

EN SOCIAL BOPOLITIK FÖR SVERIGE

POLICYREKOMMENDATIONER FÖR
EN HÅLLBAR SAMHÄLLSUTVECKLING

EN PLATTFORM
FÖR SAMVERKAN

TANKESMEDJAN
GLOBAL UTMANING

NOVEMBER 2020

EN SOCIAL BOPOLITIK FÖR SVERIGE

POLICYREKOMMENDATIONER FÖR EN
HÅLLBAR SAMHÄLLSUTVECKLING

FÖRFATTARE

CARL-JOHAN ENGSTRÖM
CHRISTER LARSSON
MONICA VON SCHMALENSEE
SOPHIE NACHEMSON-EKWALL

RÅDGIVARE

ANNA DENELL
BEATRICE NORDLING
BJÖRN BERGSTRAND
ELIN ANDERSDOTTER FABRE
ERIK STENBERG
KENNETH BERGLUND
MOA DUVHAMMAR
PARVANEH SHARAFI
PETRA SÖRLING
SOFIA HEINTZ
URBAN BLOMSTER

RAPPORTEN HAR UTVECKLATS I DIALOG MED

HYRESGÄSTFÖRENINGEN, WHITE
ARKITEKTER, SÖDRA SKOGSÄGARNA,
KOMMUNINVEST, KTH, UPPSALAHEM,
SVERIGES ALLMÄNNYTTA

REDAKTÖR

TOVE JULIN

MEDREDAKTÖRER

TOVE ANDREASSON DERNER
ERIK GERMUNDSJÖ

ISBN

978-91-88331-27-4

OMSLAGSBILD

SHANE ROUNCE/UNSPLASH

UTGIVEN

NOVEMBER 2020

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Innehållsförteckning	4
Förord	6
Inledning	9
Bostadskrisen	9
Välfärds krisen	10
Nybyggarfokus	11
Platsens förutsättningar	11
Klimatsmart byggande	12
Värdeskapande förhandling	12
Bofrågan efter pandemin	13
Plattformen	15
1. Boendeformer	17
Rekommendationer	23
2. Befintliga beståndet	25
Områdesperspektivet	26
Regelverken	30
Rekommendationer	31
3. Byggande	33
Beställarkompetens	33
Klimatdeklaration	34
Byggmaterial	36
Energiförsörjning	37
Upphandling	39
Rekommendationer	39

4. Finansiering	41
Marknadens bedömnigar	41
Investeringsstöd	42
Lånegarantier	43
Hållbara investeringar & sociala obligationer	44
Rekommendationer	47
5. Samverkan & ansvarsfördelning	49
Ansvarsbalans	49
Värdeskapande förhandling	50
Vägar framåt	51
Slutnoter	52
Bildreferenser	55

FÖRORD

Bofrågan är en hjärtefråga för oss. Den berör alla våra kärnområden: klimat, samhällsekonomi, hållbara städer och hälsa. Skälen till vårt initiativ var flera. Bostadssituationen har för det första blivit alltmer prekär för stora grupper och kan inte beskrivas som något annat än en kris. För det andra är det en kris som de politiska partierna ännu inte samlat sig till lösa fastän den kräver långsiktiga och breda överenskommelser. Och för det tredje kan bostadsfrågan inte skiljas från hållbar stadsutveckling.

För varje fråga som Global Utmaning tar sig an söker vi samverkan med forskning, näringsliv, civilsamhälle, förvaltning och politik för att påskynda omställningen mot ett hållbart samhälle. Som politiskt obunden tankesmedja vill vi bryta det politiska dödläget och se ett samlat grepp från ansvariga på alla nivåer.

Hösten 2019 tog Global Utmaning fram en idéskrift, *En ny plattform för att lösa bostadsfrågan*. Denna tillkom i väntan på en sådan samlad bostadspolitik och avsåg att handfast öka tillgången på bostäder och samtidigt läka befintliga tätorter till hållbara samhällen. Huvudpunkter var att kommunerna skulle ta initiativ till ett handlingsprogram i samverkan med fastighetsägare, boende och andra verksamma i olika bostadsområden och stadsdelar. Handlingsprogrammet ska ta upp behovet av åtgärder i områdets befintliga bestånd och samtidigt komplettera området med det som saknas. I en förhandlingsöverenskommelse ska berörda parter åta sig att genomföra ny-, om- och tillbyggnadsåtgärder, områdeskompletteringar etc. Om en sådan överenskommelse motsvarade kraven på sociala och miljömässig hållbarhet ska staten bidra med garantier som ger förmånlig lånefinansiering och i vissa fall kunna skjuta till medel för t.ex. förbättrad kollektivtrafik. Denna 'trestegsraket' ser vi som en plattform för ett nytt samhällskontrakt.

Idéskriften diskuterades under våren 2020 i en serie policydialoger för att reda ut vad som måste lösas för att göra den till 'normalmodell' och vilka lösningar som redan nu finns. Aktörer från offentlig sektor, politik, näringsliv, forskning och civilsamhälle har bjudits in och deltagit i diskussionerna. Varje dialog har lyft olika tematiska områden som behandlats i plattformen. De identifierade effekterna av det stillastående läget och lösningar är; ökade sociala klyftor, brister i stadsutvecklingen och att hållbarhetsmålen äventyras. Med stöd av dialogerna har skriften nu kunnat fördjupas med synpunkter som framkom och dessutom har frågan om finansiering lett fram till en ny idéskrift publicerad oktober 2020, *Sociala obligationer - verktyg för en inkluderande omställning*.

Vi hoppas med denna nya ansats, En social bopolitik för Sverige, att vidga bofrågan med skärpta och handlingsinriktade rekommendationer. Sverige behöver en ny social bostadspolitik som läker tidigare sår och skapar en hållbar framtid för hela Sverige.

Stockholm, november 2020



Tove Ahlström
Vd Global Utmaning



Carl-Johan Engström
ordförande för Global Utmanings
råd för hållbara städer



INLEDNING

Boendet är fundamentalt för individen som grunden för ett drägligt liv, men även för en hållbar samhällsutveckling såväl lokalt som globalt. Bostadsbyggandet är också en central del av svensk ekonomi – för kapitalförsörjning, sysselsättning, regional utveckling, hälsa och integration.

2050 förväntas 70 procent av den globala befolkningen bo i urbana områden – en hisnande ökning på 30 år från nuvarande andel på drygt 50 procent. Världens hållbarhetsmål ställs på sin spets genom urbaniseringen. Förutom den enorma utmaning som ligger i att bygga så mycket som krävs så ska också en ohållbar stadsstruktur rättas till. Det ekologiska fotavtrycket är idag högst i urbana områden. Det ohållbara syns kanske tydligast i bostadssituationen där den sociala ojämlikheten blivit explosiv i städer över hela världen.

Även Sverige har växande problem med utsatta förorter, psykisk ohälsa och en ökande konflikt mellan storstadsregioner och landets övriga regioner. Formandet och omformandet av städerna är därför en central del för att uppnå Agenda 2030. I *Global Sustainable Development Report*¹ 2019 har FN pekat ut de områden som är avgörande för att nå de globala målen på tio år. Ett av dessa områden (mål 11) är urban utveckling där regeringar uppmanas ge myndigheter och kommuner resurser för att skapa välfungerande och inkluderande städer där befolkningen är väl informerad och deltar i beslutsfattandet. Plattformen vill tydliggöra att bostadsfrågan rör alla mål i Agenda 2030.

Bostadsbrist

Det finns idag ett ackumulerat underskott av bostäder i Sverige som enligt Boverket skulle motsvara ett tillskott på drygt 60 000 lägenheter per år 2018 - 2027. Samtidigt har svenska hushåll en av världens högsta boytandarder. Det faktiska antalet tillkomna lägenheter under de senaste åren har legat kring 45 000. Underskottet växer om inte såväl ett ökat byggande som en bättre anpassning av bostadsbeståndet kan komma till stånd.²

Bostadsfrågan har varit på agendan i Sverige i över hundra år. Under välfärdssamhällets framväxt (från efterkrigstid till mitten av 1970-talet) sågs bostadsfrågan som en central del för att skapa goda levnadsbetingelser för flertalet och för att åstadkomma en mer jämlik levnadsstandard. Före och efter denna period domineras synen på bostaden som en vara på marknaden i stället för en rättighet att hantera inom ett samlat politikområde. Dessa perioder kännetecknas av ökande bostadsbrist. Bopolitiken måste återspegla att bostaden är en grundläggande rättighet, både enligt svensk grundlag men även internationella konventioner om mänskliga rättigheter.

Välfärds kris

Bostadsbristen slår olika hårt mot olika individer och grupper. Ungdomar har svårt att flytta hemifrån och bilda familj. Studenter har svårt att utnyttja de studieplatser de fått. Nyanlända tvingas tränga ihop sig hos vänner och släktingar. Äldre bor kvar i för stora bostäder.

En påtaglig indikator på bostadsbrist är den strukturella hemlöshet som ökat och som kommuner saknar verktyg för att hantera. Hemlösheten berör i ökad omfattning dem som inte har andra problem än att de saknar möjligheter till förstahandskontrakt t.ex. ensamstående föräldrar med barn.³ Denna form av hemlöshet är i samhällsdebatten osynlig men kan skönjas i kommunernas ekonomi i form av växande försörjningsstöd. En annan indikator är den svarta marknaden som de särskilt utsatta är hänvisade till. För dem är marknadshyror inget alternativ – en ren marknadsprissättning är ett effektivt recept för att dölja ett behov som då inte kan komma till uttryck. Men dagens bruksvärdessystem har också lett till en hyresutveckling som inte motsvaras i löneutvecklingen. Låg- och mellaninkomsttagare har erfarit att en allt högre del av inkomsten går till hyran.⁴

I spåren av finanskrisen 2008 och nu coronapandemin är lån till en bostad mycket billigt. Det driver upp priser på alla typer av ägande- och bostadsrätter vilket i sin tur ökar förmögenhetsklyftorna i samhället.

Bostadsbristen slår också mot tillväxtregioner och hindrar offentliga och privata arbetsgivare att hitta den arbetskraft som eftersöks. Med utebliven produktivitetsökning och med lägre skatteintäkter blir det svårare att upprätthålla välfärden.

Nybyggarfokus

Det rådande svaret på bostadsfrågan är att öka bostadsbyggandet. Det är en felsyn. Även en kraftfull ökning av byggandet innebär i praktiken att marginellt tillskott – i bästa fall runt en knapp procent. Det tar mer än ett decennium att bygga bort dagens behov och samtidigt har en fortsatt befolkningsökning tillfört nya behov.

En nyckel till att lösa bofrågan är istället att omforma det befintliga beståndet och anpassa det till behoven i olika delar av landet. Utan att effektivisera användningen av den befintliga bebyggelsemassan kan bostadsbristen inte lösas. I detta ligger också en huvudinriktning för att nå hållbarhetsmålen. Ju mer gjorda investeringar kan utnyttjas – i byggnader, i bostadskomplement, och i teknisk infrastruktur – desto bättre.

Den 'futtiga procenten' blir inte mindre betydelsefull i ett sådant scenario, den är *katalysatorn*. Genom att komplettera befintliga områden och stadsdelar med bostäder som saknas (storlekar, upplåtelseformer) kan segregationen minska samtidigt som skolor, service och kollektivtrafik får bättre underlag. Märk väl att detta gäller såväl gentrifierade innerstäder och villaområden som flerbostadshusområden – där alla blivit allt mer segregerade. Samt viktigast av allt – människor kan anpassa sitt boende efter successivt förändrade förutsättningar: i hushållssammansättning, genom ändrade levnadsvanor, genom att arbeta hemifrån eller göra bostadskarriär i 'sitt' område. Att kunna bo kvar efter renovering eller byta bostad inom området ger ökad socioekonomisk stabilitet. Att kunna bo kvar i ett område man känner väl stärker sociala nätverk, ökar tryggheten och möjliggör integration mellan olika grupper i samhället.

Platsens förutsättningar

En annan felsyn är att bofrågan kan lösas med generella eller standardiserade medel och lösningar oberoende av plats i landet, i regionen eller i staden. Det går inte att ha samma lösning i Stockholms innerstad som i Motala eller Gnarp. I storstadsregionerna stressas projekt fram medan det i många regioner inte finns intresserade byggherrar. Där behöver samhällsplanering ha helt andra medel än vad som använts historiskt för att väcka intresset.

Dagens statliga och kommunala politik utgår inte från de befintliga bostadsområdena och hur de kan omformas eller anpassas för ökad social hållbarhet och minskad resursförbrukning. Befintliga bostadsområden är därmed primärt fastighetsägarnas sak när det borde vara en samhällsfråga.

Klimatsmart byggande

Byggandet är en undervärderad del av klimatomställningen. Det står för ca 20 procent av klimatutsläppen. Därför är en annan syn på renovering, nybyggande och användandet av det befintliga beståndet nödvändigt ur ett hushållningsperspektiv.

En varsam renovering som återanvänder inredning, moderniserar installationer och förbättrar klimatskal kräver andra byggtekniker än de gängse. Kan det kombineras med att lätta träelement byggs till på taket eller hängs på fasaden kan också lägenhetssammansättningen förbättras och hiss kan installeras så att äldre kan bo kvar eller flytta in. Så utnyttjas det befintliga och så kan också nybyggandet ske genom klimatpositiva konstruktioner som bildar kolsänkor. En sådan utveckling kommer också att kräva förändringar av hyressättningen i bruksvärdessystemet som för närvarande är kontraproduktivt utifrån varsamhet och återanvändning.

Värdeskapande förhandlingar

Att skapa bättre områden genom renoveringar, ombyggnad och nybyggnad och samtidigt tillföra nya byggnader för omsorg, gemenskap och utbildning samt förbättra uterummen för trygg rekreation, lek och för ekosystemtjänster i en samlad process ligger i plattformens grundidé. Det kan låta utopiskt eftersom de uppräknade åtgärderna i dagens praxis planeras och genomförs av olika parter vid olika tillfällen efter respektive parts egna bedömningar av marknad, ekonomi och underhållsbehov.

Syftet med Agenda 2030, att i samverkan lösa komplexa samhällsproblem, måste vara vår utgångspunkt. Ingen part kan på egen hand åstadkomma den livsmiljö vi vill främja. Och metoder finns. De kan beskrivas som *värdeskapande (integrativa) förhandlingar*: de bygger på att samverkan kan främjas om olika förhandlande parter ser vad övriga parter strävar efter. Om exempelvis kommuner, fastighetsägare, service- och verksamhetsutövare ser att en annan parts åtgärder kan vara förmånliga utifrån det egna perspektivet då kan samverkande insatser leda till synergieffekter.

Syftet med plattformen är att främja en sådan samverkan mellan alla berörda parter både genom att utveckla metodiken och incitamenten för sådana förhandlingar.

Policydialogerna som Global Utmaning genomförde våren 2020 visade att det krävs ett ramverk för att integrativa förhandlingar ska erkännas som 'det nya normala'. Sådana förhandlingar som verkligen leder till win-win måste således stöttas av staten och formerna göras tydliga och transparenta. Uppnådda resultat i form av social och ekologisk hållbarhet behöver vidare premieras. Vi utvecklar detta i avsnittet sociala obligationer och i den avslutande summeringen.

Bofrågan efter pandemin

Coronapandemin har påverkat hela samhället. Även bostadsfrågan ställs på sin spets. Innan krisen slog till fanns det en tydlig ökning av bostadssociala skillnader i Sverige. Coronapandemin fungerar nu som ett förstoringsglas på dessa orättvisor. Trångbodda områden i storstädernas förorter har drabbats hårt. Bostadsfrågan påverkar i högsta grad folkhälsan.⁵ Det rör t.ex. frågor om trångboddhet som präglar en del områden och möjligheten att välja var och hur man vill bo och tillsammans med vem. Mångas inkomster har påverkats av pandemin. Vissa hyresvärdar har erbjudit hyresrabatter och banker har lättat på amorteringskrav. Enligt uppgifter från Kronofogden genomfördes det färre vräkningar under första halvåret 2020 än under samma period fjolåret, antalet berörda barnfamiljer har dock ökat jämfört med 2019.⁶ I och med pandemin skickar bostadsföretagen i regel inte rutinemässigt obetalda hyror till inkasso och/eller vräker hyresgäster utan de har istället stärkt den vräkningsförebyggande arbetet.⁷ Kronofogdens analytiker varnar dock för en kommande ökning då ekonomiskt utsatta hushåll betalningsförmåga påverkas av pandemin.⁸

När de akuta åtgärderna är genomförda krävs ett bredare grepp bland annat krävs en samlad översyn av såväl bostadsbidragens träffsäkerhet och storlek som möjligheter för unga och barnfamiljer utan egna besparingar att få tillgång till insatskapital för att kunna förvärva en första bostadsrättslägenhet eller ett första småhus. Se vidare avsnittet om boendeformer.

Policydialogerna har även berört pandemifrågan på ett djupare sätt. För det *första* visar krispaketen som satts in att politiken, när den väl erkänner en kris – kan agera kraftfullt. Det borde förändra synen på vad som kan göras om även klimatkrisen och bostadskrisen tas på samma allvar. För det *andra* har pandemin hittills ändrat människors sätt att arbeta, resa och tillbringa fritiden.

Mycket talar för att många beteenden inte kommer att gå tillbaka till tiden före Coronapandemin. Även om det är för tidigt att dra säkra slutsatser måste samhällsplaneringen ta höjd för några av dem.

En av de stora förändringarna torde vara att mer arbete kommer att ske från hemmet. Det har betydelse på flera sätt:

- Det minskar behovet av kontorsarbetsplatser och påverkar också hur kontor i framtiden kommer att utformas. Ett lokalöverskott kan ses som ett hot för fastighetsekonomin och i förlängningen för samhällsekonomin. Men byggnadernas användning öppnar nya möjligheter om de ses som en resurs i sig. Det finns därför anledning att undersöka hur kontor kan omvandlas till bostäder – sterila stadsdelar endast befolkade på dagen kan få nytt liv.
- Det ställer också nya krav på bostaden. Att kunna arbeta avskilt och ergonomiskt riktigt påverkar bostadens utformning och utrustning – inte minst bredbandskapacitet så att streaming, videomöten, skoluppgifter och spel kan ske samtidigt.
- Men inte bara bostäder behöver anpassas. Behovet av lokaler för distansarbete och gemenskap kan behövas som komplement. Grannskapets utformning återkommer som viktig fråga. Nedlagda butikslokaler kan få ny användning. Ensamhet som ett växande folkhälsoproblem kan samtidigt adresseras.
- Färre jobbresor kan också innebära möjligheter att pendla längre de gånger som man måste. Bosättningar på mindre orter i storstadsregionerna och generellt i den stadsnära landsbygden kan komma öka. Bostadsfrågans regionala dimension behöver hanteras skarpare i detta perspektiv.

Mycket är genuint osäkert. Men en omstart av samhället är oundvikligt. En sådan ger möjligheter att prova arbetssätt och metoder som varit svåra att föreställa sig. Många forskare ser tydliga kopplingar mellan klimatfrågan och pandemin. Den accelererande klimatkrisen förväntas resultera i att sjukdomsutbrott blir vanligt förekommande. Sett i det perspektivet visar den pågående pandemin att det inte längre går att undvika klimatfrågan. Hållbar stadsutveckling blir än mer angelägen samtidigt som kunskapen om vad det innebär måste fördjupas.

Plattformen

Det övergripande syftet med policydialogerna var att skapa intresse för och vidareutveckla förslagen om en ny samverkansmodell som tidigare formulerats i antologin *En ny plattform för att lösa bostadsfrågan*. Vi ville föra samman inspel och förslag på olika lösningar från en rad olika samhällsaktörer och samtidigt förfina och konkretisera modellen. Det har resulterat i diskussioner kring finansieringslösningar, goda nationella exempel på samverkanslösningar, inspiration från andra länder kring bostadens utveckling, innovationer, samt hur staten sätter en tydligare färdriktning för bostadsfrågan och stadsutvecklingen. En social bopolitik för Sverige bör behandla de fem fokusområden som utvecklas i denna skrift:

1. Boendeformer
2. Befintliga beståndet
3. Byggande
4. Finansiering
5. Samverkan och ansvarsfördelning



Kapitel 1

BOENDEFORMER

När byggandet efter finans-och fastighetskrisen i början av 1990-talet åter tog fart ett decennium senare dominerades byggandet av bostadsrätter – ofta i attraktiva lägen. Det gjorde det mycket lönsamt att bygga för kapitalstarka målgrupper. Skälen till detta låg bland annat i en marknadsliberalisering av bostadsbyggandet. Först de senaste åren har byggandet av hyresrätter ökat i omfattning, men även dessa kännetecknas av hyresnivåer som kräver hushåll med både stabila och goda inkomster. Byggandet av äganderätter domineras av småhus. Småhusbyggandet har legat på en konstant nivå men sedan byggandet tog fart stått för en fallande andel. Med rådande regelkomplex skapat av banker, finansinspektion m.fl. har unga barnfamiljer och andra med låg inkomst och lågt sparande små möjligheter att ta sig in på både bostadsrätts- och ägandemarknaden.

Den dominerande kraften att bygga och förvalta hyresbostäder har varit de kommunala fastighetsbolagen, allmännyttan. Men bilden är på väg att ändras. Under 2018 - 2019 har de privata fastighetsägarna byggt flest hyresrätter och allmännyttan har dessutom under 00-talet sålt en del av sitt bestånd. Därmed har de privata samlat fler hyresrätter än allmännyttan. Den samlade bilden är att allmännyttan blivit en mer passiv aktör med få reella initiativ att hitta former för att bygga överkomliga bostäder och vitalisera sina förvaltade områden. Innovationer är få och särskilt i små kommuner har allmännyttan inte byggt trots att konkurrerande företag saknas på denna marknad.

Orsakerna till denna utveckling kan sökas i skillnader mellan en svensk syn och EUs syn på bostadsmarknaden. Inom EU kan offentligt stöd accepteras till kategoribostäder (social housing) något som i Sverige varit ett utdömt bostadspolitiskt medel efter erfarenheterna från mellankrigstidens barnrikehus mm. Det innebär att svensk politik inte tillämpat de utrymmen för en anpassning som EU-reglerna medger, vilket i sin tur innebär att den svenska allmännyttan är inordnade i EUs marknadsregler som reglerar konkurrens mm..

Exempel på tveksamheter som uppstår till följd av 'denna elefant i rummet' är utförsäljning av allmännyttan som skett till privata förvaltare – ofta pensions- och riskkapitalaktörer – i syfte att frigöra kapital för nyproduktion.

Under de senaste decennierna har det väckts ett intresse för de svenska miljonprogramsfastigheterna från nya aktörer på hyresmarknaden som i flera fall kan beskrivas som oseriösa hyresvärdar.¹ Detta har inte sällan lett till att sålda bostäderna dragits in i en karusell av försäljningar som endast gett kortsiktiga vinster till förvaltaren och inte till den upprustning och förnyelse som försäljningen skulle leda till. Vi kan dock se en skiftning idag då de största köparna av det befintliga beståndet är pensionskapitalet genom AP-fondernas olika fastighetsbolag, Rikshem och Willhem, Heimstaden, Victoria Park. Dessa investerar främst i ännu inte renoverade miljonprogramsområden. Uppköpen följer i regel en affärsmodell som bygger på att köpa fastigheten förhållandevis billigt, renovera lägenheterna till nästintill nyskick och sälja fastigheterna vidare när värdeökningen anses ha nått en kritisk punkt. Lagstiftning som är på plats för att motverka "renovräkningar" kommer man runt genom att renovera när lägenheten är friställd. Detta leder i sin tur till en gentrifieringsprocess där när nyrenoverade lägenheter med högre hyror endast blir tillgängliga för nya hyresgäster med hög inkomst och fast anställning.²

EXEMPEL

Ägarstruktur i Uppsalahem

Uppsalahem arbetar strukturerat för att möjliggöra för en socialt hållbar samhällsutveckling genom en tillitsbaserad styrmodell som gäller flera bolag i Uppsala (Uppsalakoncernen). Istället för ägardirektiv tillämpas en långsiktig ägaridé. Där tydliggörs att Uppsalahem ska satsa på nya innovativa boendekoncept både vid nybyggandet och i förvaltningen. Denna typ av styrning skapar utrymme för att i samverkan utveckla nya verktyg för att en hållbar stadsutveckling.³

Det stora dilemmat som vi kan se är att investeringar måste göras utan en sådan vidareförsäljningsmodell där de allmännyttiga bostadsbolagen kan ges tillräckligt finansiering. Hur en *ny* allmännytta ska fungera parallellt med andra ägande- och boendeformer måste diskuteras grundligt. Det har också passiviserat mindre kommuners allmännytta som utan egentlig marknadskonkurrens borde kunnat pröva nya former för att omvandla och bygga nytt. Dagens byggande och renoveringar motsvarar med andra ord inte de stora behoven.

Det bidrar för den enskilde till trångboddhet, hemlöshet, ansträngd boendekonomi och långa pendlingsresor och för samhället till gentrifiering, segregation och bristande generationsväxling i villaområden och i små orter på landsbygden.

Tydligast kan detta mätas i ökad trångboddhet – totalt handlar det om ca 460 000 hushåll. Genomgående saknas strategier för hur hemlösheten ska bekämpas och förebyggas. Här krävs omtänkande.

Dagens politik är splittrad och stuprörskonad. De reformer som genomförts med stöd för att bygga mindre och billigare hyreslägenheter är dåligt anpassade till situationen i storstadsregionerna och har endast marginellt tillfört fler lägenheter med överkomlig hyra. Förutsättningarna för att förverkliga ett gott boende skiljer sig kraftigt åt i olika delar av landet. Vi ser ett dåligt utnyttjat bestånd samtidigt som bostadsbristen är utbredd. För att få en bättre överblick av bostadsbristen behövs *indikatorer* som visar hur och stor bristen är och vilka grupper det är som är drabbade.

Policydialogerna visade på en rad möjligheter som idag spelar en marginell roll i bostadsförsörjningen. Med tanke på de sociala utmaningarna är behovet av en bred variation av ägarmodeller som har en mer långsiktig syn på avkastning och icke-kommersiella upplåtelseformer särskilt angeläget. En annan fråga som betonades är flyttkedjor. De är centrala med tanke på den stora generation av 40- och 50-talister som nu bor 'yt-stort'. Boytan per person i Sverige är näst högst i världen – men ojämnt fördelad. De flesta flyttar som sker idag sker över korta geografiska avstånd och inom samma upplåtelseform.⁴ Flyttkedjorna som ses som nödvändiga sker alltså inte i praktiken. Utan rätt komplement-byggande minskar möjligheterna för exempelvis barnfamiljer att komma över ett befintligt småhus. Genomtänkt utformade lägenheter på mindre orter nära stationer och hållplatser skulle öka utsikterna för unga att få en första bostad och äldre att kunna bo kvar i den invanda miljön. Här behöver nya incitament tillkomma. Nya bostäder med denna inriktning är högst sannolikt samhällsekonomiskt lönsamma med tanke på att beståndet skulle få en effektivare användning och i hög grad bidra till längre flyttkedjor.

Med tanke på de höga trösklarna att komma in på samtliga 'etablerade' bostadsmarknader antingen de har prefixet hyres, bostadsrätts eller ägande vill vi betona dels det individuella stödet som når de med låg inkomst, dels upplåtelseformer där syftet är självkostnad. Här kan visst offentligt stöd vara befogat då detta i realiteten når slutanvändaren – de boende. Det finns former för detta som fungerar storskaligt internationellt och som vi borde kunna se mer av även i Sverige:

Kooperativa hyresrätter. I en kooperativ hyresrättsförening tillhör lägenheterna föreningen, vilket gör att de inte kan köpas och säljas som bostadsrätter. Kooperativ hyresrätt har historiskt varit viktig men finns idag på få platser. När frågan utreddes kring sekelskiftet var tanken att kooperativ hyresrätt skulle vara ett framtida alternativ där de allmännyttiga bostadsföretagen deltog i ombildningar. Med mer gemenskap och ansvarstagande kan boendekostnaderna påverkas. Det syftet är fortfarande högst relevant.

EXEMPEL

Kooperativa hyresrätter inom Allmännyttan

Allmännyttan har på senare år genomfört ett antal ombildningar till kooperativa hyresrätter. Exempelvis AB Familjebostäder i Göteborg har genomfört projekt Lindholmen med 60 lägenheter. I flera fall har det gällt äldreboenden. T.ex. har Riksbyggen uppfört Pynten i Bromölla med 34 kooperativa hyresrätter. Fokus är på den sociala samvaron och stödfunktioner för de äldre. Familjebostäder i Stockholm har uppfört kollektivboendet Sjöfarten i Hammarby sjöstad med 47 lägenheter och Dunderbacken i Hägersten med 61 lägenheter. Båda projekten drivs som kooperativ hyresrätt genom att en förening blockförhyr husen. Botkyrkabyggen har under en tid drivit ett projekt med andelsägarboende. Totalt omfattades 65 lägenheter. Det föll väl ut men förändrad inriktning för det kommunala fastighetsbolaget gör att det avslutats.

EXEMPEL

Bokoop

I Nykvarn kommun bygger det nystartade kooperativet Bokoop 145 nya lägenheter. Mestadels ettor och tvåor, med ett fåtal större lägenheter. Fastigheterna ska ha god energiprestanda och de boende ska erbjudas bra återvinningsmöjligheter, elbilspooler mm.. Bokoop hoppas kunna komplettera dyra lägenheterna som förmedlas genom länet genom att producerar mindre lägenheter till rimliga hyror. Projektets mål är att inom de närmaste åren bygga 1000 lägenheter. Den kooperativa hyresmodellen ger de boende ett stort inflytande samtidigt som se behåller flexibiliteten förknippad med hyresrätter.⁵

Byggemenskaper är ett sätt att organisera och planera ett byggprojekt av de som ska använda bostäderna som själva äger och driver projektet. Priset kan därmed pressas i alla led samtidigt som bostäderna får den utformning och standard som de boende i förening bestämt. Projekt som tillkommit har givit exempel på socialt och miljömässigt nytänkande. I Tyskland har byggemenskaper bidragit till social stabilitet och en ökad variation i områdena. De som engagerar har visat sig angelägna om kvalitet och hållbarhetskrav på materialval och energilösningar. Byggemenskaper kan bli ett viktigt tillskott t.ex. på mindre orter där både allmännyttan och privata byggherrar saknar intresse. Men att starta en byggemenskap är svårt. Idag finns handledningar och bidrag till projektering men det är fortfarande långt till ett anpassat regelverk och en stödjande finansiell infrastruktur som främjar tillkomsten.

Andelslägheten påminner i sin konstruktion om bostadsrätten eller kooperativa hyresrätter, men gör det möjligt med en stegvis omvandling. De hyresgäster som vill köper ut andelar i fastigheten från en fastighetsägare, som är kvar med ansvaret för förvaltningen av fastigheten. Hyresgästen köper en andel i fastigheten och får genom avtal dispositionsrätt till lägheten. Modellen tillåter en blandning av upplåtelseformer i samma hus vilket skapar en mångfald i fastigheten och motverkar segregation. Andelsägarna tar vanliga banklån med bostaden som säkerhet. Modellen möjliggör för hushåll med ekonomiska resurser att äga sin bostad och bo kvar i området. De kan därmed utgöra en stabiliserande social kraft, samtidigt som de kan göra en bostadskarriär i områden som saknar bostadsrätter. Andelslägheter kan också köpas av sociala bostadsägare, exempelvis en stiftelse, och då fungera för andrahandsuthyrning till socialt utsatta personer. Andelsägarboende är en upplåtelseform som funnits i Sverige sedan 2014⁶ och upplåtelseformen är omdiskuterad. Det saknas idag tillräcklig kunskap om hur den kan användas i en svensk kontext.

Andra boendelösningar som *delning*, *co-living*, *tredimensionellt byggande* och *kollektivhus* växer fram – men fortfarande som 'udda' exempel.

EXEMPEL

Ett Tak

Tjänster som tillhandahåller digitala matchningar mellan hyresgäst och hyresvärd som är intresserade av co-livinglösningar, kan underlätta spridningen av det delade boendet. En sådan tjänst är Ett Tak. Utifrån parametrar som exempelvis intressen och livsstil, matchas seniorer och studenter. Dessa parametrar glöms ofta bort i bostadsfrågan i övrigt. Med den digitala tekniken sätter Ett Tak människorna i fokus och erbjuder en snabb och flexibel lösning som underlättar delande av den befintliga bostadsytan. Initiativet vill medverka till bryggor mellan generationer och använder det delade boendet för att exempelvis bemöta utbredda problem med bostadsbrist, ensamhet och psykisk ohälsa.⁷

EXEMPEL

Max 4 Lax

Arkitektkontoret Theory Into Practice har som en del i innovationsprojektet Max 4 Lax utformat delningsbostäder, coliving, som skulle fungera både i de befintliga bestånden samt i nybyggnadsprojekt. Co-living ska ge kvalitetsbostäder med hög service och gemenskap till en rimlig hyra. Sverige har en hög andel singelhushåll vilket öppnar upp för mer boendegemenskap och i projektet så har Uppsalahem studerat hindren, möjligheterna och intresset för coliving och planerar att nu testa i ett konkret projekt om prisrikligheten går att uppnå med den här typen av boende. Mer coliving skulle inte bara kunna förändra bostadsnormen utan även hyressättningen samt fastighetsägares och bostadsförmedlingarnas roll.^{8,9}

Rekommendationer

En modell för att lösa bostadsfrågan måste utvecklas som inte enbart förlitar sig på nyproduktion. Det krävs en rad olika insatser för att situationsanpassa bostadsförsörjningen och matcha utbud och efterfrågan. Flera europeiska länder arbetar med kategoribostäder, social housing, för de grupper som saknar bostad. Hur kan man utveckla en form av icke-stigmatiserande "affordable housing" i en svensk kontext? Ekonomiskt överkomliga bostäder måste ses som en av politikens kärnuppgifter. Vid utveckling av nya och gamla områden behövs grundläggande behovsanalyser som tar ställning till olika upplåtelseformer, lägenhetssammansättning och bostadskomplement samt till alternativa boendeformer som lyfts ovan behövs som komplement. Här behövs vidare kommunala initiativ som underlättar bygggemenskaper, tredimensionell fastighetsbildning, markanvisningar mm.

FÖRSLAG

Global Utmaning rekommenderar

1. att utredningen om en social bostadspolitik på allvar utvärderar var individuella stödformer respektive stöd för visst byggande får störst effekt för att minska bostadsbrist och främja områdesutveckling;
2. att allmännyttans roll och regelverk ses över i syfte att öka dess förmåga att bygga och förvalta socialt hållbara bestånd;
3. att alternativa upplåtelseformer och boendeformer måste få ändamålsenliga regelverk, starkare ekonomiska incitament och större stöd för att underlätta flexibilitet och rörlighet;
4. att en samlad erfarenhetsbank skapas så att kunskaperna snabbt kan spridas vidare;



Kapitel 2

BEFINTLIGA BESTÅNDET

Framtiden ligger till stor del i det redan byggda. Här bor majoriteten – och kommer bo. Det är här de viktiga kompletteringarna behöver göras, nya kvaliteter tillskapas och samtalen med de boende ska ske. För lite tid ägnas på att utveckla befintliga områden. Vid planering av nya bostäder bör det befintliga beståndet alltid ingå – bara då kan helheten bli resurseffektivt använd och det sociala perspektivet kan hanteras meningsfullt. Med ny teknik och innovativa metoder kan det befintliga beståndet få sin fulla potential i samspel med nyproduktionen.

Bostadsförsörjning och samhällsplanering är två sidor av samma mynt. Idag saknas det en planeringstradition där upprustning av det befintliga bostadsbeståndet görs samtidigt med planering av ny bebyggelse i ett område eller en stadsdel. Kommunerna har bostadsförsörjningsansvaret och planmonopolet men använder det inte integrerat. Vårt förslag till plattform syftar till att få till stånd de verktyg och samverkansformer som krävs för att lösa bostadsfrågan inom ramen för en hållbar stadsutveckling.

EXEMPEL

Rosengårds Fastigheter

Rosengårds Fastigheter är ett fastighetsbolag som sticker ut genom sin ägarstruktur och sin lokala förankring. Företaget består av fyra parter som äger 25% vardera. Malmö stad via allmännyttan MKB tillsammans med Heimstaden, Balder och Victoria Park. Det är fyra stor aktörer med lokal kännedom och kunskap om miljonprogramsområdena som tillsammans utgör en stor kunskapsbank. Rosengård Fastigheter har som vision att förändra bilden av Rosengård genom att skapa stolthet, någonting som måste starta hos de boende. Stadsdelen är en del av centrala Malmö och genom att även planera för nyproduktion inom området, något som inte skett sedan området byggdes, så skapas möjligheten för boende att göra bostadskarriär inom området samtidigt som det centrala läget borde kunna locka nya boende till Rosengård. Samägandet möjliggör dessa investeringar där riskdelning och kompetensöverföring är en nyckel.¹

Områdesperspektivet

Det går trender i samhällsplaneringen. Tidigare var funktionsuppdelade områden ett ideal som skulle leda till väl utformade goda livs- och arbetsmiljöer. I dag är istället normen att alla områden ska utvecklas till "levande städer" i form av slutna kvarter och lokaler i bottenvåningarna. Detta kan vara möjligt i stadskärnor i större städer men det krävs helt andra angreppssätt i andra stadsdelar och framförallt i mindre orter. Vi efterlyser en planering som är områdes- eller platsspecifik, som utgår från de faktiska belagda behoven. Medborgarperspektivet blir då inte ett honnörsord utan också en utgångspunkt för en dialog med olika grupper av boende. Lokalkännedom är en form av expertis som är ovärderlig för områdesutveckling. För att nya metoder och idéer ska ha möjlighet att ta form och accepteras, inte som inskränkningar utan, som värdehöjande tillägg krävs en djup förankring hos medborgarna. Den hållbara staden bygger på att mångfalden hos invånarna finns representerad.

EXEMPEL

#UrbanGirlsMovement

#UrbanGirlsMovement är ett projekt i Fittja, Botkyrka som syftar till att förbättra flickors och unga kvinnors uppväxtvillkor genom feministisk stadsplanering. Projektets utgångspunkt är att planera och bygga staden utifrån tjejers behov – då kommer den att fungera för alla. Stadsplanering är ett hittills underutnyttjat medel för att skapa ett mer jämställt samhälle. Genom innovationslabb i Botkyrka har unga tjejer fått möjlighet att utforma och förverkliga idéer om en mer jämställd och trygg stadsmiljö. Tjejerna har genom en serie workshops identifierat utmaningar i sin stadsdel, utvecklat och designat lösningar på dessa utmaningar med hjälp av Minecraft för att sedan ta fram planer på hur lösningarna kan implementeras i Fittja. Förslagen presenterades sedan för beslutsfattare. Metoden som används i #UrbanGirlsMovement stärker unga tjejers röster och förväntas leda till inkludering och minskad segregation. Projektet har genomförts i samskapande mellan en rad lokala och internationella aktörer från akademien, civilsamhället, kommunen, regionen och den privata sektorn. Efter pilotprojektet i Fittja tar Global Utmaning och UN-Habitat #UrbanGirlsMovement vidare och skalar upp metoden i en global verktygslåda.²

Större delen av våra tätorter byggdes under tidsperioder med andra förutsättningar. Det har blivit särskilt problematiskt då det resulterat i storskaliga hyreshusområden eller i utbredda villamattor. De förstnämnda kännetecknas idag ofta av utanförskap, arbetslöshet och kriminalitet. De sistnämnda av utglesning, bristfällig service, avsaknad av kollektivtrafik och många gånger en åldrande befolkning. I båda fallen behövs långsiktiga strategier för att möta en utveckling mot ökad uppdelning och minskad tillit till samhället.

EXEMPEL

Botkyrka kommun

Botkyrka kommun tillämpar ett områdesbaserat arbetssätt. Kommunen består av fem stadsdelar, varav flera återfinns på polisens lista på utsatta områden. Centralt i kommunens arbete är att skapa en ingående förståelse för varje specifikt område och dess utmaningar. Det finns starka politiska önskemål att få till stånd en bred dialog med de boende i dessa områden men det har varit svårt än så länge. Strävan är att grunda beslut om byggande hos medborgarna så att insatserna går i linje med medborgarnas önskemål. Av kommunen framhålls särskilt arbetet i stadsdelen Fittja som har höga ambitioner att utveckla en områdesbaserad utvecklingsplan. I Fittja finns det goda förutsättningar för att starta en platssamverkan mellan kommunen, fastighetsbolagen, polisen och näringslivet. På initiativ av kommunen har en grupp bestående av representanter från alla dessa aktörer träffats under året. Alla parter har samma målbild och strävar efter att skapa en levande och attraktiv miljö. För att gå från vision till handling jobbar gruppen med att formalisera denna samverkan och en handlingsplan tas nu fram som består både av både kortsiktiga och långsiktiga åtgärder.³

För att stora homogena områden ska bli socialt hållbara står de inför ytterligare en utmaning – *lyckoparadoxen*.⁴ Det som händer när ett hushåll som bor i en hyresrätt i en utsatt förort stärker sin ekonomiska ställning är i regel att familjen flyttar från området och en ny familj med svag ekonomi flyttar in i dess ställe.

Det är när hushåll väljer att stanna kvar i området som en socioekonomiskt positiv utveckling av hela området kan börja. Det krävs således en investering i strukturer som bejakar möjligheter för individen och samtidigt uppmuntrar till att stanna och vara aktiv i området – dvs. göra en 'boendekarriär'. Det är när de ekonomiskt starkare medborgarna väljer att bo kvar som civilsamhällets organisationer kan stötta kommunens insatser med att förbättra tryggheten i området, stärka skolorna och andra funktioner. Till detta kan kopplas möjligheter för framväxten av ett lokalt näringsliv där lokalt verksamma personer samverkar och arbetar mot samma mål.

Det kan exempelvis handla om att ge mikroföretag goda förutsättningar i området. *Lyckoparadoxen*¹ är ytterst en fråga om egenmakt, demokrati och rättvisa, här kan samhällsplaneringen vara ett verktyg. Generella insatser i välfärdssystemet måste således kombineras med områdesspecifika insatser, som engagerar offentliga, privata såväl som idéburna aktörer, parallellt och integrerat. Det är här vi ser en stor möjlighet med den samverkansmodell som skisseras i plattformen.

Villamattornas utmaningar ligger i att underlätta generationsväxlingen, dvs bryta en växande ålderssegregation. Det handlar inte enbart om ekonomiska faktorer för den enskilde som 'flyttskatt' etc. En kompletterande bostadssammansättning genom tillskott av smålägenheter med varierande grad av service för äldre är en möjlighet.

EXEMPEL

Fittja People's Palace

Bygg- och fastighetsföretaget NCC har tillsammans med arkitektkontoret Spridd tagit fram Fittja People's Palace som ett koncept speciellt för renovering av hus i miljonprogrammen. Projektet är skapat för att vara socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbart. En av de tydligaste grundstenarna är att de boende ska få tydligt inflytande i renoveringen som ska ses som en samarbetsprocess. Projektet innehåller tre olika tillgängliga renoveringsprojekt som för hyresgästerna innebär en hyresökning mellan 10 och 25 procent. Målet är att renovera för att få bästa möjliga energieffektivitet i fastigheterna, återvinna och ta tillvara på de befintliga kvalitetsmaterialen många miljonprogramshus är byggda av.⁵

För många skulle detta underlättas om komplementen uppförs som hyresrätter. För att barnfamiljer ska se dessa områden som attraktiva krävs också kompletterande trafikförsörjning till privatbilen, utbyggt bredband samt fungerande barnomsorg och skolor.

I *större flerbostadsområden* bör man istället se till ytorna i de utbredda parkeringsanläggningar. P-normen är väsentligt lägre idag och kombinerat med mobility management och utbyggnad av kollektivtrafik samt attraktiva gång- och cykelstråk kan kompletterande bebyggelse i området tillkomma i överblivna parkeringsanläggningar och överstora trafikytor. Då kostnaden för infrastruktur redan är tagen borde detta kunna ge god ekonomi i förtätningsprojekten – att beakta i den förhandlingsmodell vi föreslaget. En viktig del av flerbostadsbeståndet är bostadsrätterna där potentialen till förtätning är betydande men inte tagits till vara. Att få bostadsrättsföreningar att bli aktörer är en utmaning.

Många *mindre orter* som tidigare varit bruksorter eller serviceorter till den omgivande landsbygden genomgår stora förändringar då deras funktion upphört. Gemensamt för de flesta är utflyttning av unga till centralorten och kvarboende av äldre samt uttunning av offentlig och privat service. Många orter på pendlingsavstånd från större städer eller i storstadsregionerna omvandlas till orter utan annan dagbefolkning än pensionärer som bor kvar, vilket förhindrar en generationsväxling. Bredband och en förbättrad kollektivtrafik (särskilt återöppnade järnvägshållplatser) har visat sig gynna ortens utveckling.

Det är väl belagt att äldre skulle vilja kunna bo kvar på orten med den trygghet och trivsel det innebär och att unga som vill flytta till ett första eget boende också vill bo kvar på hemorten. Utmaningarna ligger att skapa en nod, en naturlig tyngdpunkt, med god tillgänglighet, viss service och hyreslägenheter. Då utnyttjas gjorda investeringar, gynnas generationsväxling i bostadsbeståndet och det kan t.o.m. öppna för inflyttning av vissa verksamheter. Förutsättningar att bygga måste då förändras, då priset på orten gör byggande till en förlustaffär, men där exempelvis byggemaskiner skapar helt nya möjligheter för kvarboende.

En utveckling som pågår är att allt fler verksamheter frångår stora *kontorsytor*. När företag byter lokal, oavsett storlek på företaget, väljer man att effektivisera sitt lokalnyttjande. Denna trend förväntas påskyndas i sviterna av coronapandemin. En del äldre verksamhetslokaler kommer inte behöva användas längre, vilket öppnar för ombyggnad till bostadslägenheter. I dagsläget är regelverket kring en sådan omställning svårhanterat.

EXEMPEL

Bo Kvar

Knivstabostäder har tagit fram en modell som de döpt till Bo kvar som ska möjliggöra för hyresgäster att bo kvar även vid renoveringar av fastigheterna. Här har hyresgästerna gått med på en hyreshöjning på 13 procent för att Knivstabostäder ska kunna genomföra underhåll som i vanliga fall inte genererar hyreshöjningar. De har avstått att genomföra standardhöjande renoveringar av kök och badrum som kan ge hyresökningar på upp till 50 procent. Här har nödvändiga underhåll kunnat genomföras utan att kombineras med övergripande förändringar för att se till att hyresgästerna kan bo kvar.^{6, 7}

Regelverken

Det är hög tid att se över regelverken så att de återspeglar behoven. Den sociala nyttan och klimatnyttan i att ta vara på det befintliga är betydande. Regelverket för att kvalitetssäkra bostäder, från planläggning till byggnormer, måste prövas så att befintliga byggnader kan omvandlas och utnyttjas utan att det leder till undermåliga bostäder. Går det att bygga in flexibilitet i regelverket? Till detta kommer stela regler för vad som får tas ut i hyra vid renovering och ombyggnad som hittills gynnar slit ut och släng.

Rekommendationer

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar har i alltför hög utsträckning skiljts från deras ansvar för samhällsplanering. Likaså betraktas det befintliga bestånd som något som inte längre är en kommunal angelägenhet utan fastighetsägarnas (även i de fall det finns ett allmännyttigt bolag). Våra exempel ovan och i En ny plattform för att lösa bostadsfrågan har syftat till att påvisa att denna uppdelning är ett av de största hindren för en hållbar samhällsutveckling. Det leder till att gjorda investeringar underutnyttjas och sociala hänsyn mest blir honnörsord utan faktiskt och systematiskt genomförande.

FÖRSLAG

Global Utmaning rekommenderar

5. att regeringen tar fram ny samlad bostadspolitik som omfattar både nyproduktionen och det befintliga bostadsbeståndet som uttryckligt ska ingå i kommunernas samhällsplaneringsansvar;
6. att fastighetsägare med större bostadsbestånd både åläggs och premieras genom olika åtgärder att tillsammans med de boende och kommunerna delta i samhällsplaneringen;
7. att regelverken för tillkomst av nya bostäder och förändrade ägarformer ses över för att underlätta omvandling av andra byggnader och lokaler till bostäder;



Kapitel 3

BYGGANDE

En central aspekt av hållbar bopolitik är bygg- och fastighetssektorns miljöpåverkan. 2017 stod sektorn för 19 procent av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser. Boverkets miljöindikatorer visar att sektorns miljöpåverkan ökat ytterligare sedan dess. Själva byggandet står för ca 50% av bygg- och fastighetssektorns klimatpåverkan. Utöver det tillkommer ytterligare ca 10 miljoner ton koldioxidekvivalenter in i den svenska byggprocessen årligen genom globala varukedjor för byggmaterial.¹ Byggandet måste således få ett helt annat fokus än hittills på klimatpåverkan i ett livscykelperspektiv.

Av våra policydialoger med aktörer i branschen framgår att branschen väl vet att hållbarhet är en central fråga för byggandet. Ändå kan vi se ett tydligt glapp mellan vad som borde byggas och det som faktiskt byggs. Vi ser att ansvaret måste förtydligas för att det ska efterlevas. Byggande för ofta tanken till nybyggnad fast vi menar att det är minst lika viktigt – om inte viktigare – att ombyggnad och renovering kan utvecklas innovativt och hållbart.

Beställarkompetens

Den kompetens som byggherrar måste besitta skapar en svår situation för bostadsbolag som inte har byggt på decennier och bara marginellt kompletterat sitt bestånd. En lång period av lågt byggande, brist på kontinuitet och korta projekteringstider flyttar i realiteten beslutsfattandet från beställare till utförare. Till detta tillkommer att flera stora entreprenörer inte längre är långsiktiga förvaltare utan överför förvaltandet till andra parter – inte minst oerfarna bostadsrättsföreningar. Det bidrar starkt, till inte bara brist på långsiktigt tänkande kring material, beständighet och fungerande underhåll, utan till låg anpassning till klimatfrågan.

Lagstiftningen riktas idag mot byggherren för att säkra kvaliteten. Det ställer höga krav på samverkan i tidigt skede med bland annat arkitekterna och övriga tekniska konsulter. Det ställer vidare krav på att långa kedjor av underentreprenörer bryts eftersom dessa saknar förståelse och intresse för helheten. Ett *kompetenslyft* måste till i hela kedjan från beställare via projekterande konsulter till huvudentreprenörer och underentreprenörer.

Hållbarhetskalkyler och livscykelanalyser måste göras för material i konstruktioner, klimatskal och andra ytskikt, fast inredning samt för utförandet och kontrollprocesser. Särskild fortbildning krävs – det tar för lång tid att vänta på att nyutexaminerade ska tillföra kompetensen. Även forskningsbeviljande myndigheter bör ägna större intressen för att utveckla beställarkompetens och byggprocessfrågor.

EXEMPEL

Växjö kommun

Växjö kommun började tidigt med miljö- och klimatarbete och träbyggnation är en del i det arbetet. När det kommer till hållbart byggande menar kommunen att det är viktigt att ta del av det som finns runt omkring oss. Växjö är omgärdat av skog och landsbygden kan försörja staden med råvaran samtidigt som det skapar fler arbetstillfällen i de mindre orterna. Klimatdeklarationer, som Boverket inför 2022, har kommunen redan förberett i sin senaste träbyggnadsstrategi som är den andra i ordningen. Klimatdeklarationer kommer att hjälpa både kommunen och andra parter att göra det mer fördelaktigt att bygga med trä. Att bygga med trästomme har många systemfördelar och en ytterligare positiv effekt av trä som kommunen har uppmärksammat är dess hälsoegenskaper.² I kommunens allmännyttan kan man styra det man vill ha genom mål för träbyggnation och i övrigt har man markanvisningstävlingar för innovativt byggande. Kommunen vill främja fler upplåtelseformer och, genom ägardirektiv, styr man allmännyttan till att också bygga ägarlägenheter. Kommunen har färdiga och pågående detaljplaner för att kunna bygga ca 5500 bostäder i olika nya områden men förtätar också och tar vara på den infrastruktur som redan finns. I vissa förtätningsområden planeras för påbyggnation där trä är det naturliga materialvalet.³

Klimatdeklaration

På uppdrag av regeringen har Boverket tagit fram ett färdplansförslag för utveckling av klimatdeklarationer efter 2022. Boverket ska då underlätta införandet av krav på klimatdeklaration vid byggnation och föreslår att gränsvärden med maximalt utsläpp av växthusgaser ska införas i reglerna 2027. Införandet av ett krav på byggherren att redovisa en klimatdeklaration är ett steg i statens styrning mot en minskad klimatpåverkan från byggnader vid uppförande.⁴

I och med de nya reglerna finns det möjlighet att använda klimatdeklarationer skarpare, redan innan 2027. Det kan finnas ett behov av att lyfta in nya incitament för byggherrar att påskynda processen. Det finns flera möjligheter, exempelvis lokalt skulle krav kunna sättas där en maxgräns för CO₂ per m² boyta sätts. I Sverige har vi tidigare erfarenhet av detta från omställningen av energisektorn då elcertifikat användes.⁵ Här skulle ett medelvärde av dagens utsläpp i byggandet kunna sättas och varje ton CO₂ under den nivån ge ett certifikat. Det går också att se till diskussionen som sker i Danmark om en CO₂-skatt på byggande som ett gott exempel på incitament.⁶ Passande incitament för att styra omställningen och nyttja nya regler för klimatdeklarationer kan vara att sätta nivåer för klimatavtryck vid användning av mark.

EXEMPEL

LFM30

Lokal färdplan för en klimatneutral bygg- och anläggningssektor i Malmö 2030 - LFM30, är ett branschdrivet initiativ där Malmö kommun är testbäddsarenan. Målet är att bygg- och anläggningssektorn inom Malmö ska ha halverat sina egna utsläpp till år 2025, vara klimatneutrala 2030 och vara klimatpositiva 2035. Idag har över 130 byggaktörer valt att ansluta sig till färdplanen och dess ekonomiska förening. Aktörer som på olika sätt arbetar med nyproduktion, anläggning, förvaltning, renovering, ombyggnad eller rivning inom Malmö. Dessa fastighetsägare, byggherrar, entreprenörer, materialleverantörer, konsulter, banker och organisationer som anslutit sig har förbundit sig att visa upp konkreta åtgärder för att minska sina utsläpp. De har åtagit sig att stegvis implementera LFM30s mål och strategier i sin egen verksamhet. Klimatomställningen sker inom sex strategiska områden: Affärsmodeller, incitament och samverkan; Cirkulär ekonomi och resurseffektivitet; Design, process och klimatkalkyl; Klimatneutrala byggmaterial; Förvaltning, drift och underhåll; Klimatneutrala byggarbetsplatser och transporter. Alla aktörerna är transparenta, mäter, följer upp och kommunicerar löpande hur de efterlever den lokala färdplanen.⁷

Byggmaterial

Det saknas inte basal kunskap om cirkulära material exempelvis träbyggens klimatfördelar. Branschen präglas dock av fördomar om trä (t.ex. brandrisk) och vid anbud gör entreprenörer som är vana vid betong ofta ett riskpålägg på priset som preventivt förhindrar en övergång. Det är tydligt att både projekterings- och byggmetoder ännu favoriserar betong och stål framför trä. De stora entreprenörsföretagen har under lång tid finslipat sina metoder för betongbyggande och saknar incitament för att övergå till nya produktionsmetoder.

Även infrastrukturen utgör en flaskhals. De få företag som utvecklar träkonstruktioner har fullt upp men tvekar att göra nya investeringar i storskaliga anläggningar. De få beställare som överväger att bygga i trä tvekar eftersom kapaciteten är begränsad. Detta leder till en moment 22-situation. Samtidigt finns det en enorm överkapacitet i betongbranschen med anläggningar över hela landet som behöver hanteras om det ska byggas mer i trä. Den primära kundbasen för material i trä är bygghandeln men för att uppnå klimatpåverkan krävs det ett tydligare kliv i värdekedjan genom utvecklat modulbyggande och industriellt byggande. Att få till en tillräckligt stor fabrikspark tillsammans med fungerande regelverksutveckling och kunskapsuppbyggnad kommer ta tid och engagemang.⁸

EXEMPEL

Småhus i trä i Nynäshamn

I Nynäshamns kommun genomför fastighetsbolaget Titania, i egenskap av ankarbyggherre, tillsammans med Arkitema Architects ett förtätningsprojekt i centrala Ösmo. Projektet grundar sig i en idé om det nya Ösmo som en trädgårdsstad med en blandning av fastighetstyper. Flerbostadshus i 3-5 våningar utmed de större vägarna och mindre radhus i townhouse-stil mellan nybyggnationen och befintliga villor. Viktigt för projektet är det gröna parkstråk som skär genom området. Nynäshamn hade här presenterat sin vision, samt ställt kriterier och utgått från invånarnas önskemål. Fastigheterna kommer till största del vara trähus och projektet kommer preliminärt påbörjas 2022.⁹

Andrahandsmarknaden för byggmaterial är delvis fungerande och man har kommit relativt långt i användningen av återbrukat byggmaterial vid lokalanpassningar. När det kommer till cirkuläret av material i nyproduktionen så är utmaningarna fortfarande stora. Intresset hos byggmaterialleverantörerna att arbeta cirkulärt vid nyproduktion är växande. Exempel finns där de frågar en presumtiv köpare om denne kan tänka sig att lämna tillbaka material i samband med inköp av nytt. Andra har visat intresse att själva hämta tillbaka byggmaterial, rekonditionera och därefter sälja det och åter andra arbetar med att köpa och sälja material som är använt.

Energiförsörjning

Miljö och hållbarhet inom byggbranschen har hittills främst handlat om energiförsörjning och energianvändning i nyproduktion. Det har dock inte resulterat i minskad energianvändning, tillkomna byggnader har blivit energieffektivare men med ett byggnadsbestånd har energibehovet ändå vuxit. Det är därför hög tid att se till att energieffektivisera i det befintliga beståndet samt utnyttja beståndet effektivare. Att inte behöva ta nya resurser i bruk är givetvis det bästa för klimatet.

EXEMPEL

Vasakronans Energieffektivisering

Vasakronan arbetar med systematisk energieffektivisering ihop med akademien kring materialåtgång och CO₂-utsläpp i byggandet. Ett resultat från ett nybygge i Uppsala visade att det krävdes mer än ett ton byggmaterial för varje producerad kvadratmeter samt att materialens klimatpåverkan var mer än ½ ton per kvadratmeter. Vidare konstateras att 98 % av materialet var icke förnybart och att endast 8 % hade tillverkats av återvunnet material. Trots detta var det ett hus som hade en energianvändning per kvadratmeter långt under BBR-kraven och var dessutom miljöcertifierad enligt den allra högsta klassen. Utifrån dessa resultat bestämde man sig för att uppföra ett 11 000 kvadratmeter stort kontorshus i trä. Det fanns en oro att Vasakronan inte skulle hitta några entreprenörer, men av drygt tio tillfrågade företag var det enbart ett som valde att inte inkomma med anbud.¹⁰

EXEMPEL

500K

Kod Arkitekter släppte 2016 rapporten 500k där de lyfter möjligheten en uppdatering av detaljplanerna i småhusområden skulle kunna innebära. Bestämmelser kring detaljplaner är fasta men ofta föråldrade. Om de boende i småhusområdena själva skulle få utveckla sin hem så skulle de klassiska villastäderna omvandlas till mer blandade områden med en tydligare blandning av människor samt möta både klimatmål och bostadsmål. I rapporten pekar de på möjligheten att dela hus och öppna upp trädgårdar för byggprojekt, här skulle 500 000 nya hem kunna skapas de närmaste 25 åren.¹¹

Upphandling

Det är idag svårt att hantera upphandlingsfrågor som pekar på särskilda material. Det finns en debatt om trä som rör frågan om huruvida det strider mot EU-direktiv och byggförrättsförordning kring snedfördelning och konkurrensfördelar. Det hävdas ofta att det inte är tillåtet att ställa särskilda krav på material i upphandlingsprocessen. Här måste, som ofta kring andra upphandlingskrav en rejäl genomlysning av vad regelverken tillåter göras för att få till en förändring. En beställare måste kunna ställa klimatkrav utan att det leder till att denne fälls för att hindra konkurrens.

Modellerna och regelverken för upphandling kan fungera som ett viktigt verktyg för att innovation bland exempelvis allmännyttiga bolag. Det är i upphandlingen som hållbarhetsperspektiven bör tas i beaktning och krav på exempelvis materialanvändning och återbruk bör sättas för att säkra ett livscykelperspektiv i byggprocessen. Detta bör tas i beaktning vid en genomlysning av vad regelverken tillåter. För att tydligare regelverk i upphandlingsprocesserna ska ha önskad effekt och driva innovation i praktiken måste ökade möjligheter att ställa krav kombineras med ett kunskapslyft kring materialanvändning och cirkulär ekonomi för att aktörer ska våga satsa.

Rekommendationer

I dag ställs det höga krav vad gäller energiförbrukning men kraven på materialanvändning i byggandet är så gott som obefintliga. Kunskapen och informationen finns och möjligheten att beräkna klimatpåverkan är relativt väl utvecklad. Däremot är certifieringssystemen vaga och när klimatpåverkan ska redovisas finns det ingen kravnivå. Klimatmålen, formulerade i Agenda 2030, behöver kunna tillämpas konkret i fastigheter och det behöver erkända metoder för beräkningar.

Goda exempel på att det går att bygga cirkulärt och i trä, påskyndar utveckling men för att leda industrin mot den nödvändiga klimatomställningen behövs *skarpare klimatkrav, även när det kommer till offentlig upphandling*.

FÖRSLAG

Global Utmaning rekommenderar

8. att regelverken utvecklas så att de tillåter skarpare klimat- och hållbarhetskrav vid offentlig upphandling;



Kapitel 4

FINANSIERING

En ständigt återkommande fråga i bostadsdebatten är frågan om finansiering. Det går inte att diskutera nya möjligheter, lösningar och idéer utan att lyfta finansieringen av dessa. Dagens finansiering är främst marknadsdriven med inslag av spretiga stöd till mindre lägenheter och skattesubventioner genom ROT-avdrag.

Hållbarhetsarbetet kräver tydligare politisk vilja och ekonomisk styrning. Idag beskattas arbete men inte material. Det innebär i praktiken att det är dyrare att återanvända material, eftersom det kräver mer arbete, än att använda nytt då att riva tar mindre personella resurser i anspråk. Genom att beskatta tvärtom gynnas istället återbruk för att få igång cirkulär ekonomi. Det gäller även kalkyler och balansräkningen, exempelvis bör val av hållbara material och återanvändning gynnas vid hyressättning, i lånevillkor och avskrivningsregler. Då kommer hållbarhet få incitament att utvecklas i rätt riktning. Detta berör även den sociala dimensionen av hållbarhet. Det finns behov att tydliggöra tillvägagångssätt för att skapa ekonomiska incitament för en socialt hållbar samhällsutveckling.

Marknadens bedömningar

Då bofrågan inte väcker tillräckligt starkt politiskt engagemang för att överbrygga synsättskillnader har ansvaret hamnat på byggherrarna att avgöra hur, när och var det byggs. Vid projektbedömningar utgår investeraren och banken som överväger lån från att marknadsvärdet i det aktuella läget överstiger produktionskostnaden (kvoten mellan förväntat marknadspris och produktionskostnad / Tobins Q / måste vara större än 1). Är kvoten mindre än 1 står investeraren inför en risk att inte få igen investeringen och banken att inte få lånet återbetalt. I stora delar av landet, utanför storstadsområdena, är detta det nya normala. Detsamma gäller i många fall också utsatta områden varför nyproduktion samt om- och tillbyggnad är svårt att genomföra. Generellt handlar det om att pressa ned byggkostnader genom ökad konkurrens i alla produktionsleden från materialleverantörer till effektiviseringar av byggprocessen. På mindre orter och i områden med förnyelsebehov är detta oftast inte tillräckligt. Ett sätt att öka intresset för investeringar är att höja attraktiviteten på en viss plats.

Detta kan ske genom ökad tillgänglighet med infrastruktur, kommunal service, förbättrad kollektivtrafik eller utlokalisering av offentligt ägda företag. Metoder för att sänka kostnader eller höja avkastningen har olika utfall men för politiska insatser är det viktigt att se till den reella effekten på boendekostnad.

EXEMPEL

ETCs klimatsmarta hyreshus

I Västerås bygger ETC Bygg vad de kallar *Sveriges mest klimatsmarta hyreshus*. Husen byggs i en stomme av massivträ, med ett tjockt isoleringslager av träfiber och fasad av trä. Huset blir då ett plushus som har extremt låg energiförbrukning samtidigt som det producerar mer ren energi än huset behöver. Huset är självförsörjande på el och värme. Fastigheterna har ett gemensamt solcellsnät som gör billigare el till de boende. Husen har fått stöd från Boverket som ett forskningsprojekt kring unika energilösningar. Fastigheterna i övrigt finansieras genom en crowdfunding-modell där b-aktier erbjuds för att investera i husbyggandet och där B-aktieägarna sen erbjuds del i direkta byggglån som gör att finansiering från bank kan minska kraftigt. När en fastighet byggs så ska den slutfinansieras via bank och eget ägande för att kunna starta byggandet av nästa fastighet. Utöver Västerås så har ETC liknande byggprojekt i Växjö och Malmö och Uppsala. ETC Byggs hyresfastigheter jobbar med det statliga finansieringsstödet vilket innebär i de aktuella städerna en hyrersnivå på i snitt 1450 kr per m². Till boendet läggs också odlingsmöjligheter både i och utanför husen, elbilspool samt cykelpool.¹

Investeringsstöd

Investeringsstöd är i budgetpropositionerna på senare år i storleksordningen 3 mdkr per år men utformningen begränsar möjligheten för kommuner att använda det som ett verktyg. Då mängden stöd är begränsat är det endast tillgängligt för ett visst antal företag. Stödet kommer in i efterhand och förändrar därför inte incitamentsstrukturen. Byggaktörerna behöver fortfarande kalkylera med risk.

En möjlighet är att kommunala bolag står som byggherrar. Finns inte en marknad bryter inte bolagen mot EU:s marknadsregler. Det förutsätter i sin tur ett byggande i områden där Tobins Q är mindre än 1 – dvs. i mindre kommuner med små allmännyttiga bolag. Få av dessa vågar dock pröva. Idag saknas aktörer som bygger till självkostnadspris. I sökandet efter nycklar för att få flera att kunna bo är ägarmodeller som har en mer långsiktig syn på avkastning och icke-kommersiella upplåtelseformer viktiga.

Lånegarantier

Lånegarantier är en typ av lån som går via bankerna men där staten står som garant för att byggaren kommer kunna återbetala en förutbestämd andel av lånet. Således minskas utlåningsrisken för långivaren (banken). Lånegarantier kan vara avgörande för att lokala aktörer ska våga satsa på stadsutvecklingsprojekt i utsatta områden. Exempelvis så har Boverket en ny kreditgarantiförordning, som innebär kreditgaranti för lån för bostadsbyggande. Med hjälp av statliga lånegarantier blir långivaren försäkrad och således gynnas både långivare och låntagare, och möjligheter till finansiering skapas – inte minst för byggemenskaper, kooperativ och andelsboende.

EXEMPEL

Klimatkrav i nyproduktion

Sveriges Allmännytta har i samarbete med IVL och Kommuninvest tagit fram en vägledning för att ställa klimatkrav i nyproduktion. Förutom vägledningen för att ställa klimatkrav genom upphandling har man även tagit fram kriterier för att ställa klimatkrav genom Kommuninvests Gröna lån. Nio pilotprojekt genomfördes genom att Sveriges Allmännyttas medlemsbolag tillsammans med deras byggentreprenörer själva fick ta fram en klimatberäkning och sätta upp krav och kriterier som sedan kan ställas i en upphandling på ett nyproducerat hus. Projektet hade även en stor referensgrupp, från hela bygg-, fastighets- och finansbranschen, som fick ta del av resultat och kravställning samt komma med input genom hela projektet. Detta har gjort att projektet har fått en stor förankring och spridning redan från start. Steg tas nu i att ta fram nya projekt för att i sin tur ta fram klimatberäkningar och därefter vägledning för hur allmännyttan ställer klimatkrav i renovering och upprustning av våra befintliga bostadsbestånd.²

Hållbara investeringar & sociala obligationer

Finansieringsproblematiken på bostadsmarknaden kan bemötas med nya samverkansmodeller som drar fördel av finansmarknadens växande intresse för hållbara finanser. I rapporten "*Sociala obligationer – verktyg för en inkluderande omställning*"³ beskrivs hur sociala obligationer och andra sociala finansinstrument kan bidra till att lyfta socioekonomiskt svaga och eftersatta förorter såväl som utsatta områden såsom miljonprogramsområden med stora renoveringsbehov.

Sverige hör till de ledande länderna på gröna obligationer. De svenska fastighetsbolagen och kommunerna ger ut gröna obligationer kopplade till åtaganden att finansiera energieffektivt byggande, förnybar energi och hållbar transport. När det rör sociala obligationer ligger vi däremot efter flera jämförbara västländer. Det beror delvis på att vi saknar en modell för ekonomiskt attraktiva bostäder reserverade till utsatta grupper. Samtidigt växer incitamentet för institutionella investerare som våra pensionsfonder, AP-fonder och bankernas obligationsfonder att placera sitt kapital hållbart även på hemmamarknaden Sverige. För kommuner och regioner, såväl som socialt engagerade fastighetsbolag, betyder det att intresset för att investera i just deras obligationer växer om de breddar sig och utöver det gröna även inkluderar sociala åtaganden.

Sociala mål är mer komplexa än gröna. På det gröna området kommer man långt med att "bara" få ner koldioxidutsläpp. På det sociala området adresseras istället en *generell samhällsutmaning* för en *specifik målgrupp* med *mätbar effekt*. Till detta tillkommer att kommunerna för att kunna göra extern upplåning behöver koppla pengarna till ett fysiskt objekt. Exempelvis skulle en skola som även används som föreningslokal kunna kvalificera. Det skulle också kunna vara ett fastighetsbolag som via ett socialt företag anlitar nyanlända lågutbildade kvinnor för service i området. Ett socialt åtagande kräver därför samarbeten mellan olika intressenter, exempelvis idéburna aktörer och socialtjänsten. Det är en vanligt förekommande oro att effekten är svårdefinierad vid sociala projekt samtidigt finns folkhälsoforskning som pekar på det samhällsekonomiska värdet av förebyggande insatser.

Det går också att bredda social finansiering till andra innovativa instrument. Hit hör sociala utfallskontrakt, ett optionsliknande finansinstrument där en offentlig part (kommun) handlar upp en service (socialt företag som erbjuder läsläsning för ungdomar i HVB-hem) som finansieras av en tredje part (investerare) och faller åtgärden väl ut (slutbetyg i nionde klass) får investerarna en avkastning på utlånade pengar eller så går en del av insatsen förlorad.

Risken för kommunen är därmed låg. Sociala utfallskontrakt är små, ofta på 30 miljoner kronor, men de växer internationellt. I Sverige har intresset begränsats av att det varit svårt att få olika förvaltningar att samarbeta, det finns en osäkerhet kring mätbara indikatorer och skepsis till att ta in privat kapital i välfärden. Det intressanta här är att nya finansinstrument gör att kapital som hittills förhållit sig passiva till att socialt lyfta den svenska bostadsmarknaden nu kan koppla sociala åtaganden till både renovering och mätbara mål, det sätter press på kommuner såväl som fastighetsbolag och skapar ytterligare incitament för en hållbar social omställning. I Sverige har Kommuninvest tillsammans med ett tiotal kommuner och allmännyttiga fastighetsbolag samt Malmö Stad påbörjat arbetet med att ta fram ramverk för att kunna ge ut sociala obligationer.

Hållbarhetsobligationer utgör fortfarande en marginell andel av den globala obligationsmarknaden, några enstaka procent, men antalet ökar. Av de som hittills getts ut är det mesta grönt, men de sociala obligationerna och hållbarhetsobligationer med både gröna och sociala inslag får nu allt mer uppmärksamhet.

År 2020 har det skett en förskjutning till sociala obligationer, bland annat som en följd av att det ges ut obligationer för att hantera coronapandemins sociala och ekonomiska effekter. Dessa är kopplade till hälsa, sjukvård och sysselsättning i Europa såväl som globalt. Det kan även Sverige dra fördel av.

Sociala obligationer och andra sociala finansiella instrument kan därmed ses som en möjlig katalysator för att lyfta fastighetsägare och kommuner som vill bygga och utveckla förorter, skapa socialt hållbara städer och bidra till en socioekonomiskt hållbar renovering. För det krävs lokala behovsanalyser, investeringar, samverkan och öppenhet för olika ägar- och styrmodeller.

EXEMPEL

Uppsalahem

Bolagen i Uppsala kommunkoncern har i uppdrag att bidra till en hållbar utveckling genom en grön och social finansiering. Uppsalahem har emitterat en grön obligation i egen regi sedan år 2015. Sedan år 2020 sker all upplåning genom Uppsala kommun, och arbetet har inletts tillsammans med Kommuninvest, för att ta fram ett ramverk för lån för social hållbarhet. Ett flertal projekt har möjlighet att omfattas av ett socialt ramverk och även kommande nyproduktionsprojekt där Uppsalahem planerar för socialt integrerade kvarter. Uppsalahem hör till de total kommuner och allmännyttiga bostadsbolag som tillsammans med Kommuninvest arbetar med att ta fram ett ramverk för att kunna ge ut en social obligation.

Vad gäller lån för social hållbarhet så räknar Uppsalahem med att det kommer innebära en viss rabatt på räntesatsen, men inom koncernen kan sociala obligationer ibland ses som en princip snarare än ett ekonomiskt incitament.

Uppsala arbetar även med sociala krav i mark- och exploateringsskedet. Vilka krav som ställs varierar mellan olika markanvisningsförfaranden, men bland annat har krav på prisrimlighet och arbetsmarknadsinsatser förekommit. Kommunen undersöker hur sociala krav kan användas i intentionsavtal med byggaktörer. För detta krävs ett tillförlitligt beslutsunderlag som visar på effekten av olika åtgärder för social hållbarhet i olika faser av samhällsbyggnadsprocessen.⁴

Rekommendationer

Ekonomiskt överkomliga bostäder för ekonomiskt svaga och socialt utsatta målgrupper bör vara centralt i politiken. Utöver bostadsbidrag och andra individuella stödformer behövs en förnyad roll för de allmännyttiga bostadsbolagen och en större mångfald av ägandeformer på bostadsmarknaden, inklusive kooperativ.

För att dra fördel av den internationellt växande marknaden för hållbara- och sociala obligationer såväl som andra former av socialt inriktade finansinstrument krävs att det i Sverige utvecklas ett institutionellt ramverk som främjar samarbeten mellan olika intressenter. Samverkan är också en förutsättning för att en socialt inriktad finansieringsmodell ska locka privat kapital, som genom mätbara mål kan kopplas till social påverkan och stärka utvecklingen av en svensk marknad för bostäder till rimlig kostnad.

Med hjälp av en tydligare social dimension i planeringen kan kommuner skapa incitament för investerare och byggare att satsa hållbart. Sådana krav på byggherrar och förvaltare bör ingå i kommunernas strategi för att genomföra Agenda 2030, specifikt delmål 11.1 - Säkra bostäder till överkomlig kostnad.

FÖRSLAG

Global Utmaning rekommenderar

9. att regeringen tar fram tydliga mål och kriterier för olika former av sociala finansiella instrument i planen för arbetet med Agenda 2030. Regeringen kan bidra med program för bland annat sociala kreditgarantier och en social utfallsfond men också förbereda för att Riksgäldens utöver gröna statsobligationer inför en social statsobligation. Detta arbete kan kopplas till den tillsatta utredningen om en social bostadspolitik.



Kapitel 5

SAMVERKAN & ANSVARSFÖRDELNING

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar är ett fundament för bostadspolitiken. Men med marknadsutvecklingen under de senaste decennierna är den urvattnad för att inte säga passiviserad. Vi behöver en modell där det offentliga kan återfå en tydligare roll att driva både en social bostadspolitik och en hållbar bebyggelseutveckling. Men det kräver en mer aktiv statlig politik. Statens ansvar är att med en tydlig vision ge kommunerna reella möjligheter att ta sitt ansvar samt ge marknadens parter en tydligare färdriktning.

Plattformens fundament är att även om det offentliga återtar initiativet så är det genom samverkan som målen ska nås. Samverkan är ett komplext begrepp. Det kan vara ett mantra. Men här vill vi väcka frågan om ansvar och ägarskap. Det finns idag en vana att arbeta i projekt – men ett långsiktigt samverkansarbete måste organiseras genom gemensamma mål och tydliga delansvar för att nå målen för de parter som samverkan omfattar.

Ansvarsbalans

Kommunerna ser vi ska ha huvudansvaret och ta rollen som den sammanhållande kraften i kraft av det kommunala självstyret, bostadsförsörjningsansvaret och planmonopolet vilket ger makt och kontinuitet att genomföra långsiktiga förändringar. Grunden är synen på vad man vill med staden och hur utvecklingen av de byggda miljöerna ska se ut för att gå i hållbar riktning. Ledarskapet från kommunerna skapar även drivkraft för marknaden. Men är kommunen otydlig så blir det ojämna konkurrensvillkor och då får man varken den höga kvalitén eller det nödvändiga åtgärderna på plats.

I policydialogerna betonades att många kommuner är för upptagna av detalplaner. Denna process hindrar kommuner att se till helheten och tappar bort det stora befintliga beståndets fortsatta omformning mot hållbarhet.

Ytterligare en förutsättning för kommunernas möjligheter att driva bofrågan är att den kan inte alltid avgöras i en lokal kontext, utan måste ses i ett regionalt perspektiv. Samverkan med regionala aktörer är därför en viktig utvecklingsfråga då pendling över kommungräns ökar och bedöms öka än mer.

Statligt ägd mark är i mångt en outnyttjad resurs i bostadspolitiken, det är mark som kan ha haft ett syfte men nu blivit över. Med rätt incitament och insatser från staten så kan den statligt ägda marken bli ett redskap i bostadsbyggandet. Här är nya lösningar viktiga då de statliga aktörer som förfogar över marken inte har till uppgift att bidra i en social bostadspolitik. Kan dessa ges uppdraget att medverka i de förhandlingsprocesser som plattformen skisserar öppnas ytterligare möjligheter.

Värdeskapande förhandling

Nyckeln till samverkan, antingen det gäller upprustning eller förtätning av ett område, är att parterna enas i en förhandlingsprocess där de frågor varje part ser som viktiga förs in. Om parterna värnar sina hjärtefrågor men samtidigt söker medverka till andra parter hjärtefrågor läggs grunden för *värdeskapande*. Forskningen har idag en god bild av hur värdeskapande förhandlingar ska läggas upp – ett Nobelpris i ekonomi delades ut 2016 till Oliver Hart och Bengt Holmström för studier av förhandlingsförutsättningar.

Varje kommun måste skaffa sig ett handlingsprogram för att lösa problem i sina områden genom att komplettera det befintliga beståndet. *Kompletteringar* är en förhandlingslösning mellan aktörer i området. Staten roll är avgörande, den måste kunna agera stödjande genom stöd eller lånegarantier. *Lånegarantier* kan krävas för att kunna bygga där det annars ser "omöjligt" ut att genomföra vissa insatser. *Sociala obligationer*, *sociala utfallskontrakt* och *sociala kreditgarantier* och *lån* kopplade till sociala klausuler är andra instrument för få igång sociala investeringar i vissa områden.

Goda lösningar på lokal och regional nivå kan komma att kräva en omstrukturering av inblandade aktörers befintliga roller. Plattformen för samverkan innefattar att berörda parter *förmås ta sig nya roller* och att regelverken är i stånd att möta de komplexa frågor som är relaterat till bostadssituationen samt att påskynda arbetet för att lösa krisen. En sådan omstrukturering innebär att civilsamhällesorganisationer och privata initiativ tas tillvara som resurs och bidra med innovativa lösningar.

Plattformen aktualiserar behovet av ett uppdaterat regelverk som är anpassbart och lätt att förstå. Regelverken är en bottenplatta för kvalitet och funktion samt måste samtidigt främja såväl innovation som resurshushållning. Många menar idag att regelverken är ett hinder för förändringar i det befintliga beståndet. För att regelverken inte ska vara ett hinder, och för att inte tappa kvalitet och funktion, krävs uppföljning av regler i varje kommun.

Vägar framåt

Grundlagen säger att det allmänna ska ”trygga rätten till arbete, bostad och utbildning”. Det är dags att bopolitiken också hålls samman som politiken för arbete eller utbildning. En ny bopolitik måste åter sätta människan i centrum genom att anpassa det befintliga beståndet, diversifiera upplåtelseformer i alla delar av städerna, samt göra byggande och renovering av bostäder resurs- och klimatsmart. Bostaden är en viktig förutsättning för en hållbar samhällsutveckling.

För att genomföra plattformens 9 rekommendationer måste följande förutsättningar säkras:

FÖRUTSÄTTNINGAR för en social bopolitik

- Kommunerna får ett vidgat ansvar för att hantera utmaningarna.
- Ramar sätts på nationell nivå som skapar en ansvarsbalans mellan kommun, stat, marknadens parter samt civilsamhället.
- Ett värdeskapande förhandlingssystem utvecklas som gynnar ett geografiskt områdesperspektiv.
- Nya finansieringsmodeller används som katalysatorer för att koppla lån till bostadsbyggande och renoveringar till sociala åtaganden med mätbara utfall.

SLUTNOTER

Inledning

- ¹ **GSDR**. 2019. *Global Sustainable Development report 2019, The Future is Now: Science for Achieving Sustainable Development*.
<https://sustainabledevelopment.un.org/gsd2019> (Hämtad 12/11-2020)
- ² **Boverket**. 2020. *Regionala byggbehovsberäkningar 2018–2027*.
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/byggbehovsberakningar/>
(Hämtad 12/11-2020)
- ³ **SVT**. 2020. *De tillhör den växande gruppen hemlösa – blir allt fler i storstäderna*
<https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/de-tillhor-den-vaxande-gruppen-hemlosa-blir-allt-fler-i-storstaderna> (Hämtad 12/11-2020)
- ⁴ **Hyresgästföreningen**. 2020. *Finansiering för fler bostäder*. https://www.hyresgastforeningen.se/globalassets/faktabanken/rapporter/2020finansieringsrapport_2020.pdf (Hämtad 13/11-2020)
- ⁵ **Gunnarsson, Pär**. 2020. *Covid-19 slår mor utsatta stadsdelar* i Läkartidningen.
<https://lakartidningen.se/aktuellt/nyheter/2020/04/covid-19-slar-mot-utsatta-stadsdelar/> (Hämtad 12/11-2020)
- ⁶ **Kronofogden**. 2020. *Statistik Vräkningar*. <https://www.kronofogden.se/statistikvrakning.html> (Hämtad 12/11-2020)
- ⁷ **Kronofogden**. 2020. *Pandemin har inte lett till fler vräkningar – än så länge*
<https://news.cision.com/se/kronofogden/r/pandemin-har-inte-lett-till-fler-vrakningar---an-sa-lange,c3207209> (Hämtad 12/11-2020)
- ⁸ **Olsson, Helena**. 2020. Chef för stadsutveckling och samhälle Fastighetsägarna.
Policydialog 3/11 2020.

Boendeformer

- ¹⁻² **Gander, Martin**. 2020 *Allmännyttan och jämlikheten: Svensk bostadspolitik vid vägsnär?*
- ³ **Uppsala Kommun**. 2020. *Mål och budget 2021 med plan för 2022-2023*
<https://www.uppsala.se/contentassets/76bd017878a943c08919d7ac8908c0fc/16-mal-och-budget2020-med-plan-for-2021-2022.pdf>
- ⁴ **Rasmusson, Markus**. **Gander, Martin & Salonen, Tapio** (2017) *Flyttkedjor En litteraturöversikt över befintlig forskning om bostadsflyttkedjor*, s.37 http://muep.mau.se/bitstreamhandle/2043/27027/flyttkedjor_forskning_om_bostadsflytt_webb.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- ⁵ **Delägarboende**. 2020. *Fastighetsägare*. <http://www.andelsagarmetoden.se/fastighetsagare> (Hämtad 12/11-2020)

- ⁶ **Bokoop**. 2020. *Tusen attraktiva ungdomslägenheter. Lägre hyra. Mer att säga till om.* <https://bokoop.se/projekt/> (Hämtad 12/11-2020)
- ⁷ **Ett Tak**. 2020. *Det här är Ett Tak.* <https://etttak.se/sv/start/> (Hämtad 12/11-2020)
- ⁸ **Theory Into Practice**. 2020. *Max 4 Lax.* <https://www.theoryintopractice.se/max-4-lax> (Hämtad 12/11-2020)
- ⁹ **Boinstitutet**. 2020. *Max 4 Lax.* <https://www.boinstitutet.se/seminarium/theory-into-practice/> (Hämtad 12/11-2020)

Befintliga beståndet

- ¹ **Rosengård Fastigheter**. 2020. *Årsredovisning 2019.* s.8. http://www.rosengardfastigheter.se/media/1146/rf_ar19_webb_hq.pdf
- ² **Global Utmaning**. 2019. *Urban Girls Catalogue* <https://www.globalutmaning.se/wp-content/uploads/sites/8/2019/10/Urban-Girls-Catalogue.pdf>
- ³ **Sharafi, Parvaneh**. 2020. Områdesstrateg i Fittja Kommunledningsförvaltningen. *Policydialog* 3, 24 mars 2020.
- ⁴ Begreppet refererar till analysen av det sociala fenomenet gjord av Södertörnsmodellen <http://sodertornsmodellen.com/sodertornsanalysen>
- ⁵ **NCC**. 2020. *Fittja People's Palace – renovering för folket* <https://www.ncc.se/vara-projekt/fittja-peoples-palace/> (Hämtad 12/11-2020)
- ⁶ **Knivstabostäder**. 2020. *Bokvar.* <https://www.knivstabostader.se/artikel/bokvar> (Hämtad 12/11-2020)
- ⁷ **Sjöberg, Kristina**. 2020. *Stegvis renovering i Knivsta så att hyresgästerna kan bo kvar hos Hyresgästföreningen* <https://www.hyresgastforeningen.se/aktuellt/nyheter/knivsta-renovering/> (Hämtad 12/11-2020)

Byggande

- ¹ **Boverket**. 2020. *Utsläpp av växthusgaser från bygg- och fastighetssektorn* <https://www.boverket.se/sv/byggande/hallbart-byggande-och-forvaltning/miljoindikatorer---aktuell-status/vaxthusgaser/> (Hämtad 12/11-2020)
- ² **Svenskt Trä**. 2017. *Ny forskning visar: Limträ är bra för hälsa och välmående via TT* <https://via.tt.se/pressmeddelande/ny-forskning-visar-limtra-ar-bra-for-halsa-och-valmaende?publisherId=2241425&releaseId=2254606> (Hämtad 12/11-2020)
- ³ **Växjö Kommun**. 2018. *Växjö Kommuns Träbyggnadsstrategi.* <https://vaxjo.se/download/18.cf4c4d716951d944dd1a4cb/1551961221853/V%C3%A4xj%C3%B6%20kommuns%20tr%C3%A4byggnadsstrategi%20-%20layout%20version.pdf>
- ⁴ **Boverket**. 2020. *Klimatdeklaration vid uppförande av byggnad* <https://www.boverket.se/sv/byggande/uppdrag/klimatdeklaration/> (Hämtad 12/11-2020)
- ⁵ **Energimyndigheten**. 2017. *Om Elcertificeringssystem* <https://www.energimyndigheten.se/fornybart/elcertifikatsystemet/om-elcertifikatsystemet> (Hämtad 12/11-2020)

- ⁶ **Fores.** 2018. *Policy Brief 2018:3 Svensk koldioxidskatt 1991–2017* https://fores.se/wp-content/uploads/2018/03/Fores_Policy-Brief_2018_3.pdf
- ⁷ **LFM30.** 2020. *Om LFM30*. www.lfm30.se (Hämtad 12/11-2020)
- ⁸ **Stenberg, E and Rosenberg, F.** (eds), *Structural Systems of Swedish Mass Housing*, KTH School of Architecture, Stockholm 2020 (forthcoming)
- ⁹ **Titania.** 2020. *Titania vinner markanvisning i Nynäshamn* <https://www.titania.se/titania-vinner-markanvisning-i-nynashamn/> (Hämtad 12/11-2020)
- ¹⁰ **Vasakronan.** 2020. *Sammanfattning av Vasakronan hållbarhetsdata 2019* <https://vasakronan.se/om-vasakronan/hallbarhet/gri/> (Hämtad 12/11-2020)
- ¹¹ **Kod Arkitekter.** 2020. *500k* <https://kodarkitekter.se/projekt/500k/> (Hämtad 12/11-2020)

Finansiering

- ¹ **ETC.** 2020. *Presentation av ETC Hyreshus* <https://www.etc.se/etc-hyreshus/presentation-av-etc-hyreshus> (Hämtad 12/11-2020)
- ² **Klimatkrav till Rimlig Kostnad.** 2020. *Om Klimatkrav till Rimlig Kostnad* <https://klimatkravtillrimligkostnad.se/> (Hämtad 12/11-2020)
- ³ <https://www.etc.se/etc-hyreshus/presentation-av-etc-hyreshus>
- ⁴ **Nachemson-Ekwall, Sophie.** 2020. *Sociala Obligationer – verktyg för en inkluderande omställning* <https://www.globalutmaning.se/rapporter/sociala-obligationer-verktyg-for-en-inkluderande-omstallning/>
- ⁵ **Nordling, Beatrice.** 2020. *Verksamhetstutvecklare Uppsalahem. Policydialog 16 juni 2020*

BILDREFERENSER

Omslagsbild: Shane Rounce/Unsplash

Inledning: Jocke Wulcan/Unsplash

Boendeformer: Sholom/Unsplash

Befintliga beståndet: Braden Barwich/Unsplash

Byggande: Karl Hornfeldt/Unsplash

Finansiering: Charley Litchfield/Unsplash

Samverkan & ansvarsfördelning: Markus Spiske/Unsplash



Global Utmaning är Sveriges ledande oberoende tankesmedja som verkar för hållbar utveckling socialt, ekonomiskt och klimatmässigt. Vi är en plattform för samverkan mellan forskning, näringsliv, civilsamhälle, förvaltning och politik där erfarenhets- och kunskapsutbyte ligger till grund för policyförslag som accelererar transformationen mot hållbara samhällen. Tankesmedjan är en nod i internationella nätverk och har ett kvalificerat nätverk av seniora rådgivare med tvärssektoriell kompetens.

www.globalutmaning.se | facebook.com/globalutmaning

twitter.com/globalut | instagram.com/global_utmaning

info@globalutmaning.se

Birger Jarlsgatan 57 C 113 56 Stockholm