

Allmännyttan säljs ut – men till vilken nytta?

Julia Synnelius
Hyresgästföreningen



Innehåll

Inledning	3
Bakgrund	3
Fallstudier	4
Rapportens disposition	4
Ekonomiska argument för försäljning	4
Kommunerna säljer för att bygga nytt	5
Kommunerna säljer för att hålla nere låneskulden	6
Kommunerna säljer för att nå de finansiella målen	7
Kommunerna säljer för att behålla sitt ratingbetyg	7
Försäljningarnas konsekvenser	8
Allmännyttan minskar	9
När allmännyttan säljs blir hyresbeståndet dyrare	9
Slutsatser	10
Balans mellan stat och kommun	10
Kommunernas skuldkapacitet	11
Reformförslag	12
Incitament för ökat bostadsbyggande	12
Hyresgästföreningens Kommunal byggbonus 2.0	12
Förmånliga byggån	13
Kommunal checklista	13

**Detta är en nedkortad version av rapporten Allmännyttan säljs ut – men till vilken nytta?
Rapporten finns att tillgå i sin helhet på www.hyresgastforeningen.se/faktabanken
Stockholm, november, 2020**

Inledning

Varför väljer kommuner att sälja delar av sitt bostadsbestånd? Allmännyttan säljs ut – men till vilken nytta? handlar om de resonemang och strategier som ligger bakom försäljningar av allmännyttiga bostäder i svenska kommuner. Rapporten undersöker kommunernas ekonomiska handlingsutrymme och reflekterar kring huruvida försäljningar av allmännyttan är ofrånkomliga, givet dagens ramverk och förutsättningar

Om politik är att vilja, är ekonomi att välja. Att göra prioriteringar.

Citatet ovan kommer från en anställd på Kommuninvest som intervjuats för rapporten och berör den centrala frågan: Hur stort handlingsutrymme har egentligen kommunerna när det gäller sin ekonomiska planering? Vilken leder till följdfrågan: Har försäljningar av allmännyttan varit ofrånkomliga? För att svara på frågorna undersöks de ekonomiska ramar som omgärdar kommunerna. Dessa ramar utgörs av nationella och lokala ekonomiska riktlinjer. Medan den nationella finanspolitiken sätter de yttre ramarna för kommunernas ekonomiska förvaltning lämnas ett tolkningsutrymme kring vad som utgör så kallad god ekonomisk hushållning till varje enskild kommun.

Bakgrund

Kommunsektorns kris har varit i den politiska debattens mittpunkt under nästan ett års tid. Det är huvudsakligen Sveriges demografi som sätter press på kommunernas budgetar. Intäkterna kan inte längre täcka de ökade kostnader som kommer med en ökad befolkning och en större andel äldre och yngre.

Samtidigt som kostnaderna ökar blir kommunernas investeringsbehov alltmer påtagliga. Bostadsinvesteringar trängs sida vid sida med bland annat investeringar i skolor, VA, energi och äldreboenden. Med en redan pressad resultatbudget kommer det att bli allt svårare för kommunerna att finansiera investeringar med eget kapital, vilket medför att den kommunala låneskulden beräknas öka. Att låneskulden växer har varit ett mindre problem under de senaste åren, då låga räntor gjort det lätt för kommunerna att låna pengar. Men nu gör sig vissa begränsningar påmind. Kommunerna själva börjar utvärdera hur mycket de kan skuldsätta sig utan att äventyra framtida generationers ekonomiska utrymme och utan att riskera att deras kreditbetyg sänks.

Kommunernas ekonomi är helt avgörande för att de ska kunna genomföra sitt bostadsförsörjningsuppdrag. Dels eftersom bostadsinvesteringar förutsätter en stabil ekonomi som kan hantera både framtida räntekostnader och driftskostnader, men också eftersom att sälja (delar av) det allmännyttiga bostadsbeståndet ligger nära till hands när kommuner vill minska sin lånefinansiering. Boverket och Kommuninvest har genomfört undersökningar som visar att kommunernas huvudsakliga motiv till försäljning av allmännyttiga bostäder är ekonomiska.¹ Genom att sälja delar av beståndet kan kommunerna realisera övervärden och på så vis minska sitt lånebehov. Detta stärker kommunernas ekonomi på kort sikt, men kan få långsiktiga konsekvenser för kommunens möjlighet att genomföra sitt bostadsförsörjningsuppdrag.

¹ Mattias Bokenblom, 2018. *Försäljning av kommunala anläggningstillgångar: Kommuninvest. Samt: Ingrid Birgersson, Ulla-Christel Götherström, Hans Jonsson, Assar Lindén, Vanessa Liu, Pål Sjöberg, Roger Gustafsson, 2017. Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – utvärdering av tillämpningen av gällande lagstiftning. Boverket, 2017:29.*

Fallstudier

För att illustrera hur de olika faktorerna kan påverka kommunernas strategier och resonemang har vi genomfört fallstudier om fyra kommuner: Stockholm, Göteborg, Uppsala och Örebro. Vi har valt ut tre kommuner där mer omfattande försäljningar av allmännyttiga bostäder planeras: Stockholm, Göteborg och Uppsala, och en där sådana planer saknas: Örebro.

Resonemangen bakom beslut om kommande försäljningar skiljer sig åt i de olika kommunerna. I Stockholm och Göteborg är frågan särskilt politiserad. Båda kommunerna har nyligen tagit beslut om att erbjuda ombildning till hushåll i vissa hyresrättsdominerade områden. Besluten motiveras både av bostadssociala och ekonomiska argument. Ombildning anses skapa större socioekonomisk blandning i områden som domineras av hyresrätter och allmännyttiga bostäder. Stockholm lyfter också den ekonomiska nödvändigheten med försäljningarna. Exempelvis framhålls bedömningar från kreditratinginstitutet Standard & Poor:s (S&P), som uppmanar staden att minska sin skuldbörda för att behålla sitt ratingbetyg.

Uppsala har tagit ett beslut som innebär att det allmännyttiga bolaget Uppsalahem ska identifiera lämpliga försäljningsobjekt ur det egna beståndet. Det nämns inte huruvida dessa försäljningar skulle ske genom ombildning eller om bostäderna skulle säljas till en privat hyresvärd. Beslutet att låta Uppsalahem sälja delar av beståndet är huvudsakligen motiverat av ekonomiska faktorer: det är en del i kommunens investeringsstrategi.

I Örebro saknas planer på försäljning av allmännyttiga bostäder, och kommunens resonemang kring investeringsutrymme och skuldkapacitet skiljer sig från de övriga kommunerna.

Studierna återfinns i sin helhet i respektive fallstudierapport.

Rapportens disposition

Rapportens upplägg är:

- En kort genomgång av de olika ekonomiska argument och resonemang som ligger till grund för försäljningar av allmännyttiga bostäder, med exempel från fallstudier om Stockholm, Göteborg, Uppsala och Örebro.
- En analys av försäljningarnas konsekvenser.
- Slutsatser och reformförslag.

Ekonomiska argument för försäljning

Det här avsnittet presenterar kommunernas ekonomiska motiv och resonemang bakom beslut om försäljningar av allmännyttiga bostäder i allmänhet och hur dessa motiv tar sig i uttryck i fallstudiekommunerna. Synpunkter och reflektioner har samlats in från intervjupersoner med insyn i ämnet, som företrädar Sveriges Kommuner och Regioner, Kommuninvest, Evidensgruppen och Sveriges allmännytta.

Kommunerna säljer för att bygga nytt

Flera av våra intervjupersoner och tre av fyra fallstudier pekar på att försäljning blir allt viktigare för att kommunerna ska kunna bygga nya bostäder.

Bakgrunden till denna situation är att det sedan ett antal år tillbaka pågår en ekonomisk omställning i kommunsektorn, med ökade investeringar och återinvesteringar.² Denna omställning kan förstås som ett skede i en cykel, där den förra perioden av omfattande samhällsbyggnad inföll under 1960- och 70-talet som ett resultat av utbyggnaden av offentlig sektor och den svenska välfärden.³

I likhet med situationen som låg till grund för den förra perioden av höga investeringsnivåer står Sverige inför stora demografiska förändringar. Befolkningen växer, andelen unga och äldre ökar och urbaniseringen skapar utmaningar för såväl stad som landsbygd. För att kunna upprätthålla välfärden behövs nya bostäder, verksamhetslokaler och infrastruktur.⁴ Dessutom innebär den senaste tidens höga investeringstakt också ökade driftskostnader.⁵

Som resultat av investeringsbehoven blir det viktigt för kommunerna att prioritera bland sina investeringar och att frigöra kapital för att minska lånebehovet, bland annat genom att sälja delar av allmännyttans bestånd. En av företrädarna från SKR som intervjuats för den här rapporten beskriver det som att investeringsutrymmet kan bli en maktkamp mellan politiker och tjänstemän samt att det ibland kan vara svårt att skilja på vad som är ekonomiska överväganden och vad som är politik.

Samtliga fallstudiekommuner växer och står inför stora investeringsbehov. Göteborg och Stockholm har redovisat kommunkoncernernas investeringsbudgetar framöver och den planerade investeringstakten är hög. Stockholm planerar en total investeringstakt om nästan 25 miljarder per år fram till 2021, att jämföra med en ungefärlig investeringstakt om 15 miljarder per år 2014–2017. Göteborgs investeringsplan⁶ sträcker sig till 2029 och uppgår som mest till 17 miljarder per år (2021), att jämföra med 8 miljarder under 2017. Uppsala och Örebro redovisar inte sina investeringsplaner i budgetdokument, men enligt skrivningarna kommer kommunernas investeringstakt att fortsätta vara hög, till följd av ett ökat demografiskt tryck, ambitioner om nya bostäder och verksamhetslokaler, renoveringsbehov i det befintliga beståndet med mera.

En stor del av kommande investeringar utgörs av bostadsbyggande. Samtliga kommuner har någon typ av mål om totalt antal nya bostäder, se tabell 5.

² Robert Jonsson, Johan Wänström, 2016. *Den kommunala ekonomichefen. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. Rapport 2016:9.*

³ Regeringen, 2017. *Den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock. Bilaga 4.*

⁴ Niclas Johansson, Nils Mårtensson, Annika Wallenskog, 2018. *Ekonomirapporten, maj 2018. Sveriges kommuner och regioner.*

⁵ Ibid

⁶ Framtagen av stadsledningskontoret, ej ännu beslutad i kommunfullmäktige.

Kommun	Mål om nya bostäder totalt	Mål om nya allmännyttiga bostäder
Stockholm	140 000 till 2030	1500 – 2000 per år
Göteborg	4000 – 5000 per år	1400 per år
Uppsala	2000 – 3000 per år	Minst ett nytt byggprojekt per år
Örebro	Öka i takt med befolkningsutvecklingen	Saknas

Tabell 5. Mål om bostadsbyggande i fallstudiekommunerna.

I samtliga kommuner har det totala antalet nya bostäder (hyresrätter, bostadsrätter och äganderätter) ökat under de senaste åren. Örebro har haft störst ökning och till skillnad från de övriga studerade kommunerna utgör hyresrätter den största andelen av nyproduktionen.

Det är dock nästan uteslutande privata aktörer som stått för nyproduktionen. I Stockholm och Göteborg däremot har allmännyttans andel av nyproduktionen ökat under de senaste åren, även om det totala antalet nya bostäder inte ökat lika drastiskt som i Örebro.

I Uppsala och Örebro lyfts vikten av att locka privata aktörer till bostadsmarknaden, inte i syfte att legitimera försäljning av allmännyttiga bostäder, utan som ett sätt att rättfärdiga de allmännyttiga bostadsbolagens egna minskade investeringar i nyproduktion. Ett problem som kommunerna identifierar med denna typ av diversifiering är att privata aktörer har lägre incitament att bygga billiga hyresrätter.

Samtliga kommuner identifierar att även om det tillkommer nya bostäder, kvarstår en viss matchningsproblematik. De bostäder som byggs är inte tillgängliga för stora delar av kommuninvånarna, till följd av höga hyror. Olika typer av lösningar ges för att möjliggöra lägre hyror i nyproduktion, som inkluderar bland annat konceptbyggande, hyrestak genom markpolitik, och hyresrabattmodell. Ingen av kommunerna nämner att försäljning av bostäder ur det äldre beståndet kan riskera att förvärra matchningsproblematiken ännu mer.

Kommunerna säljer för att hålla nere låneskulden

I förlängningen innebär investeringsbehovet att storleken på kommunernas låneskuld blir en viktig faktor för beslut om försäljningar. Att sälja allmännyttiga bostäder blir ett sätt att begränsa en växande låneskuld.

Flera av våra intervjupersoner menar att en växande kommunal låneskuld ligger helt i linje med vad som kan förväntas och är inte bekymmersamt per definition. Det är dessutom huvudsakligen växande kommuner som skuldsätter sig – kommuner som har goda förutsättningar att bära en större skuld och som måste låna för att kunna möta de behov som en växande befolkning för med sig.⁷ Därtill påpekas att det finns dolda övervärden i kommunernas tillgångar och skuldnivåerna är därmed i praktiken betydligt lägre. En intervjuperson från SKR tar Stockholm som exempel, där bostadsbolagens belåningsgrad beräknat på marknadsvärdet är 21 procent, medan det normala för privata fastighetsbolag är runt 40–50 procent.

Det är upp till varje kommun att definiera sitt eget skuldtak. Inom forskningen kring offentliga finanser pratar man om upplevd *skuldkapacitet*.⁸ Den upplevda skuldkapaciteten är den nivå av skuld som en kommun bedömer är rimlig givet dess finansiella och politiska förutsättningar när det saknas ett etablerat skuldtak att utgå ifrån. Vad som poängteras i forskningen är att det finns en politisk aspekt i den upplevda skuldkapaciteten, att den inte nödvändigtvis är en objektiv bedömning av hur stor skuld en kommun klarar av.

⁷ Intervjuutsaga.

⁸ Direkt översatt från engelskans *percieved debt capacity*.

Kommunernas skuld har ökat under 2000-talet, medan statens har minskat. Detta är till viss del en produkt av hur det finanspolitiska ramverket är utformat: statens minskande skuld är bland annat ett resultat av att kommunernas lånefinansierade investeringar ökar. Kort sammanfattat innebär ramverket att när kommunerna investerar allt mer sparar de mindre, vilket i sin tur innebär att staten måste kompensera med ökat finansiellt sparande för att den offentliga sektorn som helhet ska uppnå de mål som satts inom det finanspolitiska ramverket.⁹ Statens finansiella sparande går till att amortera på statsskulden.¹⁰

Kommunerna säljer för att nå de finansiella målen

I den svenska kontexten tar den upplevda skuldkapaciteten formen av finansiella mål om bland annat skuld och soliditet. Exempel på sådant som kan påverka vilka målnivåer som sätts är exempelvis hot om en lägre kreditrating, prognoser om skattetillväxt, investeringsbehov, medborgarnas inställning till kommunens skuldsättning med mera.

När kommunerna motiverar försäljning av allmännyttiga bostäder med ekonomiska skäl är det ofta relaterat till kommunens finansiella nyckeltal och mål. Målen kan bromsa eller begränsa kommunens upplåning och ligga till grund för beslut om försäljning av tillgångar för att finansiera investeringar. En av våra intervjupersoner menar att det i samband med sådana beslut kan vara lättare att hänvisa till etablerade regler än att ta beslut som kan uppfattas som kontroversiella.

Flera av våra intervjupersoner påtalar att det till viss del saknas transparens kring de finansiella målen: det är inte alltid tydligt varifrån vissa mål kommer, vilken analys som ligger till grund för dem och huruvida det finns en förståelse för denna analys bland politikerna. Istället kan tradition och kollektivt minne spela roll för vilka finansiella mål som kommunen sätter upp och hur styrande målen tillåts att vara. En av våra intervjupersoner från Evidensgruppen beskriver att budgetdisciplin och system för uppföljning och styrning ”sitter i väggarna”. Fyra intervjupersoner beskriver att kommunerna generellt sett tenderar att vara försiktiga och inte särskilt riskbenägna, att de strävar efter att vara skuldfria och i så hög grad som möjligt kunna finansiera sina investeringar med eget kapital. Det framhålls att denna försiktighet bland annat kommer ur det kollektiva minnet av 1990-talskrisen. Två av intervjupersonerna framhåller dessutom att det kan finnas ett mått av kortsiktighet i den ekonomiska planeringen, eftersom resultatnivåerna ges stor vikt.

Alla fallstudiekommuner har någon form av analys som ligger till grund för deras investeringsstrategier, som baseras på upplevt investeringsutrymme och skuldkapacitet i linje med bestämmelsen om god ekonomisk hushållning. Göteborg inrättade dock sin investeringsstrategi så sent som våren 2019 och Örebros analys innehåller ingen finansiell styrning gentemot bolagen, utöver resultatkrav. Stockholms, Göteborgs och Uppsalas planer på att sälja allmännyttiga bostäder beskrivs som delar av investeringsstrategin: att vinsten till viss del ska finansiera nybyggnad av hyresrätter.

Det vanligaste måttet för investeringsutrymme och upplevd skuldkapacitet är kommunkoncernens soliditet. Alla studerade kommuner utom Örebro har identifierat en lägre gräns för kommunkoncernens soliditet.

- Stockholms gräns är 30 procent på kort sikt och 34 procent på lång sikt
- Göteborgs gräns är 15 procent
- Uppsalas gräns är 15 procent

⁹ Emelie Värja, 2019. *Välfärdens utmaningar: Kommuninvest*.

¹⁰ <https://www.svd.se/finansministern-vill-slopa-overskottsmalet>

Kommunerna säljer för att behålla sitt ratingbetyg

Ett annat incitament för kommuner att sälja allmännyttiga bostäder är att säkerhetsställa tillgången till extern finansiering – alltså se till att de kan ta lån. En kommun får bättre lånevillkor om kreditmarknadens bedömare ger dem höga betyg. Det finns två aktörer som har särskilt stor makt att bedöma kommunernas finansiella profil: Kommuninvest och ratinginstitutet Standard and Poor's.

Det är inte ovanligt att bedömares åsikter kring finansiella nyckeltal ligger till grund för politisk argumentation kring försäljning av tillgångar såsom allmännyttiga bostäder genom att bedömnarna sätter exakta begränsningar för hur stor skuld en kommun kan ta på sig.¹¹ Att sälja delar av beståndet och använda vinsten tillsammans med ny upplåning blir ett sätt att kunna investera i nyproduktion eller upprustning utan att de nyckeltal som bedömnarna tittar på sjunker alltför drastiskt.

I samtliga ratingrapporter som S&P har utfärdat till fallstudiekommunerna konstateras att ekonomin är stark, men att det finns stora investeringsbehov och risk för att skuldbördan ökar framöver. Det anses dock vara en förmildrande faktor att de kommunala bolagen stärker kommunernas intäktsflexibilitet: om ekonomin försämras kan kommunerna ställa högre resultatkrav på de kommunala bolagen, likaså kan kommunerna ta beslut om att sälja delar av bolagens tillgångar, till exempel allmännyttiga bostäder. Om kommunerna är motiverade att behålla sina ratingbetyg kan deras investeringsstrategier komma att påverkas av S&P:s bedömningar.

Stockholm är kanske det allra tydligaste exemplet på ratinginstitutets makt. I S&P:s bedömning av stadens kreditprofil från april 2019 fastslås att åtgärder krävs för att kontrollera låneskuldens utveckling och att S&P förväntar sig att Stockholms stad ökar sin självfinansiering genom att sälja tillgångar. Som svar på detta har den politiska ledningen ökat trycket på försäljning av allmännyttiga bostäder. Stockholms ledning ger därmed S&P stort inflytande över försäljningsbeslut, samtidigt som de använder kreditbedömningen för att ge legitimitet till den politiska argumentationen. Den makt som tilldelas S&P kan betraktas som problematisk eftersom metodiken som används för kreditrating inte är helt enkel att förstå. Det demokratiska inflytandet kan försvagas om väljarkåren inte kan avgöra huruvida politikernas beslut är så tungt motiverade som de själva påstår.

De enkäter som skickats till ekonomifunktioner i Uppsala och Örebro innehöll frågor om ratinginstitutets betydelse. Vi frågade om ratinginstitutets inflytande över den ekonomiska planeringen i sin helhet och över beslut om försäljningar av allmännyttiga bostäder. Uppsalas enkätrespondent kunde klargöra att kommunens ekonomiska planering och beslut om försäljning av allmännyttiga bostäder influeras av ratinginstitutets bedömningsgrunder i mycket hög grad. Enligt enkätrespondenten från Örebro påverkas den ekonomiska planeringen i medelhög grad av ratinginstitutets bedömningsgrunder, och eftersom kommunen inte har planer på att sälja allmännyttiga bostäder valde respondenten att inte indikera till vilken grad bedömningarna influerar försäljningsbeslut.

¹¹ Intervjuutsaga.

Försäljningarnas konsekvenser

Inte sällan motiveras försäljning av allmännyttan med att reavinsten investeras i nya bostäder. Men även om nya bostäder behövs, kan ett krympande eller förnyat allmännyttigt bostadsbestånd ge negativa konsekvenser ur ett bostadsförsörjningsperspektiv.

Allmännyttan minskar

Tabell 1 visar allmännyttans beståndsnetto, alltså huruvida de sålda bostäderna ersatts med bostäder från nyproduktion. Grafen är uppdelad enligt SKR:s tre huvudkommungrupper: mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner, storstäder och storstadsnära kommuner, samt större städer och kommuner nära större stad. Statistiken indikerar att det säljs fler bostäder än vad som byggs. Allmännyttans bostadsbestånd är kommunernas huvudsakliga verktyg för att genomföra sitt bostadsförsörjningsansvar. En krympande allmännytta innebär att kommunens förmåga att styra över den lokala bostadsmarknaden minskar.

Kommungrupp	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	-917	-911	92	-930	-140	390	-774
Storstäder och storstadsnära kommuner	-4716	-1869	-812	1379	-588	233	2288
Större städer och kommuner nära större stad	-537	-2739	936	-126	-5119	-1802	-200

Tabell 1. Allmännyttans beståndsnetto 2012–2018: färdigställda bostäder minus försäljningar. Källa: SCB och Boverket.

Våra intervjupersoner från Sveriges Allmännytta håller inte med om att allmännyttans bestånd krymper, utan framhåller dess stabilitet på aggregerad nivå enligt SCB:s statistik. Detta är en relevant synpunkt eftersom registerdata generellt sätt är mer tillförlitlig än enkätdata och bostadsmarknadsenkäten är inget undantag. Men även om allmännyttans bestånd är stabilt i antal bostäder, krymper det i relation till det totala bostadsbeståndet, se tabell 2.

Kommungrupp	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	16,04%	15,97%	15,94%	15,63%	15,55%	390	-774
Storstäder och storstadsnära kommuner	17,43%	17,26%	17,13%	16,91%	16,70%	233	2288
Större städer och kommuner nära större stad	19,20%	19,20%	19,00%	18,40%	18,12%	-1802	-200

Tabell 2. Det allmännyttiga beståndet i andel av det totala bostadsbeståndet per kommungrupp. Källa: SCB.

När allmännyttan säljs blir hyresbeståndet dyrare

När andelen nybyggda bostäder i allmännyttans bestånd ökar förstärks den matchningsproblematik som redan råder i många av Sveriges kommuner. Det äldre bestånd som ofta kommer på tal när det gäller försäljning är inte sällan det allra mest värdefulla beståndet för vanliga medborgare – det utgörs av äldre, billiga bostäder som en relativt stor grupp av befolkningen kan efterfråga. Om allmännyttan fortsätter att krympa och förnyas finns en risk att problematiken förvärras ytterligare. Denna problematik kan förstås genom att titta på hur medelhyran påverkas av försäljningar.

När allmännyttiga hyresrätter ombildas till bostadsrätter försvinner dessa bostäder ur kommunens bestånd och andelen billiga hyresrätter sjunker omgående. Vid försäljning till en privat hyresvärd blir bostäderna förvisso kvar i kommunens hyresbestånd, men kommunen mister möjligheten att påverka hur förvaltningen av bostäderna sköts. De senaste årens utveckling har visat att privata hyresvärdar – inte minst sådana som är ägda av riskkapitalbolag – tenderar att köpa billiga bostäder och genomföra standardhöjande åtgärder i syfte att maximera hyresnivåerna. Därmed bidrar försäljningen av dessa bostäder också att andelen dyra lägenheter ökar.¹²

Slutsatser

Allmännyttan säljs ut – men till vilken nytta? Belyser processerna bakom försäljningar av allmännyttiga bostäder. Sammantaget verkar det som att argumenten för försäljning stärks när det finns ett stort investeringsbehov, kommunens låneskuld ökar, ratinginstitutet sänder ut varningssignaler och det blir allt svårare att uppnå de finansiella målen.

Även om det inte är entydigt huruvida kommunsektorn faktiskt har för stor skuld, kan kommunerna uppleva att det finns ett minskat utrymme för att göra investeringar. Kommunerna kan då välja att agera försiktigt och säljer delar av sina bostadsbestånd, så att de kan finansiera investeringar med egna medel. Att sälja tillgångar och använda vinsten för att minska upplåningsbehovet blir ett sätt att investera utan att låneskulden ökar.

Den bostadsbrist som skapats genom år av otillräckligt bostadsbyggande har dessutom gjort kommunala fastigheter med övervärden attraktiva att sälja, särskilt i de kommuner där den politiska ledningen inte ser värdet i en stark allmännytta.

Försäljningar av allmännyttiga bostäder har viktiga implikationer för kommunernas framtida möjlighet att ta sitt bostadsförsörjningsansvar. Idag är allmännyttan den enda aktören på bostadsmarknaden med ett delvis annat syfte än att ge avkastning på kapital åt sina ägare. Att den aktören gradvis får en försvagad ställning när beståndet säljs ut, och därtill säljer sina billigaste lägenheter, riskerar att spä på den matchningsproblematik som råder i många av Sveriges kommuner: allt större grupper efterfrågar en allt mindre andel av beståndet.

Balans mellan stat och kommun

Det underliggande problemet för kommunerna är att de förväntas att genomföra den mest omfattande utbyggnaden av välfärden, inklusive bostadsbyggande, sedan 1960- och 70-talet utan att staten hjälper till med finansiering eller risktagande. Det finanspolitiska ramverket är inte anpassat för denna utbyggnadsfas, vilket visar sig på flera olika sätt, bland annat genom att statsskulden fortsätter minska medan kommunsektorns låneskuld ökar. Rimligheten kan ifrågasättas, borde inte staten kunna ta på sig en del av ansvaret för kommande investeringar och skulder?

¹² Som uppmärksammats bland annat av bostadsforskarna på Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet, se <https://fastighetsnytt.se/2019/01/forskare-renovrakning-har-okat/>

Ett argument för att staten skulle ta större ansvar för investeringar och skuld är att kommunernas faktiska och upplevda ekonomiska förutsättningar varierar, vilket påverkar hur de sätter sina skuldtak. Eftersom kommunerna bedömer sin skuldkapacitet olika kan kommuner med likartade ekonomiska förutsättningar olika beslut gällande försäljning av allmännyttiga bostäder. Ratinginstitutens bedömningar kan också komma att ha stor påverkan på vissa kommuner, men inte på andra.

Ett annat argument är att staten kan antas att på sikt ha bättre förutsättningar att låna billigt,¹³ inte minst för att dess kreditvärdighet kan anses mer stabil än kommunernas. Kommunernas förutsättningar kan förändras relativt hastigt till följd av exempelvis ökad in- eller utflyttning.

Uppsalapaketet är ett exempel på hur statliga satsningar kan stärka incitamenten för att sälja allmännyttiga bostäder. Uppsalapaketet innebär att staten hjälper till att finansiera ny infrastruktur för att medverka till att fler bostäder byggs i områden och stadsdelar där planer finns, men inte kunnat genomföras på grund av att nödvändig infrastruktur saknas. Problemet med Uppsalapaketet är att Uppsala kommun behöver ligga ute med pengar till dess att nya bostäder har byggts, vilket i sin tur förstärker behovet av att frigöra kapital i syfte att dämpa låneskulden och upprätthålla soliditeten och andra nyckeltal.

Uppsalafallet visar hur viktigt det är att ta hänsyn till olika kommuners ekonomiska rammar. Att finansiera nya bostäder med försäljningsintäkter är inte en långsiktig lösning för att motverka bostadsbristen. Istället behövs ekonomiska incitament som stimulerar byggande och samtidigt minskar incitamenten att sälja allmännyttiga bostäder.

Kommunernas skuldkapacitet

Nya strukturer som ger incitament för kommunerna att bygga utan att sälja är den viktigaste reformen, men det finns ändå skäl att ifrågasätta kommunernas handlade kring upplåning och försäljning av allmännyttiga bostäder också inom dagens ramverk. Genom de fallstudier som redovisas i denna rapport kan vissa försiktiga slutsatser dras.

En av dessa är kommunernas skillnader i upplevd skuldbörda. Kommuner som liknar varandra i finansiella avseenden kan ändå resonera helt olika när det gäller behovet av att sälja allmännyttiga bostäder. Uppsala och Örebro har i grova drag likartade ekonomiska förutsättningar: S&P ger städerna samma betyg (AA+), deras soliditet är jämförbar (17 respektive 23 procent), likaså deras låneskuld (15 501 respektive 14 590 mkr) och kommande investeringsbehov. Ändå öppnar Uppsala för att sälja allmännyttiga bostäder, medan detta inte presenteras som ett alternativ i Örebro. I själva verket beskriver Örebro inte sin ekonomiska situation, eller sin låneskuld, som särskilt betungade. Uppsala däremot framhåller sin låneskuld som ohållbar. Detta skulle kunna tolkas som att synen på den egna ekonomin, kanske graden av försiktighet, påverkar beslut om försäljning av allmännyttiga bostäder.

Allmännyttan säljs ut – men till vilken nytta? Belyser också ratinginstitutens makt. I takt med att lånebehoven ökar blir kommunerna i allt högre utsträckning beroende av att kreditmarknaden ger dem goda betyg. Vi menar inte att oron kring ett sänkt ratingbetyg är obefogad, men ratingbetygen är problematiska eftersom de inte går att likställa med indikatorerna för god ekonomisk hushållning. Den goda ekonomiska hushållningen tar hänsyn till kommande generationers ekonomiska utrymme, medan ratingbetygen utgår från de krav som ställs av kreditmarknadens aktörer här och nu. Att skuldbördan mäts i andel av rörelseintäkter är särskilt problematiskt, eftersom det inte tar hänsyn till de värden som skapas av investeringarna. Exempel på sådana värden är nya bostäder.

¹³ <https://www.di.se/debatt/undsatt-kommunerna/>

Med tanke på de investeringsbehov som kommunerna står inför kanske det är rimligt att överväga och beräkna vad konsekvenserna skulle bli om kommunens ratingbetyg sänktes. Kommuner som har AAA (högsta möjliga betyget) framställer en nedvärdering som närmast ohanterlig, medan kommuner med AA+ betraktar sitt ratingbetyg som fullt acceptabelt. En nedvärdering medför negativa konsekvenser för en kommuns ekonomiska planering, men i teorin borde en kommun kunna ta höjd för de ökade lånekostnader ett sänkt betyg skulle innebära. Anmärkningsvärt är att ingen av de studerade kommunerna har angett vilka kostnader ett sänkt ratingbetyg kan innebära.

Det saknas idag transparens kring de argument som används för att motivera försäljningar av allmännyttiga bostäder – både när det gäller värderingar av ratinginstitut och finansiella mål. Om politiker kunde förklara varför soliditeten inte får sjunka lägre än ett visst värde, eller hur mycket dyrare det skulle bli för kommunen om ratingbetyget sänktes, skulle det vara lättare för invånarna i en kommun att avgöra huruvida försäljningar av allmännyttan är rationella. Det skulle finnas ett egenvärde i att de avväganden som ligger bakom siffrorna, inte sällan utförda av tjänstemän snarare än politiker, ifrågasätts och diskuteras.

Reformförslag

Nedan presenteras de konkreta reformförslag som rapportens slutsatser stödjer: Kommunal byggbonus 2.0, förmånliga bygglån och en kommunal checklista för transparent argumentation om försäljning.

Incitament för ökat bostadsbyggande

Grunden för all samhällsplanering är, i en svensk kontext, den kommunala planprocessen. Kommunernas vilja att planera för fler bostäder kan skilja sig åt markant mellan olika kommuner trots att marknadsförutsättningarna är likartade. Det finns därför anledning att från statligt håll ge incitament för kommuner att detaljplanera mer mark.

I samband med behandlingen av statsbudgeten 2016 beslutade riksdagen att införa ett sådant incitament till kommuner, ett stöd i syfte att stimulera bostadsbyggande, den så kallade *byggbonusen*. Anslaget omfattade cirka 1,4–1,85 miljarder per år. Bedömningsgrunden för hur mycket stöd som en kommun kunde få var antalet startbesked för bostäder under den senaste tolv månadersperioden. Byggbonusen avskaffades av M-KD-budgeten 2019. Riksrevisionen kritiserade den numera avskaffade kommunala byggbonusen för att inte i tillräcklig utsträckning ge tydliga incitament till kommunerna att planera för fler bostäder.

Att stödet delades ut på basis av startbesked är i vår mening för sent i planprocessen. Det är inte tillräckligt för att stimulera dagens politiker att tillgängliggöra mer mark. Därtill, som vi har visat, är en hög investeringstakt och bostadsbyggande förenat med stora initiala kostnader vilket skapar incitament för att sälja bostäder för att hålla nere skuldnivån. Vi vill stimulera kommunerna till att planera för fler bostäder, samtidigt som incitamenten att sälja minskar. Därför har vi utformat ett förslag på en ny design av den kommunala byggbonusen.

Hyresgästföreningens Kommunal byggbonus 2.0

Hyresgästföreningen föreslår en Kommunal byggbonus 2.0. För oss är syftet flerfaldigt: att stimulera dagens kommunpolitiker att planera för fler bostäder, samt minska behoven av försäljningar av kommunala tillgångar. Det görs genom att ändra bedömningsgrunden: i stället för att bedöma utifrån antal startbesked, bör bedömningen grundas på antalet nya bostäder i detaljplan under de gångna tolv månaderna. För att minska incitamenten att sälja befintligt bestånd bör summan minskas för kommuner som sålt bostäder, satt i relation till hur många bostäder kommunen äger. För att stärka byggbonusen som styrinstrument bör den budgeterade summan öka från 1 miljard årligen till 5 miljarder.

För att ta del av stödet måste kommunen ha uppfyllt fyra grundvillkor. Kommunen ska

1. ha antagit riktlinjer om kommunens bostadsförsörjning under innevarande eller föregående mandatperiod
2. ha antagit en översiktsplan alternativt gjort en översyn av planens aktualitet under innevarande eller föregående mandatperiod
3. ha antagit detaljplan som möjliggör byggande av minst en bostad under den senaste tolv månadsperioden
4. inte ha avyttrat mer än 10 procent av det allmännyttiga bostadsföretagets bestånd, med avtagande ersättning vid försäljning av mellan 0,1 och 10 procent.

Förmånliga bygglån

Det finns både en vilja och ett behov hos kommunerna att bygga nya bostäder. För att detta ska vara möjligt utan att sälja ut delar av det befintliga beståndet föreslår Hyresgästföreningen också förmånliga statliga bygglån.

När ett bostadsprojekt ska finansieras talas det om topp- och bottenfinansiering. Toppfinansieringen är det mest riskutsatta kapitalet, då det försvinner först vid en värdenedgång. Idag kräver banker i regel 30 procent i toppfinansiering för att bevilja lån på resterande del.

Ett effektivt sätt för staten att förmå marknaden, inklusive allmännyttan, att bygga mer är att ta över en del av risken. Att erbjuda förmånliga bygglån till förmånliga räntor gör att fler kan och vill bygga. När staten på det sättet delar risken med hushåll, företag och banker kan vi få ett jämnare och högre byggande över tid.

Det gör också att allmännyttans behov av att finansiera investeringar med eget kapital minskar, eftersom förmånliga statliga lån i stor utsträckning ersätter det egna kapitalet. I samband med perioder med stora investeringar kan detta minska incitamenten för att sälja delar av beståndet.

Kommunal checklista

Vi menar att många antaganden som ligger till grund för försäljning av allmännyttiga bostäder tåls att ifrågasättas, att det finns politiska överväganden bakom exempelvis finansiella mål. Därför skickar vi med en checklista med exempel på frågor som kan ställas för att synliggöra dessa antaganden.

Sälja för att upprätthålla en viss soliditet

- Är det nödvändigt med försäljningar även om övervärdena räknas med i beräkningen av soliditet?
- När togs senast ett beslut om önskvärd soliditetsnivå?
- Hur har kommunens situation utvecklats sedan dess, finns motiv att göra en ny bedömning?
- Hur många procentenheter behöver målet sänkas med för att undvika försäljning av allmännyttiga bostäder?
- Vad händer på kort sikt om soliditeten sjunker under denna nivå?
- Vad händer på lång sikt om soliditeten sjunker under denna nivå?
- Vilka mål har liknande kommuner?

Sälja för att upprätthålla en viss självfinansieringsgrad/hålla skulden under en viss nivå

- Hur har genomsnittet av självfinansieringsgraden sett ut över tid?
- Har tillgångarna ökat i takt med låneskulden?
- Hur har soliditetsutvecklingen sett ut jämte självfinansieringsgraden?
- Hur stor del av skulden finansierar investeringar i skattefinansierad verksamhet/avgiftsfinansierad verksamhet?
- Hur stor andel utgör räntekostnaderna av de totala kostnaderna?
- Hur stor är belåningsgraden om man tar hänsyn till övervärden?
- Vilka mål har liknande kommuner om självfinansieringsgrad/låneskuld?

Sälja för att behålla sitt ratingbetyg

- Hur mycket fallhöjd har kommunen innan betyget sänks?
- Hur mycket dyrare skulle det bli för kommunen att få ett sänkt betyg?
- Vilka betyg har andra kommuner?

