



Bostad 2.0

En bostadsmarknad för alla

Red. Maria Hullgren och Mats Wilhelmsson



INSTITUTIONEN FÖR FASTIGHETER OCH BYGGANDE

Bostad 2.0

En bostadsmarknad för alla

Bostad 2.0 En bostadsmarknad för alla är en rapport från
Institutionen för Fastigheter och byggande vid KTH.
Redaktörer: Maria Hullgren och Mats Wilhelmsson
Författarna ansvarar själva för innehåll och referenser i sina texter.
Omslagsbilden är tryckt med tillåtelse av AIX arkitekter.

TRITA-FOB-RAPPORT-2017:4
ISBN 978-97-85783-79-3

Innehåll

Förord	5
Mats Wilhelmsson, Stellan Lundström	

Inledning	7
Stellan Lundström	

A VÄRDESKAPANDE STADSBYGGANDE

Samhällsekonomiska investeringsbedömningar	23
Fredrik Brunes	

3-D visualisering för utveckling av A-, B- och C-lägen	31
Berndt Lundgren	

Att förtäta staden	33
Fredrik Brunes, Cecilia Hermansson, Han-Suck Song, Mats Wilhelmsson	

Lokala samarbeten på bostadsområdet: Ett viktigt forskningsområde	39
Hans Lind	

B HÅLLBARA LÖSNINGAR

Bostäder åt bredare inkomstgrupper: Hur kan staten påverka kommunerna?	45
Hans Lind	

Delningsekonomier - en framtid för bostadsmarknaden?	55
Fredrik Kopsch, Herman Donner	

Att bygga, äga och förvalta gröna byggnader	65
Agnieszka Zalejska Jonsson	

Hållbar dagvattenhantering i stadsmiljö: ansvar och finansiering	71
Henrik Alm, Eidar Lindgren, Jenny Paulsson	

Systematisk områdesutveckling för social och ekonomisk hållbarhet	79
Kerstin Annadotter	

Kreativa hållbara städer - kultur och värdeskapande stadsbyggnad	85
Ragnar Lund	

C FINANSIERING OCH RISK

Partnerskap för bostadsbyggande till låginkomsthushåll: Vad kan vi lära av historien?	91
Björn Berggren, Maria Hullgren, Inga-Lill Söderberg	
Realloptionsvärdering av mark med bygglov	101
Fredrik Armerin	
Lägre priser med exekutiva försäljningar	107
Herman Donner	
Ränteskillnadsersättning - vad är ett rationellt system?	115
Rickard Engström, Hans Lind	
Olika synsätt på relevant redovisning i framtiden	125
Bo Nordlund	

D RÖRLIGHET PÅ BOSTADSMARKNADEN

Den privata bostadsmarknaden: Skattesystem och uppskovsregler	131
Rickard Engström	

E UTVECKLING AV UPPLÅTELSEFORMERNA

Förvaltning av ägda lägenheter i flerbostadshus	137
Jenny Paulsson	

F PLAN- OCH BYGGPROCESSEN

Hållbarhet, regelverk och roller från detaljplan till bygglov	147
Peter Brokking, Eva Liedholm Johnson, Jenny Paulsson	
Ändrad markanvändning - samordna planer och tillstånd: Förstudie till ett forskningsprojekt	159
Peter Ekbäck	
Kommuners markanvisning och planer för billigare bostäder	169
Anna Granath Hansson	

Förord

Bostad 2.0 – En bostadsmarknad för alla

Ett tjugotal företag och organisationer samverkar på KTHs initiativ om en fördjupad problemformulering som ska ge en form av helhetsgrepp på bostadsfrågorna. KTHs initiala bidrag är dels att ge en referensram för forskningsfrågorna, dels att genom föreliggande antologi skapa ett underlag för diskussion och prioriteringar.

Åren 2001–2003 drevs ett större bostadsforskningsprojekt av KTH. Ett tydligt fokus var då, liksom nu, på hyressättningsfrågorna. För femton år sedan pratade vi inte om Stadsbyggnad och hållbarhet. Föga och inget sades om finansiering, rörlighet och digitalisering. En fråga som dock överlevt tidens gång är den om bostadsbeskattning.

Branschen tar nu tillsammans med en uppsättning yngre forskare nya grepp på såväl nya som gamla frågor. Antologin speglar kompetenser, ämnesområden och de enskilda forskarnas intresse som input till en fördjupad problemformulering.

Ett särskilt och stort tack till Christina Gustafsson, som genom sin kunskap och sitt kontaktnät inom fastighets-, bygg- och finansbranscherna gjort det möjligt att utveckla Bostad 2.0 – ett delvis nytt sätt att samverka mellan bransch och akademi.

Mats Wilhelmsson
Professor, KTH



Stellan Lundström
Professor emeritus, KTH



EN BOSTADSMARKNAD FÖR ALLA

Bostadsprojektet 2.0: KTH tar ett helhetsgrepp på bostadsmarknaden

Stellan Lundström, professor emeritus

I november 2016 genomförde KTH en workshop med 30 företag och bostadsorganisationer. Detta möte ledde till en identifiering och precisering av ett antal, delvis sammanhängande, områden för forskning och utveckling:

- Värdeskapande stadsbyggande
- Hållbara lösningar
- Utveckling av upplåtelseformerna
- Plan- och byggprocessen
- Finansiering och risk

Detta är grunden för Bostadsprojektet 2.0. De medverkande företagen deltar i problemformuleringen och tillskrivs en central roll i implementeringen av forskningsresultaten. Det övergripande syftet är att, med ett i huvudsak ekonomiskt perspektiv, ta ett helhetsgrepp på problematiken inom bostadsmarknaden. Strukturen och innehållet i denna antologi ska ge en övergripande och samlad bild av denna problematik. Det är då givet att en för närvarande stark konjunktur skyler över grundläggande strukturella problem kopplade till bostadsmarknadens funktion, främst bostadsbyggandet.

KTH och dess institution för Fastigheter och byggande är en unik miljö – den enda av sitt slag i Sverige – för forskning, utveckling och utbildning med målet att skapa förutsättningar för en väl fungerande bostadsmarknad. KTHs multidisciplinära forskning om bostadsmarknaden utgår från att de enskilda bostadskonsumenter på rimliga ekonomiska villkor ska ha tillgång till en god bostad. En väl fungerande bostadsmarknad understöds och samverkar med arbetsmarknad, byggmarknad, finansmarknad, mäklarmarknad samt marknaden för förvaltningstjänster inom ramen för ett värdeskapande och hållbart stadsbyggande.

Forskningen utgår från två angreppssätt. För det första hur samhällets utveckling med ekonomisk tillväxt, demografi, inkomstfördelning och värde-

ringsförändringar påverkar bostadsmarknaden. Och omvänt hur bostadsmarknaden på ett tydligt sätt påverkar arbetsmarknaden och ekonomisk tillväxt. För det andra är det uppenbart hur det institutionella ramverket med Jordabalk, Miljöbalk, PBL och inte minst skattelagstiftningen via incitamentsstrukturer styr bebyggelsens utformning, volymer, upplåtelseformer och prissättning.

Analys av dagens situation på bostadsmarknaden kräver helhetssyn och systemtänkande. Det innebär bland annat att fakta på detaljerad lokal nivå om bostadsmarknadens funktion är högt prioriterad tillsammans med kunskap om trender i omvärlden, till exempel hur cirkulär ekonomi, delningsekonomi och digitalisering förändrar spelplanen och spelregler för bostadsmarknadens funktion.

Frågor om bostadsmarknad är i allra högsta grad också politiska frågor som direkt berör bostadens roll i socioekonomiska processer som kan skapa segregation och en skev förmögenhetsfördelning. Därför förutsätter ett mer omfattande bostadsbyggande ett helhetsgrepp och avsevärda mått av samsyn och samverkan mellan stadsbyggandets primära aktörer.

Ett helhetsbegrepp på bostadsmarknaden och då särskilt bostadsbyggandet, förutsätter en kartläggning och analys av incitamentsstrukturen för alla större aktörer. En kort tillbakablick visar att större delen av det institutionella ramverket för bostadsbyggandet från ”ax till limpa” utformades under 1950- och 1960-talen. Ramverket byggde på en stark offentlig sektor som kunde utforma en utbudsorienterad bostadsbyggnadsprocess utifrån ett omfattande samhällsligt finansiellt risktagande. Ramverket och kulturen från 1950- och 1960-talen präglar i viss utsträckning fortfarande plan- och byggprocessen. Detta gäller trots att samverkan mellan den privata och offentliga sektorn numera sker på en mer efterfrågestyrd marknad, där de affärsmässiga och finansiella riskerna tydligt tas av byggherrar, finansiärer och slutkund.

Det legala ramverket gäller lika för hela Sverige. Uppenbart är dock att de problem som ska lösas är mer eller mindre unika för varje lokal bostadsmarknad. Det kan då krävas olika mått av lokala anpassningar för att få en lösning som optimerar bostadsmarknadens funktion för hela landet.

Hushållens bostadskarriär i centrum

KTHs bostadsprojekt består av flera delar inom en gemensam referensram. Utgångspunkt för varje enskilt delprojekt är att alla hushåll ska ha tillgång till en väl fungerande bostadsmarknad – en bostadsmarknad för alla.

Fokus är på de situationer när hushållen exponeras mot bostadsmarknaden och i förekommande fall finansmarknaden, byggmarknaden och mäklarmarknaden. Ytterst förenklat kan tre typer av situationer identifieras som ger en referensram för de forsknings- och utvecklingsprojekt som bedrivs inom Bostad 2.0:

- Hushållen etablerar sig på bostadsmarknaden.
- Hushållen gör boendekarriär.
- Hushållen avslutar boendekarriären.

En väl fungerande bostadsmarknad karaktäriseras av att hushållen möter en marknad som är transparent och erbjuder olika bostadsalternativ vad avser prisklass, finansiell risk, teknisk funktion, design, regelverk för beskattning och upplåtelseform. För att åstadkomma detta krävs rörlighet i bostadsbeståndet, tillgång till lånat och eget kapital samt en väl fungerande byggmarknad. Det institutionella systemet, som främst uttrycks via det civil- och skatterättsliga regelverket, utgör bostadsmarknadens ramverk. Det är ett ramverk som skapar samverkande incitamentsstrukturer för bostadsmarknadens primära aktörer: Bostadskonsumenter, fastighetsutvecklarna, byggherrarna, byggtreprenörerna, kommunerna, finansierarna och fastighetsmäklarna.

Bostadsmarknaden har en viktig funktion att fylla i processen att utveckla ett långsiktigt hållbart samhälle – ekologiskt, socialt och ekonomiskt. Utvecklingen av bostadsbeståndet utgör en integrerad del av det totala samhällsbygget där skapandet av goda livsmiljöer i staden och på landsbygden kräver väsentligt olika angreppssätt. Gemensamt är att alla former av samhällsutveckling förutsätter en anpassad infrastruktur som framöver har allt fler digitala inslag.

Analysera efterfrågan på bostäder

Grundläggande för efterfrågan är hur hushållen som en form av kollektiv uppfattar risk och agerar i olika beslutssituationer på bostadsmarknaden. I den bostadspolitiska debatten, analysen och åtgärdstyperna finns dock i ett historiskt perspektiv en stark utbudsorientering. Det följer av ett omfattande samhälleligt engagemang i frågor om bostadsmarknaden och då särskilt byggandet. Diskussioner om exempelvis plan- och byggprocessen, olika former för subventioner och rörlighet på bostadsmarknaden tolkas ofta utifrån ett tänkande i utbudstermer.

Vill vi att det ska byggas 100 000 lägenheter per år i ett längre tidsperspektiv så måste kunskap om efterfrågan prioriteras högt. Vilka målgrupper är det möjligt att bygga nytt för och hur är efterfrågan på befintliga lägenheter i beståndet? Hur ser dagens samspel ut mellan utbud och efterfrågan på den nationella, regionala och lokala bostadsmarknaden? Vad händer med bostadsefterfrågan om den nominella räntan stiger från 2 till 5 procent? Hur vill hushållen bo under sin tid på bostadsmarknaden, vilka upplåtelseformer prioriteras och vilka finansiella risker är man beredda att ta? Frågorna avser grunderna för bostadsefterfrågan. Det har dock över tid varit så att studier av husen har prioriterats framför studier av hushållen som bor i husen.

Förförståelse och tillämpad forskning

Tillämpad forskning börjar med någon typ av förförståelse som ger förutsättningar för analyser och resultat. Därmed också sagt att verkligheten kan tolkas på olika sätt och leda till olika prioriteringar och problemformuleringar. Här lyfts i korthet fram följande utgångspunkter som var för sig kan ifrågasättas och omformuleras:

- Utvecklingen av miljöer för boende och arbete sker inom ramen för ett hållbart, innovativt och värdeskapande stadsbyggande.
- Hållbarhet, ur ekologisk, social och ekonomisk synvinkel, genomsyrar allt utvecklingsarbete.
- Bostadskonsumenten är i centrum. Målet är en bostadsmarknad för alla.
- En god bostad åt alla hushåll förutsätter att det existerande bostadsbeståndet utnyttjas effektivt.
- En bostadsmarknad för alla hushåll förutsätter att stat och kommun för hushåll med svag ekonomi tar en aktiv roll i finansiering och risktagande.
- En god bostad åt alla kräver att begrepp som ”affordable housing” och ”social housing” utvecklas och ges en svensk tolkning.
- En god bostad åt alla förutsätter att bostadsmarknadens alla delar och upplåtelseformer är fullt ut transparenta avseende egenskaper och priser.
- Målet att bygga 700 000 nya bostäder fram till år 2025 förutsätter en systemsyn och ett nytänkande inom flera områden. Framst gäller det samverkansformer mellan offentlig och privat verksamhet. Uttryckt på ett annat sätt ska processerna för samverkan mellan affärsmässiga och demokratiska principer anpassas.
- Ett eftersträvat årligt bostadsbyggande på nivån 80 000–100 000 lägenheter förutsätter en radikal förnyelse av de institutionella systemen för finansiering och bostadsbeskattning.
- Ett ekonomiskt långsiktigt hållbart bostadsbyggande på nivån 80 000–100 000 lägenheter förutsätter djupgående analyser av efterfrågan och utbud.
- Ett omfattande bostadsbyggande förutsätter regionalt samarbete och ett väl utvecklat transportsystem som möter högt ställda mål för hållbarhet.

Med dessa utgångspunkter formuleras ett antal prioriterade frågeställningar inom ramen för de ämnesområden som angavs inledningsvis. En närmare precisering av projektet sker i en workshop den 26 september 2017 i ett möte mellan branschens aktörer och forskarna.

Värdeskapande stadsbyggande

De bostäder som nu byggs har en teknisk livslängd mellan 50 och 100 år. De ekonomiska livslängderna kan dock vara betydligt kortare och påverkas av allt snabbare förändringar i efterfrågan och utbud på bostadsmarknaden. Bostads- efterfrågan påverkas av hushållens förväntade ekonomi, nya hushållsstrukturer och nya boendepreferenser. På utbudssidan skapas nya förutsättningar för byggande och boende genom teknikutveckling och digitalisering. Utveckling av ”den smarta staden” är baserad på nya transportlösningar som självkörande bilar och en anpassad cykelinfrastruktur. Samtidigt ger nanobaserade byggnadsmaterial nya förutsättningar för kreativa designlösningar.

Ett innovativt stadsbyggande innebär att vi skapar miljöer som anpassas till ständig förändring och hållbarhet i flera dimensioner – socialt, ekologiskt och ekonomiskt – i ett långtidsperspektiv. Utformningen av hus och infrastruktur baseras på flerdimensionella analyser med livscykelperspektiv.

Ett innovativt stadsbyggande förutsätter en mångfald av byggherrar som på en reell konkurrensmarknad tävlar om möjligheterna att bygga. Skapande av en konkurrensmarknad i tidiga skeden kräver att byggrätterna fördelas baserat på en medveten strategi.

Ett innovativt stadsbyggande förutsätter också att vi i bostadsbyggande och bostadsförvaltning förhåller oss till den framväxande delningsekonomin. Nya affärsmodeller kan förväntas, som med mindre resursåtgång skapar tjänster inom handel, byggande och förvaltning av bostäder. De traditionella upplåtelseformerna kan här utvecklas med referens till tjänsteforskningen.

Staden byggs också successivt genom fortlöpande underhåll, om- och tillbyggnader. Processerna för detta – med små förändringar i taget – är i viss bemärkelse lika betydelsefulla för stadens långsiktiga utformning och funktion som den renodlade nyproduktionen på jungfrulig mark. I stadsbyggnadsprocessen kan alternativen vara; riva och bygga nytt, modernisera eller underhålla och bevara nuvarande strukturer. Vilken åtgärd som väljs är en sammanvägning av olika aspekter på hållbarhet.

Långsiktigt hållbara lösningar för byggande och boende har diskuterats och utvecklats de senaste 20 åren. Ett hållbarhetsgrepp, med från början i huvudsak ekologisk innebörd, har efterhand kompletterats med sociala, ekonomiska och på senare tid även kulturella dimensioner. En fråga som nu kan ställas är hur de olika dimensionerna kan vägas samman med direkt applikation på det relativt

omfattande bostadsbyggande som nu genomförs. Frågan kan exempelvis ställas om de boendemiljöer som nu skapas är hållbara när byggherrar tävlar om att bygga ”billiga” bostäder?

Var hushållen bor, arbetar, handlar och tillbringar sin fritid förändras över tid. En snabb utveckling av enkla och hanterbara informations- och transportkanaler förändrar behovet av arbetsplatser och våra sätt att göra inköp. Förändringarna i levnadsbetingelser gör att en uppsjö av exträtjänster kommer att ställas till hushållens förfogande.

Finansiering och risk

Övergripande förutsättningar för en långsiktigt hållbar bostadsfinansiering är att byggandet av bostäder enligt ovan baseras på en idé om en värdeskapande stadsbyggnadsprocess. Att bygga stad förutsätter en systemsyn och ett holistiskt tänkande som skapar mervärden för samtliga parter som ingår i processen. Förväntningar om skapande av tydliga mervärden är en förutsättning för finansieringen av infrastruktur och nya bostäder.

I dagsläget färdigställs i bästa fall 50 000 lägenheter och det sker i huvudsak utan subventioner. En ökning av bostadsbyggandet till att omfatta 80 000–100 000 färdigställda bostäder per år innebär att en betydande andel av bostadsproduktionen ska efterfrågas av hushåll med lägre inkomster och sämre möjligheter att tillskjuta eget kapital. Fortfarande ska dock den övervägande delen av de nya husen efterfrågas av hushåll som redan är inne på bostadsmarknaden.

I forskningen och utvecklingsarbetet ingår en översyn av hur finansieringen av nyproduktion och köp i beståndet sker i ett antal jämförbara länder. Översynen ska ge idéer och en referensram för hur finansieringen kan struktureras och ytterst vilken effekt olika finansieringslösningar har. En historisk tillbakablick på den svenska bostadsfinansieringen förväntas ge den nuvarande situationen en referensram med ett tydligt byte från offentlig till privat finansiering och risktagande.

En övergripande fråga är hur ett omfattande bostadsbyggande kan åstadkommas samtidigt som Riksbanken och Finansinspektionen vidtar åtgärder som ska skapa förutsättningar för finansiell stabilitet. Bolånetak, skuldkvotstak, amorteringskrav och diskussioner om minskade ränteavdrag syftar alla till att minska läneberoendet och öka finansieringen med eget kapital. Hur dessa åtgärder kan genomföras samtidigt som bostadsbyggandet ska expandera kräver en särskild analys. Här ingår också att analysera hur eget kapital bundet i villa- och bostadsrättsbeståndet kan frigöras. Frågor om finansiering är på så sätt kopplade till hushållens rörlighet i beståndet.

En över tid mycket diskuterad bostadspolitisk fråga är om olika former av subventioner ska gynna utbud eller efterfrågan på bostäder? Den frågan kräver

en fristående analys med en internationell utblick. En relaterad fråga är hur olika typer av subventions- och garantisystem ska nå målgrupper med störst behov. Internationellt finns olika former av skattegynnade bospärande som har till syfte att dels skapa en sparkultur, dels underlätta entrén för unga hushåll på bostadsmarknaden. Den svenska debatten om bospärande har avstannat, men det finns anledning att syna alternativ och argument en gång till. Generellt gäller att det för närvarande sker en tydlig omsvängning från finansiering med lånat kapital till finansiering med eget kapital.

I slutet av 1990-talet startade främst i USA en diskussion om ”grönstämpel/certifierade” fastigheter inom den kommersiella fastighetsektorn gav lägre vakanser och högre hyror jämfört med icke certifierade fastigheter. Nu växer intresset från de finansiella institutionerna att ge ut ”gröna” obligationer, som i sin tur kräver att bostäderna för belåning är certifierade. Målsättningen är att erhalla lägre upplåningskostnader. En fråga som då måste lösas är hur certifieringssystemet ska utformas och om det finns intresse för någon typ av branschstandard.

Byggnader och bostäder i det svenska miljonprogrammet har tjänat sitt syfte i 50 år och det krävs nu renovering med bland annat fokus på möjligheter till kvarboende. Det ställer frågor om lönsamhet och möjliga finansieringsformer. En fråga i detta sammanhang är i vilken utsträckning samhällsekonomiska vinster kan beräknas och adderas till ett i förekommande fall negativt företagsekonomiskt resultat. Den frågan är aktuell främst vid ombyggnader som del i större socio-ekonomiska satsningar i hela bostadsområden.

En närmare analys av finansieringsförutsättningarna för miljonprogrammet och hur de förändrats fram till idag är viktig för att förstå bostadsbyggandets villkor. Något förenklat byggde finansieringen av miljonprogrammet på antagandet att marknadsvärdet var lika med eller översteg produktionskostnaden. På dagens marknad genomför investerare, finansiärer, värderare och revisorer mycket detaljerade analyser av lönsamhet och risk. Dessa radikalt förändrade förutsättningar för finansiering av nyproduktion måste beaktas när olika typer av finansiella stödsystem utvecklas.

En särskild diskussion krävs för utformningen av modeller för bedömning av nedskrivningsbehov vid ny-, till- och ombyggnad. Olika regler i olika marknadslagen bör prövas liksom hur hållbarhetsaspekter analyserade med livscykelbaserade modeller kan tillämpas.

Bostaden som finansiellt objekt och tjänst

En principiell fråga är om bostaden i olika sammanhang ska betraktas som kapital eller tjänst. Frågan kan ställas rent generellt baserat på karaktäristika för ett tjänsteföretag. Skattereformen 1991 landade i att se bostaden som kapital, vilket innebär att pengar placerade i bostäder ska beskattas lika som aktier och obli-

gationer. Bostäder blir då finansiella objekt och upplåtelseformerna får rollen som finansiella instrument med ekonomiska egenskaper som ges av civilrättsliga regler.

Betraktar vi bostaden utifrån ett ”helikopterperspektiv” så framstår det också legitimt att se bostaden som tjänst manifesterat med ett stort antal serviceprocesser utförda av den boende eller köpta på marknaden. I takt med utvecklingen av digitaliseringen kommer såväl utbud som efterfrågan på service relaterat till bostaden att öka väsentligt.

När det bestämdes att bostaden skulle betraktas som kapital grundades det på en mera teoretisk utgångspunkt om att beskattningen skulle vara likformig för olika typer av kapitaltillgångar och dessutom neutral mellan upplåtelseformerna. Någon utvecklad tanke fanns inte om att man 30 år senare skulle utvärdera fastighetsbeskattningen med hänsyn till effekter på bostadsmarknaden i form av rörlighet och inlåsningseffekter.

Bostadsbeskattningen som del av den övergripande kapitalbeskattningen är en komplicerad fråga som dessutom direkt eller indirekt berör många människor. Förändringar måste därför ske över en längre tidsperiod och utvärderas med hänsyn till vilka effekter som uppnås. En översyn av bostadsbeskattningen börjar lämpligen med en måldiskussion: Vilka effekter vill man uppnå? Är målet 700 000 nya bostäder viktigt så krävs en djupare analys som bland annat bör beröra följande frågeställningar:

- Övergripande kan man ställa frågan hur det totala skattesystemet bör struktureras om man vill skapa incitament för ny-, till- och ombyggnad av bostäder som fungerar även i lågkonjunktur.
- Vilka är effekterna på inkomst- och förmögenhetsfördelningen av att betrakta bostaden som en tjänst och som följer att bostadsbeskattningen med fastighetsavgift, skatt på reavinst, ränteavdrag och stämpelskatt avskaffas? Vad är dessutom effekten av att boendetjänsterna blir momspliktiga?
- Vad är effekterna på byggandet om hyresrätten inom ramen för rådande system får en skattebelastning likvärdig med villafastigheter och bostadsrätter?
- Vad är effekterna på rörlighet och priser på bostadsmarknaden om den kommunala fastighetsbeskattningen återinförs (görs fullt ut kommunal) och gradvis skärps samtidigt som skatten på realisationsvinst sänks?
- En särskild fråga i detta sammanhang är om det finns en större marknad för ”egenbyggeri” som kan stödjas med lämpligt utformade skatteregler.

- Mycket talar för att den nu kraftiga efterfrågan på bostäder i stor utsträckning måste tillgodoses via ett bättre utnyttjande av bostadsbeståndet. Det kan underlättas av skattemässiga incitament.

En övergripande fråga vid alla förändringar av institutionella system gäller kapitaliseringseffekter. Exempelvis så gav sänkningen av den löpande fastighets-skatten år 2009 en betydande höjning av marknadsvärdena för villafastigheterna i framför allt storstäderna. Alla större förändringar i det institutionella ramverk som styr ekonomin bör utvärderas med hänsyn till kapitaliseringseffekter. En stor och aktuell skattefråga är ett eventuellt avvecklande av den ”paketering” som numera sker vid de flesta affärer med bostadshyresfastigheter. Paketeringen innebär att man slipper transaktionsskatter som uppstår vid lagfarna förvärv. Dock innebär paketeringen att en stor del av transparensen vid fastighetsaffärer går förlorad.

Bostadsbyggandet som process

Planering och byggande av bostäder kan ses som en symbios mellan affärsmässiga och demokratiska processer. Privata och offentliga aktörer bygger staden tillsammans. Denna symbios skapar komplexitet och möjligheter men också olika typer av inläsningseffekter och etableringshinder. Utländska byggare finner att etableringskostnaderna blir för stora i relation till produktionsvolymen medan små inhemska byggherrar kan ha svårt att övertyga kommun och finansärer om värdet av mångfald i relation till ökade transaktionskostnader.

Flera initiativ har tagits att tänka nytt och industrialisera bostadsbyggandet. Förhållandevis korta serier, utdragna planprocesser och kommunala särkrav försvårar dock nytänkandet. Sedan hörs röster från arkitektkår om att ett omfattande bostadsbyggande med stora ensartade volymer kan skapa motsvarigheter till miljonprogrammets i förekommande fall stereotypa miljöer.

Ett delvis nytt angreppssätt är att se planerings- och byggprocessen som en samling aktiviteter och beslut inom ramen för ett värdeskapande stadsbyggande. Målet är då att skapa realoptioner, det vill säga möjligheter att utföra bebyggelsen på flera olika sätt som ger högsta möjliga marknadsvärde. En optionsbaserad planerings- och byggprocess skapar flexibilitet och möjligheter att anpassa utfallet till konjunkturen och andra omständigheter.

Bostadsmarknaden kan i viss bemärkelse sägas vara driven av hushållens behov att anpassa sitt boende till nya omständigheter. Nycklarna till en smidig anpassningsprocess är då dels hur ungdomarna kommer in på bostadsmarknaden, dels hur den äldre generationen kan avsluta sin boendekarriär. Flyttbehovet är störst i unga år då också det egna kapitalet och inkomsterna är som lägst. För

att möta en sådan efterfrågan krävs en begagnatmarknad som fungerar, jämför med bilmarknaden där det finns ett brett utbud i alla prisklasser. Samtidigt upplever sig många i den äldre generationen sakna alternativ till det existerande, ofta billiga, boendet på stor boarea.

En på senare tid ofta diskuterad fråga är hur flyttkedjor uppstår, hur långa de är och i vilken utsträckning som byggandet för flyttkedjan frigör bostäder och kapital i beståndet. Frågan kan också ställas om varför hushållen väljer att stanna i det existerande boendet och vilka socioekonomiska faktorer som utgör grunden för ett flyttbeslut.

Kommunen som samverkande aktör

Många kommuner har under en längre tid med begränsad nyproduktion rustat ned kompetensen inom fysisk planering och markexploatering. Ett mera omfattande byggande förutsätter att det finns en god samhällsbyggnadskompetens inom både den offentliga och privata sektorn. En kartläggning av den befintliga och önskade kompetensen är därför angelägen.

Kommunernas markpolitik skiljer sig åt. Frågan är hur markpolitiken avspeglar sig i bebyggelseutfallet och i vilken grad ett värdeskapande stadsbyggande vägleder arbetet med utformningen av översiktsplaner, detaljplaner och byggrätter.

I flertalet länder runt om i världen finns varierande former av kommunal fastighetsskatt. Syftet är att skatten ska skapa incitament för kommunen att skapa bra infrastruktur som gör att de skattskyldiga fastighetsägarna känner att de får något tillbaka för varje skattekrona. Frågan är hur en svensk kommunal fastighetsskatt skulle kunna utformas?

Bostäder kan ses som en regionövergripande infrastruktur till stöd för en arbetsmarknad som inte följer kommungränserna. Mycket talar för att bostadsbyggandet i övergripande mening bör styras på regional nivå. Frågan vad som ska bestämmas regionalt respektive lokalt bör analyseras. Med andra ord handlar det om hur utvecklingen och byggandet av transportsystem, arbetsplatser och bostäder ska styras i framtiden.

Alltid aktuella frågor avser exploateringsekonomin i förtätningsområden i relation till produktion av bostäder i nyexploateringsområden. Övergripande ställs också frågan om hur skatteutjämningsystemet påverkar incitamenten att skapa förutsättningar för bostadsbyggande?

Ett antal kommuner tillämpar markupplåtelse med tomträtt. Det kan innebära en medveten subvention till tomträttshavaren. Många kommuner har också valt att avyttra tomträtten till tomträttshavaren och då till ett kraftigt reducerat pris i relation till ett marknadsvärde givet full konkurrens. Mycket talar för en fördjupad analys av tomträttsinstitutet för bostäder.

Utveckling av upplåtelseformerna

På ett övergripande plan konkurrerar upplåtelseformerna. Samtidigt kompletterar de varandra. Hushållen på bostadsmarknaden ska kunna finna ett boendevalternativ som passar plånbok och funktionskrav. Över tid förändras dock samhällsekonomi och hushållens preferenser vilket skapar olika förutsättningar för upplåtelseformerna. Uppenbart är att hyresrätten under de senaste 50 åren tappat marknadsandelar via nyproduktion och omvandling till bostadsrätt. Orsakerna till detta kan vara flera och önskas en förändring i konkurrenssituationen så kan förändringar i det politiskt bestämda ramverket påverka marknadsandelarna.

Hyresrätt, kooperativ hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt inkluderat ägarlägenheter är upplåtelseformer som ger de boende olika rådighet över boendet, möjligheter till kapitalvinst, risk för kapitalförlust och möjligheter att anpassa egna arbetsinsatser. Uppenbart är att bostadsrätten i nyproduktionsprocessen har en riskfördelning där byggherren i stor utsträckning kan överlåta förvaltningsrisken till bostadsrättshavarna. Bostadsrätt är i huvudsak en svensk upplåtelseform och ett mellanting mellan hyresrätt och äganderätt. Bostadsrätt som upplåtelseform har tagit betydande marknadsandelar de senaste 30 åren. Detta gäller trots att upplåtelseformen tekniskt, juridiskt och ekonomiskt är tämligen komplicerad.

Helt klart har de hushåll som de senaste 50 åren valt att äga sitt boende i stor utsträckning varit ekonomiskt stora vinnare, medan boende i hyresrätt inte gjort några kapitalvinster. Hushållens sparande med ägda bostäder som objekt har onekligen haft en positiv effekt på konsumtion och investeringar. Frågan kan ställas hur hyresrätten ska kunna utvecklas som attraktiv tjänst givet samtliga dimensioner för långsiktig hållbarhet.

Delar av den svenska fastighetsmäklarlagstiftningen har från och till varit föremål för diskussion. Det gäller till exempel den prisinformation som bostadskunden får via annonser och den speciella regeln i jordabalken att en anbudsgivare inte är bunden vid sitt anbud. En annan regel är att mäklaren ska företräda både säljare och köpare.

Den digitala utmaningen

Övergången från en analog till en digital omvärld kommer i många avseenden att förändra betingelserna för vårt sätt att leva. I en snävare bemärkelse kommer digitaliseringen också att påverka stadsbyggandet och bostadsmarknaden. Med information i realtid förändras affärsmodeller och olika typer av risker omfördelas. Samtidigt som digitaliseringen nu tar fart så kan vi konstatera att en stor andel av den lagstiftning som styr bostadsmarknaden är förhållandevis gammal. PBL, som i flera omgångar reformerats, har sina rötter i 1950-talet. Lika gammal

är jordabalken medan skattelagstiftningen tillkom under 1980-talet. Den begynnande digitaliseringen ökar behovet att reformera det legala ramverket.

Den lagstiftning som styr innehav och överlåtelser av rättigheter till fastigheter är framför allt inte anpassad till de strukturförändringar som redan har skett och kan förväntas ske avseende innehav och överlåtelser av fastigheter. Handel med flerbostadshus, finansiering och förvaltning sker sedan 1990-talet på en internationell arena med internationella aktörer. Det innebär bland annat att nya synsätt och regelsystem krockar med varandra. Nya affärsmodeller som följer av digitalisering och delningsekonomi kräver också ett nytt regelverk som griper in i finansierings-, mäklar- och förvaltningsfunktionerna.

Digitaliseringen innebär också att halveringstiden för kunskap förkortas vilket bland annat leder till ökad konkurrens som betonar vikten av informationsförsprång. Mycket talar då för att bostadsföretagens deltagande i forskning, utveckling och livslångt lärande kommer att öka i betydelse.

Miljonprogrammet i behov av renovering

Rubriken miljonprogrammet speglar den särskilda problematik som kan finnas i hyreshusbeståndet som i huvudsak uppfördes mellan åren 1965–1975. En stor andel av beståndet är i teknisk mening i slutet av sin livscykel och det krävs renoveringar samtidigt som den sociala situationen i förekommande fall kräver kraftfulla insatser från företag och samhälle. I ett antal bostadsprojekt kan den företagsekonomiska kalkylen visa på ett negativt resultat uttryckt som att insatta pengar inte förräntas till marknadsmässiga räntekrav. I vissa situationer kan det då vara motiverat att också genomföra en samhällsekonomisk kalkyl för att få en helhetsbild av ekonomin och ett bredare underlag för beslut, jämför ”Affären Gårdsten”.

Fastighetsägarna – kommunala och privata företag – gör idag allt mer sofistikerade lönsamhetskalkyler samtidigt som revisorerna har skärpt kraven på lönsamhet via sina rekommendationer om nedskrivning. Detta skapar en målkonflikt där motiverade socioekonomiska insatser upplevs försvåras av regelsystemet för ekonomisk redovisning.

En mera generell fråga – ofta kopplad till förnyelsen av miljonprogrammet – är hur renoveringar lämpligen utförs avseende omfattning, funktion och ekonomi. Ytterligheterna i detta är total ”turn around” med utflyttning i relation till varsam renovering med kvarboende. Vad som i någon mening är bäst för fastighetsägaren respektive hyresgästen torde till en del vara situationsberoende.

I en internationell jämförelse utmärker sig Sverige genom den stora andelen hushåll med en person, i genomsnitt nära 50 procent. Ett hushåll med en person har generellt mindre inkomster att lägga på boendet. De många små hushållen hämmar flyttkedjorna och sätter gränser för bostadsefterfrågan. Miljonprogram-

mets hyreshus består i stor utsträckning av lägenheter med tre rum och kök. I vilken utsträckning denna bristande anpassning mellan utbud och efterfrågan kan överbryggas givet marknadsmässiga räntekrav bör klarläggas.

Värdeskapande stadsbyggande



Samhällsekonomiska investeringsbedömningar

Fredrik Bruner, tekn. dr

När nya områden med bebyggelse ska uppföras, det kan vara för bostäder eller kontor, finns en mängd faktorer som kommer att påverka bebyggelsens framgång eller dess betyg. Kommer människor att trivas? Kommer företag att få största möjliga nytta av området? Kommer handeln i området att få bra avkastning? Kommer dessa mål att kunna nås till en rimlig kostnad? Frågorna är följaktligen: ska man bygga i ett visst område och i så fall; vad ska man bygga?

För att få vägledning i det beslutet och för att kunna strukturera alla faktorer som påverkar slutbetyget på ett nytt bostadsområde är det en fördel att utföra en samhällsekonomisk investeringsbedömning. Det gäller även ombyggnad eller komplettering av ett existerande område. Detta avsnitt presenterar kortfattat arbetsgången vid en samhällsekonomisk investeringsbedömning samt vilka för- och nackdelar som finns med metoden.

Arbetsgången vid bedömning

En samhällsekonomisk investeringsbedömning består kortfattat av följande moment:

1. Bedöma vilka alternativ som finns.
2. Besluta vilka effekter som ska inkluderas.
3. Bedöma vilka faktorer projektet kommer att medföra (identifiera).
4. Bedöma hur stora volymer varje identifierad faktor medför (kvantifiering).
5. Bedöma värdet på varje identifierad och kvantifierad faktor (värdering).
6. Utföra nuvärdeberäkning.
7. Behandla icke kvantifierbara faktorer.
8. Fatta beslut med osäkerhetsbedömning.

Nedan behandlas samtliga steg med praktiska exempel. Detta består av en flygplats där det under ett antal år har diskuterats om flygplatsen ska läggas ned eller

bebyggas med bostäder. Flygplatsen ligger fyra kilometer från stadskärnan av en stad med cirka 1,5 miljoner invånare. Alternativ flygplats är en internationell flygplats, som är belägen fyra mil norr om stadskärnan. Frågan i det här exemplet är sålunda: Ska flygplatsen fortsätta att vara flygplats eller ska den användas för bostäder?

1. Bedöma vilka alternativ som finns

Den första frågan att bedöma är vilka alternativ som finns. Ett analysarbete i form av att utföra en samhällsekonomisk investeringsbedömning kräver en hel del resurser och alternativen är egentligen oändligt många. Vad gäller alternativen för flygplatsen kan ganska snabbt ett antal alternativ räknas upp:

- Ha kvar flygplatsen.
- Bebygga marken med bostäder.
- Bebygga marken med kontor.
- Bygga en stor idrottsanläggning.
- Bygga en bandyarena.
- Ha kvar del av flygplats och bebygga del av flygplats med bostäder.

Egentligen är det bara fantasin som begränsar antalet möjliga alternativ. För att vara pragmatisk så brukar två eller tre alternativ utredas. Då är oftast ett alternativ att ha kvar området i den verksamhet som för tillfället bedrivs.

Det alternativet kallas för nollalternativ. Utöver detta brukar ett eller två alternativ väljas, där samhällsnyttan antagligen, eller förhoppningsvis, är stor. I detta fall bedöms två alternativ som mest relevanta: antingen att behålla flygplatsen i nuvarande form eller att riva flygplatsen och bygga en stadsdel med främst bostäder.

2. Besluta vilka effekter som ska inkluderas

Det andra steget är att besluta vilka effekter som ska inkluderas. Eftersom det är en samhällsekonomisk investeringsbedömning ska effekter som påverkar medborgare i Sverige inkluderas. Här skiljer sig en samhällsekonomisk investeringsbedömning från till exempel privatekonomiska eller företagsekonomiska bedömningar, där effekter som enbart påverkar privatpersonen respektive företaget inkluderas. I exemplet med flygplatsen räknas sålunda till exempel effekter som påverkar personer som kommer att bosätta sig i det nybyggda området, personer som använder flygplatsen, grannar till flygplatsen, personer som använder miljöer som försämras eller förbättras, med mera.

3. Bedöma vilka faktorer projektet kommer att medföra (identifiera)

Nästa steg i den samhällsekonomiska investeringsbedömningen är att identifiera alla parametrar som en investering medför. I flygplatsfallet finns två alternativ:

- Flygplatsen behålls, vilket innebär att ingen förändring sker (nollalternativet).
- En ny stadsdel byggs, vilket innebär en hel del förändringar.

Vid en samhällsekonomisk investeringsbedömning av att ersätta flygplatsen med bostäder kommer sålunda en differenskalkyl att göras, det vill säga vilka förändringar måste till för att omvandla området till bostäder i stället för att ha kvar den som flygplats? Och är fördelen med dessa förändringar större än nackdelarna? Om så är fallet bör området bebyggas med bostäder.

Tabell 1. Exempel på parametrar som uppstår om området bebyggs

Identifiering	Kvantifiering	Värdering
Rivning av flygplats och uppförande av byggnader och infrastruktur. Uppförande av ny landningsbana på den internationella flygplatsen.	Antal maskiner, mängd material, arbetskraft.	Kostnad för material, maskiner, arbetskraft.
Nytt boende och nya kontor	Antal nya lägenheter och kontor i området.	Nyttan bedöms med hjälp av priset på marknaden och eventuell ytterligare nytta om priset på marknaden sjunker.
Minskat buller från flygplats på omgivande bebyggelse	Minskat buller mätt i decibel.	Nyttan av att slippa buller.
Ökat resande till den internationella flygplatsen	Antal personer som får längre restid.	Kostnad för ökad restid.
Ökad service i intilliggande områden på grund av bebyggelsen.	Antalet butiker i området.	Nyttan av tillgängliga butiker.
Med mera	Antal eller mängd	Kronor och ören

I tabellen ovan har ett antal parametrar identifierats. I kolumnerna till höger har dessa parametrar kvantifierats och värderats. (Mer om det under respektive avsnitt).

För att inte missa någon parameter kan det vara värt att studera tidigare liknande projekt. Ett annat sätt är att samla en grupp med experter på byggande av städer och flygplatser och tillsammans med dem utreda vilka möjliga parametrar som uppstår på grund av bebyggelsen.

4. Kvantifiera alla parametrar

Nästa steg i analysen är att kvantifiera alla parametrar, det vill säga att bedöma den effekt respektive identifierad parameter kommer att ge upphov till, se tabell och kolumn två där exemplifierade identifierade parametrar har kvantifierats.

5. Värdera alla parametrar

Att värdera alla parametrar är möjligen det svåraste steget i en samhällsekonomisk investeringsbedömning, se tabell ovan och kolumn tre, där exemplifierade identifierade och kvantifierade parametrar har värderats. Vid värdering är det fördelar (nyttor) med genomförda projekt och nackdelar (kostnader) som ska värderas i form av kronor och ören. För att bedöma nyttor används begreppet ”Willingness to pay”, som förenklat kan uttryckas som betalningsviljan för något. Betalningsviljan är inte samma sak som priset på marknaden, utan utgår från vad individer faktiskt är beredda att betala för en vara eller tjänst. En kopp kaffe kan på marknaden kosta 20 kronor men den som köper varan kan till exempel vara beredd att betala 30 kronor, vilket då är dennes betalningsvilja.

Nyttor

I exemplet med att eventuellt bebygga en flygplats med bostäder finns nyttan främst i form av nya bostäder och kontor. Den nyttan kan bedömas genom att studera vad till exempel bostadsrätter eller kontorsfastigheter säljs för. Men om projektet är så pass stort att det påverkar hela marknaden för bostadsrätter, och att den generella prisnivån på marknaden sjunker på grund av det nya stora utbudet, så kommer priset på bostadsrätter att undervärdera nyttan av nya bostäder. När priset sjunker får ännu fler råd att köpa en bostadsrätt än vid det gamla priset och detta överskott ska också inkluderas i nyttan.

Nyttan i form av minskat buller innebär att en negativ extern effekt från flygplatsen försvinner. En extern effekt är en effekt som påverkar tredje part. I flygverksamhet är de primära aktörerna flygbolaget, som säljer resor, och resenärerna som köper resor. Tredje part är bland annat grannarna till flygplatsen som drabbas av flygbuller, vilket sålunda är en negativ extern effekt.

Kostnader

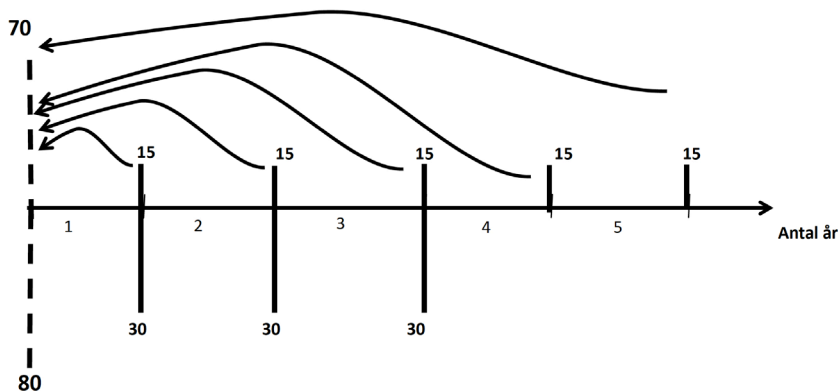
För att bedöma kostnader används begreppet alternativkostnad, vilket är det bästa alternativ som inte kommer att genomföras på grund av att något annat väljs. Anta att en person väljer att arbeta som bagare med en lön på 30 000 kronor i månaden. I och med det valet så valde personen bort det näst bästa alternativet vilket var att arbeta som slaktare med en lön på 25 000 kronor i månaden. Då är alternativkostnaden för att arbeta som bagare 25 000 kronor i månaden.

Alternativkostnaden för en vara eller tjänst kan bedömas relativt bra genom att studera priset på marknaden. Men inte alltid. Det är främst vid två olika situationer som priset på marknaden speglar alternativkostnaden dåligt. Den ena är om inköp sker från en marknad som kännetecknas av låg konkurrens, där säljaren nästan har monopol. Priset på marknaden kommer då att överstiga alternativkostnaden. Om till exempel ett ton betong kostar 400 kronor att tillverka men säljaren har sådan stark position att hen tar ut ett pris på 1 000 kronor så är alternativkostnaden, den faktiska samhällsekonomiska kostnaden, 400 kronor.

Den andra situationen är om priset på marknaden inte är ett så kallat jämviktspris där utbud och efterfrågan möts. Ett sådant exempel är marknaden för arbetskraft där arbetslöshet existerar. Kostnaden i projektet för att använda en tidigare arbetslös är inte den lön vederbörande kommer att få utan är värdet på alternativ sysselsättning som den tidigare arbetslöse skulle göra istället för att arbeta i projektet. Eftersom det bästa alternativet är arbetslöshet är kostnaden den nytta som den tidigare arbetslöse numera inte kommer att kunna göra. Observera att även ledighet har ett visst värde. Även om arbetslöshet inte är någon ideal situation, så finns ett värde av att vara ledig hela dagen. Och det är det värdet som är alternativkostnaden till att arbeta för den arbetslöse.

6. Nuvärdesberäkning med osäkerhetsbedömning

När samtliga kostnader och nyttor är värderade ska dessa jämföras mot varandra. Problemet är att nyttorna och kostnaderna uppstår vid olika tidpunkter. Många kostnader uppstår i början av projektet medan många nyttor uppstår över hela projektets livslängd. Av den anledningen försöker man bedöma värdet idag av att erhålla framtida kostnader och nyttor. Detta kallas för att nuvärdesberäkna samtliga framtida nyttor och kostnader, se figur nedan.



Figur 1. Exempel på nuvärdesberäkning av framtida nyttor och kostnader

I figuren ovan visas en tidsaxel med 5 år markerade. På tidslinjen finns nyttor som är markerade genom staplar ovan tidslinjen och kostnader under tidslinjen. I exemplet finns nyttor om 15 miljoner kronor varje år under dessa fem år och kostnader på 30 miljoner kronor under år 1, 2 och 3.

Problemet är att det går inte bara att slå ihop nyttorna och jämföra med kostnaderna, eftersom värdet idag av att erhålla nyttor eller kostnader i framtiden är olika. Jämför värdet av att idag erhålla 1 000 kronor jämfört med värdet idag av att erhålla 1 000 kronor om 10 år, bortsett från inflation. Att erhålla 1 000 kronor idag värderas högre och detta kallas för att man har en tidspreferens för att erhålla pengar vid olika tillfällen.

För att göra pengar som infaller vid olika tidpunkter jämförbara så nuvärdesberäknas sålunda samtliga framtida nyttor och kostnader. Detta illustreras av pilarna i figuren ovan. Om nuvärdet av dessa nyttor överstiger nuvärdet av samtliga kostnader är projektet lönsamt (i figuren ovan är nuvärdet av nyttorna 70 miljoner kronor och nuvärdet av kostnaderna 80 miljoner kronor, projektet är sålunda inte lönsamt). Skillnaden mellan nuvärdet av nyttorna och nuvärdet av kostnaderna kallas för nettonuvärde, vilket i det här fallet är: QUOTE.

Nuvärdet av framtida nyttor och kostnader beräknas med en kalkylränta. För att beskriva kalkylräntan ska vi åter studera ett enkelt exempel: Anta att du bedömer det som lika bra att erhålla 1 000 kronor idag som att erhålla 1 100 kronor om ett år. Det innebär att du kräver 100 kronor i ersättning för att behöva vänta ett år på pengarna vilket innebär att du har ett avkastningskrav på tio procent (QUOTE), vilket är kalkylräntan.

7. Icke värderbara faktorer

I och med ovanstående steg med nuvärdesberäkning så erhålls en första indikation på om ett projekt är samhällsekonomisk lönsamt eller inte. Tyvärr finns ett antal parametrar som är svåra att värdera. I exemplet med flygplatsen ovan så är värdet av minskat buller eller värdet av längre restid svåra men inte omöjliga att värdera. Andra icke värderbara faktorer kan vara miljöpåverkan såsom ökat utsläpp av växthusgaser eller förlorade naturvärden. Det kan även finnas positiva icke värderbara faktorer, såsom ökad produktivitet i en stad eller område, minskad otrygghet med mera.

Dessa icke värderbara faktorer ska förstas ändå beaktas i beslutet och det kan de göras genom att främst nämnas och behandlas i den samhällsekonomiska investeringsbedömningen. De kan då ställas emot ett eventuellt positivt eller negativt nuvärde av de värderbara faktorerna. Anta att nuvärdesberäkningar av framtida nyttor är större än nuvärdet av alla framtida kostnader, vilket skulle innebära att ett projekt är lönsamt. Men anta samtidigt att en icke värderbara kostnad finns i form av förlorad naturmark eller skog. Beslutsfattaren har då i alla fall möjlighet att ta ställning till detta inför beslutssituationen: projektet är lönsamt vid hänsyn till värderbara faktorer men på bekostnad av att en icke värderbar faktor, naturmarken, går förlorad.

8. Beslut med osäkerhetsanalys

Det sista steget i den samhällsekonomiska investeringsbedömningen är förstas att fatta ett beslut. Vilket av de alternativ som har varit under behandling ska väljas? Slutsatsen är att det alternativ som genererar högst nettonuvärde ska väljas. Den här tågordningen kan förstas ändras om det visar sig att någon icke värderbar faktor anses så viktig för beslutsfattaren att det ändrar beslutet.

En osäkerhetsanalys bör även genomföras för att kunna få en uppfattning om hur robust den samhällsekonomiska bedömningen är. Det finns en mängd olika varianter att skatta osäkerheten i en bedömning. En variant är känslighetsanalys, där en eller flera viktiga faktorer ändras för att se om det påverkar investeringsbedömningen. I fallet med flygplatsen är kostnaden för rivning och uppförande av ny bebyggelse en betydande post. Om den samhällsekonomiska investeringsbedömningen visar att det är bättre att bygga bostäder än att behålla flygplatsen kan en känslighetsanalys utföras genom att studera hur mycket byggkostnaden får öka tills bedömningen ändras, det vill säga med hur många procent kan byggkostnaderna öka tills det är lönsamt att istället behålla flygplatsen. Om byggkostnaden måste öka med 50 procent får risken för detta anses ganska liten och därmed kan investeringsbedömningen ses som relativt säker.

Fördelar och nackdelar

Detta är en kortfattad genomgång av arbetsgången vid en samhällsekonomisk investeringsbedömning. Fördelen med en samhällsekonomisk investeringsbedömning är att den på ett strukturerat sätt utreder vilka faktorer som ett projekt kommer att innebära. Den försöker dessutom sätta värden på de olika faktorerna ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Nackdelen är att metoden inte fullständigt kan sätta värden på samtliga faktorer. Men eftersom samtliga faktorer ska identifieras så kommer dessa, icke värderbara faktorer, att ändå inkluderas i beslutsdokumentet.

3-D visualisering för utveckling av A-, B- och C-lägen

Berndt Lundgren, tekn. dr

Flertalet städer i Europa har stadskärnor som har lägen som karaktäriseras som B- och C lägen där fastighetsvärden är lägre jämfört med ett A-läge beroende på lägre generell attraktivitet. Flertalet statistiska analyser¹ visar att attraktivitet påverkas av tillgänglighetsaspekter som avstånd till kommunikationer, närhet till allmän- och kommersiell service och till grönområden. Dessa resultat ger dock mindre vägledning för hur en stadsdel ska förbättras från de boendes och ett kommersiellt perspektiv. Vad behöver ske för att ett C-läge ska upplevas relativt attraktivare jämfört med ett B-läge med beaktande av vad som är ekonomiskt möjligt att göra? En ny tunnelbaneuppgång är i flera fall inte möjlig att tillföra eller att läget i staden förändras relativt centrum. Vad som tillför värde ur ett boende- och kundperspektiv kan givet den enskilda stadsdelen undersökas med modern 3-D visualiseringsteknik och statistiska metoder med ett digitaliseringsperspektiv.

Frågan är hur vi på förhand kan bestämma vilka åtgärder som ökar områdets attraktivitet givet ett antal olika alternativa utformningar av befintliga B-, eller C-lägen eller av ännu inte existerande stadsdelar? Med det menas den lösning som på förhand visar vilket förslag av olika handlingsalternativ som med statistiskt säkerställda resultat vägleder valet av handlingsalternativ. Avsikten är att reducera risker i projektet samtidigt som det bästa alternativet väljs, sett ur ett investerings- och medborgarperspektiv.

Forskning² vid KTH har visat på möjligheter att mäta user experience (UX) ur ett upplevelseperspektiv med avancerade statistiska algoritmer. Traditionella tekniker som multipla regressionsanalyser förmår inte att hantera så kallade latenta variabler och flera indirekta- och direkta samband. Med statistiska metoder som strukturella ekvationssystem i kombination av 3-D visualiseringar är det möjligt att på förhand utvärdera olika projektförslag. Vi kan enkelt ställa olika förslag mot varandra och låta berörda invånare uttrycka sina åsikter till projektförslag komma till tals. Vad berörda invånare tycker kan utvärderas genom att egenskaper som livfullhet, trygghet och arkitektur tillåts påverka både subjektivt upplevd prisvärdhet och intentioner att bo i den animerade miljön.

¹ Värdering av bostadskvalitet bostadsrätter (2010), Evidensgruppen, Stockholm. Värdering av stadskvaliteter kontor, (2012), Evidensgruppen, Stockholm.

² Lundgren, B. and Wallentin, F. (2016), "Measuring unobservable factors in residential developments", Journal of European Real Estate Research, Vol 9 No 3, pp. 250-272.

Hur olika målgrupper påverkas av den 3-D visualiserade miljön blir plötsligt tillgängligt ex ante, det vill säga innan ett enda spadtag har satts i marken. Ex post-analyser sker med variabler som återfinns i den miljö som existerar idag, men vad säger det om en framtida miljö annat än att invånare har en historisk betalningsvilja för olika fysiska egenskaper. Regressionsanalyser som exempelvis Evidensgruppen har utfört är resultatet av en mängd variabler som uppvisar statistisk korrelation. Men med modern teknik behöver vi inte vara beroende av variabler som närhet till tunnelbana, busshållplats eller kvartersstrukturer (som ofta samvarierar med byggnaders ålder).

Vi kan idag med digitaliseringens möjligheter skräddarsy analyser av upplevelsevariabler som är intressanta att studera effekten av ex ante. De som ska tillfrågas nås enkelt med skräddarsydda enkäter via verktyg som exempelvis SurveyMonkey och smarta mobiltelefoner. Variabler som används testas för statistisk robusthet med etablerade metoder innan dessa tillåts bilda algoritmer i strukturella ekvationssystem. På det viset kan vi verifiera vilka investeringar i ett B- eller ett C-läge som har störst möjlighet att öka dess attraktivitet. Det digitaliserade perspektivet som beskrivits ovan stödjer värdeskapande stadsbyggnadsprojekt med ett investerings- och medborgarperspektiv.

Det närliggande användningsområdet är medborgardialoger vilka – ur ett statistiskt perspektiv – tenderar att bli digitala klotterplank, där tjänstemän och politiker tar del av åsikter kring ett planförslag. Ofta illustreras digitala planförslag genom vita volymbyggnader helt utan detaljer. Ur ett ”user experience perspektiv” är dessa miljöer ganska ointressanta för att dessa ger medborgaren en begränsad upplevelse av vad planförfattaren har tänkt sig. Utmaningen här blir att tolka svaren som ges mot de volymbyggnader som återfinns i 3-D modellen. Dunkelt visualiserat blir alltså dunkelt tolkat av mottagaren. Vi kan med beaktande av utvecklade insikter för digitaliseringens möjligheter ur ett stadsbyggnadsperspektiv avsevärt förbättra även medborgardialoger.

Den nya råvaran i en digitaliserad värld är information. Statistisk modellering med avancerade algoritmer öppnar dörrar vars innehåll fortfarande väntar på att utforskas.

Att förtäta staden

Fredrik Brunes, tekn. dr
Cecilia Hermansson, ekon. dr
Han-Suck Song, docent
Mats Wilhelmsson, professor

Hur vi organiserar den urbana miljön är avgörande för hur vi kommer att klara klimatmålen. Drygt 50 procent av världens befolkning bor och verkar i den urbana miljön och urbaniseringen ser ut att fortsätta.¹ Enligt SCB bor cirka 85 procent av Sveriges befolkning i tätorter.² Var vi bygger den nya staden är en lika viktig fråga som vad vi bygger, hur vi bygger den och till vem vi bygger.

Historiskt har den nya staden byggts allt längre ut från stadens kärna. Staden har likt årsringar på trädet en tydlig åldersstruktur ut från stadens centrum till de mer perifera delarna. De äldsta delarna återfinns i stadens centrum och de senast byggda återfinns i stadens utkanter. Det har möjliggjorts genom utbyggnad av infrastruktur såsom vägar och kollektivtrafik. De senaste åren har dock byggandet präglats av ett byggande nära stadens kärna på gammal industrimark och i citynära grönområden.

Ska städerna växa ytterligare, samtidigt som vi ska klara av miljömålen, krävs det att staden förtätas då det innebär att vi mer effektivt kan nyttja infrastrukturen, det vill säga det finns betydande stordriftsfördelar att förtäta staden. Det kommer dock att innebära fler konflikter mellan den ”gamla” staden och den ”nya”.

Att förtäta staden innebär att man måste göra en avvägning mellan olika intressen. Detta leder ofrånkomligt till protester och överklaganden mot byggande i befintliga bostadsområden (så kallade Nimby ”Not in my back yard”). Effekterna av förtätning kan naturligtvis leda till negativa effekter för de närboende såsom minskade grönområden, större trängsel eller förstörd utsikt. Men förtätning kan även leda till positiva effekter i form av högre service, tack vare större kundunderlag, ökad trygghet, i form av fler ögon på gatan, och även högre estetiska värden om det som byggs är visuellt tilltalande. Frågan är om det är rationellt att vara Nimby? Överväger verkligen nackdelarna med förtätning fördelarna?

Vi har i vår forskning försökt att ta reda på om olika förtättningsprojekt i Stockholm i genomsnitt har lett till positiva eller negativa konsekvenser för de boende i omkringliggande områden. Vi har också haft som ambition att

1 <http://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>

2 http://www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Artiklar/Urbanisering--fran-land-till-stad/
http://www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Miljo/Markanvandning/Tatorter-arealer-befolkning/12994/13001/Behallare-for-Press/Tatorter-2010-arealer-befolkning-korrigerat-2011-06-20/

studera om nettoeffekten varierar socio-ekonomiskt. Vi har här valt att analysera effekterna i dimensionerna inkomst (hög- respektive låginkomstområden), upplåtelseform (stor respektive liten andel allmännytt) och etnisk bakgrund (stor respektive liten andel födda utomlands). Vår forskning fokuserar på byggnation av flerbostadshus, och undantar småhus.

Skattad effekt

Hur kan man då analysera den här forskningsfrågan? Det finns i princip två sätt att ta sig an den, antingen kan man fråga de omkringliggande boende hur de har upplevt byggprojektet (så kallad stated preference studie) eller analysera hur de boende faktiskt genom handling påverkas av byggnationen (så kallad revealed preference studie). Det finns naturligtvis för- och nackdelar med båda metoderna. I den förstnämnda kan det handla om att man ofta måste ställa hypotetiska frågor och att det kan finnas strategiska skäl till varför man svarar som man gör. I den andra metoden handlar det om att man ofta inte kan kvantifiera och estimerar de kausala samband som man är ute efter. Det finns en uppenbar risk att man endast skattar korrelationer och inte kausalitet.

I vår studie har vi valt att analysera beteenden och vi har gjort det genom att undersöka priseffekter på grund av förtätningsprojekten, det vill säga frågan vi har ställt oss är om priserna stiger eller sjunker i närliggande bostadsområden. Sjunker priserna antar vi att de negativa effekterna av byggandet överstiger de positiva och vice versa om priserna stiger. Metodiken för skattning av priseffekten är den välkända hedoniska metoden.

Man kan dock inte bara plocka ut ett antal förtätningsprojekt och analysera vilken priseffekt dessa har haft på omkringliggande bostadsvärden. Problemet är att vi inte vet om kommunen har lokaliserat nybyggnadsprojekt till områden som före projektet hade positiva eller negativa karaktäristika kopplat till sig. Det gör det svårt att skatta kausala samband. För att komma runt detta problem använde vi av oss en ansats som efterliknar medicinska försök genom att analysera skillnader i pris före och efter byggandet av förtätningsprojekt. Metoden brukar benämnas difference-in-difference.

<p>Försöksgrupp: Prisobservation → Förtätningsprojekt → Prisobservation Kontrollgrupp: Prisobservation → Inget förtätningsprojekt → Prisobservation</p>

Figur 1. Design enligt difference-in-difference-metoden

Med hjälp av jämförelse av prisobservationer mellan grupperna ges sålunda belägg för att förändring genom förtätningsprojektet påverkar eller inte påver-

kar prisnivån. Detta kallas kontrafaktisk skillnad. Dessutom ges belägg för att det verkligen är förtätningsprojektet som påverkar prisnivån och ingen annan bakomliggande faktor. Detta kallas för isolering av effekten.

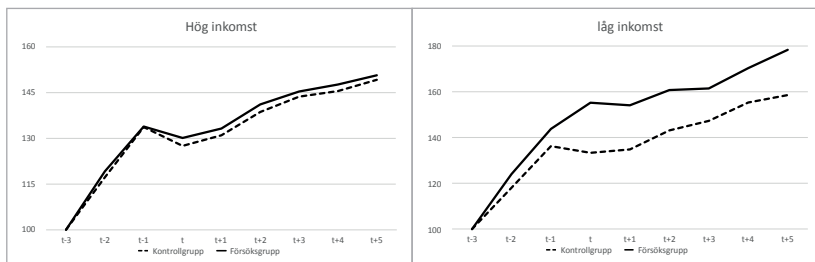
Data har vi erhållit genom identifiering av nybyggnadsprojekt i Stockholms kommun år 2008. Runt dessa nybyggnadsprojekt har vi lagt in buffertzoner och skapat en försöksgrupp (200 meter) och en kontrollgrupp (500 meter). Försöksgruppen och kontrollgruppen utgörs av bostadsrättsförsäljningar över tidsperioden 2005–2013, det vill säga vi har inkluderat försäljningar både före och efter byggandet av bostäderna. Det möjliggör för oss att särskilja på effekten som har att göra med platsen och det som har att göra med själva byggprojektet. Information om mer än 95 000 observationer har nyttjats i analysen.

Positiva prisseffekter av förtätning

Våra resultat visar att de förtätningsprojekt som genomfördes 2008 i genomsnitt har haft en positiv prisseffekt på närliggande bostadsvärden, det vill säga fördelarna med förtätningsprojektet för de närboende överväger nackdelarna. Det har sålunda inte varit rationellt att vara Nimby. Skillnaderna varierar dock beroende på det geografiska läget och storleken på projektet.

Alla skattade parametrar är statistiskt signifikanta (utom en) och positiva, vilket indikerar att (i) områden med förtätningsprojekt redan hade en positiv prisseffekt på närliggande bostäder och (ii) effekten efter slutförandet av förtätningsprojektet var ännu högre. Det innebär att kommunen har byggt på redan attraktiv mark men effekten av byggprojektet var positiv. Prisseffekten har skattats till cirka 2 procent. Effekten varierar inte med storleken på förtätningsprojektet.

Den socio-ekonomiska analysen indikerar att den positiva prisseffekten endast är signifikant i områden där inkomstnivån är lägre än genomsnittet, där allmännyttan har en stor andel av bostadsbeståndet och där andelen boende med utländsk bakgrund är högre. Resultaten är robusta. Vad som också är värt att notera är att förtätningsprojekt inte har en negativ inverkan på bostadspriserna i omkringliggande områden. I nedanstående figur återges prisseffekten över tiden av förtätningsprojekt i höginkomst- respektive låginkomstområde.



Figur 2. Preiseffekten över tiden

Den vertikala axeln utgörs av prisindex och den horisontella utgörs av tiden. Vid tidpunkt t är det nyproducerade huset inflyttningsklart. Den streckade linjen avser prisutvecklingen i kontrollgruppen, det vill säga i området 200–500 meter från förtättningsprojektet. Den heldragna linjen avser prisutvecklingen i försöksgruppen, alltså inom 200 meter från förtättningsprojektet. I bostadsområden med en inkomst över genomsnittet så följs de båda indexkurvorna åt, vilket kan tolkas som om förtättningsprojektet vare sig har haft en positiv eller negativ effekt på bostadspriserna i närliggande bostadsområden. I bostadsområden med en inkomst lägre än genomsnittet är dock prisseffekten påtaglig. Det som kan noteras är att effekten inträffar år t . I kontrollgruppen minskar prisseffekten något medan den ökar i försöksgruppen. Sedan följs prisutvecklingen åt de efterföljande fem åren.

I linje med tidigare forskning

Svaret är en något splittrad bild på tänkbara effekter, men en slutsats man kan dra från nyligen publicerad forskning är att förtättningsprojekt vanligtvis har en positiv effekt på bostadspriser i närliggande bostadsområden. Exempelvis i en nyligen publicerad artikel³ analyseras prisseffekten av förtättningsprojekt på närområdena i Singapore. Författarnas analys baseras på mer än 55 000 transaktioner av bostäder och 275 nya förtättningsprojekt mellan 1997 och 2011. De har skattat en modell som liknar den vi har använt oss av. Deras resultat visar att förtättningsprojekt har en positiv och bestående inverkan på bostadspriserna i närområdena, med en större effekt om det byggs i områden med en lägre standard. Storleken på förtättningsprojekten verkar inte ha någon betydande, men höjden har en negativ inverkan.

3 Ooi, J.T.L., Le, T.T.T., 2013. The spillover effects of infill developments on local housing prices, *Regional Science and Urban Economics*, 43 (6), 850-861.

En annan artikel⁴ från USA visar också att förtätningsprojekt skapar positiva externa effekter. De starkaste effekterna finns inom 400 meter från de nya husen. Data i denna undersökning kommer från Baton Rouge, Louisiana, och utgörs av småhusförsäljningar mellan 1984 och 2005.

I en empirisk analys från Finland⁵ undersöks om byggandet av flerfamiljshus i huvudstadsregionen under 1960- och 1970-talen har haft en negativ eller positiv inverkan på närliggande bostadsområden. Färdigställandet av flerfamiljshus har haft en positiv och statistiskt signifikant effekt på omgivande lägenhetspriser. Deras skattning indikerar att priserna har stigit med 2,3–2,6 procent. Däremot har inte förtätningsprojekten haft en signifikant effekt på prisutvecklingen.

Att motsätta sig nya byggprojekt på grund av sin upplevda risk för försämrade kvaliteter saknar vetenskapliga grund – en situation som politiker måste vara medvetna om. Däremot finns stöd för vara YIMBY (Yes In My Back Yard) i områden där inkomsterna är låga, där allmännyttan dominerar bostadsbeståndet och där fler invånare är födda utomlands. Samtidigt finns det inget stöd för att vara NIMBY i områden där exempelvis inkomsterna är höga. Beslutsfattarens förståelse av NIMBY kan således vara felaktigt, vilket kan medföra att planeringsprocessen tar längre tid och leder till en allt för låg produktion av bostäder.

I Sverige bor många invånare med låg inkomst och utländsk bakgrund i miljonprogramsområden som inte har genomgått modernisering de senaste åren. Enligt våra resultat kommer förtätningsprojekt i dessa områden att öka fastighetsvärdena för befintliga flerfamiljshus. Nya byggprojekt tenderar bland annat att vitalisera bostadsområdet, öka skattebasen och öka invånarnas köpkraft och därmed förbättra privata och offentliga tjänster i närområdet, vilket i sin tur höjer attraktiviteten i bostadsområdet.

Detaljkunskap med hedonisk metod

Att bygga en tätare stad har många fördelar men också många nackdelar. Intresen ställs mot varandra. För att kunna utvärdera byggprojekt bör man identifiera, kvantifiera och värdera samtliga samhällsekonomiska intäkter och kostnader. En del av dessa är av naturliga skäl svårvärderade.

Vår forskning har visat att en möjlig väg är att nyttja den hedoniska metoden för att skatta kausala samband. Vi har dock endast visat på att det i genomsnitt finns en positiv priseffekt i närliggande bostadsområden. Självklart finns det enskilda projekt som har haft en negativ prispåverkande effekt. Det man

4 Zahirovich-Herbert, V., Gibler, K.M., 2014. The effect of new residential construction on housing prices, *Journal of Housing Economics*, 26, 1-18.

5 Kurvinen, A. and Vihola, J., 2016. The impact of residential development on nearby housing prices, *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 9 (4), 671-690.

behöver gå vidare med att studera är vad det är som driver att vi kan se dessa positiva prisetffekter. Att se vilka egenskaper de projekt har som visar på en positiv effekt och vilka egenskaper de byggprojekt har som visar på en negativ effekt är en intressant fråga att studera vidare. Mer detaljkunskap om de enskilda projekten vore därför intressant att inkludera, men även vilka förändringar av närservice som har skett i området på grund av förtättningsprojektet.

Lokala samarbeten på bostadsområdet

Ett viktigt forskningsområde

Hans Lind, tidigare verksam som professor på KTH

Den bostadspolitiska debatten handlar till stor del om vad staten bör göra och inte bör göra. Ska staten reglera bostadshyror och så fall hur? Hur ska staten beskatta bostäder och hur ska vi se på ränteavdragen? Hur ska olika riksintressen avgränsas och vilket inflytande ska staten ge medborgare i olika situationer? På vilket sätt ska kommunens roll avgränsas och vilken makt ska staten ge kommunerna? Ska det finnas subventioner till bostadsbyggande? Behöver bostadsbidragen göras mer generösa?

En första invändning mot detta fokus på staten, särskilt i en situation med oklara politiska majoriteter, är att staten kanske inte orkar genomföra särskilt stora förändringar. Politisk oenighet, ideologiska blockeringar men också rädsla för att göra något som kan gå fel och leda till kritik, kan tillsammans leda till att mer omfattande ändringar i regelverk inte kommer att genomföras. I detta läge kan ju en kommun med stor bostadsbrist, och där allt fler hushåll med lägre inkomster har svårt att hitta en bostad på marknaden, knappast sitta och vänta utan måste försöka göra det bästa inom ramen för dagens regelverk. Sveriges Kommuner och Landsting har i några rapporter pekat på goda exempel på kommuner som försöker vara kreativa och tänja på dagens regelverk (SKL 2016a, b och c)¹.

En mer principiell invändning mot fokus på staten är att peka på att i många länder har handlingskraftiga och visionära borgmästare kunna vända utvecklingen i sina städer i positiv riktning, oberoende av vad centralmakten i landet gör. Kanske är vi mer generellt på väg mot en situation där städer och regioner blir starkare aktörer på samhällsbyggnadsområdet? Att studera hur sådana lokala strategier är uppbyggda och fungerar blir då ett allt viktigare forskningsområde.

Det klassiska verket i Sverige om lokala samarbeten på bostadsmarknaden är Lars Fältings studie om bostadsbyggande i Nyköping som publicerades 2001 i en doktorsavhandling med titeln ”Småhusfinansiering: en studie av kommunens,

1 SKL, 2016a. Aktiv markpolitik ; SKL, 2016b. Bostadsförsörjning i praktiken: Exempel från kommuner, kommunala bostadsbolag och regionala aktörer. ; SKL, 2016c. Planering och genomförande: Nedslag i Halmstad, Växjö, Uppsala och Mora.

statens och enskilda aktörers riskhantering i Nyköping 1904-1948”². Delar av arbetet publicerades några år tidigare under titeln: ”Egnahemsfinansiering före 1939 : en studie om samarbete, skötsamhet och ekonomi”³. Två nyckelord är alltså samarbete och riskhantering. Genom samarbetet kan risker hanteras som kanske inte kunde hanteras om varje aktör agerade för sig själv.

Anna Hansson-Granath har i en studie jämfört Tyskland och Sverige med fokus just på städer/regioner⁴. I en studie jämförs strategier och styrmedel i Berlin/Hamburg med de i Stockholm/Göteborg. I en kommande studie jämförs hur städerna Stuttgart och Göteborg jobbar med så kallad ”inclusionary zoning”.

Utrymme för anpassning

Ett argument för att lägga fokus på stadsnivå eller regionalnivå är också att det lokalt finns utrymme både för mer experiment och för en anpassning till lokala förhållanden. De lokala förhållanden som åsyftas är då inte bara situationen på den lokala bostadsmarknaden utan också hur den lokala politiska strukturen och den lokala näringslivsstrukturen ser ut. Ett extremt exempel på långtgående samarbete är hur Kiruna och Gällivare kommuner arbetat tillsammans med LKAB kring flytten av delar av tätorterna. Som antyds av namnet på uppsatsen av Fälting så handlar det också om att man på lokal nivå lättare kan bedöma ”skötsamhet”, det vill säga att man lättare kan identifiera aktörer som har en långsiktig inriktning och som man kan lita på.

Forskning kring lokala samarbeten kan fokusera på en rad sammanhängande aspekter. Den första aspekten är vilka lokala aktörer som ingår i samarbetet. Här är en bruttolista utan anspråk på att vara fullständig: kommunen, kommunala bostadsföretag, andra fastighetsägare, andra företag på orten, olika typer av ideella organisationer, lokala banker och andra potentiella investerare. Ser vi det historiskt så var det för 100 år sedan vanligt att ”bruket”/”företaget” ansvarade för allt, både själva produktionen och bostäder och affärer. Sedan kom en period där företagen enbart skulle fokusera på att skapa konkurrenskraftig produktion, medan offentlig sektor skulle ansvara för bostäder och social service. Kanske är det dags för en ny syntes där offentlig sektor och näringslivet på orten tar ett gemensamt ansvar för en fungerande bostadsmarknad? Den större roll som CSR-arbetet fått inom företagen pekar också i denna riktning.

2 Fälting, L (2001), Småhusfinansiering : en studie av kommunens, statens och enskilda aktörers riskhantering i Nyköping 1904-1948. Doktorsavhandling, Uppsala Universitet

3 Fälting, L (1997). Egnahemsfinansiering före 1939: en studie om samarbete, skötsamhet och ekonomi Ingår i: Företagsminne, Föreningen Stockholms företagsminnen

4 Granath Hansson, A (2015), Institutional Prerequisites for Housing Development: A comparative study of Germany and Sweden. Licentiatuppsats, KTH, Stockholm. ; Granath Hansson, A (2017), City strategies for affordable housing: the approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg, International Journal of Housing Policy, DOI: 10.1080/19491247.2017.1278581

Den andra aspekten är vad man samarbetar kring. Det kan rimligen handla om bostadsbyggande och bostadsfinansiering, men också kring ansvar för bostäder åt hushåll med sociala problem eller för vissa gemensamma bostadsförvaltningsfrågor eller skapande av olika kollektiva nyttigheter, som parkområden. Redan idag finns exempel på samarbeten mellan kommunala bostadsföretag och privata aktörer. Ett exempel är att det i ett relativt sent skede bestäms vem som ska bygga vad och vilken fördelning mellan hyresrätt och bostadsrätt som ska gälla. I många kommuner finns informella avtal med privata fastighetsägare att ställa ett visst antal lägenheter till socialförvaltningens förfogande.

Den tredje aspekten fokuserar mer direkt på riskhantering. Vilka risker är det som ska fördelas och vilka medel finns för att sprida dessa risker? Tar vi bostadsbyggande som exempel kan man till exempel tänka sig att olika aktörer i förväg binder sig för att hyra eller köpa en viss andel lägenheter för att därmed minska risken för byggherren. Man kan även tänka sig att risker sprids genom att en och samma byggnad kan användas för flera olika ändamål. Idag finns exempel där Migrationsverket hyr bostäder som sedan ska övergå till att bli äldreboende eller vanliga bostäder på den öppna marknaden.

Forskningen om lokala allianser och deras potential för att skapa en bostadsmarknad som fungerar för alla behöver enligt min mening ha ett starkt empiriskt fokus, men gärna med internationella utblickar. Att dessa kan vara intressanta framgår inte minst i Hansson-Granaths arbeten. Går det att hitta goda exempel på fungerande samarbeten och vad har gjort att just dessa har lyckats? Vilka hinder finns och vilka strategier finns för att övervinna dessa hinder?

Hållbara lösningar

B

Bostäder åt bredare inkomstgrupper

Hur kan staten påverka kommunerna?

Hans Lind, tidigare verksam som professor på KTH

Staten lägger fast grundläggande regler av olika slag och ger visst ekonomiskt stöd. Kommunen har ett bostadsförsörjningsansvar och ett planmonopol, som innebär att de kan bestämma vilken mark det får byggas bostäder på, givet att det inte kommer i konflikt i med statliga regler som till exempel strandskydd och riksintressen. Företagen bygger om de bedömer det som mer lönsamt än att inte bygga. Så ser den grundläggande rollfördelningen ut idag.

Under senare år har bostadsbyggandet ökat kraftigt, vilket kan tolkas som att vi har en grundläggande rollfördelning som fungerar ganska bra. Ser man emellertid närmare på för vad som byggs – vilka det byggs för – så är den slutsatsen inte lika självklar, eftersom i stort sett allt som byggs är så dyrt att stora grupper av hushåll inte har råd med dessa bostäder. Ibland sägs att nyproduktion alltid är dyr och att det logiska är att bygga för grupper med högre inkomster och att begagnade billigare bostäder sen blir lediga för personer med lägre inkomster.

Det finns dock två invändningar mot detta. Den första är rent empirisk. Även om det dyrare byggandet ökat kraftigt så verkar det ändå bli allt svårare för grupper med lägre inkomster att hitta en bostad. Den andra invändningen är mer principiell. På andra marknader är det typiska att det finns både högprismarknader och lågprismarknader, det vill säga, det finns ”nyproduktion” både för grupper med högre inkomster men också ”nyproduktion” för grupper med lägre inkomster. Bil-, möbel- och klädmarknaden är exempel på detta. Om den senare marknaden inte finns i nyproduktion av just bostäder så pekar det på att det finns särskilda förhållanden just när det gäller bostadsproduktion som gör att lågprismarknaden inte fungerar bra. En central fråga i det sammanhanget är hur kommunens incitament för planering av olika typer av byggande ser ut¹.

1 Incitamentsproblem diskuteras mer systematiskt i Lind, H. 2016. "Varför byggs det inte mer? En översikt av tänkbara incitamentsproblem". Ekonomisk Debatt, 44, s 57-69. Mycket av resonemangen i denna text bygger på rapporten "Bygg mer för fler: En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet" (Kalbro, Thomas & Lind, Hans), ESO, Finansdepartementet, Stockholm 2017. I den rapporten finns ytterligare referenser.

Vad ligger i kommunens intresse?

Låt oss anta att kommunen kan bedöma prisnivån i framtida projekt och vilka inkomstgrupper som kommer att flytta in i ett nyproducerat område. Prisen på de färdiga husen beror av markpriser och utformning av det som byggs, och eftersom kommunen rimligen kan bedöma det, borde detta vara ett rimligt antagande.

Kommunens incitament kan diskuteras både ur ett ekonomiskt och ett politiskt perspektiv. Låt oss börja med de ekonomiska incitamenten för en välinformerad kommun. Det statliga utjämningsystemet innebär, något förenklat, att kommunens skatteinkomster inte påverkas av inkomsten hos den som flyttar. I princip får kommunen en inkomstförstärkning som räknas fram utifrån ett antagande om att alla har en genomsnittlig inkomst. Utjämningsystemet har också en omfattande kostnadsutjämningsdel, som till exempel innebär att kommunen får kompensation om det flyttar in många barn eller äldre, eller grupper som i högre grad än andra är beroende av ekonomiskt bistånd från kommunen.

Det finns alltid diskussioner om hur bra dessa regler kompenserar för verkliga kostnadsskillnader, men en hypotes är att kommunens utfall i hög grad beror av andra faktorer än genomsnittskostnader i olika grupper. Det är till exempel lönsamt för en kommun om det flyttar in äldre som är friskare än genomsnittet eller barnfamiljer som inte utnyttjar barnomsorg, men detta är knappast något som kommunen kan planera utifrån. På kostnadssidan kommer utfallet att bero av om det finns ledig kapacitet eller om det finns tröskelkostnader, även om vissa sådana också kompenseras av kostnadsutjämningsystemet. Dessa tröskelkostnader är dock oberoende av om de som flyttar in har höga eller låga inkomster.

Slutsatsen så långt är att ur ett strikt kommunalekonomiskt perspektiv har en välinformerad kommun inga incitament att enbart planera så att grupper med högre inkomster flyttar in. Kommunens agerande kan dock styras av vad väljarna (och politikerna) tror, och om väljarna tror att kommunens ekonomi kan försämrans om det planeras för till exempel billigare hyresrätter är det rimligt att tro att kommunerna kommer att vara mer skeptisk till sådant byggandet än sådant som vänder sig till grupper med högre inkomster. Det kan dock noteras att en motverkande ekonomisk kraft kan vara att bostadsbrist tenderar att öka socialförvaltningarnas kostnader, om inte kommunen lyckas hålla ”svaga grupper” borta från kommunen.

Kommunens ekonomiska utfall kommer också att påverkas av markägande och om vi antar att kommunen vill maximera de långsiktiga intäkterna från markförsäljningar kommer de, som vilken monopolist som helst, att kunna tjäna på att hålla nere utbudet och därmed kunna ta ut ett högre pris än om mycket mark planlades för att tillgodose dagens efterfrågan.

Politiska beslut beror dock av vad medborgarna tror och det är rimligt att tro att medborgarna i en kommun kan tro att om det flyttar in hushåll med lägre inkomster så kommer det att kunna påverka kommunens ekonomi negativt. Dessutom kan medborgare oroa sig för att om det exempelvis byggs enklare hyresrätter i närheten kan det på sikt påverka områdets status och fastighetspriserna i området.

Att planeringen leder till byggande som vänder sig grupper med högre inkomster kan också vara en oavsiktlig effekt av en mer allmän begränsning av mängden bygggrätter. Förutom att statliga riksintressen begränsar utbudet, så kan det bero på medborgarnas vilja att slå vakt om grönområden och dagens byggnadsstruktur. Begränsas utbudet av mark så stiger markpriset och då blir det bara lönsamt att bygga för grupper med högre inkomster.

Vad kan staten göra (1): Ekonomiska styrmedel

Låt oss anta att staten bedömer att kommunerna inte planlägger tillräckligt med mark där det finns förutsättningar att bygga enklare hus som relativt sett kan bli billigare att hyra och köpa. Vad har då staten för möjligheter att påverka och vilka för- och nackdelar har dessa åtgärder? Det handlar primärt om åtgärder direkt riktade till kommunen, men det kan även vara intressant att se på hur stöd till byggherrar kan påverka. Om det blir mer lönsamt för byggherrar att bygga ”billigare bostäder” kan ju det påverka deras intresse att bygga sådana och att de därmed utövar påtryckningar så kommunen planerar för fler sådana bostäder.

a. Investeringsbidrag till byggherrar

Vad händer om staten ger ett investeringsbidrag till den som bygger? Som vanligt finns flera varianter av bidrag med olika förväntade effekter och tar vi det enklaste först, och tänker oss att alla som bygger får A kronor per kvadratmeter bostadsyta.

En helt avgörande faktor för effekten av ett sådant stöd är hur mängden mark att bygga på förändras. I ett extremfall är markutbudet av olika skäl givet, och effekten av ett investeringsbidrag blir då enbart stigande markpriser. Byggherrarna är ju med bidraget beredda att betala mer än tidigare och det driver upp markpriset.

Tänker vi oss en ort där det finns mycket mark som det är tillåtet att bygga på, så kommer ett investeringsbidrag att göra fler projekt lönsamma och byggandet kommer att öka. Det något paradoxala resultatet är att ett generellt investeringsbidrag leder till ökat byggande där markpriserna är låga, det vill säga där bostadsbristen kan förväntas vara minst! På orter med höga markpriser är markutbudet den begränsande faktorn och då kan inte ett investeringsbidrag förväntas ha stor effekt.

En annan aspekt att ta hänsyn till är konkurrensen på marknaden. Vid bristande konkurrens bland leverantörer av olika produktionsfaktorer kan investeringsbidrag till byggherren leda till högre priser från leverantörer och underentreprenörer och högre lönekrav för byggnadsarbetare. Dessa högre kostnader äter då upp en del av bidraget och minskar effekten av bidraget även på marknader där det finns gott om billig mark.

De investeringsbidrag som finns idag innehåller ett krav på att hyran i det färdiga huset inte får överstiga en viss nivå. (Man kan tänka sig motsvarande krav på högsta tillåtna pris för en bostadsrätt eller villa om det var ett bidrag till alla upplåtelseformer). Det finns problem knutna till om det ska vara krav på en viss tillåten högsta hyra per kvadratmeter (vilket missgynnar små lägenheter med högre produktionskostnad per kvadratmeter) eller en viss tillåten hyra per lägenhet med ett visst antal rum (vilket missgynnar lägenheter med större yta per rum). Vi bortser emellertid från det problemet här.

Finns det ett tak på den hyra (eller pris) som får tas ut för att man ska få ett bidrag kommer de som bygger i lägen där man kan ta ut mycket höga hyror, eller priser, inte att vara intresserade av bidraget. Investeringsbidraget kommer inte att vara tillräckligt stort för att göra det lönsamt att ta emot bidraget om det krävs en stor hyressänkning i relation till den vanliga nivån i nyproduktionen i området. I lägen med lite lägre marknadshyra kommer det däremot att vara lönsamt att ta emot bidraget eftersom den nödvändiga hyressänkningen där blir lägre. Om den totala produktionen ökar eller inte beror av de faktorer som nämndes ovan, främst marktillgången, men vi kan förvänta oss att ett investeringsbidrag som har ett tak på hyran leder till att det åsätts en lägre hyra än vad som annars hade varit fallet i vissa projekt – även om det totala byggandet inte ökar.

Hur dessa billigare bostäder påverkar olika gruppers möjlighet att hitta en bostad beror dock av hur de billigare lägenheterna fördelas. Fördelas de enligt en kommunal kö eller motsvarande kan vi anta att bostäderna i första hand går till relativt sett äldre hushåll som bott länge på orten och som ställt sig i kö för relativt länge sedan utan att vara i akut behov av bostad. Annars hade man ju inte kunna vänta så länge. Om de billigare lägenheterna kvoteras till olika grupper, eller lottas ut, blir det andra fördelningspolitiska effekter som kan förväntas vara relativt sett bättre för hushåll som är nya på en ort.

b. Generellt bidrag till kommuner där det byggs mycket

Sedan något år tillbaka finns en så kallad byggbonus som, något förenklat, innebär att kommunen får en summa pengar av staten för varje bostad som byggs.

Att bedöma effekten av ett sådant bidrag är svårt, eftersom det är svårt att veta vad som styr kommunens beslutsfattande. Om vi tänker oss att kommunen maximerar en ”kommunal nyttofunktion” så beror resultatet av ett bidrag

på hur denna kommunala nyttofunktion ser ut. Man kan tänka sig kommuner där ekonomiska faktorer spelar en stor roll och där sänkt marginalkostnad (på grund av bidraget) för att planera för mer byggande leder till att fler byggrätter planeras. Det kan också vara så att det statliga bidraget innebär att kommunen kan erbjuda byggherrar bättre villkor och få dem intresserade av att genomföra projekt som de annars inte hade varit intresserade av att genomföra.

I en kommun där planeringen styrs av argument som inte alls har med kommunens ekonomi att göra, så kan inte ekonomiska bidrag förväntas ha nämnvärd effekt. Som nämndes ovan kan medborgarna i kommunen, av helt andra skäl än ekonomiska, vara emot att det byggs, och särskilt att det byggs med inriktning på grupper med lägre inkomster.

Eftersom planering av bostäder och byggande tar tid med det regelverk vi har i Sverige idag så är ett ytterligare problem att kommunerna måste lita på att bidraget består under en längre tid. När bidraget införs kommer ju bidraget utgå till byggande som planerades och påbörjades innan bidraget var känt och därför kan bidraget inte ha förväntas ha några nämnvärda effekter på kort sikt.

c. Förhandlingar och avtal mellan stat och kommun

Under senare år har vi kunnat se en rad exempel på avtal (eller i alla fall "letters of intent") där staten förbinder sig att bygga viss infrastruktur (vägar, järnvägar) mot att kommunen förbinder sig att planera för ett visst bostadsbyggande.

Med den typ av bidrag som diskuterades ovan – investeringsbidrag till byggherrar och generella bidrag till kommuner som bygger bostäder – finns en risk för en spelsituation där aktörerna avvaktar med att investera för att pressa staten att höja stöden. Ett generellt problem med investeringsbidrag (höjda investeringsbidrag) är att när de börjar diskuteras finns en risk för strategiskt beteende där aktörerna avvaktar med att investera tills det blir ett (högre) investeringsbidrag.

Risken för strategiskt beteende är dock ännu större vid direkta förhandlingar där en kommun kan dra ner på planering inför en förhandling, eller när en förhandling pågår, för att kunna lova ökat bostadsbyggande i förhandlingen. Problemet för staten är ju dels att man inte vet hur mycket kommunen skulle ha planlagt ifall staten inte anpassat sina investeringar, dels att man inte vet kommunens "marginalkostnad". Staten vet inte hur stora infrastruktuursatsningar som krävs för att en kommun ska gå med på en viss mängd bostadsbyggande, och kommunen har naturligtvis incitament att få det att framstå som att denna marginalkostnad är hög och att det krävs stora statliga insatser för att kommunen ska vara beredd att planera för ökat byggandet (av en viss typ).

Ett generellt problem med ekonomiska stöd till en kommun för att de ska öka planeringen av bostäder som vänder sig till grupper med lägre inkomster är

att kommunen kan ha en målfunktion som innebär att hur mycket en kommun är beredd att göra beror på hur mycket andra kommuner gör. En kommun kan av olika skäl anse att de inte är beredda att ta mer ansvar än andra kommuner, särskilt i regioner där det är nära till grannkommunen. Kommunen/väljarna i kommunen kan vara rädda för att fler ”svaga” hushåll flyttar in till kommunen om den egna kommunen planerar för ett ökat utbud av billigare bostäder om andra kommuner inte gör det. Om då en av kommunerna av politiska skäl inte planerar för något sådant byggande alls, kan det bli ett ”race to the bottom” där närliggande kommuner inte heller vill planera för ett sådant byggande.

Vad kan staten göra (2): Administrativa styrmedel

Svårigheten att bedöma effekterna av ekonomiska stöd, och risken för olika former av strategiskt beteende, kan göra att staten istället använder administrativa styrmedel. Dessa innebär i praktiken att staten ålägger kommunerna att göra vissa saker. Sådana administrativa styrmedel finns i flera olika länder. I Finland finns till exempel så kallade intentionsavtal mellan staten och kommunerna i storstadsregionerna. Inom ramen för dessa avtal åtar sig kommunerna att planera för en viss mängd bostäder som vänder sig till olika inkomstgrupper. Staten å sin sida ansvarar för nödvändig infrastruktur. I Tyskland finns olika former av ramöverenskommelser, där även byggsektorn är med, som omfattar bostadsbyggandets omfattning och inriktning. På regional nivå finns överenskommelser som syftar att se till att det byggs en rimlig mängd billigare bostäder som vänder sig till grupper med lägre inkomster. I Kalifornien finns en ”Fair share housing law”, som innebär att alla kommuner ska planera för en viss mängd ”affordable housing”.

Det kan noteras att i det bostadspolitiska program i 22 punkter som regeringen presenterade i juni 2016 finns en punkt med rubriken ”Krav på kommunal planering för bostadsbyggande”. Där kan man läsa:

”Kraven skärps på att kommunerna ska planera för ett bostadsbyggande som möter behoven. Boverket får i uppdrag att löpande ta fram uppgifter om bostadsbyggnadsbehov på regional nivå. Detta bostadsbyggnadsbehov förvandlas till kommunala planeringstal genom en process i kommunal regi, eller av länsstyrelserna på uppdrag av regeringen. Kommunerna redovisar genom bostadsförsörjningsprogram och översiktsplan hur de möter planeringstalen”.

Direktiv till kommuner kan dock utformas på olika sätt och det kan vara intressant att knyta an till den diskussion som finns på upphandlingsområdet om olika entreprenadformer. Man brukar där skilja mellan utförandeentreprenader och entreprenader med funktionskrav. Om vi tänker på statlig styrning i termer av en utförandeentreprenad, så är skolan en bra illustration: Kommunerna är ålagda att driva en nioårig grundskola som förmedlar de kunskaper som staten

har bestämt. Planeringstal kan också ses som en utförandeentreprenad där kommunen åläggs att planera för ett visst antal byggrätter.

Kritiken mot utförandeentreprenader är att de inte utnyttjar entreprenörens kunskaper på bästa möjliga sätt. I utförandeentreprenaden anges till exempel att det ska vara en betongbro med vissa dimensioner, men entreprenören känner kanske till en stålbrokonstruktion som är bättre och billigare. Använder man en entreprenad med funktionskrav får entreprenören använda sina kunskaper för att se till att funktionskraven uppnås på ekonomiskt bästa sätt.

Överför vi detta till bostadsförsörjningsområdet skulle alltså staten ställa upp ett antal egenskaper som en väl fungerande lokal bostadsmarknad ska ha och därmed lägga fast en riktning som den kommunala bostadspolitiken ska se till att man rör sig i. Ett exempel på hur sådana funktionskrav kan formuleras finns i boken ”Åtkomliga bostäder”² där ett kriterium på en väl fungerande bostadsmarknad är att det går att hitta en liten enrumslägenhet (förstahandskontrakt) inom två månader på mindre än en timmes pendlingsavstånd till en hyra på högst 4 000 kronor.

Funktionskrav ger frihet

En fördel med funktionskrav är alltså att kommunen har frihet att välja strategier för att nå målet. Det kan till exempel finnas möjligheter att påverka nyttjandet av det befintliga beståndet, eller att kontor och industribyggnader byggs om till bostäder, det vill säga det behöver inte innebära att tidigare icke bebyggt mark nyttjas. Man kan vidare tänka sig att staten formulerar krav som siktar på att skapa en mindre segregerad stad, vilket exempelvis kan innebära att kommunen behöver planera så att det kan tillföras relativt sett billigare bostäder i områden där priserna är höga, och även att det tillförs mer lyxiga bostäder i områden där sådana saknas.

Man kan beskriva detta som att staten ska kräva av kommunerna att de har ett ”Bostadsförsörjningsprogram för social hållbarhet” där kommunen ska ange hur man tänker påverka den lokala bostadsmarknaden i en riktning som bland annat innebär att hushåll med lägre inkomster lättare ska kunna hitta en bostad till ett rimligt pris. Om kommunen inte gör tillräckligt så ska den drabbas av sanktioner, men i till exempel det finska systemet är dessa inte explicit angivna. Om staten uppfattas som trovärdig kan en rationell kommun gå med på de statliga kraven ”frivilligt” för att inte riskera att drabbas av mer formella sanktioner i framtiden ifall regelverken skärps om staten uppfattar att kommunerna inte tar funktionskraven på tillräckligt allvar.

2 Lind, H. (2016), Åtkomliga bostäder: Så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad. (SNS, Stockholm).

En viktig roll för staten är vidare att kontinuerligt samla in information om hur olika lokala bostadsmarknader fungerar. Hur svårt är det för olika grupper att hitta en bostad? Blir det lättare eller svårare för olika grupper att hitta en bostad? Rör sig den lokala bostadsmarknaden i rätt riktning i relation till de statliga funktionskrav som ställts upp?

Kompletterande åtgärder

Om staten ställer krav på kommunerna som det av olika skäl faktiskt kan vara svårt för kommunerna att uppfylla, ligger det nära till hands att i rättvisans namn begära att staten hjälper till att undanröja olika hinder. Staten ålägger kommunerna att bedriva en viss skolverksamhet, men ger också statsbidrag och har ett utjämningsystem som innebär att ingen kommun ska känna att de behöver göra stora uppoffringar som inte andra kommuner behöver göra.

I den ovan nämnda ESO-rapporten pekas på att det kan finnas tre olika typer av hinder, och att staten kan behöva vidta åtgärder på alla dessa områden.

Det första hindret som kan finnas är att olika statliga krav och riksintressen gör det svårare för en kommun att skapa en fungerande bostadsmarknad för alla grupper i kommunen. Som svar på detta kan man tänka sig mer generella intresseavvägningsklausuler som innebär att projekt kan genomföras även om de i viss mån strider mot de statliga reglerna. Bostadsbyggnadsintresset, givet att det är ett projekt som har positiva fördelningseffekter, ska då ges större vikt och kan genomföras även om det strider mot ett riksintresse.

Det andra hindret som kan finnas handlar om den statliga infrastrukturen. Statliga vägar eller järnvägsspår kan behöva flyttas, eller så kan det behöva ske kompletteringar med anslutningsvägar för att ett område ska vara rationellt att bygga på, eller för att möjliggöra kollektiva transporter, till exempel i form av snabbussar.

Det tredje möjliga hindret är att det finns trösklar i kommunal infrastruktur, eller att det av andra skäl uppstår särskilda kostnader för kommunen. I dessa situationer kan generösare statliga bidrag vara ett sätt att underlätta för kommunen att göra det staten vill.

För att kommunen ska kunna skapa mer inkomstmässigt blandade områden kan det också behövas ytterligare kommunala styrmedel som staten i så fall måste lagstifta om. Det kan handla om att styra fördelningen mellan hyresrätter och äganderätter även i ett projekt på privat mark. I andra länder finns exempel på att en kommun kan kräva en viss mängd ”affordable housing” i ett projekt. Liknande regler kan behövas här om det ska vara möjligt för en kommun att skapa mer blandade bostadsområden.

Till sist kan det vara så att även om kommunen planlägger utifrån statens intentioner rörande en ”bostadsmarknad för alla”, måste ju någon också vara

villig att bygga husen. En byggherre kan bedöma att riskerna i ett visst projekt är för stora och det logiska är då att staten är beredd att ta den del av dessa risker, till exempel i form av hyresgarantier eller säljoptioner.

Behov av ny modell

Vi har en allvarlig situation på bostadsmarknaden på allt fler orter. Det borde vara en självklarhet att den som vill börja jobba eller studera på annan ort lätt kan hitta en bostad till en överkomlig kostnad. Personer som har betalningsanmärkningar, är arbetslösa, eller bara har tillfälliga arbeten med låg lön har på många svenska orter små möjligheter att få ett förstahandskontrakt till en hyreslägenhet. I medierna kan vi höra om kvinnor som inte kan bryta upp från dåliga relationer eftersom de inte kan hitta en ny bostad som de har råd med. Allt fler människor som inte har kontakter och kötider hamnar på en grå eller svart marknad där de ofta bor trångt och med mycket höga kvadratmeterhyror. Släktingar och vänner tvingas ibland göra stora uppoffringar när bekanta inte kan hitta en egen bostad till rimligt pris på marknaden.

De grundläggande problem som denna text tagit sin utgångspunkt i är att den svenska modellen lägger bostadsförsörjningsansvaret på kommunerna, och ger kommunerna ett planmonopol, samtidigt som kommunerna långt ifrån alltid har incitament att planera på ett sätt som gynnar hushåll med lägre inkomster. Denna text har beskrivit en modell där staten preciserar sina krav på kommunerna och kräver att kommunerna systematiskt arbetar för en bostadsmarknad som gör det lättare för hushåll med lägre inkomster att hitta en bostad. Dessa skärpta krav förenas sedan med stöd och hjälp av olika slag.

Det bör avslutningsvis noteras att det finns en annan väg att sätta press på kommunerna, och det är att sätta press ”underifrån” – från marknaden. Denna strategi innebär att en markägare får möjlighet att överklaga ett kommunalt nej till planering/byggande, och att högre instanser då ska prioritera bostadsbyggande framför mindre tungt vägande kommunala skäl. På de flesta marknader finns ju företag som producerar för grupper med relativt sett lägre inkomster, och med en sådan överklagandemöjlighet kan sådana företag ha bättre möjligheter att bygga i fler kommuner.

Delningsekonomier - en framtid för bostadsmarknaden?

Fredrik Kopsch, tekn. dr
Herman Donner, doktorand

Vi kan lära oss mycket av historien, men ibland måste vi kanske också inse att vi helt måste släppa det som varit, och ge plats åt nya, innovativa lösningar för att komma till bukt med de problem som vi ställs inför.

Behov av innovationer och ett nytt synsätt på bostaden

Bostadsbrist tycks vara ett cykliskt återkommande problem på den svenska bostadsmarknaden. Här läggs inte fram de möjliga orsaker som ligger till grund för de problem som vi idag ställs inför, utan istället blickar vi framåt för att se eventuella, åtminstone partiella, förslag till hur bostadsmarknaden kan utvecklas. Det är alltför lätt att fastna i gamla lösningar på vad som möjligtvis kan vara nya problem, därför tar vi ett avstamp i hur bostadsproblem tidigare har tacklats.

1931 presenterade Gunnar Asplund, Wolter Gahn, Sven Markelius, Gregor Paulsson, Eskil Sundahl och Uno Åhren debattskriften ”acceptera”¹. Slutordet för skriften är lika relevant idag som det var för 85 år sedan:

acceptera den föreliggande verkligheten – endast därigenom bar vi utsikt att behärska den, att rå på den för att förändra den och skapa kultur som är ett smidigt redskap för livet.

Vi har inte behov av en gammal kulturs urvuxna former för att uppehålla vår självaktning.

Vi kan inte smyga oss ut ur vår egen tid bakåt.

Vi kan inte beller hoppa förbi något som är besvärligt och oklart in i en utopisk framtid.

Vi kan inte annat än se verkligheten i ögonen och acceptera den för att behärska den.

[...]

Om våra städer blivit föråldrade, om mer än hälften av befolkningen lever i trångboddhet, om en massa andra praktiska uppgifter är olösta, så måste vi i första hand sätta in alla krafter på att lösa dem.

Asplund, med flera. 1931 s. 198

Med ”acceptera” presenterades funktionalismen för det svenska folket. En ny plan för hur bostadsmarknaden skulle rationaliseras, effektiviseras och bättre passa en förändrad befolkning och dess preferenser lades fram på ett historielöst

¹ Asplund, G., med flera, 1931 ”Acceptera”, Bokförlagsaktiebolaget Tiden.

sätt. På grund av att den traditionella familjen nu stod under förändring, där kvinnor i större utsträckning förväntades lägga mer av sin tid på förvärvsarbete än hushållssysslor ifrågasattes det sätt som bostäder tidigare planerats. Teknologiska förbättringar hade gjort att exempelvis tiden som spenderats på matlagning reducerats kraftigt, vilket gjort tidigare överdimensionerade hushållskök obsoleta. Vi kan idag inte annat än konstatera att förutsägelserna i ”acceptera” har slagit rätt i den här dimensionen, familjen är idag nästan uteslutande en social, och inte alls på samma sätt en ekonomisk enhet som den en gång varit.

Medan ett bättre anpassat bostadsbestånd till individers och hushållens preferenser är en viktig lärdom från 1931, är synen på hur bostäderna skulle produceras kanske ännu viktigare. I ”acceptera” togs ett kraftigt avstånd från en gammal stil med utsmyckade byggnader som ansågs driva produktionskostnader, till fördel för funktionalismen där bostaden främst skulle fylla en efterfrågan på komfort. Genom en ökad industrialisering skulle byggkostnader pressas ner och rymliga bostäder som med, vad som då ansågs moderna, krav på en bostad skulle uppfyllas. Även här fick funktionalismen stort genomslag.

Dagens bostadsmarknad är fortfarande låst till det här, som idag hunnit bli det gamla tänkandet. Billigare bostäder ska produceras genom ökad industrialisering. Industriellt producerade bostäder ska möjliggöra en stor bostadsproduktion och till och med kunna resultera i att nya städer växer fram på mycket kort tid². De bostäder som produceras skiljer sig heller inte nämnvärt från vad som föreslogs av de gamla funktionalisterna, åtminstone inte i termer av planlösning och bostäders ändamål. Varje lägenhet (bortsett från enrummare) har ett vardagsrum och ett kök. Men är det verkligen anpassat till vad vi vill ha idag?

Alla innovationer behöver inte vara ensidigt positiva. Vi kan exempelvis idag se resultatet i den sociala misär som ofta råder i de satellitstäder som planerades fram under 1960- och 1970-talen. Detta är naturligtvis inget som industrialiseringen kan beskyllas för, utan snarare den snabba och oförsiktiga bostadsproduktion som den möjliggjorde, och fortfarande möjliggör. I ”Generalplan för Stockholm” från 1952 står att läsa att ”[h]uruvida man verkligen ska eftersträva en blandning av olika socialklasser kan däremot diskuteras. Om man vill få till stånd en social gruppbildning måste man acceptera, att människor som tillhör samma socialklass har lättare att knyta personliga kontakter, och att flertalet föredrar att bo bland sina gelikar”.³ Även om vi idag har en annan strävan efter socialt blandade områden, i förhoppning om att inte upprepa samma misstag, finns inga garantier för att en alltför snabb bostadsproduktion – som i alltför hög grad utgår från att bostadspreferenser är oförändrade – inte leder till

2 <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/11/samordnare-far-i-uppdrag-att-mojliggöra-planer-pa-nya-stader/> (hämtad 2017-04-26)

3 Stockholm Stads Stadsplanekontor, 1952. ”Generalplan för Stockholm”. Stockholm. s. 125.

samma resultat. Sett ur ett positivt perspektiv är det heller inte omöjligt att bryta negativa trender. Många av dessa tidigare socialt utsatta områden står idag under upprustning.

Ett annat intressant problem som historien delvis löst var det överutbud av små lägenheter som rådde i Sverige under förra seklets mitt. Under efterkrigstiden sjönk produktionen av enrumslägenheter markant. Förklaringen står rimligen att finna i stigande realinkomster och en hyresreglering som resulterade i lägre hyror (real), och detta tillät en förändrad konsumtion av bostäder.⁴ Alf Johansson, dåvarande generaldirektör i Kungliga Bostadsstyrelsen, skriver i förordet av boken ”Ombyggnad” att en ”[f]örnyelse av det äldre bostadsbeståndet kan ske genom rivning och nybyggnad på tidigare bebyggda tomter eller genom ombyggnad och modernisering”.⁵ I boken presenterades förslag på hur bostadsbeståndet skulle kunna anpassas till ändrade preferenser genom att bland annat slå ihop mindre bostäder till större, och samtidigt höja standarden avseende kökens utformning, plats för bad och möjlighet för tvättmaskin. Exemplet visar tydligt på hur dels preferenser kan förändras, dels hur den teknologiska utvecklingen kan bidra till förändrade krav på våra bostäder.

Men vilka innovationer skulle kunna vara möjliga på dagens bostadsmarknad? Vi kommer i det följande att utgå från två utgångspunkter som är hämtade från just ”acceptera” och som är beskrivna ovan.

1. Vilka förändringar i hushållens konstellationer och synen på hemarbete och fritid har skett som kan motivera innovationer i våra bostäder?
2. Vilka möjligheter har vi att minska produktionskostnaderna för att säkerställa mer ekonomiskt överkomliga bostäder?

Begreppet delningsekonomier har blivit alltmer populärt i samband med diskussioner angående flera olika marknader. Men vad är delningsekonomier? Och hur kan det tillämpas på bostadsmarknaden?

Vad är delningsekonomier?

Delningsekonomier (eng. sharing economies), som ibland även kallas för kollaborativa ekonomier, eller kollaborativ konsumtion definieras av Nationalencyklopedin som ”samlingsnamn på aktiviteter som syftar till minskad resursåtgång genom effektivare kapacitetsutnyttjande såsom delning av tillgång till varor och

4 Detta belystes först av Sven Rydelfelt, ibland annat ”Bakom folkhemmets fasader”, 1958. Natur och Kultur, Stockholm.

5 Olof Thunström och Ingrid Johansson, 1955. ”Ombyggnad - utredning om hyreshus egna hem och bruksbostäder 1880-1935” Ehlns Folkbildningsförlaget, Stockholm. s. 7.

tjänster”.⁶ Andra definitioner poängterar dessutom att delningen ska ske mellan privatpersoner, så kallad peer-to-peer. Oxford Dictionaries definition av sharing economy lyder exempelvis ”[a]n economic system in which assets or services are shared between private individuals, either for free or for a fee, typically by means on the internet”.⁷ En sådan snävare definition utesluter näringsidkare från begreppet delningsekonomi. Detta kan naturligtvis diskuteras. Är exempelvis bilpooler att ses som en typ av delningsekonomi, eller kollaborativ konsumtion? Ja, troligen, trots att de ofta organiseras av en vinstdrivande näringsidkare. I det följande kommer vi med delningsekonomin att syfta på definitionen som ges av Nationalencyklopedin, det vill säga, en definition som inte nödvändigtvis utesluter näringsidkare från att möjliggöra delningsekonomin på bostadsmarknaden.

Även om begreppet delningsekonomin bara förekommit i den svenska debatten i några fåtal år är det på inget sätt en ny idé. Tydliga exempel som många säkerligen tänker på när de hör begreppet delningsekonomi är Uber eller Airbnb. De av oss som vuxit upp under 1980-talet minns säkerligen spänningen första gången föräldrarna kom hem med en moviebox.⁸

Framväxten av marknader för delningsekonomin har rimligen flera orsaker. Dels kan det vara rationellt att tillsammans med andra dela på en stor investeringskostnad. Dels kan förändrade preferenser bidra till förklaringen. När unga i större utsträckning flyttar in till städerna minskar till exempel behovet av att äga en egen bil. Men har delningsekonomin någon bäring på vår syn på bostaden? I kopplingen mellan delningsekonomin och bostadsmarknaden kommer nog de flesta att tänka på Airbnb, men detta ska inte ses som en lösning för bostadsmarknaden, då det snarast är ett substitut till hotell, och inte till bostad. För att kunna säga något om vad i vår konsumtion av bostaden vi kan tänka oss avvara ett privat och individuellt förfogande över, behöver vi först se hur vi har förändrat övrig konsumtion, men även för vilka grupper vi behöver lösa bostadsproblemet för.

För vem är bostadskrisen akut?

Det brukar ofta talas om att det idag råder en brist på bostäder. Trots detta har de flesta av oss en egen bostad. Så vem drabbas av bostadsbristen? En undersökning gjord av Novus och Linnéuniversitetet bland unga visar att just bostadsbristen är det största samhällsproblemet (94 procent av de tillfrågade). Av de

6 Nationalencyklopedin, delningsekonomi. <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/delningsekonomi> (hämtad 2017-04-26)

7 https://en.oxforddictionaries.com/definition/sharing_economy (hämtad 2017-04-28)

8 För de som inte var med under 1980-talet var movieboxen en videobandspelare som kunde hyras, samtidigt som man hyrde i VHS-kassetten i en videobutik, vare sig videobandspelare, VHS-kassetten eller videobutik har överlevt de innovationer den digitala tekniken möjliggjort.

tillfrågade, som var mellan 18 och 25 år, uppgav en betydande del att de känner oro över att hitta en bostad överhuvudtaget.⁹

Det råder alltså inte nödvändigtvis någon generell brist på bostäder, utan en brist på tillgång till bostäder till låg kostnad inom rimligt pendlingsavstånd till arbete och studier. Alltså bostäder som unga, och andra kapital- eller inkomstsvaga grupper kan få tillgång till. Det bör då vara tydligt att lösningen bygga oss ur krisen inte kan vara en god lösning utan stora förändringar i produkten bostad. Bostäder till låg kostnad med rimligt pendlingsavstånd finns, men väldigt sällan, om någonsin, finns de bland de nyproducerade lägenheterna.

En ytterligare grupp som upplever problem på bostadsmarknaden är par som egentligen skulle vilja separera. I en enkätundersökning utförd av CINT/ Snabba Svar 2016 på uppdrag av SBAB, uppgav 21 procent att de själva, eller någon som de känner skjutit upp en separation på grund av bostadssituationen.¹⁰ När en familj ska brytas upp krävs ofta att den gamla bostaden istället blir till två bostäder som storleksmässigt ska fylla samma funktioner som den gamla, åtminstone varannan vecka. Inte sällan är man bunden till den kommun man tidigare bott i, på grund av sociala nätverk, barnens skolor och vänner och på grund av ens eget arbete. Detta skapar naturligtvis en prekär situation, som skulle kunna lösas av ett nytt synsätt på bostaden.

De höga priserna för nyproducerade bostäder skylls ofta på höga kostnader för att bygga. Här finns naturligtvis utrymme för industrialiseringen att ytterligare effektivisera och reducera kostnader. Men så länge vår syn på bostaden kvarstår och vi fortsätter bygga det som alltid har byggts kommer troligen inga radikala kostnadsbesparingar att kunna göras. För att verkligen minska kostnader kan det vara nödvändigt att se över vad som ingår i produkten bostad, och vad som verkligen behöver ingå. Om nu problemet med bostadsbrist främst är ett problem för vissa grupper, däribland unga, bör vi inte först och främst ta reda på vad dessa grupper kräver av sitt boende, och anpassa nyproduktion, men även befintliga bostäder, efter det?

Användning av bostäder och staden de finns i

Staden kan ses som både ett komplement, och ett substitut till våra bostäder. Ett komplement i den bemärkelsen att vår omgivning ses som en del av det vi definierar som vår bostad. Ett substitut för att vi har möjlighet att byta bort en del av vår tid som skulle kunna spenderas hemma mot att vistas i det offentliga rummet. Det finns olika rön om hur välmående våra städer är. I en rapport från

⁹ https://lnu.se/contentassets/39b4d82ebd14d4db6be77e3a0dfa016/lnu_rapport_yolotilloro.pdf (hämtad 2017-04-28)

¹⁰ <http://news.cision.com/se/sbab-bank/r/vara-livsval-paverkas-av-bostadssituationen,c2056494> (hämtad 2017-05-04)

Svensk Handel uppskattas antalet butiker inom detaljhandeln att minska från dagens cirka 46 800 till mellan 41 000 och 36 000 butiker år 2025.¹¹ Anledningen är handel över nätet. Samtidigt menar SCB att svenska hushålls restaurangbesök ökar.¹² Mellan 2007 och 2015 ökade omsättningen i restaurangbranschen fem gånger fortare än omsättningen för livsmedelsbranschen. Vi äter alltså ute i större utsträckning än tidigare. Att fler fysiska butiker försvinner behöver inte betyda slutet för våra stadskärnor, utan kan snarare möjliggöra att restaurangbranschen bereds mer utrymme att växa just där. I ett flertal rapporter om ”Cityklimatet” har WSP och Fastighetsägarna styrkt detta påstående, omsättningen för caféer och restauranger stiger snabbare än både dagligvaruhandeln och sällanköpshandeln i många av våra stadskärnor.¹³ Vad resulterar ett sådant förändrat beteende i för förändringar i våra krav på bostaden?

I en rapport från 2011, där 2,5 miljoner blogginlägg analyserats, försöker SABO bland annat svara på hur unga ser på och använder sin bostad.¹⁴ Svaret kan summeras med rubriken på kapitel fyra i rapporten ”Universalrum med kök är allt som behövs”¹⁵. Även om slutsatsen förstås är något skämtsamt är det kanske ändå tänkvärdt. Det skrivs i rapporten att ”[k]öket beskrivs istället ofta i bloggar som en lustfylld och social plats”.¹⁶ Det intressanta är just benämningen av köket som en social plats. Vad innebär det? När det talas om bostäder för unga är det inte sällan små bostäder, möjligen med kokvrå, som åsyftas. Men om analysen från SABO stämmer överens med ungdomars preferenser för sitt boende, så är små lägenheter med kokvrå inte nödvändigtvis något som ungdomar vill ha.

Om det är så att unga idag ser köket, och kanske även vardagsrummet, som sociala ytor där man umgås med vänner är det inte nödvändigtvis så att det föreligger ett krav på bostaden att den ska tillhandahålla dessa som privata rum, utan de kan mycket väl tänkas vara kollektiva. En tänkbar framtid är då att se på vissa delar av våra bostäder som kollektiva resurser, exempelvis köket och vardagsrummet. Behovet av avskildhet och privatliv kommer då att kunna uppfyllas av det egna rummet, sovrummet. Hur kan då våra bostäder och vår bostadsmarknad anpassas till en sådan möjlig förändring i preferenser?

Hur kan framtida bostäder se ut?

De senaste decenniernas reallöneökningar kan förväntas fortsätta. Det är nu länge sedan Sverige uppnådde en så hög materiell standard att de fortsatta real-

11 Svensk Handel, rapport framtagen av HUI Research, 2016. ”Det stora detaljhandelsskiftet”

12 <http://www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Artiklar/Svenskarna-ater-ute-mer/> (hämtad 2017-04-28)

13 http://www.fastighetsagarna.se/syd/aktuellt/rapporter/cityklimatet_syd (hämtad 2017-05-02)

14 SABO, 2011. ”Ungas syn på boende” SABO, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, Stockholm.

15 Ibid. s. 21.

16 Ibid. s. 22.

löneökningarna istället för en ännu högre materiell standard omsätts i mer fritid. Det är en orsak till exempelvis det förändrade konsumtionsbeteende vi kan se i våra städer, men det kan även leda till att vi kommer att se på vårt boende på ett annat sätt. Det som är kärnan för den här texten är att bostaden inte kan ses som en binär vara, bostad eller inte bostad, utan snarare som ett spektrum av sammanslagna varor. I dagsläget är dock bostaden i många aspekter binär. En lägenhet har oftast ett vardagsrum, eller så har den inte ett vardagsrum, mycket sällan har boendet ett kollektivt vardagsrum, eller ett kollektivt kök. I framtiden är det möjligt att bostäder istället för att fortsättningsvis vara binära i den här bemärkelsen, blir en grundprodukt till vilken tilläggsprodukter, som vardagsrum, kök eller extra sovrum kan köpas till.

Delade resurser ger lägre kostnader

Kärnan i delningsekonomier är att bidra till en lägre kostnad för den enskilde genom att dela på resurserna. Både vardagsrum och kök är exempel på sådana resurser som mycket väl kan delas av flera. Och ser vi till det beteende som speglas av nuvarande trender av hur städer används sker det här redan, men då är de kollektiva vardagsrummen istället caféer och restauranger. Varför inte låta dessa sociala ytor ta ett steg in i våra bostäder? När det enskilda hushållet inte längre behöver bära hela kostnaden för produktionen av dessa sociala utrymmen, utan kan dela dem tillsammans med andra hushåll, kommer stora kostnadsbesparingar att kunna göras.

Utöver rent kollektiva lägenheter, där varje boende har sitt eget rum och delar på kök och vardagsrum, kan även andra lösningar vara möjliga. Ett tänkbart exempel är att tillhandahålla bostäder som en mindre grundenhet, exempelvis ett rum med enklare kök. Till denna grundenhet kan sedan ytterligare enheter hyras till, till exempel veckovis. En sådan lösning skulle kunna tilltala föräldrar som har sina barn varannan vecka, som då skulle kunna utöka sitt boende med vardagsrum under den tid då det behövs. Under övrig tid kan en annan förälder, som då har sina barn, utnyttja dessa kollektiva ytor.

Kollektiva boenden är på intet sätt något nytt, studentkorridorer är kanske det mest vanliga exemplet. Är man inte längre student saknas däremot alternativ till det traditionella boendet, även om några pionjärer finns på marknaden. Utopia Arkitekter har ett projekt i Sundbyberg där de vill bygga något de själva kallar KomBo, eller kompispbostäder.¹⁷ Tanken är att varje enskild hyresgäst hyr sitt rum, och får ta del av sociala utrymmen som kök och vardagsrum.

Det finns även andra exempel, med varierande förutsättningar och krav på hyresgäster, där det befintliga beståndet används. Bland andra Botkyrkabyggen¹⁸

17 <http://www.utopia.se/se/projekt/kombo> (hämtad 2017-05-02)

18 <http://www.botkyrkabyggen.se/artikel/kompisbo-1> (hämtad 2017-05-02)

och ByggVesta¹⁹ har kompislägenheter, där två kompisar tillsammans kan hyra en lägenhet. I båda fallen ställs krav på hur gammal man får vara när man flyttar in, och i ett av fallen är hyreskontraktet begränsat till fyra år. I dessa exempel kan bostäderna enkelt hyras ut som helt vanliga lägenheter om efterfrågan på kompisbostäder plötsligt skulle raderas, vilken nog får ses som föga troligt.

Hur kan bostadsmarknaden anpassas till delningsekonomi?

Olika typer av kollektivboenden kan låtas växa fram på bostadsmarknaden om de ges rätt förutsättningar. I nyproduktion är det förhållandevis enkelt givet att det finns aktörer som är villiga att satsa på den här typen av lösningar. Men det finns vissa problem som behöver överkommas. Det tydligaste är problemet med vad ekonomer kallar moral hazard, eller moralisk risk. Med det menas att individens beteende kan tänkas förändras efter att kontraktet är påskrivet. Exempelvis kan det ges uttryck i att en boende är mindre rädd om de gemensamma utrymmena om hon vet att kostnaden delas av alla i kollektivet, och inte behöver bäras av henne ensam.

För att underlätta för en ny typ av kollektivboenden som lösning, och för att råda bot på de problem som kan uppstå, krävs ett nytänkande kring dagens hyreskontrakt. Idag krävs oftast att kontraktet för en lägenhet är knutet till en person, eller till ett i förväg definierat hushåll. En ny typ av hyreskontrakt för kollektivboende skulle vara nödvändigt för att tillåta att varje person eller hushåll tillåts skriva avtal för sin specifika rumsenhet. Kvar att lösa är då hur ansvaret för de gemensamma utrymmena ska fördelas mellan hyresgästerna. Detta bör dock inte vara ett nämnvärt problem, eftersom gemensamhetsutrymmen redan idag finns i de allra flesta hyresfastigheter, utan att särskilda avtal träffats om skötsel, eller ekonomiskt ansvar för dessa. Några exempel på hur kontraktuella åtaganden kan lösas finns i USA, där hyresvärdar erbjuder lägenheter med delade allmänna utrymmen. I dessa lösningar hyr varje hyresgäst ett sovrum direkt av fastighetsägaren.²⁰

För att kollektivboenden ska kunna bli attraktiva även inom det befintliga beståndet kan det krävas mindre reformer av hyressättningen. Det är föga troligt att fastighetsägare skulle vilja byta upplåtelseform från den traditionella hyresrätten, där ett hushåll eller en person står på avtalet, till en upplåtelseform där flera personer tecknar kontrakt för respektive rum i lägenheten vid samma totala hyresnivå för lägenheten. I hyran behöver troligen finnas utrymme för ökade kostnader av underhåll för gemensamhetsutrymmen och en möjlighet att

19 <https://www.byggvesta.se/bo-hos-oss/bo-i-kompislagenhet/> (hämtad 2017-05-02)

20 http://dc.urbanturf.com/articles/blog/in_shaw_ditto_hedges_bets_on_apartment-sharing_millennials/9200

omsättningen av kollektivbostäder skulle kunna vara högre än för traditionella hyreslägenheter. Även om den totala hyran för en större lägenhet skulle stiga om den hyrs ut som kollektivbostad bör hyran som den enskilda personen betalar ligga i paritet, eller vara lägre, än den för en egen, liten lägenhet.

Låt oss avsluta med ytterligare ett citat ut ”acceptera”:

En gammaldags miljö kan inte med konst upprätthållas i en framåtgående stad. Den fortgående mänskliga, sociala och ekonomiska utvecklingen drar obönbörligt med sig nya bustyper in bland de gamla. Och de gamla fasaderna, där bottenvåningarna byggdes om till affärer och där stildetaljerna täckes över eller skymmes bort av skyltskåp och skyltar, de förändrar helt karaktär.

Asplund, med flera, 1931 s. 188

Att bygga, äga och förvalta gröna byggnader

Agnieszka Zalejska Jonsson, tekn. dr

Hållbart byggande och beteende har diskuterats på internationell, nationell och lokal nivå. Politiker, branschen och akademi instämmer att mycket låg energianvändning, försörjning från förnybara energikällor samt mer miljövänligt beteende är grunden för att åstadkomma ett hållbart samhälle. För att sänka miljöpåverkan och energianvändning måste byggnader projekteras, utföras och förvaltas så att de tillgodoser inomhusmiljö och boendekomfort samt blir ekonomiskt genomförbart. Det är nödvändigt att följa och samla kunskap om dagens energianvändning, boendes beteende samt överföra och tillämpa erfarenhet och kunskap till framtida projekt.

Byggnader som designas och konstrueras med höga miljöprestandamålen beskrivs med olika begrepp som till exempel ”hållbar byggnad”, ”grön byggnad”, ”energieffektiv”, ”lägenergi” och ”passivhus”. Ibland beskriver dessa termer samma koncept, men att använda dessa begrepp som synonymer kan vara missledande. I detta avsnitt definieras dessa begrepp, skillnader och likheter beskrivs och slutligen diskuteras effekten av dessa skillnader i praktiken.

Hållbarhet och en hållbar byggnad

Hållbarhetsövergripande mål är att använda tillgängliga resurser på ett ansvarsfullt sätt med omtanke för de framtida generationerna.¹ Å ena sidan kan hållbarhetsmålen definieras vid en specifik tidpunkt, och därigenom beskriva målet på ett åtkomligt sätt. Å ana sidan, syftar hållbarhet till långsiktiga förändringar och kan därigenom betraktas som en transformativ process.² Hållbarhet är ett multidimensionellt begrepp, som baseras på tre olika ämnen: ekonomi, miljö och samhälle.

Dessa tre perspektiv skapar en samfäll bild som kan tillämpas på olika områden. När det tillämpas på fastigheter, syftar ekonomisk hållbarhet till monetär värdering av åtgärder och relateras ofta till investerings- och driftskostnader. Miljöhållbarhet syftar till att beskydda resurser och ekosystem, och social hållbarhet innebär att beskydda sociala och kulturella värde som kan relateras till

1 WCED 1987. Our Common Future. World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford

2 Berardi, U. (2013). Clarifying the new interpretations of the concept of sustainable building. Sustainable Cities and Society Vol. 8, pp.72-78.

Bagheri A. & Hjorth P. (2007). Planning for sustainable development: a paradigm shift towards a process-based approach. Sustainable Development, Vol. 15, No.2, pp. 83-96

inomhuskvalitet, välbefinnande och hälsa³. Med tanke på den multidimensionella ramen och komplexiteten i hållbarhetsbegreppet, uppstod en debatt bland forskare om att begreppet ”en hållbar byggnad” kan vara missledande⁴. Samtidigt har begreppet ”grön byggnad” blivit mer och mer populärt på marknaden.

Grön byggnad

Begrepp ”grön byggnad” används i praktiken för byggnader som designades och som byggs med energi- och miljömål som är bättre än de som förväntas enligt de gällande byggreglerna. För att kunna kommunicera vilka energi- och miljömål som uppfylls kan entreprenören eller byggherren certifiera byggnaden. Certifiering ger en verifikation på att besluten som har tagits under design- och byggprocessen har en låg miljöpåverkan. Utvärderingen är frivillig och görs av en oberoende part. Poäng tilldelas för olika steg i design- och byggprocessen, som till exempel för energianvändning, inomhusmiljö, materialval eller innovationsgrad. Poängen kan variera beroende på miljömål och överensstämmelse med certifieringskrav. Den totala poängen ger en indikation om byggnadens miljöprestanda och det signaleras genom ett betyg, till exempel guld (för högpressterande byggnader), silver eller brons. Det finns ett antal olika miljöcertifieringar för byggnader på marknaden. LEED och BEEAM är välkända internationella miljöcertifieringar. Miljöbyggnad är ett svenskt miljöcertifieringssystem som har utvecklats för svenska förhållanden.

Olika organisationer och initiativ, som till exempel the World Green Building Council (www.worldgbc.org), the Swedish Green Building Council (www.sgbc.se) and the GreenBuilding Programme (GBP) som initierades av the European Commission (www.eu-greenbuilding.org), har bidragit till att begreppet ”grön byggnad” har blivit populärt. De ovan uppräknade organisationerna främjar miljöcertifieringar för byggnader och stödjer därigenom effektiv användning av resurser, god inomhusmiljö och utsläppsminskning. Miljöcertifieringar bedömer byggnadens prestanda inom olika områdena till exempel markanvändning, materialval, inomhusklimat, belysning, vattenhushandling, avfallshantering och energianvändning.

Nationella och internationella studier visar att certifierade byggnader, i genomsnitt, har bättre energiprestanda än konventionella byggnader.⁵ Men det

3 Kohler, N. (1999). The relevance of Green Building Challenge: an observers' perspective. *Building Research & Information*, Vol. 27, No.4/5, pp. 309-320.

4 Goodland, R. & Daly H. (1996). Environmental Sustainability: Universal and Non-Negotiable. *Ecological Applications* Vol. 6 No.4, pp. 1002-1017

Williams, C. C. and Millington A. C. (2004). The diverse and contested meanings of sustainable development. *Geographical Journal*, Vol. 170, No. 2, pp. 99-104.

Cooper, I. (1999). Which focus for building assessment methods – environmental performance or sustainability? *Building Research and Information* Vol. 27, No. 4-5, pp.321-331.

Pearce, D. (2006). Is the construction sector sustainable?: definitions and reflections. *Building Research and Information* Vol. 34, No. 3, pp. 201-207.

5 Turner C., Frankel, M. (2008). Energy performance of LEED for new construction buildings, U.S. *Green Build-*

finns också resultat som visar att det inte finns några signifikanta skillnader mellan energiprestanda i LEED-certifierade byggnader och LEEDs certifieringsnivå.⁶

Energianvändning: Energieffektiv, lågenergi och passivhus

Den totala energiåtgången för att producera, bygga och förvalta en byggnad kan delas upp på många olika sätt. Å ena sidan kan vi urskilja energi som krävs för byggande och förvaltning och energi som krävs för att tillverka och transportera byggmaterial.⁷ Energianvändning kan vidare delas upp i fastighets- och hushållsenergi. Energianvändning kan också variera beroende på systemgränser, det vill säga om fokus ligger på enskilda lägenheter, byggnader, bostadsområden eller kvarter. Man kan också analysera energianvändning beroende på energikällan.

Generellt relaterar begreppen ”energieffektiv”, ”lågenergi” eller ”passivhus” till byggnader vars energibehov minimerats genom att bygga välisolerat och med ett lufttätt skal. För att garantera mycket lågt energibehov, måste byggnaden konstrueras med noggrannhet och utnyttja solinsläpp, dimensionera för solavskärmning samt anpassa ventilation och uppvärmningssystem. Genom att minimera energibehovet i byggnaden är målet att begränsa miljöpåverkan och öka möjligheterna för att energiförsörjningen endast kommer från förnybara energikällor.

I Boverkets byggregler⁸ anses en lågenergibyggnad vara en byggnad där den specifika energianvändningen är 50 procent lägre än de gällande kraven. ”Passivhus” är ett varumärke och byggnaden måste uppfylla specifika krav för att blir godkänd som passivhus.

Nära-nollenergibyggnad (NNE)

I direktivet om byggnaders energiprestanda som antogs 2010⁹ infördes det nya begreppet ”Nära-nollenergibyggnad”, NNE. Direktiven indikerar att NNE ska vara ett mål nivå för ny- och ombyggnation från och med 2021. Grunden i NNE är att uppnå en energineutral livscykel där energianvändningen är mycket låg och sker med förnybara energikällor. Förväntningarna är att NNE ska leda vägen till en hållbart byggande.

ding Council, Washington.

6 Newsham G., Mancini, S. & Birt, B. (2009). Do LEED-certified buildings save energy? Yes, but..., *Energy and Buildings*, Vol. 41, pp. 897-905

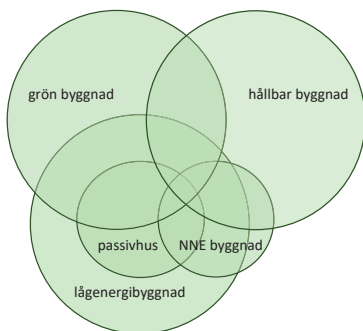
7 Sartori, I., & Hestnes, A. G. (2007). Energy use in the life cycle of conventional and low-energy buildings: A review article. *Energy and Buildings*, Vol. 39, No.3, pp. 249-257.

8 BFS 2011:6, Boverkets byggregler, BBR. (2013). www.boverket.se/contentassets/a9a584aa0e564c8998d079d752f6b76d/konsoliderad_bbr_2011-6.pdf; 2017-05-30

9 European Parliament and Council. (2010). Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the energy performance of buildings (recast). *Official Journal of the European Union*, L153, 13-35.

Skillnader och likheter mellan olika begrepp

Alla presenterade termer beskriver begrepp som syftar till ett ultimata mål; att främja ansvarsfullt byggande och smart användning av resurser. Byggnaders energi- och miljöprestanda är resultatet av många beslut och handlingar under design-, bygg- och förvaltningsprocessen. Om resurser används på ett ansvarsfullt sätt och om certifieringskraven uppfylls kan byggnader med mycket lågenergi-behov kallas grön eller en certifierat byggnad. Figur 1 illustrerar koppling mellan olika begrepp och deras förhållande till varandra.



Figur 1. Förhållande mellan begrepp: Lågenergi-, energieffektiv, hållbar, nästan nollenergi-byggnad och passivhus.¹⁰

Ekonomiska perspektiv på att bygga grönt

Forskning visar att kostnaden för lågenergibyggnader initialt kan vara högre än för konventionella byggnader, men att utbildning, innovativa tekniska lösningar samt erfarenhetsåterföring hjälper i sin tur till att minska kostnaderna.¹¹ Den ekonomiska effektiviteten beror också på köparens betalningsvilja. Forskning i Sverige och andra länder visar att den förväntade energianvändningen kan påverka köparens beslut och att kunderna är beredda att betala i genomsnitt fem procent mer för lågenergibostäder.¹²

10 Zalejska-Jonsson, A. (2013). In the Business of Building Green: The value of low-energy residential buildings from customer and developer perspectives. Doctoral dissertation, KTH Royal Institute of Technology, Stockholm.

11 Zalejska-Jonsson, A., Lind, H., & Hintze, S. (2012). Low-energy versus conventional residential buildings: cost and profit. *Journal of European Real Estate Research*, Vol.5, No. 3, pp. 211-228.

Zalejska-Jonsson, A., Lind, H., & Hintze, S. (2013). Energy-Efficient Technologies and the Building's Saleable Floor Area: Bust or Boost for Highly-Efficient Green Construction?. *Buildings*, Vol. 3, No.3, pp. 570-587.

Janson, U. (2008). Passive houses in Sweden-Experiences from design and construction. *Energy and Building Design*. Doctoral dissertation, Lund University, Lund.

12 Brounen, D. & Kok, N. (2011). On the economics of energy labels in the housing market. *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 62, pp. 166-179

Zalejska-Jonsson, A. (2014). Stated WTP and rational WTP: Willingness to pay for green apartments in Sweden.

Att investera i en lågenergibyggning kan vara lönsamt om den verkliga energianvändningen är lika med eller bättre än den beräknade. Tyvärr visar dock tidigare forskning att byggnader med miljöprofil inte alltid uppfyller förväntningarna.¹³ Skillnaden mellan den förväntade (beräknade) energianvändningen och den uppmätta kallas energiprestandagap. Det är inte säkert vad som är den huvudanledningen att detta gap uppstår. Det finns antal faktorer som kan bidra till energigapet: hyresgästers beteende, fel antagande och problem med noggrannhet i energiberäkningsmodeller, byggnadskvalitet (utförande och materialval), bristfällig överlämningsprocess och fastighetsförvaltning. Det är nödvändigt att undersöka hur man kan säkerställa byggnadens energieffektiva egenskaper under drift och förvaltning. Kunskapen kan användas av arkitekter och konstruktörer, byggherrar och entreprenörer i utvecklingen av framtida energisnåla byggnader, samt förstås av fastighetsägare och fastighetsförvaltare.

Relation mellan boende och byggnadens prestanda

De boendes beteende kan påverka byggnadens prestanda, men den kan i sin tur också påverka boendets beteende. Om boende upplever problem med inomhusmiljö, särskild med för låg inomhustemperatur under vintern, uppstår problem med att påverka inomhustemperaturen och med ett ineffektivt installationssystem.¹⁴ Missnöjdhet med inomhusmiljö kan även leda till att boende söker alternativa sätt att skaffa inomhuskomfort, till exempel genom att komplettera värme med el-element eller kyla ner lägenhet med fläkt eller AC.¹⁵ Detta leder till att byggnadernas verkliga energiprestanda inte motsvarar den beräknade. En energianvändning som är högre än förväntad har en negativ påverkan, både på klimatet och på investeringens lönsamhet. Uppstår det missnöje med inomhusmiljön på grund av problem i byggnadens prestanda kan det i sin tur leda till att

Sustainable Cities and Society, Vol. 13, pp. 46-56.

13 Leaman, A., & Bordass, B. (2007). Are users more tolerant of 'green' buildings?. *Building Research & Information*, Vol. 35, No. 6, pp. 662-673.

Paul, W. L., & Taylor, P. A. (2008). A comparison of occupant comfort and satisfaction between a green building and a conventional building. *Building and Environment*, Vol. 43, No. 11, pp. 1858-1870.

Deuble, M. P. & de Dear R. J. (2012). Green occupants for green buildings: The missing link? *Building and Environment*, Vol.56, pp. 21-27.

Gou, Z., Lau, S. S.-Y., & Chen, F. (2012). Subjective and Objective Evaluation of the Thermal Environment in a Three-Star Green Office Building in China. *Indoor and Built Environment*, Vol. 21, No. 3, pp. 412-422.

14 Isaksson, C. & Karlsson F. (2006). Indoor climate in low-energy houses - an interdisciplinary investigation. *Building and Environment*, Vol. 41, No. 12, pp. 1678-1690.

Karlsson, J. F. & Moshfegh B. (2007). A comprehensive investigation of a low-energy building in Sweden. *Renewable Energy*, Vol. 32, No. 11, pp. 1830-1841.

Monfared, I. G., & Sharples, S. (2011). Occupants' perceptions and expectations of a green office building: a longitudinal case study. *Architectural Science Review*, Vol. 54, No.4, pp. 344-355; Zalejska-Jonsson, A. (2014). Parameters contributing to occupants' satisfaction: Green and conventional residential buildings. *Facilities*, Vol. 32, No. 7/8, pp. 411-437.

15 Zalejska-Jonsson, A. (2014). Parameters contributing to occupants' satisfaction: Green and conventional residential buildings. *Facilities*, Vol. 32, No. 7/8, pp. 411-437; Zalejska-Jonsson, A. (2012). Evaluation of low-energy and conventional residential buildings from occupants' perspective. *Building and Environment*, Vol. 58, pp. 135-144.

värdet på byggnaden sjunker och att intresset för att investera i energieffektiva byggnader sjunker.

Uppföljning och analys av drift och förvaltningsskedet är nödvändig för att optimera byggnadens energiprestanda och att denna bevaras över tid och därmed bidrar till en hållbar utveckling. Det är speciellt viktigt att i denna kontext även belysa bostadsrättsföreningars situation, både för att detta potentiellt är den mest problematiska delen och för att en stor del av de flerbostadshus som byggs idag byggs som bostadsrätter. Hur kan vi säkerställa bra överlämningsprocess, vem som bär ansvar för att säkerställa optimal drift? Hur kan man åstadkomma en positiv kunskaps- och utvecklingsspiral i samhällsbyggandet? Kan vi bygga modell för att säkerställa att kunskap från förvaltningsskedet överförs till design och byggande? Det är intressanta forskningsfrågor för framtiden.

Vikten av miljömedvetenhet och förändrat beteende

Övergången till en hållbar framtid beror på människans beteendeförändring och hur utbredd denna förändring är. Beteenden är dock inte lätta att påverka. Det händer ofta att människor har tillgång till information och kunskap men när de väl tar ett beslut så görs ofta valet på grundval av vanor eller vad vi är bekväma med.

Skillnaden mellan kundens miljövärderingar och kunskaper och det uppvisande pro-miljöbeteendet är ett viktigt och komplext begrepp. Detta har inverkan på utvecklingen av en hållbar bostadsmarknad, förändring av ekonomi, samhälle, klimat och möjligheten att uppnå nationella och internationella miljömål. Många studier har gjorts med antagandet att informationen kan ändra miljöattityder och leda till pro-miljöbeteende. Denna strategi har visat sig vara otillräckliga för att säkerställa ett hållbart val eller en långsiktig förändring av beteenden.

Det är viktigt att identifiera och förstå de faktorer som påverkar kundernas pro-miljöbeslut samt vilka olika beteenden som utvecklas inom bostadsmarknaden. För att kunna bedriva förändring behöver vi förstå hur köpare fattar sina beslut på fastighetsmarknaden. Vi behöver veta vilken information som påverkar kundens beteende, hur viktig informationskällan är samt i vilken form den bör vara presenterad. Ramen för informationsleverans är särskilt viktig med tanke på den digitaliserade värld vi lever i och där sociala medier starkt påverkar i vårt dagliga informationsintag.

Med tanke på strängare bostadsregler och byggbranschens gröna insats är det viktigt att undersöka om promiljöegenskaper i en byggnad främjar eller motverkar ett hållbart beteende. Kan ägare påverka hyresgästers beteende? Vilka beteenden bör vi påverka för att främja och åstadkomma mer hållbar livsstil? Det är frågor som väntar på svar.

Hållbar dagvattenhantering i stadsmiljö

Ansvar och finansiering

Henrik Alm, bitr. regionchef Sweco

Eidar Lindgren, tekn. lic

Jenny Paulsson, docent

Ökad urbanisering och klimatförändringar har lett till ett ökat fokus på hantering av dagvatten i stadsbyggandet. Förenklat kan man säga att utvecklingen har gått mot lokal dagvattenhantering i stället för bortledning via ledningsnätet. I genomförande och förvaltning av stadsbyggnadsprojekt har dock sådana lösningar stött på hinder i gällande lagstiftning. Detta beror till viss del på att lagstiftningen för dagvattenhantering i stadsmiljö har sin grund i spillvattenhantering och dess miljöaspekter. Inom VA-branschen har det dock länge funnits en strävan att använda dagvatten som en ekomiljötjänst och hantera dagvatten lokalt. En sådan dagvattenhantering har andra behov av att bland annat kunna reglera hur man i bebyggelsen utformar och nyttjar markytor. Problematiken har nyligen uppmärksammats i Klimatanpassningsutredningens betänkande Vem har ansvaret?¹ Där föreslås att fastighetsägare i vissa situationer ska få ansvar för att ta hand om eller fördröja dagvatten.

Vid lokal hantering uppkommer flera frågeställningar kring finansiering, utbyggnad och förvaltning av dagvattenanläggningar. I grunden handlar det om avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen vad gäller kostnader samt frågan om vem som är bäst skickad att sköta olika typer av lokala dagvattenanordningar. Från ett samhällsekonomiskt perspektiv uppkommer frågan om hur stora markytor i stadsbyggandet som ska nyttjas för dagvattenhantering i stället för att bebyggas.

Flöden och miljö

En hållbar vattenhantering omfattar både flödesproblematik och miljöaspekter. För att lösa dessa problem har, som nämnts, VA-branschen sedan länge varit inriktad på att hantera dagvatten lokalt före förbindelsepunkt. Detta för att minska belastningen på VA-ledningsnätet men även för att använda vattnet som en ekosystemtjänst (för bevattning, att stärka ekologiska värden med mera). Utmaning-

1 SOU 2017:42. Vem har ansvaret?

arna att klara detta blir dock allt större med kommande klimatförändringar, vilka förväntas ge fler och intensivare regntillfällen, men även längre torrperioder mellan regnen. Det leder till större momentana flöden och ökad föroreningsbelastning från dagvatten. Ibland går frågorna kring att hantera flöden och föroreningar hand i hand, i så måtto att samma tekniska utformning kan lösa båda problemen. Ibland är detta inte fallet. Ett exempel är tak med växtlighet som gör att mycket av dagvattnet inte avleds vidare till ledningsnät och recipient, men det vatten som avleds innehåller mer näringsämnen än det som skulle avletts från ett konventionellt plåttak. Detta exempel illustrerar en grundläggande fråga: vilka lösningar är ”bäst” ur miljö- och hållbarhetssynpunkt?

En annan grundläggande fråga är gränsdragningen mellan vad som bör åläggas det allmänna vad gäller hantering av dagvatten och vad den enskilde fastighetsägaren ska förväntas ansvara för. Vilka dagvattenanordningar bör utföras, bekostas och skötas av kommunen respektive fastighetsägare? Vilka krav ska med hänsyn till dagvattenhantering kunna ställas på utformning och tekniska egenskaper hos byggnader och tomter?

Vattnet känner inga administrativa gränser och ansvaret delas mellan flera olika aktörer, som exempelvis fastighetsägare, exploatörer, kommun och stat. Idag råder emellertid en otydlighet i tolkningen av var ansvaret mellan olika aktörer ligger, vilket leder till onödiga översvämningar och miljöskador. Genom att klargöra kunskapsläget och tydliggöra gällande regelverk, samt belysa brister i regelverket, kan ett miljömässigt och kostnadsmässigt effektivare samhällsbyggande skapas, där den bästa hållbara helhetslösningen kan uppnås.

Här ska även noteras att många kommuner har egna kommunala krav och lösningar i fråga om dagvattenhantering. Ett tydliggörande av vad kommuner kan kräva av byggherrar, fastighetsägare och vad kommunen har skyldighet att stå för har stor betydelse för att rationalisera stadsbyggandet och samtidigt åstadkomma hållbara lösningar.

Det är mot denna bakgrund lagsystemet kommer in. Frågan är huruvida lagstiftningen som reglerar ansvars-, förvaltnings- och finansieringsansvar (det vill säga främst vattentjänstlagen, miljöbalken samt plan- och bygglagen) ger möjligheter och incitament för att tillskapa långsiktigt hållbara dagvattenlösningar?

Lokalt omhändertagande

Hantering av dagvatten är en viktig aspekt i en hållbar stadsutveckling. Mycket av forskningen om dagvattenhantering har utförts med ett bortlednings- eller miljöperspektiv. På senare tid har mer samarbete inletts mellan olika discipliner, främst mellan teknik, landskapsarkitektur och stadsplanering. En orsak till detta är att dagvattenhantering utanför avloppsledningsnätet har föreslagits vara en

mer hållbar strategi.² Ett exempel på detta är att använda dagvatten till bevattning av stadens växtlighet istället för att leda det direkt till en recipient. Organisationen Svenskt Vatten³ ger råd om sådan utformning och planering. Andra exempel ges av Bengtsson med flera⁴ med en utformning av tak med växtlighet för att minska mängden dagvatten.

Dagvattenflöden

Framtida klimatförändringar förutsäger ett varmare klimat med mer nederbörd.⁵ Hur denna framtida nederbörd kommer att påverka konstruktionen av avlopssystemet i Sverige har beskrivits av Svenskt Vatten.⁶ I detta sammanhang talas om klimatfaktorn, vilket är förhållandet mellan den förväntade framtida och nuvarande regnintensiteten. I Nordeuropa förväntas mer frekventa och allvarligare flöden och klimatfaktorn öka till 1,1-1,5 inom de närmaste 100 åren.⁷ För att möta denna utmaning med högre dagvattenflöden har större avloppsrör identifierats som en icke-hållbar dagvattenhantering.⁸ Nya riktlinjer från Svenskt Vatten presenterar också en strategi mer inriktad på lokal dagvattenhantering i städerna.

Förorening av dagvatten

Dagvatten är i huvudsak ett rent vatten men blir förorenat när damm och föroreningar sköljs från stadens ytor. Med andra ord är dagvatten ett transportmedium för föroreningar, vilka kommer från både punktkällor och från diffus spridning.⁹ De olika föroreningar som finns i dagvatten korrelerar med den pågående

2 Cettner, A., Ashley, R., Viklander, M. & Nilsson, K. (2013). Stormwater management and urban planning: Lessons from 40 years of innovation. *Journal of Environmental Planning and Management* Vol. 56 Issue 6, pp. 786-801.

3 Svenskt Vatten (2011b). Sustainable drainage - advice on planning and design. The Swedish Water & Wastewater Association Report P104.

4 Bengtsson, L., Grahn, L. & Olsson, J. (2005). Hydrological function of a thin extensive green roof in southern Sweden. *Nordic Hydrology* Vol. 36 No. 3, pp. 259-268.

5 Kjellström, E., Nikulin, G., Hansson, U., Strandberg, G. & Ullerstig, A. (2011). 21st century changes in the European climate: uncertainties derived from an ensemble of regional climate model simulations. *Tellus* 63A(1), pp. 24-40; Nikulin, G., Kjellström, E., Hansson, U., Strandberg, G. & Ullerstig, A. (2011). Evaluation and future projections of temperature, precipitation and wind extremes over Europe in an ensemble of regional climate simulations. *Tellus* 63(A), pp. 41-55.

6 Svenskt Vatten (2011b). Sustainable drainage - advice on planning and design. The Swedish Water & Wastewater Association Report P104.

7 Ambjerg-Nielsen, K. (2008). Quantification of climate change impacts on extreme precipitation used for design of sewer systems. Paper to the 11th international conference on urban drainage, Edinburgh, Scotland, UK, 2008.

8 Cettner, A., Söderholm, K. & Viklander, M. (2012). An adaptive stormwater culture?: historical perspectives on the status of stormwater within the Swedish urban water system. *Journal of Urban Technology* Vol. 19, Issue 3, pp. 25-40.

9 Eriksson, E., Baun, A., Scholes, L., Ledin, A., Ahlman, S., Revitt, M., Noutsopoulos, C. & Mikkelsen, P.S. (2007). Selected stormwater priority pollutants - a European perspective. *Science of the Total Environment* Vol. 383 Issues 1-3, pp. 41-51; Gnecco, I., Berretta, C., Lanza, L.G. & La Barbera, P. (2004). Storm water pollution in the urban environment of Genoa, Italy, *Atmospheric Research* Vol 77 Issues 1-4, pp. 60-73; Kayhanian, M., Suverkrupp, C., Ruby, A. & Tsay, K. (2007). Characterization and prediction of highway runoff constituent event mean concentration. *Journal of Environmental Management* Vol. 85 Issue 2, pp. 279-295.

markanvändningen.¹⁰ Exempelvis uppvisar vanligtvis dagvatten från motorvägar högre koncentration av koppar och zink jämfört med dagvatten från bostadsområden. Dessutom varierar dagvattens innehåll av föroreningar mellan och vid tillfälliga regntillfällen, som gör att det också finns en säsongseffekt.¹¹ Dessutom varierar transporten av föroreningar olika beroende på vilken förorening som avses. Framtida klimatförändringar innebär att med mer intensiva dagvattenflöden och längre torra perioder mellan dessa flöden förväntas transporten av föroreningar från dagvatten öka.¹² Båda dessa fenomen samverkar till en ökad föroreningsbelastning.

Juridiskt ramverk

Det har visat sig att det finns en uppfattning om att rättsliga krav är ett hinder för användning av lösningar utanför avloppsledningsnätet.¹³ Dagvatten som koncept behandlas inte som en enhet i svensk lagstiftning, och inte heller kan man beskriva dagvattenhanteringen som en enda handling. Flera olika juridiska områden inkluderar dagvatten och vattenhantering där enskilda och allmänna intressen vägs mot varandra, såsom i plan- och bygglagen, miljöbalken och lagen om allmänna vattentjänster. Även begreppen dagvatten och dagvattenhantering är omtvistade, vilket har nämnts i flera rapporter under lång tid.¹⁴

Med införandet av den nya lagen om allmänna vattentjänster 2006 har mer fokus flyttats till dagvattenhantering, särskilt när det gäller finansiering och förvaltning inom bebyggda områden. Dessutom har klimatförändringen och en alltmer utbredd kunskap om dagvattenföroreningars påverkan på vattenresurser bidragit till ett starkare fokus. Denna lag anger att gemensam dagvattenhantering i vissa fall är ett allmänt intresse och att kommunen bör tillgodose behovet av gemensam förvaltning. För sådan förvaltning kan kommunen ta ut avgifter. Inslaget av allmänt intresse betyder dock inte nödvändigtvis att kommunen ensam ska sköta all dagvattenhantering. Kvaliteten på dränering och vattentjäns-

10 Eriksson, E., Baun, A., Scholes, L., Ledin, A., Ahlman, S., Revitt, M., Noutsopoulos, C. & Mikkelsen, P.S. (2007). Selected stormwater priority pollutants - a European perspective. *Science of the Total Environment* Vol. 383 Issues 1-3, pp. 41-51; Gnecco, I., Berretta, C., Lanza, L.G. & La Barbera, P. (2004). Storm water pollution in the urban environment of Genoa, Italy, *Atmospheric Research* Vol 77 Issues 1-4, pp. 60-73.

11 Lee, J.H. & Bang, K.W. (2000). Characterization of urban stormwater runoff. *Water Research* Vol. 34, Issue 6, pp. 1773-1780; Alm, H., Banach, A. & Larm, T. (2010). Förekomst och rening av prioriterade ämnen, metaller samt vissa övriga ämnen i dagvatten. Rapport Nr 2010-06 Svenskt Vatten Utveckling.

12 Sharma, A.K., Vezaro, L., Birch, H., Arnbjerg-Nielsen, K. & Mikkelsen, P.S. (2011). Effect of climate change on stormwater characteristics and treatment efficiencies of stormwater retention ponds. Paper to the 12th International Conference on Urban Drainage, Porto Alegre/Brazil, September 11-16, 2011.

13 Cettner, A., Ashley, R., Viklander, M. & Nilsson, K. (2013). Stormwater management and urban planning: Lessons from 40 years of innovation. *Journal of Environmental Planning and Management* Vol. 56 Issue 6, pp. 786-801.

14 Sandgren, O. & Peterson, B.-L. (1982). Dagvattenhantering - juridiska aspekter; En analys av svårigheter vid lösningar av dagvattenproblem, särskilt "lokalt omhändertagande" - LOD. Rapport R95:1982 från Byggnadsförskningsrådet.

ter baseras på hushållens behov. För extrema regn är ansvaret i vissa avseenden fortfarande delat mellan individen, ansvarig myndighet och allmänheten.

Ur miljösynpunkt ökade vattentjänstlagen kraven på den lokala myndigheten.¹⁵ Miljöbalken utgår emellertid från ett avloppsvattenperspektiv och är inte lätt att översätta till variation i dagvattnet, med höga och låga flöden och variation i föroreningar. Denna tvetydighet innebär att det finns en osäkerhet om vad som krävs av den lokala myndigheten, vad kommunen, som är behörig att besluta om markanvändningen, borde göra och vad fastighetsägaren är skyldig att göra. Detta kan i sin tur leda till förvirring och felriktad eller minskad investering. I vissa fall kan tvetydigheten leda till dyrare förvaltning.

I miljöbalken är utsläpp av urbant dagvatten i vissa fall definierat som miljöfarlig verksamhet och väl inom ramen för regelverket för avloppsvatten. Samtidigt, även om dagvatten påverkar grundvattnet, befinner det sig också inom ramen för regelverket i vattenlagstiftningen.

För att uppnå en hållbar dagvattenhantering behöver plan- och bygglagen, miljöbalken och vattentjänstlagen vara adekvat och harmoniserad.

Avvägningar och ansvar

Ett exempel på avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen är nya stadsutvecklingsprojekt där det, redan i arbetet med en detaljplan, görs avvägningar mellan en lokal hantering på kvartermark och allmän plats och en mer gemensam hantering via VA-huvudmannen. Avvägningen är mellan den enskildes rätt till användningen av sin fastighet, och kommunens skyldighet att tillhandahålla VA-tjänster till en viss toleransnivå. Ansvarsförhållandena för skador för sådana regntillfällen, som är intensivare än vad ledningsnätet dimensioneras för, är till viss del oklara då kommunen även ska bedöma markens lämplighet för bebyggelse.

Kommande klimatförändringar ställer även frågor kring ansvaret för kommande nederbördstillfällen som kommer att överbelasta ledningsnätet oftare, men där ledningsnätet är korrekt dimensionerat idag. Ingår det i förvaltningsansvaret att uppgradera sin anläggning för kommande flöden? Vad som är mest hållbart, att uppgradera den allmänna VA-anläggningen, åtgärder inom kvartermark eller att reservera ytor som tål att periodvis översvämmas, är inte självklart.

Utöver flödesproblematiken finns det även föroreningsaspekten att ta hänsyn till. Ansvaret kring och vilka krav som gäller för dagvattenrening är oklart. Nuvarande lagstiftning kring hantering av avloppsvatten har ett ursprung i spillvattenhantering. Vid stadsbyggande ökar normalt föroreningsbelastningen

15 Qviström, J. (2008). Vattentjänstlagen. Norstedts Juridik.

på recipienten. Detta kan vara i strid med exempelvis ramdirektivet för vatten samt regler kring Miljökvalitetsnormer (MKN) i miljöbalken. Utöver frågan om rening krävs, är det även frågan om vem som i så fall skall utföra och finansiera den.

Ofta förespråkas att rening ska ske lokalt, enligt principen att förorenaren betalar. För spillvatten är dock VA-huvudmannen skyldig att motta spillvatten för rening som avser hushållsändamål, men kan ställa krav på sådant som betecknas som industrispillvatten. Det är dock oklart om det finns något som karaktäriseras som hushållsdagvatten.

Ansvarsfrågor dyker upp i olika forum i nästan alla stadsbyggnadsprojekt. Många kommuner har hemmasnickrade lösningar och egna kommunala krav. Detta leder ibland till ineffektiv hantering där kortsiktiga åtgärder genomförs.

När en hållbar helhetslösning är identifierad så kan den genomföras på ett kostnadsmässigt och miljömässigt effektivt sätt genom att tydliggöra regelverket för kommuner, VA-huvudmän, byggherrarna, fastighetsägare och VA-abonnenter och skyldigheten att tillhandahålla en VA-tjänst. Tydligheten skulle leda till att bostäder byggs mer effektivt ur både ekonomiskt och miljömässigt hänseende. Samma frågeställningar som dyker upp i plan och plangenomförande återfinns såväl i byggnadsskedet som i den fortsatta skötseln.

Utreda oklarheter

För att utreda dessa frågor och föreslå en lösning skulle man behöva börja med en beskrivning av hållbar dagvattenhantering ur tekniska aspekter. Detta kan göras med hjälp av några faktiska stadsbyggnadsprojekt där man beskriver dagvattenhanteringen ur ett hållbarhetsperspektiv. Olika tekniker beskrivs, där värden sätts på olika ekosystemtjänster vid en grön-blå dagvattentechnik. Föreslagna lösningar jämförs med varandra, samhällsekonomiska konsekvenser belyses, exempelvis vilken toleransnivå som kan accepteras för översvämningsskador. Man bör även utreda vilka olika teknikersystem som är jämförbara med varandra avseende såväl miljö som bortledning. Här beskrivs både planerings-, genomförande- och förvaltningsskedet. Det kan visa sig att vissa lösningar kan ha en lägre investeringskostnad men medföra en högre driftskostnad.

Utöver de tekniska aspekterna behöver man även beskriva det juridiska regelverket kring dagvattenhantering, även detta med hjälp av några faktiska stadsbyggnadsproblem. Här bör behandlas det faktum att mycket av miljölagstiftningen kring avlopp bygger på ett spillvattenperspektiv och är inte direkt översättbart till dagvatten. Det finns även oklarheter kring kommunens planeringsansvar, i bedömningen av markens lämplighet och fastighetsägarens ansvar för sin mark. Även här beskrivs både planerings-, genomförande- och förvaltningsskedet.

Olika metoder kan beskrivas och analyseras enligt gällande rättsligt ramverk för att identifiera var systemet är oklart, otillräckligt eller motverkar en effektiv och hållbar dagvattenhantering.

Genom att använda erfarenheter från olika stadsutvecklingsprojekt kan olika metoder för hantering av dagvatten identifieras och beskrivas. Dessa metoder kan också analyseras i varierande kontexter. Ett tillvägagångssätt som är överlägset i ett visst sammanhang kan vara sämre i ett annat sammanhang, eftersom dagvattenhanteringen alltid måste anpassas till de platsspecifika förhållandena. För att få en övergripande bild bör en analys täcka planering-, genomförande- och förvaltningsskedena av bostadsutveckling. Vilken strategi och vilka tekniker som är fördelaktiga beror också på de behov som ska uppfyllas. Ibland kan exempelvis en teknisk lösning uppfylla kraven för både dagvattenflöden och förorening av dagvatten. I andra fall måste en lösning vara en kompromiss mellan olika krav och aspekter.

Det kan även vara relevant att göra en jämförelse med internationell teknik och regelverk. Hur miljö- och klimatanpassningsfrågor har implementerats från program och policyer till faktiska tekniska lösningar är intressanta frågeställningar. Attityder till vattenhantering i bostadsmiljöer beskrivs liksom de juridiska aspekterna kring stadsplanering, genomförande och finansiering.

Som resultat bör man kunna föreslå ändringar i regelverket som kan effektivisera och säkerställa en god och hållbar dagvattenhantering i stadsbyggnadsprojekt. Man skulle även med fördel kunna ta fram lättanvända riktlinjer till slutanvändarna inom nuvarande lagstiftning.

Systematisk områdesutveckling för social och ekonomisk hållbarhet

Kerstin Annadotter, tekn. dr

Bostadsområden i Sverige som polisen klassificerar som särskilt utsatta områden ökar i Sverige. I polisens rapport (2015)¹ bedömdes femton bostadsområden som särskilt utsatta områden, men nyligen rapporterade media om att polisen inkluderat ytterligare åtta bostadsområden.² Flera nationella rapporter tar upp problemen med kriminalitet, otrygghet och socialt utsatta områden.³ Man lyfter bland annat fram att ett bostadsområde som får benämningen ”särskilt utsatt område” inte är ett okänt eller ett välfungerande område som plötsligt har förvandlats. Det handlar i stället om en lång tid av segregation, social desorganisation, utanförskap och tilltagande kriminalitet där ansvariga myndigheter inte förstått allvaret, alternativt inte har haft kunskaper, om relevanta åtgärder.⁴ De flesta av dessa bostadsområden byggdes under miljonprogrammet och är belägna relativt långt eller avses från kommunens stadskärna. Idag, 2017, har kriminaliteten eskalerat till en mycket allvarlig nivå med frekventa dödsskjutningar som även har drabbat allmänheten – ett tidigare okänt fenomen i Sverige. Att vända denna utveckling är både socialt och ekonomiskt mycket angeläget för det svenska samhället.

Flera av ovan nämnda rapporter tar även upp motåtgärder, hur man kan arbeta med insatser mot kriminalitet och otrygghet i socialt utsatta områden. Polisen arbetar enligt sin metodbok⁵ där den förhärskande metoden är samverkan: ”Grundläggande för all samverkan är att problem upplevs som angelägna, motiverade och behöver hanteras av flera parter. För att samverkansarbetet ska fungera måste aktörerna veta hur man samverkar och inneha samverkanskom-

1 Polisen (2015). Utsatta områden-sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser. Rapport. Nationella operativa avdelningen, Stockholm.

2 Aftonbladet (20170611) <http://www.aftonbladet.se/nyheter/a/GVle9/fler-sarskilt-utsatta-omraden-trots-stora-insatser>, DN (20170612) <http://www.dn.se/nyheter/sverige/sverige-har-fatt-fler-problemomraden-krisstamning-inom-polisledningen/>

3 Ivert, A.-K. & Kronkvist, K. (2014). Kartläggning av den lokala problembilden i norra och södra Sofielund- ett kunskapsunderlag för ökad trygghet och minskad brottslighet. Rapport, Malmö Högskola, Malmö ; Polisen (2014). Kriminella nätverk med stor påverkan i lokalsamhället. Rapport, Rikskriminalpolisen, Stockholm; BRÅ (2016). Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden- en kunskapsöversikt. Rapport 2016:20, Brottsförebyggande rådet, Stockholm. BRÅ (2017) Nationella trygghetsundersökningen 2006-2016, Regionala resultat. Rapport 2017:2, Brottsförebyggande rådet, Stockholm;

4 Edling, J. (2015). Förorterna som Moder Svea glömde - En dokumentation av en obefintlig integrationspolitik. Rapport. Verdandi och Flexicurity.

5 <https://polisen.azurewebsites.net/index.php/samverkan/>

petens. Kompetensen bygger på ett genuint intresse, nyfikenhet, lyssnande och prestigelöshet”.

Utifrån omfattningen av och innehållet i litteratur är kunskapsläget idag omfattande, åtminstone inom polisens jurisdiktion, om varför och hur social oro och kriminalitet uppstår samt vilka åtgärder som anses verkningsfulla mot detta. Det räcker dock inte med att polisen arbetar mot befintlig kriminalitet. Hela samhället måste bidra; regering, riksdag och enskilda medborgare. Det som behöver skapas är socialt lugn istället för oro. Målet blir då att inkludera alla medborgare och att ge alla lika möjlighet att delta i samhället. Metoden samverkan verkar ha potential att bidra till en sådan utveckling⁶ om samverkansöverenskommelserna innefattar målet att inkludera alla medborgare.

Problemet med utanförskap

Det finns ett allvarligt systemfel när människor skjuter ihjäl andra människor istället för att välja att delta i ett gemensamt byggande av samhället, eller när unga människor som borde ha hela livet framför sig inte ser den möjligheten. Problemet verkar vara att människor känner sig utanför samhället och utan möjlighet att påverka. Att medborgare i Sverige ska känna sig inkluderade i samhället eftersom det är ett mänskligt behov. Behoven uttrycks av Max-Neef⁷ som dels axiologiska behov: uppehälle/existens, skydd, tillgivenhet, förståelse, deltagande, överksamhet, skapande, identitet och frihet; samt existentiella behov: vara (egenskaper), ha (saker), göra (handlingar) och interagera (miljöer).⁸ Hur kan man då åstadkomma bostadsområden där människor upplever att deras mänskliga behov är uppfyllda?

Teorier för att förstå problemet

Social desorganisation⁹ är en teori som skapades 1942 av kriminologerna Shaw och McKay, som en förklaring till varför det är så hög brottlighet i utsatta områden. De som främst bodde i de undersökta områdena var nyanlända invandrare utan språkkunskaper, ensamstående män, arbetslösa och säsongarbetare. I områdena saknades välfungerande organisationer, både offentliga, såsom polis och sociala myndigheter, samt frivilliga såsom föreningar och kyrkor med flera. Detta gör att invånarna saknar sociala kontakter med samhället liksom med varandra, vilket gör den sociala kontrollen svag. Det blir då förhållandevis enkelt att

6 Annadotter, K. & Werner, I.-B. (2017). Kriminalitet och samverkan i Dalen och Östberga, Rapport, KTH, Stockholm.

7 Cruz, I., Stahel, A. och Max-Neef, M. (2009). Towards a systemic development approach: Building on the Human-Scale Development paradigm, *Ecological Economics*, 68, 2021-2030.

8 Högberg, L. (2015). Vad säger forskningen om social hållbarhet vid renovering? Social hållbarhet med fokus på bostadsrenovering – en antologi, KTH, Stockholm.

9 Sarnecki, J. (2016). Hela Staden: Bryt segregationen. Kapitel 1. Brottlighet och motåtgärder i socioekonomiskt utsatta områden. FORES.

handla på ett sätt som gynnar en själv utan hänsyn till varken det offentliga eller andra människor, det vill säga: begå brott.

Man kan också uttrycka förhållandet i ett sådant område på så sätt att det saknas socialt kapital i området. Invånarna litat varken på varandra eller representanter för samhället eftersom man aldrig träffas. Det finns inga möjligheter att bygga upp tillit, varken till samhället eller grannar.

Teorin om grannskapseffekter handlar om att egenskaper i bostadsområdet påverkar den boendes beteende. Forskaren George Galster, född och uppvuxen i Detroit, har ägnat många år åt att forska om grannskapseffekter.¹⁰ 2012 klassificerade han kategorier för egenskaper (så kallade oberoende variabler i en statistisk analys) för att visa vad som påverkar tillståndet i bostadsområdet (den beroende variabeln). Exempel på tillstånd som går att mäta i ett område är hälsa, skolresultat, arbetslöshet, inkomst, utbildningsnivå och omflyttning. Exempel på egenskaper är: 1) Sociala: beteende, attityder, normer, nätverk, interpersonell kommunikation, föräldrars stress; 2) Miljö: förfallna byggnader, allmän infrastruktur, buller, föroreningar av luft, vatten, jord; 3) geografi: tillgänglighet till arbetsmarknad, allmänna kommunikationer och 4) institutioner: historiskt stigma/rykten, låg kvalitet på eller frånvaro av publik service.¹¹ Forskningen om grannskapseffekter har dock kritiserats för oklara orsakssamband och man efterfrågar idag nya metoder som bättre kan förklara hur människor påverkas av bostadsområdets karaktäristik.

I teorin ”Mänskliga behov av utveckling”¹² bör enligt Max-Neef mänskliga behov förstås som ett system, det vill säga att alla mänskliga behov är interrelaterade och interaktiva samt saknar hierarkier. Tvärtom är simultaniteter, kompletariteter och avvägningar karakteristiska för processen behovstillfredsställelse. Mänskliga behov är även ändliga, få och möjliga att klassificera. Mänskliga behov är fundamentala, det vill säga desamma i alla kulturer och i alla historiska perioder. Det som förändras över tid och genom kulturer är sättet eller medlen genom vilka behoven är tillfredsställda. Matrisen ”Needs and Satisfiers” (se tabell 1), är central inom teorin.

10 Galster, G. (2007a), Neighbourhood Social Mix as a Goal of Housing Policy: A Theoretical Analysis, International Journal of Housing Policy, 7(1), pp. 19-43; Galster, G. (2007b), Should Policy Makers Strive for Neighbourhood Social Mix? An Analysis of the Western European Evidence Base. Housing Studies, 22(4), pp. 523-545; Galster, G. (2012). The Mechanism(s) of Neighbourhood Effects: Theory, Evidence and Policy Implications, Chapter 2, pp. 23-56, in Neighbourhood Effects Research: New Perspectives, New York; Springer Science and Business Media.

11 Galster, G. (2012). The Mechanism(s) of Neighbourhood Effects: Theory, Evidence and Policy Implications, Chapter 2, pp. 23-56, in Neighbourhood Effects Research: New Perspectives, Dordrecht, Heidelberg, London, New York; Springer Science and Business Media.

12 Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1992). Development and human needs. Real-life economics: Understanding wealth creation, 197-213.

Tabell 1. Matris över behov och behovstillfredsställare¹³

Needs according to existential characteristics	BEING (personal or collective attributes)	HAVING (institutions, norms, tools)	DOING (personal or collective actions)	INTERACTING (spaces or atmospheres)
Needs according to axiological characteristics				
Subsistence	1/ Physical health, mental health, equilibrium, sense of humour, adaptability	2/ Food, shelter, work	3/ Feed, procreate, rest, work	4/ Living environment, social setting
Protection	5/ Care, adaptability, autonomy, equilibrium, solidarity	6/ Insurance systems, savings, social security, health systems, rights, family, work	7/ Co-operate, prevent, plan, take care of, cure, help	8/ Living space, social environment, dwelling
Affection	9/ Self-esteem, solidarity, respect, tolerance, generosity, receptiveness, passion, determination, sensuality, sense of humour	10/ Friendships, partners, family, partnerships, relationships with nature	11/ Make love, caress, express emotions, share, take care of, cultivate, appreciate	12/ Privacy, intimacy, home, spaces of togetherness
Understanding	13/ Critical conscience, receptiveness, curiosity, astonishment, discipline intuition, rationality	14/ Literature, teachers, method, educational and communication policies	15/ Investigate, study, educate, experiment, analyse, meditate, interpret	16/ Settings of formative interaction, schools, universities, communities, family
Participation	17/ Adaptability, receptiveness, solidarity, willingness, determination, dedication, respect, passion, sense of humour	18/ Rights, responsibilities, duties, privileges, work	19/ Become af llated, cooperate, propose, share, dissent, obey, interact, agree on, express opinions	20/ Settings of participative interaction, parties, associations, churches, communities, neighbourhoods, family
Idleness	21/ Curiosity, receptiveness, imagination, recklessness, sense of humour, lack of worry, tranquility, sensuality	22/ Games, spectacles, clubs, parties, peace of mind	23/ Day-dream, brood, dream recall old times, give way to fantasies, remember, relax, have fun, play	24/ Privacy, intimacy, spaces of closeness, free time, surroundings, landscapes
Creation	25/ Passion, determination, intuition, imagination, boldness, rationality, autonomy, inventiveness, curiosity	26/ Abilities, skills, method, work	27/ Work, invent, build, design compose, interpret	28/ Productive and feedback settings, workshops, cultural groups, audiences, spaces for expression, temporal freedom
Identity	29/ Sense of belonging, consistency, differentiation, self-esteem, assertiveness	30/ Symbols, language, religions, habits, customs, reference groups, roles, groups, sexuality, values, norms, historic memory, work	31/ Commit oneself, integrate oneself, confront, decide on, get to know oneself, recognize oneself, actualize oneself, grow	32/ Social rhythms, every day settings, setting which one belongs to, maturation stages
Freedom	33/ Autonomy, self-esteem, determination, passion, assertiveness, open mindedness, boldness, rebelliousness, tolerance	34/ Equal rights	35/ Dissent, choose, be different from, run risks, develop awareness, commit oneself, disobey, meditate	36/ Temporal/special plasticity

13 Cruz, I., Stahel, A. och Max-Neef, M. (2009). Towards a systemic development approach: Building on the Human-Scale Development paradigm, *Ecological Economics*, 68, 2021-2030.

Varje ekonomisk, socialt och politiskt system använder olika metoder för tillfredsställelse av samma fundamentala mänskliga behov. Vi kan gå så långt som att säga att en av aspekterna som definierar en kultur är dess val av behovstillfredsställelse. Oavsett om en person tillhör ett konsumtionssamhälle eller ett asketiskt samhälle så är hans fundamentala mänskliga behov desamma. Det som förändras är hans val av kvantitet eller kvalitet av det som tillfredsställer behoven. I korthet: Det som är kulturellt bestämt är inte de fundamentala mänskliga behoven utan det som tillfredsställer behoven. Kulturförändringar är, bland andra faktorer, konsekvensen av att lämna traditionella behovstillfredsställare med syftet att anta nya eller annorlunda behovstillfredsställare.¹⁴

Teorin om ”Mänskliga behov av utveckling” är central i projektet och de två andra teorierna ska tillämpas om de, genom litteraturstudien, visar sig vara de mest tillämpliga. Den systemteoretiska analysen förväntas informera projektet om principer som kan användas i det andra delprojektet.

Delprojekt två ska omfatta tillämpning och genomförande i ett eller två utsatta och/eller särskilt utsatta bostadsområden. Genomförandet innebär att tillämpning av matrisen ”Needs and Satisfiers” det vill säga, att de boende i området systematiskt ska tillföras behovstillfredsställelse som motsvarar deras behov. Samverkansmetoden, som den beskrivs av polisen, kan utgöra en lämplig metod att inkorporera arbetet med systematisk behovstillfredsställelse på bostadsområdesnivå. Det finns redan bostadsområden där stadsdelsförvaltningen använder samverkansmetoden¹⁵ och det kan vara lämpligt att ett sådant område utgör en testbädd.

Tidsramen för detta projekt bör vara minst tre år, där delprojekt ett pågår under ett år och delprojekt två, implementeringen, pågår under två år.

Det långsiktiga förväntade resultat, på fem till tio års sikt, är att matrisen ”Needs and Satisfiers” är ett permanent verktyg inom samverkan och lokala utvecklingsprogram, för att förvalta och utveckla människor och bostadsområden i landet. Målet är att människor ska känna sig delaktiga i samhället och detta borde kunna innebära att social oro och kriminalitet har minskat.

14 Översättning av K. Annadotter av text i Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1992). Development and human needs. Real-life economics: Understanding wealth creation, 197-213.

15 Annadotter, K. & Werner, I-B. (2017). Kriminalitet och samverkan i Dalen och Östberga, Rapport, KTH, Stockholm.

Kreativa hållbara städer - kultur och värdeskapande stadsbyggnad

Ragnar Lund, fil. dr

När man talar om hållbarhetsstrategier för nya bostadsområden och stadsutvecklingsprojekt har den kulturella dimensionen blivit allt viktigare. Städer ska inte bara vara smarta utifrån tekniska och miljömässiga perspektiv utan även bidra till levande och inkluderande miljöer där människor vill bo och leva.

Här presenteras i korthet det forskningsområdet och ett projekt som handlar om kultur, ekonomi och hållbart stadsbyggande. Syftet med projektet är att bättre förstå hur kultursatsningar kan skapa värde utifrån både ekonomiska och icke-ekonomiska perspektiv och hur sådana kultursatsningar kan integreras i städer som växer och förtätas.

Kulturens värde för staden

Investeringar i stadens kulturkapital kan vara viktiga för den sociala, såväl som för den ekonomiska, utvecklingen av städer och regioner.¹ Kultur kan bidra till att positionera en stad eller stadsdel och även till att skapa sociala band mellan människor i staden. Förutom att stimulera till kreativitet kan kulturmiljö och kulturverksamheter också fungera som en stimulans för ekonomisk aktivitet i ett område.² Kultur kan bidra till att skapa attraktiva områden där människor vill bo och vistas och dessa individer kan i sin tur ha en långsiktig ekonomisk påverkan på området.

Vad innebär då en kulturstrategi och kulturpositionering i samband med stadsbyggande? Man kan dela in stadens kulturkapital i materiella tillgångar, som byggnader, offentliga utrymmen, offentliga platser, konstsamlingar etcetera och immateriella tillgångar, som traditioner, känsla för platsen, nätverk av konstnärer och kulturkonsumenter och annan immateriell infrastruktur.

Investeringar i stadens kulturkapital kan ha olika funktioner. Dessa kan vara en del av en övergripande strategi för att skapa tillväxt och samhällsförändring men satsningar kan även skapa värden för enskilda aktörer och för det privata näringslivet och den lokala handeln.

1 Landry, C. (2012), "The creative city: A toolkit for urban innovators", Earthscan; Throsby, D. (2010), "The economics of cultural policy", Cambridge University Press; Cars, G. (2006), "Kultur, turism och stadsattraktivitet", Kultur som attraktion och värdeskapare. KTH, <http://www.entreprenorsregionen.se/res/pub/1488/Kulturbok.pdf>

2 Mason, R. (2005), "Economics and historic preservation", Washington, DC: The Brookings Institution, pp. 35-100.

Exempel på kultursatsningar som en del i hållbart stadsbyggande är bevarandet av kulturarv. Dessa satsningar kan värderas både utifrån ekonomiska och icke-ekonomiska perspektiv. När det gäller just kulturarv och kulturhistoriska byggnader kan en fastighetsägare exempelvis se ett ekonomiskt värde i att dessa genererar högre hyresintäkter än fastigheter utan kulturhistoriska värden. Mer indirekta effekter kan handla om byggnader som själva saknar kulturvärden men som finns i närheten av en kulturhistorisk byggnad.

Estetiska och sociala värden

När det gäller icke-ekonomiska värden handlar det till exempel om estetiska, andliga, sociala, historiska och symboliska värden. Estetiska värden avser sådana som individer i ett samhälle kan ta del av genom att få vara nära föremål eller platser som har estetiska eller konstnärliga kvaliteter. Andliga värden är sådana som hänger ihop med religion eller traditioner av att hedra våra förfäder, såsom kyrkor. Platser som är kopplade till historiska händelser på lokal, nationell eller internationell nivå kan anses ha historiska värden. En kulturmiljö kan även bidra till socialt värdeskapande genom att människor kan identifiera sig med platsen och dess historia och det kan leda till interkulturella möten och social interaktion.

En plats kan även ha symboliska värden, det vill säga en image eller gemensam bild som individer i samhället har av ett bostadsområde eller en stadsdel. Människor som väljer att bosätta sig på en viss plats drar till sig andra individer med liknande intressen och profil och städer kan arbeta strategiskt med att skapa attraktion och positionera valda stadsdelar med hjälp av kultursatsningar.

Kulturarv och kulturmiljö kan även ha ett så kallat existensvärde, det vill säga ett värde som kan komma vissa individer tillgodo utan att dessa har för avsikt att direkt nyttja eller vistas i kulturmiljön. För vissa människor kan det finnas ett så kallat optionsvärde, alltså möjligheten att kunna nyttja kulturtillgången i framtiden eller så kan det finnas ett intresse av att bevara kulturarvstillgångar för kommande generationer. Ett ytterligare exempel på indirekt värdeskapande är det filantropiska värdet som handlar om företags eller individers önskan att stödja och bekosta kultur och kulturmiljöer i utbyte mot att det stärker deras image av att vara en god samhällsaktör eller deras relationer med boende eller andra intressenter. Det kan exempelvis handla om ett försäkringsbolag eller ett fastighetsbolag som stödjer lokalt kulturliv på en plats där de är verksamma.

Långsiktighet och förståelse

Särskilt under de närmaste åren, när vissa städer växer kraftigt och många nya bostadsområden kommer att utvecklas under relativt kort tid, är det viktigt att ha en långsiktighet och förståelse vad gäller kulturvärden. Att skapa en kultur-

strategi som fungerar för ett bostadsområde är komplext och långt ifrån alla satsningar är lyckade eller lönsamma. Att skapa en bättre förståelse för hur kultursatsningar kan skapa tillväxt i städer och vilka faktorer som är avgörande för att så ska ske är ett spännande framtida projekt.

Några av de övergripande frågorna i ett sådant projekt är:

- Vad utgör en lyckad kulturstrategi och lönsam satsning utifrån ett samhällsperspektiv och utifrån enskilda privata intressen?
- Hur utvärderas kvaliteten i samband med kulturellt hållbart stadsbyggande?
- Hur kan en lyckad kulturpositionering bidra till en förändrad image och förändrade attityder gentemot en stad eller stadsdel?
- Hur kan utrymme skapas för kultursatsningar i städer som växer och förtätas och hur kan privata och offentliga aktörer samverka för att uppnå detta?

Finansiering och risk



Partnerskap för bostadsbyggande till låginkomsthushåll

Vad kan vi lära av historien?

Björn Berggren, docent

Maria Hullgren, tekn. dr

Inga-Lill Söderberg, tekn. dr

”Det egna hemmet hade länge och berättigat varit ett kärt och ofta återkommande motiv i sparpropagandan (...). Behovet av flera bostäder var av lättförklarliga skäl mycket stort. Inflyttningen till städer och tätorter pågick som bäst och bostadsbristen var starkt kännbar på många håll. Efterfrågan var stor, men nyproduktionen av bostäder släpade efter (...).”

Detta citat från boken ”Att spara eller inte spara – vilken fråga!”¹ skildrar bostadssituationen i 1950-talets Sverige. Samtidigt illustrerar det dagens situation i många större svenska städer.

I dagsläget är inträdet på bostadsmarknaden förenat med stora problem för unga vuxna och andra resurssvaga grupper, framför allt i större städer och utpräglade studentorter. Enligt en undersökning från Hyresgästföreningen bodde cirka 20 procent av befolkningen upp till 27 år hemma hos sina föräldrar 2015.² Detta är rikstäckande siffror, men andelen är i vissa Stockholmskommuner högre än 30 procent. Detta beror på flera faktorer, såsom en förhållandevis begränsad allmännyttig sektor, köer i allmännyttan, begränsad inkomststabilitet och höga priser på bostadsrättsmarknaden.³ En tillkommande faktor sedan 2010 är kravet på en egen insats om 15 procent vid köp av bostad, och sedan 2016 också amorteringskrav på den del av köpeskillingen som överskrider 50 procent.

I en analys, gjord av Mäklarsamfundet två år efter bolånetaketets införande⁴, förstärks bilden av svårigheter för unga och resurssvaga hushåll att komma in på bomarknaden:

- Allt fler köpare får avslag på lån eller har fått svårare att få lån.

1 Hessling, T. (1990), ”Att spara eller inte spara – vilken fråga!”, Sparfrämjandet AB, Stockholm, Sverige.

2 Hyresgästföreningen (2015), ”Hur bor unga vuxna” Rapport, tillgänglig på <https://www.hyresgastforeningen.se/globalassets/globalt-innehall/rapporter/unga-vuxna-2015/sverige-2015-hur-bor-unga-vuxna---hur-vill-de-bo.pdf>

3 SOU 2007:14, ”Måste man ha tur? Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer”, Rapport 2, Boutredningen, Stockholm.

4 Mäklarsamfundet (2013), ”Två år med bolånetaket – Hur har bostadsmarknaden och konsumenterna påverkats?”, rapport 2013:1.

- Unga förstagångsköpare och ekonomiskt svaga grupper har fått det svårare och nästintill försvunnit från marknaden.
- Det finns skillnader mellan olika åldersgrupper. Yngre har genomgående påverkats mest av bolånetaket och de äldre minst, vilket styrks av att 75 procent av bostadsköparna i åldersgruppen 18 till 34 år påverkats negativt av de nya reglerna.
- Det har blivit allt vanligare att köparen finansierar kontantinsatsen genom att en förälder eller någon annan närstående går in med pant i en annan säkerhet, ofta ett hus eller bostadsrätt, eller genom lån från familj och vänner.
- Bolånetaket ställer krav på stor kontantinsats. Oavsett var i landet man vill köpa en bostad har det blivit mer angeläget att spara ihop till den kontantinsats som krävs. En genomsnittlig villa i Sverige kräver en kontantinsats på minst 330 000 kronor.

Sammantaget illustrerar dessa siffror en nutida svensk bostadsmarknad som inte fungerar optimalt, vilket ger negativa konsekvenser både för enskilda individer och för samhället i stort: Tillväxt förutsätter att människor har möjlighet att förändra sitt boende efter förändrade familjeförhållanden, för att studera eller arbeta på en annan ort. Dagens bostadsbrist är alltså inte ett nytt problem. Redan vid förra sekelskiftet rådde stor brist på bostäder i Sverige, och i vissa fall misär, framför allt i orter som expanderade på grund av industrialiseringen. Att finansiera bostadsbyggandet blev en politisk centralfråga och samtidigt en utmaning för kreditmarknaden.

Även under tiden kring och efter andra världskriget rådde stor bostadsbrist, delvis på grund av brist på arbetskraft och krediter. Vid denna tid började en ny era, då bostadsfrågor blev en långsiktig del av välfärdsstaten. Mellan 1945 och 1960 byggdes 570 000 nya bostäder, men på grund av svenskarnas ökande krav på levnadsstandard var detta inte tillräckligt för att möta efterfrågan. Bland annat hade stigande realinkomster och en hyresreglering som resulterade i lägre reala hyror medfört en förändrad konsumtion av bostäder.⁵

Bostadsfrågan verkar ständigt aktuell i det moderna samhället där rörlighet avgör möjlighet till utveckling. Idag är bostadsbristen åter i fokus och Boverket har beräknat det nationella behovet till ca 700 000 nya lägenheter fram till 2025, det vill säga 70 000 nya lägenheter per år. Bostadsbehovet är ojämnt fördelat

5 Rydelfelt, S. (1958). "Bakom folkhemmets fasader", Natur och Kultur, Stockholm; Östman, F. (2009), "Regime Changes in the Swedish Residential Mortgage Market", Business and Economic history, Vol. 7, pp 1-17.

över landet med fokus på storstadsregionerna och särskilt Stor-Stockholm. Frågor om segregation och om behov av upprustning av miljonprogramsområden är en del av den aktuella debatten. Ibland kan utmaningarna tyckas övermäktiga och bostadsbyggnadstakten otillräcklig samtidigt som det som byggs inte helt mappar behovet av till exempel bostäder för utsatta grupper.

Men det finns historiska exempel att lära av.

Exempel finns på hur lokala krafter har samarbetat för att förbättra bostadssituationen. Idag skulle vi närmast likna dessa samarbeten för Offentlig-Privat Samverkan (OLS). Begreppet, som inte är entydigt definierat i litteraturen, används också på engelska i den nuvarande svenska debatten. Private-Public Partnership (PPP) definieras av Världsbanken som: ”ett långsiktigt kontrakt mellan en privat part och en offentlig enhet för att tillhandahålla en offentlig tillgång eller tjänst där den privata parten bär betydande risk- och ledningsansvar och ersättningen är kopplad till prestation”. Begreppet används för att beskriva nutida stora samhällsprojekt, där Arlandabanan och Nya Karolinska Sjukhuset är två ofta nämnda exempel. I dessa projekt överstiger komplexiteten i samarbetet mellan inblandade aktörer vida nivån i de tre exempel som nedan beskrivs. Trots detta finner vi det relevant att tänka i termer av OLS för att förstå de idéer som vägledde initiativtagarna i de tre här redovisade bostadsbyggnadsprojekten. Projekten är, om än i betydligt mindre skala, samarbeten mellan offentliga och privata aktörer.

Men i samtliga exempel som ges här, är också finanssektorn en tredje aktiv part. Projekten är sprungna ur lokala bostadsbehov med fokus på att lösa brister inom specifika segment av resurssvaga grupper och finanssektorn har, genom riktad kreditgivning i projekten, möjliggjort tillgång till bostäder för dessa grupper. I samtliga tre fall har en finansieringslösning till slutkonsumenten av bostaden varit en del av projektet från start. Så medan nutidens OLS-lösningar ofta avser större samhällsbyggnadsprojekt, är de här redovisade projekten lokala och riktade till enskilda konsumenter som genom dem ges nya möjligheter att få tillgång till en bostad. Trots denna skillnad i skala vill vi genom att använda begreppet peka på de möjligheter till lokal utveckling som lösningarna erbjuder. Genom att lösa bostadsproblemet kunde de lokala myndigheterna och företagen gemensamt skapa möjligheter för tillväxt och en långsiktig utveckling.

Vi har valt att skildra bostadsbyggnadsprojekt i Nyköping, Västerås och Norrtälje i olika tider under 1900- och 2000-talen. Förhoppningsvis kan de exempel vi här ger bidra till diskussionen om möjliga framtida samarbeten mellan kommuner och privata företag för en mer tillgänglig bostadsmarknad, vilket beskrivs av bland andra Lind.⁶ Här kommer vi att kort beskriva dessa lokala

6 Lind, H. (2016). Åtkomliga bostäder, ISBA 978-91-86040-75-4, SNS förlag, Stockholm.

finansieringslösningar för att hantera riskfrågor och skapa en mer tillgänglig lokal bostadsmarknad. I samtliga tre fall har sparbanker varit inblandade som initiativtagare från finanssektorn. Detta är sannolikt inte en slump. Dels ger sparbankens associationsform verksamheten en tydligt lokal prägel där bygdens välstånd blir bankens välstånd. Dels är sparbankernas fokus på konsumenter och dessas sparade till en egen långsiktigt hållbar tillvaro en idémässig grund som vi tror har betydelse för medverkan i de redovisade projekten. Idag skulle det sannolikt vara intressant för fler aktörer på finansmarknaden att engagera sig i liknande projekt inom lokalt – och kanske också nationellt – bostadsbyggande eller annat samhällsbyggande.

NK i Nyköping behöver arbetarbostäder

I början av förra seklet etablerade NK sin möbelverkstad till Nyköping. Kommunen erbjöd land och elektricitet till förmånliga villkor och 300 arbetare flyttade till staden från Stockholm. Då utbudet av bostäder inte räckte, utsåg stadens styrande en kommitté för att lösa bostadsbristen i samarbete med de arbetare som var intresserade av att själva bygga sina bostäder. En lämplig plats valdes ut och såldes till en egnahemsförening för marknadspris.

Tomterna kom att inledningsvis ägas av föreningen men med tiden skulle de övergå i de boendes ägo. Egnahemsföreningen hade som uppgift att välja ut lämpliga arbetare som skulle motsvara högt ställda krav på nykterhet och ordningsamhet. Dessutom hade föreningen till uppgift att organisera att medlemmarna gemensamt byggde hemmen samt att övervaka skötseln av området.

För att byggandet skulle kunna genomföras ställde Nyköpings stad ut lånegarantier till egnahemsföreningen samtidigt som Nyköpings sparbank och Södermanlands enskilda bank tillsammans ställde upp med lån upp till 85 procent av byggkostnaden. I vanliga fall lånade banker inte ut till mer än 50 procent av produktionskostnaderna, men med stadens garantier i bakgrunden ansågs lånen vara i det närmaste riskfria och ha låga transaktionskostnader.

De återstående 15 procenten skulle vara en kontantsinsats, men här gick arbetsgivaren NK in och åtog sig att ställa upp med lån till sina arbetare. Orsaken till detta ska ha varit dels att underlätta rekrytering av arbetskraft, dels för att uppmuntra det som kallades ”NK-andan”.

Det faktum att banker och Nyköpings stad snabbt fick till stånd ett samarbete underlättades troligtvis av att beslutsfattarna i de olika organisationerna överlappade varandra. Mer om detta finns att läsa i Lars Fältings avhandling från 2001.⁷

7 Fältning, L. (2001), Småhusfinansiering : en studie av kommunens, statens och enskilda aktörers riskhantering i Nyköping 1904-1948. Doktorsavhandling, Uppsala Universitet

Tabell 1. Partnerskap för bostadsbyggande i Nyköping

Antal parter	Mål	Tidsperiod	Finansieringslösning
<ul style="list-style-type: none"> • Nyköpings stad • Nyköpings sparbank • Arbetsgivare (NK) • Egnahemsförening 	<p>Staden: Minska bostadsbristen och få trevligare, mer hälsosamma och billiga bostäder till familjer.</p> <p>Sparbanken: Stödja lokalsamhället; en i det närmaste riskfri investering.</p> <p>Arbetsgivare: Underlätta rekrytering av personal. "NK-andan".</p> <p>Egnahemsföreningen: Tillhandahåll möjligheten för arbetare att äga ett eget hem.</p>	1909-1913	<p>Staden: garanterade viss del av finansiering</p> <p>Sparbanken och Södermanlands enskilda bank: Grundfinansiering/ bottenlån</p> <p>Arbetsgivare: Tilläggsfinansiering/ topplån</p>

Industrin växer i Västerås

I slutet av andra världskriget hade Västerås cirka 45 000 invånare men på två decennier fördubblades invånarantalet. Detta skedde framför allt på grund av att de båda företagen ASEA och Industriverken blomstrade efter kriget och därmed behövde fler arbetare och följaktligen bostäder till dessa.

I början byggdes mest lägenheter, men de flesta arbetare hade en dröm om ett eget hem och trycket på att bygga sådana blev stort. Denna fråga hänvisades till en kommitté som bestod av representanter från AESA, Industriverken, kommunen samt Västerås sparbank. År 1956 lade kommittén fast att produktionen av egnahem var otillräcklig och att det krävdes långsiktig planering: för att nå det bästa möjliga finansiella resultatet borde det uppföras småhus i grupp, så kallade gruppbyggen.⁸

- Sparbanken startade ett särskilt bostadssparande. Detta låg i linje med sparbankernas hållning: att ge mindre bemedlade möjlighet att spara samt att erbjuda lokalsamhället billiga lån.⁹

8 Bostadsstiftelsen Aroseken (1973), "Bostadsstiftelsen Aroseken 15 år", jubileumsskrift.

9 Sjölander, A. (2000), Att reglera eller inte reglera. Ekonomisk-historiska Institutionen. Uppsala

- Industrin skulle subventionera byggandet av hem till de egna arbetarna.
- Kommunen skulle medverka till att bygga de nya bostäderna trots höga exploateringskostnader, eftersom det var viktigt att tillhandahålla flera olika byggnadstyper.
- Både kommunen och industrin var beredda på att tillhandahålla mark för den planerade bebyggelsen.

På hösten 1956 kunde de första insättningarna göras på bosparkkonton i Västerås Sparbank och samtidigt startade stiftelsen Aroseken, där alla fyra intressentar satte in ett startkapital. Tre år senare, 1959, kunde de första hushållen flytta in i området Östra Malmaberg, som bestod av 103 fristående hus med två sovrum. Under de kommande 15 åren producerade Aroseken cirka 1 700 bostäder i fristående hus och radhus. Aroseken finns fortfarande kvar och har till dags dato bidragit till fler än 5 000 bostäder.

Tabell 2. Partnerskap för bostadsbyggande i Västerås

Antal parter	Mål	Tidsperiod	Finansieringslösning
<ul style="list-style-type: none"> • Västerås kommun • Västerås Sparbank • Arbetsgivare: (ASEA och Industriverken) 	<p>Kommunen: Att undvika bostadsbrist och tillhandahålla olika bostadstyper.</p> <p>Sparbanken: Stödja lokalsamhället, uppmuntra sparande.</p> <p>Arbetsgivare: Underlätta rekrytering av personal.</p>	1956-	<p>Kommunen: tillhandahåll mark, startkapital och personal.</p> <p>Sparbanken: startkapital, bostadslån, personal.</p> <p>Arbetsgivare: startkapital, subventioner</p>

Campus i Norrtälje behöver studentbostäder

År 2002, etablerades Campus Roslagen i Norrtälje på det gamla regementesområdet. Idag studerar närmare 400 studenter på platsen. Som på så många andra orter i Sverige är utbudet av små och billiga bostäder för unga och studenter lågt, men numera erbjuder Campus Roslagen en bostadsgaranti till sina studenter.

Den lokala sparbanken, Roslagens sparbank, har som motto att verka för att Roslagen ska vara attraktivt, öppet och växande. För att nå detta mål krävs

att området attraherar unga som vill stanna kvar och inte flytta till storstäder efter sina studier. Därför startade banken 2007 den icke-vinstdrivande stiftelsen Roslagens Sparbanks ungdomsboenden i Roslagen för att bygga smålägenheter till ungdomar. För att komma ifråga för en bostad krävs ett bostadssparande i banken på minst 200 kronor i månaden samt att man inte är äldre än 29 år.

Kurt Pettersson är ordförande i Roslagens Sparbank samt styrelseledamot i Campus Roslagen, som helägs av Norrtälje kommun. Han har varit involverad hela byggprocessen och invigde det första ungdomsboendet 2009. Den byggnaden innehåller 18 lägenheter som kan hyras av den som bor i Norrtälje och uppfyller ovan nämnda krav. I sin roll som Sparbankens ordförande blev han sedermera kontaktad av kommunen för att höra om stiftelsen var intresserad av att finansiera och bygga liknande boende på Campusområdet, eftersom det rådde brist på studentbostäder. Stiftelsen accepterade inbjudan och två hus med totalt 60 lägenheter byggdes på området, en i Stiftelsens regi, den andra av Campus Roslagen.

Att det blev så beror enligt Campus Roslagens VD, Ulf Linderholm, på att kommunen bara ville göra en begränsad investering.

– Men vi hade behov av två byggnader så jag kontaktade Kurt Pettersson, som är ledamot i vår styrelse, för att höra om Stiftelsen kunde tänka sig att vara med i byggprojektet. Vi bor i en liten kommun och antalet personer som är engagerade i bygden är begränsat, konstaterar Ulf Linderholm.¹⁰

Stiftelsen äger idag sin byggnad, har ett markarrende samt fastighetskötseln outsourcad till Campus Roslagen. Huset finansierades med stiftelsens egna medel samt med lån från Roslagens sparbank till marknadsränta.

Tabell 3. Partnerskap för bostadsbyggande i Norrtälje

Antal parter	Mål	Tidsperiod	Finansieringslösning
<ul style="list-style-type: none"> • Norrtälje kommun (Campus Roslagen) • Roslagens Sparbank 	<p>Campus Roslagen: Att tillhandahålla studentlägenheter till studenter enligt garanti.</p> <p>Sparbanken: Stödja lokalsamhället, få unga personer i kommunen att stanna kvar, attrahera studenter.</p>	2007-	<p>Kommunen: Tillhandahöll mark, underhåll.</p> <p>Sparbanken: Byggnationen finansierades med medel från bankens stiftelse plus lån från Roslagens sparbank.</p>

¹⁰ Telefonintervjuer med Ulf Linderholm och Kurt Pettersson 20150217.

Slutsatser inför framtiden

I de tre exempel vi översiktligt beskrivit visas hur olika intressenter vid tre olika perioder under de senaste 100 åren har gått samman för att skapa långsiktiga lösningar på bostadsbristen. Exempelen visar att det går att hitta kreativa lösningar för byggande till låginkomsthushåll om olika aktörer samverkar. Detta verkar vara möjligt på den lokala marknaden där kunskap om lokala förhållanden minskar riskerna. På samma sätt kännetecknas de tre exemplen av korta avstånd mellan initiativtagare och genomförare. I samtliga fall samverkar lokala myndigheter, privata aktörer och den lokala finanssektorn för att få tillstånd en unikt anpassad lösning.

Vi tror att dessa exempel kan tjäna som inspiration för dagens aktörer så att en större mångfald av lösningar kan bli möjlig. Det är sannolikt att frågor kring socialt hållbart boende – som ju innefattar en mångfald av olika problem – har många olika lösningar. En slutsats av de tre fallen är att de privata arbetsgivarna i högre grad varit aktiva som understödare av nyproduktion än som vad fallet idag. Till del beror detta på att Sverige under denna tid i större utsträckning hade ett näringsliv där stora, exportorienterade företag dominerade, jämfört med dagens näringsliv som uppvisar en högre grad av heterogenitet. Vidare kan konstateras att dagens arbetstagare är mindre lojala i den bemärkelse att man i högre grad byter arbetsgivare under sin karriär. En fråga i sammanhanget blir därför om den roll som det privata näringslivet hade då, är möjlig i dagens samhälle. Alldeles oavsett detta står det utom allt rimligt tvivel att företag idag upplever samma problem med att finna bostäder till sin personal som arbetsgivare har haft historiskt.

Under det senaste 100 åren har tillväxten inom tjänstesektorn varit betydande, framför allt under de senaste decennierna. Inom tjänstesektorn har utbildningssektorn genomgått stora förändringar och universitetsorterna har utgjort viktiga tillväxtnav i sina respektive regioner. Att Norrtälje valt att satsa på att underlätta för studenter att etablera sig på orten är därför ett tecken i tiden. Just universitet och högskolor är i likhet med sparbanker delvis lokala, vilket göra att de har ett intresse av att skapa goda förutsättningar för tillväxt lokalt. Vi tror därför att universitet och högskolor i framtiden kan vara viktiga aktörer på marknaden för att tillskapa boenden för resurssvaga grupper, i detta fall framför allt studenter.

Sammantaget hoppas vi kunna se en mer entreprenöriell hållning och större mod att testa olika lokala lösningar framöver. Vi tror att bostadsfrågan inte har en slutgiltig lösning utan snarare en mängd olika lokala lösningar på specifika problem som gäller särskilda grupper med svårigheter att finna bostad till rätt prisnivå. Och vi tror att det är nödvändigt att involvera även finanssektorns aktörer i att finna dessa lokala lösningar.

Tabell 4. En sammanfattning av de historiska exemplen på samverkan för lösningar på lokala bostadsbehov.

	Nyköping	Västerås	Norrtälje
Typ av ols/ppp	Till största delen strukturell	Strukturell	Relationell
Skapar bostäder för grupper av låginkomsttagare	Verkstadsarbetare	Industriarbetare	Studenter
Typ av screening för att reducera risktagande	Komplex: Endast för arbetare vid NK Egnahemsföreningen väljer ut hyresgäster (hyresgäster inom föreningen som sedan får köpa sina hem)	Enkel: Den lokala banken huvudaktör för screening av låntagares kreditvärdighet Låntagaren måste spara i banken innan lån/köp	Ingen
Förtroende mellan parterna	Delvis samma individer i staden och i bankernas styrelser Kontrakt: NK/Egnahemsföreningen; Bankerna/Egnahemsföreningen	Kontrakt: En gemensamt finansierad stiftelse skapas	Personliga relationer (två personer inblandade)
Inbyggd kontroll	Möten mellan de olika aktörerna	Styrelsemöten i stiftelsen	Personliga relationer (samma person i bankstiftelsen och i Campusstyrelsen)

Realloptionsvärdering av mark med bygglov

Fredrik Armerin, tekn. dr

Ett företag har en möjlighet att idag investera i ett projekt. För att avgöra om investeringen ska göras eller inte beräknas projektets nettonuvärde, från nuvärdet av projektets intäkter dras nuvärdet av projektets kostnader. Det traditionella synsättet är att om nettonuvärdet är positivt så görs investeringen, och i annat fall så görs den inte. Det faktum att en investering, trots att nettonuvärdet idag är negativt, kan få ett positivt nettonuvärde i framtiden (till exempel genom att värdet på intäkterna ökar) tas då inte hänsyn till.

Ett modernare sätt att analysera en investeringsmöjlighet är att använda sig av en realloptionsanalys (ROA). Tanken med ROA är att det traditionella synsättet på om en investering ska genomföras eller inte är för smalt. Om det inte är lönsamt att idag genomföra ett projekt, det vill säga nettonuvärdet är negativt, så kan man ofta skjuta upp ett projekt på framtiden, och det kan mycket väl hända att nettonuvärdet i framtiden blir positivt, och det är lönsamt att genomföra investeringen. Detta synsätt introducerar en valmöjlighet, eller optionalitet, att genomföra investeringen idag eller vid en framtida tidpunkt. Att vi kan skjuta upp en investering om den inte är lönsam att genomföra idag innebär att värdet på investeringsmöjligheten ökar (ökad flexibilitet ger ett ökat värde), och det är denna optionalitet som utgör realoptionen.

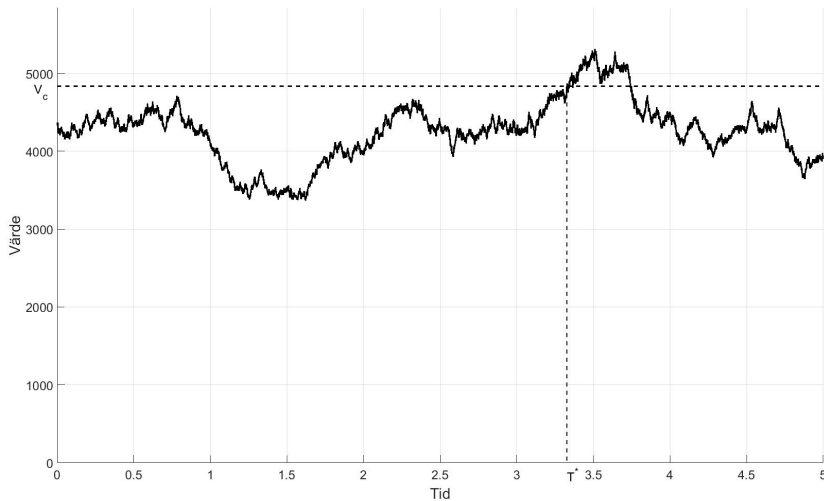
Ett exempel inom fastighetsekonomi på när realloptionsvärdering är viktigt, är om ett företag äger ett stycke mark och kan, om det vill, bebygga marken. Även om det inte är lönsamt att idag bebygga marken (till exempel beroende på höga byggkostnader eller låga fastighetspriser), så kan det bli lönsamt att bebygga marken i framtiden. Detta synsätt gör det möjligt att se på obebyggd mark som en realoption.

Standardmodellen för realloptionsvärdering

Här följer en beskrivning av det som har blivit standardmodellen för att realloptionsvärdera obebyggd mark. Inom realoptionstillämpningar går denna modell tillbaka till McDonald och Siegel.¹ I modellen antas det att byggkostnaden är känd och konstant, och att det är värdet på den bebyggda marken som varierar över tiden.

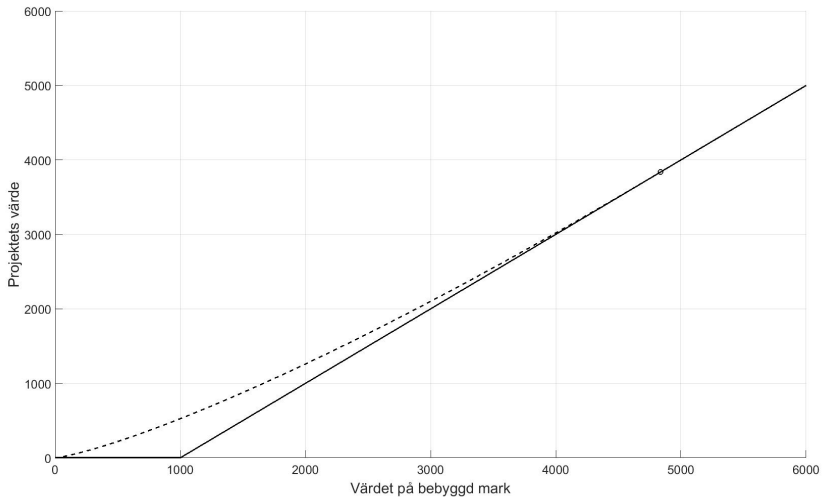
¹ McDonald R. och Siegel D. (1986), "The Value of Waiting to Invest", The Quarterly Journal of Economics 101 (4), s. 707-727.

Vi låter V_t beteckna värdet på bebyggd mark om vi väljer att bygga vid tiden t . För att kunna beskriva värdeutvecklingen av bebyggd mark behöver vi en modell som beskriver den slumpmässiga variationen hos V_t . En modell som ofta används inom finansiell ekonomi i allmänhet, och inom realoptionsteori i synnerhet, är geometrisk Brownsk rörelse. Under en sådan modell är värdet V_t alltid positivt och avkastningarna är normalfördelade. Figur 1 visar en simulering av en geometrisk Brownsk rörelse.



Figur 1. Ett exempel på en simulerad geometrisk Brownsk rörelse. Den horisontella streckade linjen markerar det kritiska värdet. Den optimala byggtidpunkten är också given.

Under dessa antaganden kommer nettonuvärdet av en att investera vid tiden att ges av $V_t - I$, där I är investeringskostnaden. Om vi väljer att aldrig investera så är nettonuvärdet 0, så det kan aldrig vara optimalt att investera vid en tidpunkt då nettonuvärdet är mindre än 0. I Figur 2 visas det optimala värdet på investeringen som funktion av värdet på bebyggd mark.



Figur 2. Den heldragna kurvan anger nettonvärdet utan hänsyn tagen till optionaliteten att kunna skjuta upp investeringen. I detta exempel är investeringskostnaden $I=1000$. Den streckade kurvan anger värdet med optionaliteten inkluderad, och det kritiska värdet V_c är markerat med en cirkel.

Under modellens antaganden finns det en konstant V_c som har den egenskapen att om är V_t lägre än V_c så ska vi inte investera, och om V_t är högre än eller lika med V_c så ska vi investera. Detta innebär bland annat att i Figur 2 sammanfaller nettonvärdet med värdet på investeringen då värdet av bebyggd mark överstiger det kritiska värdet, det vill säga när V_t överstiger V_c . Observera det något oväntade resultatet att det inte heller optimalt att investera så fort nettonvärdet är större än eller lika med 0, utan först när nettonvärdet överstiger $V_c - I$.

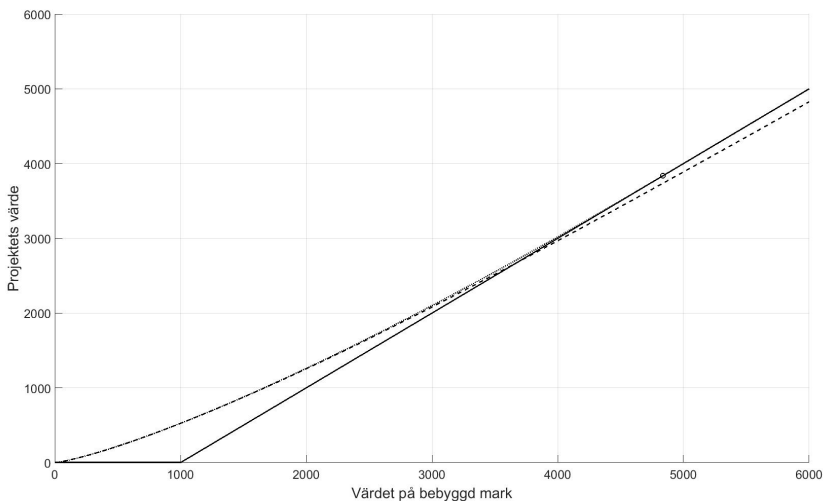
En realoptionsmodell med bygglov

En av många aspekter som inte tas hänsyn till i standardmodellen är det faktum att man måste ha fått bygglov för att få bebygga marken. När vi lägger till att vi måste vänta på ett bygglov i modellen förändras situationen. Antag att bygglovsansökan lämnas in vid tiden $t=0$ och att ett bygglov beviljas vid tiden $T_{Bygglov}$; se Figur 3.



Figur 3. Här är T^ den tidpunkt då vi vill bygga. Men eftersom bygglovet inte kommer förrän vid T_{Bygglov} , så måste vi vänta med att bygga tills T_{Bygg} , vilket i det här exemplet är den första gången som V_i överstiger det kritiska värdet V_c .*

Under tiden fram tills dess att bygglov inte har beviljats kan vi inte bygga, även om det är optimalt att göra det. I Figur 3 är tiderna då det är optimalt att bygga om bygglov beviljats gråmarkerade (det vill säga V_i är större än eller lika med V_c för dessa tider). Om vi inte hade behövt vänta på bygglov hade vi velat bygga vid tidpunkten T^* , vilket är den första gången V_i överstiger V_c . Avståndet mellan denna tidpunkt och då marken faktiskt bebyggs är markerad i Figur 3, och är den fördröjning i byggandet som uppstår på grund av att vi måste vänta på bygglov. Förutom att det kan ske en fördröjning av byggandet beroende på att vi måste vänta på bygglovet, så minskar värdet på den realoptionen det innebär att äga mark som kan bebyggas. Detta beror på att även om vi vill bebygga marken, så kan vi inte göra det om bygglovet inte har beviljats. Efter att bygglovet har beviljats är situationen densamma som i standardmodellen.



Figur 4. Här finns, förutom nettonvärdet utan optionaltitet och värdet av investeringen med optionaltitet, även värdet av investeringen då vi väntar på ett bygglov (den streckade kurvan). Återigen är det kritiska värdet V_c i standardmodellen utmärkt med en cirkel.

Se Figur 4 för hur värdet på investeringsmöjligheten innan bygglovet har beviljats beror på värdet V_l på den bebyggda tomten.

Ett redskap för investeringsbedömning

Vi har i den här korta uppsatsen gett exempel på hur realoptionsvärdering kan användas vid investeringsbedömningar för att skapa en bättre bild av värdet på en investering. Beskrivningen har varit kortfattad, och målet har varit att ge en förståelse för principer snarare än att diskutera detaljer. För den intresserade läsaren hänvisas till exempel till Armerin & Song², som tar upp såväl traditionella värderingsmetoder som realoptioner. En teoretisk genomgång och matematisk lösning av investeringsproblemet då investeraren måste vänta på ett bygglov finns i Armerin.³

² Armerin F. & Song, H.-S. (2014), "Investeringsbedömningens grunder - från traditionella metoder till realoptioner", Studentlitteratur

³ Armerin, F. (2016), "Random start American perpetual options", in Waiting in real options with applications to real estate development valuation.

Lägre priser med exekutiva försäljningar

Herman Donner, doktorand

De studier som nedan beskrivs visar att exekutiva försäljningar av bostadsfastigheter påverkar försäljningspriser. Studierna bygger på transaktioner i Stockholms län och undersöker effekten på försäljningspriset genom att Kronofogden har handlagd exekutiva försäljningar genom auktion.

Regelverk för indrivning av skulder och försäljning av utmätt egendom kan variera stort mellan länder. Nästa avsnitt sammanfattar de amerikanska regelverken som merparten av tidigare forskning av ämnet baseras på.

Institutionella ramverk för betalningsinställelse

Institutionella ramverk påverkar både långgivare och låntagares agerande, och i förlängningen selektionen av hushåll som ställer in betalningarna på sina lån och de objekt som säljs exekutivt. Det visar tidigare forskning. De flesta studier har med amerikanska data undersökt priseffekten av en tvingande försäljning och har baserats på försäljningar av bostäder som säljs av långgivare efter att de tagit över ägandet, så kallade Real Estate Owned (REO) objekt. Långgivaren har då ofta tagit över ägandet efter en exekutiv auktion som inte resulterar i någon utomstående köpare. I sådana fall överförs den utmäta fastigheten till långgivaren (för bolånet, med säkerhet i fastigheten). Att så kallade tredjepartsköpare vinner budgivningen vid den initiala exekutiva auktionen (och att objektet därför inte tas över av långgivaren) är mindre vanligt.¹

Villkoren för köp av REO-objekt kan variera stort, beroende på de krav som ställs av säljaren. En sådan försäljningsmekanism är därför svårare att analysera. Ett exempel på faktorer som påverkar pris i en amerikansk kontext är att säljare typiskt sett föredrar kontantköp före lånefinansierade köp och därför accepterar ett lägre pris för sådana transaktioner.² Denna typ av distinktion kring hur köparens finansiering är något som sällan diskuteras i Sverige, och har sannolikt ingen påverkan på pris i en svensk kontext.

1 I en studie baserad på data från Massachusetts, USA, för perioden 1987 till 2009, av Campbell et al. (2011) fann författarna att ca 18 procent av köparna vid en exekutiv auktion var tredjepartsköpare.

2 Clauretie, T. M., & Daneshvary, N. (2009), Estimating the house foreclosure discount corrected for spatial price interdependence and endogeneity of marketing time. *Real Estate Economics*, 37(1), 43-67; Forgey, F. A., Rutherford, R. C., & VanBuskirk, M. L. (1994), Effect of foreclosure status on residential selling price. *Journal of Real Estate Research*, 9(3), 313-318.

Tidigare studier om påverkan av exekutiva försäljningar på försäljningspris, har gett de institutionella ramverken liten uppmärksamhet. Chinloy et al.³ belyser detta, och konstaterar att försäljningar vid en exekutiv auktion till utomstående tredjepartsköpare, och vanliga försäljningar på den öppna marknaden, skiljer i de priser som uppnås. Exekutiva auktioner leder till lägst priser och försäljningar på den öppna marknaden ger högst priser. Dessa skillnader sägs vara rationella och förklaras av varierande nivåer av osäkerhet kring objektets skick för köpare, kostnader för långgivaren associerade med att äga objektet, samt en längre försäljningsprocess. Dessa incitament är inte helt tillämpbara på Sverige då borgenärer har begränsat inflytande på försäljningsprocessen och inte heller tar över ägandet innan en försäljning. Att exekutiva försäljningar sker till lägre priser kräver därför andra förklaringar i Sverige.

Kostnader associerade med processen att utmäta en bostad är också centrala när det gäller att förklara sannolikheten att en fastighetsägare skall sluta betala på sitt bolån, så kallade 'Mortgage Defaults'. Detta närliggande forskningsfält berör den process som föranleder en exekutiv försäljning. Då även denna typ av forskning domineras av amerikanska studier är utgångspunkten att bolån ger långgivaren säkerhet i bostaden, men däremot inte föranleder ett personligt betalningsansvar för låntagaren utöver värdet på bostaden. Denna typ av lån, så kallade 'non-recourse', möjliggör för låntagaren att helt enkelt 'lämna nyckeln' till banken utan något vidare betalningsansvar. Då det är mer lönsamt att sälja bostaden och betala tillbaka lånet när värdet på bostaden överstiger lånebeloppet antas ofta att betalningsinställelse endast sker då lånet överstiger värdet på bostaden.

Regelverken för betalningsansvar efter en utmätning varierar mellan amerikanska delstater, där vissa delstater möjliggör för strategisk betalningsinställelse så som ovan beskrivet. I andra delstater är hushåll personligt ansvariga för bolån, likt Sverige. Resultaten från en studie⁴ talar för att en betydande andel av alla betalningsinställser är just strategiska, i kontrast till att vara orsakade av oförmåga att betala. Detta eftersom sannolikheten för betalningsinställelse är 30 procent högre bland bolånetagare i amerikanska delstater utan personligt betalningsansvar jämfört med de stater där en bolånetagare är personligt ansvarig för hela lånebeloppet.

Utöver studier som undersöker betalningsinställelse från ett rent optionsteoretiskt perspektiv, tar vissa studier ansats i ett så kallat 'double trigger' ramverk. Dessa studier har ett större fokus på likviditet (i tillägg till eget kapital vilket ett

3 Chinloy, P., Hardin III, W., & Wu, Z. (2016), Foreclosure, REO, and Market Sales in Residential Real Estate. *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 1-28.

4 Ghent, A. C., & Kudlyak, M. (2011). Recourse and residential mortgage default: evidence from US states. *Review of Financial Studies*. (24), 3139-3186.

rent optionsteoretiskt ramverk fokuserar på). Detta innebär att negativt eget kapital är ett krav då det antas att det alltid är mer lönsamt att sälja bostaden själv före en utmätning när det egna kapitalet är positivt, men att negativt eget kapital i sig självt inte är tillräckligt. Ett så kallat 'trigger event' – som arbetslöshet och skilsmässa – i tillägg till negativt eget kapital är i denna typ av modeller det som förklarar betalningsinställelse.⁵ Likviditetens betydelse illustreras också av att bolånetagare med större outnyttjat låneutrymme är mindre sannolika att ställa in sina betalningar vid negativt eget kapital.⁶

I en svensk kontext med personligt betalningsansvar finns inget incitament för betalningsinställelse givet negativt eget kapital i bostaden. Däremot kan det också i Sverige antas att det är mer lönsamt att sälja sin bostad själv innan en exekutiv försäljning sker. Hur många försäljningar som sker på den öppna marknaden på grund av att säljaren är ekonomiskt pressad är dock svårt att estimeras, men det är sannolikt att detta antal är avsevärt mycket större än antalet objekt som säljs exekutivt. Att vissa objekt trots detta ändå säljs exekutivt illustrerar svårigheterna i att modellera sannolikheten för betalningsinställelse. Sannolikt är händelser som negativt påverkar ett hushålls likviditet centrala, så som arbetslöshet och separationer.

Exekutiva försäljningar i Sverige

Borgenärer med fordringar säkerställda med pant i fast egendom eller bostadsrätt har rätt att få sin pant realiserad genom ett exekutivt förfarande, något som regleras i utsökningsbalken, UB (1981:774). Det är Kronofogden som är den myndighet som ombesörjer försäljningsprocessen. En försäljning kan också initieras av att borgenärer med en fordring utan pant inleder ett exekutivt förfarande. När en fastighet eller bostadsrätt utmätts påbörjas förberedelser för en försäljning, och objektet värderas av en värderingsman. Efter annonsering på Kronofogdens hemsida (sedan 2012 annonseras objekten också på Hemnet), sker en visning. Före auktionen hålls ett bevakningssammanträde vid vilket fordringar och andra anspråk fastställs och en så kallad sakägarförteckning upprättas. Denna är sedan underlag för fördelning av de medel som försäljningen ger.

Vid försäljning av fast egendom får försäljning inte ske till ett pris understigande skyddsbeloppet (12:32 UB), som är summan av alla fordringar med bättre rätt än exekutionsfordringen och försäljningskostnaderna. Då kreditinstitut med

5 Elmer, P. J., & Seelig, S. A. (1999). Insolvency, trigger events, and consumer risk posture in the theory of single-family mortgage default. *Journal of Housing Research*, 10(1), 1-25.; Foote, C. L., Gerardi, K., & Willen, P. S. (2008). Negative equity and foreclosure: Theory and evidence. *Journal of Urban Economics*, 64(2), 234-245.; Bhutta, N., Shan, H., & Dokko, J. (2010). The depth of negative equity and mortgage default decisions. *Finance and Economics Discussion Series No. 2010-35*, Federal Reserve Board; Elul, R., Souleles, N. S., Chomsisengphet, S., Glennon, D., & Hunt, R. (2010). What "Triggers" Mortgage Default? *The American economic review*, 100(2), 490-494

6 Campbell, J.Y. & Cocco, J.F. (2015). A Model of Mortgage Default. *Journal of Finance*, 70(4), 1495-1554

säkerställda bolån (med hög prioritet för betalning) ofta är inkluderade bland de sökande borgenärerna blir skyddsbeloppet i många fall förhållandevis lågt. I tillägg till detta krav så gäller vid försäljning av både fast egendom och bostadsrätter att det högsta budet skall nekas om det är sannolikt att avsevärt högre köpeskilling kan uppnås, (12 kap. 40§ Utsökningsbalken). Det är auktionsförrättaren, som är anställd vid Kronofogdemyndigheten, som vid den offentliga auktionen avgör om detta krav uppfyllts.

Det finns två typer av försäljningar av lägenheter genom Kronofogden, exekutiva försäljningar samt tvångsförsäljningar, där det senare regleras i bostadsrättslagen (1991:614) och sker efter ansökan av bostadsrättsföreningen. Tvångsförsäljningar sker oftast på grund av att lägenhetsägaren inte betalat sina avgifter till bostadsrättsföreningen, men kan även ske på grund av vanvård av lägenheten eller åsidosättande av skyldigheter i andra avseenden. Dessa försäljningar avviker från exekutiva försäljningar framför allt genom att bostadsrätten utan ersättning överförs till bostadsrättsföreningen efter tre misslyckade försäljningsförsök (8:6 BrL).

Vid en exekutiv försäljning avviker villkoren i flera avseenden från att köpa ett objekt genom mäklare på den öppna marknaden. Objekten säljs med friskrivningsklausul, och prospektet har typiskt sett inga bilder på objektets insida. Det är oftast bara en visning innan en försäljning. Om en köpare lägger det högsta budet, och detta godkänns av Kronofogden, måste en handpenning på vanligtvis 25 procent för lägenheter och 10 procent för fastigheter läggas direkt (gällde undersökningsperioden 2006-2013). I oktober 2014 sänktes handpenningen för lös egendom (och därmed bostadsrätter) till 10 procent.

Studier av exekutiva försäljningar

De tre empiriska undersökningarna som gjorts grundar sig på exekutivt sålda småhus och lägenheter i Stockholms län under perioden 2006 till 2013 och täcker i stort sett alla exekutiva försäljningar under denna period. Materialet visar att flertalet (223 av 249) exekutivt sålda småhus har sålts till godtagna bud som uppgår till högst fyra miljoner kronor. Medelvärdet av de godtagna buden är 2 419 248 kronor med ett motsvarande medianvärde på 2 030 000 kronor. De värderade beloppen är i genomsnitt 2 758 936 kronor med ett motsvarande medianvärde på 2 350 000 kronor.

I en första studie har priserna för varje observation jämförts med de värderade beloppen. Det kan konstateras att det godtagna budet i genomsnitt är 12,2 procent lägre än det värderade beloppet med ett något högre motsvarande medianvärde på -14,1 procent. I kronor är det godtagna budet i genomsnitt 339 688 kronor lägre än det värderade beloppet med ett motsvarande medianvärde på -300 000 kronor. Variationen kring dessa siffror är stor, där priserna

varierar från 68,9 procent under det värderade beloppet till 145 procent över det värderade beloppet. I kronor är det lägsta godtagna budet 4 000 000 kronor under det uppskattade värdet, och det högsta värdet 1 450 000 kronor över värdering. Analysen visar också att den procentuella skillnaden mellan pris och värdering är förhållandevis stabilt över olika intervall av värdering. Det betyder att värdefullare objekt säljs till större rabatter uttryckt i kronor.

Kreditförlust för borgenärer

En slutsats är att borgenärerna som kollektivt gör en kreditförlust vid de exekutiva auktionerna. Det totala beloppet av de upptagna fordringarna är i genomsnitt 4 270 043 kronor med ett motsvarande medianvärde på 2 132 294 kronor. Ett fåtal observationer, där kraven är mycket stora, gör att medelvärdet är så pass mycket större än medianvärdet. I genomsnitt är de totala kraven 1 843 782 kronor högre än försäljningspriset, med ett medianvärde på -242 939 kronor.

Den juridiska analysen av rättspraxis kring när det är sannolikt att avsevärt högre köpeskilling kan uppnås visar att Högsta Domstolen godkänt försäljningar till 70–80 procent av det värderade beloppet och underkänt försäljningar där priset varit endast 40 procent av det uppskattade värdet. Kronofogdens beslut (i genomsnitt och median) är därför något högre än det som fastställs i domstolarna.

En andra studie, samförfattad med Han-Suck Song och Mats Wilhelmsson, undersöker både lägenheter och småhus.⁷ I studien estimeras hedoniska modeller på data där de exekutiva försäljningarna sammanlagts med vanliga försäljningar genom mäklare. I dessa modeller är pris en funktion av läge, karaktäristika (såsom ålder, yta och antal rum), samt en binär variabel som indikerar om en försäljning är exekutiv. För att kontrollera för spatialt beroende av fastighetspriser estimeras en så kallad Spatial Durbin Model som introducerades av Anselin.⁸

Resultaten från de spatiala hedoniska modellerna visar att en exekutiv försäljning sänker priset på en lägenhet med 20,1 procent, och med 24,6 procent för ett småhus. En tvångsförsäljning sänker priset med 29,1 procent. Resultaten är i linje med tidigare studier på amerikanska data som indikerat rabatter större än 20 procent.⁹ En större rabatt för tvångsförsäljningar jämfört med exekutiva försäljningar förklaras av den tidsbegränsning som är en konsekvens av att objektet förs över till bostadsrättsföreningen efter tredje auktionen om den inte

7 Donner, H., Song, H-S. & Wilhelmsson, M. (2016), 'Forced sales and their impact on real estate prices', *Journal of Housing Economics* (34), 60-68.

8 Anselin, L. (1988), *Spatial Econometrics: Methods and Models*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht and Boston.

9 Campbell J. Y. & Cocco J. F. (2015), A Model of Mortgage Default. *Journal of Finance*, 70(4), 1495-1554; Hardin, W. G., & Wolverton, M. L. (1996). The relationship between foreclosure status and apartment price. *Journal of Real Estate Research*, 12(1), 101-109.

resulterar i en försäljning. Denna begränsning ger incitament för budgivare att lägga lägre bud, och auktionsförrättare att acceptera lägre priser. Resultaten kan också relateras till sökteori och matchningsprocessen mellan objekt och köpare,¹⁰ och ett positivt samband mellan pris och den tid som läggs på en försäljning.¹¹

Ett centralt problem med hedoniska prismodeller i detta sammanhang är så kallad endogenitet, som innebär att resultaten blir missvisande om gruppen med exekutivt sålda objekt avviker från gruppen med vanliga försäljningar och den estimerade modellen inte kontrollerar för dessa skillnader. Ett exempel är, att om exekutivt sålda objekt generellt sett är i ett sämre skick så kommer effekten på pris som ges av ett dåligt skick att tillskrivas att objektet sålts exekutivt om modellen inte kontrollerar för skick. Tidigare forskning har försökt korrigera för denna problematik på olika sätt, framför allt genom att inkludera fler kontrollvariabler, men också för andra faktorer som påverkar pris och som kan korrelera med att en fastighet säljs exekutivt.¹²

Avkastning matchas

Den tredje studien som undersöker Kronofogdens försäljningar av bostäder identifierar transaktioner av samma objekt under perioden 2005 till mitten på 2014.¹³ Därefter estimeras avkastningar, och så kallad Propensity Score Matching¹⁴ tillämpas för att matcha avkastningar för objekt som sålts på den öppna marknaden med objekt sålda genom Kronofogden. Detta innebär att sannolikheten att ett objekt säljs genom Kronofogden estimeras, så att denna estimerade sannolikhet kan användas för att matcha vanliga och exekutiva försäljningar som är så lika som möjligt.

Resultaten visar att den årliga avkastningen är 7,6–10,7 procent lägre under en period på i genomsnitt 4,3 år före en exekutiv försäljning, och att den årliga avkastningen är 37,8–48,6 procent högre under en period på i genomsnitt 1,2 år efter en exekutiv försäljning. Detta jämfört med snarlika objekt som sålts på den öppna marknaden. Bägge dessa resultat indikerar att objekt säljs till en rabatt.

Också omsättningen av objekt köpta exekutivt undersöktes, och resultatet visar att exekutivt sålda objekt har en 8 gånger högre omsättning jämfört med objekt köpta på den öppna marknaden (då tidpunkt för initialt köp, fastighets-

10 Lippman, S. A. & McCall, J. J. (1986), An operational measure of liquidity. *American Economic Review*, 76 (1), 43-55.

11 An, Z., Cheng, P., Lin, Z., & Liu, Y. (2013), How do market conditions impact price-TOM relationship? Evidence from real estate owned (REO) sales. *Journal of Housing Economics*, 22 (3), 250-263.

12 Forgey, F. A., Rutherford, R. C., & VanBuskirk, M. L. (1994), Effect of foreclosure status on residential selling price. *Journal of Real Estate Research*, 9(3), 313-318; Clauretje, T. M., & Daneshvary, N. (2009), Estimating the house foreclosure discount corrected for spatial price interdependence and endogeneity of marketing time. *Real Estate Economics*, 37(1), 43-67.

13 Donner, H. (2017), Foreclosures, Returns, and Buyer Intentions, *Journal of Real Estate Research*, kommande.

14 Rosenbaum, P.R. & Rubin, D.B (1983), The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. *Biometrika*, 70(1), 41-55.

karaktäristika och läge kontrolleras för). Slutsatsen är därför att professionella köpare köper objekt genom Kronofogden i syfte att göra ekonomisk vinst. Denna krets är också förhållandevis liten, då cirka 15 procent av objekten köpts av en köpare som köpt fler än ett objekt i urvalet.

Rabatter på tio till tjugo procent

Ovan nämnda studier finner alla att försäljningar av lägenheter och småhus genom Kronofogden sker till priser lägre än på den öppna marknaden. Det verkar som att rabatten spänner från låga estimat på 7,9 procent och 9,5 procent som är medel- och medianvärdet av skillnaden mellan värdering och slutpris för alla lägenheter sålda genom Kronofogden. Högre skattningar ges när hedoniska modeller tillämpas, där vi finner att exekutivt sålda lägenheter säljs till 20,1 procent lägre priser, exekutivt sålda småhus till 24,6 procent lägre priser och att tvångsförsäljningar för lägenheter sänker priset med 29,1 procent. Att objekt som säljs genom Kronofogden ofta avviker från objekt som säljs på den öppna marknaden och att objekt som säljs genom Kronofogden är mindre attraktiva leder till metodologiska svårigheter. Det kan därför finnas ett visst mått av överskattning i de högre skattningarna.

Av intresse är just varför en exekutiv försäljning sänker priset, och mekanismerna bakom en rabatt. Lägre priser för exekutivt sålda objekt behöver inte nödvändigtvis innebära att marknaden inte är effektiv. Det finns flera skäl till varför rationella köpare värderar objekt sålda genom Kronofogden lägre. Dels är osäkerheten kring transaktionen högre (exempelvis sker försäljningen med friskrivningsklausul). Dels är det också sannolikt att det förväntade värdet är lägre, då skicket är svårt att observera, men det är känt att objekt som säljs genom Kronofogden tenderar att vara i ett sämre skick. En potentiell konsekvens kan vara lägre priser även för objekt i gott skick.

Preliminära resultat indikerar att matchningsprocessen är relevant för att förklara hur stor rabatt en exekutiv försäljning leder till. En försäljning där möjligheten att invänta köpare med högre betalningsvilja saknas kommer leda till lägre priser då matchningen mellan köpare och objekt blir sämre.

Att ge större förutsättningar för att kunna sälja ett objekt genom mäklare skulle potentiellt sett kunna minska kostnaderna för alla sakägare. Lägre priser drabbar både borgenärer och gäldenärer negativt. Konsekvensen blir större kreditförluster i de fall en försäljning leder till ett underskott, samt att gäldenären har större skulder efter den exekutiva försäljningen.

Ränteskillnadsersättning - vad är ett rationellt system?

Rickard Engström, doktorand

Hans Lind, tidigare verksam som professor vid KTH

Under de senaste decennierna har allt fler hushåll valt bolån med rörlig ränta eller med mycket kort bindningstid (3 månader). Ur hushållets perspektiv har rörliga räntor flera fördelar, som diskuteras mer i detalj nedan, men rörliga räntor innebär risker om det i framtiden blir betydande räntehöjningar. Det handlar inte bara om risker ur det enskilda hushållets synvinkel utan också om risker för ekonomin som helhet, till exempel i form av en bankkras. Rörliga räntor kan alltså ha negativa externa effekter, och om så är fallet kan det finnas skäl för beslutsfattare att göra det relativt sett förmånligare att binda räntorna.

En aspekt som är viktig vid bundna lån är vad som händer ifall hushållet av någon anledning måste sälja bostaden och säga upp lånet innan löptiden på lånet med fast ränta gått ut, till exempel vid en skilsmässa eller försämrad privatekonomi. I denna situation kan hushållet bli tvunget att betala en så kallad ränteskillnadsersättning till banken om den vid denna tidpunkt aktuella räntan är lägre än räntan i det bundna lånet. Syftet med ränteskillnadsersättningen är att kompensera banken. Vi återkommer till den beräkningsmodell som används för att räkna ut denna ersättning och pekar på att låntagaren enligt denna modell kan få betala en ränteskillnadsersättning även om räntorna har stigit.

Tesen som drivs i denna text är att ränteskillnadsersättningen i Sverige är utformad på ett sätt som gör lån med bunden ränta dyrare än vad de skulle vara på en väl fungerande marknad med välinformerade kunder. Ränteskillnadsersättningen är snedvriden till bankens fördel. Därmed missgynnas den som tar lån med bunden ränta. Vill vi att husägare ska välja bundna räntor i högre grad finns det alltså anledning att se över reglerna för ränteskillnadsersättning.

Ett delvis annat motiv för att se över dessa regler är konsumentskydd och konsumentens förutsättningar att fatta rationella beslut¹ vilket undersökts i ett flertal internationella studier – även en där Riksbanken var delaktig.² Med tanke på reglernas komplexitet och att hushåll vid ett bostadsköp har mycket att tänka

1 Gerardi, K. Goette, L. och Meier, S. (2010), "Financial Literacy and Subprime Mortgage Delinquency: Evidence from a Survey Matched to Administrative Data", Federal Reserve Bank of Atlanta, Working Paper 2010-10.

2 Almenberg, J. och Widmark, O. (2011), "Numeracy, Financial Literacy and Participation in Asset Markets", SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1756674>.

på finns en risk att bankerna smyger in villkor som en köpare inte skulle acceptera om denne varit välinformerad³ och haft tid att tänka efter.

Förutom en genomgång av dokument och regler av olika slag bygger denna artikel på intervjuer med ett antal myndigheter i Sverige och också på intervjuer med experter i ett antal andra länder. Vi börjar med att i nästa avsnitt diskutera för- och nackdelar med rörliga kontra bundna räntor, varefter vi tar upp vad ett urval av andra länder har för regler om ränteskillnadsersättning. Därefter beskrivs hur de svenska reglerna⁴ varit utformade och de senaste regeländringarna på området, samt också olika tänkbara ändringar. Avslutningsvis läggs ett konkret förslag och tänkbara konsekvenser diskuteras där vi även diskuterar senaste rapporten från Finansinspektionen.⁵

Skäl att göra det mer förmånligt att välja bundna räntor?

Betraktas valet mellan rörlig och bunden ränta ur det enskilda hushållets perspektiv kan först konstateras att under de senaste 20 åren har de rörliga räntorna i stort sett hela tiden varit billigare.

Ett hushåll som är myopiskt och utgår från att dagens situation består, eller som drar ut historiska trender, väljer därmed rörlig ränta om det strävar efter att minimera sina kostnader.⁶

Ett rationellt hushåll kan dock tänkas väga in olika risker, och det typiska är ju då att säga att rörliga räntor är mer riskfyllda eftersom de kan tänkas stiga i framtiden. Binder man sin ränta så vet man vad man får betala, och därmed är risken för hushållet mindre om man väljer en bunden ränta. Detta är dock en sanning med modifikation. En första invändning är att man behöver skilja mellan nominell och real ränta. Om det enda som ändras över tid är inflationen, och om vi antar att den rörliga räntan följer inflationstakten, så innebär ju en rörlig nominell ränta att man får en stabil real ränta. Den fasta nominella räntan innebär på motsvarande sätt att den reala räntan kan svänga kraftigt ifall inflationstakten varierar. En högre inflation än väntat leder till att lånet blir billigare än väntat, men den fasta nominella räntan kan bli en dyr real affär om inflationen blir lägre än väntat.

En andra invändning bygger på att det som borde vara intressant för hushållet är konsumtionsriskerna och inte risker knutna till en enskild post i hushållets ekonomi. Som påpekas i Lind⁷ kan rörliga räntor bidra till att stabilisera

3 Agarwal, S. (2007), "The Impact of Homeowners' Housing Wealth Misestimation on Consumption and Saving Decisions", *Real Estate Economics*, vol 35, s 135-154.

4 SFS 2010:1846, "Konsumentkreditlag", Finansinspektionen (2017)

5 "Hushållens räntebindningstid - en ekonomisk sårbarhet?", FI-analys, nr 9 2017.

6 Hullgren, M. (2013), "Essays on mortgage rate choice in Sweden", Doktorsavhandling, Centrum för Bank och Finans, KTH, Stockholm.

7 Lind, H. (2009), "Pennyningpolitiken och bostadsmarknaden: Några reflexioner. Ekonomisk Debatt, vol 37, s 77-81.

hushållets konsumtion. Om räntorna följer konjunkturcykeln kommer det med rörliga räntor att bli billigare att bo i lågkonjunkturen när hushållens inkomster kan förväntas vara lägre än i högkonjunkturen. Rörliga räntor kan därmed leda till stabilare konsumtion över tiden, jämfört med en situation med konstanta boendeutgifter och inkomst som varierar med konjunkturen.

Det rationella långsiktiga hushållet kan också tro att när det finns mycket lån med rörlig ränta, så finns en stor risk för att kraftigt stigande räntor leder till lägre konsumtion och lägre inflation. Både Riksbanken och en regering kan då ha incitament att försöka begränsa konsumtionsminskningen. Går det av någon anledning inte att pressa ner räntan igen, kan man tänka sig att en regering vidtar andra kompensande åtgärder som till exempel sänkningar av fastighetskatten ("den kommunala fastighetsavgiften") eller mer generösa ränteavdrag för att begränsa fallet i fastighetspriserna och fallet i konsumtion. Allt detta minskar riskerna för hushållet med att ha rörliga räntor. Hushållssektorn kan känna att den är "too big to fail" och att riskerna därför inte är så stora, även om det på pappret ser ut som hushållen tagit stora risker.

Ur samhällets perspektiv kan, som nämndes inledningsvis, rörliga räntor ses som ett potentiellt problem därför att kraftigt stigande räntor kan leda till betalningsproblem och, i allvarliga fall, till kriser i banksektorn. Det finns emellertid också fördelar med rörliga räntor ur statens perspektiv, och det är att en stor andel rörliga räntor gör att penningpolitiken kan få snabbare och större effekter.⁸ En sänkning av reporäntan, och en motsvarande sänkning av bankernas rörliga räntor, gör att hushållen med rörlig ränta får mer pengar över till annan konsumtion. Traditionellt har det ju sagts att det tar ett till två år innan räntesänkningar får effekt på ekonomin, till exempel på företagets investeringar, men effekten på hushållens konsumtion av lägre bostadsräntor kan gå betydligt snabbare. Penningpolitiken har genom den stora mängden rörliga räntor fått en ny kanal vid sidan av de klassiska ränte-, kredit- och växelkurskanalerna.

Om det verkligen finns skäl för samhället att gynna bundna räntor är alltså en öppen fråga. I vilket fall som helst kan det dock finnas argument för en transparent och genomtänkt modell för hur ränteskillnadsersättningen ska bestämmas.

En internationell utblick

Ser vi oss om i världen är reglerna kring ränteskillnadsersättning mycket olika. En större jämförelse finns i Leas artikel.⁹ I USA är det vanligt med långa lån (30

8 Finansinspektionen (2014), "Finansinspektionens författningssamling", FFFS 2014:11 ersätter 2011:47, Stockholm.

9 Lea, M. (2010), "International Comparison of Mortgage Product Offerings", Research Institute for Housing America, San Diego State University.

år) med bundna räntor, men också att det i enlighet med nya regler¹⁰ inte finns någon ränteskillnadsersättning. Man kan se det som att det i avtalet ingår en option för låntagarna att, när hushållet så vill, säga upp lånet utan att behöva betala någon avgift. I praktiken är det alltså bara banken som är bunden långsiktigt av räntan. Vi återkommer nedan till hur detta påverkar banken.

Inte riktigt lika långtgående varianter är att låntagaren har en generell rätt att amortera mer på lånet än vad som ursprungligen avtalades. I delar av USA och Kanada har till exempel låntagaren rätt att amortera 20 procent av lånet per år utan att betala ränteskillnadsersättning. Det innebär att hela lånet kan återbetalas på 5 år utan att låntagaren behöver betala någon ersättning. I England och Australien ligger gränsen istället vid tio procent. Den låntagare som ser att räntorna går ner kan med sådana regler stegvis ersätta ett lån med hög bunden ränta med ett billigare lån.

En ytterligare variant, som bland annat finns i Tyskland, är att man inte behöver betala ränteskillnadsersättning ifall lånet återbetalas i samband med att bostaden säljs. Där behöver man inte heller betala ränteskillnadsersättning ifall det gått mer än tio år sedan lånet togs. Vissa länder har krav på att låntagaren måste förvarna om förtida lösen, två månader innan i Danmark och sex månader innan i Tyskland.

I Norge finns begränsningar om att låntagaren inte behöver betala ränteskillnadsersättning om det handlar om mindre belopp. Dessutom ska reglerna vara symmetriska, det vill säga låntagaren ska ha motsvarande rätt att få betalt av banken ifall räntan istället stigit jämfört med räntan vid avtalstidpunkten. Ränteskillnadsersättningen ska beräknas utifrån den skillnad som finns mellan statsobligationsräntan vid tidpunkten då lånet togs jämfört med statsobligationsräntan vid återbetalningstillfället (intervju Kai Larsen, Finanstilsynet). Här finns inte möjlighet till gäldenärsbyte (att överlåta lånet till någon annan, till exempel köparen av fastigheten) eller till säkerhetsbyte (att använda en annan fastighet som säkerhet istället), men frågan blir mindre viktig då symmetrin råder.

I Tyskland har man en mer allmän regel om att banken inte får göra vinst på ränteskillnadsersättningen utan att den ska spegla den verkliga kostnaden för banken. I Frankrike finns en regel om att ränteskillnadsersättningen inte får motsvara mer än 3 procent av det kvarvarande lånebeloppet.

Reglerna för ränteskillnadsersättning påverkar naturligtvis vad som är rationellt beteende för en bank. Läggs restriktioner på ränteskillnadsersättningen så innebär det i princip minskade intäkter för banken, vilket innebär att de kompenserar sig genom något högre ränta. Den något paradoxala situationen är därmed att om man gör lån med bunden ränta förmånligare genom generösa regler om ränteskillnadsersättning så blir de relativt sett dyrare.

10 Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act.

Effekterna på bankernas beteende kan bli stora om det, som i USA, är mycket långa lån och om ränteskillnadsersättning helt förbjuds. Det innebär ju i praktiken att alla kan byta till ett långsiktigt billigare lån ifall banken sänker räntan på bundna lån – och att kunden sedan kan ligga kvar på denna låga ränta under många år framåt. Därmed blir det mycket kostsamt för banken att sänka den bundna räntan. Konsekvensen blir därmed relativt sett en stelare räntesättning för lån med bunden ränta, vilket i sin tur gör penningpolitiken mindre effektiv. Även om den rörliga räntan sänks kommer inte nya lån med längre bunden ränta att följa med nedåt eftersom banken då riskerar att behöva sänka räntan på alla äldre lån med bunden ränta.

Ränteskillnadsersättning före och efter den senaste reformen

Jämfört med andra länder kan man inledningsvis säga att svensk lagstiftning (SFS 2010:1846) är relativt sett ”bankvänligare”. Det första att notera är att ränteskillnadsersättningen i Sverige inte är symmetrisk. Låntagaren får i princip betala om räntan har fallit från den tidpunkt när lånet ingicks tills lånet sägs upp, men låntagaren får ingen ersättning ifall räntan istället stigit.

För det andra är möjligheterna små till ökad amortering utan att betala ränteskillnadsersättning. Enligt våra kontakter med bankerna så kan vissa banker acceptera en engångsamortering på upp till tio procent på bottenlån, och viss ökning i amorteringstakten, utan att ta ut ränteskillnadsersättning. Andra banker inte tillåter någon ökning alls utan att låntagaren ska betala ränteskillnadsersättning.

Den tredje punkten som utmärker det svenska systemet är hur ränteskillnadsersättningen beräknas. Den grundläggande formel som bankerna använder för att beräkna ränteskillnadsersättningen (RSE) är följande:

$$RSE = K \times T \times R$$

K = låneskulden vid inlösetillfället (eller det belopp som amorteras)

T = återstående bindningstid i år

R = ränteskillnaden i procent.

Tidigare skedde inte någon nuvärdeberäkning av ränteskillnadsersättningen, utan en ren summering gjordes för de kvarvarande åren. Det togs inte heller hänsyn till att amortering normalt sker under den kvarvarande perioden. På det belopp som till exempel skulle amorteras redan nästa år så är ju förlusten för banken betydligt mindre än vad som ovanstående formel anger som förlust. Enligt reglerna idag måste dock hänsyn tas till amorteringar, och en nuvärdeberäkning ska ske. En nuvärdeberäkning är dock i sin tur beroende av vilken kalkylränta som

väljs. I ett symmetriskt system skulle även en diskussion kunna föras kring ersättning till banken för administration och risk för banken. I dagens beräknings-system betalar låntagaren till exempel för en riskpremie, trots att lånet blir löst i förtid och att risken att inte få tillbaka pengarna därmed försvinner för banken.

En problematisk punkt i formeln ovan är också hur ränteskillnaden ska beräknas, det vill säga vilken jämförelseränta som ska användas. Här har det särskilt tidigare varit relativt fritt för bankerna att hitta en så förmånlig jämförelseränta som möjligt, bland annat genom att banken hade möjlighet att välja jämförelselån med den löptid som medförde lägst ränta. I samband med att ett lån togs så fick låntagaren inte någon information om hur ränteskillnadsersättningen skulle komma att beräknas och eftersom det är komplexa argument så hade en vanlig låntagare i praktiken ingen möjlighet att ifrågasätta de för banken förmånliga beräkningsprinciper som användes.

Bland annat efter kritik från en av oss (Rickard Engström), som uppmärksammade myndigheterna på de orättvisor som fanns i beräkningsprinciperna för ränteskillnadsersättning,¹¹ så kom tydligare direktiv 2011 och nya regler 2014.¹²

Ränteskillnaden beräknades tidigare (före 2014-07-01) utifrån en beräkningsmodell där man utgick från statsobligationsräntan + 1 procent, medan reglerna idag säger att banken ska använda bostadsobligationsräntan + 1 procent. Denna jämförelseränta ska således jämföras med låntagarens ränta. (Vi bortser här från viss oklarhet om hur marknadsräntan ska beräknas eftersom interpolering kan krävas för att hitta jämförbara bindningstider på bostadsobligationer och att denna kan göras på olika sätt.)

Förmånligt för banker

Tidigare beräkningsgrunder kan framstå som alltför förmånlig för bankerna. Låt oss tänka oss ett hushåll som vill slutamortera ett lån med fem år kvar. Banken skulle då, med utgångspunkt i de räntor som gäller i skrivande stund, kunna låna ut dessa pengar som ett lån med femårig bunden ränta på 2,4 procent. Statsobligationsräntan är kring noll procent, och därmed skulle jämförelseräntan vara 1 procent, trots att banken kan låna ut pengarna till 2,4 procent med samma räntebindingstid som det ursprungliga lånet. Även om det finns vissa administrativa kostnader kan de knappast motivera ett gap på 1,4 procent av lånebeloppet. Ska statsobligationsräntan vara en rimlig utgångspunkt krävs stark korrelation mellan statsobligationsräntor och bolåneräntor, men under senare år har denna korrelation minskat.

Nya regler kom som sagt därför 2014-07-01, och för nya lån gäller då att jämförelseräntan inte får vara högre än motsvarande bostadsobligationsräntor.

11 Engström, R. (2011), "Orimligt dyrt att lösa lånet i förtid", Svenska Dagbladet, 20 maj 2011.

12 Riksdagen (2013/14), "Införande av en rättvis ränteskillnadsersättning", Motion 2013/14:Fi279.

I skrivande stund ligger dessa räntor på kring 0,5 procent för femåriga obligationer, vilket ger en jämförelseränta på 1,5 procent. Detta är dock också klart lägre än vad banken kan få in om den lånar ut beloppet med fast ränta på den återstående tiden av det ursprungliga lånet.

Åtgärder för ökad transparens

Argumenten i föregående avsnitt pekar på att dagens regler kan uppfattas som vinklade till bankens förmån och att det dessutom finns en brist på transparens. Här diskuteras åtgärder som kan minska dessa problem.

Krav på symmetri

Den svenska ränteskillnadsersättningen är asymmetrisk, det vill säga om räntorna fallit så måste låntagaren betala en ersättning till banken. Vi menar att symmetri bör råda, som i Norge. Om räntorna stigit, vilket kan bli mer aktuellt i framtiden med tanke på dagens låga räntor, ska låntagaren ha rätt till ersättning för att banken får möjlighet att placera pengarna till högre ränta. På detta sätt borde också lån med bunden ränta bli mer attraktiva eftersom låntagaren inte bara behöver betala om räntan gått ner, utan även kan få tillbaka pengar om räntan gått upp.

Möjlighet att byta säkerhet vid försäljning och köp av ny bostad

Om låntagaren flyttar från en bostad till en annan, där den nya bostaden ger ungefär samma säkerhet för lånet, så ska låntagaren ha rätt att byta säkerhet. Idag finns ingen sådan generell rätt att byta säkerhet. Särskilt i en situation där ränteskillnadsersättningen beräknas på ett sätt som är förmånligt för banken, så har ju banken ekonomiska skäl att vägra säkerhetsbyte.

Ett alternativ som bör formaliseras tydligt är hanteringen vid gäldenärsbyte. Vilka krav kan långivaren ställa på den som övertar ett befintligt och fördelaktigt bolån? För att kunna kapitalisera ett värde av ett befintligt bolån måste även sannolikheten för att därefter säljaren ska erhålla en ersättning kunna tydliggöras. Om låntagaren får möjlighet att överlåta ett förmånligt lån kan denne få betalt av köparen och därmed minska sina kostnader för ett bundet lån även om banken inte betalar en rimlig ersättning. Möjlighet till gäldenärsbyte sätter därmed press på bankerna.

Möjligheter till säkerhetsbyte och gäldenärsbyte har också fördelar eftersom de minskar transaktionskostnader och därmed kan bidra till ett mer effektivt utnyttjande av beståndet.

Säga upp lånet utan ränteskillnadsersättning vid försäljning

Vill man ytterligare minska transaktionskostnaderna kan man, som i vissa andra länder, införa en regel om att ränteskillnadsersättning inte ska utgå om lånet sägs upp i samband med en försäljning, givet att det gått ett visst antal år från det att räntan bands, förslagsvis fem år. Efter denna tidsperiod kan man då sälja sin bostad utan att betala ränteskillnadsersättning, oavsett om säljaren köper en ny bostad eller flyttar till en hyresrätt. I vissa länder ges inte långivaren möjlighet att få ränteskillnadsersättning om lånet blir förtida löst vid försäljning i samband med separation, dödsfall, arbetslöshet eller försämrade ekonomiska förutsättningar.

Möjlighet att öka amortering utan att betala ränteskillnadsersättning

Det kan finnas olika skäl till att ett hushåll vill amortera mer på ett lån än vad man tänkt sig från början. Den ekonomiska situationen kan ha förbättrats och hushållet vill minska sina samlade skulder. Ur samhällets synvinkel kan minskat belåning också ses som en fördel. Som nämndes ovan finns i flera länder möjlighet att öka amorteringstakt eller göra engångsamorteringar upp till kring tio procent av lånet utan att behöva betala ränteskillnadsersättning.

Enklare och tydligare beräkningsmodell

Med tanke på att ränteskillnadsersättningen bestäms i en situation där parterna har mycket olika kunskaper, där konsumenten inte alltid agerar rationellt¹³ och där låntagaren kan ha mycket annat att tänka på, så bör det av en lämplig myndighet styras ännu hårdare än idag exakt hur ränteskillnadsersättningen ska beräknas.

Jämförelseräntan ska också anges på ett sätt som gör att låntagaren lätt kan bedöma hur stor den är. Det logiska är då att knyta jämförelseräntan till bankens utlåningsräntor för lån med en löptid som motsvarar kvarvarande räntebindningstid. Eftersom dessa räntor finns lätt tillgängliga så blir det lätt för en låntagare att i förväg bedöma hur stor ränteskillnadsersättningen ska vara.

Diskonteringsräntan bör då också regleras, och ansvarig myndighet bör på sin hemsida ha en räknesnurra där hushållet lätt kan räkna ut hur stor ränteskillnadsersättningen kommer att bli ifall de av olika skäl vill lösa in lån i förtid.

Tydliga krav bör också ställas på att långivaren informerar om hur en viss specifik ränteskillnad räknats fram så att låntagaren lätt kan bedöma om beräkningen gjorts på ett korrekt sätt. Med tanke på frågans komplexitet och brister i hushållens finansiella kunskaper är det särskilt viktigt med regelbunden extern

13 Stango, V. och Zinman, J. (2009), "Exponential Growth Bias and Household Finance", *Journal of Finance*, vol 64, s 2807-2849.

efterhandsgranskning av hur banken räknat fram de ränteskillnadsersättningar som man krävt kunderna på.

Behov av förändring

Alla ändringar i regler påverkar bankernas lönsamhet av olika låneformer och kommer på en fungerande marknad att leda till prisändringar. Det gäller självklart även de förslag som framförts ovan. Med tanke på att bundna räntor i Sverige sällan är längre än tio år och att vi nu startar i ett läge med låga räntor så kommer förslagen rimligen inte att påverka lönsamheten av olika alternativ nämnvärt. Därmed bör effekten på räntedifferensen mellan lån med olika löptider vara liten. Idag gör bankerna stora vinster med rekordhöga bolånemarginaler (1,73 procent, 2017-05-09), och man kan fundera över hur opinionen och myndigheten skulle reagera om bankerna, med hänvisning till ändrade regler om ränteskillnadsersättning, försökte öka sina marginaler ytterligare.

Vi har tidigare nämnt att Sverige har världens ”bankvänligaste” modell för beräkning av ränteskillnadsersättning. Om det beror på en total avsaknad av självreglering, stark lobby eller brist i konsumentskyddet är inte helt klarlagt. Vi har i denna artikel fokuserat på relativt enkla och begränsade förändringar, men i ett bredare perspektiv kan man inte bara undra över bankernas marginaler utan också över att bankerna under mycket lång tid fick tillämpa för dem mycket generösa regler för ränteskillnadsersättning.

Kanske är det dags att se närmare på helt andra modeller för bolånemarknaden, som till exempel den danska, eller diskutera om det går att skapa en marknad för bostadslån så att en låntagare kan veta vad som är ett rimligt ”pris” om man av olika skäl vill avveckla ett lån med bunden ränta.

I ett flertal länder läggs också stora resurser på att informera konsumenten, som i USA genom Interagency Guidance on Subprime Lending eller som i England genom Financial Services Authorities. Utgångspunkten är att konsumenten inte alltid har förutsättningar att fatta rationella och optimala beslut¹⁴ vid finansiella beslut i samband med till exempel bolån. Riksrevisionen har vid flera tillfällen kritiserat Finansinspektionens tillsyn eller avsaknad av tillsyn¹⁵.

Trots att Finansinspektionen funnit ”väsentliga skillnader i resultaten av företagens beräkning av ränteskillnadsersättning”¹⁶ har inspektionen valt en passiv roll. Inspektionen svarade genom sitt remissvar¹⁷ att FI vill prioritera en

14 Campbell, J. Y. (2006), ”Household Finance”, *Journal of Finance*, vol 61 s 1553-1604.

15 Riksrevisionen (2006), ”Konsumentskyddet inom det finansiella området, fungerar tillsynen?” Rapport 2006:12, Stockholm.

16 Finansinspektionen (2011), ”Allmänna råd om kredit i ett konsumentförhållande”, FI Dnr 10-4628, Stockholm.

17 Finansinspektionen (2012), ”Yttrande över betänkande av Utredningen om framtidens stöd till konsumenter, SOU 2012:43”, Stockholm.

”IT-baserad konsumentportal” (s 2), vilket kan tyckas vara en väl mild åtgärd när Riksrevisionen konstaterar att FI inte utövat någon omfattande tillsyn vad gäller räntefrågor och ränteberäkningsmetoder under den studerade perioden. Att dagens asymmetriska modell inte har ifrågasatts starkare av myndigheter, som ska bevaka kundernas intresse pekar också på att övervakande myndigheter varit alltför ”förstående” gentemot bankernas agerande.

Olika synsätt på relevant redovisning i framtiden

Bo Nordlund, tekn. dr

När det gäller det nuvarande och framtida svenska bostadsbeståndet har många frågor lyfts fram i debatten på senare tid. Nedanstående är exempel på detta:

- Det behöver byggas nya bostäder till en växande befolkning. Hur ser den optimala lösningen avseende nyproduktion ut när det gäller materialval, livslängder på byggnader och olika geografiska lägen för produktion?
- Miljonprogrammet har till stora delar nått slutet av byggnadernas vägda livscykel och behöver rustas upp. Hur ser den optimala upprustningen ut för dessa hus?

Det tidigare utbudsorienterade synsättet med produktionskostnadsbeläning, bidrag och garantier från det offentliga, löste förr många av de frågor som de övergripande frågeställningarna ovan lyfter. De flesta av dessa historiska ”lösningar” finns dock inte kvar i dagens miljö, åtminstone inte på samma sätt som förr.

Externredovisning är en del av problemet

Externredovisning kan sägas vara ett ekonomiskt språk som beskriver en verklighet utifrån de regler som gäller för just detta språk. Det allmänna intrycket är att rapporterade förhållanden i olika former av externredovisning, exempelvis en årsredovisning, tillmäts stor betydelse av olika aktörer i olika sammanhang. Det kan handla om utvärdering av en företagslednings prestationer, bedömning av ett företags kreditvärdighet, huruvida olika former av regelverk, interna eller externa, har efterlevts med mera.

På senare tid har bland diskussioner och åsiktsinlägg intensifierats kring vad som är ett relevant värde i externredovisningen när det gäller nybyggda bostadshus/-fastigheter. Revisorer har av vissa ansetts tolka redovisningsregler för strängt och värderare har antytts vara alltför säkra på sin bedömning av fastigheters värde i olika specifika fall. Utöver detta har bostadsminister Peter Eriksson bland annat uttryckt tankar som kan belysas med nedanstående citat:

”I fråga om nedskrivningar gäller att kommunala bostadsaktiebolag ska redovisa en fastighet som en tillgång i sin årsredovisning. Utgångspunkten är att en sådan tas upp till ett värde som motsvarar utgiften för att förvärva den. Om det finns en bestående värdeminskning ska värdet skrivas ned.”

”Som Nooshi Dadgostar beskriver kan redovisningsreglerna i vissa fall ändå leda till att nybyggda bostadshyresbus kan behöva tas upp till ett lägre värde än produktionskostnaden. Men det bör i så fall enbart vara i situationer där det inte finns ett tydligt långsiktigt bebor.”

Över tid har det framförts olika uppfattningar kring vad som är ett relevant kapitalvärde i externredovisningen när det gäller materiella anläggningstillgångar, exempelvis fastigheter, vilka kort kan sammanfattas enligt nedan:

Historiskt anskaffningsvärde (HCA) och redovisning till verkligt värde (FVA). Verkligt värde utgår från ett exit-price koncept, medan anskaffningsvärde utgår från ett entry-price koncept.

Nedskrivningsreglerna i svenska redovisningsregler (K3-regler för större företag) och internationell redovisningsstandard (IFRS) kan sägas vara baserat mera på ett exit-price koncept (krav på marknadsmässigt avkastningskrav vid nedskrivningsbedömningen). Det innebär i korthet att det finns uppenbara risker att det kan behövas nedskrivningar i de fall anskaffningsvärdet (väsentligt) överstiger verkligt värde.

Olika argument kan lyftas för vilken typ av redovisning HCA eller FVA som är mest relevant. Exempelvis:

- HCA är mest relevant för det minskar risk för manipulation.
- FVA är mest relevant för tillgångar med långa livslängder eftersom HCA-värdet blir obsolet över tid.

Ur ett värderingsperspektiv kan frågan belysas utifrån värdebegreppsperspektiv och värderingsmetodsperspektiv. När det gäller själva värdebegreppet är det viktigt att lyfta fram skillnader mellan marknadsvärde (bytesvärde på marknaden) och individuellt avkastningsvärde (värde i användning). Det förra värdebegreppet bedöms i korthet utifrån marknadens aktörers bedömningar avseende framtida kassaflöden och krav på avkastning. Det senare bedöms utifrån den aktuella innehavarens bedömningar av framtida kassaflöden under innehavstiden och den aktuella innehavarens eget avkastningskrav. Det finns även andra värdebegrepp som kan aktualiseras, men i huvudsak kan de flesta av dessa relateras på ett eller annat sätt till de två grundläggande värdebegreppen som nyss beskrevs.

När det gäller värderingsmetoder bör särskilt frågan om kalkyl-/diskonteringsränta diskuteras och analyseras ingående. Vad är en relevant kalkylränta för att belysa ekonomiska effekter av olika alternativ? Hur ska exempelvis långsiktigt riskfri realränta bedömas framåtriktat? Hur ska relevant riskpremie bedömas för effekter som kanske inte går att mäta ur historiska serier, exempelvis stegvisa klimatförsämringar, och som inte kan läggas in som effekter i framtida kassaflöden? Risker ska ju endera läggas i framtida kassaflöden som en betalningseffekt eller ligga som en del av riskpremien i kalkylräntan. Det finns även andra metodrelaterade frågor vid värdering som kan behöva belysas i ett projekt av den karaktär som initialt beskrivs här.

Andra sätt att se på relevanta kapitalvärden

Ett alternativt sätt att se på relevanta kapitalvärden i förhållande till ovan nämnda HCA- och FVA-koncept är att ur ett hållbarhetsperspektiv utvärdera olika alternativ när det gäller byggnadslösningar.

I dessa sammanhang bör bland annat frågeställningarna belysas ur livscykelkostnads- (LCC) och livscykelekonomi- (LCE) perspektiv.

Frågor som då behöver lyftas är exempelvis hur bättre, och mer uthålliga material ur ett förslitningsperspektiv, skulle kunna väljas framför andra. I ett sådant sammanhang kan komponentavskrivningsmodeller (se regler i ovan refererade K3- och IFRS-regelverk) vara en del av lösningen. Klimatpåverkan av olika material, exempelvis att bygga med trä eller betong, behöver analyseras och beskrivas i kostnadstermer. Mer energieffektiva lösningar under en byggnads förvaltningskedje är ett annat exempel. Ytterligare ett exempel är påverkan under hela byggnadens livscykel från projektering till rivning/demontering. Hur ska processen se ut från uppstart av projekt till dess byggnaden demonteras ur ett kretsloppsperspektiv?

Ännu ett exempel på relevanta frågeställningar i dessa sammanhang är social hållbarhet över tid för hyresvärdar och hyresgäster.

Nya bostäder kräver ny redovisning

Problemområden kan sammanfattas i nedanstående punkter:

- Det behöver byggas nya bostäder till en växande befolkning.
- Miljonprogrammet har till stora delar nått slutet av byggnadernas vägda livscykel och behöver rustas upp. Hur ser den optimala upprustningen ut för dessa hus?

- Hållbarhetsfrågor (exempelvis klimatfrågor och social hållbarhet) behöver beaktas liksom LCC- och LCE-perspektiv på byggandet i övrigt.
- Det behöver byggas på rätt sätt (optimalt för antagen ekonomisk livslängd/nyttjandeperiod).
- Det behöver byggas på rätt ställen.
- Ska det byggas lika på olika ställen med olika sannolika utfall avseende nyttjandeperioder, exempelvis stenhus vid lång sannolik framtida efterfrågan, andra men återvinningsbara material med kortare livslängder där det råder större osäkerhet om framtida efterfrågan?
- Vilket/vilka värdebegrepp är egentligen mest relevanta i ett längre perspektiv när det gäller externredovisning?
- När det gäller metodfrågor i värderingssammanhang är följande av stor vikt: Hur ska storleken på riskpremie i kalkylränta bedömas?

Syftet med forskningsarbetet i ett projekt som detta är i första hand att belysa olika tänkbara värden som är relevanta ur ett externredovisningsperspektiv. I detta ingår att definiera olika tänkbara värden, att diskutera för och nackdelar med olika synsätt samt med utgångspunkt i de problemområden som sammanfattats ovan. Målet är att dels beskriva nuläget i syftesformuleringen ovan, dels att beskriva ett önskvärt synsätt i framtiden.

Forskningsarbetet kommer att bedrivas i form av litteraturstudier samt djupintervjuer med olika aktörer i samhällsbyggnadsprocessen. Exempel på olika relevanta aktörer kan vara bygg-/projektutvecklingsföretag, revisorer och fastighetsvärderare men även andra aktörer som kan ha värdefulla infallsvinklar i för projektet relevanta delar.

Rörlighet på bostadsmarknaden



Den privata bostadsmarknaden

Skattesystem och uppskavsregler

Rickard Engström, doktorand

Det finns idag ett antal ”inlåsnings effekter” på bostadsmarknaden. En optimering av det befintliga fastighetsbeståndet inom privata fastigheter påverkar oss inte bara på individnivå, utan även ur flera politiskt intressanta områden såsom arbetsmarknad och ekonomisk tillväxt. Med optimering menas här en matchning med anpassning till individens behov som bostadens storlek, standard men även upplåtelseform och riskprofil.

Vi ser idag hur fastighetsägare som köpt sina fastigheter på 1970-talet har obefintliga eller inga amorteringar. De har upplevt en enorm prisuppgång. Vissa kan ha sämre kassaflöde (pension) men har stort kapital i sina fasta tillgångar; sina fastigheter. De teoretiska kostnader som uppstår för en fastighetsägare är driftskostnader, fastighetsavgift, räntekostnader samt alternativkostnad på eget kapital. Amortering är som bekant ingen kostnad men påverkar kassaflödet. En fråga som sällan diskuteras är just alternativkostnaden, som i nuläget är obefintlig men ur ett historiskt perspektiv varit ansenlig. Driftskostnaderna har sjunkit främst beroende på mer effektiva uppvärmningsmetoder. En lägre driftskostnad bör minska incitamentet till att flytta.

Här nedan fokuseras på rörligheten och på att förklara gällande rätt och dess effekter på bostadsmarknaden i de fall där likviditeten påverkas. Jag kommer även utgå från att möjligheter till ränteavdrag gäller alla individer: för att göra ränteavdrag krävs intäkter.

13 år som fastighetsmäklare gett mig erfarenheter som förhoppningsvis är grunden för en framtida vetenskaplig artikel där hypoteserna kan testas kvantitativt. Alternativet är att kvalitativt undersöka ett fenomen och skapa underlag för diskussion. Effekterna på statens skatteintäkter och en känslighetsanalys skulle ge oss klarhet om det finns anledning att se över dagens skattesystem och uppskavsregler.

Gällande rätt idag

Uppskovstaket¹ om 1 450 000 kronor slopas för perioden 21 juni 2016–30 juni 2020. Syftet är förstås att öka rörligheten på bostadsmarknaden.² I finansde-

1 SKV 379 utgåva 23 2017, Försäljning av småhus.

2 <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/08/andrade-uppskavsregler-vid-bostadsforsaljning-for-okad-rorlighet/>

partementets föreskrifter ”Ändrade regler för uppskov med kapitalvinst vid avyttring av privatbostad”³ från augusti 2016 står att läsa att ”47 kap. 7 § andra stycket och 47 kap. 8 § andra stycket inkomstskattelagen (1999:1229) ska inte tillämpas på avyttringar som har skett under tiden 21 juni 2016–30 juni 2020”. Detta är en hänvisning till att de nya skattereglerna från 1 januari 2017, som innebär att du kan göra obegränsat uppskov på realisationsvinst, jämfört från tidigare 1 450 000 kronor.

På det belopp du gör uppskov för betalade du tidigare en, ej avdragsgill, avgift på 0,5 procent vilket innebar att den maximala avgiften blev 7 250 kronor. Det motsvarar en avdragsgill marknadsränta om 3,25 procent. Om du i stället aktiverat det maximala uppskovsbeloppet 1 450 000 kronor skulle skatten blivit 319 000 kronor (22 procent på summan). Den som i stället skulle lånat 319 000 kronor i banken till två procents ränta skulle ha betalat 6 380 kronor, vilket efter ränteavdraget blivit 4 466 kronor.

Det är således betydligt dyrare att göra uppskov än att finansiera skatten på reavinsten via banken. Vid transaktionen tillkommer dessutom lagfartskostnad 1,5 procent av köpeskilling (intäkt för staten 12,4 miljarder 2016, rekordnotering⁴) samt en eventuell kostnad på två procent för uttag av nya pantbrev: båda dessa är att anse som statliga transaktionskostnader.

Förutsättningar för att få uppskov

Grundförutsättningen är att en ersättningsbostad inköps senast kalenderåret efter försäljning och bosättning görs före den 2 maj påföljande kalenderår.

1. I det fall ersättningsbostadens köpeskilling är lika stor eller större än köpeskillingen för avyttrad bostad består uppskovsbeloppet av kapitalvinst samt tidigare uppskov.
2. Om köpeskillingen för avyttrad bostad är högre än köpeskilling för ersättningsbostad uppgår kapitalvinsten till köpeskilling för avyttrad bostad samt köpeskilling för ersättningsbostaden ökad med tidigare uppskovsbelopp.
3. Om skattskyldige tillför utgifter för ny-, till- eller ombyggnad senast kalenderåret efter förvärv med inflyttning 2 maj påföljande år kan preliminärt uppskov begäras. Motsvarande belopp för preliminärt uppskov blir då kapitalvinsten samt tidigare uppskov.

3 SKV 2102 utgåva 23, Uppskov Bostad

4 <http://www.gp.se/nyheter/ekonomi/st%C3%A4mpelskatten-ger-ny-rekordint%C3%A4kt-1.4127126>

För den som erhåller en högre köpeskilling vid avyttring än köpeskilling vid förvärv kan en vinst uppstå där uppskov på kapitalvinstbeskattning i vissa fall kan medges.

Förutsättningen är enligt 47 kap. 3 § inkomstskattelagen (1999:1229) att det gäller ”en privatbostad i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) som vid avyttringen är den skattskyldiges permanentbostad”. Krav ställs på att den skattskyldige varit bosatt på fastigheten under minst ett år närmast före avyttring eller minst tre av de senaste fem åren före avyttring.

Förslag till åtgärder

Olika delar i skattelagstiftningen⁵ leder till låga incitament till att avyttra en fastighet. Idag ser vi en situation där 40-talister – som köpt sina privata bostadsfastigheter på 1970-talet och där barnen flyttat hemifrån – väljer att bo kvar, då de saknar incitament att byta bostad.

Skatt vid avyttring

Realisationsvinsten uppgår från första januari 2008 till 22 procent, då 22/30 av realisationsvinsten beskattas vid avyttring⁶ och inte som tidigare 2/3 av realisationsvinsten. Det gäller om säljaren väljer att inte – eller inte har möjligheter – att göra uppskov. Sverige har högst realisationsvinstbeskattning i Norden. Varken Norge och Finland har kapitalvinstskatt för dem som bott i bostaden mer än två år. Gränsen i Danmark är tre år och Tyskland 10 år.⁷ Finland har dessutom ingen överlåtelseskatt för dem som köper sin första bostad och är mellan 18 och 40 år.

Kostnader för uppskov

Kostnaden för uppskovet är 0,5 procent på uppskovsbeloppet, vilket motsvarar 3,25 procent i marknadsränta före ränteavdrag. Bankräntan för utlåning de senaste åren varit betydligt lägre, vilket gör att en rationell aktör med kreditmöjligheter väljer att betala skatten på realisationsvinsten och finansiera detta genom ett lån.

Kostnaden för uppskov måste anpassas till marknadens villkor för att attrahera säljarna att göra uppskov. Attraktiva villkor kan öka incitamenten för säljarna och skapa en ökad rörlighet på bostadsmarknaden, vilket är eftersträvanvärt ur flera perspektiv. Rimligt kan vara att utgå från bostadsobligationen plus en halv till en procent.

För den som maximerat sina kreditmöjligheter hos en långivare kan det finnas ett incitament till att göra uppskov då långivaren inte ser uppskovet som

5 <https://lagen.nu/1999:1229>

6 <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19991229.htm>

7 <http://www.villaagarna.se/Press/Nyheter/Sverige-har-norra-Europas-hogsta-flyttskatter/>

ett indirekt lån. Således kan kreditbegränsningar göra att det är attraktivt med uppskov om kostnaden är högre än motsvarande 3,25 procent.

Reala och nominella värden

Köpeskillingen för fastigheter indexuppräknas inte vid avyttring. I praktiken innebär en vinst i nominella belopp kan vara en förlust i reala belopp – men ändå beskattas med nuvarande 22 procent på nominella värden. All förädling av en fastighet som inte avser om-, till- eller nybyggnad har en femårsregel.

Renovering leder i regel till en värdeökning trots att syftet är konsumtion och inte investering. Renoveringen genererar här en värdeökning som leder till en skatt trots att förädlingen kanske inte är att anse som lönsam (under 1 Tobins Q för renoveringen). Tobins Q – kvoten mellan marknadsvärdet och återanskaffningspriset – kallas Tobins Q och används vid nyproduktion. Låt oss använda kvoten även här för att göra det illustrativt:

Låt oss schablonmässigt räkna på förvärvet av en fastighet 2011 för 1 000 000 kronor. Köket renoveras för 100 000 kronor år 2011 och 2017 avyttras fastigheten för 1 100 000 kronor. Vi utgår från Tobins Q 1.0 för renoveringen (trots åldern 6 år). Det finns ingen rätt till avdrag för renoveringen vid avyttring eftersom den gjordes för mer än fem år sedan. Säljaren kommer dock att få betala en reavinstkatt på 22 000 kronor då värdeökningen rent teoretiskt är kopplad till köksrenoveringen (22 procent av 100 000 kronor). Dessutom ger denna renovering en ökad statlig intäkt i form av ökade lagfartskostnader och kan även påverka pantbrevskostnader till statens fördel.

Övriga transaktionskostnader

Lagfartskostnaderna⁸ (1,5 procent av köpeskillingen) har inget takbelopp. Motiveringen är att den administrativa hanteringen är högre där en fastighet har köpeskillingen 10 miljoner kronor jämfört med 1 miljon kronor, vilket inte framstår som rimligt. Alla ökade transaktionskostnader leder till en sämre likviditet på marknaden och leder till incitament som missgynnar rörligheten.⁹ Detta gäller förstås även kommunal fastighetsavgift och övriga statliga transaktionskostnader som uttag av nya pantbrev och lagfartskostnader.

8 <https://lagen.nu/1984:404>, Lag (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter

9 Genesove, D., & Mayer, C. (2001). Loss aversion and seller behavior: Evidence from the housing market. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(4), 1233-1260.

Utveckling av upplåtelseformerna



Förvaltning av ägda lägenheter i flerbostadshus

Jenny Paulsson, docent

Ägande av lägenheter har funnits länge i många länder runt om i världen. Särskilt i Europa och i de nordiska länderna har ägande av lägenheter varit en mycket använd och välfungerande form. Allt eftersom samhället har utvecklats har nya former vuxit fram och idag finns olika typer av ägarlägenheter tillgängliga.

Internationellt finns olika former av tredimensionellt fastighetsutnyttjande representerade. Av dessa former är ägarlägenheten i olika varianter mest frekvent förekommande och är normalt sett en välfungerande sådan rättighetsform. Den återfinns inte bara i Norden och många andra europeiska länder, utan över hela världen i områden som Australien, Kanada och Sydamerika. Kombinationer av de olika formerna av 3D-fastighetsutnyttjande är möjliga i flera länder. Även i Sverige har vi nu en samexistens av 3D-fastigheten, ägarlägenheten, bostadsrätten och olika former av upplåtta rättigheter, som alla kan kombineras i en och samma byggnad.

Den dominerande formen av ägande av lägenheter i Sverige är fortfarande bostadsrätten. Trots införandet av ägarlägenheter 2009 är det faktiska antalet ägarlägenhetsprojekt fortfarande litet och antalet bildade och registrerade ägarlägenhetsfastigheter begränsat, med endast drygt tusen sådana fastigheter totalt. Såväl byggföretag som banker och försäkringsbolag ställer sig tveksamma till hur de ska hantera ägarlägenheterna och konsumenterna har begränsad kunskap om denna form av ägande, fördelarna med den och hur den skiljer sig från till exempel bostadsrätten. Det tycks fortfarande vara så att byggbranschens aktörer ställer sig något avvaktande till att satsa på ägarlägenheter.

En viktig fråga relaterad till ägande av lägenheter i flerbostadshus är hur de ska förvaltas. Renoveringen av flerbostadshusen i miljonprogrammet har diskuterats mycket under senare år och kostnaderna för detta. Renoveringar leder vanligen till minskade driftkostnader, men de ska också finansieras. När de boende gemensamt äger de gemensamma delarna av en byggnad måste de själva fatta beslut om hur detta ska genomföras och finansieras och vilken nivå som är lämplig.

Internationellt har flera forskare uppmärksammat problemet med bristande förvaltning och underhåll av gemensam egendom i flerfamiljshus. Problemet med resurser som är tillgängliga för alla uppmärksammades som ett problem av

Hardin¹ (tragedy of the commons) och risken att dessa resurser kan förfalla om man överutnyttjar dem och inte förvaltar dem ordentligt. Detta gäller även de gemensamma delarna av byggnader med flera ägare.² Trots att ägarna till sådana byggnader har ett gemensamt intresse för att skapa en bra miljö, är de ofta inte villiga att delta i förvaltningen av byggnaderna. Detta kan skapa en situation där ägarna vill maximera användningen av de gemensamma delarna av byggnaderna, vilket leder till bristande underhåll och försämring av dessa byggnader.

En internationell studie³ av olika system för ägande av lägenhet identifierade några grundläggande rättsliga utmaningar i samband med underhåll och reparationer, bland annat hinder i beslutsfattandet, säkrande av finansiering för större reparationer, medel för att säkra betalningar samt transparenta och begripliga strukturer. En strukturerad och effektiv organisation för förvaltning av de gemensamma delarna är viktiga inte bara för att den gemensamma egendomen och samfälligheten ska fungera på ett bra sätt, utan det är också relevant för kreditgivare med intresse i lägenheterna. Valfungerande förvaltning minskar också risken för att tvister ska uppstå, särskilt oförmåga att agera när mer omfattande renoveringar skall beslutas och genomföras. Detta blir svårare att åstadkomma när ett stort antal delägare är inblandade, då det också finns ett behov av verkställighetsmekanismer för att gynna samarbete och ansträngning hos delägarna själva.⁴

Alterman⁵ menar att frågan om hållbara rättsliga finansiella mekanismer för att säkerställa det långsiktiga underhållet av flerbostadshus hittills har fått mycket begränsad uppmärksamhet. Hon pekar på flera faktorer som gör att sådana byggnader är särskilt sårbara för förslitning och minskade fastighetsvärden, till exempel att de är mer komplexa och därmed orsakar högre underhållskostnader och mindre möjligheter till ändringar i konstruktionen, och att stora investeringar behövs för reparation och renovering i stor skala. Enligt Lippert och Steckle⁶ är den interna förvaltningen av ägarlägenheter viktig för förståelsen av förvaltning i staden, men har hittills försumrats i samhällsbyggnadsforskningen.

1 Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science* 162(1968): 1243-1248.

2 Ho, D. C. W., & Gao, W. (2013). Collective action in apartment building management in Hong Kong. *Habitat International* 38(2013): 10-17.

3 Lujanen, M. (2010). Legal challenges in ensuring regular maintenance and repairs of owner-occupied apartment blocks. *International Journal of Law in the Built Environment* Vol. 2 No. 2, pp. 178-197.

4 Tracht, M. E. (2000). Co-ownership and Condominium. In: B. Bouckaert and G. De Geest (Eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Volume II, Civil Law and Economics* (62-89). Edward Elgar, Cheltenham.

5 Alterman, R. (2010). The Maintenance of Residential Towers in Condominium Tenure: A Comparative Analysis of Two Extremes - Israel and Florida. Kapitel 5 i Bland, S., Dupuis, A., Dixon, J. (Eds.), (2010). *Multi-owned Housing: Law, Power and Practice*. Ashgate, Farnham.

6 Lippert, R.K. & Steckle, R. (2016). Conquering condos from within: Condo-isation as urban governance and knowledge. *Urban Studies* 2016, Vol. 53(1) 132-148.

Olika typer av ägarlägenheter i flerbostadshus

De viktigaste formerna av rättigheter avseende tredimensionellt fastighetsutnyttjande internationellt är den självständiga 3D-fastigheten, ägarlägenheten, indirekta ägandeformer och olika rättigheter.⁷ De två viktigaste ägarlägenhetsformerna är ägandeformen (condominium ownership, dualistic model) och nyttjandeformen (condominium user right, unitary model). Ägandeformen innebär att varje innehavare äger själva lägenheten som han eller hon bor i, medan övriga delar av byggnaden och omgivande mark vanligen ägs gemensamt av alla lägenhetsinnehavare i byggnaden. Denna form finns till exempel i Danmark (ejerlejlighed), i Tyskland och i Sverige (ägarlägenhet). Den svenska ägarlägenhetstypen, som är en särskild form av 3D-fastighet, ligger dock närmare den självständiga 3D-fastigheten jämfört med många andra länders system. Nyttjanderätten, å andra sidan, är en form där lägenhetsinnehavarna gemensamt äger hela byggnaden inklusive lägenheterna och omgivande mark tillsammans, och den andel som varje ägare har ger rätt att nyttja en specifik lägenhet i byggnaden. Denna form finns till exempel i Norge (eierseksjon) och i Nederländerna.

De indirekta ägandeformerna har en juridisk person som formell ägare, som står mellan den boende och fastigheten. Denna juridiska person kan vara ett kooperativ, en förening, ett aktiebolag, etcetera. Bostadsrättsformen i Sverige är en sådan indirekt form av ägande, eftersom en bostadsrättsförening äger fastigheten och byggnaden där medlemmarna bor. Rätten att använda en specifik lägenhet är knuten till medlemskap i föreningen. I bostadsaktiebolagsformen i Finland ägs byggnaden av ett aktiebolag. Varje lägenhetsinnehavare får då en exklusiv nyttjanderätt till en specifik lägenhet genom att inneha aktier i bolaget.

Kombinationer av de olika formerna av 3D-fastighetsutnyttjande är möjliga i flera länder. Även i Sverige har vi en samexistens av 3D-fastigheten, ägarlägenheten, bostadsrätten och olika former av upplåtna rättigheter, som alla kan kombineras i en och samma byggnad.

Vikten av förvaltning

När man bygger och nyttjar ägarlägenheter, finns det vissa faktorer som verkar vara av särskild betydelse och som kan skapa problem om de inte regleras tillräckligt och på ett funktionellt sätt.⁸ När det gäller 3D-fastigheter/ägarlägenheter finns det ett antal nyckelfaktorer för vilka man lämpligen bör skapa ett genomtänkt regelverk för att ett sådant system ska kunna fungera väl. Dessa faktorer har visat sig vara viktiga och det är bl.a. inom dessa områden som problem och behov av förändringar i lagstiftningen har uppstått i andra länder med olika

7 Paulsson, J. (2007). 3D Property Rights - An Analysis of Key Factors Based on International Experience. (Doctorate thesis) Report 4:99 from the Section of Real Estate Planning and Land Law. Royal Institute of Technology, Stockholm.

8 Ibid.

former av ägarlägenheter.⁹ Dessa faktorer omfattar bland annat gränsdragning mellan fastigheter, omfattning av gemensam egendom, fastighetssamverkan, förvaltning, tvistlösning samt försäkring. Dessa områden kan detaljregleras i olika hög grad, men har i den svenska 3D-fastighets-, tillika ägarlägenhetslagstiftningen, en relativt sett låg grad av detaljreglering, särskilt jämfört med andra länder som exempelvis Australien. Mycket lämnas till att avgöras i den praktiska tillämpningen, även om riktlinjer finns i propositionen¹⁰ och i Lantmäteriets rekommendationer om hur lagstiftningen ska tillämpas.

Flera av dessa faktorer kan utgöra hinder för produktion av ägarlägenheter. En sådan viktig faktor är förvaltning. I allmänhet när det handlar om ett antal individer som delar samma resurser är förvaltningsaspekter betydelsefulla.¹¹ Det är därför av vikt att ha en strukturerad och effektiv förvaltningsorganisation för att byggnaden och dess lägenhetsinnehavare ska samverka på ett bra sätt. Detta är viktigt inte bara för ägarna utan även för finansiella institutioner med intresse i lägenheterna. Att ha en god förvaltning leder också till minskad risk för tvister, särskilt för att undvika oförmåga till beslut och handling när mer omfattande renoveringar skall genomföras.

I länder där man har haft ägarlägenheter under lång tid, eller där omvandling till ägarlägenheter har skett i befintliga byggnader, är många av dessa byggnader nu i ett skick där omfattande renoveringar kommer att krävas. Det kan då vara av värde att studera vilken förvaltningsform som är mest lämplig för sådana fall och vilka skillnader som olika former medför. Även i tidigare socialistländer med kortare erfarenhet av privat ägande finns det renoveringsbehov. Där har den begränsade effektiviteten i förvaltning sin orsak bland annat i bristande medvetenhet, brister i institutionellt regelverk och brist på mekanismer som reglerar förhållandet mellan det offentliga och det privata.¹²

Ett annat exempel på vikten av en fungerande och utvecklad förvaltningsform utgör tidigare former av ägarlägenheter i Tyskland, där otillräckliga regleringar på detta område ledde till konflikter mellan ägarna. Komplexiteten som har uppstått i samhället idag och det allt större antalet lägenheter inom samma byggnad ställer högre krav på förvaltare och har lett till ett behov av professionella förvaltare. Kombinationer av olika former av fastighetsutnyttjande inom en och samma byggnad bidrar också till komplexiteten och ökar behovet av samordning.

9 Ibid.

10 Proposition 2008/09:91. Ägarlägenheter.

11 Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons*. University Press, Cambridge.

12 Grigoryan, A. & Paulsson, J. (2017). Legal aspects of management of commons within residential urban space: comparative review of Western European and former Socialist experiences. *Der öffentliche Sektor - The Public Sector*, Vol. 43 (2017), Issue 1: Commons reloaded. Potentials and Challenges in Urban and Regional Development, pp. 75-86.

Ett flerfamiljshus består vanligtvis av lägenheter som används enskilt och gemensamma utrymmen som kan omfatta olika delar av byggnaden såsom tak, fasader, trappor, hissar, tekniska anläggningar och stamledningar. Förvaltning är viktigt främst vad gäller de gemensamma delarna, även om de enskilda lägenheterna också måste skötas. Beslut som måste fattas inom varje lägenhetskomplex, oberoende av ägarstruktur och typ av byggnad, inkluderar omfattningen av investeringar och underhåll, ordningsregler i gemensamma utrymmen och mekanismer för att lösa konflikter. Trots skillnader vad gäller formen finns det liknande regler för olika typer av bostäder. Generellt sett är det beträffande typ av ägande som vi hittar de största skillnaderna. Förvaltningen beror dock både på ägandeform och lagar, samt stadgar och interna regler för byggnaden.¹³

Förvaltning innefattar således aspekter som:

- Omfattningen av investeringar
- Nivå för underhåll
- Beslut om omfattande renoveringar
- Ordningsregler för gemensamma utrymmen
- Arbete i och organisation av administrativa organ
- Mekanismer för att lösa konflikter

Det finns bestämmelser i alla länders lagstiftning för att skapa en effektiv förvaltning.¹⁴ Dock kan olika modeller användas för att förvalta ägarlägenheter om man ser till generella lösningar. Ägarna själva kan sköta förvaltningen, en professionell förvaltare eller ett företag kan anlitas för detta ändamål, eller så kan statliga eller kommunala förvaltningsbolag göra det, men huvudsakligen bara som en kortsiktig lösning.

Man har ett val mellan att låta alla ägare delta i förvaltningen eller att inrätta ett förvaltande organ för detta ändamål. Ofta finns det en stämma där ägarna fattar beslut om förvaltning och en förvaltare eller styrelse som verkställer besluten. Frivillig delägarförvaltning där alla delägare måste vara överens om varje beslut rekommenderas endast för byggnader med få lägenheter, medan mycket stora och komplexa lägenhetsanläggningar kan behöva professionella förvaltare

13 Paulsson, J. (2010). Private and Common Responsibilities for the Management of Condominiums. I E. Hepperle et al. (eds.), *Core-Themes of Land Use Politics: Sustainability and Balance of Interests/ Kernthemen der Bodenpolitik: Nachhaltige Entwicklung und Interessenausgleich*. European Faculty of Land Use and Development/ Europäische Fakultät für Bodenordnung. Vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.

14 van der Merwe, C. G. (1994). Apartment ownership. Chapter 5 in: Yiannopoulos, A. N. (Ed.), *International encyclopedia of comparative law*. Vol. 6, Property and trust. Mohr, Tübingen.

för att sköta förvaltningen. När alla ägare deltar i förvaltningen genom föreningen, kan det vara lättare för dem att vara medvetna om kostnaderna och vad som behöver göras, men i stora föreningar kan detta vara alltför komplicerat för att de ska kunna hantera allt på egen hand. Ett examensarbete¹⁵ visade att total extern förvaltning skulle vara särskilt lämplig vid bildande av flera ägarlägenheter med ett gemensamt trapphus. Man behöver alltså välja både typ av förvaltningsorgan och omfattningen av de boendes medverkan i förvaltningen, vilket då kan vara relaterat till bland annat storlek och graden av komplexitet med avseende på det objekt som ska förvaltas.

Inom en byggnad kan det också finnas olika förvaltningsnivåer. Denna möjlighet existerar i många länder och är ganska vanligt och användbart inom stora lägenhetskomplex, där olika delar av byggnader och olika typer av anläggningar förvaltas på olika nivåer. Dessa förvaltningsnivåer kan inrättas i olika former, såsom att dela upp anläggningar i områden och föreningarna i underföreningar för olika delar, med en övergripande gemensam förening där alla underföreningar är medlemmar. Om det skapas många förvaltningsnivåer kan det dock leda till minskad effektivitet och ökade kostnader.

Val av förvaltningsform avgörande

Genom att studera olika former för förvaltning av ägarlägenheter, nationellt och internationellt, skulle man kunna undersöka vilken av dessa former eller specifika delar av formerna som har fördelar jämfört med andra typer av förvaltning av ägarlägenhetsbyggnader, samt hur de kan användas och implementeras i andra ägarlägenhetssystem, med hjälp av de bästa inslagen från de studerade formerna. Viktiga faktorer att undersöka i samband med detta är till exempel typ av förvaltning, antalet involverade organ, behov av professionella förvaltare och deras roll, samt behovet av och användningen av olika förvaltningsnivåer. Frågor om omfattande renoveringar och hur dessa ska finansieras är också relevanta i sammanhanget.

Då det finns stora likheter mellan de nordiska länderna i flera avseenden vore det relevant med en utblick mot till exempel de nordiska länderna Danmark (ägarformerna av ägarlägenhet, ejerlejlighed), Finland (bostadsaktiebolag), Norge (nyttjandeformerna av ägarlägenhet, eierseksjon) att sätta i relation till systemet i Sverige (bostadsrätt och ägarlägenhet). I vart och ett av dessa länder skulle en studie kunna fokusera på de nämnda ägarlägenhetssystemen även om det finns andra former i de olika länderna. Även om en generell förståelse behövs avseende hur ägarlägenhetsformerna ser ut och fungerar skulle ändå fokus ligga

15 Benjaminsson, J. & Nilsson, S. (2009). Extern förvaltning av ägarlägenheter. Examensarbete vid Avdelningen för fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola.

på de befintliga förvaltningsformerna och de fördelar och problem var och en av dessa innebär.

Genom att sedan beskriva, sammanställa och analysera erfarenheter från de undersökta länderna kan en jämförelse göras mellan dem och en utvärdering göras av lämpliga förvaltningsformer för specifika ändamål. Vissa former kan förväntas framstå som mer lämpliga än andra, givet vissa kriterier. Genom att identifiera de huvudsakliga förvaltningsproblemen skulle man kunna ta fram en förvaltningsmodell och förslag på nya förvaltningsformer för ägarlägenheter, som innehåller de bästa egenskaperna från de studerade systemen. Eftersom förvaltning framstår som en så viktig faktor för ett fungerande ägt bestånd av bostadslägenheter i flerbostadshus, kan man förvänta sig att valet av förvaltningsform är avgörande för ett välfungerande system.

Plan- och byggprocessen



Hållbarhet, regelverk och roller från detaljplan till bygglov

Peter Brokking, doktorand
Eva Liedholm Johnson, tekn. dr
Jenny Paulsson, docent

När 700 000 nya bostäder ska byggas inom 10 år, så kommer det att medföra stora utmaningar för Sveriges kommuner, inte minst i storstadsregioner. Det handlar inte enbart om att hitta nya områden för bostadsbyggande och anpassa plandokument, utan även om att säkerställa att den snabba byggtakten inte sker på bekostnad av kvalitet och hållbarhet. För att främja en omställning mot hållbar stadsutveckling har de flesta kommuner, som under senare år har uppdaterat sina översiktsplaner, formulerat mål för att minska miljöpåverkan och säkerställa en hållbar hushållning med naturresurser inom kommunen.

Som ett led i denna omställning har även den kommunala organisationen anpassats för att stärka hållbarhetsfrågor i planeringen genom att utse hållbarhetssamordnare och miljöplanerare som involveras i planarbetet. Det har resulterat i att hållbarhetsfrågor får en allt mer framträdande plats även i detaljplaner. Det kan i samband med bostadsbyggande till exempel handla om bevarande eller skapande av gröna värden, klimatanpassning, lokal dagvattenhantering samt åtgärder för att minska bilberoendet genom att begränsa parkeringsmöjligheter. Det kan även gälla gemensamhetsanläggningar eller öppna bottenvåningar som skapar en levande stadsmiljö och bidrar till social hållbarhet. Även gröna tak eller tekniska lösningar kopplat till energihushållning är åtgärder som kan bidra till en hållbar stadsutveckling.

En viktig del i arbetet med hållbar stadsutveckling är dialogen med byggbolagen, till exempel genom byggherredialoger eller genomförandeavtal. I dialogen kan parterna diskutera möjligheterna att skapa synergieffekter och förverkliga innovationer¹ samt att ta fram lösningar vad gäller utformning, materialval och tekniska åtgärder som är i linje med kommunens hållbarhetsambitioner. Dessa lösningar speglar ett gemensamt ansvarstagande av kommunen och byggföretagen som ligger till grund för detaljplanen eller markanvisningsavtal.

I dagens planeringspraktik förekommer det ofta att flera av de ambitioner och åtgärder som diskuterades i planprocessen inte genomförs och att projektet därmed inte bidrar i samma utsträckning till hållbar stadsutveckling som planerat

1 Malmö Stad 2014. Byggherredialog. En metod för samverkan.

(se exempel Box 1). Detta är ett problem som försvårar statens och kommunernas arbete med hållbar stadsutveckling och väcker ett antal frågor. Varför resulterar kommunens och byggföretagens gemensamma åtaganden i början av planprocessen inte i hållbarhetsåtgärder vid genomförande?

I vissa fall beror det på tekniska begränsningar som medför att den föreslagna lösningen inte kan genomföras. I andra fall har kraven på projektet inte specificerats i tillräcklig grad, vilket innebär att de föreslagna lösningarna inte har formaliserats i bygglov. Detta leder till en annan fråga. Främjar regelverket som styr plan- och exploateringsprocessen en konkretisering och specificering av hållbarhetsmål och -krav? I processen ingår flera plandokument som anger olika mål som ligger till grund för skilda beslut som villkorar genomförandet.

Box 1. Uppföljning av en detaljplan efter genomförande av ett byggprojekt



Illustration enligt planbeskrivning



Området efter byggandet med detaljplanekartan lagd på ortofoto.

En detaljplan från 2012 för ett område på cirka 10 000 kvadratmeter i Tattby i Nacka kommun medger en byggrätt på 550 kvm bruttoarea för ett gruppboende i sex lägenheter och bostäder på 3 000 kvadratmeter bruttoarea. Området ägs av Nacka kommun och är beläget på en tidigare obebyggd höjd med en brand sluttning mot norr och öst. En naturinventering som gjordes inom ramen för detaljplanearbetet visar att naturvärden inte värderas som högt, men att bebyggandet av området anpassas för att bevara en del naturmark samt några äldre solitära träd.

Parkeringsbehovet är beräknat till en plats per lägenhet, samt 3 platser för gruppboendet. Detaljplanen möjliggör bilparkering i källarplan. Enligt planen bör genomsläppligt

ytmaterial användas för att lokalt omhändertagande av dagvatten ska fungera väl. Området utsätts för buller och därför bör uteplatser placeras på den tysta insidan. Bullret från det lokala centrumet i norr överstiger riktvärden dagtid och nattetid varför bullerskyddsåtgärder mot centrum reserveras i planen.

En uppföljning som gjordes i februari 2017 visar att det genomförda projektet avviker på följande punkter från detaljplanen:

- Områdets byggnadskroppar skiljer sig i placeringen jämfört med illustrationen i planbeskrivningen.*
- I planprocessen lades stor vikt på den inre gården som skulle kunna användas som allmän lekplats inom området, men den saknas helt.*
- 3 parkeringsplatser, men även körytor och vändplan har lagts på prickmark (mark som inte får bebyggas). Naturmark med na-bestämmelser inom kvartersmark har tagits i anspråk.*
- Alla körytor för bilar är asfalterade vilket försvårar lokalt omhändertagande av dagvatten.*
- Inga bullerskydd är installerade, men ännu har inga klagomål på buller kommit in.*
- Gruppboendet har 6 platser idag, jämfört med 3 platser enligt detaljplanen.*
- Ett stort antal äldre träd har fällts.*

Uppföljningen visar att ett flertal åtgärder för att minska miljöpåverkan inte har genomförts. Utifrån en grov bedömning verkar husen ha blivit större än vad som diskuterades under detaljplanarbetet men en mätning behöver göras för att kontrollera detta.

Källor: Nacka kommun, Detaljplan för del av Tattby 2:2 samt M&S-Miljöenheten.

En viktig fråga som styr kommunens möjligheter att påverka projektets genomförande är om kommunen äger marken eller inte. Användningen av kommunala särkrav som berör projektets utformning² begränsas av lagstiftningen, vilket påverkar kommunernas möjligheter i arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmål för ett hållbart byggande. Ytterligare en fråga är hur arbetet organiseras inom kommunen. Projektets planering och genomförande berör flera olika förvaltningar inom kommunen och huvudansvaret flyttas mellan olika avdelningar under processen. Dessa byten av ansvaret skapar diskontinuitet i informationsflödet, vilket innebär att en del av informationen inte överförs mellan olika faser. Vidare innebär de olika rollerna och kompetenserna inom den kommunala organisationen att beslut och ställningstaganden från tidiga skeden av planprocessen inte följs upp i de senare skedena. Därmed kan hållbarhetsaspekter prioriteras ned

² Med kommunala särkrav menas att kommunerna sinsemellan ställer olika krav med nivåer utöver Boverkets byggregler. Statens Offentliga Utredningar (2012). Ökat bostadsbyggande och samordnade särkrav - genom enhetliga och förutsägbara byggregler. Delbetänkande av Byggregretsutredningen. SOU 2012:86, Stockholm.

medan processen fortgår. Även de stora byggföretagen med olika avdelningar och underkonsulter kan ha motsvarande problem i sin organisation. I följande avsnitt konkretiseras problembilden som fokuserar på regelverk och roller i processen.

Regionplan, översiktsplan och detaljplan

Plan- och bygglagen (PBL) innehåller mål och krav som ska beaktas vid utformning av markanvändning och byggnader. Tre typer av planer finns reglerade i PBL, nämligen regionplanen som samordnar planeringen i flera kommuner, översiktsplanen som anger grunddragen i markanvändning och bebyggelseutveckling och redovisar riksintressen, samt detaljplanen som reglerar markanvändning och byggande på ett bindande sätt. PBL innehåller även bestämmelser om *bygglov*, *rivningslov* och *marklov*. Denna tillståndsprövning kan baseras på enbart översiktsplanen eller en detaljplan.

En detaljplan upprättas vid bebyggelseexploateringar och under planprocessen ska fastighetsägare, allmänheten, myndigheter med flera ges insyn och inflytande. Kommunen och fastighetsägare ska få fastlagt vilka rättigheter och skyldigheter de får genom planen. Detaljplanen består av plankarta och planbestämmelser och ska avgränsa tre huvudkategorier av områden, nämligen allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. I planen måste man redovisa markens användningsändamål (bostäder, industri, trafikanläggningar etcetera), tillåten exploateringsgrad samt den huvudsakliga förläggningen av service, parkmark och trafiksystem. Den får även reglera markanvändning, bebyggelsens omfattning, placering, utformning och utförande, mark- och genomförandefrågor med mera. Dock får den inte vara mer detaljerad än vad som är nödvändigt med hänsyn till planens syfte och en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen måste alltid göras.

Då det finns ett kommunalt planmonopol är det kommunen som avgör var, när och hur en detaljplan ska upprättas. Om någon avser att vidta åtgärder som kan förutsätta att en detaljplan antas kan denne begära ett planbesked från kommunen där det ska anges den tidpunkt då kommunen bedömer att planen kommer att antas. Annars ska kommunen ange skälen för avslag om den beslutar att inte inleda planläggning. Skälen ska ha sin grund i PBL:s regler om markanvändning och byggande. Om det behövs för att underlätta planarbetet kan förutsättningar och mål för planeringsarbetet anges i ett planprogram. Om den föreslagna markanvändningen innebär en betydande miljöpåverkan ska miljöbalkens regler om miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) tillämpas. Syftet med en MKB är att identifiera och beskriva de effekter som den planerade verksamheten kan ha på människor, växter och djur och på hushållningen med mark, vatten, energi, etc. samt att möjliggöra en samlad

bedömning av effekterna på miljö och hälsa. Ett samråd ska hållas om planprogram och förslag till detaljplan för att ge kommunen kunskap och synpunkter om planområdet och detaljplanens utformning och ge information till dem som berörs av planen.

Efter samrådet ska ett slutligt förslag till detaljplan kungöras och vara tillgängligt för granskning. Detaljplanen antas sedan av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen alternativt byggnadsnämnden när det gäller planer av mindre vikt och utan principiell betydelse. Den som beslutet angår har slutligen rätt att överklaga detaljplanen om man lämnat skriftliga synpunkter senast under planens granskningstid. Bygglov kan sökas för de åtgärder som enligt PBL kräver sådant lov. Även om bygglov ska följa detaljplanen kan en avvikelse som är liten och förenlig med planens syfte godtas. Även beslutet om bygglov kan sedan överklagas.

Avtal som reglerar

Till en detaljplan är ofta avtal kopplade som reglerar bland annat planering och byggande samt utförande, drift och finansiering av gemensamma anläggningar/infrastruktur. Genomförandeaftalet reglerar förhållandet mellan kommunen och professionella fastighetsägare/byggherrar och vilka rättigheter och skyldigheter de har gentemot varandra. Beroende på om byggherren eller kommunen äger marken kallas dessa avtal ofta exploateringsavtal respektive markanvisningsavtal. Exploateringsavtalet reglerar ansvaret för vem som ska utföra olika åtgärder i exploateringen och vem som ska finansiera dessa åtgärder för att anlägga gator och andra allmänna platser, va-anläggningar, etcetera. Omfattningen av vad som regleras i avtalet varierar, men det kan bland annat innehålla en specificering av utformning av bebyggelse och allmänna platser, ansvar och exploateringsbidrag/avgifter för utförande av kommunala anläggningar, kontroll, besiktning och garantitider, marköverlåtelse, rättighetsupplåtelse, initiativ till lantmäteriför rättningar, tidplan för exploateringen och reglering av viten. Villkoren i avtalen måste ha stöd i den offentligt rättsliga lagstiftningen.

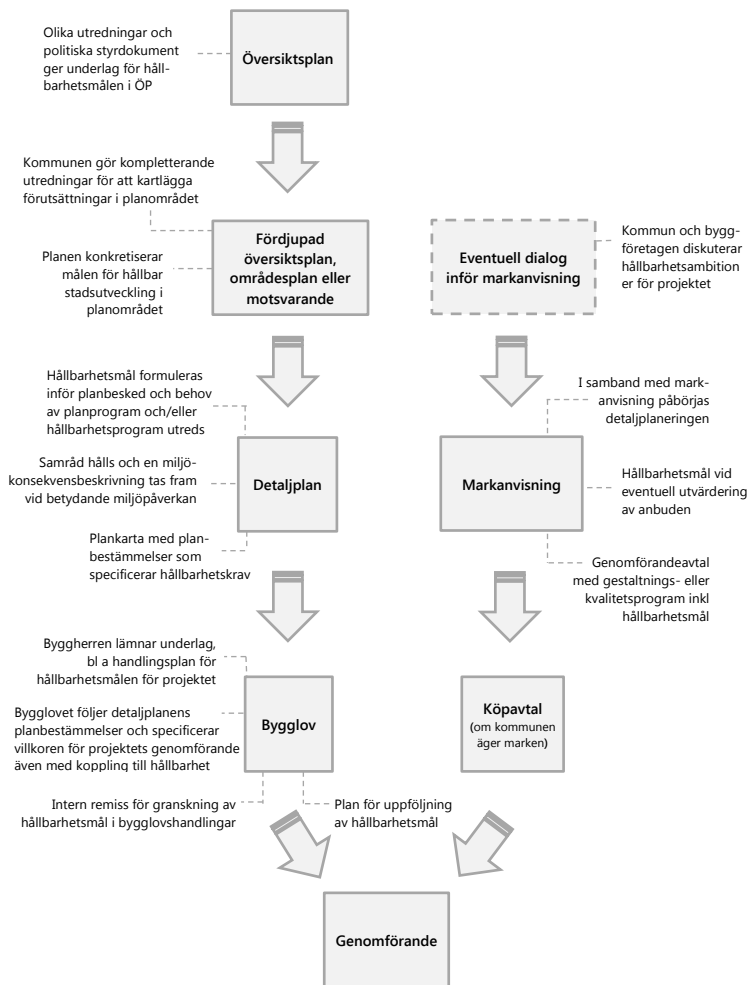
Till avtalen kopplas ofta även så kallade kvalitets- eller gestaltningsprogram som innehåller mer eller mindre detaljerade riktlinjer för hur bebyggelse och anläggningar ska utföras. Det utgör därigenom ett komplement till detaljplanen för att reglera bebyggelseutformning med mera. Det finns inte någon lagreglering av gestaltningsprogrammen, men de syftar till att uppfylla de krav på bebyggelse som finns i PBL. Gestaltningsprogrammet kan kopplas till en detaljplan genom planbestämmelser som anger att programmet ska följas. Det blir alltså – eller är åtminstone avsett att bli – en planbestämmelse som måste följas vid bygglovprövning, vara fristående och därmed ett icke rättsligt bindande underlag för

bygglovprövning, eller kopplas till ett genomförandeavtal som en överenskommelse mellan kommunen och byggherren om vilket byggande som ska ske.

Bindande bestämmelser i detaljplan

Det offentliga rummet i stadsbyggandet är viktigt i regleringen av mark och byggnaders utformning. Därför reglerar kommunerna vanligtvis gestaltning av både det offentliga och det privata rummet i ett exploateringsområde, det vill säga såväl allmänna platser som byggnader. Detta kan man åstadkomma med bindande bestämmelser i detaljplanen, som ibland kan vara kopplade till ett gestaltningsprogram, stödjande texter i planbeskrivning, gestaltningsprogram, etcetera. Dessa används vid bygglovprövningen, eller genomförandeavtalet mellan exploatör och kommun som också kan hänvisa till gestaltningsprogram, med mera.

Regelverket skapar en struktur för en stegvis konkretisering av kommunala mål i planprocessen. I figur 1 till höger exemplifieras hur övergripande hållbarhetsmål i olika steg kan preciseras i planprocessen för att i bygglovet kunna ange specificerade riktlinjer som säkerställer att byggprojektet är i linje med kommunens hållbarhetsambitioner. I verkligheten ser planprocessen ofta annorlunda ut och varierar beroende på till exempel markägarförhållanden, exploateringstryck, tolkningar av regelverket, den kommunala organisationen och rutinerna inom organisationen. Det gäller även dialogen mellan exploatören och kommunen. Dessa variationer innebär att det i många fall finns brister i samordningen mellan olika steg i planprocessen, vilket resulterar i suboptimala lösningar utifrån ett hållbarhetsperspektiv. Frågan är hur de olika plandokument och beslut som ingår i planprocessen kan användas på bästa sätt för lyfta fram hållbarhetsaspekter samt vilka möjligheter det finns för att anpassa regelverket för att främja arbetet med hållbar stads- och bostadsutveckling?



Figur 1. Exempel på stegvis konkretisering och specificering av hållbarhetsmålen i olika skeden av planprocessen

Aktörernas olika roller

Många frågeställningar måste besvaras i arbetet med att planera och genomföra en förändrad markanvändning vid bostadsbyggande. Initialt handlar det om marken är lämplig att bygga på och om projektet är ekonomiskt genomförbart. Om så är fallet blir nästa steg att reglera bebyggelseutformningen i stort vad

gäller typ av bebyggelse, exploateringsgrad, behov av kommunal service och utbyggnad av teknisk infrastruktur. Principer för fördelning av ansvar och kostnader mellan stat, kommun och byggherrar bör också klargöras relativt tidigt. Senare blir det aktuellt att reglera bebyggelsen i detalj och även att fördela ansvar och kostnader i exploaterings- eller markanvisningsavtal.

Många aktörer med olika kompetenser och intressen är inblandade i processen kring uppförande av ny bebyggelse. Beroende på vem som initialt äger marken som berörs av exploatering kan byggherren bli involverad tidigare eller senare i processen.³ Kommunens ansvar och uppgifter inom plan- och bygglagstiftningen förutsätter att personalen har kompetens att hantera ärenden med helhetsperspektiv på tekniska, utformningsmässiga, funktionella, juridiska, ekonomiska, miljömässiga och sociala frågor.⁴ Någon yrkeslegitimation för planerare finns inte i Sverige och yrkesbakgrunden kan därmed variera – exempelvis arkitekt, landskapsarkitekt, kulturgeograf, fysisk planerare, lantmätare, ingenjör, civilingenjör med mera.⁵ Inte heller lantmätarkompetensen (mer kopplad till plangenomförande, markförvärv och fastighetsbildning) har idag en enhetlig utbildningsbakgrund. Utbildningsbakgrunden kan variera med hänsyn till längd av utbildning och graden av inslag av juridik, ekonomi och teknikämnen. Yrkesrollerna i plangenomförandedelen kan exempelvis vara förrättningslantmätare, exploateringsingenjör, fastighetsutvecklare och projektledare. Befolkningstäta kommuner har i allmänhet mer personal och större möjligheter att anställa personal som täcker olika delar av kompetensbehovet. I många andra kommuner hamnar kanske flera olika arbetsuppgifter på en och samma person.⁶ Vilken betydelse kan detta ha för att hållbarhetsaspekter blir tillgodosedda på ett allsidigt sätt?

Den offentliga regleringen av stadsbyggnadsprojekt och relationen mellan kommun och byggherre kan beskrivas enligt figur 2 till höger.

3 Karlbro, T., Lindgren, E. (2015), Markexploatering: juridik, ekonomi, teknik och organisation. Norstedts Juridik.

4 Boverket (2012) Kommunernas kompetensbehov för byggfrågor i plan- och bygglagstiftningen. Rapport 2012:16

5 Tunström, M. (2011) Vad bör egentligen framtidens planerare kunna? PLAN nr5-6; Nilsson, K. (2001) Planering för hållbar utveckling. Dilemma för kommunala översiktsplanerare. Licentiatavhandling, KTH.

6 Boverket (2012) Kommunernas kompetensbehov för byggfrågor i plan- och bygglagstiftningen. Rapport 2012:16.

Reglering	Beslutsfattare	Beslutsform
Markanvändning	Kommun	Detaljplan
Bebyggelsens omfattning/ exploateringsgrad	Kommun	Detaljplan
Bebyggelse- och gatustruktur	Kommun	Detaljplan
Byggnaders placering	Kommun	Detaljplan och bygglov
Utformning av gator och torg	Stat och kommun	Detaljplan, bygglov och föreskrifter
Utformning av tomtmark	Stat och kommun	Detaljplan, bygglov och föreskrifter
Byggnaders yttre utformning	Kommun	Detaljplan och bygglov
Byggnaders inre utformning	Staten	Föreskrifter
Byggnaders tekniska egenskaper	Staten	Föreskrifter

Figur 2. Den offentliga regleringens nivåer, beslutsfattare och beslutsformer. Reglering markerat med grått kan syfta till gestaltning av stadsmiljön.⁷

Frågan om byggnaders gestaltning har även kopplingar till ekonomi, byggteknik, byggproduktion och krav vad gäller användbarhet och tillgänglighet med mera och krav på gestaltning bör alltså vägas mot dessa. Detta innebär att de som arbetar med att formulera kraven på gestaltning också har kunskaper om och förståelse för andra aspekter i byggandet.⁸ En studie år 2013⁹ gav vid handen att byggherrarna anser att såväl ansvariga tjänstemän på kommunen samt de konsulter som kommunen anlitar har höga ambitioner med gestaltning. Man upplever samtidigt att dessa har bristande kompetens avseende kunskaper om byggnadsteknik och ekonomi. Dessutom tycks byggherrarna uppleva svårigheter

7 Kalbro, T., Lindgren, E. & Paulsson, J. (2013) Offentlig reglering av byggprojekt - för detaljerat och för tidigt? TRITA-FOB-Rapport 2013:7. Avd. för fastighetsvetenskap, KTH, Stockholm.

8 Ibid.

9 Ibid.

att styra konsulterna vad gäller balansen mellan gestaltning och teknik/ekonomi. Det resulterar i att gestaltningsprogram kan innehålla krav som i praktiken är svåra att uppfylla eller får effekter som kravställaren inte förutsett. En förklaring till detta kan vara de olika aktörernas utbildning, kompetens och erfarenhet som inte matchar kraven.

I en licentiatavhandling om gestaltningsprogram¹⁰ redovisas författarens erfarenheter från planerings- och projekteringsmöten i samband med vägprojekt. Dessa erfarenheter visar att problem ofta uppstår i samordningen av de olika kompetensernas intressen och att ekonomiska värden ofta prioriteras i slutet av processen framför de mjuka värden som framhålls i gestaltningsprogrammen. Många aktörer med olika målsättningar och drivkrafter leder till samordningsproblem. Som konstaterats av planprocessutredningen 2015, kan samarbetet mellan stat och kommun förbättras liksom även inom dessa organisationer i syfte att få till en effektivare och mer förutsägbar planprocess¹¹

Kunskapsbehov om hållbarhet och regler

Det finns flera möjliga förklaringar till varför ett genomfört byggprojekt inte möter de hållbarhetsambitioner som har definierats i planprocessen. En del av dessa förklaringar kan kopplas till regelverket som antingen inte är utformat eller används för att främja hållbar stadsutveckling. Andra förklaringar relaterar till brister i kommunens interna organisation och rutiner som innebär att arbetet med hållbarhetsmålen inte får full effekt. Här kan såväl ledarskap som kompetens spela en viktig roll.

Utifrån ovanstående resonemang kan man identifiera ett tydligt forskningsbehov inom hållbarhet, regelverk och roller från detaljplan till bygglov. En övergripande frågeställning att utreda är hur hållbarhetsambitioner tas till vara, hanteras och implementeras i denna process. Mer specifikt skulle följande frågeställningar kunna bidra till att få mer kunskap inom området.

- I vilken utsträckning stöttar regelverket hållbarhetsaspekter i de olika dokument som utarbetas i och med framtagandet och genomförandet av en detaljplan?
- På vilket sätt säkerställs att hållbarhetsaspekter får utrymme inom den kommunala organisationen vid detaljplanens genomförande?

10 Tornberg, E. (2008), Gestaltningsprogram i stadsutvecklingsprojekt. Licentiatavhandling TRITA-ARK 2008:2. Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad, KTH, Stockholm.

11 Statens Offentliga Utredningar (2015), Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering och byggnad. Betänkande av planprocessutredningen. SOU 2015:109

- Vilka kompetenser behövs för att säkerställa att hållbarhetsaspekter uppnås?
- Gynnar detaljerade detaljplaner hållbar utveckling jämfört med mindre detaljerade?
- Vad händer om byggandet avviker från de hållbarhetsambitioner som läggs fast initialt i planeringsskedet?
- Kan utbildningsprogram för samhällsbyggare ha något att dra lärdom av när det gäller de kompetensbehov som finns för att gynna hållbar utveckling i samband med markexploateringar?
- Hur kan hållbarhetsfrågorna säkerställas och skapa en kontinuitet i processen från detaljplan till bygglov?

En möjlig metod för att utreda frågorna ovan är att genomföra fallstudier för ett antal exploateringsområden som är geografiskt belägna i olika kommuner inom region Stockholm. Underlag för studien blir då främst dokumentation kopplad till detaljplanarbetet och bygglov. Även intervjuer med aktörerna beskrivna ovan, såsom byggherrar, tjänstemän inom stat och kommun, politiker, allmänheten, intresseorganisationer, med flera är en viktig del i genomförandet. I den mån det är möjligt kan informationshämtning från digitala stöd också bli aktuellt särskilt med hänsyn till arbetet med hållbar utveckling i planeringen.

Ändrad markanvändning - samordna planer och tillstånd

Förstudie till ett forskningsprojekt

Peter Ekbäck, docent

När bebyggelse med tillhörande anläggningar och infrastruktur ska uppföras fordras – även för små projekt – som regel planer, tillstånd, lov, etcetera enligt flera olika författningar. En och samma åtgärd kommer då att prövas utifrån olika materiella villkor och i olika processuella former.

Under dessa rättsliga prövningar är det inte ovanligt att en viss åtgärd kan erhålla de tillstånd med mera som krävs inom ramen för en viss process, men däremot komma att förbjudas i en annan process. Bristande samordning mellan olika lagar, processer och myndigheter kan i detta avseende medföra att onödiga resurser läggs ner under prövningsfasen, vilket drabbar såväl myndigheter som exploatörer och enskilda. Dessutom blir systemet mycket svårt att överblicka och förstå för den enskilde, med åtföljande rättssäkerhets- och legitimitetsbrister.

Ett enkelt och småskaligt exempel kan få illustrera problemet, vilket baseras på ett autentiskt fall. Åtgärden avsåg muddring omkring en befintlig mindre brygga för att kunna lägga till med en mindre fritidsbåt. Arealen som skulle muddras var 150 kvadratmeter och området låg i en vik av Östersjön i Norrtälje kommun. För att genomföra muddringen fordras:

- Anmälan om vattenverksamhet: Prövas av länsstyrelsen enligt 11 kap. miljöbalken och förordningen om vattenverksamhet.
- Anmälan om deponering av muddermassor: Prövas av kommunen enligt 9 kap. miljöbalken, miljöprövningsförordningen samt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.
- Dispens från strandskyddsbestämmelserna för muddring och deponering av muddermassor: Prövas av kommunen enligt 7 kap. miljöbalken och förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken med mera.

Kommunen medgav dispens från strandskyddsbestämmelserna, men länsstyrelsen beslutade att på eget initiativ överpröva den kommunala strandskyddsdispensen. Därmed kom länsstyrelsen att som första instans handlägga anmälan

om vattenverksamhet samtidigt som man överprövade kommunens beslut att bevilja strandskyddsdispens. Man kan tycka att dessa två prövningar hos länsstyrelsen borde resultera i samma utfall. Detta är emellertid långt ifrån säkert, eftersom de som regel handläggs på olika enheter. I det aktuella fallet godkändes anmälan om vattenverksamhet av Enheten för miljöskydd.¹ Däremot upphävdes den av kommunen beviljade strandskyddsdispensen av Enheten för planfrågor på samma länsstyrelse knappt ett år senare.²

Förhållandet kan emellertid även vara det omvända. I ett rättsfall avseende rivning av en äldre byggnad och uppförande av en ny större byggnad inom strandskyddsområde i Värmdö kommun, medgavs strandskyddsdispens samtidigt som bygglov vägrades.³ För projekt som exempelvis bostadsbebyggelse, utbyggnad av vägar, vatten- och avlopp och annan infrastruktur är det lätt att föreställa sig vidden av samordningsproblematiken när skalan i projekten växlas upp.

Analys av krav och prövningsprocesser

Det tänkta forskningsprojektet innefattar en teoretisk genomgång av författningskrav och prövningsprocesser för några typfall av markanvändningar, som torde ha en hög grad av aktualitet med avseende på bostadsbrist, energiförsörjning samt ekonomisk tillväxt:

1. Uppförande av fem samlade småhus för permanentbostadsändamål i sjönära läge, utanför detaljplan och utanför verksamhetsområde för allmänva-anläggning.
2. Anläggande av större vindkraftverk i vattenområde.
3. Industrietablering som fordrar detaljplaneläggning samt tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

Inledningsvis sker en redogörelse och juridisk analys av vilka prövningar som fordras för typfallen. Vilka krav och former för samordning finns? Vilka luckor och brister kan identifieras? Nedan ges som utgångspunkt en summarisk översikt av prövningar som sannolikt fordras för respektive typfall. I ett efterföljande steg genomförs en eller flera fallstudier för vart och ett av typfallen för att beskriva och analysera hur dessa prövningar utförs och ev. samordnas i praktiken. Underlaget för den empiriska delen utgörs av dokumentstudier och intervjuer.

1 Länsstyrelsen i Stockholms län, Enheten för miljöskydd, ärendenr 535-42096-2014 (2015-04-16).

2 Länsstyrelsen i Stockholms län, Enheten för planfrågor, ärendenr 45142-2014 (2016-02-29).

3 Kammarrätten i Stockholm, 8563-08 (2009-06-16).

Översiktlig inventering av prövningsprocesser

1. Mindre exploatering för sjönära småhusbebyggelse utanför detaljplan

Uppförande av fem samlade småhus för permanentbostadsändamål i sjönära läge, utanför detaljplan och utanför verksamhetsområde för allmän va-anläggning torde vara en förhållandevis vanligt förekommande åtgärd i närområden till befintliga tätorter. En sådan exploatering kan fordra flera olika prövningar enligt plan- och bygglagen, miljöbalken, fastighetsbildningslagen samt anläggningslagen, (se figur 1 på sidan 163).

Uppförande av ny bebyggelse kan eventuellt fordra att områdets lämplighet för bebyggelse med mera prövas genom upprättande en detaljplan. Enligt plan- och bygglagen (PBL 4 kap. 2 §) gäller detta för *”en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen”*. Uttrycket ”sammanhållen bebyggelse” definieras vidare i PBL 1 kap. 4 § som *”bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark.”*

Vad som avses med ny sammanhållen bebyggelse kan inte alltid preciseras genom antalet byggnader, utan är givetvis starkt beroende av typen av bebyggelse. Bebyggelsen ska ha en viss volym och en viss grad av omgivningspåverkan, men detaljplanebehovet påverkas även av sådana faktorer som bebyggelsestrycket i området, förekomsten av motstående markanvändningsintressen, etcetera.⁴

Frågan om huruvida den tänkta situationen med fem samlade småhus för permanentbostadsändamål träffas av detaljplanekravet blir således beroende av förutsättningarna i det enskilda fallet, och får ses som en potentiell prövning för den aktuella situationen. En detaljplan upprättas och antas av kommunen (PBL 5 kap.).

För nybyggnad av småhus krävs bygglov (PBL 9 kap. 2 §). Det finns dock möjlighet att i en detaljplan medge undantag från kravet på bygglov, vilket bortses ifrån här eftersom detta i praktiken är ytterst ovanligt. Ansökan om bygglov prövas av kommunens byggnadsnämnd (PBL 9 kap. 20-21 §§).

Det generella strandskyddet gäller vid havet, insjöar och vattendrag, och omfattar både land- och vattenområdet inom 100 meter från strandlinjen. Bestämmelserna om strandskydd finns miljöbalken (MB 7 kap. 13-18h §§). Strandskyddet är utformat som ett förbud mot att utföra vissa åtgärder, bland annat att uppföra nya byggnader inom strandskyddsområde, samtidigt som det finns möjlighet att erhålla dispens från bestämmelserna i enskilda fall om det finns

4 Didón, L. U., Magnusson, L., Molander, S., Adolfsson, C. & Hjalmarsson, J. (2016), Plan- och bygglagen (2010:900). En kommentar. 5 supplement. Wolters Kluwer, Stockholm.

särskilda skäl. Som huvudregel sker prövning av kommunen. Enligt MB 19 kap. 3a-3b §§ ska det emellertid ske en statlig kontroll av de dispenser som kommunen meddelar. Länsstyrelsen ska överpröva kommunala strandskyddsdispenser och upphäva de beslut där det saknas förutsättningar för dispens.

Utfartsvägarna för den tillkommande bebyggelsens till befintligt allmänt vägnät kan – beroende på väglängd och de berörda naturvärdena – fordra ett särskilt *samråd med länsstyrelsen*, enligt MB 12 kap. 6 §. Dessutom krävs tillstånd från Trafikverket för anslutning av en ny enskild väg eller utfart till allmän väg, enligt väglagen (39 §).

Vattentäkt för fem hushåll (eller fem individuella vattentäkter) torde där-
emot varken fordra tillstånd eller anmälan enligt miljöbalkens bestämmelser om vattenverksamhet (MB 11 kap.).

Utsläpp av avloppsvatten från småhusen klassificeras som miljöfarlig verksamhet, och faller under bestämmelserna i MB 9 kap. Eftersom bebyggelsen avser permanentbostäder får det förutsättas att vattentoalett ska installeras. Enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (13 §) krävs då ett särskilt tillstånd för att inrätta avloppsanläggningen. Ansökan om tillstånd prövas av den kommunala nämnd som har ansvar för miljöfrågor (miljönämnden).

Om vägar, vattentäkt och avloppsanläggning i sin helhet, eller till vissa delar, utförs och finansieras gemensamt torde den lämpligaste lösningen vara att inrätta en eller flera gemensamhetsanläggningar. Inrättande av gemensamhetsanläggningar regleras i anläggningslagen (AL) och prövas efter ansökan av lantmäterimyndigheten (LM) i en anläggningsförrättning.

Då det får förutsättas att exploitören i det aktuella fallet önskar överlåta bostadshusen med äganderätt, fordras att fastighetsindelningen ändras för att motsvara de enskilda tomterna som ska försälas. Kraven på överensstämmelse mellan överlåtelse av fast egendom och fastighetsindelning framgår av jordabalken (JB 4 kap. 7-9 §§). Fastighetsbildningen sker sannolikt som avstyckning, vilket regleras i fastighetsbildningslagen (FBL) och prövas av lantmäterimyndigheten i en fastighetsbildningsförrättning.

	Kommun	Länsstyrelse	Väghållare	LM
Bebyggelse	Eventuell detaljplan			
	Bygglov			
	Strandskyddsdispens			
Vägar		Eventuellt samråd väg-anläggning	Tillstånd anslutning till allmän väg	Eventuell gemensamhetsanläggning
Avlopp	Tillstånd miljöfarlig verksamhet			Eventuell gemensamhetsanläggning
Fastighetsbildning				Avstyckning

Figur 1. Schematisk sammanställning av prövningsprocesser för sjönära småhusbebyggelse.

2. Vindkraftverk i vattenområde

Under de senaste åren har vindkraften byggts ut i snabb takt, både i Sverige och internationellt. Samtidigt har tekniken utvecklats mot större och mer effektiva vindkraftsverk.⁵ Särskilt kustbaserad vindkraft brukar vara storskalig. Detta typfall kan fordra flera olika prövningar enligt i första hand miljöbalken, ellagen och ledningsrättslagen, se figur 2 på sidan 165. (Det kan noteras att denna översikt inte innefattar drifttillstånd och andra prövningar kopplade till själva driftskedet.)

Tillstånd till miljöfarlig verksamhet fordras för stora vindkraftsanläggningar, enligt bestämmelserna i miljöprövningsförordningen (21 kap. 13-14 §§). Stora vindkraftsanläggningar utgör så kallade B-verksamheter, vilket innebär att ansökan om tillstånd enligt huvudregeln prövas av länsstyrelsen. Eftersom en vindkraftspark i vattenområde emellertid även utgör tillståndspliktig vattenverksamhet (se nedan), så kommer i praktiken både den miljöfarliga verksamheten och vattenverksamheten att prövas i samma ansökningsmål av mark- och miljödomstolen (MMD). Detta sker med stöd av MB 21 kap. 3 §. Vid ansökan

⁵ Statens energimyndighet (2016), Vindkraftstatistik 2015. Nationell, länsvis och kommunal statistik. ES 2016:01. Statens energimyndighet, Eskilstuna.

om tillstånd till bland annat miljöfarlig verksamhet ska det ingå en miljökonsekvensbeskrivning (MKB), enligt bestämmelserna i MB 6 kap.

Tillstånd till en anläggning för vindkraft får endast ges om den kommun där anläggningen ska uppföras har tillstyrkt det (MB 16 kap. 4 §). Bestämmelsen innebär ett slags ”kommunal vetorätt” vid tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar.

Vad som är vattenverksamhet definieras i MB 11 kap. 3 §, och innefattar bland annat byggande i vattenområden. Till byggande i vattenområden hänförs även dragning av undervattenskablar och rörledningar. Enligt huvudregeln fordrar all vattenverksamhet tillstånd av mark och miljödomstolen (MB 11 kap. 9 §). Utöver miljöbalkens grundläggande bestämmelser, ställer 11 kap. särskilda villkor för vattenverksamheter. Bland annat finns krav på att verksamheten ska vara samhällsekonomiskt lönsam (MB 11 kap. 6 §). Som nämnts ovan prövas ansökan av mark- och miljödomstolen. Det kan noteras att bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivning i MB 6 kap. även är tillämpliga vid tillståndsprövningen av vattenverksamheten.

Strandskyddsdispens fordras däremot inte, eftersom denna anläggning är tillståndspliktig både med avseende på vattenverksamhet samt miljöfarlig verksamhet (MB 7 kap. 16 §).

Plan- och bygglagens tillämpning är begränsad i detta typfall. Som regel fordrar inte kustbaserad vindkraft något krav på detaljplan, och större vindkraftsparker kräver inte heller bygglov. Det har ansetts att kommunen redan genom sin tillstyrkan i miljöprövningen har tillräckliga möjligheter att påverka och utöva inflytande över etableringen.⁶ Däremot fordras en anmälan, enligt plan- och byggförordningen (6 kap. 5 §) innan byggnadsarbetena påbörjas.

Nätkoncession fordras för byggande och användande av elektriska starkströmsledningar, enligt bestämmelserna i ellagen (EL 2 kap.). Nätkoncession prövas som huvudregel av nätmyndigheten – Energimarknadsinspektionen. För en vindkraftspark torde enbart nätkoncession för linje vara aktuellt (EL 2 kap. 2 §), det vill säga för anläggning och ledning med i huvudsak bestämd sträckning.

Frågor om markåtkomst och ersättning för vindkraftverk och ledningar kan i vissa fall ske med stöd av frivilliga avtal. Som huvudregel torde dock rättighetsupplåtelse för sådana anläggningar ske genom upplåtelse av ledningsrätt, enligt ledningsrättslagen (LL). Upplåtelse av ledningsrätt prövas efter ansökan av lantmäterimyndigheten (LM) i en ledningsförrättning.

6 Proposition 2008/09:146 Prövning av vindkraft, s. 35-40.

	Kommun	MMD	Nätmyndighet	LM
Miljöprövning	Tillstyrkan	Tillstånd (MB 9 kap.)		
Vattenverksamhet		Tillstånd (MB 11 kap.)		
Elektr. anläggningar			Nätkoncession	
Markåtkomst				Ledningsrätt

Figur 2. Schematisk sammanställning av prövningsprocesser för större vindkraftsanläggning i vattenområde.

3. Etablering av miljöfarlig industri

För fallstudier rörande miljöfarliga industrietableringar finns givetvis en stor mängd dagsaktuella branscher att välja mellan. I denna studie är dock inte avsikten att låsa sig till en viss bransch, eftersom ambitionen är att på ett generellt plan studera likartade prövningsprocesser. Det centrala kriteriet för val av industri ligger istället i kravet på tillstånd till miljöfarlig verksamhet, varför typfallet till exempel kan innefatta:

- Anläggning för framställning av livsmedel av vegetabiliska råvaror, mjölkprodukter eller glass, av en viss omfattning.
- Anläggning för att tillverka batterier eller ackumulatorer som inte innehåller kadmium, bly eller kvicksilver.
- Anläggning för att tillverka gummi- eller plastvaror.

Gemensamt för dessa industrier är att verksamheten som regel fordrar tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt MB 9 kap. De närmare kriterierna anges i miljöprövningsförordningen 5 kap., 13 kap. samt 17 kap. Eftersom dessa verksamheter klassificeras som så kallade B-verksamheter ska ansökan om tillstånd prövas av länsstyrelsen. Vid ansökan om tillstånd till bland annat miljöfarlig verksamhet ska det ingå en miljökonsekvensbeskrivning (MKB), enligt bestämmelserna i MB 6 kap.

Prövning av ny bebyggelse torde för en miljöfarlig industrietablering som regel fordra att frågor om bebyggelsens lokalisering, utformning och bebyg-

gelsemiljön i övrigt prövas genom detaljplan (PBL 4 kap. 2 § 3 punkten). En detaljplan upprättas och antas av kommunen (PBL 5 kap.).

Vidare fordras bygglov för de byggnadsverk som ska uppföras (PBL 9 kap. 2 §). Visserligen finns möjlighet att i en detaljplan medge undantag från kravet på bygglov, vilket bortses ifrån här eftersom detta i praktiken är ytterst ovanligt. Ansökan om bygglov prövas av kommunens byggnadsnämnd (PBL 9 kap. 20-21 §§).

För en industrietablering är det inte alltid nödvändigt att verksamhetsutövaren erhåller äganderätt till området. Alternativa möjligheter att säkerställa en långsiktig och säker tillgång till marken kan skapas genom arrendeavtal, tomtrettsupplåtelse eller andra nyttjanderättsformer. För att kunna använda marken som kreditsäkerhet genom upplåtelse av pantrett krävs emellertid antingen äganderätt eller tomtrett. Eftersom detta typfall fordrar detaljplaneläggning, innebär det i förlängningen att eventuell fastighetsbildning innebär en förenklad prövning och till viss del kan ses som en fullföljdsåtgärd för att genomföra detaljplanen.

	Kommun	Länsstyrelse	Lantmäterimyndighet
Bebyggelse	Detaljplan		
	Bygglov		
Industriverksamhet		Tillstånd miljöfarlig verksamhet	
Fastighetsbildning			Eventuell avstyckning

Figur 3. Schematisk sammanställning av prövningsprocesser för miljöstörande industrietablering.

Undersökning till grund för förslag

De teoretiska och empiriska undersökningarna kan förhoppningsvis ligga till grund för ett antal förslag och rekommendationer i syfte att förbättra samordningen mellan olika prövningar. Nedan ges några exempel på betydelsefulla frågor som projektet syftar till att kunna värdera och bedöma efter avslut:

- Kan samordning erhållas genom förändrad tillämpning av befintligt regelverk?
- Vilken betydelse har ordningsföljden för de olika prövningarna?

- Behövs författningsreformer för att åstadkomma förbättrad samordning?
- Är samordning möjlig inom ramen för de sektorsanknutna prövningsprocesserna, eller bör en mer sammanhållen prövning ske i ett mindre antal processer?

På en samhällelig nivå är förhoppningen att projektets resultat, slutsatser och rekommendationer kan medföra en effektivare resursanvändning under prövningsfasen för ny bebyggelse och infrastruktur, och samtidigt ha positiva effekter avseende systemets legitimitet och rättssäkerhet.

Kommuners markanvisning och planer för billigare bostäder

Anna Granath Hansson, doktorand

Den svenska bostadsbristen har debatterats livligt under en följd av år och är nu mer aktuell än någonsin, särskilt med tanke på den stora invandringen. Boverket har beräknat att 710 000 bostäder behöver byggas fram till år 2025 för att utbudet av bostäder i förhållande till befolkningen ska kunna återgå till 2011 års nivå. 75 procent av dessa bostäder bedöms behöva byggas i de tre storstadsregionerna. Sveriges befolkning har sedan år 2000 ökat med mer än en miljon invånare, varav cirka tre fjärdedelar utgörs av nettoinvandring. Enligt senaste prognos kommer befolkningen att ha passerat 11 miljoner år 2025.¹

I dagsläget fokuserar den svenska debatten på den stora efterfrågan bland låg- och medelinkomsttagare och byggande av bostäder i de lägre hyres- och prissegmenten. Stockholms Handelskammare konstaterar i en rapport att ”den bostadsefterfrågan som är en följd av befolkningstillväxten härrör till stor del från grupper som har små ekonomiska resurser”.² Vidare finns en uppdämd efterfrågan från grupper med lägre inkomster som bedöms viktiga för samhälle och ekonomi som till exempel nyutexaminerade i efterfrågade yrken och offentliga tjänstemän inom vård, skola, omsorg och ordningsmakt. Nyproduktionen som riktar sig till ovan nämnda grupper är i dag mycket begränsad.

Bostadsbristen har stor negativ effekt på många hushålls välfärd, då den begränsar hushållens rörlighet och leder till trångboddhet i delar av bostadsbeståndet. Dessutom bedöms bostadsbristen begränsa den ekonomiska tillväxten, åtminstone i Stockholmsregionen.³ Reformen av bostadsmarknaden har genomförts och ytterligare ett antal reformer föreslagits, men problemen ser ändå ut att växa. Mot denna bakgrund behövs forskning kring olika typer av initiativ som är tänkta att främja bostadsbyggande i de lägre hyres- och prissegmenten.

Forskning kring bostadsbyggande ökar

Under 2000-talet har en omfattande forskning kring ökat bostadsbyggande skett i västvärlden, ofta parallellt med att reformer på bostadsmarknaderna gjorts i en rad länder, bland annat USA, Storbritannien, Tyskland och Sverige. Generellt

1 Boverket. 2016. Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025, rapport 2016:18.

2 Stockholms Handelskammare. 2014. Bostadsbrist - farlig flaskhals för jobben.

3 SOU 2015:48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. (Government Inquiry 2015:48: The housing market and the economic development). Stockholm: Swedish Government Offices.

kan de åtgärder som gjorts delas in i åtgärder för att öka utbudselasticiteten och riktade åtgärder för att främja produktionen av bostäder för låginkomsttagare.⁴

Utbudselasticiteten, det vill säga hur snabbt och i vilken omfattning bostadsproduktionen ökar när efterfrågan ökar, är central eftersom den är avgörande för om den ökade efterfrågan resulterar i ökande bostadspriser eller ökad nyproduktion.⁵ Många forskare ser ett ökat bostadsutbud som nyckeln till att minska bostadsbristen och öka chansen för mindre bemedlade att ta sig in på bostadsmarknaden.⁶ Den grundläggande tanken är att ett större utbud leder till lägre priser och hyror samt flyttkedjor. För att öka utbudselasticiteten bör bedömt onödiga hinder för bostadsbyggandet avlägsnas.

Forskningen har fokuserat på olika typer av markanknutna regleringar. Det har argumenterats att ökande priser på bostadsmarknader med låg utbudselasticitet inte beror på brist på mark, utan på brist på byggbar mark⁷ och att markreglering kan förhindra byggande av åtkomliga bostäder.⁸ Jämfört med att bygga begränsade mängder offentliga eller subventionerade bostäder, kan planreform vara mer effektivt och resultera i större mängder åtkomliga bostäder genom billigare byggnation och flyttkedjor.⁹ Planreform med syftet att öka utbudselasticiteten har också genomförts i flera länder, exempelvis Australien, Storbritannien och Sverige.

Forskarkåren verkar vara enig om att planreform leder till ökad utbudselasticitet, men magnituden på inverkan är osäker.¹⁰ Särskilt har dess begränsade möjlighet att påverka pris- och hyresnivån understruktits.¹¹ Vidare har nya restriktioner i markanvändningen i form av krav på en viss andel åtkomliga bostäder i planer och exploateringsavtal spritt sig i västvärlden under 2000-talet. I England utgör denna typ av reglering nu det viktigaste instrumentet i den sociala bostadspolitiken.¹²

4 Gibb, K. (2011). Delivering new affordable housing in the age of austerity: housing policy in Scotland. *International Journal of Housing Markets and Analysis*, Vol.4, No 4, pp. 357-368; Granath Hansson, A. (2017). City strategies for affordable housing: the approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg, *International Journal of Housing Policy*, DOI: 10.1080/19491247.2017.1278581.

5 Caldera Sánchez, AC. & Johansson, Å. (2011). The price responsiveness of housing supply in the OECD countries. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 837, OECD Publishing.

6 Bramley, G. (2007). The sudden rediscovery of housing supply as a key policy challenge. *Housing Studies*, Vol. 22, No. 2, pp. 221-241; Cars, G., Kalbro, T. & Lind, H. (2013). Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur. SNS Förlag, Stockholm.

7 Bramley, G. (2007). The sudden rediscovery of housing supply as a key policy challenge. *Housing Studies*, Vol. 22, No. 2, pp. 221-241; Glaeser EL & Ward, BA. (2008). The causes and consequences of land use regulation: Evidence from Greater Boston. *Journal of Urban Economics*, 65 (2009), pp. 265-278.

8 Knaap, G., Meck, S., Moore, T. & Parker, R. (2007). Do We Know Regulatory Barriers When We See Them? An Exploration Using Zoning and Development Indicators. *Housing Policy Debate*, 18:4, pp. 711-749.

9 Glaeser, EL. & Gyrko, J. (2003). The Impact of Building Restrictions on Housing Affordability. *FRBNY Economic Policy Review*, June 2003, pp. 21-39.

10 Caldera Sánchez, AC. & Johansson, Å. (2011). The price responsiveness of housing supply in the OECD countries. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 837, OECD Publishing.

11 Beer, A., Kearins, B. & Pieters, H. (2007). Housing Affordability and Planning in Australia: The Challenge of Policy under Neo-Liberalism. *Housing Studies*, Vol. 22, No. 1, pp. 11-24.

12 Gurran, N. & Whitehead, C. (2011). Planning and affordable housing in Australia and the UK: A comparative

Kommunal bostadsbyggnadspolicy spelar en avgörande roll både i relation till utbudselasticiteten och riktade åtgärder för att öka utbudet av åtkomliga bostäder. Frånsett direkt kommunal bostadsproduktion, har kommunal organisation, stadsplanering, markanvisning och subventioner avgörande roller.¹³ Effektiviteten i policys som verkar för ett ökat utbud av åtkomliga bostäder påverkas av den kommunala organisationen och kommunikationen mellan myndigheter.¹⁴ I länder där kommuner har ett större markägande, spelar också markpolicier en avgörande roll för bostadsutbudet.¹⁵

Riktade åtgärder ovanliga

I Sverige har fokus legat på åtgärder för att öka utbudselasticiteten, alltså på att undanröja bedömt onödiga hinder för bostadsbyggandet, till exempel genom planreform och reform av hur de kommunala processerna kring bostadsbyggandet hanteras. Riktade åtgärder för att tillskapa bostäder för vissa specifika grupper har endast skett i mycket begränsat skala i enskilda kommuner. Detta då förespråkarna för den svenska generella bostadspolitiken anser att sådana åtgärder kan vara stigmatiserande. Vidare anser vissa att sådana åtgärder skulle kunna ha påverkan på det svenska hyressättningssystemet.¹⁶ Mot denna bakgrund vore forskning kring hur kommunerna använder sina bostadspolitiska instrument för att tillgodose olika gruppers bostadsbehov av intresse.

Ett nyligen avslutat forskningsprojekt med titeln ”Institutionella förutsättningar för att öka utbudet av bostäder i de lägre hyres- och prissegmenten: en jämförande studie mellan Sverige och Tyskland”¹⁷ fokuserar på möjligheter att utöka bostadsbeståndet i de lägre hyres- och prissegmenten. Detta genom åtgärder i bostadsutvecklingens tidiga skeden, främst i markanvisnings-, plan- och bygglovsprocessen. Tanken med det här planerade forskningsprojektet är att bygga vidare på denna studie, särskilt på de delar som tar upp kommunala strategier för bostadsbyggandet, dock med fokus på Sverige.

perspective. *Housing Studies*, Vol. 26, Nos.7-8, pp. 1193-1214.

13 Granath Hansson, A. (2017). City strategies for affordable housing: the approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg, *International Journal of Housing Policy*, DOI: 10.1080/19491247.2017.1278581.

14 Cars, G., Kalbro, T. & Lind, H. (2013). Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur. SNS Förlag, Stockholm; Worthington, A.C. (2012). The quarter century record on housing affordability, affordability drivers, and government policy responses in Australia. *International Journal of Housing Markets and Analysis*, Vol. 5, No 3, pp. 235-252.

15 Caesar, C. (2016). Municipal land ownership and housing in Sweden. KTH Royal Institute of Technology; Chiu, R.L.H. (2007). Planning, land and affordable housing in Hong Kong. *Housing Studies* 22(1), pp. 63-81.

16 Bengtsson, B. (2017). Social housing and path dependence: The deviant case of Sweden. The 6th Malmö Real Estate Research Conference May 18-19 2017.

17 Granath Hansson, A. (2017). City strategies for affordable housing: the approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg, *International Journal of Housing Policy*, DOI: 10.1080/19491247.2017.1278581.

Planer för att skapa bostäder för låg- och medelinkomsttagare

Svenska kommuner har ett avgörande inflytande över bostadsbyggandet genom sina planmonopol och markinnehav och har under senare tid i olika grad reviderat sina bostadspolicier för att möta den nuvarande stora efterfrågan. Staten utövar också påtryckningar för att kommunerna ska möjliggöra ett större bostadsbyggande.¹⁸ Studiens mål är att utforska hur markanvisning och stadsplanering används av kommuner för att öka antalet nyproducerade lägenheter som riktar sig till låg- och medelinkomsttagare. De parametrar som specifikt måste undersökas är:

- Vilka är de bostadspolitiska målen generellt respektive riktat till låg- och medelinkomsttagare?
- Hur ser bostadsmarknaden ut i form av befintligt bostadsbestånd, volym och typ av nyproduktion, demografisk utveckling samt därur härledd bostadsbrist?
- Vilka bostadspolitiska instrument används i relation till markanvisning? Vilka parametrar används vid urval? Hur görs prissättningen?
- Hur utformas stadsplaneringen för att bostäder i lägre hyres- och prissegment ska kunna produceras på marknadsmässiga villkor alternativt med offentlig finansiering? Vilka åtgärder görs för att öka volymen?

Studien ska analysera hur olika kommuner arbetar med olika bostadspolitiska instrument, vilka instrument som används i relation till vilka typer av problem och vilka möjligheter och utmaningar kommunerna stöter på i implementeringen. Målsättningen är också att utvärdera de använda instrumentens effektivitet, om detta är möjligt med hänsyn till tillgänglig data.

Studien ska utföras som komparativa fallstudier av svenska städer och deras plan- och markpolitik. Ett representativt urval städer med bostadsbrist för låg- och medelinkomsttagare, men med olika demografisk utveckling, befintligt bostadsbestånd och nyproduktion, och därmed olika bedömt bostadsbehov, kommer att väljas ut. Initialt övervägs följande urval: Göteborg, Linköping, Stockholm, Umeå och Örebro.

Det här föreslagna forskningsprojektet är tänkt att utföras i samarbete med en forskargrupp inom EALD (European Academy of Land Use and Development), och studerar kommunala markmodeller i ett flertal tyska städer. Utbytet förväntas kunna fördjupa det efterföljande svenska projektet såväl teoretiskt som metodologiskt.

¹⁸ Kommittédirektiv 2017:12, Kommunal planering för bostäder, Näringsdepartementet

US-AB
universitetservice digitaltryck

Tryckt i Stockholm 2017, www.us-ab.com



3041 0550
Printed matter

RAPPORT
STOCKHOLM 2017

TRITA-FOB-RAPPORT-2017:4

ISBN 978-97-85783-79-3