

Hyresreglering och renovering – en förbisedd dimension

Den svenska hyresregleringen har varit en måltavla för ekonomer åtminstone sedan Ragnar Bentzels, Assar Lindbecks och Ingemar Ståhls bok Bostadsbristen – en studie av prisbildningen på bostadsmarknaden från 1963. Den främsta kritiken har rört hur hyresregleringen påverkar nyttjandet av beståndet och hur det påverkar bostadsbyggandet. En aspekt som däremot inte har diskuterats av ekonomer är hur regelverket påverkar renoveringar. I denna artikel pekar jag på att det medför risker både för att samhällsekonomiskt olönsamma åtgärder vidtas och att det faktiskt blir mer inkomstmässig segregation på lång sikt.

I den internationella debatten om hyresreglering har Arnott (1995) spelat en stor roll, främst genom att peka på att det finns olika former av hyresreglering och att effekterna i hög grad varierar med regleringens exakta utformning. Lind (2003) pekar t ex på att den svenska regleringen har tillåtit höga hyror i nyproduktionen och att effekterna på nyproduktionen kanske därför inte är så stora.

En stor del av det svenska hyreshusbeståndet byggdes mellan 1955 och 1975. Detta innebär att renoveringar under ett antal år har stått högt på dagordningen för bostadsföretagen. Främst har dock finansieringsfrågor stått i centrum, och det har funnits en oro för att inte minst kommunala bostadsföretag med stora miljonprogramsbestånd får svårt att klara av dessa renoveringar (SABO 2009). En fråga som inte har fått den uppmärksamhet som den förtjänar är dock hur hyresregleringen påverkar incitamenten för renovering.

Artikeln är upplagd enligt följande. I nästa avsnitt sammanfattas den internationella forskningen kring renovering och hyresreglering. Därefter beskrivs det svenska regelverket, och eftersom detta är kopplat till en specifik egenskap hos svenska bostadshyreskontrakt måste även dessa kontrakt diskuteras. Att göra empiriska studier av hur regleringen påverkar underhåll är svårt bl a därför att det inte finns några självklara jämförelseobjekt, så analysen i denna artikel bygger på jämförelser av stiliserade modeller av dagens marknad och av en hypotetisk marknad där hyran speglar utbud och efterfrågan. Eftersom slutsatsen av dessa analyser är att dagens regelverk skapar fel incitament i en renoveringssituation blir naturligtvis frågan vad som kan göras för att minska denna ineffektivitet, både på lång sikt och på kort sikt. I det sista avsnittet diskuteras tänkbara reformer.

HANS LIND

är professor i fastighetsekonomi på KTH och har främst forskat kring frågor rörande fastighetscykler och bostadsmarknadens funktionssätt. Det gäller t ex hyresregleringens effekter i olika dimensioner (bostadsbyggande, segregation), de kommunala bostadsföretagens roll och regelverk som styr planering och byggande. Han var medlem i den s k Eklundska Bokkriskommittén. hans.lind@abe.kth.se

1. Hyresreglering och renovering – den internationella forskningen

Effekterna av en hyresreglering på renovering beror på vad man jämför med, och den naturliga utgångspunkten för ekonomer är förstås vad som skulle hända på en perfekt konkurrensmarknad med välinformerade och rationella aktörer. Två klassiska artiklar som behandlar en sådan marknad är Arnott m fl (1983, 1986). Ett par punkter som är viktiga för den följande diskussionen är följande.

För det första finns det olika tänkbara långsiktiga strategier. En är t ex att bygga ett hus, låta det slitas ner och sedan riva och bygga nytt. I denna strategi görs överhuvudtaget inga renoveringar. En annan strategi innebär att huset i princip ska stå för evigt och att ägaren med jämna mellanrum gör relativt stora underhållsinsatser för att undan för undan förlänga husets livslängd. I resten av denna artikel är det enbart den senare typen av strategi som berörs. Utifrån svenska förhållanden i expanderande orter är underhållsstrategin mest relevant därför att det mesta av efterkrigsbeståndet har en sådan kvalitet att det sällan är lönsamt att riva och bygga nytt.

För det andra görs underhållsinsatser i en fastighet av två olika skäl. Det ena är att minska framtida drift- och underhållskostnader och det andra är att skapa ökad kundnytta som möjliggör hyreshöjningar på en konkurrensmarknad. Många åtgärder har dock båda typerna av konsekvenser. Stambyte och badrumsrenovering är ett uppenbart exempel, men tilläggsisolering och installation av mer avancerade ventilationssystem, som primärt görs för att minska energiförbrukning, bidrar också till jämnare inomhustemperatur och mindre drag, vilket ökar kundnyttan.

I läroboksversionen av en hyresreglerings konsekvenser på fastighetsunderhåll leder regleringen till lägre underhåll. Om hyran är under jämviktsnivå och det finns en kö av hyresgäster kan fastighetsägaren låta lägenheten förfalla och ändå hitta en hyresgäst. I läroböckerna skiljer man sällan på de båda typer av underhåll som nämndes ovan, och de effekter som beskrivs gäller primärt åtgärder som påverkar kundnyttan, inte de som rör framtida drift- och underhållskostnader.

Redan tidigt kom dock kritik mot denna analys, i linje med Arnotts kritik ovan, som sa att detaljer i regelverket kan ha stor betydelse. Olsen (1988) framför två kritiska argument. Det första är att ifall det även finns ett starkt besittningsskydd kan det vara rationellt för hyresgästen att själv göra underhållsinsatser (se Malpezzi 1986 för exempel). De totala underhållsinsatserna behöver därmed inte skilja sig så mycket från insatserna på en friare marknad. Den andra invändningen är att lagstiftningen kring hyresreglering kan tillåta hyreshöjningar om lägenhetens kvalitet höjs, och i så fall kan det vara svårt att visa att regleringen leder till lägre underhåll. Som jag återkommer till nedan finns sådana möjligheter i det svenska systemet.

Eftersom ”hårda” hyresregleringar i dag är ovanliga finns inte så mycket litteratur från senare år, men Arnott har nyligen återvänt till frågan (Arnott och Shevyakhova 2014). Fokus ligger där på en typ av hyresreglering som är

vanligare internationellt och som innebär att hyran inte får höjas (mer än inflationen) så länge en och samma hyresgäst bor kvar, men att hyran sedan får höjas till marknadsnivå (som här antas vara högre). I artikeln lyfts också kontraktsumformningen fram, och de visar att om fastighetsägaren kan binda sig för en viss underhållsplan under kontraktstiden och att hyran speglar denna underhållsplan så påverkar inte regleringen underhållsnivån. Om underhållsplanen inte är helt bindande uppkommer dock incitament för att skjuta upp underhållet eftersom det då är möjligt att dra ner på underhållet utan att hyresnivån faller.

2. Kontraktformer och regelverk i Sverige

Bruksvärdesystemet allmänt

Hyressättningsystemet i Sverige kallas ofta för "bruksvärdesystemet" och sällan har väl ett namn varit så missvisande. Man kan ju av namnet få intrycket att hyran ska spegla lägenhetens bruksvärde (definierat på ett visst sätt). Hyran bestäms dock i praktiken genom kollektiva förhandlingar mellan hyresgästernas organisation och fastighetsägaren (eller fastighetsägarnas organisation). Den hyra som parterna kommer överens om är den som gäller oavsett hur den förhåller sig till bruksvärdet (enligt någon definition). Det går inte att klaga på en kollektivt förhandlad hyra.

Lägenhetens bruksvärde spelar enbart roll om en hyresgäst vill klaga på hyran i sin lägenhet. Domstolen ska då bedöma om den aktuella hyran är rimlig genom att jämföra med den kollektivt förhandlade hyran som gäller för en lägenhet med samma bruksvärde. Domstolen jämför i praktiken med kollektivt förhandlade hyror för lägenheter som är lika stora, lika gamla och som ligger i närheten av den lägenhet vars hyra ska bedömas.

Hyrorna förhandlas på kommunal nivå och därför kan hyresskillnader, t ex mellan mer eller mindre attraktiva lägen, se lite olika ut i olika kommuner. Mycket förenklat skulle jag säga att den typiska situationen är sådan att hyran i ett nybyggt hus sätts så att den täcker marknadsmässiga kostnader. Sedan höjs hyran i takt med inflationen tills det blir dags för en större renovering. Eftersom reala byggkostnader och markpriser i centrala lägen har stigit under lång tid innebär det att den reala hyran avtar med lägenhetens ålder (så länge inte huset renoveras) och att köerna därmed blir längst till äldre orenoverade lägenheter i centrala lägen. Det är för dessa lägenheter som skillnaden mellan marknadshyran och den förhandlade hyran är störst (se Lindblad 2010 för ett försök att mäta detta gap i olika delar av Stockholm).

Svenska hyreskontrakt och distinktionen mellan underhåll och standardhöjning

På en oregerad hyresmarknad med korta hyreskontrakt kommer hyran att spegla lägenhetens aktuella egenskaper. Under för undan, i takt med att

lägenheten åldras och slits ner, kommer då hyran att falla, allt annat lika. När det sedan sker en renovering höjs hyran i proportion till hur mycket ”kundnyttan” har ökat.

Så fungerar dock inte svenska bostadshyreskontrakt. Dessa kontrakt bygger på en distinktion mellan underhåll och investering, där underhåll definieras som återställande av ursprunglig standard, medan en investering innebär att standarden höjs i relation till hur lägenheten var som ny. Underhåll ingår i kontraktet och motiverar inte en hyreshöjning. Det är alltså inte lägenhetens aktuella skick som styr hyran, dvs hyran ska inte sänkas när lägenheten åldras, men den ska inte heller höjas när underhåll genomförs. Om utbudet av lägenheter är stort kan det göra det rationellt för fastighetsägaren att sänka hyran för slitna lägenheter, men vi bortser från det i fortsättningen. Skillnaden mellan underhåll och investering kan illustreras med en badrumsrenovering. Ett gammalt badrum är vanligen halvkaklat med plastmatta på golvet. Om företaget vid renoveringen ersätter plastmatta och kakel med nytt kakel i samma omfattning och en ny plastmatta är det att betrakta som underhåll som inte motiverar hyreshöjning. Om företaget däremot helkaklar badrummet och lägger klinkers på golvet innebär det en standardhöjning (investering). Åtgärder som innebär att lägenheten blir mer lik nyproducerade lägenheter betraktas som standardhöjning. En annan typisk standardhöjning kan vara att lägga parkettgolv i alla rum och inte bara i vardagsrummet (se Borg och Song 2014 för en genomgång).

Man kan fråga sig varför kontrakten är utformade så att underhåll ingår i hyran, och i teorin kan man tänka sig att höga transaktionskostnader och starka önskemål om långsiktig utjämning av boendekostnader gör sådana kontrakt rationella. Ju kortare tid som den genomsnittlige hyresgästen bor i en lägenhet, desto svårare är det dock att motivera denna kontraktstyp. Tänk er att ni kommer till ett nedslitet hotell som begär ett högt pris och motiverar det med ett löfte om att inte att höja priset när hotellet om några år ska renovera!

Jämfört med ett renodlat marknadssystem med ”spotkontrakt” leder – allt annat lika – dagens kontraktsform till relativt sett högre hyror i slitna lägenheter och till relativt sett lägre hyror där underhållsåtgärder just har genomförts. Om hushåll med lägre inkomster i högre grad bor i nedslitna lägenheter är det ju inte så bra ur fördelningssynpunkt, men fokus ligger här på renoveringar.

Eftersom vanligt underhåll i dag ingår i hyran och inte motiverar hyreshöjning skapar det incitament för att skjuta upp de underhållsinsatser som i första hand skapar kundnytta. De som främst minskar drift- och underhållskostnader påverkas inte. En gång i tiden fanns överenskomna intervall för t ex målning och tapetsering, vilket var ett sätt att minska denna risk.

Åtgärder som klassas som underhåll motiverar alltså inte hyreshöjning, men hyran får höjas om standarden höjs, vilket skapar incitament för att göra sådana insatser. För att få en tydlig bild av hur dessa incitament ser ut måste regelverket kring renovering beskrivas mer i detalj.

Lagstiftning och praxis kring renovering och hyressättning

Den svenska lagstiftningen ger hyresgästernas organisation stort inflytande över hyressättningen men mycket litet inflytande över renovering. Många gånger kommer hyresgästernas organisation och fastighetsägaren överens om vilka renoveringar som ska göras i ett hus och hur mycket hyrorna ska höjas. Det som styr dessa överenskommelser är dock vilka *outside options* som parterna har och frågan är därmed vad som händer om parterna inte kommer överens.

Fastighetsägaren kan då gå till hyresnämnden för att få den föreslagna renoveringen godkänd och enligt samstämmiga uppgifter (från samtal med Fastighetsägarna och SABO samt med jurister) får fastighetsägaren regelmässigt tillstånd att i äldre hus renovera dessa till normal nybyggnadsstandard. Detta innebär att ett antal standardhöjningar får genomföras, t ex helkaklat badrum.

Frågar man sig varför lagstiftningen ser ut på detta sätt finns ett möjligt svar i de bostadspolitiska överväganden som gjordes när efterkrigstidens bostadspolitik lades fast (se särskilt SOU 1945:63). Man var då rädd för att hushåll med lägre inkomster skulle bromsa den modernisering av bostadsbeståndet som ansågs motiverad. Den högre bostadsstandarden skulle genomföras både med morot (subventionerat byggande och bostadsbidrag) men också med piska och det senare innebar just att hyresgäster inte skulle kunna stoppa rivningar och moderniseringar av bostadshusen. Hur relevant detta är för dagens bostadssituation kan diskuteras, men roten till att dagens lagstiftning ger fastighetsägaren stor frihet i att höja standarden finns enligt min bedömning just där.

Det är viktigt att notera att vid denna domstolsprövning görs ingen bedömning av vilken hyra som ska tas ut, utan det handlar enbart om ifall en viss renovering ska tillåtas eller inte. (Om en fastighetsägare genomför en renovering utan tillstånd är straffet att denne inte få ta ut en högre hyra under en kommande femårsperiod.)

När väl renoveringen är genomförd sätter fastighetsägaren en ny hyra och om hyresgästen inte är nöjd kan denne begära en vanlig prövning av hyran. Prövningen sker då på det sätt som beskrevs ovan, dvs hyresnämnden jämför med hyran i lägenheter med samma standard belägna i närheten av den lägenhet som ska prövas. Om vi antar att lägenheten har renoverats upp till en standard som är i nivå med nyproduktionen kommer de höga hyrorna i nyproduktionen att vägas in när den skäligen hyran för den renoverade lägenheten bedöms.

Detta innebär att det kan bli en relativt stor hyreshöjning när standarden på lägenheten höjs i samband med en renovering. Hyrorna i nyproduktionen är ju relativt marknadsmässiga, och det innebär att regelverket kring renovering i praktiken innebär att hyrorna även i det äldre beståndet delvis marknadsanpassas när det sker en renovering.

Det bör noteras att även om det i praktiken finns en koppling till nyproduktionskostnader inklusive marknadspris på marken när hyran i nypro-

duktionen bestäms, finns ingen koppling mellan kostnaden för en renovering och tillåten hyreshöjning i samband med en renovering.

3. Varför samhällsekonomiskt olönsamma renoveringar kan vara lönsamma för fastighetsägaren

Det regelverk som beskrevs ovan skapar i en situation med bostadsbrist, dvs hyror klart under marknadsnivå i nästan hela beståndet, incitament för fastighetsägaren att genomföra renoveringar på ett sätt som inte är samhällsekonomiskt lönsamt.

Delar av kostnaderna för en renovering täcks genom sänkta drift- och underhållskostnader, men i fortsättningen fokuseras på den del som höjer värdet för hyresgästerna. För att renodla ytterligare lägger vi fördelningspolitiska aspekter åt sidan, och då kan vi säga att en renovering är samhällsekonomiskt lönsam om hyresgästernas betalningsvilja för renoveringen är större än den lägsta hyreshöjning som fastighetsägaren begär för att vara beredd att genomföra renoveringen (fastighetsägarens reservationshyreshöjning, som i sin tur speglar kostnaden för renoveringen).

Ett system med fri hyressättning kan tolkas på många sätt, men jag tänker mig en modell av den typ som föreslås av Bokriskommittén (2014), där det är fri hyressättning vid inflyttning och sedan anpassning till marknadsnivå med vissa tidsintervall. Om det är fri hyressättning både före och efter renoveringen kommer höjningen i marknadshyran att spegla konsumenternas värderingar och renoveringen genomförs då enbart om den är samhällsekonomiskt motiverad.

Hyresregleringen och bostadsbristen skapar ett konsumentöverskott hos den sittande hyresgästen. Eftersom det regelverk som finns i dag gör det möjligt att delvis marknadsanpassa hyrorna om det görs en standardhöjande renovering kan fastighetsägaren vid en sådan renovering lägga beslag på delar av konsumentens tidigare konsumentöverskott. Den tillåtna hyreshöjningen kan ju vara större än konsumentens betalningsvilja för standardhöjningen, eftersom den tillåtna hyreshöjningen bestäms efter en jämförelse med hyran i nyproducerade lägenheter som är mer marknadsanpassade.

Regelverket innebär också att samhällsekonomiskt lönsamma investeringar kan vara olönsamma för fastighetsägaren. Hyresgästerna är sannolikt villiga att betala en högre hyra om de får ett renoverat badrum utan standardhöjning, men i ett sådant fall får inte fastighetsägaren höja hyran alls.

En förutsättning för att en standardhöjande åtgärd ska vara lönsam för fastighetsägaren är att hyran efter renoveringen inte överstiger marknadshyran, eftersom det annars skulle uppstå vakanser. Även om hyreshöjningen är större än hyresgästernas betalningsvilja för renoveringen kommer de fortfarande att bo kvar så länge som den nya hyran ligger under marknadshyran för en renoverad lägenhet.

En annan följd av regelverket är att samhällsekonomiskt lönsamma

renoveringar kan leda till försämringar för hyresgästerna. För den samhälls-ekonomiskt lönsamma investeringen gäller att hyresgästernas betalningsvilja överstiger fastighetsägarens reservationshyreshöjning. Det som ändå kan leda till att det blir försämringar för hyresgästerna är att den tillåtna hyreshöjningen är större än hyresgästernas betalningsvilja. Den nya hyran kan dock fortfarande vara lägre än marknadshyran, vilket innebär att det inte blir några vakanser för fastighetsägaren. Den bakomliggande mekanismen är samma som ovan. Det finns innan renoveringen ett relativt stort konsumentöverskott och regelverket gör det möjligt för fastighetsägaren att ”lägga beslag” på en del av detta konsumentöverskott i samband med renoveringen.

4. Inkomstmässig segregation

Att regelverket enbart tillåter hyreshöjning i samband med standardhöjningar kan leda till att det blir större inkomstmässig segregation mellan olika områden i en stad än vid ett renodlat marknadshyressystem. Denna möjlighet är kanske enklast att förklara med en enkel modell. Låt oss anta att vi startar ett antal år tillbaka med ett äldre, relativt centralt beläget område. Undan för undan blir området mer attraktivt, inte minst för hushåll med högre inkomst.

Vi kan dela in hyresgästerna i tre grupper:

- Grupp A: Hyresgäster och potentiella hyresgäster med relativt sett högre inkomster som värderar områdets läge högt.
- Grupp B: Hyresgäster och potentiella hyresgäster med relativt sett lägre inkomster som också värderar områdets läge högt. De är emellertid inte villiga att betala nämnvärt mer för en högre standard. Läget är det avgörande. (Tänk på ungdomar med relativt låga inkomster.)
- Grupp C: Hyresgäster och potentiella hyresgäster med relativt sett lägre inkomster som inte värderar områdets läge så högt.

Frågan är nu hur dessa olika grupper påverkas av att efterfrågan i området ökar, givet olika regelverk för hyressättning.

Hur inkomstmässig segregation utvecklas vid marknadshyror

Undan för undan, i takt med att områdets attraktivitet ökar, höjs hyrorna och Grupp C ersätts av grupp A. Eftersom grupp A har intresse av högre standard kommer renoveringar också att börja i området. Grupp B är beredd att betala relativt bra för läget men är inte intresserad av en renoverad lägenhet eftersom den är för dyr. När fler lägenheter renoveras kommer hyresnivån i de renoverade lägenheterna att bli relativt sett lägre. Ett ökat utbud av renoverade bostäder och ett minskat utbud av orenoverade lägenheter gör att hyresgapet mellan de båda typerna av lägenheter krymper. Till sist krymper hyresgapet till en sådan nivå att det inte längre lönar sig att renovera fler lägenheter.

I detta fall kan man alltså tänka sig att det uppstår en jämvikt med ett visst antal orenoverade lägenheter i det attraktiva området. Det kommer att vara en marknadshyresnivå i det orenoverade beståndet och en nivå i det renoverade beståndet och i jämvikt motsvarar denna skillnad i princip kostnaden för att renovera (fastighetsägarnas reservationshyreshöjning för renovering).

I denna jämvikt kommer personer i grupp A att bo i de renoverade lägenheterna och personer i grupp B att bo i de orenoverade lägenheterna. Grupp C lämnar området på grund av de höga hyrorna.

Hur inkomstmässig segregation utvecklas vid dagens hyresregelverk

Här startar vi med en reglerad hyresnivå och orenoverade lägenheter. Bortser vi från inflationen kan vi anta att den reglerade hyran för de orenoverade lägenheterna inte höjs över tiden. Denna reglerade hyra ligger alltså lägre än marknadshyran för orenoverade lägenheter. Detta innebär att alla tre grupperna ovan kommer att bo i området så länge det inte är renoverat. Här bortser vi också från att det kan finnas andra mekanismer som gör att hushåll med lägre inkomster trängs ut från hyresreglerade lägenheter i lägen som är attraktiva för hushåll med högre inkomster, t ex att fastighetsägaren hellre väljer hushåll med högre inkomst när en lägenhet blir ledig eller att lägenheten säljs svart (se Hellström och Lind 2006 för en beskrivning av fler sådana mekanismer).

I denna stiliserade tolkning av dagens regelverk *kan fastighetsägaren enbart höja hyran om det genomförs en renovering med standardhöjning*. Undan för undan, i takt med att attraktiviteten och (därmed) marknadshyran stiger, blir det mer och mer lönsamt att renovera lägenheterna. Om reglerna innebär stor frihet för fastighetsägarna att genomföra renoveringar till nyproduktionsstandard och om hyran då kan höjas upp mot nyproduktionshyran kommer alla fastighetsägarna att vilja renovera sina hus. Som nämnades ovan innebär detta också en marknadsanpassning av hyrorna, eftersom nyproduktionshyran påverkar den tillåtna hyran efter renoveringen.

Eftersom det inte finns möjlighet att höja hyran bara med hänvisning till ett attraktivt läge blir de ekonomiska incitamenten för en renovering starkare i detta fall än i fallet med marknadshyror, där ju även de som inte renoverar får höja hyran på grund av det attraktiva läget. Med dagens reglering kan man tänka sig en jämvikt där *alla* lägenheter i det attraktiva området renoveras. Den slutliga hyresnivån hamnar då någonstans mellan marknadshyran för en orenoverad lägenhet och marknadshyran för en renoverad lägenhet i det rena marknadsfallet. Eftersom fler lägenheter renoveras i detta fall kommer hyresnivån rimligen att ligga lite under marknadshyran för en renoverad lägenhet – och exakt hur mycket under den hyresnivån beror också på hur bruksvärdeshyran för dessa lägenheter bedöms.

Skillnaden mellan marknadshyresmodellen och dagens modell är, lite tillspetsat, att i marknadshyresmodellen lämnas vissa lägenheter orenove-

rade, medan alla lägenheter kommer att renoveras med dagens regelverk. Om det sker en marknadsanpassning av hyrorna vid renovering kommer de reglerade hyrorna för alla de lägenheter som har renoverats att ligga högre än marknadshyran för det orenoverade bestånd som blir kvar i en marknadshyresmodell.

Betraktar vi vad som faktiskt hänt under senare decennier så verkar modellens implikationer stämma. Hyresnivån i de renoverade lägenheterna är hög men inte riktigt lika hög som i nyproduktionen. I och med att detta gap inte är så stort verkar det också troligt att dagens hyresnivå efter renovering är högre än marknadshyresnivå för en orenoverad lägenhet, även om detta är ett mer spekulativt påstående.

Om det nu är så att dagens hyresnivå efter renovering är högre än den hypotetiska marknadsnivån för orenoverade lägenheter innebär dagens regelverk på sikt att *grupp B ovan också trängs ut från hyresmarknaden i lägen med hög efterfrågan*. Slutsatsen är därmed att inkomstmässig segregation kan komma att gå längre med dagens regelverk jämfört med ett system med marknadshyror.

Ett litet test av denna hypotes kan man få om man ser på bostadsbeståndets sammansättning i attraktiva lägen i olika städer. Om resonemanget ovan är korrekt ska vi förvänta oss öar av hus med låg kvalitet i attraktiva lägen i städer som har marknadshyressättning, medan det inte kommer att finnas några sådana öar i svenska städer. Jag överlämnar till läsaren att utifrån sina erfarenheter bedöma hur det faktiskt ser ut!

Som vanligt är det motiverat med vissa reservationer. I modeller kan det ju hända olika saker beroende på vad som exakt antas, t ex om hur stora respektive grupper ovan är och exakt hur stor deras betalningsvilja är. Kostnaderna för renovering påverkar också utfallet, liksom hur stora hyresförändringar vid renovering som regelverket tillåter. Modellen pekar dock på att om renovering är enda sättet att höja hyran och om den tillåtna hyreshöjningen då är hög i relation till skillnaden i marknadshyra mellan renoverade och orenoverade lägenheter kommer vi att få för mycket renoveringar i attraktiva lägen, jämfört med om renoveringarna enbart drevs av konsumenternas betalningsvilja för själva renoveringen.

5. Tänkbara åtgärder

På lång sikt är en lösning på problemet med felaktiga renoveringar att det införs mer marknadsmässig hyressättning i hela beståndet. Tillsammans med ett större utbud och lägre transaktionskostnader kan vi då få en situation där hushåll med lägre inkomster, eller hushåll som inte vill lägga så mycket av sin inkomst på boende, flyttar till ett annat billigt alternativ när renoveringar genomförs och hyror höjs. Ser man på hur den politiska debatten förs kring hyresregleringen framstår dock detta som ett mycket långsiktigt alternativ. Det kan också noteras att i länder som har avskaffat eller försvagat hyresregleringar så har de börjat med nyproduktion och inte säl-

lan låtit regleringar vara kvar i det äldre beståndet. New York är ett klassiskt exempel på detta.

Vad kan då göras på relativt kort sikt inom ramen för dagens grundläggande regelverk för att undvika samhällsekonomiskt olönsamma renoveringar? En viktig åtgärd är att överge distinktionen mellan underhåll och standardhöjning och att låta tillåtna hyreshöjningar spegla förändringar i kundnytta och inte bero på huruvida en viss åtgärd innebär återställning av ursprunglig standard eller höjning i relation till denna standard. Den nya redovisningsmodellen med s k komponentavskrivning pekar i denna riktning eftersom alla långsiktiga åtgärder där ses som investeringar. Lind och Muyingo (2012) framför mer principiella argument mot underhållsbegreppet, med hänvisning till att begreppet är bakåtblickande ("återställa ursprunglig standard"), medan rationellt beslutsfattande är framåtblickande, dvs bygger på jämförelser av framtida konsekvenser av ett beslut. Hur byggnaden ursprungligen såg ut saknar betydelse när det gäller vad som är rationellt att göra i dag.

Även om den rådande hyresnivån inte speglar en marknadshyresnivå skulle man få rätt renoveringar *om den tillåtna hyreshöjningen motsvarade den hyreshöjning som skulle ha skett vid marknadshyressättning*. Genom att låta hyran stiga lika mycket som på en konkurrensmarknad får fastighetsägaren samma incitament som på en sådan marknad och renoveringar görs enbart om betalningsviljan överstiger reservationshyreshöjningen. Problemen som har beskrivits ovan skulle alltså minska om man i stället för att ha en bruksvärdesprövning av *hyresnivåerna* hade en bruksvärdesprövning av *hyresförändringar*. Vill man se det mer filosofiskt skulle detta alternativa system knyta an till Nozicks rättviseteorier, där det centrala kriteriet är huruvida processen fram till dagens situation har gått till på rätt sätt.

Låt oss exemplifiera detta med en badrumsrenovering där badrummet ursprungligen är halvkaklat och med plastmatta. Om ett stambyte sker och badrummet renoveras i samband med detta skulle det vara tillåtet att höja hyran utifrån hur en genomsnittlig konsument (av den aktuella typen av lägenheter) värderar skillnaden mellan badrummet före och efter. Det innebär att, till skillnad från i dag, skulle det vara tillåtet att höja hyran även om det nya badrummet fortfarande är halvkaklat och har plastmatta. Om badrummet helkaklas, och plastmattan ersätts med klinker, så får hyran höjas lite mer, men detta ska inte grundas på en jämförelse med hyrorna i nyproduktionen utan baseras på den genomsnittliga konsumentens värdering av skillnaden mellan ett nytt halvkaklat badrum och ett nytt helkaklat badrum.

Att pröva hyresförändringar i stället för hyresnivåer öppnar också för andra möjligheter. Redan i SOU 2004:91 föreslogs att något större hyreshöjningar skulle vara tillåtna när en lägenhet är ledig och om den aktuella hyran ligger klart under marknadsnivån. Detta förslag stupade på att den hyresgäst som flyttade in i denna lägenhet kunde gå till hyresnämnden och få sin nivå prövad i relation till andra som bor i liknande lägenheter. Efter-

som dessa hade en lägre hyra var fastighetsägaren tvungen att sänka hyran igen. Om däremot prövningen gäller hyresförändringen och om lagen då tillåter en höjning i den aktuella situationen skulle hyresgästen inte ha någon grund för att klaga. De flesta praktiska modeller för mer marknadsmässig hyressättning (se t ex Bokriskommitténs förslag) innehåller ju vissa spärregler för hyressättning, t ex att hyran ska följa inflationen x år efter inflyttning. Detta innebär också att hyran kan ligga på olika nivåer för i princip likvärdiga lägenheter.

6. Avslutning

Verkligheten är förstås mer komplicerad än den enkla renoveringsmodellen ovan, och andra strategier än att först ligga lågt med renoveringar i många år och sedan höja standarden till nyproduktionsnivå kan observeras. Privata företag med bestånd i mindre attraktiva områden kan vara rädda för stora hyreshöjningar som gör att de förlorar skötsamma hyresgäster och kanske får en högre andel bidragsberoende hushåll. Fastighetsägaren satsar i stället på den löpande förvaltningen och försöker i hyresförhandlingar använda kvaliteten på förvaltningen som argument för högre hyror, samtidigt som mer begränsade standardhöjningar genomförs för att få upp hyran lagom mycket.

Lind m fl (2014) studerar ett kommunalt bolag med ett bestånd i Stockholmsregionens utkanter. Där förhandlade man fram en överenskommelse med hyresgästföreningen om renovering på tre nivåer: mini, midi och maxi. Även om mininivån främst innehåller underhållsåtgärder fick företaget ändå höja hyran en del. Enligt kalkylerna i den ovannämnda artikeln var dessa åtgärder lönsamma om man gör en optimistisk kalkyl, men inte annars. Samtidigt var det möjligt för företaget att i efterhand, när en lägenhet var ledig, gå in och höja standarden. Denna ”midi-renovering” kostade inte särskilt mycket extra för bostadsbolaget, men den tillåtna hyreshöjningen var stor. Genom denna konstruktion kunde Hyresgästföreningen skydda sittande hyresgäster, samtidigt som bostadsbolaget på sikt fick lönsamhet i åtgärderna. Kort sagt: En korssubsidiering till nuvarande hyresgäster från framtida hyresgäster.

Även om det alltså finns undantag och varianter som inte är så extrema, är det knappast någon tvekan om att dagens regelverk för hyressättning leder till standardhöjande renoveringar som inte är samhällsekonomiskt motiverade och att det finns goda skäl att snabbt ändra på regelverket. Den föreslagna ändringen innebär att vi bör ”marknadsanpassa” *de tillåtna höjningarna*, även om vi inte marknadsanpassar den underliggande hyresnivån före renovering.

REFERENSER

- Arnott, R (1995), "Time for Revisionism on Rent Control?", *Journal of Economic Perspectives*, vol 9, s 99–120.
- Arnott, R, R Davidson och D Pines (1983), "Housing Quality, Maintenance and Rehabilitation", *Review of Economic Studies*, vol 50, s 467–494.
- Arnott, R, R Davidson och D Pines (1986), "Spatial Aspects of Housing Quality, Density and Maintenance", *Journal of Urban Economics*, vol 19, s 190–217.
- Arnott, R och E Shevyakhova (2014), "Tenancy Rent Control and Credible Commitment in Maintenance", Working Paper 3608, CESifo, München.
- Bentzel, R, A Lindbeck och I Ståhl (1963), *Bostadsbristen – en studie av prisbildningen på bostadsmarknaden*, Almqvist & Wicksell, Stockholm.
- Bokriskommittén (2014), *En fungerande bostadsmarknad – en reformagenda*, Bokriskommittén, Stockholm.
- Borg, L och H-S Song (2014), "Quality Change and Implications for Productivity Development: Housing Construction in Sweden 1990–2010", *Journal of Construction Engineering and Management*, vol 141, dx.doi.org/10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0000928.
- Hellström, A och H Lind (2006), "Market Rents and Segregation: An Evaluation of a Natural Experiment", *European Journal of Housing Policy*, vol 6, s 167–189.
- Lind, H (2003), "Rent Regulation and New Construction: With a Focus on Sweden 1995–2001", *Swedish Economic Policy Review*, vol 10, s 135–167.
- Lind, H, K Annadotter, F Björk, L Högberg och T af Klintberg (2014), "Sustainable Renovation Strategy in the Swedish Million Homes Programme: A Case Study", Working Paper 14:2, Institutionen för fastigheter och byggande, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm.
- Lind, H och H Muyingo (2012), "Critical Reflections on the Concept of Maintenance", *International Journal of Strategic Property Management*, vol 16, s 105–114.
- Lindblad, M (2010), "Marknadshyror och nyproduktion – en hyresmodell applicerad på Stockholms bostadsmarknad", masteruppsats, Institutionen för fastigheter och byggande, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm.
- Malpezzi, S J (1986), *Rent Control and Housing Market Equilibrium: Theory and Evidence from Cairo, Egypt*, doktorsavhandling, George Washington University, Washington, DC.
- Olsen, E O (1988), "What Do Economists Know about the Effect of Rent Control on Housing Maintenance?", *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol 1, s 295–307.
- SABO (2009), *Hem för miljoner – förutsättningar för upprustning av rekordarens bostäder*, SABO, Stockholm.
- SOU 1945:63, *Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken*, slutbetänkande avgivet av Bostadssociala utredningen – del I, Stockholm.
- SOU 2004:91, *Reformerad hyressättning*, Fritzes, Stockholm.