



BOSTAD2030

# Den kommunala allmännyttan

*Fyra motsägelser och vägval  
för framtidens bostadsförsörjning*



MARTIN GRANDER

---



DEN KOMMUNALA ALLMÄNNYTAN  
*Fyra motsägelser och vägval för framtidens bostadsförsörjning*

Författare: Martin Grander

Foto framsida: Pixabay

©Bostad2030

Tryckår: 2023

Ladda ner rapporten: [www.bostad2030.se](http://www.bostad2030.se)



MARTIN GRANDER

Martin Grander är biträdande lektor i urbana studier vid Malmö universitet. Hans forskning belyser bostadsförsörjning ur ett brett perspektiv, med särskilt fokus på boendets betydelse för jämlika levnadsvillkor.

## Författarens tack

Jag vill ge ett särskilt tack till min kollega Bo Bengtsson. Mycket av de teoretiska resonemang och delar av det empiriska material som återfinns i denna rapport har utvecklats tillsammans med Bo i arbetet med boken *Bostadsfrågan som politik och intressekamp* (Egalité 2023). Bo har också gett värdefulla kommentarer på utkast till denna rapport. Jag är också tacksam för synpunkter på manuset från Tapio Salonen. Slutligen vill jag tacka Jonas Nygren och Johan Ekegren på Bostad 2030 för samarbetet och publiceringen av denna rapport, samt Niklas Nordblad på Arenagruppen för noggrann korrekturläsning.”

# Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Sammanfattning</b>  | <b>8</b>  |
| <b>Inledning</b>   | <b>12</b> |
| <b>Den svenska allmännyttan – en del av den generella bostadspolitiken, det kommunala bostadsförsörjningsansvaret och den integrerade hyresmarknaden</b> | <b>15</b> |
| Den generella bostadspolitiken och dess selektiva inslag   | 16        |
| Det kommunala bostadsförsörjningsansvaret  | 18        |
| Den integrerade hyresmarknaden   | 20        |
| <b>Fyra motsägelser i dagens allmännytta</b>   | <b>24</b> |
| Motsägelse 1: Hög nybyggnadstakt men minskat allmännyttigt bostadsbestånd  | 24        |
| Motsägelse 2: Allmännyttans dubbla selektivitet  | 33        |
| Motsägelse 3: Lokal variation i en strävan efter nationellt sammanhållen bostadsförsörjning  | 45        |
| Motsägelse 4: Allmännyttan både driver och motverkar bostadssegregation  | 50        |
| <b>Allmännyttan i morgon – en färdväg för den framtida offentliga bostadsförsörjningen</b>   | <b>58</b> |
| <b>Referenser</b>  | <b>66</b> |



# Sammanfattning

Den kommunala allmännyttiga hyressektorn i Sverige kan sägas vara en av den svenska bostadspolitikens grundpelare. Den svenska allmännyttan skiljer sig mot andra offentligt ägda eller kontrollerade hyresmarknader i världen genom att vara tillgänglig för alla inkomstgrupper. Det är därmed en viktig del av den svenska generella modellen, i andra länder brukar det finnas en offentlig ägd sektor med bostäder riktade till låginkomsttagare, det som kallas för "social housing".

Allmännyttan har tillsammans med statliga subventioner för bostadsbyggande, ett bostadsbidrag för de mindre bemedlade hushållen och inte minst en omfattande välfärdsstad med generella och selektiva stöd för hushållen, historiskt sett utgjort ett av fundamenten för att uppnå politikens målsättningar om allas rätt till en bra bostad. Men de senaste fyra decenniernas förändringar av både finanspolitik och bostadspolitik har starkt påverkat förutsättningarna för allmännyttans roll och funktion på bostadsmarknaden.

Rapporten identifierar en medelväg mellan dagens generella modell och valet att göra ett skifte till en selektiv modell med renodlad social housing. Med medelvägen skulle den generella bostadspolitikerna och integrerade hyresmarknaden i huvudsak bestå, men allmännyttan får en tydligare bostadssocial roll genom en kombination av statlig och (delvis) kommunal finansiering, samt statliga och kommunala krav. Denna medelväg skulle kunna betraktas som ett socialt boende snarare än sociala bostäder, då den bygger på att det är hushållens boende och inte bostäderna i sig som står i centrum samtidigt som den vilar på en kombination av stöd till aktörerna och till hushållen. Det är då främst de selektiva inslagen i bostadspolitikerna som skulle reformeras, utan att för den delen urholka den generella grunden i svensk bostadspolitik.

Rapporten presenterar fyra motsägelser, som alla utgör utmaningar, för allmännyttan.

## **Motsägelse 1:** *Hög nybyggnadstakt men minskat allmännyttigt bostadsbestånd*

Konstateras kan att allmännyttans bestånd har krympt under de senaste fyra decennierna bland annat på grund av en minskad nyproduktion och utförsäljningar av allmännyttan. Även om det de senaste åren har skett en kraftigt ökad nyproduktion av hyresrätter så har denna utveckling framförallt drivits av den privata hyresrätten. Allmännyttan har inte kunnat upprätthålla en byggtakt som ligger i linje med sin marknadsandel.



**Motsägelse 2:** *Allmännyttans dubbla selektivitet*

Det finns en paradox i att allmännyttan inte sällan har relativt strikta krav på inkomst eller förvärvsarbete för att skriva ett nytt hyreskontrakt, samtidigt som allmännyttan får en alltmer inkomstsvag hushållssammansättning. Utvecklingen mot den här paradoxen går att relatera till ett bostadspolitiskt mål om neutralitet mellan upplåtelseformerna, som bygger på ett ideal om en reell valfrihet för bostadskonsumenter. Utvecklingen visar med all önskvärd tydlighet för bostadskonsumenter att låginkomst-hushåll inte har denna frihet, utan har allmännyttan som sitt enda alternativ på bostadsmarknaden, samtidigt som hushåll med högre socioekonomisk status i allt högre utsträckning väljer bort hyresrätten.

**Motsägelse 3:** *Lokal variation i en strävan efter nationellt sammanhållen bostadsförsörjning*

Det finns en stor skillnad i allmännyttans roll i Sveriges kommuner. Skillnaderna avspeglas i allmännyttans storlek, men också i dess karaktär, inte minst när det gäller frågan om bostadsförsörjning för hushåll med låga inkomster. Diskrepansen kan kopplas till politiska skiljelinjer i synen på bostadsförsörjning och tolkning av det kommunala bostadsförsörjningsansvaret, men avspeglar också skillnader i företagets kultur och organisation.

**Motsägelse 4:** *Allmännyttan både driver och motverkar bostadssegregation*

Allmännyttan förhindrar inte segregationen, denna är alltså närvarande i städerna. Genom att allmännyttan är koncentrerad till många av de områden som vi kallar utsatta eller marginaliserade kan den faktiskt sägas bidra till segregationen.

Samtidigt visar rapporten att allmännyttan motverkar segregationen i innerstäderna. I synnerhet i Sveriges tre största städer är det allmännyttan som möjliggör för hushåll med låga inkomster att bo i innerstaden. Allmännyttan motverkar således markant segregationen mellan innerstaden och stadens mer perifera delar.

**VÄGVAL FRAMÅT**

Avseende ökad nyproduktion i allmännyttan skulle ett förnyat investeringsstöd till hyresbostäder vara en möjlig väg framåt. Detta stöd skulle som tidigare varianter kunna riktas mot alla hyresvärdar för att inte strida mot

EU:s konkurrenslagstiftning, men för att stödet i större utsträckning skulle kunna nå hushåll med lägre inkomster skulle staten kunna ställa hårdare krav kopplade till bidraget.

Avseende den dubbla selektivitet är en inte alltför långsökt tanke att de allmännyttiga bostadsföretagen genom lagstiftning anmodas ha tillträdeskrav vilka som regel godkänner alla typer av inkomster. I likhet med resonemanget om investeringsstöd ovan kan dessa mer generösa tillträdeskrav för bostäder i nyproduktionen växlas mot bostäder i befintligt bestånd för att på så sätt få en bättre inkomstfördelning i beståndet i hela kommunen.

Ytterligare ett underutnyttjat befintligt verktyg är kommunala förturer, som utgör ett alternativ till att förmedla bostäder via bostadskö. Man skulle därför kunna tänka sig att en viss del av bostäderna fördelades via förturer till olika grupper som man bedömer har svårt att komma in på bostadsmarknaden. Även bostadsbidraget bör reformeras radikalt för att det ska kunna få den funktion som det är tänkt att fylla.

Utmaningen kring den segregation som allmännyttan såväl motverkar som bidrar till är starkt förknippad med ökade inkomstklyftor i allmänhet, men också med de variationer i tillträdeskrav som ovan har tecknats. Att bostadsföretag – såväl privata som allmännyttiga – har olika tillträdeskrav för olika områden, till exempel krav på inkomst från arbete i områden där förvärvsfrekvensen understiger en viss procent, är en lågt hängande frukt som kan ge kortsiktiga resultat när det gäller hushållssammansättningen i marginaliserade bostadsområden. För att sådana strategier i syfte att minska segregation ska kunna ses som trovärdiga måste de emellertid ha en motsvarighet i ”andra änden” på segregations-spektret, exempelvis att hushåll med låga inkomster ges förtur till bostäder i mer attraktiva delar av städerna.

Denna studie har visat att det fortfarande finns en relativt stor andel hushåll med låga inkomster som bor i hyresrätt och särskilt i allmännyttan i de centrala delarna av städerna. Vill kommunerna inte förvärva segregationen är det av stor vikt att dessa fastigheter inte ombildas eller säljs vidare till privata ägare som maximerar standarden och därmed hyresnivån genom renovering. En fri hyressättning i städerna skulle därmed sannolikt leda till ytterligare segregation mellan centrum och periferi.



# Inledning

Den kommunala allmännyttiga hyressektorn i Sverige – det vill säga bostadsföretag som majoritetsägs och styrs av kommunerna – brukar i den bostadspolitiska berättelsen beskrivas som en av den svenska bostadspolitiska modellens bärande grundpelare. Den svenska bostadspolitiska regimen (Bengtsson & Grander, 2023) betecknas ofta som generell i den mening att bostadspolitiken riktar sig till hela befolkningen och inte sorterar ut de ekonomiskt utsatta hushållen genom riktade bostadspolitiska åtgärder. De kommunala allmännyttiga bostadsföretagen har sedan 1947 förkroppsligat en sådan generell politik genom att bostäderna i denna offentligt ägda och kontrollerade del av hyresmarknaden inte är behovs- eller inkomstprövade utan åtkomliga för alla, vanligen utifrån fördelningsprinciper som bygger på kötid och genom kommunala eller regionala bostadsförmedlingar.

På så sätt skiljer sig den svenska allmännyttan mot de flesta offentligt ägda eller kontrollerade hyresmarknader i världen, där sådana hyresbostäder är öronmärkta för mindre bemedlade hushåll genom inkomst- eller behovsprövning, det som ofta benämns ”social housing” (se t.ex. Granath Hansson & Lundgren, 2019). Den generella bostadspolitiken har på så sätt kopplats till det som kan sägas vara en portalformulering (se t.ex. Prop. 1974:150, s. 344) i svensk bostadspolitik: ”goda bostäder för alla”. Allmännyttan har tillsammans med statliga subventioner för bostadsbyggande, ett bostadsbidrag för de mindre bemedlade hushållen och inte minst en omfattande välfärdsstat med generella och selektiva stöd för hushållen, historiskt sett utgjort ett av fundamenten för att uppnå de högt ställda målsättningarna.

Mycket forskning har belyst hur stegvisa förändringar i bostads-, skatte- och finanspolitik och inte minst förändringar i välfärdsstatens bredd och djup under de senaste fyra decennierna har förändrat förutsättningarna för allmännyttan. I tidigare studier (Bengtsson & Grander, 2023; Grander, 2018; 2020a) har jag visat att det helt enkelt har blivit svårare för kommunala allmännyttiga bostadsföretag att upprätthålla den generella prägeln. Jag har i dessa analyserat utfallet av bostadsföretagens praktik och ställt detta mot de generella målsättningar som finns inbyggda i den svenska bostadspolitiska regimen och därmed i allmännyttans kärna. Resultaten pekar på att striktare ekonomiska krav och en förändrad kultur i allmännyttan har medfört nya policyer och tillvägagångssätt som i mindre utsträckning inkluderar hushåll med sämre ekonomiska förutsättningar.

Till exempel när det gäller byggande av bostäder med åtkomliga hyresnivåer (Grander, 2019; Westerdahl, 2021) och upprätthållande av uthyrningskrav som även låter hushåll med låg inkomst och/eller beroende av offentliga transfereringar såsom ekonomiskt bistånd eller etableringsersättning bli förstahandshyresgäster i allmännyttiga bostäder (Grander, 2017).

Svårigheterna för allmännyttan – eller för den delen svensk bostadsmarknad i allmänhet – att inkludera alla typer av hushåll är inte något nytt fenomen (se t.ex. Nilsson, 2021), men frågan har blivit allt mer pressande på senare år och bör ses i ljuset av den allt större problematiken på svensk bostadsmarknad. Såväl myndigheter (Boverket 2021) som statliga utredningar (SOU 2018:35; SOU 2022:14), branschaktörer (Fastighetsägarna, 2018; Hyresgästföreningen, 2023) och forskare (Granath Hansson, 2020; Grander, 2023) pekar på en allt större grupp av hushåll som inte fångas upp av vare sig bostadsförsörjningens marknadslösningar eller kommunernas socialtjänst. Hushåll som ramlar mellan bostadspolitikens och socialpolitikens stolar och har få – om några – alternativ att få en bostad, hushåll som ofta benämns strukturellt hemlösa – eller bostadsförsörjningens *blinda fläck* (Bengtsson & Grander, 2023; Samzelius, 2022). Även om statistiken är bristfällig över hur många som står utanför den reguljära bostadsmarknaden pekar Boverket (2020) på att 1–2 procent av befolkningen bor för trångt och inte har möjligheter att skaffa sig ett bättre boende – underförstått är dessa hushåll något av outsiders på bostadsmarknaden. I Malmö uppskattar Tyréns (2020) att 7 000 hushåll inte har ekonomiska resurser att klara sin egen bostadsförsörjning, och inte heller är berättigade till boendeinsatser från socialtjänsten.

En annan utmaning som kopplar an till allmännyttans roll är den tilltagande segregationen i Sveriges kommuner. Den numera nedlagda myndigheten Delmos (Delegationen mot segregation) har visat att segregationen är påtaglig och ökande. Delmos använder ett olikhetsindex för att mäta hur stor andel av befolkningen med lägst inkomst som skulle behöva flytta till ett annat bostadsområde för att områdena på nationell nivå skulle vara helt socioekonomiskt blandade. År 1990 uppgick andelen till 27 procent, för att 2019 ha stigit till 41 procent. Segregationen är vidare intimt sammankopplad med bostadsbeståndets beskaffenhet, vilket redan Ingvar Carlsson pekade på i sin bostadspolitiska proposition (Prop. 1974:150) som lades fram efter miljonprogrammets slutförande.

Problembilden i svensk bostadsförsörjning har i tidigare forskning

förknippats med de relativt omfattande förändringar som den svenska bostadspolitiska regimen har genomgått efter att den etablerades efter den bostadssociala utredningen 1945 (SOU 1945:63). Särskilt har 1980-talets förändrade finanspolitik (Blackwell, 2021), 1990-talets reformer avseende bostadspolitik och skattefrågor (Englund, 2020; Grundström & Molina, 2016) samt avskaffandet av allmännyttans särställning från 1992 och framåt (Grander, 2018) pekats ut som centrala för bostadsmarknadens aktuella utmaningar. Även om dessa förändringar inte alla direkt rört allmännyttan har de alla förändrat centrala förutsättningar för allmännyttans roll och funktionssätt på bostadsmarknaden.

Denna rapport kommer inte vidare att fördjupa sig i dessa historiska orsaker till allmännyttans tillstånd i dag, eller för den delen problemen på dagens bostadsmarknad över lag. Om detta har det redan skrivits många hyllmeter. I stället kommer jag i denna rapport att fokusera på de senare årens utveckling och trender i allmännyttan och särskilt rikta in mig på fyra utmaningar som den kommunala allmännyttiga hyressektorn står inför.

Rapporten presenterar fyra motsägelser, som alla utgör utmaningar, för allmännyttan: 1) en period av rekordhög nybyggnationstakt som kontrasteras av en parallell trend av minskat allmännyttigt bostadsbestånd; 2) en ”dubbel selektivitet”, där allmännyttiga bostäder å ena sidan i allt högre grad är det enda alternativet för hushåll med låga inkomster, å andra sidan alltmer vänder sig till mer välbeställda hushåll; 3) en lokal variation, där skillnader i kommunal politik och organisationstraditioner inom de kommunala företagen målar upp en brokig bild av vad allmännyttan egentligen innebär, samt 4) motsägelsefulla tendenser i bostadssegregationen som allmännyttan samtidigt motverkar och driver.

Utifrån dessa fyra motsägelser och det alltmer akuta behovet av bostadslösningar för hushåll med lägre inkomst diskuterar rapporten möjliga vägval för den svenska allmännyttiga bostadssektorn.

# Den svenska allmännyttan – en del av den generella bostadspolitiken, det kommunala bostadsförsörjningsansvaret och den integrerade hyresmarknaden

Innan vi närstuderar de samtida spänningarna i allmännyttan kan det vara på sin plats att säga något om grundförutsättningarna för denna särskilda sektor i svensk bostadsförsörjning, som i såväl svensk och internationell bostadsforskning beskrivits som en ”bastion” i välfärdsstaten (Kemeny, 1995; Larsen & Lund Hansen, 2015). Dessa är nämligen nödvändiga för att förstå de motsägelser som jag i denna rapport menar att allmännyttan står inför och som kommer att beskrivas närmare i nästa kapitel. De grundförutsättningar som jag kommer att lyfta bygger till stor del på förståelsen av den svenska bostadspolitiska regimen som vilande på fem bärande pelare (se Bengtsson & Grander, 2023).

1. en *generell bostadspolitik* utan individuell behovsprövning (men med tydliga selektiva inslag)
2. en *implementering av denna generella politik på kommunal nivå*, baserad till stor del på kommunalt ägda allmännyttiga bostadsföretag
3. en indirekt implementering genom allmännyttans roll på en *integrerad hyresmarknad*, med tydliga länkar mellan privat och allmännyttig hyresrätt
4. en idé om *neutralitet mellan upplåtelseformerna* äganderätt, bostadsrätt och hyresrätt, som ska främja en reell valfrihet mellan upplåtelseformerna för bostadskonsumenter
5. ett *”korporatistiskt” system för hyresförhandlingar* baserat på en ovanligt stark och centraliserad hyresgäströrelse.

I det följande kommer jag att kort återge huvuddragen i de tre första pelarna, som är direkt kopplade till allmännyttan: den generella bostadspolitiken, det kommunala bostadsförsörjningsansvaret och den integrerade hyresmarknaden.<sup>1</sup>

---

1 För en fördjupning i de fem pelarna, se Bengtsson och Grander (2023).

## DEN GENERELLA BOSTADSPOLITIKEN OCH DESS SELEKTIVA INSLAG

Inledningsvis måste vi alltså förstå allmännyttan som grundstenen i den generella bostadspolitiken, vilket har framgått av denna rapportens inledning. Den svenska bostadspolitiken är *generell* i den mening att den som princip vänder sig till alla hushåll. I jämförelse med många andra bostadspolitiska regimer är den svenska i detta avseende särpräglad. De flesta andra länder har en särskild delmarknad som skiljer ut hushåll med låga inkomster eller särskilda behov. Detta innefattar också en direkt fördelning av offentligt ägda eller kontrollerade bostäder till hushåll med låga inkomster. I sådana bostadsregimer tillhandahåller alltså offentligt ägda, kontrollerade eller finansiellt understödda bostadsaktörer särskilda bostäder ("social housing") för låginkomsthushåll genom inkomst- eller behovsprövning. En *selektiv* bostadspolitik, alltså. I Sverige har allmännyttan, med dess starka koppling till den generella bostadspolitiken, en annan funktion. De allmännyttiga bostadsföretagen är således det viktigaste inslaget i den generella svenska bostadspolitiken genom att deras bostäder inte är specifikt avsedda för hushåll med låga inkomster eller särskilda behov.

Att den svenska bostadspolitiken är generell är emellertid en sanning med modifikation. I jämförelse med de flesta andra bostadspolitiska regimer kan den – på grundval av dess principer att inte förmedla bostäder via inkomst- eller behovsprövning – ses som generell som *idealtyp*, där många andra länders bostadspolitiska regimer kan betraktas som *selektiva* som idealtyp. Men i praktiken bygger den svenska modellen på en kombination av generella och selektiva inslag, precis som de länder som idealtypiskt kan klassificeras som selektiva.

Allmännyttan kan ses som det starkaste generella inslaget i den svenska bostadspolitiska regimen, men samtidigt har allmännyttan aldrig varit tänkt att vara allomfattande. Andra generella inslag i svensk bostadspolitik har varit *subventioner* till bostadsmarknadens aktörer som har existerat genom decennierna. Subventionerna i sig har ofta varit asymmetriska – det vill säga olika för olika målgrupper – men de har haft som syfte att understödja den generella bostadspolitiken och neutraliteten mellan upplåtelseformer. Exempel på detta är de differentierade lånevillkoren för olika kategorier av mottagare som formulerades i efterkrigstidens bostadspolitik, eller de tidigare räntebidragen till bostads- och hyresrätter som haft som generellt syfte att skapa likvärdiga villkor mellan boende i flerfamiljshus och boende i egna hem. Ett mer aktuellt exempel är det nu utvecklade investeringsstödet till hyresbostäder och bostäder för studerande.



Stödet beslutades 2016 med syftet ”att främja utbudet av hyresbostäder och bostäder för studerande” (Förordning 2016:880 och 2016:881). Stödet har sedan det utvidgades 2019 vänt sig till alla aktörer som bygger hyresrätter med ett hyrestak baserat på en normhyra. Stödet har varit generellt i den mening att det inte haft som uttalat syfte att hjälpa mindre bemedlade in på bostadsmarknaden, utan haft som intention att skapa ett större utbud av hyreslägenheter som många kan efterfråga. De förändringar som infördes 2020, varefter en mindre andel av bostäderna måste reserveras till sociala bostadskontrakt och/eller till unga, kan ses som ett ökat selektivt inslag i stödet, som sammantaget ändå måste ses som generellt och har byggt vidare på tidigare traditioner av subventioner med syfte att tillföra hyresbostäder på den allmänna bostadsmarknaden.

Det finns ett flertal selektiva inslag i svensk politik som har varit nödvändiga för att inkludera alla grupper på svensk bostadsmarknad. Välfärdsstatens fördelningspolitik och selektiva bidrag som försörjningsstöd, etableringsstöd och andra typer av offentliga transfereringar har naturligtvis haft en nyckelfunktion för att hjälpa ekonomiskt utsatta hushåll, vilket ger dem bättre förutsättningar att hävda sig på en konkurrensutsatt bostadsmarknad. Sett ur ett bostadspolitiskt perspektiv är det allra mest intressanta bidraget riktat till de enskilda hushållen *bostadsbidraget*. Bostadsbidraget är enkelt formulerat ett kontantbidrag riktat till familjer med barn samt unga vuxna (18–28 år) med låg inkomst. Motsvarande bidrag, bostadstillägget, finns för den äldre befolkningen. Förutom att generellt hjälpa hushåll med låg ekonomisk status syftar bidraget till att göra det möjligt för dessa grupper att få tillgång till hyresmarknaden genom att stärka köpkraften och därmed förmågan att betala bostadshyran. Det ska dock poängteras att man måste ha en bostad för att få bostadsbidrag. Den som står helt utanför bostadsmarknaden kan alltså inte åberopa bostadsbidraget som inkomst vid den inkomstprövning som många fastighetsägare gör vid upprättandet av ett nytt hyreskontrakt, vilket jag återkommer till i nästa kapitel.

Ett annat selektivt styrmedel riktat mot individen är det som Boverket benämner den *sekundära bostadsmarknaden*. Denna särskilda bostadssektor har växt fram på kommunal nivå som ett ytterligare stöd till personer som är oförmögna att lösa sin bostadsförsörjning på egen hand, till exempel på grund av problem i samband med psykisk sjukdom, missbruk eller andra bekymmer – det som av socialtjänsten brukar kallas en sammansatt social problematik. För dessa individer, som inte bedöms kunna få en

hyreslägenhet på den generella marknaden, erbjuder kommunerna ofta stöd genom att deras socialtjänst hyr lägenheter från bostadsföretagen (både privata och offentliga) och i sin tur hyr ut dem via begränsade specialkontrakt (ofta benämnda ”kommunala” eller ”sociala” andrahandskontrakt) till sina klienter. Detta är alltså individer som inte anses kunna hantera ett vanligt hyreskontrakt och som i de flesta fall uppbär försörjningsstöd från kommunens socialtjänst (Sahlin, 2020). De kommunala andrahandskontrakten saknar besittningsskydd och liknande rättigheter och finns i olika former.

I likhet med bostadsbidraget är den sekundära bostadsmarknaden ett inslag i bostadsförsörjningen som är tydligt selektivt. De sociala bostadskontrakten vänder sig inte till alla inkomstgrupper och är heller inte tillgängliga för den som inte har en ”socialt sammansatt problematik”. Som berörts i såväl forskning som nyhetsrapportering på senare år (se t.ex. Grander, 2017; Thomasson & Fagerström 2018; Holmqvist 2021) har kontrakten emellertid använts på olika sätt i olika kommuner.

Sammantaget har den svenska bostadspolitiska regimen byggts på ett antal inslag som kan sägas vara såväl selektiva som generella, ibland bådadera samtidigt. Det är därför svårt att dra strikta gränser mellan generell och selektiv bostadspolitik – snarare handlar det om en glidande skala där alla bostadspolitiska regimer, även den svenska, har drag av både selektivitet och generalitet i sina styrmedel, även om den övergripande diskursen i den svenska bostadspolitiken är tydligt universell. Vad som gör att den svenska bostadspolitiken kan betecknas som generell är emellertid att politiken intresserar sig för hela bostadssektorn, men framför allt att Sverige saknar ett nationellt lagreglerat system för socialbostäder med behovsprövning.

Alldeles oavsett kombinationer av generella och selektiva institutioner så visar problematiken på den svenska bostadsmarknaden att bostadspolitikens utfall inte är generellt. Allt fler hushåll inkluderas inte i de bostadsförsörjningsåtgärder som det offentliga, privata och idéburna tillhandahåller. Den svenska bostadspolitikens blinda fläck ter sig allt större. Detta kommer jag att ta upp som en särskild utmaning för allmännyttan i nästa kapitel.

#### DET KOMMUNALA BOSTADSFÖRSÖRJNINGANSVARET

Som en andra förutsättning behöver vi betrakta allmännyttan utifrån det faktum att det huvudsakliga ansvaret för implementering av svensk

bostadspolitik ligger på kommunal nivå. Allmännyttan har – som varande bostadsföretag som majoritetsägs och styrs av kommunerna – ofta betraktats som kommunernas främsta verktyg för att uppfylla det kommunala bostadsförsörjningsansvaret.

Ansvar för bostadsförsörjningen i Sverige ligger sedan grunden för dagens bostadspolitik etablerades efter andra världskriget på kommunerna, som med 1947 års bostadsförsörjningslag tilldelades ansvar och rådighet över bostadsfrågorna. Lagen innebar bland annat att kommunerna blev skyldiga att förmedla statliga lån och bidrag för bostadsändamål, till exempel det statliga bostadsbidraget. Kommunerna blev också skyldiga att upprätta förmedlingsorgan för ändamålet. Lagstiftningen, i kombination med att kommunerna fick förmånliga lån för kommunalt bostadsbyggande, ledde till att många kommuner under efterkrigstidens tidiga år bildade allmännyttiga bostadsföretag. På så sätt har den generella bostadspolitik och det kommunala bostadsförsörjningsansvaret till stor del implementerats genom modellen med allmännyttiga bostadsaktiebolag.

Kommunernas ansvar har dock varit relativt svepande. Det omfattar få specifika skyldigheter. Bostadsförsörjningslagen markerar kommunens rätt och skyldighet att sörja för invånarnas bostadsförhållanden. Men den säger ingenting konkret om vad medborgarna har rätt att kräva. Enligt gällande lagstiftning ska varje kommun ”med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen”. Syftet med planeringen ska vara att ”skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder”. Planeringen ska också främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Lagstiftningen föreskriver att kommunens riktlinjer ska innehålla såväl mål för bostadsbyggandet och för utvecklingen av bostadsbeståndet som planerade insatser för att nå dessa mål. Dessutom anger lagen att nationella och regionala mål, planer och program ska tas i beaktande, liksom särskilda gruppers behov.

Kommunerna har också haft möjligheter till andra sätt att ta sig an bostadsförsörjningsansvaret. Som historikern Micael Nilsson (2021, s. 114) pekar på har kommunerna historiskt haft rätt att ”ställa medel till förfogande” för att sänka bostadskostnaderna för kommunens invånare samt att ekonomiskt bidra till att hushållen ska kunna införskaffa bostad, till exempel genom att anslå medel till bostadsbyggande eller bevilja kommunala hyresbidrag till enskilda hushåll.

Men att etablera allmännyttiga bostadsföretag har aldrig varit någon skyldighet för kommunerna, även om det fanns sådana krav i förar-

betena till 1947 års lagstiftning. Det är alltså inte nödvändigt att inrätta kommunala bostadsföretag. Inte heller är det tvingande att dessa ska ha ett lagstadgat ansvar att tillhandahålla bostäder åt alla. Som Bengtsson (Bengtsson, 2023) skriver så är ”rätten till bostad” programmatisk och icke-utkrävbar. Att ha ett kommunalt bostadsföretag – eller för den delen en kommunal bostadsförmedling – är på så vis inte nödvändigt för att kommunerna ska kunna uppfylla det bostadsförsörjningsansvar som föreligger.

#### DEN INTEGRERADE HYRESMARKNADEN

Den tredje pelaren i den svenska bostadspolitiska regimen som vi behöver ta i beaktande är idén om en *integrerad hyresmarknad*. Utifrån det faktum att Sverige har en generell bostadspolitik med avsaknad av behovsprövd bostadssektor krävs en analys över allmännyttans roll i relation till andra fastighetsägare som hyr ut bostäder.

Den svenska generella bostadspolitiken implementeras alltså genom företag som är kommunalt ägda och kontrollerade men som agerar på den öppna hyresmarknaden i konkurrens med privata företag (och privatpersoner) som äger flerfamiljshus för lägenhetsuthyrning. Detta är vad bostadsforskaren Jim Kemeny (1995) har betecknat som en *integrerad hyresmarknad*, det vill säga en hyresmarknad där offentligt ägda eller kontrollerade aktörer konkurrerar på lika villkor och på samma marknad som privata aktörer. I sin kategorisering skiljer Kemeny på de integrerade marknaderna, dit han förutom Sverige räknar Tyskland, Österrike, Nederländerna och Danmark, och de *dualistiska* hyresmarknaderna, där en tydlig uppdelning finns mellan en marknadsbaserad hyresmarknad och offentligt ägda eller kontrollerade fastighetsägare.

Kemenys tes var att uppkomsten av de olika hyresmarknaderna har att göra med hur välfärdsstaterna byggdes upp efter andra världskriget. Under efterkrigstidens ekonomiska återhämtning, inklusive stabiliseringen av bostadsutbudet, kom olika länder att agera på olika sätt i fråga om bostadsförsörjningen, beroende på relationen mellan stat och marknad och relationen mellan arbete och kapital.

De integrerade hyresmarknaderna har sina rötter i de ”korporatistiska” välfärdsstaternas utveckling, framför allt den tyska med dess ursprung i vad som brukar kallas de ”sociala marknadsekonomierna” och deras balans mellan stat och kapital. Denna typ av marknadsekonomi, menade Kemeny, strävade efter att konstruera marknader genom att söka balans

mellan ekonomiska och sociala prioriteringar för att därigenom mildra de oönskade effekter som finns inneboende i marknadsekonomin. På så sätt kunde grunden läggas till en hyresmarknad där offentliga och privata aktörer konkurrerar med varandra för att åstadkomma en sund balans mellan ekonomiska och sociala värden.

De dualistiska hyresmarknaderna, som främst utvecklades i de anglosaxiska länderna, uppstod som ett resultat av antagonistiska, snarare än korporatistiska, politiska relationer. Konsekvensen av sådana relationer var enligt Kemeny att den vinstdrivna hyresmarknaden skapade akuta problem för hushåll med begränsad ekonomi gällande tillgång till bostad, vilket i sin tur aktualiserade behovet av ett offentligt skyddsnet i form av en självkostnadsbaserad hyressektor. Denna sektor hölls åtskild från den vinstdrivna sektorn för att "skydda marknaden" (Kemeny, 2006, s. 3). Hyressektorn "socialiserades" och kontrollerades genom en uppsättning regler – oftast behovsprövning och fixerade inkomsttak – som skulle begränsa tillgången till offentliga hyresbostäder för bättre bemedlade hushåll.

Sverige brukar beskrivas som typexemplet på en integrerad hyresmarknad, medan Storbritannien beskrivs som en utpräglad dualistisk hyresmarknad. Dessa kategoriseringar bör ses som idealtyper, varför flera länders hyresystem är svåra att placera in på den tänkta skalan mellan dem.

De senaste decenniernas utveckling av de olika hyresmarknaderna, inte minst den svenska, har emellertid gjort att indelningen i dualistisk och integrerad hyresmarknad till stora delar har förlorat sitt samtida förklaringsvärde. Det huvudsakliga problemet är att Kemenys texter beskriver bostadspolitiska regimer som de var konfigurerade i mitten av 1990-talet och inte återspeglar de stora strukturella förändringar som skett till följd av av globalisering, urbanisering och marknadsanpassning. Framför allt har de hyresmarknader som Kemeny tecknade som integrerade rört sig mot dualistiska marknader. Det kanske främsta exemplet är Nederländernas offentligt kontrollerade "sociala" hyresmarknad, som i likhet med den svenska allmännyttan under 2000-talets inledande år kom att ifrågasättas utifrån principerna i EU:s konkurrenslagstiftning. Konflikten bestod i att delsektorn ansågs erhålla otillbörliga förmåner på de privata fastighetsägarnas bekostnad. Till skillnad från Sverige reviderade man den offentligt kontrollerade hyressektorn 2010, vilket innebar en striktare uppdelning mellan "sociala" och kommersiella hyresvärdar, där de förra hädanefter ska rikta sig mot grupper med lägre inkomst för att fortsatt

kunna subventioneras av staten. Ett inkomsttak infördes, som förvisso var högt satt. På så sätt kunde man fortsätta subventionera denna delmarknad. Sverige valde som bekant en annan väg. De privata fastighetsägarna anmälde svenska staten till EU-kommissionen för att allmännyttan erhöll otillbörliga förmåner samtidigt som de konkurrerade med privata hyresvärdar på en integrerad marknad. Anmälan blev upphovet till nya allbolagen som trädde i kraft 2011. Men till skillnad mot Nederländerna förändrades inte allmännyttans generella grunder – de kommunala företagen skulle fortsatt vända sig till hela befolkningen, men utan några särskilda fördelar eller subventioner gentemot de privata hyresvärdarna – då en sådan subventionering skulle strida mot EU:s konkurrenslagstiftning.<sup>2</sup>

I jämförelse med andra bostadspolitiska regimer är dagens svenska kommunala allmännytta således alltmer unik. Inte i något annat land, möjligen undantaget Danmark, finns en icke-subventionerad hyressektor som vänder sig till hela befolkningen – eller för den delen en icke-subventionerad hyressektor över huvud taget.

Efter förändringarna i lagstiftningen om allmännyttan 2011 har den redan i konstruktionen inbyggda spänningen mellan offentlig bostadspolitik och ekonomisk effektivitet ställts på sin spets. Genom sitt ägande har kommunerna den yttersta kontrollen över verksamheten, samtidigt som företagen i princip agerar på de ekonomiska villkor som gäller på marknaden. Balansgången mellan sociala och ekonomiska mål har inte varit problemfri genom åren (se Salonen, 2015b). Ägardirektiven – som ofta är vagt formulerade – är kommunens viktigaste styrmedel gentemot sitt bostadsföretag, och dessa ägardirektiv innefattar inte alltid något bostadssocialt ansvar (SOU 2005:88). Dessa problem illustrerar tydligt spänningen i ett generellt system mellan allmännyttans sociala roll och kravet att konkurrera med privata fastighetsägare på den allmänna marknaden.

---

2 Se Bengtsson & Grander (2023) för en mer detaljerad redogörelse och jämförelse mellan de svenska och nederländska fallen.



# Fyra motsägelser i dagens allmännytta

I detta kapitel kommer jag att diskutera fyra motsägelser i allmännyttan, motsägelser som jag menar är nödvändiga att förstå om man vill analysera den problematik som yttrar sig på svensk bostadsmarknad 2023. Den första motsägelsen rör utvecklingen av det allmännyttiga beståndets storlek, närmare bestämt förhållandet mellan nyproduktionen av allmännyttiga bostäder och det allmännyttiga bostadsbeståndets storlek totalt sett.

## MOTSÄGELSE 1: HÖG NYBYGGNADSTAKT MEN MINSKAT ALLMÄNNYTTIGT BOSTADSBESTÅND

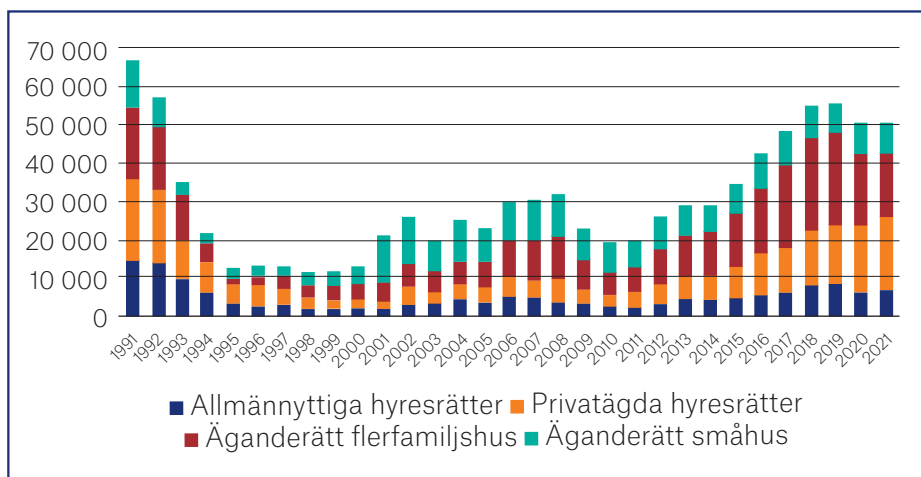
Fram till den nu rådande ekonomiska krisen och den begynnande lågkonjunkturen har bostadsbyggandet i Sverige varit högre än på mycket länge. Det har också gällt allmännyttan. År 2019 – som var ett rekordår på många olika vis – färdigställdes enligt SCB 55 659 bostäder, vilket är det högsta antalet sedan 1992. Allmännyttan färdigställde samma år 8 664 bostäder.<sup>3</sup>

Det ligger i sakens natur att ett kontinuerligt bostadsbyggande i allmännyttan har varit en nödvändighet för att upprätthålla en marknadsandel som kan garantera den allmännyttiga bostadssektorns generella karaktär. En förutsättning för en generell bostadspolitik är att det finns ett utbud av bostäder som hushållen kan efterfråga. När den generella bostadspolitiken etablerades under efterkrigstiden startade de flesta kommuner allmännyttiga bostadsbolag. Många kommuner hade tidigare ägt bostadsfastigheter, men före bostadspolitikens omläggning 1947 främst fördelat dessa efter behovsprövning. (Familjebostäder i Stockholm är ett sådant exempel, likaså Stiftelsen Solgårdar i Malmö, som hade bildats 1936 för att bygga och förvalta barnrikehus.) När kommunerna började etablera allmännyttiga bostadsföretag växte allmännyttans marknadsandel snabbt som en följd av förvärv av tidigare barnrikehus och nybyggnation. Nyproduktionen i allmännyttan tog emellertid inte riktig fart förrän under miljonprogrammet. Efter miljonprogrammets färdigställande i mitten av 1970-talet hade allmännyttan växt till närmare 25 procent av det totala bostadsbeståndet.

3 I denna rapport har jag använt mig av registerdata från SCB gällande bostadsbeståndets ägarstruktur och folkbokföringen. Bostäder som kategoriseras som allmännytta och hushåll som kategoriseras som bokförda i allmännytta bygger på data om ägarkategori. Till dessa räknas inte bostäder som ägs av privata hyresvärdar som är associerade medlemmar i Sveriges Allmännytta.



Därefter har bostadsbyggandet i allmännyttan minskat. 1990-talskrisen slog hårt mot fastighetsbranschen. Som framgår av Figur 1 minskade det totala bostadsbyggandet i Sverige från närmare 67 000 bostäder 1991 till drygt 12 000 år 1994. Allmännyttan följde trenden och byggandet minskade kraftigt och låg på låga nivåer under hela decenniet – som minst byggdes 1 600 allmännyttiga bostäder år 2000.



**Figur 1. Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter upplåtelseform och ägarkategori av hyresbostäder (1991–2021). Data: SCB.**

Den totala nyproduktionen av bostäder vaknade till liv något under mitten av 2000-talets första decennium, men har som framgår av Figur 1 legat förhållandevis lågt under hela perioden 1995–2014. Därefter sköt nyproduktionen i höjden med start 2015, delvis som ett resultat av politiskt tryck i samband med den ökade flyktinginvandringen. Under 2019 färdigställdes alltså närmare 56 000 bostäder, det högsta totala antalet färdigställda bostäder sedan 1992. Allmännyttans nyproduktion ökade också under denna period. 2018 och 2019 byggde allmännyttan mer än 8 000 bostäder årligen för första gången sedan 1993. Men det kan inte sägas att allmännyttan har varit den aktör som drivit det senaste decenniets nyproduktion.

I stället för att se på antalet byggda bostäder i allmännyttan väljer jag här att studera allmännyttans andel av den totala bostadsbyggnationen över tid. Tar vi startpunkt i miljonprogrammets slut, när alltså allmännyttans andel uppgick till närmare en fjärdedel av bostadsbeståndet, ser vi att

nyproduktionen i allmännyttan de kommande två decennierna motsvarade ungefär 25 procent av all nybyggnation. På så sätt hölls andelen av beståndet intakt. Denna linje fortsatte under 1990-talskrisen. Allmännyttan reagerade således på krisen på ett snarlikt sätt som andra aktörer i branschen. Men när krisen började ebba ut och bostadsbyggandet kom i gång igen efter 1998 följde inte allmännyttan med. Efter 1998 har allmännyttans andel av den totala nyproduktionen sjunkit kontinuerligt och aldrig överstigit 18 procent av den totala nybyggnationen.

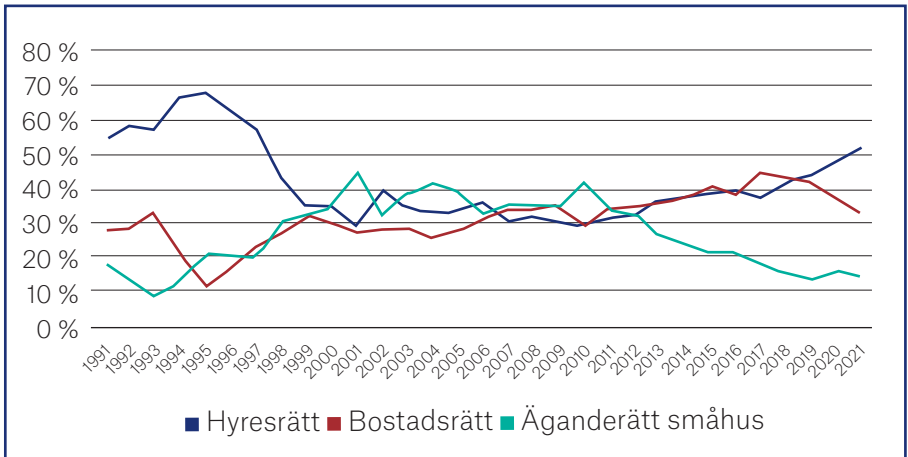
Som minst byggdes 2 412 nya allmännyttiga bostäder 2011, vilket motsvarar 12 procent av nyproduktionen detta år. Studerar vi åren efter 2015, när bostadsbyggandet alltså började öka kraftigt, har de kommunala bostadsföretagens genomsnittliga andel av den totala bostadsproduktionen legat på runt 14 procent sedan 2015.

2011 års lagstiftning har också ställt hårdare krav på allmännyttan. Just 2011 var ett lågvattenmärke, som ovan nämnts, och bostadsbyggandet i allmännyttan har sedan att lagstiftningen infördes varit proportionerligt låg. Även om det till numerären varit ett kraftigt uppsving i bostadsbyggandet efter 2015 har andelen minskat. Rekordåret 2019, när nästan 8 700 allmännyttiga bostäder byggdes, var andelen allmännytta av total nyproduktion 15,6 procent – det vill säga strax under den befintliga marknadsandelen. Därefter har andelen sjunkit ytterligare.

Däremot har hyresrätten som helhet haft en stor andel av nyproduktionen. På senare år har det uppmärksammats att det byggts mycket hyresrätter jämfört med bostadsrätter (se t.ex. Sveriges Allmännytta, 2022). Många bedömare har pekat på att behovet av bostadsrätter (som medför en hög boendekostnad) är mättat. Hyresrätter – dock dyra – har ansetts vara en mer framkomlig väg. Det statliga investeringsstödet för nyproduktion av hyresbostäder (2018–2021) har med stor sannolikhet spelat roll för tillkomsten av fler hyresrätter. Under åren 2018–2021 färdigställdes enligt SCB 16 160 bostäder med investeringsstöd, vilket motsvarar 29 procent av alla hyresrätter. Allmännyttan har använt stödet i större utsträckning än privata värddar – i genomsnitt har 39 procent av de kommunala bostäderna under denna period byggts med investeringsstöd, jämfört med 23 procent av de privatägda hyresrätterna, som i högre grad har använt sig av så kallad presumtionshyressättning än de kommunala bostadsföretagen.

Hyresrättens uppsving bekräftas när vi studerar andelen nyproduktion över tid och jämför hyresrätt med bostadsrätt och ägda småhus. Figur 2 visar att andelarna nybyggda hyresrätter och bostadsrätter (med vissa

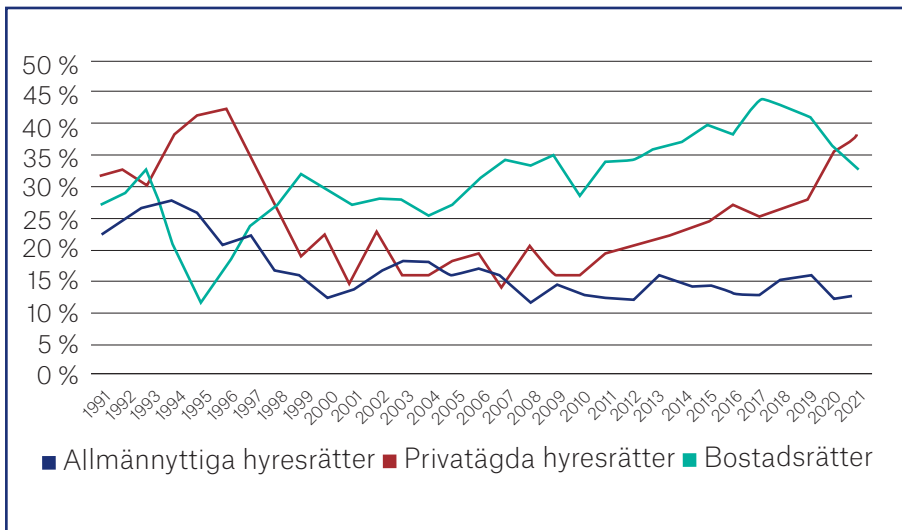
toppar och dalar) har följt varandra sedan millennieskiftet, men att ett tydligt trendbrott sker 2017, när andelen bostadsrätter börjar minska och andelen hyresrätter stiger.



**Figur 2. Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter upplåtelseform (1991–2021) som andel av den totala nyproduktionen. Data: SCB.**

Hyresrätten har under tidsperioden 2015–2021 stått för i genomsnitt 44 procent av all årlig nyproduktion. Bostadsrätten har stått för 40 procent under 2015–2021 men tappat kraftigt de senaste åren (45 procent av all nyproduktion var bostadsrätter 2017, jämfört med 33 procent 2021). Småhusbyggandet har varit osedvanligt lågt under perioden 2015–2021: 17 procent, vilket kan jämföras med i genomsnitt 37 procent årligen under 2001–2011.

Det som döljs i Figur 2 är att det har varit de privata företagen som drivit utvecklingen av hyresrättsproduktionen. Särskiljer vi de två ägarkategorierna av hyresrätt så ser vi att den privatägda hyresrätten sett ett rejält uppsving i nyproduktionen efter 2011. Som framgår av Figur 3 har dess andel av nyproduktion ökat kraftigt, samtidigt som allmännyttans andel har minskat. Den privata hyresrätten har stått för i genomsnitt 30 procent av all nyproduktion 2015–2021. Åren 2020 och 2021 har det till och med byggts mer privatägda hyresrätter än vad det har byggts bostadsrätter.

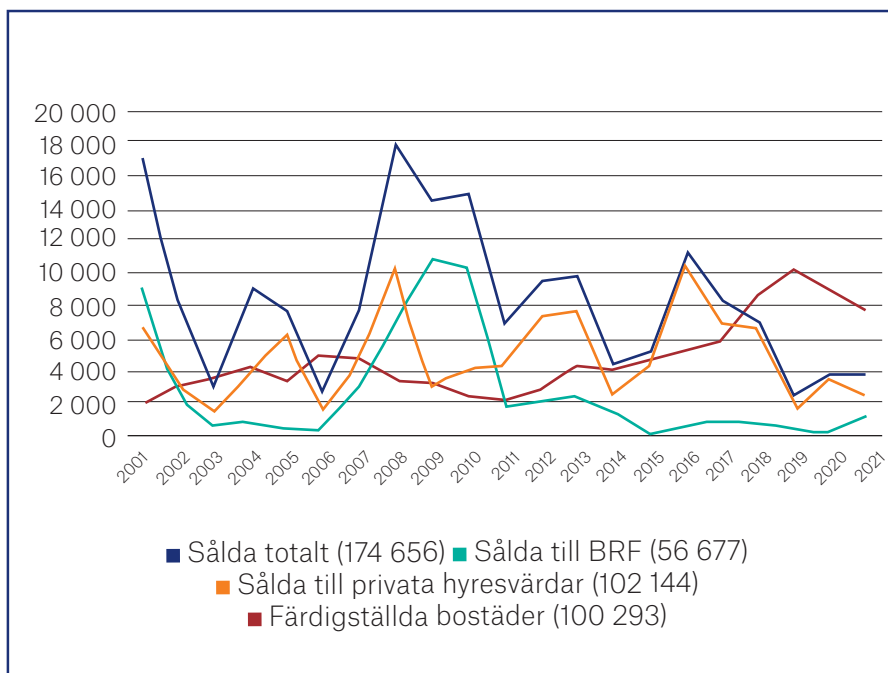


**Figur 3. Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter upplåtelseform och ägarkategori (1991–2021) som andel av den totala nyproduktionen. Data: SCB.**

Av ovanstående kan jag alltså konstatera att allmännyttans nyproduktions-takt har minskat kraftigt sedan slutet av 1990-talet och inte återhämtat sig till tidigare nivåer. Det finns flera tänkbara anledningar till detta. De ökade krav på affärsmässighet som drevs igenom med 1992 års bostadspolitiska reformer (se Bengtsson & Grander, 2023) fick fäste under senare delen av 1990-talet, vilket gjorde att andelen nybyggd allmännytta minskade. Kraven förstärktes ytterligare med 2011 års lagstiftning i kombination med förändrade redovisningsregler (Westerdahl, 2021). Här kan vi dra en parallell till den privatägda hyresrätten, vars byggande också sjönk drastiskt åren närmare millennieskiftet. Men de senaste tio åren har alltså det privatägda byggandet som andel av nyproduktionen ökat, medan det allmännyttiga bostadsbyggandet legat kvar på samma andelar som tidigare. En tänkbar anledning är att privatägda hyresrätter har uppförts i områden med låga avkastningskrav (hög lönsamhet) som ett substitut för bostadsrätter, medan de allmännyttiga företagen strävat efter att bygga över hela kommunerna. Det har emellertid blivit svårt för allmännyttiga bostadsföretag att motivera nyproducerade bostäder som inte kan underbyggas i kalkylerna, på det sätt som de kunde göra tidigare. En annan anledning är kommunernas marktilldelningspolitik, där allmännyttan får allt svårare att konkurrera med privata aktörer om marktilldelning (Grander, 2015).

Sammantaget har alltså bostadsproduktionen i allmännyttan varit proportionerligt sett låg sedan slutet av 1990-talet, vilket bidragit till den svenska allmännyttans minskande andel av såväl hyressektorn som bostadsmarknaden totalt sett.

En annan anledning till det minskade beståndet är förstås den omskrivna försäljningen av allmännyttans bostadsbestånd. Detaljerade data för denna försäljning finns tillgängliga genom Boverkets bostadsmarknadsenkäter, vilka har publicerats sedan år 2001. Figur 4 visar andelen sålda allmännyttiga bostäder i förhållande till antalet nybyggda.



**Figur 4. Allmännyttans nyproduktion och försäljningar (2001–2021) enligt kommunernas svar i Boverkets bostadsmarknadsenkäter. Data: Boverket.**

Som framgår av Figur 4 har försäljningarna under så gott som varje år under perioden 2001 till 2017 överstigit nyproduktionen. Därefter har nyproduktionen varit betydligt högre än försäljningarna. Detaljstudier av försäljningarna ser vi att merparten (58 procent) har sålts till privata ägare för vidare uthyrning, medan 32 procent har sålts till bostadsrättsföreningar och därmed ombildats. Totalt handlar det om nästan 175 000 sålda

bostäder, vilket ska sättas i relation till drygt 100 000 nybyggda allmännyttiga bostäder.<sup>4</sup>

Intressant är att ombildningar till bostadsrätt och försäljningar till privata fastighetsägare ser ut att ske i ett växelspel. Detta kan relateras till nationella och lokala politiska beslut om förbud respektive anmodan till ombildningar. I tidigare forskning (Westerdahl & Grander, 2022) har tre ”vågor” av försäljning identifierats. Den första vågen inleddes under 1990-talets senare hälft och avslutades efter millennieskiftet. Den första vågen av försäljning dominerades av ombildningar, framför allt i Stockholms kommun, vilket framgår av Figur 4. Denna våg präglades av tydliga ideologiska förtecken och går att relatera till det bostadspolitiska skifte som skedde i samband med finanskrisen och regeringsskiftet 1992. Kommunala företag blev av med flera av de fördelar som etablerats med efterkrigstidens bostadspolitik. Samtidigt syftade den nytillträdda regeringens politik till att premiera ägande och bostadsrätt. Sammantaget ledde detta till att många kommuner inte såg nyttan av att äga egna bostadsföretag och därför sålde till privata intressenter, parallellt med att många hyresgäster ville och gavs möjlighet att ombilda sina hyresrätter till bostadsrätter. Den första vågen tog slut 2002 som en följd av parlamentariska förändringar i riksdagen och maktskiftet i kommuner i samband med de allmänna valen. Under perioden 2002–2006 införde den socialdemokratiska regeringen en stopplag för ombildningar, vilket tar sig tydligt uttryck i Figur 4 i det mycket låga antalet ombildade bostäder under denna period. Vi ser emellertid att försäljningen till privata ägare i stället ökade under denna period.

När dessa ombildningar upphörde ökade i stället försäljningen av bostäder från allmännyttiga till privata bostadsföretag. Vid regeringsskiftet 2006 revs lagstiftningen kring ombildningar upp och en andra våg av försäljningar inleddes som varade fram till 2014. Under regeringen Reinfeldt 2006–2014 var antalet försäljningar högt, både till privata värdar och till bostadsrättsföreningar. En tredje våg har därefter framträtt. Denna har emellertid inte lika tydliga ideologiska förtecken och har inte heller präglats av ombildningar, utan framför allt varit kopplad till allmännyttans förändrade förutsättningar. Efter att förändrad lagstiftning 2011 ställde

---

4 Notera att antalet färdigställda bostäder enligt svaren i BME 2001–2021 skiljer sig från SCB:s data som använts i tidigare avsnitt. Enligt kommunernas svar i BME har det byggts cirka 3 000 bostäder mer under denna period än enligt SCB:s statistik, vilket sannolikt har att göra med en viss eftersläpning i SCB:s statistik.

nya krav på affärsmässighet i kombination med eskalerande bostadsbrist och med den ökade krav från kommunen på sina allmännyttor att bygga nytt, har vi sett en kraftigt ökad försäljning i syfte att få loss kapital för att finansiera denna nyproduktion. Dessa har i huvudsak skett till privata ägare för vidare uthyrning, vilket bland annat kan förklaras med ökade krav på affärsmässighet i allmännyttan. Kort sagt: för att kunna bygga nytt behövs eget kapital, vilket har möjliggjorts genom försäljningar (Westerdahl & Grander, 2022).

Sammantaget har det sedan bara de senaste två decennierna sålts 171 000 kommunala bostäder, varav runt 60 procent till privata fastighetsägare, oftast i syfte att frigöra kapital för nyproduktion. Men denna nyproduktion har inte synts märkbart i statistiken. Det har helt enkelt sålts mer än vad det har byggts. De senare årens ökade politiska strävan efter – och motstånd mot – ombildningar i städernas miljonprogramsområden (se t.ex. Görfelt, 2023) har ännu inte gjort några större avtryck i statistiken, endast en liten uppgång i ombildningarnas andel av försäljningarna kan skönjas efter 2020.

I februari 2022 inleddes Rysslands invasionskrig mot Ukraina. Detta blev startskottet för en ekonomisk kris i västvärlden, inte minst i Sverige. En begynnande lågkonjunktur avspeglades i snabbt stigande inflation. EU-kommissionens prognoser visar att Sverige är det enda EU-land som kommer att gå med depression 2023. Riksbanken har använt räntevapnet för att stävja inflationen och styrräntan har i flera omgångar höjts, vilket lett till ökade utlåningsräntor hos bankerna. Det minskade ekonomiska manöverutrymmet hos hushållen, tillsammans med kraftigt stigande byggkostnader, som redan innan krisen var bland de högsta i EU (Hochstenbach & Aalbers, 2023), har drabbat bostadsmarknaden hårt. Priserna på det ägda boendet har sjunkit för första gången sedan den globala finanskrisen 2008, och byggherrarna har svårt att få lönsamhet i sina nybyggnationsprojekt, samtidigt som intresset för nyproduktion i alla upplåtelseformer har sjunkit drastiskt. Boverket uppskattade att 67 000 bostäder skulle byggas år 2021, en siffra som Veidekke i en rapport (Veidekke, 2023) uppskattar kommer att sjunka till 25 000 för 2024.

Allmännyttan, som ju verkar på en integrerad hyresmarknad, drabbas på samma sätt som sina privata motsvarigheter på hyresbostadsmarknaden. Inga särskilda subventioner eller fördelar skapar mer gynnsamma förutsättningar för allmännyttan att bygga bostäder, trots att många av de allmännyttiga bolagen har goda ekonomiska resultat. Flera av de stora all-

männlyttorna – även de som är kända för att bygga mycket – har meddelat att de drar i bromsen (se t.ex. Lucas, 2023).

Sammantaget bidrar den vikande byggtakten i kombination med försäljning av det allmännyttiga beståndet till en stadigt sjunkande marknadsandel för allmännyttan de senaste 20 åren, vilket framgår av tabell 1. Särskilt påtaglig har minskningen varit de senaste 20 åren, då marknadsandelen har gått från 23 procent av samtliga bostäder år 2000 till 16 procent år 2021.

**Tabell 1. Upplåtelseformernas andel av bostadsbeståndet i Sverige (1945–2021).**

**Källa: Bengtsson och Grander (2023).**

|             | Ägt boende | Bostadsrätt | Privatägd hyresrätt | Allmännyttig hyresrätt | Övrigt/upp-gift saknas |
|-------------|------------|-------------|---------------------|------------------------|------------------------|
| <b>1945</b> | 38         | 4           | 52                  | 6                      | -                      |
| <b>1990</b> | 40         | 15          | 20                  | 25                     | -                      |
| <b>2000</b> | 39         | 17          | 21                  | 23                     | -                      |
| <b>2010</b> | 40         | 22          | 19                  | 18                     | 1                      |
| <b>2015</b> | 39         | 22          | 16                  | 18                     | 5                      |
| <b>2021</b> | 38         | 24          | 17                  | 16                     | 5                      |



Sammanfattningsvis har detta avsnitt visat hur allmännyttans bestånd har krympt under de senaste fyra decennierna och i en särskilt snabb takt sedan millennieskiftet. Även om de senaste åren har sett en kraftigt ökad nyproduktion av hyresrätter så har denna drivits av den privata hyresrätten. Allmännyttan har inte kunnat upprätthålla en byggtakt som ligger i linje med dess marknadsandel.

Minskningen förklaras av en minskad andel av den totala nyproduktionen i kombination med en hög grad av försäljningar. Det faktum att allmännyttan bygger i rekordtakt behöver således nyanseras. I numerären har förvisso bostadsbyggandet i de kommunala företagen varit högre än på länge, men när andelen av det totala antalet nybyggda bostäder kraftigt understiger historiska mått, och dessutom är lägre än allmännyttans marknadsandel, är ett relativt krympande relativt bestånd ett faktum, vilket också förstärks av en försäljningstakt som under lång tid överstiger nyproduktionstakten.



Att allmännyttans marknadsandel minskar är förstås inte ett problem i sig. Problemen uppstår när andelen prisåtkomliga bostäder i beståndet minskar, vilket är en konsekvens av ombildning och även kan bli en konsekvens av om försäljning sker till hyresvärdar som har satt i system att renovera upp bostäder i högre grad än nödvändigt och därmed höja hyrorna enligt bruksvärdessystemets mekanismer för standardhöjning (Westerdahl & Grander, 2022). Som jag kommer återkomma till är också de lokala variationerna i allmännyttans bestånd stora, och beståndets storlek hänger starkt samman med graden av residualisering av allmännyttan. Ju större allmännyttigt bestånd en kommun har, desto närmare ligger inkomstnivåerna i allmännyttan inkomsterna i kommunen som helhet.

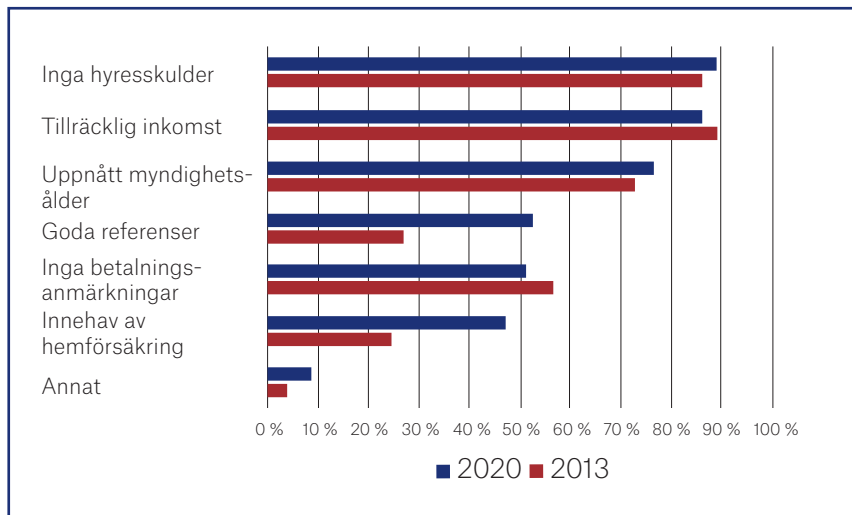
#### MOTSÄGELSE 2: ALLMÄNNYTTANS DUBBLA SELEKTIVITET

Den andra motsägelsen är vad jag kallar för allmännyttans dubbla selektivitet. Denna selektivitet ska förstås utifrån den svenska bostadspolitiska regimens första grundpelare om generell bostadspolitik, som har beskrivits i kapitel 1. Den svenska generella bostadspolitiken har framför allt förverkligats genom de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen och dess generella principer om ”goda bostäder för alla”. Till skillnad från offentligt ägda eller kontrollerade bostäder i andra länder riktar sig allmännyttan som princip till alla hushåll, utan behovsprövning. I länder med dualistiska hyresmarknader har den offentligt ägda eller kontrollerade bostadssektorn subventioner som gör att fastighetsägarna kan erbjuda bostäder till reducerad hyra till särskilt utpekade hushåll. Vanligtvis sker detta genom ett inkomsttak – det vill säga att hushållen för att vara aktuella för en bostad inom denna sektor måste ha en inkomst som understiger en definierad inkomstgräns. I Sverige har allmännyttan inte något sådant inkomsttak.

#### *Allmännyttans tillträdeskrav*

Som jag emellertid har visat i flera studier har allmännyttan – i likhet med sina privatägda konkurrenter – ett inkomstgolv. Detta golv – ofta benämnt hyresvärdarnas tillträdeskrav då det förutom krav på inkomst också finns andra tillträdeskrav för att få hyra en bostad – har fluktuerat över tid och ser olika ut beroende på kommunens politiska styrelseskick, den lokala bostadsmarknadens karaktär i termer av bostadsbrist/balans/bostadsöverskott men också de enskilda företagens tradition och organisation (Grander, 2017).

En undersökning av samtliga kommunala bostadsföretags tillträdeskrav vid åren 2013 och 2022 (Grander & Sjöland Kozlovic, 2023b) visar att de kommunala bostadsföretagens uthyrningskrav under det senaste decenniet har förändrats i en mer tillåtande riktning (se Figur 5).



**Figur 5: Allmännyttans tillträdeskrav (2013 och 2022).**

**Källa: Grander och Sjöland Kozlovic (2023b).**

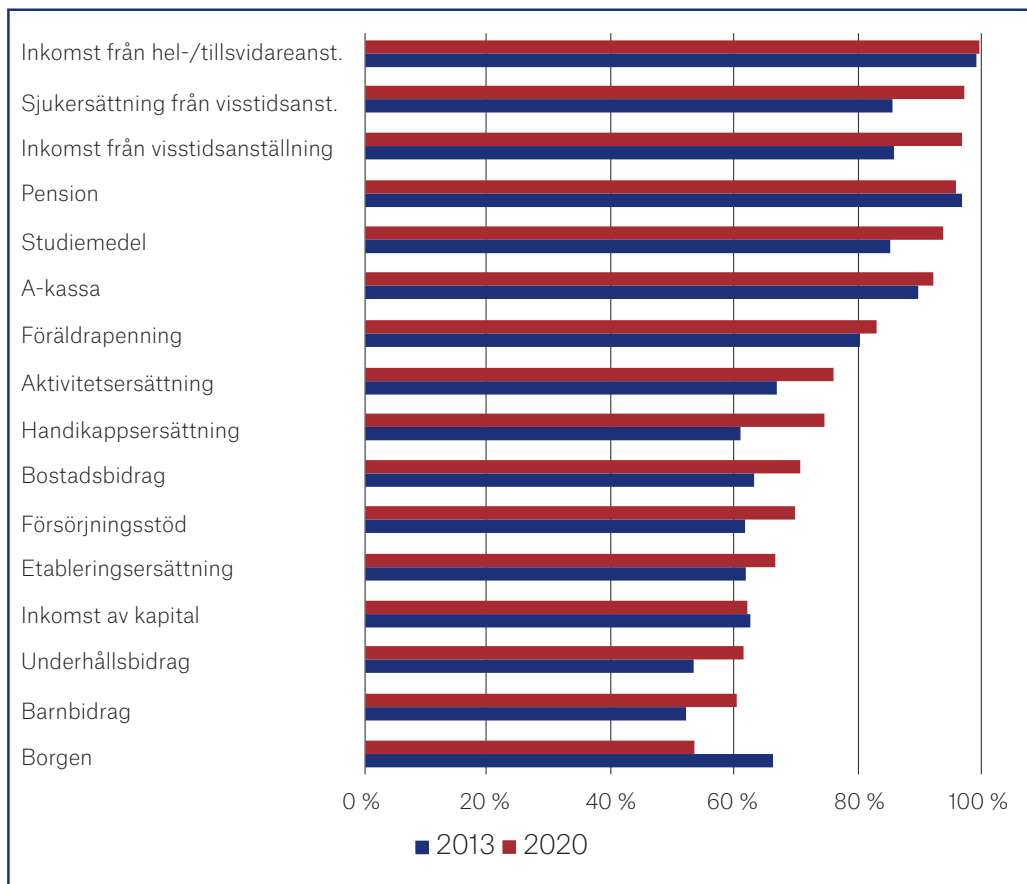
Medan andelen företag som tillämpar ett inkomstkrav är ungefär densamma (83 procent 2020 jämfört med 86 procent 2013) har typen av krav förändrats. Under 2013 tillämpade nästan alla företag krav på inkomst i relation till hyran och det absolut dominerande kravet var ett 3-till-1-ratio, det vill säga att den bostadssökandes bruttoinkomst skulle vara tre gånger så stor som hyreskostnaden. Detta skulle kunna hävdas som inkomstkravets norm 2013. År 2022 finns det fortfarande några företag som tillämpar detta krav, men vi ser att allt fler företag har gjort en övergång till en kvar-att-leva-på (KALP)-kalkyl.

Här är det vanligaste kravet formulerat utifrån Kronofogdens *förbehållsbelopp*, en summa som bör finnas kvar i hushållets budget efter att hyran är betald. Beloppet uppgår i april 2023 till 5 717 SEK för en ensamstående vuxen och 9 445 SEK för partner. Studien visar att flera företag, till exempel alla de kommunala företagen i de tre största städerna, har minskat eller avskaffat sina krav. Stockholmsbolagen hade ett krav på 3 gånger hyran

2013 och tillämpar förbehållsbelopp 2022. Malmö har ett inkomstkrav på 1,5 gånger hyran 2022, jämfört med 2 gånger hyran 2013. I Göteborg har inkomstkraven avskaffats helt. Dessutom har en majoritet av företagen i mindre kommuner också sänkt sina ekonomiska krav.

Av Figur 5 kan vi också notera att även om inkomstkravet i många fall har minskat så har andra typer av krav ökat. Noterbart är ökningen i krav på goda referenser och på hemförsäkring. En slutsats av detta är att det har skett en förskjutning i synen på den goda hyresgästen – från den med stabil inkomst till den skötsamma hyresgästen.

Undersökningen har vidare studerat vilken typ av inkomst som tas i beaktande vid ett eventuellt inkomstkrav. Alla företag som tillämpar inkomstkrav har olika policyer för vilken sorts inkomst som kan tillgodoräknas vid beräkning av inkomst i relation till hyran och KALP-kalkylen. En gränsdragning som ofta görs är mellan inkomst från arbete och inkomst av bidrag. Vilka inkomstslag som accepteras av de företag som tillämpar inkomstkrav presenteras i Figur 6.



**Figur 6. Andel allmännyttiga bostadsföretag som godkänner olika inkomstslag (2013 och 2022). Källa: Grander och Sjöland Kozlovic (2023b).**

Som framgår av Figur 6 så är det, trots att inkomstkravet har minskat och förändrats i termer av inkomst i relation till hyran, fortfarande en stor andel av företagen som inte godkänner inkomsttyper som kommer från annat håll än förvärvsarbete. Tre av tio kommunala bostadsföretag godkänner inte försörjningsstöd som inkomst. Sex av tio godtar inte barnbidrag och underhållsbidrag, trots att det rör sig om stadigvarande och förutsägbara inkomster. Mest anmärkningsvärt är kanske bostadsbidraget. Som framgår av Figur 6 är det närmare en tredjedel av de kommunala bostadsföretagen som inte accepterar bostadsbidrag som inkomst vid uppräknning till inkomstkravet. Detta kan tyckas paradoxalt, då syftet med

bostadsbidraget är just att bidra ekonomiskt till hushållets boendekostnader och att det är ett av de selektiva instrument som är nödvändiga för att upprätthålla den generella karaktären i den bostadspolitiska regimen.

Sammantaget visar studien om tillträdeskrav att allmännyttan inte alltid uppfyller de målsättningar kring generell bostadspolitik som den svenska bostadspolitiska regimen vilar på. Det går att resonera kring anledningarna till att kommunala företag inte godkänner hushåll med låga och oregelbundna inkomster eller inkomster som inte kommer från arbete. Bland motiveringarna som anges ser vi ofta resonemang om att allmännyttan på många andra sätt tar ett socialt ansvar, exempelvis genom att lämna bostäder till kommunernas socialtjänst för vidare uthyrning med "sociala kontrakt". Andra menar på att det kommunala företaget har infört inkomstkrav då man historiskt sett haft en situation med många socialt belastade hushåll och att detta påverkat företaget negativt (Grander, 2015). Gällande nekandet av vissa inkomster menar några företag att offentliga transfereeringar inte är stadigvarande och därmed utgör en risk i kalkylerandet av hushållets förmåga att betala sin hyra. Vad bostadsbidraget anbelangar så påpekas ibland det paradoxala i att bostadsbidraget inte kan sökas *innan* den bostadssökande har en bostad, en brist som påpekats i den så kallade BUMS-utredningen (Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet) (SOU 2021:101), som föreslår en reformering som bland annat innebär att stödet ska kunna sökas även av den som saknar bostad men står i kö för att få en. Avslutningsvis är det också en del företag som åberopar den tilltagande segregationen i kommunen som anledning till striktare uthyrningskrav. 14 kommuner har så kallat differentierade tillträdeskrav, det vill säga att man tillämpar olika krav i olika områden, i de flesta fall i syfte att stävja den socioekonomiska segregationen i kommunen. Detta kommer diskuteras vidare i kapitel 4.

Kommunala allmännyttiga bostadsföretag må således ha sina anledningar till att neka vissa hushåll bostäder i hela eller delar av sitt bestånd. Frågan om tillträdeskrav måste emellertid ses som central i allmännyttans och därmed hela den svenska bostadsregimens fundament. Kraven leder ofrånkomligen till att en betydande del av befolkningen exkluderas från möjligheten att erhålla kommunala hyresrätter. Särskilt unga vuxna, ofta med begränsad inkomst eller tillfällig anställning, riskerar att bli utestängda. En annan grupp är ensamstående föräldrar, i de flesta fall kvinnor, som statistiskt sett ofta är beroende av flera bidrag för att komma upp i den inkomstnivå som krävs för att kunna skriva kontrakt, kanske både

försörjningsstöd, underhållsbidrag och barnbidrag. En tredje grupp som drabbas är nyanlända flyktingar som beviljats uppehållstillstånd, men som inte har haft möjlighet att samla ihop kötid och av naturliga skäl inte heller referenser från sitt tidigare hemland.

Och om inte allmännyttan släpper in de hyresgäster som har låg inkomst, uppbär försörjningsstöd och/eller har bostadsbidrag, vem ska då göra det? De få studier som finns visar att privata hyresvärdar ofta har striktare krav än de allmännyttiga. Samtidigt har vi sett hur kortsiktiga och mindre seriösa aktörer – så kallade slumvärdar – under början av 2000-talet kom att etablera sig på den privata hyresmarknaden (Lind & Blomé, 2012). Restriktiva tillträdeskrav och långa köer gör att potentiella hyresgäster blir förpassade till att söka bostäder hos dessa värdar, som ställer lägre krav men också i många fall missköter sitt bostadsbestånd (Grander, 2023). En annan konsekvens är att den olovliga andrahandsuthyrningen ökar. En tredje är att allmännyttan erbjuder fler hushåll bostad via den sekundära bostadsmarknaden, det vill säga de så kallade sociala kontrakten, som har tredubblats över tidsperioden 2008–2021 (Bengtsson & Grander, 2023).

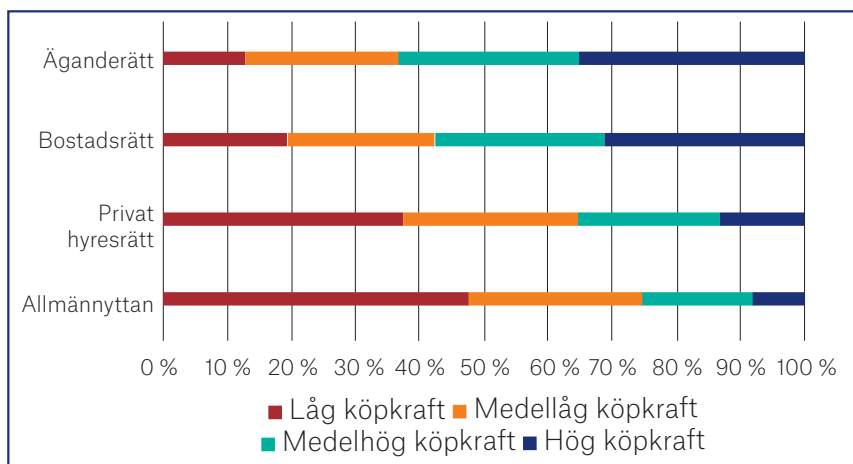
Den fråga som också uppstår vid genomgången av allmännyttans tillträdeskrav är hur levnadsvillkoren utvecklas i det allmännyttiga bostadsbeståndet. I ljuset av ovanstående analys av striktare tillträdeskrav – vilka alltså innebär att allmännyttan i många fall stänger ute hushåll med låga eller oregelbundna inkomster – är det förstas av intresse att studera hushållssammansättningen i allmännyttan i termer av inkomstutveckling, men också andra socioekonomiska variabler. Vid en genomgång av detta kommer vi till den andra paradoxen i allmännyttan. Samtidigt som trösklarna in till allmännyttan är höga, och nyproduktionen framför allt vänder sig till hushåll med högre inkomster, ser vi att inkomstutvecklingen i allmännyttan går i en negativ riktning.

### *Residualiseringen av allmännyttan*

Studerar vi inkomstfördelningen i allmännyttan och jämför denna med andra upplåtelseformer samt skiljer mellan privat och allmännyttig hyresrätt (som formellt sett inte är åtskilda upplåtelseformer, utan olika ägarkategorier av hyresbostäder), framträder ett tydligt mönster, där inkomsterna är betydligt högre i det ägda beståndet och i bostadsrätt än i hyresrätt.

Denna inkomstsegmentering visar sig tydligast i allmännyttan, där medianinkomsten motsvarar cirka 76 procent av medianinkomsten i riket

(cirka 63 000 kronor lägre), vilket kan jämföras med privatägd hyresrätt där inkomsten motsvarar ca 85 procent av medianinkomsten. Bostadsrätten och det ägda boendet har medianinkomster över riksgenomsnittet. Studerar vi inkomstfördelningen efter köpkraft (befolkningen uppdelad i inkomstkvartiler<sup>5</sup>) (se Figur 7) ser vi att andelen hushåll med låg köpkraft i allmännyttan uppgår till drygt 48 procent, medan motsvarande siffra för privat hyresrätt är 37 procent.



**Figur 7. Andel hushåll per upplåtelseform, inklusive ägarkategori av hyresrätt och köpkraft (2021). Data: SCB.**

Än mer intressant är att utvecklingen i de olika upplåtelseformerna, men också i de två kategorierna av hyresrätt, går åt skilda håll över tid. Allmännyttan genomgår en *residualisering* över tid, det vill säga att inkomsterna i detta bestånd sjunker relativt sett över en längre tidshorisont medan den privata hyresrätten har en mer jämn utveckling, om än också den i negativ riktning gentemot de övriga upplåtelseformerna (se också Borg, 2019). Detta framgår tydligt när vi studerar de två extrempunkterna på inkomstskalan, kvartil 1 och kvartil 4, i de olika upplåtelseformerna.

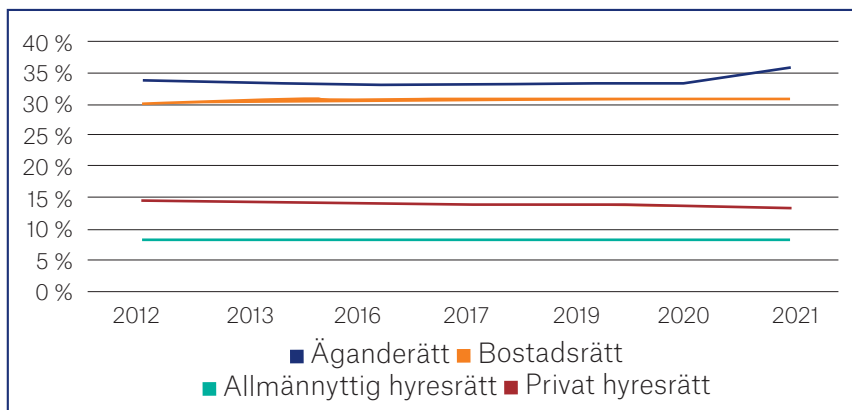
<sup>5</sup> Brytpunkterna för inkomstkvartiler år 2021:

Kvartil 1: <= 189 388 kr/konsumtionsenhet (ke)

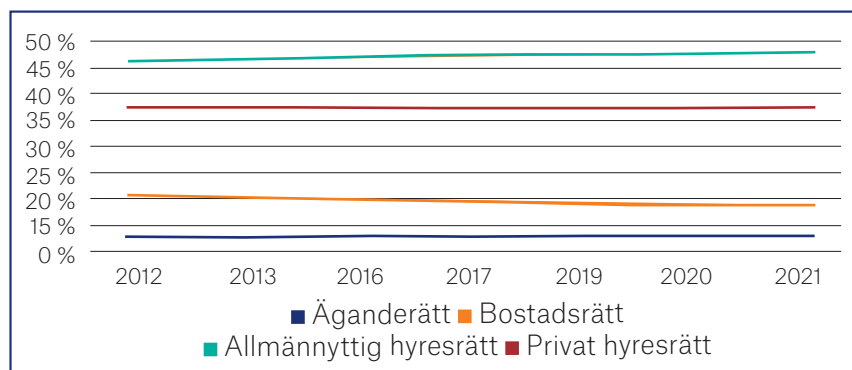
Kvartil 2: 189 389 - 272 335 kr/ke\*

Kvartil 3: 272 336 - 377 125 kr/ke\*

Kvartil 4: > 377 125 kr/ke\*



**Figur 8. Andel hushåll med hög köpkraft (kvartil 4) per upplåtelseform, inklusive ägarkategori av hyresrätt, 2012-2021. Data: SCB.**



**Figur 9. Andel hushåll med låg köpkraft (kvartil 1) per upplåtelseform, inklusive ägarkategori av hyresrätt (2012-2021). Data: SCB.**

Av Figur 8 och 9 framgår att andelen med hög köpkraft i allmännyttan över tid minskar stadigt, dock är minskningen större i den privata hyresrätten. Samtidigt ökar andelen hushåll med låg köpkraft i allmännyttan. En slutsats av detta är att höginkomsttagare väljer bort hyresrätt i allt större utsträckning, medan låginkomsttagare alltmer är förpassade till hyresrätten.

Ser vi till det så kallade *balansmålet*, som visar förhållandet mellan hushåll med låg respektive hög köpkraft, framstår skillnaderna mellan privat och allmännyttig hyresrätt än mer tydligt. Måttet beräknas genom att antalet hushåll med låg köpkraft divideras med antalet hushåll med hög köpkraft (Salonen, 2015a; Salonen m.fl., 2019). Eftersom andelen hushåll i



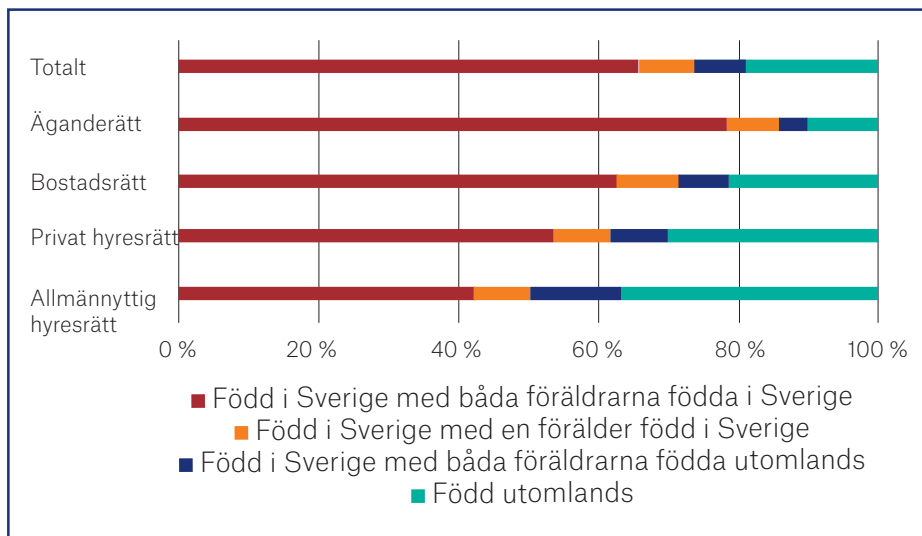
de fyra inkomstkvartilerna i totalbefolkningen alltid är lika stor (25 procent av befolkningen) är balansmättet för totalbefolkningen i riket alltid 1,0. Detta kan sedan jämföras med motsvarande mått för de olika upplåtelseformerna. Mättet säger således något om relationen mellan hushåll med låg respektive hög köpkraft. Om måttet är 2 bor dubbelt så många med låg köpkraft som med hög köpkraft i den aktuella upplåtelseformen. Om talet är 0,5 är förhållandet det omvända. Balansmättet för allmännyttan uppgår till 5,85 för år 2021. Det vill säga att antalet hushåll med låg köpkraft är nästan 6 gånger större än antalet hushåll med hög köpkraft. I den privata hyresrätten är motsvarande mått 2,75. Studerar vi förändringarna i balansmättet över tid ser vi att detta ökar betydligt snabbare i allmännyttan än i den privata hyresrätten. Att balansmättet förstärks i hyresrätten beror alltså på att andelen hushåll med låg köpkraft ökar, men lika mycket på att hushållen med hög köpkraft minskar.

En annan indikator av intresse är andelen med låg ekonomisk standard (LES), det vill säga en inkomst under 60 procent av medianinkomsten, vilket också brukar benämnas relativ fattigdom. Ser vi till andelen med låg ekonomisk standard per upplåtelseform sedan 2012 så ökar den från 14 till 16 procent av totalbefolkningen, från 20 till 24 procent i privat hyresrätt och från 25 till 31 procent i allmännyttig hyresrätt.

Sammanfattningsvis visar statistiken att residualiseringen av hyresrätten och allmännyttan är påtaglig under den senaste tioårsperioden. Allmännyttans andel av hushållen med låg inkomst ökar, och andelen av dem med hög inkomst minskar. Den privata hyresrätten har en oförändrad andel av hushåll med låg köpkraft, men även här minskar andelen med hög köpkraft. Vi ser stora lokala variationer. Förutom att graden av residualisering är betydligt högre i mindre kommuner än i större, finns ett tydligt samband mellan allmännyttans storlek och graden av residualisering. Göteborg, som har en allmännyttig marknadsandel på över 30 procent, har exempelvis en betydligt lägre grad av residualisering i allmännyttan än Malmö, med en marknadsandel på 15 procent, när vi jämför inkomsterna med kommungenomsnittet. Detta följer ett nationellt mönster. Ju större marknadsandel allmännyttan har, desto jämnare inkomstspredning i det egna beståndet.

Avslutningsvis är det av intresse att relatera inkomstutvecklingen till hushållens födelsebakgrund. Det finns ett tydligt samband mellan inkomst och födelsebakgrund, vilket kan förklaras med att det i regel tar längre tid för utlandsfödda att etablera sig på arbetsmarknaden, samt att de arbeten som oftast finns tillgängliga för migranter i många fall är yrken som inte kräver hög utbildning och därmed betingar en lägre inkomst. Vid en

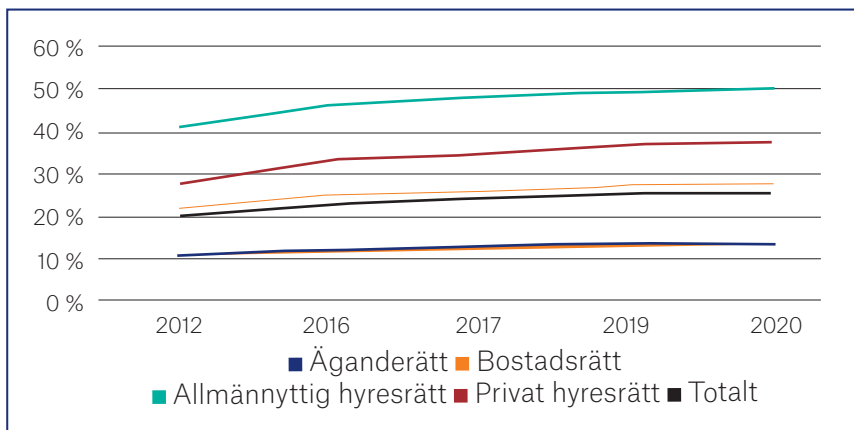
studie av befolkningens födelseregion per upplåtelseform finner vi därför inte förvånande en högre grad av individer födda utanför EU i hyresrätt och framför allt i allmännyttan. Om vi använder den vedertagna (om än problematiska) definitionen av utländsk bakgrund ser vi att av befolkningen i allmännyttan har hälften utländsk bakgrund (född utomlands eller född i Sverige med båda föräldrarna födda i utlandet), vilket kan jämföras med ungefär 26 procent i riket som helhet.



**Figur 10. Andel med utländsk bakgrund i de olika upplåtelseformerna (2021).**

**Data: SCB.**

Studerar vi utvecklingen över den senaste tioårsperioden finner vi att andelen utlandsfödda har ökat i samtliga boende- och upplåtelseformer, men att den största ökningen finns i det privatägda beståndet.



**Figur 11. Andel med utländsk bakgrund i de olika upplåtelseformerna (2012–2021). Data: SCB.**

Ökningen har varit 3,5 procentenheter i äganderätt, 6,3 procentenheter i bostadsrätt, 9 procentenheter i allmännyttig hyresrätt och 10,6 procentenheter i privatägda hyresrätt. Intressant är att studera de absoluta talen. Närstuderar vi allmännyttan ser vi att antalet med svensk bakgrund har minskat i allmännyttan med 94 519 personer över perioden. Ökningen av andelen med utländsk bakgrund beror alltså inte bara på att fler med utlandsbakgrund flyttat in, utan också på att svenskfödda flyttat ut eller dött. Samma trend ser vi även i det ägda boendet. Det ska därför poängteras att det inte finns ett direkt kausalt samband mellan inkomstutvecklingen i upplåtelseformen och andelen personer med utländsk bakgrund. Här ser vi exempelvis skillnaderna mellan storstäderna. I tidigare studier av Malmö och Göteborg (Grander, 2020b) har jag konstaterat att Göteborg generellt har en starkare utveckling av levnadsvillkoren i allmännyttan än Malmö, trots att andelen utlandsfödda ökar mer.



Sammanfattningsvis har motsägelse 2 visat på paradoxen att allmännyttan inte sällan har relativt strikta krav på inkomst eller förvärvsarbete för att skriva ett nytt hyreskontrakt, samtidigt som allmännyttan får en alltmer inkomstsvag hushållssammansättning.

Det finns flera tänkbara anledningar till denna paradoxala utveckling, till exempel att privata hyresvärdar ofta har ännu striktare tillträdeskrav än

allmännyttan och att allmännyttan är mer benägen att erbjuda socialtjänsten lägenheter för andrahandsuthyrning (sociala kontrakt). I många kommuner har den ansträngda bostadsmarknaden medfört att sådana kontrakt i allt högre grad tilldelats människor vars enda problem är att de saknar en bostad. Dessa personer kommer helt enkelt inte in på den reguljära hyresmarknaden, vare sig i allmännyttan eller hos privata hyresvärdar. De saknar antingen kötid eller den inkomst som krävs för att skriva kontrakt, och de har då vänt sig till de sociala myndigheterna för att få hjälp med bostad. Hur generellt eller selektivt de sociala kontrakten använts är på så sätt beroende av den tolkning som görs i socialtjänstens myndighetsutövning på lokal nivå (Sahlin, 2020).

Oaktat anledningarna till residualiseringen av allmännyttan kan utvecklingen relateras till den bostadspolitiska regimens grundpelare som beskrivits i kapitel 1. För det första kan detta relateras till de bostadspolitiska idéerna om en generell bostadspolitik och en integrerad hyresmarknad, där allmännyttiga och privata hyresrätter spelar på samma spelplan och därmed idealtypiskt torde ha en likartad socioekonomisk sammansättning. Forskare har pekat på att allmännyttan, dess generella prägel till trots, håller på att bli social housing "by default" (Magnusson & Turner, 2008). Det har länge setts som ett problem av både SABO (numera Sveriges Allmännytta) och enskilda kommunala bostadsföretag att hushållen i allmännyttan, trots dess generella karaktär och dess roll som konkurrerande med privata aktörer på en integrerad hyresmarknad, blir alltmer inkomstfattiga. Enligt Sahlin (2010) har allmännyttan sedan 1990-talet strävat efter att omdefiniera det sociala ansvaret genom att tolka "goda bostäder för alla" som att medel- och höginkomsthushåll bör lockas till allmännyttan för att minska den bostadssociala slagsidan jämfört med andra upplåtelseformer. Samtidigt visar motsägelse 2 tydligt att en sådan strategi inte har lett till en inbromsning av residualiseringen.

För det andra går det också att relatera utvecklingen till den fjärde pelaren om neutralitet mellan upplåtelseformerna, som bygger på ett ideal om en reell valfrihet mellan upplåtelseformer. Utvecklingen visar med all önskvärd tydlighet att låginkomsthushåll inte har denna frihet, utan – i bästa fall – har allmännyttan som sitt enda alternativ på bostadsmarknaden, samtidigt som hushåll med högre socioekonomisk status i allt högre utsträckning väljer bort hyresrätten.

Detta kan tolkas som att Sverige – trots sin strävan efter neutralitet mellan upplåtelseformerna – är på väg mot vad Kemeny (2006) kallar ett

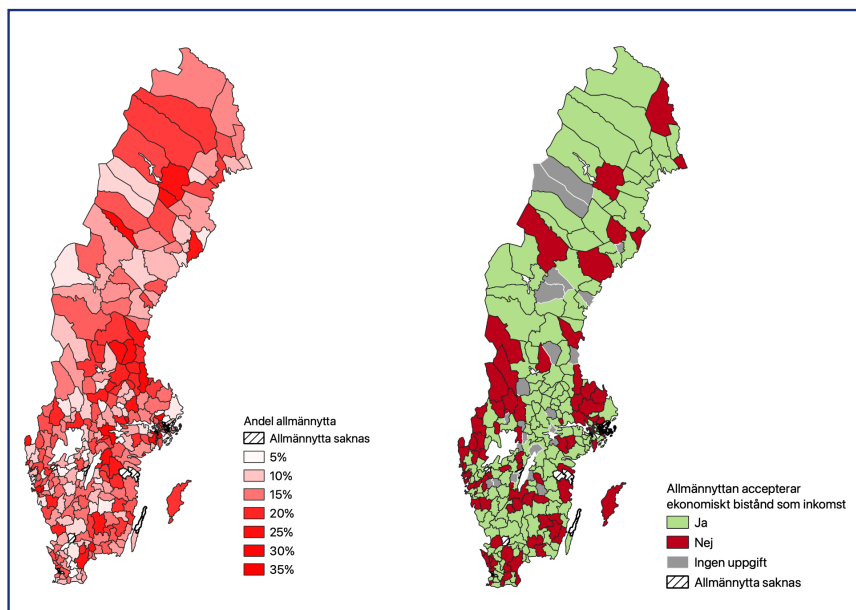
”homeownership society”, där hyresrätten ses som enbart ett steg på vägen mot det ägda boendet.

Den forskning som på senare år har studerat allmännyttans varierade sammansättning (Grander, 2015, 2020a; Salonen, 2015a) pekar emellertid på att det ser väldigt olika ut mellan kommunerna avseende vilken strategi allmännyttan har i dessa frågor. Detta kommer att fördjupas i det följande avsnittet.

### MOTSÄGELSE 3: LOKAL VARIATION I EN STRÄVAN EFTER NATIONELLT SAMMANHÅLLEN BOSTADSFÖRSÖRJNING

Det finns stora lokala variationer i storleken på allmännyttans bestånd och karaktär. Skillnaderna är stora mellan kommunerna i hur allmännyttans befolkning är sammansatt avseende ekonomiska förutsättningar. Vi ser hur balansmättet avseende inkomst varierar stort mellan kommunerna. Göteborg och Helsingborg har en allmännytta som inkomstmässigt är betydligt mer jämlik än rikssnittet. I Stockholms allmännytta går det endast 2,5 låginkomsttagare på varje hushåll med hög köpkraft, medan det i allmännyttan i kommuner som Norrköping och Kristianstad bor fler än 10 hushåll med låg köpkraft på varje hushåll med hög köpkraft. Ser vi till mindre kommuner blir måtten ofta extrema. I Filipstad, som har haft stora problem med vakanser, rivit bostäder och under 2010-talet tagit emot ett stort antal flyktingar, steg balansmättet i allmännyttan från 28 till 113 mellan åren 2012 och 2017 (Grander, 2020b).

Eftersom siffrorna i balansmättet relaterar till inkomstfördelningen i riket blir de emellertid något missvisande. Att allmännyttan i en viss kommun har ett högt balansmått kan ju bero på att inkomstnivåerna i staden som helhet är låga, det vill säga att balansmättet för kommunen som helhet redan är högt. Med detta i beräkningarna ser vi att kommuner som Norrköping, Borlänge och Eskilstuna har en hög och ökande grad av residualisering av allmännyttan, samtidigt som Helsingborg, Lund och Göteborg har en lägre och minskande grad. En anledning till att residualiseringen sjunker kan vara försäljningar av kommunala bostäder, som helt enkelt innebär att hushåll med låg köpkraft ”flyttas” över från kommunala hyresrätter till privata. Anledningar till att det ökar kan vara att det kommunala bostadsföretaget godkänner personer med försörjningsstöd eller andra bidragsformer, när privata hyresvärdar inte gör det. Figur 12 visar skillnader mellan de kommunala företagen när det gäller huruvida dessa accepterar försörjningsstöd som inkomst eller inte.



**Figur 12. Andel hushåll bokförda i allmännyttan per kommun samt allmännyttiga bostadsföretag som godkänner/inte godkänner försörjningsstöd (2022).**

**Källa: Grander och Sjöland Kozlovic (2023b).**

Ett tydligt mönster utkristalliserar sig i kommunanalysen, där välmående kommuner runt storstäderna ofta har restriktiva tillträdeskrav, eller helt enkelt saknar allmännytta. I en nyligen utgiven studie (Grander & Frisch, 2022) visas hur befolkningsprofilen kraftigt skiftar mellan kommuner som har allmännytta och jämförbara kommuner som inte har allmännytta. I studien, som analyserar de 14 kommuner som 2022 saknade allmännytta<sup>6</sup>, kunde vi konstatera att dessa kommuner i de flesta fall ligger geografiskt positionerade i ett läge som gör att man kan välja bort allmännytta, och dessutom bygga få hyresrätter, helt enkelt därför att omkringliggande kommuner har ett betydande bestånd av hyresrätter och en allmännytta som godkänner hushåll med låga inkomster som hyresgäster. Kommuner i storstadsnära läge som saknar allmännytta har betydligt starkare inkomstprofil, färre utlandsfödda och högre utbildningsnivå än jämförelsekommunerna. Avsaknad av allmännytta stärker också denna profil över tid, eftersom bostadsmarknaden i dessa kommuner saknar alternativ för

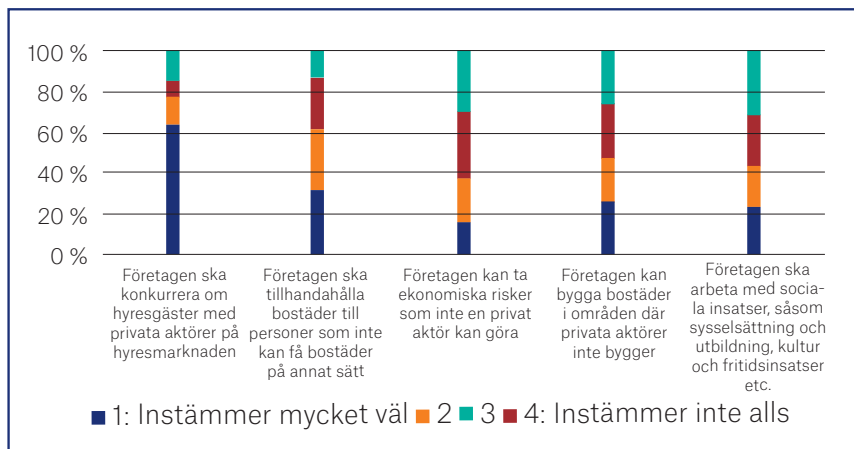
6 Borgholm och Fagersta har på senare år startat kommunala bostadsbolag som planerar att bygga och äga allmännyttiga bostäder.

hushåll med lägre inkomster. I kommuner med gynnsamt utpendlingsläge verkar det således finnas incitament för det aktiva valet att inte ha en allmännyttig hyresrätt, samt att hålla nere beståndet av hyresrätter överlag, och på så sätt upprätthålla en befolkning med gynnsamma levnadsvillkor. Forskningen visar att avsaknaden av ett allmännyttigt hyresbestånd i dessa kommuner sätter viss press på den privata hyresrätten och socialtjänstens insatser. Den privata hyresrätten blir den dominerande boendeformen för kommunens hushåll med låga inkomster och individer födda utanför Europa, även om dessa hushåll är relativt få sett ur ett jämförande perspektiv. Dessutom visar studien på en förhöjd andel sociala bostadskontrakt i dessa kommuner, vilket således kan ses som en kompenserande åtgärd när en allmännytta saknas. Den sammantagna slutsatsen vi drar är att de 14 kommunernas bostadssociala ansvar i form av privat hyresrätt som garant för inkluderande bostadsförsörjning kan ses som begränsat i förhållande till andra kommuner.

Skillnaderna mellan de svenska kommunerna speglar också den lokala politiken och varierande organisationstraditioner inom de kommunala företagen. Variationerna målar upp en brokig bild av vad allmännyttan egentligen innebär. Vi har konstaterat att kommuner med borgerligt eller blandat styre generellt sett har striktare uthyrningskrav och har varit mer benägna att sälja av det allmännyttiga beståndet. Men skillnaderna i politiskt styre är inte avgörande. Minst lika viktig tenderar bostadsföretagens självbild att vara. I en nyligen avslutad studie om allmännyttans arbete med att minska segregation och främja social blandning visar vi att företagsledningarnas avvägningar kring vad allmännyttan ska och inte ska göra avseende bostadssociala frågor skiljer sig kraftigt från kommun till kommun. I en enkätundersökning<sup>7</sup> i studien ställdes frågor till de kommunala allmännyttiga bostadsföretagens verkställande direktörer. En av dessa frågor handlade om hur man ser på det egna företagens agerande i vissa frågor, bland annat i förhållande till privata aktörer.

---

7 Enkäten skickades via e-post till samtliga 295 kommunala bostadsföretag i Sveriges Allmännyttas medlemsregister. Av dessa svarade 175 företag på hela eller delar av enkäten. För den aktuella frågan var svarsfrekvensen 55 procent.



**Figur 13. Attityder till bostadssocialt ansvar med mera hos allmännyttiga bostadsföretag (2020). Källa: Bengtsson och Grander (2023).**

Resultatet av enkäten (Figur 13) visar att en stor majoritet av de svarande företagen tycker att allmännyttan ska konkurrera med privata hyresvärdar om hyresgästerna. Endast 15 procent av företagen företräder en annan inriktning, vilket man skulle kunna tolka som att företaget bör rikta in sig på en särskild målgrupp. Stödet för den generella prägeln och den integrerade hyresmarknaden förefaller såtillvida stort hos de kommunala bostadsföretagen. Det går också att se att affärsmässigheten har blivit en rådande norm. Endast 15 procent av de svarande instämmer helt i påståendet att företaget kan ta ekonomiska risker som ett privat hyresbostadsföretag inte kan göra. Något fler (26 procent) instämmer helt i påståendet att företaget kan bygga bostäder i geografiska områden där privata aktörer inte bygger. Å andra sidan är det lika stor andel som inte instämmer alls i påståendet. En annan intressant notering är att det är en större andel som inte instämmer alls än som instämmer helt i påståendet att allmännyttan ska arbeta med sociala insatser, något som alltså ingår i företagets uppgifter enligt lagstiftningen.

Enkätsvaren ger en bild av det som jag i tidigare studier (Grander, 2020a) benämnt som allmännyttan som en "tvetydig hybrid". Med detta menas att allmännyttan är en hybridorganisation med dubbla och ibland motsägelsefulla krav på samhällsnytta och affärsmässighet, och att denna hybriditet tar sig olika uttryck beroende på vilken kommun vi studerar. Sammantaget är emellertid bilden att förändringar i ekonomiska krav,



tillsammans med den gradvisa förskjutningen från en kostnadsbaserad mot en marknadsbaserad logik, är uttryck för en förändrad inställning hos de allmännyttiga bostadsföretagen. Skiftet kan ses som en övergång från en generell modell kopplad till efterkrigstidens välfärdsregim till en tvetydig modell med universella mål men med selektiva resultat. Allmännyttan har förlorat sin allomfattande och inkluderande karaktär för att i stället bidra alltmer till en selektiv hyressektor. Selektiviteten är emellertid en annan än den som vi ser i bostadspolitiska regimer med traditionell ”social housing”. Målgruppen i den nya svenska modellen är inte bara de mest utsatta, utan också finansiellt stabila medelinkomsthushåll.

Detta är emellertid inte en självklar framtida utveckling. Som påvisats i tidigare studier öppnar allmännyttans lagstiftning för olika tolkningar (Grander, 2015, 2020a). Detta har av mig och andra beskrivits som *allmännyttans handlingsutrymme*, ett utrymme för ägaren/kommunens politiska styrning och företagens egen praktik, dess organisation och kultur. Den rådande lagstiftningen lämnar ett visst utrymme för bedömningar som kan vara avgörande för hur ett kommunalt bostadsföretag kan drivas, och detta handlingsutrymme används också av flera företag. Handlingsutrymmet är intimt sammankopplat med de stora lokala variationer som vi ser i allmännyttans arbete, men också med den varierande socioekonomiska sammansättningen av bostadsföretagens hyresgäster runt om i Sverige.



Sammantaget har jag i detta avsnitt konstaterat att det finns en stor skillnad i allmännyttans roll i Sveriges kommuner. Skillnaderna avspeglas i allmännyttans storlek, men också i dess karaktär, inte minst när det gäller frågan om bostadsförsörjning för hushåll med låga inkomster. Diskrepansen kan kopplas till politiska skiljelinjer i synen på bostadsförsörjning och tolkning av det kommunala bostadsförsörjningsansvaret, men avspeglar också skillnader i företagens kultur och organisation.

Allmännyttan har lokalt ett stort handlingsutrymme att bidra till en bostadsförsörjning som inkluderar de allra flesta. Men detta utrymme identifieras och nyttjas på olika sätt. Kommunerna har fått en alltmer central roll i bostadspolitiken. Det kommunala självstyret, det otydligt definierade bostadsförsörjningsansvaret och den förändrade lagstiftningen för allmännyttan gör det möjligt för kommuner att i mångt och mycket ”välja sin skattekraft”. Detta handlingsutrymme är förstås lika mycket en

välsignelse för kommunerna som det är en förbannelse för den nationella strävan efter en sammanhållen social bostads- och välfärdspolitik.

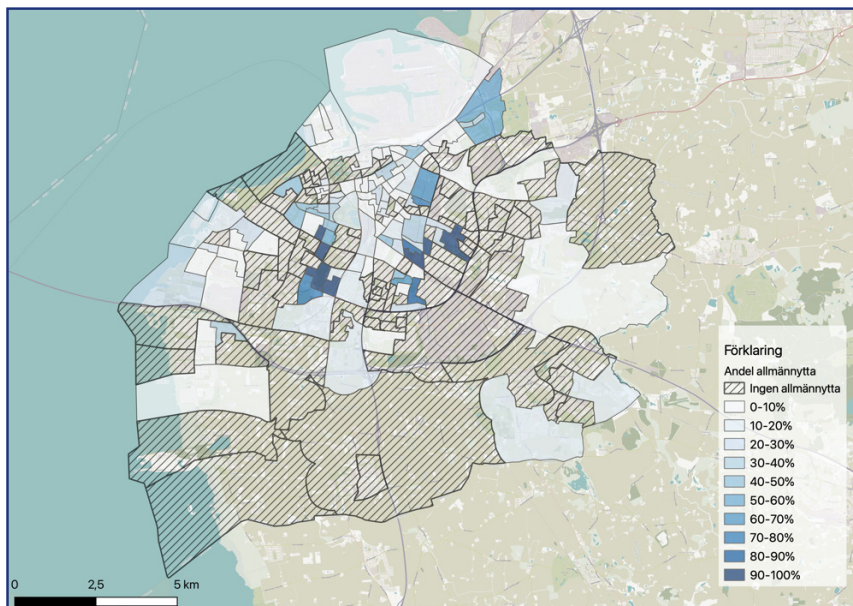
#### MOTSÄGELSE 4: ALLMÄNNYTAN BÅDE DRIVER OCH MOTVERKAR BOSTADSSEGREGATION

I detta avsnitt kommer jag att resonera kring allmännyttans roll i den socioekonomiska segregationen. Som tidigare beskrivits har det skett en residualisering av hyresrätten och framför allt den allmännyttiga hyresrätten under de senaste årtiondena, samtidigt som inkomstfördelningen i de övriga upplåtelseformerna går åt motsatt håll, det vill säga att andelen hushåll med god ekonomi ökar och hushållen med sämre ekonomi blir allt färre. På samma sätt ökar andelen utlandsfödda i hyresrätt betydligt mer än i det ägda boendet och i bostadsrätt.

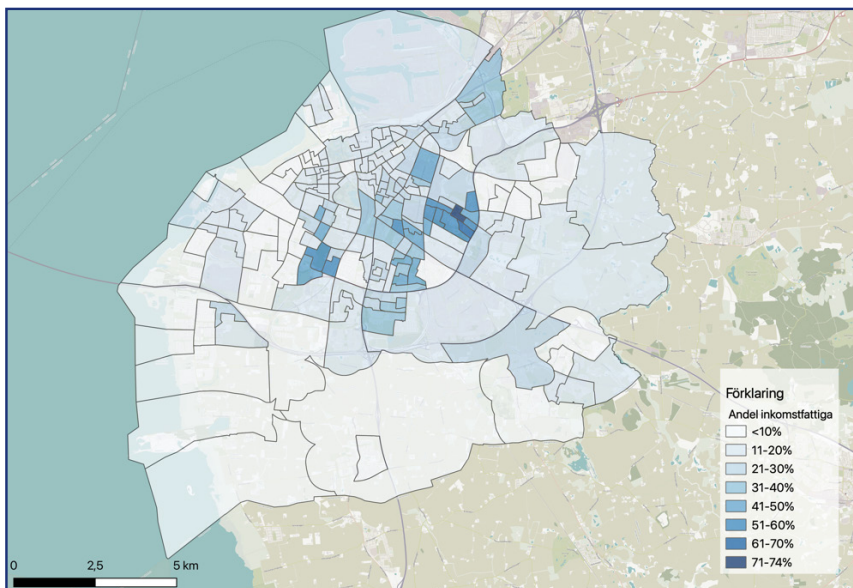
Hur bostäderna med olika upplåtelseform är placerade i staden får förstås direkta konsekvenser för den socioekonomiska och etniska segregationen. Om allmännyttan dominerar i ett visst område, så är sannolikheten också högre för att befolkningen i detta område ska ha låg ekonomisk status, och därmed utmärka sig i förhållande till andra bostadsområden.

Samtidigt brukar det också hävdas att allmännyttan motverkar segregation, då de allmännyttiga bostädernas generella (i teorin) principer, kombinerat med tilldelning via kommunala bostadsköer och bruksvärdessystemet för hyressättning, möjliggör för hushåll med lägre inkomster att bosätta sig i delar av städerna som kategoriseras som attraktiva och därmed betingar höga priser i det ägda bostadsbeståndet.

I detta kapitel kommer jag att fokusera på Malmö och Stockholm som två intressanta exempel. Figur 14 och 15 visar sambandet mellan andelen allmännytta och den socioekonomiska segregationen i Malmö.



**Figur 14.** Andel hushåll som bor i allmännyttan per demografiskt statistikområde (DeSO) i Malmö (2020). Data: SCB, bearbetade och visualiserade av författaren.

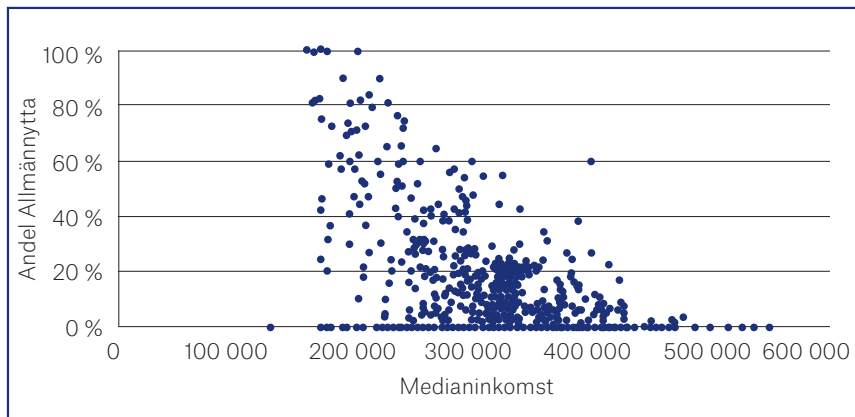


**Figur 15.** Andel hushåll med låg köpkraft per demografiskt statistikområde (DeSO) i Malmö (2020). Data: SCB, bearbetade och visualiserade av författaren.

Kartorna visar tydligt sambandet mellan allmännyttans spridning och inkomstfördelningen i staden. Figur 14 visar att allmännyttans bestånd är tämligen koncentrerat till vissa områden i kommunen, även om flertalet områden har åtminstone en liten andel allmännyttta. Här ska vi komma ihåg att andelen allmännyttta totalt sett i kommunen uppgår till 15 procent. Även ljusblåa områden på kartan kan således sägas ha en god representation av allmännyttta.

Vi ser emellertid att de områden i Malmö som har en mycket hög andel allmännyttta (mörkt blå på Figur 14) också som regel har en hög andel hushåll med låg köpkraft (mörkt blå på Figur 15). Samma mönster ser vi i Stockholm och Göteborg och de flesta andra större orter. En hög andel allmännyttta i ett bostadsområde ger också en hög andel hushåll med låg köpkraft.

Sambandet kan påvisas genom följande diagram, som visar hur Malmös demografiska statistikområden (DeSO) efter medianinkomst fördelar sig efter andel allmännyttta i området.



**Figur 16. Korrelation mellan andel allmännyttta och medianinkomst i Malmös demografiska statistikområden (DeSO) (2021). Data: SCB.**

Figur 16 visar en tydlig korrelation. Ju högre andel allmännyttta, desto lägre medianinkomst i området. Högst inkomst har de områden som helt saknar allmännyttta, medan de områden som har lägst inkomster i de flesta förekommande fall har en hög, eller dominerande, andel allmännyttta.

På så sätt sammanfaller segregationen med bostadsbeståndets inkomst-

segmentering. Den tillspetsade slutsatsen av detta är att allmännyttan faktiskt bidrar till segregationen genom att de allmännyttiga bostäderna är placerade som de är (ofta koncentrerade till vissa områden), och att dessa bostäder blir de enda som är tillgängliga för hushåll med låga inkomster. Hade områdena haft en större blandning av upplåtelseformer hade segregationen sannolikt varit mindre. Det ser vi om vi studerar de områden som har en mer blandad sammansättning av bostadsformer. Detta är sannolikt en av anledningarna att stadsplanerare och även de kommunala bostadsbolagen i dag lutar sig mot strategier för blandning av bostads- och upplåtelseformer vid nyexploatering och förtätning (Grander & Sjöland Kozlovic, 2023a). Det är också en av anledningarna till att politiker i många kommuner försöker gynna ombildningar i de kommunala hyresrätterna till bostadsrätter, som i fallet Göteborg som tidigare diskuterats.

Samtidigt kan vi resonera kring det motsatta förhållandet. Minskar inte allmännyttan segregation genom att bostäderna också finns placerade i städernas mer välbeställda delar? Här kommer jag att göra en djupdykning i Stockholms innerstad.

I den bostadspolitiska debatten hävdas det ofta att hyresrätten i allmänhet och allmännyttan i synnerhet subventionerar medel- och höginkomsttagare i de centrala delarna av städerna, genom kombinationen av bruksvärdeshyra och kötid. Fredrik Kopsch, chefekonom på Timbro, har exempelvis föreslagit att hyressättningen på Östermalm i Stockholm bör "avregleras", då hyresrätterna där i de flesta fall bebos av höginkomsttagare som egentligen skulle kunna betala mycket mer för sina bostäder.

Vi bör först notera att andelen allmännyttiga bostäder i Stockholms innerstad är låg. Många hyresrätter ombildades till bostadsrätter på 1990- och 2000-talen, vilket har lett till att andelen som bor i hyresrätt i Stockholms innerstad (stadsdelarna Norrmalm, Östermalm, Kungsholmen och Södermalm) i dag uppgår till 35 procent. Allmännyttans andel uppgår till 8 procent och privat hyresrätt 27 till procent av de totala hushållen. De olika upplåtelseformerna i de olika stadsdelarna och innerstaden totalt framgår av tabell 2.

**Tabell 2. Andel hushåll i Stockholms innerstad per upplåtelseform och ägarkategori i flerbostadshus (2021). Data: SCB.**

| Andel hushåll                      |              |                  |             |        |        |
|------------------------------------|--------------|------------------|-------------|--------|--------|
|                                    | Allmännyttan | Privat hyresrätt | Bostadsrätt | Övrigt | Totalt |
| <b>Östermalm</b>                   | 5 %          | 30 %             | 63 %        | 3 %    | 100 %  |
| <b>Norrmalm</b>                    | 5 %          | 26 %             | 67 %        | 2 %    | 100 %  |
| <b>Södermalm</b>                   | 13 %         | 28 %             | 57 %        | 2 %    | 100 %  |
| <b>Kungsholmen</b>                 | 6 %          | 23 %             | 69 %        | 2 %    | 100 %  |
| <b>Totalt Stockholms innerstad</b> | 8 %          | 27 %             | 63 %        | 2 %    | 100 %  |

Stämmer det då att hyresrätterna i centrala Stockholm subventionerar höginkomsttagare? För att studera detta påstående i detalj har jag i detta avsnitt analyserat inkomstfördelningen i Stockholms innerstad uppdelat per upplåtelseform och ägarkategori av hyresrätt. Resultatet visar – i linje med tidigare avsnitt i denna rapport – att de boende i hyresrätt och framför allt i allmännyttan har betydligt lägre inkomster än genomsnittet.

**Tabell 3. Medianinkomst hushåll (per konsumtionsenhet) i Stockholms innerstad per upplåtelseform och ägarkategori i flerbostadshus (2021). Data: SCB.**

| Medianinkomst                      |              |                  |             |            |
|------------------------------------|--------------|------------------|-------------|------------|
|                                    | Allmännyttan | Privat hyresrätt | Bostadsrätt | Totalt     |
| <b>Östermalm</b>                   | 298 138 kr   | 320 898 kr       | 461 225 kr  | 371 210 kr |
| <b>Norrmalm</b>                    | 268 973 kr   | 327 115 kr       | 459 283 kr  | 380 605 kr |
| <b>Södermalm</b>                   | 275 422 kr   | 306 253 kr       | 401 044 kr  | 331 591 kr |
| <b>Kungsholmen</b>                 | 270 970 kr   | 305 953 kr       | 427 171 kr  | 365 738 kr |
| <b>Totalt Stockholms innerstad</b> | 277 510 kr   | 313 768 kr       | 431 081 kr  | 357 009 kr |

Som framgår av Tabell 3 är medianinkomsten i innerstaden drygt 357 000 kronor. De boende i bostadsrätt har en inkomst som är 20 procent högre än inkomsten i innerstaden som helhet. Boende i hyresrätt har följaktligen lägre inkomst än staden som helhet. Framför allt ser vi att de boende

i allmännyttan har lägre inkomster – hushållens inkomst här motsvarar cirka 78 procent av staden som helhet. På Östermalm är de allmännyttiga hushållens inkomster något högre – här utgör de 80 procent av den totala medianinkomsten för Östermalm.

Mer intressant blir det om vi studerar fördelningen av hushåll efter inkomstkvartiler. Här finner vi nämligen att hushållen som tillhör den fattigaste fjärdedelen är väl representerade i allmännyttan, även i stadsdelar som Östermalm. Nästan vart tredje hushåll är låginkomsttagare i den mening att man tillhör inkomstkvartil 1 som har ett övre gränsvärde på 189 388 kronor per konsumtionsenhet.

**Tabell 4. Andel hushåll tillhörande inkomstkvartil 1 i Stockholms innerstad per upplåtelseform och ägarkategori i flerbostadshus (2021). Data: SCB.**

| Inkomstkvartil 1                   |              |                  |             |        |
|------------------------------------|--------------|------------------|-------------|--------|
|                                    | Allmännyttan | Privat hyresrätt | Bostadsrätt | Totalt |
| <b>Östermalm</b>                   | 28 %         | 23 %             | 11 %        | 17 %   |
| <b>Norrmalm</b>                    | 29 %         | 18 %             | 10 %        | 14 %   |
| <b>Södermalm</b>                   | 29 %         | 21 %             | 11 %        | 16 %   |
| <b>Kungsholmen</b>                 | 32 %         | 22 %             | 9 %         | 13 %   |
| <b>Totalt Stockholms innerstad</b> | 29 %         | 21 %             | 11 %        | 15 %   |

För att knyta an till frågan om de välbeställda hushållen i hyresrätt på Östermalm så visar statistiken att det förvisso finns en överrepresentation av den rikaste fjärdedelen av hushållen i hyresrätt, jämfört med staden som helhet, men att andelen med hög köpkraft i allmännyttan är relativt blygsam i jämförelse med den lägsta inkomstkvartilen.

**Tabell 5. Andel hushåll tillhörande inkomstkvartil 4 i Stockholms innerstad per upplåtelseform och ägarkategori i flerbostadshus (2001).**

| Inkomstkvartil 4                   |              |                  |             |        |
|------------------------------------|--------------|------------------|-------------|--------|
|                                    | Allmännyttan | Privat hyresrätt | Bostadsrätt | Totalt |
| <b>Östermalm</b>                   | 33 %         | 38 %             | 61 %        | 51 %   |
| <b>Norrmalm</b>                    | 27 %         | 39 %             | 64 %        | 55 %   |
| <b>Södermalm</b>                   | 28 %         | 33 %             | 55 %        | 44 %   |
| <b>Kungsholmen</b>                 | 24 %         | 33 %             | 60 %        | 52 %   |
| <b>Totalt Stockholms innerstad</b> | 28 %         | 35 %             | 59 %        | 50 %   |

Av de boende i allmännyttan i Stockholms innerstad tillhör 28 procent kvartilen med de allra högsta inkomsterna, jämfört med 59 procent av hushållen i bostadsrätt. Östermalm sticker ut jämfört med övriga stadsdelar, här är andelen hushåll i allmännyttan med de högsta inkomsterna fem procentenheter högre än andelen med de lägsta inkomsterna. Men sammantaget för innerstaden kan vi konstatera att andelen med de högsta inkomsterna i allmännyttan är lika stor som andelen med de lägsta inkomsterna.

Således kan vi säga att allmännyttan fyller en avsevärd funktion i att minska segregationen i Stockholms innerstad. De totalt 16 000 hushåll som bor i hyresrätt (varav 4 700 i allmännyttan) och tillhör inkomstkvartil 1 skulle sannolikt inte ha råd med den hyreshöjning som ett avskaffande av bruksvärdessystemet skulle innebära. Det gäller förstås även de 4 200 hushåll som tillhör inkomstkvartil 1 som bor på Östermalm.

En analys av Malmö och Göteborg visar liknande resultat. Där ser vi emellertid att allmännyttan fyller en ännu tydligare roll i att mildra den socioekonomiska situationen. Göteborg, som har ett betydligt större allmännyttigt bestånd än Stockholm och Malmö, visar en jämnare inkomstfördelning i allmännyttan över hela staden, även om segregationen mellan de välbeställda och de marginaliserade bostadsområdena tveklöst hänger samman med upplåtelseformernas koncentration. Så ser det ut även i Malmö, vilket har belysts i detta avsnitt. I Malmö är allmännyttan betydligt mindre, men väl spridd i hela staden, vilket enligt statistiken bidrar till att den socioekonomiska segregationen motverkas.





Sammantaget kan det sägas att allmännyttan inte förhindrar segregationen, denna är allestädes närvarande i städerna. Genom att allmännyttan är koncentrerad till många av de områden som vi kallar utsatta eller marginaliserade kan den faktiskt sägas bidra till segregationen. Det har aldrig varit ett uttalat mål att allmännyttan ska stävja den socioekonomiska segregationen, men ett historiskt antagande, åtminstone sedan 1974 års bostadspolitiska proposition, är att en variation av upplåtelseformer ska främja en "allsidig sammansättning av hushåll", där allmännyttan naturligtvis är central. Frågan är vad allmännyttan kan göra annorlunda. Det kommer jag att resonera kring i nästa kapitel.

Som jag har konstaterat så är det tydligt att allmännyttan motverkar segregationen i innerstäderna. Jag har närstuderat exemplet Stockholms innerstad. Stockholm lyfts ofta upp i debatten som en stad där den långa kötiden till kommunala hyresrätter förhindrar personer som är födda på andra ställen att få en hyresbostad, och även för dem som kunnat ställa sig i bostadskön vid 18 års ålder tar det upp till decennier att få en bostad i centrala staden. Hyresrätten i innerstaden har snarare lyfts fram som en subventionerad gräddfil för individer med höga inkomster som har haft möjlighet att ställa sig i kön i tidig ålder, och som inte släpper en bostad när man väl fått tillgång till den. Oavsett detta så kan jag alltså konstatera att det finns en ansenlig mängd hushåll i hyresrätten – och särskilt i allmännyttan – som har låga inkomster. Allmännyttan motverkar således markant segregationen mellan innerstaden och stadens mer perifera delar. Ett kontrafaktiskt perspektiv skulle ge vid handen att innerstäder utan allmännytta – eller för den delen bruksvärdessatta hyror – inte skulle ge plats för hushåll med lägre inkomster. Det skulle innebära att – givet att sådan segregation inte är önskvärd – andra typer av fördelningssystem av hyresbostäder skulle behöva införas i innerstäderna.

# Allmännyttan i morgon – en färdväg för den framtida offentliga bostadsförsörjningen

De fyra grundläggande motsägelserna som beskrivits i denna rapport resulterar i fyra konkreta utmaningar för allmännyttan.

*För det första* minskar allmännyttans andel som en följd av försäljningar och ombildningar och genom att allmännyttan inte bygger i tillräcklig takt för att bibehålla sin marknadsandel. Att allmännyttans marknadsandel minskar är, som beskrivits, inte nödvändigtvis ett problem, däremot uppstår ett bostadsförsörjningsproblem när prisåtkomliga bostäder i beståndet oåterkalleligt försvinner som en följd av ombildningar och försäljningar till de privata fastighetsägare som har strategier som inbegriper renovering av bostäder till en standard som kan anses vara högre än nödvändig, och därmed genererar en hyreshöjning som i sin tur leder till att färre hushåll med begränsad ekonomi kan efterfråga dessa bostäder.

*För det andra* är allmännyttan på många orter exkluderande till sin karaktär, vilket bidrar till vad som i rapporten har kallats bostadsförsörjningens blinda fläck, som utgörs av hushåll med låga eller oregelbundna inkomster som inte kommer in på den reguljära bostadsmarknaden och inte heller är berättigade till hjälp av socialtjänsten med ett andrahandsboende på den sekundära bostadsmarknaden. Samtidigt genomgår allmännyttan en tydlig residualisering, där hushållen i de kommunala bostadsföretagen alltmer karakteriseras av låga inkomster. Inte heller denna utveckling är nödvändigtvis ett problem, men det stigma som en sådan utveckling kan medföra påverkar allmännyttans möjligheter att konkurrera med privata ägare av hyresfastigheter, inte minst när det gäller nyproduktion. På så sätt utmanar utvecklingen idén om den integrerade hyresmarknaden, där offentligt kontrollerade och privata ägare av hyresfastigheter finns på samma marknad och konkurrerar om samma hyresgäster. En sådan residualisering av allmännyttan ser inte ut att stävjas av vare sig striktare uthyrningskrav eller av nyproduktionen, som givet dagens finansieringssystem framför allt kan efterfrågas av hushåll med medelinkomster eller högre.

*För det tredje* ser vi en mycket stor variation i vilken roll allmännyttan spelar i kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Allmännyttan – eller avsaknaden av den – blir en del i hur kommunerna väljer att tolka bostadsförsörjningsansvaret, särskilt när det gäller bostadsförsörjningen för hushåll med låga inkomster. Variationen mellan kommunerna går emellertid inte bara att koppla till de kommunala strategierna – vilka ofta hänger samman med politiska motiv – utan också till företagens förutsättningar och deras uppfattningar om det egna handlingsutrymmet. Det står klart att den förskjutning mot affärsmässighet som pågått sedan 1990-talet har påverkat företagens bedömningar av vad man kan och bör göra som kommunalt allmännyttigt bostadsföretag. Samtidigt visar forskningen på en stor variation i hur man ser på sig själv som social bostadsförsörjare i jämförelse med de privata fastighetsägarna. Det kommunala självstyret, det vagt formulerade bostadsförsörjningsansvaret och tolkningsmöjligheterna i allmännyttans lagstiftning kan därmed ses som både som en välsignelse för kommunerna och en förbannelse för den nationella strävan efter en sammanhållen social bostadsförsörjning.

*För det fjärde* bidrar den pågående residualiseringen av allmännyttan inte bara till en stigmatisering av denna bostadsform, utan också till den segregation som är påtaglig i kommunerna. Även om allmännyttan spelar en viktig roll i att motverka segregationen mellan innerstäderna och kommunernas mer perifera delar, ser vi att upplåtelseformernas geografiska belägenhet blir drivande för bostadssegregationen.

#### SOCIALT BOENDE: KONTURER TILL EN REALISTISK MEDELVÄG

Problembilden som tecknas ovan är allvarlig. Särskilt oroande är kanske ökningen av den blinda fläcken i svensk bostadsförsörjning. Bara i Malmö handlar det alltså enligt konsultföretaget Tyréns (2020) om 7 000 hushåll som inte har ekonomiska resurser att klara sin bostadsförsörjning och inte heller är berättigade till boendeinsatser från socialtjänsten. Den generella politiken lever bevisligen inte upp till sitt namn och det blir uppenbart att allmännyttan inte klarar av att lösa problematiken på egen hand. Det är också uppenbart att de selektiva instrumenten som är tänkta att komplettera – och därmed också möjliggöra – den generella bostadspolitikerna är långt ifrån ändamålsenliga. Bostadsbidraget har utarmats och fyller inte längre sin funktion, och något finansiellt stöd – varken generellt eller selektivt – för nyproduktion finns inte heller i dag. I en kommande inter-

nationell antologi över boende och välfärd (Grander & Stephens, 2023) konstaterar vi att Sverige är det enda av studiens 15 fallstudieländer som saknar en subventionerad bostadssektor för hushåll med lägre inkomster och inte heller har särskilda subventioner riktade mot hushållen som i tillräcklig grad hjälper dem att få tillgång till bostad. Kommunernas sociala bostadskontrakt och det ekonomiska biståndet inom ramen för välfärdsstatens skyddsnät räcker inte heller till för att klara de högt ställda historiska idealen i svensk bostadsförsörjning.

För att komma till rätta med de fyra utmaningar för allmännyttan – och för den sociala bostadspolitiken i allmänhet – som tecknats i denna rapport finns en rad möjliga vägar att gå. Samtliga bygger på en tydligare fördelning av ansvar mellan stat och kommun och inbegriper ökade utgifter för bostadspolitiken. De kan ses som en kontur till en realistisk medelväg mellan de två renodlade alternativen generell bostadspolitik och en utpräglad social bostadssektor enligt ”social housing”-modell, som ofta framställs i debatten.

Avseende **ökad nyproduktion** i allmännyttan skulle ett förnyat investeringsstöd till hyresbostäder vara en möjlig väg framåt. Detta stöd skulle som tidigare varianter kunna riktas mot alla hyresvärdar för att inte strida mot EU:s konkurrenslagstiftning, men för att stödet i större utsträckning skulle kunna nå hushåll med lägre inkomster skulle staten kunna ställa hårdare krav kopplade till bidraget. Exempelvis skulle investeringsstödet kunna vara villkorat med att en andel av de nybyggda hyresrätterna undantas från den ordinarie kön och fördelas enligt andra principer än kötid och då till hushåll som inte klarar sig på ordinarie hyresmarknad. Bostäderna skulle då undantas från bruksvärdessystemet. För att stödet skulle vara tillräckligt attraktivt för bostadsbyggare bör det vara mer omfattande än tidigare, men också konstrueras på ett sätt som gör att värderingen av fastigheterna inte blir för låg. För att undvika stigmatisering av de nyproducerade bostäderna skulle bostadsföretagen få möjlighet att växla delar av investeringsstödslägenheter mot lägenheter i befintligt bestånd enligt en särskild modell. På så sätt skulle bostadsföretagens bestånd på sikt kunna innehålla ett växande antal bostäder, spritt över kommunerna, som är undantagna från bruksvärdessystemet och vänder sig till hushåll med lägre inkomster. Bostäderna behöver heller inte vara desamma över tid, utan kan skifta efter lokala förutsättningar och behov. En sådan reform skulle sannolikt kräva såväl särskild lagstiftning som förändringar i befintliga regler. En särskild utmaning föreligger vid nyproduktion i kommunernas

mindre centrala delar samt kommuner med vikande efterfrågan. Här bör redovisningsreglerna ses över (se t.ex. SOU 2017:108) för att möjliggöra nyproduktion vars marknadsvärde understiger kostnaden för nybyggnation.

Beträffande allmännyttan skulle kommunerna kunna ställa krav i ägardirektiverna till sina kommunala bostadsföretag på att en viss andel av all nyproduktion måste byggas enligt denna modell av investeringsstöd. På så sätt kan allmännyttans bestånd växa i snabbare takt, samtidigt som fler bostäder över hela det kommunala beståndet frigörs till hushåll med låga inkomster. För detta krävs sannolikt förändringar i lagen om kommunalt bostadsförsörjningsansvar, som enligt förslaget som tecknas i utredningen "Sänk trösklarna till en god bostad" (SOU 2022:14) slås samman med lagen om kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag. En möjlig inspiration är den danska modellen för "almene boliger", där kommunen kan kräva att 25 procent av bostäderna vänder sig till låginkomsthushåll (även om de danska bostadsföretagen inte lyder under kommunerna på samma sätt som i Sverige).

Avseende den **dubbla selektivitet** som beskrivits som den andra utmaningen i denna rapport är en inte alltför långsökt tanke att de allmännyttiga bostadsföretagen genom lagstiftning anmodas ha tillträdeskrav vilka som regel godkänner alla typer av inkomster, inte bara sådana som kommer från förvärvsarbete. Att ett visst inkomstkrav föreligger – till exempel en KALP-kalkyl motsvarande kronofogdens förbehållsbelopp eller ett inkomstkrav på 1,5 gånger månadshyran – behöver i sig inte vara problematiskt, så länge som inkomster från offentliga transfereringar godkänns. För att undvika ytterligare inkomstsegmentering mellan de olika ägarkategorierna av hyresrätt kan kommunerna vid marktilldelning för nyproduktion ställa krav på privata hyresvärdar att tillämpa samma tillträdeskrav som allmännyttan. I likhet med resonemanget om investeringsstöd ovan kan dessa mer generösa tillträdeskrav för bostäder i nyproduktionen växlas mot bostäder i befintligt bestånd för att på så sätt uppnå en jämnare inkomstfördelning i beståndet i hela kommunen.

Även om forskningen visar att tillträdeskrav spelar mindre roll för sannolikheten att hyresgästerna betalar hyran, kan eventuell oro hos företagen förebyggas genom utvecklade hyresgarantier. Redan i dag finns kommunala hyresgarantier, med statlig finansiering, vilka ungefär en fjärdedel av kommunerna använder sig av enligt Boverkets bostadsmarknadsenkäter. Kommunala hyresgarantier innebär i dag att kommunen går i borgen för

en hyresgäst som har tillräckligt god ekonomi för att kunna betala eget boende men som ändå har svårt att få ett förstahandskontrakt, till exempel som en följd av strikta uthyrningskrav eller tidigare betalningsanmärkningar. Staten betalar ut ett bidrag till kommunen för varje lämnad garanti. Ett reformerat system för hyresgarantier skulle kunna utformas genom att en tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun gör stödet mer effektivt, mer träffsäkert och mindre administrativt svårhanterligt. Exempelvis skulle administrationen av hyresgarantierna helt kunna övergå till statlig nivå.

Ytterligare ett underutnyttjat befintligt verktyg är kommunala förturer, som utgör ett alternativ till att förmedla bostäder via bostadskö. Det raka kösystem som i dag utgör principen för de flesta kommuners bostadsförmedlingar går att problematisera utifrån ett rättviseperspektiv. Kösystemet är förstås rättvist för den som har möjlighet att skriva sig i bostadskön i den aktuella kommunen – men orättvist för alla andra. En flyktinginvandrare eller en person som flyttar till en kommun till följd av plötsliga händelser i livet har inte haft möjlighet att skriva sig i bostadskön i ett tidigt skede i sitt liv. Man skulle därför kunna tänka sig att en viss del av bostäderna fördelas via förturer till olika grupper som man bedömer har svårt att komma in på bostadsmarknaden, till exempel av ekonomiska skäl. Sådana förturer existerar alltså i dag, men används enligt Boverkets bostadsmarknadsenkäter sällan för hushåll med låga inkomster. Ett annat tänkbart alternativ är att det reguljära kösystemet och sociala förturer kompletteras genom öppna lotterier.

Slutligen bör bostadsbidraget reformeras radikalt för att det ska kunna få den funktion som det är tänkt att fylla. BUMS-utredningen (SOU 2021:101) pekar på möjliga vägar för en sådan reformering. Dessutom har kommunerna möjlighet (vilket också sällan utnyttjas) att själva fördela bostadsbidrag till hushåll som har det svårt på bostadsmarknaden. Ett effektiviserat kommunalt bostadsbidrag skulle kunna ses som ett alternativ till de ofta dyra lösningar som den sekundära bostadsmarknaden utgör och kunna komplettera eller ersätta de delar av det ekonomiska biståndet som täcker boendekostnader.

Avseende den tredje utmaningen – **de stora lokala variationerna** mellan allmännyttorna – så är en sådan variation förstås ofrånkomlig beroende på de stora skillnaderna avseende kommunernas demografi. Jag har ändå kunnat visa på skillnader i tolkningen av bostadsförsörjningsansvar, men också variationer i tolkningar av allmännyttans

handlingsutrymme som är problematiska utifrån ett perspektiv på ekonomisk jämlikhet och segregation mellan kommunerna. Även här skulle förändringar i ansvarsfördelning mellan stat och kommun kunna spela en roll. Ett skärpt bostadsförsörjningsansvar i lagtexten är en möjlig väg framåt. Bostadsförsörjningslagen har endast genomgått ett mindre antal förändringar sedan 1947 (även om den var helt avvecklad mellan 1992 och 2001). En intressant notering är att i den skärpning av lagen som gjordes av Reinfeldtregeringen 2014 infördes en "lägstnivå", samtidigt som det konstaterades att det inte finns något som förhindrar kommunerna att göra mer omfattande insatser än vad som anges i denna lägstnivå. Det är därför inte otänkbart att både miniminivåer skärps och kommunernas möjligheter förtydligas, till exempel i linje med vad som ovan angetts om kravställningar på allmännyttan. Det går förstås också att resonera om huruvida kommuner skulle tvingas att ha allmännyttiga bostadsföretag, eller motsvarande lösningar för att trygga en mer adekvat och långsiktig bostadsförsörjning för hushåll med låga inkomster.

Den fjärde utmaningen kring den **segregation** som allmännyttan uppenbarligen såväl motverkar som bidrar till är starkt förknippad med ökade inkomstklyftor i allmänhet, men också med de variationer i tillträdeskrav som ovan har tecknats. Att bostadsföretag – såväl privata som allmännyttiga – har olika tillträdeskrav för olika områden, till exempel krav på inkomst från arbete i områden där förvärvsfrekvensen understiger en viss procent, är en lågt hängande frukt som kan ge kortsiktiga resultat när det gäller hushållssammansättningen i marginaliserade bostadsområden. För att sådana strategier i syfte att minska segregation ska kunna ses som trovärdiga måste de emellertid ha en motsvarighet i "andra änden" på segregationsspektret, exempelvis att hushåll med låga inkomster ges förtur till bostäder i mer attraktiva delar av städerna.

Denna studie har visat att det fortfarande finns en relativt stor andel hushåll med låga inkomster som bor i hyresrätt och särskilt i allmännyttan i de centrala delarna av städerna. Vill kommunerna inte förvärra segregationen är det av stor vikt att dessa fastigheter inte ombildas eller säljs vidare till de privata ägare som maximerar standarden och därmed hyresnivån genom renovering. En fri hyressättning i städerna skulle därmed sannolikt leda till ytterligare segregation mellan centrum och periferi. Att hyrorna i innerstädernas hyresbostäder hålls nere av bruksvärdessystemet är otvetydigt. Samtidigt fyller dessa bostäder bevisligen en viktig funktion i att motverka segregation. Friare hyressättning skulle leda till ökade hyror

i centrala städerna, och en svårare situation för de hushåll som har lägre inkomster och i förlängningen en ytterligare ökad segregation. Frågan landar därmed i vilken typ av städer vi vill ha. Önskar vi friare hyressättning men samtidigt städer med en allsidig sammansättning av hushåll och tillgängliga bostäder även för hushåll som arbetar inom låginkomstyrken eller befinner sig utanför arbetsmarknaden, är en övergång till behovsprövade socialbostäder för hushåll med låga inkomster i innerstäderna sannolikt en nödvändighet. Som argumenteras ovan kan emellertid medelvägar finnas.



I tidigare studier (Grander, 2020a) har jag framställt det som att allmännyttan står inför ett vägval. Detta vägval står, som jag uttryckte det då, mellan å ena sidan att ge upp den generella bostadspolitiken till förmån för en politik som bygger på en social bostadssektor i betydelsen att särskilda bostäder blir tillgängliga genom behovsprövning eller övre inkomstgränser. Det andra alternativet beskrev jag som att den generella bostadspolitiken behålls men uppdateras till dagens bostadspolitiska, demografiska och socioekonomiska verklighet.

De skisseringar som ovan har gjorts kan ses som konturer till en medelväg mellan dessa två vägval genom att återuppfinna investeringsstödet, reformera bostadsbidraget, skärpa det kommunala bostadsförsörjningsansvaret, utveckla hyresgarantierna och reformera fördelningssystemen med förturer och andra alternativ till kötid. I denna tänkbara medelväg skulle den generella bostadspolitiken och integrerade hyresmarknaden i huvudsak bestå, men allmännyttan få en tydligare bostadssocial roll genom en kombination av statlig och (delvis) kommunal finansiering samt statliga och kommunala krav. Denna medelväg skulle kunna betraktas som ett *socialt boende* snarare än *sociala bostäder*, då den bygger på att det är hushållens boende och inte bostäderna i sig som står i centrum samtidigt som den vilar på en kombination av stöd till aktörerna och till hushållen. Det är då främst de selektiva inslagen i bostadspolitiken som skulle reformeras, utan att för den delen urholka den generella grunden i svensk bostadspolitik.

Ett argument mot denna medelväg är förstås att reformerna skulle bli kostsamma och sannolikt juridiskt utmanande. Dessutom inbegriper reformerna inte självklara eller enkla gränsdragningar mellan olika grupper. Samtidigt är den svenska sociala bostadspolitiken underfinansierad jämfört med alla andra länder, och reformbehovet framstår som enormt för att



grupper som i dag faller utanför bostadsmarknaden ska kunna få ett adekvat boende. Reformbehovet måste också ses i ljuset av att den ekonomiska ojämlikheten ökar. Enligt SCB (2023) ökade andelen invånare i hushåll med låg ekonomisk standard i 216 av landets 290 kommuner mellan 2015 och 2021, samtidigt som andelen med hög ekonomisk standard ökade i 198 kommuner. Även om denna pågående inkomstpolarisering inte huvudsakligen är en bostadspolitisk fråga spiller den ofrånkomligen över på en social bostadsförsörjning som länge varit negligerad från statligt håll.

# Referenser

Bengtsson, B. (2023). *Att lägga marknaden till rätta. Om rätten till bostad i svensk politik*. Bostad 2030.

Bengtsson, B., & Grander, M. (2023). *Bostadsfrågan som politik och intressekamp*. Egalité.

Blackwell, T. (2021). Power, Production and Disorder: The Decline of Sweden's Housing Industrial Complex and the Origins of the Present Housing Discontents. *European Urban and Regional Studies*, 28(4), 338–352. <https://doi.org/10.1177/09697764211009570>.

Borg, I. (2019). Universalism Lost? The Magnitude and Spatial Pattern of Residualisation in the Public Housing Sector in Sweden 1993–2012. *Journal of Housing and the Built Environment*, 34(2), 405–424. <https://doi.org/10.1007/s10901-018-09638-8>.

Boverket. (2020). *Mått på bostadsbristen. Förslag på hur återkommande bedömningar ska utföras*. Boverket.

Englund, P. (2020). *En ny bostadsbeskattning*. SNS Förlag.

Fastighetsägarna. (2018). *Hem. Vägar till en bättre social bostadspolitik*.

Granath Hansson, A. (2020). *En social bostadssektor i Sverige?* Fores.

Granath Hansson, A., & Lundgren, B. (2019). Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria. *Housing, Theory and Society*, 36(2), 149–166. <https://doi.org/10.1080/14036096.2018.1459826>.

Grander, M. (2015). Samhällsansvar på affärsmässiga villkor – tolkningar och konsekvenser av lagen om kommunala bostadsaktiebolag. I T. Salonen (red.), *Nytta med allmännyttan* (s. 189–210). Liber.

Grander, M. (2017). New Public Housing: A Selective Model Disguised as Universal? – Implications of the Market Adaptation of Swedish Public Housing. *International Journal of Housing Policy*, 17(3), 335–352. <https://doi.org/10.1080/19491247.2016.1265266>.

Grander, M. (2018). *For the Benefit of Everyone. Explaining the Significance of Swedish Public Housing for Urban Housing Inequality*. [Phd Thesis]. Malmö University.

Grander, M. (2019). Off the Beaten Track? Selectivity, Discretion and Path-Shaping in Swedish Public Housing. *Housing, Theory and Society*, 36 (4), 385–400. <https://doi.org/10.1080/14036096.2018.1513065>

Grander, M. (2020a). *Allmännyttan och jämlikheten: Svensk bostadspolitik vid vägskäl?* SNS Förlag.

Grander, M. (2020b). *Segmentering i bostadsbeståndet 2013–2017* (SBV Working Paper Series). Malmö universitet. <https://doi.org/10.24834/isbn.9789178770915>.

Grander, M. (2023). The Inbetweeners of the Housing Markets – Young Adults Facing Housing Inequality in Malmö, Sweden. *Housing Studies*, 38(3), 502–522. <https://doi.org/10.1080/02673037.2021.1893278>.

Grander, M., & Frisch, M. (2022). *Social bostadsförsörjning i kommuner utan allmännytta: En analys av privatägd hyresrätt och den sekundära bostadsmarknaden i kommuner som saknar allmännyttiga bostäder*. Malmö universitet. <https://doi.org/10.24834/isbn.9789178772643>.

Grander, M., & Sjöland Kozlovic, M. (2023a). *Social blandning i Sveriges kommuner*. Malmö universitet.

Grander, M., & Sjöland Kozlovic, M. (2023b). *Tillträdeskrav i allmännyttan 2013–2022*. Malmö universitet.

Grander, M., & Stephens, M. (Red.). (2023). *The Routledge Handbook of Housing and Welfare*. Routledge.

Grundström, K., & Molina, I. (2016). From Folkhem to Lifestyle Housing in Sweden: Segregation and Urban Form, 1930s–2010s. *International Journal of Housing Policy*, 16(3), 316–336. <https://doi.org/10.1080/14616718.2015.1122695>.

- Görfelt, G. (2023, maj 2). Definitivt stopp för ombildningar i Göteborg. *Hem & Hyra*. [<https://www.hemhyra.se/nyheter/definitivt-stopp-for-ombildningar-i-goteborg/> hämtad 21 mars 2023].
- Holmqvist, E. (2021). Bostaden som rättighet. I: Anna-Sara Lind & Olle Lundin (red.) *Mänskliga rättigheter i det lokala Sverige*. Studentlitteratur.
- Hochstenbach, C., & Aalbers, M. B. (2023). The Uncoupling of House Prices and Mortgage Debt: Towards Wealth-driven Housing Market Dynamics. *International Journal of Housing Policy*, 1–29. <https://doi.org/10.1080/19491247.2023.2170542>.
- Hyresgästföreningen. (2023). *Miljonårsprogrammet*.
- Kemeny, J. (1995). *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. Routledge.
- Kemeny, J. (2006). Corporatism and Housing Regimes. *Housing, Theory and Society*, 23(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/14036090500375423>.
- Larsen, H. G., & Lund Hansen, A. (2015). Commodifying Danish Housing Commons. *Geografiska Annaler, Series B: Human Geography*, 97(3), 263–274. <https://doi.org/10.1111/geob.12080>
- Lind, H., & Blomé, G. (2012). Slumlords in the Swedish welfare state: How is it possible? *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 5(2), 196–210.
- Lucas, D. (2023). Grushög i stället för flera hundra lägenheter. *Dagens Nyheter*. [<https://www.dn.se/ekonomi/grushog-i-stallet-for-flera-hundra-lagenheter> hämtad den 23 mars 2023].
- Magnusson, L., & Turner, B. (2008). Municipal Housing Companies in Sweden – Social by Default. *Housing, Theory and Society*, 25(4), 275–296.
- Nilsson, M. (2021). *Från barnrikehus till sociala hyreskontrakt. Den selektiva bostadspolitikens ursprung och förändring 1933–1994*. Nordic Academic Press.
- Sahlin, I. (2010). Allmännyttans uppdrag. I I. Sahlin (Red.), *I trygghetens namn*. Daidalos.

Sahlin, I. (2020). Moving Targets: On Reducing Public Responsibilities through Re-categorising Homeless People and Refugees. *European Journal of Homelessness*, 14(1), 27–54.

Salonen, T. (2015a). Allmännyttans skiftande roll på den lokala bostadsmarknaden. I T. Salonen (red.), *Nyttan med allmännyttan* (s. 132–159). Liber.

Salonen, T. (red.). (2015b). *Nyttan med allmännyttan*. Liber.

Salonen, T., Grander, M., & Rasmusson, M. (2019). *Segregation och segmentering i Malmö*.

Samzelius, T. (2022). Bostadens emancipatoriska betydelse – den svenska jämställdhetspolitikens blinda fläck? I B. Bengtsson, M. Holdo & E. Holmqvist (red.), *Allas rätt till bostad: Marknadens begränsningar och samhällets ansvar*. Daidalos.

SCB (2023). *Stark inkomstutveckling under 2021, men ökande skillnader*. [<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/inkomster-och-skatter/pong/statistiknyhet/inkomster-och-skatter-for-individer-och-hushall-2021/> hämtad den 23 mars 2023].

SOU 1945:63. *Slutbetänkande avgivet av bostadssociala utredningen, del I*.

SOU 2005:88. *Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn*.

SOU 2017:108. *Lån och garantier för fler bostäder*.

SOU 2018:35. *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*.

SOU 2021:101. *Träffsäkert. Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet*.

SOU 2022:14. *Sänk tröskeln till en god bostad*.

Sveriges Allmännyttan (2022). Tydlig byggtrend: Hyresrättens andel växer. *Sveriges Allmännyttan*. [<https://www.sverigesallmannnytta.se/tydlig-byggtrend-hyresrattens-andel-vaxer/> hämtad den 23 mars 2023].

Thomasson, T. & Fagerström, E. (2018). De höga hyrornas pris – tusentals bostadslösa och fleråriga köer. *Sydsvenskan*, den 6 maj 2018.

Tyréns (2020). *Beräkning av bostadsförsörjningsbehov i Malmö*. Tyréns.

Veidekke (2023). *Kollaps för bostadsbyggandet*. Veidekke.

Westerdahl, S. (2021). Yield and the city: Swedish Public Housing and the Political Significance of Changed Accounting Practices. *Critical Perspectives on Accounting*, 80 (October 2021). <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2020.102161>.

Westerdahl, S., & Grander, M. (2022). Marknadens kalkyler och rätten till bostad. I B. Bengtsson, M. Holdo & E. Holmqvist (red.), *Allas rätt till bostad: Marknadens begränsningar och samhällets ansvar*. (s. 295–312). Daidalos.



