

NCC Perspektiv

Hållbar upprustning av miljonprogrammet

För mer information om rapporten kontakta:
hakim.belarbi@ncc.se eller annika.gronberg@ncc.se

Projektgrupp: Madeleine Nobs, Kim Tornell,
Gunnar Masthagen, Linda Grängzell,
Hakim Belarbi samt Oliver Tovatt (Tyréns).

Förord

Som en av Sveriges största samhällsbyggare vill vi på NCC dela vår kunskap och expertis om hur vi kan bidra till att lösa Sveriges utmaningar.

Denna rapport ska bidra till att öka kunskapen om det vi på NCC kan bäst, nämligen att planera, bygga och leda byggprojekt som kan lösa några av våra mest komplexa samhällsproblem. Samhällsprojekt som om de byggs och hanteras på rätt sätt kan leda till ökad sysselsättning, stora vinster för klimat och miljö, till samhällsnyttan och till ett bättre och mer robust Sverige.

NCC har under lång tid arbetat nära och i samarbete med många av Sveriges kommuner och fastighetsbolag för att rusta upp det befintliga beståndet. Under detta arbete har vi på nära håll sett många av de stora utmaningar som finns, och vi kan konstatera att upprustningen av miljonprogrammet är en av de stora samhällsutmaningar som Sverige står inför de kommande åren.

Idag är drygt hälften av alla lägenheter i miljonprogrammet, cirka 330 000, i behov av upprustning enligt ny statistik från SCB, 140 000 av dessa lägenheter bedöms ha ett akut renoveringsbehov (RISE 2019).

När områden förfaller skapas en spiral av sinsemellan förstärkande samhällsproblem. Hög arbetslöshet, undermåliga skolor och ibland tuffa levnadsförhållanden är ofta förknippade med kriminalitet och ökad otrygghet.

Renoveringsskulden skapar således sociala utmaningar och ger en dålig levnadsstandard för de boende. Vi ser områden som är i akut behov av renovering och av åtgärder för att skapa trygga och bra när- och boendemiljöer, samtidigt som husen också behöver klimat- och tillgänglighetsanpassas.

Samtidigt finns många goda exempel på hur ökat samarbete, innovativa upphandlingsmetoder, industriella byggprocesser och lokal förankring kan bidra till en socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar upprustning.

NCC har lång erfarenhet av upprustning av flerbostadshus och har specialistkompetens i hela kedjan. Vi vet hur man bygger effektivt samt hur process och utrustning ska designas för bästa energieffektivitet och för bästa resultat för alla, såväl boende som fastighetsägare.

Vår förhoppning är att denna rapport på ett enkelt, tydligt och konkret sätt ska peka på hur behoven ser ut i olika delar av landet, vilka de största hindren för en hållbar upprustning är och hur dessa kan övervinnas.

Henrik Landelius, Affärsområdeschef Building Sverige, NCC
Hakim Belarbi, Public Affairs, NCC

Sammanfattning

Nära var femte av Sveriges nuvarande bostäder byggdes mellan 1965 och 1974, i en epok som i vardagligt tal brukar kallas för miljonprogramsåren. Var fjärde invånare i Sverige bor i en bostad från de åren. När nu över 50 år har passerat sedan de första bostäderna blev färdigställda står hundratusentals av dessa lägenheter inför ett omfattande renoveringsbehov som behöver åtgärdas på kort tid.

Enligt en rapport som Sveriges Allmännyttan presenterade 2017 så uppgick renoveringsskulden enbart för de allmännyttiga bolagen, grovt uppskattat, till 165 miljarder kronor för att åtgärda akuta tekniska brister och samtidigt anpassa bostäderna så att de uppfyller moderna krav på tillgänglighet och energiprestanda. För hela det befintliga beståndet av miljonprogrammet uppskattar Boverket att renoveringsbehovet kan komma att behöva investeringar på uppemot 500 miljarder kronor.

De ekonomiska kostnaderna av upprustningen riskerar att slå hårt mot hyresgästerna som inte sällan är låginkomsttagare med begränsad möjlighet att klara av kraftiga hyreshöjningar. Bostadsbolagen å sin sida måste förhålla sig till ett omfattande regelverk och olika samhällsmål som ställer krav på bland annat hög byggtakt av nya bostäder, energieffektivisering och ökad tillgänglighet.

Trots utmaningen visar goda exempel hur ökat samarbete, innovativa upphandlingsmetoder, industriella byggprocesser och lokal förankring kan bidra till en socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar upprustning. En upprustningsmodell som utvecklar miljonprogrammets områden till goda boendemiljöer med halverad energiförbrukning. En upprustning som gör att fler har råd att bo kvar.

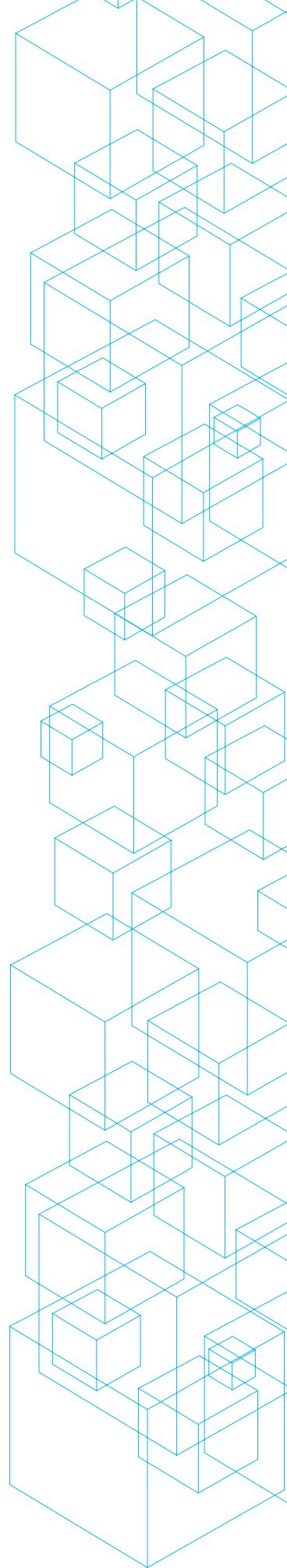
Några av de viktigaste insikterna och rekommendationerna:

Öka möjligheterna till industrialiserad upprustning. Genom att renovera större bestånd samtidigt ökar möjligheten att pressa kostnader och optimera de olika byggmomenten. För att skala upp upprustningen bör man bland annat undersöka möjligheterna för bostads- och fastighetsbolag att gå samman i gemensamma upphandlingar för att öka antalet fastigheter som renoveras.

Hållbarhet och samverkan bör premieras i upphandlingar. En god samverkan mellan byggare och bostadsbolag tidigt i processen är en förutsättning för att ta vara på varandras kunskap och för att få en god ekonomi i projektet

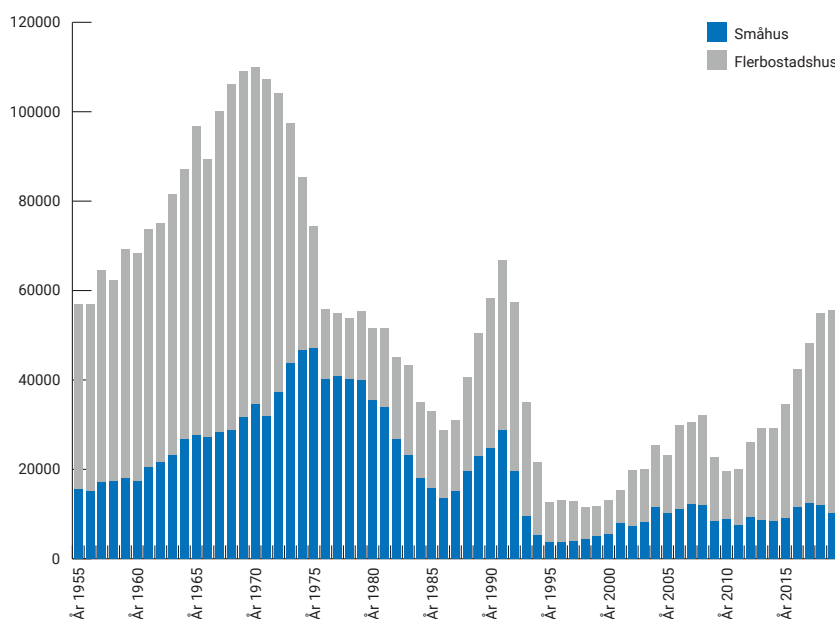
som helhet. Genom att samplanera projekt ökar möjligheten att sänka kostnaderna, höja effektiviteten och stärka innovation. För att alla led i renoveringen av miljonprogrammet ska bli mer hållbar bör hållbar upphandling också användas i större utsträckning. En hållbar upphandling tar hänsyn till miljön samtidigt som den värnar sociala aspekter och skapar större samhällsnytta.

Öka tillgången till långsiktigt kapital. För att fler omfattande renoveringsprojekt ska kunna möjliggöras behöver den långsiktiga finansieringen stärkas. Bland annat bör möjligheten att införa regler kring fondering utredas, skattereglerna bör ses över så att konventionellt beskattade bostadsföretag kan avsätta medel och man bör undersöka möjligheter till att gruppera olika upprustningsprojekt som gemensamma investeringsobjekt.



1 Inledning

Nära var femte bostad i Sveriges nuvarande bostadsbestånd byggdes mellan 1965 och 1974, en epok som i vardagligt tal brukar kallas för miljonprogramsåren. Under den här perioden uppfördes totalt 1 005 578 bostäder runtom i landet, såväl hyresrätter, äganderätter som bostadsrätter.¹ Det höga årsvisa bostadsbyggandet som skedde under miljonprogramsåren, som ibland kallas för rekordåren, saknar än idag sin motsvarighet, se Figur 1.

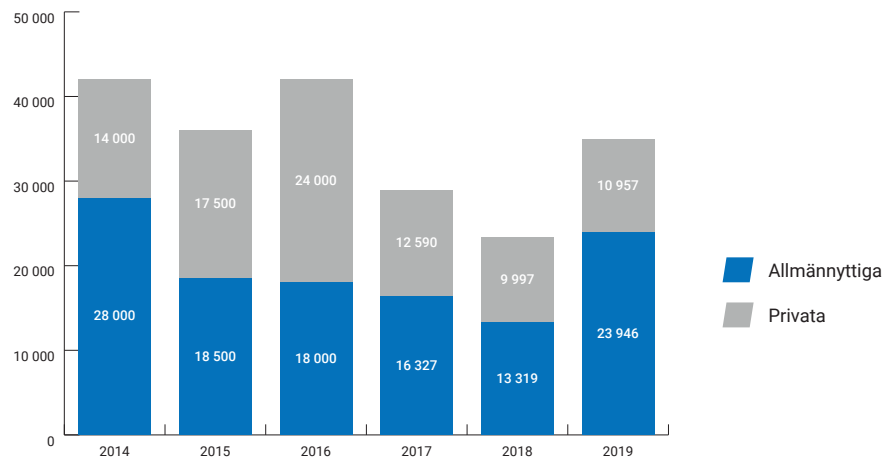


Figur 1. Antal färdigställda lägenheter per år (1955–2019). Källa: SCB.

Idag är upprustningsbehovet omfattande. Många av dessa bostäder har nu passerat sin tekniska livslängd, vilket innebär att omfattande upprustning behöver åtgärdas under kort tid. Myndigheter som Boverket och Energimyndigheten har pekat på särskilda utmaningar kopplade till just miljonprogramslägenheter. Det handlar främst om att många av husen, till skillnad från det övriga bostadsbeståndet, har haft en omfattande eftersläpning av upprustning och underhåll. Detta har gett upphov till vad som brukar kallas en *upprustningsskuld*.

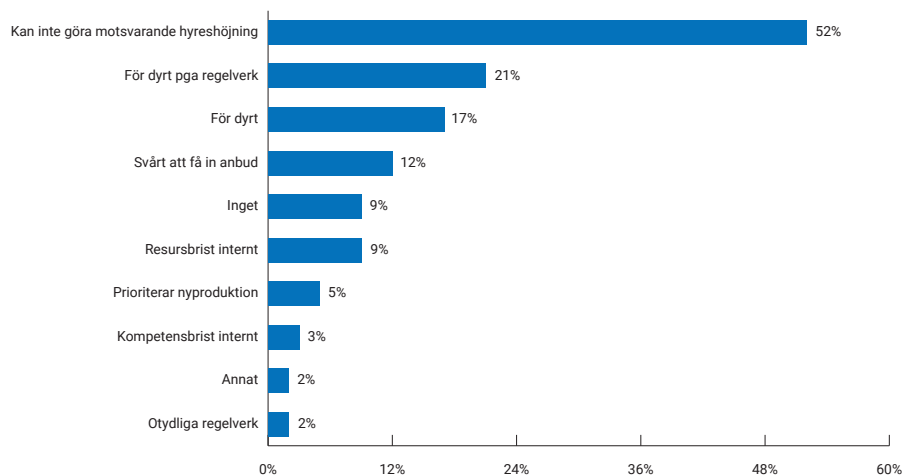
Enbart för allmännyttans bostäder uppskattas det krävas upp emot 165 miljarder för att åtgärda akuta tekniska brister och anpassa bostäderna utifrån moderna krav på tillgänglighet och energiprestanda. Allmännyttans renoveringstakt har också ökat under 2019 efter flera år med lägre renoveringstakt, medan de privata bostadsbolagen haft en mer ostadig renoveringstakt, se figur 2.

¹ Boverket (2020)



Figur 2. Antal lägenheter som genomgått större eller mer omfattande renoveringar 2014–2019, fördelat på ägandeform. Källa: TMF/Prognoscentret, 2019.

Lönsamhetsproblemet är ett stort hinder för att den nödvändiga upprustningen ska äga rum. I en intervjustudie från TMF och Prognoscentret framkommer att över hälften av de intervjuade allmännyttiga och privata bostadsbolagen anser att det största hindret för upprustning är att det inte är möjligt att göra en motsvarande hyreshöjning. Det näst största hindret handlar om fördyrande regelverk (Figur 3).



Figur 3. Bostadsbolagens främsta hinder för att renovera. Källa: TMF/Prognoscentret, 2019.

Upprustningsbehovet ska även balanseras mot bostadsbristen vilket innebär att bostadsbolagens egna kapital och låneutrymme även ska räcka till att bygga nya bostäder.

Att låta nuvarande hyresgäster eller fastighetsägare stå för hela notan för underhållsskulden i miljonprogrammet skulle riskera att få negativa

² Berggren (2012).

³ T.ex. Almqvist et. al (2001), Jaakkola et al (2004) och Smedje & Norbäck (2011)

⁴ Enligt barnmiljöhälsorapporten 2013 (BMHE 11) bor störst andel barn med astma i hus byggda 1961–1975 samt i hus byggda efter 1996. Miljöhälsorapporten från samma år visar även att andelen bostäder med tecken på fuktskada är störst för flerbostadshus byggda mellan 1961 och 1975. Källa: Miljöhälsorapporten 2013.

sociala och ekonomiska effekter i form av utträngning och hög omsättning av både hyresgäster och fastighetsbestånd alternativt att upprustning uteblir. I förlängningen riskerar detta ytterligare spä på utsattheten i många av miljonprogrammets områden samtidigt som fastigheterna förfaller. I många kommuner med vikande befolkningsunderlag finns dessutom ett rivningshot mot just 60- och 70-talsbebyggelsen. Det kan ligga nära till hands för tjänstepersoner i den kommunala planeringen att mer lättvindigt ge rivningslov till miljonprogramsbebyggelse med dåligt rykte jämfört med annan äldre bebyggelse.²

Det finns nu en unik chans att utveckla miljonprogrammet till goda, inkluderande och hållbara boendemiljöer. Utöver att göra husen mer energisnåla och tillgängliga finns ett stort behov av att förbättra inomhusmiljön. Studier visar att barn som utsätts för undermålig ventilation och förekomst av fukt- och mögelskador löper större risk att utveckla luftvägsbesvär.³ Problemet med bristfällig inomhusmiljö är dessutom särskilt omfattande i miljonprogramshus.⁴ Det kan även ge ökad livskvalitet till följd av ett mer attraktivt bostadsområde. Kostnaden för att rusta upp och utveckla miljonprogrammet måste i större utsträckning jämföras med nollalternativet. Om åtgärder inte vidtas kan kostnaderna bli mångdubbelt högre. Det går att rusta upp hyresfastigheter på ett sätt som är ekonomiskt hållbart både för fastighetsägare och de boende. Genom en långsiktig strategi, stärkt samverkan och uthållig finansieringslösning går det att säkerställa att fler har råd att bo kvar i bostadsområdet samtidigt som de nödvändiga renoveringarna genomförs.

1.1 Bakgrund till rapporten

Mot bakgrund av det stora upprustningsbehovet som finns inom miljonprogrammets hyresbestånd på cirka 450 000 bostäder och de utmaningar som beskrivits har NCC tagit fram en rapport som belyser förutsättningarna för en hållbar upprustning och utveckling av miljonprogrammets flerbostadshusområden. Rapporten innehåller en aktuell kunskapsöversikt över ämnesområdet samt en genomgående analys av behov, utmaningar och möjligheter att förbättra bostadsbebyggelsen. Statistiken som presenteras kommer bland annat från SCB:s Fastighetstaxeringsregister och data över upphandlingar från OPIC.

I rapportens inledande kunskapsinsamling har flera ämnessakkunniga experter intervjuats. Ett stort tack följande personer som bidragit med kunskap och insikter: Erik Stenberg, lektor KTH Arkitekturhögskolan; Anders Nordstrand, VD Sveriges Allmännyttan; Erik Elmgren, förbundsdirektör Hyresgästföreningen; Andres Muld, ordförande Nationellt centrum för renovering; Eric Vibe, sektionschef renovering NCC Danmark samt Annika Grönberg, avdelningschef Bostad Stockholm, NCC Building Sverige.

”Upprustningen av miljonprogrammet
är en av de stora samhällsutmaningar
som Sverige står inför de
kommande åren. ”

Henrik Landelius, chef NCC Building Sverige.



2 Problembeskrivning

2.1 Visionen bakom miljonprogrammet

Trots uttrycket *miljonprogrammet* handlar rekordårens byggprojekt egentligen inte om något program i sig. Det var snarare ett tydligt politiskt mål om att öka bostadsproduktionen genom industriella och rationella processer och byggtekniker. Vad som föranledde detta tydliga politiska mål var att bostadspolitiken under efterkrigstiden hade blivit en allt viktigare fråga på den politiska dagordningen. Den förändrade politiska viljeriktningen inom bostadspolitiken kan bland annat spåras till den bostadssociala utredningen, en statlig kommitté som pågick under åren 1933 och 1947, och som lade grunden till efterkrigstidens bostadspolitik fram till och med 1991. Bland annat härrör allmännyttan, barnrikehusen, bostadsstyrelsen⁵ och statliga lånebidrag från utredningens förslag. I samma utredning formulerades ett bostadspolitiskt mål som kom att påverka visionen bakom miljonprogrammet. Ett av målen gick ut på att hyresnivån i en bostad inte skulle överstiga 20 procent av en industriarbetares lön.⁶

Efter andra världskrigets slut följde en period av stark ekonomisk tillväxt och stigande reallöner tillsammans med kraftig befolkningsökning och ökad urbaniseringstakt. Även åren innan miljonprogrammet påbörjades byggdes förhållandevis många bostäder i Sverige. Byggnaderna hade ökat stadigt under tidigt femtiotal och enbart under 1963 motsvarade årets färdigställda bostäder 80 000 i antal. I kombination med bland annat den prisreglerande hyreslag som antogs 1942 kännetecknades denna period även av kraftigt stigande produktionskostnader. Både löner för byggnadsarbetare och priset på byggnadsmaterial ökade samtidigt som nya höjder av ökad efterfrågan på bostäder inföll. Parallellt med denna utveckling kontrollerades nära nog allt byggande av centralt beslutade byggnadskvoter, som ytterligare påverkade relationen mellan efterfrågan och utbudet av bostäder. Syftet med dessa byggnadskvoter var att medvetet hålla nere bostadsbyggandet för att istället prioritera andra politiska mål och investeringar.⁷

1965 presenterades miljonprogrammets planer för riksdagen som samma år fattade beslut om en budget där bostadsplanerna ingick. Namnet "miljonprogrammet" användes inte under denna tid, utan blev först senare en benämning på bostadsprogrammet. Statliga lån skulle medges för en produktion av maximalt 82 000 bostadslägenheter 1965, och som mest 84 000 året därpå. Inledningsvis subventionerades bostadsproduktionen i form av räntebidrag och förmånliga statslån, men 1967 kompletterades dessa med paritetslån som kom att gälla från och med nästkommande år. Tanken med paritetslån var att amortering och räntekostnad kunde skjutas på framtiden, vilket innebar att totalkostnaden för byggnationen inledningsvis var låg för att sedan stiga successivt. Syftet var bland annat att utjämna kostnaderna för bostadshus av olika åldrar.⁸ Men eftersom paritetslånen inte var utformade som en subvention innebar det att lånekostnaden istället skulle hanteras i framtiden.⁹

⁵ Sedan år 1988 Boverket.

⁶ Statens offentliga utredningar (1947:26)

⁷ Ibid.

⁸ Sveriges Allmännyttan/HSB (<https://www.allmannyttan.se/historia/tidslinje/miljonprogrammet/>)

⁹ Rydenfelt (1973)

2.1.1 En miljon bostäder genom industrialiserat byggande

Bostadsproduktionen under miljonprogrammet var mycket reglerad. I princip allt bostadsbyggande var ett resultat av de statliga bostadspolitiska produktionsstöd som beviljades genom särskilda anslag från riksdagen. Den vanligast förekommande hustypen som byggdes under perioden var låga flerbostadshus, oftast lamellhus i tre våningar, följt av småhus. Det var först från och med 1967 som lamellhusen minskade i produktion och successivt ersattes av högre flerbostadshus med fem eller fler våningsplan.

Skiftningen mot ett ökat byggande av höga hus var att minska byggkostnaderna per bostadsenhet. Enligt Boverket spelade den statliga utredningen *Höga eller låga hus* från 1967 en viktig roll i detta skifte, då den bland annat landade i att höga och låga hus skulle ses som jämbördiga i samhällsplaneringen.^{10,11} Under den här delen av miljonprogrammet togs därmed många viktiga steg mot en mer storskalig och rationell bostadsproduktion samt en industrialisering av byggprocessen. Det var något som från politiken sågs som nödvändigt för att målet om att en miljon bostäder skulle kunna uppnås. En avgörande faktor för att infria det politiska löftet blev att ge nybyggnadsprojekt om minst 1 000 lägenheter förtur i den statliga lånekön.¹²

Industrialiseringen av byggnadstekniken innebar helt andra arkitektoniska uttryck än vad som tidigare hade dominerat under folkhemspenoden. Storskalighet präglade byggelementen vilka i sin tur satte stor prägel på lägenheternas utformning. Byggnadernas placering i sin omgivning berodde till stor del på att montaget skulle ske med hjälp av lyftkranar och hissar. Industrialiseringen av det storskaliga bostadsbyggandet gav önskad effekt. Byggtiden kortades och byggkostnaderna minskade. Mot 1960-talets slut uppnåddes den bostadssociala utredningens mål, och en nybyggd tvårumslägenhet kostade mindre än en femtedels industriarbetarlön.

Från 1970 skedde en vändning i bostadsproduktionen. Nyproduktionens sammansättning skiftade helt från flerbostadshus till småhus, vilka kom att dominera resten av perioden. Framåt slutet av 1970-talet tillkom inte mer än omkring 15 000 flerbostadslägenheter per år, samtidigt som nära 40 000 småhus producerades årligen – ett omvänt förhållande jämfört med vad som har byggts under det senaste decenniet.

2.2 Tekniska livslängden snart passerad

Miljonprogrammets lägenheter är ofta välkonstruerade och ändamålsenliga. Nu när över 55 år passerat sedan de första bostäderna stod klara börjar många fastigheter närma sig sin tekniska livslängd i rask takt. Behoven av upprustning skiljer sig mycket åt mellan olika fastigheter och styrs bland annat av vilket underhåll som gjorts sedan bostäderna byggdes, vilken

¹⁰ Boverket (2020).

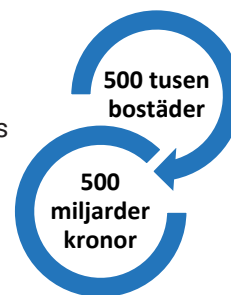
¹¹ Statens offentliga utredningar (1967).

¹² Sveriges Allmännyttan (2021a)

byggteknik som använts och vilka förutsättningar ägarna har att finansiera upprustningen. Ofta har grundläggande renoveringar, som byte av stammar och elinstallationer liksom förnyelse av fasader, fönster och balkonger prioriterats ned till förmån för standardhöjande åtgärder inne i lägenheterna.¹³ Att det råder asymmetrisk information om fastigheters skick skapar dessutom incitament hos kortsiktiga ägare med hög omsättning av sitt bostadsbestånd att hålla den grundläggande renoveringen till ett minimum och i stället prioritera det synliga och ytliga.

2.2.1 500 miljarder i upprustningsbehov

Det är svårt att uppskatta exakt vilka summor som krävs för att möta upprustningsbehoven. Inom kommunala bostadsbeståndet uppskattas att endast omkring hälften av bostäderna har renoverats, vilket innebär att omkring 165 000 allmännyttiga bostäder återstår att rusta upp. Detta enligt den senaste uppskattningen från Sverige Allmännytta från 2017. Under 2016 uppgick Sveriges Allmännyttas medlemmars utgifter för upprustningar till 21,5 miljarder. Att åtgärda hela allmännyttans bestånd från miljonprogramstiden skulle kräva uppåt 165 miljarder, räknat på en kvadratmeterkostnad på 14 400 kr. Denna upprustning innefattar mer omfattande åtgärder såsom tillgänglighetsanpassning och energieffektivisering, liksom åtgärder för att förbättra kvaliteten i bostadsområdena.¹⁴ För en normalstor lägenhet på tre rum och kök landar kostnaden omkring 1 miljon.



Givet att samma grad av upprustningsbehov finns i hela miljonprogrammets bestånd, motsvarar det i så fall cirka 500 000 bostäder och en kostnad på omkring 500 miljarder. Den siffran ligger i mittfåran av vad olika branschorganisationer och liknande aktörer anger för totalkostnaden och är även i linje med Boverkets uppskattning om en totalkostnad på 500 miljarder kronor.¹⁵ För ytterligare resonemang och beräkningar av upprustningsbehovet, se avsnitt 2.2.3 nedan.

2.2.2 Brist på resurser och kapacitet

En del av utmaningen kopplat till upprustning av miljonprogrammets lägenheter handlar om att så många bostäder byggdes samtidigt, och därmed av naturliga skäl behöver renoveras inom en kort tidsperiod. 500 000 bostäder i renoveringsbehov motsvarar omkring en tiondel av Sveriges bostadsbestånd. Detta ställer höga krav på tillgänglig kapacitet inom byggsektorn och kapital hos fastighetsägarna.

I Danmark har bostadsbolag som äger motsvarande miljonprogramsbostäder sedan 80-talet byggt upp en underhållsfond, den så kallade Landsbyggefonden, och därmed genom regelbundna avsättningar från hyresintäkterna säkrat framtida underhållskostnader. I Sverige gjorde vi tvärt om: istället

¹³ Hem & Hyra (2019)

¹⁴ Sveriges Allmännytta (2017).

¹⁵ Boverket (2020). <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/miljonprogrammet/>

för att fondera medel, på grund av att det var skattemässigt ofördelaktigt, uteblev de nödvändiga hyreshöjningarna efter att miljonprogramshusen var färdigamorterade och avskrivna på mitten av 90-talet, vilket minskade utrymmet att hantera framtida underhåll.¹⁶ Exempelvis var den genomsnittliga reala hyreshöjningen mellan 1975 och 2009 omkring 2 procent medan motsvarande ökning mellan 1995 och 2009 endast var 0,8 procent per år.¹⁷

Under 1980- och 90-talen och den efterföljande räntechocken, hade flera bostadsbolag ekonomiska svårigheter vilket också bidrog till att underhållet prioriterades ned. Utmaningen förstärktes av att många lägenheter stod outhyrda under denna period.¹⁸ Även om vakanserna nästan försvunnit helt idag och marknadsräntorna ligger på en betydligt lägre nivå är beredskapen att kunna finansiera stora renoveringsåtgärder begränsad.

För de kommunala ägarna är möjligheten att skjuta till extra medel inskränkt, dels av rent juridiska skäl, där Allbolagen från 2011 begränsar hur kapitaltillskott få ske, dels då kommunerna själva brottas med ekonomiska bekymmer. Redan innan coronapandemin hade många kommuner en ansträngd ekonomi. Enligt SKR riskerar många kommunbudgetar att spricka när skatteintäkterna minskar.¹⁹

Men även för kommuner och kommunala bolag med större kassa riskerar upprustning att ställas mot uppsatta mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Att rusta upp befintligt bestånd eller bygga nytt genom att skjuta kostnader på framtiden, det vill säga genom att öka belåningsgraden, riskerar att straffa sig genom ökade kostnader. Medan hög soliditet i bostadsbolag ger bättre lånevillkor med lägre räntor, blir bolag som saknar tillräckligt med eget kapital dubbelt bestaffade: de behöver låna mer och lånevillkoren försämrar. Dagens regler, där det skattemässigt är ofördelaktigt att fondera medel, innebär dessutom att soliditeten behöver vara extra hög så att beredskapen för finansiering av nyproduktion och upprustning i framtiden är god.

2.2.3 Upprustningsbehovet störst i storstadsregionerna

Tyvärr saknas en tillförlitlig och uppdaterad kartläggning över hur stor del av miljonprogrammets bestånd som har upprustats och i vilken omfattning. Det senaste försöket att på ett samlat sätt utreda bostadsbeståndets underhållsbehov är Boverkets rapport *Bättre koll på underhållet* från 2003.

Ett sätt att ändå försöka uppskatta hur mycket som har upprustats är likt forskaren Mikael Mangold på Chalmers, att studera värdeårsförändringar. En större renovering innebär att en fastighet ges ett nytt värdeår. För äldre fastigheter där värdeår är detsamma som byggår går det då att anta att ingen större omfattande upprustning har skett. Metoden med värdeårsförändringar har även använts av Boverket i rapporter om flyttmönster. Där har man

¹⁶ Kopsch (2019)

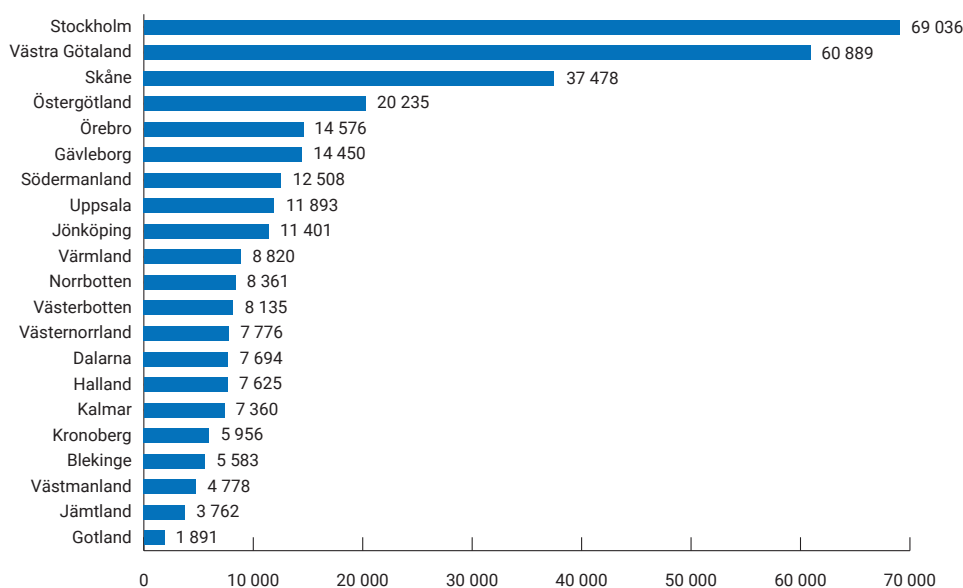
¹⁷ Boverket (2010)

¹⁸ Boverket (2003).

¹⁹ SKR (2020). <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/sektornisiffror/diagramforkommunerna.1882.html>

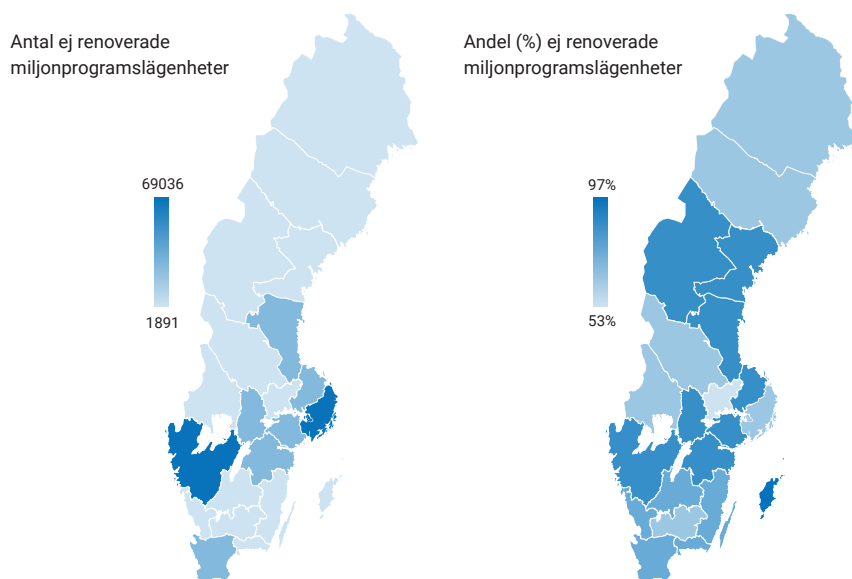
noterat att stora upprustningar som gjorts främst avser hus byggda före 1965, vilket indikerar att stora delar av miljonprogrammets bestånd ännu inte genomgått större upprustningar.

Uppgifterna kring värderingsår är beställda via SCB från senaste Fastighets-taxeringsregistret 2020 och omfattar totalt 430 000 hyreslägenheter byggda mellan 1965 och 1975. Av dessa har drygt 100 000 lägenheter, 23 procent, fått ett nytt värdeår och därmed genomgått större upprustningar. Hur de cirka 330 000 lägenheter som ännu inte fått ett ändrat värderingsår fördelar sig mellan regionerna i landet illustreras i Figur 4.



Figur 4. Antal lägenheter byggda mellan åren 1965 och 1974 som ännu inte genomgått större upprustningar. Källa: SCB/Fastighetstaxeringsregistret (FTR) 2020.

Skillnaden mellan regionerna illustreras även i två kortdiagram nedan (Figur 5). Där blir det tydligt att bilden blir en annan om hänsyn tas till hur många hyreslägenheter som byggts i länet totalt sett under miljonprogramtiden. Att antalet lägenheter i upprustningsbehov är störst i absoluta tal i storstads-regionerna är föga förvånande då både befolkning och antal lägenheter är störst där. Samtidigt ligger andelen lägenheter som renoverats på ungefär samma nivå som riket i stort (23 procent) medan exempelvis Gotland endast har genomfört större upprustningar i 3 procent av hyreslägenheterna från miljonprogramstiden.



Figur 5. Kartillustration över antal (till vänster) respektive andel (t.h.) lägenheter byggda mellan 1965 och 1974 som ännu inte upprustats. Källa: SCB/Fastighetstaxeringsregistret (FTR) 2020.

Att dra alltför snäva slutsatser av värdeårsförändringar kan dock bli lite missvisande, då allt löpande underhåll inte räknas in, samt att en fastighet kan innehålla flera hus som kanske inte alla upprustats eller där byggåren skiljer sig åt och därmed inte påverkar värdeåret på samma sätt. För att få en bild över behoven kopplade till större upprustningar och hur det skiljer sig mellan olika delar av landet, har denna rapport ändå valt att analysera värdeårsförändringar.

De faktorer som påverkar värdeår är:

- omläggning av tak
- fasadrenovering
- installation av hiss
- energieffektivisering
- byte till mer energisnåla fönster
- installation av värmepumpar.

2.2.4 80- och 90-talets bostäder glöms ofta bort

Flera olika experter och forskare bekräftar bilden av ett eftersatt underhåll även inom bostäder som byggts efter miljonprogrammet. Det handlar om 200 000 lägenheter i flerbostadshus som byggdes på 80- och 90-talen. Dessa bostäder är inte sällan sämre konstruerade än miljonprogrammets bostäder och kommer att kräva olika former av byggtekniska åtgärder och installationer i närtid.²⁰ Mer förekommande problem kring hus byggda under

²⁰ Industrifakta (2018). Flerbostadshusen från 80- och -90-talen nästa renoveringsboom? <https://www.byggnyheter.se/20190803/19108/industrifakta-flerbostadshusen-fran-80-och-90-talen-nasta-renoveringsboom>

80-talet kan kopplas till att man började bygga in mekanisk frånluftsventilation för att kunna bygga energisnålt och ändå uppnå ett bra inomhusklimat, något som visat sig kunna leda till mögel i husgrunden, på vinden eller i ytterväggarna. Det här även framkommit larm om gifter i byggmaterial, till exempel ftalater i plast.

2.3 Ökade krav på energieffektivisering och modernisering

2.3.1 Halverad energiförbrukning

Fram till 2030 ska Sverige ha 50 procent effektivare energianvändning jämfört med 2005. Målet ligger i linje med EU:s övergripande mål om en total minskning av energianvändningen under samma tidsspann med 30 procent. Till energimålet kopplas ett antal olika sektorsstrategier, där "resurseffektiv bebyggelse" har direkt bäring på miljonprogrammets bestånd. Effektivare energi- och resursanvändning inom byggsektorn bidrar även till att uppnå andra samhällsmål, exempelvis riksdagens mål om minskad miljöpåverkan, målet om ökad förnybar energi, liksom FN:s globala hållbarhetsmål agenda 2030.

Även om energieffektiviserande åtgärder tar tid att räkna hem ekonomiskt, åtminstone så länge energipriserna är så låga som de varit de senaste åren, visar olika studier att det går att i princip halvera energiförbrukningen utan att hyresgäster behöver drabbas av kraftiga hyreshöjningar. Detta framgår bland annat av EU-projektet Cityfied, som har rustat upp miljonprogramsområdet Linero i Lund. Preliminära data från projektet visar att det går att minska energianvändningen av miljonprogrammets bestånd med 40 procent, vilket skulle spara in 200 000 ton koldioxid per år. I andra exempel, bland annat ett upprustningsprojekt i Skarpan utanför Linköping, har man åstadkommit energibesparingar på 50 procent. I en utredning av Sveriges Tekniska Forskningsinstitut antas att ett typiskt miljonprogramshus förbrukar $220 \text{ kWh/m}^2 A_{\text{temp}}$ och år.²¹ En halvering av energiförbrukningen innebär således en genomsnittlig sänkning till 110 kWh , att jämföra med det senaste energitalet enligt BBR för nybyggda flerbostadshus som ligger på $75 \text{ kWh/m}^2 A_{\text{temp}}$ per år.

2.3.2 Anpassning till ett varmare klimat och en åldrande befolkning

Upprustningsbehoven av miljonprogrammet är omfattande och innefattar även åtgärder för att stå bättre rustade inför ett varmare klimat. Enligt bedömningar som gjorts av forskare vid Chalmers handlar behovet av klimatanpassning av miljonprogrammet om att möta tre olika långsiktiga effekter av klimatförändringarna:

²¹ Kurkinen (2012).

1. Högre vattennivåer, särskilt i kustnära områden.
2. Ökat behov av ventilationssystem som klarar varmare somrar.
3. Ökad nederbörd vilket kan medföra ökade fuktproblem för fasader.²²

Detta kräver exempelvis ökad isolering, bättre avrinningsförmåga och integrerade dagvattenlösningar på och kring fastigheterna. En del klimat-anpassningsåtgärder kan dessutom skapa viktiga sociala och ekologiska synergieffekter, ett ökat lokalengagemang och högre fastighetsvärden. Jämfört med innerstadsmiljöer har många miljonprogrammet bättre förutsättningar för naturbaserade lösningar, med stora öppna ytor och mindre hårdgjord mark.

Upprustningen av miljonprogrammet förväntas även bidra till att skapa moderna, välfungerande områden med moderna, tillgänglighetsanpassade bostäder och fler bostadsenheter. Uppskattningsvis 40 procent av alla miljonprogramshus består av två eller tre våningar. Många saknar hiss, vilket kommer att bli ett allt större problem i takt med den demografiska förändringen där gruppen över 80 år förväntas öka med 50 procent fram till 2029.²³ Det finns flera lyckade exempel där bostadsbolag försökt ta ett helhetsgrepp på upprustningen för att lösa flera olika mål och där effektivitet och stor-skalighet hjälp till att pressa kostnaderna och därmed hyreshöjningarna. Ett exempel är bostadsområdet Skarpan söder om Linköping, där stambyten och tillbyggda trapphus med hiss finansierats genom påbyggnader och begränsade hyreshöjningar på mellan 20–40 procent.

Energieffektivisering
kan spara 200 000 ton
CO₂ per år

2.4 Behov av att bygga tillit

Ett eftersatt underhåll drabbar framförallt de som bor i bostaden. I synnerhet svagare grupper som barn, äldre och funktionsnedsatta drabbas av sämre inomhusklimat, trasiga hissar, uppstådda vattenläckor samt att ventilations-systemet behöver bytas eller att trappträcket lossnat. Eftersatt underhåll har flera nackdelar ur ett fastighetsekonomiskt perspektiv, men det leder även till ökad otrygghet bland de boende. Akuta och reaktiva reparationer riskerar att bli mycket mer kostsamma jämfört med ett strategiskt och proaktivt underhållsarbete. Vidare kan ett eftersatt underhåll bidra till att förstärka segregation genom att mindre attraktiva bostadsområden riskerar att bli än mindre attraktiva. Upprustningar som skjuts på framtiden innebär även ett etiskt och samhällsekonomiskt dilemma där omfattande kostnader i praktiken skjuts på framtida hyresgäster.²⁴

Idag dras många områden i miljonprogrammet med hög omflyttning till följd av dåligt rykte och brister i den fysiska miljön. Omflyttningstalen varierar kraftigt och kan i vissa områden vara så hög som 30 procent per år. En hög omflyttningstakt medför högre vakansgrad, ökat slitage i lägenheterna och

²² Morrisson, G. Framtidens hem – morgondagens lösningar i dagens hus. I Johansson, B (red, 2012). Miljonprogrammet – utveckla eller avveckla? Stockholm, Edita AB.

²³ SKR Ekonomirapport (2020).

²⁴ Se t ex Boverket (2003).

högre overheadkostnader förknippade med uppsägning, inventering, visning och kontraktsskrivning. Men det leder även till negativa grannskapseffekter och "social filtrering", där andelen arbetslösa och låginkomsttagare ökar samtidigt som människor med starkare socioekonomisk profil flyttar ut. Denna trend är inte skriven i sten och går att vända, vilket goda exempel från bland annat Lindängen i Malmö visar. Där har kvalitetshöjande insatser i närområdet gjort att fler bor kvar samtidigt som de boende uppger en känsla av stolthet och delaktighet i utvecklingen av boendemiljön.

Upprustning har inte alltid varit en självklarhet. För 20 år sedan diskuterades fortfarande rivningar av miljonprogrammet som ett seriöst förslag för att lösa utmaningar med dåliga byggnader och överrepresentation av socioekonomiskt svaga hushåll. Rivningar diskuteras inte längre i någon större omfattning. Istället handlar diskussionen om hur samhället gemensamt kan hantera de utmaningar som utanförskap och upprustningsbehov, och de lösningsförslag sin växt fram kan sammanfattas genom begreppet förstärkt förvaltning, även om stora delar av det aktuella bostadsbeståndet har bytt ägare och nu ingår i en större och global kontext.

En konflikt som har fått allt mer utrymme i den politiska debatten under senare år handlar om att renoveringar av miljonprogramslägenheterna kan innebära ett hårt slag mot låginkomsttagare. Michael Mangold vid Chalmers har i sin doktorsavhandling bland annat pekat på det att det renoveringsbehovet behöver vägas mot situationen för människorna som bebor miljonprogrammet för att inte förvärra sociala problem som ekonomisk utsatthet och segregation.²⁵



²⁵ Mangold (2016).

3 Renovera stort eller smått?

När miljonprogrammet byggdes blev allmännyttan största ägare och byggherre. Anledningen till detta var bland annat de extra incitament och olika former av stöd som de kommunala bostadsföretagen åtnjöt. Genom de bostadssubventioner som erbjöds i form av skattelättnader, markförvärv, bygglov och gynnsamma räntevillkor prioriterades flerfamiljshus framför småhus.²⁶ En annan viktig orsak till flerbostadshusens dominans var de tids- och effektivitetsvinster som uppstod då dessa uppfördes i större skala.²⁷

En fördel med miljonprogramsbebyggelsen ur renoveringssynpunkt är att det finns många liknande enheter. Detta är delvis ett resultat av att bostäderna byggdes i stor skala och av ett relativt litet antal byggföretag. Detta skapar goda förutsättningar för att byta ut installationer genom en industriell byggprocess och prefabricerade moment. Tyvärr tas denna möjlighet sällan tillvara, utan renoveringar sker ofta stötvís och av många olika hantverkare.²⁸

3.1 Storskalig upprustning bidrar till flera samhällsmål

En hållbar upprustning förutsätter att alla tre dimensioner av hållbarhet – den ekologiska, sociala och ekonomiska – är uppfyllda. Förbättrad miljöprestanda och energieffektivisering i en fastighet behöver alltså gå hand i hand med social hänsyn och god tillgänglighet. Likaså behöver ett renoveringsprojekt i slutändan kunna bära sig ekonomiskt. Ofta finns tydliga överlappningar mellan de olika dimensionerna. Genom större volymer och ett grundligt analysarbete möjliggörs en kostnadseffektiv, flexibel och därmed välavvägd och rätt prioriterad renovering. Något som i sin tur bidrar till att minska kostnaderna och behovet av hyreshöjningar.

Att renovera en hyresfastighet i grunden är ett omfattande och komplicerat arbete som kräver flera olika specialistkompetenser. Från tidigt utredningsskede och tekniska inventeringar, livscykel- och livscykelkostnadsanalyser till driftoptimering, energieffektivisering, miljöcertifiering och samverkan med de boende.

För att på ett kostnadseffektivt sätt hantera alla viktiga komponenter av renoveringen krävs en viss volym. Utöver uppenbara faktorer som billigare inköp av byggmaterial, kan även personalresurser användas mer effektivt om skalan för renoveringen är större, samtidigt som overheadkostnader späds ut på fler lägenheter. En mer homogen förvaltning och en industrialiserad byggprocess där olika byggmoment såsom designkostnader återanvänds i fler lägenheter är andra positiva effekter som följer av en mer storskalig renovering.

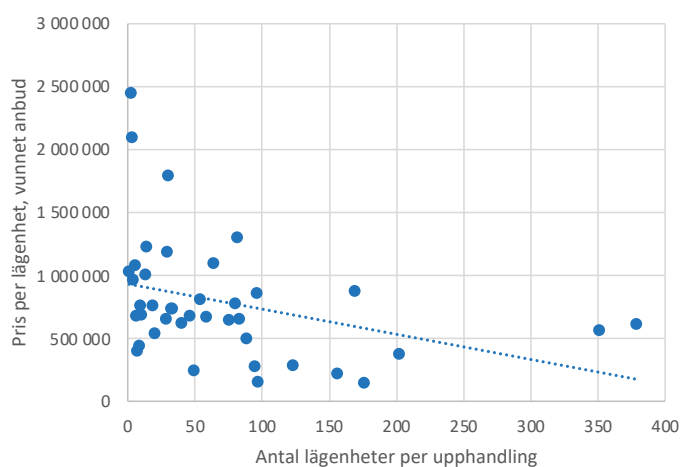
²⁶ Hendershott, Turner, & Waller (1993)

²⁷ Farahani, A. (2017).

²⁸ Intervju med Erik Stenberg, forskare vid Arkitekturhögskolan och specialiserad mot miljonprogrammets bebyggelse, och med Anders Muld, styrelseordförande Nationellt renoveringscentrum för bebyggelse (NRC) vid Lunds tekniska högskola.

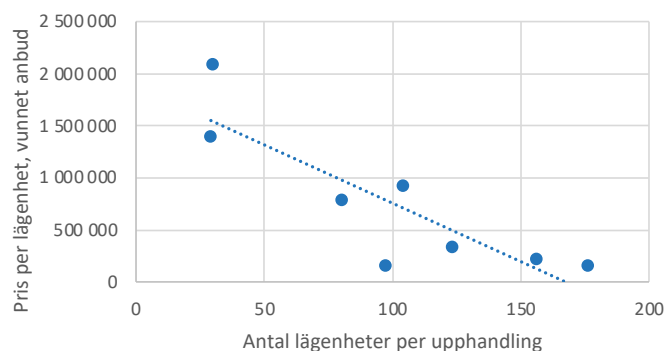
3.1.1 Kostnaden per lägenhet minskar

Principen om stordriftsfördelar i upprustning går även att pröva empiriskt. Genom att analysera data över 40 upphandlingar av upprustningar av allmännyttans hyresfastigheter mellan 2015 och 2018 framkommer ett tydligt samband mellan antal lägenheter per upphandling och priset per lägenhet, vilket framgår av Figur 6 nedan. Upphandlingarna gäller upprustningar genom totalentreprenad, där entreprenören ansvarar för såväl projekteringen som utförande av arbetena. Resultatet ska tolkas med viss försiktighet, då omfattningen på upprustningarna inte framgår.



Figur 6. Regressionsanalys av hur priset per lägenhet beror av storleken på upphandlingen, definierat som antal lägenheter. Data avser upprustning av allmännyttiga hyreslägenheter genom totalentreprenad 2015–2018. Källa: Opic.

Vid en jämförelse av totalentreprenad av stambyten inom åtta olika projekt hos allmännyttan framträder ett ännu tydligare samband mellan storlek på projekt och pris per lägenhet (Figur 7).



Figur 7. Stambyte i åtta projekt av varierande storlek. Data avser upprustning av allmännyttiga hyreslägenheter genom totalentreprenad som upphandlats 2015–2018. Källa: Opic.

3.2 Industrialiserade processer och standardiserade lösningar

Genom att rusta upp stora bestånd samtidigt kan industrialiserade processer lättare tillämpas. När många lägenheter samtidigt ska rustas upp kan prefabricerade moment lättare återanvändas. Stordriften möjliggör ökad flexibilitet, vilket i sin tur underlättar optimal prioritering och allokering av resurser inom projektet. Såväl väderförhållanden som hög komplexitet och differentiering blir lättare att hantera till en lägre kostnad – både i tid och pengar – när skalan är större.

Många av miljonprogramshusen byggdes standardiserat med liknande utformning och teknik, vilket skapar goda förutsättningar för stordriftsfördelar. I vissa fall kan en på- eller tillbyggnad vara ett sätt att få ekonomi i större renoweringsåtgärder som stambyten eller tillbyggda trapphus med hiss. Cirka 40 procent av alla lägenheter från rekordåren har endast två till tre våningar och är ofta på pass välkonstruerade att de klarar en ytterligare våning. Genom större portföljer och avrop i upphandlingarna skapas förutsättningar för innovation och optimering av prefabricerade moment vilket sänker kostnaderna och minskar de olika momenten på byggarbetsplatsen.

3.3 Ökad samverkan för bättre resultat

God och nära samverkan mellan byggföretag och bostadsbolag är a och o. Ofta saknas tillräcklig kompetens bland bostadsbolagen för att själva kunna göra en prioritering av upprustningsbehoven. Exempelvis kan det vara svårt att veta vilka energieffektiviserande åtgärder som finns tillgängliga, hur olika åtgärder ska prioriteras eller i vilken omfattning upprustningen bör ske. Genom att sammanföra kunskapen hos fastighetsägare och byggare skapas en ömsesidig förståelse för respektive parts affär. Även om ett enskilt upprustningsprojekt är avgränsat i tid och resurser, påverkas inte sällan utfall eller kostnaden för åtgärderna av hur väl andra delar av bostadsbolagets förvaltning är delaktiga och känner ägarskap. Holistisk upprustning genom ett stärkt partnerskap mellan byggbolag och bostadsbolag handlar både om att skapa bättre transparens, få god ekonomi i projektet som helhet och att förhindra stuprörstänk mellan de olika aktörer som berörs, inklusive hyresgäster.

Framgångsexempel: Strategisk samverkan i Botkyrka

Ett exempel på hur storskalig renovering och tät samverkan mellan byggbolag och bostadsbolag kan möta utmaningen med att balansera byggnadernas tekniska behov med hyresgästernas ekonomi. Arbetet, där NCC är huvudentreprenör, omfattar stambyten av totalt cirka 1400 lägenheter och omkring 40 lokaler i Botkyrkabyggens bestånd i Fittja. Projektet startade 2016 och beräknas pågå fram till 2025.

Utmaningen bestod inledningsvis i att hitta en balans i omfattningen på renoveringen för att säkerställa att hyresgästerna skulle ha råd att bo kvar samtidigt som budgeten var begränsad. Efter att första huset renoverats blev det tydligt att åtgärderna var alltför omfattande för att vara socialt hållbart och för att på sikt rymmas inom projektbudgeten. Genom lyhördhet hos både byggare och beställare, tät dialog, tydlighet och engagemang i samarbetet mellan NCC och Botkyrkabyggen lyckades man slimsa och effektivisera projektet för att bättre passa hyresgästernas behov. Renoveringen inkluderar därför stambyte med ny el, nya badrum och avloppsstammar, nytt wc och mindre åtgärder i köken. I takt med att förtroendet hos beställaren ökade kunde avropen bli större, vilket ytterligare har underlättat för en god byggekonomi.

4 Finansiering

4.1 Socioekonomiska utmaningar begränsar möjligheten till hyreshöjningar

Oavsett vilken siffra som används för att uppskatta kostnaden för upprustning av miljonprogrammet brukar en återkommande fråga i samhällsdebatten vara vem eller vilka som ska betala för projekten. Beroende på upprustningsmodell kan kostnader för upprustning delas mellan skattebetalare, bostadsbolag och hushållen själva. När Hem & Hyra undersökte hur mycket hyran bland 51 bostadsbolag höjs efter upprustningar noterades en genomsnittlig hyreshöjning på 822 kronor per månad, med en variation mellan 0 och 2 850 kronor för en lägenhet på 70 kvadratmeter. Av samtliga tillfrågade bostadsbolag var det 12 procent som fasar in hyreshöjningen under tre till fem år.²⁹

En utmaning för just miljonprogrammet handlar om att upprustningsbehoven ofta är som störst i ekonomiskt utsatta områden där en större andel av hyresgästerna är låginkomsttagare jämfört med hyresgäster i stort. Den socioekonomiska situationen minskar därmed utrymmet för att finansiera större upprustningar genom hyreshöjningar. I en studie från Chalmers baserad på flerbostadshusbeståndet i Göteborg tittade forskarna på effekterna av att delfinansiera upprustningskostnaden genom hyreshöjningar.³⁰ Denna finansieringsmodell skulle innebära att hyresgästerna, med en genomsnittlig årsinkomst på 150 000 kr, skulle få en hyresökning per månad om 2 420 kr i det allmännyttiga beståndet och 2 640 kr i privatägda hyreslägenheter.³¹ Även om det hade funnits en betalningsförmåga för större hyreshöjningar begränsas fastighetsägarens möjligheter att ta ut högre hyror för åtgärder som inte leder till förbättrad standard, och därmed högre bruksvärde, i lägenheten.

Samtidigt finns stora värden av att möjliggöra för människor att bo kvar efter en upprustning, såväl företagsekonomiskt genom minskade kostnader för omflyttning, men framför allt samhällsekonomiskt. Beställarkraven på social hållbarhet i såväl ny- som ombyggnationer har också ökat allt mer under de senaste åren, vilket är ett resultat av förändringar i LOU. Problemet har dock varit att det funnits få godtagbara verktyg för att utvärdera den sociala hållbarheten i projekten.³² Beställarna har funnit svårigheter i att formulera vad de vill åstadkomma samtidigt som entreprenörer har haft problem med att veta hur de ska uppfylla och redovisa kraven. Detta har i vissa fall lett till att entreprenörer förlorat upphandlingar på grund av olika missförstånd och bristande förmåga i att kommunicera vad de gör för att bidra till socialt hållbar utveckling.³³

²⁹ Hem & Hyra (2014).

³⁰ Mangold et al (2016).

³¹ I studien användes bland annat variabeln värdeår för att beräkna tidigare renoveringskostnader och uppskatta behovet av framtida renovering, baserat på sex olika pilotrenoveringsprojekt.

³² Molnar mfl. (2015).

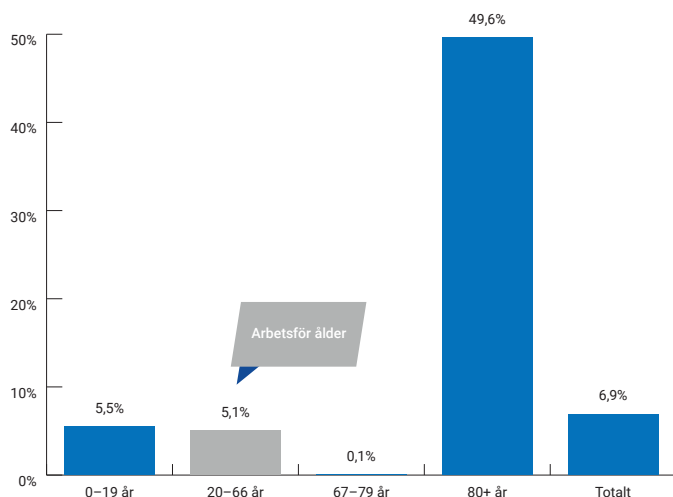
³³ Andersson & Molnar (2021).

4.2 Demografisk utveckling driver kommunens kostnader för modernisering av bostäder

Kommunerna har ett lagreglerat ansvar att planera för bostadsförsörjningen.³⁴ Det innebär bland annat att varje kommun ska skapa förutsättningar för alla invånare i kommunen att leva i goda bostäder. Även om försörjningsansvaret inte innebär att kommunen behöver ordna boende för hela befolkningen finns tvingande krav på att bostadsförsörja utpekade grupper. Grupperna omfattar äldre och personer med funktionsnedsättning (efter biståndsbeslut) samt anvisade nyanlända.

Bostadsförsörjning handlar både om nybyggnation och om att utveckla det befintliga bostadsbeståndet. I de äldre delarna av bostadsbeståndet, där miljonprogrammets bostäder ingår, är tillgängligheten ofta begränsad och det kan behövas åtgärder för att anpassa bostäderna när behoven förändras.

Den begränsade tillgängligheten i beståndet kombinerat med det stora upprustningsbehovet skapar en stor press på kommunerna, som via de allmännyttiga bolagen fortfarande äger stora delar av miljonprogrammets hyresbestånd. Utmaningen accelereras av ett tilltagande demografiskt tryck som enligt SKR:s ekonomirapport väntas öka snabbare än sysselsättningen. Den snabbast växande delen av befolkningen är äldre över 80 år, en grupp som väntas öka med 50 procent mellan 2019 och 2029.³⁵



Figur 8. Prognosticerad utveckling av olika åldersgrupper i Sverige, 2019–2029. Källa: SCB.

Det är framför allt i åldrarna över 85 år som det blir vanligare att nedsatt funktionsförmåga och ökat behov av vård och omsorg ställer särskilda krav på bostaden. Sammantaget bedöms kommunernas ekonomiska möjligheter att möta tillgänglighetsbehoven under den kommande tioårsperioden som svåra.

³⁴ Lag 2000:1383.

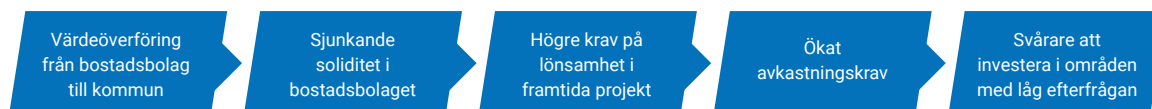
³⁵ SKR Ekonomirapport (2020).

4.3 Målkonflikt med nybyggande

Parallellt med utökade tekniska, miljömässiga och demografiska krav på kommuner att rusta upp och modernisera det befintliga bostadsbeståndet finns högt ställda förväntningar från politiker och allmänhet på att bygga många nya bostäder. En hög byggnadstakt är nödvändig för att möta bostadsbristen som råder i över 70 procent av landets kommuner, enligt uppgifter från kommunerna själva.³⁶

När allmännyttiga bostadsbolag både ska upprusta och bygga nytt är det viktigt att säkerställa en robust ekonomi hos bolagen. Hög soliditet, det vill säga lägre belåningsgrad, innebär att bolagen får bättre lånevillkor, vilket alltså innebär att bolag som saknar tillräckligt med eget kapital blir dubbelt bestraffade: de behöver låna mer och lånevillkoren försämrats.

Tyvärr är det inte alltid en självklarhet att ägarna till allmännyttan – kommunerna – verkar för en god soliditet. I flera kommuner sker istället en så kallad *värdeöverföring*, det vill säga utdelning – från bolagen till kommunerna. I Boverkets senaste årliga rapport konstateras att värdeöverföringarna för det senaste räkenskapsåret (2018) uppgick till 740 miljoner kronor, varav 110 miljoner varit otillåten värdeöverföring. Totalt har drygt vart tredje (37 procent) allmännyttigt bostadsföretag lämnat värdeöverföring under perioden.³⁷ När bolagen har mindre eget kapital ökar sårbarheten i byggprojekt vilket påverkar investeringsviljan i miljonprogrammet negativt:



En låg soliditet påverkar såväl nybyggandet som utrymmet att rusta det befintliga beståndet. Dagens regler gör det ogynnsamt för allmännyttan att fondera medel för framtida underhåll och upprustningar, vilket innebär att soliditeten behöver vara hög så att beredskapen för finansiering av nyproduktion och upprustningar i framtiden är god. En del bostadsbolag har valt att sälja av en del av beståndet för att därigenom frigöra kapital, en metod som ofta är kortsiktig och dessutom riskerar att påverka de befintliga hyresgästerna negativt, inte minst i de fall då de nya ägarna har ett kortsiktigt perspektiv på fastighetsförvaltningen.³⁸

4.4 Stöd till upprustning

I syfte att underlätta upprustningen av miljonprogrammet, och samtidigt skydda hyresgästerna mot orimliga hyreshöjningar, införde regeringen i

³⁶ 2020 uppgav 212 kommuner att det råder brist på bostäder medan endast 8 kommuner uppgav ett överskott på bostäder. Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät.

³⁷ Boverket (2020)

³⁸ Under 2018 och 2019 såldes sammanlagt knappt 10 000 allmännyttiga bostäder till privata hyresvärdar eller bostadsrättsföreningar, enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät.

oktober 2016 ett ekonomiskt stöd motsvarande 800 miljoner kronor per år till renovering och energieffektivisering av flerbostadshus i områden med socioekonomiska utmaningar.

Stödet utformades i två delar där ett renoveringsstöd om 20 procent av kostnaderna för att genomföra åtgärden (maximalt 1 000 kr per kvadratmeter uppvärmd yta) skulle fungera som en subvention eller hyresrabatt för boende under en period om sju år. Den andra delen av stödet innebar att ett särskilt energieffektiviseringsstillägg som kunde lämnas om energiprestanda till följd av upprustningen också kunde förbättras med mer än 20 procent. I 2019 års budget beslutade riksdagen att inte anslå ytterligare medel och i oktober samma år publicerade Riksrevisionen en kritisk granskning som visade att stödet inte uppfyllt sitt syfte, bland annat genom hur det var utformat.³⁹

I det nya förslaget till stöd för energieffektivisering i flerbostadshus som regeringen presenterat under våren 2021 har försök gjorts att åtgärda bristerna i det tidigare stödet. Stödet ska omfatta 900 miljoner kronor 2021, 2 400 miljoner kronor 2022 och 1 000 miljoner kronor 2023 och riktar sig till både hyresrätter, kooperativa hyresrätter och bostadsrätter i flerbostadshus. Stödet ska kunna ges till flerbostadshus med en energiprestanda som, uttryckt som ett primärenergital, överstiger 100 kWh/m² och år, vilket innebär att såväl nya som äldre byggnader kan omfattas. Även om det är positivt att stöd ges till renoveringar som minskar energiförbrukningen, riskerar även detta stöd att bli missriktat.

Bland annat föreslås i promemorian till lagförslaget att stöd ska ges till energibesparingar från 20 procent, vilket får anses vara lågt räknat och en nivå som sannolikt kan nås även utan investeringsstöd. I förslaget understryks visserligen att åtgärderna ska vara kostnadseffektiva, men någon vidare specificering kring vad detta innebär eller hur det ska säkerställas finns inte. Istället kommer stödet sannolikt styra mot fler, men mindre upprustningar eftersom det för stödmottagaren kommer vara mest ekonomiskt lönsamt att enbart genomföra åtgärder som ger en besparing på 20 procent eller strax över. Låga krav på redovisning och verifiering leder till risk att stödet missbrukas och att oseriösa aktörer ges ett oskäligt ekonomiskt stöd, något som i sin tur bidrar till snedvriden konkurrens.

4.5 Stärkt skydd för hyresgäster vid renovering

I april 2021 lämnade regeringen ett förslag om att stärka det rättsliga skyddet för hyresgäster vid renovering.⁴⁰ Förslaget innebär bland annat att hyresgäster som får en väsentligt höjd hyra efter en upprustning ska få bättre möjligheter att ställa om vi hyreshöjning, i och med att den nya hyran ska kunna fasas in i ett lugnare tempo än vad som är fallet idag.

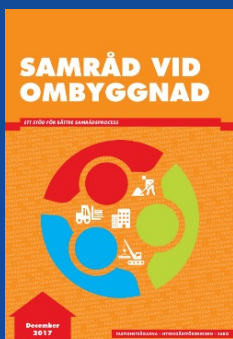
³⁹Riksrevisionen (2019)

⁴⁰Regeringskansliet (2021).

Ska en ombyggnation av en hyresfastighet ske måste hyresvärden enligt hyreslagen inhämta godkännande från de berörda hyresgästerna innan den genomför standardhöjande åtgärder. Det innebär att varje hyresgäst ska godkänna åtgärder i den egna bostaden. Samtidigt innebär det att minst hälften hyreshushållen i fastigheten måste godkänna de åtgärder som berör gemensamma utrymmen om hyresvärden ska ha rätt att höja hyran efter att åtgärderna är gjorda. Om minst en hyresgäst väljer att inte godkänna det åtgärder som hyresvärden föreslår kan den senare vända sig till hyresnämnden och begära nämndens tillstånd att genomföra ombyggnationen.

För större ombyggnader som omfattar hela eller flera fastigheter kan ett samrådsförfarande underlätta dialogen mellan hyresvärd och hyresgäster, och bidra till att de berörda parterna i större utsträckning kommer överens om åtgärderna och därmed kan undvika tvister i hyresnämnden. Alla berörda parter behöver förutsägbarhet och trygghet i samband med en ombyggnad. Hyresvärdar vill undvika kostnadsdrivande förseningar samtidigt som hyresgästerna vill ha transparens, känna sig delaktiga och framförallt kunna bo krav. En väl fungerande dialog i tidigt skede kan därmed bli avgörande för projektets framgång.

Case: Partsgemensam avtalsmall för samråd



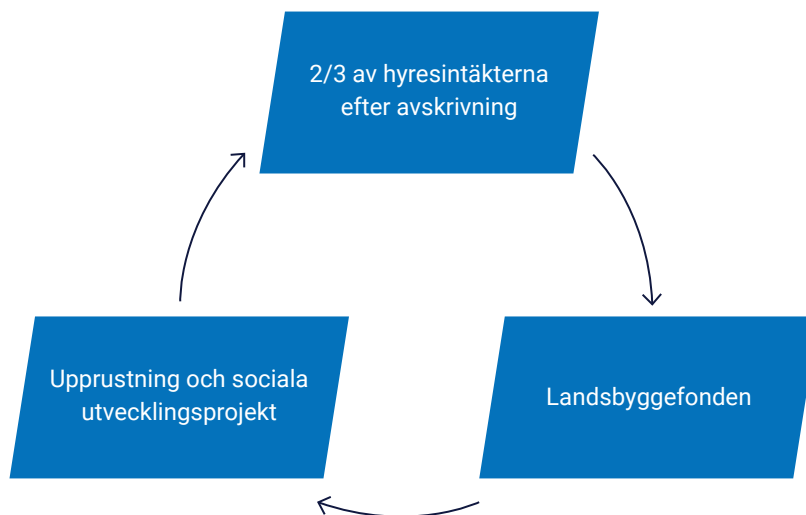
Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna Sverige och Sveriges Allmännytt (dåvarande SABO) tog under 2017 gemensamt fram en avtalsmall för samråd vid ombyggnad. Mallen syftar till att användas som utgångspunkt när en hyresvärd och Hyresgästföreningen, som värden har förhandlingsordning med, ska komma överens om hur en samrådsprocess vid större ombyggnad ska gå till. Avtalsmallen har bland annat lovordats av regeringen som ett medel för att främja en socialt hållbar renovering och för att undvika att riskkapitalbolag köper upp och konceptrenoverar fastigheter för att sedan kraftigt höja hyran.

4.6 Lärdomar från Danmark

I Danmark finns sedan länge ett system som borgar för långsiktigt underhåll av hyresbostadsbestånden. Det handlar bland annat om den så kallade *Landsbyggefonden*, förkortat LBF, som är en stiftelse inrättad under 1980-talet av Danmarks bostadssociala fastighetsorganisationer med syfte att stödja och utveckla den sociala bostadssektorn.

LBF är reglerad i lag och utgör en hörnsten i Danmarks självfinansieringsmodell och sociala bostadspolitik, där fastighetsägare genom obligatoriska avgifter och inbetalningar från hyror har byggt upp en stor fond som i sin tur bidrar till att förvalta och upprusta det befintliga bostadsbeståndet. Utöver renovering av fastigheterna används en del av medlen till olika utvecklingsprojekt för att öka tryggheten i utsatta områden.

Istället för att begränsa hyresökningarna efterhand som miljonprogrammets bostäder skrivits av och amorterats, vilket var fallet i Sverige, fortsatte allmännyttan i Danmark med samma nivå på hyresökningar. Därmed kunde bostadsbolagen skapa utrymme för att fondera medel till framtida nödvändiga, storskaliga upprustningsprojekt och vidmakthålla en god standard såväl i bostadshusen som i de offentliga miljöerna runtomkring.⁴¹



Figur 9. Danska modellen för finansiering av storskalig bostadsrenovering. Källa: www.lbf.dk.

Finansieringen av bostadsupprustningar i det sociala bostadsbeståndet bygger på ett slutet system som delas in i tre faser enligt Figur 10. Efter att det ursprungliga lånet på en hyresfastighet har amorterats av, reserveras två tredjedelar av hyresintäkterna till LBF som fungerar som ett sparkonto åt Danmarks sociala bostadssektor. Från LBF går sedan merparterna av medlen tillbaka till hyresgästerna genom storskaliga upprustningsprojekt och sociala satsningar i närområdet, allokerat utifrån objektiva kriterier.⁴²

⁴¹ Kopsch (2019), Boverket (2010) samt Intervju med Erik Vibe Pedersen, sektionschef NCC Danmark, 23 mars 2021.

⁴² Landsbyggefondens hemsida, www.lbf.dk

5 Lagar och regler

5.1 Plan- och bygglagstiftningen

När en stor del av miljonprogrammets bostadsbestånd byggdes var det tillåtet att uppföra ett trevåningshus utan krav på hiss. Det saknades även krav på att badrum ska dimensioneras för att ge plats åt en rullstol. Vid en första anblick kan dessa två företeelser framstå som detaljfrågor, men faktum är att dom har fått stor inverkan på förutsättningarna för upprustning i större skala. Beroende på upprustningens omfattning behöver ändringarna nämligen förhålla sig till olika regelverk: antingen dagens regler eller dåtidens regler som gällde då huset byggdes.⁴³

Att det behöver bli enklare och mer flexibelt att bygga om är något som bland annat har identifierats i slutbetänkandet från den statliga offentliga utredningen *Modernare Byggregler*.⁴⁴ Här finns flera reformer som kan öka förutsägbarheten och förenkla regelverken vid ombyggnation, till exempel genom att minska förekomsten av allmänna råd och hänvisningar till standarder i byggreglerna. Samtidigt kan det innebära att kraven från samhället, via staten, blir tydligare när det kommer till förväntningarna på den byggda miljön. Dock saknas det i utredningen vissa förtydliganden kring innebörden av kontroll av byggande och dess konsekvenser när det kommer till förslagen om avskaffande av de nuvarande föreskrifterna om kontroll genom certifierad sakkunnig respektive om kontrollansvarig.

Dagens byggregler ska gälla vid ändringar av en befintlig byggnad, även för åtgärder som inte är bygglovspliktiga. Kraven omfattar endast den del i byggnaden som ändras och byggnadens förutsättningar kan påverka vilka nybyggnadsregler som behöver uppfyllas fullt ut. Det kan handla om att åtgärderna blir för kostsamma i relation till ingreppet, att det finns kulturhistoriska värden som bör bevaras,⁴⁵ eller om det finns synnerliga skäl som motiverar avsteg från krav på tillgänglighet.⁴⁶

I en rapport från af Klintberg och Lind diskuteras kravet på tillgänglighetsanpassning vid upprustning. Här konstateras att rimlighetsbedömningen som sker på kommunal nivå, vilket kan ge upphov till skillnader i bedömningen mellan olika kommuner. Därtill konstateras att kraven gäller för alla byggnader, samtidigt som det kan handla om åtgärder som inte är bygglovs- eller anmälningspliktiga, vilket i praktiken innebär att inga krav på tillgänglighetsanpassning ställs på bostadsrätter och äganderätter i samband med renovering. Skillnaden på kravställning beroende på upplåtelseform kan därmed hamna i konflikt med den politiska målsättningen att personer med funktionsnedsättning utan besvär ska kunna besöka alla bostadslägenheter.⁴⁷

Givet att det redan existerar en obalans mellan tillgänglighetskravens tillämpning beroende på bostadens upplåtelseform, förstärks denna obalans ytterligare av att tillgänglighetskraven i praktiken blir hårdare, och därmed mer kostnadsdrivande, för hushåll som bor i hyresrätt jämfört med de som

⁴³ Vad som gäller vid ändring av byggnad preciseras i PBL 2010:900, PBF 2011:338, BFS 2011:6 (med ändringar till och med 2015:3).

⁴⁴ SOU 2019:68.

⁴⁵ PBL 2010:900 8 kap. §13.

⁴⁶ Se Boverkets webbtjänst PBL Kunskapsbanken, avsnittet Tillgänglighet, för vidare läsning.

⁴⁷ Af Klintberg & Lind (2017).

bor i bostads- eller äganderätt. I den senaste tillgängliga statistiken från SCB framgår det att boendeutgiften för hushåll boende i hyresrätt uppgår till 28 procent, medan det för hushåll i bostadsrätt respektive äganderätt uppgår till 20 procent respektive 16 procent.⁴⁸ Eftersom en upprustning som omfattar fler än tio lägenheter ställer krav på tillgänglighetsanpassning av hela byggnaden kan detta innebära en än större intressekonflikt mellan tillgänglighetsanpassning och varsamhet i hyreshöjning i miljonprogrammets större flerbostadshusområden, där den genomsnittliga inkomstnivån generellt sett lägre än andra områden. Sammantaget kan konstateras att vissa myndighetskrav kan innebära en hämmande effekt för kostnads-effektiv upprustning riktade till hushåll med låg socioekonomi.

5.2 Möjligheter och hinder med lagen om offentlig upphandling

Syftet med offentlig upphandling är framförallt att säkerställa att aktörer inom den offentliga sektorn öppnar upp sina inköp för konkurrens. Målet är att den skattefinansierade verksamheten ska använda sina medel så effektivt som möjligt och att företag inom EU:s gränser ska ha möjlighet att göra affärer med offentlig sektor på lika villkor.

Offentlig upphandling är även ett viktigt styrmedel för att nå samhällspolitiska mål. Lagen om offentlig upphandling (LOU) ger möjlighet till såväl långa ramavtal som upphandling på kvalitet och hållbarhet men ofta används en kortsiktig viktning mot pris i upphandlingar som förhindrar innovation, nära samarbete och långsiktiga helhetslösningar.

Många kommuner och allmännyttiga bolag vittnar återkommande om att alltför få anbud lämnas vid upphandlingar som omfattas av LOU.

En viktig aspekt när det kommer till ekonomiskt hållbar upprustning är hur kostnadseffektivt olika ägarkategorier kan genomföra sina investeringar. Vid större investeringar finns många vittnesmål från allmännyttiga bostadsbolag, vilka förvaltar huvuddelen av flerbostadshusen i miljonprogrammet, att LOU skapar merkostnader och besvär som i praktiken hade kunnat undvikas.

En undersökning av allmännyttans annonserade upphandlingar, genomförd av Konkurrensverket, visade att det genomsnittliga antalet anbudsgivare var cirka 4,1, vilket är något lägre än den totala upphandlingsmarknaden vars genomsnitt var 4,6.⁴⁹ Samtidigt innehåller förfrågningsunderlaget i anbudena ofta många och detaljerade krav vad gällande utförande, personalkompetens, ledningssystem samtidigt som den upphandlande organisationen kräver mycket detaljerad prissättning och övertagande av ansvarsuppgifter. De detaljerade krav som ställs i anbudet följs mycket sällan upp.⁵⁰

⁴⁸ Medianvärde. Boendeutgiftsprocent per hushåll, konsumtionsutrymme per hushåll och antal hushåll efter upplåtelseform och hushållstyp år 2017, www.scb.se.

⁴⁹ Konkurrensverket (2018)

⁵⁰ Borgström (2020).

Att "lägsta pris" är ett vanligt förekommande utslagskriterium innebär att den aktör som är bäst lämpad för att delta i upphandlingen väljer att avstå. Även upphandlingens totalpris kan ha påverkan när det kommer till att fler aktörer inte väljer att inte lämna anbud. Till exempel kan det handla om att själva renoveringen inte är tillräckligt omfattande för att större företag med stordriftsfördelar kan ha en grundkostnad för administration och overhead som inte gör det lönsamt att lämna anbud.

En outnyttjad möjlighet i LOU är möjligheten att samplanera projekt. NCC har lång erfarenhet av strategisk partnering - en strukturerad samverkansform där vi tillsammans löser ett uppdrag, i öppen dialog och med projektets bästa i fokus.

Vår modell bygger på att vi arbetar som en gemensam organisation mot gemensamma mål och med en gemensam budget. Efter tusentals partneringprojekt har vi tillsammans med våra kunder lärt oss att framgångsrik partnering har sin start i ett engagerat lag, bra processer för samverkan och stöd från högsta ledningen. Genom att göra rätt saker tidigt i projektet skapar vi mer värde både på kort och lång sikt.

Om samplanering eller strategisk partnering oftare användes skulle de kommunala bostadsföretagen i större utsträckning kunna nyttja byggbranschens kapacitet. Att ytterligare stärka möjligheten att arbeta flexibelt kring renoveringar som sker i samma område skulle kunna innebära flera fördelar både för beställare, hyresgäster och entreprenören. Beställaren skulle få bättre helhetsperspektiv, entreprenören skulle minska sina omkostnader kring etablering och avetablering på byggarbetsplatsen, och hyresgästerna skulle i mindre utsträckning drabbas av störningar.

Ett bostadsområde bestående av flera byggnader och som har ett samlat renoveringsbehov kan riskera upp till 40 procent högre kostnader för renovering om upprustningsprojektet delas upp byggnad för byggnad. Genom ett samlat grepp går det förhandla med underentreprenörer om större volymer, dela på etableringsinvesteringar samt spara tid för inkörning till byggarbetsplatsen. Andra besparingar kan vara att hyresgästerna i större utsträckning kan dela på tillfälliga sanitetsanläggningar under den begränsade tid som upprustningen pågår.

⁵¹ Sveriges Allmännytt (2021).

Framgångsexempel: Effektiv renovering

Projektet *Effektiv renovering* är finansierat av Energimyndigheten och drivs av Sveriges Allmännytta, Allmännyttans inköpscentral HBV och nätverket Sustainable Innovation. Projektet fokuserar på utmaningar kopplat till renovering och har som mål att hitta lösningar med potential att, i kombination med krav på social hänsyn i upphandling, minska renoveringskostnaden med 25 procent och samtidigt skapa samhällsekonomiska vinster genom ökad konkurrens och integration, sysselsättning och innovationskraft inom det allmännyttiga beståndet.

Projektet, som slutrapporterades 2018, tog fasta på fastighetsägarnas långsiktiga renoveringsmålsättningar i kombination med nya kostnads- och energieffektiva lösningar för individualiserade styckvisa renoveringsoptioner utan hyresgästevakuering. Studien drog slutsatsen att sex av tio studerade lösningar gemensamt har potential att minska de totala renoveringskostnaderna inom miljonprogrammets bostadsbestånd med 25 procent från dagens nivå och samtidigt uppnå 15 procent energieffektivisering.

Givet att de studerade lösningarna skulle tillämpas fullt ut skulle det enligt rapporten kunna innebära potential att minska byggkostnaderna för renoveringen av de återstående 165 000 miljonprogramslägenheterna med 41 miljarder kronor och dess energiförbrukning med ca 260 GWh/år.⁵²

5.3 Restaurera istället för att riva

I många kommuner med en negativ befolkningstillväxt existerar ett underliggande rivningshot mot miljonprogramsbebyggelsen. Här kan det finnas ett politiskt tryck på kommunala tjänstepersoner att ge rivningslov till miljonprogramsbebyggelse med dåligt rykte, samtidigt som den äldre bebyggelsen ska värnas utifrån helt andra premisser.⁵³ Men rivning är inte enda lösningen. Ofta kan upprustning och restaurering med rätt förutsättningar vara bättre ur ett hållbarhetsperspektiv.

Vid sidan av insikten om ett växande upprustningsbehovet har det uppstått ett kunskapsbehov kring att konkretisera vilka åtgärder för upprustning och ombyggnad som är särskilt lämpliga ur ett kulturmiljöperspektiv.⁵⁴ I Plan- och bygglagen uppmärksammas några aspekter som ska beaktas för att kravet på varsamhet ska uppfyllas. Det innebär att hänsyn ska tas till byggnadens karaktärsdrag och dess tekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska tas till vara.⁵⁵ Bakgrunden till varsamhetskravet kan sammanfattas med att alla egenskaper och värden i den byggda miljön är ett resultat av människors val, beslut och strävanden. Ett tillvaratagande av dessa värden är därmed ett beslut att värna en kollektiv historia, en gemensam berättelse eller känslor. Förhållandet till begreppet varsamhet ställer därmed renoveringsfrågan på sin spets. Det innebär att sammanhanget som den byggda miljön och byggnaden i fråga verkar inom kräver en

⁵² Sustainable Innovation (n.a.) Nya affärsmodeller och upplägg för effektivare renovering av allmännyttans bostadsbestånd (<https://sustainableinnovation.se/projekt/nya-affarsmodeller-och-upplagg-for-effektivare-renovering-av-allmannyttans-bostadsbestand/>)

⁵³ Se tex Berggren (2012).

⁵⁴ Se tex Riksantikvarieämbetet (2004).

⁵⁵ Plan- och bygglag (2010:900) 8 kap. 17 §.

systematisk analys och bedömning av vad som ska upprustas och i vilken grad det ska ske på ett ändamålsenligt sätt. Frågan pekar också på vikten av ett fungerande samspel mellan boende, byggherre, myndigheter och andra berörda aktörer.



Foto: Erik Mårtensson

6 Rekommendationer

Utifrån de olika utmaningar som lyfts fram i denna rapport sammanfattas här en punktlista med **tio rekommendationer** för hur vi kan säkerställa en hållbar upprustning av Sveriges miljonprogram. Utöver de olika underlagsrapporter och statistik från SCB samt OPIC, som ligger till grund för kunskapsinhämtningen baseras förslagen på NCC:s kunskap och erfarenhet och på vad som framkommit under expertintervjuerna.

I korthet kan förslagen sammanfattas:

- **Öka möjligheterna till industrialiserad upprustning.**
Genom att upprusta större bestånd samtidigt ökar möjligheten att pressa kostnader och optimera de olika byggmomenten.
- **Hållbarhet och samverkan bör premieras i upphandlingar.**
Genom att samplanera projekt ökar möjligheten att sänka kostnaderna, höja effektiviteten och stärka innovation. För att alla led i upprustningen av miljonprogrammet ska bli mer hållbar bör hållbar upphandling också användas i större utsträckning.
- **Öka tillgången till långsiktigt kapital.**
För att fler omfattande renoveringsprojekt ska kunna möjliggöras behöver det långsiktiga finansieringen stärkas.

1. Skapa incitament för bostadsbolagen att fondera medel för framtida upprustning

Det danska systemet, med stiftelsen *Landsbyggefonden* som central komponent, borgar för långsiktigt underhåll och upprustning av hyresbostadsbestånden. Landsbyggefonden inrättades av Danmarks bostads-sociala fastighetsorganisationer med syfte att stödja och utveckla den sociala bostadssektorn och fungerar som en självfinansieringsmodell inom social bostadspolitik där fastighetsägare genom obligatoriska avgifter och inbetalningar från hyror har byggt upp en stor fond som i sin tur bidrar till att förvalta och renovera det befintliga bostadsbeståndet. Istället för att minska hyresökningarna efterhand som miljonprogrammets bostäder skrivits av och amorterats, vilket var fallet i Sverige, fortsatte de allmännyttiga bolagen i Danmark att avsätta en del av hyran för framtida upprustningsbehov.

För att Sverige inte ska hamna i samma situation igen i framtiden behövs incitament för hyresbostadsbolag att fondera medel. Möjligheten att införa regler kring fondering bör utredas. Skattereglerna bör samtidigt ses över så att konventionellt beskattade bostadsföretag kan avsätta medel för framtida underhåll med obeskattade vinstmedel.

2. Öka industrialiseringen av upprustningen genom gemensamma upphandlingar

För att underlätta finansiering av renovering och samtidigt sänka kostnaderna, kan renoveringsprojekt göras större i omfattning. Genom att renovera fler lägenheter samtidigt, kan industrialiserade processer lättare tillämpas.

När många lägenheter ska rustas upp samtidigt, kan prefabricerade komponenter lättare användas. Stordriftsfördelarna är ökad flexibilitet, bättre resursanvändning och kostnadseffektivitet. Ett sätt att öka volymerna kan vara att bostads- och fastighetsbolag går samman lokalt eller regionalt, när de handlar upp renoveringsprojekt. För att möjliggöra och underlätta för samupphandlingar bör Boverket få i uppdrag att utreda förutsättningarna för att det ska vara praktiskt genomförbart. Samtidigt bör Upphandlingsmyndigheten få i uppdrag att utbilda och stötta inför ett sådant upphandlingsarbete.

3. Förenkla regelverken för ombyggnad

Det behöver bli enklare och mer flexibelt att renovera. Tolkningen av regelverken vid ombyggnation behöver bli mer förutsägbara. Genom att minska förekomsten av allmänna råd och hänvisningar till standarder i Boverkets byggregler tydliggörs de krav och förväntningar som samhället, via staten, ställer på den byggda miljön.

Krav på att uppfylla nybyggnadsstandard vid renovering motverkar ett hållbart byggande. Bebyggelse som funnits i mer än femtio år kommer aldrig kunna uppfylla dagens krav på tillgänglighet och hiss på ett kostnadseffektivt sätt. Det blir inte heller miljömässigt försvarbart då dessa krav kan driva omfattande nybyggnationer, rivning av gamla byggnader och teknik som fortfarande är funktionsduglig. Mot denna bakgrund bör regelverket för ombyggnad ses över i syfte att göra det enklare och mindre kostsamt att renovera och restaurera äldre byggnader.

4. Utveckla upphandlingsförfarandet för att premiera kvalitet före lägsta pris

För att alla led i upprustningen av miljonprogrammet ska bli mer hållbar bör hållbar upphandling användas i större utsträckning. En hållbar upphandling tar hänsyn till miljön samtidigt som den värnar sociala aspekter, så som goda arbetsvillkor. Hela samhället tjänar på att den upphandlande myndigheten eller bolaget ställer tydliga hållbarhetskrav i upphandlingen.

Även möjligheter för alternativa inkomstströmmar bör främjas, i syfte att motverka hyreshöjningar och skapa flera incitament från olika håll till att rusta upp beståndet. Byggnadsspecifika ombyggnadsprojekt kan kombineras med exploatering av närområdet, nya parkeringsplatser eller

takpåbyggnader. Kommunen kan också erbjuda angränsande mark i anslutning till upprustningen för göra projekten mer företagsekonomiskt attraktiva.

5. Inför kreditgaranti och statligt lån för ombyggnad

Idag garanterar staten låntagarnas betalningsskyldigheter gentemot långivare som vill bygga bostäder. En kreditgaranti kan enligt förordning 2004:105 om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. inte avse rena upprustningsåtgärder. För att fler omfattande upprustningsprojekt ska kunna möjliggöras behövs statliga kreditgarantier specifikt för detta, alternativt en möjlighet för bostadsbyggare att beviljas statliga ombyggnadslån införas.

6. Reformera och utöka det nya statliga stödet för energieffektivisering av flerbostadshus

Stödet i sin nuvarande form leder till fler, men mindre renoveringar eftersom det för stödmottagaren kommer vara mest ekonomiskt lönsamt att enbart genomföra åtgärder som ger en besparing på 20% eller strax över. Majoriteten av dessa renoveringar är redan lönsamma utan investeringsstöd. Vi ser därför inte att stödet kommer leda till mer omfattande renoveringsåtgärder i en större skala som bidrar till att uppnå effektiviseringsmål och miljömål. Om inte mer omfattande åtgärder genomförs i första steget minskar sannolikheten att ytterligare effektiviserande åtgärder vidtas inom de närmsta åren på grund av inlåsnings effekter. NCC:s förslag är därför att gränsen för att beviljas stöd ökas till 30%.

För att säkerställa kostnadseffektivitet, vilket är en uttalad intention med förslaget, bör kriterier för industriella byggprocesser även inkluderas.

7. Öka samplanering och samverkan

Genom att samplanera projekt ökar möjligheten att sänka kostnaderna, höja effektiviteten och stärka innovation.

Samverkan och gemensamma upphandlingar sker ibland inom nybyggnation, exempelvis inom projektet Stockholms husen. Där samarbetar stadens allmännyttiga bostadsbolag och tekniska förvaltningar med privata byggentreprenörer för att bygga snabbare, effektivare och till lägre produktionskostnader över tid. Om samplanering kunde utvecklas även inom upprustningen av befintliga byggnader skulle de kommunala bostadsföretagen i större utsträckning kunna nyttja byggbranschens kapacitet. Att ytterligare stärka möjligheten att arbeta flexibelt kring renoveringar som sker i samma område skulle innebära flera fördelar både för beställare, hyresgäster och entreprenören. Beställaren skulle få bättre helhetsperspektiv, entreprenören skulle minska sina omkostnader kring

etablering och avetablering på byggarbetsplatsen. Samtidigt skulle hyresgästerna i mindre utsträckning drabbas av störningar i boendemiljön.

Komplexa projekt kräver att hänsyn tas till flera olika perspektiv och en förmåga att prioritera. Här kan samverkan vara användbart. Beställare och entreprenör bildar en gemensam organisation med gemensamma mål och strategier. Ett projekt där dialog, öppenhet och samarbete genomsyrar arbetskulturen från början ger bättre resultat. Innovationsgraden ökar, projektet blir mer effektivt och samtidigt lönsamt för alla inblandade parter.

8. Involvera hyresgäster och spara kostnader

Alla berörda parter behöver förutsägbarhet och trygghet i samband med en ombyggnad. Hyresvärdar vill undvika kostnadsdrivande förseningar samtidigt som hyresgästerna vill ha transparens, känna sig delaktiga och framförallt ha råd att bo krav. En väl fungerande dialog i tidigt skede kan därmed bli avgörande för projektets framgång. Genom samrådsförfarande i renoveringsprocessen kan dialogen mellan hyresvärd och hyresgäster underlättas så att de berörda parterna i större utsträckning är överens och införstådda med vilka renoveringsåtgärder som ska genomföras. Inom denna dialog behöver hyresgästerna i större utsträckning ges bättre inblick i ombyggnadens kostnadsbild, samt vilka tillval som i olika utsträckning påverkar den nya hyresnivån. Genom bättre dialog och transparens i samråd med entreprenören minskar risken för att behöva göra omtag.

9. Ge AP-fonderna i uppdrag att utöka sitt långsiktiga innehav i hyresfastigheter

En bidragande faktor till att miljonprogrammet kunde byggas var den stora pensionsreform som genomfördes 1959. Genom reformen kunde AP-fonderna bygga upp kapital som sedan kunde investeras i bostadsbyggande. Flera pensionsbolag äger redan fastigheter, oftast indirekt genom exempelvis hyresfastighetsbolag. För att öka tillgången till långsiktigt kapital bör de statliga pensionsfonderna ges i uppdrag att utöka innehavet där pensionsfondernas roll som långsiktiga ägare och förvaltare av det hållbara samhällsbygget förtydligas.

10. Inför ett riktat ROT-avdrag för renovering av hyresfastigheter

En utvidgning av ROT-stödet som omfattar socialt och miljömässigt hållbara investeringar i hyresrätter skulle bidra till att utjämna den skattemässiga skillnad som finns mellan upplåtelseformerna. Stödet bör även kunna användas till att skapa trygga, attraktiva utemiljöer samt för att förbättra energiprestandan och klimatanpassningsåtgärder kopplade till fastigheten.



7 Vårt erbjudande

NCC har en lång erfarenhet att driva komplexa projekt med många intressenter. Nyckeln till ett lyckat och kostnadseffektivt upprustningsprojekt är samverkan där vi tillsammans identifierar målsättningar, lösningar och säkerställer rätt prioriteringar.

NCC Partnering

NCC Partnering är en strukturerad samverkansform där vi tillsammans löser ett uppdrag, i öppen dialog och med projektets bästa i fokus. Vår modell bygger på att vi arbetar som en gemensam organisation mot gemensamma mål och med en gemensam budget. Efter tusentals partneringprojekt har vi tillsammans med våra kunder lärt oss att framgångsrik partnering har sin start i ett engagerat lag, bra processer för samverkan och stöd från högsta ledningen. Genom att göra rätt saker tidigt i projektet skapar vi mer värde på både kort och lång sikt.

NCC-modellen

NCC:s koncept för hållbar upprustning har utvecklats för att rusta upp ett befintligt bostadsbestånd på ett effektivt och hållbart sätt. Vi har specialistkompetens inom många områden såsom teknisk inventering, energieffektivitet, livscykelanalys, klimatförändring, driftoptimering, miljöcertifiering samt social hållbarhet och samverkan med de boende. Resultatet blir en smart och kostnadseffektiv lösning som är attraktiv för både fastighetsägaren och hyresgästen.

Konceptet bedrivs i tre faser; förstudie, projektering och genomförande

1. Förstudie

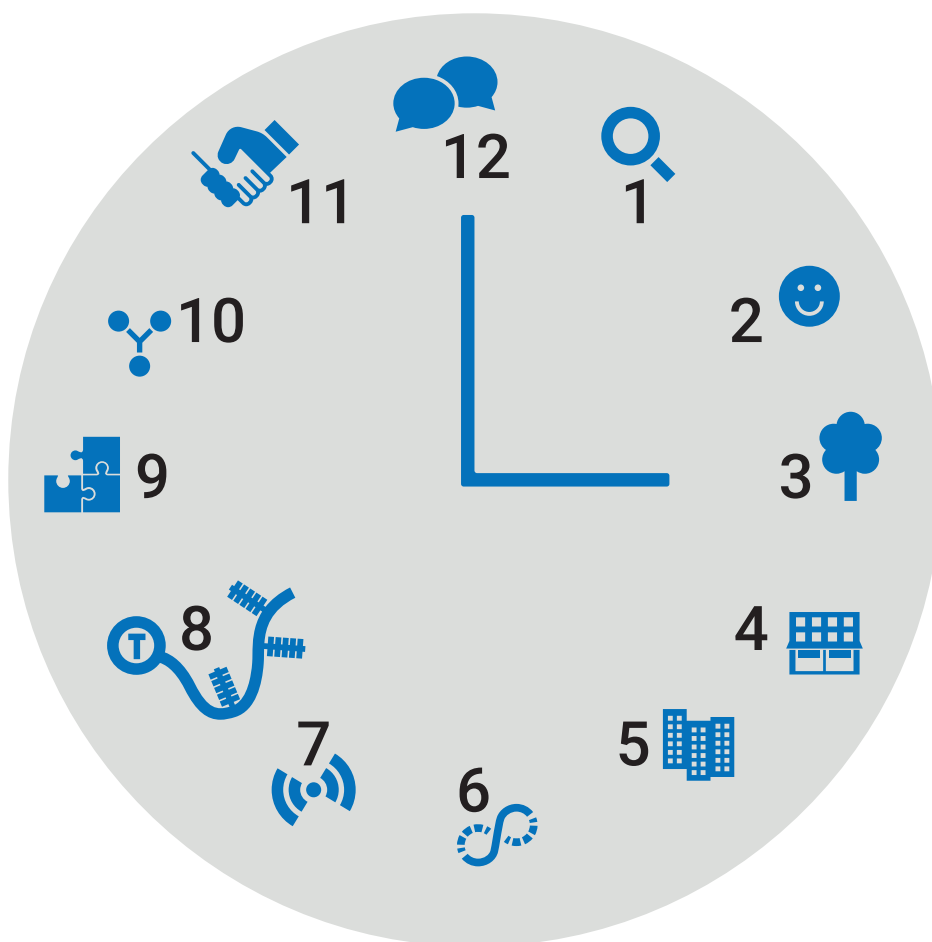
Under förstudien analyserar vi behov, förutsättningar och lägger grunden för projektering och genomförande. Målet är att visa på olika lösningar och göra det enkelt för fastighetsägaren att välja inriktning i ett kommande projekt. Med Miljonprogramsklockan, som är vårt egenutvecklade verktyg, skapar vi en gemensam målbild. Alla 12 stegen i miljonprogramsklockan hittar ni på sidan 40. Genom att involvera NCC tidigt kan vi, med vår erfarenhet från andra projekt, föreslå lösningar som fyller fastighetsägarens och hyresgästens behov.

2. Projektering

Med förstudien som grund, och de alternativ som identifieras, genomför vi en effektiv och fokuserad projektering. Vi verifierar antaganden, justerar vid behov, optimerar lösningar som resulterar i en design som borgar för ett effektivt genomförande.

3. Genomförande

I denna fas genomför vi upprustningen. NCC följer hela tiden upp ekonomi, tidplan, risker och möjligheter och för en löpande dialog med kunden. Vi lägger stor vikt vid att hyresgästerna känner sig trygga och välinformerade under projektets gång. Vi säkerställer också överlämning till driftpersonal när upprustningen är genomförd.



Miljonprogramsklockan

Med Miljonprogramsklockan, som är vårt egenutvecklade verktyg, skapar vi en gemensam målbild.

1. Se det som redan finns: vilka befintliga kvaliteter finns och hur tar vi vara på dem? Vi kartlägger allt från ursprunglig områdesidé och livet på platsen till gedigna material och funktioner som kan återbrukas och återanvändas för en hållbar renovering med mindre klimatpåverkan.

2. Involvera boende: en löpande dialog med de boende är nyckeln till lokalt engagemang och ett lyckat projekt. Vi rekryterar medarbetare från huset eller området.
3. Ta tillvara grönområden: rekreationsmöjligheter ses över och förädlas. Vi kan planera för mer grönt och träd för att öka mängden kol som binds i mark och även skapa bättre förutsättningar för biologisk mångfald.
4. Förädla centrum och bottenvåningar: det lokala affärs- och föreningslivet är områdets hjärta. Hur kan vi skapa ett levande centrum genom mötesplatser, service och kollektiva tjänster?
5. Utveckla hus och område: finns det utrymmen som kan aktiveras och förtätas? Genom att tillföra boyta kan vi finansiera delar av renoveringen och skapa nya ägandeformer.
6. Nyttja befintlig infrastruktur: vägen till trygghet och trivsel i ett område går ofta via ökad rörlighet och ibland också rumslig omprogrammering. Hur utnyttjar vi det som finns på bästa sätt?
7. Se den tekniska rationaliteten: miljonprogrammet erbjuder robusta och flexibla byggnader. Vi utnyttjar detta för att renovera effektivt och skapa utrymme för ny teknik och digitala lösningar.
8. Använd kollektivtrafiken: i ett hållbart samhälle står kollektivtrafiken i centrum – inte bilarna. Vi utnyttjar den kollektivtrafik som finns och öppnar för alternativ, till exempel cykelpendling.
9. Se det regionala perspektivet: fler levande centrum lokalt främjar stadsutvecklingen regionalt. Kultur, service och tvärförbindelser förbättrar levnadsförhållanden och skapar en positiv spiral.
10. Använd kollektiva tjänster: delade funktioner stärker gemenskapen och bidrar till en mer resurseffektiv och cirkulär livsstil. Det kan till exempel vara odlingar, tvättstugor, rymliga cykelförråd, bilpooler eller verktygsbibliotek.
11. Mobilisera ägande och ansvar: många stora aktörer verkar ofta i ett område, till exempel kommun, allmännyttan, privata fastighetsägare och föreningar. Hur får vi alla att dra åt samma håll, samtidigt?
12. Skapa partnerskap och en transparent process: Hållbar renovering kräver öppen dialog och nära samarbete mellan oss och vår uppdragsgivare. Samverkan i partnering skapar de bästa förutsättningarna.

8 Referensmaterial

Af Klintberg, T. & Lind, H. (2017) *Krav på tillgänglighetsanpassning vid renovering: Ett diskussionsinlägg. Kungliga Tekniska Högskolan.*

Almqvist C, Wickman M, Perfetti L, Berglind N, Renstrom A, Hedren M, et al. (2001). Worsening of asthma in children allergic to cats, after indirect exposure to cat at school. *Am J Respir Crit Care Med.* 163(3 Pt 1):694–8.

Andersson, L. & Molnar, S. (2021) *Verktyg för social hållbarhet i byggskedet.* SBUF.

Berggren (2012) *Rekordårens hus om kulturarv.*
I: Miljonprogrammet – Utveckla eller avveckla? Formas.

Borgström, B. (2020) *Digital plattform vid upphandling- Möjligheter för bygg- och installationsföretag i samverkan med kommuner.* SBUF.

Boverket (2003) *Bättre koll på underhåll.*

Boverket (2010). *Hyrer i Sverige år 1975 till 2009.*

Berggren (2012) *Rekordårens hus om kulturarv.* I: Miljonprogrammet – Utveckla eller avveckla? Formas.

Boverket (2014) *Flyttmönster till följd av omfattande renoveringar.*
Rapport 2014:34.

Boverket (2018). *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2018.*

Boverket (2020) *Under miljonprogrammet byggdes en miljon bostäder.*
Besökt 2021-03-12.

Europeiska Regionkommittén (2021) *Financing the Renovation Wave.*
Onlinemöte den 27 januari 2021. Besökt 2021-04-02.

Farahani, A. (2017). *Maintenance, renovation and energy efficiency in the Swedish multi-family housing market (Licentiate).* Chalmers tekniska högskola.
https://research.chalmers.se/publication/509495/file/509495_Fulltext.pdf

Hem & Hyra (2019) *Tusentals styckvisa renoveringar höjer hyrorna.*
Besökt 2021-05-06.

Hem & Hyra (2014) *Kommunala bolag töms på flera miljarder kronor.*
Hem Och Hyra nummer 2 - 2014.

Hendershott, Turner, & Waller (1993). Computing expected housing finance subsidy costs: An application to the current and proposed Swedish housing finance systems. *Scandinavian Housing and Planning Research*, 10(2), 105–114. <http://doi.org/10.1080/02815739308730327>.

Jaakkola JJK, Parise H, Lebedeva NI, Spengler J. (2004). Asthma, wheezing and allergies in Russian schoolchildren in relation to new surface materials in the home. *American Journal of Public Health*. 94:560–2.

Konkurrensverket (2018) *Konkurrensen i Sverige 2018*. Rapport 2018:1.

Kopsch (2019). *En hyresmarknad i kris. Fortsätt lindra symptomen eller bota sjukdomen?* Stockholm: SNS Förlag.

Kurkinen, E. et al. (2012) Energieffektivisering av flerbostadshus – Status och hänsyn till värmetröghet. Borås: SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut. (SP Rapport 2012:35)

Lind, H. (2015) *Leder hyreslagens regler till rätt renoveringar?* Rapport 2015:1.

Lind, H. (2014) *Ekonomiska aspekter på renoveringar av bostäder*. Rapport 2014:1.

Mangold, M. (2016) *Challenges of renovating the Gothenburg multi-family building stock - An analysis of comprehensive building-specific information, including energy performance, ownership and affordability*.

Mangold, M., Österbring, M., Wallbaum, H., Thuvander, L., Femenias, P. (2016) *Socio-economic impact of renovation and energy retrofitting of the Gothenburg building stock*.

Miljöhälsorapporten (2013).
https://ki.se/sites/default/files/migrate/mhr2013_1.pdf

Molnar, S., Mjörnell, K., & Eneqvist, E. (2015) *Socialt hållbar stadsdelsomvandling. Indikatorer och verktyg*.

Nordlund, B. (2010). Avskrivningstider för byggnader (bostäder och kontor). Fastighetsägarna Sverige. Hämtat från https://www.brec.se/wp-content/uploads/2016/05/BN_Rapport_Byggnadsavskrivning_slutversion.pdf

Regeringskansliet (2021) *Stärkt skydd för hyresgäster*.

Riksantikvarieämbetet (2004) *Förändra varsamt – vägledning vid ombyggnader av rekordårens bebyggelse*.

Riksrevisionen (2019) *Stöd till renovering och energieffektivisering – en riktad satsning till vissa bostadsområden*. RIR 2019:25.

Rydenfelt. S. (1973) *Vår paradoxala bostadspolitik: brist och överflöd: analys och kritik av 30 års centralstyre*. Byggförlaget.

Smedje G, Norbäck D. (2011) Incidence of asthma diagnosis and self-reported allergy in relation to the school environment – a four-year follow-up study in schoolchildren. *International Journal of Tuberculosis and Lung Diseases*. 11:1059–66

Statens Offentliga Utredningar (1967) *Höga eller låga hus? – Betänkande angivet av Bostadsbyggnadsutredningen*. 1967:30.

Statens Offentliga utredningar (1947) *Slutbetänkande angivet av bostadssociala utredningen*. 1947:26.

Stenberg. E. (2021) *Renovering och utveckling av svenska miljonprogrammets storskaliga bostadsområden 2000–2020*.

Sveriges Allmännyttan (2021a) *Miljonprogrammet*. Besökt 2021-03-12.

Sveriges Allmännyttan (2021b) *Undanta allmännyttan från LOU*. Pressmeddelande. Besökt 2021-04-23.

Sveriges Allmännyttan (2017) *Hem för miljoner. Förutsättningar för upprustning av rekordårens bostäder*.

Trä- och Möbelföretagen (2019) *Renoveringsbehov i miljonprogrammet 2019*.

