

Göteborg stad

Resonemang och strategier om
försäljning av allmännyttiga bostäder

Gbg

Innehåll

Analys av Göteborg stads resonemang om försäljningar	4
Investeringsplaner	5
Allmännyttans investeringsplaner	6
Bostadsförsörjningsstrategi	7
Investeringsutrymme	9
Soliditet	9
Resultat	10
Självfinansieringsgrad	12
Exploateringsverksamheten	13
Låneskuld	13
Extern upplåning	14
Försäljning av allmännyttan	15
Slutsatser	17
Referenser	18

Analys av Göteborg stads resonemang om försäljningar

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

Underlaget för fallstudien om Göteborg stad inkluderar årsredovisningar, budgetar, ägardirektiv, riktlinjer för bostadsförsörjning och andra styrande dokument. Vi har också ämnat att samlat in information om kommunens ekonomiska planering genom en enkät, se avsnitt Enkät i huvudrapporten. Enkäten skickades till en ekonomifunktion men vi fick dessvärre inte svar. När vi undersökte varför man nekade till medverkan var svaret att frågornas natur inte lämpade sig för någon på kommunledningskontoret: det fanns ingen som kunde ge svar.

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

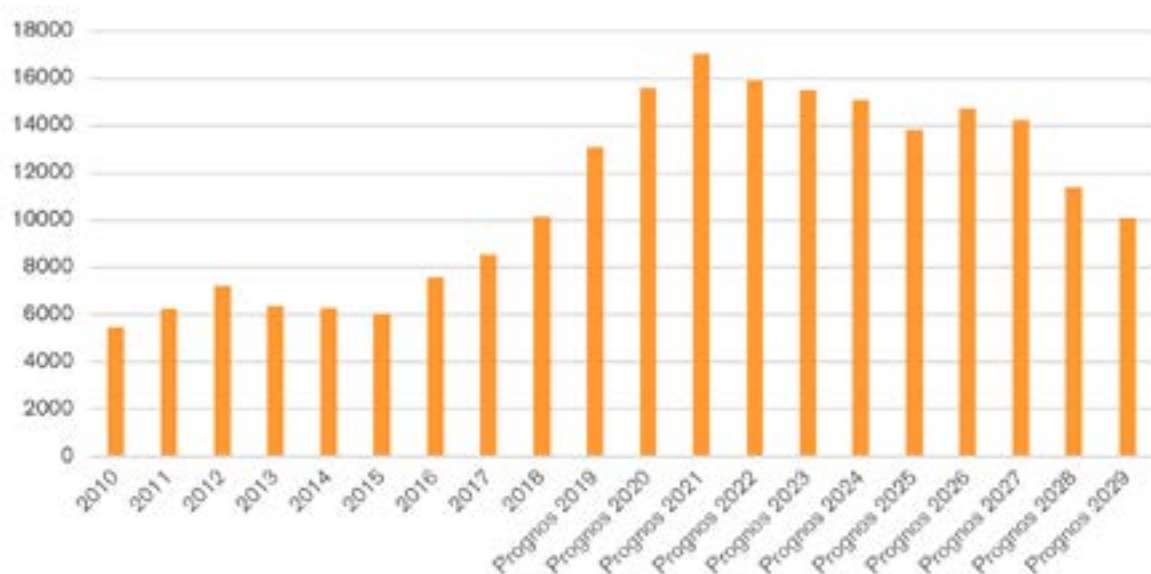
Stockholm, november, 2020

Korta fakta

Förväntad befolkningstillväxt år 2018 – 2040	567 337 – 731 337 ¹
Läget på bostadsmarknaden 2019	Underskott av bostäder i kommunen som helhet, i innerstaden och övriga delar ²
Förväntat läge på bostadsmarknaden 2021	Underskott av bostäder i kommunen som helhet, i innerstaden och övriga delar ³
Allmännyttans bestånd 2013 – 2018	72 501 – 74 271 ⁴
Andel hyresrätter av det totala beståndet	53 procent ⁵

Investeringsplaner

Figur 1 visar Göteborg kommunkoncerns investeringar fram till 2018 och en prognos om kommande investeringar som sträcker sig till 2029.⁶ Som figuren visar höll sig stadens investeringar stadigt runt sex miljoner fram till och med 2015, för att därefter öka. Som prognosen visar är behoven av investeringar stora över hela 2020 talet. I stadsledningskontorets dokument *Förutsättningar för budget 2020–2022* beskrivs vikten av att sprida investeringarna över en längre tidsperiod, eftersom det visat sig problematiskt att öka investeringstakten alltför drastiskt.⁷



Figur 1. Investeringar kommunkoncernen i miljoner kronor. Källa: Kommuninvest, Göteborgs stad.

Den ökade investeringstakten har grund i stadens demografiska utveckling. Enligt en befolkningsprognos ökar Göteborgs invånarantal med 164 000 till 2040. Investeringsprognosen är baserad på bolagens och nämndernas egna bedömningar, insamlade av stadsledningskontoret under hösten 2018 och vintern 2019. Kommunstyrelsen har behandlat nämndernas bedömningar, men inte bolagens

¹ Göteborg stad, 2019. *Förutsättningar för budget Göteborg stad 2020–2022*.

² Boverkets bostadsmarknadsenkät.

³ Ibid.

⁴ Statistiska centralbyrån

⁵ Ibid.

⁶ Göteborgs stad, 2019. *Redovisning av översyn av stadens investeringsstyrning*.

⁷ Göteborg stad, 2019. *Förutsättningar för budget Göteborg stad 2020–2022*.

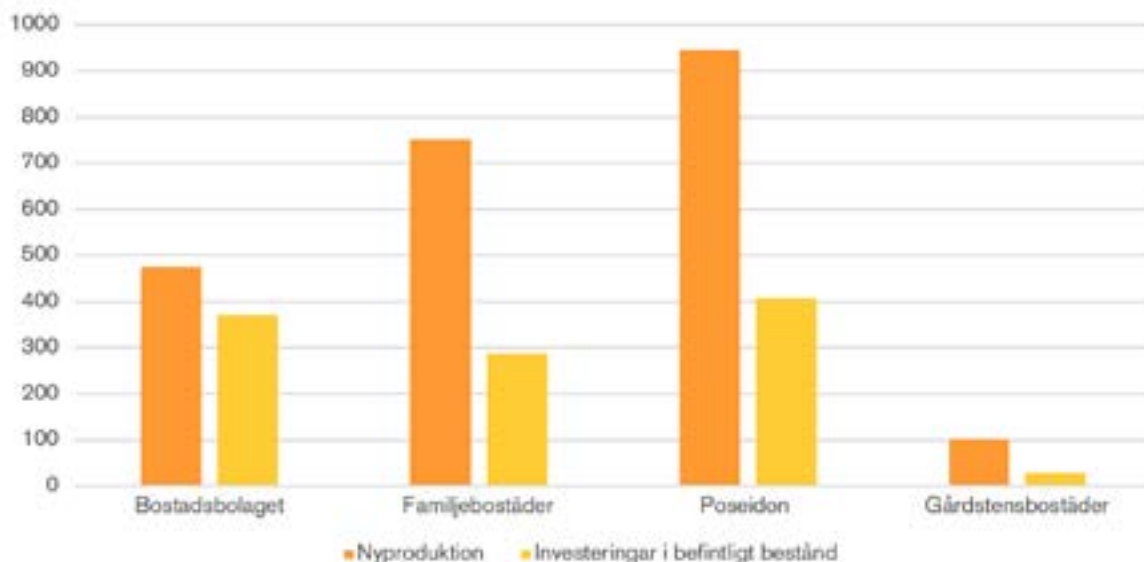
eftersom kommunfullmäktige inte fattar beslut om investeringsramar för bolagen på samma sätt som för nämnderna. Investeringsprognosen ska tolkas med viss försiktighet, eftersom det är många faktorer som påverkar genomförandet av planerade investeringar.⁸

Sex av kommunens nämnder står för samtliga av kommunens planerade investeringar: idrotts- och föreningsnämnden, fastighetsnämnden, kretslopp- och vattennämnden, lokalnämnden, park- och naturnämnden samt trafiknämnden. Nämndernas samlade investeringsbehov uppgår till 6,7 miljarder kronor år 2020, 7,7 miljarder kronor år 2021 och 8,3 miljarder kronor år 2022. Lokalnämnden och trafiknämnden står för merparten av kommunens prognosticerade investeringar.⁹

Bolagens investeringsplaner per år står för mer än hälften, nästan två tredjedelar av kommunkoncernens totala prognosticerade investeringar fram till 2029. Bostäder är den enskilt största investeringsposten, följt av energirelaterade investeringar. Även om staden inte beslutar om enskilda investeringar framhåller stadsledningskontoret vikten av att i samråd med bolagsstyrelserna följa, planera och prioritera investeringar. Dels eftersom planerade investeringar påverkar stadens totala kapitalbehov, dels eftersom en ökad låneskuld belastar kommunkoncernens soliditet.¹⁰

Allmännyttans investeringsplaner

Av stadens bolagskoncernbudget för 2019 framgår att huvuddelen av bolagsinvesteringarna utförs inom bostadssektorn. AB Framtiden, som är stadens bolagskoncern för de allmännyttiga bostadsbolagen,¹¹ står för nästan hälften av bolagens samlade investeringsbudget. Den totala investeringsbudgeten uppgår till 8 236 miljoner kronor, varav 3 756 miljoner kronor planeras att investeras i nyproduktion och i befintligt bestånd, se figur 2. Volymen av investeringar under 2019 överskrider de för 2018 med drygt en miljard och investeringsvolymen för 2017 med ca 1,7 miljarder.¹²



Figur 2. Allmännyttiga bostadsbolagens investeringsbudget 2019 i miljoner kronor.

Källa: Bostadsbolagens budgetar för 2019.

Anm. Egnahemsbolaget ingår också bland de allmännyttiga bostadsbolagen i Göteborg, men dess budget för 2019 är sekretessbelagd.

Den ökade budgeten för nyproduktion återspeglar det av kommunfullmäktige fastställda målet om att AB Framtiden ska producera 14 000 nya bostäder under en 10 års period med start 2018 (1 400

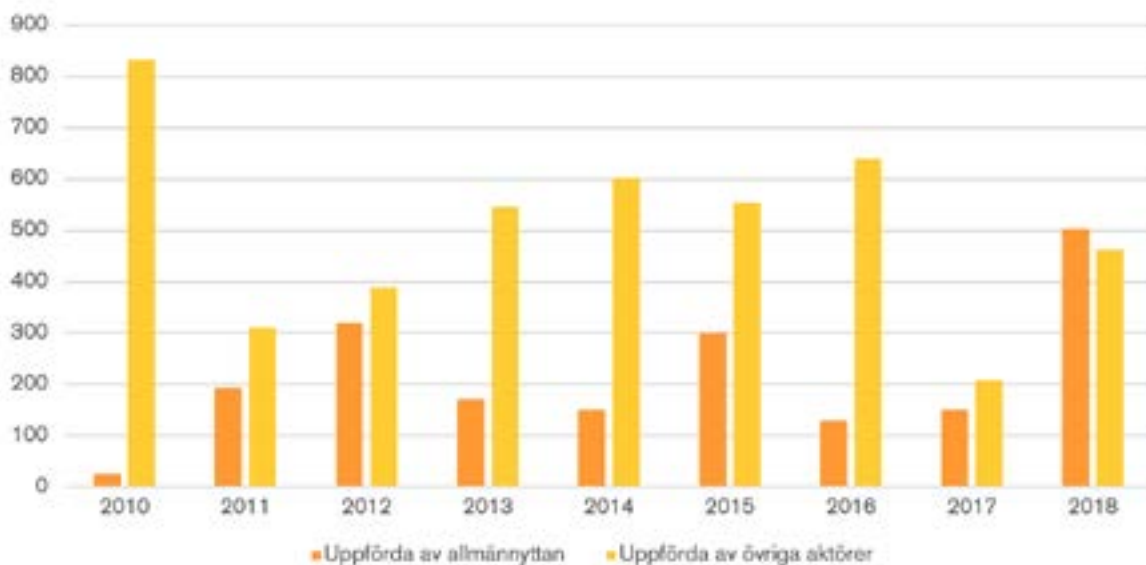
⁸ Göteborgs stad, 2019. *Redovisning av översyn av stadens investeringsstyrning*.

⁹ Göteborgs stad, 2019. *Förutsättningar för budget Göteborg stad 2020–2022*.

nya bostäder per år).¹³ Under 2019 sker det huvudsakliga bostadsbyggandet i stadsdelarna Askim-Frölunda-Högsbo, Lundby och Östra Göteborg,¹⁴ vilka till viss del inbegriper de primärområden som anses vara särskilt prioriterade för bostadsbyggande och stadsomvandling: Biskopsgården, Bergsjön, Hjällbo, Hammarkullen, Lövgärdet, Tynnered och Gårdsten.¹⁵ Som figur 3 visar har allmännyttan i Göteborg ökat sin produktionstakt markant under 2018.

Figur 3. Antal nyproducerade hyresrätter. Källa: SCB

Anm. Eftersom Egnahemsbolaget (som bygger bostadsrätter) ingår i allmännyttan i Göteborg inkluderas ett mindre antal bostadsrätter i allmännyttans nyproduktion.



Bostadsförsörjningsstrategi

Göteborgs stad håller för närvarande på att ta fram uppdaterade riktlinjer för bostadsförsörjningen.¹⁶ Till dess att en ny bostadsförsörjningsplan är framtagen utgör en rad kommunala dokument de generella riktlinjerna för stadens bostadsförsörjning. Ett av dessa är en lägesrapport för bostadsförsörjningen från 2018.¹⁷ Lägesrapporten framhåller stadens huvudsakliga strategi för att avhjälpa den bostadsbrist som råder i kommunen - nyproduktion. Enligt uppskattningar som kommunen gör skulle det behöva tillkomma mellan 4000-5000 nya bostäder per år under en längre period, för att minska dagens brist på bostäder och för att möta det kommande demografiska behovet. Som figur 4 visar byggdes ca 2700 nya bostäder i Göteborg under 2018.

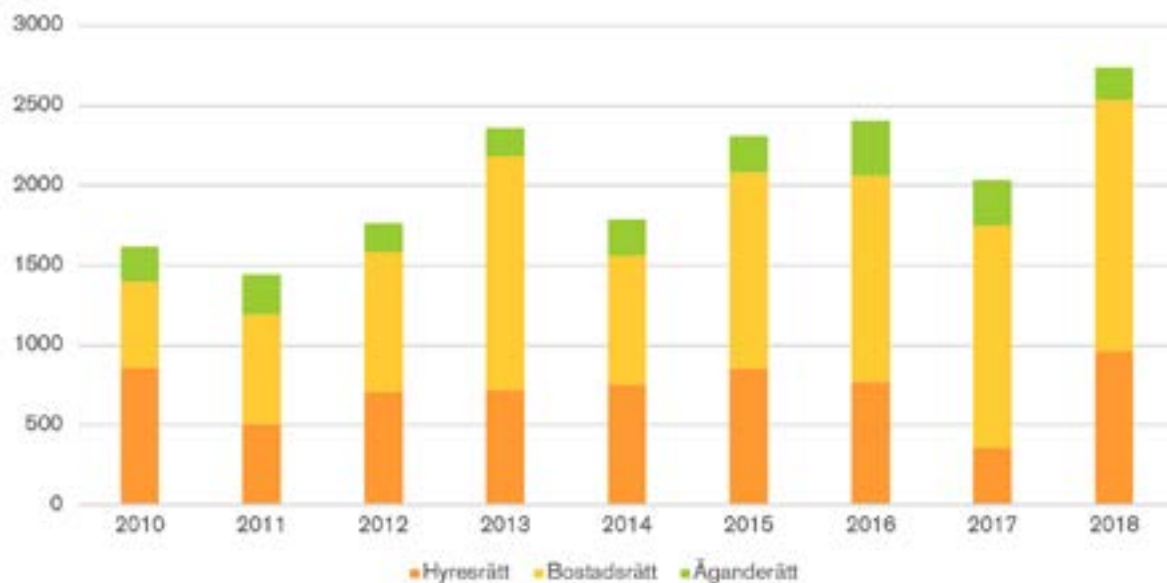
¹³ Förvaltning AB Framtiden 2018. Övergripande mål och inriktningsdokument för Förvaltning AB Framtiden och dess dotterbolag 2019.

¹⁴ Göteborgs stad, 2019. *Bedömning av bostadsbyggandet 2019–2020*.

¹⁵ Förvaltning AB Framtiden 2018. Övergripande mål och inriktningsdokument för Förvaltning AB Framtiden och dess dotterbolag 2019.

¹⁶ Göteborgs stad, 2019. *Igångsättningsbeslut för Göteborgs stads program för bostadsförsörjning*.

¹⁷ Göteborgs stad, 2018. *Bostadsförsörjning i Göteborg – Lägesrapport 2018*.



Figur 4. Antal nyproducerade bostäder. Källa: SCB.

Förutsättningarna för ökat byggande är goda tack vare en kraftig uppväxling av planeringsverksamheten. Den centrala utmaningen för bostadsbyggandet kvarstår dock – att producera hyreslägenheter som fler kan efterfråga. De högre hyresnivåerna i nyproduktion stänger ute stora grupper vilket betyder att efterfrågan på hyresbostäder i det äldre beståndet är stor och bostadskön lång. Därtill står stora delar av det äldre beståndet inför omfattande renoveringar som riskerar att orsaka betydande hyreshöjningar. En av stadens ansatser att lösa problematiken är målet om att tio procent av hyresrätterna som kommunen markanvisar ska villkoras med ett hyrestak om 1 100 kr/kvm och år.¹⁸ Därtill har stadsbyggnadskontoret, fastighetskontoret och AB Framtiden i uppdrag att ta fram strategier för att minska produktionskostnaderna.¹⁹

Utöver ökad nyproduktion är även blandad bebyggelse en prioriterad fråga i stadens styrande dokument.²⁰ Med blandad bebyggelse avses att skapa stadsdelar med blandade bostads- och upplåtelseformer i olika prisnivåer för att bryta bostadssegregationen. På aggregerad nivå är blandningen av upplåtelseformer i Göteborg relativt jämn, men i enskilda primärområden utgör hyresrätter upp till 92 procent av beståndet.²¹

AB Framtiden är den dominerande fastighetsägaren i dessa områden. Koncernens strategi för att öka blandningen i bostadssegregerade områden är att bygga hyresrätter i områden med stor andel bostads- och äganderätter och att bygga bostadsrätter och ombilda i områden där det finns en stor andel hyresrätter. Bostadsrätterna byggs genom Egnahemsbolaget. Koncernen har genom budgeten 2019 fått i uppdrag att ombilda delar av det allmännyttiga beståndet i dessa områden. Detta diskuteras mer ingående under avsnittet Försäljning av allmännyttan.²²

Investeringsutrymme

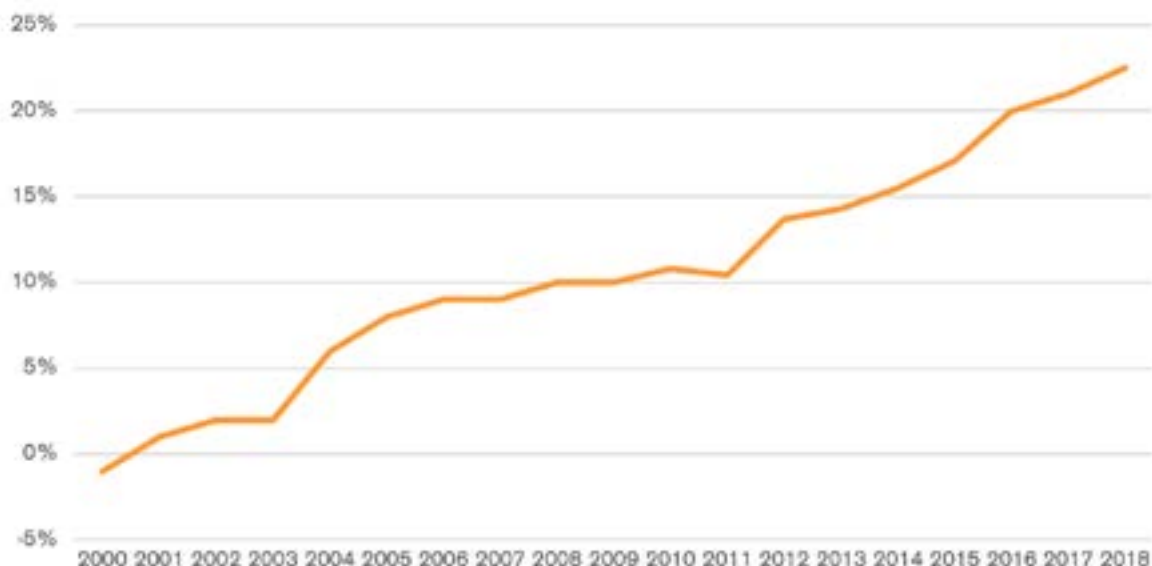
I Göteborgs budget för 2019 gavs stadsledningskontoret i uppdrag att utveckla stadens investeringsstyrning, för att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar investeringstakt och tydligare koppla an till stadens inriktning kring god ekonomisk hushållning. Till skillnad från många andra kommuner har Göteborgs kommunkoncern saknat en helhetssyn över stadens långsiktiga investeringsåtagande och en analys som fastställer vilka årliga investeringsvolymerna som kommunen klarar av. I andra kommuner fastställs den årliga investeringstakten utifrån önskvärda nivåer på olika nyckeltal, t.ex. självfinansieringsgrad, kapitalkostnadernas andel av driftskostnader, eller långsiktiga resultat- eller soliditetsmål.²³

Stadsledningskontorets förändringsförslag för investeringsstyrning är sammankopplade med stadens nya riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Kommunens nya finansiella inriktningar – eller mål – för god ekonomisk hushållning avser resultatöverskott, självfinansieringsgrad av investeringar, samt självfinansiering av exploateringsinvesteringar. För kommunkoncernen utarbetas målet om långsiktig soliditet.²⁴

AB Framtiden har arbetat med sin egna investeringsstyrning sedan 2018, då den första gemensamma affärsplanen togs fram. Affärsplanen är ett ärligt dokument med tillhörande finansiella målsättningar som infördes år 2018.²⁵ Affärsplanen för 2019 liknar i stora delar den från 2018, med mål om bland annat soliditet och självfinansieringsgrad. För 2020 – 2022 finns i nuläget ett utkast till affärsplan. Utöver de tidigare målen finns även belåningsgrad med som mål.²⁶

Soliditet

Som figur 5 visar har Göteborgs kommunkoncerns soliditet stärkts under en lång tid. Stadsledningskontoret menar att detta dels beror på höga resultatnivåer, men också en lägre investeringsvolym, särskilt under de senaste åren. I Göteborgs nya riktlinjer för god ekonomisk hushållning anges ett mål om att soliditeten för hela koncernen inte ska sjunka under 15 procent. Denna nivå anses tillräcklig för att koncernen ska kunna bibehålla sitt finansiella handlingsutrymme i framtiden.²⁷



Figur 5. Soliditet (%) kommunkoncernen. Källa: Kolada.

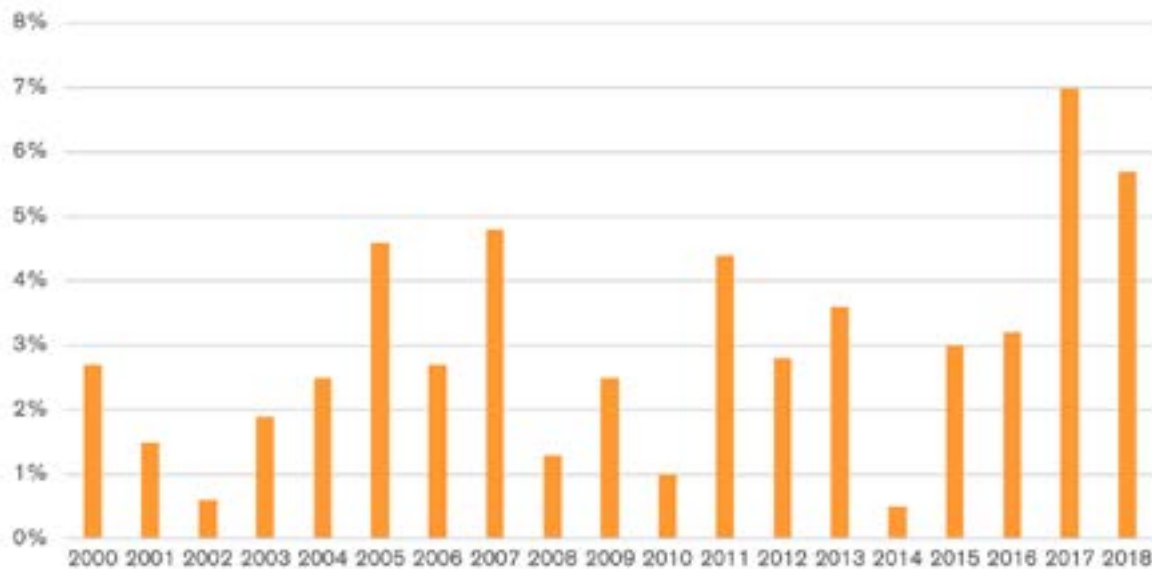
Göteborgs nuvarande soliditet och stadens mål om soliditet är betydligt lägre än våra två andra storstäder. År 2018 uppgick Stockholms soliditet till 50,6 och Malmös soliditet till 35,4.²⁸ Ur riktlinjerna framgår att skillnaderna till viss del beror på hur de olika koncernerna är sammansatta.²⁹ Vad som avses med detta är inte tydligt. Skillnaderna i kommunernas soliditet kan också förklaras av skillnader i låneskuld. Även om Stockholm gick om Göteborg gällande total låneskuld under 2018, uppnår Göteborgs låneskuld per invånare högre nivåer än de för Stockholms och Malmö.³⁰ Mer om detta under avsnittet Extern upplåning.

I en framskrivning av soliditeten prognosticerar stadsledningskontoret en soliditet på drygt 20 procent till 2022, vilket skulle vara en avmattning på den uppåtgående trend som visats av figuren ovan. Prognosen förutsätter dock att kommunens årliga resultat uppgår till minst 2 procent av skatter och statsbidrag, att bolagens årliga resultat ligger runt 1,8 miljarder, samt att bolagen och nämnderna håller sig till den investeringsplanering de lämnat in till stadsledningskontoret (se figur 1). Soliditetsmålet fungerar därmed som en tydligare styrning av investeringsverksamheten. Målet innebär också skarpare resultatmål för nämnderna och för bolagen.³¹

AB Framtiden har ett eget mål om soliditet: att den genomsnittliga justerade soliditeten som lägst ska uppgå till 50 procent, sett till en 10-årsperiod.³² AB Framtidens soliditet växte från 59 till 64 procent under 2013 – 2018, men mot bakgrund av de planerade investeringsvolymerna räknar koncernen med att soliditeten kommer att sjunka. Bolaget förklarar inte varför en soliditet om 50 procent är att betrakta som en bra lägsta nivå.³³

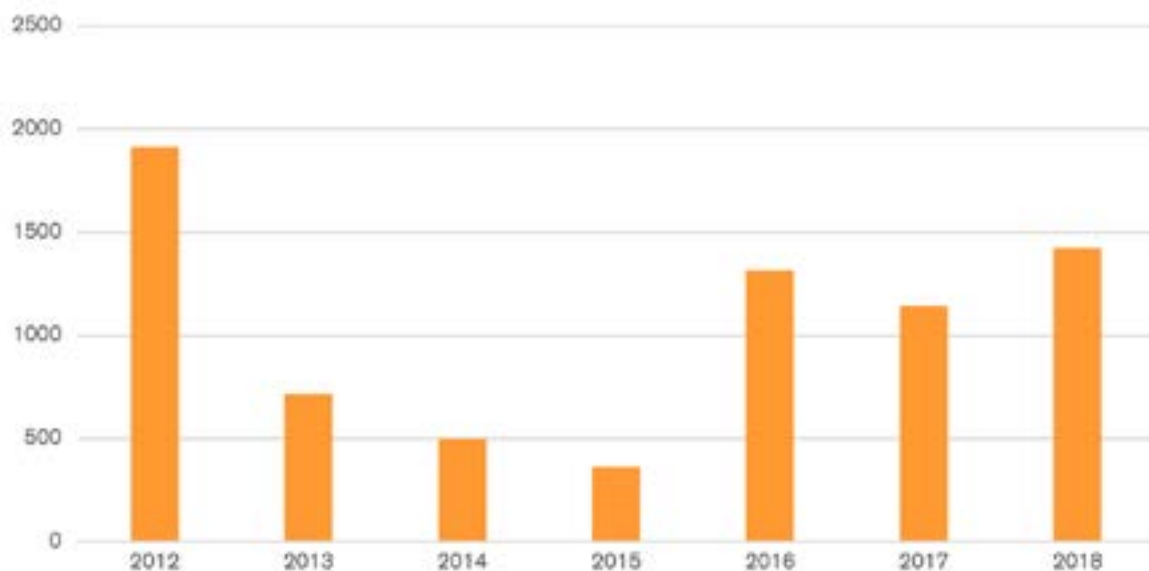
Resultat

Göteborgs nya resultatmål för kommunen (bolagskoncernen borträknad) anger att resultatet över en 10-årsperiod ska uppgå till 2 procent av kommunens skatteintäkter, kommunalekonomisk utjämning och statsbidrag. Målet motsvarar kommunsektorns aggregerade mål eller tumregel om ett resultat av 2 procent av skatter och statsbidrag, vilket är en vedertagen indikator för god ekonomisk hushållning. Som figur 6 visar har kommunen genererat starka resultat under hela 2000-talet, genomsnittresultatet för 2000 – 2018 uppgår till 3 procent av skatter och generella statsbidrag. Därmed utgör det nya målet troligtvis ingen grund för omfattande förändringar i den ekonomiska planeringen.³⁴



Figur 6. Resultat före extraordinära poster (kommunen), andel av skatt och generella statsbidrag. Källa: Kolada.

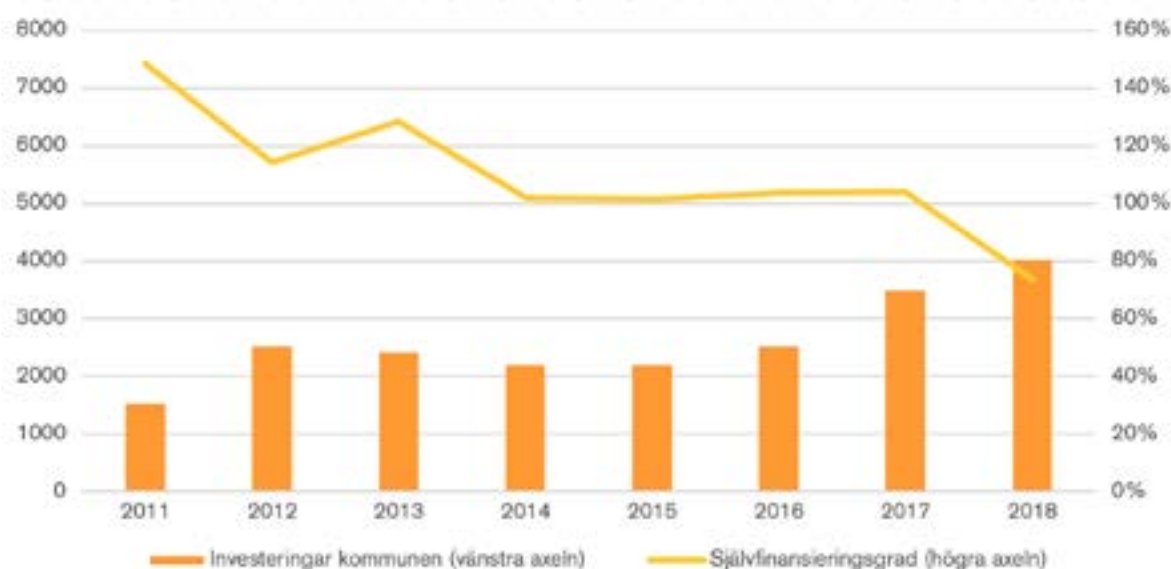
Bolagskoncernen har också ett resultatmål, indirekt genom soliditetsmålet eftersom kommunkoncernens samlade soliditet i högsta grad är beroende av vilka resultatnivåer som bolagskoncernen uppnår. I stadsledningskontorets prognoser skulle upprätthållandet av en soliditet kring 20 procent kräva att bolagskoncernen gör årliga resultat om 1,8 miljarder. Som figur 7 visar är detta ett högt satt mål. Trots förbättrade resultat under de senaste åren har bolagskoncernen inte överskridit 1,5 miljarder sedan 2012. Vilka resultat som skulle krävas för att uppnå miniminivån om en soliditet på 15 procent framgår inte av stadsledningskontorets beräkningar.³⁵



Figur 7. Resultat Stadshuskoncernen, miljoner kronor. Källa: Göteborgs stad.

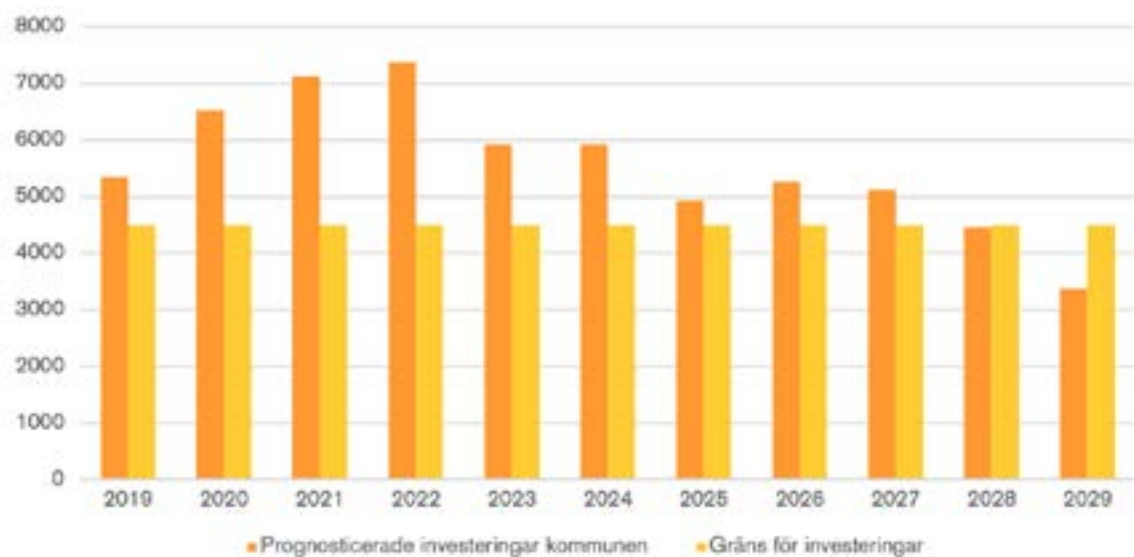
Självfinansieringsgrad

Kommunens nya mål anger att självfinansieringsgraden av kommunens (exklusive bolagen) investeringar ska uppgå till minst 60 procent över en 10-årsperiod, vilket betyder att investeringarna endast till 40 procent kan finansieras genom upplåning.³⁶ När det gäller ersättningsinvesteringar är målet att upplåning helt ska undvikas. Enligt stadsledningskontorets analys kan 60 procent vara ett ganska lågt satt mål, men att det reflekterar de stora investeringsbehov som kommunen har att hantera under en lång tid framöver.³⁷ Självfinansieringsgraden för kommunen har under större delen av 10-talet legat långt över 60 procent, men då har investeringsvolymerna understigit 4 miljarder, se figur 8.



Figur 8. Årliga investeringar och självfinansieringsgrad, kommunen (exklusive bolagen). Källa: Göteborgs stad.

I kommunens riktlinjer för god ekonomisk hushållning definieras vissa förutsättningar för en självfinansieringsgrad som uppgår till 60 procent. Kommunen behöver ha ett resultat på 2 procent av skatter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, samt en investeringsvolym om maximalt 4,5 miljarder per år.³⁸ Investeringsprognosen innehåller investeringar långt över denna nivå, se Figur 9.



Figur 9. Investeringsprognos kommunen (exklusive bolagen). Källa: Göteborgs stad.

För att upprätthålla en självfinansieringsgrad på 60 procent behöver därmed de planerade investeringsvolymerna minska, alternativt behöver kommunens resultat öka. En begränsning av kommunens

investeringar kan även påverka förutsättningarna för stadens bostadsbyggande. För att de allmännyttiga bolagen ska kunna bygga nya bostäder krävs i vissa fall omfattande följdinvesteringar i infrastruktur och samhällsservice.

AB Framtidens mål om självfinansieringsgrad uppgår till 30 procent vid nyproduktion, sett till en 10-årsperiod.³⁹ Någon statistik om koncernens självfinansieringsgrad över tid redovisas dock inte. Målet är istället baserat på de framtida investeringsvolymerna som ökat byggande innebär. Att målet är satt till just 30 procent motiveras inte mer än att det ”bedöms som marknadsmässigt och affärsmässigt”.⁴⁰

Exploateringsverksamheten

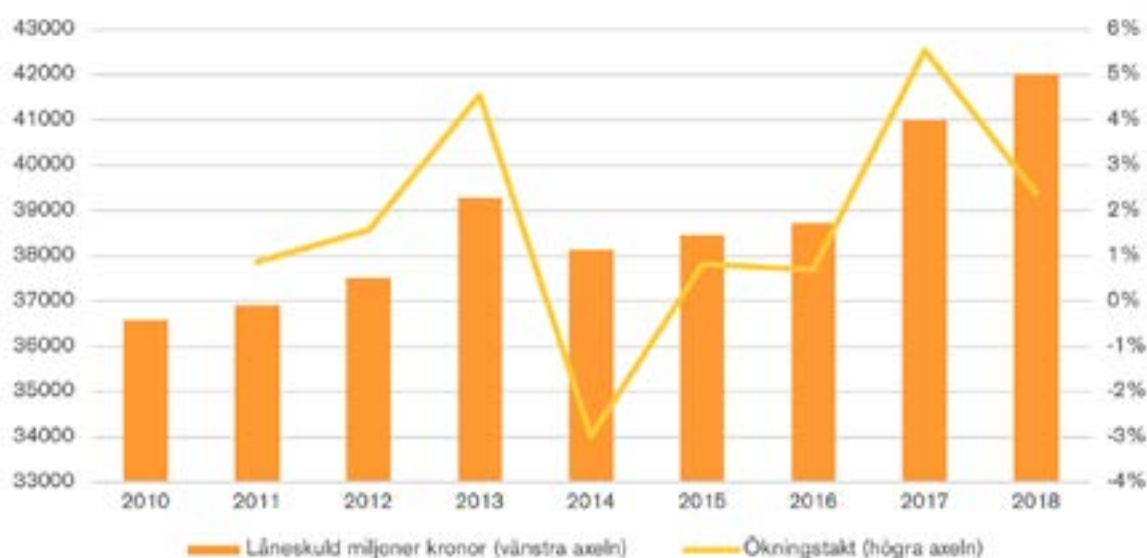
Inom kommunens nya riktlinjer kring god ekonomisk hushållning har exploateringsverksamheten en egen målsättning, till följd av det stora antalet stadsutvecklingsprojekt som pågår i kommunen. Enligt riktlinjerna ska exploateringsverksamheten bedrivas så att inkomster och utgifter över en 10-årsperiod är i balans. Detta innebär att exploateringsverksamheten över tid ska bära investeringsutgifterna för iordningställande av kvartermark och utbyggnad av allmän plats som uppstår som en direkt konsekvens av exploateringsprojekten. Vilka utgifter som inräknas är inte helt tydligt. I allra minsta grad inkluderas troligtvis kostnaderna att förbereda råmarken, men formuleringen skulle kunna betyda att även investeringsutgifter kopplade till infrastruktur eller samhällsservice inkluderas.⁴¹

Sett till de senaste 10 åren har målet uppnåtts: exploateringsverksamhetens intäkter har täckt verksamhetens investeringsutgifter. Baserat på nämndernas investeringsplaner för kommande år kommer verksamheten att kunna fortsätta att finansiera sina egna utgifter.⁴²

Låneskuld

Figur 10 visar Göteborgs kommunkoncerns låneskuld och dess utveckling sedan 2010. Göteborg hade störst låneskuld bland alla kommuner fram till 2018, då Stockholm gick om med drygt 6 miljarder. Sett till låneskuld per invånare är Göteborgs låneskuld fortfarande störst. År 2018 uppgick skulden per göteborgare till ca 73 000, och per stockholmare till ca 49 000 kr.⁴³

Figur 10. Kommunkoncernens låneskuld i miljoner kronor. Källa: Kommuninvest, Göteborgs stad.



³⁹ Förvaltning AB Framtiden, 2018. *Affärsplan 2020–2022*.

⁴⁰ Förvaltning AB Framtiden, 2017. *Finansiell strategi 2018*.

⁴¹ Göteborgs stad, 2019. *Reviderad version av Göteborgs stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv*.

⁴² Ibid

⁴³ Kommuninvest, 2019. *Den kommunala låneskulden 2019*.

Kommunkoncernen har inget mål som är direkt kopplat till dess låneskuld, men eftersom stadens upplåningsvolym påverkar dess soliditet i ett långsiktigt perspektiv och dess självfinansieringsgrad på kort sikt skulle målen för dessa nyckeltal potentiellt kunna påverka ramarna för koncernens upplåning. Någon mer ingående strategi kring begränsande av låneskulden finns dock inte. AB Framtiden inför ett mål som begränsar låneskulden från 2020, som föreskriver att koncernens belåningsgrad inte ska överskrida 30 procent. I detta mål beräknas belåningsgraden av beståndets marknadsvärde.⁴⁴

Kommunen räknar med att 40 procent av kommande investeringar ska lånefinansieras, vilket betyder att kommunens del av låneskulden kan komma att öka med upp till drygt 24 miljarder kronor till 2029. Den totala låneskulden för stadshuskoncernen år 2029 kommer potentiellt att uppgå till drygt 70 miljarder, varav AB Framtidens del av lånen skulle uppgå till ca 40 miljarder.⁴⁵

Bortsett från alla osäkerheter som präglar långtidsprognoser är det rimligt att anta att Göteborgs kommunkoncerns låneskuld kommer att öka betydligt under de kommande 10 åren, potentiellt mer än vad den ökade mellan 2010 och 2019.

Extern upplåning

Göteborgs kommunkoncern lånar via stadens internbank som sköts av finansavdelningen på stadsledningskontoret.⁴⁶ Stadshuskoncernen tar även upp egna lån direkt på marknaden, av skattemässiga skäl.⁴⁷ Den totala låneramen för kommunkoncernen uppgår per 2019 till 53 miljarder, och per 2020 till 54 miljarder.⁴⁸ Några interna limiter eller räntevillkor för bolagen finns inte att tillgå.

Göteborgs upplåning per 2018 är fördelad på obligationer, certifikatprogram samt upplåning via Kommuninvest, Europeiska investeringsbanken och Nordiska investeringsbanken. Lån via Kommuninvest utgör ungefär 12 procent av den totala låneskulden. Obligationer är kommunkoncernens största källa till lånefinansiering och utgör nästan 65 procent av den totala låneskulden.⁴⁹

Göteborg stad har blivit värderad av Standard and Poor's (S&P) sedan 2007. Samtliga värderingar har resulterat i betyget AA+ med stabila utsikter, vilket är det näst högsta betyget och en nivå lägre än det betyg som Stockholm och Malmö för närvarande innehar.⁵⁰ Nämnvärt i sammanhanget är att det inte finns någon svensk kommun som har ett lägre betyg än AA+, vilket skulle kunna medföra att Göteborg inte uppfattar en nedgradering som sannolik. Stadsledningskontoret konstaterar dock att en ökad skuldsättning på sikt skulle kunna påverka betyget negativt.⁵¹

Faktum är att det skulle krävas en ganska ordentlig ökning av stadens skuldbörda för att ett lägre kreditbetyg skulle komma på tal.⁵² S&P använder sig av en bedömningsmodell där resultatet av stadens individuella kreditprofil (som bestäms utifrån 5 indikatorer inklusive skuldbörda) kombinerat med resultatet för det nationella ramverket utgör ett värde som motsvarar ett visst kreditbetyg.⁵³ Enligt S&P:s senaste rating av Göteborgs stad får skuldbördan betyg 3.

Om ratingen skulle sjunka till följd av en större låneskuld, skulle skuldbördan behöva bedömas som 5. 5 är det lägsta betyget, som normalt ges till kommuner där skuldbördan överskrider 240 procent av stadens rörelseintäkter. I dagsläget uppgår Göteborgs skuld till 100 procent av rörelseintäkterna.⁵⁴

I S&P:s värdering av Göteborgs stad i september 2019 riktas särskilt fokus mot den politiska osäkerhet som råder. Att staden styrs av en minoritetskoalition anses vara problematiskt eftersom det skapar viss osäkerhet kring förmågan att implementera finansiella policys. Men osäkerheten dämpas av att den nya budgeten röstades igenom med majoritet i kommunfullmäktige.

Det är även S&P:s bedömning att Göteborgs förändrade demografi kommer att ligga till grund för ökade kostnader likväl som investeringsvolymerna, med försvagad självfinansieringsgrad och växande underskott som följd. Även låneskulden beräknas att öka, till över 120 procent av rörelseintäkterna år 2021. En likartad prognos låg till grund för Stockholms senaste ratinghändelse som inkluderade en förändring av de finansiella utsikterna från stabila till osäkra. Detta blir inte fallet för Göteborg eftersom deras rating redan är en nivå lägre än Stockholm. Därtill skriver S&P att den substantiella vidareutlåningen till bland annat AB Framtiden förmildrar effekterna av den ökade upplåningen eftersom bolaget är finansiellt starkt och har en kommersiell profil.⁵⁵

Försäljning av allmännyttan

Försäljning av allmännyttan har historiskt sett förekommit i väldigt liten utsträckning. Ett fåtal, 122 lägenheter, ur det allmännyttiga beståndet såldes mellan 2012 och 2018.⁵⁶ Förändringar kring detta är dock att vänta. Redan i budgeten för 2019 gavs AB Framtiden i uppdrag att arbeta med ombildning av hyresrätter i utanförskapsområden, samt ta fram en modell för att stimulera ombildningar.⁵⁷

Majoritetsstyrets förslag till budget 2020 – 2022 innehöll ett mål om att 4000 allmännyttiga bostäder skulle ombildas innan mandatperiodens slut. Efter en utdragen budgetdebatt fick majoriteten dra tillbaka det siffersatta målet, men uppdraget till AB Framtiden om att ombildningarna ska öka kvarstår.⁵⁸

Både 2019 och 2020 års budget motiveras ombildningar med bostadssociala argument, att med ombildningar som verktyg öka blandningen av upplåtelseformer, för att därigenom bryta bostadssegregationen. Ambitionen, att Göteborg ska vara en stad med blandade bostads- och upplåtelseformer, har dock funnits med under en längre tid. Skrivelsen återfinns bland annat i ägardirektivet för AB Framtiden (som upprättades 2015) och i kommunens översiktsplaner.⁵⁹

Ett projektdirektiv för ombildningarna har utarbetats av stadshuskoncernens styrelse i juni 2019, i vilket det anges att AB Framtiden ska arbeta med ombildning av hyresrätter i utvecklingsområdena under våren 2020. Processerna beräknas att ta ca 6 – 12 månader i anspråk. Som fastställt ska AB Framtiden också ta fram en modell för att stimulera ombildningar.⁶⁰

AB Framtiden lyfte frågan om försäljning av allmännyttiga bostäder redan år 2017, dock inte i utifrån bostadssociala hänsynstaganden, utan finansiella.⁶¹ Mot bakgrund av målsättningen om 1400 nyproducerade bostäder per år upprättade AB Framtiden en finansiell strategi med analys kring den långsiktiga finansiella utvecklingen och vilka konsekvenser som en upptrappad nyproduktionstakt skulle ha.

I strategin presenteras ett antal scenarion kring hur de finansiella nyckeltalen skulle påverkas (soliditet, självfinansieringsgrad och belåningsgrad) samt en uppradning av resultatökande aktiviteter som skulle väga upp de ökade investeringskostnaderna och möjliggöra en självfinansieringsgrad på 30 procent och en soliditet på 50 procent. Utan resultatökande aktiviteter beräknades koncernens självfinansieringsgrad endast uppgå till 6 – 8 procent och soliditeten skulle hamna på 45 procent år 2027.⁶²

Bland de resultatökande aktiviteterna lyfts avyttring eller ombildning av hyreslägenheter som de mest lönsamma. Om koncernen skulle sälja 3 100 lägenheter åren 2018 – 2022, och 650 lägenheter åren 2022 – 2027, skulle självfinansieringsgraden uppgå till 30 procent, soliditeten till 49 procent och belåningsgraden till 33 procent år 2027. Andra resultatökande aktiviteter som undersöktes var ökade intäkter genom hyreshöjningar, effektivisering, besparing, minskade produktionskostnader samt samarbete med externa parter.⁶³

Ombildningsmöjligheterna fortsatte att utredas av AB Framtiden genom den politiska arbetsgruppen för blandade upplåtelseformer som tillsattes i maj 2018. Gruppen bestod av politiska representanter från samtliga bostadsbolag. Gruppens slutrapport blev klar under våren 2019 och behandlar AB Framtidens strategi för de av koncernen identifierade utvecklingsområden: områden där hyresrätter är den dominerande upplåtelseformen.⁶⁴

Vilken tyngd rapporten var tänkt att ha när arbetsgruppen formades framgår inte tydligt, men slutrapporten mynnar ut i ett antal mål och aktiviteter som de allmännyttiga bolagen bör arbeta mot/med. Två huvudsakliga verktyg för att öka blandningen av upplåtelseformer i stadens utvecklingsområden betonas. Det ena är ombildning av hyresrätter, men inga volymer nämns. Det andra är byggandet av bostadsrätter genom Egnahemsbolaget.⁶⁵

Några detaljer i rapporten är särskilt intressanta. För det första konstateras att ombildning inte har något egenvärde i sig själv, utan endast är ett verktyg för att bryta bostadssegregationen. Konstatandet skiljer sig från vad som presenterades i AB Framtidens finansiella strategi, vilken uteslutande fokuserade på de ekonomiska förtjänsterna med ombildningar och försäljning.

Slutsatser

Göteborg står inför liknande problem som många andra växande kommuner. Bostadsbristen är stor, medan de nybyggda hyresrätterna ligger utanför vad stora delar av befolkningen har råd med. Översiktsplanen och bostadsförsörjningsplanen framhåller de äldre beståndets värde för de grupper som inte kan efterfråga nyproducerade bostäder. Ändå föreslås att delar av detta bestånd ombildas till bostadsrätter, vilket skulle minska andelen billiga hyresrätter i beståndet. Situationen skulle kunna beskrivas som en målkonflikt, där tillgången på överkomliga hyresrätter vägs mot stadens mål om blandad bebyggelse och minskad boendesegregation.

Staden har ett förhållandevis stort fokus på hur allmännyttan kan öka sin nyproduktion, snarare än hur privata aktörer kan involveras i större utsträckning. Att fokusera på kommunens egna byggande ger större möjlighet att styra bostadsbyggandet, däremot innebär det också att kommunen genom de allmännyttiga bolagen får stå för större kostnader.

Mot bakgrund av de stora investeringsbehoven har staden nyligen tagit ett helhetsgrepp kring den ekonomiska planeringen, för kommunen likväl som för de kommunala bolagen. Två nyckeldokument har beslutats under 2019, ett som handlar om investeringsstyrning och ett som handlar om god ekonomisk hushållning. Styrdokumenten har kopplingar till varandra, och deras gemensamma mål verkar vara att definiera stadens skuldkapacitet och investeringsutrymme.

De mål som beslutats kring resultat, självfinansieringsgrad, soliditet och exploateringsverksamheten har blivit stadens nya styrsnören som kan komma att begränsa investeringsvolymen. Även om de nya riktlinjerna om god ekonomisk hushållning framhåller att de finansiella målen är anpassade till kommande investeringsnivåer, förutsätter dess måluppfyllelse att bolagen generellt sett genererar högre resultat än tidigare.

AB Framtiden har haft sina finansiella mål längre än staden haft sina. Om AB Framtidens finansiella mål är skarpa, skulle deras finansiella strategi kunna tolkas som att möjligheten till nybyggnation är beroende av att antalet ombildningar ökar. Och även om den politiska ledningen har öppnat för ombildningar återstår det att se vilken volym som faktiskt kommer att ombildas.

Referenser

Rapporter och kommunala dokument

- Förvaltning AB Framtiden 2018. *Övergripande mål och inriktningsdokument för Förvaltning AB Framtiden och dess dotterbolag 2019.*
- Förvaltning AB Framtiden, 2017. *Finansiell strategi 2018.*
- Förvaltning AB Framtiden, 2018. *Affärsplan 2019.*
- Förvaltning AB Framtiden, 2018. *Årsredovisning 2017.*
- Förvaltning AB Framtiden, 2019. *Affärsplan 2020–2022.*
- Förvaltning AB Framtiden, 2019. *Avrapportering – den politiska arbetsgruppen för blandade boendeformer.*
- Göteborg stad, 2019. *Förutsättningar för budget Göteborg stad 2020–2022.*
- Göteborgs stad, 2018. *Bostadsförsörjning i Göteborg – Lägesrapport 2018.*
- Göteborgs stad, 2019. *Bedömning av bostadsbyggandet 2019–2020.*
- Göteborgs stad, 2019. *Budget 2019.*
- Göteborgs stad, 2019. *Budget 2020.*
- Göteborgs stad, 2019. *Igångsättningsbeslut för Göteborgs stads program för bostadsförsörjning.*
- Göteborgs stad, 2019. *Koncernbudget 2019 för Göteborgs Stadshus AB koncernen.*
- Göteborgs stad, 2019. *Mål och inriktning 2019 för Byggnadsnämnden, Fastighetsnämnden och Trafiknämnden i Göteborg.*
- Göteborgs stad, 2019. *Projektdirektiv avseende genomförande av kommunfullmäktiges uppdrag att förbereda försäljning av tillgångar.*
- Göteborgs stad, 2019. *Redovisning av översyn av stadens investeringsstyrning.*
- Göteborgs stad, 2019. *Reviderad version av Göteborgs stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv.*
- Kommuninvest, 2019. *Den kommunala låneskulden 2019.*
- Standard and Poor's, 2019. *City of Goteborg 'AA+/A-1+' Ratings Affirmed; Outlook Stable.*

Webbsidor

<https://finans.goteborg.se/upplaning-2/>

