



**Ett program för en
effektivare energianvändning,
en upprustning och
modernisering av det äldre
flerbostadsbeståndet**



Inledning

Bostäderna i Sverige behöver moderniseras så att de bidrar till att nå klimatmålen och motsvarar framtidens krav på ett bra boende i hela landet. Vi behöver effektivisera och minska energianvändningen och använda klimat-anpassade energiresurser. *Vi behöver också förnya socialt utsatta bostadsområden och anpassa bostäderna till de behov som allt fler äldre har.* Det kommer att ställa omfattande finansiella och ekonomiska krav på fastighetsägare och de boende. Det handlar om miljarder om vi ska klara uppgiften i tid.

De största insatserna kommer att krävas i rekordårens (1961-1975) hus och bostäder, särskilt i områden som är svårt segregerade och socialt utsatta. *Men klimatkraven måste alla bostäder i hela landet leva upp till.* Alla vi fastighetsägare ska ta vårt ansvar – men ska vi lyckas krävs det samverkan med andra berörda parter och där har staten en betydelsefull roll. Bostads- och byggsektorn bidrar med över 100 miljarder kronor om året till statskassan, och får tillbaka cirka 30 miljarder kronor. Alltså bör det finnas ett utrymme för ytterligare insatser för ett modernt, tillgängligt och klimatsmart boende.

Vår jord kan inte vänta på att vi minskar utsläppen av klimatstörande växthusgaser. HSB och Riksbyggen är självklart beredda att ta vår del av ansvaret. Vi gör också stora insatser i samverkan med bostadsrättsföreningar i hela landet. Förra året i Almedalen presenterade vi en modell för hur en miljöstyrande fastighetsskatt skulle kunna utformas. Nu går vi vidare genom att presentera ett program för energiomställning av bostäder. Vi kallar det för KLOT som står för klimat- och tillgänglighetsanpassning av bostäder.

Men kraven är väldiga och tiden är knapp. Då behövs statens samlande och pådrivande kraft. Vårt förslag till KLOT-stöd ska ses som en bruttolista av tänkbara åtgärder som kan sätta fart på den nödvändiga ombyggnaden, skapa nya jobb i byggbranschen, öka tillgängligheten i boendet och mycket starkt bidra till att uppnå klimatmålen.

För att få ett bra underlag för våra ställningstaganden har vi haft hjälp av några experter. Christer Persson, tidigare LO-ekonom, politisk sakkunnig i Statsrådsberedningen och planeringschef i Socialdepartementet, har utarbetat rapporterna ”Ett program för en effektivare energianvändning, en upprustning och modernisering av det äldre flerbostadsbeståndet” samt ”Är vita certifikat kostnadseffektiva styrmedel för att hushålla med energin”. Professorn vid högskolan i Gävle Mauritz Glaumann, och arkitekt SAR/MSA, har i promemorian ”Klimat- och energirelaterat ombyggnads- och moderniseringsstöd till bostäder”, redovisat hur ett sådant stöd för omställning till ett klimatsmart boende skulle kunna utformas.

Vi gör självklart inte anspråk på att ha ett helt färdigt program för hur omställningen till en klimatsmartare bostadssektor ska vara utformad. Vi är dock helt övertygade om att ska vi klara omställningen inom den korta tid vi har på oss så måste alla goda krafter bidra.

Stockholm i juni 2009
HSB och Riksbyggen

Innehåll

1. Bostadsbristen och den dåliga boendestandarden byggdes bort.....	5
2. Några utmärkande drag för de nya bostäderna.....	6
2.1. Folkhemshusen.....	6
2.2. Viktiga särdrag hos miljonprogrammet och rekordårens bostadsbestånd.....	6
3. Energianvändningen i rekordårens bostäder.....	8
4. Den sociala och etniska sammansättningen av de boende i rekordårens bostäder.....	9
4.1. Åldersstrukturen och fördelningen på upplåtelseformer.....	9
4.2. Andelen med utländsk bakgrund.....	9
4.3. Sysselsättning, arbetslöshet och utbildningsnivå.....	10
4.4. Inkomstskillnader.....	10
4.5. Miljonprogrammets geografiska fördelning.....	11
4.6. Summering av miljonprogrammets sociala dimensioner.....	11
5. Behovet av upprustning och modernisering.....	12
5.1. Omfattningen av investeringsbehoven och möjliga renoveringskostnader.....	13
5.2. Renoveringsbehovet hos äldre årgångar av bostadsrätter.....	15
5.3. Sammanfattning.....	15
6. Underhållsbegreppet och ansvaret för fastighetsunderhållet.....	16
6.1. Ansvaret för en upprustning och utvecklingen av underhållskostnaderna.....	16
7. Underhållsbehovet för olika delar av bostadsbeståndet.....	18
8. Ytterligare analyser av underhållsbehovet.....	20
8.1. Underhållsbehovet för bostadsrätter.....	21
9. Möjligheter att tillgodose underhållsbehovet.....	22
9.1. Bostadsföretagens ekonomiska förutsättningar.....	22
9.2. Kompetens och planering av underhållsinsatser.....	23
9.3. Branschstrukturen.....	23
9.4. Tillgången på arbetskraft.....	24
9.5. Motivationen hos de boende.....	24

10. En effektivare energianvändning	25
11. Intressanta förslag till effektiviseringar	26
11.1. Lönsam besparingspotential	27
12. Mål och förslag till åtgärder för energieffektivisering	28
12.1. Politiska mål	28
12.2. En översikt över utredningens olika åtgärdsförslag	28
12.3. Skärpta byggregler vid ny- och ombyggnader	29
12.4. Oberoende utvärdering av systemet med energideklarationer	29
12.5. Satsning på teknikupphandling och marknadsintroduktion	29
12.6. Effektivare fjärrvärme	29
12.7. Individuell mätning och debitering av varmvatten	29
12.8. Individuell mätning och debitering av el	30
12.9. Energiandvändningen i rekordårens bostäder	31
13. Samhällets insatser för program för upprustning och energieffektivisering	32
13.1. Olika marknadsmisslyckanden	32
13.2. Fastighetsägarnas och samhällets ansvar	33
13.3. Ska stöden avgränsas till vissa bostadsföretag?	34
13.4. Kraven på olika stöd och åtgärder	34
13.5. En bruttolista av tänkbara styrmedel och stöd	34
13.6. Mjuka lån med statliga kreditgarantier	37
13.7. Dagens ROT-avdrag i jämförelse med föreslagna stöd	37
14. Olika förutsättningar för de boende att klara finansieringen	39
14.1. Starka och svaga bostadsmarknader	39
14.2. De som bor i bostadsrätter	40
14.3. Regionala skillnader i olika boendegrupperns ekonomiska förhållanden	40

1. Bostadsbristen och den dåliga boendestandarden byggdes bort

Efter kriget var det givetvis en förstahandsprioritering att bygga bort den skriande bostadsbristen och den extremt dåliga standarden som utmärkte stora delar av bostadsbeståndet. För att avhjälpa dessa brister genomfördes därför ett gigantiskt bostadspolitiskt program, som sträckte sig under mycket lång period; det kulminerade med miljonprogrammet under 1965 – 1975 som innebar att omkring hundratusen lägenheter bygges per år under denna period. Av detta enorma bostadsbyggande var omkring två tredjedelar lägenheter i flerfamiljshus (bostads- och hyresrätter) och en tredjedel var småhus: omkring en fjärdel av dagens bostadsbestånd tillhör miljonprogrammet.

Sträcker man ut perioden till åren från 1961 till 1975, så byggdes omkring 1 420 000 lägenheter: omkring 920 000 lägenheter i flerfamiljshus och en halv miljon småhus. Idag finns omkring 850 000 lägenheter kvar av denna bostadsproduktion. Gör man en närmare uppdelning av dagens bestånd av flerfamiljshus får man följande fördelning: 43 procent av bostäderna byggdes före 1960, drygt en tredjedel motsvarar alltså rekordårens bostäder, som byggdes mellan 1961 och 1975, och från 1975 fram till 2007 byggdes 23 procent av lägenheterna i flerfamiljshusen. Totalt består detta bestånd av flerbostadshus av ca 2 440 000 bostäder (2007).

Det är ett faktum att huvuddelen av dessa 850 000 lägenheter, eller 80 procent av dem, eller om ca 650 000 lägenheter från rekordårens bostadsbyggande har varken renoverats eller rustats upp sedan de byggdes. Dessa lägenheter tillgodoser inte heller på långt när dagens krav på en effektiv energianvändning. Med andra ord: omkring 650 000 lägenheter från rekordåren är i stort behov av en rejäl upprustning och åtgärder som bidrar till en effektiv energianvändning.¹

Det är fullt möjligt att ytterligare finfördela rekordårens bostadsbyggande på exempelvis olika

upplåtelseformer och bostadsföretag (ägarkategorier av bostäder), även om en sådan redovisning bygger på ett osäkert dataunderlag. Ju mer precision i redovisningen, desto osäkrare siffror. I detta sammanhang kan det vara intressant att närmare titta på hur byggandet av bostadsrätter under rekordåren bidrog till att bostadsbristen byggdes bort. Under denna period svarade enbart HSB för omkring 15 procent av det samlade byggandet av lägenheter i såväl flerfamiljshus som villor: det innebär att drygt 200 000 lägenheter byggdes av detta kooperativa företag. Två av tre av dessa var bostadsrätter medan resten var hyreslägenheter.

Den geografiska fördelningen av rekordårens bostadsbyggande innehåller knappast några större överraskningar, om man ser till hur efterfrågan fördelade sig geografiskt mellan olika delar av landet. Omkring 40 procent av bostadsbyggandet gick till storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö, medan resten av byggandet skedde i övriga landet, och i kommunerna utanför storstäderna. Så mycket som drygt en femtedel av bostadsbyggandet emanerade från en ökad bostadsefterfrågan i StorStockholm. Rekordårens bostadsbyggandet fick ett blandat ägande: 46 procent av bostäderna ägdes av allmännyttan, 28 procent av bostadsrättsföreningar och drygt en fjärdedel ägdes av olika privata fastighetsägare, vid sidan av bostadsrättsföreningar. De kommunala bostadsföretagen dominerade alltså som ägare till det nya bostadsbeståndet, som växte fram under dessa år.

Takten i bostadsbyggandet av flerfamiljshus ökade successivt under hela 1950-talet, och det högt uppdrivna bostadsbyggandet fortsatte under 1960-talet: under åren 1967-1970 nådde byggandet en topp med närmare 75 000 lägenheter per år. Under senare delen av 1970-talet sjönk bostadsbyggandet märkbart, och detta var början på en längre tids nedtrappning av takten i bostadsbyggandet.

¹ Förnyelse av flerbostadshus byggda 1961-1975, juni 2008, Industrifakta. Bättre koll på underhållet, Boverket, oktober 2003. Förnyelse av bostadshus från rekordåren 1961-1975, HSB-materialet. Det används olika siffror på bostadsbyggandet under denna period, och hur stor andel av det aktuella bostadsbeståndet som har moderniserats och renoverats. Dessa ska därför tolkas med viss försiktighet, och ska därför i första hand ses som närmevärden till mer exakta nivåer.

2. Någa utmärkande drag för de nya bostäderna

2.1. Folkhemshusen

Efter andra världskriget var bostadsbristen gigantisk samtidigt som dåtidens bostadsbeståndet var i ett erbarmligt dåligt skick, i vart fall för stora delar av befolkningen. Den kraftigt förstärkta bostadspolitiken under efterkrigsperioden, men stora resursförstärkningar och införandet av nya verktyg i politiken, hade som ett övergripande syfte att bygga bort bostadsbristen, utjämna och förbättra bostadsstandarden för det stora folkflertalet. Även innan rekordåren mellan 1961 och 1975 byggdes bostäder i flerfamiljshus, som kom att kallas för folkhemshus, vilka byggdes i särskilda områden i närheten av städernas centrala delar (stadskärnor). Mellan 1946 och 1960 tillkom omkring 540 000 av dessa lägenheter; de var också jämt fördelade mellan olika upplåtelseformer: kommunala hyreslägenheter, privata hyresrätter och bostadsrätter. De var i regel små lägenheter på högst 1-2 rum och kök, men också trerumslägenheter.

Det stora antalet smålägenheter påverkade givetvis starkt boendesammansättningen i dessa folkhemshus: tyngdpunkten i den låg därför på ensamstående hushåll, äldre medelålders och pensionärer samt grupper av unga som ännu inte hade bildat någon familj. Däremot var barnfamiljerna i minoritet i dessa hus. Många av de boende i dessa hus prioriterade närheten till stadens eller kommunens mer centrala delar. Behovet av renovering och ombyggnad är också stort för folkhemshusen; i enlighet med en, för 2002 gjord inventering hade då omkring 60 procent av dessa hus ännu inte moderniserats och rustats upp.

En mindre andel av husen hade dock under perioden 1961-1980 varit föremål för vissa förbättringar av husens yttre underhåll eller lägenheternas underhåll.² Även om standarden på de tekniska systemen i dessa hus, som t.ex. på stammar, var överlag god, så hade i början av 2000-talet så många som ca 350 000 lägenheter inte fått sina stammar utbytta sedan 1975. Boverket gör bedömningen att det i första hand husen byggda på 1950-talet som är i störst behov av mer omfattande underhållsinsatser.

2.2. Viktiga särdrag hos miljonprogrammet och rekordårens bostadsbestånd

Det råder knappast någon tvekan om att det är i första hand miljonprogrammets bostäder som många tänker på när man talar om bostadsbyggandet under sextio- och sjuttio-talet. Som tidigare konstaterats motsvarar bostäderna byggda under miljonprogrammet, alltså perioden 1965-1975, omkring en fjärdedel av dagens bostadsbestånd. Kraftigt stigande byggkostnader under sextio-talet var en viktig drivkraft för de långtgående innovationer i byggprocessen som genomfördes för miljonprogrammets hus. Förändringarna i produktionen var flera: en ökad industrialisering och standardisering av byggandet, utveckling av nya byggnadstekniska lösningar med en ökad storskalighet i byggandet. Även det byggmaterial som användes i miljonprogrammet, liksom det yttre skalet på dessa bostäder, har stora skillnader i förhållande till bostäder, som är byggda senare.³

Det är knappast någon överdrift att beskriva att ett av landets vanligaste flerfamiljshus är de lamellhus, som byggdes under perioden 1965-1975 med en vanlig höjd från tre till högst sex våningar. Stommen på dessa hus är gjorda av betong och ytterväggarna är antingen lätta, prefabricerade väggar klädda med fasadtegel, eller består de av smörgåslänkande material av betong. Nu har dessa hus uppnått en sådan hög ålder att det finns ett stort behov av en byggnads- och installationsteknisk upprustning och renovering av dem. Ser man till hustyp och byggnadskonstruktionen av rekordårens bostäder, byggda mellan 1961-1975, så var lamellhusen de vanligaste husen. De näst vanligaste husen var punkthusen. Den vanligaste höjden på husen var tre och fyra våningar medan en minoritet av husen var högre; från sex till åtta våningar.

De flesta husen var byggda av betong. Husen byggdes ofta med bärande stommar enligt ”bokhyll-principen” med lätta icke bärande fasader med isolerade regelstommar eller prefabricerade byggelement. Husen byggdes på lättexploaterad mark, som inte tidigare var

² Förnyelse för hållbar utveckling i olika boendemiljöer, Boverket.

³ Förnyelse av flerbostadshus 1961-1975, en marknadsrapport av Industrifakta, juni 2008.

bebyggd. Byggprocessen hade också vissa typiska drag: genom en rationell byggt teknik skalades marken av och avståndet mellan husen betingades i regel av lyftkranarnas banbred under byggprocessen. Husen från denna period är utrustade med standardiserade och slitstarka material vid entréer och trapphus. I husen finns också stora förrådsutrymmen, gemensamhetslokaler och tvättstugor för de boende.

Rekordårens lägenheter har också vissa typiska karaktärsdrag: det är genomgående, flertalet av dem har balkon eller uteplats, de har i regel separat toalett och badrum, även med dagens mått är de rymliga, välplanerade och välutrustade, de har gott om garderob och förvaringsutrymmen, och i lägenheterna användes i ökad utsträckning en utrustning av plast och klenare konstruktioner med kortare livslängd. När man bedömer husens och lägenheternas standard

och slitstyrka bör man betänka den extremt höga byggnadstakten under denna period: aldrig tidigare eller senare har det byggts så många lägenheter under så kort tid, som under dessa år.

Nyproduktionen av bostäder under denna period domineras av hus med ett tämligen stort antal lägenheter: Hus som rymmer högst 9 lägenheter motsvarade enbart 3 procent av rekordårens nybyggda lägenheter i flerfamiljshus. En fjärdedel av lägenheterna byggdes i hus som rymde mellan 10 och 19 lägenheter. Hus med 20-49 lägenheter svarade för 44 procent av rekordårens nyproducerade lägenheter i hyreshus, och 30 procent av detta lägenhetsbestånd bestod av hus med mer än 50 lägenheter. Det innebär att ungefär 75 procent av flerfamiljshusens lägenheter, byggda under rekordåren, utgörs av hus som består av mer än 20 lägenheter.

3. Energianvändningen i rekordårens bostäder

Omkring 40 procent av den totala energianvändningen härrör från fastighets- och bostadssektorn, och en tredjedel av koldioxidutsläppen kommer från denna sektor. I sektorn ingår bostäder, lokaler, fritidshus, jord- och skogsbruket, el-, vatten-, avlopps- och reningsverk liksom gatu- och vägbelysning samt byggnads- och anläggningsverksamhet (kallas i fortsättning för fastighetssektorn eller fastighets- och bostadssektorn). Den övervägande delen av sektorns energianvändning går till bostäder och lokaler. Det är också uppvärmning och användning av varmvatten som kräver den största delen av sektorns totala energiförbrukning.

Under de senaste 30 och 40 åren har energianvändningen i fastighetssektorn varit i det närmaste oförändrad. Detta har skett genom en mycket omfattande effektivisering av energianvändningen, trots att både antalet hushåll ökat liksom bostads- och lokalytan. Under en lång period har därför energianvändningen per uppvärmd yta minskat. Fjärrvärme är idag, utan konkurrens med andra alternativ, det vanligaste uppvärmningssättet för de bostadshus som byggdes under rekordåren 1961-1975: över 80 procent av lägenheterna eller drygt 700 000 lägenheter

har denna uppvärmningsform (2006). Fjärrvärmen har ökat kraftigt i hela detta bestånd under de senaste tio åren samtidigt som användningen av olja och andra fossila bränslen har minskat dramatiskt. Övriga uppvärmningssätt kan bestå av olika kombinationer av energialternativ tillsammans med värmepump eller biobränsle.

Det är både ett intressant, men också ett allvarligt faktum att rekordårens bostäder förbrukar drygt 25 procent mer energi på varje kvadratmeter jämfört med bostäder som har byggts efter år 2000. Med samma jämförelse är energianvändningen per lägenhet ungefär 20 procent högre än lägenheter byggda på det nya seklet. I jämförelse med bostäder byggda före 1940-talet är dock rekordårens bostäder något mer energieffektiva. Mot den bakgrunden råder det knappast någon tvekan att potentialen för energibesparingar i rekordårens bostäder är enormt stor: det handlar om ett stort bostadsbestånd, husen och lägenheterna är energitekniskt lika, de är i stort behov av upprustning, potentialen för energieffektivisering är stor per hus/lägenhet, och det är mycket lönsamt att kombinera upprustningen med åtgärder som bidrar till en effektivare energianvändning.⁴

⁴ Upprustning av miljonprogrammet. Ur energisynpunkt, examensarbete av Lukasz Huber och Bodi Ardati, Lunds Tekniska Högskola. Förnyelse av flerbostadshus 1961-1975, marknadsrapport, Industriefakta.

4. Den sociala och etniska sammansättningen av de boende i rekordårens bostäder

Dessvärre finns det inte någon samlad kartläggning av den etniska och sociala sammansättningen av de hushåll som bor i miljonprogrammet och i rekordårens bostäder byggda mellan 1961 och 1975. Däremot har det i olika studier gjorts en genomgång av de ekonomiska och sociala förhållanden som kännetecknar de boende i miljonprogrammet, och särskilt den del av programmet som består av flerfamiljshusen.⁵ Totalt bor det idag omkring 3,6 miljoner personer i flerfamiljshus, antingen i bostadsrätter eller hyreslägenheter. Av dessa bor drygt 739 000 personer i miljonprogrammet – alltså lägenheter som är byggda under perioden 1965-1975. Det bor något fler kvinnor än män i miljonprogrammet.

4.1. Åldersstrukturen och fördelningen på upplåtelseformer

Jämför åldersstrukturen för de boende i miljonprogrammet med övriga boende, så är skillnaderna relativt begränsade: Andelen unga (under 15 år) och pensionärer, som är 65 år och äldre, är ungefär lika stora i miljonprogrammet som för boende i övriga flerfamiljshus. Det är emellertid först när det gäller ungdomars boende som det finns tydliga skillnader mellan miljonprogrammet och övriga flerfamiljshus: andelen unga vuxna är något större i övriga flerfamiljshus än i miljonprogrammet. Det bör också noteras att befolkningen i miljonprogrammet som bor i bostadsrätter är betydligt äldre än de som bor i hyreslägenheter. Omvänt finns det i bostadsrätterna en betydligt lägre andel barn och ungdomar i miljonprogrammets bostadsrätter i förhållande till de hyreslägenheter som finns i dessa områden.

Befolkningen i miljonprogrammen bor till övervägande del i allmännyttan: av den aktuella befolkningen på ca 739 000 personer bor 53 procent i kommunala hyreslägenheter, 32 procent i privata hyreslägenheter och 15 procent i bostadsrätter. Det bor drygt 113 000 personer i bostadsrätter, och andelen boende som har en bostadsrätt är alltså betydligt lägre i miljonprogrammet

jämfört med de övriga hyreshusbeståndet. Så många som 85 procent av miljonprogrammets befolkning bor alltså i hyreslägenheter varav huvuddelen i allmännyttan.

4.2. Andelen med utländsk bakgrund

Andelen utlandsfödda i miljonprogrammet jämfört med motsvarande andel i det övriga flerbostadshusbeståndet är en annan intressant dimension på miljonprogramsområdena. För hela landet och alla bostadsområden har antalet personer med utländsk bakgrund ökat snabbt under en längre period: 1960 var den 4 procent av befolkningen, 1980 hade den ökat till 7,5 procent och 2006 hade 13 procent av befolkningen utländsk bakgrund. I miljonprogramsområden är andelen utländska hushåll kraftigt överrepresenterade och ligger långt över nivån för 2006.

De sneda etniska fördelningen är ju ett av de utmärkande särdragen för dessa områden.

För att ytterligare kvalificera beskrivningen är det möjligt att, förutom andelen hushåll med utländsk bakgrund, även redovisa hur många av de utländska hushållen som kommer från länder med låga och höga inkomster (låginkomstland utanför Europa och höginkomstland inom OECD-området). Omkring var tredje boende i miljonprogrammet har en utländsk bakgrund, och mer än vart femte som bor i dessa områden är födda i ett låginkomstland. Det är finns alltså stora skillnader i den etniska sammansättningen av miljonprogrammet jämfört med övriga delar av bostadsbeståndet. Andelen hushåll utländsk bakgrund varierar också kraftigt för olika åldersgrupper, med en lägre andel för hushåll som består av äldre personer.

⁵ Miljonprogramsområdena idag, av Jonas Hugosson, Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet, augusti 2008.

4.3. Sysselsättning, arbetslöshet och utbildningsnivå

Ser man på olika välfärdsindikatorer som utbildningsnivå, sysselsättningsgrad och arbetslöshetsnivåer för de boende i miljonprogrammet, så förstärks bilden av att det finns en klar överrepresentation av resurssvaga hushåll i dessa områden med en svag förankring på arbetsmarknaden och en låg utbildningsnivå. Med en sysselsättningsgrad för hela den arbetsföra befolkningen (16-64 år) på omkring 70-73 procent, beroende på om det är män eller kvinnor, så är sysselsättningsgraden betydligt lägre för miljonprogrammets boende: det innebär en sysselsättningsgrad på mellan 54 procent och 58 procent i dessa områden.

Den klart lägre sysselsättningsgraden i miljonprogrammet avspeglas sig också i en arbetslöshet, som är klart högre i dessa områden jämfört med övriga landet och för övriga grupper i den arbetsföra befolkningen. Den största skillnaden i både sysselsättningsgrad och arbetslöshet finns mellan befolkningen i hela landet och de utlandsfödda i miljonprogrammet som kommer från olika låginkomstländer. Det är intressant att notera att de som bor i miljonprogrammets bostadsrättslägenheter har en betydligt lägre arbetslöshet i förhållande till både den arbetsföra befolkningen och de bostadsrättsinnehavare som bor utanför miljonprogrammet.

Arbetslösheten är därför högst för de som bor i miljonprogrammets hyreslägenheter.

Det är inte heller överraskande att miljonprogrammets befolkning har en mycket lägre utbildningsnivå än den övriga befolkningen: Jämfört med hela befolkningen och boende i andra bostadsområden är andelen lågutbildade, personer med högst grundskola, högre bland miljonprogrammets boende samtidigt som andelen med högskoleutbildning i dessa områden är klart lägre jämfört med andra boendegrupper.

Flest högutbildade i miljonprogrammet har de som bor i bostadsrätter. För denna grupp är avståndet i utbildningsnivå till den övriga befolkningen som minst. Även bland miljonprogrammets boende är arbetslösheten relaterade till personens utbildningsnivå: arbetslösheten är lägre, låt vara att den är högre än hos övriga boendegrupper, för de högskoleutbildade som bor i miljonprogrammet.

4.4. Inkomstskillnader

Även när det gäller arbetsinkomster (förvärvsinkomst och inkomstrelaterade ersättningar) finns det tydliga skillnader mellan miljonprogrammets invånare och övriga grupper av boende. Störst är skillnaden i arbetsinkomster (brutto, inkomster före sociala ersättningar och inkomstskatter), men krymper väsentligt när man övergår till att jämföra hushållens disponibla inkomster. Medianarbetsinkomsten för hela riket (individer 20-64 år) är nästan 218 000 kr jämfört med drygt 120 000 kr för de som bor i miljonprogrammet. Att skillnaderna i disponibel inkomster minskar beror på att miljonprogrammets invånare i större utsträckning än andra grupper är beroende av olika sociala ersättningar i form av arbetslöshetsersättning, sjukersättning, bostadsbidrag och socialbidrag.

Ser man på socialbidragsberoendet är det dubbelt så stort hos miljonprogrammets grupper av boende i förhållande till den övriga befolkningen: bland miljonprogrammets 20-24 åringar får mer en femtedel socialbidrag. Även de som har bostadsbidrag är relativt sett betydligt fler i miljonprogrammet än i andra bostadsområden. Även andelen förtidspensionärer är högre i alla av miljonprogrammets åldersgrupper jämfört med andra grupper av boende. Denna skillnad är störst för den äldsta åldersgruppen – de som är 55-64 år.

Det är alltså en betydligt större andel som är beroende av olika ekonomiska stöd (sociala ersättningar) i miljonprogrammet: det största bidragsberoendet i dessa områden finns bland grupper som är mellan 35 och 54 år med en andel på nära 60 procent som är bidragsberoende jämfört med en tredjedel i den övriga befolkningen, som finns i dessa åldersgrupper. Det är framför allt utlandsfödda från fattiga länder som har det största bidragsberoendet. De som bor i miljonprogrammets bostadsrätter har ett betydligt lägre bidragsberoende jämfört med de som bor i programmets hyreslägenheter.

4.5. Miljonprogrammets geografiska fördelning

Den övervägande delen av miljonprogrammets flerfamiljshus finns i storstäderna och dess förorter. I själva verket bor nästan fyra av fem boende i miljonprogrammet i antingen storstäderna och dess förorter, eller i större städer. I dessa kommuner bor också 60 procent av landets befolkning. Det är mot den bakgrunden uppenbart att miljonprogrammets boende i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö är en av de mest utsatta grupperna i vårt samhälle. Människor i dessa områden har i genomsnitt välfärdspolitiskt och socialt de sämsta förutsättningarna för att leva ett gott liv. Det är också i dessa delar av miljonprogrammets som det finns en tydlig överrepresentation av personer som har en utländsk bakgrund.

4.6. Summering av miljonprogrammets sociala dimensioner

Det är nu möjligt att göra en översiktlig summering av de olika särdrag som kännetecknar miljonprogrammets sociala miljö och boendegrupper:

- Det bor en stor andel medelålders och äldre i miljonprogrammets bostäder, och det är särskilt tydligast för hyreslägenheterna.
- Nära en tredjedel av miljonprogrammets befolkning är utlandsfödda, vilket är klart högre för de boende i övriga landet, och i förhållande till boende i flerfamiljshus som ligger utanför miljonprogrammet.
- Sysselsättningsgraden är låg, omkring 60 procent, bland den arbetsföra befolkningen i miljonprogrammet. Dessutom är arbetslösheten väsentligt högre än i övriga landet: Högst andel arbetslösa finns bland unga vuxna, som också är utlandsfödda och vilka kommer från fattiga länder och bor i allmännyttan.
- En betydligt mindre andel av miljonprogrammets befolkning har eftergymnasial utbildning jämfört med det övriga landet. En hög utbildningsnivå har inte på långt när samma positiva effekt på arbetslösheten för miljonprogrammets invånare som för övriga boendegrupper.
- Inkomsterna för miljonprogrammets invånare är klart lägre än den övriga befolkningens inkomster. Skillnaden är mindre om man jämfört de disponibla inkomster vilket beror på det stora beroendet av sociala ersättningar hos miljonprogrammets invånare.
- De flesta av miljonprogrammets befolkning finns i storstadsregionerna, med dess förortskommuner, och i de större städerna.
- En översiktlig bedömning av olika välfärdsåtgärder ger en god grund för att dra slutsatsen att de ekonomiskt, socialt och välfärdspolitiskt mest utsatta grupperna finns bland miljonprogrammets boende och bland dem finns i sin tur landets mest resurssvaga hushåll. Skillnaderna mellan miljonprogrammets invånare och övriga boendegrupper är dock störst i olika varuproducerande kommuner.
- Det bör dock betonas att miljonprogrammets bostadsrättshavare generellt sett har det bättre på alla dessa välfärdsområden jämfört med miljonprogrammets hyresgäster. Andelen bostadsrättshavare, räknat som andel av individer, är lägre i miljonprogrammets hus än i andra flerfamiljshus.

5. Behovet av upprustning och renovering

Rekordårens bostadsbestånd, som är byggda mellan 1961 och 1975, har idag uppnått den aktningsvärda åldern på mellan 35 och 50 år. Det krävs knappast någon djupare analys för att förstå att hus och lägenheter i denna ålder är i behov av en större renovering och modernisering⁶. Det är intressant att försöka bedöma hur underhållsbehoven i det aktuella fastighetsbeståndet har utvecklats i förhållande till de faktiska insatserna i form av sådana reparationer och ombyggnader, som har genomförts med viss regelbundenhet. Glappet mellan faktiska underhållsinsatser och underhållsbehoven ger därför en fingervisning om hur stort det eftersatta underhållet är; har det växt till ett underhållsberg som man brukar tala om i den bostadspolitiska debatten?

Den andra intressanta frågan är omfattningen av det kortsiktiga underhållsbehovet. Det är också intressant att bedöma hur ett underhållsbehov som har skapats under en längre period bidrar till att öka trycket på en framtida upprustning. Bristen på tillgänglig statistik över underhållsbehoven är också ett problem för denna del av bostadspolitiken. Några politiska mål för hur stort underhållet bör vara har aldrig heller formulerats, och som löpande har kunnat utvärderas, trots att bostadsbeståndets standard har varit ett viktigt mål för bostadspolitiken.

I brist på användbar statistik är det nödvändigt att använda sig av olika typer indikatorer för att kunna bedöma utvecklingen av underhållsbehovet. Boverket har i en omfattande kartläggning av underhållsbehoven för det aktuella bostadsbeståndet använt ett antal indikatorer som kan ge en bild av detta behov: bostadsföretagens egna bedömningar av underhållsbehovet, både det ackumulerade och det framtida, genomförda insatser när det gäller renovering och modernisering, omfattningen av akuta reparationer och kostnadsutvecklingen för olika underhållsinsatser under en längre period.⁷ Som en del i denna analys har verket genomfört en omfattande enkätundersök-

ning som har vänt sig till olika ägare av flerbostadshus: allmännyttan, privata fastighetsägare och bostadsrättsföreningar.⁸

Utifrån svaren på denna undersökning och med hjälp av vissa underhållsindikatorer konstaterar Boverket att det finns ett omfattande underhållsbehov, som inte är tillgodosett. Undersökningen gjordes i början av 2000-talet, men det har därefter inte inträffat något som föranleder andra slutsatser än de centrala som redovisas i verkets egen analys. Sammanfattningsvis talar många indikatorer om att det finns ett betydande ackumulerat underhållsbehov i rekordårens bostadsbestånd, som ännu inte har åtgärdats.

Det är svårt att exakt kvantifiera underhållsbehovet och bedöma hur detta fördelar sig mellan olika årgångar av flerbostadshus; mellan hyres- och bostadsrätter samt mellan olika fastighetsägare. Boverket anser det inte heller meningsfullt att göra en sådan kvantifiering. Istället pekar man på att det finns stora underhållsbehov hos vissa bostadsföretag: mindre bostadsföretag som har hyreslägenheter, små fristående bostadsrättsföreningar, men givetvis också i delar av allmännyttan som äger och förvaltar miljonprogrammets fastigheter i storstäderna och dess olika förortskommuner samt i vissa andra kommuner.

Generellt sett verkar det som privata fastighetsägare i högre grad har genomfört stora ombyggnadsprojekt på bekostnad av ett löpande fastighetsunderhåll. Av Boverkets kartläggning är det möjligt att dra ytterligare några slutsatser:

- I kommuner och regioner med svaga bostadsmarknader, varav många ligger i norra Sverige, särskilt i norrlands inland, har bostadsföretagen tvingats skjuta upp nödvändiga underhållsinsatser och renoveringsåtgärder. Det finns i dessa regioner knappast några nämnvärda skillnader i eftersatt underhåll mellan allmännyttan och privata ägare av flerbostadshus.

⁶ Dessa olika begrepp tillsammans med investeringar samt ombyggnader kommer i fortsättning att användas som synonyma begrepp även om de företags- eller samhällsekonomiskt inte har exakt samma innebörd.

⁷ Bättre koll på underhåll, Boverket, oktober 2008.

⁸ Ibid 8, sid. 39-40.

- Skillnader i underhållskapaciteten är snarare större mellan olika bostadsrättsföreningar: små fristående föreningar med hög belåning, och begränsade möjligheter till kostnadsutjämning som ligger i orter med svaga bostadsmarknader och med boende som inte har höga inkomster och stor betalningsförmåga. Dessa föreningar har därför en begränsad förmåga själva finansiera betydande underhållsinsatser och ombyggnader. Det motsatta gäller för ekonomiskt starka föreningar, som också är tillräckligt stora (fastighetsbestånd/antal medlemmar) för att klara en effektiv kostnadsutjämning, och med boende som består av höginkomsthushåll med god betalningsförmåga. Dessa föreningar hittar främst i storstäderna med förortskommuner, och i större städer.
- I allmännyttans miljonprogram, framför allt i dess mest nedslitna områden med många hushåll som har sociala problem, finns det stora ackumulerade behov av upprustning. Eftersom allmännyttan byggde omkring hälften av bostäderna under den aktuella perioden, så kan en betydande del av underhållsberget och de framtida behoven hänföras till det kommunala bostadsbeståndet.
- Behovet av hissar är naturligtvis starkt påverkad av befolkningsstrukturen, och i takt med att antalet äldre i befolkningen ökar, så växer också behovet av hissar.

5.1. Omfattningen av investeringsbehoven och möjliga renoveringskostnader

Den totala omfattningen på underhållsbehovet kan beskrivas på flera sätt: som antalet lägenheter i behov av upprustning eller i form av uppgifter om kostnaderna för eller investeringsbehovet av olika renoveringsprogram. Olika analyser av renoveringsbehovet brukar utmyнна i uppgifter som antalet lägenheter som behöver renoveras. I början 2000-talet beräknade Boverket att av de ca 830 000 lägenheter som byggdes under rekordåren behövde ungefär 85 procent, eller ca 720 000 lägenheter renoveras (2002).⁹

I en annan utredning kom Boverket fram till ungefär samma omfattning på renoveringsbehovet,

redovisad som antalet lägenheter. Med ledning av ett bostadsbyggande på ungefär 900 000 lägenheter som byggdes under perioden 1961-1975 återstår idag omkring 840 000 lägenheter. Av dessa behöver omkring 650 000-700 000 lägenheter renoveras.¹⁰ Av Industrifaktas genomgång kan man se ägandet av dessa flerfamiljshus: allmännyttans ägarandel är omkring 46 procent, privata fastighetsägare äger omkring 26 procent och bostadsrättsföreningars ägarandel är 28 procent (2002).¹¹

Detta innebär att av de flerfamiljshus som är i stort behov av renovering och modernisering är omkring 240 000 bostadsrättslägenheter. Industrifakta drar utifrån dessa siffror slutsatsen att fram till 2007 hade omkring 650 000 lägenheter ännu inte rustats upp, och var därför i behov av omfattande insatser i form av underhåll och ombyggnader.¹² Utifrån denna bedömning av renoveringsbehovet utgick Industrifakta från att omkring 920 000 lägenheter byggdes i flerfamiljshus under rekordåren, och av dessa fanns 830 000 lägenheter kvar under 2007.

Den statliga Bygghögskolekommittén redovisar i en särskild analys att renoveringsbehovet under de närmaste tio till femton åren uppgår till omkring 500 000-1300 000 lägenheter i flerfamiljshus.¹³ Kommittén beräknade också att omkring 65 000 lägenheter per år behöver byta vatten- och avloppsledning (stammar) under den nämnda perioden, jämfört med omkring 20 000 lägenheter per år idag. Energieffektiviseringsutredningen, som nyligen presenterade sina förslag, kommer fram till att omkring 60 procent av alla lägenheter i flerfamiljshus behöver renoveras inom en tioårsperiod: det handlar därför om drygt 1450 000 lägenheter.¹⁴

För alla dessa lägenheter finns det ett mer eller mindre omfattande renoveringsbehov ska åtgärda slitage och brister i byggnadstekniska funktioner, som upprustning av badrum, kök och balkonger samt byte av fönster, men också förbättringar av tekniska installationer och av system som vatten- och avlopp, el och ventilation. I ljuset av alla redovisade analyser är det en rimlig bedömning att omkring 650 000-700 000 lägenheter i de flerfamiljshus som byggdes under rekordåren mellan 1961 och 1975 är i behov av en omfattande upprustning och modernisering: olika

9 Bättre koll på underhåll, Boverket, oktober 2003.

10 Förnyelse för hållbar utveckling i olika boendemiljöer, Boverket, år 2000.

11 Industrifaktas marknadsrapport Förnyelse av flerbostadshus byggda 1961-1975, juni 2008.

12 Industrifaktas marknadsrapport: Förnyelse av flerbostadshus byggda 1961-1975, juni 20.

13 Underlagsmaterial från Bygghögskolekommittén, SOU 2004:15.

14 Sid. 190 i Vägen till ett energieffektivare Sverige, SOU 2008:110, Energieffektiviseringsutredningen

åtgärder bör vara inriktade på förbättringar av grundläggande byggnadstekniska funktioner och system liksom en effektivisering av fastigheternas energianvändning. Det handlar om investeringar under en tio- och femtonårsperiod. Antalet lägenheter som behöver rustas upp varierar också för olika underhållsåtgärder.

Boverket har också bedömt att omkring 65 000 lägenheter per år kommer att vara i behov av stambyten jämfört med 20 000 lägenheter per år i början av 2000-talet. Det handlar alltså om en tredubbling av ombyggnadstakten jämfört med utvecklingen av dessa investeringar under de sista sex åren på 1990-talet och de första åren på det nya seklet. Hus som är högre än 3 våningar behöver i regel en hiss, om fastigheten ska hålla en godtagbar standard i fråga om tillgänglighet. Alla hus med denna höjd har omkring 50 000 trappuppgångar och omfattar mer än 1 miljon lägenheter. I bygglagstiftningen finns också ett krav på hiss i hus som har mer än två våningar. För omkring 20 procent av de lägenheter som moderniserats från mitten av 1970-talet fram till i början av 2000-talet har hissinstallationer varit en del av upprustningen.

Kravet på stora ingrepp i husen och de omfattande kostnaderna för hissbyten har troligen varit en återhållande faktor för fastighetsägarna att genomföra hissinstallationer.¹⁵

Låter man även efterkrigsårens första generationer av bostäder, byggda mellan 1945 och 1960, ingå i ett program för upprustning rör det sig om ytterligare hundratusentals lägenheter. Dessutom tillkommer miljonprogrammets villor. I de analyser av renoveringsbehovet som har gjorts används olika uppgifter om totalkostnaden, eller investeringsbehovet, för ett renoveringsprogram. De kommunala bostadsföretagens intresseorganisation SABO har beräknat att det kostar minst 70 miljarder (mdr) kr att rusta upp de delar av allmännyttan som är byggda under 1960- och 1970-talet.¹⁶

Deras beräkning bygger på ett mycket stort urval av 200 000 lägenheter i det aktuella beståndet som ännu inte har renoverats. Som underhåll och renove-

ring räknas i detta sammanhang upprustning av stammar, hissar, tak, balkonger, kök, badrum, ventilationsanläggningar, badrum och fasader. SABO har kommit fram till en renoveringskostnad på i genomsnitt 5000 kr per kvm och beräkningen utgår från en genomsnittlig lägenhet i det kommunala beståndet på 70 kvm. Ovanpå denna kostnad ska läggas kostnaden för olika åtgärder som effektiviserar energianvändningen. Hur stor denna kostnad kan uppskattas till är svårt att bedöma i brist på mer tillförlitliga beräkningsunderlag.

Det finns också beräkningar av den genomsnittliga renoveringskostnaden per lägenhet. SABO har med ledning av renoveringskostnaden för ett urval av 70 hyreslägenheter i en Stockholmsförort kommit fram till att en normal kostnad för upprustning av en lägenhet i flerfamiljshus är omkring 400 000 kr (genomsnittskostnad). Mot den bakgrunden är det möjligt att beräkna den totala ombyggnads- och renoveringskostnaden för en upprustning av de 650 000 lägenheter i rekordärens flerfamiljshus till omkring 250-260 miljarder (mdr) kr (exklusive åtgärder för att effektivisera energianvändningen).

Man kan också se detta som ett behov av investeringar i ombyggnader och renoveringar av rekordärens flerfamiljshus. Det handlar därför om ett investeringsbehov på ungefär 25-26 mdr kr per år under en tioårsperiod.¹⁷ Det bör betonas att det stora investeringsbeloppet är förenad med ett betydande mått av osäkerhet, och siffran ska därför ska tolkas med stor försiktighet.

Statens Bostadskreditnämnd (BKN) uppskattar totalkostnaden för att rusta upp och modernisera ett bestånd av ca 675 000 lägenheter, som byggdes under rekordåren, till omkring 240 mdr kr, eller 24 mdr kr per år under en tioårsperiod. Denna totalkostnad jämför sedan BKN med investeringarna i ombyggnader av bostäder, som varierat mellan 20 och 35 mdr kr per år sedan 1990, och dessutom med de totala bostadsinvesteringarna som svängt mellan 40 och 100 mdr kr under samma tid, räknat i fasta priser.¹⁸

15 Se bl.a. Bättre koll på underhåll och Äldreboendedelegationens slutbetänkande Bo bra hela livet, SOU 2008:113.

16 Se pressmeddelande från SABO: "Upprustning och energieffektivisering i de kommunala bostadsföretagens 60- och 70-talsbestånd", 1 november 2007, SABO.

17 Industrifaktas marknadsrapport "Förnyelse av flerbostadshus byggda 1961-1975", juni 2008.

18 Upprustning av miljonprogrammets flerbostadshus. Statlig medverkan i finansieringen. BKN, 19 december 2008.

5.2. Renoveringsbehovet hos äldre årgångar av bostadsrätter

Om man på mer teoretiska grunder utgår från att den totala renoveringskostnaden är proportionell mot de olika fastighetsägarnas ägarandel av det aktuella beståndet, så kan den samlade renoveringskostnaden för bostadsrättssektorn uppskattas till omkring 70 mdr kr. Detta handlar om en grov skattning av investeringsbehovet. HSB byggde under denna period omkring 202 000 lägenheter, varav ca 134 000 lägenheter är upplåtna med bostadsrätt. För enbart HSB kan det därför handla om ett investeringsbehov på runt 40 mdr kr, som behöver finansieras på ett eller annat sätt. Riksbyggen bedömer att det finns ett renoveringsbehov för omkring 50 000 lägenheter i sitt bestånd till en total kostnad på ungefär 20 mdr kr.¹⁹ För dessa båda bostadsrättsorganisationer handlar det alltså om ett investeringsbehov på 4 mdr kr respektive 2 mdr kr under en tioårsperiod.

5.3. Sammanfattning

Det är möjligt att göra följande summering av kostnaderna för att renovera rekordårens (1961-1975) bestånd av flerfamiljshus:

- den totala kostnaden (investeringsbehovet) för en renovering och modernisering av hyreshusbeståndet är osäker, men kan försiktigt beräknas till mellan 240 och 260 mdr kr, vilket motsvarar en investering på 24-26 mdr kr per år under en tioårsperiod,
- renoveringskostnaden för HSB:s och Riksbyggens bestånd kan beräknas till 40 mdr kr och 20 mdr kr, eller 2-4 mdr kr per år under en tioårsperiod,
- för SABO:s bestånd, som är i behov av renovering, kan totalkostnaden beräknas till 70 mdr kr, vilket motsvarar investeringar på 7 mdr kr per år under en tioårsperiod,
- BKN beräknas totalkostnaden, eller investeringsbehovet, för att renovera 675 000 lägenheter i det aktuella bostadsbeståndet till omkring 240 mdr kr,
- totalkostnaden är givetvis beroende av flera faktorer, som antalet lägenheter i behov av renovering, omfattningen på renoveringarna, styckekostnaden (per lägenhet/kvm) för renoveringen, det ackumulerade underhållsbehovet och storleken på fastigheterna,
- det råder inte någon tvekan om att det behövs ytterligare analyser för att förbättra precisionen i dessa kostnadsberäkningar för en renovering av rekordårens hyres- och bostadsrättslägenheter.

¹⁹ Ibid 16, samt HSB:s och Riksbyggens egna uppgifter

6. Underhållsbegreppet och ansvaret för fastighetsunderhållet

I debatten betraktas olika underhållsinsatser ibland som investeringar. Det görs också en sammanblandning mellan rena underhållsåtgärder och sådana insatser som kan beskrivas som skötsel och drift av fastigheten. I princip kan underhåll definieras som åtgärder som syftar till att behålla fastighetens ursprungliga funktioner och skick. Som exempel på underhållsåtgärder är byte av hiss eller värmepanna, omläggning av yttertak, byte och reparationer av vatten- och avloppsledningar, målning och tapetsering samt byte av ledningar till olika tekniska system.

Underhållsinsatser går alltså utöver den dagliga skötseln som att städa trappuppgångar och andra gemensamma utrymmen. Tvättning av fasaden är rimligen fastighetsskötsel medan putsning och reparation av fasaden räknas däremot som underhåll. Vad är då skillnaden mellan underhåll och investeringar? De förra syftar till att behålla standarden medan investeringar i form av ny-, om- och tillbyggnader syftar till att höja standarden eller skapa nya och förändrade funktioner på en byggnad.

Redovisningsmässigt och skatterettsligt redovisas kostnader för reparationer och underhåll under det år då de genomförs och hela kostnaden får dras av under detta år. Däremot är redovisningsmässigt och företagsekonomiskt en investering ett köp eller uppförande av en anläggningstillgång, i första hand fastigheter, som redovisas i balansräkningen. Däremot redovisas fastighetens kapitalkostnader i form av avskrivningar (värdeminskningsskatt) och räntekostnader redovisas i resultaträkningen för att belasta resultatet under fastighetens ekonomiska livslängd. Den närmare skatterettsliga definitionen av reparations- och underhållskostnader är kostnader för ”åtgärder som erfarenhetsmässigt måste vidtas på en byggnad någon gång eller några gånger under byggnadens livslängd för att den skall bevaras eller återställas i sitt ursprungliga fysiska skick”.²⁰

Utgångspunkten i detta sammanhang är byggnadens skick då den är nybyggd, och för enskilda delar av fastigheten i det skick dessa var i då de senast var

föremål för en ny-, till- eller ombyggnad. Sammanfattningsvis är en investering i allmänhet kostnader för åtgärder som höjer byggnadens standard jämfört med dess skick vid byggnadstillfället eller när den köptes.²¹ Det bör betonas att det inte existerar någon knivskarp gräns mellan underhållsåtgärder och investeringar.

6.1. Ansvaret för en upprustning och utvecklingen av underhållskostnaderna

Det är självklart att fastighetsägaren har det grundläggande ansvaret för underhåll och reparationer av fastigheten. Detta framgår tydligt av både lagstiftning och rättspraxis. Villaägaren har det primära ansvaret för underhåll och renovering av villan. Bostadsrätts-havaren delar ansvaret med bostadsrättsföreningen: den förra har i princip ansvaret för allt lägenhetsunderhåll med undantag för tekniska installationer och ledningar som vatten- och avlopp. Föreningen har å andra sidan i första hand ansvaret för gemensamma utrymmen, förutom olika tekniska system i fastigheten som vatten- och avlopp, ventilationssystem och elledningar samt även för de bärande delarna i väggar och tak. Hyresvärden har ansvaret för både lägenhetsunderhållet och för underhållet av yttre funktioner samt olika tekniska system.

Det kan finnas olika, mer eller mindre starka, skäl till varför den offentliga sektorn i form av staten eller en kommun ska ta på sig ett ökat ansvar för underhåll, modernisering och upprustning av vissa årgångar av bostäder. Utan i första hand statliga insatser och olika korrigeringar av marknadens trögheter är det knappast möjligt att undanröja de misslyckanden som finns på denna del av fastighetsmarknaden, och som förhindrar eller bromsar underhållsinsatser och investeringar i ombyggnader. Istället kan rätt utformade insatser från staten underlätta och förbättra marknadens funktions-sätt, och på så sätt fungera som smörjmedel för denna typ av ekonomiska aktiviteter.

²⁰ Ombyggnader i lokalfastigheter. Beslutsprocess och värdepåverka. Ett examensarbete av Mattias Bülow, Institutionen för Fastigheter och Byggnade vid KTH, Stockholm 2006.

²¹ Ibid 18.

Argumenten för ett ökat statligt engagemang för det äldre bostadsbeståndets standard och underhåll är inte svårt att finna på flera områden. De bostadspolitiska skälen är relativt enkla att genomskåda eftersom det är ett centralt bostadspolitiskt mål att alla bostadsfastigheter och lägenheter ska hålla en hög standard över tiden. De klimat- och energipolitiska skälen är också tämligen uppenbara utifrån kraven på en effektiv energianvändning i fastighetssektorn och minskade koldioxidutsläpp från denna sektor. Det finns också integrationspolitiska skäl för att minska segregationen i boendet, som i sin tur kräver att även det äldre bostadsbeståndet är tillräckligt attraktivt för breda befolkningsgrupper. Konjunktur- och sysselsättningspolitiska skäl är ytterligare argument för att särskilt under en lågkonjunktur genomföra olika insatser som rustar och moderniserar det äldre bostadsbeståndet, och som därför kan höja tillväxten och skapa arbetstillfällen.

Det löpande underhållet kan sorteras i olika slags åtgärder: Till att börja med handlar det om ett lägenhetsunderhåll, som består av renovering av ytskikt på golv, väggar och tak samt utrustning. Därefter kommer underhåll av gemensamma utrymmen (trappor och tvättutrymmen) samt av tekniska installationer och utrymmen. Dessutom krävs det ett gemensamt underhåll av markområden och tomtanläggningar

samt av de lokaler som finns i en bostadsfastighet. Det finns givetvis stora skillnader i underhållskostnader mellan olika fastigheter, mellan olika årgångar av fastigheter, men också kostnadsskillnader över tiden för en och samma fastighet. SCB:s intäkt- och kostnadsundersökning ger också en tämligen känd bild av utvecklingen av underhållskostnaderna.

Allmännyttan har sedan 1997 haft något högre underhållskostnader jämförts med de privatägda flerfamiljshusen, låt vara att skillnaden per kvm inte är särskilt stor. Både allmännyttans och de privatägda hyreshusens underhållskostnader har ökat från slutet av 1990-talet fram till 2006, som är det senaste året med redovisade uppgifter. Det ligger alltså i sakens natur att både nivån och utvecklingen av underhållskostnaderna mycket bestäms av fastigheternas standard, åldersammansättning och ägarnas ambitioner för underhållsarbetet.

Eftersom bostadsrättsföreningarnas underhållskostnader i SCB:s statistik enbart täcker föreningarnas kostnader ligger dessa lägre än kostnaderna för övriga fastighetsägare. Förutom skillnader i fastigheternas åldersstruktur kan redovisade kostnadsskillnader också bero på fastigheternas storlek; stora fastigheter med många lägenheter brukar ha ett större underhållsbehov, som ett resultat av ett betydande slitage, i förhållande till mindre fastigheter med färre lägenheter.²²

22 Intäkt- och kostnadsundersökningen för flerbostadshus (IKU) 2006, Statistiska meddelanden, BO 32, SM 0801.

7. Underhållsbehovet för olika delar av bostadsbeståndet

Det är i det närmaste självklart att det finns ett betydande underhållsbehov hos fastigheter som är byggda i början av 1960-talet och fram till mitten av 1970-talet. Dessa fastigheter är idag mellan ca 35 och 50 år. Trots att fastigheter i regel har en lång livslängd börjar dock underhållsbehoven, och därmed kraven på reparationer, att växa snabbt när de har uppnått denna aktningvärda ålder. Men underhållsbehovet är emellertid nära kopplat till fastighetsägarnas reparations- och underhållsarbete, som tillsammans med utvecklingen av underhållsbehoven bestämmer gapet mellan underhållsbehov och det faktiska underhållet. Växer detta gap alltför mycket kan ett stort underhållsberg byggas upp, som förr eller senare måste åtgärdas för att undvika ren kapitalförstöring och att dessa fastigheter inte längre blir attraktiva för de boende.

Det finns olika tecken på ett eftersatt underhåll: Bostadsföretagens egna bedömningar av såväl underhållsgapet som det kortsiktiga underhållsbehovet. Genomförda moderniseringar tillsammans med omfattningen av akuta reparationer och utvecklingen av underhållskostnaderna under en längre period kan också vare en mätare på omfattningen av underhållsbehovet. I en under 2003 gjord kartläggning av underhållsbehovet försöker Boverket besvara vissa frågor om det eftersatta underhållet i bostadshyreshus. Kartläggningen bygger på intervjuundersökningar till olika fastighetsägare: SABO:s medlemsföretag, privata fastighetsägare och olika bostadsrättsföreningar.²³ I rapporten gör också Boverket en bedömning av andra kunskapskällor som kan bidra till att ge en helhetsbild av underhållsfrågan.

Boverket kommer efter en utförlig analys fram till följande slutsatser om underhållsläget för rekordarens flerbostadshus:

” Boverket konstaterar att bostadsunderhållet med största sannolikhet är eftersatt och att detta framför allt hänger samman med bostädernas ålder och bostadsmarknadssituation. Där det finns många vakanser under 1990-talet har det ekonomiska utrymmet att underhålla fastigheterna varit mindre. Det är dock inte meningsfullt att försöka kvantifiera volymen av detta eftersatta underhållsbehov. Vi vill också peka på mindre bostadsföretag, små fristående bostadsrättsföreningar och egna hem från 1960-och 1970-talet som riskgrupper när det gäller eftersatt underhåll.

Här är underhållssituationen mycket beroende av den enskilda ägarens motivation och kunskaper. Privata fastighetsägare tycks i större utsträckning tillämpa stora ombyggnadsåtgärder på bekostnad av förebyggande underhåll. Vi ser dock inte stora rivnings- eller ombyggnadsbehov på grund av att fastigheternas skick är så dåligt..... Underhållssituationen hänger också samman med bostadsmarknadssituationen. Blir det bostadsöverskott så blir problemen med driftsekonomin sannolikt störst när det gäller dessa områden.”²⁴

Som framgår av verkets analys är underhållsläget, särskilt för miljonprogrammet, starkt relaterat till situationen på bostadsmarknaden och bostadsföretagens finansiella ställning:

- ett bostadsöverskott drabbar miljonprogramsområdena fastighetsekonomiskt mycket hårt,
- vilket i regel innebär att reparationerna av dessa fastigheter måste skjutas på framtiden.

Boverket konstaterar också att en upprustning av dessa områden innebär en minskad tolerans mot grupper av hyresgäster som har olika sociala problem. Det finns alltså ett stort eftersatt underhåll i miljonprogrammets flerbostadshus.

²³ Bätte koll på underhåll, Boverket 2003.

²⁴ Ibid 21, sid. 65

Utöver dessa allmänna slutsatser kunde Boverket att dra följande slutsatser om underhållsbehovet för rekordårens flerfamiljshus:

- Länsstyrelserna runt om i landet bedömde att det fanns ett eftersatt underhåll i olika områden och delar av bostadsbeståndet, och att detta behov skulle öka i närtid. I norra Sverige fanns det ett betydande antal kommuner med bostadsföretag som på grund av en svag ekonomi inte skulle klara en upprustning och modernisering av sina fastigheter.
- Det fanns endast mindre skillnader i renoverings- och underhållsbehovet mellan allmännyttan och privata fastighetsägare. Istället är skillnaderna större mellan olika bostadsrättsföreningar; föreningar som har nyligen köpt eller byggt sina hus har haft svårt att avsätta resurser för framtida underhåll. Det eftersatta underhållet har inte i någon större utsträckning påverkat det allmänna rivningsbehovet.
- Dagens principer för hyressättning gör det svårt för fastighetsägare att få en tillräcklig avkastning på sina investeringar, vilket i sin tur försvagar fastighetsägarnas incitament att engagera sig i det långsiktiga underhållet. Detta kan förklaras med att normala underhållsåtgärder ger, i enlighet med hyreslagsstiftningen, inte ger några rättsliga förutsättningar för hyreshöjningar –0 om inte renoveringen innebär en standardförbättring av lägenheten. Ett stambyte behöver därför kombineras med en omfattande badrumsrenovering. Hyresgästerna har också en möjlighet att få krav på hyreshöjningar prövade i hyresnämnden. På så sätt skapar lagstiftningen i första hand drivkrafter för omfattande ombyggnadsåtgärder framför förebyggande underhåll.
- Tillgängligheten i boendet bör uppmärksammas mer, inte minst i ljuset av den demografiska utvecklingen med en dramatisk ökning av antalet pensionärer, och särskilt de äldsta pensionärsgруппerna, alltså de som är över 80 år.
- Av flera skäl anser Boverket att staten behöver gå in med stöd för att det ska finnas tillräckliga ekonomiska incitament för fastighetsägarna att fokusera på det löpande underhållet av bostadsbeståndet. Det finns emellertid stora skillnader i fastighetsägarnas finansiella förutsättningar för att klara stora renoveringar.

8. Ytterligare analyser av underhållsbehovet

SABO har i olika sammanhang redovisat underhållsbehovet för allmännyttans fastigheter, men också tagit fram underlag som kan användas för att beräkna omfattningen av detta behov och dess kostnader.²⁵ Man redovisar riktmärken för underhållskostnader för att behålla standarden på byggnader och markanläggningar med en ekonomisk livslängd på 40 år. Som en konsekvens av detta bör renoveringsåtgärder inom ett tidsintervall på 40 år också räknas till det löpande underhållet, och åtgärder med en längre livslängd som investeringar.

Som investeringar kan räknas: åtgärder som innebär en genomgripande förnyelse av fasader, fönster, balkonger, yttertak, kök, våtutrymmen och installationssystem. Det går enligt SABO givetvis att hitta argument för att både sänka och höja tidsgränsen. Något motsvarande underlag finns inte för privatägda bostadshyreshus och fastigheter som ägs av bostadsrättsföreningar, men både underhållsbehoven och kraven på renoveringsåtgärder är emellertid någorlunda likartade med de som gäller för allmännyttan.

SABO brukar också, vilket är av pedagogiskt värde, dela upp underhållet i olika typer av åtgärder:

- lägenhetsunderhållet i form av ytskiktet på golv, väggar, tak och utrustning (invändiga byggnadsdelar),
- lokalunderhåll enligt hyresavtal (invändiga byggnadsdelar),
- gemensamt underhåll av markområden samt av byggnadens fasad och yttertak och av gemensamt utnyttjade utrymmen som trappuppgångar och tvättstugor (utvändiga och invändiga byggnadsdelar), och
- av tekniska installationer.

Även Industrifakta har försökt att kartlägga underhållsbehoven i det äldre årgångarna av bostadsbeståndet, men har också tagit fram kostnader och annan intressant information om fastigheternas underhållsbehov.²⁶ Deras studie bygger i allt väsentligt på intervjuer av olika fastighetsägare. Det handlar med andra ord om byte, förbättringar och renoveringar av stammar, vatten och avlopp, badrum med utrustning, elinstallationer, ventilationer, fönster, balkonger, utvändiga fasader och olika typer av markanläggningar. För alla dessa delar av fastigheten behöver, enligt Industrifakta, olika underhållsåtgärder göras från 15 år upp till 50 år efter byggnadens uppförande.

Behovet av åtgärder skiftar inom denna tidsram för lägenhets- och lokalunderhållet och för underhållet av olika gemensamma utrymmen. När Industrifakta har frågat vilka delar av underhållet som fastighetsägarna anser ha de största renoveringsbehoven, så har dessa gjort följande prioriteringar, sorterade efter angelägenhetsgrad: reparationer av badrum/våtrum, kök, fönster, takyttskikt, väggar och tak i lägenheten, fasader, fönster, byte av fasader och balkonger samt reparation av tvättutrustning.

Längre ner i behovsprioritering kommer tilläggsisolering, renovering av trapphus, källare och förråd samt stomkonstruktioner och underhåll av ytterdörrar. Denna prioritering gäller i stora drag generellt för alla kategorier av fastighetsägare, även om det kan finnas vissa mindre skillnader i fastighetsägarnas prioriteringar av olika åtgärder.

²⁵ Se bl.a. Nyckeltal för kostnadsjakt, SABO, år 2002.

²⁶ Marknadsrapporten Förnyelse av flerbostadshus byggda 1961-1975.

En intervjuaserad studie av upprustningsbehov och prioriteringar i miljonprogrammet och rekordärens bostäder, av Industrifakta, juni 2008.

8.1. Underhållsbehovet för bostadsrätter

Bilden av hur underhållsbehovet av olika byggnadsdelar och tekniska installationer prioriteras i de delar av bostadsbeståndet som ägs av bostadsrättsföreningar överensstämmer i stora drag med de prioriteringar av underhållet som gäller för övriga fastighetsägare: Ser man på invändiga byggnadsdelar gäller följande prioritering av bostadsrättsföreningarnas underhållsinsatser: först kommer badrum/våtrum, därefter kommer renovering av tvättutrustning, trapphus och källare, och sedan prioriteras stomkonstruktioner, kök, väggar och tak, lägenheternas golv och övriga

snickerier. När det gäller utvändiga byggnadsdelar prioriterar bostadsrättsföreningarna i tur och ordning: renovering av tak, fasader, byte av fönster, ytterdörrar, balkonger och lekutrustning

Bostadsrättsföreningarnas prioritering av tekniska installationer innehåller vissa överraskningar såtillvida att larm och teknisk säkerhet var högst prioriterade. Därefter ansåg de det vara angeläget att renovera och förbättra vissa andra tekniska system: vatten- och avloppsstammar, allmänna VVS-installationer, ventilation, styr- och regleringsinstallationer, uppvärmning, allmänna elinstallationer, hissar och utombelysning.

9. Möjligheter att tillgodose underhållsbehovet

Det finns givetvis skillnader bostadsföretagens och olika fastighetsägarnas förutsättningar att klara av att tillgodose det eftersatta och framtida underhållsbehovet. Vissa företag klarar av att möta de olika underhållsbehoven, medan andra kommer troligen att få finansiella svårigheter att tillgodose dessa behov. Det är intressant att peka på några faktorer som har betydelse för företagets kapacitet att klara renoveringsbehoven:

- bostadsföretagens finansiella möjligheter i form av tillräckliga intäkter (vinster/kassaflöden) och olika finansiella reserver såsom ett stort eget kapital i relation till tillgångarna, och en hög konsolideringsgrad,
- kunskaper och kompetens hos fastighetsägarna när det gäller underhåll,
- intresset för och attityden för underhållsfrågor hos fastighetsägarna,
- branschens struktur och kompetensnivå, och
- tillgången på kompetent arbetskraft.

9.1. Bostadsföretagens ekonomiska förutsättningar

Det är självklart att bostadsföretagens finansiella situation har en avgörande betydelse för möjligheten att kunna genomföra olika underhållsåtgärder och låta dessa hålla jämna steg med de ökade underhållsbehoven när fastigheterna blir allt äldre. Det är mer eller mindre självklart att företag med god lönsamhet, stark ställning på marknaden och en hög konsolideringsgrad, i form av bl.a. en hög soliditet, har de bästa finansiella förutsättningarna att klara underhållsbehoven. Möjligheterna att sprida risker och kostnader över ett bostadsbestånd påverkar också bostadsföretagens förutsättningar till investeringar i underhåll och ombyggnader.

Bostadsmarknaden är också starkt geografiskt segregerad med stora och växande marknader i större arbetsmarknadsregioner som är befolkningsräta och som har en växande och differentierad arbetsmarknad; dessa regioner finns främst runt våra storstäder och kring vissa högskoleorter. De ekonomiska förutsättningarna att klara underhållet är mot den bakgrunden

större i regioner och kommuner med låga vakanser och en stor efterfrågan på bostäder jämfört med hela landet och regioner som har motsatta förhållanden. De ekonomiska förutsättningarna är därför sämre för bostadsföretag som verkar på svaga bostads- och arbetsmarknader med en stor andel outhyrda lägenheter, och med boendegrupper som har låga inkomster och en svag inkomstutveckling. Kostnaderna för det löpande underhållet är ju årliga kostnader som ska finansieras med löpande intäkter, eget kapital eller med eventuellt lån för del av investeringen som inte självfinansieras.

Rent generellt har stora bostadsföretag som finns på starka bostadsmarknader, har en stark marknadsställning och med betydande möjligheter att omfördela kostnaderna över beståndet, större möjligheter att klara underhållet jämfört med bostadsföretag som verkar på svaga bostadsmarknader och som har små möjligheter till kostnadsutjämning i beståndet. I princip gäller likartade förutsättningar för bostadsrättsföreningar som för andra bostadsföretag när det gäller möjligheterna att finansiera löpande underhållskostnader.

Men trots gynnsamma marknadsförhållanden i kombination med låga vakanser och en god prisutveckling på bostadsrätter kan vissa bostadsrättsföreningar ändå få problem med finansieringen av underhållet: det kan handla om små och relativt skuldsatta föreningar, med en låg soliditet, som har begränsade möjligheter att omfördela såväl underhållskostnader som de risker som är förenade med stora ombyggnadsinvesteringar. Utrymmet för avgiftshöjningar kan också vara begränsat i vissa föreningar som en följd av låga inkomster och en svag betalningsförmåga hos de boende.

Stora föreningar på orter med relativt starka bostadsmarknader som har en större frihet att prioritera mellan förvaltningsinsatser och underhållsåtgärder, de kan också ha vissa finansiella reserver; med dessa förutsättningar följer också goda möjligheter att lånefinansiera underhållsinsatser och ombyggnader. Ju mindre en förening är, desto mer krymper möjligheterna till kostnads- och riskutjämning, vilket kan försvåra finansieringen av olika underhållsinsatser och

ombyggnadsinvesteringar. Med regelbundna avsättningar till framtida underhåll skapas också en god beredskap för att finansiera framtida renoveringar. Utrymmet för avsättningar ökar när lönsamheten för fastighetsförvaltningen (driftsnettot) är god. Därför har lönsamheten i förvaltningen stor betydelse för möjligheterna att finansiera det löpande underhållet; ett ekonomiskt utrymme för underhållet, i form av årliga avsättningar, ska ju konkurrera med andra kostnader i fastighetsförvaltningen.

9.2. Kompetens och planering av underhållsinsatser

Större bostadsföretag, med en professionell förvaltning, har betydligt större möjligheter att hantera den planering av underhållsinsatser som krävs i förhållande till mindre bostadsföretag och fastighetsägare. De mindre företag kan å andra sidan besitta mer grundliga kunskaper om sitt bostadsbestånd än större bostadsföretag. Planering om framtida underhållsåtgärder är inte någon garanti, men skapar en större beredskap för att underhållsåtgärder verkligen genomförs på ett effektivt och professionellt sätt. Därutöver krävs att det avsätts resurser i företagets ekonomiska planering och en uppföljning av hur dessa resurser används.

Bara att åtgärder för att täcka det framtida underhållet planeras på ett systematiskt sätt ger en ökad kompetens om bostadsbeståndets underhållsbehov och de renoveringsåtgärder som behöver genomföras. Enligt Boverket är det överraskande att så många bostadsföretag har en relativt väl utvecklad underhållsplanering; i verkets analys från början av 2000-talet var det omkring sju av tio kommunala bostadsföretag och åtta av tio bostadsrättsföreningar som hade en sådan planering. För de privata ägarna av flerbostadshus, som är upplåtna med hyresrätter, saknades det då uppgifter om underhållsplaneringen.

Flertalet av de bostadsföretag som saknar, eller har en undermålig planering är i regel små fastighetsägare; det kan vara små privata ägare av hyreshus, mindre bostadsrättsföreningar och kommunala bostadsföretag i de minsta kommunerna. Ägarstrukturen på det privata bostadsbeståndet (privatägda hyreshus och bostadsrättsföreningar) är också relativt spritt med ett stort antal små fastighetsägare.

Trots skillnader i kompetens i underhållsfrågor mellan stora och små bostadsföretag skiljer sig förutsättningarna ändå åt mellan olika bostadsföretag, oberoende av företagets storlek. Flertalet bostadsrättsföreningar är i regel små bostadsföretag. Det bör nämnas att HSB och Riksbyggen, som är stora bostads-

företag, erbjuder sina medlemmar full service med kompetens och resurser att genomföra omfattande underhållsinsatser åt sina medlemsföreningar. Den kompetens som erbjuds kan väl mäta sig med den som SABO:s medlemsföretag kan få. Båda HSB och Riksbyggen har auktoriserad personal som kan genomföra energibesiktningar. Dessutom har de båda organisationerna en möjlighet att delta i de enskilda bostadsrättsföreningarnas styrelsearbete, och kan på den vägen följa deras underhållsplanering.

Såväl inriktning och ambitioner som kvaliteten på underhållsplanerna varierar mycket mellan de olika bostadsföretagen. Flera bostadsföretag har detaljerade planer för det inre underhållet i kombination med en mer översiktlig planering av det yttre byggnadsunderhållet. Många bostadsföretag med en löpande underhållsplanering brukar också använda sig av en kontinuerlig uppdatering av sin planering i form av en årlig planering eller en planering som sträcker sig över några år. Förklaringarna till att vissa bostadsföretag saknar underhållsplanering kan vara flera: en brist på resurser och kompetens, man har ett litet och överblickbart bostadsbestånd, man prioriterar istället akuta underhållsinsatser, eller insatser med kort varsel, och dessutom kan för vissa föreningar arbetet med planeringen vara alltför krävande i förhållande till nyttan.

9.3. Branschstrukturen

Det finns idag många små företag inom den del av bygg- och hantverkssektorn som är inriktade på underhålls-, reparations- och installationsarbeten. Dessa företag verkar i princip inom alla regioner, men många har tyngpunkten i sin verksamhet på det lokala planet – i vissa kommuner eller vissa delar av större kommun.

Det kan i sin tur innebära en sämre konkurrenssituation på vissa lokala marknader för olika typer av reparations- och underhållsarbeten. Många av branschens företag är små, ofta leverbröds- eller mikro-företag med få anställda. Dessa företag har därför en mindre utvecklad produktion. Dessutom kan arbetskraften vara dåligt utbildad med en sämre kompetens i förhållande till större företag vars personal är välutbildad. Flera av dessa företag har därför ett svalt intresse och begränsade möjligheter att växa snabbt. Denna branschstruktur kan givetvis negativt påverka bostadsföretagens möjligheter att genomföra planerade underhållsinsatser till konkurrenskraftiga priser. Detta gäller särskilt under en högkonjunktur då kapaciteten är ansträngd hos både leverantörer och entreprenörer.

Det kan då bli nödvändigt att flera bostadsföretag med omfattande upphandlingar behöver vända sig till stora leverantörer och byggföretag. Man bör då betänka att ett omfattande renoveringsprogram, som sträcker sig över en längre period, ska genomföras samtidigt som det ökade bostadsbyggandet under de närmaste åren, med ca 40 000 lägenheter per år, kommer att kräva stora reala resurser i ekonomin – om bostadsbristen ska kunna byggas bort. Dessa två stora projekt anstränger byggsektorns resurser till det yttersta med risk för stora och inflationsdrivande flaskhalsar i verksamheten.

9.4. Tillgången på arbetskraft

I skrivande stund försämras arbetsmarknadsläget i snabb takt med ett betydande sysselsättningsfall och en arbetslöshet som skjuter i höjden. Denna allvarliga utveckling präglar också arbetsmarknaden för byggnadsarbetarna, som är drabbade av en arbetslöshet som är högre än på mycket länge. Försämringen på arbetsmarknaden är en spegelbild av det stora fallet i bostadsbyggandet – såväl nyproduktion som ombyggnader av bostäder har fallit kraftigt och i snabb takt. Men så snart det sker en återhämtning av konjunkturen minskar den lediga kapaciteten i byggsektorn med en ökad tillgång på arbetskraft och andra resurser.

Därutöver kommer det att ske stora pensionsavgångar av byggnadsarbetare under resten av detta decennium, som rejält kommer att minska tillgången på arbetskraft. Konkurrensen om lediga resurser från nyproduktionen av bostäder och från annat byggande, som lokaler och infrastruktur, bidrar tillsammans med

det stora ombyggnadsbehovet till att tillgången på arbetskraft kommer att vara hårt ansträngd när konjunkturen vänder igen. Omfattningen av pensionsavgångarna varierat för olika yrken och delar av byggsektorn. Det råder ingen tvekan om att utbildningen av byggnadsarbetare behöver öka för att tillskottet av kompetent personal ska kunna hålla jämna steg med pensionsavgångarna, som i sitt ur gör det möjligt att skapa balans mellan utbudet och efterfrågan på personal i byggsektorn.

9.5. Motivationen hos de boende

Slutligen kan de boendes motivation ha betydelse för hur underhållsfrågan hanteras av bostadsföretagen. Med en överrepresentation av unga, som nyligen har etablerat sig på arbets- och bostadsmarknaden, och äldre kan intresset vara svalt i vissa bostadsrättsföreningar för omfattande investeringar i underhåll och ombyggnader. En försvagning av drivkrafterna för sådana investeringar går också att finna i nybildade föreningar där medlemmarna köpt sina hyreslägenheter efter det att de har ombildats till bostadsrätter. Det går också att se skillnader i motivationen för att genomföra underhållsinsatser mellan olika upplåtelseformer: Underhållet på fastigheten är genomgående en viktig fråga vid köp av bostadsrättslägenheter medan den har inte alls har samma betydelse när man skriver kontrakt för att upplåta en hyreslägenhet. Såväl HSB som Riskbyggen lägger ner stora resurser för att informera och utbilda styrelseledamöter i frågor som har med byggnadens förvaltning och standard att göra.

10. En effektivare energianvändning

Man kan konstatera att en stor del av rekordårens bestånd av hyreshus är i starkt behov av en upprustning och modernisering. En ännu större del av dessa bostäder och fastigheter är också i behov av en omfattande effektivisering av energianvändningen. I de grova kalkyler över kostnader och investeringsbehov för en upprustning av rekordårens flerbostadshus ingår en renovering av husens in- och utvändiga delar (yttre och inre underhåll) samt olika tekniska system, men däremot ingår inte kostnaderna för att effektivisera energianvändningen i dessa hus. Det råder inte någon tvekan om en allt större fokus på en effektivare energianvändning och en minskning av koldioxutsläppen från bostads- och fastighetssektorn är bostadspolitikens gröna dimension., och handlar ytterst om hur boendet och vårt sätt att leva påverkar miljön och användningen av våra naturresurser.

Regering och riksdag har, som ett uttryck för den höga ambitionsnivån i miljöpolitiken, beslutat om 16 olika delmål. Till dessa finns dessutom ett antal delmål. Miljömålen beskriver kvaliteten på de natur- och kulturreсурter som ska vara ekologiskt hållbara på lång sikt.²⁷ För bygg- och fastighetssektorn (byggandet, bostäder och lokaler) är det i första hand tre av dessa mål som är intressanta: god bebyggd miljö, giftfri miljö och en begränsad klimatpåverkan.

Det sistnämnda målet är inriktad på arbetet med att minska utsläppen av olika växthusgaser (bl.a. koldioxid, kväveoxider och svavel).

I regeringens nyligen presenterade proposition om klimat- och energipolitiken har man lagt fast ett antal mål för klimatpolitiken som har bäring på bostads- och fastighetssektorn. Fram till år 2020 ska energianvändningen effektiviseras med 20 procent och användningen av fossila bränslen för uppvärmning ska avvecklas till detta år. Dessutom ska utsläppen av koldioxid minska med 40 procent. Hälften av energianvändningen ska komma från förnybara energikällor, som vatten- och vindkraft och solenergi.

I princip bidrar fastighets- och bostadssektorn till olika typer av miljöbelastning:

- a) bostadssektorns energianvändning står för den största miljöbelastningen i form av utsläppen av växthusgaser,
- b) materialanvändningen i samband med byggandet, men också vid förvaltningen av bostäder och lokaler, är den näst största miljöpåverkande faktorn,
- c) användningen av farliga ämnen under byggandet och förvaltningen av bostäder och lokaler, och
- d) buller och effekter på luftkvaliteten vid byggandet och vid driften och underhållet av fastighetsbeståndet (radon, fuktskadade hus och otillräcklig ventilation).

Dessa källor bidrar till bygg- och fastighetssektorns samlade miljöbelastning i form av klimatpåverkande växthusgaser, spridning av avfall och farligt material, skapandet av ohälsosamt buller och olika försämringar av luftkvaliteten som kan hänföras till fastigheter. Omfattningen av denna miljöbelastning är beroende av olika faktorer. Men det är energianvändningen som behöver effektiviseras och dessutom bör takten i omställningen till förnybara energislag öka.

Mot den bakgrund är det viktigt att fokusera intresset på hur energianvändningen kan effektiviseras och se hur bostadssektorn kan dra sitt strå till stacken för att nå målet om en bättre energihushållning. Därför är det intressant att redovisa de viktigaste förslagen av Energieffektiviseringsutredningen, och använda dem som uppslag och idéer till kostnads- effektiva förslag till energibesparingar.²⁸

²⁷ Svenska Miljömål – ett gemensamt uppdrag 2004/05:150.

²⁸ Energieffektiviseringsutredningens slutbetänkande Vägen till ett energieffektivare Sverige. Nationell handlingsplan för energieffektivisering, SOU 2008:110.

11. Intressanta förslag till energieffektiviseringar

En intressant fråga är storleken på den tekniska och lönsamma potentialen för åtgärder som kan effektivisera energianvändningen i bostads- och fastighetssektorn. Den tidigare nämnda utredningen har lagt ner mycket arbete på att kartlägga denna centrala fråga. Trots stora och framgångsrika insatser för att effektivisera energianvändningen i bostads- och fastighetssektorn finns det på medellång och lång sikt, främst till 2016, en betydande potential för att ytterligare effektivisera energianvändningen i denna sektor. Enligt det gällande energidirektivet får EU:s medlemsstater tillgodoräkna sig effekterna av styrmedel och besparingsåtgärder från 1995, och från 1991 när det gäller effekterna av införda skatter.

Detta gäller under förutsättning att effekten av åtgärderna alljämt kvarstår år 2016. Vidare kan enligt direktivet effekter av åtgärder som vidtas med stöd av befintliga styrmedel under perioden 2005-2016 också tillgodoräknas. Sammantaget pekar utredningens analyser mot att resultaten av sådana åtgärder och styrmedel ger följande energieffektiviseringspotential:

Summering av effekter av tidiga åtgärder, genomförda under perioden 1995-2005, och redan beslutade styrmedel i bostads- och fastighetssektorn för perioden 2005-2016. Det är den kvarstående effekten år 2016 som redovisas.

Genomförda/ beslutade åtgärder	Slutlig energi- användning, TWh	Primär energi- användning, TWh
1991-2005	10,6	16,5
2005-2016	8,9	19,5
Total besparings- potential	20,4	37,4

Källa: Vägen till ett energieffektivare Sverige, SOU 2008:110

Till att börja med räknar utredningen med en energieffektiviseringspotential år 2016 (besparingsutrymme) på 10,6 TWh (slutlig energi) för åtgärder som har genomförts under åren 1991-2005. Detta är ett resultat av en rad olika styrmedel: skatt på energi, stöd till konvertering av värmesystem, teknikupphandling, lokala investeringsprogram, energimärkning, kommunal energirådgivning, energikrav i samband med nybyggnad, informationsinsatser om effektivare energianvändning och olika frivilliga avtal mellan staten och aktörer inom byggsektorn.

Dessutom räknar utredningen med att effekten av åtgärder under perioden 2005-2016 som bedöms komma till stånd till följd av redan beslutade styrmedel motsvarar ca 8,9 TWh (slutlig energi) år 2016. Detta är ett resultat av flera olika åtgärder: konvertering av uppvärmningssystem i småhus, konvertering till fjärrvärme i flerfamiljshus och lokaler, energi- och koldioxidskattens effekter på bostads- och fastighetssektorns energianvändning under 2005-2016, teknikupphandling, införande av klimatinvesteringsprogram (KLIMP), stöd till energieffektivisering och konvertering till förnybara energikällor i offentliga byggnader, stöd för installation av solvärmeanläggningar i småhus och till energieffektiva fönster i småhus, stöd för konvertering från direktverkande el i bostadshus, tillämpning av Boverkets bygg- och konstruktionsregler, användning av fjärrkyla och utbyggnad av kraftvärme.

Totalt beräknas potentialen för effektiviseringar år 2016 till följd av tidiga åtgärder eller åtgärder som bedöms komma att genomföras under perioden 2005-2016, med användning av redan beslutade styrmedel, år 2016 uppgå till 20,4 TWh i slutlig energianvändning, vilket motsvarar en primär energianvändning med 37,4 TWh.

11.1. Lönsam besparingspotential

Trots dessa ”tekniska” besparingsmöjligheter kommer långt ifrån hela denna effektiviseringspotential att realiseras, vilket är en följd av flera olika saker: för det första är en del av potentialen inte lönsam för energianvändaren, för det andra genomförs inte alla lönsamma åtgärder²⁹, och för det tredje finns det skillnad mellan lönsamheten för samhället och energianvändaren (företaget/myndigheten/hushållet). Utredningen gör följande bedömningen av den företags- och privat-ekonomiska potentialen för effektiviseringsåtgärder fram till 2016.

Den för energianvändare lönsamma potentialen för energieffektiviseringar i bostads- och fastighetssektorn fram till år 2016, med hänsyn till rimliga antaganden om kalkylränta, energipriser och andra relevanta faktorer

Olika åtgärder	Slutlig energi-användning, TWh	Primär energi-användning, TWh
Spontan/befintliga styrmedel	8	12
Återstående potential	16	29
Lönsam potential för energieffektivisering	24	41

Källa: Vägen till ett energieffektivare Sverige, SOU 2008:110

Den lönsamma potentialen för effektiviseringar är alltså 24 TWh (slutlig energi) fram till 2016 varav en tredjedel, eller 8 TWh, är ett resultat av redan beslutade åtgärder och befintliga styrmedel medan återstående två tredjedelar, som är 16 TWh, kräver en viss skärpning av befintliga styrmedel och vissa nya åtgärder. I primär energi motsvarar detta en potential på drygt 40 TWh. En stor del av den potential som är lönsam för energianvändarna (företags- och privatekonomiskt lönsam) är också samhällsekonomiskt lönsam, dvs. samhällets nytta av effektiviseringen är större än dess kostnader för att genomföra åtgärderna.

Som Boverket pekar på i sitt remissyttrande över den aktuella utredningen är inte alla hinder för att gå vidare med effektiviseringar inte marknadsmisslyckanden som kan korrigeras med skärpta och mer utvecklade styrmedel. Det räcker inte heller att en åtgärd enbart är lönsam för att den ska genomföras; flera åtgärder kan vara lönsamma, men kommer ändå inte genomföras eftersom de inte ligger utanför företagets och hushållens ekonomiska ramar.

²⁹ I slutbetänkandet, sid. 154 i Vägen till ett energieffektivare Sverige, konstateras att i genomsnitt, och för alla byggnadstyper, realiseras endast omkring 15 procent av till synes lönsamma åtgärder, även med hänsyn till befintliga styrmedel. Utredningen har genomfört så kallade samhällsekonomiska kalkyler för att komma fram till den lönsamma effektiviseringspotentialen. Man har då beaktat följande kostnader: kostnader för material, arbete, eventuellt ökade eller minskade drifts- och underhållskostnader m.m. Man har också tagit hänsyn till olika transaktionskostnader: som tiden för att skaffa information, förhandla, fatta beslut och upplevda kostnader för förluster i bekvämlighet, men vissa av dessa går dock inte att beräkna i pengar. I utredningen beräknas inte bara lönsamheten för samhället utan också den som gäller för energianvändarna (beslutsfattaren: hushållet/företaget).

12. Mål för och förslag till åtgärder för energieffektivisering

12.1. Politiska mål

Utöver målen på EU-nivå har riksdagen beslutat om ett nationellt mål för en effektivare energianvändning i bostads- och fastighetssektorn: ”Den totala energianvändningen per uppvärmd areaenhet i bostäder och lokaler minskar. Minskningen bör vara 20 procent till år 2020 och 50 procent till år 2050 i förhållande till användningen 1995. Till år 2020 skall beroendet av fossila bränslen för energianvändningen i bebyggelsesektorn vara brutet, samtidigt som andelen förnybar energi gradvis ska öka.”³⁰

12.2. En översikt över utredningens olika åtgärdsförslag

Generellt stödsystem

I slutbetänkandet från Energieffektiviseringsutredningen finns ett stort antal förslag till åtgärder med en skärpning av befintliga styrmedel som kompletteras med förslag till nya styrmedel. Det är intressant att närmare redovisa och kommentera dessa förslag. Till en början föreslår utredningen ett generellt stödsystem för strategiska investeringar³¹ och andra åtgärder som medverkar till en mer effektiv energianvändning. Förslag till två alternativa stödsystem presenteras:

- a) Att behålla dagens system med olika bidrag till bl.a konvertering från direktverkande el och att flera nya bidrag införs för strategiska energieffektiviseringsåtgärder i byggnader, t.ex. energieffektiva ventilationssystem och energieffektiviserande styr- och regelutrustning.

Dessutom föreslås bidrag för projektering och upphandling av åtgärder i hyreshus, som rekommenderas vid en energibesiktning i samband med att en energideklaration tas fram. Alla dessa bidrag bör hanteras i en gemensam regleringsmodell, som bör gälla under perioden 2010-2014

- b) Som ett alternativ föreslås ett tidsbegränsat system med uteslutande skattelättnader (skattereduktion) för strategiska investeringar och åtgärder som leder till en effektivare energianvändning.³²

Ett sådant system kan utformas med ROT-avdragen som förebild och omfatta ett stort antal åtgärder: konvertering från direktverkande el, installation av markvärdepumpar, fjärrvärme och biobränslepannor, tilläggsisolering av vindar och ytterväggar, installation av energieffektiva fönster och tappvarmvattenarmaturer och åtgärder som höjer effektiviteten i ventilationssystem. Denna skattelättnad bör gälla för bostadshus, men kan utan större svårigheter utvidgas till olika typer av affärslokaler. Utredningen är öppen för om avdragsunderlaget enbart ska täcka arbetskostnaden, eller både denna kostnad och materialkostnaden.³³

Utredningen, men även Boverket i sitt remissyttrande, anser att det i princip finns tre olika sätt att ge statligt stöd i syfte att uppnå vissa mål för energieffektivisering:

- a) ett anslagsfinansierat stöd
- b) ett stöd som krediteras på företagets eller individernas (hushållens) skattekonto
- c) ett skatteavdrag i deklarationen, som också ger en skattelättnad.

30 Delmål 6, energianvändningen m.m. i byggnader, till miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö, miljömål 15.

31 Det ska handla om installationer och investeringar i småhus och flerfamiljshus som är strategiska ur ett långsiktigt resurs- och energieffektiviseringsperspektiv.

32 Energieffektiviseringsutredningen bedömer att ett stöd via skattesystemet, som liknar tidigare ROT-avdrag, medför ett skattebortfall på ca 1,5-2 miljarder kr per år under systemets föreslagna tillämpningsperiod 2010-2014. Se sid. 188-189 i slutbetänkandet Vägen till ett energieffektivare Sverige, SOU 2008:110. Byggs systemet ut och omfattar även lokaler beräknas skattebortfallet öka med omkring 0,5-1 miljarder kr per år.

33 De nu gällande stödsystemen som avser solvärme, konvertering från direktverkande el och installation av energieffektiva fönster har i statsbudgeten för 2008 beräknats till sammanlagt 430 miljoner kr, varav konverteringsstödet avser en större andel, eller 350 miljoner kr, vilket redovisas i Vägen till ett energieffektivare Sverige, SOU 2008: 110.

Det finns flera fördelar att utforma stödet i enlighet med antingen alternativ a) eller b), vilka är: Enklare att förutse statens kostnader, det finns redan befintliga system för hantering av stöden, att det blir relativt lätt med en teknisk granskning och kontroll av ansökan om stöd och att det blir möjligt med en kontinuerlig uppföljning av stödets kostnader och effekter. Ett bidrag och en skattekreditering ger också en omedelbar återkoppling mellan stöd och stimulans effekter, vilket i regel saknas vid användning av modellen med skatteavdrag.

Det råder knappast någon tvekan om att modellen med skatteavdrag, i enlighet alternativ c), har ett antal uppenbara nackdelar: En osäkerhet genom att köparen får besked först vid taxeringen om avdrag godkänns eller inte, det är svårt att förutse en förväntat skattebortfall, det blir svårare att genomföra teknisk granskning och kontroll, som måste ske i efterhand, och det blir mer komplicerat med en uppföljning och utvärdering av ett sådant stöd när det gäller effekter och kostnader. Dessutom blir kopplingen svag mellan stödet och incitamenteffekter.

12.3. Skärpta byggregler vid ny- och ombyggnader

Det finns redan ett sådant krav i olika regelverk (byggnadsverkslagen med förordning). Boverket bedriver ett arbete med inriktning på att ta fram förslag till preciserade tillämpningsföreskrifter vid om- och tillbyggnader och vid andra förändringar av en byggnad. Det är möjligt att det kräver ytterligare bedömning av hur utredningsförslaget förhåller sig till detta uppdrag. Boverket har i regleringsbrev för 2009 fått i uppdrag att följa upp i vilken utsträckning som de krav som finns i verkets föreskrifter när det gäller ”den specifika energianvändningen i nya byggnader” tillgodoses, och föreslå författningsändringar om detta skulle behövas för att förbättra efterlevnaden av nuvarande regelverk.

Dessutom har Boverket också fått i uppgift att senast 2011 skärpa energikraven i dessa föreskrifter vid byggandet av nya hus med utgångspunkt från kraven i EG-direktivet om byggnaders energiprestanda. Boverket anser att dessa uppdrag överensstämmer helt med utredningens förslag, och några ytterligare åtgärder behövs därför inte.

12.4. Oberoende utvärdering av systemet med energideklarationer

I regleringsbrevet för 2009 har Boverket i uppdrag att genomföra en utvärdering av systemet med energideklarationer på det sätt som föreslås av utredningen. Dessutom ska den föreslagna utvärderingen innehålla en uppföljning av i vilken grad redan föreslagna åtgärder har genomförts. Utredningen bedömer att energideklarationer är ett strategiskt instrument för att identifiera lönsamma effektiviseringsåtgärder i bostadshus så att en allt större del av dessa åtgärder kan realiseras. Det är därför viktigt att löpande utveckla och förbättra systemet med energideklarationer.

12.5. Satsning på teknikupphandling och marknadsintroduktion

Energimyndigheten bör ges i uppdrag att utöka satsningen på teknikupphandling och marknadsintroduktion av produkter inom bostads- och fastighetssektorn. I detta arbete är det viktigt att Energimyndigheten strävar efter att utöka antalet beställare.

12.6. Effektivare fjärrvärme

Värmemarknadskommittén får i uppdrag att medverka till, och undersöka möjligheterna till en effektivisering av fjärrvärmesektorn: bl.a. ska möjligheterna prövas att mer använda spillvärme från industrin. Det finns enligt utredningen stor möjligheter att utnyttja energiresurser som annars riskerar att gå förlorade, som t.ex. restvärme från industrin och elproduktionen. Detta bidrar till en effektivisering av den primära energianvändningen.

12.7. Individuell mätning och debitering av varmvatten

Kollektiv mätning av värme, varmvatten och el är, enligt utredningen, exempel på ett marknadsmisslyckande i form av delade incitament mellan de boende och fastighetsägaren. Problemen med en sådan mätning är störst i flerfamiljshus, medan det i begränsad omfattning även kan förekomma i lokaler, men är inte något större problem för småhus. Under 2007 hade omkring en procent av samtliga lägenheter i landet, vilket motsvarar 29 000 lägenheter, individuell mätning av värme och/eller varmvatten. Tre fjärdedelar av dessa tillhör allmännyttan och resten finns huvudsakligen i bostadsrättsbeståndet.

Det finns några tydliga fördelar med individuell mätning och debitering i flerbostadshus:

När de boende får en tydlig bild av energianvändningen stärks också incitamenten för att bättre hushålla med energin, kraven på fastighetsägarna skärps också för att åtgärda en dålig hushållning av energianvändningen. Ett system med individuell mätning och debitering ökar fastighetsägarnas kunskaper om byggnaden energianvändning, som i sin tur kan fungera som ett viktig grund för olika effektivitetshöjande insatser. Under åren 2001-2005 användes ca 28 TWh per år för uppvärmning och tappvarmvatten i flerbostadshus, och mer än 80 procent denna energiförbrukning utgörs av fjärrvärme.

Erfarenheter från både svenska och utländska projekt indikerar att en övergång till en individuell mätning kan minska energianvändningen med ca 15-30 procent. Om samtliga lägenheter i flerbostadshus går över till individuell mätning av varmvatten, så kan besparingspotentialen beräknas till ca 2 TWh per år (slutlig energi). Tar man hänsyn till den förväntade utvecklingen av ny- och ombyggnader fram till 2016 begränsas potentialen till 0,4-0,7 TWh på medellång sikt, enligt Energieffektiviseringsutredningen.

Boverket har i flera rapporter föreslagit en individuell mätning av varmvatten som i regel är en lönsam åtgärd.³⁴ En sådan förändring är praktiskt möjligt att genomföra utan större problem och kostnader, men man bör ta hänsyn till flera tekniska och ekonomiska aspekter, som också verket har lyft fram. Mot bakgrund av de stora fördelarna förslår utredningen att ett krav på individuell mätning av varmvatten bör införas för nya bostäder och mer omfattande ombyggnader av bostäder, om detta inte är oskäligt.

12.8. Individuell mätning och debitering av el

Individuell elmätning utgör normalt ett abonnemang med mätning av elanvändningen i en egen anslutningspunkt till det tillståndspliktiga nätet. Den kollektiva mätningen kan se ut på olika sätt. Idag finns det omkring 1,8 miljoner småhus, inklusive 200 000 småhus på jordbruksfastigheter och permanentbebodda fritidshus. Merparten av dessa har individuell mätning av el, med undantag för parhus. Flerbostadshusen består av ca 2,4 miljoner lägenheter, och enligt Svensk Energi har omkring 90-95 procent av alla

slutanvändare, som bor i flerbostadshus, individuell mätning och debitering av el.

Efter 1990-talets utveckling mot mer individuell mätning har trenden vänt mot en ökad användning av kollektiv elmätning.³⁵ Den främsta drivkraften för denna typ av elmätning har historiskt varit att minska investeringskostnaderna för fastighetsägare och byggherrar vid byggande av flerbostadshus. Många flerbostadshus byggdes också tidigare med endast en mätning, och då ingick hushållselen i hyran.

Dagens utveckling mot en ökad användning av en kollektiv mätning är mycket betingad av intresset att minska kostnaderna. Ett enskilt lägenhetshushåll kan, enligt utredningen spara ca 1000 kr per år genom att använda kollektiv mätning, både genom lägre fasta kostnader till elhandlare, och lägre kostnader för elnätsabonnemang.³⁶ Den exakta besparingen i det en-skilda fallet är beroende av det lokala elnätets tariffkonstruktion.

Det finns många nackdelar med en kollektiv mätning av el. Det största problemet är den schablonmässiga fördelningen på olika lägenheter utan något exakt underlag för att fördela elen på de lägenheterna. Problemen med kollektiv elmätning gäller både för flerbostadshus och lokaler. Förutom en effektivare elanvändning är argumenten för individuell mätning:

- a) ökade möjligheter för kunden att byta elleverantör,
- b) en starkare ställning för kunden vid tvister, och
- c) en förstärkning av elkonsumenternas rättigheter.

Lagtekniskt finns det inte några hinder för en individuell mätning. I hyreslagstiftningen ges möjligheter till att kostnader för el, värme och varmvatten debiteras separat vid sidan av hyran. Denna reglering finns dock inte i bostadsrättslagen, men bostadsrättsföreningarna har löst detta genom en reglering i föreningsstadgarna; detta framgår också av HSB:s och Riksbyggens normalstadgar. En övergång till individuell elmätning kan i jämförelse med kollektiv mätning leda till en minskad elanvändning med ca 10-15 procent. Detta motsvarar en slutlig energianvändning med 0,1-0,2 TWh per år, och en minskad elkostnad för slutanvändarna med ca 100-200 miljoner kr.³⁷ Kostnaderna för mätare och mätsystem är relativt låga: utredningen uppskattar kostnaden för att installera elmätning och fjärravläsning till ca 2000 kr per lägenhet, eller sammanlagt 500 miljoner kr för alla flerbostadshus.

34 Se 366 och 387 i slutbetänkandet Vägen till ett energieffektivare Sverige, SOU 2008:110.

35 Se sid. 374-375 i betänkandet Vägen till ett energieffektivare Sverige.

36 Sid. 378 i betänkandet Vägen till ett energieffektivare Sverige, SOU 2008:110.

37 Sid. 389 i betänkandet Vägen till ett energieffektivare Sverige, SOU 2008:110.

12.9. Energianvändningen i rekordårens bostäder

Det finns stora fördelar, bl.a. av lönsamhetsskäl, med att kombinera en omfattande upprustning av fastigheterna med åtgärder som bidrar till en mer effektiv energianvändning i dessa hus. Energiförbrukningen per kvm är också betydligt högre i de hus som byggdes under åren 1961-1975 jämfört med senare byggda hus. Vinsterna för samhällets energiförsörjning är också betydande för att genomföra åtgärder som kan spara energi i denna del av bostadsbeståndet. De aktuella husen är många, de är energitekniskt lika och besparingspotentialen är stor.

Det vanligaste flerbostadshuset som är byggt någon gång mellan 1965-1975 är ett lamellhus, som är tre till sex våningar högt. För att kunna spara rejält med energi räcker det inte med några enstaka åtgärder utan det finns betydande fördelar med att ta ett helhetsgrepp och planera för ett åtgärds paket för att effektivisera energianvändningen, och kombinera detta med ett omfattande program för upprustning och modernisering, som både täcker det yttre och inre underhållet.

Det är framför allt tre delar i en byggnad som behöver åtgärdas för att effektivisera energianvändningen: Först är det klimatskalet; genom att tilläggsisolera ytterväggar, byta eller förstärka fönstren är det möjligt att spara mycket energi. Ett dåligt isolerat klimatskal ökar också energiförbrukningen i värmesystemet. För det andra bör åtgärder vidtas som förbättrar ventilationssystemet. Luftväxling kräver mycket energi och fläktar kan vara en stor energislukare. För det tredje, när klimatskalet och ventilationssystemet är åtgärdat är det viktigt att anpassa uppvärmningssystemet till de nya värme- och energibehoven. För det fjärde kan också justeringar av varmvattensystemet ytterligare effektivisera energianvändningen.

Med stöd av Energieffektiviseringsutredningens analyser finns det en potential för besparingar i uppvärmning och tappning av varmvatten i den befintliga bebyggelsen för fjärrvärme och bränslen på omkring 20 TWh (slutlig energi) fram till 2016, och med 16 TWh när gäller elanvändningen. Med hänsyn till transaktionskostnader och vissa andra faktorer så reduceras den lönsamma potentialen till 13 TWh för fjärrvärme och andra bränslen, och till 11 TWh för elanvändningen. Även utredningen betonar lönsamheten av att kombinera en upprustning med åtgärder som effektiviserar energianvändningen:

”Som utredningen konstaterade i sitt delbetänkande finns det ett omfattande behov av renovering och upprustning i den befintliga bebyggelsen. Det gäller t.ex. bostadshus inom det sk. miljonprogrammet och de flerfamiljshus som byggdes under 1940- och 1950-talen. Inom en tioårsperiod behöver omkring 60 procent av det svenska flerbostadshusbeståndet renoveras. Det är då angeläget att möjligheten till energieffektivisering tas till vara, eftersom lönsamheten för effektiviseringsåtgärder i allmänhet är väsentligt högre i samband med renovering än som enskilda åtgärder. Om så inte sker bedöms stora delar av de möjligheter till genomförande av de ekonomiskt lönsamma och angelägna åtgärder som i nuläget finns gå förlorade till nästa gång byggnaderna behöver renoveras. Det kan då dröja 30-50 år innan motsvarande möjligheter till lönsam energieffektivisering återkommer.”³⁸

38 Sid. 190 i Energieffektiviseringsutredningens slutbetänkande Vägen till ett energieffektivare Sverige. Nationell handlingsplan för energieffektivisering, SOU 2008:110.

13. Samhällets insatser för ett program för upprustning och energieffektivisering

De åtgärder för renovering och effektivisering av energianvändningen tar främst sikte på flerbostadshus som är byggda efter kriget ända fram till mitten av 1970-talet. De åtgärder för underhåll och renovering som kan bli aktuella kan vara av sådant slag att de både medverkar till att behålla byggnadens ursprungliga funktioner och standard, men det kan också handla om standardförbättrande åtgärder av investeringskaraktär. Tekniskt och drifekonomiskt finns det knappast några större skillnader mellan underhållsåtgärder och sistnämnda åtgärder. Det råder knappast inte heller någon tvekan om takten i renoveringen av det äldre flerbostadsbeståndet hittills varit mycket långsam.

Boverket har också kunnat konstatera att det finns ett stort eftersatt underhåll och att detta är relaterat till bl.a. fastigheternas ålder och utvecklingen på bostadsmarknaden. Från verket betonar man omfattningen av detta behov och att det är angeläget att investeringarna inte längre skjuts framåt. Ytterligare förseningar i genomförandet av ett renoveringsprogram leder till en stor kapitalförslitning och att bostädernas attraktivitet minskar kraftigt. Det finns också risk för att förseningar tvingar fram stora ombyggnader och akuta reparationer i stället för förebyggande insatser. Verket gör följande bedömning av denna fråga:

” De kartläggningar som genomförts inom ramen för detta uppdrag indikerar att underhållet av bostadsbeståndet är eftersatt. De visar att det finns stora behov av underhållsinsatser i framtiden, som kräver att väsentligt större investeringar läggs på underhåll. De visar också att det finns högst varierande förutsättningar att möta detta underhållsbehov, regionalt och bland olika ägarkategorier.”

Som tidigare visats är det flera faktorer som bestämmer möjligheterna att tillgodose både det eftersatta och de närmaste årens underhållsbehov. En av de viktigaste faktorerna är bostadsföretagens ekonomi: de finansiella förutsättningarna för de kommunala bostadsföretag, privata fastighetsägare och bostadsrättsföreningar som har en betydande del av dessa

årgångar i sina fastighetsbestånd. För att underhållsbehoven ska kunna tillgodoses i takt med att de uppkommer krävs det därför ett ekonomiskt hållbart bostadsbestånd. Men det är inte bara dessa och liknande faktorer som kan leda till att nödvändiga underhållsinsatser skjuts upp, trots det stora investeringsbehovet.

13.1. Olika marknadsmisslyckanden

Det finns emellertid betydande trögheter på bostads- och fastighetsmarknaden, och rentav marknadsmisslyckanden på dessa marknader, som förhindrar eller bidrar till att skjuta upp investeringar i underhållsinsatser och ombyggnader. Exempel på sådana misslyckande är:

- inte sällan har ägare av fastigheter, som annat kapital, ett kortsiktigt perspektiv och är tveksamma till tillskott av ägarkapital,
- det kan vara så att ägare och bostadsföretag har olika information och gör skilda bedömningar,
- investeringar i effektivitetshöjande åtgärder på energisidan får svårt att konkurrera med andra investeringar i fall de boende själva fullt ut betalar energikostnaderna, eller att dessa kostnader delvis övervältras på de boende, vilket försvagar investeringsincitamenten,
- det finns ett motstånd från de boende mot stora renoveringsprogram, eftersom de gör bedömningen att de kommer att finansieras genom ökade boendekostnader (höjda hyror/avgifter),
- rent kortsiktigt kan lönsamheten av olika renoveringsprogram vara dålig, vilket kräver en längre period innan denna typ av investeringar visar sig vara fastighetsekonomiskt fördelaktiga (positivt kassaflöde/gynnsam värdeutveckling), och
- trots stora underhållsinsatser och ombyggnader kan värdet på fastigheterna vara bestämda av olika omvärldsfaktorer över vilka kontrollen är svag från ägare och andra aktörer, vilket försvagar incitamenten för dessa investeringar.

Denna typ av marknadsmisslyckanden är särskilt tydliga i områden där fastighetsägare fokuserar på kortsiktiga överskott, med grupper av boende som har en svag betalningsförmåga, då omsättningen på fastighetsmarknaden är stor samt känslan för omsorg och ansvar för området är relativt svagt. Dessa egenskaper gäller alltså för stora delar av miljonprogrammet. Otillräckliga investeringar i underhåll och ombyggnader kan ses som en illustration till att framtida kapitaltillgångar värderas lägre än dagens löpande överskott: detta gäller hyresbostäder där bostadsföretagen har kontroll över det framtida kapitalvärdet på fastighetsbeståndet. Men även om det i ett kortsiktigt perspektiv är svårt att få en acceptabel lönsamhet på aktuella investeringar, så finns det exempel på hur sådana projekt kan vara samhällsekonomiskt lönsamma. Den stora upprustningen av Gårdsten i Göteborgs kommun är ett utmärkt exempel på hur dessa investeringar kan vara lyckade för hela samhället.³⁹

13.2. Fastighetsägarnas och samhällets ansvar

Det råder inte någon tvekan om att det är bostadsföretaget, i egenskap av ägare, som har det primära ansvaret för fastighetens underhåll och standard. Underhållsansvaret vilar därför på det kommunala bostadsbolaget, den privata hyresvärden och bostadsrättsföreningen. För den senare fastighetsägaren föreligger emellertid ett delat ansvar för underhållet mellan föreningen och de boende. Olika statliga insatser för att öka investeringarna i underhåll och ombyggnader kan därför aldrig frånta detta ansvar från fastighetsägaren. Istället bör man se sådana insatser som en form av smörjmedel som gör det lättare för fastighetsägaren att verkligen ta sitt ansvar för att fastigheten underhålls och att nödvändiga ombyggnadsinvesteringar faktiskt genomförs.

Förutom att fungera som smörjmedel finns det andra mer eller mindre välgrundade skäl för att staten ska engagera sig på detta område: Det är en rimlig bostadspolitisk ambition att hela bostadsbeståndet bör hålla en god standard och tillgodose rimliga krav på modernitet när det gäller byggnadstekniska funktioner, byggnadernas yttre underhåll och lägenheternas standard.

Detta finns ett bostadspolitiskt motiv för staten att gå in med insatser för att förbättra underhållet i rekordårens bostäder. Det är viktigt att det finns väl fungerande arbetsmarknadsregioner runt om i landet, och

för detta krävs det att tillgången på bostäder är god i närheten av arbetsplatserna eller inom ett pendlingsavstånd från dem. Tillgången till attraktiva bostäder är också viktig för öka rörligheten på arbetsmarknaden. Det övergripande ansvaret för att minska boendesegregationen ligger också på staten, vilket i sin tur kräver att fastighetsägarna och staten gemensamt bidrar till att renovera rekordårens bostäder.

Sammanfattningsvis finns det tydliga bostads-, arbetsmarknads- och integrationspolitiska skäl för att inte bara tillgången till bostäder ska hålla jämna steg med efterfrågan, utan också att hela bostadsbeståndet är väl underhållet, modernt och tillgängligt för alla befolkningsgrupper. Detta motiverar ett statligt engagemang i ett program för upprustning, renovering och modernisering av rekordårens flerbostadshus. I tider av en djup lågkonjunktur kan det också finnas konjunkturpolitiska skäl för staten att genom olika stödinsatser stimulera en tidigareläggning, av åtgärder och investeringar i underhåll, ombyggnader och åtgärder som bidrar till en effektivare energianvändning.

Åtgärderna bör vara långsiktiga och omfatta hela den period som krävs för att få tid att genomföra hela investeringsprogrammet för renovering av rekordårens flerbostadshus.

Val av verktyg och förslag till konkreta åtgärder ska därför betraktas som korrigeringar av de marknadsmisslyckanden som kännetecknar denna del av fastighets- och bostadsmarknaden. Det övergripande syftet med dessa är att öka bostadsföretagens drivkrafter för att redan nu börja genomföra denna typ av investeringar. Samhällets stöd bör riktas till flerbostadshus som är byggda under antingen perioden 1946- 1960, eller senare under perioden 1961-1975. Dessa hus har en ålder från 35 år upp till drygt 60 år med stora renoverings- och ombyggnadsbehov.

Stöden ska kunna utgå till både hyreslägenheter, privata och kommunala, samt bostadsrätter. Även om huvuddelen av stödet kommer att fördelas till miljonprogrammets områden ska även bostadsföretag med hus utanför dessa områden vara berättigade till olika stöd. Beslut om de olika stöden ska bygga på en individuell prövning av varje fastighetsägare och enskilt fastighetsbestånd, även om de bör utgå från generella kriterier i en allmän lagstiftning. Ansvaret för beslut och administration av de olika stöden bör fördelas mellan Statens Bostadskreditnämnd (BKN), Skatteverket och Energimyndigheten, beroende på vilken kompetens som krävs för olika stöd.

39 Affären Gårdsten. Har förnyelsen av Gårdsten varit lönsam? Uppsats i bygg- och fastighetsekonomi vid Institutionen för Fastigheter och byggande på KTH, Stockholm, av Hans Lind och Stellan Lundström.

13.3. Ska stöden avgränsas till vissa bostadsföretag?

Det finns anledning att pröva om olika stöd, främst av fördelningspolitiska skäl, bör begränsas till bostadsföretag med de största behoven och den svagaste ekonomin, och som därför inte av egen kraft kan genomföra investeringar i underhåll och ombyggnader, eller i åtgärder som effektiviserar energianvändningen. Sälunda skulle bostadsföretag som på egen hand med egna resurser klarar en sådan upprustning exkluderas från kretsen av stödberättigade. En sådan prövning skulle behöva bygga på bostadsföretagens finansiella ställning i form av resultat, soliditet och kassaflöden eller andra finansiella nyckeltal, som ger en bild av företagets ekonomiska ställning.

Det kan i och för sig finnas skäl för en sådan avgränsning, men det går också att hitta tungt vägande skäl för att erbjuda alla bostadsföretag det föreslagna paketet av åtgärder: För det första kan dessa stöd komma att behövas av även finansiellt starka företag för att korrigera de marknadsmisslyckanden som behåftar aktuella underhållsinsatser och ombyggnadsinvesteringar. För det andra är dessa investeringar, även om de görs av ekonomiskt bärkraftiga bostadsföretag, till nytta för de boende, och även för hela samhället (externa effekter). Både dessa skäl motiverar att stöden ska vara generella och riktade till alla bostadsföretag, oavsett ekonomisk styrka, som äger flerbostadshus byggda under framför allt perioden 1961-1975.

13.4. Kraven på olika stöd och åtgärder

Rent allmänhet är det viktigt att konkreta och tydliga krav ställs på även dessa stöd, som kan liknas vid olika ombyggnadsstimulanser. De ska givetvis var ändamålsenliga och kostnadseffektiva: varje satsad krona bör ha en stor utväxling i form av en stimulans effekt på volymen av underhållsåtgärder och ombyggnader. Stöden ska också kunna få marknaden att fungera bättre genom att förstärka lönsamheten av olika åtgärder och investeringar. Stöden bör vidare vara lätta att administrera och praktiskt hantera för berörda aktörer. Det bör också finnas en tydlig koppling mellan stimulans effekterna och de olika stöden.

Dessutom bör stöden vara någorlunda enkla att förstå och tillämpa i praktiken. De bör också vara förenliga med EU:s konkurrensregler och att det finns tydliga budgetramar för dem.

Stöden ska vara långsiktiga och sträcka sig över en längre investeringsperiod, t.ex. 5-10 år. Som tidigare

har konstaterats räcker det inte med enstaka insatser utan ett åtgärds paket med allt från olika stöd, ekonomiska styrmedel och till ett antal separata åtgärder som kan bidra till en mer effektiv energianvändning.

För de bostadsföretag, som står inför att genomföra ett omfattande upprustningsprogram aktualiseras några ekonomiska frågor: Hur ska investeringen och kostnaderna för olika underhållsåtgärder finansieras, och i vilken utsträckning ska de boende bidra till att finansiera programmet? Finns det andra aktörer än dessa som kan vara intresserade av bidra till finansieringen? Hur mycket går det att låna utan det innebär alltför stora risker? Vilka lönsamhetskrav ska ställas på dessa investeringar, och när ska man kräva att dessa går jämt upp?

13.5. En bruttolista av tänkbara styrmedel och stöd

De fortsatta förslagen till åtgärder ska i första hand ses som en bruttolista, som är tillräckligt intressant för att gå vidare med och utredas ytterligare. Det är alltså inte fråga om någon färdig lista av åtgärder som är helt avvägd mot olika intressen och behov. Mot den bakgrunden är det intressant att pröva följande åtgärder och styrmedel:

- a) Lån som tas upp på den ordinarie kreditmarknaden, men som har statliga kreditgarantier, vilka också är subventionerade genom att staten inte tar ut marknadsmissiga avgifter för sina kreditgarantier. Det finns olika modeller för att arrangera en sådan kreditgivning.
- b) Ett riktat stöd som utgår på underhållskostnaden eller investeringsutgiften och som beräknas som en procentandel av kostnaden eller investeringen. Stödet kan utformas som antingen ett bidrag eller en skattereduktion genom det sker en kreditering på bostadsföretagens skattekonto, som avräknas mot någon av de skatter, moms, arbetsgivaravgifter eller inkomstskatt (bolagsskatt), som dessa företag betalar. Med hänsyn till dess fördelar bör emellertid stödet utformas som en skattereduktion, och som sådan bör den beräknas som en viss procentandel av arbetskostnaden.

Avdragsberättigande åtgärder bör vara olika byggtjänster i form av reparationer, underhåll samt om- och tillbyggnader, men däremot inte nyproduktion av bostäder. Åtgärderna kan avse byggnadens yttre och inre underhåll samt dess olika tekniska system, tex. ledningar för vatten, el och

avlopp som finns i husets stomkonstruktion. Detta stöd liknar mycket dagens, och tidigare, ROT-avdrag. Detta stöd ska ges till alla bostadsföretag: privata fastighetsägare oavsett företagsform, kommunala bostadsföretag och bostadsrättsföreningar.

Med hänsyn till att skattelättnaden och stödet ska stimulera fastighetsägare att under en längre period genomföra ett omfattande renoveringsprogram är det avgörande att subventionen verkligen kan utnyttjas av bostadsföretaget. Eftersom stödet inte i första hand är konjunkturpolitiskt utan i första hand har en bostads-, energi- och klimatpolitisk inriktning bör det inte vara tillfälligt utan fungera under en längre period, t.ex. under en tioårsperiod. En rimlig nivå på skattelättnaden är 50 procent av arbetskostnaden med ett tak för den maximala skattelättnaden per lägenhet/företag.

- c) I enlighet med ett av Energieffektiviseringsutredningens förslag, som innebär att det införs ett system med en skattereduktion för strategiska investeringar och åtgärder som bidrar till en effektivare energianvändning. Ett sådant system kan också utformas med både ROT-avdragen och den ovanstående skattereduktionen, enligt b) ovan, som förebild. Denna skattereduktion bör omfatta ett brett spektrum av åtgärder som bidrar till att effektivisera energianvändningen: konvertering från direktverkande el, installation av markvärdepumpar, fjärrvärme och biobränslepannor, tilläggsisolering av vindar och ytterväggar, installation av energi-effektiva fönster och tappvarmvattenarmaturer och åtgärder som höjer effektiviteten i ventilations-system.

Till en början bör skattelättnaden enbart gälla för bostadshus, men det går också argumentera för att skattereduktionen kan utvidgas till även åtgärder i olika typer av lokaler. Det är inte bara viktigt att arbetsinsatser läggs ner på olika effektivitetshöjande åtgärder. Det är också av stor betydelse att effektivitetshöjande åtgärder kan åstadkommas genom en förbättring av det material som finns i olika byggnadsdelar (invändiga och utvändiga byggnadsdelar): som isolering av väggar och tak samt mer energisnålare fönster. Mot den bakgrunden bör därför denna skattelättnad beräknas på både arbets- och materialkostnaden.

Både denna och den tidigare föreslagna skattereduktionen för att stimulera traditionella underhållsåtgärder bör förutsätta att byggföretag som

utför jobben har en F-skattesedel. Även för denna skattelättnad är ett avdrag på 50 procent av totalkostnaden en rimlig nivå, möjligen kan emellertid denna procentsats justeras ner något med hänsyn till det bredare avdragsunderlaget. Ett tak som ger den maximala skattereduktionen per lägenhet/företag bör även införas för detta stöd. Man kan också överväga att relatera skattereduktionen till de energibesparande åtgärdernas effekter på energianvändningen och koldioxidutsläppen, och inte bara till kostnaderna för olika åtgärder. Denna skattereduktion har främst energi- och klimatpolitiska syften och bör också vara långsiktig genomföra sträcka sig över den period som krävs för att genomföra det paket av insatser som ingår i ett omfattande program för renovering och energi-effektivisering.

- d) Det är också möjligt att slå ihop dessa båda skatterelaterade stöd till en samlad skattereduktion som utgår till både traditionella åtgärder för underhåll och ombyggnader samt för åtgärder som bidrar till en effektivare energianvändning. I princip ska i stort sett samma principer och regler gälla för ett sådant stöd som för de båda föreslagna skattestimulanserna, enligt b) och c) ovan. Skillnaden är att hela kostnaden för de föreslagna åtgärderna bör ligga till grund för avdraget och skattereduktionen. Den socialdemokratiska oppositionen har tillsammans med vänster- och miljöpartiet i en motion presenterat ett förslag till ett enhetligt stöd i form av en skattereduktion som ska utgå till såväl underhållsåtgärder och ombyggnader som effektivitetshöjande insatser på energisidan. Det är alltså dagens ROT-avdrag, men som är kompletterad med kravet på att renoveringen ska leda till en minskad energianvändning med minst 30 procent. Stödet, som ska gå till bostadsföretag inom flerbostadssektorn (även företag med hyreslägenheter), utgår med 50 procent av arbetskostnaden upp till ett tak som motsvarar en maximal skattereduktion på 50 000 kr per lägenhet (ett högsta avdragsunderlag på 100 000 kr per lägenhet).

Oppositionen föreslår dock att det nuvarande ROT-avdraget ska vara kvar vilket innebär att en skattereduktion för olika byggnadsarbeten behålls för småhusägare, innehavare av ägarlägenheter och bostadsrättsinnehavare. För den sistnämnda gruppen av boende är avdraget dock begränsad till åtgärder som ligger inom ramen för det inre underhållet, och vars ansvar faller på ägaren av bostadsrätten.

Därutöver föreslår oppositionen att det nuvarande ROT-avdraget får en starkare klimatprofil genom att det utökas med en klimatbonus för radhus, villor, ägarlägenheter och bostadsrättsföreningar som genomför åtgärder för att effektivisera energianvändningen.

Klimatbonusen bör kopplas till den enskilda fastigheten och utgå som en 10 procentig skattelättnad utöver ROT-avdraget, dock med högst med 10 000 kr per lägenhet och småhus. Åtgärderna som ger en bonus bör, enligt oppositionen, kopplas till de åtgärder som rekommenderas i fastighetens energideklaration. De föreslagna skattelättnaderna är tidsbegränsade eftersom det konjunkturpolitiska syftet är framträdande i oppositionens förslag, men partierna anser att de bör behållas så länge det är motiverat av sysselsättningspolitiska skäl. Förslagen innebär totalt en statsfinansiell kostnad på ca 6 mdr kr per år och beräknas skapa 15 000 nya jobb.

- e) De tidigare presenterade förslagen är visserligen långsiktiga, men förutsätter att bostadsföretagen verkligen genomför investeringar i underhåll och/eller effektivitetshöjande åtgärder. Men det är också möjligt att införa ett stöd för att stärka bostadsföretagens finansiella styrka så att det kan bli bättre rustade för att långsiktigt klara sitt underhållsansvar. En åtgärd med dessa effekter är att införa ett skatteavdrag för bostadsföretagens avsättningar till speciella underhållsfonder.

Det innebär att bostadsföretaget med obeskattade vinstmedel kan göra reservationer för framtida underhållsinsatser. Det ska givetvis finnas ett tak för avsättningarna. Ett sådant innebär att medel till framtida underhåll får göras upp till en nivå som är lika med summan av avsättningen och årets underhållskostnader (reparationer), vilken i sin tur måste ligga inom en allmän kostnadsram (underhållsplanens årliga kostnader). För avdragsrätten krävs att det finns en plan för underhålls-åtgärder och det ska också krävas att kostnaderna för olika underhållsinsatser och reparationer redovisas tydligt. Avdragsgrundande underhålls-åtgärder ska omfatta underhåll och reparationer som gör det möjligt att behålla byggnadens

funktioner och standard, men det finns också skäl att överväga om inte också standardförbättrande åtgärder ska ge rätt till skatteavdrag. Kostnaderna för den löpande driften och skötseln av fastigheten ska emellertid inte ge någon avdragsrätt.

Ett system med skattefria avsättningar innebär inte någon definitiv skattelättnad utan endast en skattekredit: Vid avsättningar till underhållsfonden minskas den beskattningsbara inkomsten och därmed skatten. När uttag senare görs från fonden bör dessa läggas till den beskattningsbara vinsten, som innebär ett ökat skatteuttag. Uttag från fonderna ska få göras för åtgärder som ligger inom ramen för underhållsplanen och medel från dem ska kunna utnyttjas för reparationer, även om det handlar om tidigare lagda insatser i förhållande till planen.

- f) Ett tillgänglighetsbidrag bör införas för installationer av hissar. Idag saknar omkring 320 000 hushåll hiss som bor i hus med tre eller fler våningar och som tillsammans har 50 000 trappuppgångar. Under andra hälften av 1980-talet fanns ett tillfälligt rambidrag för hissinstallationer i framför allt trevåningshus. Ett nytt stöd bör likna detta och vara utformat som ett bidrag. Det bör vidare vara rambegränsat och gälla under en period om ca 5-10 år, som är den tid det tar för att så långt som möjligt täcka behovet av hissinstallationer. Argumenten för ett sådant bidrag stärks av den framtida demografiska utvecklingen med en kraftig ökning av antalet pensionärer och antalet äldre i denna grupp (80 år och äldre). Det har presenterats flera förslag till tillgänglighetsbidrag, bl.a. av Äldreboende delegationen.⁴⁰

Den totala kostnaden för att installera en hiss ligger enligt Boverket på ca 1,1-1,2 miljoner kr per hiss. Vid ett nytt tillgänglighetsbidrag på 25 procent respektive 50 procent av den totala installationskostnaden med ett maximalt bidrag på 300 000 kr eller 600 000 kr skulle kostnaden för staten bli omkring 1,6-3,2 mdr kr. Ett bidrag skulle öka tillgängligheten för inte minst äldre personer, göra lägenheterna mer attraktiva, bidra till att äldre kan bo kvar längre i sina lägenheter och minska behovet av hemtjänst.

40 Sid. 54-56 och 64-65 i Äldreboendedelegationens slutbetänkande Bo bra hela livet, SOU 2008:113.

13.6. Mjuka lån med statliga kreditgarantier

Det finns olika modeller för att införa ”mjuka” lån för denna typ av investeringar. Den första modellen är en traditionell långgivning på marknaden där olika banker och kreditinstitut konkurrerar om att få ge lån. Den andra modellen är något mer komplicerat och innebär att ett särskilt kreditföretag erbjuder lån till bostadsföretag som genomför program för renovering och åtgärder för energieffektivisering. I båda dessa modeller finns en statlig kreditgaranti men också en möjlighet att använda en kommunal garanti, som innebär att kommunen åtar sig ett betalningsansvar gentemot staten för hela eller delar av statens åtagande gentemot långgivarna. En renodlat statlig kreditgivning avskaffades i början av 1990-talet och det är knappast möjligt att på nytt införa ett sådant system utan större problem.⁴¹

Genom den statliga kreditgarantin ska det också vara möjligt för låntagaren att få mer fördelaktiga villkor: lägre räntor, amorteringsfrihet, längre amorteringsperiod och andra liknande fördelar. Garantin innebär ju att staten åtar sig betalningsskyldigheten gentemot långgivaren, och för denna garanti betalar långgivaren idag en avgift, som är beroende av flera saker: den eventuella kommunala garantins omfattning, låntagarens kreditvärdighet och risken för det aktuella projektet. Förutom de ”mjuka lånen” med fördelaktiga villkor ifråga om amorteringar och räntevillkor, ska kreditgarantin kunna vara subventionerad genom att de avgifter som långgivarna betalar sätts under marknadsnivån.

För att ytterligare stärka säkerheten för dessa lån lånet kan också en kommun gå i borgen, eller gentemot staten garantera en del av det statliga betalningsåtagandet. Det betyder att om staten skulle bli tvungen att infria sin garanti, så kan kommunen gå in och betala en viss andel av statens kostnader för lånet. Lånen bör vidare vara så utformade att de ger en minimal belastning på bostadsföretagens kassaflöde (nettot inbetalningar/utbetalningar) samtidigt som en viss amortering bör göras för att skapa en godtagbar refinansieringssituation när statens engagemang går ut. För uppnå dessa fördelar är det möjligt att lämna ett annuitetslån som förutsätter en viss amortering.

Sammanfattningsvis ger den föreslagna modellen för lånefinansiering ett antal fördelar: a) goda lånevillkor och en låg finansieringskostnad, b) en relativt

måttlig belastning på bostadsföretagens kassaflöde, c) goda villkor för låntagaren och bostadsföretagen när statens insatser för kreditgivningen upphör. Helst bör de tidigare redovisade stöden kopplas till de mjuka lånen, så att bostadsföretag som ska genomföra ett omfattande renoveringsprogram har tillgång till ett helt paket av stödåtgärder.

13.7. Dagens ROT-avdrag i jämförelse med föreslagna stöd

ROT-avdraget innebär att en skattereduktion utgår, förutom till köp av olika hushållsnära tjänster (hushållsarbete), även till reparationer, underhåll samt om- och tillbyggnader på en fastighet.⁴² Likheterna med ROT-avdraget och de tidigare föreslagna stöden (subventionerna) är främst att de båda innebär en subventionering av vissa renoveringsarbeten och åtgärder som kan effektivisera energianvändningen. Skillnaderna mellan stödformerna är dock flera än likheterna. För det första är syftet med föreslagna stöd och ROT-avdragen olika: det främsta och övergripande syftet med dagens ROT-avdrag är att öka arbetsutbudet, minska svartarbetet, samt i någon mån bidra till att dämpa konjunktur nedgången.

De andra stödformerna, som föreslås i denna PM, bygger på andra syften: För det första är det allmänna bostadspolitiska syftet att hålla bostadsbeståndet i gott skick och bidra till en god boendemiljö för alla hushåll. Det finns tydliga energi- och klimatpolitiska syften bakom de stöd som föreslås i denna rapport, medan dessa syften är inte lika uttalade för dagens ROT-avdrag. För det andra är ROT-avdragen permanenta medan föreslagna skattelättnader är visserligen inte tillfälliga utan mer långsiktiga, och ska gälla under den period som krävs för att renovera merparten av de äldre flerbostadshusen. Den tredje skillnaden är att föreslagna stöd bör utgå till bostadsföretaget, och fastighetsägaren, oavsett om företaget är en fysisk eller juridisk person, t.ex. ett bolag.

Däremot ges ROT-avdraget enbart till enskilda privatpersoner (hushåll) som äger sina lägenheter (direkt/indirekt). Det innebär att skattereduktionen bara kan utgå till villaägaren, bostadsrätthavaren och den som har en ägarlägenhet. Däremot får varken hyresgäster, bostadsrättsföreningar, ägare av privata hyresfastigheter eller kommunala bostadsföretag något ROT-avdrag. En annan viktig skillnad är att en betydande del av dagens underhållsinsatser och

41 Upprustning av miljonprogrammets flerbostadshus. Statlig medverkan i finansieringen. BKN, den 19 december 2008.

42 Regeringens proposition Skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnader av vissa bostäder, prop. 2008/09:178.

investeringar i standardförbättrande åtgärder inte subventioneras av dagens ROT-avdrag. Till en början handlar det om insatser som görs av nämnda fastighetsägare, och för bostadsrättsföreningar är det åtgärder och ombyggnader vars underhållsansvar ligger på föreningen (yttre underhåll/tekniska system): arbeten på stammar, ledningar för el och värme samt fasader och andra delar av det yttre underhållet.

Det har hittills gjorts vissa utvärderingar av ROT-avdragets effekter i olika avseenden. Riksdagens revisorer, som numera är avskaffade, gjorde en utvärdering av de ROT-avdrag som fanns mellan 1993 och 1999. Av den utvärdering kan man dra följande grundläggande slutsatser om avdragets effekter:⁴³

- avdraget verkar, under den undersökta perioden, ha påverkat fastighetsägare att genomföra åtgärder,
- avdraget verkar till viss del ha omvandlat ”svart” arbetskraft till ”vit”,
- fastighetsägarna har inte upplevt avdraget som krångligt,

- hantverkarna har däremot haft en del ”pappersarbete” för att hjälpa fastighetsägarna,
- nivån på avdraget, som var 30 procent, verkar ha varit tillräckligt,
- hantverkarna kan tänka sig en lägre byggmoms som ett alternativ till ROT-avdraget, och
- sammanfattningsvis tyder resultaten i denna utvärdering och granskning på att ROT-avdraget fungerat tämligen väl även om det är svårt att med någon större säkerhet avgöra hur stor effekt avdraget har haft på sysselsättningen i byggbranschen.

Med hänsyn till att de föreslagna stöden och dagens ROT-avdrag överlappar varandra till både täckning och effekter, så bör man överväga att slopa detta avdrag om man inför dels en skattereduktion för traditionella insatser för underhåll och ombyggnader, dels en särskild skattereduktion för åtgärder som bidrar till att effektivisera energianvändningen.

⁴³ Förslag till Riksdagen 2001/02:RR18. Riksdagens revisorers förslag angående ROT-avdragets effekter.

14. Olika förutsättningar för de boende att klara finansieringen

Det föreslagna paketet av åtgärder kommer i bästa fall att undanröja de hinder och trögheter som finns på bostads- och fastighetmarknaden och som håller tillbaka investeringar i underhåll, ombyggnader och effektivitetshöjande åtgärder på energisidan. Stöden kommer med all sannolikhet att fungera som stimulanser för denna typ av investeringar. Som jämförelse har under 2000-talet har omkring 24 000 lägenheter i flerbostadshus tillkommit per år genom ombyggnader, samtidigt som 20 000 lägenheter har försvunnit från beståndet, sammantaget har därför 4000 lägenheter tillkommit genom ombyggnader av befintliga hus.

Trots att de olika stöden innebär stora finansiella lättnader för bostadsföretagen att klara en upprustning och modernisering av det äldre bostadsbeståndet, så är det rimligt att räkna med att en del av företagens kostnader kommer att övervältras framåt på de boende i form av höjda hyror och avgifter för hyresgäster och bostadsrättshavare. Hur stor denna övervältringseffekt kommer att bli för olika boendegrupper är i det närmaste omöjligt att idag bedöma. Det är knappast en alltför djärv gissning att utgå från att skillnaderna i kostnadsökningar kommer att bli tydliga mellan olika grupper av boende, beroende på var i landet man bor. Dessa skillnader avspeglar också de geografiska olikheterna på dagens arbets- och bostadsmarknader. Om intresset i första hand riktas mot de som bor i bostadsrätter, så finns det tydliga skillnader inom bostadsrättsbeståndet som beror på var i landet föreningarna ligger. Det finns anledning att närmare granska vad som utmärker dessa olika bostadsmarknader.

14.1. Starka och svaga bostadsmarknader

Som tidigare har konstaterats finns det stora regionala skillnader i utvecklingen av bostadsmarknaden, och det är främst några faktorer som påverkar dessa skillnader: regionens befolkningsutveckling samt omfattningen, differentieringen och utvecklingen på arbetsmarknaden (sysselsättning och arbetslöshet) liksom hushållens inkomstutveckling. Svag efterfrågan på bostäder finns i framför allt kommuner med små

lokala arbetsmarknader med få arbetsplatser (arbetsställen), svag inkomstutveckling och en dålig sysselsättningsutveckling.

För den marknadsstyrda delen av bostadsmarknaden, småhus och bostadsrätter, bidrar den svaga efterfrågan till låga priser och en ogynnsam prisutveckling. För hyresrätter kan den leda till ökade risker för outhyrda lägenheter.

De svagaste bostadsmarknaderna är alltså starkt koncentrerade till små lokala arbetsmarknader. Dessa arbetsmarknader omfattar mellan 10 000 och 50 000 invånare. Lejonparten av de kommuner som ligger nära dessa arbetsmarknader har också svaga bostadsmarknader. Totalt finns över ett hundratal kommuner som har svaga bostadsmarknader. Men även i kommuner med stora lokala arbetsmarknader kan bostadsmarknaden vara svaga. Dessa kommuner utmärks framför allt av en sämre tillgänglighet till arbetsplatser jämfört med grannkommuner i samma region som har många arbetsplatser. I regel är befolkningsutvecklingen negativ i kommuner med svaga bostadsmarknader.

Det finns också andra tydliga inslag i det mönster som kännetecknar kommuner och regioner med svaga bostadsmarknader. Hushållens inkomster, liksom lönesumman, utvecklas svagare i förhållande till övriga landet och särskilt i jämförelse med regioner som har starka bostadsmarknader. Även sysselsättningen utvecklas negativt med färre jobb under en längre period. Statens Bostadskreditnämnd gör i sin analys av olika bostadsmarknader bedömningen att många av de svaga bostadsmarknaderna kommer att fortsätta krympa under de närmaste åren.

Överflyttningen av kapital, arbetskraft och andra resurser från dessa till andra regioner kommer därför att vara ett stående inslag i den pågående omflyttningen av resurser mellan olika regioner. Nämnden drar också slutsatsen att många av dessa bostadsmarknader kännetecknas av så låga priser på ägarbostäder, att det i vissa regioner och kommuner kan gå så långt att det inte finns tillräckliga säkerheter för bostadslånen.

Landets starka bostadsmarknader finns främst i storstadsregioner och i andra tillväxtregioner, t.ex. i vissa högskoleorter. Karaktären på dessa expansiva

bostadsmarknader är den motsatta till det som kännetecknar svaga bostadsmarknader: en positiv befolkningsutveckling, en stark arbetsmarknad med en snabb ökning av antalet arbetstillfällen, en växande efterfrågan på bostäder, en god inkomstutveckling för hushållen, relativt få outhyrda lägenheter och en positiv prisutveckling på villor och bostadsrätter.⁴⁴

14.2. De som bor i bostadsrätter

Omkring 16 procent av alla hushåll bor idag i en bostadsrätt, om man också räknar med de småhus som är upplåttna med bostadsrätt.⁴⁵ I denna grupp existerar en relativt blandat social och åldersmässig sammansättning. Om man enbart ser till boende som bor i flerfamiljshus med bostadsrätt är 27 procent ungdomar upp till 29 år, och därför är mer än sju av tio bostadsrättshavare antingen medelålders personer eller pensionärer. Omkring 14 procent är i åldern 30-39 år och ca 17 procent är i åldersgrupperna från 50 år upp till 64 år. Mer än fyra av tio (42 procent) bostadsrättshavare har kommit upp i pensionsåldern. Av bostadsrättshavarna i flerfamiljshusen bor det i genomsnitt 1,6 personer per hushåll. Denna storlek på hushållen avviker knappast från hushållsstorleken för de som bor i övriga upplåtelseformer, om man i första hand jämför med de som bor i hyreslägenheter. Nästan 550 000 personer har en HSB-lägenhet, vilket motsvarar nästan 6 procent av befolkningen. Riksbyggens bostadsrättsföreningar har tillsammans 170 000 lägenheter med omkring 350 000 boende.

Ser man på den disponibla inkomsten för de som bor i bostadsrätter och jämför dem med övriga grupper av boende är skillnaden relativt liten mellan olika grupper som äger sina lägenheter (småhusägare/bostadsrättshavare/innehavare av ägarlägenheter). Istället går det envattendelare mellan hyresgästernas inkomster och inkomsterna för både villaägare och de som bor i bostadsrätter. Detta grundläggande mönster får man också vid en jämförelse av inkomster och boendeutgifter för villaägare och bostadsrättshavare, med de största och tydligaste skillnaderna mellan å ena sidan dessa grupper, och hyresgäster å den andra. Sistnämnda grupp har klart lägre inkomster och konsumtionsutrymme i förhållande till de hushåll som äger sina bostäder.

14.3. Regionala skillnader i olika boendegrupperns ekonomiska förhållanden

Det råder inte någon tvekan om att det också finns stora regionala skillnader mellan olika boendegrupperns ekonomiska förhållanden: för varje upplåtelseform är skillnaderna stora mellan de som bor i de största kommunerna i förhållande till de som bor i övriga delar av landet. Det är inte bara hushållens inkomster som skiljer sig åt utan även deras boendeutgifter.

Såväl boendeutgiften per hushåll som konsumtionsutrymmet (per konsumtionsenhet) skiljer sig klart mellan å ena sidan storstäderna och övriga större kommuner (mer 75000 invånare), och mindre kommuner, å den andra sidan (färre än 7500 invånare). Även hushåll som enbart bor i HSB:s bostadsrättsbestånd uppvisar i stort sett samma mönster när det gäller hushållsinkomster och boendekostnader.

Den tidigare redovisade bilden av de regionala skillnaderna bekräftas också i stort när man ser på hur skillnaderna i konsumtionsutrymmet (per hushåll/konsumtionsenhet) varierar mellan familjer som bor i bostadsrätter i olika delar av landet. Detta utrymme visar det man har kvar av den disponibla inkomsten efter det att boendekostnaderna är betalda. På ena sidan med ett högre konsumtionsutrymme finns de hushåll som bor i en bostadsrätt i någon storstad eller i någon av de större kommunerna, medan man på den andra sidan hittar hushåll som bor i en bostadsrätt i någon av landets mindre kommuner, och som har ett klart mindre utrymme för annan konsumtion efter det att boendekostnaderna har tagit sin del av hushållsinkomsten.

Visserligen är de disponibla inkomsterna större för hushållen i storstäder och större kommuner jämfört med hushållen i mindre kommuner. Men å andra sidan är boendekostnaderna för nära nog samtliga familjetyper, som har en bostadsrätt, högre i större kommuner än i mindre. Denna kombination av hushållsinkomster och boendekostnader avspeglas i den så kallade utgiftsprocenten, som anger hur stor del av hushållens disponibla inkomster som behöver användas för att betala boendekostnaderna. Med detta mått utjämnas emellertid skillnaderna i boendekostnaderna mellan de som bor i storstädernas bostadsrätter och de grupper av bostadsrättshavare som bor i mindre kommuner. Ensamstående med barn som bor i en bostadsrätt i StorStockholm avviker från detta mönster genom att betala en klart högre andel av sina inkomster till boendet.

⁴⁴ Analys av svaga bostadsmarknader, Rapport av Statens Bostadskreditnämnd, 2006-12-13

⁴⁵ Denna och övriga uppgifter i detta avsnitt bygger på SCB:s rapport: Boende och boendeutgifter 2006, Statistiska Meddelanden BO 23 SM 0801, som innehåller ett stort avsnitt om bostadsrättshavares ekonomiska förhållanden.