

En social bostadsreform?*

Nils Lundgrens och Hans Lönnns modell för en övergång från hyresrätt till bostadsrätt i Ekonomisk Debatt 6/80 medför betydligt högre priser än vad de antar, menar Tofte Frykman. Dessutom kan övergången leda till minskad valfrihet och ökad social utslagning. □

Debatten om ökat boinflytande och hyresrättens roll i den framtida bostadspolitiken har varit mycket intensiv under de senaste tre åren. Men de som förespråkar en allmän övergång till bostadsrätt och äganderätt har hittills inte presenterat en genomtänkt argumentation för sin ståndpunkt. Det är därför med stort intresse man tar del av Nils Lundgrens och Hans Lönnns artiklar i *Ekonomisk Debatt* 4/80 och 6/80.

Mot deras förutsättningar och slutsatser finns det dock mycket att invända. Jag kommer att kort uppehålla mig vid frågan om sänkta boendekostnader och kollektivt arbete. Därefter kommenteras konsekvenserna för den sociala bostadspolitiken av en allmän utförsäljning av allmännyttiga bostäder. Slutligen diskuterar jag konsekvenserna av en *gradvis* övergång till bostadsrätt.

Sänkta förvaltningskostnader blir bara omfördelningar

Enligt Lundgren-Lönnns förslag får hyresgästerna möjlighet att sänka sina individuella boendekostnader genom eget arbete och sparsamhet. Visst kan det vara rimligt att den som är duktig på att måla, tapetsera och rensa rör skall kunna få en lägre boendekostnad. De kan alternativt byta upp sig till en bättre

* För värdefulla synpunkter på denna artikel vill jag tacka mina medarbetare i gruppen för analys av bostadsmarknad och bostadspolitik vid Statens Institut för Byggnadsforskning, och då särskilt Bengt Turner.

utrymmesstandard med oförändrad boendekostnad. De boende som inte själva klarar av hantverket blir hänvisade till att köpa tjänster privat på öppna marknaden. Deras boendekostnader blir därför sannolikt högre än nu.

Författarna framhåller att även de kollektiva arbetsuppgifterna mycket väl kan skötas av de boende själva till lägre kostnad. Erfarenheterna talar för att man särskilt under de första åren, när entusiasmen är hög, kan få vissa kostnads-sänkningar – även om föreställningarna om deras storlek är högst skiftande. Efter hand uppstår problem med 'free riders', dvs sådana som smiter från de kollektiva arbetsuppgifterna. Då övergår man sannolikt till att köpa kollektiva tjänster.

Att så skulle bli fallet bekräftas av utvecklingen i dagens bostadsrättsföreningar, där man under åren kommit att köpa allt fler tjänster av professionella fastighetsförvaltare. Varför skulle den utvecklingen brytas om vi får tre eller fyra gånger så många bostadsrättsföreningar som idag?

Man kan också på starka grunder misstänka att det som framstår som besparingar i de flesta fall i verkligheten utgörs av *omfördelningar* mellan olika grupper av boende och mellan boende och anställda. Vilka dessa omfördelningar blir har ingen visat. Huruvida de är socialt önskvärda, acceptabla och rättvisa beror till syvende och sist på vilka värderingar man önskar främja via bostadspolitiken.

Den sociala bostadspolitiken

I sina artiklar hävdar Lundgren-Lönn att man inte förespråkar någon förändring av den sociala bostadspolitiken. De vill snarare anpassa den till att lösa vår tids problem. Vidare menar de sig inte förespråka ett uppgivande av några bostadspolitiska instrument.

Med detta måste förstås att den sociala bostadspolitiken, som riksdagen fastlagt i bred samstämmighet, skall ligga

fast även efter Lundgren-Lönns reform. Politiken kan formuleras som att bostäder som motsvarar människors behov skall göras tillgängliga för alla medborgare, dvs att hushållen skall betala högst en viss andel av sin inkomst för en god och rymlig bostad samt att en likvärdig boendekostnad skall uttas för likvärdiga boendeanternativ.

Den svenska bostadspolitiken handlar därmed om att fördela bostäder och att omfördela boendekostnader. Med en *social* bostadspolitik avses därmed något *mera* än en allmän inkomstfördelningspolitik. Särskilt tydligt blir detta när man betraktar allmännyttans roll.

De allmännyttiga bostadsföretagen är det kanske viktigaste instrumentet för denna fördelningspolitik. Företagens lägenheter är tillgängliga för alla utan kapitalinsats. Man bygger och förvaltar till självkostnadspris. Genom principen om solidarisk hyressättning försöker man upprätthålla målet om hyresparitet mellan bostäder med olika egenskaper. Härigenom får företagen också resurser att hålla nyproduktionen igång. (Dessa resurser har dock inte räckt till på senare år för att klara den snabba kostnadsutvecklingen i nyproduktionen.) Allmännyttans hyresnivå är normgivande för hyrorna i det privata beståndet. Därigenom har man kunnat avskaffa en byråkratisk hyresreglering. Allmännyttan är alltså hörnstenen i den sociala bostadspolitiken.

Allmän utförsäljning missgynnar svaga grupper

Antag nu att Lundgren-Lönns förslag skall uppfattas som att allmännyttan på sikt skall utförsäljas *i sin helhet*. Samhället skall således avhända sig detta bostadspolitiska instrument. Vad händer då?

I ett samhälle utan allmännytta fungerar inte bruksvärdesystemet. I dess ställe tvingas troligen politikerna att införa en traditionell hyresreglering för den kvarvarande (privata) sektorn med hyresbostäder för att förhindra att hyresnivån stiger. Särskilt gäller detta för lä-

genheter i centrala lägen, där stora lägesränder finns och där samtidigt många låg- och medelinkomsttagare bor.

Utan en hyresreglering är det sannolikt att incitamentet för privata fastighetsägare att själva sälja uteblir. Via marknadshyrer kan man få samma avkastning på sitt kapital som genom försäljning av bostadsrätter. Detta följer indirekt av författarnas argumentation.

Genom bostadsförmedlingen och den nytillkomna anvisningslagen har kommunerna möjlighet att se till att svaga gruppers bostadsbehov tillfredsställs (givet att nyproduktionen fungerar). Efter den stora utförsäljningen minskas detta underlag kraftigt i allmännyttan. Det är detta bestånd som i huvudsak varit tillgängligt för dessa ambitioner. Eftersom bostadsanvisningslagen redan i sig är ett svagt styrmedel, blir man sannolikt tvungen att öronmärka vissa bostäder för svaga grupper.

Med bibehållen ambitionsnivå i bostadspolitiken blir kommunerna i stället hänvisade till att köpa lägenheter för anvisning. Eftersom alternativet hembudsskyldighet avvisas blir kommunen i huvudsak hänvisad till nyproduktionen. Ett alternativ som Lundgren-Lönn för fram är att stat och kommun skall skriva på borgen med förlustrisk när kreditmarknadens normala instanser avvisat hushåll som acceptabla kunder. Naturligtvis måste ett sådant system ge påfrestningar på den kommunala ekonomin och skattebetalarna. De berörda boende kommer säkerligen också att känna sig socialt utpekade i sin nya förening.

Slutsatsen blir att en större utförsäljning väsentligt beskar valfriheten för svaga grupper på bostadsmarknaden.

Okända konsekvenser av gradvis övergång

Med ambitionen att sälja ut hela allmännyttan bör sannolikt det beslutet "fattas över en natt" för att undvika alltför stora omfördelningar. Därmed skulle de allmännyttiga företagen få möjlighet att anpassa kontantinsatser och överlåtelsevärden till en socialt acceptabel nivå som stämmer med en rimlig boendekostnads-

nivå. Detta gör man genom att omfördela kapitalkostnaderna samtidigt som man kan se till att långivare och företag hålls skadeslösa.

Nu förespråkar författarna egentligen en *gradvis övergång* till bostadsrätt. Den föreslagna reformen är därmed en process, vars konsekvenser bör studeras i ett dynamiskt perspektiv. Författarna tycks mena (s 268) att dagens problem på bostadsmarknaden, dem har vi och de blir inte svårare att lösa efter deras reform än de är idag. Jag saknar en dynamisk analysansats som visar att dagens problem på bostadsmarknaden inte förvärras ytterligare. Sådana analyser borde få mera uppmärksamhet i bostadsdebatten än de jämförelser mellan två olika statistiska tillstånd som mestadels diskuteras.

Höga överlåtelsepriser

För allmännyttan och för bostadsmarknaden som helhet kommer det att spela stor roll hur värdering och prisbildning sker vid en gradvis övergång.

Författarna tycks föreslå en modell som bygger på att överlåtelsevärdet skall motsvara det diskonterade värdet av den framtida nettohyresströmmen (bruttohyror – kostnader inklusive kapitalkostnader). Skillnaden blir kontantinsatsen, som vid behov skall kunna lånefinansieras via nya bostadsobligationer.

Inom allmännyttan tillämpas solidarisk hyressättning. Det äldre beståndet subventionerar det nyare beståndet. Vägningspunkten, där ingen subventionering sker, ligger idag i 1971–72 års produktion. I ett dynamiskt perspektiv skall dagens nyproduktion kanske komma att subventionera 1990-talets nyproduktion. Det äldre beståndet kommer däremot att för överskådlig tid få subventionera nyproduktionen. Framtida hyresströmmar blir i detta perspektiv ytterligt komplicerade att beräkna. Författarnas beräkningsmetod för överlåtelsevärden blir då omöjlig att tillämpa.

Alldeles särskilt gäller detta om man har den mycket sannolika ambitionen hos hyresgäster-bolag-samhälle att utforsalningen av en del av ett allmännyttigt

bostadsföretags bestånd skall lämna övriga delar av beståndet opåverkat. Utforsalningen skall således inte påverka den genomsnittliga fastighetsekonomiska situationen: hyror och framtida hyror i det kvarvarande hyresbeståndet bör bli oförändrade.

En tänkbar beräkningsmetod är däremot att ta dagens fastighetsekonomiska situation till utgångspunkt för skattning av överlåtelsepriser. Jag har gjort beräkningar grundade på en uppskattning av *utjämningsbeloppet*, dvs det belopp med vilket äldre bestånd subventionerar nyare, i olika årgångar av beståndet. Beräkningarna kompenserar det allmännyttiga bostadsföretaget för att delar av beståndet, med växlande skillnader mellan "den företagsekonomiska självkostnaden" och den rådande hyran, försvinner. I beräkningarna ligger då ingen kompensation för ett framtida ökat utjämningsutrymme i vissa årgångar, vilket uppenbarligen är tanken med solidarisk hyresutjämning. Dessa beräkningar mynnar ut i en *erforderlig kontantinsats (tabell 1)*, vartill dagens kapitalskuld skall laggas för att få lägenhetens totalpris.

Överslagsberäkningar på tillgängligt statistiskt material ger vid handen att den genomsnittliga subventionen till nya

Tabell 1. Kontantinsatsbehov för tre normallagenheter.*

Utjämnings- belopp kr/kvm/år	2 rok	3 rok	4 rok
	60 kvm	80 kvm	100 kvm
0	0	0	0
5	17 500	22 300	29 100
10	35 000	46 600	58 300
20	69 900	93 200	116 500
25	87 400	116 500	145 700
30	104 900	139 800	174 800
35	122 400	163 100	203 900
40	139 800	186 500	233 100
45	157 300	209 800	262 200
50	174 800	232 100	291 300
75	262 200	349 600	437 000
100	349 600	466 100	582 700

* Diskonteringstid 60 år och diskonteringssats 10 procent.

årgångar från årgångar före 1950 är 35–45 kr/kvm, för 50-talsårgångar ca 30 kr/kvm och för 60-talsårgångar ca 25 kr/kvm. Därefter avtar subventionen snabbt.

För stora delar av beståndet blir kravet på kontantinsatser mycket höga: för en tvåa 87 000–157 000 kr, för en trea 116 000–210 000 kr och för en fyra 146 000–262 000 kr. Siffrorna är naturligtvis genomsnittsvärden. Såväl högre som lägre överlåtelsevärden måste förekomma i olika lägen. Men de ger en grov uppskattning av nivån på kontantinsatserna som mycket bestämt avviker från författarnas föreställningar.

För allmännyttiga företag som säljer sitt äldre bestånd måste likviditetstillskottet kunna värdesäckras för att garantera framtida nyproduktion och oförändrad hyresnivå reellt sett i kvarvarande bestånd.

Nog vågar man gissa att även folk med relativt goda inkomster får svårigheter att bo kvar i det äldre beståndet. Detta gäller särskilt innerstäderna som redan nu genomgår en process mot höginkomstsegregation.

För de nyare bostäderna är situationen mera komplicerad att bedöma. De skall gå med företagsekonomisk förlust idag för att om några år vara med och subventionera nyproduktionen. Vilka överlåtelsevärden skall gälla för att ekonomin i det allmännyttiga bostadsföretaget i övrigt skall förbli oförändrad? Med diskonteringsmodellen skulle de säljas under produktionskostnad och nuvarande belåning. Företaget kan alltså i princip skicka med bostadsrättskontraktet med en av hyreslapparna! Då får samhället täcka låneförlusterna, men hur gör man med den förväntade subventionen i framtiden? Den har ju överlämnats till de boende att kapitalisera vid senare försäljning. Kalkylen både i allmännyttiga och privata hyresfastigheter idag bygger på att man i framtiden får igen sina underskott under de första åren.

I detta nyare bestånd kommer inte någon överklass och sannolikt inte heller någon medelklass att bo, för den vill säkert sälja och flytta ut snarast. Dagens

segregationsproblem förvärras. Genom utförsäljningen avhänder sig samhället alla sina styrmedel till marknadskrafterna.

Det enskilda beståndet borde inte påverkas av utförsäljningen. Men i realiteten påverkas det nog genom att antalet näraliggande jämförelseobjekt i allmännyttan minskar drastiskt. Det gäller särskilt det stora och känsliga innerstadsbeståndet i enskild sektor, där allmännyttan idag är svag. I vetskap om hur bruksvärdeprövningen fungerar kan man anta att om allmännyttans äldre bestånd överföres så kommer hyrorna att stiga i det enskilda beståndet. Då minskar incitamenten för enskilda fastighetsägare att sälja till hyresgästerna eftersom fastighetsekonomi är planering på lång sikt.

Ökad reglering möjlig

Jag vill avsluta min kommentar till Nils Lundgrens och Hans Lönnns artiklar med att påstå att de dynamiska sorteringsprocesser som uppstår när människor med olika inkomstförhållanden skall fördelas på lagenheter med varierande överlåtelsepriser i grunden är helt okända. Författarna har inte på något övertygande sätt visat att vi inte får en marknad utmärkt av betydande skillnader i överlåtelsepriser och härav följande skillnader i hushållssammansättning i fastigheter och bostadsområden, som enbart har inkomstförhållanden som sorteringsgrund.

Det är inte otänkbart att vi kommer mycket långt från en idyllisk bild av verkligheten, där hushållen fritt kan välja sin bostad efter personliga preferenser. I stället kan vi få en situation då allt fler hushåll kommer att ha en allt mindre del av bostadsmarknaden att välja på. Eftersom Lundgren–Lönn inte kan motsäga denna bild, är det naivt att tro att man har gett politikerna ett beslutsunderlag som de kan försvara inför sina väljare.

*Tofte Frykman**

* Forfattaren är verksam vid Statens Institut för byggnadsforskning.