



Fritt fram att sälja allmännyttan

Konsekvenser i kommunerna av
tillståndspliktens upphävande

Fritt fram att sälja allmännyttan

Konsekvenser i kommunerna av tillståndspliktens upphävande

Boverket februari 2009

Titel: Fritt fram att sälja allmännyttan. Konsekvenser i kommunerna av tillståndspliktens upphävande

Utgivare: Boverket februari 2009

Upplaga: 1

PDF: ISBN: 978-91-86045-69-2

Sökord: Kommuner, försäljning, allmännyttiga bostäder, tillståndsplikten, uppföljning, ombildning till bostadsrätt

Diarienummer: 212-4019/2008

Rapporten finns att ladda ner som pdf på www.boverket.se

Rapporten kan på begäran beställas i alternativt format som Daisy, inläst på kassett m.m.

Förord

Den så kallade tillståndsplikten avskaffades 1 juli 2007. Det innebär att det nu står kommunerna fritt att sälja hela eller betydande delar av sina allmännyttiga bostadsbestånd, utan att begära länsstyrelsens tillstånd. Detta är en första uppföljning av denna lagändring. Vi visar vilket genomslag den har haft i form av hur många kommuner och vilka som utnyttjat – eller planerar att utnyttja – detta nyskapade handlingsutrymme. Men sannolikt kommer kommunernas agerande och reella handlingsmöjligheter här att påverkas väl så mycket av det förändrade konjunkturläget som av lagändringen.

I uppdraget ingick att belysa effekterna på konkurrens, valfrihet och segregation samt underhåll och modernisering. I dessa avseenden får resultaten betraktas som högst preliminära. Det finns ännu ingen statistik att bygga en sådan uppföljning på och rapporten bygger därför huvudsakligen på intervjuer med kommunerna. Fokus ligger på orsakerna bakom genomförda och planerade större försäljningar och vad man från kommunens sida önskar uppnå genom dem. Vi har vänt oss till kommunstyrelseordförande i berörda kommuner. Deras svar visar hur man kan resonera i olika typer av kommuner och ger en indikation på vilka konsekvenser lagändringen kan komma att få framöver.

Rapporten har sammanställts av Ulrika Hägred och Rebecka Mogren.

Boverket kommer att fortsätta följa utvecklingen av allmännyttan, bland annat när det gäller i vilken utsträckning kommunerna framöver väljer att avyttra betydande delar av de kommunala bostadsföretagens bestånd och vad detta får för konsekvenser på bostadsmarknaden.

Karlskrona februari 2009

Martin Storm
divisionschef

Innehåll

Sammanfattning	7
Bakgrund	11
Uppdrag.....	11
Avgränsningar	11
Syfte och frågeställningar.....	12
Metod och källor	12
Resultat	15
Har försäljningarna av allmännyttiga bostäder ökat?.....	15
<i>Markant ökning av försäljningar i Stockholmsregionen</i>	<i>15</i>
Vilken typ av försäljningar är det fråga om?.....	16
<i>Två kommuner har sålt hela beståndet.....</i>	<i>16</i>
<i>Bostadsrättsomvandlingarna ökar – huvudsakligen i Storstockholm</i>	<i>17</i>
Urval av kommuner för denna studie	19
Försäljningar i de intervjuade kommunerna.....	20
<i>Hyresrätt eller bostadsrätt – skilda strategier</i>	<i>22</i>
<i>Fördelningen i utgångsläget knappast avgörande.....</i>	<i>23</i>
<i>Hittills 12 000 lägenheter i Stockholm.....</i>	<i>24</i>
Av vilka skäl säljer man allmännyttiga bostäder?	25
<i>Varierande orsaker till försäljningarna</i>	<i>26</i>
<i>Antingen ekonomiska eller bostadspolitiska skäl.....</i>	<i>26</i>
<i>Ofta fler bidragande orsaker till avyttringen</i>	<i>27</i>
<i>Upphävandet av tillståndsplikten ofta inte avgörande.....</i>	<i>28</i>
<i>Beslutet behöver inte återspeglas i ägardirektiven</i>	<i>29</i>
Påverkas konkurrensen på den lokala bostadsmarknaden?.....	29
<i>Många försäljningar har inneburit nya aktörer på hyresmarknaden</i>	<i>29</i>
<i>Fortsatt uppföljning av effekter på konkurrensen</i>	<i>30</i>
Påverkas valmöjligheterna för de bostadssökande?	31
<i>Försäljningarna kan få effekt på valmöjligheterna.....</i>	<i>31</i>
<i>Fortsatt uppföljning av effekter på valmöjligheterna.....</i>	<i>33</i>
Påverkas segregationen i kommunen?.....	33
<i>Olika tänkbara mekanismer</i>	<i>33</i>
<i>Varken guldlägen eller socialt utsatta bostadsområden</i>	<i>34</i>
<i>Målsättningar svåra att nå.....</i>	<i>35</i>
<i>Fortsatt uppföljning av konsekvenser för segregationen</i>	<i>36</i>
Påverkas förutsättningarna för underhåll och modernisering?	36
<i>Intäkterna går ibland till upprustning.....</i>	<i>37</i>
<i>Ibland säljs det bestånd som behöver rustas upp.....</i>	<i>37</i>
<i>De flesta är ute efter köpare som är långsiktiga förvaltare</i>	<i>38</i>
<i>Fortsatt uppföljning av effekter på underhåll och modernisering</i>	<i>38</i>
Slutsatser.....	41
<i>Oklar koppling till upphävandet av tillståndsplikten</i>	<i>41</i>
<i>Stor variation i varför man säljer allmännyttiga bostadsbestånd.....</i>	<i>42</i>
<i>Ibland ett sätt att finansiera underhåll eller nyproduktion</i>	<i>42</i>
<i>Mer osäkra effekter på konkurrens, valmöjligheter och segregation.....</i>	<i>42</i>
Kvarstående frågor – fortsatt uppföljning	43
<i>Kommer allt fler kommuner att avyttra delar av allmännyttan?.....</i>	<i>45</i>

Sammanfattning

Boverket har regeringens uppdrag att följa allmännyttans roll och utveckling på bostadsmarknaden. Under 2008 har fokus legat på en uppföljning av att tillståndsplikten upphävdes 1 juli 2007, vilket innebär att kommunerna numera fritt kan sälja hela eller betydande delar av sina bostadsbestånd. I uppdraget ingick att särskilt belysa vad avskaffandet av tillståndsplikten har inneburit för *konkurrens, valfrihet, segregation samt modernisering och underhåll*. Det har gjorts på basis av två huvudsakliga källor – Boverkets årliga Bostadsmarknadsenkät samt intervjuer med företrädare för berörda kommuner.

Markant ökning av försäljningarna – huvudsakligen i Stockholm

Bostadsmarknadsenkäten 2008 visar hur många allmännyttiga bostäder som såldes under 2007, samt hur många som kommunerna planerade att avyttra de två nästkommande åren. Detta indikerar i vilken utsträckning det initialt fanns ett intresse att utnyttja det utökade utrymme som erbjöds genom att tillståndsplikten upphävdes. Sammantaget ser vi en markant ökning av försäljningarna från och med 2008. Två kommuner, Lomma och Åtvidaberg, har valt att avyttra hela sina bostadsbolag. Men i övrigt kan ökningen av försäljningarna hänföras till Stockholmsregionen.

Det gäller i synnerhet omvandling till bostadsrätt

Bostadsmarknadsenkäten visar också vilken typ av försäljningar det rör sig om, t.ex. om bostäderna har överlåtits till en privat fastighetsägare eller har omvandlats till bostadsrätt. Vi ser att det framförallt är omvandlingarna till bostadsrätt som ökar och att det huvudsakligen är i Stockholms stad och i några andra kommuner i Stockholms län som det sker.

Lagändringen har varit avgörande i enskilda fall

De kvantitativa uppgifterna från Bostadsmarknadsenkäten har kompletterats med en intervjuundersökning riktad till de 22 kommuner som under perioden 2007-2009 har sålt eller avser att sälja minst 10 procent av det allmännyttiga bostadsbeståndet eller minst 500 lägenheter. Frågorna ställdes till kommunstyrelsens ordförande i respektive kommun och syftade till att belysa dels om beslutet om försäljning går att hänföra till upphävandet av tillståndsplikten och dels vilka effekter man förväntar sig av de aktuella försäljningarna.

Bara var tredje av de 22 kommunerna menade själva att lagändringen hade haft avgörande betydelse för beslutet om försäljning av allmännyttiga bostäder. Vår bedömning är att lagändringen inte haft särskilt stor effekt på den sammanlagda omfattningen av försäljningarna av allmännyttiga bostäder utanför stockholmsregionen. Den har däremot varit avgörande för vissa enskilda kommuners möjligheter att genomföra önskade försäljningar. Två kommuner har som nämnts utnyttjat möjligheten att avyttra hela det allmännyttiga bostadsbeståndet, vilket inte hade varit möjligt om tillståndsplikten funnits kvar. Sannolikt var upphävandet av tillståndsplikten en förutsättning även för en del av de omvandlingar till bostadsrätt som genomförts i Stockholm stad.

Det kan förstås vara så att effekterna av lagändringen syns först efter ett tag. Det kan vara lång väg mellan diskussion, beslut och realiserande och dessutom dämpar troligen oron på finansmarknaden för närvarande intresset för fastighetsaffärer.

Varierande syften med försäljningarna

Diskussionen med kommunerna fördes med utgångspunkt i de fyra ledorden *konkurrens, valfrihet och segregation samt modernisering och underhåll*. Eftersom det inte gått särskilt lång tid sedan tillståndsplikten upphävdes och en del av aviserade försäljningar inte ens är slutförda, samt med tanke på att tänkbara effekter ofta kan märkas först på längre sikt, har vi valt att utgå från vad försäljningarna har syftat till, dvs. vilka skäl kommunerna hade för sina beslut att sälja en del av det allmännyttiga bostadsbeståndet.

Vi konstaterar att det finns många olika "berättelser" om omständigheterna kring försäljningen men att kommunerna fördelar sig ganska jämnt över två huvudsakliga drivkrafter – ekonomiska orsaker respektive vad man skulle kunna beteckna som ideologiska eller bostadspolitiska skäl för försäljningarna. De kommuner som anger det förstnämnda säljer vanligen för att finansiera nyproduktion eller för att klara ett omfattande renoveringsbehov. De med bostadspolitiska motiv vill typiskt sett i första hand sälja i områden som domineras av hyresrätt eller av allmännytta, i avsikt att öka variationen i upplåtelseformer eller minska allmännyttans andel av hyresmarknaden, i vissa fall kopplat till övergripande mål om att minska segregationen. Men det förekommer också mer renodlat ideologiska motiv, som att "alla ska ha möjlighet att äga sin bostad" eller att det inte är kommunens sak att äga och förvalta bostäder.

Tentativa slutsatser om effekter på konkurrens, valmöjligheter och segregation

Ungefär varannan överlåtelse till privat fastighetsägare har medfört att en ny aktör har kommit in på den lokala hyresmarknaden, vilket kan sägas innebära att konkurrensen på hyresmarknaden ökar. Men detta var ingen viktig fråga för kommunerna. Däremot var det en hel del kommuner som strävade efter att minska allmännyttans dominans, vilket i sig kan påverka konkurrensförhållandena.

Om kommunerna håller fast vid och lyckas i sin strävan att genomföra omvandlingar till bostadsrätt i områden som domineras av hyresrätt, kan försäljningarna komma att öka valmöjligheterna mellan hyresrätt och bostadsrätt i berörda bostadsområden. Av de omvandlingar som hittills har genomförts har merparten inte skett i den typen av områden.

När det gäller boendesegregationen i kommunen är det om möjligt ännu svårare att bedöma eventuella konsekvenser av genomförda omvandlingar till bostadsrätt. Men generellt sett ser det inte ut som om omvandlingarna kommer att kunna bidra till att minska boendesegregationen i kommunerna, genom att locka resursstarka hushåll att flytta till eller bo kvar i de minst attraktiva bostadsområdena. Bortsett från i Stockholm har de omvandlingar som hittills genomförts oftast inte gällt vare sig attraktiva innerstadslägen eller mindre attraktiva ytterstadsområden, utan snarare ganska normala bostadsområden i centrala eller halvcentrala lägen.

Mer konkreta effekter när det gäller underhåll och modernisering

En del kommuner väljer att avyttra delar av det allmännyttiga bostadsbeståndet som ett sätt att skapa större ekonomiskt utrymme för underhåll och upprustning. Man nämner t.ex. behovet av underhåll i miljonprogramsområden eller energisparåtgärder. Ännu fler uppgav att syftet var att finansiera nyproduktion. I vissa fall är det mycket specifika projekt man har i åtanke – t.ex. seniorlägenheter eller passivhus. I viss utsträckning har såväl upprustning som nyproduktion redan realiserats.

En helt annan variant är att man väljer att göra sig av med bestånd som är i särskilt stort behov av upprustning.

Fortsatt uppföljning

Boverket kommer att fortsätta följa omfattningen av försäljningar av allmännyttiga bostäder och vilka konsekvenser detta får ur olika aspekter. En huvudfråga är om allt fler kommuner kommer att välja att göra sig av med betydande delar av sina allmännyttiga bostadsbestånd. Frågan är också i vilken utsträckning framtida försäljningar av allmännyttiga bostadsbestånd kommer att ske som ett led i att helt eller delvis avveckla det kommunala engagemanget på bostadsmarknaden eller som ett medel för att utveckla allmännyttan? Kommer det att handla om att man vill ”minska allmännyttans dominans” och ”ägna sig åt kommunens kärnverksamheter” eller snarare om att skapa ekonomiskt utrymme för underhåll och upprustning, för utveckling av eftersatta bostadsområden eller för nyproduktion, alternativt förvärv, av fastigheter med kompletterande kvaliteter?

Bakgrund

Den så kallade tillståndsplikten avskaffades 1 juli 2007. Det innebär att det nu står kommunerna fritt att sälja hela eller betydande delar av sina allmännyttiga bostadsbestånd, utan att begära länsstyrelsens tillstånd. Tidigare – sedan 1 april 2002 – var kommunerna tvungna att begära länsstyrelsens tillstånd för att få sälja delar av de kommunala bostadsföretagen. Länsstyrelsen hade då att överväga om den aktuella försäljningen skulle innebära att det skulle bli svårt att hitta jämförbara lägenheter på orten vid en bruksvärdeprövning. I så fall skulle försäljningen inte medges. Detta innebär förstås att det inte gick att få tillstånd för att sälja hela det allmännyttiga bostadsbeståndet.

Uppdrag

Uppdraget enligt regleringsbrev för Boverket 2008 har varit att följa allmännyttans utveckling på bostadsmarknaden, med fokus på om och i så fall hur de förändrade förutsättningarna för allmännyttan har fått konsekvenser för *konkurrens*, *valfrihet* och *segregation* samt *modernisering* och *underhåll* av beståndet.

Avgränsningar

Med ”förändrade förutsättningar” för allmännyttan avses här avskaffandet av tillståndsplikten den 1 juli 2007.

I begreppet *konkurrens* på bostadsmarknaden lägger vi i detta sammanhang främst konkurrens mellan fastighetsägare på hyresbostadsmarknaden i en kommun.

Valfrihet är ett diffust begrepp. På individnivå beror graden av valfrihet i stor utsträckning på vilka ekonomiska och andra resurser individen besitter, vilket inte är ämnet för denna studie. Om man i stället säger ”*valmöjligheter*” blir det mer naturligt att fokusera på utbudssidan och på variationen i utbudet för de bostadssökande i en stadsdel. Det kan gälla privat kontra allmännyttig hyresrätt eller hyresrätt kontra bostadsrätt. På kommunnivå skulle begreppet valfrihet kunna tänkas syfta på kommunernas valmöjlighe-

ter när det gäller om de ska behålla eller avyttra sina bostadsbolag, men det är uppenbart att den valmöjligheten har ökat genom lagändringen.

Graden av *segregation*, närmare bestämt boendesegregation i en kommun, beskriver i vilken utsträckning olika grupper av medborgare, t.ex. olika inkomstgrupper, bor åtskilda från varandra i kommunen.

När det slutligen gäller inverkan på *modernisering och underhåll* ligger tonvikten här på att försöka utröna om förutsättningarna för allmännyttiga bostadsföretag att klara modernisering och underhåll förändras till följd av försäljning av delar av beståndet. Vi kommer däremot inte att kunna svara på i vilken utsträckning försäljningarna verkligen leder till att det allmännyttiga beståndet rustas upp. En annan relevant fråga är vad som i förlängningen händer med de bostadsbestånd som säljs.

Syfte och frågeställningar

Syftet är att ta reda på vilka eventuella konsekvenser upphävandet av tillståndsplikten har fått på lokala bostadsmarknader, med tonvikt på de nyckelord som nämns i uppdraget och som definieras ovan. Följande frågor är relevanta:

- Har upphävandet av tillståndsplikten inneburit att betydande delar av allmännyttiga bostadsbestånd har sålts eller planeras säljas?
- Har det inneburit en ökad ombildning av allmännyttiga hyresbostäder till bostadsrätt?
- Har dessa försäljningar påverkat *konkurrensen*, t.ex. genom att det kommit in fler aktörer på hyresmarknaden?
- Har försäljningarna/ombildningarna påverkat *valmöjligheterna* för de bostadssökande, t.ex. genom en större variation av utbudet av upplåtelseformer i enskilda stadsdelar?
- Kommer ombildningarna att bidra till att *minska segregationen*, genom att ombildningar i socialt utsatta bostadsområden får resursstarka hushåll att bo kvar eller flytta dit? Eller kommer de tvärtom att *förstärka segregationen*, genom att ombildningar i innerstäderna tränger ut låginkomsthushåll?
- Påverkar försäljningarna förutsättningarna för de allmännyttiga bostadsföretagen att sköta *underhållet* eller att genomföra *moderniseringar* av resterande del av beståndet?
- Vad händer när det gäller *modernisering och underhåll* i de delar av bestånden som sålts?

Metod och källor

I vilken utsträckning som försäljningarna har ökat, var och på vilket sätt, redovisas huvudsakligen utifrån Boverkets årliga bostadsmarknadsenkäter.

Eftersom denna uppföljning påbörjas bara något år från det att tillståndsplikten upphävdes finns det däremot inga möjligheter att få tag i något statistiskt material som på ett objektivet sätt skulle kunna belysa de andra, mer intrikata frågeställningarna som tas upp i avsnittet ”Syfte och frågeställningar”. I stället har de kommuner som har sålt eller planerar att sälja minst

500 lägenheter eller minst 10 procent av det allmännyttiga bostadsbeståndet kontaktats och intervjuats per telefon. Merparten av intervjuerna genomfördes under oktober-november 2008, några först i januari 2009.

Frågan om vem som var mest relevant att vända sig till i respektive kommun – tjänstemän eller förtroendevalda, kommun eller bostadsföretag – diskuterades inledningsvis. Det är som redan påpekats alldeles för tidigt än att försöka fånga faktiska effekter ifråga om sådant som konkurrens, valfrihet och segregation samt underhåll och modernisering. Vi valde därför att i stället fokusera på vad som varit *syftet* med försäljningarna – vad man från respektive kommuns sida vill uppnå. Då kändes det naturligt att vända sig till kommunstyrelsens ordförande i respektive kommun, eller i vissa fall någon annan förtroendevald med ansvar för bostadsfrågor.

Resultat

Har försäljningarna av allmännyttiga bostäder ökat?

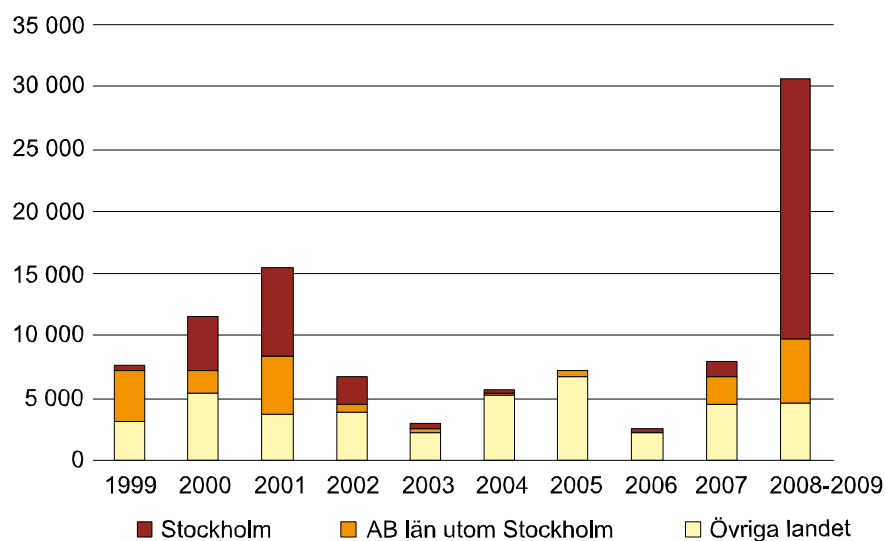
Via Bostadsmarknadsenkäten följer Boverket i början av varje år upp hur många allmännyttiga lägenheter som respektive kommun har sålt året innan och hur många man planerar att sälja de följande två åren. Kommunerna får också uppge vilken typ av köpare det är fråga om.

Markant ökning av försäljningar i Stockholmsregionen

I slutet av 1990-talet och början av 2000-talet kunde man märka en kraftig uppgång i antalet sålda allmännyttiga bostäder till som mest bortåt 16 000 sålda lägenheter under år 2001. Som framgår av figuren nedan var det i stort sett Stockholms län och i synnerhet Stockholms stad som stod för den ökningen. År 1999 sålde t.ex. Täby och Vaxholms kommuner hela sina kommunala bostadsbolag. Sedan tillståndsplikten infördes 1 april 2002 minskade försäljningarna i Stockholmsregionen kraftigt, vilket återspeglas i totalsiffrorna för landet (se fig. 1).

Tillståndsplikten upphävdes 1 juli 2007 och man kunde se en viss ökning av försäljningarna i Stockholmsregionen redan det året. Men det är framförallt från och med 2008 som det förväntas en mer markant ökning av försäljningarna. Effekten hänför sig helt och hållet till Stockholmsregionen (se fig. 1).

Figur 1. Antal allmännyttiga bostäder som sålts 1999-2007 respektive planeras säljas 2008-2009



Källa: Bostadsmarknadsenkäten 2008. Siffrorna för Stockholm 2008-09 är dock korrigerade i efterhand, eftersom det har visat sig att man hade missat att redovisa ca 6 000 lägenheter, som under 2008 skulle säljas till privata fastighetsägare.

Uppgifterna i figuren ovan bygger på kommunernas bedömningar i början av år 2008. Sedan dess har ytterligare några kommuner beslutat sig för att sälja delar av det allmännyttiga bostadsbeståndet, vilket skulle kunna höja de två nedersta delarna av stapeln för 2008-2009 något. Men under hösten 2008 förändrades å andra sidan förutsättningarna på bostads- och fastighetsmarknaden dramatiskt genom den ekonomiska krisen, vilket gör att en del av de aviserade försäljningarna kanske inte kommer att bli av. Det är alltså ytterst osäkert vilken omfattning de sammanlagda försäljningarna under 2008-2009 faktiskt får.

Vilken typ av försäljningar är det fråga om?

Försäljningar av delar av allmännyttiga bostadsbestånd är något som föregår kontinuerligt – liksom förvärv – som en del av bostadsföretagens verksamhet. Som framgår av figur 1 har den sammanlagda omfattningen av försäljningarna i kommuner utanför stockholmsregionen varierat lite upp och ner, utan att man kan se något mönster i förhållande till införandet eller avskaffandet av tillståndsplikten. Den vanligaste typen av försäljning, om man bortser från stockholmsregionen, är att bostäderna övertas av en privat fastighetsägare och fortsätter att vara hyresrätter. I stockholmsregionen är det däremot vanligare att försäljningarna innebär att lägenheterna ombildas till bostadsrätter och det var framförallt den typen av överlåtelser som figurerade i de diskussioner som föregick upphävandet av tillståndsplikten.

Två kommuner har sålt hela beståndet

Två kommuner har valt att göra sig av med hela sina allmännyttiga bostadsbestånd sedan tillståndsplikten upphävdes. Det är Lomma och Åtvidaberg.

Detta har hittills varit mycket ovanligt men förekom i enstaka fall innan tillståndsplikten infördes. Vaxholm och Täby avyttrade, som nämnts, sina kommunala bostadsföretag i slutet av 90-talet. Det finns ytterligare några kommuner som saknar allmännyttigt bostadsföretag, nämligen Markaryd, Salem, Danderyd, Nacka, Borgholm, Valdemarsvik, Grästorps och Hjo.¹

Bostadsrättsomvandlingarna ökar – huvudsakligen i Storstockholm

Mellan 2002 och 2006, dvs. i princip under de år då tillståndsplikten gällde², såldes sammanlagt drygt 25 000 allmännyttiga lägenheter i landets kommuner. Av dem såldes 65 procent, eller drygt 16 000 lägenheter, till en privat hyresvärd, medan knappt 20 procent, ca 4 500 lägenheter, omvandlades till bostadsrätt³. För år 2007-2009 visar Boverkets bostadsmarknadsenkät en förväntad försäljning av sammanlagt mer än 38 000 allmännyttiga lägenheter. Av de lägenheter som är aktuella för försäljning uppges knappt 36 procent, ca 14 000 lägenheter, övergå till en privat hyresvärd, medan drygt 62 procent, eller ca 24 000 lägenheter, kommer att omvandlas till bostadsrätt. Det ser alltså ut som om det kommer att bli en kraftig förskjutning mot ombildningar till bostadsrätt, vilket hänger samman med att i princip hela den förutsedda ökningen av försäljningarna är hänförlig till stockholmsregionen.

Medan försäljningar av allmännyttiga lägenheter till privata hyresvärdar förekommer kontinuerligt i alla typer av kommuner och spritt över landet, så är det i ett relativt begränsat antal kommuner som det förekommit att allmännyttiga hyreslägenheter har omvandlats till bostadsrätt. I tabellen nedan listas samtliga kommuner där detta har varit aktuellt under de senaste åren.

Under perioden 2002-2006 rörde det sig om totalt 23 kommuner, men i de flesta handlade det om ganska små bestånd. Närmare 80 procent av de lägenheter som ombildades under denna period låg i Stockholms län. Boverkets senaste bostadsmarknadsenkät visar att det för perioden 2007-2009 är aktuellt med försäljningar till bostadsrättsföreningar i 16 av landets kommuner. Totalt sett märks alltså ingen ökning i antalet kommuner som omvandlar allmännyttiga bostäder till hyresrätt. Men i Stockholms län har antalet kommuner fördubblats och tyngdpunkten på denna region när det gäller antalet lägenheter har också ökat. Hela 85 procent av de aktuella lägenheterna ligger i Stockholms län, varav en stor del i Stockholms stad.

¹ Norberg, Fagersta, Skinnskatteberg, Ragunda och Bjurholm har kvar sina bostadsbestånd men sedan några år tillbaka inte längre i bolagsform utan direkt under den kommunala förvaltningen

² Tillståndsplikten infördes 1 april 2002 och avskaffades 1 juli 2007

³ Att det inte summerar till 100 procent beror på att det i en del kommuner handlar om helt andra typer av försäljningar, t.ex. övergång till fritidshus, och att vissa inte har redovisat typ av köpare

Men man kan också notera att det nu finns ett par-tre kommuner utanför Stockholmsregionen som har genomfört eller planerar att genomföra lite mer storskaliga omvandlingar – Staffanstorp, Växjö och Mölndal.

Tabell 2. Omvandling av allmännyttiga bostäder till bostadsrätt 2002-2006 samt omvandlingar 2007-2009 enligt kommunernas bedömningar i januari 2008

2002-2006			2007-2009		
Län	Kommun	Antal lgh	Län	Kommun	Antal lgh
AB	Stockholm	2 932	AB	Upplands Väsby	2 836
AB	Lidingö	288	AB	Botkyrka	52
AB	Solna	202	AB	Sollentuna	860
AB	Nynäshamn	59	AB	Stockholm	16 200
AB	Södertälje	19	AB	Solna	70
E	Finspång	57	AB	Lidingö	147
F	Nässjö	105	AB	Nynäshamn	124
I	Gotland	64	AB	Södertälje	500
M	Svedala	130	AB	Nacka	525
O	Göteborg	219	AB	Sundbyberg	1 250
O	Mellerud	48	G	Växjö	212
O	Tjörn	14	M	Ängelholm	92
O	Bengtstorsfors	14	M	Staffanstorp	600
O	Uddevalla	12	O	Göteborg	350
S	Kristinehamn	84	O	Mölndal	197
T	Karlskoga	7	X	Gävle	7
W	Malung	32			
W	Vansbro	12		Sammanlagt	24 022
W	Hedemora	5			
X	Gävle	27			
X	Sandviken	2			
AC	Umeå	9			
BD	Luleå	174			
	Sammanlagt	4 515			

Observera att uppgifterna för perioden efter tillståndsplikten (2007-2009) är kommunernas bedömningar i januari 2008. Det har som nämnts dykt upp fler fall under 2008. Men mot bakgrund av förändringarna i konjunkturläget är det å andra sidan inte troligt att alla planerade omvandlingar blir av. Inte minst när det gäller Stockholm har situationen förändrats radikalt jämfört med förväntningarna i början av år 2008. Vi återkommer till detta i nästa avsnitt. Men även om verkligheten delvis blir en annan visar uppgifterna i tabell 2 i vilken utsträckning som det initialt fanns något intresse av att

utnyttja det utökade utrymme som erbjöds genom att tillståndsplikten upphävdes.

Urval av kommuner för denna studie

Tillståndsplikten innebar inte något totalförbud mot att avyttra delar av det allmännyttiga bostadsbeståndet. Det var bara sådana försäljningar som skulle leda till att de allmännyttiga bostadsföretagens hyror inte skulle få tillräckligt genomslag vid tillämpningen av bruksvärdereglerna, det vill säga att det inte längre fanns tillräckligt många jämförbara allmännyttiga lägenheter att hänvisa till vid en bruksvärdeprövning, som inte skulle få tillstånd. Det kom i praktiken att innebära att länsstyrelsen i de allra flesta fall gav sitt tillstånd till en begärd försäljning.

Eftersom avsikten här är att göra en uppföljning av upphävandet av tillståndsplikten gäller det att försöka ringa in de kommuner där det är tveksamt om länsstyrelsen skulle ha gett sitt tillstånd till de försäljningar som aktualiserats efter att tillståndsplikten avskaffades. Det bör rimligtvis i huvudsak gälla försäljningar av någorlunda betydande omfattning. Vi har här bedömt att om man sätter gränsen för ”betydande omfattning” vid 10 procent av beståndet, så är risken liten att man missar någon försäljning som inte skulle ha fått länsstyrelsens tillstånd. För säkerhets skull har vi också tagit med alla kommuner som har sålt eller avser sälja minst 500 lägenheter under 2007-2009. Samtliga kommuner som enligt Bostadsmarknadsenkäten 2008 uppfyllde något av dessa kriterier har intervjuats per telefon.

Vi har dessutom kontaktat de kommuner som via möjligheten att lämna en kommentar i Bostadsmarknadsenkäten indikerade att en sådan försäljning skulle kunna bli aktuell under perioden. Via en mejlfråga till länsstyrelserna under våren 2008 fick Boverket kännedom om att diskussioner pågick i ytterligare ett antal kommuner. Boverkets rundringning till dessa kommuner visade dock att några försäljningar i de flesta fall inte hade konkretiserats. Många hänvisar till det rådande finansiella läget. Dessutom tycks det som om diskussionerna om detta har mattats av på flera håll. Frågan är inte lika het längre, politiskt sett. De enda kommuner som uppfyllde kriterierna var Huddinge och Norrtälje, som därför intervjuades.

Därutöver har vi kontaktat ytterligare några kommuner, som enligt en undersökning av tidskriften Hem och Hyra skulle ha för avsikt att sälja ett betydande antal lägenheter ur det kommunala bostadsbolagets bestånd. På så sätt kom även Partille att ingå i intervjuurvalet.

Det är alltså fråga om ett urval av landets kommuner, men ändå en totalundersökning i så måtto att ambitionen har varit att fånga upp alla kommuner som uppfyller givna kriterier⁴. I det följande gäller de uppgifter som redovisas – om inget annat uppges – bara detta urval av kommuner.

⁴ Ett undantag är dock Boden, där drygt 500 allmännyttiga lägenheter i särskilt boende för äldre har överlåtits till en privat fastighetsägare. Vi har inte heller intervjuat Nacka, där visserligen 525 lägenheter planeras ombildas till bostadsrätt, men där dessa lägenheter tillhör ett av Stockholms kommunala bostadsbolag.

Försäljningar i de intervjuade kommunerna

Tabellen nedan redovisar vid intervjutillfället⁵ genomförda respektive planerade försäljningar i de 22 kommuner som har intervjuats. Observera att i motsats till föregående tabell är uppgifterna från Bostadsmarknadsenkäten här korrigerade utifrån vad som kommit fram vid intervjuerna. Västerås har sålt *fler* lägenheter än vad som angavs i Bostadsmarknadsenkäten, i och med att man under 2008 har omvandlat 160 allmännyttiga lägenheter till bostadsrätt. Detsamma gäller Mölndal, där ytterligare 250 lägenheter vid intervjutillfället var på väg att överlåtas till en privat fastighetsägare. I Sollentuna har det blivit något fler omvandlingar än vad som aviserades i början av 2008, och även i Upplands Väsby kan det bli något fler omvandlingar än vad som uppgavs i Bostadsmarknadsenkäten.

För Södertäljes del uppfylls däremot inte längre kriterierna för urvalet. Där skulle enligt Bostadsmarknadsenkäten ca 500 lägenheter ombildas, men det blir alltså betydligt färre. Man kan också notera att även Staffans-
torp har skruvat ner sina planer på ombildningar från de 600 lägenheter man aviserade i början av 2008 till bara 100 lägenheter.

Mot slutet av 2008 såg det alltså ut som om vissa kommuner skulle få svårt att realisera planerade försäljningar, framförallt sådana som syftade till ombildning. Det är svårt att säga hur många av de aviserade omvandlingarna i tabellen nedan som verkligen blir av. Det finns också exempel på planerade överlåtelser till privata hyresvärdar som för närvarande ligger på is för att man inte hittar någon köpare.

⁵ Intervjuerna genomfördes mestadels under oktober-november 2008. Några intervjuer gjordes i januari 2009.

Tabell 4. Genomförda och planerade försäljningar i 22 intervjuade kommuner

	Genomförda försäljningar 2007-2008	Planerade försäljningar 2008-2009	Totalt 2007-2009	Därav	
				Omvandling till bostadsrätt	Övergång till privat hyresrätt
Upplands Väsby	1 631	2 100	3 731	2 886	845
Huddinge*	354	305	659	631	
Sollentuna	934		934	934	
Stockholm**	12 819	?	12 819	6 855	5 964
Södertälje	0	100	100	100	
Sundbyberg	0	1 250	1 250	1 250	
Lidingö	147		147	147	
Norrtälje	492		492		492
Åtvidaberg	578		578		578
Värnamo	298		298		298
Tranås	395		395		395
Växjö	739		739	212	527
Staffanstorp*	227	100	327	100	200
Lomma	285		285		285
Hörby	220		220		220
Partille	0	400	400	400	
Munkedal	9	70	79		79
Mölndal	261	250	511	197	314
Västerås	700		700	160	540
Avesta	160		160		160
Åre	424		424		424
Piteå	500		500		500
Summa	21 173	4 575	25 748	13 872	11 821

* 28 av lägenheterna i Huddinge och 27 av dem i Staffanstorp avser marklägenheter som omvandlas till egna hem

** I Stockholm ansåg man sig inte kunna bedöma hur många lägenheter som skulle kunna komma att omvandlas under 2009.

Bostadsrättsomvandlingar är alltså aktuella i Upplands Väsby, Huddinge, Sollentuna, Stockholms stad, Södertälje, Sundbyberg, Lidingö, Växjö, Staffanstorp, Partille, Mölndal och Västerås.

I vissa av dessa kommuner, nämligen Upplands Väsby, Stockholm, Växjö, Staffanstorp, Mölndal och Västerås är det även aktuellt med försäljningar till privat hyresvärd.

I övriga kommuner är det enbart fråga om försäljningar till privat hyresvärd. I Åtvidaberg och Lomma har *hela* det allmännyttiga bostadsbeståndet sålts till privat fastighetsägare.

Hyresrätt eller bostadsrätt – skilda strategier

Kommunerna drar i många fall en tydlig skiljelinje mellan att å ena sidan sälja till en privat aktör för fortsatt uthyrning och å andra sidan omvandla till bostadsrätt. Dessa handlingsmöjligheter verkar inte ses som alternativ till varandra utan det är oftast bara endera som varit aktuell. Detta är tydligast när det gäller bostadsrättsomvandlingar. I de fall man har genomfört omvandlingar, så har frågan om att sälja till privat aktör inte varit något alternativ som överhuvudtaget diskuterats – det var helt enkelt inte det man var ute efter. Bland de 12 kommuner där det har varit aktuellt med försäljningar till bostadsrättsföreningar svarar åtta ett tydligt ja på frågan om det har varit viktigt att de aktuella bostäderna skulle omvandlas till bostadsrätter. Ytterligare två menar att det inte har varit avgörande, men förstahandsalternativet. Ett par kommunföreträdare har poängterat att man får bättre betalt när man säljer till en bostadsrättsförening än om man överlåter till en privat fastighetsägare.

Bland de 16 kommuner som däremot har sålt till en privat fastighetsägare är det bara sex som menar att det har varit viktigt att de aktuella bostäderna skulle förbli just hyresrätter. I något fall innehåller köpekontraktet en klausul som säger att de sålda bostäderna under en viss tid efter försäljningen måste upplåtas med hyresrätt. En annan kommun menar att det hade *viss betydelse* – man hade kunnat tänka sig viss omvandling, men inte av alla de lägenheter som såldes. Många gånger har det inte varit realistiskt att tänka sig en omvandling. I ett par fall har man först provat möjligheten att omvandla, men kommit fram till att det inte funnits något intresse från de boendes sida.

Det finns dock exempel på kommuner som jobbar på ”två fronter”. Det kommunala bostadsföretaget kan ha ett uppdrag att sälja lägenheter, som då i första hand ska erbjudas till de boende. Skulle det inte finnas något intresse från deras sida kan det bli aktuellt med en privat köpare. Det finns även exempel på kommuner vars syfte är att sälja lägenheter såväl till de boende för omvandling som till privata aktörer för fortsatt uthyrning. Detta svarar då mot två skilda mål; dels att erbjuda enskilda kommuninvånare möjligheten att köpa sin egen bostad och dels att få in fler hyresrättsaktörer i kommunen eller stadsdelen.

Västerås uppger att de kontinuerligt har sålt av lägenheter för att få in nya aktörer med ”ett långsiktigt intresse i kommunens utveckling”. Men efter valet har denna försäljningsstrategi förändrats och numera prioriterar man i stället omvandling till bostadsrätt.

I Stockholm har man gått ut med erbjudande till samtliga hyresgäster i allmännyttan om att få ombilda till bostadsrätt. Parallellt med detta har man genomfört försäljningar till privata fastighetsägare av allmännyttiga bostadsbestånd i vissa utpekade stadsdelar, där man bedömt att det inte funnits intresse för ombildning.

I Upplands Väsby konstaterade kommunfullmäktige för cirka sex år sedan att bostadsbeståndet i kommunen var att betrakta som ensidigt, med en tyngdpunkt på hyresrätter, varav en stor andel ägdes av det kommunala

bostadsföretaget. Frågan om försäljningar konkretiserades under 2007, då kommunfullmäktige formulerade ett tudelat uppdrag i ägardirektiven till det kommunala bostadsföretaget; dels skulle en viss andel av beståndet överlåtas till en annan fastighetsförvaltare och dels skulle företaget möjliggöra för hyresgästerna att förvärva sin bostad.

Fördelningen i utgångsläget knappast avgörande

Ibland finns det en uppenbar koppling mellan allmännyttans faktiska marknadsandel i kommunen och den politik som förs när det gäller försäljningar, som i exemplet med Upplands Väsby ovan. Men det är också tydligt att många kommuner resonerar på helt annat sätt, även om fördelningen över ägarkategorier och upplåtelseformer i utgångsläget är liknande. Det är självklart också så att förutsättningarna i övrigt styr vad kommunen har för möjligheter att påverka denna fördelning.

I riket som helhet hade allmännyttan 2007 ca 45 procent av hyresmarknaden. I de kommuner som har sagt sig vilja minska allmännyttans dominans har allmännyttan stått för allt ifrån ca 20 till över 90 procent av hyresmarknaden. En del kommuner har kommenterat allmännyttans marknadsandel vid intervjuerna.

Enligt vår intervjuperson i Piteå bör allmännyttan ha 40-50 procent av hyresmarknaden. I och med försäljningarna hamnade man där på 47 procent, något som man säger sig vara nöjd med.

I Sundbyberg, där tre fjärdedelar av alla bostäder är hyreslägenheter och allmännyttan står för ca 70 procent av denna sektor, har man ändå inte angett att man har velat minska allmännyttans dominans som ett skäl för sitt beslut om att avyttra en del av beståndet. Där har det istället formulerats ett krav på att andelen hyresrätt inte får underskrida 25 procent i någon stadsdel.

Fördelningen över upplåtelseformer är en fråga som tycks vara ännu mer på tapeten i kommunerna. I Västerås siktar man på en i stort sett jämn fördelning mellan upplåtelseformerna hyresrätt, bostadsrätt och egnahem på kommunnivå. Upplands Väsby nämner samma fördelning som mer "normal" än deras nuvarande, med ca 50 procent hyresrätter. Södertälje har ett mål på minst 20 procent vardera av alla upplåtelseformer i alla bostadsområden. I riket som helhet är fördelningen över upplåtelseformer, enligt SCB:s skattning för år 2007⁶, i genomsnitt 44 procent hyresrätter, 18 procent bostadsrätter och 38 procent äganderätter.

I många kommuner finns det en strävan efter att öka andelen bostadsrätter, men det finns inte något klart samband mellan denna strävan och fördelningen över upplåtelseformer i utgångsläget. I de kommuner som har fattat beslut om att omvandla allmännyttiga hyresrätter till bostadsrätt varierar andelen bostadsrätt på kommunnivå från uppskattningsvis 10 till 34 procent. Allmännyttans andel av hyresmarknaden varierar mellan 17 och 91 procent.

I Värnamo var man väldigt noga med att de bostäder som såldes skulle förbli hyresrätter. Detta trots att de boende i det ena området ville ombilda.

⁶ SCB gör årliga uppräknningar av bostadsbeståndet, i förhållande till hur det såg ut vid Folk- och bostadsräkningen 1990, på basis av uppgifter om nyproduktion, rivningar och andra kända förändringar. Uppgifterna om antalet lägenheter som omvandlats från hyresrätt till bostadsrätt är dock osäkra.

Man har visserligen inte mer än 11 procent bostadsrätter i kommunen men man anser att fler hyresrätter behövs för att säkerställa rörligheten på bostadsmarknaden.

I Hörby utgör bostadsrätterna endast fem procent av bostadsbeståndet i kommunen, men där har det inte varit aktuellt att omvandla allmännyttiga hyresrätter till bostadsrätt eftersom incitamenten att köpa sin bostad saknas bland de boende. Åtvidaberg, som har ca 8 procent bostadsrätter, vittnar om samma sak. I dessa kommuner är det tydligt att det är andra förutsättningar som är avgörande för vilka beslut som tas när det gäller allmännyttans framtid.

Hittills 12 000 lägenheter i Stockholm

I Stockholms stad har som framgått försäljningarna av allmännyttiga bostäder varit av betydligt större omfattning än i andra kommuner. Under 2007 och 2008 har ca 6 000 lägenheter överlåtits till privata hyresvärdar och ca 6 800 lägenheter har ombildats till bostadsrätt. Detta har skett som en direkt följd av ett maktskifte i kommunen, genom att den nuvarande majoriteten gick till val på att genomföra försäljningar av allmännyttiga bostäder i stor skala. Det är möjligt att en del av de genomförda försäljningarna hade varit möjliga att genomföra även om tillståndsplikten funnits kvar. Men när det gäller innerstaden hade länsstyrelsen redan under tillståndsplikten betydande svårigheter att hitta jämförbara lägenheter och det blev avslag på flera ansökningar. Därför är det inte sannolikt att länsstyrelsen och i förlängningen Boverket hade kunnat ge tillstånd till fler försäljningar i Stockholms innerstad och det är tveksamt även när det gäller närförorterna. I Stockholm kan man alltså säga att upphävandet av tillståndsplikten har haft betydelse.

Försäljningar till privata hyresvärdar i Stockholm

Försäljningarna till privata fastighetsägare har gällt ytterförorter och bestånd i bostadsområden där allmännyttan dominerat. Ett av områdena saknade helt privata hyresvärdar innan. Syftet har varit att få in fler fastighetsägare i områden med stark dominans av allmännyttan. I dessa områden har det inte funnits något intresse för omvandling till bostadsrätt. Under 2009 planeras inte några ytterligare försäljningar av den här typen.

Försäljningarna har genomförts efter anbudsförfarande till Wallfast, Stena Fastigheter, Ikano Fastigheter, Einar Mattson och Primula Fastigheter. Det fanns ett starkt krav på att köparna skulle vara långsiktiga förvaltare och att de skulle vara beredda att bidra aktivt till utvecklingen av bostadsområdet. Samtliga köpare hade redan hyresfastigheter i Stockholm.

Omvandling till bostadsrätt i Stockholm

Hösten 2006 gick det ut ett generellt erbjudande till alla hyresgäster i allmännyttiga bostäder i Stockholm att bilda bostadsrättsföreningar och ta över sina fastigheter. Det huvudsakliga skälet till ombildningarna var ett ställningstagande från den politiska majoriteten att låta de hyresgäster som så önskade ombilda till bostadsrätt. Erbjudande ledde till att intresseanmälningar har kommit in från föreningar omfattande 41 000 lägenheter t.o.m. januari 2009. Det fanns bostadsrätter i alla berörda bostadsområden tidigare, men i en del relativt få.

Erbjudandet om att ombilda återtog delvis den sista oktober 2008, då man beslöt att inte ta emot fler intresseanmälningar från boende i innerstaden eller i närförorterna Liljeholmen och Årsta. Vid det laget hade emellertid intresseanmälningar redan kommit in från 2/3 av hyresgästerna i innerstaden och från 3/4 av dem i Liljeholmen och Årsta. Möjligheterna att lämna in en intresseanmälan om att få köpa sina bostäder står fortfarande öppen i andra delar av staden och från kommunens sida förväntar man sig att det kommer in fler intresseanmälningar från föreningar i ytterstadsområden under 2009.

De 6 800 ombildningarna under 2007 och 2008 fördelade sig med 38 procent i innerstaden och 31 procent vardera i närförort och ytterstad.

I början av 2009 ligger intresseanmälningar inne för ca 27 000 lägenheter, varav närmare hälften i ytterstaden, en tredjedel i innerstaden och bortåt en femtedel i närförort. Det är ytterst osäkert hur många av dessa som kommer att leda till ombildning. Marknadpriserna har sjunkit men det kommer inte att göras några omvärderingar av fastigheterna till följd av detta, vilket gör att hyresgästerna kan ha vissa svårigheter att få finansiering. Den ökande arbetslösheten spelar också roll. Å andra sidan går räntorna ner, vilket skulle kunna öka benägenheten att köpa en bostad.

Annan inställning i de båda andra storstäderna

Göteborg och Malmö uppfyller inte kriterierna för att ingå i intervjuurvalet men vi har varit i kontakt med dem för att kunna jämföra de tre storstäderna.

I Göteborgs stad omvandlades år 2007-2008 totalt 450 lägenheter till bostadsrätt. Det gällde två bostadsområden i utkanten av kommunen. Frågan om försäljning har drivits som en politisk fråga från båda blocken men till skillnad från oppositionspartierna motsätter sig den socialdemokratiska majoriteten ombildningar i centrala eller halvcentrala lägen. Den främsta anledningen till beslutet om försäljning var att man ville få större variation i upplåtelseformerna i de utvalda bostadsområdena för att därigenom minska segregationen och främja integration. Det var inte aktuellt att sälja dessa bostadsbestånd till en privat hyresvärd – frågan gällde ombildning.

De nuvarande ägardirektiven medger fler ombildningar. Om det finns intresse från de boende ska bolaget kunna medverka till en omvandling, men som nämnts gäller det i praktiken bara ytterområden. Man får många förslag från de boende i centrala lägen men de får avslag.

I Malmö stad har det inte varit aktuellt med några försäljningar under perioden och inte framöver heller. Där är frågan överhuvudtaget inte uppe till diskussion.

Av vilka skäl säljer man allmännyttiga bostäder?

Eftersom det ännu är för tidigt att säga något bestämt om vad försäljningarna har fått för konsekvenser på bostadsmarknaden i respektive kommun ligger fokus i denna undersökning på vad som var *avsikten* med försäljningen. Vad ville man uppnå? En annan fråga är i vilken utsträckning beslutet om försäljning i dessa kommuner var en direkt följd av att tillståndsplikten upphävdes.

Varierande orsaker till försäljningarna

Företrädarna för kommunerna tillfrågades om vilket som var det *huvudsakliga* skälet bakom beslutet om försäljning. Det mest slående är att det är ett så brett spektrum av vitt skilda orsaker som anges. Fyra exempel kan få illustrera detta:

Tranås har under perioden sålt lägenheter i två bostadsområden. I det större av områdena förelåg ett omfattande behov av underhåll och renovering, som man hade svårt att finansiera. Det andra området ligger perifert och har varit svårt att få uthyrt. Genom försäljningen ville man bland annat få till stånd en upprustning av det bestånd som sålts samt en effektivisering av förvaltningen.

I Mölndal har tre olika försäljningar varit aktuella under perioden. Den största av dem avser 250 bostäder i ett bestånd, som nu är på väg att säljas till en privat hyresvärd. Upprinnelsen var att kommunen skulle omdana centrumet och behövde lösa ut en fastighetsägare där. Denne var angelägen om att fortsätta som fastighetsägare i kommunen och överenskommelsen blev därför att han fick överta det aktuella beståndet från det kommunala bolaget.

I Södertälje har erbjudande om att köpa den egna bostaden gått ut till de boende i vissa utpekade områden, som domineras av hyresrätt. Det fanns enligt vår intervjuperson två huvudanledningar till beslutet om försäljning: de borgerliga partierna ville av ideologiska skäl minska hyresrätten, medan s, v och mp ville uppnå större variation i upplåtelseformer. Det finns en politisk enighet kring målet att det ska finnas minst 20 procent av vardera upplåtelseformen, hyresrätt, bostadsrätt respektive äganderätt i alla bostadsområden.

I Huddinge påpekar man att man inte driver frågan om försäljningar i något bestämt syfte utan att det handlar om att man från kommunens vill ha en öppen inställning gentemot dem som är intresserade av att köpa sin bostad.

Antingen ekonomiska eller bostadspolitiska skäl

Något förenklat kan man säga att två grupper av kommuner utkristalliseras; de som uppger att försäljningarna hade huvudsakligen ekonomiska grunder och de som menade att mer bostadspolitiska eller ideologiska motiv varit styrande. Av de intervjuade kommunerna har ungefär hälften angett vad vi skulle vilja beteckna som ett bostadspolitiskt eller ideologiskt huvudmotiv, medan andra hälften har angett i grunden ekonomiska motiv. Några få kommuner har angett både och, medan omständigheterna kring försäljningarna i Mölndal var så specifika att de inte kan sägas stämma in på någotdera alternativet.

Bland de angivna skäl som här klassificeras som bostadspolitiska märks formuleringar kopplade till allmännyttans eller hyresrättens dominans och en önskan om större variation i upplåtelseformer. Här återfinns även skäl som ”man ska ha möjlighet att äga sin bostad” och ”bostadsförvaltning hör inte till kommunens kärnverksamhet”. De kommuner som har sålt av ekonomiska skäl pratar i stället om försäljningarna som en möjlighet att möta kostsamma renoverings- och underhållsbehov eller få till stånd nyproduktion, men också som ett sätt att konsolidera en ansträngd och lånetyngd ekonomi eller stärka allmännyttan inför kommande lågkonjunktur.

Ofta fler bidragande orsaker till avyttringen

Intervjupersonerna fick även kommentera en lista med tänkbara skäl för försäljning av allmännyttiga bostäder. Avsikten var att öka jämförbarheten och fånga upp eventuella andra starkt bidragande orsaker till beslutet. Tabellen nedan visar hur många kommuner som har instämt i att respektive alternativ spelat en väsentlig roll i deras kommun.

Tabell 3. Skäl som spelade en väsentlig roll för beslutet om försäljning

	Antal kommuner
Förbättra bostadsföretagets ekonomi	12
Förbättra kommunens ekonomi	4
Möjliggöra nyproduktion för det kommunala bostadsföretaget	13
Ge bättre ekonomiskt utrymme för det kommunala bostadsföretaget att klara underhåll och upprustning	10
Få till stånd ett bättre underhåll eller en upprustning i de bestånd som sålts	3
Effektivisera förvaltningen	5
Minska allmännyttans dominans	10
Uppnå större variation i upplåtelseformer	10
Minska segregationen	5
Främja integrationen	5
Ideologiska skäl	11

Många säljer för att finansiera nyproduktion eller underhåll

I sammanställningen ovan märks bostadsföretagets ekonomiska situation som en viktig faktor. Många kommuner som anger ekonomiska orsaker till avyttringen kopplar detta till specifika syften, som möjliggörande av nyproduktion eller finansiering av underhåll och upprustning, vilket också framgår av tabellen.

I Hörby är t.ex. intäkterna från försäljningen vikta för nyproduktion av hyreslägenheter. Även i Värnamo, Munkedal, Västerås och Norrtälje var ett huvudsakligt skäl till försäljningarna att man skulle möjliggöra nyproduktion för det kommunala bostadsföretaget. I Lomma hoppas man istället få till stånd nyproduktion genom den privata aktör som nu har tagit över det kommunala beståndet. Så skedde i Åre, där köparen byggde ytterligare ett hyreshus.

Tio kommuner har angett att man genom försäljningen ville skapa bättre ekonomiskt utrymme för det kommunala bostadsföretaget att klara underhåll och upprustning. Några kommuner har valt att göra sig av med bostadsområden där behoven av underhåll och renovering är särskilt stora. Det förekommer också, men mer sällan, att det uttalade syftet med överlåtelsen varit att man velat få till stånd en upprustning genom att överlåta fastigheterna till en privat aktör, eller att man velat effektivisera förvaltningen.

Uthyringssvårigheter och den kommunala ekonomin kan spela roll

I kommuner med vikande befolkningsunderlag kan det också finnas en strävan att göra sig av med svåruthyrda delar av bostadsbeståndet. Intervjupersonen i Piteå uppger att man har sålt för att stärka allmännyttan inför kommande lågkonjunktur. Under förra krisen hade man många tomma lägenheter i just de bostadsområden som nu har sålts. Det skulle alltså inte säljas några lägenheter i centrum utan bara i de bostadsområden där man tidigare haft problem med tomma lägenheter.

I några fall kopplar man försäljningarna direkt till kommunens ekonomiska situation – i ett fall var detta det huvudsakliga skälet för avyttringen. Ett par av de intervjuade påpekade att, även om de inte ville säga att detta var någon direkt orsak, så räknade man med att kommunens ekonomi indirekt och på sikt skulle förbättras genom försäljningen.

Även vanligt att man anlägger bostadspolitiska aspekter

Strävan efter att uppnå större variation i upplåtelseformer är en viktig ideologisk fråga i flera kommuner, oavsett politisk majoritet. Möjligen argumenterar man utifrån lite olika perspektiv. En hel del kommunföreträdare uttrycker det som att man vill minska allmännyttans dominans.

Det var inte mer än fem kommuner som uppgav att strävan efter att minska segregationen eller att främja integration hade spelat en avgörande roll för beslutet om försäljning. Det var samma kommuner som svarade jakande på båda dessa frågor och de skilde inte på dessa aspekter.

Så många som hälften av kommunföreträdarna menar att ideologiska skäl har haft en avgörande betydelse för beslutet om försäljning i deras kommun.

Upphävandet av tillståndsplikten ofta inte avgörande

De intervjuade kommunerna har själva fått ange om tillståndspliktens avskaffande hade någon avgörande betydelse för beslutet om försäljning. I de flesta fall var svaret nej, men cirka en tredjedel av kommunerna svarade ja. Det är omöjligt att med säkerhet säga om de aktuella försäljningarna hade gått igenom om tillståndsplikten fortsatt hade gällt. Tillståndspliktens avskaffande har definitivt haft betydelse i de två fall, Åtvidaberg och Lomma, där hela det allmännyttiga beståndet har sålts, samt viss betydelse i Stockholms stad.

Flera intervjupersoner har uppgett att man kände till att beslutet om tillståndspliktens avskaffande var på gång och i ett par fall hade man inväntat detta beslut, eftersom det skulle göra det lättare att driva igenom försäljningen. Att behöva gå via länsstyrelsen såg en del som ett hinder och de nya förutsättningarna innebar, tyckte man, såväl mindre osäkerhet som tidsvinster. Ett par kommuner uttrycker det som att det var viktigt att ”beslutet var deras eget”.

Ett par kommunföreträdare lyfte även betydelsen av upphävandet av tillståndsplikten som uttryck för regeringens viljeinriktning och signal till kommunfullmäktige. Någon påpekade att även om det inte var avgörande i det här fallet, så kan avskaffandet av tillståndsplikten komma att få betydelse för kommunen på sikt.

Beslutet behöver inte återspeglas i ägardirektiven

Intervjupersonerna fick även svara på frågan om ägardirektiven hade ändrats som en direkt följd av att tillståndsplikten avskaffades. Inte i någon kommun var detta fallet.

Ägardirektiven medger många gånger försäljning. I en handfull kommuner är detta generellt formulerat så att företaget, som en del av verksamheten, kan förvärva och avyttra bostäder, men normalt sett krävs beslut i kommunfullmäktige.

I en del kommuner innehåller ägardirektiven ett uttalat uppdrag till bostadsföretaget att sälja bostäder. Ibland är uppdraget även specificerat, t.ex. till att en viss andel av beståndet ska avyttras och ibland pekats särskilda områden ut. Men i de flesta fall är uppdraget mer generellt uttryckt, t.ex. att bostadsföretaget ska möjliggöra för de boende att köpa sin bostad.

I flera kommuner finns en politisk ambition att sälja framförallt – eller enbart – i bostadsområden som domineras av hyresrätter. Sollentuna är på väg att ändra i sina ägardirektiv så att erbjudandet om att få omvandla till bostadsrätt, som idag riktar sig till ”alla som vill”, bara ska vara öppen för dem som bor i områden som domineras av hyresrätt.

I ägardirektiven till de kommunala bostadsföretagen förekommer även riktlinjer för hur litet det allmännyttiga beståndet får bli – i kommunen som helhet eller på områdesnivå. I Västerås har man infört begränsningar i syfte att säkerställa att det finns kommunala hyreslägenheter i de centrala delarna; här är exempelvis fastigheter som är yngre än tio år undantagna och får inte säljas.

Påverkas konkurrensen på den lokala bostadsmarknaden?

I den mån försäljningar av allmännyttiga bostadsbestånd innebär att det kommer in nya aktörer på den lokala bostadsmarknaden skulle man kunna hävda att konkurrensen ökar. Men detta resonemang gäller bara om fastigheterna säljs till en privat hyresvärd och inte vid omvandling till bostadsrätt. Det är knappast meningsfullt att i det här avseendet tala om en bostadsrättsförening som en ny konkurrerande aktör på bostadsmarknaden. Men även i de fall bostäderna överläts till en bostadsrättsförening skulle man möjligen kunna säga att konkurrensen på hyresmarknaden förbättras bara genom att allmännyttan minskar sin andel, förutsatt att allmännyttan är en dominerande aktör. Vi har här valt att se hela kommunen som en lokal bostadsmarknad.

Många försäljningar har inneburit nya aktörer på hyresmarknaden

Vi frågade kommunerna om köparen i fråga var verksam i kommunen sedan tidigare. I hälften av de sexton kommuner som har sålt till privata fastighetsägare har försäljningarna inneburit att en ny aktör har kommit in på den lokala bostadsmarknaden.

Exklusive försäljningarna i Stockholm gäller detta i fråga om närmare 60 procent av de ca 5 500 lägenheter som under 2007-2008 såldes till privata hyresvärdar. I Stockholm, där fastigheter med sammanlagt ca 6 000 allmännyttiga lägenheter överlätits till privata fastighetsägare var det inte i

något fall fråga om en ny aktör på hyresmarknaden i staden. Däremot fick man in aktörer som var nya i respektive bostadsområde eller stadsdel, vilket kanske är en mer relevant fråga i en storstad.

Det är alltså ganska vanligt att man får in en ny aktör på hyresmarknaden vid försäljning av allmännyttiga bostäder – lika vanligt som att man inte får det. Men för kommunerna själva var detta att få in en ny aktör i kommunen vanligen inte något som man särskilt vinnlade sig om. Det kan i och för sig ha funnits en strävan att ”minska allmännyttans dominans”, men när det kom till att träffa avtal om överlåtelse var man i allmänhet mer angelägen om att köparen skulle vara en långsiktig aktör, vilket i stället kunde leda till att man prioriterade fastighetsägare som man kände till. I Åtvidaberg, där man sålde hela beståndet, tyckte man att det var ett starkt argument att köparen hade ”lokal anknytning”.

I två fall har försäljningarna inneburit att man inte längre har kvar allmännyttan som aktör på den lokala bostadsmarknaden. I det ena fallet var den fastighetsägare som övertog allmännyttans bestånd ny i kommunen, varför man skulle kunna hävda att försäljningen varken gjorde till eller från när det gäller antalet konkurrerande aktörer på hyresmarknaden. I det andra fallet var köparen däremot sedan tidigare verksam i flera stadsdelar, och dennes förvärv av allmännyttans bestånd gjorde då att konkurrensen på hyresmarknaden i stället minskade.

Fortsatt uppföljning av effekter på konkurrensen

Vår översikt ovan ger en ytterst grund bild av vilken inverkan genomförda försäljningar har haft på konkurrensen på bostadsmarknaden i berörda kommuner. Den tar t.ex. inte hänsyn till att utgångsläget sett väldigt olika ut i kommunerna. På sina håll är allmännyttan helt dominerande på hyresmarknaden medan den i andra kommuner står för en ytterst begränsad del av hyresbostäderna. Hur fördelningen ser ut mellan olika privata fastighetsägare är också en relevant aspekt när det gäller hur man värderar inträdet av en ny aktör på hyresmarknaden.

Boverket ger i en separat studie⁷ en överblick över konkurrensförhållandena på bostadsmarknaden i 14 typkommuner. Det gäller dels hur fördelningen över upplåtelseformer och allmännyttans andel av hyresmarknaden har förändrats mellan åren 1990 och 2007, dels utvecklingen av marknadskoncentrationen på hyresmarknaden samt av ägarstrukturen inom den privata hyressektorn för åtta av kommunerna med nedslag åren 2000, 2004 och 2008. En motsvarande studie på ”våra” kommuner skulle, för att bli meningsfull i förhållande till tillståndsplikten avse utvecklingen efter 1 juli 2007.

Slutligen är det egentligen inte konkurrensförhållandena i sig som är intressanta. Konkurrens, i bemärkelsen att det finns många olika aktörer som konkurrerar på samma marknad, måste ses som ett medel snarare än ett mål i sig. Ur ett bostadspolitiskt perspektiv är det mer relevant att försöka följa upp om den eventuellt ökade konkurrensen fått positiva effekter för de boende, i form av lägre hyror eller högre kvalitet i boendet.

⁷ Konkurrens på bostadsmarknaden – en överblick i 14 kommuner, Boverket februari 2009.

Påverkas valmöjligheterna för de bostadssökande?

I så gott som alla kommuner finns det i kommunen som helhet redan möjligheter för de bostadssökande att välja mellan olika upplåtelseformer, liksom mellan privat och allmännyttig hyresrätt. Men i enskilda kommuner, stadsdelar eller bostadsområden kan det saknas sådana valmöjligheter, t.ex. genom att området helt domineras av hyresbostäder eller av allmännyttiga bostäder. Om en försäljning av allmännyttiga bostäder leder till att det i det aktuella bostadsområdet eller stadsdelen kommer in bostadsrättslägenheter eller privata fastighetsägare skulle man kunna hävda att valmöjligheterna för de bostadssökande ökar. Men däremot inte om försäljningarna leder till att det sedan inte längre finns några allmännyttiga lägenheter alls i bostadsområdet eller kanske inga hyresrätter överhuvudtaget.

Till skillnad mot effekterna av nyproduktion är det här fråga om konsekvenser på längre sikt för de bostadssökande, eftersom det till en början inte frigörs några bostäder med den nya upplåtelseformen eller fastighetsägaren i området. Lägenheterna är ju normalt sett redan bebodda vid försäljningen.

När det gäller dem som bor i de lägenheter som avyttras, påverkas inte valmöjligheterna i någon självklar riktning. Möjligen kan man säga att valmöjligheterna ökar för hushåll som i utgångsläget önskar byta upplåtelseform respektive hellre vill bo hos en privat fastighetsägare. De behöver då inte flytta för att kunna realisera detta önskemål. För övriga är det snarare så att valmöjligheterna minskar – de har ju inte längre möjlighet att bo kvar inom allmännyttan, utan att behöva flytta. Detta kan vara ett problem, i synnerhet för hushåll som inte har ekonomiska möjligheter att köpa sin lägenhet vid en ombildning till bostadsrätt. Deras val står mellan att flytta eller bo kvar med bostadsrättsföreningen som hyresvärd, vilket troligen inte upplevs som ökade valmöjligheter.

Försäljningarna kan få effekt på valmöjligheterna

Intervjuerna med kommunstyrelseordförandena tyder inte på några dramatiska förändringar när det gäller valmöjligheterna mellan hyresrätt och bostadsrätt, eller mellan privat och allmännyttig hyresrätt i berörda stadsdelar och bostadsområden. I de flesta fall fanns redan dessa valmöjligheter inom stadsdelen, men försäljningarna kan många gånger leda till en att tillgången på en tidigare underrepresenterad boendeform ökar.

Strävan efter att öka utbudet av bostadsrätter i hyreshusområden

När det gäller omvandlingar till bostadsrätt kan man konstatera att det bara är i Lidingö som detta har medfört att bostadsrätten infördes som helt ny upplåtelseform i en stadsdel. Men i Sollentuna och Huddinge fanns det bara ett mindre antal bostadsrätter i de stadsdelar där omvandlingar har genomförts. Det gäller också vissa av de områden som omvandlats i Stockholm. I de övriga fyra kommuner som har genomfört omvandlingar fanns det däremot redan bostadsrätter i de berörda områdena.

När det gäller en del av de omvandlingar som ännu är på planeringsstadiet, t.ex. i Sundbyberg och Upplands Väsby kan omvandlingarna innebära att förekomsten av bostadsrätter i berörda stadsdelar ökar markant. I

Partille skulle de planerade försäljningarna medföra att bostadsrätten infördes i två bostadsområden där den inte funnits tidigare.

Intervjuerna tyder på att många kommuner arbetar utifrån ett långsiktigt mål att omvandla allmännyttiga hyresrätter till bostadsrätt i stadsdelar som saknar eller har mycket lite av den upplåtelseformen. I Partille försöker man skapa ökade valmöjligheter genom att i ägardirektiven uppdra åt det kommunala bostadsföretaget att medverka till ombildning av i genomsnitt 100 lägenheter per år och samtidigt bygga i genomsnitt 25 nya lägenheter per år. Strategin är att sälja i områden där hyresrätten är en dominerande upplåtelseform och bygga nytt i områden där hyresrätten är mindre vanlig.

I Sundbyberg har man försökt säkra valmöjligheterna för de bostadssökande genom att i ägardirektiven till det kommunala bostadsföretaget skriva in att det ska finnas olika upplåtelseformer i alla stadsdelar, och i linje med det ska företaget arbeta för att ingen av upplåtelseformerna hyresrätt respektive bostadsrätt ska understiga 25 procent i någon stadsdel. Detta kan säkerställas genom såväl försäljningar, som förvärv och nyproduktion.

Men intervjuerna visar också att sådana strategier i många fall inte har gått att realisera. Brist på intresse för omvandling från de boendes sida samt att de boende i de aktuella områdena inte alltid har fått lån, anges som orsaker.

Valmöjlighet mellan privat eller allmännyttig hyresvärd?

Det kan ifrågasättas om de bostadssökande fäster stor vikt vid om hyresvärden är ett kommunalt bostadsföretag eller en privat fastighetsägare. Den valmöjligheten spelar förmodligen ganska liten roll i förhållande till sådant som upplåtelseform, läge, storlek, planlösning och inte minst hyra. Men vi valde ändå att ta in uppgifter även om detta vid intervjuerna.

I sex av de sexton kommuner där man sålt eller står i begrepp att sälja till privata fastighetsägare införs privat hyresrätt i stadsdelar där sådana tidigare inte fanns. Men i en av kommunerna innebar försäljningen att allmännyttan helt försvann i två stadsdelar, och valet att bo i allmännyttan finns alltså nu längre inte kvar där.

I de flesta av dessa kommuner fanns däremot redan detta alternativ inom stadsdelen eller bostadsområdet och valmöjligheterna kan därför knappast sägas ha påverkats påtagligt, även om det kan ha skett en förskjutning i proportionerna mellan ägarkategorierna.

I Lomma och Åtvidaberg innebar försäljningarna att det nu inte längre finns några allmännyttiga bostäder överhuvudtaget att tillgå i dessa kommuner, vilket måste anses minska valmöjligheterna för de bostadssökande där.

Ibland påverkas valmöjligheterna på annat sätt

I Munkedal vill man sälja delar av det allmännyttiga beståndet för att sedan genom nyproduktion kunna tillgodose ett behov av seniorlägenheter i kommunen. Försäljningarna skulle ge ekonomi för detta och därmed kunna sägas leda till att valmöjligheterna för kommuninvånarna ökar genom ett tillskott av denna boendeform.

Detsamma skulle kunna sägas om Värnamo, där syftet med försäljningarna har varit att bostadsföretaget ska kunna fungera som motor och

förnyare av bostadsbeståndet. Bland annat har ett miljövänligt passivhus⁸ byggts och nu tittar man på kooperativ hyresrätt. Man ser det även som viktigt att kunna se till att det byggs där inte marknaden gör det, t.ex. i mer perifera områden.

Fortsatt uppföljning av effekter på valmöjligheterna

En fortsatt uppföljning borde omfatta hur fördelningen framförallt mellan olika *upplåtelseformer* ser ut före och efter genomförda försäljningar i berörda bostadsområden och stadsdelar.

Ett problem här är att det inte finns någon tillförlitlig statistik över antalet lägenheter med bostadsrätt. När det gäller ökningen av antalet bostadsrätter till följd av omvandlingar, så bygger skattningarna från SCB på uppgifter om den sammanlagda arean i de fastigheter som ombildats sedan den senaste Folk- och bostadsräkningen 1990. En studie av fördelningen mellan hyres- och bostadsrätt på stadsdelsnivå förutsätter alltså att man kan få mer exakta uppgifter från respektive kommun.

Även om denna faktor nog sällan är avgörande för de bostadssökande kan det vara relevant att också titta på fördelningen mellan olika *ägarkategorier på hyresmarknaden*. Men då inte bara allmännyttiga kontra privata fastighetsägare utan också hur ägarstrukturen ser ut på privata sidan vad avser företagens storlek och typ av fastighetsägare. Den typen av frågor belyses i Boverkets tidigare refererade studie⁹ över 14 typkommuner, som avser utvecklingen fram till 2007. Som vi konstaterade i samband med diskussionen rörande effekterna på konkurrensen, skulle man för att kunna belysa effekterna av upphävandet av tillståndsplikten behöva titta på utvecklingen efter 1 juli 2007. Att det helst bör ske på stadsdelsnivå gör det mer komplicerat.

Ett övergripande problem i det här sammanhanget är att det blir svårt att värdera slutsatserna. Våra kontakter med kommunerna tyder på att vad som betraktas som förbättrade valmöjligheter är relativt och att olika kommuner kan resonera på väldigt olika sätt.

Påverkas segregationen i kommunen?

I den stundtals polariserade debatt som varit kring ombildning av allmännyttiga bostäder till bostadsrätt har man ibland från ömse håll argumenterat för respektive emot ombildningar för att det skulle motverka – eller tvärtom bidra till – segregationen i boendet.

Olika tänkbara mekanismer

Å ena sidan skulle ombildningar till bostadsrätt kunna tänkas bidra till att *minska* segregationen, om de görs i socialt utsatta bostadsområden och åtminstone på sikt får resursstarka hushåll att flytta dit. Eller att hushåll vars resurser ökar väljer att bo kvar, när de annars skulle ha valt att flytta därifrån. Det har också anförts att ombildningarna bidrar till att främja integrationen i samhället, om de leder till att hushåll som inte annars skulle ha råd

⁸ Passivhus är välisolerade byggnader som till stor del värms upp av den energi som alstras från människor och hushållsapparater.

⁹ Konkurrens på bostadsmarknaden – en överblick i 14 kommuner, Boverket februari 2009

att köpa en bostad genom ombildningen får möjlighet att göra det. Det resonemanget bygger på ett antagande om att det är ett tecken på integration om man äger sin bostad.

Å andra sidan skulle ombildningar till bostadsrätt också kunna *förstärka* segregationen, om de i stället genomförs i innerstäderna eller i särskilt attraktiva områden och på sikt bidrar till att tränga ut låginkomsthushåll, som inte kommer att ha råd att bosätta sig där.

Ytterligare en aspekt är att om allmännyttans bestånd minskar skulle det i förlängningen kunna leda till att resurssvaga hushåll koncentreras antingen till de kvarvarande delarna av allmännyttan, eller till vissa privata fastighetsägare, vilket skulle bidra till att öka boendesegregationen.

Eftersom den här typen av effekter uppstår först på lite sikt är det ännu alldeles för tidigt att uttala sig om konsekvenserna av de omvandlingar som ägt rum efter avskaffandet av tillståndsplikten.

Vad säger forskningen?

Forskarna Lena Magnusson Turner och Roger Andersson har analyserat konsekvenserna av de ombildningar till bostadsrätt som genomfördes i Stockholm 1995-2002, alltså före införandet av tillståndsplikten¹⁰. Studien avser såväl allmännyttiga som privata hyresrätter. De har framförlit intresserat sig för om den demografiska och socioekonomiska sammansättningen bland de boende i de ombildade fastigheterna har förändrats fram till 2004, jämfört med innan ombildningen och jämfört med staden som helhet. De konstaterar att ombildningarna huvudsakligen skett i innerstaden, i de äldsta och i de yngsta delarna av beståndet och i de mest attraktiva fastigheterna. Deras slutsats är att de som bor i de ombildade fastigheterna redan före ombildningen hade en ”bostadsrättsprofil”, dvs. de var mer resursstarka än den genomsnittliga hyresgästen i Stockholm. Under ombildningen och åren därefter har omflyttningen förstärkt detta mönster. Nyttillkommande hushåll är mer resursstarka när det gäller utbildning och inkomster. Andelen utlandsfödda var redan före ombildningen låg och har inte förändrats, trots att den ökat i staden som helhet.

Varken guldlägen eller socialt utsatta bostadsområden

Det har alltså inte varit möjligt att belysa omvandlingarnas eventuella effekter på segregationen på något konkret sätt, varken genom intervjuerna eller på annat sätt, men uppgifter om var i respektive kommun som omvandlingarna till bostadsrätt har genomförts och i vilket syfte, visar om det har funnits förutsättningar för någon av de mekanismer som vi beskrivit ovan. – Har då omvandlingarna ägt rum i attraktiva stadsdelar eller snarare i utsatta bostadsområden?

De allra flesta av de kommuner som valt att omvandla delar av det allmännyttiga bostadsbeståndet till bostadsrätt uppger att detta sker i centrala eller halvcentrala lägen, i vad man bedömer som attraktiva eller ”normala” bostadsområden. Om det är så att dessa bostadsområden redan bebos av förhållandevis resursstarka hushåll, kan det alltså finnas en risk att omvandlingarna på sikt förstärker segregationen, om de leder till en ytterligare koncentration av resursstarka hushåll i dessa områden.

¹⁰ Magnusson och Andersson: Socioekonomiska och demografiska konsekvenser av ombildningen av hyresrätter till bostadsrätter i Stockholms stad 1995-2004. IBF 2008

Samtidigt är det några intervjupersoner som uppger att omvandlingarna helt eller delvis gäller områden som varken är särskilt attraktiva eller motsatsen, eller lägen som varken är att betrakta som centrala eller perifera. Det är möjligt att omvandlingar till bostadsrätt kan bidra till att höja statusen i dessa bostadsområden och kanske därigenom i någon mån påverka graden av segregation i kommunen. I vilken riktning det i så fall blir beror på utgångsläget i det enskilda fallet.

Det är bara två kommuner som talar om mindre attraktiva eller ”i viss mån utsatta” bostadsområden, och det är bara i den ena kommunen som de aktuella försäljningarna faktiskt har kunnat realiseras. Ingen kommun har uppgett att omvandlingar är aktuella i vad man vill beteckna som perifera lägen.

Det ser alltså inte ut som om omvandlingarna generellt sett kommer att kunna bidra till att minska boendesegregationen i berörda kommuner, genom att locka resursstarka hushåll att flytta till eller bo kvar i de minst attraktiva bostadsområdena.

Det sammanlagda intrycket från intervjuerna är att de omvandlingar som hittills genomförts varken har gällt guldlägen eller socialt utsatta bostadsområden. Det rör sig snarare om ganska attraktiva bostadsområden i relativt centrala lägen i kommunernas centralorter. Det är alltså inte ofta som någon av de ovan skisserade mekanismerna när det gäller inverkan på boendesegregationen är tillämpliga på något självklart sätt.

I Stockholm, som intar en särställning när det gäller omvandlingar till bostadsrätt, har 38 procent av de ombildningar som genomförts sedan tillståndsplikten upphävdes gällt innerstaden och vardera 31 procent närförort och ytterstad. Det gör att man knappast kan förvänta sig att de sammanlagda ombildningarna skulle kunna leda till minskad boendesegregation utan snarare tvärtom. Om andelen bostadsrätter ökar mest i attraktiva delar av staden, där priserna är höga, bör detta – allt annat lika – bidra till en ökad åtskillnad mellan resursstarka och resurssvaga hushåll.

Som tidigare nämnts har man nu satt en gräns för antalet ombildningar i innerstaden och vissa närförorter men över hälften av de intresseanmälningar som ligger inne för behandling avser innerstad eller närförort.

Målsättningar svåra att nå

I flera av kommunerna finns som tidigare nämnts en uttalad önskan om att få till stånd bostadsrättsomvandlingar i bostadsområden som helt domineras av hyresrätt. Ofta är detta kopplat till ett långsiktigt mål om att minska segregationen. Flera kommuner vittnar dock om att sådana försäljningar inte har genomförts i önskvärd utsträckning, eftersom intresset för omvandling varit svalt i den typen av bostadsområden. I något fall lyfter man även de boendes svårigheter att få lån som en bidragande orsak. I vissa kommuner innebär detta att antalet försäljningar har blivit färre än planerat, medan det i andra kommuner innebär att försäljningar i stället har genomförts i andra, mer attraktiva områden.

Fem kommuner – Upplands Väsby, Sollentuna, Stockholm, Växjö och Partille – uppgav att målsättningar om minskad segregation och främjande av integration spelat en väsentlig roll för försäljningen. Men endast en av dem uppger att det målet kommer att följas upp i särskild ordning. Där kommer fokus troligen att läggas på förändringar i utbildningsnivån bland

de boende, men man kommer däremot inte att följa upp vilka som flyttar till eller från de delar av beståndet som sålts eller omvandlats. En generellt hög omsättning av befolkningen anges som orsak till denna prioritering.

Fortsatt uppföljning av konsekvenser för segregationen

Tyvärr är det ytterst få kommuner som har angett att detta är något man kommer att följa upp och utvärdera och det finns ingen officiell statistik som skulle duga för en utvärdering av om boendesegregationen ökar eller minskar till följd av en omvandling av allmännyttiga hyresbostäder till bostadsrätt.

Eventuella effekter på den socioekonomiska boendesegregationen skulle kunna belysas genom påvisade förändringar i genomsnittlig disponibel hushållsinkomst och utbildningsnivå bland de boende i de delar av bostadsbeståndet som ombildats till bostadsrätt. Men då behövs statistik om t.ex. inkomster och transfereringar samt utbildningsnivå och omflyttningar på fastighetsnivå, dvs. den typ av statistik som Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) har utvecklat i sin forskningsdatabas Geosweden. Uppgifterna måste också kunna sättas i relation till hur det ser ut i kommunen som helhet och i andra delar av bostadsbeståndet.

Det finns fler frågor med koppling till segregationsproblematiken, som inte alls har belysts i denna rapport. En är om avyttring av allmännyttiga bostäder bidrar till ökad segregation, genom att resurssvaga hushåll koncentreras till andra delar av allmännyttan eller till vissa privata fastighetsägare. I Åtvidaberg, där hela det allmännyttiga bostadsföretaget har sålts, övervägde man först möjligheten att behålla en liten del av beståndet för sociala ändamål – t.ex. för att kunna erbjuda bostad till hushåll med särskilda behov eller problem. Man valde till sist att avstå, eftersom man inte trodde att det skulle vara bra att samla dessa hushåll i ett fåtal återstående kommunala hus.

Påverkas förutsättningarna för underhåll och modernisering?

Också när det gäller effekter på underhåll och modernisering kan man tänka sig olika mekanismer och konsekvenser av en avyttring.

Försäljning av delar av det kommunala bostadsbeståndet kan vara ett sätt att förbättra de ekonomiska förutsättningarna för bostadsföretaget att sköta underhållet av resterande del av beståndet. Inte minst med tanke på de kostsamma renoveringar som man står inför i många av miljonprogramsområdena, inklusive krav på energisparåtgärder, kan en avyttring av delar av beståndet te sig som en ekonomiskt effektiv åtgärd.

Man skulle också kunna tänka sig att försäljningar i vissa fall kan ge ett ekonomiskt utrymme för att genomföra mer omfattande ombyggnader i beståndet – t.ex. sätta in hiss där det bor många äldre personer. Eller för att köpa in eller bygga nytt för att komplettera det befintliga bostadsbeståndet med den typ av lägenheter man saknar.

När det gäller de delar som säljs är ett tänkbart scenario att en ny fastighetsägare har större möjligheter att satsa på underhåll och upprustning eller modernisering. Å andra sidan skulle en försäljning också kunna leda till motsatsen, om den nye fastighetsägaren inte har några sådana ambitioner

eller kanske inte klarar av det. Det sistnämnda kan också gälla om det är en bostadsrättsförening som tar över. Det kanske inte finns den kompetens som behövs för att ta itu med behövlig upprustning. Det kan också bli så att de boende till följd av övertaget får ökade boendekostnader och därför är obenäga att dra på sig ytterligare kostnader.

Intäkterna går ibland till upprustning

För tio av de 22 intervjuade kommunerna har ett avgörande skäl till försäljningen varit att man ville förbättra det ekonomiska utrymmet för underhåll och upprustning av andra delar av det allmännyttiga beståndet. Avesta angav detta som det huvudsakliga skälet bakom försäljningen. Där har renoveringsarbetet också påbörjats. I Åre säger man sig ha använt en del av försäljningsintäkterna för energisparåtgärder, i Sundbyberg är försäljningarna tänkta att delvis finansiera ett omfattande renoveringsbehov, i Munkedal är en del medel från försäljningen avsatta för att renovera en del av lägenheterna i ett bestånd som man på sikt vill sälja och i Värnamo kommer en mindre andel av försäljningsintäkterna att bekosta upprustning i ett område med hög omflyttning.

I övriga kommuner talar man inte om några konkreta planer på upprustning och underhåll, kopplade till försäljningarna. Men en del av de intervjuade menar att förutsättningarna att sköta underhåll och upprustning generellt sett har förbättrats i och med kapitaltillskottet och någon uttrycker det som att processen kommer att påskyndas. En kommun påpekar också att ännu mer resurser frigörs i och med att underhållsbehovet totalt sett minskar tack vare försäljningarna. En annan kommun menar att man tack vare tidigare försäljningar redan ligger bra till vad gäller underhåll och upprustning.

Ibland säljs det bestånd som behöver rustas upp

I Tranås var utgångspunkten i stället att man ville sälja en viss del av beståndet för att därigenom få till stånd en upprustning av just det bostadsområdet, där renoveringsbehoven var så omfattande att det kommunala bostadsföretaget inte ansåg sig ha ekonomiska förutsättningar att klara av det. Den nye ägaren har också påbörjat en upprustning. Ytterligare två av de intervjuade kommunerna har angett detta som ett avgörande skäl bakom beslutet om försäljningen, och i det ena fallet, där försäljningen har hunnit genomföras har man också kunnat se effekter i form av en påbörjad upprustning genom den nye ägaren. Ytterligare någon kommun uppgav visserligen inte detta som ett avgörande skäl, men gjorde ändå bedömningen att den aktuella köparen skulle ha bättre förutsättningar att utveckla fastigheterna, eftersom det rörde sig om ett företag med ”ekonomiska muskler”.

Ibland väljer man att göra sig av med bestånd med särskilt stora renoveringsbehov, helt enkelt för att man inte har råd med dem – ”vi mäktade inte med det”, ”det skulle belasta resten av beståndet”, ”det skulle kosta allt för mycket att konvertera energi i området” och liknande kommentarer framfördes.

Tre av länsstyrelserna tycker sig se en tendens bland de kommunala bostadsföretagen i deras län att sälja lägenheter i perifera lägen och koncentrera sitt ägande till centrala delar.

De flesta är ute efter köpare som är långsiktiga förvaltare

De flesta av de kommuner som överlåtit bestånd till privata aktörer menar sig ha varit angelägna om att köparen skulle vara en långsiktig förvaltare men svaren varierar även här.

Kommunföreträdarna fick svara på frågan om det var ett krav vid försäljningen att köparen skulle vara en långsiktig förvaltare. Flera kommuner påpekade att man måste vara försiktig med att ställa krav på köparen eller att det inte går att göra det. I Norrtälje säger man sig ha varit mån om att ställa så lite krav som möjligt, för att få ett så bra pris som möjligt. I Upplands Väsby däremot, har man via ett särskilt avtal försäkrat sig om att köparen ska investera en viss summa i området under en femårsperiod.

Bara fem kommuner uppgav att det var ett uttalat krav att köparen skulle vara en långsiktig förvaltare, men i de flesta andra kommuner har kravet att köparen skulle vara en långsiktig förvaltare ändå funnits med, menar man. Även om det inte har varit ett formulerat krav, så poängterar man att det var den typen av intressenter som man valde att gå vidare med. Någon kommun vittnar om att sådana krav har ställts av hyresgästföreningen. En annan kommunföreträdare menar att i mindre kommuner reglerar sådant ofta sig självt – om den nye fastighetsägaren inte skulle sköta sig får kommunledningen snabbt reda på det.

Det var endast två kommuner som uppgav att man inte alls hade begärt att köparen skulle vara en långsiktig förvaltare.

Alla de 16 kommuner som sålt till någon privat fastighetsägare menar att den köpare som slutligen fick ta över fastigheterna är att anse som en långsiktig förvaltare. Tolv av dem hävdar att de vet detta med säkerhet, medan fyra har svarat att de tror att det förhåller sig så. Samtidigt är det flera kommunföreträdare som påpekar att det inte finns några garantier. I en kommun hade man även genomfört en försäljning där man redan från början visste att köparen skulle ombilda lägenheterna till bostadsrätt.

I Åre var kommunen angelägen om att de avyttrade lägenheterna inte skulle övergå till att bli fritidsbostäder, vilket man löste genom att kommunen först fick överta fastigheterna för att sedan kunna upplåta marken med tomrätt till den private köparen.

Två kommuner berättar om misslyckanden kopplade till tidigare försäljningar, som har lett till att man i dag är extra noga vid val av köpare, att denne är en seriös förvaltare. En kommun berättar att en hel kommun del chanserats sedan kommunen släppte kontrollen över den för ett tiotal år sedan. Två andra kommuner har istället mer positiva erfarenheter i bagaget. En av dem beskriver en framgångssaga, där den nya ägaren lyckats med att såväl rusta upp som att vända en negativ trend i ett bostadsområde som tidigare hade haft en lite dålig stämpel, och den andra vittnar om en liknande utveckling.

Fortsatt uppföljning av effekter på underhåll och modernisering

Bara tre av kommunerna planerar att följa upp vad som händer i de delar av beståndet som sålts med avseende på underhåll och upprustning. I övriga kommuner kommer man inte att göra någon systematisk uppföljning av detta, vare sig om det är en privat fastighetsägare som har tagit över eller om lägenheterna har ombildats till bostadsrätt.

Boverket ser det som relevant att följa om allmännyttiga bostadsföretag framöver kommer att använda sig av försäljningar som en strategi för att möta ett växande renoverings- och underhållsbehov, inte minst i miljonprogramsområdena. Detta kan dels ske genom att man via försäljningarna ökar det ekonomiska utrymmet för nödvändiga renoveringar eller genom att man överlåter nedgångna delar av beståndet till mer kapitalstarka aktörer. Eftersom det är så pass många kommuner som anger att man genom försäljningarna har velat få till stånd nyproduktion känns även detta intressant att följa, särskilt om nyproduktionen är av sådant slag att eller sker i sådana lägen där den annars inte skulle ha kommit till stånd.

Slutsatser

Försäljningarna av allmännyttiga bostäder ökar men ökningen ligger huvudsakligen på Stockholmsregionen. I princip hela ökningen av försäljningarna av allmännyttiga lägenheter ligger på omvandling till bostadsrätt. Omvandlingar till bostadsrätt förekommer ytterst sparsamt ute i landet och har bara genomförts i ett fåtal kommuner utanför Stockholmsregionen, även om diskussioner nu pågår på en del håll.

Oklar koppling till upphävandet av tillståndsplikten

En viktig fråga i den här studien var om de förändrade förutsättningarna, dvs. upphävandet av tillståndsplikten, har haft någon inverkan på kommunernas agerande i det här avseendet. – Kan man se en ökning av antalet kommuner som väljer att sälja betydande delar av sina allmännyttiga bostadsbestånd? Man kan konstatera att i flera kommuner i stockholmsregionen har försäljningarna, mestadels i form av omvandlingar till bostadsrätt, tagit fart igen sedan tillståndsplikten upphävdes. Vi ser också att det initierats mer storskaliga omvandlingar i några kommuner utanför stockholmsregionen. Men om detta hänger samman med att det inte längre krävs något tillstånd eller om det snarare beror på t.ex. förändrade politiska majoriteter efter valet 2006, är svårt att säga.

Lagändringen har helt uppenbart haft en avgörande betydelse i två fall, Lomma och Åtvidaberg, som båda avyttrat hela sitt allmännyttiga bostadsbestånd. Detta hade inte varit möjligt att göra om tillståndsplikten funnits kvar. Upphävandet av tillståndsplikten var sannolikt också en förutsättning för en del av de omvandlingar som genomförts i Stockholms stad.

Vår bedömning är att lagändringen inte haft särskilt stor effekt på den sammanlagda omfattningen av försäljningarna utanför stockholmsregionen. Den har däremot varit avgörande för vissa enskilda kommuners möjligheter att genomföra önskade försäljningar.

Det kan förstås vara så att effekterna av lagändringen syns först på lite längre sikt. Det kan vara lång väg mellan diskussion, beslut och realiserande och dessutom dämpar troligen oron på finansmarknaden för närvarande intresset för fastighetsaffärer.

Stor variation i varför man säljer allmännyttiga bostadsbestånd

Vi konstaterar att det finns många olika ”berättelser” rörande omständigheterna kring försäljningen bland de kommuner som har tagit steget att göra sig av med en betydande del av sitt allmännyttiga bostadsbestånd. Men de kommuner som vi har intervjuat fördelar sig ganska jämnt utifrån en indelning i två huvudsakliga drivkrafter – ekonomiska orsaker respektive vad man skulle kunna beteckna som ideologiska eller bostadspolitiska skäl för försäljningarna. De förstnämnda säljer vanligen för att bekosta nyproduktion eller för att klara ett omfattande renoveringsbehov. Kommuner som har angett ett bostadspolitiskt motiv vill typiskt sett i första hand sälja i områden som domineras av hyresrätt eller av allmännytta, i avsikt att öka variationen i upplåtelseformer eller minska allmännyttans andel av hyresmarknaden, i vissa fall kopplat till övergripande mål om att minska segregationen. Men det förekommer också mer renodlat ideologiska motiv, som att ”alla ska ha möjlighet att äga sin bostad” eller att det inte är kommunens sak att äga och förvalta bostäder.

Ibland ett sätt att finansiera underhåll eller nyproduktion

Vi ser alltså att en del kommuner väljer att avyttra delar av det allmännyttiga bostadsbeståndet som ett sätt att skapa ekonomiskt utrymme för underhåll och upprustning. Det kan t.ex. gälla att få in medel för att klara ett stort renoveringsbehov i miljonprogramsområden eller för att kunna investera i energisparåtgärder. I vissa fall har sådana åtgärder redan realiserats.

Andra väljer att göra sig av med bestånd som är i särskilt stort behov av upprustning, i hopp om att en ny aktör har bättre förutsättningar att ta itu med renoveringen.

Inte så få talar om att kapitaltillskottet ska användas till nyproduktion. I vissa fall är det mycket specifika projekt man har i åtanke – t.ex. seniorlägenheter eller passivhus

Mer osäkra effekter på konkurrens, valmöjligheter och segregation

”Konkurrens” är ett knepigt och svårgripbart fenomen. Det har inte varit möjligt att här gå på djupet när det gäller hur konkurrensförhållandena i respektive kommun påverkas av att man avyttrar allmännyttiga bostadsbestånd. Vi nöjer oss med att konstatera att ungefär hälften av överlåtelseerna till privata fastighetsägare verkar ha lett till att man har fått in en ny aktör på hyresmarknaden i kommunen. Lika vanligt är det att den nye hyresvärden redan var verksam i kommunen. Vi noterar också att för kommunerna själva var detta att få in en ny aktör i kommunen vanligen inte något som man särskilt vinnlade sig om utan man var i allmänhet mer angelägen om att köparen skulle vara en långsiktig aktör. Däremot var det en hel del kommuner som ville minska allmännyttans dominans, vilket i sig möjligen kan sägas öka konkurrensen.

Utanför Stockholms stad är det ännu bara en handfull kommuner som har genomfört några omvandlingar av allmännyttiga bostäder till bostadsrätt. Det är alltså för tidigt att bedöma om *valmöjligheterna* mellan upplåtelseformer i berörda stadsdelar generellt sett ökar vid omvandlingar. Men intervjuerna visar att många kommuner har en strategi att i första hand genomföra omvandlingar i bostadsområden där det finns en stark dominans av

allmännytta eller hyresrätt. Om de håller fast vid och lyckas i denna strategi kommer man så småningom att kunna se sådana effekter.

Vilken eventuell inverkan som omvandling av allmännyttiga hyreslägenheter till bostadsrätter kan komma att få på *boendesegregationen* i kommunen beror till stor del på var och i vilken typ av bostadsområden de genomförs. Vårt material tyder på att de omvandlingar som har genomförts efter upphävandet av tillståndsplikten generellt sett varken har gällt mycket attraktiva innerstadslägen eller mindre attraktiva ytterstadsområden utan snarare ganska attraktiva bostadsområden i centrala eller halvcentrala lägen. Det finns alltså ingen anledning att utifrån dessa uppgifter anta att omvandlingarna skulle få någon större betydelse för segregationen, åtminstone inte att de skulle bidra till att *minska* segregationen. I en hel del kommuner finns en strävan att företrädesvis ombilda i mindre centralt belägna bostadsområden, som domineras av hyresrätt eller av allmännyttan, men en spridd erfarenhet är att intresset för omvandling till bostadsrätt är svagt i många sådana bostadsområden.

I Stockholm, som intar en särställning, genom att ensam stå för ca hälften av ombildningarna 2007-2009 i de intervjuade kommunerna, har mer än två tredjedelar av de hittills ombildade lägenheterna legat i innerstaden eller i närförort och en knapp tredjedel i ytterstaden. Det skulle kunna leda till att boendesegregationen förstärks, genom att det blir en successiv inflyttning av alltmer resursstarka hushåll till dessa stadsdelar. Också i Stockholm finns en strävan att få till stånd fler ombildningar i ytterområden, men av inneliggande intresseanmälningar avser över hälften innerstad eller närförort.

Kvarstående frågor – fortsatt uppföljning

Boverket kommer att fortsätta följa omfattningen av försäljningarna av allmännyttiga bostäder och vilka konsekvenser de får på de lokala bostadsmarknaderna. När det gäller de aspekter som varit i fokus här kvarstår dock problemet att det är svårt att få fram objektiva mätbara uppgifter att bygga en uppföljning på. Man är i stor utsträckning hänvisad till uttalanden och bedömningar från kommunerna och de kommunala bostadsföretagen och det är tyvärr bara en tredjedel av kommunerna i vår studie som kommer att göra en särskild uppföljning eller utvärdering – i de flesta fall nöjer man sig med en finansiell analys i form av kvartalsrapporter eller liknande.

Försäljningar som strategi för att möta ett ökande behov av underhåll och upprustning?

Det ter sig relevant att försöka följa upp om försäljningar av delar av bostadsbeståndet blir en vanlig strategi för allmännyttiga bostadsföretag att klara upprustning och underhåll, inte minst av miljonprogramsområdena – och om det sker genom att man via försäljningarna ökar det ekonomiska utrymmet för nödvändiga renoveringar eller genom att man överlåter nedgångna delar av beståndet till mer kapitalstarka aktörer.

En intressant fråga är också om avyttring blir ett sätt att finansiera nyproduktion av sådant slag eller i sådana lägen där det annars inte skulle ha kommit till stånd.

Sammanlagda effekter på konkurrensförhållanden och valmöjligheter?

Efterhand som det kommer fram relevant statistik ökar möjligheterna att på ett mer grundligt sätt belysa försäljningarnas effekter på konkurrensförhållanden och på utbudet av olika boendeformer. Här skulle man kunna utgå från mått och metoder som används av Boverket i rapporten ”Konkurrens på bostadsmarknaderna – en överblick i 14 kommuner” och belysa hur ägarstrukturen inom hyressektorn samt fördelningen över upplåtelseformer utvecklas i kommuner som har sålt betydande delar av sina allmännyttiga bostadsbestånd. Det skulle ge hela bilden, inklusive förändringar inom andra delar av bostadsbeståndet.

Men medan konkurrensförhållanden med fördel mäts på kommunnivå, behöver man gå ner på stadsdels- eller bostadsområdesnivå för att kunna säga något om hur valmöjligheterna mellan olika boendeformer eventuellt förändras för de bostadssökande.

Slutligen måste konkurrens ses som ett medel snarare än ett mål i sig. Ur ett bostadspolitiskt perspektiv vore det mer relevant att försöka följa upp om den eventuellt ökade konkurrensen fått positiva effekter för de boende, i form av lägre hyror eller högre kvalitet i boendet.

Konsekvenser för boendesegregationen i kommunen?

Brist på relevant offentlig statistik utgör ett problem inte minst när det gäller vilka effekter på boendesegregationen i respektive kommun som omvandlingar till bostadsrätt eventuellt får. Eventuella effekter på den socioekonomiska boendesegregationen skulle kunna belysas genom påvisade förändringar i genomsnittlig disponibel hushållsinkomst och utbildningsnivå bland de boende i de delar av bostadsbeståndet som ombildats till bostadsrätt. Men då behöver man ha tillgång till sådan statistik på fastighetsnivå. Uppgifterna måste också kunna sättas i relation till hur det ser ut i kommunen som helhet och i andra delar av bostadsbeståndet.

Det finns fler frågor med koppling till segregationsproblematiken, som inte alls har belysts i denna rapport. En är om avyttring av allmännyttiga bostäder bidrar till ökad segregation, genom att resurssvaga hushåll koncentreras till andra delar av allmännyttan eller till vissa privata fastighetsägare. En annan är om ombildningar av allmännyttiga hyreslägenheter till bostadsrätt bidrar till att främja integrationen i samhället, genom att öka möjligheterna för hushåll med knappa resurser att köpa sig en bostadsrätt.

Ytterligare frågor

Uppdraget här var att belysa vad de förändrade förutsättningarna för allmännyttan har fått för konsekvenser med avseende på *konkurrens, valfrihet, segregation* samt *underhåll och modernisering*. Men det finns även andra frågor som kan vara intressanta att belysa vid en fortsatt uppföljning av vad som händer i kommuner som gör sig av med betydande delar av sitt allmännyttiga bostadsbestånd.

I kommuner som väljer att göra sig av med *hela* det allmännyttiga bostadsbeståndet är det t.ex. relevant att ta reda på hur man efter en tid ser på kommunens möjligheter att klara bostadsförsörjningen. – Upplever man t.ex. att möjligheterna att få fram bostäder till hushåll med särskilda behov eller problem har påverkats? – eller att det blivit svårare att erbjuda bostäder till inflyttande arbetskraft? – Hur ser man på möjligheterna att ha en

aktiv roll på bostadsmarknaden, t.ex. för att främja en långsiktig utveckling av bostadsområden? Möjligen skulle mer långsiktiga effekter kunna belysas genom att man fångar upp erfarenheter från de kommuner som avyttrade sina kommunala bostadsföretag innan tillståndsplikten infördes. Frågan är också vad som händer i kommuner där antalet hyreslägenheter totalt sett, inklusive den privata hyressektorn, minskar väsentligt.

En annan infallsvinkel är att utgå från *hyresgästerna* respektive *de nya bostadsrättsinnehavarna* och hur de upplever situationen: – Är man nöjd med förändringarna? – Har boendeutgifterna påverkats?

Syftet med tillståndsplikten var att de allmännyttiga bostadsföretagens hyror skulle få tillräckligt genomslag vid tillämpningen av bruksvärdereglerna, genom att säkra ett tillräckligt antal jämförbara allmännyttiga lägenheter att hänvisa till vid en bruksvärdeprövning. En högst relevant fråga är därför också i vilken utsträckning den generella hyresnivån påverkas i kommuner där allmännyttans bestånd reducerats betydligt.

Kommer allt fler kommuner att avyttra delar av allmännyttan?

En huvudfråga i en fortsatt uppföljning måste vara om allt fler kommuner kommer att välja att göra sig av med betydande delar av sina allmännyttiga bostadsbestånd. Det är svårt att dra några slutsatser om det utifrån denna undersökning. Ytterligare två kommuner har visserligen valt att avyttra hela allmännyttan och omvandling till bostadsrätt har genomförts i kommuner som inte har någon tidigare erfarenhet av detta, men samtidigt verkar det som om den politiska diskussionen om försäljning har mattats av på flera håll och det finansiella läget bidrar också till osäkerheten.

Frågan är också i vilken utsträckning framtida försäljningar av allmännyttiga bostadsbestånd kommer att ske som ett led i att helt eller delvis avveckla det kommunala engagemanget på bostadsmarknaden eller som ett medel för att utveckla allmännyttan? Kommer det att handla om att man vill ”minska allmännyttans dominans” och ”ägna sig åt kommunens kärnverksamheter” eller snarare om att skapa ekonomiskt utrymme för underhåll och upprustning, för utveckling av eftersatta bostadsområden eller för nyproduktion, alternativt förvärv, av fastigheter med kompletterande kvaliteter?

Boverket

Box 534, 371 23 Karlskrona
Tel: 0455-35 30 00. Fax: 0455-35 31 00
www.boverket.se