

HANS LIND

ÅTKOMLIGA BOSTÄDER



*Så gör vi det möjligt
för hushåll med låga inkomster
att hitta en bostad*

SNS FÖRLAG

ÅTKOMLIGA BOSTÄDER

Åtkomliga bostäder

Så gör vi det möjligt
för hushåll med låga inkomster
att hitta en bostad

Hans Lind

under medverkan av

Kerstin Annadotter

Folke Björk

Lovisa Högberg

Tord af Klintberg

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se
www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys.

280 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS. Föreningen har verksamhet i Stockholm och på ett tiotal orter i Sverige och internationellt.

Åtkomliga bostäder – så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad
Hans Lind

© 2016 Författaren och SNS Förlag
Omslag: Allan Seppa
Sättning: Gabriella Stjärnberg
Tryck: E-print, Stockholm 2016

ISBN 978-91-86949-75-4

Innehåll

Utgivarens förord 7

Författarens förord 9

Sammanfattning 11

Del 1 Översikt

Kapitel 1. De centrala teserna 19

Kapitel 2. Rättigheter på bostadsmarknaden 26

Del 2 Byggande

Kapitel 3. Strategier för ökat bostadsbyggande 37

Kapitel 4. Ekonomiska och organisatoriska
förutsättningar 47

Kapitel 5. Inkomstkvoterade och åtkomliga bostäder: hur de
kan genomföras på bästa sätt 60

Kapitel 6. Nya regelverk för hyressättning och nya
upplåtelseformer 67

Del 3 Renovering

Kapitel 7. Varför renovera? 79

Kapitel 8. Socialt hållbara renoveringsstrategier 86

Kapitel 9. Reformera regelverket kring hyressättning vid
renovering 97

Del 4 Att göra beståndet mer åtkomligt

Kapitel 10. Uthyrningspolicy 109

Kapitel 11. Att komma in på ägarmarknaden 115

Del 5 Slutord

Kapitel 12. Avslutning 125

Referenser 133

Utgivarens förord

Alla behöver vi en bostad. En väl fungerande bostadsmarknad står därför högt på de flestas dagordning. Men hur får man tag på en bostad? Och hur får man råd med en bostad, även om inkomsten är låg? För att få kunskap om detta ger SNS ut en bok om social bostadspolitik, skriven av Hans Lind, professor vid Bygg- och fastighetsekonomi, Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad vid Kungliga Tekniska högskolan.

Boken bygger till stora delar på ett forskningsprojekt vid Kungliga Tekniska högskolan som Hans Lind bedrivit tillsammans med några kolleger. Dessa kolleger har medverkat vid bokens tillkomst men det är Hans Lind som skrivit boken och han svarar självständigt för analys, slutsatser och förslag i den. Forskningsprojektet, liksom produktionen av boken, har finansierats av Formas.

Anders Lindbom, professor i statskunskap, särskilt bostads- och urbanpolitik, Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet, kommenterade manuset vid ett seminarium anordnat av SNS. Ett stort tack för alla värdefulla synpunkter som då framfördes.

SNS har en lång historia med Hans Lind genom tre tidigare rapporter om bostads- och fastighetsmarknaden: *Bostäder på marknadens villkor* (2007) och *Kommersiella fastigheter i samhällsbyggnaden* (2009), båda tillsammans med Stellan Lundström, samt *Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur* (2013) tillsammans med Göran Cars och Tomas Kalbro.

SNS har som uppdrag att initiera och presentera forskningsbaserade analyser av viktiga samhällsfrågor. SNS som organisation tar inte ställning till analys, slutsatser och förslag. Det är SNS förhoppning att boken ska bidra till en bred och fördjupad diskussion om den svenska bostadsmarknaden.

Stockholm i januari 2016

Stefan Sandström

forskningsledare, SNS

Författarens förord

Tanken var från början att skriva en bok om renovering av hyreshus byggda under perioden 1955–1975 inom ramen för projektet *Mixed renovation strategies*, finansierat av det statliga forskningsrådet Formas. Forskningsfrågan i projektet var hur man kan genomföra en renovering som innebär att såväl sociala som ekonomiska och miljömässiga mål uppnås. Under projektets gång blev det dock tydligt att renoveringsstrategier inte kan diskuteras isolerat eftersom vad som är en bra strategi ur ett socialt perspektiv beror på hur bostadsmarknaden som helhet fungerar. Därför breddas perspektivet i boken till att även täcka byggandet och fördelningen av bostäderna i beståndet. Ur ett hållbarhetsperspektiv har dock denna bok en snävare avgränsning och behandlar främst det som täcks in av begreppen ekonomisk och social hållbarhet.

Bokens tredje del om renovering bygger till väsentlig del på ett forskningsprojekt som genomförts av en grupp forskare. Ingen grupp kan dock vara enig om allt och alla har sitt sätt uttrycka sig. I stället för att lägga ner tid på att hitta rimliga kompromisser är det en person (Hans Lind) som ensam skrivit denna bok. Denna del av boken hade dock inte kunnat skrivas utan de insatser som gjorts av Kerstin Annadotter, Folke Björk, Lovisa Högborg och Tord af Klintberg. Ett särskilt tack går också till Erik Stenberg för värdefulla synpunkter och perspektiv. Den fjärde delens första kapitel om uthyrningspolicy utvecklar tankar som finns i en rapport av Kerstin Annadotter och Gunnar Blomé. Slutsatserna och förslagen är dock mina. Ett stort tack också till Anders Lindbom som gav många värdefulla synpunkter på en tidigare version av manuset.

Det mesta av manuset till denna bok skrevs under våren och sommaren 2015, det vill säga innan den stora flyktingströmmen under andra halvåret 2015. Det förefaller troligt att många av dessa flyktingar kommer att stanna i Sverige, åtminstone i många år. Även om det bland flyktingarna finns de med hög utbildning som relativt snabbt kan tänkas få en god inkomst i Sverige, så kommer frågan om hur hushåll med låga inkomster ska kunna hitta en bostad på marknaden rimligen att bli än mer akut under kommande år. Förhoppningsvis kan förslagen i denna bok bidra till att kraftfulla åtgärder vidtas snabbt.

Stockholm i januari 2016

Hans Lind

Sammanfattning

Utgångspunkten för denna bok är att även hushåll med relativt låga inkomster ska kunna hitta en acceptabel bostad till en rimlig hyra eller ett rimligt pris på marknaden. Det kommer alltid att finnas människor med allvarliga problem – till exempel drogproblem eller mentala problem – där det krävs särskilda åtgärder för att de ska få en rimlig bostads-situation. Fokus här är emellertid på dem vars enda egentliga problem är att de har låga inkomster.

För att nå målet att alla ska kunna hitta en bostad på marknaden är det nödvändigt att ta ett samlat grepp om byggande, renovering och möjligheterna att få tag i en bostad i det befintliga beståndet. Denna bok behandlar därför alla tre dessa områden.

En första fråga är vad som menas med en »rimlig bostad till en rimlig kostnad«. Här handlar det naturligtvis om värderingar. De värderingar som ligger till grund för denna bok är att en rimlig bostad har alla moderna bekvämligheter och är förvaltad på ett sådant sätt att olika tekniska system fungerar. Vidare ska den ligga så att det är möjligt att nå arbetsplatser inom en timmes restid. Hyran ska ligga på maximalt 4 000 kronor per månad för en enrummare och 6 000 kronor per månad för en liten trea. Och sist men inte minst, man ska kunna hitta en sådan bostad snabbt, på ungefär en månad.

Går vi tillbaka 20 år i tiden kan vi konstatera att detta mål var uppnått. Det fanns lediga lägenheter med rimliga hyror, eller låga priser, i stadsdelar en bit ut i storstadsregionerna. Överskottet av bostäder gjorde också att fastighetsägarna inte kunde ställa så höga krav eftersom de då riskerade att stå med tomma lägenheter.

I dag är situationen en annan. I de flesta större orter, och även i många medelstora, går det inte att snabbt hitta en bostad som uppfyller kraven ovan. Om hyran är låg, är kötiden lång och det som går att hitta snabbt är antingen en dyr nyproducerad hyreslägenhet eller en relativt dyr ägd bostad. Boken beskriver inte närmare dagens situation men att det är på detta sätt framgår av andra rapporter och är väl tämligen okontroversiellt.

Byggande

I bokens första del diskuteras strategier för byggande och tre huvudsakliga strategier behandlas. Inget hindrar att dessa strategier används samtidigt, men det är viktigt att vara medveten om skillnaderna mellan dem och vilka problem respektive strategi förknippas med.

Den första strategin innebär att man bygger för grupper med högre inkomster och att detta skapar flyttkedjor som gör att bostäder i det »gamla« beståndet blir tillgängliga för grupper med lägre inkomster.

Ett problem med denna strategi är dock att flyttkedjorna i regel inte blir särskilt långa, vilket både beror på hushållsplittring (den lediga lägenheten går till en ungdom som flyttar hemifrån) och på att inflyttare till regionen flyttar in i lägenheten. Med den stora bostadsbrist som råder i dag är min slutsats att denna strategi ensam inte räcker till.

Den andra strategin kallas här inkomstkvoterade bostäder. Det innebär att stat eller kommun ger subventioner för att fastighetsägare/byggare i ett projekt ska hyra ut (vissa) lägenheter till en lägre hyra än den rådande marknadsnivån. Dessa lägenheter fördelas sedan efter särskilda kriterier, där en relativt låg inkomst är ett. Denna strategi tillämpas i ganska många länder och begrepp som *affordable housing* och *inclusionary zoning* används. Ett försök av denna typ har påbörjats i Göteborg.

Det finns en rad problem med denna strategi och det centrala är hur man ser till att bostäderna faktiskt går till »rätt« hushåll. Hur ska inkomster mätas? Vad händer om inkomsterna stiger? Finns risken att de billiga lägenheterna hyrs ut svart eller byts mot andra lägenheter med pengar emellan? Även om det inte finns någon enkel lösning på dessa problem visar internationella erfarenheter ändå att det kan fungera någorlunda, även om det sannolikt är nödvändigt att göra undantag från bytesrätten.

Den stora invändningen mot strategin med inkomstkvoterade bostäder, utifrån denna boks målsättning, är dock just att det inte är bostäder som hushållet självt kan hitta på marknaden: Man måste gå till en myndighet och få sin situation prövad innan man blir insläppt på den billiga delen av marknaden. Och där kan det också finnas en kö som gör att det tar tid.

Den tredje strategin är det som här kallas åtkomliga bostäder. Det innebär att vi bygger så att det som byggs faktiskt får en relativt låg hyra och ett relativt lågt pris på marknaden. Lite tillspetsat innebär det att vi ska bygga bostäder som grupper med högre inkomster inte vill bo

i – (marknads)hyran och marknadspriset blir relativt lågt om vi bygger tillräckligt mycket av dessa bostäder. Att en bostad inte är särskilt attraktiv för grupper med högre inkomster beror i sin tur på den samlade effekten av makroläget, mikroläget och bostadens inre utformning. Det innebär att det även måste byggas i delar av en stad som inte uppfattas som så attraktiva av dem med högre inkomster, och att när vi bygger i relativt attraktiva makrolägen måste vi se till att det även finns bostäder med dåliga mikrolägen (till exempel dålig utsikt och/eller lite längre till kollektiva kommunikationer) och med lite lägre inre kvaliteter (till exempel mindre rum och/eller plastmatta i badrummet). Sverige har skapat flera världsberömda varumärken som Ikea och H&M, där fokus ligger på »prisvärda produkter för vanligt folk« och strategin med åtkomliga bostäder innebär i grunden samma tänkande i byggandet av bostäder.

Problemet med denna strategi är balansgången när det gäller kvalitet. Det får inte vara »för bra« eftersom det då blir för dyrt, men samtidigt ska det naturligtvis inte vara skräp. Det finns dock en rad koncept på marknaden (BoKlok, Kombohus) som pekar på att det går att förverkliga strategin med åtkomliga bostäder.

Boken pekar också på behovet av fler experiment: Den som vill testa en friare hyressättning ska få göra det. Det kan också vara värt att testa upplåtelseformer där man smidigare kan gå mellan ägande och hyra, och där ägande och hyra kan blandas i samma hus.

Renovering

Renovering innebär alltid vissa hyreshöjningar och ur ett låginkomstperspektiv blir det därför viktigt att inte för mycket renoveras. Debatten i Sverige under de senaste 15 åren har i stor utsträckning handlat om att vi har mycket stora renoveringsbehov, ett omfattande eftersatt underhåll och att vi »måste« lägga mycket resurser på att renovera äldre bostäder. Denna bild kan dock ifrågasättas. Många fastighetsägare har faktiskt skött sina fastigheter bra och många har också redan gjort insatser. Den tekniska standarden varierar mycket. Det finns hus där till exempel stambyten måste göras nu men det finns också bestånd där det egentligen inte är någon brädska med en genomgripande renovering.

Ett stort problem som dock omedelbart behöver åtgärdas är att dagens hyresregler skapar starka incitament att göra standardhöjningar

i äldre lägenheter, även om detta inte tillför så mycket nytta ur hyresgästens perspektiv. Det görs en stor skillnad mellan löpande underhåll – som inte ger grund för hyreshöjning – och en standardhöjning i relation till ursprunglig standard som gör det möjligt att höja hyran. Den fastighetsägare som tar väl hand om sitt hus och löpande sköter det kan därmed riskera att få en lägre hyra än den som först låter huset förfalla och sedan gör en stor renovering där man passar på att lägga parkett i alla rum och klinker i badrummet. Detta kan relativt enkelt åtgärdas genom att tillåten hyreshöjning knyts till vad den genomsnittliga hyresgästen är villig att betala för en sådan standardhöjning. Renoveringar ska bara genomföras om de samlade effekterna i form av minskade drifts- och underhållskostnader och högre hyresgästnytta gör åtgärden lönsam.

För att minska risken att hyresgäster inte har råd att bo kvar efter en renovering ska också en fastighetsägare vara skyldig att erbjuda olika alternativ vid en renovering, där den lägsta nivån innebär att enbart utslitna tekniska system byts ut och inga andra kvalitetshöjande åtgärder vidtas. Genom att lägenheter renoveras till olika standard blir det på lång sikt olika hyresnivåer, vilket i sin tur bidrar till en i alla fall något mer inkomstmässigt blandad stadsdel.

Tillgång till beståndet

När det är bostadsbrist är långtgående reformer av en hyresreglering inte aktuella eftersom det skulle bli stora hyreshöjningar i hela beståndet. Under en lång tid framöver kommer det att finnas många lägenheter med hyror under marknadsnivå som i regel förmedlas genom någon form av kö. Företagen har dessutom i regel en uthyrningspolicy som anger vilka krav som en bostadssökande ska uppfylla för att kunna få en bostad i fastighetsägarens bestånd. Det handlar bland annat om krav på en viss minimiinkomst kopplad till hyran för lägenheten, och regler om vad som räknas som inkomst. Den paradoxala konsekvensen av detta kan bli att hushåll med låga inkomster utestängs från lägenheter även med en relativt låg hyra – trots att motivet för hyresregleringen var att göra det möjligt även för låginkomsttagare att ha råd med en bostad. I boken argumenteras för att detta bör ses som en form av diskriminering och vara olagligt. Varje individ ska bedömas utifrån hur hon eller han tidigare skött sin ekonomi och inte utifrån hur genomsnittet i en grupp skött

sig. Och dessutom finns i regel inga belägg för att hushåll som hade låga inkomster när de flyttade in innebär större risker för fastighetsägaren.

På lång sikt är ägande i regel en billigare boendeform. Det är därför viktigt att göra det möjligt för fler att äga en bostad. Här har vi mycket att lära av vårt grannland Norge där ju inriktningen länge varit att göra det möjligt för »alla« att äga sin bostad. Även om priserna är höga så gör de låga räntorna att ägande i dag är relativt billigt, särskilt om man köper i en stadsdel där priserna är relativt låga – och sådana stadsdelar finns i de flesta städer. En viktig fråga är därmed vilka krav bankerna ställer för att låna ut pengar. I boken argumenteras för att mycket höga krav – till exempel att man ska klara räntor på 7 procent när sådana räntor är extremt osannolika inom rimlig tid – bör ses som en form av diskriminering. Även här har vi en paradoxal situation liknande den för uthyrningspolicyn. Bankerna säger ju i praktiken till hushållen: Ni har för låg inkomst för att få tillgång till detta billiga boende – ni måste välja något dyrare i stället!

Särskilt personer vars föräldrar inte ägt en bostad i en tillväxtort har med dagens höga priser svårt att komma in på ägandemarknaden. En särskild statlig garanti kan därför vara motiverad som stöd åt dem med relativt låga inkomster som vill köpa en relativt billig bostad.

Vem ska göra vad?

För att nå fram till en bostadsmarknad som ger alla en chans att hitta en bostad till rimliga villkor krävs insatser av alla parter. Här har saker börjat hända men tempot behöver drivas upp.

Riksdag och regering behöver anpassa regelverket så att det ställs rimligt höga krav på nyproducerade bostäder. De behöver också se till att de egna myndigheterna agerar snabbare och ger ett breddat bostadsbyggande hög prioritet. Regelverket vid renoveringar måste snabbt ses över. Dessutom behöver staten arbeta både med piska och morot i relation till andra aktörer: Kommuner som inte en har en trovärdig plan för att alla inkomstgrupper ska kunna hitta en bostad i kommunen ska fräntas sitt planmonopol. De kommuner som har och genomför seriösa sådana planer ska ha extra stöd till planering och infrastruktur. Statliga garantier för hushåll med låga inkomster som vill köpa en bostad har redan nämnts, men garantier till privata aktörer som bygger med ett mer

socialt fokus kommer också att behövas. Ju mer som byggs, desto större blir riskerna, och att bygga för grupper med lägre inkomster är normalt mer riskfyllt eftersom risken för vakanser kan vara större.

Kommuner, och även lokala medborgargrupper, behöver byta perspektiv. Hur mycket som ska byggas i en kommun eller en stadsdel ska styras av övergripande politiska mål om allas rätt till en rimlig bostad och att alla måste ta ansvar för att detta mål nås. De lokala aktörernas roll handlar då främst om att hitta bästa möjliga plats för att bygga nya bostäder i stället för att försöka stoppa projekt. Utnyttjas lokal kunskap väl så är min bedömning att det går att hitta många ställen att bygga på som inte på något väsentligt sätt kommer i konflikt med olika miljö- och bevarandeintressen. En kreativ kommun och kreativa lokala aktörer som ligger steget före och inte bara väntar på statliga krav är naturligtvis alltid välkomna!

Sist men inte minst har naturligtvis kapitalet och näringslivet en viktig roll. Det behövs breda och långsiktiga överenskommelser mellan stat, kommun och företag om vad branschen kan leverera och till vilka priser. Företagen måste vara beredda att sätta rimliga avkastningskrav. En fungerande bostadsmarknad för alla är ju inte bara ett viktigt socialt krav utan också något som bidrar till en dynamisk ekonomi.

Del I

Översikt

De centrala teserna

Hur väl en bostadsmarknad fungerar bör främst bedömas utifrån hur lätt det är för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad. I denna bok finns ingen nulägesbeskrivning i siffror, men det är nog ingen som ifrågasätter att hushåll med låga inkomster har fått det betydligt svårare att hitta en bostad i växande städer jämfört med situationen för 20 år sedan.¹ Trångboddheten i förorter med många låginkomsttagare ökar och socialförvaltningarna får lägga alltmer tid på att hjälpa hushåll med låga inkomster, men utan sociala problem i övrigt, att hitta en bostad. Låg inkomst kan tolkas på olika sätt men den bredaste definitionen är hushåll med inkomst under genomsnittet.

Denna bok handlar om hur personer med låga inkomster ska få ökade möjligheter att hitta en bostad. Boken behandlar byggande och renovering samt hur bostäder i beståndet ska bli mer åtkomliga för dessa hushåll.

När det gäller byggande finns åtminstone tre strategier. Den första, som ligger till grund för mycket av byggandet i dag, är att bygga för grupper med högre inkomster och sedan räkna med att flyttkedjor

¹ Flera rapporter pekar till längre kötider på hyresmarknaden, till exempel Hyresgästföreningen (2014).

skapar ökade möjligheter för hushåll med lägre inkomster. Den ökande svårigheten för låginkomsthushåll att hitta en bostad pekar dock på att denna strategi är otillräcklig.

Den andra strategin är att subventionera vissa bostäder så att de blir billigare och att sedan fördela dessa bostäder till hushåll med låga inkomster. I fortsättningen kallas detta *inkomstkvoterade bostäder*.

Den tredje strategin är att bygga så att bostäderna blir billiga på marknaden, fortsättningsvis kallas detta *åtkomliga bostäder*. Då handlar det om att bygga bostäder med egenskaper som gör att de inte blir särskilt attraktiva för grupper med högre inkomster.

Min slutsats är att det är bra att bygga mycket för hushåll med högre inkomster, även om flyttkedjorna i praktiken inte blir så långa. Det finns stora problem med inkomstkvoterade bostäder, men i den akuta situation som råder i dag ska man inte säga nej till strategier som ändå kan öka tillgången något på bostäder för låginkomsthushåll. Huvudförslaget i denna bok är dock att vi ska satsa på åtkomliga bostäder, det vill säga bygga så att hushåll med lägre inkomster direkt kan hitta något själva på marknaden.

Sverige har ett stort bostadsbestånd som byggdes 1955–1975 med hyror som är relativt låga. En betydande del av detta bestånd har redan renoverats, ofta med höga hyreshöjningar som följd. En andra central fråga i boken är hur detta bestånd ska hanteras så att inte allt som är kvar att renovera också blir dyrt. Att det faktiskt går att renovera både så att kostnader täcks och så att även hushåll med låga inkomster kan bo kvar framgår av de exempel som presenteras. Hyreslagen måste emellertid ändras radikalt eftersom det i dag är tillåtet med stora hyreshöjningar om standarden höjs, även om dessa standardhöjningar inte värderas särskilt högt av hyresgästerna. Tillåtna hyreshöjningar föreslås i stället spegla »marknadsvärdet« av de specifika åtgärderna, och mycket av renoveringarna finansieras helt enkelt genom minskade drifts- och underhållskostnader. En konsekvens av en sådan regel är att vissa renoveringar skjuts på framtiden, vilket inte är något att oroa sig för eftersom husen i regel är i bättre skick än vad folk i allmänhet tycks tro. Samtidigt ökar lönsamheten i underhållsinsatser om dessa kan ge något högre hyror. Det ska vidare finnas regler som säger att renoveringar alltid ska innebära valmöjligheter för hyresgästen och att lägenheterna i ett hus ska renoveras till lite olika standard.

I dag finns flera absurditeter på den svenska bostadsmarknaden. En är bostadsföretagens så kallade uthyrningspolicyer. Hyresregleringen har hållit nere hyrorna i det äldre beståndet. I exempelvis Stockholm finns en bostadskö med möjlighet att efter kanske tio års köande vara först i kön till en relativt billig lägenhet i en förort där efterfrågan inte är så stor. Företaget som äger huset kan emellertid ha en »uthyrningspolicy« som innebär att hushållen måste ha en inkomst som är 3–4 gånger hyran och resultatet kan bli att företaget säger nej till den som står först i kön för att vederbörande har en låg inkomst. I praktiken säger dessa regler: »Du har för låg inkomst för att få denna billiga bostad, du får ta något dyrare i stället!«

På ägarmarknaden finns liknande absurditeter. Det billigaste sättet att bo i en storstad är med dagens låga räntor att köpa en liten bostadsrätt i en förort där priserna är relativt låga. Men då säger banken att hushållet måste klara 6–7 procents ränta och ha bra med pengar över när bostaden är betald för att få låna. Du kanske klarar dagens räntor med god marginal, men inte så god marginal. Även här säger alltså reglerna i praktiken: »Du har för låg inkomst för att få denna billiga bostad, du måste ta något dyrare i stället!«

Bokens huvudteser innebär dels att staten måste ändra rollfördelningen mellan olika aktörer, dels att grundläggande regler måste ändras. Det behövs inga generella statliga subventioner till byggande för att få låga priser – det handlar i stället om att öka det totala utbudet genom att öka tillgången på mark och fokusera på att producera de lågprisprodukter som redan finns. Att med subventioner få fram billiga hyresrätter som sedan fördelas genom kommunala köer eller motsvarande, där de med långa kötider sällan är hushållen med de lägsta inkomsterna, förefaller tämligen poänglöst.

Bara i speciella fall där det behövs extra resurser till expropriation och infrastruktur ska staten skjuta till pengar, och vara beredd att ta en del av risken i projekt som vänder sig till grupper med lägre inkomster och där riskerna är särskilt stora. Det behövs inga subventioner för att hålla nere hyrorna vid renovering – det är både billigare och effektivare att ändra hyreslagen.

Vem ska göra vad?

Att möjligheterna för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad gradvis har blivit sämre under lång tid pekar på att det är något grundläggande fel i hur beslut om bostadsbyggande fattas. Vi måste på nytt tänka igenom vilken roll som staten, kommunerna och marknaden ska ha. En självklar utgångspunkt är dock att riksdag och regering ytterst är ansvariga för det regelverk och den rollfördelning som råder i samhället. Det är alltså där som vi måste börja.

Min slutsats är att om vi ska lösa dagens problem bör staten, och inte kommunerna, bestämma hur mycket mark som ska planläggas för bebyggelse av olika slag. Det innebär till exempel att alla kommuner i en storstadsregion ska åläggas att ta fram en viss mängd planlagd mark och dessutom kunna visa att detta bidrar till att göra det lättare för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad i kommunen. Kommunens roll är att på bästa möjliga sätt verkställa det staten har bestämt, och om kommunen inte gör det snabbt och seriöst får staten ta över planeringen. Självklart måste staten hjälpa till ekonomiskt, till exempel om mark behöver exproprieras eller om det krävs större infrastrukturinvesteringar. Medborgarinflytandet ska vara begränsat till att peka ut bra ställen att bygga på i ett aktuellt område, och inte avgöra om man ska bygga eller inte. Jag är övertygad om att man med hjälp av lokal kunskap alltid kan hitta bra kompromisser som innebär att man både kan bygga fler bostäder i ett område och till exempel bevara de viktigaste naturvärdena.

Denna bok hade som arbetsnamn »Staten och kapitalet tillsammans hand i hand«, men eftersom även kommunerna och medborgarna har viktiga roller blev en sådan titel missvisande. Byggmästaren Olle Engkvist, som var ledamot i Bostadssociala utredningen vars förslag lades fram 1946, skrev 1949:

För att undvika statliga och kommunala ingripanden och övergrepp måste det fria kapitalet och de fria företagarna vara aktiva, djärva, uppoffrande på ett helt annat sätt än hittills – *de måste föregripa statsingripanden genom att själva gripa in först av alla*. För bostadsbyggandet betyder detta, att det privata initiativet själv skulle ha gjort den bostadssociala utredningen och tillsammans med storkapitalet också varit kapabel att ta konsekvenserna av detta, socialt och ekonomiskt. (Min kursivering.)²

² Engkvist (1949), s. 35.

Jag förväntar mig att byggföretag och investerare är beredda att dra sina strån till stacken genom att dra ner sina avkastningskrav och vinstmarginaler i projekt som vänder sig till grupper med lägre inkomster.³ Som Engkvist betonar bör de inse att om sociala problem och orättvisor blir för stora hotas marknadsekonomi och företagens frihet. Både av egenintresse och för att kapitalet naturligtvis också är människor som kan uppröras av orättvisor så bör de engagera sig i ett nationellt projekt för att radikalt förändra situationen på bostadsmarknaden.

Övergripande avtal mellan stat och företag om vilka produkter de kan leverera och till vilka priser, samt vilka projekt de är beredda att gå in i, skapar en stabilare grund för den lokala planeringen och ett ramverk för de lokala aktörerna. Vill vi ha en stor ökning av sådant byggande behöver dock staten vara med och dela dessa risker med företag och investerare.

Avgränsningar

Boken har ett antal viktiga utgångspunkter:

1. Den handlar om åtgärder som jag tror är politiskt realistiska inom en femårsperiod och som utgår från att det under överskådlig tid kommer att finnas stora inkomstskillnader och att bostadspolitikerna ska anpassas till detta. Den bör ha ett tydligt fokus på att underlätta för hushåll med låga inkomster att få tag i en rimlig bostad.
2. Målet är att människor själva ska kunna hitta en bostad på marknaden. Även om boken tar upp varianter som bygger på att hushåll med låga inkomster får förtur till vissa bostäder, handlar den i allt väsentligt om en politik som skapar en fungerande bostadsmarknad i den meningen att hushållen själva kan hitta sin bostad på en vit bostadsmarknad. Man ska inte behöva köa eller gå igenom någon form av behovsprövning för att kunna få tag på en »rimlig« bostad. En bakomliggande ambition är också att forma en politik som minskar beroendet av olika bidrag, och även om det kan finnas skäl att öka bostadsbidragen för vissa grupper diskuteras inte det närmare i boken.
3. Fokus ligger på individen/hushållet och på den enskilda bostaden. Boken handlar inte om vad vi ska göra med »utsatta områden« eller

3 Se Windell (2015) för en bra diskussion om företags samhällsansvar.

hur vi ska bryta segregationen. Här handlar det om hur den enskilda individen/hushållet – oavsett medborgarskap, härkomst eller hudfärg – ska kunna hitta en bostad på marknaden. Diskriminering av individer behandlas i samband med regler om fördelning av lägenheter, men det finns ingen diskussion om det som vissa forskare kallar strukturell diskriminering. Den normativa grunden, som klargörs i nästa kapitel, handlar om vilka rättigheter som individen/hushållet ska ha. Men ingen regel utan undantag. Både när det gäller byggande och renovering diskuteras hur olika strategier påverkar möjligheten för hushåll med olika inkomster att hitta en bostad i samma område, så inkomstrelaterad segregation berörs därmed till viss del.

4. När det gäller »alla« är avgränsningen i princip till alla som har rätt att långsiktigt vistas i landet; situationen för exempelvis papperslösa eller EU-migranter behandlas inte. Likaså ligger fokus på hushåll utan särskilda sociala problem. Hemlöshet drabbar exempelvis främst personer med drogproblem eller mentala problem. För dessa behövs i regel särskilda insatser, men hur de åtgärderna ska se ut diskuteras inte här. En rimlig hypotes är dock att en bostadspolitik som underlättar för hushåll med låga inkomster också kommer att underlätta för hushåll med sociala problem.
5. Vissa frågor som diskuterats mycket i den bostadspolitiska debatten berörs inte alls eller bara i förbigående i denna bok, helt enkelt därför att jag inte bedömer att de är viktiga ur ett låginkomsttagarperspektiv. Det gäller till exempel flyttskatter och hyresreglering. Att öka rörligheten i bostadsbeståndet genom att lägga om skatter från själva fastighetsförsäljningen till högre skatt på beståndet är bra och viktigt, men att det skulle ha någon stor effekt på låginkomsttagarnas möjligheter att få en bostad tror jag inte. Hyresregleringen innebär att det finns vissa relativt billiga lägenheter i områden med högt tryck. Dessa cirkulerar i huvudsak på en bytesmarknad och är inte åtkomliga för hushåll som har svårt att komma in på bostadsmarknaden. Och självklart skulle de vara lika oåtkomliga om hyrorna blev mer marknadsmässiga. Dessutom är det både politiskt omöjligt och socialt oacceptabelt att införa mer marknadsmässiga hyror i beståndet när det är stor bostadsbrist. Alla hyror skulle ju då stiga relativt kraftigt. Mer marknadsmässiga hyror i beståndet kan införas den dag vi har byggt så mycket bostäder att det blir låga marknadshyror i det äldre beståndet i förorterna.

Boken behandlar komplexa frågor där det i regel är svårt att förutsäga de exakta effekterna av en viss åtgärd, och det motiverar ett experimentellt synsätt där man testar olika lösningar parallellt. Därefter får man följa upp hur olika åtgärder fungerar för att sedan öka de insatser som fungerar bra och trappa ner dem som fungerar dåligt. Det handlar alltså mer om att ta fram en katalog av realistiska åtgärder som förefaller värda att testa, än att peka ut den bästa åtgärden – även om jag inte tänker dölja var mina sympatier ligger där jag har sådana!

Upplägget ser ut så här: i nästa kapitel diskuteras rättigheter på bostadsmarknaden och vad som ett hushåll bör kunna hitta på marknaden. I del 2 behandlas byggandet. På lång sikt är rimligen byggandet det mest väsentliga, och en viktig tes är att ett stort utbud ökar hushållens möjligheter.

I del 3 behandlas renovering. I Sverige byggdes mycket bostäder för cirka 50 år sedan. Vad vi nu ska göra med dessa bostäder är en stor fråga som i hög grad påverkar den framtida bostadsmarknaden.

Möjligheten att få tag i en bostad påverkas också av en rad regler kring olika marknader. Många bostadsföretag har en uthyrningspolicy som i praktiken kan utestänga vissa från att få en bostad. I del 4 diskuteras även ägarmarknaden och varför det är viktigt att göra det möjligt för fler att komma in på den marknaden.

Slutligen, i del 5, summeras de viktigaste punkterna.

Rättigheter på bostadsmarknaden

En social bostadspolitik måste rimligen bygga på ett antal konkreta mål och kriterier för vad som kännetecknar en väl fungerande bostadsmarknad ur ett socialt perspektiv. I detta kapitel preciseras de värderingar som ligger till grund för boken, det vill säga vad som kan anses vara rimliga rättigheter i olika situationer. Avslutningsvis relateras dessa rättigheter kortfattat till några mer övergripande synsätt på rättvisa och vad som kännetecknar en rättvis stad.⁴

Rätt till en bostad

Sett ur ett marknadsperspektiv kan frågan om rätten till bostad delas upp i två delfrågor. Den första frågan handlar om rätten till en viss minimiinkomst och den andra om möjligheten att hitta en bostad på marknaden med denna minimiinkomst. Hur samhället klarar det första steget är inte temat för denna bok, även om det självklart finns mycket att diskutera kring möjligheten för alla att få ett arbete, ersättningen vid arbetslöshet eller sjukdom, pensionssystemet och olika bidragssystem med behovsprövning (till exempel ekonomiskt bistånd och bostadsbi-

4 Kapitlet bygger i hög grad på Lind (2014a) där det finns ytterligare referenser till litteraturen om rättigheter på bostadsmarknaden.

drag). Fortsättningsvis antas dock att det handlar om individer som har någon form av minimiinkomst, inklusive olika bidrag, och hur de sedan inom ramen för denna inkomst ska kunna hitta en bostad på marknaden.

Utifrån sammanställningen i Medlingsinstitutet (2013) ligger minimilönen för heltidsarbetande på cirka 16 000 kronor per månad, vilket med 32 procent i kommunalskatt skulle ge en inkomst efter skatt på 13 000 kronor. Jag är väl medveten om att många i praktiken har lägre inkomst än så, men då kan det tillkomma bostadsbidrag eller något annat stöd. Vi tänker oss i fortsättningen en person som har mellan 10 000 och 13 000 kronor efter skatt att disponera. (För att inte komplicera diskussionen diskuteras inte barnfamiljer explicit, men då skulle man anta att barnbidrag och extra möjligheter till bostadsbidrag skapar en motsvarande situation).

En väl fungerande bostadsmarknad ska alltså göra det möjligt att hitta en rimlig bostad även om man har en sådan minimiinkomst. Frågan är vad som kännetecknar en rimlig bostad. Och omvänt – vad kännetecknar en bostad som inte kan anses acceptabel?

Denna bok bygger på följande synsätt:

Modern standard. I Sverige anser vi knappast att en bostad är acceptabel om den inte har toalett och badrum i lägenheten samt varm- och kallvatten. Fastighetsägaren är den som ska se till att detta fungerar. I domstolspraxis kallas detta för »lågsta godtagbara standard«.

Storlek. Kring 1960 var en normal boyta cirka 15 kvadratmeter per person. Jag skulle inte tycka att det var något stort problem om hushåll lever på samma yta i dag även om den är mindre än hälften av dagens genomsnittliga boyta. Det skulle till exempel innebära att ett par med ett barn lever i en tvårummare, eller ett par med två barn har en liten trerummare. När vi pratar om rättigheter här betyder det att människor ska ha ekonomisk och praktisk *möjlighet* att hitta en bostad som uppfyller dessa krav, men sedan kan de naturligtvis själva välja att bo trängre. (Gränsen för hur trångt människor *får* välja att bo bestäms rimligen dels av fastighetsägarens krav på att huset inte ska slitas på ett orimligt sätt, dels av eventuella sociala följdproblem som kan uppstå, till exempel för barnens skolarbete.)

Läge. Människor måste ha möjlighet att försörja sig. Det innebär att bostaden ska vara belägen på en plats där det är möjligt att ta sig till en viss mängd arbetsplatser inom cirka en timme.

Kvalitet på huset och fastighetskötseln. Jag anser att alla har rätt att bo i ett hus som är rent och snyggt. Ingen ska inte behöva stå ut med att sopor samlas i högar på gården eller att trappuppgången är nedklottrad och smutsig. Det första en seriös bostadsförvaltare gör är att se till att renhållningen i fastigheten fungerar. Detta kräver i sin tur regler för fastighetsägarnas åtaganden och möjligheter att sätta in sanktioner.⁵ Men för att nå mål om rimlig förvaltningskvalitet behövs också effektiva regler om vräkning. Boende ska inte behöva stå ut med att under långa tider ständigt störas av högljudda grannar eller av grannar som slänger sopor i hissen, trots att fastighetsägaren upprepade gånger påpekat detta för den som stör.⁶

Områdets egenskaper (1). Vi lever i segregerade städer. Utgångspunkten i denna bok är dock att du inte har rätt att välja dina grannar. Du har rätt till en bostad med vissa fysiska och ekonomiska egenskaper, men du kan inte vara kräsen och kräva att det ska vara i ett område som enligt dina preferenser har bättre egenskaper i någon dimension.

Områdets egenskaper (2). I medierna kan vi ibland läsa om stadsdelar där ambulanser under perioder måste ha poliseskort för att kunna hämta sjuka. Eller där polisen blir försenad därför att de måste komma med två bilar eftersom ungdomar vandaliserar tomma polisbilar. I min värld ska alla ha samma rätt att snabbt få sjukvård eller polishjälp. Hur vi når dit är en annan fråga, och under tiden uppstår vissa svåra frågor om vilken bostad människor har rätt att kräva. Att en person som har svårt att gå inte ska behöva acceptera en lägenhet fem trappor upp i hus utan hiss låter väl rimligt, men då blir det väl också rimligt för en person med hjärtproblem att inte behöva bo i ett område där det kan ta väsentligt längre tid för ambulansen att komma (jämfört med andra områden med samma fysiska avstånd från sjukhuset)? För de följande resonemangen i denna bok spelar dock synen på denna gränsdragning mindre roll och därför lämnar vi den frågan här. En viktig uppgift för stat och kommun

5 I slutet av Blomé och Lind (2012) finns en kort diskussion om hur dagens regler kan behöva förändras för att bli effektivare.

6 I samband med en kurs för små, privata hyreshusägare fick de frågan om på vilka områden fastighetsägare i dag har för små respektive för stora rättigheter. De allra flesta nämnde på den första punkten att det är för svårt att bli av med hyresgäster som inte sköter sig. På den andra punkten nämnde flera att fastighetsägaren kanske har alltför stor frihet att själv välja hyresgäst.

måste dock vara att alla har samma möjlighet att få hjälp av ambulans, brandkår och polis när detta behövs.

Vad får bostaden kosta? I den internationella litteraturen om *affordable housing* diskuteras ofta hur stor andel av hushållets inkomst som ska få gå till bostad eller hur mycket ett hushåll ska ha kvar efter att bostaden är betald.⁷ Att många i ett samhälle lägger en stor del av sin inkomst på boende behöver dock inte innebära några problem. Det kan ju vara så att många hushåll vill ha en hög boendestandard och/eller bo i områden där priserna är höga. Liknande frågor uppstår om man diskuterar hur mycket hushållet ska ha kvar sedan bostaden är betald, vad som är en rimlig nivå på andra utgifter. Även här kan det ju vara så att hushållet har lite kvar eftersom det valt att lägga mycket pengar just på sin bostad.

Kanske är det därför enklare att diskutera vad som ska uppfattas som rimliga hyresnivåer för lägenheter som har egenskaper precis över den nivå som ovan preciserats som lägsta godtagbara standard. Eller vad som är ett rimligt pris för motsvarande ägda bostäder. Om vi säger att minimiinkomsten efter skatt inklusive bostadsbidrag ligger kring 10 000 kronor, anser jag att bostadsmarknaden skulle fungera bra om en ensamstående person kan hitta en liten enrumslägenhet för 3 500 kronor per månad, och ett hushåll med två inkomsttagare kan hitta en liten trerumslägenhet för 6 000 kronor per månad.

I del 2, som handlar om byggande, visas att det går att producera nya lägenheter till en hyresnivå som inte är mycket högre än 3 500 kronor respektive 6 000 kronor i områden med låga markpriser, och där stat och kommun tar hand om kostnaderna för infrastruktur. Med en stor produktion av sådana bostäder kan hyrorna i det äldre beståndet i förortslägen hamna på en acceptabel nivå även ur ett låginkomstperspektiv.

Officiella hyror presenteras ofta som kronor per kvadratmeter och år. Ska man betala 6 000 kronor per månad för en liten trea på 60 kvadratmeter så motsvarar det en hyra per kvadratmeter och år på 1 200 kronor ($12 \cdot 6\,000/60$). För en etta på 25 kvadratmeter för 3 500 kronor per månad blir den acceptabla årshyran 1 680 kronor per kvadratmeter ($12 \cdot 3\,500/25$). Det finns i dag många lägenheter som har en lägre kvadratmeterhyra än så, men i dag är det köer och/eller särskilda uthyrningskrav som gör att dessa bostäder i praktiken inte är åtkomliga för många hushåll med låga

⁷ Se till exempel Gurran och Whitehead (2011).

inkomster. Dessutom är ytorna i regel större än i mina exempel ovan.

För att bedöma om en ort uppfyller kravet på att ha en socialt fungerande bostadsmarknad ska man alltså titta på de lägsta hyrorna för bostäder som uppfyller kraven ovan och som är tillgängliga med maximalt några månaders kötid för alla hushåll med en inkomst i nivå med minimiinkomsten.⁸ Finns det åtkomliga lägenheter till hyresnivån som angavs ovan så är kraven på en social bostadsmarknad uppfyllda. Typiskt sett ska vi förvänta oss att dessa åtkomliga bostäder finns i äldre hus i förortsområden som inte är så populära bland hushåll med högre inkomster.

Ibland pekar man på 1970- och 1980-talet som den svenska välfärdsstatens höjdpunkt och en period när vi verkligen hade en social bostadspolitik.⁹ Ser vi på kraven ovan på en bostadsmarknad som fungerar bra ur ett socialt perspektiv kan man säga att detta i stort sett stämmer. Det gick alltid att snabbt hitta en bostad till ett rimligt pris i en förort. Från ekonomens perspektiv är dock den primära förklaringen till detta inte att vi hade en särskilt progressiv och socialt inriktad regering. Förklaringen är snarare att det stora bostadsbyggandet under miljonprogrammet skapat ett utbudsöverskott på marknaden!

Rimlig tid för anpassning

En viktig bostadspolitisk fråga är hur man ska se på olika typer av förändringar, inte minst i samband med renoveringar eller regeländringar, exempelvis förändrad hyresreglering. Det kan även gälla mer speciella situationer, som när man nu måste riva delar av Gällivare och Kiruna för att möjliggöra fortsatt gruvverksamhet. I hur hög grad ska en person skyddas ekonomiskt mot förändringar och i hur hög grad får personen helt enkelt anpassa sig? Fokuserar vi på hyresmarknaden kan man se det som en fråga om vilket verkligt besittningsskydd ett hushåll ska ha.¹⁰

För att illustrera problematiken kan vi jämföra med arbetsmarknaden. Anta att du är en skicklig och ganska välbetald anställd med en viss

8 Att det kanske tar några månader att hitta en sådan bostad spelar i sammanhanget mindre roll.

9 Se till exempel Christophers (2013) och kommentaren i Lind (2015a).

10 Liknande frågor finns dock även på ägarmarknaden. Ett klassiskt exempel är vad som är en rimlig höjning av en fastighetskatt när marknadsvärdet på en fastighet stiger. Ska hushållet skyddas mot sådana förändringar för att inte »tvingas flytta«?

arbetsuppgift. Förändringar på marknaden och/eller teknisk utveckling leder emellertid till att dessa arbetsuppgifter inte längre behövs. Ett klassiskt exempel är när de mekaniska räknemaskinerna slogs ut av de elektroniska, ett annat när de svenska varven lades ner.

Det finns ingen rätt för den anställde att fortsätta arbeta med vissa uppgifter, och heller ingen rätt att fortsätta att få en relativt hög lön. Däremot finns ett regelverk som ska göra övergången till ett nytt arbete lite smidigare. Det finns arbetslöshetsunderstöd som gör att man kan klara sig en tid medan man letar efter annat jobb, och det kan finnas stöd till omskolning som underlättar att hitta ett nytt jobb, även om det kanske medför en lägre lön än den man hade tidigare.

I denna bok tillämpas samma synsätt på bostadsmarknaden. I del 3, där renoveringar och regelverket kring dem diskuteras, kommer alltså utgångspunkten att vara att hushållen måste vara beredda på att göra »rimliga anpassningar«. Om det är motiverat att renovera fastigheten och i samband med det höja hyran, får hushållet antingen betala en högre hyra eller flytta till en billigare bostad. Samhällets ansvar är då att se till att det finns något annat som är »rimligt«, det vill säga uppfyller kraven som beskrevs ovan. På motsvarande sätt kan man se på förändringar i skatteregler och regler för hyressättning. Bor jag i en hyreslägenhet i ett område som blir mer attraktivt, och där det inte byggs mer, så stiger marknadshyran. Det är inget som man enligt min mening har rätt att skyddas från, mer än tillfälligt. Skulle riksdagen besluta om att återinföra någon form av marknadsvärdebaserad fastighetsskatt, och en ägare inte har inkomster som täcker denna och inte är beredd att belåna huset för att betala skatten, då återstår bara att sälja och flytta.

Det finns inga garantier för att en viss situation kommer att bestå för evigt. Allmänna förändringar på marknaden, till exempel energipriser som börjar stiga kraftigt igen, kan leda till att personer inte har råd att bo kvar i hus med höga uppvärmningskostnader. Husägare kan också upptäcka tekniska problem i sina hus som inte täcks av försäkringar. Om ägarna inte har möjlighet att låna till reparationer återstår inget annat än att sälja till någon som kan finansiera dessa.

Bor jag i en hyresreglerad lägenhet med en hyra långt under marknadsnivå, måste jag inse att detta kanske inte varar för evigt, åtminstone inte så länge utbudet inte ökar kraftigt och pressar ner marknadshyran. Jag ser att andra betalar mycket mer för likvärdiga lägenheter, till exempel

relativt nybyggda lägenheter i samma område, och att hyresregleringen inte har de fördelningseffekter som var önskad. Självklart måste jag räkna med att det kan komma en stegvis övergång till mer marknads-mässiga hyror. Det jag då har rätt att kräva är en övergångstid så att det finns god tid att tänka igenom vad jag vill göra och hitta bästa möjliga alternativ. Alternativet kan vara en mindre lägenhet i samma område eller en lägenhet med sämre mikroläge: jag får till exempel offra utsikten för att kunna bo kvar i en lika stor lägenhet i området.¹¹

Utgångspunkten i denna bok är alltså att alla har:

1. Rätt till en bostad med en viss minimistandard till en rimlig kostnad. Man kan uttrycka det som att jag alltid ska kunna hitta en billig men välskött lägenhet inom rimligt pendlingsavstånd. Typiskt sett ligger dessa lägenheter i områden som inte anses som så attraktiva av hushåll med högre inkomster. Vill jag ha mer än detta måste jag vara beredd att konkurrera med andra på den öppna marknaden och betala den hyra eller det pris som marknaden leder till – eller vara beredd att köa eller köpa svart om det är ett hyresreglerat bostadsbestånd.
2. Rätt till rimlig tid för att göra en anpassning till nya förhållanden, till exempel i samband med en renovering.

Teorier om rättvisa

Det finns beröringspunkter mellan tankarna ovan och filosofen John Rawls syn på ett rättvist samhälle.¹² Rawls menar att när man ska bedöma hur rättvist ett samhälle är ska man se på hur de som har det sämst ställt har det. Hur det ser ut för övrigt, med exempelvis inkomstfördelningen, är mindre viktigt. Tankarna i detta kapitel innebär ju i princip att politiken fokuseras på att se till att det finns ett alternativ som uppfyller vissa minimikrav som alla kan komma över. Politiken ska fokusera på att göra detta minimalalternativ tillgängligt för alla.

¹¹ Detta diskuteras närmare i Lind (2014a), men eftersom ändrade hyresregler inte behandlas i denna bok finns inte skäl att gå in på olika detaljer kring hur en övergång skulle kunna gå till.

¹² Rawls (1971).

Susan Fainstein har skrivit en uppmärksam bok om den rättvisa staden, *The Just City*.¹³ I den urskiljer hon tre dimensioner: *equity*, *diversity* och *participation*. Den första dimensionen om rättvisa är egentligen det som diskuterats ovan: att alla ska kunna hitta en rimlig bostad, även om Fainstein inte lägger fram lika precisa krav som jag har gjort. Och mångfald/blandning kommer som sagt att spela en underordnad roll i denna bok. Det primära är att alla ska kunna hitta något som uppfyller minimikraven. I både del 2 (om byggande) och del 3 (om renovering) kommer dock frågor om inkomstmässigt blandat boende att diskuteras. Fainsteins tredje kriterium för en rättvis stad – att människor har rätt till ett direkt inflytande över olika förändringar – ställer jag mig mycket mer tveksam till. Hon är medveten om att det kan uppstå konflikter där lokala grupper kanske vill stoppa projekt som skulle vara bra för låginkomsttagare, men drar inte konsekvensen att det lokala inflytandet borde få stryka på foten i dessa situationer.

I andra sammanhang har några kollegor och jag lite mer i detalj argumenterat för att en stark representativ demokrati utan direkt lokalt inflytande är bäst utifrån ett bostadspolitiskt perspektiv.¹⁴ Alla har självklart rätt att framföra sina åsikter: demonstrera, skriva insändare, uppvakta politiker och rösta på andra partier i nästa val – men det är de valda politikerna som mellan valen beslutar var det ska få byggas! En smart politiker med självbevaringsdrift lyssnar på medborgarnas synpunkter och försöker hitta bra kompromisser, men det är de valda politikerna som bestämmer. I del 3 motiveras också varför hyresgästerna inte ska ha ett avgörande inflytande över när och hur en hyresfastighet renoveras. Däremot bör som sagt de grundläggande reglerna i hyreslagen ändras så att kraftiga hyreshöjningar inte ska vara möjliga bara för att lägenheternas standard höjs.

¹³ Fainstein (2010).

¹⁴ Cars, Kalbro och Lind (2013).

Del 2

Byggande

Strategier för ökat bostadsbyggande

Ett stort utbud av bostäder i relation till efterfrågan har avgörande betydelse för möjligheten för personer med låga inkomster att hitta bostäder på rimliga villkor. Ser vi på ägarmarknaden kommer, allt annat lika, ett lågt utbud att leda till högre priser och till att färre får råd att köpa. På en fri hyresmarknad skulle på motsvarande sätt hyrorna stiga. På dagens reglerade hyresmarknad får lågt utbud i relation till efterfrågan en direkt effekt i form av längre köer till hyreslägenheter. Detta förstärks av att de som har en lägenhet också blir mer obenägna att lämna lägenheten ifrån sig när det är kö till den och hyran är klart under marknadsnivå. Kontraktet har då ett ekonomiskt värde, och den som har kontraktet försöker få del av detta värde, till exempel genom en bytesaffär eller genom att »hålla lägenheten inom familjen«. Konsekvensen blir att färre lägenheter kommer ut på marknaden.

De längre köerna gör i sin tur att fastighetsägaren fritt kan välja bland de bostadssökande, och det är troligt att hushåll med högre inkomster väljs i första hand. Köer tenderar också att gynna dem som är uppväxta i regionen och som tänkt på att ställa sig i kö långt innan de egentligen behöver en bostad. Fördelning genom köer gynnar också mer planerande hushåll, och i den gruppen finns i sin tur sannolikt i högre grad ekonomiskt starkare grupper.

Det har framförts mycket kritik av vårt så kallade miljonprogram, då en miljon bostäder byggdes perioden 1965–1975. Sett ur ett marknads-perspektiv har detta stora bostadsbyggande emellertid varit en enorm tillgång för människor med lägre inkomster och för alla som snabbt behövt en bostad. Fick man ett jobb på en annan ort, eller behövde en lägenhet efter en separation, kunde man snabbt hitta en hyreslägenhet i en förort byggd under miljonprogrammet eller åren därefter, för att sedan i regel flytta vidare till ett annat område. Åren 1970–2000 var det nästan alltid möjligt att snabbt hitta en bostad till en rimlig hyra. Eftersom utbudet var stort kunde inte heller fastighetsägarna ställa särskilt höga krav för att hyra ut lägenheterna.

Under senare år har det diskuterats hur vi kan göra så att det befintliga beståndet utnyttjas bättre.¹⁵ Det handlar om att lätta på hyresregleringen och ta bort transaktionsrelaterade fastighetsskatter (realisationsvinstbeskattning, stämpelskatt). Inget av detta förefaller särskilt sannolikt under de närmast kommande åren, och det är dessutom oklart hur stor effekt som sådana åtgärder skulle få på tillgången på bostäder. Den främsta åtgärden för att göra det möjligt för fler att hitta en bostad till rimliga villkor är att bygga betydligt fler bostäder än vad som byggts under senare år.¹⁶ Det är också utgångspunkten i detta kapitel.

När det gäller vad som ska byggas för att underlätta för hushåll med lägre inkomster finns det åtminstone tre strategier. Den första finns i en amerikansk och en svensk variant.

Strategi 1 a: Bygga för grupper med högre inkomster – USA-variant

I särskilt den amerikanska debatten resoneras man ofta på följande sätt:¹⁷ När ett hus byggs är det fint och har hög standard i relation till den aktuella efterfrågan. In i huset flyttar först hushåll med högre inkomster. När huset åldras och standarden inte längre är den högsta, söker sig hushåll med högre inkomster bort från huset och flyttar till nyare hus.

¹⁵ Se till exempel rapporten från den så kallade Bokris-kommittén (2014) eller SOU 2015:48.

¹⁶ Samma slutsats dras i Boverket (2015).

¹⁷ Se till exempel Rosenthal (2014).

Hyran/priset sjunker därmed när huset åldras, och hushåll med lägre inkomster kan flytta in. När huset närmar sig rivning bebos det främst av hushåll med låga inkomster.

Därefter rivs huset och ersätts av ett nytt. Återigen flyttar hushåll med högre inkomster in, medan de med låga inkomster flyttar till något annat, äldre hus. I den extrema varianten av denna modell behöver man aldrig bygga direkt för grupper med lägre inkomster, eftersom det alltid finns en marknad med begagnade bostäder för dessa hushåll.

Enligt min bedömning saknar denna modell relevans för Sverige. Här underhålls nästan alla byggnader kontinuerligt och nästan ingen fastighetsägare ser framför sig att deras hus ska rivs om ett antal år. I »finare« stadsdelar finns inga nedgångna fastigheter som skulle vara relativt åtkomliga för hushåll med lägre inkomster. Det typiska svenska huset vänder sig till samma grupper under hela sin långa livslängd.

En viktig poäng i denna teori är dock att om det ska vara möjligt för hushåll med lägre inkomster att hitta någonstans att bo så måste det finnas bostäder som inte efterfrågas av hushåll med högre inkomster. Det kan handla om bostadens egenskaper (äldre, lägre standard) eller om dess läge.

Strategi 1 b: Bygga för grupper med högre inkomster – svensk variant

Den mer eller mindre officiella politiken i Sverige under de senaste 15 åren har varit att bygga för grupper som har relativt höga inkomster och räkna med att detta byggande sedan ska skapa flyttkedjor som gör att det öppnas fler möjligheter även för andra grupper. Därmed behöver man inte bygga direkt för grupperna med lägre inkomster. I teorin kan detta fungera, men det finns i praktiken flera problem med strategin.

En rad faktorer kan göra att flyttkedjorna blir relativt korta, exempelvis om lägenheter går till unga vuxna som flyttar hemifrån. Då avstannar flyttkedjorna, eftersom föräldrarna bor kvar i de bostäder som de unga lämnar. Eller om de nyproducerade lägenheterna, eller de som blir lediga i nästa steg, går till hushåll som flyttar in till orten, då avstannar också flyttkedjorna på den aktuella orten ganska snabbt, och bostadsbristen kvarstår för dem med lägre inkomster.

Att flyttkedjorna blir korta gör att byggandet i regel inte påverkar de delmarknader som skiljer sig mycket från nyproduktionsmarknaden, och/eller från de marknader där de bor som flyttar in i nyproduktionen. Kort sagt: även om vi bygger mycket i Norra Djurgårdsstaden i Stockholm och den kommande Hagastaden, märks det knappast för den som letar efter en billig hyresrätt i Skärholmen eller Märsta.

Det är också svårt att föreställa sig att privata aktörer har intresse av att bygga så mycket i attraktiva områden att priserna eller hyrorna skulle falla där, eller bygga så mycket att flyttkedjorna når områden där det främst bor personer med lägre inkomster. Om staten ska subventionera ökat bostadsbyggande känns det också lite konstigt att rikta ett sådant stöd till dyra bostäder i centrala lägen med förhoppningen att stödet ska skapa flyttkedjor.

Man får dock inte glömma bort att allt byggande är bra för hushåll med lägre inkomster, eftersom det ökar utbudet och därmed kortar köerna något och bidrar till att pressa ner priserna en aning. Slutsatsen så här långt är dock att det inte räcker med en sådan strategi. Det behöver även byggas direkt för hushåll med lägre inkomster. I debatter har jag ett antal gånger hört personer säga att det naturliga är att hushåll med lägre inkomster bor i begagnade bostäder – på samma sätt som dessa normalt efterfrågar begagnade bilar.

Detta är dock en sanning med modifikation. På nästan alla marknader finns lågprisprodukter. Man kan exempelvis handla på Lidl i stället för i saluhallen, eller handla på Ikea i stället för i finare möbelaffärer inne i staden. Den med låga inkomster kan köpa nya kläder på Dressman och H&M i stället för att vänta på ett begagnat plagg från designbutikerna. Det går att köpa en KIA eller Dacia i stället för en begagnad Volvo. Jag tänker mig på motsvarande sätt att det kan byggas bostäder som vänder sig direkt till hushåll med lite lägre inkomster, även om det inte är hushållen med de *allra* lägsta inkomsterna som man ska bygga bostäder för.

När det gäller att bygga bostäder för hushåll med lägre inkomster finns i sin tur två strategier som beskrivs i de båda följande avsnitten.

Strategi 2: Inkomstkvoterade bostäder

Social housing kan ges olika definitioner. Vanligt är att definiera det som subventionerade bostäder med hyror/priser under marknadsnivå och att det vid förmedling av dessa bostäder sker en inkomstprövning.¹⁸ Åtminstone ska majoriteten av dem som får tillgång till dessa bostäder ha en inkomst under en viss nivå, och byggaren/fastighetsägaren får en viss subvention för att hyra ut på detta sätt.¹⁹ I fortsättningen kallas därför denna typ av bostäder för inkomstkvoterade bostäder.

Subventionen till inkomstkvoterade bostäder behöver inte vara i form av ett direkt ekonomiskt stöd till dem som tillhandahåller de aktuella bostäderna. Ett intressant exempel är ett experiment som 2015 startats i Göteborg. Där måste de företag som vill bygga på centralt belägen kommunal mark i Norra Älvstrandsområdet förbinda sig att hyra ut vissa bostäder till en låg hyra.²⁰ Eftersom marken säljs kommer ett sådant krav rimligen att leda till ett lägre markpris och i den meningen innebär det ett kommunalt bidrag.

Olika varianter av denna typ av bostäder är för närvarande populära i flera länder, inte minst i USA under benämningen *inclusionary zoning* och där det alltså läggs in som ett villkor i en stadsplan att en del av bostäderna ska vara *affordable housing*, det vill säga hyras ut till en relativt låg hyra.²¹ Eftersom det måste vara ganska höga markvärden från början när denna modell tillämpas – annars kanske ingen vill bygga med en sådan restriktion – är det främst i relativt attraktiva områden som denna modell tillämpas. Den typiska situationen, som jag uppfattat det, är att det ska byggas i relativt attraktiva områden och målet är att se till att några av de nya lägenheterna i dessa områden går till hushåll med lägre inkomster så att områdena åtminstone till viss del blir inkomstmässigt blandade. Detta gäller både fallet i Göteborg och vid *inclusionary zoning*. Om området från början inte är så attraktivt kommer hyror/priserna att bli lägre och behovet av särskilda åtgärder för att få ner hyror/priser är då mindre.

18 Se till exempel Granath Hansson och Lundgren (2015) för en aktuell jämförelse av olika definitioner.

19 Se till exempel Collinson, Gould Ellen och Ludwig (2015).

20 Se till exempel Göteborgs Stad (2014).

21 Se till exempel Collinson, Gould Ellen och Ludwig (2015) och Iglesias (2015).

Jämför man en strategi med inkomstkvalificerade bostäder med att inte göra något alls, så är argumentet för strategin att den leder till att det faktiskt blir fler lägenheter som hushåll med lägre inkomster har råd med. Det finns dock ett antal invändningar mot denna strategi.²²

Invändning 1: Stigmatisering

En vanlig kritik mot inkomstkvalificerade bostäder är att särskilda boenden för fattiga kan leda till stigmatisering. Det blir ännu tydligare att personer är fattiga om de bor i bostäder som alla vet att man bara kan få om man har låg inkomst.

En första invändning är dock att påpeka att inkomstkvalificerade bostäder kan ta sig många olika former. Det behöver inte vara ett enda stort område eller ens ett helt hus med denna typ av bostäder. Vill man gå riktigt långt i att dölja vilka som egentligen bor i subventionerade bostäder ska man skriva avtal med en fastighetsägare om att exempelvis 10 procent av lägenheterna ska hyras ut till lägre hyra, men att det inte behöver vara några specifika lägenheter i huset. Om till exempel ett hushåll som bor i en subventionerad lägenhet flyttar, kan man i stället för att subventionera denna lägenhet välja en annan lägenhet i huset (eller i fastighetsägarens bestånd i området). Det går alltså i praktiken att dölja vilka bostäder som är inkomstkvalificerade.

Den andra invändningen mot stigmatiseringsargumentet är rent empirisk. Är det inte så att »alla« i vilket fall som helst vet vilka som har relativt sett låga inkomster, till exempel genom att se på vilka kläder de har på sig eller vilka möbler, apparater eller resor som hushållet har råd med? Om alla redan vet vilka som är fattiga, så kan inte en viss form av boende bidra till att peka ut dem med låga inkomster. Dessutom är det ju ingen som tvingas flytta in i en inkomstkvalificerad bostad. Och om de med låga inkomster är väldigt rädda för att bli stigmatiserade kan de ju helt enkelt avstå från denna typ av boende.

Dessutom finns ett sista, tveksamt, antagande bakom kritiken om stigmatisering och det är att många behandlar människor annorlunda bara för att de har lägre inkomst. Men är det verkligen så? Hur stor del av befolkningen är det egentligen som ser ner på människor med lägre inkomster och behandlar dem illa bara därför? Vi vet alla att det finns

²² En mer generell kritik av behovsprövade stöd finns i Rothstein (1994).

stora inkomstskillnader i samhället och att en rad mer eller mindre slumpartade omständigheter påverkar vilken inkomst ett hushåll har. Min bedömning är att de allra flesta är lika hyggliga mot fattiga som mot rika.

Min samlade slutsats är att stigmatiseringsargumentet inte är en stark invändning mot en strategi med inkomstkvoterade bostäder.

Invändning 2: Kräver inkomstbedömning av myndighet med osäkert underlag

I bokens inledning formulerades målet som att alla på egen hand ska kunna hitta en bostad på marknaden. Utifrån denna vision är ett grundläggande problem med inkomstkvoterade bostäder att dessa förutsätter att en myndighet bedömer att ett visst hushåll är kvalificerat för att få ett billigt boende. Förutom att detta i sig är negativt, skapar det ett antal mätproblem och risker för manipulation och fusk för att komma över en sådan billig bostad.

För att kvalificera sig för en inkomstkvoterad bostad ska man som sagt ha en låg inkomst. Men hur mäter vi egentligen inkomst? Det normala är att man ser på deklarerad inkomst, men det väcker en rad frågor. Ska man se på inkomst i dag, inkomst över en längre tidigare period eller förväntad inkomst under en längre framtida period? En person som studerar har ju en låg inkomst, men det kan vara en utbildning som förväntas ge hög inkomst i framtiden. Den som driver ett aktiebolag kan välja att ta ut en låg lön och låta pengar stå kvar i företaget. Med smarta avdrag kan man deklarerera för låga inkomster fastän man egentligen har bra inkomster, för att inte tala om kriminella vars huvudinkomster är odeklarerade. Om personen har pengar på banken, ska de räknas in eller inte? Vad ska hända om personers inkomster stiger – ska de tvingas flytta eller betala högre hyra? I så fall får vi risker med en ny så kallad fattigdomsfälla som gör att det lönar sig mindre att höja sina inkomster.

Riskerna för manipulation och fusk är rimligen störst om det handlar om lägenheter där hyran är mycket lägre än marknadshyran i området. Desto större är ju då »vinsten« för hushållen och desto större incitamenten att fuska. Riskerna är också större om dessa lägenheter ska vara subventionerade under överskådlig framtid. I bland annat Tyskland finns en tidsgräns för hur länge en bostad måste ha en lägre hyra och vara inkomstkvoterad för att fastighetsägaren ska få en subvention.

Efter 15 år är fastighetsägaren fri att sätta hyran på samma sätt som på den öppna marknaden. En sådan tidsgräns finns även i ovan nämnda Göteborgsprojekt.

I kapitel 6, där ett mer samlat förslag till åtgärder för bostadsbyggande presenteras, beskriver jag vad jag tycker är den intressantaste varianten av inkomstkvoterade bostäder. I det förslaget finns en tidsgräns just för att det minskar incitamenten för fusk och behovet av detaljerade kontroller.

Strategi 3: Åtkomliga bostäder

Lite tillspetsat kan man säga att inkomstkvoterade bostäder är bostäder där enbart personer med låga inkomster *får* bo, medan åtkomliga bostäder är bostäder där enbart personer med låga inkomster *vill* bo. Åtkomliga bostäder har ett lågt pris eller en låg marknadshyra. De blir därmed åtkomliga för hushåll med lägre inkomster utan särskild kvotering eller kötid. Åtkomliga bostäder, som uppfyller den standard, kvalitet med mera som beskrevs i kapitel 2, är enligt min mening det centrala målet just därför att det är bostäder som hushållet självt kan hitta på marknaden. För denna typ av bostäder spelar hyresreglering heller ingen roll eftersom de blir relativt billiga även utan hyresreglering.

En hel del av de mer perifera förorter där bostäder byggdes under 1960-talet och början av 1970-talet var länge bra exempel på åtkomliga bostäder. Det gick att hitta lägenheter i dessa områden utan att köa, och hyrorna eller lägenhetspriserna var låga. Förklaringen var, som nämnts ovan, en kombination av att det hade byggts mycket, att det byggts områden som de med högre inkomster inte bedömde som attraktiva och att befolkningsökningen hade stannat av.

Hur blir en bostad åtkomlig?

Ser vi på nyproducerade bostäder kan en låg marknadshyra (ett lågt marknadspris) bero på tre faktorer:

1. Bostadens kvalitet. Det är plastmattor på golven, inte klinker och parkett. Badrummen är halvkaklade i stället för helkaklade. Det är lite enklare maskinpark i kök och badrum. Rummen är lite mindre, liksom lägenhetens förvaringsutrymmen.
2. Bostadens »makroläge«. Det är längre till attraktiva arbetsplatser och centrum. Kommunikationerna är inte de bästa, eller så ligger

bostaden i ett område som uppfattas som lite stökigare. Huset kan ligga i ett område som har lägre status där många personer med högre inkomster inte vill bo.

3. Bostadens »mikroläge«. Sist men inte minst kan marknadshyran/priset dras ned av att mikroläget är dåligt. Utsikten från lägenheten är tråkig, och lägenheten kanske ligger så att det blir bullrigare och större risk för störningar. Ett klassiskt exempel är en lägenhet på bottenvåningen nära en tunnelbanestation eller mot en gata med mycket trafik dygnet runt.

Alla dessa egenskaper tillsammans påverkar marknadshyran/priset på en ny bostad. Lägst blir det om personer med lite högre inkomster varken uppskattar bostadens kvalitet, makroläget eller mikroläget. Och marknadshyran/marknadspriset blir naturligtvis lägre för nedslitna lägenheter än för lägenheter i bra skick.

Den svåra avvägningen

Vi vill självklart bygga bra bostäder i en fin miljö, men för att göra bostäderna åtkomliga får de inte ligga i alltför bra och fina områden. Samtidigt får områdena inte anses alltför dåliga – för i så fall vill ingen flytta dit och betala en hyra som täcker kostnaderna. Som beskrivs närmare i kapitel 6 tror jag att det finns en bra medelväg här, men detta innebär ett annat tankesätt än det som, såvitt jag kan bedöma, genomsyrar dagens stadsplanering. Man måste redan från början tänka på olika inkomstgrupper och fråga sig var och hur man kan bygga så det faktiskt blir bostäder som är åtkomliga för hushåll med lägre inkomster, utan att de behöver köa i tio år eller ansöka om en inkomstkvoterad bostad. Man måste medvetet bygga bostäder som uppfyller rimliga krav, men som har egenskaper som gör att de inte är attraktiva för grupper med högre inkomster.

Avslutning

De strategier som beskrivits i detta kapitel utesluter inte varandra och det går utmärkt att använda alla samtidigt. Även om åtkomliga bostäder är det som intresserar mig mest, kommer ju en strategi som innebär att man bygger mycket bostäder med hög kvalitet i lägen som personer med höga inkomster anser attraktiva, också göra att i alla fall några fler

lägenheter blir åtkomliga för andra, till exempel genom flyttkedjor. Om man på kort sikt vill ha mer blandade inkomstgrupper i nyproducerade hus i områden som är attraktiva för höginkomsttagare, finns knappast något alternativ till att satsa på inkomstkvalitetsbaserade bostäder. Men det viktigaste blir ändå att hitta strategier för att bygga bostäder med acceptabel kvalitet, men som blir åtkomliga tämligen direkt för hushåll med lägre inkomster.

Innan en mer detaljerad strategi beskrivs måste ett antal ekonomiska och organisatoriska förutsättningar redas ut. Detta görs i nästa kapitel.

Ekonomiska och organisatoriska förutsättningar

Om bostadsbyggandet ska öka kraftigt och i högre grad vända sig till andra grupper än dem som har inkomster över genomsnittet uppstår direkt ett antal ekonomiska och organisatoriska frågor. Går det att bygga billigt? Måste hyrorna i nyproduktionen vara höga? Behövs subventioner till nybyggande? Går det att få fram tillräckligt med pengar och resurser för ett kraftigt ökat bostadsbyggande? Vilka ändringar krävs i processerna för planering och byggande för att snabbt få fram fler bostäder?

Går det att bygga billigt?

Den totala kostnaden för ett nytt hus består främst av markkostnader och kostnaderna för att bygga själva huset. I detta avsnitt fokuseras på det sistnämnda. I senare avsnitt diskuteras hur markpriserna kan bli låga.

Boverket har gjort en systematisk genomgång av statistiken rörande kostnaderna för att bygga i rika europeiska länder. Slutsatsen av den genomgången är, enkelt uttryckt, att det inte finns några belegg för att byggkostnaderna är högre i Sverige än i jämförbara länder.²³ Kanske viktigare än denna slutsats är att det under senare år har kommit fram en rad modeller för ett mer standardiserat bostadsbyggande till relativt

²³ Se Boverket (2014).

låga kostnader. Företaget BoKlok har sedan ett antal år en relativt billig standardprodukt som främst byggs som egnahem eller bostadsrätt. De kommunala bostadsföretagens organisation SABO har upphandlat en serie standardhusmodeller (så kallade Kombohus) som de kommunala bostadsföretagen kan avropa till ett fast lågt pris.²⁴ Flera av de stora byggföretagen är med som leverantörer av dessa hus, men det finns även mindre företag som har valts ut där. Bygg- och fastighetsföretaget BoTrygg har också gett sig in i debatten om byggkostnader och pekat på att de kan bygga billigt utan subventioner. Man kan inom vissa gränser variera utseende på dessa byggnader så att en besökare inte kan se att det är samma husmodell som i grannkommunen.²⁵

Det kan noteras att det inte alltid handlar om »industriellt« tillverkade hus där stora delar av byggnaden tillverkas i fabrik och bara monteras på plats. Nyckeln till låga priser ligger i standardiserade produkter och relativt långa serier, och inte i en viss byggteknik.²⁶ Att bygga »samma hus« många gånger ger möjlighet till stegvisa förbättringar när det gäller att förbättra produkten, men kanske särskilt när det gäller produktions- och monteringsmekaniken. Bygger man samma hus många gånger med etablerad teknik blir kostnaderna lägre.

I den bostadspolitiska debatten kan man ibland höra att lägre kvalitet på sikt blir mer kostsamt och att det därför är oekonomiskt att bygga billigt. Den lägre kvaliteten leder till högre drifts- och underhållskostnader och till att byggnaden inte håller lika länge. De som lägger fram dessa påståenden är enligt min erfarenhet sällan ekonomer och de presenterar inga kalkyler. Egentligen skulle man behöva bedöma hållbarheten hos dessa påståenden från fall till fall, men enligt min bedömning är det knappast troligt att det generellt är så att det som är dyrare att köpa på sikt blir billigare.

Bakom denna bedömning ligger paralleller till andra marknader. Några exempel: BMW har högre kvalitet och håller längre än en Skoda,

24 Se information om Kombohusen på www.sabo.se.

25 Sedan kan man ju tycka att det kanske inte är något stort problem om det finns identiskt lika hus i två stadsdelar eller två närliggande städer. Jag bor själv i ett radhus där det i närheten finns 150 liknande hus och det stör mig inte nämnvärt.

26 I samtal med NCC har de nämnt att de bygger 30 procent billigare i Tyskland enbart därför att de där kan använda en standardiserad grundprodukt som de sedan gör mindre variationer i.

men har verkligen en BMW lägre livscykelkostnader? Om en BMW kostar 50 procent mer så måste den hålla 50 procent längre än en Skoda för att få samma årliga värdeminskning. Om man lånar allt och amorterar lika mycket varje år kan genomsnittslånet på BMW:n ligga på 200 000 kronor och på 100 000 kronor för Skodan. Med en ränta på 3 procent blir skillnaden i kapitalkostnader 6 000 kronor om året. Och är verkligen drifts- och underhållskostnaderna för BMW:n 6 000 kronor lägre per år jämfört med Skodan? Det vore intressant om någon kunde göra genomarbetade kalkyler av detta slag, men jag är tämligen säker på att årskostnaden för Skodan blir lägre. Kostymen från Dolce och Gabbana har mycket högre kvalitet än kostymen från Dressman, men den blir knappast långsiktigt billigare. Även den kan ju bli nedfläckad och se sliten ut efter många tvättar. Och är det verkligen dyrt på sikt att köpa möbler från Ikea till halva priset jämfört med de finare företagen? Min bedömning är att fördelen med de dyrare produkterna till stor del är att de ger högre nyttor för ägaren (»körglädjen i en BMW«), inte att de blir billigare i längden.

Vi får inte heller glömma bort att det som här kallas »lägre kvalitet« är en kvalitet som uppfyller samtliga statliga krav som finns på byggnader, och att studier visar att de som byggt och de som bor där i de flesta fall är nöjda med kvaliteten.²⁷

Det finns naturligtvis »billigt skräp«, men min poäng är att det också finns relativt billiga produkter av lite lägre kvalitet som inte är skräp. Man kan uttrycka det som att en viktig del av en ny bostadspolitik är att det ska byggas mycket mer bostäder som ska vara bostadsmarknadens motsvarighet till möbler från Ikea eller kläder från Dressman och H&M. I den modernistiska stridsskriften *acceptera* från 1931, som skrevs av en grupp ledande arkitekter,²⁸ var ett motto »Billigt och dåligt ska ersättas av Billigt och bra«, och det är väl dags att dagens arkitekter på allvar tar upp den kastade handsken.

27 Se Hallman och Häll (2014).

28 Asplund m.fl. (1931).

Måste hyrorna i nyproduktion bli höga?

För de standardprodukter som beskrevs i föregående avsnitt ligger priset, inklusive billig mark, på cirka 25 000 kronor per kvadratmeter. Fokuserar vi på en liten trea på 60 kvadratmeter blir priset 1,5 miljoner kronor. Så mycket skulle alltså en nyproducerad bostadsrätt kunna kosta om inga lån läggs i föreningen (då priset skulle kunna bli lägre). Frågan är emellertid hur hög hyra som en sådan kostnad leder till. Går det att komma i närheten av målet 6 000 kronor per månad för en sådan lägenhet?

Om man ser ett hyreshusprojekt ur investerarens perspektiv måste hyran täcka tre kostnadskomponenter.

1. *Räntekostnader för själva investeringen.* En nyckelfråga här är vilket räntekrav som ska tillämpas. Normalt ser man detta räntekrav som sammansatt av dels investerarens avkastning om denne i stället investerade i en säker statsobligation, dels ett risktillägg. När detta skrivs hösten 2015 ligger den 10-åriga svenska obligationsräntan kring 1 procent och med några procent i risktillägg borde en rimlig ränta ligga kring 3 procent. Stora bostadsföretag kan i dag låna betydligt billigare än så. Räknar man på en investering på 1,5 miljoner kronor motsvarar 3 procents ränta 45 000 kronor per år, det vill säga *3 750 kronor per månad*.²⁹

I debatten hör man ibland att privata aktörer har avkastningskrav på 10–20 procent på eget kapital. Om man lånar en mycket stor del av investeringen och bara investerar lite »på toppen«, vilket innebär stora risker, kan kanske avkastningskrav på den nivån vara rationella. Det gäller dock i så fall bara en liten del av investeringen och påverkar inte nämnvärt avkastningskravet på investeringen som helhet.³⁰

2. *Avskrivning/värdeminskning.* Huset står inte för evigt och investeraren måste få tillbaka de pengar som investerats i projektet. När huset byggs får det normalt ett bokfört värde som speglar vad det kostat byggherren att uppföra byggnaden (inklusive mark). Detta bokförda värde ska falla över tiden så att det speglar vad fastigheten är värd i dag. Här är det viktigt att inse att inflationen gör att det redovisade värdet faller mätt i dagens pen-

29 Gäller år 1. Sedan sjunker i princip kapitalkostnaden eftersom det kvarstående investerade kapitalet sjunker allteftersom investeringen skrivs av.

30 Det finns dock en viss begreppsförvirring och de som bygger för att sälja tänker ibland i termer av marginal mellan försäljningspris och kostnad. En sådan marginal på till exempel 20 procent är dock något helt annat än ett årligt avkastningskrav på 20 procent.

ningvärde och då behöver inte värdet skrivas ner lika mycket.

Om vi räknar med att den genomsnittliga livslängden för de olika komponenterna (inklusive mark) ligger på 50 år, skulle hyran behöva täcka en årlig avskrivning på 2 procent. Om inflationen är 1 procent, behöver hyran täcka den återstående procenten, men låt oss räkna lite försiktigt och sätta avskrivningen till 1,25 procent. Den årliga avskrivningen blir då 18 750 kronor, det vill säga *1 560 kronor per månad*.

3. *Driftskostnaderna*. Ett nybyggt, relativt energisnålt hus har i dag driftskostnader på cirka 300 kronor per kvadratmeter och år. För en lägenhet på 60 kvadratmeter blir detta 18 000 kronor per år, det vill säga *1 500 kronor per månad*.

Några avsättningar för framtida underhållsinsatser ska inte göras. Undan för undan som investeringen skrivs av och lånen amorteras skapas utrymme för att ta nya lån som kan finansiera framtida större underhållsinsatser.

Lägger vi ihop dessa kostnader hamnar vi på en hyresnivå på *6 800 kronor per månad* för en nybyggd liten trea. Tänker vi oss att det byggs många sådana bostäder borde marknadshyresnivån i det äldre beståndet i områden med relativt låg efterfrågan ligga på 6 000 kronor per månad, det vill säga på den nivå som i kapitel 2 beskrevs som ett rimligt mål för en social bostadspolitik.

En invändning mot kalkylen ovan är att räntorna inte kan vara så låga för evigt och att man måste gardera sig för högre räntor. Eftersom kalkylen bygger på kostnaderna första året finns redan en sådan marginal inbyggd. Låt oss se vad som händer för företaget om räntekravet år 10 stiger till 5 procent. Utgår vi från en hyra på 6 500 kronor år 1, och drifts- och underhållskostnader på 1 500 kronor, ger detta ett »driftsnetto« på 5 000 kronor per månad. Både hyra och drifts- och underhållskostnader antas stiga med inflationen som antagits vara 1 procent. År 10 har driftsnettot stigit till 5 520 kronor. Avskrivningen är fortfarande 1 560 kronor per månad, vilket gör att det år 10 finns i runda tal 4 000 kronor per månad till räntor, det vill säga 48 000 kronor per år. Under de 10 åren har lånet amorterats i takt med avskrivningarna, det vill säga med 1,25 procent, så nu kvarstår i runda tal 1,3 miljon kronor i lån. Eftersom det fanns 48 000 kronor att betala ränta med ser vi att den kalkylerade hyran räcker till en ränta på 3,7 procent år 10 utan att hyran behöver höjas mer än inflationen.

Att hyrorna i nyproduktionen i dag är höga beror dels på att man bygger i områden med höga markpriser, dels på att man inte bygger med standardkonstruktioner. Det senare kan både hänga samman med att man vänder sig till grupper som vill ha mer speciell utformning, och är villiga att betala för det, att kommunens stadsbyggnadskontor inte gillar standardhusen eller att de kommunala politikerna satt upp egna standardkrav som är hårdare än de statliga kraven.

I en mer än tio år gammal studie om de kommunala bostadsföretagens hyressättning i nyproduktionen framkom att man i praktiken sätter hyran efter »utbud och efterfrågan«. ³¹ Går det att ta ut en hög hyra så gör man det, och sedan räknar man baklänges så att detta framstår som en självkostnadshyra som man »måste« ta ut för att det ska gå runt. Ändrar vi räntekravet ovan till 5 procent, avskrivningstakten till 2,5 procent och drifts- och underhållskostnader till 350 kronor per kvadratmeter blir »självkostnadshyran« för en lägenhet som kostar 1,25 miljoner kronor att bygga 9 250 kronor per månad, det vill säga 50 procent mer än i kalkylen ovan. ³²

Behöver bostadsbyggande subventioneras?

Att ge direkta subventioner till byggande av bostäder kan tjäna flera syften. Det finns i dag ränteavdragsregler som gynnar ägda bostäder, särskilt när räntorna är relativt höga. För att kompensera för dessa fördelar för ägda bostäder kan man tänka sig att ge subventioner till hyreshusbyggande enbart med syftet att skapa rättvisa villkor mellan upplåtelseformerna. Ju lägre räntenivån är, desto mindre blir dock den snedvridning som skattesystemet leder till, varför denna aspekt är mindre viktig just i dag. Dessutom kan man angripa problemet på andra sätt, till exempel genom att minska avdragsrätten eller skriva in i stadsplanen att det ska vara en viss andel hyresrätter, vilket leder till lägre markpriser för hyreshusbyggande. Eftersom det inte är lika lönsamt att bygga hyreshus kommer en regel att det måste byggas en viss andel hyresrätter i området att minska byggarens betalningsvilja för marken.

³¹ Bejrums m.fl. (2004).

³² Dessa antaganden ger en räntekostnad på 5 200 kronor per månad, avskrivningen blir 2 600 kronor per månad och drift och underhåll 1 450 kronor per månad.

Ur denna boks perspektiv är dock inte fördelningen mellan upplåtelseformerna en central fråga utan det totala byggandet. Finns det restriktioner som styr hur mycket mark som planläggs, så kommer subventioner till bostadsbyggande i princip enbart att leda till högre markpriser. Tänker man sig att marken säljs på auktion, och att det är en given mängd mark som auktioneras ut, kommer ju subventioner till själva byggandet att göra att de som vill bygga kan bjuda mer för marken.

I stället för subventioner till byggande skulle det vid ett lågt utbud av mark snarare vara logiskt att vidta åtgärder som leder till att mer mark planläggs. Detta diskuteras i nästa avsnitt. Som beskrevs i avsnittet om byggkostnader ovan finns det i dag standardiserade produkter som gör att det går att bygga bostäder till rimliga kostnader och då borde inte direkta subventioner till byggande vara nödvändiga.

Ska mer mark planläggas för bostäder kan det dock finns initiala kostnader för infrastruktur som begränsar möjligheten att bygga i vissa lägen där bostäderna kan bli billiga på marknaden. I detta fall kan det vara rimligt att staten är beredd att ta en del av dessa kostnader. Rör det lite större områden kan det handla om stora summor som kanske varken kommun eller privata aktörer är beredda att riskera. Detta ska dock inte gälla bostadsbyggandet i allmänhet utan projekt som domineras av vad som ovan kallades åtkomliga bostäder, det vill säga bostäder som tämligen direkt påverkar möjligheten för hushåll med lägre inkomster att hitta en bostad. Stöd ska inte utgå till projekt där marknadspriser eller hypotetiska marknadshyror skulle bli höga för det stora flertalet av bostäderna i området. Det ska handla om stöd till vad som kan kallas »socialt motiverade bostadsprojekt«.

Ju fler bostäder som byggs, desto mer riskfyllt blir varje tillkommande projekt. Privata aktörer kommer därför med stor sannolikhet att bygga »för lite« i relation till vad som krävs för att nå bostadspolitiska mål. Riskerna för att en plötslig ekonomisk nedgång gör det svårt att hyra ut eller sälja är större ju mer som byggs – och kanske särskilt när man vänder sig till grupper med lite lägre inkomster. Detsamma gäller en kommun som har begränsade möjligheter att sprida dessa risker. Just detta argument var centralt i Bostadssociala utredningen, som publicerades 1946,³³ och jag tror att det fortfarande är relevant.

33 SOU 1945:63, se även diskussionen i Lind (2015b).

Därmed behövs någon form av (tidsbegränsad) åtgärd som minskar riskerna för den som bygger socialt motiverade bostäder, och det kan ju också ses som en subvention. Denna tidsbegränsade garanti kan ta olika former: en hyresgaranti för den som bygger hyreshus, en prisgaranti för den som bygger bostadsrätter, att staten tar en del av risken för topplån för dem som köper radhus och bostadsrätter och är beredd att skriva av en del av lånen om bostäderna faller i pris. Tanken är att dessa garantier enbart ska gälla för åtkomliga bostäder, det vill säga bostäder där marknadspriser och marknadshyror kan förväntas ligga på en sådan nivå att även hushåll med lägre inkomster har råd att bo där.

Vill man att det byggs inkomstkoterade bostäder krävs också någon form av subvention, och om det inte är en indirekt subvention genom lägre markpriser, så är en vanlig modell direkta bidrag till den fastighetsägare som hyr ut delar av sin fastighet till en lägre hyra till hushåll med inkomster under en viss nivå. Som framgick tidigare är jag mer skeptisk till denna modell, men här kan ansvaret mer direkt läggas på kommunen om de vill testa denna modell, till exempel på det sätt som görs i Göteborg.

Går det att finansiera ett kraftigt ökat byggande? Finns resurserna?

Det har uttryckts tveksamhet till om det går att finansiera ett kraftigt ökat bostadsbyggande.³⁴ Kostar varje bostad omkring 2 miljoner kronor innebär det att för varje ytterligare 10 000 bostäder per år krävs investeringar på i storleksordningen 20 miljarder kronor.

Vi får dock inte glömma bort att utifrån den globala kapitalmarknadens storlek är detta småsummor. Räntenivåerna på världsmarknaden är låga och varje år samlas stora summor i pensionsfonder och i länder med handelsöverskott. Förmögenheterna har växt hos dem med de högsta inkomsterna, och även de letar efter investeringsobjekt. Slutsatsen är rimligen att det inte behövs särskilt hög förväntad avkastning för att det ska vara möjligt att locka kapital till investeringar i bostadsbyggande i Sverige, särskilt om det finns vissa statliga garantier i bakgrunden. Det kan till exempel noteras att pensionskapital nu går in i relativt stor skala

³⁴ Se till exempel Sveriges Byggindustrier (2015).

på bostadsmarknaden genom företaget Rikshem³⁵ som nu också har omfattande planer för bostadsbyggande.

Den svenska statsskulden är också relativt låg för närvarande, så ett mer direkt statligt engagemang när det gäller infrastruktur med sikte på att öppna upp fler områden för åtkomliga bostäder borde inte heller vara något problem. Dessutom kan man tänka sig att göra omprioriteringar när det gäller vilka infrastruktursatsningar som görs inom ramen för samma statliga resurser. Det förefaller till exempel viktigare att lägga miljarder på att göra fler områden attraktiva för bostadsbyggande än att bygga höghastighetståg mellan Stockholm, Göteborg och Malmö. Snabbare och tätare regional tågtrafik som gör det lättare att pendla från bostadsområden längre bort där marken är billig är ur ett bostadsbyggnadsperspektiv viktigare än att korta ner tiden för det mer långväga resandet.

Det finns nog större anledning att oroa sig för brist på resurser i form av kompetent arbetskraft om planering och bostadsbyggande ska öka, men även här tror jag att problemet kan lösas. När det gäller planering och bygglov kan man spara mycket resurser genom att berörda myndigheter till exempel ger typgodkännande för vissa hus och att kommuner och andra vid planeringen inte lägger sig i så mycket i detaljerna kring projektets utformning.³⁶ Mycket byggnadsmaterial och många komponenter importeras och då Sverige är ett litet land på världsmarknaden borde ökad efterfrågan på detta vara lätt att tillgodose. Möjligheten att importera arbetskraft från andra EU-länder är också god och det finns säkert möjlighet att kombinera ökat bostadsbyggande med arbetsmarknadspolitiska åtgärder så att arbetslösa eller personer som väntar på att deras asylärende ska behandlas kan arbeta i byggsektorn.

Hur ska det mer konkret gå till?

Det behöver planläggas mycket mer mark för bostadsbebyggelse, och då särskilt bostäder som vänder sig till grupper med lägre inkomster. Och sedan måste någon bygga husen. Utvecklingen under de senaste 15 åren med stegvist ökad bostadsbrist pekar på att alla aktörer har bidragit till detta problem.

35 Rikshem ägs av Fjärde AP-fonden och AMF.

36 Ett samlat förslag på reformer finns i Cars, Kalbro och Lind (2013).

Staten har låtit olika, ganska vagt avgränsade riksintressen sätta käppar i hjulet för flera projekt. Det visade sig till och med svårt att hitta mark att bygga på när delar av Kiruna ska flyttas.³⁷ Ett generellt strandskydd på 150–300 meter är ett exempel på en onödigt strikt regel. I Stockholm har en slarvigt avgränsad nationalstadspark skapat onödiga problem för bostadsbyggandet. Utgångspunkten för det statliga regelverket måste vara att det ska ske en rimlig intresseavvägning och stor bostadsbrist innebär då självklart att bostadsbyggandet ska väga tyngre än tidigare. Som diskuteras i Cars, Kalbro och Lind (2013) finns mycket goda möjligheter att hitta rimliga kompromisser, om bara alla parter fokuserar på att hitta sådana i stället för att stoppa beslut.

Kommunpolitikerna sitter ofta i en rävsax. Å ena sidan inser de behovet av att det byggs fler bostäder som underlättar för hushåll med låga inkomster. Å andra sidan finns många gånger lokala missnöjespartier som går till val på att stoppa bostadsbyggande. Det kan dessutom låta bra med ambitiösa miljömål och gestaltningsprogram för nybyggnadsområden för att verkligen få fin arkitektur. Men på vägen riskerar man att tappa bort att billig mark och låga priser i de nya projekten är en förutsättning för att bostäderna ska bli åtkomliga för hushåll med lägre inkomster.

Min slutsats är att om tillräckligt mycket mark ska bli planlagd måste staten formulera tydliga mål för hur många bostäder det ska planeras för. Kommunens primära roll är att genomföra dessa på bästa möjliga sätt. Staten måste vara tydlig med att om en kommun inte »levererar« de planer som behövs så kommer staten/länsstyrelsen att ta över planeringen i kommunen. Kommunerna har i dag ett planmonopol och kan alltså bestämma om det ska planläggas för bostadsbebyggelse eller inte. Det är viktigt att staten är tydlig med att kommunerna endast får behålla detta formella planmonopol om de faktiskt planlägger mycket mer mark för bostadsbebyggelse och har en trovärdig plan för hur inkomstk voterade eller åtkomliga bostäder ska byggas.

Den kommunala självstyrelsen är ju något som riksdagen en gång i tiden beslutat och det bör vara självklart att om detta självstyre inte leder till rimliga resultat så kommer det att inte bara reellt utan även formellt att inskränkas. Räcker inte morötter och piskor (och att staten

37 Se Cars, Kalbro och Lind (2013).

ser över sina egna regler) för att kommunerna ska planera på rätt sätt måste kommunerna förstå att de även kommer att förlora den formella rätten att planera markanvändningen i kommunen.

I den krissituation som nu råder ser jag alltså kommunen som verkställare av statlig politik. På samma sätt ser jag på medborgarinflytandet. Det är viktigt att ta tillvara lokal kunskap när man ska besluta om och planlägga för bebyggelse, men volymen mark som ska planläggas måste bestämmas på högre nivåer om vi ska lösa dagens bostadskris. Den fråga medborgarna ska ställa sig är: Var i min stadsdel kan mer byggas så att vi både får nya bra bostäder och samtidigt slår vakt om de värden som stadsdelen har i dag? Som betonades ovan är jag övertygad om att det går att hitta sådana lösningar överallt.

Att staten ska styra hur mycket mark som planläggs är inte så dramatiskt som det låter. Sådana mål har under långa perioder funnits i England och är nu på väg tillbaka igen. I Helsingforsregionen finns avtal mellan stat, region och kommuner där alla kommuner förbinder sig att planlägga mark för byggande av en viss mängd bostäder som vänder sig till olika inkomstgrupper.³⁸ I Kalifornien finns *Fair Share Housing Act*³⁹ som säger att varje kommun måste ta sitt ansvar för att se till att det byggs bostäder som vänder sig till hushåll med lägre inkomster. I Berlin och Hamburg styr regionen planläggning och byggande utifrån tydliga mål om byggande för grupper med lägre inkomster.⁴⁰

Kraven på dagens bostadsförsörjningsprogram ska därmed skärpas så att varje kommun i regioner med höga bostadspriser och köer till hyresrätter i alla områden ska vara skyldig att ha en plan för hur personer med lägre inkomster ska ha en möjlighet att hitta en bostad i kommunen. I direktiven till bostadsförsörjningsprogrammet ska alltså staten precisera hur mycket som ska planläggas.

Den sista aktören som bidragit till problem i dramat om det alltför låga bostadsbyggandet är naturligtvis marknaden. Långsiktiga företag som vill maximera sin vinst har inte intresse av att bygga så mycket att priserna faller.⁴¹ Mest tydligt är detta på bostadsrättsmarknaden där

38 Se Lindbom (red.) (2009).

39 Se Agatstein (2015).

40 Se Granath Hansson (2015).

41 Se Lind (2015b) för mer detaljerade argument.

företagen föredrar att dela upp stora projekt i mindre delar och enbart bjuda ut ett mindre antal lägenheter varje år. Företagen förväntas maximera sin vinst, så det är inget konstigt i detta, men en viktig slutsats är att det inte räcker att bara ta bort hinder för byggande och planlägga mer mark. Det måste också finnas en strategi för att se till att husen faktiskt kommer på plats.

Även här kan vi dra lärdomar från Berlin och Hamburg. Där gör man övergripande överenskommelser med branschen om vad den kan leverera och till vilket pris. Om privata företag kan övertygas om att det kommer att byggas bostäder vare sig de är med eller inte, kommer de att vinna på att vara med i stället för att ställa sig utanför. Ett viktigt hot i bakgrunden är då att det finns kommunala och/eller statliga aktörer som kan bygga om de privata inte vill vara med. Även bland de privata aktörerna finns dock en insikt om det ohållbara i dagens situation. Jag tror därför inte att det kommer att vara några problem att få privata aktörer att bygga, särskilt inte om staten och kommunerna står för mer av infrastrukturen och är beredda att ta en del av riskerna. Det talas i dag mycket om företagens samhällsansvar (*Corporate Social Responsibility, CSR*) och en del av det är rimligen att vara beredd att minska avkastningskraven något i socialt motiverade projekt.

Kommunerna ska vara skyldiga att på egen bekostnad ta fram mer färdiga planer, vilket särskilt passar mindre företag som inte kan klara en osäker planeringsprocess. Det bör även vara möjligt att ta ut höga böter för en aktör som har planlagd mark om husen inte kommer på plats inom en viss tid. Är det kommunal mark kommer det att kosta kommunen i form av lägre markpriser, men i dag är det tyvärr så att det finns kommuner som agerar precis som de privata företagen; man vill hålla uppe markpriserna på den egna marken och då får det inte komma ut för mycket mark på en gång. Detta är ytterligare ett skäl till att staten ska bestämma hur mycket mark som ska planläggas.

En viktig lärdom i boken *Nyttan med allmännyttan* är att det trots en ny lag om allmännyttans roll finns ett betydande utrymme för kommunala bostadsföretag att engagera sig i socialt motiverade bostadsbyggnadsprojekt.⁴² Min kollega Stellan Lundström har i flera artiklar pekat på att det kanske behövs en statlig allmännytta – en tanke som i

42 Salonen (red.) (2015).

en situation med stora flyktingströmmar blivit mer aktuell. Jag tror dock att samarbete mellan stat, kommun och företag kan fungera bra utan ett sådant bolag. Men både kommuner och privat sektor måste inse att om dagens rollfördelning i byggandet inte fungerar kommer staten inte att tveka att starta ett eget bostadsbolag för att se till att husen verkligen kommer på plats. Sedan kan ju staten sälja de färdiga husen till privata aktörer och även lägga ut skötseln till privata aktörer. Men alla aktörer ska veta att om de ställer sig utanför byggandet kommer andra att kliva in och se till att husen kommer på plats.

För lite större områden, där kanske äldre kontors- eller industribyggnader behöver köpas/exproprieras och rivnas, kan jag tänka mig att stat, kommun och privata företag bildar ett gemensamt konsortium för att genomföra projektet. Särskilda undantagslagar kan behövas för att snabbt genomföra projekt om de vanliga processerna bedöms ta för lång tid. Att driva igenom ett stort antal mindre ändringar i dagens regelverk är knappast tillräckligt för att snabbt få fram bostäder, även om dessa ändringar är viktiga för att på lång sikt få ett fungerande regelverk. Mycket tyder dock på att det är fullt möjligt att få fram många fler planer och bostäder inom ramen för dagens regelverk – om bara pressen på olika aktörer blir tillräckligt stor och alla inblandade myndigheter agerar snabbt.

Till sist, en nödvändig åtgärd, tror jag, är att staten tillsätter en nationell grupp (en *task force*) med några regionala undergrupper som ger råd och stöd, men som också ser till att det görs tillräckligt i kommunerna och att länsstyrelserna är med tidigt i processen för att precisera avvägningen mellan olika riksintressen.⁴³ En sådan grupp kan också vara en länk till den privata sektorn och den statliga infrastrukturplaneringen, samt se till att nödvändiga, mindre lagändringar snabbt genomförs.⁴⁴

43 Ett sådant förslag rörande länsstyrelserna finns i den statliga planprocessutredningen SOU 2015:109.

44 Stockholms kommun har under 2015 till exempel tillsatt en så kallad bostadsgeneral som ska försöka se till att ärenden behandlas snabbare och att frågor inte hamnar mellan stolar. Arbetet med byggandet av det nya centrumområdet i Kiruna är ett bra exempel på hur samverkan mellan kommun, länsstyrelse och privata aktörer kan leda till effektiva processer, se Cars (2015).

Inkomstkvoterade och åtkomliga bostäder: hur de kan genomföras på bästa sätt

Om hushåll med lägre inkomster själva ska kunna hitta bostäder på marknaden för överkomlig hyra eller överkomligt pris är en satsning på åtkomliga bostäder det viktigaste. Inkomstkvoterade bostäder förekommer dock i många europeiska länder, och det är med dagens situation på bostadsmarknaden inte läge att stänga dörren till några alternativ. Vill man på kort sikt öppna möjligheter för åtminstone några hushåll med lägre inkomster att ha råd med en bostad i områden där markpriserna är höga och efterfrågan från höginkomsthushåll är stor, så är inkomstkvoterade bostäder också det mest realistiska. Syftet med detta avsnitt är att lite mer i detalj beskriva hur man kan utforma projekt med både inkomstkvoterade och åtkomliga bostäder, givet de invändningar som kan finnas mot respektive bostadstyp.

Inkomstkvoterade bostäder: bästa möjliga alternativ

Det som definitionsmässigt kännetecknar inkomstkvoterade bostäder är att hyran är under marknadsnivå (på grund av riktade subventioner) och att ett hushåll enbart får tillgång till en sådan bostad om det har en låg inkomst.

Det behöver, som beskrevs tidigare, inte vara vissa utpekade lägenheter som är aktuella. Man kan också tänka sig en modell som innebär att fastighetsägaren får ett ekonomiskt stöd för att ett visst antal lägenheter i ett bostadshus åsätts en lägre hyra och hyrs ut efter särskild inkomstprövning. Ska det byggas bostadsrätter i ett område kan man tänka sig avtal eller regler som säger att föreningen är skyldig att hyra ut en viss andel av lägenheterna i form av inkomstkvoterade bostäder. I Stockholm finns till exempel några gamla bostadsrättsföreningar där det i stadgarna står att ett mindre antal lägenheter ska hyras ut som studentbostäder. Läggs sådana krav bara på vissa privata markägare/byggare är det rimligt att de kompenseras ekonomiskt, men görs det mer generellt kan man se det som en skatt som sänker markvärdet.

Ett stort problem med inkomstkvoterade bostäder är att välja ut dem som ska få dessa lägenheter och vilka regler som ska gälla om ett hushålls inkomster förändras. Att hyran ligger under marknadsnivå gör att många kommer att vara intresserade av de aktuella bostäderna, även hushåll som egentligen inte har så dålig ekonomi. Det finns också en risk för att lägenheterna hyrs ut på en andrahandsmarknad till högre hyror, eller att de byts bort med svarta pengar emellan. Kompletterande regler rörande förbud mot andrahandsuthyrning och byten är därför logiska för inkomstkvoterade bostäder.

Ju större gapet till marknadshyran är, desto större är dessa risker. Riskerna för misslyckande är rimligen störst om det handlar om ett litet antal lägenheter i lägen med höga priser (och höga marknadshyresnivåer) och där hyresnivån är mycket lägre i de inkomstkvoterade bostäderna. Det försök som nu pågår på Norra Älvstranden centralt i Göteborg med krav i kommunala markanvisningar på att det ska vara låga hyror i delar av beståndet verkar vara relativt riskfyllt ur detta perspektiv. Om gapet till marknadshyran är mindre, är det större chans att lägenheterna går till »rätt« hushåll.

Det finns i princip två olika sätt att minska detta gap: antingen kan man undvika lägena med de högsta prisnivåerna eller så kan man göra de inkomstkvoterade lägenheterna mindre attraktiva, exempelvis genom lägre kvalitet på inredningen, mindre rum eller sämre mikroläge i huset. I Göteborgsprojektet är det enligt uppgift vissa fastighetsägare som använder denna andra strategi. Jag tror också att det är bra att göra dessa billiga lägenheter lite sämre, dels för att minska risken för fusk, dels

för att få den lägre hyran att åtminstone delvis framstå som motiverad.

Inkomstkvoterade bostäder förutsätter en inkomstprövning vid inflyttning, och i vissa länder blir man vräkt om inkomsten stiger. Det vanliga förefaller dock vara att hyran höjs om hushållets inkomst ökar.⁴⁵ Detta skapar dock i sin tur problem eftersom det bidrar till en så kallad fattigdomsfälla i och med att den disponibla inkomsten inte stiger nämnvärt även om hushållets bruttoinkomst stiger, särskilt om hushållet också har bostadsbidrag. I fortsättningen antas därför att det inte görs några inkomstprövningar efter inflyttning, men att den lägre hyran enbart gäller under ett visst antal år, till exempel 15, vilket i alla fall något minskar incitamenten att fuska till sig en lägenhet. Om förmånen att få en billig lägenhet går till »fel« hushåll så är i alla fall skadan mer begränsad om de inte kan bo där hur länge som helst med en låg hyra. Nya inkomstprövade bostäder uppstår då i andra nyproducerade områden eller genom avtal med ägare av befintliga hus, som mot en viss subvention överför en viss andel av sina lägenheter till beståndet av inkomstkvoterade bostäder.

Inkomstprövade bostäder vänder sig till »vanliga« hushåll och inte främst till hushåll med sociala problem. För att minska risker för fusk och strategiskt beteende ska det då rimligen vara hushåll som under en längre tid haft låga inkomster, och som har en låg inkomst därför att de är etablerade inom områden på arbetsmarknaden där inkomsterna är relativt låga. Sannolikheten att deras inkomster ska stiga kraftigt är därmed relativt låg. En restriktion bör rimligen också finnas när det gäller hushållets förmögenhet. Inkomstkvoterade bostäder ska tydligt skiljas från ungdomsbostäder eller studentbostäder där ju en låg inkomst i dag inte utesluter en betydligt högre inkomst om några år. Jag föreställer mig också att ungdomar i högre grad kan få ner sina boendekostnader genom att dela lägenhet och till exempel tillsammans hyra en bostadsrätt i andra hand på den öppna marknaden. För en etablerad familj är möjligheten att få ner sina boendekostnader genom att minska ytan inte lika stora.

Hur ska då lägenheterna fördelas bland dem som uppfyller inkomstkravet och är intresserade av att flytta in i en inkomstkvoterad lägenhet? Om vi tänker oss att ett hushåll från och med en viss tidpunkt kan anmäla intresse för inkomstkvoterade bostäder och att inkomstkravet prövas både när man ställer sig i kön och vid inflyttning, så kan en del

45 Se Scanlon, Whitehead och Fernandex Arrigoitia (red.) (2014).

av lägenheterna fördelas genom kötid i denna särskilda kö. Nackdelen med en kö är dock att det gynnar dem som bott länge på orten och som är mer planerande och tänkt på att ställa sig i kö. Alternativet är att lotta ut lägenheterna bland dem som uppfyller inkomstkraven och är intresserade av den aktuella lägenheten. En kombination av fördelning genom kö och genom lotteri tycker jag verkar vettigast. Att göra mer långtgående bedömningar av vem som behöver lägenheten bäst tror jag inte på, särskilt som det fortfarande kommer att vara så att socialförvaltningen hanterar de hushåll som har riktigt stora problem.

Åtkomliga bostäder: bästa möjliga varianter

Åtkomliga bostäder måste byggas i relativt stora volymer för att de ska bli billiga på marknaden, särskilt när man startar i en situation med bostadsbrist. Stora volymer innebär dock inte med nödvändighet stora samlade projekt, och det finns en rad fördelar med att bygga många relativt små projekt i stället. Jag utesluter dock inte att man behöver bygga helt nya stadsdelar och de kan i så fall planeras med samma strategier som de inkomstblandade områden som beskrivs nedan.

Åtkomliga bostäder innebär som sagt bostäder med relativt låga marknadshyror (eller låga marknadspriser), som i sin tur bestäms av bostädernas inre egenskaper samt mikro- och makroläge.

Är makroläget mycket attraktivt för grupper med högre inkomster är det i praktiken svårt att bygga med så låg inre kvalitet och så dåligt mikroläge att det blir en låg marknadshyra.⁴⁶ Som nämndes ovan kan inkomstkvoterade bostäder vara den strategi som passar bäst om man vill göra det möjligt för hushåll med lägre inkomster att hitta en bostad i områden som är mycket attraktiva för höginkomsttagare.

När det gäller områden som är lite mindre attraktiva för hushåll med högre inkomster, till exempel halvcentrala lägen i de flesta större orter, är möjligheten att bygga åtkomliga bostäder bättre. Ska marknadshyran bli relativt låg får dock mikroläget inte vara det allra bästa och inte heller kvaliteten och rumsstorleken i lägenheterna. »Kvalitet« ska här inte tolkas i absoluta termer, utan måste bedömas utifrån vad

⁴⁶ Som kuriosum kan nämnas att på ett seminarium för några år sedan föreslog en student att man kunde bygga underjordiska bostäder under till exempel Södermalm i Stockholm.

höginkomsttagare efterfrågar. Vill höginkomsttagare ha badrum med klinkers och golvvärme ska man bygga en hel del lägenheter med plastmatta i badrummen och utan golvvärme. Därigenom blir lägenheterna mer åtkomliga för hushåll med lägre inkomster.

En ytterligare variant är kompletteringsbebyggelse i »C-lägen« där det finns en lokal efterfrågan. Vi vet att trångboddheten är stor i vissa stadsdelar där inkomstnivåerna är låga, och om det finns önskemål att bo i just denna stadsdel blir det logiskt att bygga billiga bostäder i anslutning till den stadsdelen.

Den stora utmaningen är just att bygga åtkomliga bostäder på ett sätt som inte bidrar till ökad inkomstmässig segregation. Här är ett par exempel på hur man kan tänka för att nå detta mål.

De bästa möjligheterna för att bygga blandat finns i de stadsdelar som i dag är relativt inkomstmässigt blandade. Förorten Farsta söder om Stockholm, där jag själv bor, är ett bra exempel. Även om de mycket rika inte bor där finns alla andra inkomstgrupper representerade. Det byggs mycket bostäder i Farsta i dag, men allt som byggs har samma kvalitet och vänder sig till samma grupper (hushåll med inkomster lite över genomsnittet). Det finns dock ett stort kontorsområde som Telia snart ska lämna och ett recept för att bygga en blandad stadsdel där skulle kunna vara följande: för att locka hushåll med högre inkomster byggs ett antal stadsradhus och ett »Turning Torso« med fantastisk utsikt över staden. Sedan bygger man ett större antal enklare BoKlok eller Kombohus. Man bygger även i vissa dåliga mikrolägen, vilket gör bostäderna mindre attraktiva och öppnar möjligheter för hushåll med lägre inkomster. När det området är färdigbyggt kan man göra samma sak i Larsboda industriområde alldeles intill: ju större lokalt utbud, desto lägre priser och hyror. Ser vi på hur Farsta byggdes från början kring 1960 fanns i princip liknande tankar om att bygga en blandad stadsdel, med flerfamiljshus (bostadsrätter och hyresrätter) samlade kring centrum och stora områden med radhus lite längre bort.

Ska man bygga nya områden utan direkt anslutning till befintliga stadsdelar kan man tänka på samma sätt för att skapa blandade stadsdelar. I rapporten »Nya affärsmodeller för bättre stadsbyggande«⁴⁷ skissas följande förslag. Startpunkten är att lokalisering sker i ett område som

47 Lind m.fl. (2014a).

från början har relativt låga markvärden. Man kan till exempel tänka på jord- och skogsbruksmark i Haninge söder om Stockholm.

För att ett nytt område i en regiondel som inte från början är särskilt attraktivt ska bli intressant för grupper med högre inkomster måste det kunna erbjuda något som är svårt att få på andra ställen, förutom en lite billigare bostad. I exemplet här kan man göra undantag från strandskyddet och bygga i direkt anslutning till stranden (typ vid Årsta Havsbad och Berga) för att attrahera höginkomsttagare. Ska området även bli attraktivt för hushåll med lägre inkomster krävs att det finns bostäder som är relativt billiga, det vill säga med hyror och priser som speglar ett lågt markvärde och en byggkostnad som motsvarar till exempel den för SABO:s Kombohus.

För att hålla nere hyror och priser krävs ett så pass omfattande byggande att det inte uppstår något stort tillkommande knapphetsvärde och att en stor del av dessa hus byggs i de delar av området som till exempel saknar direkt havsutsikt och därför inte blir lika attraktiva på marknaden. Vidare krävs att det finns bra kollektiva kommunikationer, så att det går att pendla till många arbetsplatser. Om vi spinner vidare på exemplet med Årsta Havsbadstrakten kan det finnas en anslutningsbana till pendeltåget eller nya vägar med snabbussar in till centrala Stockholm och/eller till lämpliga platser för byten till tunnelbana och pendeltågslinjer. Investeringar i kommunikationer görs av staten, givet att de som bygger området utformar det så att det i praktiken vänder sig till olika inkomstgrupper och att det byggs i ganska snabb takt.

I den ovannämnda rapporten beskrivs flera olika organisatoriska modeller för att genomföra sådana större projekt, med större eller mindre offentligt ansvar. Som nämndes i föregående kapitel kan staten behöva gå in och dela risken i projekt som detta.

Avslutning

Mitt intryck av dagens samhällsplanering är att man inte riktigt kan erkänna att det finns stora inkomstskillnader i samhället och att vi måste planera och bygga så att alla grupper får en bättre bostadssituation. Det paradoxala och problematiska är att på en bostadsmarknad med stor bostadsbrist måste man då tänka i termer av att det också ska finnas bostäder som är bra och attraktiva men *inte har de egenskaper som hushåll*

med högre inkomster särskilt efterfrågar. För att skapa åtkomliga bostäder måste man tänka både på lägenhetens utformning, mikroläget och läget i stort. Men i grunden handlar det om att planera utifrån de inkomstskillnader som vi har i samhället och att förstå hur marknaden fungerar.

Nya regelverk för hyressättning och nya upplåtelseformer

De förslag som presenterats i föregående kapitel går i allt väsentligt att genomföra inom ramen för rådande hyreslagstiftning och upplåtelseformer. Detta hindrar dock inte att det kan finnas fördelar med att testa nya regelverk. Som betonades i inledningen bör vi bejaka experiment där det är svårt att se några nämnvärda risker men som kan bidra till ett ökat bostadsbyggande. Även om det inte i huvudsak är bostäder som direkt gynnar hushåll med låga inkomster så bidrar all nyproduktion till att på sikt pressa ner priser och hyror.

System med »marknadshyror« i nyproduktionen

Bakgrund

Marknadshyran i ett område motsvarar i normalfallet den hyra där utbud är lika med efterfrågan, eller där det finns vissa normala vakanser. Marknadshyror innebär inte alltid höga hyror. Vi kan till exempel konstatera att det var marknadshyror i stora delar av bostadsbeståndet under det som brukar ses som den sociala bostadspolitikens guldålder (från 1970 till en bit in på 1990-talet). Och det var dessutom ganska låga marknadshyror i stora delar av hyreshusbeståndet i förorterna, där det heller inte fanns några köer. Det var i dessa områden med marknadshyror som de flesta

hushåll med lägre inkomster bodde. De billiga hyresrätter som fanns i mer centrala delar av städerna var sällan åtkomliga för hushåll med lägre inkomster som inte redan bodde där. Dessa bostäder cirkulerade på en bytesmarknad (eller en svart marknad), eller så krävdes en mycket lång kötid. Och så länge är man i regel bara villig att vänta om man redan bor ganska bra. Den som har lägre inkomst och vill ha en bostad relativt snabbt tar hellre något i en förort där man inte behöver vänta så länge.

I dag ligger hyrorna i stora delar av hyreshusbeståndet långt under marknadsnivå, vilket enkelt inses genom de långa köerna på så gott som alla delar av marknaden. I en sådan situation är det, som nämndes i inledningen, tveksamt att lätta på hyresregleringen i beståndet.

Däremot kvarstår frågan om hur hyrorna ska sättas i nyproduktionen, där det ju inte finns någon befintlig hyresgäst som behöver skyddas. Jag anser att den som bygger nya hyreshus ska få välja mellan att antingen låta det nya beståndet följa dagens regler med kollektivt förhandlade hyror eller tillämpa ett nytt regelverk som beskrivs nedan. Därefter motiveras varför ett sådant nytt regelverk bör prövas och varför det inte räcker med dagens så kallade presumtionshyror, som innebär att fastighetsägaren skyddas mot risken för hyressänkning genom att en hyresgäst inte kan gå till domstol för att få den hyran prövad. Detta gäller under 15 år efter att huset är färdigbyggt.

Förslaget

Den så kallade Bokriskommittén lade fram ett relativt detaljerat förslag om hur reglerna på en hyresmarknad med friare hyressättning bör vara utformade.⁴⁸ De centrala punkterna i förslaget var följande:

- När en lägenhet är ledig kan fastighetsägaren begära vilken hyra som helst, på samma sätt som den som säljer en bostadsrätt kan göra.
- Den hyra som hyresvärd och hyresgäst kommit överens om gäller med det undantaget att hyresgästen kan få hyran prövad i domstol och få hyran sänkt om den väsentligt överstiger marknadshyran, det vill säga den hyra som en välinformerad och kunnig aktör skulle varit beredd att betala. Dessutom finns tre månaders uppsägningstid för hyresgästen om denne efter kontraktsskrivande upptäcker att hyran är väsentligt högre än vad andra betalar för liknande lägenheter. Efter tre månader kan hyresgästen alltid komma ur det dyra kontraktet.

⁴⁸ Bokriskommittén (2014).

- Under fem år får hyran inte höjas mer än inflationen. Detta innebär att hyresgästen får en förutsägbar hyra under fem år, och riskerar inte alltför stora hyreshöjningar om inte inflationen plötsligt drar i väg, vilket för närvarande inte framstår som särskilt sannolikt. Under de diskussioner som föregick publiceringen av Bokriskommitténs rapport framförde en stor fastighetsägare att de mycket väl kunde tänka sig att som konkurrensmedel erbjuda ett längre skydd än som garanteras i lagen, till exempel att hyran följer inflationen under åtta–tio år. Inget hindrar heller en enskild hyresgäst som vill ha ett sådant längre skydd att erbjuda sig att betala extra om hyresvärden lägger in detta i kontraktet.⁴⁹
- Om det efter fem år visar sig att marknadshyran för den aktuella bostaden stigit mer än inflationen har fastighetsägaren rätt att höja hyran upp till marknadsnivå, dock inte mer än 10 procent per år tills denna hyresnivå uppnåtts. Med tanke på att hyran sattes till marknadsnivå från början kan man dock gissa att det relativt sällan blir så stora uppgångar, särskilt inte om bostadsbyggandet hålls uppe. Även här gäller att om hyresgäst och hyresvärd inte är överens om hur hög marknadshyran är kan de gå till domstol och få frågan avgjord där. Man får inte heller glömma bort att det även är kostsamt för en fastighetsägare att byta hyresgäst, och att det på fria hyresmarknader kan finnas så kallade *tenure discounts* som innebär att hyran är lägre när kontrakt förlängs än när det hyrs ut till en ny hyresgäst.⁵⁰

Varför marknadshyror i nyproduktionen?

För att förstå argumenten för att testa marknadshyror i nyproduktionen måste man förstå hur dagens system fungerar. Ett företag som bygger hyreshus har i princip två alternativ för hyressättning.⁵¹

Det första alternativet är att sätta hyran utan förhandling. Fastighetsägaren hittar hushåll som är beredda att betala denna hyra. Lagstiftningen säger emellertid att efter sex månader kan hyresgästen begära

49 Song (2009) beskriver hur ett sådant system med »hyresoptioner« skulle kunna utformas och fungera.

50 Se Ekelid och Lind (1998). Logiken bakom är att fastighetsägaren vinner mer på att hyra ut till en befintlig skötsam hyresgäst till en hyra som är lite under marknadshyran än att hyra ut till en okänd hyresgäst som kan innebära högre kostnader.

51 Se till exempel Ljungkvist (2015).

att få hyran prövad i hyresnämnden. Hyresnämnden jämför då med liknande lägenheter i närheten där det finns en förhandlad hyra, och om hyran i den aktuella fastigheten är mer än 5 procent högre än denna förhandlade hyra måste fastighetsägaren sänka hyran. I praktiken kan det vara svårt att hitta bra jämförelseobjekt och domstolen gör då en bedömning av vad som är en skälig hyra för den aktuella typen av lägenhet. I båda dessa fall finns en viss osäkerhet om vad domstolens beslut ska bli. Fastighetsägaren måste alltså räkna med risken att tvingas sänka hyran även om hyresgästen skulle vara beredd att betala den.

Det andra alternativet för fastighetsägaren är att förhandla fram en hyra med den lokala hyresgästföreningen. Här finns två tänkbara varianter. Den första innebär att man gör en vanlig överenskommelse som i regel omfattar årets hyra, och sedan förhandlar igen nästa år om det kommande årets hyror. Här finns också osäkerhet om vad hyresutfallet ska bli. Den andra varianten innebär, som nämndes ovan, att man kommer överens med hyresgästföreningen om presumtionshyror.

Hyresnivåerna i nyproduktionen är i regel höga och köerna dit är inte så långa. Därmed kan man säga att det i stort sett råder marknadshyror i nyproduktionen och därför borde införandet av en fri hyressättning där inte ha någon nämnvärd effekt på lönsamheten i att bygga nytt.⁵² Det finns trots detta några argument för att större frihet vid hyressättningen kan göra hyreshusbyggande mer attraktivt.

Det första argumentet är att möjligheten att differentiera hyrorna inom en byggnad kan öka och att det därmed blir mera lönsamt att bygga mer speciella lägenheter. Den som bygger kan se att det finns personer som är villiga att betala extra för en viss utformning av lägenheten, men bedömer att denna kvalitetsskillnad kan vara svår att övertyga hyresgästföreningen om eller få igenom i en domstol. I de kollektiva förhandlingarna kan det alltså vara svårt att få igenom stora hyresskillnader inom en byggnad, även om det finns en hög betalningsvilja för vissa speciella lägenheter. Detta innebär att ett nytt system med marknadshyror minskar osäkerheten för fastighetsägaren om en viss hyresnivå kan tas ut eller inte.

Det andra, och enligt min mening viktigaste, argumentet för att pröva en friare hyressättning i nyproduktionen är att en fastighetsutvecklare/

52 Se Lind (2003).

fastighetsägare då kan använda en strategi som innebär att man först tar en lägre hyra och sedan höjer när lägenheter blir lediga, till exempel när området blir mer färdigt och inbott. Särskilt om fastighetsägaren funderar på att bygga i ett nytt område kan det vara rationellt att i en första etapp ta ut relativt låga hyror för att vara säker på att få allt uthyrt. Om fastighetsägaren lyckas bygga ett attraktivt område, och sköter förvaltningen på ett bra sätt, kommer fastighetsägaren att kunna ta ut en högre hyra när en lägenhet blir ledig. Efter fem år kan hyran stegvis höjas även för befintliga hyresgäster, om det bedöms som lönsamt.⁵³ I ett område med mer osäker efterfrågan kan det vara nödvändigt att inledningsvis sätta en relativt låg hyra för att undvika vakanser. Om fastighetsägaren blir bunden till denna hyra även i framtiden, som vid en presumtionshyra, kommer projektet kanske inte att genomföras alls. Med tanke på att det är ökat utbud i just den typen av områden som är viktigast, talar det för att vi borde våga testa ett system med friare hyressättning i nyproduktionen om en fastighetsägare vill göra det.

Att ha en hyressektor med fri hyressättning ger också bättre information för investerare och andra berörda om hur läget egentligen är ute på marknaden. Genom att man kan se vilka hyresnivåer som är möjliga att ta ut i olika lägen ökar möjligheten att bedöma lönsamheten och riskerna minskar. Den fria hyresnivån ger också en signal till både lokala och nationella politiker: ser man att hyrorna stiger så blir det argument för att vidta åtgärder som ökar bostadsbyggandet.

Ur ett konsumentperspektiv innebär en sektor med marknadshyressättning också att det går att hitta en bostad snabbt någonstans, till ett pris som speglar utbud och efterfrågan.

Att låta de företag som vill testa en mer marknadsorienterad hyresmodell som den som beskrevs ovan framstår också som ett relativt riskfritt förslag. Det berör ju inte befintliga hyresgäster, och även om hyresnivåerna stiger efter fem år så är det något som hyresgästen kan bedöma relativt långt i förväg. Bedömer hyresgästen att hyran blir för hög så finns det gott om tid att hitta en mindre bostad eller något billigare i ett annat område. Självklart är det viktigt med bra information till hyresgästen från början att man hyr i ett hus med ett nytt regelverk med mer marknadsmässig hyressättning, och information i god tid om vad

53 Detta argument utvecklas lite mer i Lind m.fl. (2014a).

hyran blir efter att de fem åren gått. Som nämndes ovan kan det också vara rationellt för en fastighetsägare att inte utnyttja möjligheten att höja hyran eftersom en skötsam hyresgäst som stannar länge är mer lönsam.

Experimentera med nya upplåtelseformer

Varje upplåtelseform fördelar risk och ansvar på ett visst sätt. Kan man hitta nya kombinationer av risk och ansvar kan det göra fler projekt lönsamma och därmed öka utbud och minska hyror och priser. De modeller som skissas i detta avsnitt kan fungera inom alla prissegment, även om segmenten med lägre priser och hyror är mest intressant ur denna boks perspektiv.

En ny variant av ägarlägenheter⁵⁴

Det är alltid intressant att jämföra med andra länder och se om det där finns bostadsvarianter som vi saknar, men som kanske kan vara värda att testa också i Sverige som komplement till redan existerande upplåtelseformer. Ett förslag är inspirerat av de möjligheter som finns på exempelvis de finska och tyska marknaderna. I dessa länder finns lång erfarenhet av att sälja och köpa lägenheter som sedan hyrs ut av enskilda hushåll eller mindre företag. Den svenska varianten av ägarlägenheter blev ingen succé, sannolikt för att den är för lik den etablerade bostadsrätten. Sedan reglerna om ägarlägenheter infördes 2009 har det bara byggts några hundra sådana lägenheter. Med ändrade regler om besittningsskydd vid uthyrning av ägarlägenheter och genom att jämställa ägarlägenheter med bostadsrätter ur skattesynpunkt, kan man skapa en större och stabilare marknad för uthyrning av ägda lägenheter liknande den som finns i andra länder.

Sett ur ett nyproduktionsperspektiv innebär det fördelar ur ett finansieringsperspektiv, eftersom man öppnar upp för nya finansiärer genom att erbjuda hushåll och mindre investerare möjligheten att köpa en eller flera nyproducerade bostäder som investeringsobjekt för uthyrning, och inte bara som en bostad att själv bo i. Dessa förbättrade finansieringsmöjligheter är en fördel inte minst för mindre bostadsutvecklare.

⁵⁴ Detta avsnitt bygger på en publicerad debattartikel som skrevs tillsammans med Peter Wägström, vd i NCC.

En första förutsättning för att detta ska bli intressant är att en rad kostnader som i dag drabbar ägarlägenheter, men inte bostadsrätter, ändras. Det gäller till exempel stämpelskatt och pantbrevsavgifter. Även fastighetsskatten har i dag en snedvridande effekt för olika boendeformer. För ägarlägenheter bör den utformas så att skatten inte blir högre än för en motsvarande bostadsrätt.

Genom att anpassa regelverket för ägarlägenheter så att de blir intressanta som investeringsobjekt, där ägaren inte planerar att bo, kan man få en tydligare skillnad mellan bostadsrätter och ägarlägenheter. Bostadsrättsformen är då i första hand till för dem som tänker bo där mer långsiktigt och vill vara aktiva i förvaltningen.

I dag är den som bygger bostadsrätter rädd för att bygga för mycket på en gång, då det finns en risk för att bli sittande med osålda lägenheter eller behöva sänka priset om marknaden förändras. Denna risk kan minskas med den föreslagna äganderättsmodellen genom att vissa lägenheter i förväg säljs till mindre investerare. Risken minskas också om det finns möjligheter även för byggaren att hyra ut lägenheterna på marknadsmässiga villkor, med avsikten att i framtiden kanske sälja dem. Byggherren ska ha möjlighet att, beroende på marknadsförutsättningarna, behålla en del av ägarlägenheterna och hyra ut dem för att senare sälja dem. Genom att minska riskerna på detta sätt kan det vara rationellt att bygga i snabbare takt och inte med många små etapper som är vanligt i dag.

För att detta ska vara möjligt behövs dock förändrade regler för de boendes besittningsskydd. Skyddet bör vara starkare än vid uthyrning av privatbostad, men svagare än på den vanliga hyresmarknaden. Utgångspunkten är att hyreskontraktet är tidsbegränsat, men det kan ändå vara relativt långt. En långsiktig ägare av lägenheten kan vara intresserad av en hyresgäst som vill stanna flera år. Under hyrestiden höjs hyran årligen i takt med inflationen, om inget annat är överenskommet. Om kontraktet förlängs får hyran inte vara högre än aktuell marknadshyra. Ju längre kontraktet är, desto tidigare måste ägaren säga upp kontraktet så att hyresgästen har god tid på sig att leta efter ett annat relativt långsiktigt alternativ. Om inte kontraktet sägs upp i rimlig tid förlängs kontraktet automatiskt i till exempel sex månader.

Denna modell innebär att om det finns en stor efterfrågan på hyresmöjligheter, blir det också intressant att köpa ägarlägenheter för att sedan

hyra ut dem. Vi får en flexibilitet när det gäller att både äga och hyra som inte finns på marknaden i dag. I dag är reglerna alltför komplicerade och olika regler gäller om du vill hyra ut en, två eller tre lägenheter.

Andelsägarmodellen⁵⁵

En ny modell, den så kallade andelsägarmodellen, prövas nu i Botkyrka. Utan att gå in på de juridiska detaljerna⁵⁶ så innebär modellen i praktiken att enstaka hushåll kan köpa en andel i fastigheten, motsvarande den egna lägenheten, medan den ursprungliga fastighetsägaren (i detta fall Botkyrkabyggen) fortsätter att förvalta huset och kvarstår som fastighetsägare till dem som vill fortsätta att hyra. Liknande modeller finns till exempel i Nederländerna. De som köper sin bostad (en andel) erhåller därmed rätten att disponera och sköta sin lägenhet ungefär som en bostadsrätt. Det finns ett avtal mellan andelsägaren och bolaget som är »huvudägare« och förvaltare om villkoren kring skötseln av huset och den avgift som ska betalas. Tanken är således att den ursprungliga fastighetsägaren ska kvarstå som långsiktig ägare och modellen bör kanske i första hand ses som en möjlighet för kommunala bostadsföretag som vill skapa blandade upplåtelseformer i samma hus.

I Eriksberg, i södra Storstockholm, genomförde Botkyrkabyggen ett projekt med andelsägande i två av sina fastigheter med totalt 256 lägenheter. Det var 43 av hushållen som valde att bli delägare i fastigheten. De försäljningar på den öppna marknaden som skett därefter visar att metoden uppfattas som trovärdig – lägenheterna går att sälja vidare till ett betydligt högre pris på andrahandsmarknaden. I detta fall var det ett befintligt hyreshus som gjordes om till ett andelsägarhus, men inget hindrar att modellen även används i nyproduktionen. Vid en omvandling av ett befintligt hus är fördelen med andelsägande gentemot bostadsrättsombildning att det inte blir några »resthyresgäster« med föreningen som hyresvärd – och där föreningen har ekonomiska incitament att försöka bli av med dessa.

Ur ett nyproduktionsperspektiv har även denna modell fördelen att den som bygger inte behöver bestämma sig från början för om det

⁵⁵ Detta avsnitt bygger delvis på en debattartikel i Svenska Dagbladet (2015-06-14) skriven tillsammans med Ulf Nyqvist, vd i Botkyrkabyggen.

⁵⁶ Information finns på www.andelsagarbolaget.se.

ska bli hyreslägenheter eller ägda bostäder. Dessutom får byggaren ett kapitaltillskott av dem som redan från början köper en andel. Riskerna minskar för den som bygger eftersom lägenheter kan säljas undan för undan. I andelsägarmodellen är det dock en vanlig hyresrätt med det vanliga besittningsskyddet, och det är uttalat från början att det kommunala bostadsbolaget ska kvarstå som ägare långsiktigt. Lägenheter kan alltså i denna modell enbart säljas när en av de nuvarande hyresgästerna frivilligt flyttar.

Modellen har fördelar även ur ett segregationsperspektiv eftersom hyresboende och boende med ägande finns i samma hus. Samtidigt visar experimentet i Botkyrka på den tröghet som finns i Sverige. Trots att andelar börjat säljas på den öppna marknaden och att det finns ett stabilt kommunalt bostadsföretag i bakgrunden, verkar bankerna inte vara beredda att låna ut pengar till den som köper en andel. Självklart kan man förstå om bankerna är försiktiga och inte beredda att låna ut lika hög procent av köpesumman som för en bostadsrätt, men att inte låna ut alls på liknande villkor kan inte motiveras av objektiva skäl.

Avslutning

När det finns osäkerhet och samtidigt behov av förändringar är en rimlig strategi att pröva sig fram och stegvis göra mindre reformer.⁵⁷ Att använda nyproduktionen som lite av en experimentverkstad är enligt min mening relativt riskfritt, eftersom det inte berör befintliga hyresgäster eller ägare. Samtidigt måste man våga ta risker om det ska bli några förändringar alls, och därför vara beredd på att ompröva reformer om de visar sig ha oförutsedda negativa sidoeffekter.

⁵⁷ Samma resonemang finns i SOU 2015:48 där även andra bostadspolitiska aspekter än dem som tas upp i denna bok diskuteras, till exempel ränteavdrag och realisationsvinstbeskattning.

Del 3

Renovering

Varför renovera?

SABO gav 2009 ut rapporten »Hem för miljoner?«. Den bakomliggande frågan var hur företagen skulle klara av att renovera alla de hyreshus som byggdes under det så kallade miljonprogrammet. Kostnaderna skulle bli höga och i stora delar av beståndet var det inte möjligt att höja hyran för att finansiera renoveringarna. Även om det inte sades explicit låg det i luften att det behövdes statligt stöd för att klara denna stora utmaning. En del i den nu sittande regeringens bostadspolitik är också att stödja upprustning av hus i miljonprogramsbeståndet, särskilt om renoveringen har en miljöprofil. Innan man diskuterar hur motiverade sådana förslag är, bör man dock fundera på *varför* vi renoverar hus.

Först kan man konstatera att *om* och *hur* vi ska renovera beror på vad vi har för långsiktig plan. Vi lägger normalt inte ner stora pengar på en vanlig äldre bil. I stället »kör vi den i botten« med så små insatser som möjligt för att sedan skrota den och köpa en ny (eller en bättre begagnad). Är det bostäder som finns på marknader där efterfrågan faller, används ibland just strategin att under ett antal år göra så lite som möjligt för att sedan riva huset. Även om huset inte är beläget på en vikande marknad så kanske den tekniska eller funktionella standarden är så låg att det lönar sig bättre att riva och bygga nytt. Nyligen revs till exempel ett 40 år gammalt kontorshus på Kungsholmen i Stockholm, främst för att det

var byggt på ett sådant sätt att det var svårt att få ett effektivt utnyttjande av ytorna. Är det stor bostadsbrist och höga priser i en ort kan det på motsvarande sätt vara lönsamt att riva ett gammalt hus och bygga ett större hus på tomten med många fler lägenheter.

Den grundläggande tekniska kvaliteten på mycket av det som byggdes under perioden 1960–1975 är dock bra, vilket särskilt arkitekten Erik Stenberg betonat.⁵⁸ En stor del av beståndet ligger dessutom i expanderande orter där det är lätt att hyra ut orenoverade bostäder. Bra grundläggande kvalitet och hög efterfrågan gör att det sällan är rationellt att riva och bygga nytt. Det går inte att få ut så mycket högre hyror i ett nybygge att det kan förränta rivnings- och nybyggnadskostnaden: det är ekonomiskt mer fördelaktigt att renovera det befintliga och kanske komplettera med nya hus genom förtätning av området. Det kan också konstateras att jämfört med andra länder (till exempel USA, England och Nederländerna) rivs betydligt färre äldre hyreshus i Sverige. I fortsättningen förenklar vi därför och utgår från att det inte är rationellt att riva och (eventuellt) bygga nytt.

Hur ska man då bedöma *vad* som bör göras med ett äldre hus och *när* det är rationellt att göra något? Renovering/underhåll/upprustning – det vill säga någon form av insats i ett hus för att förbättra det i något avseende⁵⁹ – kan leda till två fördelar:

- *Lägre driftskostnader.* Genom att byta avloppsstammar eller relina ledningarna (att med olika tekniker förstärka insidan av de gamla rören med plast) och byta golvbrunnar minskas risken för vattenskador. Genom att till exempel tilläggsisolera och installera värmeåtervinning på frånluften minskar energiförbrukningen.
- *Förbättringar för hyresgästen.* Hyresgästen är i regel villig att betala mer för till exempel en lägenhet med ett finare badrum och golv som är som nya.

Många åtgärder ger båda dessa effekter samtidigt. Nya fönster leder både till energibesparing och mindre drag och bättre komfort för hyresgästen. Ett stambyte innebär också mindre risk för stopp i avloppet och läckage

⁵⁸ Se till exempel Stenberg (red.) (2013).

⁵⁹ I fortsättningen görs, om inget annat sägs, ingen skillnad mellan dessa begrepp – det gemensamma är att det görs en »större« insats som förbättrar byggnaden i något avseende.

som skapar besvär för hyresgästen, även om det är hyresvärden som i dessa fall betalar rensningen av avloppet.

När är det motiverat?

Ser vi renoveringen ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är den motiverad om fördelarna i form av minskade driftskostnader och ökad hyresgästnytta är tillräckligt stora för att ge en rimlig avkastning på de pengar som investeras. Om hyreshöjningen speglar ökningen i nytta för hyresgästerna – vilket är långt ifrån självklart med dagens regelverk (se kapitel 10) – så är renoveringen motiverad om vinsterna i form av hyreshöjning och minskade driftskostnader ger en rimlig avkastning på investeringen. I nästa kapitel ges exempel på sådana kalkyler. Så här långt har vi också bortsett från att renoveringen kan ge upphov till sidoeffekter av olika slag, särskilt om det kopplas till sociala villkor vid upphandling och sociala insatser. Följden kan då bli ökad sysselsättning och minskad kriminalitet. Detta diskuteras lite mer ingående i kapitel 9.

I debatter om hur renoveringar av äldre bostäder ska finansieras har jag ibland roat mig med att hävda att det väl inte kan vara något problem. Företagen sparar ju in så mycket pengar på minskade driftskostnader att det räcker för att betala räntor och amortering på lånen till stambyten och dylikt. Ett vanligt svar har varit att besparingarna inte är tillräckligt stora för att de ska kunna finansiera renoveringarna, och följdfrågorna blir naturligtvis: »Varför gör ni i så fall renoveringen? Varför väntar ni inte?» Observera att vi här inte talar om renovering av fallfärdiga ruckel utan om hus som med god marginal uppfyller kraven för det som brukar kallas lägsta godtagbara standard.

Muyingo (2009) har undersökt underhållskostnader hos privata och kommunala bostadsföretag och försökt förklara varför dessa kostnader är mycket högre i de kommunala bolagen. Som vanligt finns flera förklaringar, bland annat hur olika åtgärder redovisas i bokföringen, men en hypotes som får stöd är att de kommunala bolagen i allmänhet tenderar att renovera tidigare än de privata. De privata »lappar och lagar« i högre grad än de kommunala, som tenderar att göra större insatser tidigare, kanske delvis för att man känner tryck från medier och politiker som vill kunna peka på fina hus i allmännyttan. Att ligga steget före och göra saker innan några problem syns är emellertid en kostsam strategi.

Undersökningens resultat pekar också på att påståenden om att det finns ett stort eftersatt underhåll och att saker borde ha gjorts tidigare inte alltid stämmer med verkligheten.

Vid sidan av de ekonomiska argumenten för att vänta med renoveringar finns även sociala argument. I ett samhälle med relativt stora inkomstskillnader behövs orenoverade bostäder med lägre hyror för att även låginkomsttagare ska hitta bostäder på marknaden som de har råd med.⁶⁰ Det är lätt att i den politiska retoriken säga att alla har rätt till en bostad med hög kvalitet. Men är det stora inkomstskillnader i ett land bör man enligt min mening utgå från att bostadsmarknaden, precis som alla andra marknader, ska anpassas efter det. I den mån som låginkomsttagaren har råd med bil så är det i regel en begagnad bil av sämre märke. Även den bilen ska dock ha klarat besiktningen. Jag ser bostaden på samma sätt: Alla bostäder ska uppfylla de krav som finns på lägsta godtagbara standard – rinnande vatten och avlopp, el och värme. Men sedan är det faktiskt bra ur ett fördelningspolitiskt perspektiv att det finns ett betydande utbud av bostäder vars kvalitet inte ligger så långt över denna lägsta godtagbara standard, eftersom lägre kvalitet allmänt sett leder till lägre boendekostnader och bostäder som blir mer åtkomliga på marknaden för dem med lägre inkomster.

Detta innebär också att när man ska ta ställning till vilka renoveringar som är motiverade ur ett bredare perspektiv måste man se på bostadsmarknaden som helhet. Finns det relativt gott om bostäder till rimliga priser/hyror, som det gjorde under decennierna efter att miljöprogrammet var klart, så gör det inget om vissa hus renoveras till hög standard. Ser vi på situationen i dag med bostadsbrist och långa köer till äldre hyreslägenheter även i områden som det var lätt att hitta en bostad i för 15 år sedan, talar det för att renoveringstakten bör begränsas för att slå vakt om det lite äldre och orenoverade beståndet med lägre hyror.

Skulle däremot bostadsbyggandet komma i gång, och särskilt ett ökat byggande av bostäder som vänder sig till hushåll med lägre inkomster, kommer det att finnas fler alternativ för dem med lägre inkomster. Då kan det vara rationellt att renovera i högre takt och till högre standard.

60 Jag utgår här från att det i alla fall finns ett visst samband mellan lägenhetens kvalitet och hyresnivån. Hyressättning och renovering diskuteras närmare i kommande kapitel.

Sammanfattningsvis är alltså problemet i dag inte hur vi ska klara av att kunna renovera alla bostäder från årtiondena efter andra världskriget, utan hur vi ska begränsa mängden renoveringar och se till att de renoveringar som görs utformas på »rätt« sätt. Detta kommer de närmaste kapitlen att handla om. Vi får inte heller glömma bort att många bostäder från efterkrigstiden faktiskt redan har renoverats.

Innan vi går vidare måste dock ett missförstånd redas ut. I debatten kan man ibland höra att renoveringar inte hade varit något problem ur ekonomisk synvinkel om det bara hade fonderats tillräckligt mycket pengar av en förutseende fastighetsägare.

Varför underhållsfonder är en dålig idé⁶¹

I rapporten »Balanserade ekonomiska villkor – En skattereform för hyresrätten« argumenterar Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen och SABO (2010) för ett införande av skattefria underhållsfonder, bland annat med argumentet att det då skulle bli mer rättvisa villkor mellan hyresgäster och bostadsrättsinnehavare/villaägare eftersom de senare ju får göra rotavdrag.

Det finns dock en bakomliggande mer principiell fråga och det är vem som egentligen bör betala för underhållet: hyresgästerna som bor där *innan* underhållsinsatsen genomförs (som skulle bygga upp fonden) eller hyresgästerna som bor i huset *efter* underhållsinsatsen, och som får del av kvalitetsförbättringen i bostaden?

Låt oss för enkelhets skull anta att ett bostadsföretag som arbetar utifrån en självkostnadsprincip bygger ett nytt hus och finansierar det helt med lån. Lånet amorteras i samma takt som huset faller i värde. Anta vidare att huset beräknas behöva en större renovering efter 50 år till en kostnad som i stort sett motsvarar den ursprungliga byggkostnaden.

Enligt min mening är det mest rättvisa att de som bor i huset år 1–50 betalar kapitalkostnaderna (ränta och amortering) *för själva byggandet av huset*, men att de som bor år 50–100 betalar kapitalkostnaden *för den stora renoveringen*. Tanken är då att företaget under de första 50 åren amorterar ner sina lån och därmed skapar utrymme för att ta upp nya

61 Se Lind (2014b) för lite mer utförliga argument.

lån för att finansiera renoveringen. Hyresgästerna år 50–100 får betala ränta och amortering för detta nya lån.

Om man i detta fall skulle begära att företaget bygger upp en underhållsfond skulle det kräva en hyreshöjning för gruppen som bor år 1–50 och det skulle innebära att denna grupp betalar både kostnaden för byggandet av huset och kostnaden för renoveringen av huset år 50. Detta är enligt min mening inte rimligt.

I debatten om ekonomiska planer och avgifter i nya bostadsrättsföreningar kan man resonera på liknande sätt: Avgiften ska sättas på en sådan nivå att föreningen kan amortera ner sina lån, så att föreningen kan låna upp motsvarande belopp när det är dags att renovera byggnaden.⁶² Sedan kan man av olika skäl välja att fondera pengar i stället för att amortera men det centrala budskapet är att hyresgästerna/bostadsrättsinnehavarna under perioden fram till första renoveringen inte ska *både* amortera ner lånen och bygga upp en underhållsfond.^{63 64}

Även om man kan vara kritisk mot underhållsfonder som princip, innebär rotavdragen att kostnaderna för att renovera ägda bostäder blir lägre än kostnaden för att renovera hyreslägenheter. Denna orättvisa kan dock åtgärdas på andra sätt än genom skattefria underhållsfonder, till exempel genom en extra skattereduktion som är proportionell mot de underhållsinsatser som företaget faktiskt gör, eller att man minskar rotavdraget.

En grundläggande princip vid ekonomisk kalkylering är att det alltid finns alternativa sätt att använda pengar, vilket innebär att även om företaget redan skulle ha pengar i en underhållsfond ska det ställas upp ett avkastningskrav på dessa pengar. Genom att använda pengarna till en underhållsinsats går ju företaget/bostadsrättsföreningen miste om

62 Bedömer man att en del av en större renovering i ett bostadsrättshus behöver finansieras genom direkta tillskott av bostadsrättsinnehavarna måste dessa också amortera i rimlig takt. Under senare år har dock värdestegringen varit så stor att sådana tillskott inte behövs, men man ska inte räkna med att det kommer att gälla för evigt.

63 Om man däremot tänker sig att byggandet av huset från början betalats med eget kapital, det vill säga att man »sparat först och köpt sen», blir det logiskt att spara under innehavstiden för att bygga upp ett kapital som kan användas vid renoveringen.

64 För bostadsrättsinnehavare kompliceras bilden ytterligare av att olika sätt som renoveringen finansieras på kan påverka bostadsrättens värde. Hur marknaden ser på att det finns lån kontra pengar i kassan i föreningen är dock svårt att bedöma.

den avkastning som pengarna i dag ger. Företaget/föreningen måste alltså även när man har pengar i en underhållsfond fundera på när det är rätt tidpunkt att göra saker och bedöma lönsamheten i olika tänkbara åtgärder.

Socialt hållbara renoveringsstrategier

Det pågår i dag en intensiv debatt om hur renoveringar ska genomföras. Är det rationellt att göra »allt« på en gång och lyfta huset till i princip nyproduktionsstandard? Kan man renovera vissa tekniska system separat och ta andra senare? Kan man ta en lägenhet i taget och passa på när den är tom så att man slipper problem med evakueringar och stora hyreshöjningar för en befintlig hyresgäst? Ska man försöka få ner energianvändningen till nivåerna i dagens nyproduktion, eller till och med till nivån i så kallade passivhus? Hur bra är egentligen olika nya tekniker som innebär mindre ingrepp och lägre investeringskostnader, till exempel relining av avloppsrör?

Ser vi renovering ur ett låginkomstperspektiv är den centrala frågan hur vi kan renovera på ett sätt som håller nere kostnader och hyror, men som ändå gör att husets livslängd förlängs med ett antal årtionden. Det pågår en debatt om att man ska kunna göra »lite i taget« mer kontinuerligt under en byggnads livslängd,⁶⁵ men i detta kapitel utgår vi från att de tekniska systemen är så dåliga att det är rationellt att göra relativt stora insatser.

Även om denna bok fokuserar på vad som är »socialt hållbart« går det inte att helt utelämna de andra hållbarhetsdimensionerna. Nedan

65 I ett KTH-projekt har strategin kallas för *sustainable incremental renovation*.

diskuteras därför kortfattat vilka miljömål som är rimliga vid renovering. Samtidigt får man inte glömma bort att det kan finnas en rad konflikter mellan olika hållbarhetsdimensioner,⁶⁶ vilket är särskilt tydligt inom nyproduktionen. Ett exempel är Norra Djurgårdsstaden i Stockholm, som kommunen beskriver som en stadsdel som »ska bli ett skyltfönster för hållbart stadsbyggande och erbjuda en av Europas mest attraktiva och moderna boendemiljöer och arbetsplatser«⁶⁷. Området innehåller dock enbart dyra bostäder och bidrar varken till ökade möjligheter för hushåll med lägre inkomster att hitta en bostad, eller till att skapa stadsdelar med integration mellan olika inkomstgrupper.

I ett forskningsprojekt som genomförts av mig och kollegor på Kungliga Tekniska högskolan (se författarens förord), som rapporteras i Lind m.fl. (2014b) och som detta kapitel i hög grad bygger på, låg fokus på renovering av bostäder i förortslägen där det finns relativt många hushåll med låga inkomster. Resultaten från en fallstudie av en av de enligt vår mening intressantaste renoveringsstrategierna redovisas i Lind m.fl. (2014b).

Social hållbarhet: tolkning och strategi

Under senare år har frågor om social hållbarhet fått mycket större uppmärksamhet än tidigare. Flera stora byggföretag har särskilda personer anställda med ansvar för dessa frågor. Innan vi går vidare måste vi klara ut vad begreppet egentligen står för.⁶⁸

En första gränsdragning i samband med renoveringsprojekt är den mellan social hållbarhet med hyresgästerna i fokus och social hållbarhet där vi i stället ser projektet i relation till omgivande samhällsproblem, som arbetslöshet och segregation. Här behandlas främst den första aspekten medan några kommentarer om den andra finns längre fram i kapitlet. En mer principiell diskussion om hyresgästinflytande vid renovering finns i kapitel 9, som behandlar det juridiska regelverket för renovering av bostadshus.

66 Se Cars, Kalbro och Lind (2013).

67 <http://bygg.stockholm.se/Alla-projekt/norra-djurgardsstaden/Miljostadsdel/>.

68 Se Lind och Mjörnell (red.) (2015) för en mer ingående diskussion om olika aspekter av social hållbarhet.

Social hållbarhet vid renovering betyder i den snävaste tolkningen helt enkelt att alla hyresgäster ska ha möjlighet att bo kvar i huset/området efter renoveringen. I den engelska litteraturen pratar man om *renoviction* för fall där renoveringen leder till så stora hyreshöjningar att det i praktiken innebär en vräkning (*eviction*) av fattigare hyresgäster. När bostadsmarknaden i stort ser ut som i Sverige i dag, där det är mycket svårt att hitta en bostad till rimlig hyra i växande regioner, blir möjligheten att bo kvar efter renovering särskilt viktig. På en marknad med gott om alternativ i närheten spelar denna aspekt en mindre roll.

I områden där det från början finns många hushåll med relativt låga inkomster kan det finnas en konflikt mellan att de boende ska kunna bo kvar och krav på att skapa inkomstmässigt blandade områden, som ju också ses som en aspekt av social hållbarhet. Genom att lyxrenovera vissa delar av beståndet skulle man kunnat skapa ett mer inkomstmässigt blandat område, men då skulle inte alla kunna bo kvar. I fortsättningen fokuseras enbart på det senare.

En precisering av »möjligt att bo kvar« kan dock behövas i så måtto att om hyresgästen har bostadsbidrag eller ekonomiskt bistånd från kommunen ses det här som acceptabelt att en del av hyreshöjningen täcks genom ökade bidrag. Däremot är det knappast rimligt att ett antal hyresgäster, som tidigare inte behövt ekonomiskt bistånd, måste gå till socialförvaltningen och få sådant stöd för att kunna bo kvar. Något förenklat kan man säga att en socialt hållbar renovering är en renovering där inte fler blir bidragsberoende, men att de som redan har bidrag möjligen får lite större bidrag.

Små hyreshöjningar kan ske på två sätt, och båda sätten spelade in i det fall som studerades i Lind m.fl. (2014b). Det första sättet var att vänta så länge med renovering att företaget fick en stor avkastning i form av minskade drifts- och underhållskostnader. Det hade till exempel under flera år haft växande kostnader för vattenskador som försvann i och med att renoveringen genomfördes. Energiförbrukningen minskade med cirka 30 procent i samband med renoveringen (se nedan). Som berördes i föregående kapitel är »behovet« av hyreshöjning vid renovering betydligt större om man vidtar förebyggande åtgärder där det kanske dröjer länge innan man får tillbaka pengar i form av minskade drifts- och underhållskostnader.

Det andra sättet att hålla nere hyreshöjningen – och som är vanlig

i Sverige i dag – är att låta hyresgästerna välja mellan olika nivåer på renoveringen. I det fall som Lind m.fl. (2014b) studerade erbjöd företaget tre nivåer – minimal renovering, medelrenovering och maximal renovering. Det som lite missvisande kallades »minimal renovering« var relativt omfattande då både stambyte och renovering av badrum gjordes, och även ventilation och elsystem ersattes. Dessa åtgärder var de som företaget bedömde som tekniskt nödvändiga. Vid renovering på medelnivå gjordes även en renovering av köket och vid maximal renovering ingick nya golvmaterial och ytskikt. Efter en maximal renovering var lägenheten således i princip som ny. Hyreshöjningen i de tre alternativen var i runda tal 15, 30 respektive 35 procent. Som vi återkommer till i nästa avsnitt fanns ett mått av så kallad korssubventionering, det vill säga att företaget hade hög vinstmarginal på särskilt mellanalternativet och att det bidrog till att hålla nere hyreshöjningen i det lägsta alternativet.

De allra flesta valde minimalalternativet och fick då en begränsad hyreshöjning, och även om några passade på att flytta till en mindre lägenhet i samband med renoveringen var det ingen som av ekonomiska skäl valde att flytta från området. Företaget var emot att hushåll flyttade till de ännu orenoverade delarna av beståndet för att kunna behålla en låg hyra, bland annat därför att de husen också skulle renoveras snart, vilket skulle leda till nya flyttningar. Socialförvaltningen noterade inte någon ökning i antal hushåll som sökte hjälp efter att området renoverats, men man ska inte glömma bort att villkoren för att få sådant stöd är strikta.

Sociala hänsynstaganden vid renovering handlar inte bara om att hålla nere hyreshöjningen, utan också om hur hela processen går till. I det aktuella fallet tog företaget tidigt kontakt med alla hyresgäster och informerade om vad som skulle hända och vilka alternativ de hade att välja mellan. Företaget hade iordningställt visningslägenheter så att hyresgästerna kunde se vad de olika alternativen innebar. Man hade möten trapphusvis eller motsvarande för att ge information. Den planerade hyreshöjningen var förhandlad med hyresgästföreningen och känd när hyresgästerna tog sina beslut. De grundläggande alternativen var dock bestämda av företaget utifrån dess målsättningar, så ur det perspektivet var hyresgästinflytandet relativt begränsat.

En sista aspekt av sociala hänsynstaganden vid renovering i relation till de befintliga hyresgästerna är frågor om evakuering och störningar vid själva genomförandet. I det studerade fallet löste man det genom

att anskaffa tillfälliga, flyttbara bostäder som ställdes upp i anslutning till det aktuella huset. Där fick hyresgästerna bo under de veckor som renoveringen varade, men hyresgästerna kunde ha kvar det mesta av sina ägodelar i lägenheten under tiden och även komma in i lägenheten om det skulle behövas.

Ekonomiskt hållbar renovering

Ekonomisk hållbarhet vid renovering kan ses ur flera perspektiv. Det första är företags perspektiv och då definieras ekonomiskt hållbar renovering som en renovering som är lönsam vid rimliga avkastningskrav. Det kan knappast ses som ekonomiskt hållbart att renoveringen förutsätter subventioner av någon – stat, kommun eller bolaget självt (det vill säga att bolaget måste investera tidigare överskott utan att begära rimlig avkastning). Det är knappast heller långsiktigt hållbart att renoveringar i vissa delar av ett bestånd enbart kan göras om företaget säljer andra delar av företagets bestånd för att få fram kapital.

De kalkyler som presenteras i Lind m.fl. (2014b) pekar på att minimalalternativet är lönsamt för företaget vid rimliga, om än kanske lite optimistiska, antaganden. I kalkylen är till exempel det reala avkastningskravet 3 procent. Kalkylen bygger på en jämförelse mellan alternativen att renovera nu eller att vänta 10 år. Att det är lönsamt trots att hyreshöjningarna blev små beror i hög grad på de stora minskningar i drifts- och underhållskostnader som renoveringen innebär.

Det kan dock noteras att både mellan- och maximalalternativen är mer lönsamma för företaget än minimalalternativet. Särskilt mellanalternativet är mycket lönsamt eftersom företaget med relativt små insatser kan höja hyran ganska mycket. Om vi tolkar kravet på att ett kommunalt bostadsföretag ska vara »affärsmässigt« som att det ska välja det mest lönsamma alternativet, så agerade det studerade företaget inte affärsmässigt eftersom det inte valde det mest lönsamma alternativet. Åtgärderna var dock inte beroende av några direkta externa bidrag eller hyreshöjningar i andra delar av beståndet. Som vi återkommer till i nästa kapitel gynnar dagens regelverk mer långtgående renoveringar och det behöver ändras för att företagen ska få rätt incitament.

I det aktuella fallet sålde företaget delar av sitt bestånd innan renoveringen genomfördes, vilket stärkte företagets finansiella ställning.

Detta påverkar dock inte kalkylen ovan och det borde ha varit möjligt för företaget att låna pengar till renoveringen på rimliga villkor.

En annan aspekt av ekonomisk hållbarhet är att stat och kommun inte drabbas av ökade sociala kostnader och kostnader för olika bidrag i samband med renoveringen. I det aktuella fallet märkte, som nämnts ovan, inte socialförvaltningen av några negativa effekter av renoveringen, även om det sannolikt var så att vissa hushåll som hade bidrag innan nu fick lite högre bidrag. Beräkningar i Lind m.fl. (2014b) visar dock att bostadsbidragen är så restriktiva att det var få hushåll som hade möjlighet att få högre bidrag på grund av renoveringen. Slutsatsen blev alltså att det inte uppstod några nämnvärda kostnader för stat och kommun på grund av renoveringen och att projektet även i den dimensionen var ekonomiskt hållbart.

En sista aspekt av ekonomisk hållbarhet fokuserar på egenskaperna hos de tekniska lösningar som väljs. Finns en risk att ett företag väljer tekniska lösningar som är billigare men som inte håller så länge? I det aktuella fallet gjorde företaget traditionella stambyten och valde tekniska lösningar som bedömdes hålla i många årtionden framöver. Det råder dock inte alltid enighet om vilka tekniska lösningar som är långsiktigt hållbara. I af Klintberg och Björk (2015) framhålls till exempel att relining-lösningar av avloppsledningar verkar hålla mycket länge.⁶⁹

Miljömässiga aspekter

När fokus ligger på social och ekonomisk hållbarhet är en viktig fråga hur stor konflikt det finns mellan dessa mål och mål om miljömässig hållbarhet, och särskilt minskad energianvändning. Hur gröna kan vi göra byggnaderna om vi vill hålla ned kostnader och göra det möjligt för fler att bo kvar?

Hur grön en byggnad är bedöms i regel genom olika certifierings-system som de internationella LEED och BREEAM och det svenska Miljöbyggnad. Alla dessa system innebär att en byggnad får poäng i ett antal olika dimensioner och att dessa poäng sedan vägs samman till ett helhetsbetyg. Det handlar om byggnadens läge i stort – till exempel möj-

69 I Lind m.fl. (2014b) argumenteras för att det borde införas en fjärde hållbarhetsdimension – »teknisk hållbarhet« – som innebär att pålitliga tekniska lösningar används, även om detta inte alltid är det mest lönsamma.

lighet att använda kollektiva kommunikationer – och om egenskaperna hos de material och komponenter som används. Energianvändning är en viktig dimension och det finns särskilda tekniska lösningar för att bygga »lågenergihus«, exempelvis så kallade passivhus där det inte finns något traditionellt uppvärmningssystem som vattenburen fjärrvärme eller direktverkande el.⁷⁰ Man kan då komma ner till en energianvändning som är mindre än hälften av den maximinivå som anges i byggreglerna.

Mycket av detta är redan givet när man står inför en renovering: huset har ett visst läge i relation till kommunikationer och vissa material har redan använts. Miljöaspekter vid renoveringar handlar därför ofta om energisparande,⁷¹ även om hänsyn rimligen också ska tas till vilka material och hur mycket av dessa som används vid själva renoveringen.

Det finns nationella mål om att minska energiförbrukningen inom bygg- och fastighetssektorn med 50 procent fram till 2030. Utifrån sådana mål kan det ligga nära till hands att dra slutsatsen att när vi ändå renoverar ska vi se till att energiförbrukningen minskar radikalt i de renoverade byggnaderna. Det finns renoveringsprojekt i kommunala bostadsföretag, projekt som i debatten ibland pekas ut som föredömen, där man gjort så radikala åtgärder att man kommer ner till en energianvändning som ligger i nivå med nybyggda passivhus.

Det finns dock invändningar mot att vid renovering försöka nå en så stor minskning i energianvändningen. Den första invändningen är att det i Sverige används mycket lite av fossila bränslen vid uppvärmning av bostäder.⁷² Om målet egentligen är att minska utsläpp av växthusgaser för att minska klimatpåverkan kanske man inte ska lägga så mycket resurser på att minska energianvändning just vid uppvärmning.

Den andra invändningen är att mer långtgående åtgärder leder till högre hyror. Även om man kan räkna på lite olika sätt⁷³ är det tämligen okontroversiellt att säga att långtgående åtgärder för att minska energianvändningen inte är företagsekonomiskt lönsamma, inte ens vid de högre energipriser som rådde för några år sedan. Och om renoveringen inte heller minskar de energiformer som påverkar klimatet, talar det emot

70 Se till exempel Zalejska-Jonsson (2013).

71 Se till exempel Högberg och Lind (2011).

72 Se Murray (2015).

73 Se SABO (2011) och Högberg och Lind (2011).

att en radikal minskning av energianvändningen ska vara ett centralt mål med renoveringen. Tar man dessutom hänsyn till att radikala renoveringar naturligtvis innebär en större materialåtgång som i sin tur kräver energi vid tillverkningen, är sådana satsningar ännu svårare att motivera.

I det fall som studerades vidtog man naturligtvis en rad åtgärder som minskade energianvändningen, eftersom det finns ett antal »lågthängande frukter«. Justera olika aggregat, anpassa temperaturer i gemensamma ytor, byta till lågenergilampor, installera närvarodetektorer och byta till snålspolande kranar är lönsamma åtgärder som seriösa fastighetsägare genomför. Företaget bytte även till ventilation med värmeåtervinning, även om det främst motiverades av bättre komfort och inte av att det var en lönsam energisparåtgärd.

Tilläggsisolering av fasader och byte av fönster gjordes däremot inte i det studerade fallet, eftersom det inte bedömdes lönsamt och inte gav några effekter på hyresgästernas nytta. Fokus låg som sagt inte på en radikal minskning av energianvändningen och det fanns inga tankar på att försöka miljöklassa byggnaderna efter renovering.

Renovering ur ett bredare samhällsperspektiv

Renovering av bostäder har så här långt främst setts ur ett företags- och boendeperspektiv. Men renoveringarna kan också kopplas till mer övergripande frågor om samhällsutvecklingen, och tankar om att olika insatser kan samordnas och kombineras så att det inte enbart blir bättre bostäder utan samtidigt förbättringar i andra avseenden.

Detta har under åren beskrivits på olika sätt. I Lind och Lundström (2008) analyseras satsningarna i stadsdelen Gårdsten i Göteborg utifrån frågan om det fanns samhällsekonomiska effekter vid sidan av de rent företagsekonomiska. Kan företagsekonomiskt olönsamma insatser vara motiverade därför att de har samhällsekonomiska fördelar? Dessa samhällsekonomiska fördelar handlade i Gårdstensstudien främst om minskad arbetslöshet och minskad kriminalitet. Blomé (2014) har på motsvarande sätt analyserat åtgärder i stadsdelar i Malmö och där också försökt mäta direkta samhällskostnader i form av uttryckningar från polis och brandkår. Anders Wadeskog och Ingvar Nilsson har i en rad skrifter pekat på de stora besparingar som kan göras för stat och kommun ifall människor kommer i arbete i stället för att gå arbetslösa och/

eller hamna i kriminalitet.⁷⁴ Med rätt typ av kompletteringsbebyggelse är tanken också att boendesegregationen kan minskas.

En aspekt av detta är så kallade sociala klausuler vid upphandling där det formuleras krav på att till exempel långtidsarbetslösa ska anställas i projektet och få hjälp att komma in på arbetsmarknaden. Den ansvarige ministern har också under våren 2015 framhävt upphandling med sociala klausuler som en väg att minska sociala problem, och minskning av långtidsarbetslöshet är då den kanske den viktigaste faktorn. Tankegången har utvecklats i en gemensam debattartikel med Skanskas vd.⁷⁵ Bostadsföretagen arbetar också med sociala projekt av olika slag och stöd till skolor i området.

Det finns mycket positivt i detta, men kopplingen mellan just renovering och åtgärder för att minska konkreta sociala problem, som de som nämnts ovan, är trots allt inte så stor. De sociala problemen kräver kontinuerliga insatser, medan större renoveringar är engångsåtgärder. Det går att vidta åtgärder mot arbetslöshet och kriminalitet även om det inte är aktuellt att renovera byggnaderna just nu.⁷⁶ Den löpande fastighetsförvaltningen skulle till exempel vara ett betydligt intressantare område än själva renoveringen för en lokal arbetsmarknadspolitik.

Slutsatsen av detta är att man självklart ska passa på att utnyttja ett renoveringstillfälle för att till exempel försöka få in fler personer på arbetsmarknaden och förbättra till exempel belysning och säkerhet. Min poäng är att inget hindrar att man gör renoveringen av byggnaderna som ett separat projekt om det av olika skäl är mest praktiskt. De andra sakerna kan man sedan göra var för sig vid ett annat tillfälle. Det finns inget särskilt *window of opportunity* vid just renoveringstillfället som man måste passa på att utnyttja.

74 Se till exempel Nilsson och Wadeskog (2015) och Nilsson och Lundmark (2013) och deras webbplats www.seeb.se.

75 Karlström och Shekarabi (2015). Det finns dock en kritik av denna form av »sammanblandningar«, se Jansson (2015).

76 Man kan dock tänka sig helt andra renoveringsstrategier där det sker en mer kontinuerlig vård av byggnaderna och de tekniska systemen och att samordningsmöjligheterna då kan vara större. Arbetet pågår för närvarande på KTH, tillsammans med ett antal företag, att utveckla en sådan alternativ renoveringsstrategi (*sustainable incremental renovation*).

Slutsats och förslag

Mina slutsatser och rekommendationer rörande hållbar renovering kan sammanfattas på följande sätt. Utgångspunkten är att det råder bostadsbrist och att det är svårt att hitta andra billiga bostäder.

- Det finns en tydlig konflikt mellan strävan efter långtgående miljömässig hållbarhet i betydelsen stora energibesparingar och de båda andra hållbarhetsdimensionerna (ekonomisk och social).
- En förutsättning för att hyreshöjningarna ska bli relativt begränsade är att företaget väntar så länge med renoveringen att den till väsentlig del kan finansieras med minskade drifts- och underhållskostnader.
- Det är kanske fel att tänka att en byggnad är något som först byggs och sedan står och förfaller i 50 år för att därefter genomgå en genomgripande renovering. Samordningsbehoven är kanske inte så stora att det är rationellt »att göra allt på en gång« jämfört med att kontinuerligt vidta åtgärder när det blir problem med enskilda komponenter.
- I samband med renoveringar ska flera alternativ erbjudas, varav ett ska vara ett minimalalternativ där enbart det som är tekniskt motiverat genomförs – och de förbättringar ur hyresgästsynpunkt som är direkt förknippade med det. Att skapa lägenheter med olika kvalitet i samma hus bidrar på sikt också till minskad inkomstmässig segregation.

En aspekt som lätt förbises är dock vad som händer på sikt. I det fall som studerades i Lind m.fl. (2014b) var företagets ursprungliga strategi att när en lägenhet blev ledig, och om det var minimal renovering i den lägenheten, så gick man in och lyfte lägenheten till mellanrenovering. Mellanalternativet var ju mycket lönsamt för företaget eftersom kostnaden för lyftet var relativt liten samtidigt som hyreshöjningen var stor. En förklaring var att denna utformning gjorde det mer acceptabelt för företaget med en låg hyreshöjning i minimalalternativet, eftersom företaget kunde ta igen en del av den »förlusten« när man sedan lyfte lägenheten till mellanalternativet. På detta sätt skyddades både sittande hyresgäster och företagets ekonomi. Att undan för undan lyfta alla lägenheter till mellanalternativet innebär dock på sikt att det inte finns några billiga lägenheter kvar. Senare beslutade företaget därför att det alltid skulle lämnas kvar en viss andel lägenheter med minimal renovering.

Relativt stora hyreshöjningar utestänger inte bara personer för att de inte har råd att flytta in, utan kan också innebära att större grupper inte *får* flytta in. Om företaget har en så kallad uthyrningspolicy som säger att man bara hyr ut till hushåll som har inkomst som är till exempel tre eller fyra gånger hyran, innebär högre hyra efter renovering också en högre inkomstgräns som gör att fler utestängs. Uthyrningspolicy diskuteras närmare i kapitel 10.

För att företagen frivilligt ska välja att göra socialt mer hållbara renoveringar är det viktigt att regelverket kring hyressättning stödjer en sådan utveckling. Som beskrivs i nästa kapitel är det i dag tvärtom: det lönar sig bättre med långtgående renoveringar eftersom man då får göra stora hyreshöjningar, större än de höjningar som skulle vara möjliga på en fri marknad. Reglerna säger i dag också att företaget inte får höja hyran på motsvarande sätt om de kontinuerligt sköter sitt hus och gör mindre åtgärder i stället, även om hyresgästnyttan ökar genom en sådan renovering. Därför måste regelverket ändras om vi vill ha mer socialt hållbara renoveringar.

Reformera regelverket kring hyressättning vid renovering

Hur lönsam en viss renoveringsstrategi är påverkar rimligen fastighetsägarens beslut om renovering. Lönsamheten beror i sin tur på hur mycket renoveringen kostar, hur mycket drifts- och underhållskostnader minskar och hur mycket hyran kan höjas i samband med renoveringen. Tänker vi oss en konkurrensmarknad där hyran speglar utbud och efterfrågan kan vi förenklat säga att hyreshöjningen vid renovering speglar hur mycket konsumenterna värderar de förbättringar som renoveringen leder till. Man kan dra en parallell till prisskillnaderna på bostadsrätts- och vil-lamarknaderna där dessa kan antas spegla marknadens värdering av de egenskapsskillnader som finns mellan objekten.

På en reglerad hyresmarknad som den svenska kommer dock fastighetsägarens strategi att i hög grad styras av vad som står i regelverket. En vinstmaximerande fastighetsägare kommer att se vad olika åtgärder ger för möjliga hyreshöjningar och formulera en strategi som bygger på detta. Därför är det viktigt att först förstå hur det svenska regelverket för renovering och hyressättning vid renovering ser ut.⁷⁷

⁷⁷ Detta kapitel bygger i hög grad på Lind (2015c) där det finns ytterligare referenser. De grundläggande tankarna presenteras även i Lind (2015d; 2015e) för en mer akademisk publik.

Grunderna i det svenska regelverket

I regelverket görs en grundläggande distinktion mellan »underhåll« och »investering/standardhöjning«. Underhåll definieras som att återställa ursprunglig standard. Om en fastighetsägare byter ut en gammal plastmatta i ett badrum till en ny plastmatta kallas det underhåll, och kan enligt dagens regler inte motivera en hyreshöjning. Om däremot standarden höjs så att lägenheten mer liknar en nyproducerad lägenhet kan hyran höjas, till exempel om plastmattan i badrummet byts ut mot klinker, och om hela badrummet kaklas. Här finns ett första stort problem med dagens regelverk eftersom även underhållsinsatser höjer hyresgästnyttan och skulle ge en hyreshöjning på en konkurrensmarknad där priserna speglar kvalitet. Där skulle också hyran sjunka relativt sett i takt med att lägenheten slits ner.

Grundtanken i lagstiftningen är att hyresgästerna och fastighetsägaren ska komma överens inför en renovering. Vad en part kan tänkas acceptera för alternativ i en förhandling beror på det som spelteoretiker kallar för aktörernas *outside options*, det vill säga utfallet om parterna inte kommer överens. Ingen aktör lär ju gå med på ett resultat i en förhandling som är väsentligt sämre än vad man skulle få ifall parterna inte kommer överens alls. Att en part går med på ett förslag som är relativt dåligt kan bero på att det skulle bli ännu sämre om parterna inte kommer överens och ärendet till exempel hamnar i en domstol.

Om parterna inte kommer överens kan fastighetsägaren gå till hyresnämnden och begära tillstånd för renovering. Lagstiftningen säger i princip att fastighetsägaren har rätt att genomföra en renovering även om hyresgästen är emot, om det inte är »oskäligt mot hyresgästen«. Det avgörande blir därmed hur hyresnämnden tolkar detta i praktiken.

Praxis är att prövningen av en renovering sker i två steg. I ett första steg prövas om de åtgärder som fastighetsägaren vill genomföra ska tillåtas. I detta steg är det normalt ingen diskussion om vilken hyreshöjning som är motiverad. I nästa steg sker själva bruksvärdesprövningen som handlar om vilken hyra som är tillåten för en lägenhet med de egenskaper som lägenheten har efter renoveringen.⁷⁸ En konsekvens av denna tvåstegsprocess är att nämnden i praktiken inte säger nej till en

78 Hyresgästföreningen driver i skrivande stund (hösten 2015) ett ärende där man argumenterar för att förväntad hyreshöjning bör ges (större) vikt vid prövningen av själva renoveringen.

viss renovering därför att den förväntas leda till en för stor hyreshöjning.

Vad händer om parterna inte kan komma överens om vilka åtgärder som ska vidtas och om ärendet hamnar i hyresnämnden? Den bild som framträder i intervjuer som genomförts med jurister inom området är att hyresnämnderna regelmässigt tillåter upprustningar av äldre hus till normal nybyggnadsstandard.⁷⁹ När fastighetsägarna pekar på att det finns tekniska problem och samtidigt vill höja standarden till vad som är normalt i nyproduktionen, till exempel helkaklade badrum, säger hyresnämnden ja.

Att tolka »god boendestandard« som »standarden i normala nyproducerade bostäder« förefaller inte orimligt, och ser vi lagstiftningen ur ett längre historiskt perspektiv blir tankarna bakom detta synsätt ännu tydligare. Den stora uppgiften i svensk bostadspolitik efter kriget var nämligen att höja bostadsstandarden – alla omoderna lägenheter skulle bort. I Bostadssociala utredningen från 1946⁸⁰ var man medveten om att hushållen kanske inte ville lägga så mycket pengar på sin bostad och inte alltid efterfrågade en så hög standard som de enligt utredningen borde ha. Genom att ge förmånlig finansiering till bostadsbyggande, förstärka bostads- och barnbidragen samt riva eller renovera omoderna lägenheter skulle hela befolkningen inom ett antal år bo i moderna bostäder. Ur detta perspektiv framstår det som självklart att de boende inte ska kunna motsätta sig en upprustning av lägenheterna till nyproduktionsstandard.

I dag görs dock renoveringar i lägenheter som har alla moderna bekvämligheter och det är svårt att se samma starka skäl till att alltid tillåta upprustning till nyproduktionsstandard. Det viktigaste i dag är kanske underhållsåtgärder som inte innebär standardhöjningar, men sådana ger som sagt ingen hyreshöjning alls.

När en lägenhet är renoverad kan fastighetsägaren i steg 2 begära en högre hyra, och om hyresgästen inte accepterar höjningen blir det en sedvanlig bruksvärdesprövning. Det svenska bruksvärdesystemet bygger i grunden på att kostnader inte ska spela någon roll för hyran, utan hyran i den enskilda lägenheten ska sättas utifrån förhandlade hyror i lägenheter med liknande standard. Höjer fastighetsägaren standarden i lägenheten till nivån i nybyggda lägenheter kommer nybyggda lägenheter att vara

79 Lind (2015c).

80 SOU 1945:63.

de naturliga jämförelseobjekten vid bruksvärdesprövningen. Självklart kvarstår en del skillnader mellan den renoverade lägenheten och de nybyggda lägenheterna så den tillåtna nivån blir inte lika hög som i nyproduktionen (enligt uppgift cirka 20–30 procent lägre).

Därmed kommer alltså en relativt stor hyreshöjning att vara tillåten när standarden lyfts till (nästan) nyproduktionsnivå. Om hyran före renoveringen var cirka 900 kronor per kvadratmeter och år, och hyran i nyproduktionen cirka 1 800 kronor per kvadratmeter, så skulle hyran för den renoverade lägenheten bli kring 1 400 kronor per kvadratmeter, det vill säga hyreshöjningen skulle bli cirka 50 procent.

En viktig fråga blir därmed vad som styr hyrorna i nyproduktionen. Rent allmänt kan man säga att hyrorna i nyproduktionen ligger relativt nära en marknadshyresnivå, eftersom kötiderna till nyproducerade lägenheter är relativt korta. Nyproduktionshyrorna påverkas av det allmänna läget på bostadsmarknaden, bland annat genom marknadsbestämda markpriser, till exempel vid en kommunal markanvisning. Nyproduktionshyrorna speglar därmed även lägesfaktorn, eftersom markpriserna tenderar att bli högre i lägen där efterfrågan är stor i relation till utbudet. Oavsett kostnaderna kommer självklart ett affärsmässigt företag att försöka ta ut så höga hyror som möjligt i sina nyproducerade lägenheter. Hyresgästföreningen har intresse av att det byggs hyreslägenheter, och ska de som bygger hyresrätter kunna konkurrera med dem som bygger bostadsrätter, är det i dag nödvändigt för Hyresgästföreningen att acceptera höga hyror i nyproducerade lägenheter; och där finns ju inte heller några befintliga hyresgäster som behöver skyddas.

Konsekvensen av att nyproduktionshyrorna ligger nära marknadshyran blir att det vid renovering till nyproduktionsstandard sker en betydande marknadsanpassning av hyrorna. Fastighetsägarna kan höja hyrorna både för att standarden höjs, men också för att ta igen lite av den eftersläpning i relation till marknadshyran som hyresregleringen lett till i det äldre beståndet. Detta innebär i sin tur att de ekonomiska incitamenten för renovering till nybyggnadsstandard blir mycket starka i dagens system, särskilt som vanliga underhållsåtgärder inte ger någon hyreshöjning alls.

Varför det kan bli »fel« renoveringar med dagens regelverk

Med den bostadsbrist som i dag råder på många orter ligger hyrorna i det äldre beståndet klart under »marknadshyran«, det vill säga den hyra som skulle göra efterfrågan lika med utbudet. De allra flesta som bor i dessa bostäder skulle bo kvar även om hyran höjdes relativt kraftigt, dels på grund av att de inte har några bättre alternativ, dels för att vissa hushåll åtminstone delvis får kompensation genom högre bostadsbidrag eller högre ekonomiskt bistånd från kommunen.

Ekonomer uttrycker detta som att det finns ett »konsumentöverskott«, det vill säga ett gap mellan den faktiska hyran och den hyra som hyresgästen maximalt skulle vara beredd att betala. Detta innebär att det finns en ytterligare möjlighet för fastighetsägaren att öka sin vinst och det är att »ta« en del av detta konsumentöverskott. Det finns därmed tre inkomstkällor för fastighetsägaren i samband med en renovering:

- minskade drifts- och underhållskostnader
- ökade hyror som speglar hyresgästernas betalningsvilja för en finare lägenhet
- ökade hyror utöver detta som innebär att fastighetsägaren »tar« en del av konsumentöverskottet från hyresgästen.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är en felaktig renovering en renovering där nyttan i form av lägre drifts- och underhållskostnader och i form av ökad hyresgästnytta inte är så stor att den ger en rimlig avkastning på renoveringskostnaden. Med dagens regelverk kan dock en sådan felaktig renovering vara lönsam därför att hyreshöjningen kan vara större än vad som motsvarar ökningen i hyresgästnytta. Det som kan göra en sådan renovering lönsam är alltså den tredje faktorn ovan, det vill säga möjligheten att närma hyran till marknadshyran och ta en del av konsumentöverskottet.

Dagens regelverk kan emellertid också leda till det omvända, det vill säga att renoveringar som är motiverade ur ett samhällsekonomiskt perspektiv inte blir lönsamma för fastighetsägaren. Låt oss anta att fastighetsägaren räknar på om det lönar sig med en relining och en försiktig badrumsrenovering där plastmattan byts ut mot en ny plastmatta och det gamla kaklet byts ut till nytt, men där man inte kaklar mer än tidigare. En sådan renovering leder till en ökning av hyresgästnyttan,

men eftersom åtgärderna klassas som underhåll får fastighetsägaren inte höja hyran alls. Detta kan innebära att åtgärden inte genomförs nu utan skjuts på framtiden.

Varför dagens regelverk kan leda till mer segregation än på en fri marknad

Hur det kommer sig att dagens regelverk kan leda till mer segregation förklaras kanske bäst med hjälp av en enkel modell. Låt oss anta att vi startar ett antal år tillbaka med ett äldre men relativt centralt beläget område. Undan för undan blir området mer attraktivt, inte minst för hushåll med högre inkomst. Vi kan dela in hyresgästerna i tre grupper:

- *Grupp A.* Hyresgäster och potentiella hyresgäster med relativt sett högre inkomster och som också värderar områdets läge högt.
- *Grupp B.* Hyresgäster och potentiella hyresgäster med relativt sett lägre inkomster men som också värderar områdets läge högt. De är emellertid inte villiga att betala nämnvärt mer för en högre standard. Läget är det avgörande. (Vi kan tänka oss att ungdomar hör till denna grupp.)
- *Grupp C.* Hyresgäster och potentiella hyresgäster med relativt sett lägre inkomster som inte värderar områdets läge så högt, och som inte heller har någon hög betalningsvilja för högre standard.

På en marknad med fri hyressättning händer i princip följande. Undan för undan som områdets attraktivitet ökar så höjs hyrorna och grupp C ersätts av grupp A. Eftersom grupp A har intresse av högre standard kommer renoveringar också att påbörjas i området. Grupp B är beredd att betala relativt mycket för läget, men är inte intresserad av renoverade lägenheter eftersom de är för dyra. Ett ökat utbud av renoverade bostäder och ett minskat utbud av icke-renoverade lägenheter gör att hyresgapet mellan de båda lägenhetstyperna krymper. Till sist krymper hyresgapet så mycket att det inte längre lönar sig att renovera fler lägenheter.

I detta fall kan man alltså tänka sig att det uppstår en jämvikt med ett visst antal icke renoverade lägenheter i området. I denna jämvikt kommer personer i grupp A att bo i de renoverade lägenheterna och personer i grupp B (till exempel ungdomar) i de icke-renoverade lägenheterna. Grupp C lämnar området på grund av de höga hyrorna.

Med dagens reglerade hyror blir förloppet i stället följande. Här startar vi med en reglerad hyresnivå och orenoverade lägenheter. Den reglerade hyran för de orenoverade lägenheterna antas inte höjas över tiden (mer än inflationen eller den allmänna hyresförändringen). Denna reglerade hyra ligger alltså klart lägre än marknadshyran för orenoverade lägenheter och gapet mellan dem växer över tiden. Detta innebär att alla tre grupperna ovan kommer att bo i området så länge det inte är renoverat.⁸¹

I vår stiliserade tolkning av dagens regelverk kan fastighetsägaren enbart höja hyran om det genomförs en renovering med standardhöjning. Undan för undan som attraktiviteten ökar, och därmed marknadshyran, blir det mer och mer lönsamt att renovera lägenheterna. Om reglerna innebär stor frihet för fastighetsägarna att genomföra renoveringar till nyproduktionsstandard och att hyran då kan höjas upp mot nyproduktionshyran, kommer alla fastighetsägare att vilja renovera sina hus. Med dagens reglering kan man tänka sig att resultatet blir att *alla* lägenheter i det attraktiva området renoveras, medan det på den fria marknaden skulle kvarstå en del orenoverade lägenheter med relativt sett lägre hyra. Med dagens regler skulle även grupp B på sikt riskera att trängas ut från området och segregationen därför bli högre än på den fria marknaden.

Ett test av denna hypotes skulle man kunna få om man ser på bostadsbeståndets sammansättning i attraktiva lägen i olika städer. Om resonemanget ovan är korrekt ska vi förvänta oss öar av hus med låg kvalitet i attraktiva lägen i städer som har marknadshyressättning, medan det inte kommer att finnas några sådana öar i städer med en svensk variant av hyresreglering. Mina högst ovetenskapliga jämförelser mellan Stockholm och Köpenhamn talar för att hypotesen stämmer.

81 Här bortser vi dock från att det kan finnas andra mekanismer som gör att andelen hushåll med lägre inkomster minskar i hyresreglerade lägenheter i lägen som är attraktiva för hushåll med högre inkomster, se Lind och Hellström (2006) för en beskrivning av sådana mekanismer, till exempel att det bland dem med långa kötider finns många med relativt höga inkomster.

Reformförslag

Man kan tänka sig två principiellt olika vägar för att påverka vilka renoweringar som utförs inom ramen för en hyresreglering. Den ena vägen innebär att maktfördelningen vid renowering ändras, det vill säga att hyresgästerna ges ökat inflytande vid renowering. Den andra vägen innebär att de ekonomiska incitamenten förändras.

Ökat hyresgästinflytande vid renowering?⁸²

Grundregeln i dag är att fastighetsägaren får renowera äldre hus även om hyresgästerna är emot det. Ett radikalt alternativ vore att hyresgästerna har rätt att lägga in veto och stoppa en renowering som innebär hyreshöjningar. Frågan är vad detta skulle få för konsekvenser.

De allra flesta kan antas vara intresserade av att hitta en rimlig kompromiss, men lagstiftningen måste fungera även om en part utnyttjar sin makt maximalt. Ett första problem är att hyresgästerna är en heterogen grupp. Vissa planerar kanske att bo länge i lägenheten och värderar en högre kvalitet på lägenheten, andra vill minimera sina utgifter medan en del inte bryr sig alls eftersom de snart ska flytta. Ur ett fastighetsägarperspektiv skapar detta en stor osäkerhet och det kan uppstå en situation där en fastighetsägare får renowera och höja hyran medan en annan inte får göra det beroende på små skillnader i hyresgästsammansättningen i huset.

En vetorätt kan också missbrukas. Låt oss anta att vattenskadorna och liknande börjar öka i fastigheten. Om fastighetsägaren ändå ska byta stammar är det rationellt att även göra ett antal åtgärder i badrummen som höjer nyttan för hyresgästerna. Hyresgästerna säger emellertid nej till alla åtgärder som innebär hyreshöjningar. Vissa förbättringar i badrummen sker ändå även om syftet primärt är att minska vattenskadorna. Slutresultatet blir då att hyresgästerna genom att utnyttja sin vetorätt kan få dessa förbättringar utan att behöva betala.

Ett större problem ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är att en vetorätt kan leda till »fel« renoweringar och renoweringar vid »fel« tidpunkt. Om fastighetsägaren i extremfallet inte kan få någon hyreshöj-

82 En utredning tillsattes i juli 2015 för att undersöka om hyresgästernas ställning bör stärkas vid renowering (Dir. 2015:83).

ning alls kommer det att påverka vad som är lönsamt att göra. Även om det utifrån den allmänna betalningsviljan vore rationellt att göra vissa förbättringar i badrummen samtidigt med stambytet, kommer åtminstone en del av dessa inte att göras om fastighetsägaren inte får höja hyran motsvarande hyresgästernas verkliga nyttoökning. Den optimala tidpunkten ur fastighetsägarens perspektiv kommer också att påverkas och om fastighetsägaren inte kan ta betalt för nyttoökningen kommer renoveringen att ske senare än vad som är samhällsekonomiskt optimalt.

I fortsättningen är utgångspunkten därför att den grundläggande maktfördelningen mellan hyresgäst och fastighetsägare inte ändras, det vill säga fastighetsägaren får renovera även om hyresgästerna är emot det. Däremot kan det finnas behov att precisera vad som är »skäligt« ur ett hyresgästperspektiv, till exempel att det ska finnas krav på att fastighetsägaren måste erbjuda ett minimalalternativ vid renovering (se nedan).

Bruksvärdepröva ändringar i stället för nivåer

Ett sätt att ändra de ekonomiska incitamenten vid renovering är att gå över till en modell där man bruksvärdeprövar *hyresförändringar* i stället för *hyresnivåer*.

Om bruksvärdesprövningen ska fokusera på hyreshöjningen utgår man från den faktiska hyresnivån innan renoveringen och frågan blir hur stor *hyreshöjning* som är rimlig när åtgärder görs i lägenheten.

Ett första steg är då att överge skillnaden mellan underhåll och investering när man diskuterar om en hyreshöjning ska vara tillåten eller inte. Hyran ska helt enkelt relateras till lägenhetens aktuella egenskaper. Görs det då en förändring som ökar hyresgästnyttan får hyran höjas, oavsett om åtgärden innebär att ursprunglig standard återställs eller om det sker en standardhöjning i relation till ursprunglig standard.

Bruksvärdesprövning av hyreshöjningen vid renovering innebär att höjningen ska styras av *den genomsnittliga hyresgästens värdering av just denna kvalitetshöjning på den aktuella marknaden*, vilket i princip kan ses som den hyreshöjning som åtgärden skulle leda till på en väl fungerande marknad. Hur stor hyreshöjning som är motiverad utifrån detta synsätt blir på samma sätt som i dag en förhandlingsfråga där parterna förhoppningsvis kan komma fram till en rimlig kompromiss. Om ett ärende går till hyresnämnden får parterna försöka presentera ett material som styrker deras ståndpunkt. Ett alternativ är då att till exempel

se på hur motsvarande egenskapsändring påverkar marknadsvärdet på en bostadsrätt.

Min hypotes är att många av dagens standardhöjande åtgärder har begränsad effekt på den genomsnittliga hyresgästnyttan men att underhållsinsatser som innebär att man får en »fräsch lägenhet« kan värderas relativt högt. Stämmer denna gissning blir resultatet av den föreslagna förändringen att »vanliga« större underhållsåtgärder möjliggör en hyreshöjning på säg 20 procent, men att ytterligare standardhöjningar inte ger nämnvärt mer i hyra.

Samlad plan för hur renoveringen ska gå till

Ett ytterligare förslag är att om hyresgäster och fastighetsägare inte kommer överens om renoveringens omfattning och den åtföljande hyreshöjningen ska dessa frågor behandlas i ett sammanhang av hyresnämnden, det vill säga inte som i dag i två steg där först renoveringen behandlas och därefter hyressättningen. De grundläggande reglerna för vad fastighetsägaren får göra ändras emellertid inte av förslaget ovan, så i praktiken handlar den samlade planen om tillåten hyreshöjning. Det blir dock tydligare och enklare för hyresgästerna om det tas ett samlat beslut i nämnden. Den regelförändring som föreslogs ovan rörande hyressättningen innebär rimligen att fastighetsägarens intresse av att renovera till nyproduktionsstandard minskar, och därmed ökar möjligheten för parterna att komma överens.

Som nämndes i föregående kapitel finns det skäl att i en sådan samlad plan för renovering av ett hus kräva att fastighetsägaren ska ge hyresgästerna vissa valmöjligheter och att alla lägenheter inte renoveras till samma standard. Detta bidrar till att de flesta kan bo kvar efter renovering och till att det även på sikt blir skilda hyresnivåer på lägenheterna i huset, vilket kan bidra till en något minskad inkomstmässig segregation.

Del 4

Att göra
beståndet mer
åtkomligt

Uthyrningspolicy

Under överskådlig tid kommer vi att ha en hyresreglering som innebär att det är köer till det äldre hyreshusbeståndet, särskilt i mer centrala lägen. Ju mer attraktiv en lägenhet är, desto mindre sannolikt är det att den lämnas tillbaka till fastighetsägaren i samband med att den nuvarande lägenhetsinnehavaren vill flytta. I stället sker olika former av byten. Det finns även en svart marknad där kontrakt säljs, även om storleken på den marknaden av uppenbara skäl är okänd.

Ett visst antal lägenheter kommer dock tillbaka till fastighetsägaren, som i princip är fri att hyra ut dessa till vem som helst, så länge det inte sker ett brott mot diskrimineringslagen. I till exempel Stockholm har många privata fastighetsägare valt att ansluta sig till den offentliga bostadsförmedlingen, eftersom det är ett billigt sätt för dem att hitta potentiella hyresgäster. Inget hindrar dock att de lägger till egna krav för att hyra ut, typiskt sett krav på en relativt hög inkomst. De kommunala bostadsföretagen har också krav på en presumtiv hyresgäst för att hyra ut, det vill säga de går inte strikt på kötiden.

I nästa avsnitt beskrivs lite mer i detalj vilka krav som är vanliga hos fastighetsägare för att man ska få hyra en lägenhet i deras bestånd. I avsnittet därefter diskuteras vilka krav som kan anses rimliga och vilka krav som explicit borde förbjudas eftersom de kan anses vara diskriminerande.

Hur ser det ut i dag?⁸³

Vanliga krav som fastighetsägare ställer för uthyrning och som är relevanta ur denna boks perspektiv är:

Inkomstkrav. Ett vanligt krav är att hushållet ska ha en bruttoårsinkomst (inkomst före skatt) som är minst tre gånger så stor som årshyran. Det förekommer att företag dock har högre krav, upp till fyra och en halv gånger årshyran. Och en del företag formulerar i stället sina krav som att den disponibla inkomsten ska vara till exempel dubbelt så hög som hyran. I rutan nedan illustreras hur dessa olika regler slår för en ensamstående person. Det förekommer också att företaget har en undantagsklausul som säger att lägre inkomst kan accepteras om hushållet deponerar tre månadshyror. Dessutom kan relativt många företag tänka sig att göra undantag om det finns en godkänd borgensman.

Anta att en ensamstående person vill hyra en liten lägenhet som kostar 6 000 kronor per månad. Enligt det vanliga kravet på en inkomst före skatt på tre gånger hyran innebär det en månadsinkomst före skatt på 18 000 kronor. Vid en kommunalskatt på 30 procent (och kolumn 1 i skattetabellen, det vill säga för löner, arvoden och liknande ersättningar) ger det en inkomst efter skatt på cirka 12 300 kronor per månad. Hyran blir knappt hälften av den disponibla inkomsten. Bruttoinkomst på tre gånger hyran motsvarar i detta fall ett krav på disponibel inkomst som är dubbla hyran.

Ett företag som kräver fyra gånger hyran i bruttoinkomst skulle i detta fall kräva en bruttoinkomst på 24 000 kronor per månad, vilket efter skatt blir cirka 18 900 kronor, det vill säga hyran utgör cirka en tredjedel av inkomsten efter skatt.

Inkomsttyp. Ett hushåll kan få pengar på många olika sätt vid sidan av en vanlig arbetsinkomst. Hur ska man till exempel se på pension, a-kassa, sjukersättning, underhållsbidrag, studiemedel och bidrag som bostadsbidrag eller så kallat ekonomiskt bistånd (det som förr kallades socialbidrag)? Vissa företag accepterar alla dessa inkomstkällor, och tanken är väl då helt enkelt att alla pengar kan användas för att betala hyran

83 Detta avsnitt bygger på en undersökning av uthyrningsregler i nio bostadsföretag, se Annadotter och Blomé (2014).

med. Andra företag är mer restriktiva och räknar inte in ett eller flera av bostadsbidrag, ekonomiskt bistånd och underhållsbidrag.

Ekonomisk skötsambet. För att få en lägenhet krävs att den sökande inte har betalningsanmärkningar. Vissa har krav som sträcker sig flera år tillbaka i tiden medan andra är mer liberala. Dessutom är det vanligt med krav på referenser från tidigare hyresvärd.

Vilka krav ska vara tillåtna?

Hur kan man då tänkas resonera för att komma fram till om ett visst krav är acceptabelt?

En tanke är följande. Företagen strävar efter att maximera vinsten och hyr då rimligen ut till de hushåll som är mest lönsamma. Om företaget kan visa att det finns en korrelation mellan egenskapen E (till exempel en låg inkomst) och för företaget ekonomiskt relevanta egenskaper (som risk för hyresförluster, risk att hyresgästen snart flyttar eller att hyresgästen stör andra) så skulle det vara tillåtet att ta hänsyn till E.

Man kan också vända på det och säga att om fastighetsägaren *inte* kan påvisa ett samband mellan E och kostnader/lönsamhet, får fastighetsägaren inte ta hänsyn till denna egenskap vid uthyrning. Att ta hänsyn till den aktuella egenskapen framstår då som godtyckligt och därmed diskriminerande. För att få ta hänsyn till en viss faktor är alltså ett minimikrav att det går att påvisa ett samband mellan egenskapen och lönsamhet.

Det finns såvitt vi vet inte någon studie som visar att hushåll med lägre inkomster oftare får betalningsproblem. En del anser kanske att det är självklart att det finns ett sådant samband, men man ska inte ta saker för givna. Det finns till exempel indikationer på att de som främst får problem med hyran är de som fått en *sänkning* av hushållsinkomsten, till exempel vid arbetslöshet eller skilsmässa. Man har bundit sig till relativt höga andra utgifter som man inte klarar när inkomsten faller. Om detta stämmer är hushållets inkomst vid inflyttningen en dålig indikator på risk för hyresförluster. Har hushållet låg inkomst och räknar med att ha det under lång tid, anpassar det kanske sina utgifter efter det och lär sig leva billigt och bygger upp ett skydds nät. I vilket fall som helst bör man enligt min mening kräva att om ett företag inte vill hyra ut till hushåll med låga inkomster är ett minimikrav att företaget kan visa på

att det finns ett samband mellan låga inkomster och mer hyresförluster för bolaget.

Räcker det då med att påvisa att det finns ett samband mellan låg inkomst (eller en annan egenskap) och företagets lönsamhet för att företaget ska få ta hänsyn till den egenskapen vid uthyrning? Om det är en egenskap som explicit nämns i diskrimineringslagen får man inte ta hänsyn till den egenskapen även om den påverkar lönsamheten. Ålder är ett exempel. Även om fastighetsägaren bedömer att en äldre person är mer lönsam än en yngre, till exempel därför att äldre i genomsnitt bor längre i lägenheten, får fastighetsägaren ändå inte beakta denna egenskap vid uthyrningen.

Ett mer generellt argument mot att använda statistiska samband vid beslut om uthyrning är att det alltid kan tolkas som diskriminerande mot »skötsamma« personer i den »oskötsamma« gruppen. Låt oss anta att vi statistiskt kan visa att personer med socialbidrag stör grannar mer och tenderar att öka omflyttningen, och därmed skapar högre kostnader för fastighetsägaren. Dessutom tenderar de att flytta oftare. Nu söker en person med socialbidrag bostad, men denna person har aldrig stört någon tidigare och har bott relativt länge i tidigare bostäder. Även om denna person hör till en grupp som, enligt vårt antagande, är mindre lönsam, så innebär det inte att varje enskild person i den gruppen är mindre lönsam: statistik handlar ju om genomsnitt och det finns nästan alltid en stor spridning inom varje grupp. Ska då fastighetsägaren kunna säga nej till denna person, till förmån för en person som inte har socialbidrag, bara för att det i *genomsnitt* är så att personer med socialbidrag betar sig på ett visst sätt?

Enligt mina värderingar är svaret på den frågan nej. Varje person har rätt att behandlas utifrån vad just han eller hon har gjort, inte utifrån hur en grupp i genomsnitt betar sig. Detta innebär till exempel att inkomstkrav generellt måste förkastas som ett krav vid uthyrning.

Slutsatsen av detta är att om person A söker bostad måste fastighetsägaren kunna visa att just person A tidigare har misskött sig för att det ska vara acceptabelt att ge någon annan lägenheten. Enligt min mening bör reglerna också vara relativt förlåtande och om en person har skött sin ekonomi under förslagsvis ett års tid ska det räcka för att vara kvalificerad för att få hyra en bostad. Att ta hänsyn till äldre misstag skulle alltså inte vara tillåtet.

Det finns ett ytterligare argument mot just inkomstkrav, och det är att det kan uppfattas som en form av förmyndarmentalitet. Om ett hushåll vill lägga 75 procent av sin inkomst på boendet eftersom det värderar boendet väldigt högt, ska det då finnas regler som hindrar det från att göra det? Ska bostadsföretaget ha rätt att vägra ge detta hushåll den bostad det vill ha för att företaget tycker att tillräckligt inte blir över till annat?

Det bör dock nämnas att sedan Annadotters och Blomés undersökning om bostadsföretags uthyrningspolicy publicerades 2014 har flera kommunala bostadsföretag antingen sänkt sina inkomstkrav eller helt tagit bort dem, så utvecklingen går enligt min mening i rätt riktning.

Hur ska förmedlingen gå till?

Om vi fokuserar på större professionella fastighetsägare innebär resonemangen ovan att företaget har två grundläggande alternativ när det ska hyra ut sina lägenheter

Det första är att ha ett organiserat kösystem med tydliga tillåtna krav, det vill säga att lägenheter förmedlas till den som har längst kötid bland dem som uppfyller kravet på skötsamhet. Kösystemet ska vara offentligt kontrollerbart, om till exempel Diskrimineringsombudsmannen i efterhand vill kontrollera att reglerna följts. Att en del av lägenheterna används i bostadsföretagens interna bytesköer har jag svårt att se några uppenbara problem med, eftersom det ändå leder till att en lägenhet går till den externa kön.⁸⁴

Det andra alternativet är att lotta ut lediga lägenheter. Kösystem gynnar dem som bott länge på orten, och de som var planerande och ställde sig i kön långt innan de egentligen behövde en bostad. Ur det perspektivet kan en utlottning av lägenheterna uppfattas som mer rättvist. Inget hindrar heller att vissa lägenheter lottas ut och vissa förmedlas via kötider. Väljer fastighetsägaren att lotta ut lägenheter bland dem som anmält intresse och uppfyller skötsamhetskraven, ska även det vara offentligt kontrollerbart så att alla som anmäler sig verkligen har samma chans.

Det kan noteras att vissa studentbostadsföretag har just en kombi-

⁸⁴ Däremot kan man diskutera om det ska vara tillåtet att ge barn till nuvarande hyresgäster förtur i relation till externa bostadssökande.

nation av förmedling enligt kötid och utlottning inom en viss grupp. I det fallet handlar det om att ett visst antal bostäder reserveras för nya studenter från andra orter och att dessa lägenheter lottas ut bland dem i denna grupp som anmält intresse för de aktuella bostäderna.

Förslagen ovan innebär i de flesta fall att kraven för att få en lägenhet sänks, och det finns bolag i dag som inte har några inkomstkrav. De har då som kompletterande strategi att hålla extra noga koll på betalningar och snabbt ta kontakt med hyresgäster som inte betalar i tid. Man försöker hitta en snabb lösning och undviker att stora skulder byggs upp. Att hyresgästen ska deponera en extra månadshyra, men inte mer, för att skapa en buffert för företagen kan jag också tycka är rimligt.

Enligt min mening är det också logiskt att göra det lättare att vräka hyresgäster när man sänker kraven på dem som får en lägenhet. Man kan dra en parallell till provanställningar på arbetsmarknaden. En motsvarande regel på bostadsmarknaden skulle till exempel kunna vara att det ska gå lättare att vräka ett hushåll om det blir problem med betalningar eller störningar under det första året som hushållet hyr.

Hyresregleringen leder till att det finns ett antal billiga lägenheter på marknaden. Regleringen motiveras ofta med att den ska göra det möjligt för i alla fall några hushåll med lägre inkomster att bo i områden där efterfrågan på bostäder är stor i relation till utbudet. Det kan då ligga nära till hands att gå ett steg längre och ha ett omvänt inkomstkrav, det vill säga att när en lägenhet med låg hyra i relation till en hypotetisk marknadshyra blir ledig, ska sådana lägenheter i första hand gå till hushåll med låga inkomster.

Jag tycker inte detta är en bra idé, främst på grund av de problem med inkomstmätning och manipulation som diskuterades ovan i samband med inkomstkvoterade bostäder. Tanken med förslagen ovan är enbart att hushåll med lägre inkomst ska ha samma möjligheter som andra att få tag i en relativt billig hyresreglerad lägenhet. Egentligen är det absurt att vi har en hyresreglering som håller nere hyrorna och sedan har företagen uthyrningsregler som utestänger just dem med låga inkomster från dessa relativt sett billiga lägenheter! Alternativet för dem med låga inkomster blir en bostad på en dyr och osäker andrahandsmarknad, som ju främst är tänkt för den som snabbt behöver en bostad under en kortare period.

Att komma in på ägarmarknaden

Social bostadspolitik i Sverige förknippas ofta med en satsning på hyreslägenheter. Logiken bakom detta är rimligen att hushållen med lägre inkomster inte har möjlighet att få ihop till en kontantinsats, och inte har en ekonomi som är tillräckligt stark för att de ska få låna i banken. Samtidigt behöver vi inte gå längre än till grannlandet Norge för att hitta ett land där man i bred politisk enighet sedan 1950-talet har satsat på att så gott som alla ska kunna äga sin bostad. I en rapport från Veidekke lyfter man just fram Norge som en intressant alternativ modell för en social bostadspolitik.⁸⁵

Det finns flera argument för att göra det möjligt för fler att äga sin bostad.⁸⁶ Rent teoretiskt bör ägande på sikt bli billigare, både därför att ägaren själv kan göra mer arbeten och för att ägaren tar risker kopplade till värdeförändring och tekniska problem. I hyreslägenheten är det fastighetsägaren som tar riskerna och allt arbete utförs med beskattat arbete. Som min kollega Stellan Lundström betonat under många år är det lite

85 Veidekke (2015). En systematisk jämförelse av bostadspolitiken i de nordiska länderna finns i Bengtsson (red.) m.fl. (2014).

86 Se Atterhög och Song (2009) för en översikt.

konstigt att de med de lägsta inkomsterna ska bo i den upplåtelseform som är den dyraste.

Ur ett historiskt perspektiv kan vi också konstatera att det är hyresgästerna som bott dyrast. För bostadsägarna har värdestegringen och ränteavdragen gjort att de samlade boendekostnaderna blivit låga. I och med att ägande i regel innebär lån och amorteringar leder det i regel också till ökat sparande och till att hushållet kan bygga upp en reserv och därmed få ökad handlingsfrihet, även om inte priserna stiger.

Ägande innebär också större flexibilitet på utgiftssidan, eftersom olika åtgärder kan skjutas upp och driftskostnader minskas om hushållet har ont om pengar. Hushållet kan sedan passa på att förbättra saker i bostaden när ekonomin förbättras. Eftersom räntenivåerna tenderar att falla i lågkonjunktur kommer ägare med lån med rörlig ränta att få lägre utgifter, samtidigt som hushållets inkomster kanske sjunkit. Detta kan i sin tur stabilisera hushållets ekonomiska situation ytterligare eftersom ränteutgifterna sjunker just när inkomsterna normalt är lägst. Hyresgästen måste däremot betala samma belopp varje månad oavsett hur det ligger till med den egna ekonomin och hamnar därmed i en mer riskfylld ekonomisk situation. Sedan finns naturligtvis andra risker för bostadsägaren, till exempel att taket eller ledningar börjar läcka och att bostadens värde faller om marknaden viker nedåt.

Ägandet kan värderas högt också av andra skäl än de direkt ekonomiska. Det ger ökad kontroll över bostaden och man vet som ägare vad man betalar för, och behöver inte vara rädd för att fastighetsägaren börjar missköta förvaltningen eller göra renoveringar som leder till stora hyreshöjningar. I en bostadsrättsförening finns dock, i rättvisans namn, vissa liknande risker, till exempel att en inkompetent styrelse fattar dåliga och kostsamma beslut.

Min utgångspunkt i denna bok är att en social bostadspolitik både ska göra det möjligt att hitta en hyresrätt med rimliga villkor och att fler än i dag ska kunna komma in på ägarmarknaden. Både när det gäller hyresrätt och äganderätt är, som diskuterats i bokens första del, ett ökat utbud nyckeln till ett billigare boende. I och med att vi under många år haft en stor hyressektor är det dock så att många unga människor har föräldrar som bott i hyresrätt och inte fått del av den värdestegring som gynnat dem som ägt sin bostad. I dag finns en stor skillnad mellan de ungdomar som vuxit upp i en ägd bostad, och där föräldrarna har goda

möjligheter att hjälpa dem in på ägarmarknaden, och dem vars föräldrar inte ägt en bostad på en marknad där priserna stigit.

Denna skillnad i unga människors möjligheter att välja bostad talar för att det i alla fall under en period borde göras särskilda insatser för att utjämna skillnaderna och underlätta för hushåll utan en bostadsförmögenhet i familjen att komma in på ägarmarknaden. Senare i kapitlet återkommer jag till förslag på konkreta åtgärder.

Är bankernas kreditprövning rimlig?

Under senare år har det rått en paradoxal situation på bostadsmarknaden. De låga räntorna och begränsade amorteringskraven har gjort att månadsutgifterna varit låga för dem som ägt en bostad, även om man köpt den till ett relativt högt pris. Boendet för den som äger har alltså varit relativt billigt, men för att komma åt detta billiga boende måste man ha en god ekonomi, för annars lånar banken inte ut pengar.

Bankens kalkyler utgår från två antaganden. Det första är vilken ränta som ett hushåll ska kunna klara för att få ett lån och det andra är hur mycket pengar hushållet ska ha kvar efter att boendet är betalt.

Enligt uppgift kräver bankerna i dag att ett hushåll ska klara cirka 7 procent ränta och då ha kvar vad som motsvarar Konsumentverkets »kvar att leva på-kalkyler«. Dessutom finns ett bolånetak som innebär att lånet får motsvara högst 85 procent av priset,⁸⁷ och i praktiken ett amorteringskrav om man lånar mer än 75 procent.

Det finns flera invändningar mot detta tillvägagångssätt. Det första rör valet av just 7 procent som ränta. Hur sannolik är en sådan räntenivå inom exempelvis en femårsperiod? Ett sätt att bedöma detta är att se på de långa räntorna eftersom de ger en indikation på marknadens förväntningar om framtida räntor. När detta skrivs (december 2015) kan man ta ett bostadslån med tioårig bunden ränta och en ränta under 3,5 procent. Detta måste rimligen tolkas som att räntor på 7 procent är mycket osannolika inom 5–10 år. Under den tiden har hushållet dessutom hunnit amortera, vilket gör att det lättare kan klara en högre ränta. Det borde vara mer relevant för bankerna att utgå från att räntorna kommer

⁸⁷ För bostadsrättsköparen räknas dock inte föreningens lån in, vilket skapat incitament för att lägga lite mer av lånen i föreningen i nybyggda bostadsrätter.

att vara låga under flera år framåt och att göra kalkyler över framtida betalningsförmåga givet de amorteringar som hushållet gör. Bankerna kan också kräva att delar av lånet tas med en bunden ränta för att minska risker med stigande räntor.

Sedan finns samma invändningar mot bankernas kreditprövning som mot den uthyrningspolicy som bostadsföretag tillämpat:

1. Vilka inkomster räknas in och vilka räknas inte in? Här finns inte samma empiriska studier som för uthyrningspolicy, men det finns skäl att tro att samma problem finns i bankernas prövning, det vill säga att vissa bidrag inte räknas in även om hushållet sannolikt kommer att få dem även i framtiden.

2. Och den mer principiella frågan: om låntagaren inte har några betalningsanmärkningar och tidigare skött sina betalningar, ska banken över huvud taget ha rätt att ställa några särskilda krav och ha åsikter om hur mycket ett hushåll ska ha kvar till annat? Vi får inte heller glömma bort att det finns en säkerhet för lånet i form av bostaden, och att hushållen i Sverige i praktiken har ett evigt ansvar för eventuella kvarstående lån efter en exekutiv auktion. Bankernas förluster på privata bostadslån var ju små till och med under fastighets- och bankkrisen i början på 1990-talet.

På samma sätt som när det gäller uthyrningspolicyn är det enligt min mening ekonomisk diskriminering om en affärsidkare (fastighetsbolag, bank) ställer upp krav som utestänger hushåll med lägre inkomster, även om det aktuella hushållet i det förflutna skött sina betalningar utan anmärkning. Däremot anser jag att det kan vara rimligt att ställa krav som innebär att ett hushåll ska ha visat sig klara en motsvarande utgift tidigare, eller visat att det har kunnat spara en viss summa varje månad, till exempel motsvarande de amorteringar som det sedan måste göra ifall det får ett lån av en viss storlek.

Några förslag

Ett första steg är naturligtvis att precisera diskrimineringslagen och tydliggöra att det är en lagstridig diskriminering att ställa upp ekonomiska krav som inte är sakligt motiverade och som i praktiken utestänger hushåll med lägre inkomster från den aktuella marknaden.

I rapporten »Fra leie til eie«⁸⁸ presenteras en rad förslag som är inspirerade av den norska bostadspolitiken.

- Underlätta för unga hushåll att bygga upp ett sparkapital innan de bildar familj. I rapporten föreslås ett subventionerat sparande. Tidigare studier pekar också på att bidragsregler, till exempel för ekonomiskt bistånd, inte bör utformas så att de försvårar för hushåll att bygga upp ett sparkapital för att kunna köpa en bostad.⁸⁹
- Särskilda »startlån« för dem som har svårt att bygga upp ett sparkapital. Ser vi på den svenska bostadsmarknaden kan ju situationen vara den att det enda bostadsalternativet till ägande är en dyr nyproducerad hyreslägenhet eller en dyr hyresbostad på andrahandsmarknaden. Det går att se att hushållet klarar en relativt hög boendeutgift, men samtidigt har denna höga boendeutgift försvårat sparande. I ett sådant läge kan ett »startlån« med statliga garantier vara motiverat. Den statliga Husbanken i Norge tillämpar dessutom andra kriterier för utlåning för sina *grunnlån* än de kommersiella bankerna, vilket gör att fler kan låna till ett bostadsköp. Husbanken lånar också ut till särskilda nybyggnadsprojekt till en ränta under marknadsnivå. Det finns en intressant parallell mellan detta förfarande och Bostads-sociala utredningens förslag att staten skulle låna ut till villkor som motsvarar statens upplåningskostnader, det vill säga utan risktillägg. Som diskuterats i tidigare kapitel kan det vara motiverat att staten är med och tar en del av risken i nyproduktionsprojekt som vänder sig till grupper med lägre inkomster, även om generella subventionerade lån knappast är rätt väg i dag.

Man kan diskutera de exakta formerna för hur staten ska agera för att göra det möjligt för flera att låna till att köpa en bostad. Med de höga prisnivåer som råder i Sverige i dag finns naturligtvis en risk att priserna drivs upp ännu mer, för att sedan leda till förluster när priserna faller.

Ett sätt att minska dessa risker är att statliga garantier till bostadsköpare utan egen förmögenhet, eller möjlighet att få hjälp från familjen, inledningsvis begränsas till nyproducerade och relativt billiga bostäder. Det kan vara ett pristak på till exempel 30 000 kronor per kvadratmeter

⁸⁸ Veidekke (2015).

⁸⁹ Atterhög m.fl. (2003).

för nyproducerade bostäder där då lån i bostadsrättsföreningen också ska räknas in.⁹⁰ Det är ju sådana bostäder som behöver komma ut på marknaden och att stimulera efterfrågan på dessa är särskilt motiverat. Stöd till lån för köp av sådana bostäder kan också kombineras med en tidsbegränsad prisgaranti som täcker delar av en förlust om priset faller och ett hushåll måste sälja sin bostad. Regeln kan till exempel vara att om bostadspriserna generellt fallit och en bostad säljs med förlust, skrivs en del av lånen av och förlusten delas mellan hushållet och staten.⁹¹

För den som köper en äldre lägenhet kan »startlånet« vara förknippat med ett lägre pristak, till exempel 25 000 kronor per kvadratmeter, om man å ena sidan vill göra det lättare att komma in på ägarmarknaden men å andra sidan inte vill bidra till att driva upp de höga priserna ytterligare.

När det gäller detaljer kring hur man ska underlätta för hushåll med lägre inkomster att komma in på ägarmarknaden så är den allmänna rekommendationen helt enkelt att se närmare på hur man gör i Norge och vilka erfarenheter man haft där.

Hänsyn till finansiell stabilitet

När detta skrivs finns en stor oro för att hushållens skulder stiger och att detta på sikt är ohållbart. Det finns delade meningar om hur allvarlig situationen är, men det är i alla fall en aspekt som måste beaktas.⁹²

Det är viktigt att se förslag om att underlätta inträde på ägarmarknaden tillsammans med andra förslag. Som betonats många gånger i denna bok är ett ökat byggande – och då särskilt ett byggande som fokuserar på lite billigare bostäder – det viktigaste, inte minst därför att det också bidrar till att pressa ner priserna i beståndet. Vill man minska riskerna för ökade priser om man underlättar inträde på ägarmarknaden kan man vänta lite med den politiken tills byggandet kommit i gång. En kraftig ökning av byggandet kan ju förväntas att steg för steg pressa ner bostadspriserna, åtminstone i reala termer, det vill säga att bostadspriserna förändras långsammare än inflationen. Räknar vi skulderna per hushåll

90 I praktiken bör prisnivån relateras till bostadens storlek eftersom mindre lägenheter är dyrare per kvadratmeter, men jag går inte in närmare på detaljerna här.

91 Liknande tankar finns i kapitel 5 i Konjunkturrådets rapport 2015 (Englund m.fl., 2015).

92 Se SOU 2015:48 för en översikt av de olika argumenten.

kommer ökat byggande, där en betydande andel är ägda bostäder, att öka den totala låneskulden. Det centrala är dock rimligen skulden per hushåll som äger en bostad och inte skulden utslagen på samtliga hushåll. Sjunkande bostadspriser tillsammans med ökade amorteringar kommer då att undan för undan minska skulden per hushåll som äger, även om den totala skuldnivån per hushåll stiger om fler äger.

Som betonades i föregående avsnitt kan ett stöd till inträde på ägarmarknaden utformas så att den totala påverkan på marknaden blir begränsad. Genom att stödet, i alla fall inledningsvis, enbart kan gå till förstagångsköpare av relativt billiga nyproducerade bostäder kommer den totala omfattningen att vara begränsad och påverkan på prisnivån i beståndet rimligen att vara liten. Nästa steg kan vara att utvidga det till förstagångsköpare av relativt billiga lägenheter i beståndet.

Lars Jonung skrev 1999 rapporten *Med backspeglens som kompass – en ESO-rapport om stabiliseringspolitik som läroprocess*. Den centrala tesen i Jonungs rapport är att politik handlar om att undvika att *samma* problem upprepar sig, men att politiken därmed riskerar att missa nya problem som uppstår. Tankegången kan illustreras på följande sätt. Den svenska fastighetskrisen i början på 1990-talet rörde i första hand den kommersiella fastighetssektorn. Under många år därefter hade därför Riksbanken ett särskilt avsnitt om den kommersiella fastighetssektorn i sin stabilitetsrapport. Men den internationella fastighetskris som kom efter 2008 rörde bostäder och inte kommersiella fastigheter. Kort sagt: Tror vi på historiska mönster är det mest troliga att nästa internationella finanskris kommer på ett nytt överraskande område och inte på bostadsmarknaden en gång till. Att lägga mycket krut på att begränsa riskerna i långivningen på just bostadsmarknaden skulle därmed inte vara det mest rationella.

Ska man gå ett steg längre kan man fråga sig hur stora de samhällsekonomiska riskerna egentligen är om det byggs för många bostäder i storstadsregionerna. Vi kan ta miljonprogrammet som exempel. Hade man vetat hur många tomma bostäder det skulle bli en bit in på 1970-talet, och igen under 1990-talet, skulle man naturligtvis inte ha byggt så mycket. Men samtidigt öppnade det stora bostadsbeståndet en rad möjligheter. Det var lätt att hitta en bostad för den som snabbt ville flytta till en större stad och fler hushållsgrupper kunde få en bostad eftersom hyresvärden inte hade råd att ställa så höga krav. Billigare bostä-

der minskar sociala kostnader i form av bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd. Billigare bostäder bidrar också till att det blir lättare att rekrytera arbetskraft till rimliga lönenivåer.

I en situation där den svenska statsskulden relativt sett är låg och det finns möjligheter att klara betydande förluster för staten, är min slutsats är att vi inte ska oroa oss för ett alltför stort bostadsbyggande. Med den situation som nu råder på bostadsmarknaden kan vi i vilket fall som helst säga att en sådan risk ligger långt in i framtiden och knappast är något som ska påverka våra beslut i dag.

Del 5

Slutord

Avslutning

I detta kapitel summeras vad olika aktörer behöver göra för att vi ska få en situation där personer med lägre inkomster kan hitta en rimlig bostad. Först dock en kort sammanfattning av de centrala tankarna.

De centrala tankarna

Det centrala kriteriet för om vi har en social bostadspolitik eller inte är möjligheten att snabbt hitta en bostad med rimliga egenskaper till en rimlig hyra (ett rimligt pris). I kapitel 2 preciserades närmare vad som menas med »rimlig« i dessa båda dimensioner.

Detta mål kan, som de flesta mål, nås på flera olika sätt, men det är svårt att se att det kan nås utan ett kraftigt ökat bostadsbyggande, och ett byggande som utformas så att det just bidrar till att kriteriet ovan blir uppfyllt. Det behöver byggas bostäder som blir relativt billiga.

Jag har inget emot att man bygger det som i kapitel 3 kallades inkomstkvalificerade bostäder, det vill säga att särskilda subventioner ges till dem som bygger bostäder som sedan upplåts till ett pris/en hyra under marknadsnivå till hushåll med en låg inkomst. Bygger man tillräckligt många sådana bostäder kan man i princip nå målet att det ska vara lätt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad med rimliga villkor.

Som argumenterats för tidigare anser jag dock att det är viktigare att bygga och renovera så att det finns vad som i kapitel 3 kallades åtkomliga bostäder, det vill säga bostäder som de flesta har råd med och som finns direkt tillgängliga på marknaden. Man ska inte behöva gå till en myndighet och bevisa att man har en låg inkomst för att få tag i en bostad till rimliga villkor.

En central utgångspunkt i denna bok är vidare att ifall en bostad ska bli billig på marknaden får den inte ha egenskaper som gör den attraktiv för hushåll med högre inkomster. Det måste finnas ett stort utbud av bostäder som de flesta med högre inkomster tycker är för dåliga, på grund av antingen bostadens egenskaper eller dess läge. Bostadspolitiken både på den nationella och lokala nivån måste ta som utgångspunkt att vi lever i ett samhälle med stora inkomstskillnader, och kommer att göra det under överskådlig tid, och att vi måste skapa fungerande bostadsmarknader för alla inkomstgrupper.

Detta innebär också att det stora problemet i vårt äldre bostadsbestånd inte är att vi har en stor underhållsskuld och att det renoveras för lite. Vi behöver ett utbud av lägenheter med relativt låga hyror och priser. Ju mindre sådant vi tillför marknaden genom byggande, desto viktigare är det att bromsa renoveringstakten så att inte fler billiga bostäder försvinner från marknaden, särskilt i de områden som är minst attraktiva för dem med högre inkomster. Mindre omfattande renoveringar hindrar inte satsningar på energisparande som är lönsamma, därför att energibesparingen då inte behöver finansieras med en hyreshöjning. En sådan politik hindrar inte heller satsningar för att öka sysselsättning eller minska andra sociala problem i områden där arbetslösheten är hög, eftersom sådana sysselsättningsåtgärder lika gärna kan knytas till satsningar på den löpande fastighetsförvaltningen eller till nyproduktion av bostäder.

Det finns i dag en rad regelverk som direkt missgynnar hushåll med lägre inkomster, utan att det finns någon saklig grund för dessa regler. Regelverket vid renovering gynnar omfattande renoveringar som gör att lägenheterna får egenskaper som liknar nyproduktionens. Uthyrningspolicyn i många bostadsföretag ställer omotiverade inkomstkrav eller andra krav som inte bevisligen sammanhänger med hushållets skötsamhet. Bankernas regler för kreditprövning utestänger hushåll med lägre inkomster från vad som på sikt är den billigaste upplåtelseformen, det egna ägandet.

Det är mycket frestande att lägga till ytterligare krav vid renovering och byggande av nya bostäder. Personer med låga inkomster har väl också rätt till högkvalitativa bostäder? Och när vi nu ska bygga nytt, är det då inte läge att se till att vi bygger riktigt energisnålt och att vi passar på att lokalisera dessa nya bostäder så att segregationen på bostadsmarknaden minskar?

Man får här inte glömma bort ordspråket »Det bästa blir det godas fiende«. För varje krav som läggs till, blir det svårare att få något att hända. Självklart ska vi arbeta med att höja kvaliteten på produkter inom olika kostnadssegment, men under tiden som vi gör det duger väl både de så kallade Kombohusen och BoKlocks standardhus eller motsvarande från andra byggbolag. Självklart ska vi tänka ut smarta modeller för att bygga blandade stadsdelar (som diskuterades i kapitel 5) och försöka tillämpa dem, men det hindrar inte att vi också bygger billiga nya bostäder i anslutning till områden där det redan bor många med låga inkomster. Kanske är det just en ny bostad som inte är så dyr, och som ligger nära där man redan bor, som kan göra att man flyttar från den gamla lägenheten som då blir mer åtkomlig för dem med riktigt låga inkomster. Eller som gör att några i det trångbodda hushållet kan flytta till en egen lägenhet och ändå bo nära familj och vänner.

En grundtanke i denna bok är att det offentligas åtagande primärt är att se till att det finns några åtkomliga bostäder med »rimliga egenskaper«, och det har ingen betydelse om dessa bostäder finns i det äldre och mer nedslitna bostadsbeståndet i tätortens utkanter. Den andra sidan av denna grundtanke är att den person, eller det hushåll, som vill ha något annat än detta får fixa det själv. Vill jag bo centralt i staden där många vill bo så får jag vara beredd att köa, eller köpa något dyrt, eller hyra dyrt i andra hand eller köpa ett kontrakt relativt dyrt på den svarta marknaden för hyreskontrakt. Här tror jag att en friare marknad är bra på att lösa problemet. Finns det stor efterfrågan på bostäder med vissa särskilda egenskaper kommer marknaden att vara intresserad av att bygga dessa.

Vad olika aktörer behöver göra

Medborgarna

Det är lätt att kritisera politiker för att de inte vidtagit tillräckligt kraftiga åtgärder för att få fram fler bostäder. Samtidigt är det vi medborgare som röstat fram dessa politiker och som också driver intressen som gör det svårt för politikerna att genomföra ett ökat bostadsbyggande.

När vi har hamnat i en situation med stor bostadsbrist är det rimligt att göra omprioriteringar. Jag tror inte det finns någon stor konflikt mellan bevarande av grönområden och ett ökat bostadsbyggande, men det innebär att mindre viktiga delar av grönområden tas i anspråk eller att vi bygger lite närmare stränder än vad vi skulle gjort om det inte var så stor bostadsbrist.

I debatter har jag mött åsikten att om vi till exempel naggat Nationalstadsparken i Stockholm i kanten så har vi snart bebyggt hela parker. Jag ser ingen grund för en sådan åsikt. Varför skulle beslutsfattare i framtiden bygga i Hagaparken bara för att vi nu beslutar att bygga på till exempel några gräsmattor mellan Lappkärrsberget och universitetet?⁹³ Det finns en rädsla för att framtida politiker kommer att fatta dumma beslut och att vi därför måste binda dem till händer och fötter. Men vad finns det för skäl att tro att framtida politiker kommer att vara mer kortsiktiga än dagens politiker? Och om det nu skulle vara så att framtidens politiker är mer kortsiktiga. Kommer de då inte att riva upp alla dagens beslut som skulle göra det svårt för dem?

Vi har institutionaliserat olika intressen och detta kan också bidra till ensidighet i agerandet. Är jag anställd på till exempel miljöförvaltningen så är det min uppgift att driva miljöintressen och inget annat. Sitter jag på stadsbyggnadskontoret ska jag bevaka den arkitektoniska kvaliteten. Men jag håller inte med om det. Vi har, enligt min mening, alla ett övergripande ansvar för att hitta bra kompromisser mellan olika intressen när vi står inför ett stort samhällsproblem. Och sedan ska jag som anställd på en viss förvaltning eller särskilt engagerad i en viss fråga bevaka att denna kompromiss tar hänsyn till mina intressen på bästa möjliga sätt. Uppgiften för experten eller den särskilt engagerade är att kunna säga: »Ur mitt perspektiv är A viktigare än B och behöver

93 En lite mer ingående kritik av denna »dominoteori« finns i Cars, Kalbro och Lind (2013).

vi »offra« en av dessa så är det A som ska offras.« Och i bästa fall kan den kreativa experten peka på att vi kan nå de andra målen lika bra utan att offra varken A eller B. Många agerar redan så i dag, men inte alla.

Jag har också mött frågan: »Måste verkligen alla bo i storstäderna – vore det inte bättre att skapa jobb i andra delar av landet?« Tyvärr är det dock betydligt lättare att bygga bostäder än att skapa jobb. Vi kan inte sitta och titta på medan bostadssituationen förvärras och hoppas på att det ska ordna sig i framtiden genom att försörjningsmöjligheter växer fram i andra delar av landet. Självklart kan man parallellt driva en mer aktiv regionalpolitik, men ser vi oss om i världen är urbaniseringstrenden mycket stark. Det mest sannolika är att allt fler kommer att bo i större städer i framtiden även om vi satsar mer på regionalpolitik. Därför kan vi inte vänta med en kraftig ökning av bostadsbyggandet.

Riksdag och regering

Riksdag och regering har det yttersta ansvaret för politiken i landet. En viktig insikt i den Bostadssociala utredningen från 1946 var att om det ska ske en kraftig ökning av bostadsbyggandet, med inriktning mot hushåll med lägre inkomster, måste det vara staten som driver denna utveckling och är beredd att ta en hel del av de risker som ett sådant bostadsbyggande är förknippat med. Marknaden kommer inte att vara beredd att ta dessa risker och kommunerna har inte resurserna, och kanske inte heller viljan, att ta riskerna. Statens åtgärder handlar dock inte bara om att ge ekonomiska morötter och piskor, utan också om att det är riksdag och regering som måste se till att det händer.

En första punkt är att se till att statens redskap i form av länsstyrelserna inte bidrar till problemen genom att uttolka olika riksintressen på ett sätt som utan starka skäl blockerar bostadsbyggandet.⁹⁴ Staten behöver precisera vad dessa riksintressen egentligen innebär i konkreta fall och tydliggöra att det alltid ska ske en avvägning mellan olika intressen, och att ökade behov av bostäder måste innebära att andra intressen väger lite lättare, även om de naturligtvis inte ska ignoreras.

Det finns i dag ett krav på kommunala bostadsförsörjningsprogram, men dessa krav behöver skärpas betydligt. Staten måste klargöra hur

94 Ur detta perspektiv är det ett bra förslag som framförs i SOU 2015:109 att en kommun när som helst under planeringsprocessen ska kunna begära besked av länsstyrelsen om vad riksintressena innebär i ett aktuellt planärende.

mycket mark som ska planläggas i kommuner med bostadsbrist och kräva att kommunen har en trovärdig plan för hur man ska bidra till att underlätta för hushåll med lägre inkomster att hitta en bostad. Staten kan inrätta en särskild expertgrupp som hjälper kommunerna att lösa detta problem. Det ska dock vara tydligt att om kommunen inte frivilligt drar sitt strå till stacken ska den veta att staten snabbt går in och självtar över planeringen. Om kommunen gör vad den ska, ska den veta att den får ekonomisk kompensation för extra utgifter.

I tidigare kapitel har vi också pekat på nödvändiga lagändringar rörande beslutsprocess och hyressättning i samband med renovering. Ändringar som ska göra det mindre lönsamt med standardhöjningar som inte bidrar till hyresgästnytta. Diskrimineringslagen behöver kompletteras med regler mot ekonomisk diskriminering. Det ska vara lika förbjudet att behandla människor olika bara för att de har olika inkomst som det är att behandla människor olika bara för att de har olika ålder eller hudfärg. Hyreslagen måste justeras så att det blir möjligt att ha en friare hyressättning i nyproduktionen, och det bör införas stöd av den typ som diskuterats ovan till hushåll med lägre inkomster och lägre förmögenheter som vill köpa en relativt billig bostad.

Precis som i stora tyska städer som Berlin och Hamburg tror jag till sist att det är viktigt med ramavtal mellan bygg- och fastighetssektorn å ena sidan och staten å andra sidan.⁹⁵ Vad ska branschen vara beredd att leverera och vad kan staten vara beredd att erbjuda, till exempel genom att ta delar av den ekonomiska risken?

Kommunerna

Det är självklart bra om en kommun ligger steget före och inte väntar på ökat tryck från staten, även om kommunen enligt min mening inte längre ska ha rollen som den som bestämmer hur mycket och vad som ska planeras. Kommunen ska på ett kompetent och kreativt sätt, och utifrån lokal kunskap, genomföra den politik som riksdagen har lagt fast. Bostadssociala utredningen sade i princip samma sak 1946.

Mitt intryck är att de allra flesta i dag inser att något radikalt måste göras när det gäller bostadspolitiken. De flesta kommunerna känner av problemen i sin egen plånbok genom ökade kostnader för socialförvalt-

95 Se Granath Hansson (2015) för en beskrivning av det tyska systemet.

ningen, men det finns naturligtvis också ett genuint intresse av att bidra till att lösa allvarliga sociala problem. Kommunpolitikerna kan dock sitta i rävsax med missnöjespartier som går till val på att stoppa allt byggande, och som kan få en vågmästarställning i kommunen. En enskild kommun kan också, på goda grunder, tycka att det blir orättvist om just den tar ett socialt ansvar när inte andra kommuner gör det. Paradoxalt nog kan kommunpolitiker därför tycka att det är bra att staten tvingar dem och alla andra kommuner att föra en social bostadspolitik.

Redan på kort sikt kan dock kommunerna både testa inkomstkvoterade bostäder, som nu görs i Göteborg, och tänka i termer av åtkomliga bostäder i den kommunala planeringen. Det kommunala bostadsbolaget kan bygga så kallade Kombohus och se till att inkomstkravet i bolagets uthyrningspolicy tas bort. Mer av lediga billiga lägenheter i det kommunala bolaget borde lottas ut och inte förmedlas av en kö som i praktiken gynnar etablerade grupper. Kommuner bör ta initiativ till diskussioner med privata aktörer som bygger billigare hus och se till att det finns ett utbud av färdiga planer som lämpar sig för sådana bostäder.

Kapitalet

Förre amerikanske centralbankschefen Alan Greenspan har i slutet av sin memoarbok ett kapitel om hoten mot kapitalismen och där ser han ökade inkomstskillnader som det stora hotet mot marknadsekonomi och privat ägande.⁹⁶ Det finns en tydlig parallell här till Olle Engkvist som jag citerade i inledningen. Om inte kapitalet engagerar sig för att minska sociala missförhållanden så är dess egen frihet hotad. Och sen får vi inte glömma bort att kapitalet också består av människor som kan uppröras över sociala missförhållanden.

Inom den privata sektorn diskuteras Corporate Social Responsibility (CSR)⁹⁷ alltmer och det är ett tecken i tiden att byggföretag som Skanska och NCC inrättat särskilda funktioner inom företagen som ska jobba med social hållbarhet.⁹⁸ Självklart gör företag detta för att de tror att det går att tjäna pengar på det, men det finns också ett genuint engagemang i dessa frågor från personer i företagen. Jag anser att man kan begära

96 Greenspan (2008).

97 Se till exempel Windell (2015).

98 Se Lind och Mjörnell (red.) (2015).

att stora företag inom bygg- och fastighetssektorn är beredda att sänka sina avkastningskrav något och ta lite större risker när det gäller socialt motiverade bostadsbyggnadsprojekt.⁹⁹

Man kan tycka vad man vill om privat sektor men min bedömning är att om vi vill att något ska bli gjort relativt snabbt så är långsiktiga privata aktörer både effektivare och handlingskraftigare än offentliga aktörer. Jag kan tänka mig en rad olika former av samarbeten både kring produktion av själva bostäderna och när det gäller utvecklingen av enskilda områden. Privata företag kan till exempel bilda konsortier, som vid byggandet av Öresundsbron, för att kunna åta sig bredare uppgifter.

AP-fondsbolaget Rikshem illustrerar ett par av dessa möjligheter till samarbeten mellan »staten och kapitalet«. Även om de själva kallar sig ett privat bolag kan man ju lika gärna säga att Rikshem är en del av en utvidgad stat, där då det offentliga pensionssystemet räknas in. Rikshem har under det senaste året etablerat ett långsiktigt samarbete med trähustillverkaren Lindbäcks Bygg, där de senare ska bygga en ny fabrik för att under den kommande tioårsperioden kunna leverera tusentals lägenheter till Rikshem som ska öka sitt byggande. Vidare har Rikshem köpt ett stort kontorskomplex i Farsta söder om Stockholm tillsammans med Ikano, som ingår i Ikea-koncernen, för att omvandla det till ett nytt bostadsområde. Min bedömning är att denna typ av lösning leder till snabbare processer och minst lika bra resultat som om kommunen hade köpt området, även om det, som diskuterats tidigare, behövs särskilda krav i en stadsplan för att se till att det byggs så att olika inkomstgrupper kan bo i området.

Slutord

Sveriges beskrivs internationellt som ett land där pragmatiska politiker sätter sig ner tillsammans och löser problemen när landet är i kris.¹⁰⁰ Det kan handla om en finanskris eller behov av en pensionsreform. Situationen på bostadsmarknaden har nu blivit så allvarlig att en sådan samling behövs kring en plan för ett kraftigt ökat bostadsbyggande med inriktning på hushåll som har inkomster under genomsnittet. Förhoppningsvis kan förslagen i denna bok vara till nytta när en sådan plan formuleras.

99 Det kan noteras att ett av företagen som var med och byggde kompletteringshus i Tensta i samband med bostadsutställningen 2006 nämnde i ett samtal att det inte var något man kunde räkna hem ekonomiskt.

100 Se The Economist (2013).

Referenser

- Agatstein, J. (2015), »The suburbs' fair share: How California's housing element law (and Facebook) can set a housing production floor«, Working Paper, Yale University.
- Annadotter, K. och G. Blomé (2014), »Uthyrningspolicy – jämförelse och diskussion av uthyrningsregler i nio bostadsföretag med fördjupning för Landskrona Stad«, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, Kungliga Tekniska högskolan.
- Asplund, G., W. Gahn, S. Markelius, G. Paulsson, E. Sundahl och U. Åhrén (1931), *acceptera*. Stockholm: Tiden.
- Atterhög, M., A. Hellström, H. Lind och H.-S. Song (2003), »Är det motiverat att underlätta för hushåll med låga inkomster att äga sin bostad – och hur ska det i så fall göras?«, Uppsats nr 29, Avdelningen för Bygg- och Fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.
- Atterhög, M. och H.-S. Song (2009), »A survey of policies that may increase access to home ownership for low-income households«, *Housing, Theory and Society*, vol. 26, nr 4, s. 248–270.
- Bejrums, H., M. Berglund, A. Hellström, H. Lind och S. Lundström (2004), »Bostadsföretagens väg från byggkostnad till hyra för en lägenhet«, Uppsats nr 26, Avdelningen för Bygg- och Fastighetsekonomi, Kungliga Tekniska högskolan.
- Bengtsson, B. (red.), E. Annaniassen, L. Jensen, H. Ruonavaara och J. R. Sveinsson (2014), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Andra upplagan. Stockholm: Égalité.
- Blomé, G. (2014), »Ekonomisk värdering av ägarstrategier i ett miljonprogramsområde i Malmö: Hyresfastigheter på Lindängen«, rapport, Malmö högskola.
- Blomé, G. och H. Lind (2012), »Slumlords in the Swedish welfare state: how is it possible?«, *International Journal of Housing Markets and Analysis*, vol. 5, nr 2, s. 196–210.
- Bokriskommittén (2014), *En fungerande bostadsmarknad – en reformagenda*. Stockholm: Bokriskommittén.
- Boverket (2014), *Svenska byggkostnader i internationell jämförelse*. Rapport 2014:14. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2015), *Behov av bostadsbyggande. Teori och metod samt en analys av behovet av bostäder till 2025*. Rapport 2015:18. Karlskrona: Boverket.
- Cars, G. (2015) »Länsstyrelsen som samhällsbyggare«, krönika i *Fastighetsnytt*, september 2015.
- Cars, G., T. Kalbro och H. Lind (2013), *Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur*. Stockholm: SNS Förlag.
- Christophers, B. (2013), »A monstrous hybrid: The political economy of housing in the early twenty-first century Sweden«, *New Political Economy*, vol. 18, nr 6, s. 885–901.
- Collinson, R., I. Gould Ellen och J. Ludwig (2015), »Low-income housing policy«, NBER Working Paper nr 21071, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Dir. 2015:83, »Stärkt ställning för hyresgäster«, kommittédirektiv.

- Ekelid, M. och H. Lind (1998), »Transaktionskostnader och trohetsrabatter på bostadshyresmarknaden«, Rapport 1998:1, Avdelningen för bygg- och fastighetsekonomi, Kungliga Tekniska högskolan.
- Engkvist, O. (1949), *Olle Engkvist – byggmästare*. Stockholm: Bonnier.
- Englund, P., B. Becker, T. Becker, M. Bos och P. Wissén (2015), *Konjunkturrådets rapport 2015. Den svenska skulden*. Stockholm: SNS Förlag.
- Fainstein, S. S. (2010), *The Just City*. New York: Cornell University Press.
- Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen och SABO (2010), »Balanserade ekonomiska villkor – En skattereform för hyresrätten«.
- Granath Hansson, A. (2015), »Institutional prerequisites for housing development – a comparative study of Germany and Sweden«, licentiatsuppsats, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, Kungliga Tekniska högskolan.
- Granath Hansson, A. och B. Lundgren (2015), »Defining the term social housing in the 21st century, Working Paper, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, Kungliga Tekniska högskolan.
- Greenspan, A. (2008), *The Age of Turbulence: Adventures in a New World*. London: Penguin Books.
- Gurran, N. och C. Whitehead (2011), »Planning and affordable housing in Australia and the UK: A comparative perspective«, *Housing Studies*, vol. 26, nr 7–8, s. 1193–1214.
- Göteborgs Stad (2014), »Anvisning av mark för bostäder och verksamheter. Policy och regler«.
- Hallman, A. och J. Häll (2014), »Public clients' experiences of industrialised housing. The SABO Kombohus framework agreement«, mastersuppsats nr E2014:060, Chalmers tekniska högskola.
- Hyresgästföreningen (2014), »Ett land fullt av bostadsköer. En rapport om kötider på den svenska bostadsmarknaden«, Stockholm.
- Högberg, L. och H. Lind (2011), »Incitament för energieffektivisering i 60- och 70-talets bostadsbestånd«, Uppsats nr 4, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, Kungliga Tekniska högskolan.
- Iglesias, T. (2015), »Maximizing inclusionary zoning's contributions to both affordable housing and residential integration«, Working Paper, University of San Francisco.
- Jansson, L. (2015), »Ökad konkurrensutsättning stärker integration«, Almega.
- Jonung, L. (1999), *Med backspejeln som kompass – en ESO-rapport om stabiliseringspolitik som läroprocess*. Stockholm: Fritzes.
- Karlström, J. och A. Shekarabi (2015), »Företag ska ta socialt ansvar vid offentlig upphandling«, *Dagens Industri*, 2015-06-10.
- af Klintberg, T. och F. Björk (2015), »Relining av avloppsrör«, rapport, Institutionen för Byggnadsvetenskap, Kungliga Tekniska högskolan.
- Lind, H. (2003), »Rent regulation and new construction: With a focus on Sweden 1995–2001«, *Swedish Economic Policy Review*, vol. 10, nr 1, s. 135–169.
- Lind, H. (2014a), »A human rights based approach to housing policy: A critical and normative analysis«, Working Paper, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, Kungliga Tekniska högskolan.

- Lind, H. (2014b), »Ekonomiska aspekter på renoveringar av bostäder: en översikt«, Rapport 2014:5, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, Kungliga Tekniska högskolan.
- Lind, H. (2015a), »A monstrous hybrid: A comment on Brett Christophers' interpretation of Swedish housing policy«, Working Paper 2015:04, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, Kungliga Tekniska högskolan.
- Lind, H. (2015b), »Allmännyttans roll som bostadsbyggare: historia, teori och framtid«, i Salonen, T. (red.), *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm: Liber.
- Lind, H. (2015c), »Leder hyreslagens regler till rätt renoveringar: Analys och förslag«, Rapport 2015:1, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, Kungliga Tekniska högskolan.
- Lind, H. (2015d), »Hyresreglering och renovering – en förbisedd dimension«, *Ekonomisk Debatt*, nr 5, s. 19–31.
- Lind, H. (2015e), »The Effect of Rent Regulations and Contract Structure on Renovation: A Theoretical Analysis of the Swedish System«, *Housing, Theory and Society*, vol. 32, nr 4, s. 389–406.
- Lind, H., K. Annadotter, F. Björk, L. Högberg och T. af Klintberg (2014b), »Sustainable renovation strategy in the Swedish Million Homes Programme: A case study«, Working Paper 2014:02, Institutionen för byggnadsvetenskap, Kungliga Tekniska högskolan.
- Lind, H. och A. Hellström (2006), »Market rents and economic segregation: Evidence from a natural experiment«, *European Journal of Housing Policy*, vol. 6, nr 2, s. 167–189.
- Lind, H. och S. Lundström (2008), »Affären Gårdsten – Har förnyelsen av Gårdsten varit lönsam?«, Uppsats nr 44, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, Kungliga Tekniska högskolan.
- Lind, H. och K. Mjörnell (red.) (2015), *Social hållbarhet med fokus på bostadsrenovering: En antologi*. Borås: SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut.
- Lind, H., O. Netzell, T. Kalbro, B. Lundgren och J. Paulsson (2014a), »Nya affärsmodeller för bättre stadsbyggande: En idéskiss«, Rapport 2014:3, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, Kungliga Tekniska högskolan.
- Lindbom, A. (red.) (2009), »Bostadsförsörjning i storstadsregioner: En studie av Amsterdam, Helsingfors, Köpenhamn och Oslo«, Forskningsrapport 2009:1, Institutet för bostads- och urbanforskning.
- Ljungkvist, T. (2015), *Skälig hyra: en studie av bruksvärdesystemet*. Stockholm: Stockholm Centre for Commercial Law.
- Medlingsinstitutet (2013), »Urval av överenskommelser träffade under år 2013 med lägstlöner/minimilöner för 18 år och äldre«, <http://www.mi.se/files/PDF-et/lagstlonerny.pdf>.
- Murray, R. (2015), »Bostadspolitiken och energieffektivisering av bebyggelsen«, Global Utmaning, Stockholm.

- Muyingo, H. (2009), »Property maintenance: concepts and determinants«, licentiatuppsats, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, Kungliga Tekniska högskolan.
- Nilsson, I. och E. Lundmark (2013), »Det omöjliga tar bara något längre tid. Hovsjösa-
tningen ur ett process- och socioekonomiskt perspektiv«, Telje Hovsjö,
<http://www.secab.se/>.
- Nilsson, I. och A. Wadeskog (2015), »Allmän nytta och sociala investeringar. En
skiss till en enkel kalkylmetodik«, i Salonen, T. (red.), *Nyttan med allmännyttan*.
Stockholm: Liber.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard
University Press.
- Rosenthal, S. S. (2014), »Are private markets and filtering a viable source of low-
income housing? Estimates from a 'repeat income' model«, *American Economic
Review*, vol. 104, nr 2, s. 687–706.
- Rothstein, B. (1994), *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska
logik*. Stockholm: SNS Förlag.
- SABO (2009), »Hem för miljoner«, Stockholm.
- SABO (2011), »Lönsam energieffektivisering – myt eller möjlighet? Stockholm.
- Salonen, T. (red.) (2015), *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm: Liber.
- Scanlon, K., C. Whitehead och M. Fernandex Arrigoitia (red.) (2014), *Social Housing
in Europe*. Oxford: Wiley Blackwell.
- Song, H.-S. (2009), »Essays on risk and housing«, doktorsavhandling, Institutionen
för Fastigheter och Byggnad, Kungliga Tekniska högskolan.
- SOU 1945:63, *Slutbetänkande avgiivet av bostadssociala utredningen Del I Allmänna
riktlinjer för den framtida bostadspolitiken*. Stockholm.
- SOU 2015:48, *Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen*. Bilaga 3 till Lång-
tidsutredningen 2015. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2015:109, *Bättre samarbete mellan stat och kommun – vid planering för byggande*.
Stockholm: Wolters Kluwer.
- Stenberg, E. (red.) (2013), *Structural Systems of the Million Program Era*. Stockholm:
Arkitekturskolan, Kungliga Tekniska högskolan.
- Sveriges Byggin-
dustrier (2015), »Utan fungerande finansiering stannar bostadsbyg-
gandet: En djupanalys av bostadsbyggandets grundläggande villkor«. Stockholm.
- The Economist (2013), »The Nordic Countries. The next supermodel«, *The Economist*,
2013-02-02.
- Veidekke (2015), »Från leie till eie: Från att hyra till att äga – riktlinjer för en ny
bostadspolitik i en efterfrågestyrd marknad«, Stockholm.
- Windell, K. (2015), »Samhällsnytta och affärsnytta i samspel«, i Salonen, T. (red.),
Nyttan med allmännyttan. Stockholm: Liber.
- Zalejska-Jonsson, A. (2013), »In the business of building green«, doktorsavhandling,
Institutionen för Fastigheter och Byggnad, Kungliga Tekniska högskolan.

Wur ska hushåll med låga inkomster hitta en acceptabel bostad på marknaden till en rimlig kostnad?

För att uppnå detta är det nödvändigt att ta ett samlat grepp om byggande, regler vid renovering och möjligheter att få tag i en bostad i det befintliga beståndet.

För byggandet finns flera tänkbara strategier. Den strategi som i boken framhålls som mest lovande är »åtkomliga bostäder«. Det innebär att de bostäder som byggs ska vara billiga men med modern standard, det vill säga uppfylla »lägsta godtagbara standard«, och ha tekniska system och en fungerande fastighetsskötsel. Utbudet måste vara så stort att det går snabbt att hitta en sådan bostad.

Dagens regelverk för hyressättning vid renovering gynnar standardhöjningar, vilket försvårar för låginkomsthushåll att bo kvar och minskar tillgången på billiga bostäder. Här beskrivs hur regelverket bör ändras.

Bostadsföretagens uthyrningspolicy med långtgående inkomstkrav tenderar att göra det svårt för låginkomsthushåll att komma in i det befintliga beståndet. Författaren argumenterar för att detta bör ses som diskriminering.

För att förverkliga målet krävs insatser från alla parter på bostadsmarknaden: riksdag, regering, kommuner, lokala medborgargrupper, kapital och näringsliv. Ett samlat paket av åtgärder presenteras i boken.

Hans Lind, professor vid Kungliga Tekniska högskolan, är bokens författare, men arbetet har skett under medverkan av kollegerna *Kerstin Annadotter*, *Folke Björk*, *Lovisa Höberg* och *Tord af Klintberg*.