

Hyresregleringen och stadsbyggandet*

Det finns inte några övertygande belägg för att hyresregleringen med systemet för bruksvärdeshyror har lyckats med att uppfylla politikernas fördelningsmål. Istället finns det indikationer på att den tillsammans med de generella subventionerna till bostadsbyggandet lett till stora samhällsekonomiska förluster genom ett alltför stort bostadsbyggande på fel orter och på fel ställen inom respektive orter samt ett alltför litet bostadsbyggande inom andra orter i deras attraktiva områden. Om hyresregleringen avvecklas får vi automatiskt incitament till ett mera attraktivt stadsbyggande. Dessa kan förstärkas genom kommunala investeringsbidrag till fastighetsägare vid renoveringar och nybyggande som förskönar och gör stadsmiljön attraktiv.

Bostadsmarknaderna för villor i städernas ytterområden och för bostadsrättslägenheter i deras centrala delar kan – med vissa reservationer – sägas fungera relativt väl. Detta positiva omdöme gäller dock inte om marknaden för hyreslägenheter. Ett skäl till detta är att det råder brist på hyreslägenheter i städernas centrala delar, i synnerhet i storstäderna som i Stockholms innerstad. Samtidigt har det tidigare omfattande byggandet i mindre attraktiva områden i städernas ytterområden medfört omfattande vakanser för hyreslägenheter där, i synnerhet i de regioner av landet som stagnerar eller avfolkas. Här föreligger ett prisbildningsproblem med allvarliga konsekvenser för politikernas mål. Detta är en huvudorsak till att bostadspolitikerna sedan lång tid varit utsatt för hård kritik (Bentzel, Lindbeck & Ståhl

[1963], Meyersson, Ståhl & Wickman [1990], Ståhl & Wickman [1992] samt Sandberg [1997]).

Vid Nationalekonomiska Föreningens möte i november förra året ventilerades bostadspolitikerna och då framför allt hyresregleringens effekter. Som framgår av *Ekonomisk Debatts* redovisning av diskussionen (se detta nummer) påtalades bland annat hyresregleringens effekter i form av ett ineffektivt utnyttjande av bostadsstocken och den därmed sammanhängande bristande rörligheten på bostadsmarknaden. I denna artikel kommer ett kompletterande tema som kanske inte uppmärksammas så mycket att stå i fokus, nämligen hyresregleringens effekter på stadsbyggandet. I ett första avsnitt presenteras kortfattat bostadspolitikens mål och medel. Därefter ges i avsnitt 2 en analys av bostadspolitikens långsiktiga effekter på stadsbyggandet. I avsnitt 3 presenteras några exempel på bostadspolitikens effekter som jag observerat i samband med några utredningar som jag genomfört. Hur hyresregleringen påverkat bristen på hyreslägenheter i Stockholms innerstad analyseras i avsnitt 4. Åtgärder i

* Jag tackar Margaret Johansson och Kurt Månsson för värdefulla synpunkter.

ROLAND ANDERSSON är nationalekonom och verksam som professor vid Avdelningen för Bygg- och Fastighetsekonomi, KTH, Stockholm. Han forskar bland annat om hur ett attraktivt stadsbyggande uppnås samt om högskolornas betydelse för en regional tillväxt.

samband med en avveckling av hyresregleringen diskuteras i avsnitt 5 och i avsnitt 6 diskuteras ett alternativt bostadspolitiskt mål och åtgärder för att kunna uppnå det. Artikelens slutsatser sammanfattas i avsnitt 7.

1. Bostadspolitikens mål och medel

Vilket mål har då varit vägledande för den statliga bostadspolitiken? Svaret är att ett visst fördelningsmål i decennier varit styrande för denna politik. Bostadspolitikens mål har varit att åstadkomma "en god bostad åt alla" i meningen att alla skall få tillgång till en bostad av en viss önskvärd minimistandard. Ett viktigt delmål har varit att även låginkomsttagare skall ges möjligheter att få en bostad i innerstan.

Stora subventioner till bostadsbyggandet samt en hyresreglering genom systemet med bruksvärdeshyror har varit hörnstenar som medel att söka uppnå detta mål. För att erhålla subventioner till bostadsbyggande i form av tillgång till förmånliga statliga lån måste vissa villkor vara uppfyllda. Sålunda stipulerades ett hyrestak i enlighet med hyresregleringen. Bostadsbidrag utgår också till vissa behövande grupper. Målet för bostadspolitiken kan därför karakteriseras som ett paternalistiskt fördelningsmål snarare än ett allmänt sådant i den meningen att politikererna har bestämda värderingar om till vad ett stöd framför allt skall användas, nämligen till bostäder.

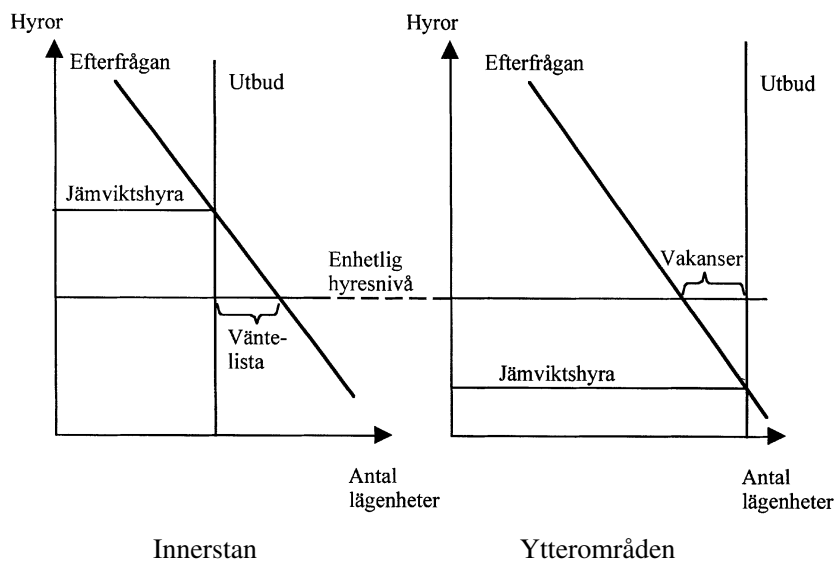
Ett stort antal byggnormer infördes också som måste uppfyllas beträffande bland annat bostadsytans storlek. Kommunerna blev ålagda av staten att ansvara för besluten så snart en ändring av den existerande markanvändningen föreslogs. Detta åläggande innebar att kommunerna måste avgöra var bostäder ska få byggas och var de inte ska få byggas. Genom översikts- och detaljplaner reglerades var i staden som man skulle få bygga. Kommunala bostadsfastighetsbolag etablerades för att se till att denna bostadspolitik genomfördes.

Emellertid har statsmakterna börjat avveckla stora delar av denna bostadspolitik. Ett första viktigt steg togs år 1991 då den dåvarande regeringen beslöt sig för att fr o m 1993 successivt avveckla de för statsbudgeten så tyngande subventionerna till bostadsbyggandet med 30-40 miljarder om året. En hel del av de många byggnormerna har också avvecklats. Däremot är hyresregleringen mera seglivad.

Hur har då denna fördelningspolitik på bostadsområdet fungerat? Man kan med någon överdrift säga att den lett till ett bostadsbyggande som innebär att alla som bor i flerfamiljshus från 1960- och 1970-talen har i stort sett likadana lägenheter. Systemet med bruksvärdeshyror har också bidragit till att de som en gång lyckats komma över centralt belägna lägenheter får i stort sett samma hyra som de som bor i en stads periferi men slipper de merkostnader i både tid och pengar som pendling till centralt belägna arbetsplatser innebär. De som kommit över sådana lägenheter har väl så ofta varit icke utsatta familjer som utsatta sådana. Den hyra som systemet med bruksvärdeshyror medfört har lett till en tilldelning av tillgängliga attraktiva lägenheter till endast en del av dem som efterfrågar dem, inte till låginkomsttagare i första hand. Det har således uppkommit ett slags segregering mellan bostadssökande som lyckats med att få tag i attraktiva hyreslägenheter i städernas centrala områden och dem som inte lyckats med detta utan är hänvisade till förhållandevis dyra hyreslägenheter i städernas ytterområden. Genom att relativt få bostäder har byggts i innerstan p g a systemet med bruksvärdeshyror har färre av dem som regeringen enligt sitt paternalistiska fördelningsmål velat bereda lägenheter kunnat få en bostad där. Samtidigt har det tidvis uppkommit stora vakanser i städernas ytterområden dels p g a en för hög bostadsproduktion där genom subventionerna till byggandet, dels för att hyrorna varit för höga där p g a systemet med bruksvärdeshyror.

Det finns inga övertygande belägg för

Figur 1 Konsekvenser av hyresregleringen för hyreslägenheter i städens inre delar respektive i deras ytterområden.



att politikerna skulle ha lyckats med att uppnå sitt fördelningsmål så att de mest behövande bostadskonsumenterna är de som framför allt gynnas genom denna bostadspolitik. Problemet med subventioner till bostadsbyggandet kombinerat med en reglering av hyran är att *alla* hyresgäster då får lägre hyra i områden där hyran är lägre än jämviktshyran, inte bara låginkomsttagarna, samtidigt som *alla* får högre skatter. Målsättningen att alla som vill ska få bostäder i innerstan är en teknisk omöjlighet, eftersom alla inte kan få plats där. Detta gäller i synnerhet om politikerna samtidigt vill bibehålla historiska byggnader och parker som brukar finnas just där, och undvika skyskrapor i en historisk miljö.

2. Bostadspolitikens effekter på stadsbyggandet

Det ursprungliga syftet med principen om bruksvärdeshyror var att söka efterlikna en marknad i långsiktig balans. Emellertid blev det inte så. Istället för en hyresbildning med brukarnas värdesättning som

utgångspunkt delegerades hyressättningen till parterna, dvs kommunala bostadsföretag och lokala hyresgästföreningar, för centrala förhandlingar. Hyran kom att normalt bestämmas som den genomsnittliga hyran i allmännyttans bestånd av hyreslägenheter, där hyresnivån avgörs av de s k självkostnader som måste täckas genom hyrorna. Med självkostnad menas då att hyrorna sätts så att de årliga utgifterna för de kommunala bostadsbolagen täcks. Vid bestämningen av dessa hyror beaktades inte nämnvärt förekomsten av lägesvärden.

Bruksvärdehyressystemet har kommit att innebära en tillplattad hyresstruktur över stadsytan. Hyrorna i innerstan har vanligen blivit lägre än jämvikts- eller marknadshyran på en oreglerad hyresmarknad. De förmånliga statliga lånen förutsatte ett pris- eller hyrestak för lägenheterna. Genom den förda bostadspolitikken har man kommit att undvika att bygga lägenheter i attraktiva områden, nämligen i centrala lägen samt i lägen med sjöutsikt. I det vänstra diagrammet i *Figur 1*

illustreras hur jämviktshyran blir högre än den över stadsytan enhetliga hyresnivån givet en priskänslig efterfrågan och ett på kort sikt oelastiskt utbud av hyreslägenheter. Markägare och byggare har fått bristande ekonomiska incitament att exploatera sådana områden som potentiellt skulle kunna inbringa höga värden. Sådana områden har därför blivit underförsörjda med nya lägenheter med långa köer till sådana som följd.

Däremot har den över stadsytan enhetliga hyresnivån inneburit att hyrorna i städernas ytterområden, där man till stor del byggt de nya bostäderna, kommit att ligga förhållandevis högt. Detta har tidvis lett till att alla lägenheter där inte har kunnat bli uthyrda trots den kraftiga subventioneringen. I det högra diagrammet i *Figur 1* illustreras detta med en jämviktshyra som ligger under den enhetliga hyresnivån med åtföljande vakanser vid den givna efterfrågan och det på kort sikt oelastiska utbudet på hyreslägenheter i städernas ytterområden. Detta har lett till det välbekanta fenomenet att det kan förekomma tomma lägenheter i en stads ytterområden samtidigt som det kan råda bostadsbrist i innerstan.

En annan viktig reell effekt på stadsbyggandet av hyresregleringen har varit den mer eller mindre legitima kontoriseringen av innerstan. Eftersom det inte föreligger ett motsvarande tak för de hyror som en fastighetsägare kan ta ut för uthyrning av kontor och liknande för kommersiell verksamhet, har det varit frestande att omvandla bostäder för sådana ändamål. Därigenom kan fastighetsägare komma in på för dem mera lönsamma marknader. På så sätt har beståndet av lägenheter relativt sett reducerats i innerstan. Detta har givetvis i sin tur bidragit till att förvärra bostadsbristen i innerstan. Därmed har möjligheterna att uppnå det paternalistiska fördelningsmålet ytterligare försämrats.

En annan viktig aspekt på bostadspolitiken är hur bostadsbyggandet har kommit att fördelas över olika orter i landet. En

tillbakablick ger vid handen att under perioden 1980-90 var relationen mellan färdigställda lägenheter och befolkningsökningen i de tre storstäderna klart mindre än ett. Lägenhetsbeståndet ökade sålunda mindre än befolkningen i dessa städer. Ändå uppgick vakansgraden i de kommunala bostadsföretagens bestånd 1993 till 2,2 procent. Samma mönster kännetecknade de större universitetsorterna, dvs ökningen i beståndet av lägenheter understeg ökningen i befolkningen på respektive ort. För resten av landet såg bilden helt annorlunda ut. Där hade antalet färdigställda lägenheter ökat mer än fem gånger mer än befolkningen. Vakansgraden i de kommunala bostadsföretagens bestånd i denna del av landet var 5,4 procent år 1993. Att det i storstäder och expansiva universitetsorter byggts mindre än befolkningsökningen medan det i resten av landet byggts mycket mer än befolkningsökningen är ett klart belägg för att överproduktionen varit särskilt koncentrerad till kommuner utanför storstäderna och universitetsorterna (Klingborg [2000]). En förklaring till detta är att regeringen bedrivit en arbetsmarknadspolitik som velat stödja stagnerande eller vikande orter genom ett bostadsbyggande där.

3. Exempel på bostadspolitikens effekter på stadsbyggandet

För ca femton år sedan gjorde jag på uppdrag av Västerås kommun en cost-benefit-analys som underlag för kommunledningens beslut i frågan om var i staden man skulle bygga bostäder. Skulle man bygga i ett område nordost eller i ett nordväst om staden? Eftersom Västerås ligger beläget norr om en vik av Mälaren, frågade jag då om det inte skulle kunna vara en bra idé att som ett ytterligare alternativ studera ett område vid Mälaren som skulle kunna ge en magnifik sjöutsikt åt de boende. Jag hade då bland annat besökt Swansea i Wales, Albert Dock i Liverpool samt Baltimore i USA och sett vilka attraktiva bostadsmiljöer man kan åstadkomma genom att uppgradera förslummade, centralt

belägna gamla hamnområden genom en kreativ "water front building". Emellertid fanns det inget intresse för detta förslag vare sig inom kommunledningen eller kommunens arkitektkontor.

Något år senare genomförde jag dock på eget initiativ, med finansiering från Byggeforskningsrådet och med välvilligt stöd från kommunledningen vad gäller tillgång till data, en cost-benefit-analys i vilken ett tänkt bostadsbyggande om 450 lägenheter per år under tio års tid lokaliserade till områden vid östra Mälarstranden i Västerås jämfördes med att samma antal lägenheter och till samma kvalitet byggdes i ett område med en mera traditionell lokalisering nordväst om staden. Kalkylen visade ett betydande samhälls-ekonomiskt överskott, på en och en halv miljard kronor (exklusive de vinster som normalt tillfaller byggare) till fördel alternativet bostäder med sjöutsikt. Detta samhällsekonomiska överskott betingades dels av lägre kostnader för utbyggnader av nödvändig infrastruktur i de mera centrala lägena (som också medgav sjöutsikt), dels och framför allt av de mervärden som sjöutsikten gav mätt som bostadssökandes betalningsvilja för sådana bostäder (Andersson [1987, 1992]). På intäktssidan räknade jag nämligen med de mervärden som byggande av bostadsrätter skulle ge. Att det kan finnas betydande värden för bostäder med sjöutsikt jämfört med sådana utan dessa lägesfördelar kan var och en som bläddrar i tidningarnas bostadsannonser förvissa sig om.

Jag blev naturligtvis något upprymd av resultatet av min kalkyl och förväntade mig att kommunledningen på grundval av ett sådant beslutsunderlag radikalt skulle lägga om sitt bostadsbyggande mot bostadsrättslägenheter med sjöutsikt. Icke så. Först nu, ca femton år senare, har man börjat en försiktig utbyggnad av bostäder med sjöutsikt i Västerås. Till dags dato har ca 300 bostadsrättslägenheter byggts vid vattnet och planer finns för ytterligare byggande av sådana lägenheter med sjöutsikt.

Naturligtvis funderade jag en hel del över varför man inte på grundval av resultatet av min kalkyl omedelbart satte igång med att bygga med sjöutsikt. Jag förhörde mig därför om orsakerna till detta. Som huvudförklaring till att man under så lång tid närmast undviker att bygga bostäder med sjöutsikt angav kommunstyrelsens ordförande för mig den bostadspolitik som regeringen fört under lång tid innebärande betydande subventioner till bostadsbyggande i kombination med en hyrespolitik genom systemet med bruksvärdeshyror. Genom denna hyresreglering bortsåg man från eller, om man så vill, blundade för just sådana lägesvärden som en sjöutsikt eller ett centralt läge kunde ge. Han menade att kommunen riskerade att inte få tillgång till de förmånliga subventionerade statliga lånen, om man byggde lägenheter med hyror som översteg ett visst hyrestak. Långt mindre skulle man få sådana lån, om det visade sig att man hade för avsikt att ta ut marknadshyror för dem. Därför byggdes icke några bostadslägenheter med sjöutsikt.

Men denna bostadspolitik har haft effekter på stadsbyggandet inte bara i Västerås utan i hela landet. Ett annat liknande exempel är Gävle. Här har i och för sig fina hyreslägenheter byggts i ett antal isolerade bostadsområden ute i skogsområden. Men inga bostäder har byggts eller byggs med tillgång till den strålande havsutsikt som närheten till havet skulle kunna ge möjlighet till i Gävle. Exemplet kan mångfaldigas.

4. Hyresregleringen och bostadsbristen i Stockholm

Under 1990-talet blev det emellertid alltmer populärt i vissa kommuner i Sverige att bygga bostadsrätter med sjöutsikt. Sålunda har man i Göteborg återanvänt Eriksbergs gamla varvsområde till att bygga bostadsrätter med en magnifik utsikt över det dynamiska livet på Göta älv precis intill, med skepp som kommer och går från när och fjärran. I Karlskrona har man på ett liknande sätt byggt bo-

stadsrätter på den tidigare av marinen "ockuperade" Stumholmen, med en fantastisk utsikt över sjölivet där. Möjligheten till en egen båtplats strax intill lägenheten slår förvisso an en sträng i hjärtat hos en gammal seglare! Och i Stockholm fortsätter man nu med att bygga bostäder med sjöutsikt i Hammarby sjöstad.

I mitten av 1990-talet fick jag ett uppdrag av Stockholms stads stadsbyggnadskontor att söka utreda var i staden som man i första hand borde bygga nya bostäder. Efter alla år med hyresregleringen var min inte alltför originella hypotes att det skulle visa sig vara i attraktiva lägen i innerstan och då kanske inte minst i sådana områden som gav möjligheter till sjöutsikt. Jag genomförde därför cost-benefit-analyser för fyra olika områden på olika avstånd från centrum: ett beläget mitt i city, ett andra utbyggnaden i Norra Hammarbyhamnen, ett tredje i Bandhagens centrum och det fjärde slutligen vid Farsta Strand. Självfallet var det här fråga om för få observationer för att kunna bekräfta eller förkasta min hypotes. Men den rangordning vad gäller samhällsekonomiskt överskott som jag fann mellan dessa bostadsområden jävade inte min hypotes att det framför allt är i innerstan med dess attraktiva lägen som man under den närmsta framtiden bör bygga bostäder i Stockholm (Andersson [1999]).

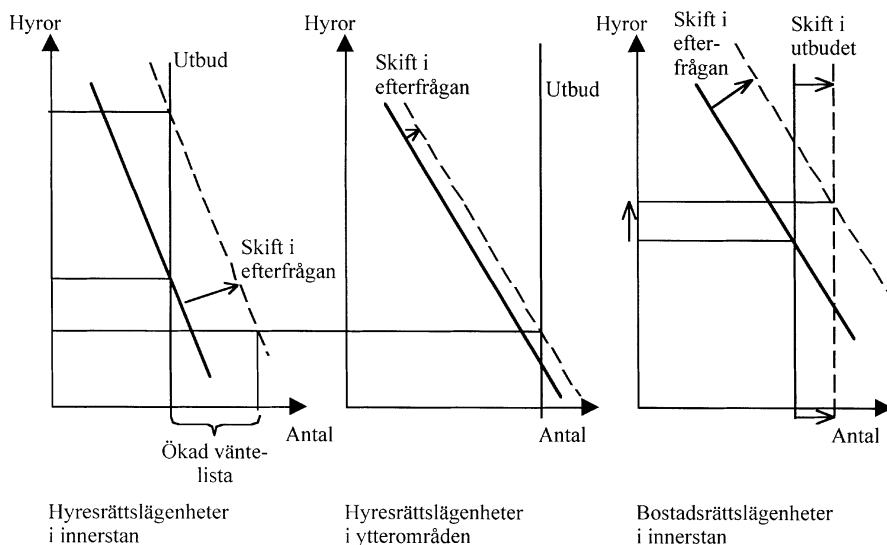
Stockholms län är landets främsta tillväxtregion. Ca 20 000 invånare flyttar varje år till Stockholm. Den ekonomiska tillväxten i stockholmsregionen och den stora inflyttningen dit under senare år har medfört en kraftigt ökad efterfrågan på bostäder där. Men i Stockholms innerstad byggs det för närvarande överhuvud taget inga hyreslägenheter, även om efterfrågan efter sådana är stor och bostadsbristen skriande. Istället ökar köerna på hyreslägenheterna i innerstan, samtidigt som den ökade efterfrågan på sådana lägenheter leder till att värdena på dessa lägenheter ökar högst avsevärt. Detta bidrar naturligtvis också till att priserna på bostadsrät-

ter i innerstan drivs upp liksom för övrigt också priserna på villor i ytterområdena. Bostadsbristen och de kraftigt ökade priserna på bostäder blir sålunda en allvarlig hämsko när det gäller stockholmsregionens möjligheter att uppnå en ännu högre tillväxttakt. Varför har det blivit så?

Ett viktigt skäl till att det inte byggs hyreslägenheter är givetvis att den statliga subventioneringen av bostadsbyggandet successivt har upphört fr o m år 1991. Ett annat viktigt skäl är just att hyresregleringen fortfarande äger laga kraft. I ett uppmärksammat fall försökte man i Svenska Bostäders nybyggda lägenheter i S:t Eriksområdet i Stockholms innerstad pröva en mera marknadsanpassad hyresättning. Då ingrep ledande socialdemokratiska politiker i staden och förbjöd ett uttag av sådana hyror. Detta beslut kan ha bidragit till att i stort sett all bostadsproduktion i innerstan upphörde. Byggarna saknar ekonomiska incitament att bygga där, när de låga hyror som bestämts på politisk väg inte räcker för att täcka uppkommande kostnader sedan den statliga subventioneringen av bostadsbyggandet har upphört. Produktionen av hyreslägenheter i Stockholms innerstad har upphört, även om sådana lägenheter just nu och där är de mest efterfrågade i landet.

I *Figur 2* illustreras vad som händer på bostadsmarknaden i Stockholm. I det vänstra diagrammet speglas de ökade köerna till hyreslägenheter och de ökade värdena på dessa genom att efterfrågekurvan har skiftat utåt samtidigt som den på kort sikt oelastiska utbudskurvan ligger still. Dessa ökade värden kommer tydligt till uttryck vid de många ombildningar av hyreslägenheter till bostadsrätter som skett i relativt stor omfattning under senare tid i Stockholm liksom i form av de ökade värden för förstahandskontrakt till sådana lägenheter som förekommer på den svarta marknad som är en självklar följd av hyresregleringen. Samtidigt har den ökade totala efterfrågan på bostäder i stockholmsregionen under senare tid medfört att de stora vakanser som tidigare funnits

Figur 2 Hyresregleringen och utvecklingen på Stockholms marknader för hyreslägenheter och bostadsrättslägenheter.



i flera av Stockholms förorter efter fastighetskrisen i början på 90-talet kraftigt har reducerats. Detta illustreras i det mellersta diagrammet i *Figur 2*.

Bristen på hyreslägenheter i innerstan har även medfört att efterfrågan på bostäder istället har strömmat över på bostadsrättslägenheter i innerstan med åtföljande ökade priser på dem. I sin tur har det medfört ett relativt omfattande nybyggande av sådana lägenheter såsom i Hammarby sjöstad, förutom den ovan nämnda ombildningen av hyresrättslägenheter till bostadsrätter. Detta förhållande speglas i att kurvorna för både efterfrågan och utbud på bostadsrättslägenheter skiftar utåt i det högra diagrammet i *Figur 2*. Den kraftigt ökade efterfrågan på bostäder i stockholmsområdet har dessutom medfört kraftigt höjda priser på villor i ytterområdena.

5. Avveckling av hyresregleringen

De faktiskt vidtagna bostadspolitiska åtgärderna skiljer sig avsevärt från dem som skulle behöva vidtas under förutsättning att man har ett paternalistiskt fördelningsmål på bostadsområdet. Den av-

veckling av den statliga bostadspolitiken som redan påbörjats bör fullföljas på följande sätt:

- Systemet med bruksvärdeshyror avvecklas och ersätts med jämviktshyror.
- De kommunala bostadsfastighetsföretagen avvecklas. (Någon andel bör behållas för anvisning av bostäder till personer med ekonomiska och sociala problem).
- Regeringen förstärker istället systemet med individuellt anpassade bostadsstöd åt låginkomsttagare (som antas vara dem man vill stödja och bestämmer önskad nivå på bostadsstödet).

Vad blir konsekvenserna av en sådan ändring av bostadspolitiken? Avvecklingen av systemet för bruksvärdeshyror kan väntas leda till jämviktshyror på respektive bostadsmarknad. Detta medför att byggnare i en ökad utsträckning kommer att satsa på att bygga hyreslägenheter i attraktiva områden. Byggföretagen kommer av sig själva att söka efter och finna lägen för vilka det finns en potentiellt hög betal-

ningsvilja. De kommer dessutom att bygga bostäder i andra lägen med en standard som anpassas efter kundernas önskemål och betalningsvilja. Det finns sålunda inte någon anledning att på sätt som skett t o m 1992 genom generella statliga subventioner särskilt gynna bostadsproduktionen, endast att tillåta att marknadspriser får tas ut. Däremot skulle med ett utbyggt och individuellt anpassat bostadsbidrag exempelvis låginkomsttagare få större möjligheter att öka sin bostadskonsumtion även i attraktiva områden trots den högre hyran där (för dem som inte får några bostadsbidrag) än i mindre attraktiva områden. Ett sådant fördelningspolitiskt styrmedel uppnår målet med en betydligt högre träffsäkerhet samtidigt som det är betydligt mindre kostsamt. Om politikerna vill förbättra låginkomsttagares levnadsstandard, är ett allmänt stöd dock en mera lämplig åtgärd än en på ett paternalistiskt fördelningsmål inriktad bostadspolitik.

Vid en avveckling av hyresregleringen är det en viktig fråga att lösa hur hyresgästernas besittningsskydd skall kunna garanteras. Vid en avveckling får man räkna med att hyrorna stiger, på sina håll i Stockholms innerstad högst avsevärt. Plötsliga chockhöjningar av hyrorna kan leda till att många hyresgäster tvingas att flytta med relativt kort varsel. Självfallet är en avsikt med en avveckling av hyresregleringen att åstadkomma en större rörlighet på bostadsmarknaden och det förutsätter att en del hyresgäster byter sina bostäder. Men det ligger en hel del i det gamla talesättet att "mitt hem är min borg". Bostaden är ju inte en vara vilken som helst utan representerar ett helt knippe av olika attribut som man hyr tillsammans i ett paket. Alltför snabba och chockartade hyreshöjningar bör undvikas genom möjligheter till lämpliga utformningar av långsiktigt utformade kontrakt. Stor vikt bör därför fästas vid att söka utforma sådana kontrakt som innebär ett reellt besittningsskydd. Man kan därför utforma hyreskontrakt som gäller för en

övergångsperiod till marknadshyror på exempelvis fem till tio år vad gäller hyresgäster som redan har förstahandskontrakt i stocken av hyreslägenheter. Däremot bör alla nya kontrakt skrivas efter rådande marknadshyra samt med framtida förändringar i hyresförändringar i enlighet med förändringar i ett hyresindex som parterna kommit överens om på förhand (Lind [2000]).

6. Åtgärder för ett attraktivt stadsbyggande

Ovan har vi utgått från att den statliga bostadspolitiken bedrivits utifrån ett fördelningsmål. Ett alternativt mål vore att söka uppnå en attraktiv, i meningen en samhällsekonomiskt effektiv, stadsmiljö. Vad kan det finnas för skäl för en kommunledning att istället sträva efter ett sådant mål och hur bör den i så fall förfara? En fastighetsägare tar naturligtvis hänsyn till det miljövärde som ett bevarat respektive ett nybyggt hus ger upphov till för honom själv och för hyresgästerna. Men miljövärden som andra upplever kommer inte att beaktas som en intäkt för fastighetsägaren, eftersom dessa människor kan ta del av värdet av bevarade respektive nyskapade miljövärden utan att behöva ersätta fastighetsägaren, de är så kallade "free riders". Det är skälet till att den spontant uppkomna stadsmiljön inte kan väntas bli tillräckligt attraktiv i denna mening vid förekomst av positiva externa effekter. En bättre stadsmiljö skulle uppkomma om vackra gamla hus bibehölls och nya vackra byggdes i en större utsträckning än vad som sker idag. Detta förutsätter att de medborgare som ser mervärden i sådana hus är villiga att kompensera fastighetsägare och hyresgäster för merkostnaderna för att bibehålla eller renovera eller bygga nya sådana hus i en större utsträckning än vad som nu sker. Det krävs ett gemensamt agerande, t ex i form av ett stadsstyre, för att samlas in tillräckligt mycket av den gemensamma betalningsviljan som medborgarna har för att det skall bli möjligt att t ex bevara eller

förbättra ett vackert gammalt hus förskönande värde eller att vid nybyggande skapa nya än mer attraktiva stadsmiljöer än vad som blir fallet utan ett stadsstyres ingripande.

Vilka åtgärder finns det då som ett stadsstyre kan tillgripa för att uppnå ett sådant mål? Exempel på sådana åtgärder är kommunala investeringsbidrag till fastighetsägare som finansieras genom kommunala skatter. Detta gäller bevarande och renovering av särskilt värdefull kulturhistorisk stadsmiljö lika väl som vid ett nyskapande av estetiskt tilltalande stadsmiljöer. Sådana investeringsbidrag kan också vara motiverade när det gäller att sanera och återställa förorenad mark i industriområden i attraktiva lägen för återanvändning i ett nybyggande av bostäder.

Är det då verkligen möjligt att nå några mera påtagliga resultat i form av en mera attraktiv stadsmiljö genom sådana åtgärder? Låt mig ge ett konkret exempel ur min personliga erfarenhet. När jag för ca 50 år sedan gick på högre allmänna läroverket i Kristianstad, tyckte jag inte att innerstan där var särskilt attraktiv eller estetiskt tilltalande. Men när jag för något år sedan inbjöds att komma dit för att tala över ämnet "Hur åstadkomma en attraktiv stadsmiljö?" fick jag göra en omvärdering. Innerstan hade under dessa år genomgått en ansiktslyftning som verkligen var till det bättre. Jag inledde därför min föreläsning med att säga detta och att mina råd om hur man skulle kunna uppnå en attraktiv stadsmiljö för Kristianstads innerstad kanske skulle framstå som onödiga. Efter min föreläsning, som bland annat innefattade det ovan nämnda rådet om kommunala investeringsbidrag till fastighetsägare vid förväntningar om påtagliga förskönande effekter i innerstan, begärde en "elderly gentleman" ordet. Det visade sig vara den förre stadsarkitekten. Han sa sig tillsammans med sina medarbetare ha gjort precis så som jag nyss föreslagit under en period av ca 25 år. När det kom in byggnadslovsansökningar där

kommunens arkitektkontor tyckte att man kunde åstadkomma en mera attraktiv fasad eller dörr, föreslog man kommunledningen att den skulle bekosta mellanskillnaden. Man har sålunda genomfört en slags cost-benefit-analyser där marginalnyttan av sådana åtgärder jämförts med marginalkostnaden. Jag är ett vittne till att över åren har sådana beslut medfört en stor skillnad när det gäller attraktiviteten i Kristianstads innerstad, till båtnad för såväl de egna medborgarna som för det över tiden ökande antalet turister.

Vad gäller kommunernas möjligheter till en egen finansiering av sådana åtgärder skulle man kunna överväga en återgång till en kommunal fastighetsskatt som man har i USA och hade förr i världen i Sverige istället för den statliga. Då skulle en möjlighet som nu gått förlorad till att kunna se ett samband mellan å ena sidan en kommuns utgifter för åtgärder vad gäller stadsmiljö, infrastruktur etc och fastighetsskattens nivå å den andra återskapas. Rakare rör skulle sålunda återskapas mellan kommunernas egna utgifter för deras olika tjänster och deras finansiering. Mera konkreta avvägningar skulle kunna göras mellan de värden som en viss nivå på kommunal service, infrastruktur och attraktiv stadsmiljö ger och kostnaderna som de olika åtgärderna medför, samtidigt som kommunerna själva skulle kunna ta ett större eget ansvar för finansieringen av dessa åtgärder. Dessutom kan det vara motiverat att också överväga ett införande av en kommunal företagsskatt som man har i Tyskland. Med en sådan skulle man som i Tyskland också kunna åstadkomma mera attraktiva industriområden utanför städerna än vad som idag är fallet.

Om målet är att uppnå ett mera attraktivt stadsbyggande krävs det vidare ett omtänkande i stadsbyggnadspolitiken i landets kommuner så att stadsstyrena i byggnadslovsgivningen släpper fram planer i attraktiva områden och inte förhindrar en sådan exploatering genom det kommunala planmonopolet. Byggare bör få möjligheter att presentera byggplaner som

inte skall kunna avvisas utan vidare. Men även byggare har ett ansvar för de enahanda bostadsmiljöer som byggts i landet, då inte bara trista områden med hyreskaserner utan även de enformiga radhusmatador som rullats ut under de gångna åren och för den delen görs fortfarande. Många amerikanska stadsmiljöer är förvisso mycket trista och bör inte lända till efterföljd men av den amerikanske småskalige "developern" har vi mycket att lära när det gäller hans förmåga att skapa omväxlande och tilltalande boendemiljöer, väl anpassade efter olika gruppers såväl smak som kassa (Psilander [2000]). Ett positivt exempel i Sverige är dock de ambitioner som visas upp vid de årligt förekommande bomässorna av typ det ovan omnämnda bostadsbyggandet på Stumholmen i Karlskrona samt i Helsingborg förra året. Jag hoppas att årets bomässa, Bo01, också kommer att lyckas med att åstadkomma ett nytt, attraktivt bostadsområde intill Malmö hamn.

Uppgiften för stadsplanerare i dessa sammanhang är att åstadkomma en avvägning så att väsentlig kultur- och naturmiljö bevaras och utnyttjas för en attraktiv stadsmiljö genom att ta reda på och informera om var folk vill bo, deras betalningsvilja för ett sådant boende samt vad det totalt sett kommer att kosta samhället och agera på ovan föreslaget sätt. Detta kommer att innebära att fler bostäder i attraktiva lägen blir tillgängliga än med reglerade hyror. Detta betyder i sin tur även att möjligheterna för låginkomsttagare med bostadsbidrag att hyra sådana lägenheter kommer att öka.

7. Slutsatser

Sammanfattningsvis kan sägas att det inte finns några övertygande belägg för att hyresregleringen har lyckats med att uppfylla politikernas fördelningsmål. Det finns istället indikationer på att den tillsammans med de generella subventionerna till bostadsbyggandet lett till stora samhällsekonomiska förluster genom ett alltför stort bostadsbyggande på fel orter och

på fel ställen inom respektive orter och ett alltför litet bostadsbyggande inom andra orter i deras attraktiva områden, såsom i Stockholm. Dessutom har den bidragit till en produktion av enahanda lägenheter med en sämre stadsmiljö som följd.

Om hyresregleringen avvecklas, kommer vi automatiskt att få starkare incitament till ett mera attraktivt stadsbyggande. Dessa incitament kan i sin tur förstärkas genom att ett stadsstyre ger kommunala investeringsbidrag till projekt som sätts igång för renoveringar och nybyggande i städernas centrala delar, när sådana kan förväntas medföra positiva externa effekter så att städernas miljöer förbättras och förskönas påtagligt. Om regeringen vill ge ett stöd åt låginkomsttagare kan detta bäst ske genom ett fortsatt eller utbyggt, individuellt anpassat bostadsstöd eller kanske allra bäst genom ett allmänt stöd direkt till dem som regeringen önskar att stödja.

Referenser

- Andersson, R, [1987], "Bostäder med sjöutsikt?", *Ekonomisk Debatt*, nr 6.
- Andersson, R, [1992], *Stadsbyggnadsekonomi*, Studentlitteratur, Lund.
- Andersson, R, [1999], *Attractive Cities. An Economic Analysis*, Byggeforskningsrådet, Svensk Byggtjänst, Stockholm.
- Bentzel, R, Lindbeck, A & Ståhl, I, [1963], *Bostadsbristen – ett prisbildningsproblem*, Industriens utredningsinstitut, Stockholm.
- Klingborg, K, [2000], "Vakanser på bostadsmarknaden – i teori och praktik", Meddelande 5:55, Avdelningen för Bygg- och Fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.
- Lind, H, [2000], *Bostadshyrorna och rimligheten. Om behovet av en ny hyresreglering*, Agora, Stockholm.
- Meyersson, P-M, Ståhl, I & Wickman, K, [1990], *Makten över bostaden*, SNS Förlag, Stockholm.
- Psilander, K, [2000], "Profilerings av nybyggnadsområden", *Uppsats* nr 7, Avd. för Bygg- och Fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.
- Sandberg, N-E, [1997], *Byggkraschen*, Byggentreprenörerna, Stockholm.
- Ståhl, I & Wickman, K, [1992], *Riv bostadspolitik!*, SNS Förlag, Stockholm.