

NYTTAN MED ALLMÄNNYTTAN

EN SAMMANFATTNING AV ETT FORSKNINGSPROJEKT

Framtagen till
SABOs kongress
2015

SVERIGES ALLMÄNNYTTA

Innehåll

Förord	3
---------------	---

Bakgrund och syfte	4
---------------------------	---

Allmännyttans handlingsutrymme	
Tapio Salonen	6

Allmännyttan och bostadspolitiken i går, i dag och i morgon	
Bo Bengtsson	8

Allmännyttans roll som bostadsbyggare	
Hans Lind	11

EU:s inre marknad och den svenska allmännyttan	
Anders Kjellström	13

Samhällsnytta och affärsnytta i samspel?	
Karolina Windell	16

Allmännyttans skiftande roll på den lokala bostadsmarknaden	
Tapio Salonen	19

Samhällsansvar på affärsmässiga villkor?	
Martin Grander	22

Spelar ägandet någon roll?	
Emma Holmqvist	26

Avkastningskraven i allmännyttan: mer affärsfokus än samhällsintresse?	
Stig Westerdahl	29

Sociala investeringar på allmännyttans villkor	
Gunnar Blomé	32

Allmännytta och sociala investeringar	
Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog	35

Allmännyttans handlingsutrymme	
Tapio Salonen	38

Bra kan bli bättre

NYTTAN MED ALLMÄNNYTAN är ett forskningsprojekt som startades 2013 på Sveriges Allmännyttas initiativ. Här har vi med hjälp av elva forskare satt strålkastarljuset på den svenska allmännyttan. Forskarna har utifrån olika vinklar och perspektiv studerat vår historia, det samhälle och den kontext vi verkar i och hur allmännyttans uppdrag kan tolkas och utföras i praktiken. Det vi varit särskilt nyfikna på är hur bostadsföretagen kan navigera när det gäller att ta samhällsansvar och samtidigt agera affärsmässigt, i ljuset av lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som infördes 2011.

Det som delvis framträder i den här forskningen är bilden av ett Sverige där skillnaderna mellan starka och svaga bostadsmarknader ökar och där andelen hushåll med svag ekonomi blir allt större inom allmännyttan. Men vi ser också exempel på hur allmännyttiga bostadsföretag runt om i landet på ett mycket professionellt sätt tar sitt samhällsansvar. Och här kan listan göras lång. Bostadsföretagen tar ett stort samhällsansvar, såväl i rollen som bostadsbyggare, förvaltare och utvecklare av socialt utsatta bostadsområden som i den hyresgästnära relationen.

I en skakig omvärld där allt fler söker sig till Sverige samtidigt som vi här har stora utmaningar med bostadsbrist och upprustningsbehov blir min slutsats att allmännyttan behövs mer än någonsin. Vi är bra men kan bli ännu bättre. Det som behövs är resurser och en vilja. Den här forskningen visar bland annat att vårt handlingsutrymme är stort och att det många gånger är upp till ägarna och de lokala politikerna huruvida det allmännyttiga bostadsföretaget används som det utmärkta verktyg det kan vara.

Jag hoppas den här sammanfattningen blir en bra inspiration till samtal om hur allmännyttan kan bli ännu bättre. Samtal som börjar på Sveriges Allmännyttas kongress i Karlstad 2015.

Jag vill också passa på att tacka alla de som ingått i projektets referensgrupp både från våra medlemsföretag, från kommuner och från Hyresgästföreningen. Era kloka synpunkter har varit värdefulla.

Avslutningsvis bör påpekas att Sveriges Allmännytta har finansierat det här projektet men att forskarna själva står för sina analyser och slutsatser.

KURT ELIASSON
VD SABO (NUVARANDE SVERIGES ALLMÄNNYTTA)

Bakgrund och syfte

DEN 1 JANUARI 2011 TRÄDDE LAGEN om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag i kraft. Syftet med lagen är bland annat att klargöra att kommunerna har rätt att driva allmännyttiga bostadsaktiebolag men att det måste ske i sådana former att konkurrensen inte snedvrids. I lagen slås fast att de allmännyttiga bostadsaktiebolagen ska verka i ett allmännyttigt syfte och bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer. I det allmännyttiga syftet ingår ett samhällsansvar och det är kommunen som ska klargöra avsikten med ägandet och vilken nytta det förväntas tillföra kommunen och dess invånare samt de grundläggande ekonomiska, sociala och ekologiska utgångspunkterna för verksamheten.

Efter att lagen infördes var det frågan om allmännyttans affärsmässighet som dominerade diskussionen. Det skapade en osäkerhet om vilken roll allmännyttan kan spela i framtiden och hur allmännyttan kan kombinera samhällsansvar med kravet på affärsmässighet samt hur kommunerna kan använda sina kommunala bostadsaktiebolag.

Hur kombinerar då bostadsbolagen affärsmässighet med samhällsansvar? Det finns inte mycket forskning gjord på området. I Boverkets rapport ”Socialt hållbar stadsutveckling”, utgiven 2010 konstateras att det finns ett fåtal utvärderingar och mätningar av de ekonomiska konsekvenserna av boenderelaterade åtgärder. Rapportens författare drar slutsatsen: ”Om ekonomiska utvärderingar av sociala insatser saknas i det urbana utvecklingsarbetet, är risken stor att sociala effekter inte får någon central plats när andra stora samhälleliga insatser diskuteras, såsom exempelvis infrastruktursatsningar.”

Med projektet Nyttan med allmännyttan vill Sveriges Allmännytta bidra till mer forskning på området. Syftet är att ge medlemsföretagen och deras ägare stöd i frågan om hur de kan kombinera samhällsansvar och affärsmässighet.

Forskarnas texter i den här sammanfattningen är granskade av vetenskapsjournalist Christer Blomgren.

FAKTA OM PROJEKTET

SYFTET:

- Att tydliggöra frågan om allmännyttans samhällsansvar.
- Att beskriva hur de allmännyttiga bostadsföretagen arbetar med samhällsnyttiga insatser samt sociala investeringar och projekt och analysera detta i ljuset av gällande regelverk.
- Att ta fram metoder för att bedöma, beräkna och följa upp värdet av sociala projekt och investeringar som de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen gör.

Projektet har letts av Therese Berg, chef Boende & Juridik på Sveriges Allmännytta, och forskningsledare har varit Tapio Salonen, professor i socialt arbete vid Malmö högskola.

Forskningsrapporterna i sin helhet publiceras i boken "Nyttan med allmännyttan" (red. Tapio Salonen) som ges ut av Liber förlag under hösten 2015.

Den 29–30 september 2015 hålls också en nationell konferens där forskningsprojektet presenteras närmare och där flera av forskarna deltar.



Tre framtidsscenarier tydliggör de politiska vägvalen
för allmännyttan – anpassning, motstånd
respektive systemskifte.

Allmännyttans handlingsutrymme

TAPIO SALONEN

FORSKNINGSPROJEKTET "NYTTAN MED ALLMÄNNYTTAN" har haft i uppdrag att belysa och analysera allmännyttans roll mot bakgrund av den nya lagen från 2011, som föreskriver att de allmännyttiga bostadsbolagen ska vara både affärsmässiga och samhällsnyttiga. Utifrån olika perspektiv har forskarna fokuserat på huruvida detta går att kombinera.

Genom en rad empiriska undersökningar, registerstudier, enkäter till alla kommunala bostadsföretag och kommuner, dokumentanalyser och fördjupade fallstudier i nio kommuner, har forskargruppen identifierat en mångfald av infallsvinklar och problematiseringar av "nyttan med allmännyttan".

Flera av forskarnas bidrag har undersökt själva förutsättningarna och idéerna bakom att allmännyttan ska agera både affärsmässigt och samhällsnyttigt. Är det verkligen en ny situation som de kommunala bostadsföretagen ställs inför på 2010-talet? Har inte denna avvägning funnits hela tiden under allmännyttans utveckling sedan krigsslutet? En begreppslig analys understryker att varken affärsmässighet eller att företag agerar utifrån samhällsnyttiga motiv är några entydiga begrepp, tvärtom ger de utrymme för tolkning. Inom näringslivet förekommer detta frekvent utan att kunna ges någon entydig bestämning och måste därför förstås som ständigt föränderliga inslag i företagets strävan att både vilja gott och uppnå ekonomisk vinst. Den nya lagen från 2011 ska förstås i relation till de konflikter och tolkningar som funnits sedan EU-anslutningen och i synnerhet i relation till EU:s konkurrenslagstiftning. Efter en statlig utredning tillkom kravet på affärsmässighet för allmännyttan i regeringens proposition, vilket också överensstämde med centrala bostadsaktörers kompromisslösning. Den rättsvetenskapliga studie som presenteras från detta forskningsprojekt har beaktat utslag och ställningstaganden inom EU-rätten efter det att dessa svenska uttolkningar gjordes. Analysen i studien pekar entydigt på att allmännyttans verksamhet inte kan anses falla under EU-rätten och därmed kan frågan återföras till den politiska nivån i Sverige.

FÖR ATT KUNNA IDENTIFIERA HUR DE ALLMÄNNYTTIGA BOSTADSFÖRETAGEN anpassar sig till de dubbla kraven har flera empiriska studier synliggjort den variation och spridning som föreligger i allmännyttans förutsättningar och villkor ute i kommunerna. I takt med globalisering, migration och urbanisering ökar skillnaderna mellan svaga och starka bostadsmarknader runt om i landet. Detta påverkar allmännyttan i högsta grad. I många vikande bostadsmarknader



Tapio Salonen är professor i socialt arbete på Malmö högskola och forskningsledare för det här projektet.

sker en successiv koncentration av inkomstsvaga hushåll i en omfattning som gör att man numera måste ifrågasätta allmännyttans förmåga att uppnå ambitionen att vara en bostadsform för alla i många av dessa kommuner. I större städer och storstadsregionerna märks däremot bostadsbrist och ökade bostadspriser vilket håller upp efterfrågan även för allmännyttans hyreslägenheter. Forskningsresultaten bekräftar att allmännyttans relativa storlek lokalt har en betydelse för den socioekonomiska sammansättningen men att hyresrätten, då även den privata hyresrätten, över tid bebos av allt fler inkomstfattiga hushåll.

Resultaten visar på att allmännyttan överlag är aktiv genom en mängd insatser som kan sorteras in under begreppet samhällsansvar. Självklart varierar dessa efter såväl allmännyttans egen storlek och kapacitet som den lokala bostadsmarknadens specifika profil och utmaningar. Omfånget och karaktären på sådana insatser överskrider i många kommuner de formella direktiv och uppdrag som kommunpolitiken anger. Det tyder på en ökad professionalisering och växande ansvarstagande från kommunala bostadsbolag. De hyresgästnära och områdesvisa insatserna framstår som relativt oproblematiska när det gäller balansering mellan affärs- och samhällsnytta. Om dessa leder till positiva gensvar hos de boende leder detta långsiktigt till trygghet, trivsel och i slutändan bättre anseende och höjda fastighetsvärden.

När det gäller allmännyttans bidrag till bostadsförsörjning och samhällsbyggnadsprojekt märks ett tydligt behov av att komplettera traditionella bokslut och årsredovisningar med underlag som förmår förmedla allsidighet i, och värdeskapande av, olika slags sociala insatser. Värdet av att vara ett socialt ansvarstagande bostadsbolag, jämförelser med konkurrenter och mätningar utifrån referensfastigheter är exempel på en breddad arsenal i den metodik som förmår följa upp samhällsnyttiga insatser inom allmännyttan. Till detta kan bredare samhälls-ekonomiska kalkyler vidga metodiken till att även innefatta konsekvenser för andra samhällsaktörer, till exempel arbetsförmedling, försäkringskassa och kommunala verksamheter.

FORSKNINGSPROJEKTET KAN SAMMANTAGET VISA PÅ BETYDELSEN av en fortsatt aktiv samhällsroll för den allmännyttiga hyresrätten. Detta handlingsutrymme varierar självklart över tid och med skilda förutsättningar på den lokala bostadsmarknaden. Under kommande år står återigen bostadsfrågan inför stora utmaningar i form av tilltagande bostadsbrist, ombyggnationsbehov av miljonprogrammet och städernas omvandling utifrån skärpta krav på social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet. Allmännyttans roll i den fortsatta samhällsomvandlingen avgörs ytterst, i likhet med tidigare perioder i efterkrigstid, av politikens förmåga att formulera mål och allokering av medel för att hantera dagens och morgondagens problem och utmaningar. Därutöver spelar strukturella och demografiska faktorer in för allmännyttans specifika roll på varierande lokala bostadsmarknader runt om i landet. Även institutionella och organisatoriska förändringar kan påverka vilken nytta som allmännyttan kan få framöver, inte minst gentemot de människor som bor i allmännyttans bostäder. Anpassning, motstånd respektive systemskifte är de scenarier som synliggjorts i våra studier. Dess resultat indikerar sammanfattningsvis att det är en öppen fråga i vilken grad som dessa utvecklingstrender kommer att slå igenom framöver. Allmännyttans roll och förmåga avgörs inte utifrån snäva företagsekonomiska perspektiv utan av breda samhällspolitiska överväganden där betydelsen av att människor med olika bakgrund och olika levnadsvillkor möter varandra i vardagen även fortsättningsvis är en grundläggande utgångspunkt för en social bostadspolitik.

Frågan är vad det är för poäng för en kommun att äga ett allmännyttigt företag om detta ska drivas strikt företagsekonomiskt.

Allmännyttan och bostadspolitiken i går, i dag och i morgon

BO BENGTSSON

– INSTITUTIONELLA FÖRUTSÄTTNINGAR I FÖRÄNDRING

KAN ETT BOSTADSFÖRETAG VARA BÅDE ALLMÄNNYTTIGT och affärsmässigt? Och hur kan i så fall avvägningen mellan dessa båda mål hanteras? Genom den nya lagstiftningen, föranledd av tolkningen av EU:s konkurrensregler, som gäller sedan 2011, har denna inbyggda spänning i allmännyttan spetsats till och formaliserats. I detta avsnitt diskuteras vilken betydelse den nya lagstiftningen kan förväntas få för de allmännyttiga bostadsföretagens roll och inriktning.

En första utgångspunkt för detta bidrag är att allmännyttans roll och förutsättningar inte kan förstås om de inte relateras till övriga inslag i den svenska bostadsregimen. Sammanfattade i punktform är huvuddragen i det svenska systemet för bostadsförsörjning, jämfört med andra länder:

- 1. En generell inriktad bostadspolitik utan individuell behovsprövning, baserad i första hand på kommunalt kontrollerade allmännyttiga bostadsföretag.**
- 2. En integrerad hyresmarknad, med tydliga länkar mellan privat och allmännyttig hyresrätt.**
- 3. Ett "korporatistiskt" system för hyresförhandlingar baserat på en stark och centralistisk hyresgäströrelse.**

Sedan slutet av 1940-talet har svensk bostadspolitik varit generell i den meningen att den inriktats på hela bostadsmarknaden och inte på speciella hushållskategorier eller upplåtelseformer. Någon inkomst- eller behovsprövning för att erhålla en viss typ av bostad, så kallad "social housing" förekommer i princip inte.

En andra utgångspunkt för denna analys är att bostadsförsörjning och bostadspolitik generellt sett är starkt stigberoende: de upplåtelseformer och andra institutionella förutsättningar som etableras vid tidpunkt 1 och institutionaliseras vid tidpunkt 2 har visat sig vara svåra att förändra vid tidpunkt 3. Trots allt tal om systemskifte genom åren, och trots ändrade sociala, politiska och ekonomiska förutsättningar, står sig i stort sett samma institutioner som byggdes



Bo Bengtsson är professor i statsvetenskap vid IBF, Uppsala universitet.

upp mellan 1945 och 1975: bostadspolitiken är alltså generell, utan behovsprövning, och baseras på kommunägda företag och kollektivt förhandlade hyror.

Detta bidrag handlar om den nya lagstiftningens möte med den svenska bostadsregimens institutionella tröghet. Vad kommer att hända i praktiken med allmännyttan då den blir ”affärsmässig”? Vad kommer att hända med förhandlingssystemet utan den tidigare direkta kopplingen till allmännyttans hyror? Och vad kommer att hända med hyresgäströrelsen, som till stor del byggt upp sin ställning på förhandlingssystemet? En avgörande punkt blir hur kommuner, organisationer och domstolar kommer att tolka den konkreta innebörden av att de allmännyttiga bostadsföretagen både ska vara affärsmässiga och främja bostadsförsörjningen i kommunen.

De grundläggande inslagen i den svenska bostadspolitiska regimen – den generella politiken, den integrerade hyresmarknaden och det korporatistiska förhandlingssystemet – har fungerat som förutsättningar för de allmännyttiga bostadsföretagens verksamhet sedan dessa fick sin nuvarande form efter andra världskriget. I bidragets historiska del beskrivs hur dessa institutioner växt fram och stabiliserats.

Det är framför allt fyra beslutsprocesser som varit centrala för hur allmännyttan ser ut i dag. Det rör sig om (1) efterkrigstidens bostadspolitiska program 1945–1948; (2) besluten om den nya hyrespolitiken 1966–1968; (3) omprövningen av bostadspolitiken 1974–1975 samt (4) den borgerliga regeringen Bildts ”systemskifte” 1991–1993. Av dessa beslut var det första startpunkten för den generellt inriktade bostadspolitiken, medan det andra innebar den formella institutionaliseringen av det unika svenska systemet för hyressättning. 1970-talets omprövning infaller i efterdyningarna från det berömda och beryktade miljonprogrammet 1965–74, då en miljon lägenheter hade byggts på tio år. Nittiotalets systemskiftesbeslut markerar slutligen upptakten till ett minskande offentligt engagemang i bostadsförsörjningen.

Tre möjliga scenarier

Frågan är nu vad EU-anpassningen och den nya lagstiftningen kommer att betyda. Som mycket annat i svensk bostadspolitik bygger lagstiftningens utformning på en kompromiss mellan hyresmarknadens parter. Centrala begrepp, som affärsmässighet och bostadsförsörjningsansvar, är inte entydigt definierade i lag och förarbeten, vilket ger bostadsförsörjningens aktörer ett betydande utrymme för tolkningar. I kapitlet tecknas och diskuteras tre scenarier för den fortsatta implementeringen av lagstiftningen: ”anpassningsscenariot”, ”motståndsscenariot” och ”systemskiftesscenariot”.

Anpassningsscenariot innebär att utvecklingen på hyresmarknaden närmar sig konkurrens på lika villkor mellan privat och allmännyttig förvaltning. Det kollektiva förhandlingssystemet och bruksvärdessystemet upprätthålls, men skillnaden mellan privata och allmännyttiga hyresvärdars marknadsagerande suddas ut eller minskar drastiskt. Allmännyttan drivs på strikt företagsekonomiska grunder och kommunen lägger bara fast förutsättningarna för den lokala bostadsmarknaden genom planering, markförsörjning etc. Icke lönsamma bostadssociala insatser (exempelvis till förmån för utsatta hushåll) utförs av allmännyttan endast på särskilt uppdrag från kommunen – och i konkurrens på lika villkor med andra fastighetsägare. Kommunen sköter bostadspolitiken, och ägardirektiven till allmännyttan handlar bara om hur företagen ska drivas företagsekonomiskt för att uppfylla regelverket. Allt större grupper av hushåll skulle behöva förlita sig på socialtjänstens stöd och specialkontrakt för att kunna få en bostad, ett slags kontraktvariant av ”social housing”.

Frågan är vad det är för poäng för en kommun att äga ett allmännyttigt företag om detta ska drivas strikt företagsekonomiskt. Det är oklart om det skulle finnas något nämnvärt politiskt handlingsutrymme inom ramen för ett krav på affärsmässighet. Alternativet försäljning ligger då nära till hands, inte minst som styrelser och chefer får det lättare att vara affärsmässiga om företaget privatiseras.

I **motståndsscenario** utnyttjar parterna det betydande tolknings- och handlingsutrymme som finns i lagstiftningen till att så långt som möjligt hålla kvar den tidigare ordningen. Allmännyttans hyror förblir då de facto det normala jämförelsematerialet vid bruksvärdesprövningar, samtidigt som den allmännyttiga hyresstrukturen även fortsättningsvis skiljer sig från den privata. Även om allmännyttans hyror formellt inte längre baseras på kostnader ges i detta scenario affärsmässigheten en vid tolkning. De allmännyttiga företagen behåller en självständig roll i den lokala bostadsförsörjningen, styrda endast av allmänt formulerade ägardirektiv. Även om det kan vara problematiskt att i ägardirektiven ge allmännyttan något uttalat ansvar för bostadsförsörjningen, skulle företagen i realiteten, och till stor del informellt, ändå kunna behålla sin tidigare roll som verkställare av kommunens bostadspolitik.

Problemet med motståndsscenario är att det bygger på osäker legal grund och därför kan ifrågasätts rättsligt. Även om kommunerna, allmännyttan och hyresgäströrelsen (och sannolikt flertalet riksdagspartier) kan tänkas se ett något försvagat status quo som det minst dåliga utfallet skulle detta inte lika lätt accepteras av fastighetsägarnas organisation, som var den part som tog upp det svenska systemet till prövning inom EU. Någon sådan prövning skedde dock aldrig, och utgången skulle inte vara given nu heller.

I **systemskiftesscenariot** slutligen förändras den svenska bostadsregimen i grunden genom politiska beslut, oavsett om dessa är ideologiskt grundade, en följd av konflikt mellan parterna i hyresförhandlingarna eller resultat av påtryckningar från EU. I detta scenario avbryts försöken att få bruksvärdessystemet att framstå som förenligt med EU:s konkurrenslagstiftning – och resultatet blir sannolikt rena marknadshyror. I bostadsförsörjningen innebär systemskiftesscenariot att implementeringen av lagstiftningen inte leder till någon hållbar jämvikt i kommunerna, utan systemet bryter samman genom lokala politiska konflikter, eventuellt också ny lagstiftning och/eller ingripande från EU. I förlängningen skulle, liksom i anpassningsscenario, allmännyttiga bostäder de facto komma att fördelas på rena marknadsvillkor, parallellt med att en behovsprövad delsektor i någon form växer fram.

Vi kan konstatera att allmännyttans utveckling är helt central i alla tre scenarierna. Effekterna blir tydligast i de allmännyttiga företagens framtida roller i bostadsförsörjningen och på bostadsmarknaden. Samtidigt har de allmännyttiga bostadsföretagen och kommunerna som deras ägare en viktig aktörsroll i utvecklingen. Svensk bostadspolitik implementeras av en rad aktörer på mikronivå, och kommunerna och allmännyttan är alltså de viktigaste av dessa. Detta betyder också att utvecklingen med all sannolikhet kommer att skilja sig åt mellan olika kommuner.

*Privata aktörer bygger knappast så mycket att
hyror och priser pressas ner eftersom de då
själva skulle tjäna mindre.*

Allmännyttans roll som bostadsbyggare

HANS LIND

– HISTORIA, TEORI OCH FRAMTID

MAT, KLÄDER OCH BOSTAD ÄR NÖDVÄNDIGA för att vi ska överleva. Vi har inga kommunala matfabriker eller kommunala klädfabriker men vi har kommunala bostadsföretag. Hur ska man förklara det?

Närmar vi oss denna fråga ur ett historiskt perspektiv måste vi gå tillbaka till den bostadssociala utredningen från 1946 som lade grunden för den svenska bostadspolitik. Det var många saker man ville i den utredningen – det skulle vara mindre spekulation och ett jämnare byggande som inte svängde med konjunkturen. Det centrala var dock att man ville ha ett större byggande än vad som var ekonomiskt rationellt för de privata aktörerna att bygga. Det privata byggandet hade växt kraftigt i slutet på 1930-talet, precis som under 2013 och 2014. Räckte då inte detta? Utredningen påpekade att privata aktörer knappast bygger så mycket att hyror och priser pressas ner eftersom de då själva skulle tjäna mindre. Utredningen påpekade vidare att för varje projekt som byggs så blir det mer riskfyllt att bygga ett till – och naturligtvis särskilt riskfyllt om man bygger projekt som vänder sig till hushåll med lägre inkomster. Slutsatsen var klar: Det offentliga behövde ingripa på ett eller annat sätt. Utredningen drog slutsatsen att staten var den enda som kunde ta de stora risker som var nödvändiga att ta för att nå de ambitiösa bostadspolitiska målen, men för att få anpassning till lokala förhållanden när det gällde lokalisering och utformning så skulle det startas kommunala bostadsföretag för att genomföra de statliga ambitionerna. Det kan också noteras att redan från början betonades att detta skulle vara en affärsmässig verksamhet fristående från socialförvaltningen. Det handlade om att bygga bostäder åt den skötsamma arbetarklassen!

Ser vi denna utveckling ur ett mer teoretiskt perspektiv och funderar på vad det är för underliggande marknadsmisslyckande så kan man i allt väsentligt säga att det inte handlade om klassiska marknadsmisslyckanden. Det handlade inte om externa effekter som utsläpp från en fabrik eller kollektiva varor som ett gemensamt försvar. Istället kan vi se det som att en privat aktör som bygger bostäder måste ta strategiska hänsyn för att maximera sin vinst, och till exempel inte öka produktionen om det riskerar att pressa ner priserna och inte ge sig in i projekt som var för riskfyllda.

Fanns det då inga andra sätt för staten att öka byggandet utan att gå in så direkt som man gjorde via skapandet av kommunala bostadsföretag. Kunde man inte bara ge bidrag och garantier till privata företag som byggde mer? Man ska inte säga att detta var omöjligt, men



**Hans Lind är professor
i fastighetsekonomi,
KTH Stockholm.**

det finns problem med en sådan alternativ strategi och det kanske viktigaste problemet är att det är svårt att veta hur de privata företagen reagerar på bidrag och garantier. Hur stora bidrag och garantier behövs egentligen för att nå ett önskat resultat? Eftersom det inte självklart ligger i de privata aktörernas intressen att bygga mycket så kan det bli ett strategiskt spel där de privata aktörerna inte ökar produktionen så mycket staten önskar, kanske med förhoppningen att de då får ännu mer bidrag och ännu generösare garantier.

Hypotesen som utvecklas i detta bidrag är just att kombinationen med staten som tog den ekonomiska risken och kommunen som byggde via sitt bolag valdes för att de bedömdes ge ett säkrare resultat till en lägre kostnad än att försöka stimulera fram ett ökat privat byggande. Det fanns dock även andra aspekter, till exempel att man ville erbjuda hushållen ett alternativ med seriös löpande förvaltning och därmed konkurrera ut den grupp av privata aktörer som inte skötte servicen till hyresgästerna på ett seriöst sätt.

Vad kan vi då dra för slutsatser av detta utifrån dagens situation med stor bostadsbrist och där en trångboddhet liknande den på 1930-talet förekommer i allt fler fall?

I dag finns inte samma tydliga politiska övertygelse om att se bostaden som en del av ett övergripande välfärdsprojekt som man kunde se i mitten av förra seklet. Det kommunala politiska livet är också mer splittrat med koalitioner och blocköverskridande överenskommelser som inte gynnar långsiktiga åtaganden av det som slag bostadsbyggande ändå är. Det kan vara lockande för partierna att göra taktiska överväganden inför kommande val och hänvisa till regelverk man inte råår över.

Antalet målkonflikter är också större i dag än under miljonprogrammets år. Byggprojekt kan krocka med bevarandebestånden – ärran efter rivningsraseriet är ännu synliga! – och kraven på att beakta integrationsaspekter gör frågan om bostadsbyggande komplex och mer komplicerad att hantera för kommunernas politiker och tjänstemän. Dessutom har det tillkommit regler som gör det mer komplicerat att bygga. Riksbankens parat med det kommunala planmonopolet och kommunala gestaltungsprogram där kommunerna allt mer engagerar sig i detaljutformningar bidrar inte heller till att skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande.

Historien upprepar sig inte och det är sällan en bra strategi att söka lösningar på dagens problem i det förflutna. Samtidigt går det inte att undvika slutsatsen att om bostadsbyggandet ska öka och möta dagens och morgondagens behov krävs av stat och kommun samma typ av engagemang som vi sett historiskt. Staten måste vara beredd att ta en del av riskerna och kommunerna med sin lokala kännedom måste bli mer offensiva varvid allmännyttan kan vara ett redskap bland andra.

Med ett liknande resonemang skulle det inte vara något problem att jämföra allmännyttan med de italienska kooperativen och därmed faller allt tal om statsstöd.

EU:s inre marknad och den svenska allmännyttan

ANDERS KJELLSTRÖM

ÅR 2010 ANTOG RIKSDAGEN DEN NYA LAGEN om allmännyttiga bostadsbolag. Orsaken till att lagen från 2002 ändrades uppgavs vara att EU-rätten stod i konflikt med det regelverk som gällde för allmännyttan. Det var artikel 107 i det nuvarande Lissabonfördraget, som förbjuder statsstöd, som ansågs skapa legala hinder för en icke vinstdrivande allmännytta. De kommunala bostadsbolagen hade, liksom all övrig kommunal verksamhet, agerat i enlighet med Kommunallagens 2 kap. 7§ som fastslår att all verksamhet måste drivas utan vinstsyfte vilket också framgick av 2002 års lag.

Fastighetsägarna i Sverige och i Europa hade reagerat mot detta och menade att det var ett brott mot förbudet mot statsstöd och därmed rubbade konkurrensvillkoren på marknaden. Det blev en prispress neråt då deras hyror skulle jämföras med allmännyttans lägenheter. Fastighetsägarna anförde besvär mot Sverige i EU-kommissionen redan år 2002 och inkom med ytterligare klagomål 2005. Sverige tvingades att redogöra för kommissionen om bakgrunden till den svenska lagstiftningen och därmed hade bostadspolitiken hamnat högt upp på den politiska agendan.

Var denna princip om att verksamheten skulle drivas utan vinstsyfte i konflikt med EU:s förbud mot statsstöd? Detta kom att utredas och diskuteras i den så kallade Kochska utredningen (SOU 2008:38) som tillsattes 2005. Vad som är relevant för vår fråga är det tilläggsdirektiv som den nya regeringen gav utredningen 2007. Utredningen fick då i uppgift att även utreda självkostnadsprincipen, vilket inte tidigare ingått i deras utredningsuppdrag. Den Kochska utredningen kom till slutsatsen att det inte fanns något givet svar på frågan, men om man ville vara absolut säker fanns det anledning till att frångå självkostnadsprincipen och istället ställa krav på att allmännyttan skulle tillämpas på affärsmässig grund. Det var också detta som regeringen föreslog i sin proposition år 2009 och som sedan kom att fastställas i den nya lagen, 2010:879. I lagens 2§ står:

”Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer”.

Mitt arbete i denna forskargrupp har varit att diskutera EU-rättens betydelse för allmännyttan efter den Kochska utredningen.

EU:s legala ramverk för den inre marknaden har som syfte att skapa jämlika konkurrensvillkor för de europeiska företagen. Det är därför vi ska ha regler om offentlig upphandling så att den offentliga sektorn inte enbart inhandlar från nationella eller lokala företag och det är därför medlemsstaterna inte får ha ett skattesystem som direkt eller indirekt gynnar de



Anders Kjellström är jur.kand. och fil.kand. Han undervisar i civilrätt och EG-rätt vid Malmö högskola.

inhemska företagen och det är därför som det offentliga inte får stödja exempelvis ineffektiv inhemsk bilindustri. Detta skulle bara fördröja en rationalisering av verksamheten och leda till att skattebetalarna på lång sikt förlorade sina pengar. Den inre marknaden kräver lika spelregler för alla företag så att de bästa och mest effektiva företagen kan utvecklas och överleva i den globala konkurrensen. Företagen får inte själva begränsa konkurrensen genom kartellbildning som förhindrar fri prissättning och fria leveransvillkor. Denna princip om lika konkurrensmöjligheter och därmed en effektiv resursallokering har varit det grundläggande målet för EU ända sedan Romfördraget 1957. Det är viktigt att ha dessa ändamål klara för sig då EU-domstolen i sina bedömningar ofta återgår till lagens ändamål, de gör en så kallad teleologisk tolkning.

Statsstöd föreligger enligt artikel 107 i Lissabonfördraget om:

a) stödet ger mottagaren en ekonomisk fördel,

b) stödet härstammar från staten eller den offentliga sektorn,

c) stödet skall gynna vissa företag eller produktion av vissa varor,

d) stödet skall kunna snedvrider konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Alla dessa kriterier måste vara uppfyllda för att artikeln ska kunna tillämpas.

Vid min genomgång finner jag det tveksamt om något av dessa kriterier egentligen kan användas när det gäller en allmännytta som drivs utan vinstintresse. Det för mig viktigaste kriteriet är punkt c, det så kallade selektivitetskriteriet.

Angående detta har EU-domstolen utvecklat ett antal prejudikat för att närmare definiera när kriteriet ska vara uppfyllt.

Det för vår del viktigaste är ett rättsfall från 2008 (C-78-80/08) där grundfrågan var den skattefrihet och de skattereduktioner som italienska produktions- och arbetskooperativ hade beviljats. Samma skattefrihet hade dessutom beviljats konsumentkooperationen. EU-domstolen hade i ett tidigare rättsfall slagit fast att det inte var stöd om stödet var en del av systemets struktur och i detta rättsfall skrev domstolen:

”Med hänsyn till de kooperativa föreningarnas särdrag kan sådana produktions- och arbetskooperativ som de i de aktuella målen i princip inte anses befinna sig i en sådan situation som i faktiskt och rättsligt hänseende är jämförbar med den situation som kommersiella bolag befinner sig i, såvitt de agerar i sina medlemmars ekonomiska intresse och inte har ett rent kommersiellt förhållande med dessa...”

Skattelättnaderna var inte statsstöd då kooperativen ej gick att jämföra med vanliga kommersiella företag. Det förelåg en strukturell olikhet och de kunde inte anses vara på riktigt samma marknad. Detta rättsfall kom 2008, det vill säga efter den Kockska utredningen, och fallet är enligt min mening centralt för att förstå artikel 107. Med ett liknande resonemang skulle det inte vara något problem att jämföra allmännyttan med de italienska kooperativen och därmed faller allt tal om statsstöd.

Vid genomgång av övriga rättsfall, av EU:s olika direktiv och förordningar, av olika uttalanden från kommissionen finner man att allt material pekar i samma riktning. Artikel 107 har inte med allmännyttan att göra.

För att försäkra mig om resultatet skickade jag en direkt fråga till kommission, huruvida den såg några problem med uthyrning enligt icke-vinstgivande principer. Svaret som kom några dagar senare sa, att då stödet snarare förefaller gå till hyresgästerna än till företag så kunde man inte se att det förelåg något stöd i enlighet med artikel 107, det vill säga stöd till utvalda företag.

I ett försök att förstå den utvecklingen för allmännyttan måste vi förstå att en samhällsutveckling kan ske antingen på den politiska eller på den juridiska arenan. För att ta ett annat exempel. Den svenska alkoholpolitiken har ett brett folkligt stöd och alla är väl medvetna om att den är ytterligt svår att förändra i sina grundvalar. Det försök som gjordes för cirka 20 år sedan att låta EU-domstolen uttala sig (Franzénfallet) slutade med att domstolen hävdade att det inte var en EU-rättslig fråga, utan en nationell politisk fråga. Det gick inte för dem som drev kampanjen att ICA skulle få sälja vin att göra det hela till en juridisk fråga. I fallet med allmännyttan drevs det inte heller på den politiska arenan utan som en juridisk fråga, och denna gång lyckades det. Allmännyttans grundläggande princip (icke-vinst eller affärsmässiga principer) kom att avgöras efter en juridisk bedömning och inte efter en politisk.

Frågan förlorade därmed hela sin politiska dynamik och kom att behandlas enbart som en juridisk-teknisk fråga. Hela detta var enligt min bedömning onödigt. Jag finner det föga troligt att EU-domstolen skulle gått på Fastighetsägarnas linje och enligt min uppfattning bör hela frågeställningen tillbaks där den hör hemma, nämligen som en svensk inrikespolitisk fråga.

Det finns handlingsutrymme för de allmännyttiga bolagen att själva definiera samhällsansvarets omfattning.

Samhällsnytta och affärsnytta i samspel?

KAROLINA WINDELL



Karolina Windell, ekon. dr. i företags ekonomi, vid Score på Stockholms universitet och Handelshögskolan i Stockholm.

FÖRETAGET ÄR I DAG EN SJÄLVKLAR INSTITUTION i vårt samhälle. Samtidigt finns skiftande åsikter och idéer om företaget; är företaget av godo eller av ondo, vilken roll ska företaget spela i samhället och hur ska företaget styras och ledas? Det finns med andra ord element av företaget som är omtvistade och som till synes verkar vara under ständig förhandling. Ett sådant element är den moraliskt laddade frågan om vilket samhällsansvar som kan anses åligga ett företag. Idéer om företags samhällsansvar har i alla tider varit mer eller mindre skiftande. I vissa tider har det betonats att företag måste ta ansvar för aktieägarnas vinstintressen, medan det i andra tider betonats att företag även har ansvar för andra bredare samhällsintressen. Och inte sällan har det under samma tidsperiod framförts krav på att företag både ska vinstmaximera och ta ett socialt ansvar för samhället.

Den nya lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (2010:879) innebär att dessa bolag ska bedriva verksamheten i enlighet med affärsmässiga principer och åläggas marknadsmässiga avkastningskrav. I och med dessa förändringar har en diskussion väckts om hur allmännyttan kan kombinera nya krav på affärsmässighet med ett samhällsansvar. Den situation som allmännyttan står inför – att förena samhällsnytta med affärsmässiga principer – är inte unik, tvärtom har företag och företagande i alla tider på olika sätt tvingats förena till synes motstridiga idéer – såsom exempelvis den om ekonomisk avkastning och samhällsansvar.

Med stöd från tidigare forskning ger detta bidrag en bakgrund till begreppen samhällsansvar och affärsnytta och visar hur de diskuteras och har diskuterats i relation till företagande över åren. Det är inte en fullständig historiebeteckning, utan handlar snarare om nedslag i debatten om företagens samhällsansvar vid olika tidpunkter. Syftet är att sätta in den aktuella diskussionen om hur allmännyttiga bostadsbolag kan förena nya krav på affärsmässighet med ett samhällsansvar i ett vidare sammanhang.

Denna analys visar att diskussionen om hur krav på ekonomisk avkastning kan förenas med ett socialt engagemang inte på något sätt är ny. I stället kan vi genom historien se exempel på hur affärsnytta och samhällsansvar har uppfattats som idéer i motsättning till varandra. I kapitlet argumenteras också för att det skett en successiv förskjutning i uppfattningen om företagens samhällsansvar. En förändring som innebär att samhällsansvar har kommit att omhuldas av företag såväl som av dem som tidigare ansåg att företagen skulle fokusera på vinstmaximering.

Synen på företagens samhällsansvar har under de senaste decennierna utvidgats, vilket har

resultat i att företag lägger allt mer resurser på att kommunicera och hantera sitt sociala ansvar – ofta under etiketten Corporate Social Responsibility (CSR) eller andra liknande modebetonade begrepp som exempelvis hållbart företagande. Även om debatterna om företagens samhällsansvar stundom har varit intensiva så har diskussionen mattats av. I stället har företagens samhällsansvar blivit nästintill en självklar del av företagandet.

I början av 2000-talet uppfattades företagens samhällsansvar som något som stod i konflikt med företagande, medan det i dag har blivit en etablerad managementidé som betonar att samhällsansvaret bidrar till att främja affärerna. Argumenten för företags samhällsansvar bygger därmed på en ekonomisk rationalitet som rättfärdigar att företag tar sig an ett bredare samhällsansvar än det som lagen kräver. De affärsmässiga skäl som vanligen lyfts fram som argument för ett ökat samhällsansvar är att det bidrar till att stärka företagets anseende, eller möjligen hindra en förlust av anseende, att rekrytera personal, att kunna attrahera kunder och så vidare.

Att lägga resurser på att ta ett samhällsansvar är för stunden inte lika kontroversiellt som det periodvis har varit i historien. Tvärtom. Allt oftare hörs argumenten att det företag som vill tjäna pengar också måste bistå med lösningar på vissa samhällsproblem för att säkerställa företagets långsiktiga bärkraft. Att driva sitt företag utifrån affärsmässiga principer innebär i dag också att acceptera en viss grad av samhällsansvar.

Exemplen på företag som kommunicerar att de har ett samhällsansvar finns inom alla branscher i alla storlekar och i länder över hela världen. Även bland privata fastighetsbolag – som drivs med avkastningskrav – talas det i dag om ett samhällsansvar utöver det som lagen kräver. Ett nedslag i privata fastighetsbolags och allmännyttiga bolags kommunikation av deras samhällsansvar visar att det finns stora likheter i vilken typ av sociala åtgärder som de privata och allmännyttiga bostadsbolagen genomför. Men trots likheterna mellan de sociala åtgärder som privata bolag och allmännyttiga bolag säger sig genomföra så finns det också skillnader. Dessa handlar framför allt om hur man kommunicerar sitt samhällsansvar. De privata fastighetsbolagen kommunicerar ofta tydligare än de allmännyttiga bolagen att samhällsansvaret både har ett eget värde och har positiva effekter på företagets lönsamhet.

Hur samhällsansvar (och även affärsmässighet) ska tolkas i privat, statligt eller kommunalt ägda bolag förblir dock en öppen fråga. Det finns ingen entydig definition på vad som avses med samhällsansvar eller företagets sociala ansvar, däremot finns det en palett av olika tolkningar som görs av företag inom olika branscher och på olika marknader. Samhällsansvar kan tolkas som att företag ska minimera skadan på samhället eller att företaget ska maximera nyttan för samhället. Både den snävare och den bredare tolkningen måste anses vara korrekt. Begreppets vaghet är också begreppets styrka. Det skapar möjligheter för företag att göra sina egna tolkningar och att anpassa begreppet till det lokala sammanhanget. Handlingsfriheten som företag har när det kommer till att ta sig an och uttrycka ett samhällsansvar är därmed stor.

Det är inte enbart samhällsansvar som begrepp som är öppet för tolkning. Även begrepp som affärsmässiga principer och affärsmässighet kan vara diffusa och mångtydiga. Om vi tar utgångspunkten i hur Milton Friedman en gång resonerade om företagets roll kan tolkningen av affärsmässighet främst förstås utifrån att företaget ska maximera aktieägarvärde. Medan en utgångspunkt i Edward R. Freemans resonemang skulle innebära att affärsmässighet handlar om att sträva efter lönsamhet och vinst, utan att för den skull göra det på bekostnad av företagets samtliga intressenter. Tar vi i stället utgångspunkt i perspektivet som finns hos de företag

som i dag kallar sig för sociala entreprenörer, så skulle vi kunna tolka affärsmässighet som att det handlar om att driva ett företag på ett sådant sätt att det maximerar den sociala nyttan.

I den proposition (2009/10:185) som föregått den nya lagstiftningen för de allmännyttiga bolagen görs försök att tydliggöra vad som avses med såväl affärsmässiga principer som marknadsmässiga avkastningskrav. Där framgår att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom ramen för lagstiftning och allmänna normer för företagande ska verka för att långsiktigt uppnå bästa möjliga resultat. Hur avkastningen de facto ska mätas definieras inte utan i stället hänvisas till de olika resultat- och avkastningsmått som finns att tillgå. Sammantaget kan det konstateras att det inte finns ett absolut mått på avkastning i de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen som anger om bolagen drivits affärsmässigt eller inte. Likaså finns inte heller en absolut definition på vilka former av samhällsansvar som kan motiveras utifrån ett affärsmässigt förhållningsätt. Detta innebär att det finns handlingsutrymme för de allmännyttiga bolagen att själva definiera samhällsansvarets omfattning samt vilka former av samhällsengagemang som har positiva effekter på företagets långsiktiga lönsamhet.

Med utgångspunkt i detta resonemang, kan det konstateras att allmännyttan har en stor handlingsfrihet att inom ramen för deras uppdrag tolka på vilket sätt de bör ta ett samhällsansvar och vad det innebär att agera enligt affärsmässiga principer. Deras samhällsansvar bör förstås i relation till det sammanhang där de verkar och i relation till de intressen och förväntningar som finns i deras omgivning.

Allmännyttans skiftande roll på den lokala bostadsmarknaden

TAPIO SALONEN

I DETTA BIDRAG STÄLLS FRÅGAN PÅ VILKET SÄTT som allmännyttans ställning på de lokala bostadsmarknaderna utvecklats i Sverige. I vilken grad har de allmännyttiga bostadsbolagen runt om i kommunerna bibehållit eller förändrat sina positioner i termer av storlek och funktion? Analysen tar sin utgångspunkt i de två senaste årtiondenas tydliga yttre förändringar av den svenska bostadspolitikens ramvillkor. Sedan början av 1990-talet har bostadspolitikens ramvillkor gått i riktning mot avreglering och marknadsorientering. Under 2000-talet har en allt tydligare polarisering av de lokala bostadsmarknaderna lett till tilltagande bostadsbrist i urbaniserings spår samtidigt som andra delar av Sverige kännetecknas av avfolkning och svag bostadsefterfrågan. Samtidigt har inkomstskillnaderna mellan hushållen blivit allt mer accentuerade i det svenska samhället vilket utmanar invanda föreställningar om att alla har råd att efterfråga adekvata bostäder. Vad innebär denna divergerande utveckling för allmännyttans roll? Tydliga tecken på tilltagande trångboddhet och ökad bostadssegregation utmanar allmännyttans målsättning att vara ”en bostad för alla”. Denna studie fokuserar särskilt på den socioekonomiska fördelningen mellan upplåtelseformer och då i synnerhet sammansättningen av hushåll i allmännyttan. Sker det en gradvis residualisering inom allmännyttan, det vill säga en tydligare koncentration av hushåll med svagare inkomster till avgränsade områden? Finns det generella tecken på en sådan utveckling eller kan man skönja olika slags mönster för de allmännyttiga bostadsföretagen på lokal nivå? Studien ger en sammanhållen och översiktlig bild av den socioekonomiska profilen för allmännyttan runt om i landet och kan därmed ligga till grund för en förståelse av allmännyttans förändrade roll och funktion på den svenska bostadsmarknaden.

Denna studie baseras på analyser av sammansättningen av hushållens inkomster samt förekomsten av utländsk bakgrund och hur detta skiljer sig åt mellan olika upplåtelseformer på den svenska bostadsmarknaden mellan 1998 och 2012. Officiella uppgifter för samtliga hushåll i landet har använts för att få fram sådana mönster på såväl nationell som lokal nivå. För att kunna skildra lokala variationer används flera indelningsgrunder. För det första kommunnivån då allmännyttan har kommunerna som huvudmän och dessa bostadsföretag ses som ett centralt inslag i den lokala bostadsförsörjningen. För det andra används en indelning i LBM, lokala bostadsmarknader, som är liktydiga med SCB:s indelning av lokala bostadsmarknader, baserade på daglig pendlingsmöjlighet mellan hem och arbete. Numera har Sverige 76 sådana lokala bostadsmarknader med stora variationer i storlek och förutsättningar. För det tredje studeras de lokala bostadsmarknadernas bostadsprofiler för allmännyttan utifrån kommunernas marknadsmässiga attraktionskraft, mätt efter genomsnittliga småhuspriser lokalt. Utifrån dessa tre indelningar på lokal nivå har sedan förändringar över tid och skillnader mellan olika lokala bostadsmarknader utkristalliserats.

Vad visar då resultaten? På nationell nivå kan inledningsvis konstateras att allmännyttan under de senaste årtiondena tappat i sin numerära ställning, andelen hushåll som bor i allmännyttiga hyresrätter har minskat från 18 till 16 procent. Medan antalet hushåll totalt ökat med närmare en halv miljon i landet har antalet i allmännyttan minskat med närmare 20 000 hushåll mellan 1998 och 2012. Den upplåtelseform som relativt sett ökat snabbast är bostadsrätten, delvis på bekostnad av tidigare hyresrätter. Numera är den privata hyresrätten större än den allmännyttiga hyresrätten. Ser man till socioekonomisk sammansättning av hushåll är allmännyttan den upplåtelseform som har störst andel hushåll med svaga inkomster. I studien används ett balansmått som jämför hushållens disponibla inkomster med hänsyn tagen till deras storlek och sammansättning. I allmännyttan bor nästan fem gånger så många i den fjärdedel med lägsta inkomster i förhållande till fjärdedelen med högsta inkomster (43 respektive 9 procent). Detta balansmått sjönk i allmännyttiga hyresrätter i början av 2000-talet för att efter 2005 återigen öka betydligt. Detta kan tolkas som ett utslag av ökade generella inkomstskillnader i det svenska samhället som slår genom och accentuerar socioekonomiska skillnader mellan olika upplåtelseformer i boendet. Jämfört med den privata hyresrätten uppvisar allmännyttan en betydligt större koncentration av hushåll med svagare ekonomisk ställning.

Detta blir ännu tydligare när andelen inkomstfattiga hushåll jämförs mellan upplåtelseformer. Räknat utifrån EU:s definition av inkomstfattiga (högst 60 procent av landets medianinkomst) har denna andel ökat i landet från 9,1 till 14,7 procent av samtliga hushåll mellan 1998 och 2012. Under denna period har det skett en tydligare koncentration av inkomstfattiga hushåll i hyresrätten, och då i synnerhet i allmännyttan. Allmännyttan bebos i ökad utsträckning av hushåll med knappa ekonomiska resurser. Andel inkomstfattiga hushåll har mer än fördubblats, från 12 till nästan 26 procent. Även sett till andel personer med utländsk bakgrund (själv utlandsfödd eller båda föräldrar utlandsfödda) har det skett en polarisering mellan upplåtelseformerna. Sverige är numera ett betydande immigrantland där andelen personer med utländsk bakgrund ökat markant från 14 till 20 procent under de studerade åren. Fördelat på upplåtelseformer är andelen betydligt högre i hyresrätt än i ägar rätt. Andelen i allmännyttan har ökat från knappt 31 procent till drygt 42 procent, vilket kan jämföras med andelen i den privata hyresrätten som gått från 19 till 29 procent. Dessa trender på nationell nivå talar således för ökade socioekonomiska skillnader mellan olika boendeformer där allmännyttan tycks få en allt mer accentuerad betydelse för hushåll med svagare ekonomi och ställning i det svenska samhället.

Hur har då denna tilltagande socioekonomiska uppdelning mellan olika boendeformer och gradvisa residualisering av i synnerhet allmännyttans hyresrätter utvecklats på lokal nivå? Kan man skönja några homogena mönster eller drar det åt olika håll mellan olika lokala bostadsmarknader?

Översiktligt kan konstateras att allmännyttans storlek varierar högst avsevärt i landets kommuner. I tolv kommuner, företrädesvis välsituerade kommuner i storstadsregioner, finns överhuvudtaget inte några allmännyttiga bostadsföretag och de har även en begränsad andel privata hyresrätter. Andelen hushåll som bor i allmännyttan skiljer sig sedan högst avsevärt, från ett femtontal kommuner med en andel under fem procent till en handfull kommuner där över trettio procent av samtliga hushåll i kommunen återfinns i allmännyttan. Förändringar av allmännyttans storlek och andel av den enskilda kommunens samtliga hushåll varierar påtagligt sedan slutet av 1990-talet. Sett utifrån landets 76 lokala bostadsmarknader har lika många ökat som minskat sitt bestånd inom allmännyttan.

STUDIEN VISAR PÅ FÖLJANDE RESULTAT OM ALLMÄNNYTTANS STORLEK OCH PROFIL PÅ LOKAL NIVÅ:

- **Ju större andel allmännytta på den lokala bostadsmarknaden desto mer socioekonomisk blandad befolkning. Detta samband är tydligt även om det finns avvikande exempel.**
- **Stora skillnader på allmännyttans profil mellan svaga bostadsmarknader med vikande befolkningsunderlag och starka bostadsmarknader i storstadsområden och regioncentra. I kommuner med mycket svag bostadsmarknad (drygt ett 100-tal kommuner) föreligger en stark koncentration av hushåll med svag ekonomi. I dessa kommuner var hushåll med lägsta inkomster fjorton gånger så många än hushåll med högst inkomster.**
- **Utvecklingen i storstäderna går åt olika håll. Minskningen av allmännyttan i Stockholm, såväl i hela regionen (-56 000 hushåll) som i synnerhet Stockholms stad, har varit betydande sedan 1998. Samtidigt har såväl storstadsregionerna Göteborg och Malmö ökat antalet hushåll i allmännyttan med cirka 10 000 mellan 1998 och 2012.**
- **Den socioekonomiska profilen på allmännyttan runt om i landet avspeglar i stort de lokala bostadsmarknadernas befolkningssammansättning i stort.**

Dessa mönster tyder på en allt mer splittrad situation för de allmännyttiga bostadsbolagen. Det ter sig allt mer problematiskt att uttala sig generellt och entydigt om allmännyttans specifika roll och funktion. I ökad utsträckning är dess inplacering beroende av strukturella, demografiska och politiska omgivningsfaktorer. De allmännyttiga bostadsbolagen påverkas i hög grad av såväl yttre omständigheter kring kommunens allmänna attraktionskraft som av olika lokala bostadsaktörers ageranden, då inte minst lokalpolitikens ambitioner och mål för dess bostadspolitik. På vissa lokala bostadsmarknader kan allmännyttans ambitioner att vara "en bostad för alla" starkt ifrågasättas medan det på andra håll kan ses som en realistisk ambition.

En aspekt av samhällsansvaret som ofta glöms bort är frågor som relaterar till bostadsförsörjningen.

Samhällsansvar på affärsmässiga villkor?

MARTIN GRANDER

– EN STUDIE AV KOMMUNALA ALLMÄNNYTTIGA BOSTADSBOLAG OCH DERAS ÄGARE

ATT VERKA FÖR SAMHÄLLETS BÄSTA har legat i de kommunala allmännyttiga bostadsbolagens uppdrag sedan de första bolagen bildades. Vid sidan av att bidra till bostadsförsörjningen i kommunen har bolagen haft en lång tradition att arbeta med verksamhet av social karaktär. Förutsättningarna för denna verksamhet, som ofta benämns bostadsbolagens samhällsansvar, har kommit att hamna i fokus sedan lagen om kommunala allmännyttiga bostadsbolag sedan 2011 ställer ökade krav på affärsmässighet. Förarbetena till lagen gör gällande att bolagens allmännyttiga karaktär innebär ett ”företagande med samhällsansvar”.

Syftet med denna delstudie har varit att studera hur de allmännyttiga bostadsföretagen arbetar med samhällsansvar, att belysa kommunernas krav på bostadsbolagen samt att beskriva de konsekvenser som lagstiftningen har fått när det gäller bolagens samhällsansvar. Studien inleddes 2013 med enkätundersökningar riktade mot kommunala allmännyttiga bostadsbolag och kommunala bostadsstiftelser (totalt cirka 300) samt mot Sveriges 290 kommuner. Enkätstudien har sedan följts upp med fallstudier i nio kommuner runt om i landet under 2014: Familjebostäder i Stockholm och Göteborg, MKB Fastighets AB i Malmö, Hyresbostäder i Norrköping, Landskronahem, Örebrobostäder, Telge Hovsjö i Södertälje, Krambo i Kramfors och Bergs Hyreshus i Jämtland.



Martin Grander, doktorand i Urbana studier på Malmö högskola.

Tre nivåer av samhällsansvar

Studien visar att det görs en mängd insatser av de allmännyttiga bostadsbolagen som kan sägas falla in under epitetet samhällsansvar. Faktum är att det görs mer än vad ägarna formellt kräver av sina bolag. Även om majoriteten av kommunerna kräver att allmännyttan ska ta ett samhällsansvar sker arbetet på ett sätt som vida överstiger såväl ägarnas formella krav som de formuleringar som finns i lagen.

En genomlysning av materialet ger att samhällsansvaret kan delas upp i olika nivåer.

En första nivå handlar om den hyresgästnära sociala relationen och åtgärder kopplat till den boende. Samhällsansvaret ligger här i att skapa goda relationer för att vinna förtroende, tillit och på så sätt mer nöjda hyresgäster. Bostadsbolagen arbetar här med olika funktioner, från fastighetsskötare med ett socialt ansvar till speciellt utnämnda bosociala utvecklare eller områdesvårdare. Resultaten visar att flera av dessa anställda känner sig som en viktig del av hyresgästernas vardag och därmed fyller en viktig social roll.

En andra nivå av samhällsansvar berör verksamheter och projekt riktade mot grupper av

hyresgäster på bostadsområdesnivå. Det är vanligt att bolagen anordnar kulturarrangemang som exempelvis områdesdagar, festivaler, teaterföreställningar eller konserter – insatser som bolagen menar ökar trivselen i området och som kan stärka den kollektiva identiteten. Flera bolag engagerar sig dessutom i lokala utbildnings- och arbetsmarknadsfrågor. Anställning av lokal arbetskraft blir vanligare i såväl projektform som i ordinarie verksamhet, inte minst genom införandet av sociala klausuler vid upphandling av till exempel städning eller renovering. Antalet individer som direkt berörs är få, men anställda på bostadsbolagen vittnar om att insatserna kan göra stor skillnad för dessa individer och kan dessutom skapa ringar på vattnet vilket leder till att boende får ökat förtroende för bostadsbolaget.

Ett viktigt resultat av studien är att samhällsansvar definieras på olika sätt och att olikheterna i definitionen kan få konsekvenser. En aspekt av samhällsansvaret som ofta glöms bort är frågor som relaterar till bostadsförsörjningen. Denna **tredje nivå** av samhällsansvar handlar om allmännyttans lagstadgade krav att tillgodose olika bostadsbehov. Detta samhällsansvar kan dels diskuteras utifrån ett kvantitativt perspektiv på nyproduktion som ställs i förhållande till situationen på kommunens bostadsmarknad. Dels kan det diskuteras utifrån ett perspektiv som handlar om vilka som får bo i allmännyttan. Allmännyttans kännetecken gentemot det som kallas ”social housing” har traditionellt sett varit att den vänder sig till alla, oavsett inkomst och livssituation. Därmed inte sagt att allmännyttan inte ställer några krav på vilka som får bo i bostäderna. 81 procent av de svarande bolagen har uppgett att man kräver tillräcklig inkomst för att skriva kontrakt, oftast formulerat som att bruttoinkomsten ska vara tre eller fyra gånger så stor som månadshyran. Vad som räknas som en inkomst skiljer sig också åt mellan bolagen. Svaren visar också att fyra av tio bolag inte godkänner försörjningsstöd som inkomst. Flera godkänner inte heller inkomst från visstidsanställning eller a-kassa.

Samhällsansvar i bred eller snäv bemärkelse

Av materialet går det att dra slutsatsen att flera av bolagen spelar en aktiv roll i utvecklingen av hela staden. Det kan därvid konstateras att samhällsansvaret är omöjligt att begränsa till det som ofta går under epitetet sociala projekt. Frågor som rör bostadsförsörjning är av lika stor vikt för ett allmännyttigt bostadsbolag när det gäller att skapa ett socialt hållbart samhälle som den goda sociala relationen till hyresgästen. Det som emellertid framkommer är att samhällsansvaret i första hand definieras som de områdesspecifika projekt som sker i bolagen, det vill säga det som benämns som nivå två ovan. Det är ofta dessa projekt som diskuteras när samhällsansvaret kommer på tal. Det är också de som kommer på tal när frågan om affärsmässiga principer tas upp. Bolagen vill gärna räkna på lönsamheten i dessa projekt. Samhällsansvarets första och tredje nivåer, de som handlar om den hyresgästnära relationen och ansvaret som bostadsförsörjare, hamnar ofta i skymundan i samtalet om samhällsansvar och social hållbarhet. Detta snedriktade fokus på samhällsansvaret får också betydelse för hur bostadsbolagen beskriver lagstiftningens konsekvenser.

Lagstiftningens konsekvenser

– en fråga om hur samhällsansvaret definieras

Undersökningen tyder vid en första anblick på att den förändrade lagstiftningen inte har betydelse för samhällsansvaret. Enkätstudien ger att 81 procent av bostadsbolagen menar att lagstiftningen inte har påverkat bolagets arbete med samhällsansvar. Samtidigt ger studien vid handen att de finansiella kraven i form av förväntat resultat och avkastningskrav har ökat.

Trots detta anser sig alltså bolagen kunna arbeta vidare med samhällsansvaret som tidigare.

Denna kontrasterande bild går att koppla till de tre nivåerna och den rådande definitionen av samhällsansvar som de sociala projekten som sker på områdesnivå. Dessa projekt har i de flesta fall inte påverkats av lagstiftningen, främst på grund av att det finns en uppfattning i bolagen om att samhällsansvar är affärsmässigt på sikt. Nöjda hyresgäster ger lägre driftskostnader, mer attraktiva fastigheter och områden, som i sin tur leder till höjda fastighetsvärden. Dessa resonemang gäller också den första nivån av samhällsansvar, den som handlar om den sociala relationen med hyresgästen. Det som dessa nivåer har gemensamt är att insatserna inte ses som av större vikt för lagens krav på affärsmässighet. Åtgärderna kan förvisso inte räknas som affärsmässiga i snäv mening. De genererar inte en företagsekonomisk vinst på kort sikt. De kan påverka bolagets rörelseresultat i negativ riktning, vilket kan få en del bolag med svagare ekonomi och/eller på svagare marknader att avstå från dem. Men i de flesta bolag resonerar man inte alls i ekonomiska termer – det ses som självklarheter att genomföra denna typ av åtgärder och det finns ingen direkt oro för att man bryter mot lagens krav på affärsmässighet. Risken att allmännyttan åter skulle bli anmäld till EU-kommissionen på grund av att man spenderar pengar på sociala åtgärder för att få människor att trivas i sina bostadsområden får anses vara låg.

Det är istället den tredje nivån av samhällsansvar som blir mest relevant att diskutera ur ett affärsmässighetsperspektiv. Det är här som lagstiftningens konsekvenser blir tydliga, genom ökade avkastningskrav som skapar en förändrad finansiell situation för bostadsbolagen. Dessa förändrade krav påverkar de allmännyttiga bostadsbolagens möjligheter att trygga bostadsförsörjningen, inte minst för människor med vanliga inkomster. Många företag brottas med att hitta lönsamhet i nyproduktion, framför allt i ytterområden där avkastningskraven, utifrån den marknadslogik som definierar avkastningskrav, är högre än i centrala områden. Upprustning av miljonprogramsfastigheter utan höga hyreshöjningar för att undvika risken att hyresgäster inte kan flytta tillbaka är en annan utmaning som många bolag står inför. Några bolag hänvisar till lagen som anledning till att inte bygga eller rusta upp i dessa lägen, trots krav från ägaren. Lagstiftningen används alltså i dessa fall för att motivera att man som bolag låter marknadens logik styra. En logik som man tidigare förhållit sig mer flexibel till. I förlängningen, och kanske i det tysta, kan lagstiftningen därmed få konsekvenser för ett av allmännyttans grunduppdrag, att bistå till bostadsförsörjningen för människor med olika behov.

Lagstiftningens konsekvenser för de allmännyttiga bostadsbolagens samhällsansvar blir således en fråga om hur samhällsansvaret definieras. Är samhällsansvaret begränsat till att erbjuda läxhjälp och anordna områdesdagar så uppfattas inte affärsmässigheten problematisk. Men ska bostadsförsörjningsansvaret som sådant – till exempel byggnation av nya bostäder, hållbar upprustning av storskaliga bostadsområden och generösa uthyrningspolicys – ses som samhällsansvar, då kan det bli problematiskt att verka som affärsmässigt samhällsnyttigt bostadsbolag.

Utvecklingen och allmännyttans framtid får emellertid inte ses som determinerad. Materialet visar att de kommunala bostadsbolagen har ett stort handlingsutrymme. Vi ser att några bolag agerar för att undvika att fastna i de återvändsgränder som marknadens logik skapar. Det kan handla om att bygga nytt trots beräknade initiala förluster, med motiveringen att värdet på fastigheterna ändå skrivs upp inom en relativt kort tid. Tidsperspektivet blir således avgörande för affärsmässigheten och allmännyttan bör anses vara en långsiktig aktör.

Slutsatser

Den här studien har visat att det bland de allmännyttiga bostadsbolagen finns en självbild som en viktig aktör för att skapa ett mer socialt jämlikt samhälle. Bolagen har också kompetenser och verksamma arbetssätt som bör tas tillvara på och berättas om. Studien har också visat att krav på affärsmässighet inte på något sätt ligger i konflikt med arbetet då insatserna inte riskerar att snedvrider konkurrensen på hyresmarknaden. Diskussionen om allmännyttans affärsnyttiga samhällsansvar bör således inte fastna i diskussioner kring att beräkna det monetära värdet av sociala projekt. Istället bör samhällsansvaret diskuteras utifrån allmännyttans lagstadgade krav på bostadsförsörjning, allmännyttan som långsiktig aktör och hur dessa står i kontrast till kortsiktiga avkastningskrav baserade på marknadens logik. Enligt förarbetena till lagstiftningen ingår det i det allmännyttiga uppdraget inte bara att stå för en bostadsförsörjning med upplåtelseformen hyresrätt, utan även att tillgodose olika gruppers behov. I ljuset av vad de kommunala bostadsbolagen säger i denna studie kring anpassningen till marknadens logik är det relevant att fråga sig om detta allmännyttiga syfte kan uppfyllas framöver. Det är här som fokus på diskussionen kring allmännyttans affärsmässiga samhällsansvar bör ligga.

Det krävs inte mer än ett politiskt mod att forma allmännyttan till det verktyg som en politisk majoritet anser att den lokala bostadsmarknaden behöver.

Spelar ägandet någon roll?

– LOKALPOLITISKA PERSPEKTIV PÅ ALLMÄNNYTTANS FUNKTION OCH FRAMTID

I DETTA BIDRAG UNDERSÖKS DEN LOKALPOLITISKA tolkningen av nya Allbolagen. Några kommuner har under senare år valt att sälja ut hela sin allmännyttiga bostadsstock, vilket tyder på att allmännyttan inte är ett självklart bostadspolitiskt instrument i den lokala bostadspolitiken och bostadsförsörjningen i dag. De angivna motiven för utförsäljningarna är ekonomiska, men det förefaller också finnas ideologiska motiv. Antalet studier om det lokalpolitiska perspektivet är begränsade, men kan tolkas som att bostadspolitikens omstöpning som startade på 1990-talet är ideologiskt betingad där olika utvecklingsscenarier kan hållas troliga för borgerligt respektive socialdemokratiskt styrda kommuner. Uppbyggnaden av allmännyttan har traditionellt inte varit föremål för politisk oenighet, men att kommuner har fått så olika utveckling sedan 1990-talet skulle kunna tolkas som att frågan om nytta med allmännyttan har politiserats under de senaste decennierna.

Den nya Allbolagen från 2011 befäster den utveckling vilken pågått sedan 1990, som kan förändra förutsättningen för att använda allmännyttan med ett egenvärde som bostadspolitiskt verktyg. Kravet på affärsmässighet skulle kunna göra att kommuner inte ser allmännyttan som ett verkningsfullt bostadspolitiskt verktyg längre, särskilt när det gäller möjligheten att använda bolagen för att driva igenom bostadssociala frågor. Fokus i detta kapitel är därför allmännyttan i den lokala politiken och vilka återverkningar den nya lagen har fått på lokal nivå. Det finns ett kunskapsglapp vad gäller betydelsen av lokal bostadspolitik för allmännyttans praktik. Då migrationsforskningen visat att de allra flesta flyttningar i Sverige är lokala blir den kommunala bostadspolitiken därmed avgörande för individens möjlighet till bostadskarriär. Situationen på bostadsmarknaden har också tydliga kopplingar till kommuners och regioners möjlighet att skapa tillväxt. Det är mot bakgrund av detta som denna studie tagit form. Vad anser lokala politiker att allmännyttan ska finnas till för och inte minst för vem? Det övergripande syftet med kapitlet är att mot bakgrund av allmännyttans förändring diskutera huruvida ägarskapet i dag spelar någon större roll, vilken betydelse har det om ett bostadsbolag är kommunalägt eller inte om alla aktörer på bostadsmarknaden ska verka efter ett vinstintresse? Finns det någon nytta kvar i allmännyttan?

Studien är upplagd som en fallstudie av de sex kommuner med flest antal allmännyttiga bostäder: Stockholm, Göteborg, Malmö, Örebro, Linköping och Uppsala. Kommunerna i studien har olika politisk kontext. Medan majoriteten i Stockholm, Uppsala och Linköping

EMMA HOLMQVIST



Emma Holmqvist är fil. dr. i kulturgeografi på IBF, Uppsala universitet.

ofta skiftar vid val har den varit stabil under många år i Göteborg och Malmö och till viss del också i Örebro. För att besvara studiens frågeställningar har ägardirektiven analyserats, eftersom de är det viktigaste politiska styrdokumentet för allmännyttan. Direktiven ska uttrycka ägarens vilja med bolaget efter ett politiskt beslut i fullmäktige, som därmed blir juridiskt bindande. För att hitta och tolka politiska intentioner kring allmännyttan har jag även studerat budgetdokument och valmanifest. För att utöver detta hitta lokalpolitiska uttalanden om allmännyttans uppgift har material från media utnyttjats.

Den övergripande slutsatsen av studien är att allmännyttans roll är en lokalpolitisk fråga. Olikheter i politisk ideologi vad gäller bostadsfrågor kommer därför att kunna förstärka lokala skillnader i bostadsmarknadens struktur och vilka verktyg och till vad som en kommun använder. Den nya lagens inverkan på lokala visioner om vad allmännyttan ska användas till verkar enligt denna studie ändå vara begränsad i praktiken, än så länge. Det finns dock lokala politiska skillnader i tolkningen av lagen. I vissa kommuner har man tagit fasta på affärsmässiga principer och tolkar det som en begränsning av vad man kan göra, i andra fall tänjer man på tolkningen genom att hävda att det är en långsiktig affärsmässighet som är det viktigaste och i ytterligare andra kommuner motsätter sig politikerna öppet lagstiftningen. De ideologiska grundskillnader som framträder mellan blocken på rikspanet verkar inte heller återspeglas på samma sätt på lokal nivå. I vissa kommuner framstår även borgerliga partier som förespråkare för en stark allmännytta, vilket kan skilja sig från partilinjen nationellt och bland andra lokala partikamrater. Möjligen kan detta till viss del förklaras av att koalitioner över blockgränser är tämligen vanliga lokalpolitiskt. I alla fallstudiekommuner framgår att allmännyttan är ett verktyg för bostadsförsörjningen genom att vara bostadsproducent. Det verkar finnas större politiska skillnader i tolkningen kring för vem allmännyttan ska finnas till för och på vilket sätt vinsten i bolagen ska användas.

Det är tydligt att nyttan med allmännyttan består även efter den nya lagen, det finns framför allt två komplementära uppgifter, att allmännyttan kan producera på marknadens villkor när andra bostadsproducenter väljer att avvakta och som ett verktyg för att uppfylla bostadsförsörjningsansvaret som anger att kommunen måste tillgodose bostadsbehovet hos alla kommuninvånare. Nyckeln till att allmännyttan fortfarande är ett användbart verktyg är att bolagen inte ska agera efter vinstmaximering och att vinstkravet är utställt på lång sikt, men framför allt att den till skillnad från alla andra aktörer på bostadsmarknaden också är kommunalt ägd. Detta ger utrymme för andra prioriteringar och bedömningar än vad privata företag skulle anse vara lönsamt. Ett mer betonat vinstkrav gör dock att allmännyttan är mindre riskvillig. Detta ställer högre krav på ägaren att vara aktiv. Kommunen kan behöva ge ut garantier för att allmännyttan ska vara villig att ta emot betalningssvaga hushåll eller lösa det genom så kallade bostadssociala kontrakt där kommunen står på hyreskontraktet som sedan hyrs ut i andra hand. En viktig aspekt är dock att de krav som ställs på en hyresgäst för att få ett förstahandskontrakt kan regleras politiskt, vilket betyder att de höga trösklar som diskuterats för att flytta in i allmännyttan till viss del kan sänkas genom politiska beslut, om viljan finns. Den makt som kommer av ägandet är något som politiker inte till fullo utnyttjat. Allmännyttan ses mer som en självständig aktör än som ett kommunalt bostadspolitiskt verktyg, vilket påverkar hur allmännyttan används. Den största effekten av den nya lagen är att användningen av allmännyttan som verktyg är starkt påverkad av den lokala kontexten i dag, som kanske är minst lika viktig, om inte än mer avgörande, än det politiska läget och den allmänpolitiska synen på allmännyttan. I kommuner med gott marknadsläge finns stora utrymmen för politi-

ker att instruera allmännyttan att agera eftersom vinstkraven inte är svåra att uppnå. Där blir det även lättare att använda en del av vinsten för bostadssociala åtgärder. I kommuner på svaga marknader däremot, försvårar kravet på affärsmässiga principer för att använda allmännyttan som producent eller för bostadssociala ändamål. Nyttan med allmännyttan definieras därför varken av juridiken eller politiken; praktiken avgörs av marknadsläget i dag. Å andra sidan kan juridiken och politiken lösa denna situation genom att definiera bostadsförsörjningen som en tjänst av ekonomiskt intresse, så som man gjort i de flesta andra EU-länder. Här finns därmed en tydlig koppling mellan de olika politiska nivåerna. Detta påvisar också politikens potentiella makt över allmännyttans användningsområde, på nationell såväl som lokal nivå.

Den sammanvägda analysen av möjligheterna i dag är att det allmännyttiga ansvaret, i nya lagen definierat som ett kommunalt bostadsförsörjningsansvar, lämnar ett betydligt vidare tolkningsutrymme än vinstutdelningen. Om en lokalpolitisk vilja finns till att använda allmännyttan för att tillgodose svaga bostadskonsumenter behov genom särskilda och flexibla förmedlingsregler eller om allmännyttan på annat sätt ska ta ett socialt ansvar erbjuds möjligheter i det stora tolkningsutrymme som nya lagen trots allt lämnar. Det krävs inte mer än ett politiskt mod att forma allmännyttan till det verktyg som en politisk majoritet anser att den lokala bostadsmarknaden behöver. Lagen som omger allmännyttan har i likhet med de flesta lagar på det bostadspolitiska området inte några sanktioner, precis som när det gäller vinstutdelningen är det i praktiken som man bör testa var de juridiska gränserna går.

För de flesta företagen har kraven på vinst inneburit att vissa kalkyltekniker och redovisningsmått getts företräde.

Avkastningskraven i allmännyttan: mer affärsfokus än samhällsintresse?

STIG WESTERDAHL



Stig Westerdahl,
docent i fastighetsvetenskap vid Malmö högskola.

HUR GICK DET EGENTLIGEN TILL? Redovisning dras plötsligt fram i ljuset när avvägningen mellan affärsmässighet och samhällsnytta görs i de allmännyttiga bostadsföretagen. I vanliga fall är det få som bekymrar sig om bokföringens teknik och för de flesta är det en välsignelse att experter tar hand om det. Lagstiftarna som införde den lag från 2011 om allmännyttan som detta projekt har som utgångspunkt gav i stället redovisningen en central roll. Den påbjudna affärsmässigheten skulle säkerställas med rediga kalkyler och ett prydligt underlag. Samtidigt var det viktigt att bostadsföretagen i kommunernas ägo behåller sin gamla roll som samhällsnyttiga aktörer där bostadsförsörjningen varit en viktig del. Inte antingen samhällsnytta eller affärsmässighet alltså, utan både och.

De allmännyttiga bostadsföretagen tvingas så i en vardag hantera denna balansgång också i sin redovisning. Det visar sig att för de flesta företagen har kraven på vinst inneburit att vissa kalkyltekniker och redovisningsmått getts företräde. Detta har resulterat i nyproduktion och renoveringar som gynnar grupper för vilka det redan byggs dyra bostadsrätter. Samtidigt missgynnas inkomstsvaga grupper genom att billiga bostäder i ytterområden har svårt att klara uppställda vinstkrav.

Utgångspunkten för denna beskrivning av bolagen och deras redovisning är intervjuer som gjorts i nio olika allmännyttiga kommunala bostadsföretag: Familjebostäder i Stockholm och Göteborg, MKB Fastighets AB i Malmö, Hyresbostäder i Norrköping, Landskronahem, Örebrobostäder, Telge Hovsjö i Södertälje, Krambo i Kramfors och Bergs Hyreshus i Jämtland. De tre storstadsföretagen har en hyfsat stabil situation genom hög efterfrågan på bostäder och begränsade renoveringsbehov. Deras största utmaning är kraven på att bygga nya bostäder i stora volymer. Bolagen i de mellanstora städerna har inte samma volymkrav på nyproduktion, men ofta underhållsbehov och en utmanande om än inte hopplös ekonomisk situation. Däremot har de inga problem att hyra ut sina bostäder genom att orterna har bostadsbrist. De två mindre bolagen i norra Sverige har de klart största bekymren genom en liten efterfrågan på bostäder, låga inkomstnivåer bland de få som vill hyra och ett kraftigt underhållsbehov som åtgärdas med akuta punktsatser. Den kommunala ekonomin på dessa två orter är också bekymmersam genom en konstant befolkningsminskning. Det är ett splittrat Sverige som tonar fram med stora skillnader mellan bolagen i de olika landsändarna.

Det finns en risk att redovisning bara uppfattas som den årsredovisning bolagen måste presentera varje år. Denna utåtriktade finansiella rapport med siffersammanställningar är förstås en viktig del, men redovisningen omfattar också annat. I studien har vi intervjuat ekonomiansvariga och chefer om de interna kalkyler som bolagen gör för att räkna ut om en investering är lönsam eller inte. Vid sidan av dessa typer av redovisning, som ju bygger på siffror, finns också former där ord eller berättelser spelar större roll. I bolagen finns hållbarhetsredovisningar som innehåller en blandning av beskrivningar i ord och siffror, men där de olika företagens uppgifter är svåra att jämföra. I andra redovisningsformer går redovisningen utanför själva företaget och fångar verksamheten i ett samhälleligt sammanhang: en samhälls-ekonomisk kalkyl. De intervjuer som gjorts i studien visar att bland dessa olika former är det årsredovisningen och liknande finansiellt inriktade former som har störst genomslagskraft tillsammans med de lönsamhetskalkyler som görs. När beslut ska fattas används varken hållbarhetsredovisning eller de samhällsekonomiska beräkningarna.

Situationen i Berg och Kramfors hamnar i en särskild kategori. I dessa små kommuner i Sveriges norra halva är den pressade ekonomin helt avgörande. Med en krympande befolkning följer en svag efterfrågan på bostäder. Bolagen är också starkt skuldsatta, vilket innebär problem att klara det eftersatta underhållet. Ibland begränsas det till akuta insatser. Samtidigt blir bolagen viktiga samhällsaktörer när kommunens finanser är i kris och inga kommersiella aktörer finns närvarande. Ett exempel på detta finns i Kramfors där det allmännyttiga fastighetsföretaget finansierat en kostsam ombyggnad av en galleria i centrum som inget privat fastighetsföretag ville genomföra. Ombyggnaden blev långt dyrare än beräknat, över 100 miljoner mot beräknade 70. Det ökar bolagets skuldsättning och minskar i praktiken utrymmet för nödvändiga underhållsinsatser.

Avkastningskrav styr besluten

I de övriga bolagen i studien finns ett rimligt finansiellt utrymme för att både planmässigt bygga nytt, om de kraven ställs, och på att renovera beståndet. Detta kräver den ordning i redovisningsunderlagen som lagen om allmännyttan föreskriver. Här blir därför siffrorna och beräkningsteknikerna viktiga. Det finns en grundläggande teknik för hur detta sker. I ett första steg ska betalningsströmmar beräknas, alltså de pengar som kommer att betalas ut från företagen och de hyror och annat som kommer företaget till del. Detta beräknas för ett antal år framåt i tiden: pengar ut och pengar in. Det finns också ett slutgiltigt värde på investeringen vid denna framtida tidpunkt. Sedan räknas detta om till något som gäller i dag och kallas nuvärde. Allt vilar på den finansiella ekonomins princip: En krona i dag är mer värd än en krona i morgon. Denna flyttning av pengar över tid har en stor betydelse. Pengarna i framtiden räknas nämligen om till dagens värde med en faktor som bygger på de avkastningskrav som ställs. Det visar sig då att företagen använder olika avkastningskrav i olika områden i städerna. Bortsett från marken kostar det lika mycket att bygga nytt eller renovera oavsett läge. Men omräkningsmetoden skapar skillnader. Resultatet blir att det lönar sig mycket bättre att göra investeringar i centrala områden där avkastningskraven, vinstkraven, är lägre.

Vän av ordning undrar kanske varför kraven skiljer sig? Det är en fråga för sig, men grunden är antaganden om vakanser, kostnader och risker. Det är ytterst sällan baserat på faktiska priser vid försäljningar eftersom ytterområdenas fastigheter nästan aldrig byter ägare. Omräkningstalen kommer ofta från privata värderingsföretag som säljer sina uppgifter till allmännyttan. I studien visar vi hur dessa grunduppgifter går att ändra med hjälp av förhandlingar

med värderingsföretagen. Det finns också exempel på hur värderingarna som avkastningstalen bygger på plötsligt ändras efter försäljningar: det tycks vara löst grundade antaganden om skillnader i staden, med stort genomslag.

Denna redovisningsexercis leder till att allmännyttan bygger i samma områden som de privata byggarnas bostadsrätter och att hyresrätterna ger ungefär samma boendekostnad. Det blir för kostsamt att bygga i ytterområden och de renoveringar som görs där kräver kraftiga hyreshöjningar för att kunna genomföras. Avkastningskraven är förklaringen. Den stora bostadsbrist som beror på att många efterfrågar lägre hyror går inte att komma åt, tvärtom gör kostsamma renoveringar att vi får ännu färre billiga bostäder. Måste det vara så här?

Alternativen finns

Bolagen har en del tekniker i sin redovisning för att komma åt detta problem, men de används för helt andra syften. Många bolag bygger medvetet nya bostäder eller startar projekt som inte "bär sig", för att direkt skriva ner värdet av bostäderna i sin redovisning. Detta är långt ifrån någon katastrof, bolagen gör ofta stora vinster och har övervärden där dessa nedskrivningar försvinner. Andra bolag har genomfört samma avkastningskrav i hela sitt bestånd oavsett område, vilket också minskar problemen. Det finns också andra bokföringstekniska lösningar som innebär att tiden justeras, genom att allmännyttan klargör att de är långsiktiga ägare som inte behöver vara beroende av dagsvärden på sina fastigheter; en sorts långsiktig affärsmässighet. Det andra argumentet utvidgar istället området: genom att satsa på ett enskilt projekt som inte är lönsamt på kalkylnivå och motivera det med effekter i hela området kan det anses möjligt att genomföra. Butiker höjer värdet på hela Rinkeby och Bokaler gör hela Rosengård mer intressant för investerare. Men dessa tekniker används inte för att bygga billigt för inkomstsvaga grupper.

Redovisningsteknik och kalkyler låter kanske inte så spännande, men olika beräkningsmetoder får stora effekter på bolagens ansvar att klara bostadsförsörjningen. Genom att slaviskt följa en traditionell metod bidrar allmännyttan till problemen med bostadsbrist för stora grupper. Det finns utrymme för andra sätt att tänka. Genom att utvidga tiden och rummet behöver kraven på affärsmässighet och samhällsnytta inte bli det hinder det är i dag för allmännyttan att bli aktiva aktörer i bostadsförsörjningen. Redovisning är inte bokföringsteknik utan en samhällelig fråga.

*Hur mycket är det då värt för
bostadsföretaget att människor är
trygga i sitt bostadsområde?*

Sociala investeringar på allmännyttans villkor

GUNNAR BLOMÉ

– ATT RÄKNA OCH FÖRSTÅ FÖRETAGS- EKONOMISKA PERSPEKTIV

I DETTA BIDRAG STÄLLS FRÅGAN varför det är viktigt att företagsekonomiskt beräkna sociala investeringar i allmännyttan. Min analys utgår från de senaste decenniernas förändringar på bostadsmarknaden och hur man som företag kan räkna på lönsamhet vid sociala projekt. Ett första steg är att försöka definiera vad ett socialt projekt är, vilket kan göras med hjälp av CSR-begreppet (Corporate Social Responsibility). Begreppet inkluderar hur företaget kan ta samhällsansvar, ur såväl ekonomiskt, miljömässigt som socialt perspektiv för att minska onödig förbrukning av både mänskliga, fysiska och ekonomiska resurser.

Bostadssektorn har förändrats mycket sedan 1990-talet, framför allt på grund av att den blivit alltmer marknadsorienterad och konkurrensutsatt. Förändringen har medfört ökade krav på lönsamhet inom allmännyttan. Det privata näringslivet har fått stå som modell för utvecklingen av offentlig verksamhet, vilket medfört förändringar inom bland annat styrning, organisation, budget och redovisningsområdet. Utvecklingen är inte unik för Sverige utan är gemensam för hela den europeiska bostadsmarknaden.

Den nya lagstiftningen innebär att företagen parallellt ska agera både affärsmässigt och allmännyttigt samt konkurrensneutralt. De företagsekonomiska perspektiven och avkastningskravet på företaget generellt och projekten specifikt, har blivit allt viktigare vid centrala beslut i företagen. I övrigt ska verksamheten betraktas som andra aktiebolag med tillämpad årsredovisningslag, redovisningsprinciper och regelverk.

De privata bostadsföretagen är normgivande för banker, revisorer och fastighetsvärderares tolkningar av vad som är marknadsmässigt att göra. Det får betydelse för beslutsfattande i kommunala bostadsföretag, då beslut som inte rimmar med normen betraktas som en dålig affär. En konsekvens av detta är att det finns en uppenbar rädsla att göra fel, och det skapar en osäkerhet om vilken handlingsfrihet lagstiftningen ger allmännyttan. På sätt och vis befinner sig allmännyttan i en gråzon mellan offentlig och privat sektor.

Sociala investeringar är vanligtvis organiserade som tidsbegränsade projekt, men det har som regel saknats ordnade uppföljningar av dem. Ibland på grund av att bostadsföretagen inte ställt några krav på en sådan, i andra fall för att det har varit otydligt vilka mål som ska följas upp. Särskilt har ekonomiska uppföljningar saknats, bland annat för att det ansetts vara komplicerat att urskilja effekter som specifikt skulle bero på företagets insatser. Positiva resultat kan ju lika gärna bero på något annat.



**Gunnar Blomé, fil. dr.
i fastighetsvetenskap
vid Malmö högskola.**

Förutsättningarna varierar mycket mellan olika lokala hyresmarknader och inom dessa mellan olika bostadsområden, och bostadsföretagens strategier måste anpassas till varje unik situation. Det är viktigt att kommunens sociala ansvar tydliggörs och diskuteras öppet. Det är alltså inte rimligt att det sociala ansvarstagandet i alla lägen överförs på bostadsföretagen, eftersom kommunen måste ansvara för den sociala helheten. Att det finns flera aktörer som kan dela på ansvaret är naturligtvis bara positivt, men kommunen måste följa utvecklingen noga och vidta de åtgärder som krävs.

Att sätta människors behov i centrum för beslut och värderingsprinciper är en utmaning för en traditionellt trögrörlig bransch. Hur mycket är det då värt för bostadsföretaget att människor är trygga i sitt bostadsområde, att människor har ett fungerande socialt liv och vill bo kvar i sin lägenhet eller att nya grupper vill flytta till ett område som tidigare betraktades som ett sämre alternativ?

Resultat och slutsatser

Metoder att mäta företagsekonomiska effekter av sociala investeringar är ett relativt obeprövat fält. Anledningen är att sociala insatser ofta varit förknippade med bredare samhällsinsatser och därmed har den samhällsekonomiska nyttan varit mer intressant att analysera. Är det då viktigt att ekonomiskt räkna och följa upp sociala investeringar? Det finns argument som talar för och emot detta. Risken finns att sociala projekt i ekonomiska termer blir allt för tekniska och osäkra att mäta. Det anses också vara svårt att fastslå kausala orsakssamband och så finns det en ökad risk för manipulation av resultaten baserat på subjektiva preferenser, vilket kan styra resultatet i en viss riktning. Risken är då att avsaknaden av beslutsunderlag och krav på ekonomisk uppföljning bidrar till en försämrad lönsamhet, då sociala resursinsatser kan prioriteras bort i en budgetsituation om de inte kan förstås. Ytterligare en risk är att verksamheten slår sig till ro och blir mindre utvecklingsbenägen.

Mycket talar för att kommunala bostadsföretag vinner på att utveckla metoder att beskriva dels (1) ekonomiska konsekvenser av sociala projekt, dels (2) tydliggöra vad som uppnås i verksamheten.

DETTA BIDRAG IDENTIFIERAR FEM PRINCIPIELLA SLUTSATSER:

1. *Värdet av att vara ett socialt ansvarstagande företag*

Kommunala bostadsföretag har ett behov av att visa affärsmässighet i att vara socialt ansvarstagande. Det ligger i allmännyttans uppdrag att sprida denna kunskap vidare i branschen till privata aktörer. Hållbarhetsrapportering (CSR) är ett sätt att strukturera ramarna för detta arbete och externt föra ut resultaten. Rapporteringen kan utvecklas med uttalade sociala perspektiv och sammanställning av ekonomiska konsekvenser för företaget och för samhället. En form av utvecklad affärsredovisning. Även boendesynpunkter genom till exempelvis kundmätningar (NKI), resultat av medarbetarenkäter och hur företaget porträtteras i massmedia kan fungera som måttstockar på hur socialt framgångsrikt företaget är och hur verksamheten uppfattas av omvärlden.

2. *Jämföras med konkurrenter*

Det är viktigt att jämföra verksamheten med andra aktörer i branschen såväl privata som kommunala. Då måste också företagets hantering av kostnader och intäkter bli mer jämförbar

med konkurrenters. Det är angeläget att tänka på att fördelningen av sociala insatser i redovisningen får stor betydelse för företagets driftnettonivåer och de kapitalvärden som redovisas i balansräkningen. Ett sätt att göra det är att använda något etablerat index och benchmarking-verktyg, till exempel IPD. Även om uppföljningen av företagens sociala ansvarstagande sker på en övergripande nivå är det ett budskap till branschen att jämföra det i samma kontext som företagets ekonomiska nyckeltal.

3. Mäta förflyttningar med hjälp av referensfastigheter

Det unika projektet, exempelvis ett stadsutvecklingsprojekt bör jämföras med situationen i andra jämförbara fastigheter och områden när det gäller intäkts- och kostnadsutveckling. Det är viktigt att jämförelsen görs med fastigheter som har liknande geografiskt läge, byggnadsår, social situation, lägenhetsstorlekar och demografiska aspekter. Uppföljning av flyttmönster är en annan indikator som är intressant att följa (vem flyttar in och vem flyttar ut), liksom andra aktörers (exploatörers) ökade intresse att investera i anslutning till projektet. Till detta ska samhällsekonomiska variabler adderas.

4. Investeringsanalys och ekonomisk uppföljning

Enklare investeringsanalyser (till exempel diskonterat nuvärde) och uppföljning på fastighetsnivå av effekter kan förenat öka förståelsen för värdet av sociala projekt. Flera projekt med socialt innehåll har i olika studier visat sig ge positiva driftnettoeffekter, men sådana effekter inkluderas i princip aldrig i investeringskalkylen. Företagsindikatorer kan kontinuerligt sammanställas för att beskriva utvecklingen, till exempel obetalda hyror och vakanser, omflyttningskostnader, grov misskötsamhet av lägenhet, renhållning av utemiljö, sophantering, klottersanering, förstörda fönster, skadegörelse, brandskador, städning, hantering av störningar, och hantering av obetalda hyror. I detta arbete ingår att se över konteringen och följa upp personalens arbetsprioriteringar samt hur mycket tid som spenderas på olika aktiviteter i förvaltningen. Med hjälp av denna kartläggning kan företaget följa utvecklingen och se hur mycket situationen avviker från en schabloniserad normalnivå.

5. Allmännyttans utvidgade ansvar

Handlingsutrymmet vid strategiska långsiktiga investeringar, där det finns kalkylmässiga risker att ta hänsyn till bör kunna bli friare för kommunala bostadsföretag. Då krävs sannolikt en ansvarsfull plan, en någorlunda stark lokal marknadssituation, flera intressenter (till exempel privata och kommunen) som deltar eller visar intresse för projektet. Värderingssituationen kan utgå från varje fastighet, men att varje fastighet i "alla tänkbara situationer" måste bära sin egen investering för att starta är en uppfattning och försiktighetsprincip som försvårar företagets sociala uppdrag. Desto viktigare är då att fokusera på att hyror och avyttringar speglar marknadssituationen.

*Olika sociala insatser och verksamheter
relateras sällan till vare sig bolagets interna
eller externa ekonomiska värden.*

Allmännytta och sociala investeringar

INGVAR NILSSON & ANDERS WADESKOG

– EN SKISS TILL EN ENKEL KALKYLMETODIK

I ALL VERKSAMHET med ekonomiska dimensioner ställs verksamheter mot varandra och prioriteringar görs. Erfarenheten säger att verksamheter med substantiell ekonomisk påverkan, som den värderas i interna och externa ekonomiska kalkyler, tenderar att få större uppmärksamhet än sådana insatser eller verksamheter som framför allt värderas med mer kvalitativa instrument.

Inom bostadsbranschen hanteras sådant som rör fastighetsvärden och fastighetsförvaltning med olika typer av kvantitativa ekonomiska kalkyl- och räkenskapssystem. Olika sociala insatser och verksamheter relateras sällan till vare sig bolagets interna eller externa ekonomiska värden, även om mycket talar för att det kan påverka såväl interna som externa kostnader och intäkter. En koppling mellan interna sociala satsningar och dess ekonomiska konsekvenser, såväl internt som externt, skulle ge en bredare bild av verksamhetens faktiska ekonomiska resultat och dess affärsmässighet i ett bredare perspektiv. Denna typ av resultat skulle givetvis vara intressant såväl för bolaget självt som för dess omgivning. Det innebär att man vidgar systemgränserna från företaget och dess ägare till att även inkludera övriga samhällsaktörer som påverkas ekonomiskt av bolagets sociala satsningar.

Vi är övertygade om att man i det årliga arbetet med bokslutet förhållandevis enkelt skulle kunna kombinera ett konventionellt bokslut för ett bostadsbolag med en socioekonomisk resultat- och investeringskalkyl eller bokslut. Med hjälp av detta skulle man kunna tillskriva sociala insatser och sociala investeringar i ett bostadsområde som potentiella eller realiserade ekonomiska värden, vilka kan relateras till andra mer traditionellt värdeskapande insatser.



Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog är nationalekonomer och arbetar med samhälls-ekonomiska kalkyler för socialt och fysiskt integrerade insatser, SEE AB.

LYCKADE SOCIALA SATSNINGAR SKAPAR SAMHÄLLSVÄRDE PÅ FLERA SÄTT:

- **Internt kan de öka den direkta lönsamheten för företaget å ena sidan genom minskade kostnader för förslitning, förstörelse, vandalisering med mera, och å den andra genom ökade intäkter till följd av de värdestegringar och den ökade betalningsvilja som kan uppstå till följd av den sociala investeringens positiva effekter. Effekter som kan speglas både i företagets resultat- och balansräkning.**

- **Externt kan de skapa direkta mervärden till exempel genom minskade kostnader för försörjningsstöd för allmännyttans ägare – kommunen – och utgör då en affärs-mässig insats ur ett ägarperspektiv.**
- **De kan skapa samhällsvärden i stort genom att minska andra samhällsaktörers kostnader för olika insatser och öka det totala produktionsvärdet i samhälls-ekonomin.**

Rent tekniskt går det att ta fram en utvidgad socioekonomisk bokslutskalkyl med vars hjälp den här typen av frågor kan utforskas. Det är självfallet inte oproblematiskt och kalkylens och bokslutets kvalitet beror framför allt på ambitionsnivån i datainsamlingen.

De interna intäkterna av olika insatser måste uppskattas på olika sätt. Det kan handla om att ta ställning till hur exempelvis omfattningen av förslitning och förstörelse påverkas av olika sociala insatser. Eller hur dessa insatser påverkar attraktionen i området, vilket i sin tur påverkar marknadens värdering av fastigheterna.

DE EXTERNA INTÄKTERNA BESTÅR I PRINCIP AV:

- **Ökat produktionsvärde. Detta uppstår till följd av att personer som påverkas av insatsen går in i, eller ökar, sitt lönearbete. Det ger ett positivt bidrag till folkhushållet och kallas därför ibland för BNP-bidrag.**
- **Uteblivna kostnader för olika insatser i form av prevention, vård eller rehabilitering för de personer som påverkas av insatsen. Det kan vara allt från läs- och skrivstöd för dyslektiker i skolan till avgiftning och missbruksvård för unga missbrukare.**
- **Uteblivna finansiella kostnader eller transfereringar till följd av att personer som påverkas av insatsen inte behöver försörjas i samma utsträckning med sjukpenning, aktivitetsersättning, ekonomiskt bistånd, a-kassa eller sjukersättning.**
- **Till detta kommer ytterligare finansiella effekter på skatteintäkter och avgifter, samt förändringar i behovet av olika typer av lönesubventioner.**

Ett räkneexempel baserat på exempel från Hovsjö i Södertälje illustrerar storleksordningarna på dessa kostnader och intäkter. Vi tänker oss ett sysselsättningsprojekt för 50 invandrade arbetslösa byggarbetare med utbildning och praktik i det egna området. Vi använder oss enbart av schablonvärden och resultat från tidigare egna kalkyler kring långtidssjukskrivna och arbetslösa.

Om 25 av de 50 lyckas ta sig in på arbetsmarknaden, utan att tränga undan andra, så skulle detta skapa externa intäkter som kan tillskrivas projektet. Det årliga produktionsvärdetillskottet skulle hamna på drygt 9,5 mkr. Uteblivna kostnader för arbetsförmedlingen, försäkringskassan och landstinget skulle skapa intäkter på 3,5 mkr årligen och slutligen skulle de 25 inte behöva försörjas av kommunen, vilket skapar en årlig finansiell intäkt för kommunen på drygt 2 mkr.

Detta är emellertid enbart intäktssidan. Det tillkommer kostnader för att göra de 50 sysselsättningsbara. I tidigare studier av liknande grupper har vi kommit fram till en platskostnad för Utbildning/Praktik/Utrustning som ligger på 125 000 kronor per person, det vill säga

drygt 6,2 mkr för gruppen. Vi antar att kommunen tar detta som en social investering. Vidare behövs det sannolikt någon form av lönesubvention för att underlätta ett snabbt inträde på arbetsmarknaden för de 25 personerna som lyckas i projektet. Vi antar att arbetsförmedlingen går in med halva lönekostnaden för att kompensera för den initialt lägre produktiviteten. Det innebär dels att produktionsvärdetillskottet ovan halveras och dels att arbetsförmedlingen tar på sig en finansiell kostnad som är lika stor.

Ställs kostnaderna för insatsen med de förväntade intäkterna skapas en sorts resultaträkning för de olika inblandade aktörerna. Kommunen står för projektkostnaden på drygt 6 mkr, som på årsbasis ligger på tre gånger den finansiella intäkten av att slippa försörja de 25 personerna. Arbetsförmedlingen får en finansiell kostnad för lönesubventionen på halva det produktionsvärde vi tidigare räknade hem som intäkt samtidigt som produktionsvärdetillskottet i sig halveras. Sannolikt påverkas även bostadsbolaget av projektet via förändrade intäkter/kostnader.

De 25 personerna kommer förhoppningsvis att fortsätta i sysselsättning även efter första året. Vartefter åren går så är det givetvis svårare att hävda att det är det egna projektet som är ansvarigt för det. De flesta skulle kommit in på andra sätt.

Om vi låter de årliga intäkterna klinga av och även så lönesubventionerna så kan resultatet för det första årets satsning utvecklas på olika sätt. Utan allt för heroiska antaganden skulle man efter fem år diskonterade med 4 procents ränta och ackumulerat kunna tillskriva det ursprungliga projektet ett produktionsvärdetillskott på drygt 16 mkr. Kommunens investeringskostnad på drygt 6 mkr skulle i stort sett vara kompenserad via de reducerade försörjningskostnaderna. De minskade insatserna hos försäkringskassan, arbetsförmedlingen och landstinget har medfört intäkter på drygt 9 mkr som kan jämföras med de drygt 10 mkr som arbetsförmedlingen lagt ut på lönesubventioner.

I rent principiella termer kan man säga att framgångsrika sociala investeringar i ett bostadsföretag leder både till företagsvinster dels i form av ökade intäkter, dels i form av minskade kostnader och därmed samhällsvinster. Samhällsvinster som till betydande del gynnar det allmännyttiga bostadsföretagets ägare – kommunen – som ett indirekt (och vanligtvis osynligt) överskott från verksamheten.

Båda dessa delar går både rent principiellt och praktiskt att beskriva och redovisa i form av ett vidgat bokslut för företaget, det vi här kallar ett socioekonomiskt bokslut. Erfarenheter från andra områden är att sådana kalkyler och ett sådant bokslut både vidgar synen för vad som är ett affärsmässigt agerande och kan ge ökad tyngd åt sociala investeringar då man fattar övergripande beslut i ett företag.

Allmännyttans handlingsutrymme

TAPIO SALONEN

Som en röd tråd har begreppet ”handlingsutrymme” löpt genom detta projekt omkring allmännyttans samhällsansvar. Vi har kunnat identifiera en rad öppningar och möjligheter men också krav på kunskap och handlingsförmåga att agera utifrån specifika lokala förhållanden och skiftande förutsättningar. Bilden som sammantaget växt fram är en semioffentlig verksamhet, genom att vara aktiebolag men i offentlig regi, som har att förhålla sig till en rad strukturella, politiska och professionella krav och förväntningar.

Den övergripande slutsatsen är att allmännyttans balanspunkt mellan affärs- och samhällsnytta ytterst kommer, inte oväntat, att avgöras av politiska beslut på såväl nationell som lokal nivå. På den nationella nivån utmanas frågeställningen om den nationella politiken förmår formulera konkreta mål och medel för att till exempel råda bot på bostadsbrist, förnyelse av befintliga bostäder och utveckla en hållbar stadsutveckling. På den lokala nivån kan allmännyttans ställning och roll fortsatt förväntas variera efter lokalpolitiska majoritetsförhållanden och varierande bostadsmarknader. Efter ett kvartsekel av marknadsorienterad bostadspolitik med avregleringar och avpolitisering av bostadsfrågan i Sverige uppfordrar resultaten från detta projekt till öppenhet och beredskap att fortsätta utveckla den offentligt ägda hyresrätten.

NYTTAN MED ALLMÄNNYTAN

EN SAMMANFATTNING AV ETT FORSKNINGSPROJEKT

NYTTAN MED ALLMÄNNYTAN ÄR ETT FORSKNINGSPROJEKT som startades 2013 på Sveriges Allmännyttas initiativ. Forskningsledare har varit Tapio Salonen, professor i socialt arbete vid Malmö högskola, och sammanlagt har elva forskare varit delaktiga. Sveriges Allmännyttas ambition har varit att sätta strålkastarljuset på den svenska allmännyttan. Forskarna har utifrån olika vinklar och perspektiv studerat allmännyttans historia, det samhälle och den kontext vi verkar i och hur allmännyttans uppdrag kan tolkas och utföras i praktiken. Särskilt intressant har varit att studera hur bostadsföretagen kan navigera när det gäller att ta samhällsansvar och samtidigt agera affärsmässigt, i ljuset av lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som infördes 2011. Forskningen visar bland annat att handlingsutrymmet är stort och att det många gånger är upp till ägarna och de lokala politikerna att använda det allmännyttiga bostadsföretaget som det utmärkta verktyg det kan vara.

Läs mer

Forskningsrapporterna i sin helhet publiceras i boken "Nytan med allmännyttan" (red. Tapio Salonen) som ges ut av Liber förlag under hösten 2015.

