men man skulle kunna gå längre än idag.

Idéer och förslag för ökad välfärd

Allmännyttan skulle kunna ta över vissa uppgifter som kommunen eller privata aktörer utför idag, framtida RUT-tjänster. Man skulle kunna bli mer aktiv i sysselsättningsfrågor, t.ex. genom att erbjuda jobbsökarkurser eller hjälpa till att förmedla jobb. En större del av verksamheten skulle kunna organiseras i egen regi, t.ex. hantverkstjänster och lokalvård. Allmännyttan kan också samband med upphandlingar ställa krav på att arbetslösa anställs. Att erbjuda sommarjobb och läxläsningsplatser är exempel på insatser som kan förbättra villkoren för barn och ungdomar.

Inom äldreboende och äldreomsorg finns och kommer att finnas ökade behov av insatser. Det behovsprövade, skattefinansierade äldreboendet kommer inte att kunna tillgodose behoven av trygghet och omsorg för alla. Allmännyttan bör utveckla egna boendekoncept riktade till den stora gruppen äldre som söker trygghet, service och gemenskap men som inte är i behov av heldygnsomsorg.

Regionalisering

Urbanisering och förbättrade kommunikationer har medfört stora förändringar av Sveriges ekonomiska geografi. Människorna har koncentrerats till vissa regioner och man pendlar allt längre till arbetet. Arbetsmarknadsregionerna har minskat i antal och omfattar allt större geografiska områden. Kommungränserna, i synnerhet i tätbefolkade regioner, har fått minskad betydelse. Enligt Tyréns omvärldsanalys är det en utveckling som kommer att fortgå de närmaste decennierna.

Regionaliseringen medför både problem och möjligheter för kommuner och bostadsföretag. Samhällsplaneringen idag och i framtiden förutsätter samverkan och samordning mellan kommunerna. Även en kommunreform kan bli aktuell. Alla kommuner är inte bärkraftiga.

Storstadsregioner och tätbefolkade regioner utgör en gemensam arbetsmarknad och bostadsmarknad. Samtidigt bedriver kommunerna bostadsplaneringen kommunvis. Vissa kommuner får ta en stor del av bostadsförsörjningsansvaret och bostadsbyggandet medan andra är mycket restriktiva till att bygga, särskilt hyreslägenheter. Man värnar om sin sociala struktur. De kostnader och problem som följer med att regionen växer blir ojämnt fördelade mellan kommunerna med en ökad segregation som följd. Bostadsförsörjningen måste vara en gemensam fråga för regionen i mycket högre grad än idag. Kommuners möjligheter att säga nej till att bygga bostäder kan behöva inskränkas.

Ett samarbete över kommungränserna är motiverat även i glesbygden. Här kan kommunerna och deras bostadsföretag vara för små för att hålla sig med erforderliga resurser och kompetens. Denna fråga behandlas i avsnittet "Svaga bostadsmarknader".

Idéer och förslag för regional samordning

Stärk den regionala planeringen

Som tidigare påpekats följer bostadsförsörjningsområden idag ofta inte kommungränserna. Flera kommuner ingår i samma bostadsförsörjningsområde, samtidigt som det är de enskilda kommunerna som har planeringsansvaret. Det har inneburit att kommunegennyttan ibland får dominera över regionnyttan. Den regionala planeringen måste stärkas och kommunernas möjligheter att avstå från att bygga eller att välja att bygga endast för vissa kategorier bör begränsas. Formerna för den regionala planeringen och planeringens rättsliga status behöver utredas.

Samverka över kommungränserna

De allmännyttiga bostadsföretagen har en hel del att vinna i att samverka över kommungränserna. Förutom ett sedvanligt erfarenhetsutbyte kan det gälla ett konkret ekonomiskt och organisatoriskt samarbete. Det kan vara svårt för ett mindre företag att hålla sig med alla de specialkompetenser som behövs. Personal med byggherre- och upphandlingskompetens, finansförvaltning, jurister, IT-sakkunniga och kvalificerade utredare är exempel på resurser som företagen skulle kunna nyttja gemensamt. Formerna för samarbetet kan variera från att man köper tjänster av varandra till att man bildar gemensamma bolag.

Samarbetet sänker kostnaderna samtidigt som företaget får tillgång till kvalificerad personal. Utmaningen med ett utvecklat samarbete är hur det kan ske inom ramen för lagen om offentlig upphandling, LOU.

Skapa regionala bostadsbolag

Samverkan kan även innebära att närliggande kommuner bildar ett gemensamt bolag. Det kan t.ex. ta sig formen att kommunerna bildar ett gemensamt moderbolag som ansvarar för nyproduktion, projektledning, upphandling, ekonomi, juridik. Dotterbolagen i respektive kommun sköter drift och förvaltning. I en längre gående modell bildas ett gemensamt bolag med lokala förvaltningskontor i kommunerna.

Svaga bostadsmarknader

Bostadsmarknaden i ungefär var tredje svensk kommun kan betecknas som svag. Befolkningen minskar och blir allt äldre. Det ställer kommunerna inför stora utmaningar. De kämpar för att upprätthålla välfärden i en situation med ökande kostnader och minskande skatteintäkter. Det innefattar att ta ansvar för bostadsförsörjningen för att alla ska leva i goda bostäder. Det kommunala bostadsföretaget hamnar i en svår situation med sjunkande hyresintäkter på grund av vakanser och marknadsmässiga svårigheter att ta ut hyror som täcker kostnaderna. Hyresrätten har svårt att konkurrera med egna hem som bjuds ut för en spottstyver. Det blir svårt att finansiera underhåll och investeringar. Ofta kan inte heller nödvändiga investeringar bedömas bli marknadsmässiga enligt Allbolagen. Trots att det finns ett överskott av bostäder finns ofta behov av investeringar i förbättringar och kompletteringar av bostadsbeståndet för att kunna erbjuda tillgängliga bostäder med nära tillgång till vård och omsorg för den växande äldre befolkningen.

Alla svaga bostadsmarknader ser inte likadana ut. De som ligger i utkanten av växande regioner kan på grund av regionförstoringen ha förutsättningar att behålla befolkningen och t.o.m. växa. Likaså kan en omstrukturering av näringslivet och nya arbetstillfällen innebära möjligheter i vissa kommuner. Den ökade flyktinginvandringen kan åtminstone på kort sikt hejda befolkningsminskningen. Många kommuner måste emellertid räkna med en fortsatt utflyttning och en ökande andel äldre. Även dessa kommuner och deras bostadsföretag måste få möjlighet att vidta nödvändiga åtgärder för säkra tillgång till bostäder anpassad till den nya befolkningsstrukturen. Det blir nödvändigt att utveckla planeringsmetoder och tillföra resurser för att kommuner ska kunna krympa utan att välfärden äventyras.

I det sammanhanget aktualiseras behovet av en kommunreform. Små kommuner i glesbygden och deras bostadsföretag har på sikt inte den bärkraft som behövs för att lösa sina uppgifter. Det kan innebära sammanslagning av kommuner, samarbete mellan kommuner eller att staten tar över visst ansvar.

EU:s statsstödsregler ger vissa möjligheter att ge stöd till allmännyttiga bostadsföretag på svaga bostadsmarknader när det uppstår marknadsmislyckanden. Det är emellertid oklart hur regelverket ska tillämpas på den svenska bostadsmarknaden.

Idéer och förslag för en allmännytta på svaga bostadsmarknader

Skapa bärkraftiga kommuner

Utvecklingen mot att vissa kommuner får allt svårare att klara sina välfärdsåtaganden aktualiserar behovet av en kommunreform som skapar bärkraftiga kommuner. Det kan ske genom samarbete mellan kommuner, sammanläggningar av kommuner och genom att statliga resurser tillförs vissa kommuner.

Samverka över kommungränserna

Formerna för samverkan över kommungränserna har behandlats generellt i föregående avsnitt om regionalisering. För små allmännyttiga bostadsbolag på svaga marknader är samarbete särskilt motiverat. Varje bolag kan inte hålla sig med de resurser och kompetenser som behövs. Lokala omständigheter måste styra i vilka former samverkan bör ske. Möjligheten att bilda ett gemensamt bolag bör övervägas.

Prioritera och förankra

Små kommuner med en vikande befolkning och deras bostadsbolag är tvungna till hårda prioriteringar. Det gäller att välja vad som ska behållas och utvecklas och vad som bör avvecklas. Ett gediget faktaunderlag och realistiska bedömningar behövs, men också en förankring bland kommuninvånarna. En långsiktig plan som anger vilka kommundelar man ska satsa på och vilka som ska avvecklas läggs till grund för åtgärderna.

Tillämpning av EU:s regler om statsstöd

SABO:s rapport "Tillåtet statsstöd på svaga bostadsmarknader" visar på möjligheter för stat och kommuner att ge stöd till allmännyttan på svaga bostadsmarknader. Rapporten pekar också på oklarheter i hur EU:s regelverk ska tillämpas. I utredningen "EU och kommunernas bostadspolitik" (SOU 2015:58) avvisas emellertid behovet av ett särskilt regelverk. Om utredningens uppfattning läggs till grund för beslut kommer oklarheterna att kvarstå. Det är angeläget med ett regelverk som underlättar för kommunerna och ökar rättssäkerheten. Ett regelverk bör givetvis utformas så att det inte inskränker den kommunala självstyrelsen. SABO bör fortsatt agera i den frågan.

Inrätta ett statligt omställningsstöd

Vissa kommuner och deras bostadsbolag har inte resurser att klara en anpassning till en mindre och passande kostym. Den tidigare förordningen om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet var inte förenlig med statsstödsreglerna och upphävdes därför. Behovet av att omstrukturera det kommunala bostadsföretaget i flera kommuner med vikande befolkningsutveckling kvarstår. Därför behövs en ny stödordning utformad på ett sätt som är förenligt med EU:s statsstödsregler. Förslaget om ett sådant stöd i utredningen "EU och kommunernas bostadspolitik" bör därför snarast genomföras.

Tillskapa regionala bostadsbolag

Ett sätt att avlasta kommuner på svaga bostadsmarknader med bostadsbolag som inte klarar sig utan statsstöd är att bolaget och dess fastigheter överförs till ett regionalt bolag, ägt av staten eller ett regionalt organ. Behovet av ett sådant bolag, hur det ska vara uppbyggt och på vilka villkor det ska verka behöver utredas närmare.

Avslutande kommentar

Allmännyttans framtid bestäms i hög grad av förändringar i omvärlden. I en globaliserad värld blir vi alltmer påverkade av händelser utanför landets gränser. Migration, klimatförändringar och förändringar i världsekonomin kan t.ex. drastiskt förändra villkoren för allmännyttan. Innovationer och teknisk utveckling kan öppna nya möjligheter som är svåra att förutse idag. Allmännyttan är också i hög grad beroende av politiska beslut på nationell och kommunal nivå och numera även på EU-nivå. Vår vision för 2030 och ett genomförande av våra förslag förutsätter en rad politiska beslut. Det innebär att allmännyttan får en viktig uppgift i att påverka politiken i EU, i stat och kommun.

Referenser

Litteratur och rapporter

- Bokriskommittén: En fungerande bostadsmarknad - En reformagenda. Rapport 2014
- Boverket: Behov av bostadsbyggande. Rapport 2015:18
- Lind, Hans: Åtkomliga bostäder. SNS förlag 2016
- Nordens välfärdscenter: Så bor 80+ i Norden. Rapport 2013
- Nybyggarkommissionen: En bostadspolitisk agenda för Sverige. 63 förslag för ökat byggande. Rapport 2014
- Proposition 2009/10:185: Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler
- SABO: Agenda för mandatperioden 2015-2019. Skrift 2015
- SABO: Bostad för alla. Vem tar ansvar för att alla får en bostad? Rapport 2014
- SABO: Tillåtet statsstöd på svaga bostadsmarknader. Rapport 2013
- SABO: Yttrande över betänkandet EU och kommunernas bostadspolitik.
- Salonen, Tapio (red): Nyttan med allmännyttan. Liber 2015
- SCB: Sveriges framtida befolkning 2014-2060
- SOU 2015:58: EU och kommunernas bostadspolitik. Kommittébetänkande
- SKL: Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning. Rapport 2015
- Tyréns AB: Omvärldsanalys - Bostadsmarknaden. Rapport 2016

Övrigt

- Anteckningar från workshop "Tillväxt och välfärd" på SABO, december 2015.
- Dagens Nyheter: Bostadsmarknaden mot akut kris. Artikel av Eklund, Lind, Weiss december 2015
- Hearing på SABO med bostadsexperter, januari 2015

Bilaga: Uppdraget till delstudien om allmännyttans bidrag till tillväxt och välfärd

Delstudien ska innefatta en nulägesbeskrivning av situationen inom området och en framtidsinriktad analys av möjligheter, hot, styrkor, och svagheter. Delstudien ska diskutera hur allmännyttan kan bidra till en positiv utveckling av tillväxt och välfärd på olika nivåer – i samhället som helhet, i kommunen, i bostadsområdet och för den enskilde hyresgästen – samt vilka interna och externa förutsättningar som krävs för att medlemsföretagen ska lyckas med detta.

Följande frågeställningar bör behandlas i delstudien:

Kommunnyttan med allmännyttan

Enligt Allbolagen är det övergripande syftet med ett kommunalt bostadsbolag att främja bostadsförsörjningen i kommunen. I detta syfte ingår också ett samhällsansvar. De allmännyttiga bostadsföretagen är kommunala samhällsbyggnadsföretag.

- *Vilken konkret nytta har kommunen egentligen av ett eget bostadsföretag idag och i framtiden? Hur kan ett ägardirektiv på bästa sätt klargöra vad man vill att bostadsbolaget ska göra och vilken nytta bolaget förväntas tillföra kommunen och dess invånare? Kan Allbolagens krav på att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer skapa några hinder för bostadsföretagen att främja den lokala bostadsförsörjningen?*

Nyproduktion

Idag är det brist på hyresbostäder i flertalet kommuner. Det innebär både ett hot mot tillväxten i dessa kommuner och en välfärdsförlust för de enskilda människor som drabbas. Samtidigt har byggpriserna skenat iväg och det är svårt att få ihop kalkylen med hyror som kan betalas av hyresgäster med låga eller genomsnittliga inkomster. På några håll har man valt att sälja delar av beståndet för att underlätta finansieringen av nya bostäder. SABOs Kombohus har visat att det går att pressa byggpriserna rejält, men utgör naturligtvis endast ett bidrag.

- *Hur kan vi tillhandahålla hyresbostäder med rimliga hyror idag och på längre sikt? Vad kan vi själva göra och hur kan förutsättningarna förbättras? Kan kraftigt höjda bostadsbidrag vara ett sätt att underlätta för människor med låga eller genomsnittliga inkomster att efterfråga bostäder utan att bli prisdrivande? Hur kan vi underlätta att få in byggföretag och material från utlandet, för att öka konkurrensen och pressa priserna?*

Besittningsrätt och rörlighet

Den kanske viktigaste trygghetsfaktorn för en hyresgäst är besittningsrätten. En hyresgäst som betalar hyran i tid, inte stör sina grannar och som i övrigt iakttar ”allt som fordras för att bevara sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten” ska i princip alltid ha rätt att bo kvar. Detta är en inskränkning i äganderätten som tillkommit av sociala skäl. Hyresgästens besittningsrätt utgör sedan lång tid en del av det allmänna rättsmedvetandet i Sverige. Besittningsrätten skyddas genom att hyresgästen har rätt att få hyresnivåns skälighet prövad genom en jämförelse med den förhandlade hyran för en lägenhet med motsvarande bruksvärde. I den bostadspolitiska debatten framhålls ibland rörligheten på hyresmarknaden behöver öka för att beståndet ska utnyttjas effektivare.

- *Är bostadsbeståndet effektivt eller ineffektivt utnyttjat idag? Vilka för- och nackdelar medför en ökad rörlighet – för hyresgäster, för hyresvärdar, för samhället? Är det möjligt att öka rörligheten och samtidigt bibehålla ett starkt konsumentskydd?*

Regionalisering

Den pågående regionaliseringen av Sverige uppmärksammas i ökad utsträckning. Antalet lokala arbetsmarknadsregioner har minskat och allt fler människor pendlar allt längre till arbetet. Sveriges ekonomiska geografi har förändrats och mer än fyra miljoner invånare bor nu i någon av de tre storstadsregionerna med omland. Regionaliseringen ställer också krav på ökad samverkan, till exempel när det gäller bostadsplanering. Den statliga Bostadsplaneringskommittén föreslog ett tydligare regionalt ansvar för bostadsförsörjningen.

- *Vilka konsekvenser kommer regionaliseringen att få för de kommunala bostadsföretagen på kort och lång sikt? Finns det skäl för bostadsföretagen att samverka mer på regional nivå och i så fall i vilka former?*

Svaga bostadsmarknader

På svaga bostadsmarknader – i ungefär var tredje svensk kommun – har medlemsföretagen ekonomiska svårigheter till följd av minskande och åldrande befolkning. SABO har verkat för hållbara lösningar på dessa marknader. Den statliga utredningen om EU och kommunernas bostadspolitik föreslog nyligen en ny stödordning för undsättnings- och omstruktureringsstöd till kommunala bostadsföretag på svaga marknader. Utredningen om en kommunallag för framtiden lyfte nyligen fram möjligheterna att utnyttja EUs statsstödsregler om ekonomiska tjänster av allmänt intresse när det uppstår marknadsmisslyckanden på olika områden.

- *Hur bör kommunerna och bostadsföretagen på svaga bostadsmarknader agera på kort och lång sikt? Hur kan kommunerna använda sig av reglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse?*