

# Socialt hållbar bostadsförsörjning i Stockholms Stad

## Tänkbara strategier

### Underlagsrapport

Beställare: Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm

Författare: Hans Lind professor i fastighetsekonomi och  
Thomas Kalbro professor i fastighetsvetenskap, tidigare  
verksamma vid KTH



## **Hållbarhetskommissionens förord till underlagsrapporten**

Stockholms stad har inrättat Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm med uppdraget att analysera skillnader i livsvillkor i kommunen och föreslå åtgärder för att minska skillnader och främja en socialt hållbar utveckling i Stockholm.

Kommissionens arbete bedrivs av förvaltningsorganisationen inom fyra utpekade utvecklingsområden och ska enligt direktiv vila på vetenskaplig grund och genomföras i samverkan med fristående forskare. De forskare som kopplas till kommissionens arbete ska ta fram vetenskapliga underlag med förslag till åtgärder inom avgränsade fördjupningsområden som bidrar till att stärka den sociala hållbarheten i kommunen. Denna rapport är ett sådant underlag.

Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm ska beakta forskarnas underlag i framtagandet av delrapporter med egna rekommendationer och åtgärder inom det aktuella fördjupningsområdet.

Paul Alarcón  
Hållbarhetschef  
Stockholms stad

## Innehåll

<b>Sammanfattning av förslag .....</b>	<b>3</b>
Åtgärder inriktade på bostadsbeståndets struktur.....	3
Åtgärder inriktade på fördelning av beståndet .....	4
Att skapa "rätt" flyttkedjor .....	5
Vad kan staten göra? .....	5
<b>1. Uppdragsbeskrivning .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Disposition och metod.....</b>	<b>7</b>
<b>3. Pris och kostnad: Några allmänna utgångspunkter .....</b>	<b>8</b>
3.1 Fastighetsvärdeförändring vid mark- och bebyggelseutveckling .....	8
3.2 Bostadens pris/hyra respektive kostnad .....	9
3.3 Hur kan bostäder bli billigare? .....	12
3.4 Vad kan Staden påverka – och inte påverka? .....	12
<b>4. Begreppet "basbostad" .....</b>	<b>14</b>
<b>5. Hur billig behöver en billig bostad vara?</b>	
<b>Hur billig kan en bostad bli? .....</b>	<b>16</b>
<b>6. Att förändra bostadsbeståndets struktur .....</b>	<b>18</b>
6.1 Översikt av strategier .....	18
6.2 Genomförande och ekonomiska konsekvenser .....	19
<b>7. Att förändra hur bostäder fördelas.....</b>	<b>21</b>
7.1 Att påverka fördelningen genom marknaden .....	21
7.2 Att påverka hushållssammansättningen genom kösystem .....	22
7.3 Att skapa fler bostäder med hyra/pris under marknadsnivå.....	23
7.4 Förslag rörande fördelningsprinciper .....	24
7.5 Vad kostar en generösare uthyrningspolicy? .....	26
7.6 Fördelningsprinciper och behov av regeländringar .....	26
<b>8. Att utnyttja beståndet bättre genom att skapa rätt flyttkedjor .....</b>	<b>27</b>
<b>9. Stadens krav på staten .....</b>	<b>29</b>
<b>10. Avslutning .....</b>	<b>30</b>
Referenser.....	31
<b>Bilagor .....</b>	<b>33</b>
A. Basbostad - några klagöranden .....	33
B. Antaganden om boendepreferenser och implikationer av det .....	36
C. Internationell utblick – Tyskland, Bayern och München .....	37
D. Hur kan ägda bostäder göras mer åtkomliga för hushåll med lägre inkomster? .....	46

## Sammanfattning av förslag

Syftet med denna rapport är att beskriva och analysera olika strategier för att underlätta för ”svagare” grupper att hitta en bostad, samtidigt som segregationen i staden ska minska. Strategier som vi bedömer som särskilt intressanta pekas ut. Bakom detta ligger dels bedömningar av sannolika konsekvenser, dels vissa värderingar.

Att bedöma konsekvenser i förväg är dock svårt eftersom en rad faktorer påverkar effekten av en viss åtgärd. Därför rekommenderas en experimentell ansats där staden prövar sig fram och gör justeringar i takt med att ny kunskap kommer fram. Bakom våra rekommendationer ligger också uppfattningen att stadsbyggandet under lång tid försummat aspekter som är relaterade till blandat byggande och möjligheter för alla inkomstgrupper att hitta en bostad. Därför är det motiverat att pröva nya strategier i relativt stor skala, även om detta på kort sikt både kommer att minska Stadens intäkter och öka utgifterna.

Rapporten fokuserar på tre typer av åtgärder (1) Åtgärder inriktade på bostadsbeståndets struktur, (2) Åtgärder inriktade på fördelning av beståndet och (3) Att skapa "rätt" flyttkedjor. Mest utrymme ägnas åt de båda första punkterna där också kopplingar görs till strategier som tillämpas i Tyskland.

### Åtgärder inriktade på bostadsbeståndets struktur

Ett bestånd kan vara blandat i åtminstone fyra olika dimensioner: det kan vara hyreslägenheter kontra ägda bostäder, flerfamiljshus kontra enfamiljshus, olika lägenhetsstorlekar och skillnader i lägenheternas egenskaper eller kvalitet i övrigt. När det gäller den sista punkten inför vi begreppet ”basbostad”. Det är en bostad som uppfyller alla grundläggande krav men som, enkelt uttryckt, är utformad för ett hushåll som bara kan/vill lägga lite pengar på sin bostad.

Bostadsbeståndet i en stad kan bli mer blandad på två sätt. *En variant är att i varje område komplettera med det som saknas, eller bara finns lite av, inom området. En annan möjlighet är att i varje nytt projekt bygga på ett blandat sätt.* Dessa strategier kan användas samtidigt, men vi lyfter särskilt fram den andra strategin, som ligger i linje med det som internationellt kallas ”inclusive zoning”. Detta är också en strategi som används i flera stora tyska städer (se Bilaga C).

Ett ”projekt” kan från geografisk synvinkel vara en stadsdel, ett exploateringsområde, ett kvarter eller en byggnad. Med tredimensionell fastighetsbildning kan t.ex. hyresrätt och ägda bostäder finnas i samma byggnadskropp. Inget hindrar heller att både basbostäder och bostäder med högre standard finns i samma hus. En blandning mellan basbostäder och bostäder med högre brukarkvaliteter är viktigt i alla upplåtelseformer och alla hustyper. Den klassiska egnahemsrörelsen kan tolkas som en rörelse som drev krav på basbostäder även bland enfamiljshus.

Om man särskilt ska underlätta för hushåll med lägre inkomster krävs dels att det finns en betydande andel basbostäder i varje projekt, dels att det även byggs i de delar av staden där markpriserna är relativt låga (och hyran kan bli relativt sett låg). Strategin ovan innebär att basbostäder och mer lyxiga bostäder ska byggas i alla lägen.

*Att använda en renodlad strategi för att påverka segregation genom bostadsbyggandet struktur innebär att det byggs blandat, men att priser sätts marknadsmässigt och att hyror bestäms genom förhandlingar och fördelas genom kötider.* Det byggs annorlunda men det fördelas på traditionella sätt. Även om hyrorna i basbostäder kan förväntas ha lägre hyror, pga. att lägenhetens egenskaper påverkar den förhandlade hyra, så kommer hyrorna i lägen med höga markvärden att vara relativt höga. I projekt med lägre markvärden blir hyrorna lägre generellt, men där kan kötiderna förväntas vara relativt långa om hyran blir relativt låg. I nästa avsnitt beskrivs sätt att påverka fördelningen. Problemen med denna strategi när det råder stor bostadsbrist är att det tar tid innan lägenheter blir åtkomliga för svagare grupper.

Kommunens legala möjligheter är begränsade när det gäller byggande på privat mark. Men på egen mark kan krav ställas på bl.a. upplåtelseformer, fördelning mellan olika lägenhetsstorlekar och olika brukarkvaliteter. Om vi antar att mark säljs eller upplåts med tomträtt på marknadsmässiga villkor så kommer dock alla krav som minskar fastighetsutvecklarens förväntade vinst att leda till lägre markpriser och lägre avgälder. Detta gäller såväl högre miljökrav som olika sociala krav. I Tyskland finns tydliga principer som just innebär att en väsentlig del av det potentiella överskottet i ett projekt ska användas till olika sociala insatser, men också att det ska kvarstå en rimlig vinstandel till markägare och fastighetsutvecklare.

Hur mycket de aktuella kraven kommer att ”kosta” i form av lägre inkomster från mark är svårt att bedöma eftersom det bland annat beror på konsumenternas preferenser och betalningsvilja när det gäller mer blandade bostadsområden. Ställer staden konsekvent krav om blandad byggande kan man anta att det utvecklas kostnadseffektiva lösningar på det och att byggarna kommer att kunna standardisera denna produktion på samma sätt som det som byggs idag. Några långsiktiga effekter på kostnadssidan borde inte uppstå.

Är markvärdet från början högt så innebär ökade krav ”enbart” ett lägre markpris. Problemen ur genomförandesynpunkt kan förväntas vara större i de delar av staden där markpriserna från början är relativt låga. Här kan mer direkt ekonomiskt stöd från kommunen behövas, t.ex. när det gäller infrastrukturkostnader, för att aktörerna på marknaden ska vilja ge sig in i sådana projekt.

### **Åtgärder inriktade på fördelning av beståndet**

Hyrona bestäms idag i princip genom förhandlingar. I regel så sätts dock hyran i nyproduktionen på ett sådant sätt att de ligger relativt nära en hypotetisk marknadsnivå. Kötiderna till nyproducerade lägenheter är relativt korta, vilket just betyder att den förhandlade hyran eller presumtionshyran ligger relativt nära marknadsnivå. En relativt hög omsättning av hyresgäster i nyproducerade lägenheter pekar också på att hyran i detta bestånd ligger relativt nära den maximala hyra som går att ta ut.

Om vi antar att hyran i nyproduktionen ligger relativt nära den hyra som skulle uppstå om utbud och efterfrågan bestämde, kan möjligheten för svagare hushåll påverkas dels genom att storleken på utbudet påverkas (se ovan), dels genom att påverka hushållets betalningsförmåga. I teorin kan man tänka sig olika former av riktade bidrag för att påverka i önskad riktning: Vill man öka andelen av gruppen A i område B kan det t.ex. utgå ett extra bostadsbidrag. Vi fokuserar dock på åtgärder på utbudssidan.

I många länder finns åtgärder som innebär att vissa lägenheter åsätts en lägre hyra och sedan fördelas efter särskilda kriterier. I vissa länder definieras ”affordable housing” just som bostäder med hyra (eller pris) under marknadsnivå. I en situation med stor bostadsbrist där ”allt” nytt skulle bli relativt dyrt på marknaden kan sådana åtgärder vara särskilt intressanta. Vi kan idag se kommuner som antingen ställer krav på lägre hyror i vissa lägenheter i sina markanvisningar eller där vissa nyproducerade lägenheter i allmännyttan hyrs ut till en rabatterad hyra och där det finns särskilda krav för att kunna hyra en sådan lägenhet. Statliga investeringsbidrag är också villkorade på att hyran inte sätts över en viss nivå.

I Sverige finns dessutom ett stort hyreshusbestånd med hyror under jämviktsnivå/marknadsnivå. Nya sådana bostäder kan tillföras genom krav i markanvisningar (eller motsvarande) eller genom direkta subventioner till den som tillhandahåller sådana bostäder.

Staden kan för det första *påverka utbudet av bostäder med hyror under bruksvärdenivå* på det sätt som andra kommuner experimenterat med (krav i markanvisningar, rabatt inom allmännyttan), men inget hindrar heller att direkta bidrag ges till den fastighetsutvecklare som förbinder sig att hyra ut en viss andel av lägenheter till en hyra under bruksvärdenivån.

Stockholm har en väl fungerande bostadsförmedling som innebär att lägenheter fördelas efter kötid inom ramen för den uthyrningspolicy som fastighetsägaren tillämpar. Vill Staden påverka hur lägenheterna fördelas handlar det om att i *olika sammanhang ställa krav på den uthyrningspolicy som fastighetsägaren får använda för att t.ex. få en markanvisning*. Det kan vara

krav på att fastighetsägaren inte får sortera bort hushåll med inkomst under en viss nivå, men det kan också handla om att en viss andel av de nybyggda eller lediga lägenheterna ska fördelas till hushåll som har en inkomst under en viss nivå, och som idag har en svår bostadssituation. Precis som när det gäller krav på byggandets struktur kan man även tänka sig direkta bidrag till fastighetsägare som är beredda att tillämpa en mer socialt hållbar uthyrningspolicy.

*En renodlad strategi med fördelningsprinciper i centrum innebär förenklat att alla lägenheter får samma höga standard men att vissa åsätts en lägre hyra (eller rabatteras) och fördelas efter särskilda kriterier. Ett vanligt kriterium är då att inkomsten inte är över en viss nivå. Som diskuteras närmare i rapporten är problemen med denna renodlade strategi dels hur urvalet ska gå till och vilka villkor som ska gälla (t.ex. om inkomster stiger) dels att undvika att relativt billiga lägenheter med hög standard hyrs ut på en svart marknad. Den tyska strategi som beskrivs i Bilaga C innebär just att för att få tillgång till de billigare bostäder som byggs i varje nytt område måste hushållet ha en inkomst under en viss nivå, men det ska noteras att denna nivå är relativt hög så att det är relativt stora grupper som kan få tillgång till dessa bostäder.*

*Vårt förslag är därmed att staden tillämpar en blandad strategi, där staden både kräver att det byggs blandat (med basbostäder och lägenheter med högre standard i samma hus och med hyreslägenheter, bostadsrätter och egna hem i varje nytt projekt) och att vissa av de nyproducerade lägenheterna åsätts en lägre hyra och hyrs ut enligt särskilda kriterier. Risken för att det upplevs som orättvist och att det leder till svarta affärer är mindre om basbostäder rabatteras. Man kan t.ex., tänka sig att 25% av basbostäderna i ett projekt rabatteras under säg 10-15 år. Enligt våra beräkningar behöver rabatten inte vara så stor och om bostadsutbudet ökas kan rabatter avvecklas i stora delar av staden inom denna tidsperiod. Målet bör enligt vår mening vara att de allra flesta på sikt själva ska kunna hitta en bostad med hyror satta enligt det rådande allmänna hyressättningsystemet.*

För att i någon mån sätta in dessa förslag i ett internationellt perspektiv har vi belyst hur München bedriver social bostadspolitik. Här arbetar man med en bred uppsättning av åtgärder mot olika kategorier av hushåll med olika inkomstnivåer. Det är förmånliga lån, subventionerat markpris, reglering av hyresnivåer och direkt stöd till hushållen. Det finns vidare klart uttalade riktlinjer för lägenhetsfördelningar/lägenhetsstorlekar vid nyproduktion av bostäder. En central utgångspunkt för bostadspolitiken är det som kallas *Münchner Mischung*, dvs. en strävan att blanda upplåtelseformer, bostadstyper och hushåll av olika kategorier – mellan såväl stadsdelar som enskilda byggprojekt. Vi belyser detta i Bilaga C.

### **Att skapa "rätt" flyttkedjor**

Vi diskuterar även mer kortfattat hur utnyttjandet av det befintliga beståndet kan påverkas och betonar särskilt att mer riktade strategier kan behövs där startpunkten är att man ser grupper som bor "för stort" eller som borde ha råd med något dyrare. Nyproduktion och fördelningsvillkor anpassas sedan utifrån just denna grupps preferenser och krav. Det betonas också att det behövs bättre kunskap om hur flyttkedjor ser ut för olika typer av nyproduktion eftersom de kan förväntas vara beroende av både vad och var det byggs.

### **Vad kan staten göra?**

Rapporten pekar på tre områden där staden har anledning att föra en diskussion med staten.

Det första rör möjligheten att påverka upplåtelseformer och kunna ställa krav på blandad bebyggelse även på privatägd mark.

Det andra rör statens roll för att ta merkostnader för ett mer socialt hållbart byggande, särskilt där markpriserna är låga. Statligt stöd till infrastruktur och även garantier till de som gör mer riskfyllda investeringar i dessa lägen kan vara aktuella.

Det tredje handlar om att granska hyreslagstiftningen utifrån potentiella problem när lägenheter åsätts en hyra under bruksvärdenivå.

# 1. Uppdragsbeskrivning

Denna rapport är skriven på uppdrag av Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm, Stockholm Stad. Ett av kommissionens utvecklingsområden är "Boende och stadsmiljö". Detta område syftar till att analysera hur Stockholms stad kan främja en socialt hållbar bostadsmarknad där dels resurssvaga hushåll ges större förutsättningar att efterfråga bostäder, dels att stadens boendesegregation minskar.

Enligt vårt uppdrag ska rapporten föreslå åtgärder för en socialt hållbar bostadsmarknad. Två huvudaspekter ska undersökas:

- Alla kunna hitta en bostad till rimlig kostnad
- Stockholms Stad ska bli mindre segregerad.

Rapporten ska utgå från den aktuella situationen i Stockholms stad och föreslagna åtgärder ska främst behandla frågor som staden har rådighet över. Förslagen kan dock även bidra till att utveckla förutsättningarna för dialogen mellan stat och kommun om bostadsförsörjningen för resurssvaga grupper. Den kommunala respektive statliga bostadspolitikens räckvidd ska därför klargöras.

Rapporten ska innehålla en redogörelse för utbudsaspekter, efterfrågeaspekter och fördelningsaspekter. Tonvikten ska dock ligga på utbudsaspekter. Bland annat bör följande frågor belysas:

- Vilka möjligheter har Stockholms stad idag att påverka tillgängligheten till bostäder (nyproducerade och befintliga) med lägre hyror för resurssvaga hushåll?
- Vad bör Stockholms stad efterfråga från den statliga nivån avseende stöd som kan stärka resurssvaga hushålls förmåga att efterfråga bostäder?
- Vilka verktyg finns idag för att stimulera efterfrågan och hur effektiva är de?
- Vilka alternativ finns idag (i t.ex. andra kommuner och i andra länder) och vilka skulle kunna utvecklas i framtiden?

Strategier för att bygga ett mer blandat och behovsstyrt bostadsutbud ska presenteras i rapporten. Aktuella möjligheter och hinder för detta ska också diskuteras.

Regelverk, prissättning av mark och eventuella behov av stimulanser för att öka antalet bostäder till rimliga prisnivåer ska belysas. Möjliga avvägningar och vägval ur ett kommunalekonomiskt perspektiv, av att t.ex. ställa krav vid markanvisningar, ska också behandlas.

Utvalda utblickar ska göras i rapporten på temat "affordable housing" och en diskussion föras om betydelsen av dessa exempel för situationen i Stockholms stad. Konkreta räkneexempel kan också behöva visa t.ex. vad resurssvaga hushåll förväntas kunna betala i hyra.

Hur fördelningen av nyproducerade lägenheter kan utvecklas för att främja inkomstsvaga grupper bör tas upp. Likaså möjligheterna att skapa flyttkedjor som bidrar till att inkomstsvaga hushåll i större utsträckning kan få tag på relativt billigare bostäder i det befintliga beståndet.

## 2. Disposition och metod

Vi tolkar uppdraget som att förslag till åtgärder ska syfta till att uppnå två mål *samtidigt*. Staden ska dels bli mindre segregerad, dels ska möjligheterna öka för "svagare hushåll" att skaffa bostad.

Innan vi går in på tänkbara åtgärder för att uppnå dessa båda mål behöver dock ett antal bakomliggande frågor och begrepp diskuteras.

I avsnitt 3 tar vi upp några grundläggande frågor om vad som bestämmer pris/kostnad för en bostad. Här finns också översiktlig beskrivning av hur kommunen kan påverka pris och kostnad. Eftersom ett syfte är att göra bostäder mer åtkomliga är det viktigt att förstå dessa bakomliggande orsakssamband,

I avsnitt 4 introducerar vi begreppet "basbostad" som vi tror kan leda till en klarare diskussion om bostäder med olika kvalitet. I bilaga A besvaras ett antal frågor som kommit upp under projektets gång kring just begreppet basbostad. I bilaga B diskuteras preferenserna betydelse för möjligheten att skapa en mer blandad stad.

Avsnitt 5 innehåller några räkneexempel på hur billig en bostad behöver vara för att en person med låg lön ska ha råd med den och också hur billig en bostad kan bli givet en viss kostnadsnivå. En viktig tes i detta avsnitt är att boendekostnader inte ska diskuteras i termer av kr/kvm utan i form av kronor/lgh.

Två huvudfrågor har identifierats och de behandlas i avsnitt 6 och 7. Den första handlar om strategier för hur man kan bygga för att öka möjligheterna för hushåll med lägre inkomster att hitta en bostad. Den andra handlar om olika sätt att sätta hyror och fördela de lägenheter som finns. I avsnitt 6 behandlas både ägda och hyrda bostäder, men i avsnitt 7 ligger fokus på hyresbostäder. I bilaga D beskrivs dock några system i andra länder där det även finns åtgärder för att påverka priser och fördelning av ägda bostäder med mål om att underlätta för hushåll med lägre inkomster.

Vi ägnar även särskild uppmärksamhet och möjligheten att skapa specifika flyttkedjor (avsnitt 7) för att frigöra billigare lägenheter.

I bilaga C beskrivs särskilt det tyska systemet för att nå mål om större utbud av billigare bostäder och mer blandade områden. För den som är intresserad av hur en liknande politik beskrivs i England hänvisas till Barlindhaug et al (2012).

Denna rapport bygger vidare på flera tidigare studier, främst "Åtkomliga bostäder" (Lind 2016, SNS) och "Bygg mer för fler" (Kalbro-Lind 2017, ESO). Det som görs här är att konkretisera olika strategier utifrån just Stockholms ambitioner och utifrån de frågor och argument som kommit upp i diskussioner med olika berörda aktörer. I rapporten "Bygg mer för fler" ligger fokus i högre grad på vad staten ska göra och vi knyter an till det i våra synpunkter på vad vi anser att kommunen ska kräva av staten.



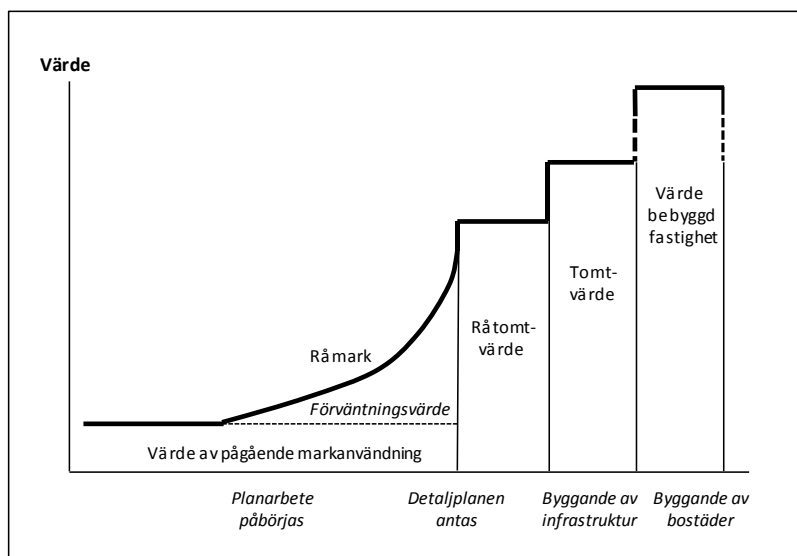
### 3. Pris och kostnad: Några allmänna utgångspunkter

Detta avsnitt tar översiktligt upp två frågor för rapportens fortsättning. Det är dels vad som påverkar bostadens kostnad och pris, dels i vilka avseenden Staden kan påverka kostnads- och prisbildningen. Men först ett grundläggande avsnitt om den fastighetsvärdeförändring som sker i samband med mark- och bebyggelseutveckling.

#### 3.1 Fastighetsvärdeförändring vid mark- och bebyggelseutveckling

Den värdeutveckling som sker i samband med bebyggelseutveckling kan schematiskt beskrivas som i figur 3.1, se Kalbro och Lindgren (2018).

Figur 3.1. Värdeförändring vid mark- och bebyggelseutveckling.



Från början, innan det finns idéer om en förändring av markanvändningen bestäms fastigheternas värde av den *pågående markanvändningen*. Det kan vara jord- och skogsbruksmark, grönområden eller redan bebyggd mark.

När tankar föds att förändra markanvändningen uppstår s.k. *förväntningsvärden*, dvs. värden som är baserade på att ny bebyggelse kommer att uppföras i framtiden. Begreppet *råmark* används för mark som ännu inte är detaljplanelagd, men där det finns förväntningar om att få bygga. I vissa fall kan förväntningsvärden skapas på grundval av mer eller mindre osäkra bedömningar om framtida bebyggelse. I andra fall kan startskottet vara kommunala uttalanden om en exploatering, en fördjupad/detaljerad översiktsplan för ett visst område eller att kommunen ger ett s.k. planbesked.

En rättsligt bindande detaljplan ger säkerhet om hur marken får användas. Därmed sker en värdeökning och marken övergår från råmark till *råtomtmark*. Tiden efter detaljplanens antagande innehåller ytterligare skeden och värdenivåer. För att tomter i planen ska kunna bebyggas måste infrastruktur byggas och avgifter för gator, va-anläggningar, fastighetsbildning etc. betalas. När detta har gjorts uppstår ett värde av *byggklar tomtmark*. Den slutliga värdenivån avser *den bebyggda fastigheten*, dvs. när bygglov beviljats och bebyggelsen har färdigställts.

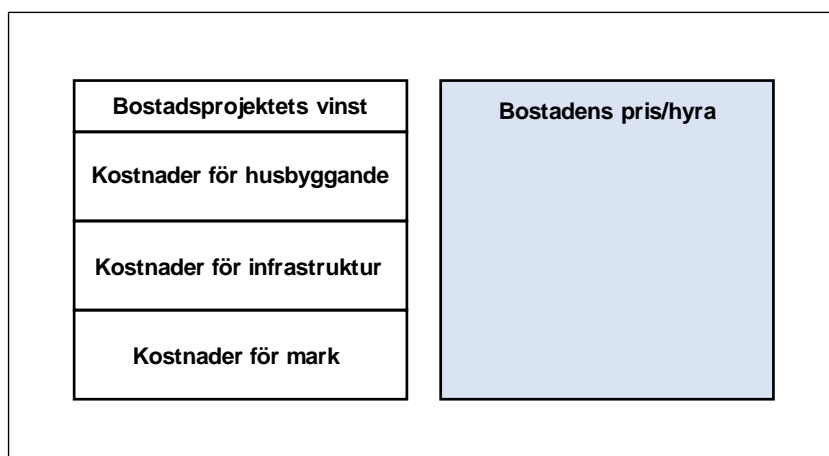
Den *totala vinsten* av ett bebyggelseprojekt kan därmed ses som värdet av den bebyggda fastigheten (värdet av de färdiga bostäderna) minus värdet av den ursprungliga markanvändning (ingångsvärdet) och minus de infrastruktur- och byggkostnader som är förknippade med projektet. Och en absolut förutsättning för att bygga är, naturligtvis, att projektet går med vinst. Markvärdet kan beskrivas som ett restvärde – en residual – dvs. som skillnaden mellan värdet av de färdiga bostäderna och kostnaderna att åstadkomma dessa bostäder (kostnader för att bygga hus och

infrastruktur). Att projektet är lönsamt innebär att detta nya markvärde är högre än det ursprungliga markvärdet.

Markens värde beror alltså av de bygggrätter som skapas genom planeringen. Som vi återkommer till i senare avsnitt kommer kommunala krav, som innebär minskningar i projektets lönsamhet, t.ex. krav som ska bidra till ett mer socialt hållbart byggande, att leda till att markvärdena sjunker. Så länge som detta markvärde är större än markens värde i den ursprungliga användningen är dock projektet lönsamt.

Mot denna bakgrund är vår utgångspunkt i de fortsatta diskussionerna att priset på en bostad består av fyra huvudkomponenter – kostnader för mark, infrastruktur och byggnader samt vinst för fastighetsutvecklaren. Som betonades ovan kan dock markvärdet ses som en residual och delas upp i dels markens värde i ursprunglig användning och dels den del av värdestegringen pga. bygggrätten som tillfaller den ursprungliga markägaren.

Figur 3.2. Pris/hyra som en funktion av fyra huvudkomponenter.



### 3.2 Bostadens pris/hyra respektive kostnad

#### Bostadens pris/hyra

På en renodlad marknad bestäms bostadens pris av utbud och efterfrågan. I denna situation kan vi grovt dela in de pris- och hyrespåverkande faktorerna i tre grupper.

1. *Relationen mellan utbud och efterfrågan för hela den aktuella marknaden.* Hyrorna är relativt sett låga när utbudet är stort i relation till efterfrågan.<sup>1</sup>
2. Bostadsmarknaden är egentligen en marknad med många olika delmarknader och hyran på den lokala marknaden bestäms då av *efterfrågan och utbud i just det läget*. Även om utbudet totalt sett är stort i relation till efterfrågan så kan det på den lokala marknaden finnas en efterfrågan som inte kan motsvaras av ett motsvarande utbud.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Historiskt sett kan man peka på perioden direkt efter miljonprogrammet och åren efter krisen i början på 90-talet. Det typiska för dessa perioder var att det fanns tomma lägenheter eller i alla fall korta kötider till billiga lägenheter i många förorter. Motsatsen är den situation som steg för steg växt fram under de senaste 15 åren när befolkningsökning och inkomstökningar ledde till efterfrågeökningar som inte matchats av motsvarande utbudsökningar. Utan regleringar hade hyrorna stigit i hela beståndet, men nu kan vi se konsekvenserna i form av stigande hyror i nyproduktionen och allt längre kötider.

<sup>2</sup> Även under mitten på 90-talet, när det var lätt att hitta en billig bostad i många förorter, så skulle hyrorna varit relativt sett höga i t.ex. Gamla stan eller på Östermalm, därför att efterfrågan just där var hög i relation till utbudet.

3. *Den specifika lägenhetens egenskaper.* Denna aspekt täcker in – förutom antal rum – t.ex. vilken utsikt som finns, buller, luftkvalitet, lägenhetens standard, lägenhetens skick, ytan per rum, fastighetsägarens service, tillgång till parkeringsplatser m.m. Dessa lägenhetsspecifika egenskaper gör att det på en och samma delmarknad blir hyresskillnader mellan lägenheter inom samma område och även inom samma byggnad.

### **Bostadsprojektets vinst**

Vi går inte närmare in på diskussioner om ”vinstfördelningen” vid bostadsprojekt. Här konstaterar vi bara att vinsten vid ett projekt fördelar sig på många aktörer – markägare, byggherrar, byggtreprenörer, konsulter m.fl. – och att denna vinst kan vara ”gömd” i projektets olika kostnadsposter.

### **Kostnader för husbyggande och infrastruktur**

*Byggekostnaden* påverkas i första hand av lägenheternas specifika egenskaper vad gäller standard m.m. inkl. kostnader för tomt- och grundberedning (jfr. punkten 3 ovan).

*Kostnader för infrastruktur* som vägar, va-anläggningar etc. bestäms huvudsakligen av om ett nytt bostadsprojekt kan anslutas till befintlig infrastruktur. I detta fall blir naturligtvis kostnaderna lägre, jämfört med om det måste till stora investeringar i ny infrastruktur. Vidare kan infrastrukturkostnader per lägenhet normalt sett hållas lägre ju högre exploateringsgraden är, dvs. fler lägenheter kan då dela på kostnaderna.

I ett längre perspektiv styrs kostnader på en marknad med normal konkurrens av t.ex. produktens egenskaper och möjligheten att producera långa serier med en god framförhållning.

Det bör också noteras att det som är en kostnad för en aktör är ett pris för en annan. Om byggherren begär in anbud från olika byggtreprenörer så sätter dessa entreprenörer ett pris – som sedan blir en kostnad för byggherren. Det pris entreprenören sätter beror dock inte bara av entreprenörens egna kostnader utan också på vad denne tror att byggherren är beredd att betala. Priserna stiger på en överhettad marknad - oavsett om de underliggande kostnaderna stigit eller ej. Samma sak gäller dock i nästa led där stor efterfrågan på marknaden kan göra att både underentreprenörer och materialleverantörer passar på att höja priserna.

### **Markkostnad och markpris**

Markkostnaden kan som nämntes ovan ses som ett ”restvärde”, dvs. den utgör skillnaden mellan priset/hyran på en ny bostad minus bygg- och infrastrukturkostnader. Detta är enklast att förstå om man tänker sig att marken säljs genom en auktion under konkurrens. Företagens bud på marken beror då av den potentiella vinsten som bestäms av skillnaden mellan vad den färdiga bostaden kan säljas för (eller hyras ut för) och vad det kostar att bygga själva huset. Stigande markpriser under senare år kan förklaras med stigande priser på de färdiga bostäderna.

Att markkostnaden styrs av priset på den slutliga produkten och inte tvärtom, gör att ett subventionerat markpris riskerar att leda till större vinster för byggherren snarare än lägre boendekostnader om inte framtida priser/hyror regleras.<sup>3</sup>

Markpriset i ett område måste ses utifrån bakgrunden av två faktorer:

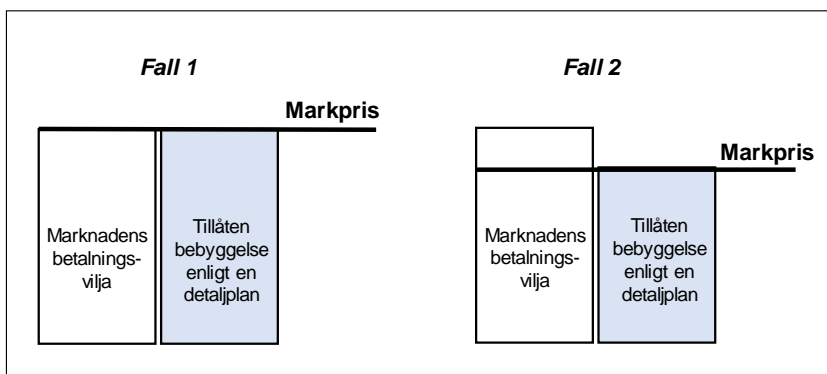
1. Vad är marknadens betalningsvilja ”om byggherrar får göra som man vill”?
2. Vilken bebyggelse tillåter kommunen, genom de rättigheter och skyldigheter som läggs fast i en detaljplan? Vilka specifika krav, som påverkar lönsamheten, ställs på de som ska bygga?

---

<sup>3</sup> Det klassiska exemplet är de som en gång i tiden fick köpa tomter av kommunen till en låg kostnad och sedan sålde huset till marknadspris och gjorde en stor vinst.

Vi kan då tänka oss två principiella fall, se figur 3.3.

**Figur 3.3** Markpris som en funktion av marknadens betalningsvilja och kommunens tillåtna bebyggelse.



I fall 1 anpassas kommunens planer till vad som är det mest lönsamma projektet utifrån marknadens betalningsvilja. Markpriset kommer därmed att styras av marknadens maximala betalningsvilja. I fall 2 sker en planmässig reglering av tillåten bygggrätt och bebyggelseutformning m.m. Dessa begränsningar innebär att markpriset sänks och styrs av vad marknaden är villig att betala givet dessa restriktioner. I regioner med goda marknadsförutsättningar kan kommunen ställa relativt stora krav utan att projektet blir olönsamt. Markpriset blir därmed en kombination av marknadsförutsättningar och kommunernas planering och de krav kommunerna ställer.

Den tyska modell som beskrivs i Bilaga C innebär just en tanke om att en betydande del av det potentiella överskottet i ett projekt ska användas till olika insatser för att underlätta för hushåll med lägre inkomster att få tag på en bostad till rimlig hyra. Kraven ska dock inte gå längre än att det fortfarande blir en vinst i projektet för de privata aktörerna. Det nya markvärdet ska, trots kraven, fortfarande vara högre än markvärdet i ursprunglig användning.

### **Markupplåtelse med äganderätt eller tomträtt?**

Om kommunen äger mark kan marken upplåtas med antingen äganderätt eller tomträtt. De ovanstående värdeteoretiska resonemangen gäller i princip oberoende av om marken säljs eller upplåts med tomträtt.

Ett grundläggande motiv till tomträttsinstitutet är att kommuner, med tomträttsavgälden, ska kunna tillgodogöra framtida markvärdestegring. Ett praktiskt motiv i dag är också att kunna upplåta mark till ett pris som gör det möjligt att uppföra bostäder med hyresrätt, dvs en upplåtelseform som är (har varit?) mindre lönsam bostadsrättsformen. Tomträten är således ett medel är att – till ett lägre pris – långsiktigt garantera att lägenheterna bibehålls som hyresrätter och inte omvandlas till bostadsrätter. En sådan omvandling skulle kunna bli fallet om marken såldes med äganderätt.<sup>4</sup>

Planprocessutredningen (SOU 2015:109) föreslår att denna ”omväg” med tomträttsinstitutet skulle kunna ersättas med en möjlighet att reglera upplåtelseformen i en detaljplan. Denna möjlighet ses nu över av den s.k. översiktsplaneutredningen (se dir. 2017:6). Om denna tankegång skulle realiseras behöver inte tomträten användas för att möjliggöra en lägre prisnivå. Mark för hyresrättsbostäder skulle kunna säljas till marknadspris, samtidigt som upplåtelseformen är garanterad och fastlagd i detaljplanen.

<sup>4</sup> För en närmare diskussion om kommunernas tillämpning, se Lidström (2012), *Kommuners möjligheter att styra upplåtelseformen för bostäder*. Examensarbete vid Fastighetsvetenskap/LTH. I detta arbete redovisas också hur kommunerna prissätter mark eller tomträttsavgäld för hyresrätter.

### 3.3 Hur kan bostäder bli billigare?

#### I en renodlad marknadssituation

Diskussionen ovan ger viss allmän vägledning om hur (hyres-)bostäder kan bli billigare i en renodlad marknadssituation.

- A. Öka det totala utbudet: Finns ett stort utbud kommer vissa lägenheter att väljas bort av de med högre inkomster och då sjunker hyran i vissa lägenheter. Tanken bakom s.k. flyttkedjor är ju att det inte spelar något större roll vad som byggs: Ökas det totala utbudet tillräckligt mycket blir det billiga bostäder någonstans, därför att utbudet blir stort i relation till efterfrågan någonstans.
- B. Öka särskilt utbudet i områden där hyrorna är relativt låga från början. Om hyran från början ligger högt kommer hyran fortfarande att ligga på en relativt hög nivå även efter en utbudsökning (om inte denna är mycket stor).
- C. Bygg mer av det som i nästa kapitel kallas basbostäder i relation till bostäder med högre brukarkvaliteter.

Dessa tre faktorer samverkar i praktiken och det innebär t.ex. att om det byggs ett begränsat antal basbostäder i en situation med stor obalans på marknaden i stort, och om basbostäderna byggs i ett område där efterfrågan är hög i relation till utbudet så kommer även hyran i basbostaden att bli hög på marknaden. Detta diskuteras mer ingående i kapitel 6.

Ska bostäder produceras utan subventioner och bli relativt billiga för konsumenten på marknaden måste det gå att producera dessa till kostnader (mark, byggnad) som är sådana att produktion blir lönsam vid denna relativt låga hyra/pris - samt att det finns ett så stort utbud att det är balans i stort på marknaden. Ett annat sätt att beskriva detta är att säga att utbudet av mark - utbudet av byggrätter - ska vara sådant att markpriset (priset på byggrätter) blir lågt, i alla fall i ett betydande antal projekt. Tanken bakom begreppet basbostad är vidare att det är bostäder som kan bli relativt sett billiga på marknaden ifall de kan produceras på ett effektivt sätt och i tillräckligt stor mängd. Då kan de vara lönsamma att producera men ändå betinga ett relativt lågt pris (låg hyra).

#### Hyror under marknadsnivå

I den anglo-saxiska litteraturen definieras "affordable housing" ofta som lägenheter som tillhandhålls till hyror/priser under marknadsnivå. Lägenheten blir billig för att det finns en regel som gör att hyran inte får höjas till marknadsnivå. Ser vi på nyproduktion finns några olika sätt att få fram sådana bostäder, t.ex. att en offentlig fastighetsägare ställer sådana krav på en fastighetsutvecklare, att det finns krav på att sådana lägenheter produceras om man ska få bygga andra lägenheter (oavsett markägare) eller att det finns direkta subventioner till den som upplåter till hyror under marknadsnivå. Detta diskuteras närmare i avsnitt 6.

### 3.4 Vad kan Staden påverka – och inte påverka?

Genom plan- och bygglagen (PBL) och det s.k. kommunala planmonopolet kan kommunen styra utbudet av planlagd mark för olika ändamål. Vidare ger PBL ger relativt långtgående möjligheter utformning av bebyggelse, lägenheter, lägenhetsfördelningar m.m. vilket kan påverka såväl pris som kostnader (se 4 kap. och 8 kap. PBL).

På *privatägd mark* ingår kommunen och byggherren normalt sett ett s.k. exploateringsavtal som reglerar genomförandet av en detaljplan, som inte sällan kopplas till "kvalitetsprogram" för bebyggelsens utformning. Villkor i dessa avtal måste dock ha lagstöd, vilket begränsar kommunens handlingsutrymme. En viktig sådan begränsning är t.ex. kommunen inte kan reglera upplåtelseformen till bostäder.

En restriktion utgör också *Boverkets byggregler* (BBR) innehåller bestämmelser om byggnaders tekniska utformning och konstruktion. Det gäller bl.a. bostadsutformning, tillgänglighet,

brandskydd, material, hälsa, miljö, ventilation, buller och energihushållning. Dessa regler är nationella och kommunen har således inte möjlighet att frångå kraven i BBR – eller ställa högre krav än vad BBR anger vad avser byggteknik (se 8 kap. 4 a § PBL).

### **Stadens mark**

Då kommunen äger marken – och genom markanvisningar överlåter marken till en byggherre – är möjligheterna att styra markanvändning och bebyggelse betydligt större, än vad som är fallet på privatägd mark. I egenskap av markägare kan kommunen t.ex. ställa krav på upplåtelseformer och bostäders utformning i övrigt, som går utöver möjligheterna på byggherreägd mark. Notera dock att inte är möjligt att avvika – varken upp eller ner – från de krav som ställs upp i BBR.

Som nämndes ovan *måste stadens markpris (eller tomträttsavgäld) och detaljplanens reglering av bostädernas utformning och andra krav kommunen ställer ses i ett sammanhang, vilket vi återkommer till i avsnitt 6 och 7.*

## 4. Begreppet "basbostad"

Vi vill introducera ett nytt begrepp – *basbostad* – eftersom vi tror att det kan bidra till en klarare diskussion om ett blandat bostadsbestånd.<sup>5</sup> En basbostad – i motsats till bostäder med högre standard – är en bostad som uppfyller grundläggande krav och uppfyller Boverkets byggregler.. "Rummen kan vara mindre, förvaringsutrymme kan vara mindre, utrustning i kök och badrum har enbart grundläggande funktioner, kanske i norrläge, etc."

En basbostad kan definieras som en bostad som är sådan att den efterfrågas av ett hushåll som, av olika skäl, vill lägga så lite pengar som möjligt på sin bostad. Självklart ska basbostaden uppfylla alla normer för att tillgodose bl.a. hälsa och säkerhet.

Det kan finnas flera skäl till att ett hushåll vill efterfråga en billigare bostad med enbart grundläggande standard. Hushållet kan ha en låg inkomst för att man arbetar i låginkomstyrken eller är arbetslös. Vidare vill ett hushåll kanske lägga tid på andra saker än att tjäna pengar (jobba så få timmar som möjligt) eller använda inkomsten till annat än bostaden (t.ex. resor).

En basbostad kan ha olika antal rum och vara upplåten med hyresrätt, bostadsrätt eller äganderätt. Bostaden kan ligga i ett flerbostadshus, radhus, friliggande villa eller vara del av kollektivhus.

En basbostad kommer – allt annat lika – att ha en lägre marknadshyra eller ett lägra marknadspris än andra nya bostäder, därför att den har egenskaper som gör att den inte i lika hög grad efterfrågas av hushåll som vill ha högre standard vad gäller t.ex. utrustning, material och ytor. På en fri marknad skulle lägesfaktorer fortfarande spela en stor roll, dvs en basbostads hyra eller pris på marknaden skulle variera relativt kraftigt. *Hur stor skillnaden i hyra/pris blir mellan basbostaden och en lyxigare bostad beror på hushållens preferenser.* Om marknaden domineras av hushåll som enbart bryr sig om läget så kommer skillnaden i hyra/pris att vara liten. Om det på den aktuella marknaden finns många hushåll som är beredda att betala betydligt mer för en lägenhet med hög standard så kommer prisskillnaden/hyresskillnaden blir större. Prisrelationen beror också av hur många bostäder av olika typ som tillförs en marknad. Tillförs relativt sett många basbostäder i förhållande till andra lägenheter bör, allt annat lika, hyresgapet öka, givet att gruppen som enbart värderar läget inte är mycket stor.

Genom att bygga basbostäder och lägenheter med högre standard i närheten av varandra så bör det alltså inom varje område finnas en viss spridning i hyror/priser. Möjligheten för hushåll med lägre betalningsförmåga att hitta en bostad ökar därmed jämfört med en situation där allt byggs med högre standard.

Ser vi basbostäder ur kostnadssynpunkt så är det sannolikt skillnader i rumsstorlek och storlek på förvaringsutrymmen som spelar störst roll. Eftersom det inte lönar sig med material och utrustning med dålig hållbarhet blir inte kostnadsskillnaden i detta avseende så stor, även om utrustning med enbart grundläggande funktioner och mindre storlek är klart billigare än mer avancerade varianter. En ytterligare aspekt är att basbostäder kan göra det möjligt att använda ytor i en byggnad med t.ex. sämre mikroläge som inte hade kunnat användas som bostadsyta om det ska vara hög kvalitet i alla dimensioner.

För att bedöma hur basbostäder ska utformas kan det krävas marknadsundersökningar bland de som kan tänkas vara intresserade av en relativt sett billig bostad. Vilka egenskaper är mindre viktiga och vilka egenskaper vill man absolut ha? Genom att kombinera kunskap om efterfrågan med kunskaper om kostnader kan man designa den optimala basbostaden.

Kostnaden för ett hus med basbostäder beror också av en rad andra faktorer, t.ex. i hur hög grad som det är en standardprodukt som kan produceras i längre serier och hur lång och kostsam som

planeringsprocessen är. Det är dock så att hyran/priset på den färdiga bostaden i princip är oberoende av hur hög kostnaden varit. När bostäder med olika kvaliteter väl finns på plats är det efterfrågan som styr de relativa hyresnivåerna/prisnivåerna.

Ovan har en basbostad definierats som en bostad som uppfyller alla regler men som är designad för den som inte vill lägga så mycket pengar på bostaden. I ett längre perspektiv kan man naturligtvis diskutera regeländringar. Vissa regler är inte till för att gynna den som bor där, t.ex. regler om energiförbrukning och tillgänglighet. Men regler som syftar till att skydda hyresgästen i olika avseende kan naturligtvis utvärderas, och kanske ändras utifrån bättre kunskap om den aktuella gruppens preferenser. Om det handlar om saker som gruppen inte tycker är viktig och som driver upp kostnaderna kan det ju finnas skäl att ändra dessa regler. I bilaga A preciseras begreppet basbostad ytterligare.

Ska bostäder produceras utan subventioner och bli relativt billiga för konsumenten måste det gå att producera dessa till kostnader (mark, byggnad) som är sådana att produktion blir lönsam vid denna relativt låga hyra/pris - samt att det finns ett så stort utbud att det är balans i stort på marknaden (jfr punkterna i detta avsnitts början). Tanken bakom begreppet basbostad är att det är bostäder som kan bli relativt sett billiga på marknaden ifall de kan produceras på ett effektivt sätt och i tillräckligt stor mängd. Det är dock viktigt att komma ihåg att när en bostad väl är byggd spelar kostnaden ingen roll - när efterfrågan är stor kan priset bli högre än kostnaden, men efter en krasch på marknaden kan priset ligga långt under produktionskostnaden.



## 5. Hur billig behöver en billig bostad vara? Hur billig kan en bostad bli?

Vad en marknad kan leverera beror dels på vad kunden vill/kan betala, dels vilket lägsta pris som ett företag är villig att sälja till med en rimlig vinst.

Hyror och kostnader för en bostad diskuteras ofta i termer av kronor per kvadratmeter. Detta mått kan dock ifrågasättas, av flera skäl. För det första har små lägenheter högre produktionskostnader per kvm. För det andra tänker sannolikt hushållen primärt i termer av kostnad för en funktion – t.ex. månadshyran för en enrummare eller en tvårummare – även om antalet kvadratmeter också spelar en viss roll.

När man i den internationella debatten diskuterar "affordable housing" är normalt målgruppen hushåll som har arbete, men ett arbete inom en sektor med relativt sett låga löner.

Den lägsta ingångslönen för en person i åldern 20-24 år är idag ca 20 000 kr (se hemsidor på Unionen och Ekonomifakta). Efter skatt motsvarar det 15 500 kr i disponibel inkomst. Om man tänker sig att ett hushåll ska vara beredd att lägga åtminstone 35% av disponibel inkomst på bostad så finns en hyresbetalningsförmåga på ca 5 500 kr per månad. Om man bedömer att en ensamstående ska kunna efterfråga en enrumslägenhet på säg 35 kvadrat får en sådan inte kosta mer än 5 500 kr. Detta motsvarar en hyra på 1 885 kr/kvm och år.

Man kan anta att en sådan lägenhet på 35 kvm kan produceras till en kostnad av 30 000 kr/kvm, om markpriset är relativt lågt. Om den direkta byggkostnaden är 25 000 kr/kvm, så kan markpriset alltså vara 5000 kr/kvm. Det innebär en total investeringskostnad för lägenheten på ca 1 miljon kr.

Att räkna ut hur hög hyran måste vara för att göra en sådan investering är inte lätt. Nedan ges dock ett exempel och kalkylen kan enkelt modifieras om man vill göra andra antaganden. Kalkylen görs som en s.k. real kalkyl där det antas att hyra och drift- och underhållskostnader antas följa inflationen.

- Löpande drift och underhållskostnader: 400 kr/kvm/år vilket ger 1 200 kr/mån.
- Avskrivningar: En real avskrivning på 1,5%, vilket innebär en ekonomisk livslängd på 67 år. Detta motsvarar 1 250 kr per månad.
- Realt räntekrav: Realt räntorna har globalt fallit kraftigt under de senaste 15 åren och ligger idag kring 1% (se Ingves 2017, s 45). Med ett visst risktillägg borde det räcka med ett reallräntekrav på 3% i en expansiv region som Stockholm. Detta ger en månadskostnad på 2 500 kr. Notera att om det antas att hyror och löpande kostnader stiger i takt med inflationen ska ett reallräntekrav användas i hyreskalkylen. Ett reallräntekrav på 3% motsvarar med en antagen inflationstakt på 2% ett nominellt räntekrav på 5%, vilket med god marginal är högre än de långsiktiga låneräntorna.

Lägger vi ihop dessa kostnader så hamnar vi på *en hyra för den aktuella lägenheten på ca 5 000 kr*, dvs. lite lägre än den hyra som låginkomsthushållet ovan kunde betala.

Ytterligare varianter kan beräknas utifrån antaganden ovan. En lägenhet på 70 kvadrat, en liten tretrumslägenhet, skulle med samma antaganden kosta ca 10 000 kr/mån. Kostnaden per kvadratmeter är dock något lägre för större lägenheter så hyran borde kunna bli lite lägre än detta.

En mycket känslig punkt är räntekravet i kalkylen. Om det reallräntekravet sänks till 2% kan hyran sänkas från 5000 kr/mån till ca 4200 kr/mån, men om det reallräntekravet höjs till 4% skulle hyran behöva höjas till ca 5 800 kr/mån.

Dessa räkneexempel pekar på att det med de långsiktiga räntenivåer som gäller idag *inte finns något stort, generellt subventionsbehov om vi talar om standardbostäder på relativt billig mark, och som nämndes ovan kan relativt billig mark tolkas som ca 5000 kr/kvm*. Man kan också uttrycka det som att det räcker med ett relativt lågt markpris för att kalkylen ska gå runt om det byggs standardprodukter.

Det finns i debatten olika påståenden om privata aktörers avkastningskrav. De grundläggande teorierna säger att det avkastningskrav som en investerare ställer upp för att gå in i ett projekt beror av två faktorer: vilken avkastning man kan få på en säker investering (t.ex. en svensk statsobligation) och hur man bedömer risken i det enskilda projektet. Sjunkande räntenivåer på säkra placeringar har minskat nivån på den alternativa säkra avkastningen, och bostadsbrist har minskat riskerna i byggandet, och detta tillsammans bör ha lett till sjunkande avkastningskrav för privata aktörer. *För den som har ett högt avkastningskrav är framtida intäkter relativt sett mindre värda och det innebär, enkelt uttryckt, att den som har höga avkastningskrav normalt inte ger sig in i långsiktiga projekt som att bygga hyreshus.* De stora privata aktörerna på bostadshyresmarknaden är ofta familjekontrollerade företag (Stena, Einar Mattsson, Wallenstam) som ser sin verksamhet ur ett långsiktigt perspektiv och inte förväntar sig "snabba klipp". Den typen av aktörer som vill göra "snabba pengar" köper istället t.ex. äldre billiga hus i C-lägen och hoppas på en prisuppgång och på att det går att göra en relativt billig renovering och sedan höja hyrorna kraftigt och sen sälja. Om vi tänker oss en budgivning på en kommunal markanvisning för hyreshus så kommer – allt annat lika – en aktör med lägre avkastningskrav att kunna bjuda mer. Den med lägre avkastningskrav kan betala mer för marken eftersom nuvärdet av de framtida intäkterna blir högre med ett lägre avkastningskrav.

Det finns naturligtvis hushåll som har lägre inkomster än vad som motsvarar de lägsta ingångslönerna (t.ex. pensionärer med låg pension och arbetslösa) eller som har större bostadsbehov än 35 kvm (t.ex. ensamstående med barn). Det är kanske just dessa grupper som ska stödjas ekonomiskt för att kunna efterfråga en rimlig bostad, t.ex. genom bostadsbidrag. Efterfrågestöd av denna typ diskuteras inte närmare i denna rapport, även om de naturligtvis är viktiga. Effekterna av efterfrågestöd beror dock av utbudets elasticitet, dvs. hur mycket utbudet ökar när efterfrågestödet ökas. Detta diskuteras närmare i Kalbro & Lind (2017, kap 3).

## 6. Att förändra bostadsbeståndets struktur

### 6.1 Översikt av strategier

Ett bostadsbestånd kan vara segregerat i flera olika dimensioner:

- 1) Flerfamiljshus och enbostadshus kan vara belägna långt från varandra. Det kan vara stora områden med enbart flerfamiljshus och stora områden med bara enfamiljshus.
- 2) Hyresrätter, bostadsrätter och ägda bostäder kan vara belägna "långt" från varandra.
- 3) Andelen bostäder av högre respektive lägre standard varierar mellan olika områden.
- 4) Andelen lägenheter av olika storlekar varierar mellan olika stadsdelar.

*En första strategi för att stegvis förändra ett bostadsbestånds struktur är att med nyproduktion komplettera ett område med det som det finns relativt sett lite av i det aktuella området. Flerfamiljshus ska byggas i områden där det är mycket småhus, småhus ska byggas där det finns mycket flerbostadshus, hyresrätter där det är mycket bostads- och äganderätter etc. Och basbostäder ska byggas i områden där det finns relativt många bostäder med mycket hög standard, och omvänt.*

Denna strategi används t.ex. i Botkyrka för att möjliggöra en bostadskarriär utan att hushållet behöver lämna stadsdelen. Därför tillförs egnahem i områden där sådana saknas. Kompletteringen med radhus i Tensta och Rinkeby för ett antal år sedan motiverades på liknande sätt. I regel handlar det alltså om att de nya bostäderna ges en högre standard än det befintliga bostadsbeståndet. Däremot verkar det vara ovanligare att man t.ex. kompletterar områden med relativt dyra bostäder med vad som ovan kallats basbostäder eller att man kompletterar områden med ägda bostäder med ett tillskott av hyresrätter.

Ett problem med denna strategi är att de nytillkommande bostäderna blir tydligt avgränsade från den tidigare bebyggelsen och att integrationen därmed riskerar att bli relativt begränsad. Ett annat problem är att vissa boende kan tänkas vara motståndare till den nya bebyggelse som tillförs. Det klassiska exemplet är villaägare som motsätter sig att det byggs enklare hyresrätter i närområdet, med motivet att fastighetsvärdena riskerar att sänkas.

Att bedöma storleken av dessa problem är ytterst en politisk fråga. I *Riktlinjer för bostadsförsörjningen* (s. 25) kan man läsa följande, vilket pekar på att den ovanstående strategin inte är i fokus.

*"Stockholmshusen ska företrädesvis byggas i områden där de allmännyttiga bostadsbolagen redan är etablerade och starka och där tillgången till allmänna kommunikationer är god."*

*En alternativ strategi för nybyggnadsverksamheten är att den i sig ska vara blandad. Oavsett hur det ser ut i omgivningen, så ska alla nya områden ha en blandad struktur i så många avseenden som möjligt. Ett exempel på detta är s.k. "inclusive zoning" som förekommer i ett antal länder (se bl.a. Kalbro och Lind, 2017). Det innebär att en viss andel bostäder i ett projekt ska vända sig till hushåll med lägre inkomster, men man kan också tänka sig att det i varje projekt också ska finnas ett visst antal bostäder av högre standard ("lyxbostäder").*

Ett exempel från München på en långtgående blandning av upplåtelseformer, bostadstyper och hushåll av olika kategorier i nyproduktion är det som kallas *Münchner Mischung*, se bilaga C. Denna blandning sker såväl på stadsdelsnivå som i enskilda byggprojekt.

På lång sikt kommer denna strategi att ge en mer blandad stad eftersom nyproduktion över tid kommer att stå för en allt större del av staden.

Blandningen av bostäder av olika typ kan diskuteras utifrån *olika grundläggande enheter* – blandningen kan ske i en stadsdel, i ett projekt, i ett kvarter eller i en enskild byggnad. Det mest långtgående, och mest oprövade i Sverige är att blanda i mindre enheter. Hyresrätter och bostadsrätter kan t.ex. finnas i samma kvarter och till och med i samma byggnadskomplex, om

förvaltningen av gemensamma anläggningar och tekniska system kan lösas på ett effektivt sätt. Basbostäder och bostäder av högre standard kan byggas i samma huskropp. Egnahem och flerfamiljshus kan blandas på kvartersnivå. Det finns ju i dag t.o.m. exempel på egnahem som skapats genom tredimensionell fastighetsbildning på taket av kommersiella fastigheter.

Om denna strategi särskilt ska underlätta för hushåll med lägre inkomster är det viktigt att *andelen basbostäder blir relativt hög*, eftersom ett större utbud av basbostäder – oavsett hur bostäderna fördelas (se avsnitt 7) – gör dessa bostäder mer åtkomliga för hushåll med lägre inkomster.

I kapitel 3 diskuterades mer ingående vad som gör en bostad billig. Markkostnad och lägesfaktor är viktiga, särskilt om bostäder ska fördelas genom en marknad. *Därmed är det viktigt att det byggs nya blandade områden i alla lägen i staden*. Självklart blir de ekonomiska utmaningarna för kommunen större i områden där markvärdena är lägre och detta diskuteras mer ingående i nästa avsnitt.

## 6.2 Genomförande och ekonomiska konsekvenser

Om alla nya områden ska vara blandade i de olika dimensioner som beskrevs ovan varierar genomförandeproblematiken beroende på vilken dimension som blandningen rör.

Blandning mellan *olika hustyper* (enfamiljshus och flerfamiljshus) samt *lägenheter av olika slag och storlek* kan regleras i detaljplanen.<sup>6</sup> Detta har alltså Staden i princip full rådighet över. Blandning i övriga dimensioner påverkas dock av om marken ägs av kommunen eller om den är privatägd. Dessa diskuteras därför separat nedan.

### Kommunen är markägare

Äger kommunen marken finns inga formella hinder att ställa krav om blandning i alla de dimensioner som diskuterats ovan, dvs. både blandning av upplåtelseformer, blandning av lägenheter med olika kvaliteter inom samma stadsdel och i samma byggnad. Det kan även vara krav på en viss andel kollektivlägenheter (jfr t.ex. KomBo-modellen som Utopia arkitekter utvecklat).

Ur ett kommunalekonomiskt perspektiv finns här naturligtvis en svår avvägning: Ställer kommunen krav vid en markanvisning som minskar lönsamheten i projektet så sjunker markvärdet och därmed kommunens intäkter (oavsett om det är ett försäljningspris eller en tomträtsavgäld). Detta gäller naturligtvis både när kommunen ställer högre miljökrav som när kommunen ställer sociala krav. Lönsamheten kan sjunka dels därför att de totala kostnaderna ökar och dels därför att de totala intäkterna sjunker.

Det är naturligtvis svårt att närmare beräkna hur mycket markpriserna faller när en viss typ av krav införs. Ser man på kostnadssidan och frågar sig t.ex. hur mycket kostnaderna (per kvm) stiger ifall det byggs med blandad kvalitet, eller högre miljökrav, kan man först notera att de eventuella kostnadsökningarna torde bli lägre på lång sikt än på kort sikt. Efter ett tag kommer arkitekter och byggare att hitta smarta, standardiserade och kostnadseffektiva sätt att designa och bygga hus med basbostäder och bostäder med stegvis högre kvalitet. Som påpekades under en av de workshops som genomfördes kan en viss andel basbostäder öka den yta i en byggnad som används för bostäder och därmed bidra till en minskning av kostnaden per kvadratmeter. Det kan t.ex. handla om lägen i ett hus med dålig utsikt eller relativt sett mer buller även om normerna är uppfyllda. Rent allmänt borde en högre andel basbostäder pressa kostnaderna per lägenhet även om, som diskuterades ovan, kostnaden per kvm kan stiga ifall det byggs lägenheter med mindre yta.

Ser man på hur intäktssidan påverkas beror det för det första på hur betalningsviljan för olika bostäder ser ut i olika lägen. Detta diskuterades i avsnitt 3 ovan. Är det t.ex. så att läget och antalet rum är det helt avgörande för hushållet, medan rummets storlek, förvaringsutrymme och

---

<sup>6</sup> Se 4 kap, PBL och särskilt 4 kap. 11 §.

inredningens kvalitet spelar minde roll så kommer den samlade intäkten att öka ifall det byggs en viss andel basbostäder. Detta extremfall är dock inte sannolikt men det pekar på att intäktsskillnaden mellan att bygga ett homogent hus och att bygga ett hus med blandning av bostäder och lyxigare bostäder inte behöver vara så stort.

Den andra aspekten som påverkar intäktssidan vid en förändring från kvalitetsmässigt homogena till kvalitetsmässigt blandade byggnader är hur själva blandningen värderas. Eftersom det idag inte finns hus som är blandade i dessa avseenden kan det finnas ett uppdämt intresse och grupper som är villiga att betala extra för att bo i ett sådant hus. Som diskuteras i bilaga B kan det dock finnas grupper som är beredd att betala extra om huset är homogent. Här krävs helt enkelt empiriska undersökning och experiment för att se hur betalningsviljan beror av hur blandat huset är kvalitetsmässigt. Experiment i allmännyttan, eller i privata företag som är särskilt intresserade, kan vara ett första steg för att öka kunskaperna om både kostnads- och intäktssidan.

Om aktörerna på marknaden bedömer att kraven på blandning leder till lägre lönsamhet (eller större osäkerhet) kommer det markpris, eller den tomträtsavgäld, som dessa aktörer är villiga att betala att bli lägre. Varje krav som bedöms sänka lönsamheten kostar kommunen något. Samtidigt kommer en mer socialt hållbar bostadsförsörjning sannolikt leda till att kommunens sociala kostnader minskar på sikt. En samlad kommunalekonomisk bedömning av olika strategier ligger utanför detta uppdrag. Idag har kommunernas socialförvaltningar ofta höga kostnader för att köpa tillfälliga boenden på den privata marknaden och kan dessa kostnader minska genom en mer social bostadspolitik kan både lägre markpriser (tomträtsavgälder) och direkta subventioner vara kommunalekonomiskt lönsamma. Detta kräver dock mer ingående analyser.

Utmaningen för kommunen blir särskilt stor i de delar av staden där markvärden initialt är låga. Vi betonade ovan att det är särskilt viktigt att tillföra nya blandade projekt i just dessa lägen eftersom hyrorna/priserna där kan bli lägre. Ökade krav och större osäkerhet kan där göra att det krävs direkta subventioner - t.ex. att staden betalar mer än normalt av infrastrukturkostnader eller motsvarande - för att aktörer på marknaden ska vara villiga att genomföra projektet.

### **Byggnad på privat mark**

Det finns i dag inte några möjligheter i PBL som ger kommunen rätt att ställa krav på upplåtelseformer eller att det ska byggas blandat i ett visst projekt. Som framgår av bilaga C finns länder där kommunen har möjlighet att kräva t.ex. en viss andel ”affordable housing” i ett projekt. Den strategi som tillämpas i München, och som nämndes ovan, handlar i huvudsak om krav på blandat byggande i nyproduktion på privat mark.

Den s.k. översiktsplaneutredningen tittar dock på behov av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer, exempelvis genom en bestämmelse i en detaljplan (se dir. 2017:6).

I en norsk rapport (Barlindhaug et al 2012) diskuteras man att *det kommunala planmonopolet skapar en indirekt möjlighet* genom att kommunen som villkor för att man ska godkänna en plan ställer upp vissa krav även om dessa krav inte har något formellt stöd. Vi tänker dock inte fördjupa oss vidare dessa tankegångar, eftersom en sådan s.k. ”illojal maktanvändning” utanför regelsystemet inte är förenlig med Regeringsformen och lagstiftningen.

Man kan dock tänka sig att använda *direkta ekonomiska styrmedel* på privat mark, dvs. den byggherre som bygger som kommunen vill kan få ett ekonomiskt bidrag. Detta kan också formuleras som rabatter på olika kommunala avgifter som ska betalas till kommunen även om det är privat mark som det byggs på. Om ett projekt är relativt sett mer blandat eller innehåller en relativt hög andel basbostäder så kan det utgå sådana rabatter.

I vårt uppdrag ingår också att peka på statliga regler som kan behöva ändras för att få ett socialt hållbart bostadsbyggande och just kommunen möjligheter att ställa krav på innehållet även i projekt på privat mark är just en sådan punkt.

## 7. Att förändra hur bostäder fördelas

Om vi bortser från den (lilla) andel av bostäder som fördelas genom sociala förturer och liknande, fördelas bostäder på i princip två olika sätt: Genom "marknaden" och genom köer. I det första fallet bestäms hyror/priser så att utbud och efterfrågan är i jämvikt, i det andra fallet sätts hyror/priser på en nivå som ligger under jämviktsläget. I det senare fallet blir efterfrågan större än utbudet – det uppstår en kö till bostäderna. Lägenheterna fördelas sedan till de köande efter någon princip, t.ex. kötid. Innan vi går in på hur olika fördelningsmekanismer kan användas för att skapa en mer socialt hållbar bostadsförsörjning är det viktigt att få en allmän bild av mekanismernas egenskaper.

I en situation där det inte byggs i takt med befolkningsökningen – beroende på t.ex. begränsad marktillgång – blir i princip all nyproduktion dyr i ett marknadsstyrt system. Självklart blir det skillnader i hyresnivåer beroende på läge och kvalitet, men den höga efterfrågan gör att det går att ta ut relativt höga hyror i alla lägen. Det tar tid att öka utbudet och "bygga ifatt" efterfrågan, dvs. det dröjer innan hyror i nyproduktionen sjunker. Det gäller särskilt om fastighetsföretag drar ner på bostadsproduktionen när det inte längre går att hyra ut till den tidigare, högre hyresnivån. I lägen där många hushåll med högre inkomster vill bo blir all nyproduktion dyr och - om det inte motverkas med riktade bostadsbidrag (se nedan) – det kommer att vara svårt för hushåll med lägre inkomster att ha råd att bo i dessa lägenheter. Konsekvensen blir segregation.

Det finns två principiella problem med det alternativa systemet som innebär att hyror sätts under jämviktsnivå (lägre än en hypotetisk) marknadshyra och sedan fördelas genom någon form av administrativa procedurer. Det första problemet är vem som ska få dessa relativt sett billiga bostäder. Ska man fördela efter behov, inkomst eller efter kötid? Vad är rättvist och vad är riskerna för fusk och godtycke givet att en viss princip används? Det andra problemet är att den som en gång fått en sådan billig lägenhet inte gärna avstår från den, särskilt om gapet mellan den aktuella hyran och en hypotetisk marknadshyra är stort. I Sverige cirkulerar många av de billiga lägenheterna på en bytesmarknad och värdefulla kontrakt säljs även på en svart marknad. Det är därför svårt att veta om de billigare lägenheterna verkligen innehas av de som de var avsedda för. Ett viktigt resultat från kapitel 5 ovan är dock att hyresnivåerna inte behöver vara mycket låga för att även hushåll med relativt låga inkomster ska ha råd med dem.

Slutsatsen av resonemangen ovan är, enligt vår mening, att politiken måste utformas utifrån de potentiella problem som respektive metod har. I en situation med bostadsbrist är sannolikt en kombination av principer den bästa lösningen. Hur detta kan utformas beskrivs i de följande avsnitten.

### 7.1 Att påverka fördelningen genom marknaden

Om hyran/priset är marknadsmässigt och bestäms av "efterfrågan och utbud" kan fördelningen av bostäder mellan olika grupper påverkas genom dessa två bakomliggande faktorer.

*Efterfrågan* för olika grupper kan påverkas genom ekonomiskt stöd av olika slag. Bostadsbidrag kan användas för att stärka köpkraften hos vissa grupper så att de kan efterfråga en dyrare bostad än vad som annars vore fallet. Ett sådant stöd kan differentieras på olika sätt för att underlätta för olika grupper. Om man önskar att fler i grupp X – med relativt låga inkomster – ska kunna bo i ett område där hyran/priset är relativt högt kan man tänka sig att just den gruppen får ekonomiskt stöd om de bosätter sig där. I USA har t.ex. förekommit "vouchers" som innebär att hushåll som flyttar från ett "slumområde" till ett "medelklassområde" får ekonomiskt stöd (MTO – *Moving to opportunity*). Om bostadsbidrag ökas för stora grupper samtidigt som inte utbudet ökar kan konsekvensen bli högre hyror. Detta gäller både på en relativt fri marknad och på en reglerad marknad där hushållens betalningsförmåga påverkar förhandlingsresultaten.

Åtgärder på *utbudssidan* handlar om att påverka det totala antalet bostäder som byggs. Ur "svagare" gruppers perspektiv gäller det då att särskilt öka utbudet av lägenheter som är relativt billiga, eller som man vill ska bli billigare. I båda fallen leder ökat utbud till lägre hyror/priser på

marknaden. Vi beskrev i tidigare avsnitt hur t.ex. andelen basbostäder kan ökas om man vill underlätta för hushåll med lägre inkomster att kunna skaffa bostad.

Utbudssidan kan även påverkas genom flyttkedjor och detta diskuteras närmare i avsnitt 8.

## 7.2 Att påverka hushållssammansättningen genom kösystem

Köer uppstår endast om hyran/priset är under marknadsnivå. Hyror under marknadsnivå är idag vanliga, särskilt i det äldre beståndet, pga. en hyresreglering som begränsat hyreshöjningar, samtidigt som efterfrågan ökat under senare decennier. Som nämnts tidigare definieras "affordable housing" ofta just som bostäder som prissätts under marknadsnivå och som sedan fördelas efter särskilda principer. Typiskt sett får inkomsten inte överstiga en viss nivå.

Hyror/priser under marknadsnivå i *nyproduktionen* kan skapas på flera sätt. I vissa länder finns särskilda (statliga) bidrag till fastighetsägare som hyr ut en viss andel av lägenheterna till en hyra under marknadsnivå. Det kan också finnas övergripande krav från stat eller kommun om att det ska finnas en viss andel lägenheter av denna typ. Detta sänker lönsamheten i projektet och leder i princip till lägre markvärden (se diskussionen i avsnitt 3).

Olika fördelningsmekanismer har olika konsekvenser. Om det krävs en lång kötid för att få en viss typ av lägenhet så kommer de lediga lägenheterna att gå till hushåll som (1) ställt sig i kö för länge sedan och (2) som har en sådan (bra) bostadssituation att de kan vänta länge. Kravet på lång kötid tenderar att förstärka segregationen genom att, lite tillspetsat uttryckt, hushåll med bra ekonomi tenderar att få lägenheter i områden där det redan bor många etablerade hushåll med god ekonomi.

Köer kan dock kompletteras med vad som kan kallas *prekvalifikationskrav*. Det har under senare år varit en omfattande diskussion om s.k. *uthyrningspolicy*, som inneburit att fastighetsägaren ställt vissa krav för att en sökande ska få en bostad. Det räcker då inte med att ha längst kötid för att få den aktuella bostaden. Även ett antal andra krav måste vara uppfyllda, t.ex. att hushållet har en inkomst över en viss nivå eller att hushållet inte har några betalningsanmärkningar. Kraven i uthyrningspolicyn har i princip inneburit att ekonomiskt svagare hushåll sorterats bort även om de haft den längsta kötiden. En reformering av detta system har dock skett under senare år, särskilt i allmännyttan, vilket gjort att fler relativt sett svaga hushåll har kunnat få bostad genom kösystemen.

I länder där man har särskilda stöd, eller krav, för att få fram nya bostäder med hyra/pris under marknadsnivå, så har man ofta prekvalificeringskrav som innebär att hushåll med "för höga inkomster" sorteras bort. För att få tillgång till bostäderna måste man t.ex. ha en inkomst under genomsnittet. Det kan dock finnas en kö till dessa lägenheter och lägenheterna kan då fördelas efter kötid inom den grupp som är kvalificerad för att få den aktuella typen av lägenheter.

Utifrån vad vi fått fram om hur fördelningen går till i Tyskland kan först konstateras att det inte verkar finnas något enhetligt system. Gången är dock den att hushållet först skaffar sig ett intyg om att det har en inkomst under en viss nivå och därigenom är kvalificerat för att få en lägenhet med en lägre hyra. Sedan får hushållet leta efter lediga sådana lägenheter på marknaden, och t.ex. anmäla intresse för nyproducerade sådana lägenheter. Fastighetsägare som erbjuder sådana lägenheter förefaller dock ha möjlighet att inom lagstiftningens ram ha egna kompletterande kriterier för urval av hyresgäster, t.ex. för att skapa en viss blandning av olika typer av berättigade hushåll i ett hus. När parterna skrivit ett hyreskontrakt ska dock detta godkännas av kommunen och då kan det bl.a. kontrolleras att hyresvärden inte tar ut för hög hyra.

Ett generellt problem med att använda kötider, givet att kötiderna är relativt långa, är att det missgynnar yngre hushåll och hushåll som är nyanlända till en ort. För att ge även dessa hushåll en möjlighet att skaffa en bostad med hyra under marknadsnivå så kan man använda sig av åtminstone två olika (kompletterande) metoder: Kvotering och lottning.

- *Kvotering*: En viss procent av de nya lägenheterna avsätts till en särskild grupp (t.ex. nyanlända) eller fördelas av socialförvaltningen (till hushåll som uppfyller deras krav).

Svårigheten här är att avgränsa den aktuella gruppen så att det uppfattas som rättvist och (ibland) att bedöma om en viss person hör till den aktuella gruppen.

- *Lottning*, t.ex. kombinerat med olika pre-kvalificeringskrav, t.ex. att inte redan ha tillgång till en bra bostad, att inte ha en god ekonomi etc.  
Fördelen med lottning är att den ger alla inom en viss avgränsad grupp samma chans.
- *Poängsystem*. Vissa länder fördelar kommunala bostäder med ett poängsystem (se Bloch & Cantala 2017). Hushåll kan då få poäng t.ex. utifrån hushållssammansättning, nuvarande bostadssituation och inkomst. Om flera hushåll hamnar på samma poäng används kötid som fördelningsmetod.

Inget hindrar att man använder mer komplexa varianter inom respektive kategori. Ett exempel: Om t.ex. kötider används och kommunen – för att minska segregationen – vill ge fler möjlighet och incitament att flytta från ett område, så ska de som bor i det aktuella området få räkna ett års boende som två års kötid. Den varianten kan också locka hushåll till ett område eftersom man då kan samla kötid snabbare. I avsnitt 7.4 diskuteras lite mer konkret hur fördelningsprinciperna i Stockholm skulle kunna utvecklas för att bidra till social hållbarhet. Först diskuteras dock hur antalet bostäder med hyra under marknadsnivå kan skapas.

### 7.3 Att skapa fler bostäder med hyra/pris under marknadsnivå

Hyror i nyproduktion sätts idag på tre olika sätt. Det första alternativet innebär att fastighetsägaren själv sätter hyran. Denna hyra gäller så länge som hyresgästen inte går till hyresnämnden och klagar. Om hyresgästen klagar kommer hyresnämnden att jämföra den aktuella hyran med kollektivt förhandlade hyror ("bruksvärdeshyran"). Det andra alternativet är att förhandla om en bruksvärdeshyra med hyresgästorganisationen. Det tredje alternativet är att fastighetsägaren och hyresgästföreningen förhandlar fram en s.k. presumtionshyra. Det speciella med en presumtionshyra är att en hyresgäst inte kan gå till hyresnämnden och få hyran prövad, men också att andra fastighetsägare inte kan använda denna hyra som jämförelsehyra och t.ex. begära lika hög hyra i det egna beståndet. Tanken bakom presumtionshyran är att det ska gå att sätta en högre hyra i nyproduktionen utan att detta "smittar av sig" på beståndet.

Både bruksvärdes- och presumtionshyran är idag hög i nyproduktionen. Köerna till nyproducerade hyresrätter är normalt inte så långa, vilket indikerar att hyran ligger nära marknadsnivå. Om nyproduktionshyror ska sänkas så utgår vi i fortsättningen från att det handlar om *sänkningar till nivåer under den nivå som skulle uppstå om vanliga bruksvärdeshyror eller presumtionshyror sattes*. Detta kan ske på flera olika sätt.

#### Lägre hyra som följd av statliga krav

Sedan några år tillbaka finns ett statligt investeringsstöd till hyresbostäder. Ett krav för att få detta stöd är att hyran, under ett antal år, sätts på en nivå som är lägre än den vanliga nyproduktionshyran. Konsekvenserna av denna typ av stöd diskuteras i Kalbro & Lind (2017) och det kan noteras att om gapet är stort mellan den vanliga nyproduktionshyran och den hyra som krävs för att få en subvention, så kommer fastighetsutvecklare inte vara intresserade av att ta emot subventionen – helt enkelt därför att det inte är lönsamt. Som bl.a. påpekats av Stockholms stad blir därför effekterna av detta stöd begränsat i Stockholm, om inte de tillåtna hyresnivåerna eller själva bidraget höjs.

Liknande typ av statliga och/eller kommunala stöd för att få fram billigare bostäder finns i andra länder och i bilaga C beskriv hur detta görs i Tyskland.

Dessa stöd är, liksom i Sverige, kopplade till krav om hur lägenheterna med lägre hyra ska fördelas. I Sverige sägs enbart att de ska fördelas genom någon form av kösystem, medan det i andra länder oftare finns krav om att hushållen inte får ha en inkomst över en viss nivå. Som nämndes ovan krävs i Tyskland ett intyg om att hushållet har en låg inkomst för att kunna anmäla intresse för de billigare lägenheter som uppstår pga. statliga och kommunala krav och stöd.



## Att använda allmännyttan

En möjlighet att bygga fler relativt sett billiga lägenheter i nyproduktionen är att allmännyttan upplåter en viss andel av sina lägenheter till hyror som är lägre än de förhandlade hyrorna i nyproduktionen. Örebro's allmännytta har diskuterat detta i termer av tidsbegränsade rabatter under en 10-årsperiod. Dagens låga räntenivå gör de lägre hyrorna möjliga utan direkta subventioner. Att man väljer att beskriva det som *rabatter* – istället för sänkta hyror – beror dels på att rabatter är tidsbegränsade, dels för att man inte vill att de rabatterade hyrorna ska kunna användas som argument för att sänka även andra hyror i nyproduktionen. (Om detta är juridiskt vattentätt är dock ännu inte prövat).

Rabatter av denna typ utgör, utifrån EUs allmänna regelverk, inte något problem så länge som huvuddelen av de rabatterade lägenheterna går till hushåll med inkomster under genomsnittet. Många länder har ju modeller som i grunden liknar detta. Den svenska lagstiftningen om allmännyttiga bostadsföretag är dock inte entydig på denna punkt, eftersom det finns formuleringar om både affärsmässighet och allmännyttigt syfte. En hel del åtgärder av denna typ ryms också inom det som kallas CSR-arbete (se Windell i Salonen 2015) och ökande krav på att alla företag tar ett socialt ansvar. En knepig fråga är dock hur lägenheterna ska fördelas och vad som ska hända på sikt om t.ex. inkomster ändras. Vi återkommer till detta i förslaget nedan.

## Krav i kommunala markanvisningar

Göteborg har, i samband med markanvisningar, använt en modell där det finns krav på hyror under förhandlad nivå i en viss andel av lägenheterna i ett projekt. Indirekt finns därmed en kommunal kompensation genom att markpriset kan förväntas vara lägre än annars (jfr. argumenten ovan). Ju lägre kravet på hyresnivån ställs, desto mer kan markvärdet förväntas falla.

En variant av denna metod – som Stockholms stad använt i ett pågående projekt i Skärholmen – är att byggföretagen ges större chans att få en markanvisning om de presenterar ett program för hur de ska bidra till social hållbarhet. Flera företag har då förbundit sig att ta en hyra under en viss nivå. I botten ligger en markanvisning med ett fast pris, som då måste vara relativt sett lågt för att det ska vara lönsamt för företagen att genomföra särskilda åtgärder för att öka den sociala hållbarheten.

I debatten har ibland förslagits att kommunerna ska sänka markpris/ tomträtsavgäld för att få fram billigare bostäder. Göteborgsmodellen bygger dock på att marknaden själv prissätter dessa krav på högsta hyresnivåer genom att företagens bud/betalningsvilja för marken sjunker. En risk med att kommunen i förväg sänker markpriset/avgälden är att sänkningen blir för stor. Och att vinsten av det lägre priset/avgälden då tillgodogörs av fastighetsutvecklaren, istället för bostadskonsumenten.

## Kommunala bidrag

Oavsett om det är kommunägd mark eller privatägd mark kan kommunen erbjuda ett direkt bidrag till den fastighetsägare som sätter hyror under bruksvärdenivå för vissa lägenheter – och som fördelar lägenheterna efter vissa accepterade principer. Ett årligt stöd som direkt knyts till att företaget "levererar" det kommunen vill ha blir tydligt. Det bör vidare vara möjligt att bedöma vad som är en rimlig nivå på stödet för att det ska vara acceptabelt för fastighetsägaren. Ett sådant stöd kan tillämpas både i nyproduktion och i det äldre beståndet.

## 7.4 Förslag rörande fördelningsprinciper

Det finns stora praktiska fördelar med att använda den etablerade bostadsförmedlingen som i princip fördelar lägenheter efter kötid, givet de krav som fastighetsägaren ställer. Fastighetsägaren har stor frihet att formulera krav och det beskrivs ofta som att företaget har en viss uthyrningspolicy. *Vill kommunen påverka fördelningen av bostäder genom bostadsförmedlingen så handlar det alltså om att påverka företagets uthyrningspolicy i den riktning man önskar*

Förändringar i hur lägenheter fördelas leder lätt till att vissa grupper anser sig missgynnade. Någon går före och någon annan får då vänta längre. Enligt vår mening talar detta för att nya principer ska introduceras vid sidan av de gamla. Dvs. en viss andel ska fortfarande fördelas efter etablerade principer, om man bedömer att det finns risk att vissa grupper kan känna sig missgynnade av att krav som diskuteras ovan ställs för vissa lägenheter.

### **Kommunala krav på bostadsföretagens uthyrningspolicy.**

En möjlighet är att kommunen inte ger några markanvisningar till företag som har, vad kommunen bedömer, alltför hårda uthyrningskrav. Här får kommunen precisera vad som bedöms vara ”för hårda krav”, t.ex. inkomstnivåer i relation till hyror, vad som räknas in i inkomsten etc. Notera att kraven inte behöver vara kopplade enbart till den specifika markanvisningen. Kommunen ska klargöra att man enbart samarbetar med företag som generellt sett tar ett visst socialt ansvar, dvs inte har för hårda krav i sin uthyrningspolicy.

Ser vi sen på mer specifika krav som kommunen kan ställa i samband med hyresnivåer i ett visst projekt kan man tänka sig att vissa lägenheter med lägre hyra förmedlas utifrån ett omvänt inkomstkrav, dvs. att lägenheterna går till de som har längst kötid bland de som har en inkomst under en viss nivå. Sådana regler finns redan idag inom bostadsförmedlingen, bl.a. för hus ägda av olika välgörenhetsstiftelser som enligt sina stadgar ska hyra ut till särskilt behövande. Övriga lägenheter i projektet – med bruksvärdeshyra – förmedlas enligt ordinarie principer. En fördel med hus med olika hyror är därmed att "alla" har en chans att få en lägenhet i huset, även om bara de med t.ex. inkomst under genomsnittet kan få de relativt sett billigare bostäderna.

Som nämndes ovan finns problem med att använda kötid. Man kan därför tänka sig en kombination för fördelning av lägenheter med lägre hyra:

- en viss andel av lägenheterna förmedlas enligt kötid till hushåll med en inkomst under en uppsatt gräns och
- en viss andel efter någon form av poängsystem, där poäng sätts så att det gynnar t.ex. den som nu saknar egen bostad, har en låg inkomst eller av andra skäl saknar möjlighet att köpa en bostad.

Risker med olika metoder och rättviseaspekter talar för att använda parallella system och fördela en viss andel med den ena metoden och en viss andel med den andra metoden. En viss kvot kan också förmedlas via socialförvaltningen etc.. Allt detta sker formellt genom kommunala krav på fastighetsägarens uthyrningspolicy och sedan kan bostadsförmedlingens hantera detta på samma sätt som idag. Om det i samma hus finns båda lägenheter med bruksvärdeshyra och lägenheter med lägre hyror kommer ju också, som nämndes ovan, en viss andel förmedlas enligt vanliga kriterier (kötid givet fastighetsägarens normala krav) och en viss andel genom de nya principerna.

I kapitlet om flyttkedjor, avsnitt 8, återkommer vi till ytterligare varianter av sådana krav.

Som nämndes ovan finns ett generellt problem med inkomstkrav och det gäller hur förändringar av inkomsten ska hanteras. Som diskuteras i Lind (2016) är en fördel med tidsbegränsade rabatter att behovet av kontroller av inkomst minskar. Tidsbegränsningen, tillsammans med att gapet till marknadshyran inte är så stort, gör också att hyreskontraktets värde på marknaden sjunker och därmed minskar risken för svarta transaktioner och illegal uthyrning till högre hyresnivåer.

Om en lägenhet byts till ett hushåll med inkomst över den tillåtna nivån får full bruksvärdeshyra betalas av det nya hushållet. Detta är en variant som, enligt uppgift, tillämpas av Göteborg. När det finns ett avtal med fastighetsägaren om att en viss andel av lägenheterna ska hyras ut med lägre hyra, så får den lägre hyran tillämpas i lediga lägenheter enligt de särskilda regler som gäller för dessa lägenheter. I en modell med direkta bidrag till fastighetsägare slopas bidragen om en lägenhet inte längre hyrs ut med lägre hyra.

## 7.5 Vad kostar en generösare uthyrningspolicy?

Om kommunen generellt, eller i olika specifika sammanhang, ställer krav på en mer generös uthyrningspolicy är frågan vad ett sådant krav kostar. Vilken kompensation kräver ett fastighetsföretag?

Vad gäller inkomstkrav för uthyrning kan vi först konstatera att det finns fastighetsföretag som inte tillämpar något inkomstkrav<sup>7</sup>. Hypotesen är att dessa företag anser att rationella hushåll inte är intresserade av att hyra något som de egentligen inte har råd med. Om ett hushåll vill lägga en ovanligt hög andel av sin inkomst på en bostad ska inte bolaget agera som förmyndare och säga nej.

En central empirisk fråga är vad som händer om ett inkomstkrav sänks. Såvitt vi vet finns inga systematiska studier av detta? Vissa bolag har under senare år sänkt eller helt tagit bort inkomstkrav (t.ex. Mimer i Västerås och de allmännyttiga bostadsbolagen i Stockholm) och från dessa företag borde det gå att få en viss vägledning om effekterna. Under hyresperioden kan hushåll drabbas av inkomstminskningar, t.ex. genom skilsmässor och arbetslöshet. I sådana fall är naturligtvis inte hushållsinkomsten vid *inflyttning* en relevant faktor om man vill förutsäga framtida betalningsproblem.

För att gå fastighetsföretag till mötes skulle kommunen kunna kombinera ett krav på en generös uthyrningspolicy med en tilläggsregel om att företaget kan få tillämpa en hårdare policy ifall de kan visa att det är viktigt för företagets ekonomi. En sådan säkerhetsventil kan göra förslaget mer acceptabelt för skeptiska fastighetsägare. Ytterligare diskussioner om uthyrningspolicy finns i Lind (2016).

## 7.6 Fördelningsprinciper och behov av regeländringar

När det gäller krav på förändringar i regelverk för att stödja åtgärder som kommunen kan vilja genomföra kan man diskutera begränsningar i bytesrätt och i rätt till uthyrning i andra hand för de lägenheter som har en hyra under den förhandlade nivån. Länder som har den aktuella typen av lägenheter har normalt ingen bytesrätt och det kan vidare finnas regler om att ett hushåll endast kan få en sådan rabatterad lägenhet en gång.

---

<sup>7</sup> Enligt uppgift gäller detta Uppsalahem och Mimer i Västerås, men det finns säkert fler exempel.

## 8. Att utnyttja beståndet bättre genom att skapa rätt flyttkedjor

I den allmänna debatten kring bristen på bostäder så diskuteras både byggande och bättre utnyttjande av beståndet som strategier. En strategi är då att stimulera uthyrning av ägda bostäder. Detta kan handla om att hyra ut hela eller delar av en lägenhet. Statskontoret har i en ny rapport (Statskontoret 2017) diskuterat en rad åtgärder för att underlätta detta. Även om en del handlar om åtgärder som staten är ansvarig för, t.ex. precisering av regelverket, så finns också åtgärder som en kommun kan göra. Det kan exemplifieras med bidrag till den som bygger om sin bostad för att underlätta uthyrning eller att kommunen agerar som mellanhand för att minska riskerna för den privatperson som hyr ut.

Ett annat sätt att få bättre nyttjande av beståndet är genom flyttkedjor, som både kan frigöra större lägenheter och billigare lägenheter. Forskningen om flyttkedjor är relativt begränsad – se t.ex. Magnusson et. al. (2009) och Helsingsborgshem (2017) – och en viktig uppgift för staden är att studera flyttkedjor i kommunen vid nyproduktion mer i detalj. Det finns skäl att tro att flyttkedjorna ser olika ut för olika typer av projekt, och ju bättre allmän kunskap vi har om flyttkedjor desto lättare är det att bedöma hur olika grupper påverkas av en viss typ av byggande.

I detta avsnitt ska vi emellertid vända på frågan och fokusera på möjligheten att skapa "rätt" flyttkedjor, genom att kartlägga vad den grupp man vill ska flytta efterfrågar och vad denna grupp är villig att betala.

Detta knyter an till mer riktade insatser som också har diskuterats under senare tid. t.ex. när det gäller beskattning av realisationsvinster. Tanken är då att sänkningar av skatten enbart ska gälla vissa grupper eller att vissa grupper ska få direkta bidrag för att flytta från större till mindre, t.ex. pensionärshushåll (se t.ex. Kulander 2013 och Koliev 2017). Riktade bidrag kan också gälla för den som flyttar från en större till en mindre hyresrätt. Sådana riktade bidrag kan även en kommun införa.

Eftersom lägenheterna i det äldre bostadsbeståndet ofta är relativt sett billigare kan en flyttkedja från en relativt billig lägenhet till en dyrare nyproducerad lägenhet frigöra en lägenhet som fler har råd med. Vill staden på ett medvetet sätt använda flyttkedjor är det därför, enligt vår mening, viktigt att först klargöra vilken grupp man vill ska flytta. Det kan t.ex. handla om (1) hushåll i ett område som har relativt god inkomst och har råd med en dyrare bostad, eller (2) pensionärer i ett område som har stora ytor per person (eller som kan behöva relativt kostsamma bostadsanpassningsåtgärder).

Oavsett vilken grupp det handlar om är det viktigt att först klargöra vad som krävs för att hushållet ska flytta och vad som idag är ett hinder för en flytt. Ur ett ekonomiskt perspektiv måste, om vi ser på hyreslägenheter, den högre hyran för hushållet framstå rimlig i relation till de extra kvaliteter som den nyproducerade lägenheten har. Frågan är alltså vilka kvaliteter som hushållet värderar och hur de nya lägenheterna kan ges de kvaliteterna till en rimlig kostnad.

För den andra gruppen - den som bor i en "för stor" lägenhet - är ju frågan hur mycket pengar som hushållet sparar genom en flytt. Men även för denna grupp är naturligtvis kvalitetsskillnader viktiga, även om det kan handla om andra kvaliteter, t.ex. tillgänglighet. I båda fallen kan det också handla om önskemål om läge, dvs att man vill bo kvar i det område man idag bor i. Det är alltså av central vikt att klarlägga preferenser och betalningsvilja hos de grupper man vill ska flytta.

Ett problem idag är att hyresgapet mellan äldre och nyare lägenheter är så stort att få i hushållsgrupperna ovan tycker att det är värt att flytta. Den dag som den äldre lägenheten renoveras minskar dock detta gap. Dessutom tillkommer de direkta och indirekta kostnaderna för själva flytten.

Som diskuterats tidigare kan hyran för en lägenhet pressas genom effektivt utnyttjande av ytor och standardisering. Detta kan på sikt minska skillnaden mellan nyproduktionshyra och dagens hyra, särskilt för renoverade lägenheter. Ett ytterligare alternativ är att införa särskilda

ekonomiska stimulanser när "rätt" grupp flyttar, t.ex. rabatterad hyra under ett antal år. Detta hanteras dock enklast genom ett direkt kommunalt bidrag till den aktuella typen av hushåll än genom att berörda fastighetsägare ska sänka sin hyra.

Kommunen kan i samband med markanvisningar ställa krav på att företaget i sin uthyringspolicy avsätter en viss andel av lägenheterna för sökande som har önskvärda egenskaper, t.ex. flyttar från större till mindre bostad, flyttar från billig till dyrare lägenhet, och lämnar den tidigare lägenheten till bostadsförmedlingen. Eftersom svagare grupper i dagsläget har små möjligheter att köpa lägenheter bör dessa regler rimligen bara gälla de som lämnar hyreslägenheter.

## 9. Stadens krav på staten

Syftet med detta avsnitt är att samla upp de punkter som berörts tidigare om vilka ytterligare medel som staden kan behöva och vilka justeringar i regelverk som kan vara aktuella. Vi vill särskilt lyfta fram tre punkter, varav de två första utvecklas lite mer i Kalbro & Lind (2017).

Den första punkten rör *kommunens möjligheter att styra projektens innehåll även om det är privat mark*. Som nämnts finns i andra länder ofta sådana möjligheter. Styrningen kan då omfatta alla de dimensioner som nämnts tidigare: Att det ska vara en blandning av hyresrätter och bostadsrätter och att det ska vara en blandning från basbostäder till mer lyxiga bostäder inom ett projekt. Kommunen har redan idag möjlighet att kräva att det ska vara en blandning mellan flerfamiljshus och enfamiljshus.

Den andra punkten gäller *vem som ska bära kostnaderna för ett mer socialt hållbart bostadsbyggande*, särskilt i områden där markpriserna är lägre och riskerna för investerare är större. I Kalbro & Lind (2017) föreslås att staten ska vara beredd att både ge stöd till infrastrukturinvesteringar i fall som dessa och att kunna ge vissa garantier för investerare. Som påpekas i Veidekke (2017) gör den svenska staten mindre än staten i många andra länder när det gäller att underlätta för svagare hushåll på bostadsmarknaden.

Den tredje punkten rör *klargörande av hyreslagstiftningen* i de fall lägenheter hyrs ut till nivåer under bruksvärdeshyran. Finns det risk att andra hyresgäster kräver sänkt hyra pga. dessa rabatterade hyror? Behövs särskilda regler om besittningsskydd och bytesrätt för dessa lägenheter? Motsvarande klargöranden kan behövas för de fall som diskuteras i bilaga D, dvs att bostäder på ägarmarknaden säljs till priser under marknadsnivå med villkor om vinstdelning eller att den ska säljas tillbaka till ett pris under marknadsnivå om hushållet vill flytta.

## 10. Avslutning

I denna rapport har vi pekat på (1) hur nya områden kan byggas mer blandat i en rad olika dimensioner (2) hur bostäder kan göras mer åtkomliga för svaga grupper och (3) hur strategiskt viktiga flyttkedjor kan skapas. Paralleller har dragits till strategier i andra länder.

Vi möter ofta frågor/önskemål/krav på bättre kunskap innan åtgärder vidtas. Kommer verkligen de åtgärder som vi pekat på att ha de önskade effekterna? Hur mycket kommer de egentligen att kosta?

Möjligheten att veta konsekvenser i förväg är dock begränsade, eftersom konsekvenser beror av många samverkande faktorer. Kunskap kan i praktiken bara uppstå genom en experimentell ansats där man prövar sig fram och gör justeringar undan för undan. Ska man dra en parallell till teknisk utveckling så finns där alltid "buggar" i tidiga skeden och det krävs en rad justeringar innan man hittat en lösning som fungerar bra.

Bakom en rekommendation om en viss strategi ligger självklart också värderingar. Enligt vår mening har stadsbyggandet under lång tid försummat aspekter som är relaterade till blandat byggande och möjligheter för alla inkomstgrupper att hitta en bostad. Därför är det motiverat att pröva nya strategier i relativt stor skala, även om detta på kort sikt både kommer att minska Stadens intäkter och öka utgifterna.

## Referenser

- Atterhög, M. och Song, H.S. (2009), A survey of policies that may increase access to home ownership for low-income households. *Housing, Theory and Society*, s 1-23.
- Barlindhaug, R, Holm A, Holth F och Nordahl, B. (2012), *Bolibyggning med social profil. Muligheter og begrensninger i den kommunala utbyggingspolitiken*. NIBR notat 2012:114
- Bayerische Kabinett (2015), Wohnungspakt Bayern - Mehr Wohnungsbau für alle. [www.stmi.bayern.de/buw/wohnen/wohnungspakt](http://www.stmi.bayern.de/buw/wohnen/wohnungspakt)
- Bayrisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (2017), *Sozialmietwohnungen*.
- Bloch, F. & Cantala, D. (2017), Dynamic assignment of objects to queuing agents. *American Economic Journal: Microeconomics*. vol 9, s 88-122
- Direktiv 2017:6. *En utvecklad översiktsplanering*.
- Drixler, E. et. al. (2014), Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle – Strategien für bezahlbaren Wohnraum. Eine vergleichende Analyse in deutschen Städten. Gesellschaft für Geoinformation und Landmanagement. Band 76/2014.
- Friesecke, F. (2015), Land Policy Models and Strategies in the Federal Republic of Germany. I (red. E. Hepperle et. al), *Challenges for Governance Structures in Urban and Regional Development*.
- Helsingborgshem (2017), *Flyttkedjor - en studie från Helsingborg*.
- Ingves, S. (2017), Penningpolitiska utmaningar - att väga idag mot i morgon. *Ekonomisk Debatt*, vol 45, s 71-96.
- Jahn, A., Klein, I. & Weitkamp, A. (2017), *Potential of Derelict Land to Reduce Housing Pressure*. Paper to the 7th International and Interdisciplinary EALD Symposium, Paris, September 7th, 2017.
- Kalbro, T. & Lind, H. (2017), *Bygg mer för fler - en ESO rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet*. Stockholm.
- Kalbro, T. & Lindgren, E. (2018), *Markexploatering*. Norstedts Juridik (sjätte upplagan).
- Koliev, F. (2017), Låt pensionärer som flyttar till mindre slippa reavinstskatt. *DN Debatt*, 2017 11 02.
- Kulander, M. (2013), *Do the elderly move at the right time?* Licentiatuppsats, KTH, Stockholm.
- Kötter, T. et. al. (2014), *Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle – Strategien für bezahlbaren Wohnraum? Eine vergleichende analyse in deutschen Städten*. Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement.
- Lidström, N. (2012), *Kommuners möjligheter att styra upplåtelseformen för bostäder*. Examensarbete vid Fastighetsvetenskap/LTH.
- Lind, H. (2016), *Åtkomliga bostäder: Så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad*. SNS, Stockholm.
- Magnusson Turner, L. (2008), Who gets what and why? Vacancy chains in Stockholm's housing market. *International Journal of Housing Policy*, vol 8, no 1, s 1-19
- Scanlon, K. et. al. (2014), *Social housing in Europe*. Wiley-Blackwell.
- SOU 2015:48. *Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen*. Bilaga 3 till långtidsutredningen.
- SOU 2015:109. *Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering för byggande*. Betänkande av Planprocessutredningen.



- Stadt München (2009), *Das kommunale Wohnungsbauprogramm in München*.
- Stadt München (2010), *Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchner Weg*.
- Stadt München (2013), Konzeptioneller Mietwohnungsbau – KMB.  
<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/>
- Stadt München (2017 a), *Wohnungspolitisches Handlungsprogramm. Wohnen in München VI, 2017-2021*.
- Stadt München (2017 b), *Einkommensorientierte Förderung*, april 2017.
- Stadt München (2017 c), *München Modell Miete*, april 2017.
- Veidekke (2017), *Sverige - sämst i klassen: Svensk bostadspolitik i jämförelse medandra länder*. Stockholm-
- Websidor, Prinz Eugen Park. [www.gewofag.de/web.nsf/id/prinz-eugen-park](http://www.gewofag.de/web.nsf/id/prinz-eugen-park) och [www.prinzeugenpark.de/wohnen/karten-wohnen](http://www.prinzeugenpark.de/wohnen/karten-wohnen)
- Windell, K. (2015). Samhällsnytta och affärsnytta i samspel. I Salonen (red), *Nyttan med allmännyttan*. Liber, Stockholm.

### A. Basbostad - några klargöranden

Det har kommit en rad kommentarer om begreppet basbostad i samband med olika seminarier och tidigare versioner av denna rapport. I denna bilaga kommenteras några av dessa mer specifika frågor.

#### A.1 Hur förhåller sig basbostad till regelverket i PBL?

En basbostad definieras utifrån ett rådande regelverk och ska utformas så att alla regler uppfylls. Det handlar om en basbostad givet ett visst regelverk. Som nämns i huvudtexten kan man naturligtvis undersöka om personer i den aktuella målgruppen skulle föredra brukarkvaliteter som är lägre än dagens miniminivåer, men den frågan har inget direkt med begreppet basbostad att göra.

I rättsdiskussionen finns även begreppet lägsta godtagbara standard (LGS) som ju egentligen är krav på en fungerande bostad inom ramen för PBL

#### A.2 Lönar det sig att bygga med lägre kvalitet?

I rapporten "Bygga mer för fler" tydliggörs skillnaden mellan teknisk kvalitet och brukarkvalitet. Självklart ska man välja den tekniska kvaliteten som ger lägsta livscykelkostnad givet en viss brukarkvalitet. Begreppet basbostad fokuserar dock på brukarkvalitet och att den ska ligga på den nivå som den aktuella målgruppen anser är prisvärd.

#### A.3 Hur mycket billigare blir en basbostad att producera?

Bortsett från markkostnaden kan vi bryta ner kostnaden i tre delar. Det första handlar om ytor och att t.ex. en basbostad har mindre antal kvm per rum och mindre förvaringsytor. Det andra handlar om material och utrustning. Här krävs naturligtvis en ordentlig empiri för att kunna ge ett riktigt svar, men en observation i sammanhanget är ju att om man besöker vitvaruaffärer och byggvaruhus kan det vara ganska stor spridning i pris mellan en enkel modell och en mer avancerad modell utan att det självklart har med teknisk kvalitet att göra utan mer handlar om olika finesser. Man bör dock tänka i termer av "många bäckar små" och att summan av många relativt små besparingar tillsammans kan bli något märkbart. Den tredje faktorn är möjligheten till serieproduktion som dock mer handlar om hur detaljplaner utformas och företagets möjlighet att kontinuerligt få markanvisningar.

#### A.4 Hur förhåller sig basbostad till byggandet under miljonprogrammet?

Miljonprogrammets lägenheter är ju inte kända för yteffektivitet så vi förväntar oss att en basbostad idag skulle ha betydligt mindre yta per rum. När det gäller teknisk utrustning, materiel kan man tolka vissa av de val som gjordes som att man tänkte i termer av basbostadsbegreppet. Man valde t.ex. dyrare parkett i vardagsrummet och billigare material i resten av lägenheten. Här beror dock valet på vad den aktuella gruppen värderar och vilka lösningar som vid den aktuella tidpunkten har lägst livscykelkostnader. Sen finns det naturligtvis inget som hindrar att det finns en rad olika varianter av basbostäder, t.ex. lägenheter med öppna planlösningar och lägenheter

utan sådana. Dett exakta utformningen är dock upp till den enskilde byggherren, givet de allmänna krav som t.ex. kommunen formulerar för att en bostad ska anses vara en basbostad.

Inte minst Erik Stenberg har i debatten pekat på den höga kvaliteten i de underliggande stomsystemen och att de skapar flexibilitet när det t.ex. gäller möjligheten till framtida ändringar i lägenhetssammansättningen. Inget hindrar att samma tankar utnyttjas när hus med en viss andel basbostäder byggs. Är man rädd för att det inte kommer att efterfrågas i framtiden kan man bygga så att de enkelt kan slås ihop med närliggande bostäder vid en framtida renovering om säg 50 år.

### **A.5 Hur förhåller sig en basbostad till de s.k. Stockholmshusen?**

En första viktig skillnad är förstås att basbostäder ska byggas i samma hus som bostäder med högre kvalitet och inte ligga i särskilda hus. Sen är vår hypotes att Stockholmshusen inte designats med precis samma målgrupp i tankarna. Basbostäder fokuserar på de som vill lägga så lite pengar som möjligt på bostaden men ändå få en funktionell bostad. Stockholmshusen tror vi designats för hushåll som har önskemål om något högre standard än denna grupp, men vi tror att frågan inte kan besvaras förrän olika lösningar för hur en basbostad kan vara utformad tagits fram.

### **A.6 Basbostad och stigmatisering**

En kommentar som kommit fram, särskilt om en basbostad både har en lägre brukarkvalitet och ett sämre mikroläge så kan det upplevas som stigmatiserande att bo i sådan lägenhet. Först ska bara noteras att basbostäder naturligtvis kan byggas var som helst i ett hus, och vill man skapa maximal blandning bör ju sådana byggas på alla våningsplan. Om lägenheterna helt eller delvis fördelas genom marknadsmekanismer kommer dock en basbostad med en fin utsikt att bli dyrare och mer svåråtkomlig än en basbostad i ett sämre mikroläge. (Som nämnts tidigare antas alla lägenheterna uppfylla dagens regler, t.ex. rörande buller). Sen kan man ju notera att lägenheter med sämre mikrolägen (och lägre hyra och/eller kortare kötider) alltid funnits och såvitt vi kan bedöma inte uppfattats som ett socialt problem.

Frågan om stigmatisering diskuteras mer ingående i Lind (2016) och där lyfts några tvivelaktiga antaganden i stigmatiseringsdebatten fram. Det första är att just hur man bor avslöjar ens inkomst och det förutsätter att omgivningen inte kan bedöma ett hushålls inkomst på annat sätt, t.ex. vilka kläder de har, om de har bil, vart de reser på semester etc. Sannolikt kommer hushållets inkomstnivå att vara känd oavsett vilken bostad det har och därmed blir det knappast *mer* stigmatiserande om det bor i en basbostad eller i en bostad med högre kvaliteter. Det andra antagandet är att människor med lägre inkomster systematiskt behandlas illa av grannar med högre inkomster. Även här saknas empiri som stödjer antagandet. ,

Det bör även läggas till att tankarna bakom begreppet basbostad och tankarna bakom att hyra ut vissa lägenheter till lägre hyra, ska ses som åtgärder som öppnar nya möjligheter för hushåll med lägre inkomster. Det är en möjlighet men inte ett tvång och det kommer naturligtvis att bli vad ekonomer kallar ett urval genom "self-selection" utifrån hushållens värderingar. Hushåll som är väldigt rädda för att rikare grannar ska se ner på dem kommer inte att välja att flytta in i dessa bostäder utan kommer att leta efter något i områden med låga genomsnittsinkomster. Hypotesen bakom ambitionen att skapa en mer blandad stad på de sätt som beskrivits tidigare är dock att det finns personer med låga inkomster som gärna bor i områden med relativt höga medelinkomster. Preferensernas roll för möjligheten att skapa en blandad stad diskuteras i nästa bilaga, och en viktig implikation av resonemangen där är att det bör byggas en relativt hög andel basbostäder i projekten, låt oss säga 20%, så att de som bor i dessa lägenheter blir en relativt stor grupp.

## A.7 Målgrupp och inte målgrupp

I Lind (2016) diskuteras vad som där kallas åtkomliga bostäder - som definieras som bostäder med låg marknadshyra - också i termer av att de ska designas så att grupper med högre inkomster inte vill bo där. Idag vill vi betona att även om det finns en underliggande logik bakom detta argument så rekommenderar vi inte att man tänker på det sättet, främst därför att det inte leder till rätt fokus. En basbostad ska helt designas utifrån den aktuella målgruppens värderingar - vad de anser prisvärt - och vad som leder till lägst livscykelkostnader. Arbetet ska fokusera på ett av slagorden i bakom skriften "Acceptera" där man skrev att "Billigt och dåligt ska ersättas av Billigt och bra". Idag kanske man skulle lägga till att "Dyrt och bra ska ersättas av Billigt och bra" eller kanske till och med "Dyrt och dåligt ska ersättas av Billigt och bra" (med tanke på diskussionen om kvaliteten i dagens bostadsrättsbyggande.

Skulle även många i grupper med högre inkomster vara intresserade av basbostäderna får man helt enkelt bygga fler basbostäder, dvs höja andelen basbostäder i varje projekt, för att därigenom göra basbostäderna mer åtkomliga för grupper med lägre inkomster.

## B. Antaganden om boendepreferenser och implikationer av det

Möjligheten att skapa en mer blandad stad påverkas också av vilka preferenser som hushållen har. Redan i Stockholms generalplan från 1952 fanns ett resonemang om detta. Man skriver (s 124-125):

"Frågan om man skall sträva efter i social avseende homogena eller heterogena grupper inom bostadsområden kan icke entydigt besvaras. Mycket talar för att man bör ha en normal blandning av befolkningen beträffande ålder och kön, och erfarenheten från kategoribebyggelse såväl för barnrika familjer, pensionärer som för "direktörer" torde av de flesta tolkas så, att man i framtiden bör undvika upprensningar. Huruvida man verkligen ska eftersträva en blandning av olika socialklasser kan däremot diskuteras. Om man önskar få till stånd en social gruppbildning måste man acceptera, att människor som hör till samma socialklass har lättare att knyta personliga kontakter, och att flertalet föredrar att bo bland sina gelikar. Detta förhållande ändras inte väsentligt av, att inom koncentrationer av familjer tillhörande de lägre inkomstgrupperna, förekommer ligor och gäng av asocial eller kriminell natur. Man måste här dock påpeka, att en praktisk demokrati förutsätter ömsesidig förståelse mellan olika socialskikt, vilket underlättas om bostadsgrupperna är heterogena."

En berömd nationalekonomisk modell om hur en segregerad stad kan uppstå har formulerats av Thomas Schelling (Schelling 1971). Han antar att det finns två kategorier av hushåll (t.ex. färgade/vita, rika/fattiga) och att varje kategori av hushåll inte har några invändningar mot att ha *en* granne av "den andra sorten". Men man känner sig lite obekvämt om *båda* grannarna är det. Det dramatiska resultatet i modellen är att den enda jämvikten – givet detta och ett antal andra antaganden – en helt segregerad stad. Detta kan uttryckas som att marknaden skapar mer segregation än vad människor egentligen vill ha. Samma grundläggande tanke finns i litteraturen om "neighborhood tipping" – om antalet hushåll i den andra gruppen växer över en viss gräns så flyttar allt fler i den första gruppen ut från området. I den amerikanska litteraturen har grupperna traditionellt varit "färgade" och "vita", men samma tanke kan tillämpas på s.k. gentrifiering. Om andelen med högre inkomster blir "för många" i en tidigare fattig stadsdel driver inte bara högre priser/hyror ut fattigare hushåll, Det kan också vara så att de med lägre inkomster inte längre "känner sig hemma" längre och de kvarvarande hushållen i den ursprungliga gruppen därmed tenderar att flytta därifrån.

Man kan också uttrycka det som att de allra flesta vill känna att det finns – eller kommer att finnas – flera än dom själva i den egna kategorin för att området ska vara attraktivt.

Detta leder också fram till frågor om hur delar av en grupp kan flytta till ett nytt område och etablera sig där. Vi kan tänka oss att många i gruppen A bor i ett visst område, men att vissa av dem gärna vill flytta till ett annat område där det bor andra grupper. Men de inte vill vara dom första och kanske enda som flyttar dit. Hur kan en sådan process genomföras? På ägarmarknaden kan den fungera någorlunda planmässigt genom att gruppen börjar köpa i det område som man kommit fram till att man vill flytta till. På en friare hyresmarknad med en viss omsättning så kan gruppen på samma sätt relativt snabbt etablera sig i ett nytt område.

På den svenska hyresmarknaden med en liten öppen omsättning är det dock sannolikt svårare att etablera sådana processer, men det väcker frågor om förturer till vissa grupper i vissa områden ifall det finns en stark önskan från en grupp att etablera sig i ett visst område. Om man inte gör något alls blir resultatet att "alla" i gruppen stannar kvar i det ursprungliga området.

## C. Internationell utblick – Tyskland, Bayern och München

Boverket (2016) har skrivit en rapport om social bostadspolitik i sex EU-länder (Nederländerna, Österrike, Danmark, Storbritannien, Frankrike och Tyskland). Länderna har studerats med avseende på bl.a. vem som tillhandahåller sociala bostäder, hustyper, målgrupp/målgruppens avgränsning och olika former för finansiering. För Tysklands del ger det följande översiktliga bild.

**Tabell C.1. Översikt av social bostadspolitik i Tyskland.<sup>8</sup>**

1.	Begrepp för sociala sektorn	<i>Sozialer Wohnungsbau</i>
2.	Andel av totala bostadsbeståndet respektive av hyresmarknaden	6 % respektive 10 %
3.	Vilka tillhandahåller sociala bostäder	Kommunala bostadsbolag, kooperativa bostads- och privata hyresvärdar
4.	Vanligaste hustyper	Flerbostadshus
5.	Målgrupp	Låginkomsthushåll
6.	Målgruppens avgränsning	Nationell reglering av inkomsttak, som delstaterna kan frångå
7.	Huvudsakliga subventioner	Offentliga lån, kreditgarantier, lägre markpris, renoveringsstöd

Av dessa länder har vi här valt att belysa Tyskland – och särskilt München. Det har flera orsaker. Vid våra internationella kontakter framhålls ofta München som en stad som ligger långt framme när det gäller social bostadspolitik, t.ex. Friesecke (2015) och Jahn, Klein och Weitkamp (2017). Vid en jämförelse mellan Stockholm München finns vissa allmänna beröringspunkter. Båda städerna har haft stark ekonomisk tillväxt, stor efterfrågan på bostäder ökade markpriser. Det finns också likartade erfarenheter om de särskilda problem som flyktingmigrationen medfört under senare år.

### C.1 Tyskland

Tyskland har en federal lagstiftning om social bostadsförsörjning – *Sozialer Wohnungsbau* eller *Sozialwohnungen*.<sup>9</sup> Lagstiftningen ger bl.a. övergripande riktlinjer för vilka hushåll, beroende på högsta årsinkomst, som då kan komma ifråga.<sup>10</sup> Bostadsfrågor är dock, enligt den tyska författningen, en angelägenhet för delstaterna. Delstaterna får därför avvika från dessa riktlinjer beroende på ”förutsättningar och omständigheter”.

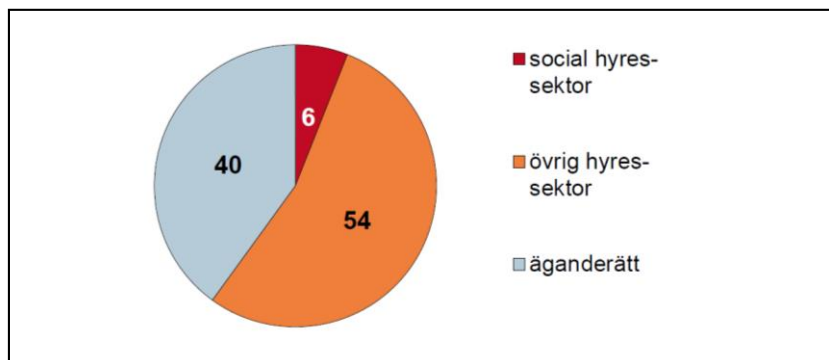
Det sociala bostadsbyggandet avser huvudsakligen hyressektorn. Hur detta byggande förhåller sig till det totala bostadsbeståndet framgår av figur C.2.

<sup>8</sup> Källa: Boverket (2015). *Den sociala bostadssektorn i Europa*.

<sup>9</sup> *Wohnraumförderungsgezet, WoFG*.

<sup>10</sup> Dessa inkomstgränser är 12 000 Euro för enpersonershushåll, 18 000 Euro för tvåpersonershushåll och ett tillägg på 4 100 Euro per extra person för övriga hushåll.

Figur C.1. Totala bostadsbeståndet i Tyskland fördelat på upplåtelseformer 2015.<sup>11</sup>



Byggandet sker till största delen genom privat byggande med olika former av stöd. För att erhålla stödet förbinder sig fastighetsägaren att under en viss tid erbjuda bostäder till subventionerad hyra för behövande hushåll med låga inkomster.<sup>12</sup> Detta regleras i genomförandeavtal – *Städtebaulicher Vertrag* – mellan kommunen och fastighetsägaren. I München sker 25-30 procent av nyproduktionen på detta sätt.

## C.2 Bayern

Den bayerska delstatsregeringen har antagit ett program – *Wohnungspakt Bayern* – för att skapa allmänna förutsättningar för bostadsförsörjningen.<sup>13</sup> Programmet är också en viktig del för att hantera integration och boendesituation för flyktingar

På delstatlig nivå finns lån och kompletterande subventioner för byggandet av hyreslägenheter i flerfamiljshus för bostadssökande vars inkomster ligger under en viss inkomstnivå. Ytterligare löpande bidrag (*Zusatzförderung*) kan ges till hushåll för att säkerställa en rimlig hyresnivå.

## C.3 München

München antog 2017 ett bostadspolitiskt program, *Wohnen in München*.<sup>14</sup> Programmet behandlar alla former av bostadsbyggande – ägande- och hyreslägenheter, frifinansierade lägenheter och subventionerade lägenheter. Som en del i detta övergripande program ingår olika stödprogram, som riktar sig till olika inkomst- och målgrupper. Målet är att bygga 1 800-2 000 lägenheter per år i subventionerat bostadsbyggande.

---

<sup>11</sup> Källa: Scanlon et.al. (2014).

<sup>12</sup> SOU 2015:48. *Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen*. Bilaga 3 till långtidsutredningen.

<sup>13</sup> Bayerische Kabinett. (2015). *Wohnungspakt Bayern - Mehr Wohnungsbau für alle*. [www.stmi.bayern.de/buw/wohnen/wohnungspakt](http://www.stmi.bayern.de/buw/wohnen/wohnungspakt).

<sup>14</sup> Stadt München (2017a). *Wohnungspolitisches Handlungsprogramm. Wohnen in München VI, 2017-2021*.

Figur C.2. Münchens program för bostadsbyggande, riktade mot olika inkomst- och målgrupper.<sup>15</sup>

Einkommensgruppen	Zielgruppen						
	Wohnungslose	Auszubildende / Studierende	Kleinhaushalte	Familien	Ältere	Städtische Bedienstete	Sonstige Zielgruppen
Einkommensgruppen Stufe I bis III	Einkommensorientierte Förderung (EOF)						
	Münchener Wohnungsbau						
	Wohnen für Alle						
Einkommensgruppen München Modell	München Modell						
Einkommen oberhalb des München Modells	Konzeptioneller Mietwohnungsbau						

En gemensam utgångspunkt i dessa program är att utveckla och bevara konceptet "Münchener Mischung", dvs. utbud av bostäder för breda inkomstgrupper i alla stadsdelar och grannskap.

I de följande avsnitten ska olika program/metoder beskrivas något utförligare. Vi fokuserar då på byggande av hyresbostäder.

### C.3.1 Hyreslägenheter för hushåll med lägre inkomster

Stöd till byggande av lägenheter för hushåll med "lägre inkomster" hanteras genom *Einkommensorientierte Förderung (EOF)*.<sup>16</sup> Det riktar sig till hushåll som är kategoriserade i tre inkomstnivåer (*Stufen I-III*). Dessa nivåer framgår av tabell C.2 nedan, som visar högsta tillåtna disponibel inkomst för olika hushållstyper.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Källa: *ibid.*

<sup>16</sup> Stadt München (2017b). *Einkommensorientierte Förderung*, april 2017.

<sup>17</sup> Inkomstprövningen för att hushållen ska kunna erhålla subventionerade lägenheter sker genom att kommunen (*Amt für Wohnen und Migration*) utfärdar ett intyg (*Berechtigungsschein*), som visar att den potentielle hyresgästen han/hon är berättigad till en lägenhet av en viss storlek.



**Tabell C2. Högsta tillåtna disponibla inkomstnivåer för olika hushåll. Stufe I-III.<sup>18</sup>**

Haushaltsgröße	Stufe I bis €	Stufe II bis €	Stufe III bis €
1 Person	12000	15600	19000
2 Personen	18000	23400	29000
2 Personen davon 1 Kind	18500	24150	30000
3 Personen	22100	28700	35500
3 Personen davon 1 Kind	22600	29450	36500
4 Personen davon 2 Kinder	27200	35500	44000
5 Personen davon 3 Kinder	31800	41550	51500
6 Personen davon 4 Kinder	36400	47600	59000
Für jede weitere Person	4100	5300	6500
weitere Kinder: zuzüglich je	500	750	1000

Stödet för detta bostadsbyggande är delstatligt och består av tre huvudsakliga delar:

- 25-åriga lån med förmånliga villkor till byggherren/fastighetsägaren. Produktionskostnaden för detta byggande är maximerad till 1 950 € per m<sup>2</sup> våningsyta och lån utgår med 50 procent av detta belopp, dvs. 975 € per m<sup>2</sup>.<sup>19</sup>
- Bidrag till byggherren/fastighetsägaren. Enligt delprogrammet *Wohnen für Alle* är bidraget maximerat till 300 € per m<sup>2</sup> våningsyta. Under 2017 är dock begränsningen 200 € per m<sup>2</sup> våningsyta, beroende på stor efterfrågan på bidraget.
- Löpande hyresbidrag till hushållen. Bidraget bestäms med hänsyn till en ”referenshyra” som är 9,60 € per m<sup>2</sup> och månad (kallhyra). För hushåll som hör till inkomstgrupp I ovan reduceras hyran med 3,75 € per m<sup>2</sup> och månad. För inkomstgrupperna II och III är reduktionen 2,75 respektive 1,75 € per m<sup>2</sup> och månad. Det betyder att grupperna I-III betalar 5,85, 6,85 respektive 7,85 € per m<sup>2</sup> och månad.

Inom ramen för *Einkommensorientierten Förderung* är målet att bygga 1 600 lägenheter per år. Som vägledning för detta bostadsbyggande finns bl.a. nyckeltal för lägenhetsfördelningar och lägenhetsstorlekar, se tabell C.3.

**Tabell C3. Nyckeltal för lägenhetsfördelningar och lägenhetsstorlekar vid byggande enligt EOF.<sup>20</sup>**

Typ	Anteil	Wohnräume	Personen	Bemerkung	Max. Wohnfläche inkl. ¼ Loggia oder Balkon
1	25 %	1 Wohnraum	1	1 Wohn-Schlafräum + Küche	20 bis 45 m <sup>2</sup>
2				1 Individualraum + Wohnküche < 18 m <sup>2</sup>	
3	20 %	2 Wohnräume	2	1 Individualraum + 1 Wohnzimmer + Küche	45 bis 60 m <sup>2</sup>
4				2 Individualräume + Wohnküche < 18 m <sup>2</sup>	
5	25 %	3 Wohnräume	3 bis 4	2 Individualräume + Wohnzimmer + Küche	60 bis 75 m <sup>2</sup>
6			3	3 Individualräume + Wohnküche < 18 m <sup>2</sup>	
7	25 %	4 Wohnräume	4	3 Individualräume + Wohnzimmer + Küche	75 bis 90 m <sup>2</sup>
8			5 bis 6	5 Personen 105 m <sup>2</sup> + 15m <sup>2</sup> je zus. Person	bis 105 m <sup>2</sup> oder mehr
9	5 %	5 Wohnräume oder mehr	7 oder mehr	7 Personen 135 m <sup>2</sup> + 15 m <sup>2</sup> je zus. Person bei Bedarf leicht in kleinere Typen teilbar	bis 135 m <sup>2</sup> oder mehr

<sup>18</sup> Källa: ibid.

<sup>19</sup> Se ibid. för en närmare belysning av lånevillkor.

<sup>20</sup> Källa: Stadt München. (2017a), sid 64.

*Wohnen für Alle* är ett nyligen introducerat program, som riktar sig till hushåll med lägre inkomster, med syfte att bygga 3 000 lägenheter till 2019.<sup>21</sup> Hälften av dessa lägenheter byggs av de kommunala bostadsbolagen<sup>22</sup>. För privat byggande tillhandahåller kommunen – utöver de lån och bidrag som nämnts ovan – lån på 135 miljoner Euro. En grundpelare i programmet är ”Münchner Mischung”, dvs. en blandning av projekt geografiskt fördelade över hela staden på såväl kommunal som privat mark.

### C.3.2 Hyreslägenheter för hushåll med medelinkomster

Målgruppen för *München Modell Miete*<sup>23</sup> är hushåll med ”medelinkomster” och som haft sin bostad, eller arbetat, i München under minst tre år. För barnfamiljer gäller att man måste ha bott eller arbetat i München med omgivningarna under minst ett år.<sup>24</sup>

I detta fall får hushållens inkomster inte överstiga *Stufe IV*, se tabell C.4 (OBS: denna tabell anger hushållens *bruttoinkomst*).

Tabell C4. Högsta tillåtna bruttoinkomstnivå för olika hushåll enligt nivå/*Stufe IV*.<sup>25</sup>

Haushaltsgröße	sogenannte <b>Einkommensstufe IV</b> <i>entspricht ungefähr einem jährlichen Bruttoeinkommen von</i> <i>(incl. Kinderkomponente/junges Ehepaar)</i>
1 – Person	38.700 €
2 – Personen	58.500 €
3 – Personen ohne Kind/-er	72.200 €
4 – Personen ohne Kind/-er	86.000 €
5 – Personen ohne Kind/-er	99.700 €
2 – Personen, davon ein Kind	59.700 €
3 – Personen, davon ein Kind	78.400 €
4 – Personen, davon zwei Kinder	93.200 €
5 Personen, davon drei Kinder	108.100 €

I övrigt gäller bl.a. följande förutsättningar:

- Staden tilldelar mark för ett för enhetligt, lägesoberoende pris på 600 € m<sup>2</sup> våningsyta, inkl. anslutningskostnader för gator och va m.m. Tilldelningen av mark sker enligt ett särskilt förfarande till intresserade byggherrar.

<sup>21</sup> Programmet ersätter tidigare kommunala bostadsbyggnadsprogram, *Das kommunale Wohnungsbauprogramm, KomPro*. Detta program hade fyra delprogram riktade sig mot olika hushållsgrupper. Program A och B avsåg byggande (och modernisering) av bostäder för låginkomsttagare, ensamstående föräldrar och barnfamiljer. Detsamma gällde program B, men målgruppen var här hushåll med en mer besvärlig situation. Program C riktade sig mot den som blivit hemlös och som erbjuds boende för en begränsad tid i avvaktan på att bostadssituationen skulle kunna lösas mer permanent. Program BR var i princip fokuserat på att lösa de akuta problem som migrationen skapat.

<sup>22</sup> GEWOFAG och GWG *Städtische Wohnungsgesellschaft München*.

<sup>23</sup> Stadt München. (2017c). *München Modell Miete*, april 2017. Det finns två modeller som avser dels hyreslägenheter, dels kooperativt byggande/boende. Här koncentrerar vi oss enbart på hyreslägenheter.

<sup>24</sup> Region 14: Landkreise München, Ebersberg, Erding, Freising, Dachau, Fürstentfeldbruck, Starnberg und Landsberg am Lech

<sup>25</sup> Källa: Stadt München (2017c).

- För privat mark gäller särskilda regler med hänsyn till byggherrebidrag till socialt bostadsbyggande. Redan 1989 fattade München beslut om att 40 procent av mark för bostäder i detaljplaner (*Bebauungspläne*) ska avsättas för socialt boende<sup>26</sup>, se även avsnitt C.4.
- Förstagångshyran är lägesberoende och ligger på mellan 9,50 € och 11,50 € per m<sup>2</sup> och månad (kallhyra). Vid låg hyra kan byggherren erhålla förmånliga lån från staden. (Målsättningen är en hyresnivå som ligger 20-25 procent under nivån för jämförbara lägenheter.
- Byggherrens/fastighetsägarens åtagande gäller 40 år. Under denna period får fastigheten inte säljas utan samtycke från staden.

### C.3.3 Icke-subventionerat byggande

För hushåll som har högre inkomster än de gränser som anges i nivåerna I-IV ovan, sker hyresupplåtelser på marknadsmässiga villkor.

München har dock relativt nyligen infört en metod vid försäljning av egen mark som riktar sig mot dessa hushåll och som syftar till att dämpa prisökningarna – *Konzeptionellen Mietwohnungsbau*.<sup>27</sup>

Utgångspunkten är att man säljer mark till aktuellt marknadsvärde efter en värdering – och att tilldelningen av mark till byggherrar sker på andra grunder än priset. Man vill därigenom undvika, som man säger, ”prisdrivande anbudsförfaranden”. Givet denna utgångspunkt gäller bl.a. följande villkor för försäljningen:

- Skyldighet att bygga hyreslägenheter enligt viss standard
- Bindningstiden är 60 år och under den tiden får lägenheten inte omvandlas till ägarlägenheter
- Begränsningar av förstagångshyran och framtida hyreshöjningar (kopplade till olika index).

### C.4 Socialt bostadsbyggande och finansiering via exploateringsavtal

På privat mark har München, sedan 1990-talet har arbetat med en modell – *Die Sozialgerechte Bodennutzung* – vilket närmast skulle kunna översättas med ”socialt inriktad markanvändning”.<sup>28</sup> Modellen bygger på att den värdestegring som en detaljplan – *Bebauungsplan* – ger upphov till fördelas mellan kommunen och byggherren efter vissa principer, se figur C.3.

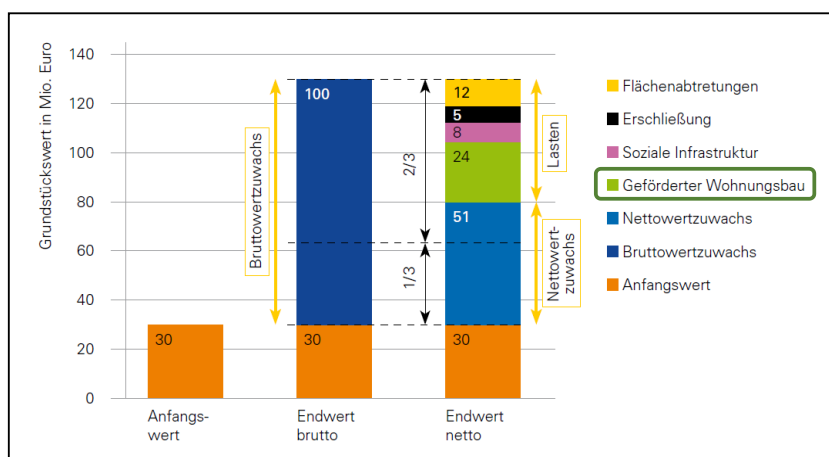
---

<sup>26</sup> Stadt München. (2010). *Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchner Weg*.

<sup>27</sup> Stadt München. (2013). *Konzeptioneller Mietwohnungsbau – KMB*. 1

<sup>28</sup> Stadt München. (2010). *Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchner Weg*. Riktlinjerna i modellen är för närvarande under revidering. Men det förändrar inte helhetsbilden.

**Figur C.3 Exempel på fördelning av markvärdestegring på grundval av “Die Sozialgerechte Bodennutzung”, Stadt München (2010).**



Figuren visar hur markvärdeökningen – från pågående markanvändning/ingångsvärde (*Anfangswert*) till färdig tomtmark/utgångsvärde (*Endwert, brutto*) – får används för att täcka offentliga kostnader för olika ändamål.<sup>29</sup> Där framgår att en viss del av värdeökningen avsätts till mark för olika ändamål (*Flächenabtretungen*), kostnader för teknisk infrastruktur som gator VA (*Erschließung*) samt social infrastruktur som förskolor m.m. (*Soziale Infrastruktur*). Men därutöver kan en del av markvärdestegringen tas i anspråk för subventionerat bostadsbyggande (*Geförderter Wohnungsbau* i figuren). I detta fall får alltså byggherren tillgodogöra sig hälften av värdestegringen, med resterande hälft används för offentliga åtaganden.

Denna modell har, som sagt, använts under lång tid och det finns därför utarbetade rutiner (och acceptans) för hur värdestegring och byggherrens bidrag ska bestämmas. Den slutliga överenskommelsen mellan kommun och byggherre konfirmeras i ett genomförandeavtal, *Städtebaulicher Vertrag*.

Slutligen kan nämnas att byggherrebidrag till social bostadsförsörjning inte är unikt för München. Det förekommer i flera andra tyska städer, se t.ex. Drixler et. al. (2014) och Friesecke (2015) och Hendricks et.al. (2017).

<sup>29</sup> Maximalt 2/3 av värdestegringen får tas i anspråk.

## C.5 Ett projektexempel – Prinz Eugen Park<sup>30</sup>

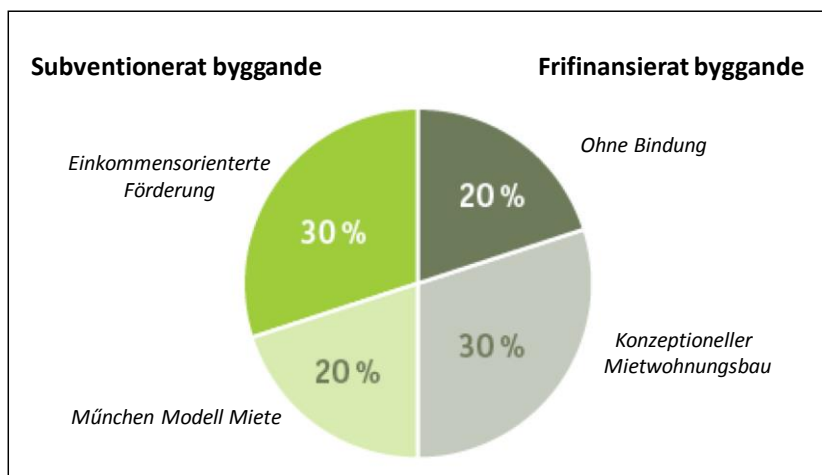
*Prinz Eugen Park* är ny stadsdel med 1 800 bostäder för ca 4 000 invånare. Byggandet påbörjades 2017 och beräknas vara färdigställt 2020.



I projektet sker en blandning enligt konceptet ”Münchner Mischung”. Bostäderna riktar sig till olika mål- och inkomstgrupper, det byggs både hyresrätts- och ägarlägenheter, såväl flerfamiljshus, radhus och stadsvillor. Och byggandet sker i både kommunal och privat regi.

Hälften av bostäderna är subventionerade – 30 % enligt *Einkommensorienterte Förderung* och 20 % enligt *München Modell Miete*. Övriga bostäder byggs dels på en helt fri marknad, dels genom *Konzeptioneller Mietwohnungsbau*. Se figur C.4.

Figur C.4 Fördelning av bostadstyper i Prinz Eugen Park.<sup>31</sup>



<sup>30</sup> Se [www.gewofag.de/web.nsf/id/prinz-eugen-park](http://www.gewofag.de/web.nsf/id/prinz-eugen-park) och [www.prinzeugenpark.de/wohnen/karten-wohnen.html](http://www.prinzeugenpark.de/wohnen/karten-wohnen.html)

<sup>31</sup> Källa: [www.prinzeugenpark.de/wohnen/karten-wohnen](http://www.prinzeugenpark.de/wohnen/karten-wohnen)

## C.6 Några avslutande reflektioner

Denna översiktliga genomgång av social bostadspolitik i München indikerar att det finns en stor medvetenhet om bostadsproblem som är kopplade till ”behövande” hushåll.

Man arbetar med en bred uppsättning av åtgärder mot olika kategorier av hushåll med olika inkomstnivåer. Det är förmånliga lån, subventionerat markpris, reglering av hyresnivåer och direkt stöd till hushållen. Det finns vidare klart uttalade riktlinjer för lägenhetsfördelningar/lägenhetsstorlekar vid nyproduktion av bostäder.

En central utgångspunkt för bostadspolitiken är *Münchner Mischung*. Det innebär en strävan att blanda upplåtelseformer, bostadstyper och hushåll av olika kategorier – mellan såväl stadsdelar som enskilda byggprojekt.

Man kan slutligen notera att det ställs – förutsägbara – krav på att privata byggherrar/fastighetsägare ska bidra till socialt bostadsbyggande, på ett sätt som idag inte är möjligt i Sverige.

### **D. Hur kan ägda bostäder göras mer åtkomliga för hushåll med lägre inkomster?**

I avsnittet om åtgärder för att påverka utbudet diskuterades vikten av att blanda hyrda och ägda bostäder. I huvudtexten har vi enbart fokuserat på hyresbostäder när det gäller mer specifika åtgärder för att underlätta för t.ex. grupper med lägre inkomster. Internationellt finns dock en liknande diskussion kring ägda bostäder och här ges en kort översikt av vilken typ av åtgärder det kan handla om. Åtgärderna delas in i åtgärder som syftar till att stärka "svaga" grupper på den vanliga bostadsmarknaden och därefter beskrivs strategier som bygger på att bostäder säljs till lägre priser till särskilda grupper.

#### **Åtgärder för att öka möjligheten att agera på den vanliga marknaden**

Atterhög & Song (2009) ger en systematisk översikt av tänkbara åtgärder uppdelat efter fyra stadier. Innan ett köp kan det handla om rådgivning, kurser och subventionerat bosparande. I samband med ett köp kan det handla om t.ex. förmånliga lån, statliga garantier och direkta bidrag. Under innehavstiden kan det vara en lägre fastighetsskatt eller bidrag/förmånliga lån för att underhålla fastigheten. Till sist kan det vid försäljning finnas förlustgarantier. Veidekke (2017) ger en översikt över bostadspolitiken i ett antal länder och en eller flera av åtgärderna ovan finns i de flesta av dessa länder. De länder som kartlagts är Norge, Finland, Belgien, Storbritannien, Tyskland, Österrike, Frankrike, Kanada och USA.

#### **Åtgärder som innebär att bostäder säljs till ett lägre pris**

Som nämndes ovan finns i flera länder bostäder som hyrs ut till hyror under den vanliga nivån och som man enbart kan få hyra om särskilda krav uppfylls, t. ex. att man har en inkomst under en viss nivå. Liknande modeller finns även för ägda bostäder, men är relativt ovanliga.

Dessa modeller innebär typiskt sett att det också finns begränsningar när det gäller försäljning av den aktuella bostaden. Det kan vara en s.k. hembudsskyldighet som innebär att bostaden ska säljas tillbaka till ett pris motsvarande det ursprungliga. Det kan också vara någon form av vinstdelningsmodell som innebär att staten/kommunen får en summa pengar om bostaden säljs med vinst.

En tänkbar förklaring till att dessa modeller är ovanliga är att det finns praktiska problem, t.ex. om ägaren gjort förbättringar av fastigheten under innehavstiden. Särskilda ekonomiska stöd av de typer som diskuterats ovan är enklare att hantera.