



## Bättre bostadsförsörjning

Reformförslag för 20-talets bostadsmarknad

Peter Gerlach, Enheten för ekonomisk politik



© Landsorganisationen i Sverige 2020

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Tryck: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-566-3487-1

LO 20.11 1 000

# Innehåll

1. Inledning .....	4
2. Sammanfattning.....	6
Del 1. Övergripande lägesbeskrivning .....	8
3. Svensk bostadsproduktion under de senaste 50 åren .....	9
4. Pris- och kostnadsutvecklingen .....	13
5. Stora skillnader mellan upplåtelseformer .....	21
6. Behov och brist .....	25
7. Vad klarar vanligt folk att efterfråga? .....	28
Del 2. Reformer för en bättre bostadsförsörjning – diskussion och förslag.....	33
A. Sänkta byggkostnader.....	34
B. Tydligare ansvar och större befogenheter för kommunerna.....	41
C. Bättre och mer rättvisa finansieringsvillkor .....	51
D. Ge allmännyttan bättre förutsättningar .....	57
E. Lätta på kreditrestriktionerna .....	60
F. Hjälp fler med låga inkomster in på hyresmarknaden.....	64
Marknadshyror i nyproduktion är en återvändsgränd.....	71
Appendix.....	74
Liten bostadspolitisk ordlista .....	82
Intervjuförteckning .....	83
Källförteckning .....	84

## Diagramförteckning

Diagram 1. Färdigställda lägenheter i nybyggda hus .....	9
Diagram 2. Andel lägenheter i nybyggda flerbostadshus per upplåtelseform .....	10
Diagram 3. Prognos påbörjade bostäder i flerbostadshus.....	11
Diagram 4. Bostadsstockens utveckling 1990–2019.....	11
Diagram 5. Hyresrätter ombildade till bostadsrätter .....	12
Diagram 6. Bostadsprisutveckling i Sverige (nominellt).....	13
Diagram 7. Genomsnittlig bolåneränta för nya lån med rörlig ränta.....	14
Diagram 8. Swedbanks listräntor per bindningstid .....	14
Diagram 9. Hyresnivåer i nyproduktion .....	15
Diagram 10. Konsumentprisindex och byggnadsprisindex för flerbostadshus .....	16
Diagram 11. Faktorprisindex för flerbostadshus, 2000–2019, exkl. moms och löneglidning .....	17
Diagram 12. Produktivitetsutveckling i näringslivet.....	18
Diagram 13. Prisnivåindex för bostadsbyggande, i jämförelse med genomsnittet för EU28.....	18
Diagram 14. Markkostnad som andel av produktionspris.....	19
Diagram 15. Kostnadsjämförelse bostadsrätt och hyresrätt .....	24
Diagram 16. Lediga lägenheter i flerbostadshus .....	25
Diagram 17. Utfall, prognos och behov för påbörjade bostäder.....	26
Diagram 18. Tillväxt i bostadsstock 2000–2019 .....	42
Diagram 19. Andel bostäder per upplåtelseform i Stor-Stockholm, 2019.....	43
Diagram 20. Andel av kommunens markyta i kommunal ägo, utvalda kommuner .....	47
Diagram 21. Stickprov på skuldkvot och belåningsgrad för nya lån 2018 .....	61
Diagram 22. Antal hushåll med bostadsbidrag.....	65
Diagram 23. Förmedlade bostäder per kötid 2019 .....	68
Diagram 24. Histogram över sålda 1or och 2or 2019 per region .....	74
Diagram 25. Priser för 1or och 2or 2019 per region .....	75
Diagram 26. Histogram över sålda 3or 2019 per region.....	76
Diagram 27. Priser för 3or 2019 per region.....	76
Diagram 28. Histogram över sålda 4or och 5or 2019 per region .....	77
Diagram 29. Priser för 4or och 5or 2019 per region .....	77
Diagram 30. Priser för nyproducerade 1or och 2or 2019 per region.....	79
Diagram 31. Priser för nyproducerade 3or 2019 per region .....	80
Diagram 32. Priser för nyproducerade 4or och 5or 2019 per region.....	81

# 1. Inledning

Svensk bostadsmarknad har under 2000-talet kommit att fungera allt sämre. Detta drabbar framförallt stora LO-grupper i storstadsområdena.

Vi har tagit fram denna rapport för att ge en översiktlig beskrivning av de faktiska förhållandena på bostadsmarknaden och olika områden som relaterar till samhällets bostadsförsörjning, men också för att slå fast ett antal reformer som skulle kunna förbättra bostadspolitiken.

Men vad menar vi då med en *bättre bostadspolitik*?

Som på de flesta politikområden finns en rad delvis motstridiga målsättningar och hur man väger och balanserar dessa mål mot varandra är avgörande.

Ur vårt perspektiv så ska en bra bostadspolitik först och främst säkerställa en fungerande bostadsförsörjning där hela den svenska befolkningen har tillgång till bostäder till en standard som samhället anser rimlig, i enlighet med Regeringsformens andra kapitel. Detta är den huvudsakliga målsättningen med de reformförslag som presenteras i den här rapporten.

Utöver att ge alla tak över huvudet måste bostadspolitiken också bidra till ett jämlikt samhälle med en ökad möjlighet för människor att leva hälsosamma och goda liv tillsammans. Staden ska planeras så att den geografiska segregationen mellan samhällsklasser och yrkesgrupper minskar. Det ska vara möjligt att byta till ett mer ändamålsenligt boende utan att behöva flytta ifrån sitt område. Förekomsten av såväl utsatta områden som gated communities är ett resultat av långt fler faktorer än bostadspolitiken, men den fysiska planeringen av staden är en pusselbit. Likaså har stadsplaneringen stor betydelse för folkhälsan.

En fungerande bostadsproduktion bör också kännetecknas av en jämn och mindre procyklisk produktionstakt, med rimliga finansiella risker och till en låg kostnad för det offentliga. Bostadsbyggande utgör en betydande del av den svenska ekonomin – och borde utgöra en ännu större del. Stora svängningar i produktionstakten får följd effekter i hela ekonomin. Bostadsfinansiering utgör också kärnan i vår finansmarknad. Bankernas utlåning till hushållen för bostäder överstiger 3 000 miljarder kronor. Många ekonomiska kriser har sin grund i en krasch på bostadsmarknaden. Överproduktion och överdrivet risktagande ska stävjas men likaså innebär en för låg produktionstakt kraftigt stigande priser, ökande skuldsättning och tilltagande risker för såväl finansmarknaden som ekonomin som helhet.

Därtill står bostadsproduktionen för en betydande del av de svenska klimatutsläppen och beslut som påverkar hur vi bygger våra bostäder i dag har stor bäring på energiåtgången i det svenska fastighetsbeståndet för lång tid framöver. Därför behöver bostadsproduktionen ett ekologiskt hållbarhetsperspektiv i ännu högre grad än många andra sektorer. Miljöperspektivet är i huvudsak frånvarande i denna rapport. Detta ska inte tolkas som att frågan är oviktig utan bara som att andra personer är bättre rustade för att bidra i frågan.

Utöver statistiska sammanställningar och egna beräkningar har en väsentlig grund för rapporten varit ett 30-tal längre intervjuer med representanter från olika aktörer inom sektorn såsom byggbolag, kommuner, myndigheter, banker, forskare och intresseorganisationer. Påståenden i intervjuer har därefter i huvudsak försökts beläggas med annan data eller andra källor men i de fall detta inte varit möjligt har vi försökt vara tydlig med detta.

En grundläggande frågeställning i den här rapporten är hur vi kan stärka bostadsförsörjningen för hushåll med vanliga inkomster. Då kostnadsläget i dag är klart högst i Stockholmsregionen ges extra uppmärksamhet åt denna region. Detta ska inte förstås som att situationen i Stockholm är viktigare än i andra regioner utan bara som att problemen verkar vara allra störst i storstadsregionerna.

En reflektion vi gjort under arbetets gång är att många inte förstår hur komplex bostadsmarknaden är. Debattörer, och då kanske framförallt nationalekonomer, tenderar att angripa bostadsfrågan ur ett stiliserat teoretiskt perspektiv där exempelvis dagens hyresmodell antas vara problemet. Givet graden av regleringar på bostadsmarknaden som återfinns mer eller mindre i alla civiliserade länder är detta ett långt ifrån ett tillfredställande tillvägagångssätt. Ansatsen i denna rapport har därför varit att titta på alla större komponenter i vårt bostadsförsörjningssystem för att förstå hur de samverkar. I mitt försök att överblicka ett

väldigt brett politikområde har vi ibland behövt göra avkall på omfattningen av egna analyser och inläsningen av flera av varandra oberoende källor i enskilda frågor.

I skrivande stund befinner vi oss fortfarande mitt i Coronakrisen. I stort tror vi inte att detta har någon större påverkan på rapportens slutsatser. Krisen förväntas av många prognosmakare dämpa investeringstakten i bostäder något under kommande år men i vilken grad är osäkert, särskilt då det prisfall på bostäder som många bedömare förväntade sig i början av krisen hittills har uteblivit. Arbetet med att stärka den svenska bostadsförsörjningen sträcker sig bortom en enskild konjunkturcykel men det är svårt att se ett bättre tillfälle att påbörja resan än i ett svagt konjunkturläge med långvarigt låga räntor då finanspolitiken vill göra vad den kan för att bidra till en högre ekonomisk aktivitet och få fler personer i arbete.

Med detta sagt hoppas vi med denna rapport kunna bidra till att föra den svenska bostadspolitiken framåt på ett sätt som gynnar vanliga löntagares intressen.

## 2. Sammanfattning

I slutbetänkandena från den bostadssociala utredningen 1946 och 1947 beskrevs bostadsförsörjningen som kärnan i den svenska välfärdsekonomin.

Den bostadssociala utredningens slutsatser styrde den svenska bostadspolitiken under nästan ett halvt sekel. Den gamla bostadspolitiska regimen hade sina brister som blev tydliga i 90-talskrisen och politiken kom att läggas om. I dag har bristerna i den nuvarande bostadspolitiska regimen dock blivit smärtsamt tydliga.

Även om svensk bostadsproduktion varit något starkare under de senaste åren dras vi med en betydande brist på bostäder, vilket är en av förklaringsfaktorerna till den kraftiga prisuppgång vi sett på ägda bostäder de senaste 20 åren. Bostadsbristen hämmar svensk ekonomi. Brist på bostäder i regioner med hög efterfrågan på arbetskraft försämrar matchningen på arbetsmarknaden och bidrar till en något högre arbetslöshet men skadar framförallt produktionen genom en sämre matchning som kostar miljardbelopp varje år.

Boverket bedömer att det behöver byggas drygt 64 000 bostäder per år de kommande tio åren för att hänga med i den demografiska utvecklingen. Samtidigt ligger produktionstakten i dag på cirka 45 000–50 000 bostäder per år. En stor del av diskrepansen mellan produktion och behov kan förklaras med att många hushåll inte klarar att efterfråga bostäder till de priser och hyresnivåer som nyproduktionen har i dag. För att en större bostadsproduktion ska kunna sväljas av marknaden måste produktionen bättre matcha hushållens betalningsförmåga.

Olika upplåtelseformer har olika funktion på bostadsmarknaden och behöver stärkas i framtiden men framförallt leder dagens regelverk till en underproduktion av hyresrätter då bostadsrätter och äganderätter ofta bli betydligt billigare för den boende.

Bostadsproduktionens långa tidshorisonter leder också till en hög grad av stigberoende i politiken där gamla vägval, i högre utsträckning än på andra politikområden, sätter spår decennier in i framtiden.

Detta gör att det inom bostadspolitiken, mer än på andra politikområden, råder stora skillnader mellan hur olika länder har strukturerat sin bostadsmarknad. Urbanhistorikern Håkan Forsell beskrev det som att ”alla länder har hittat sin egen väg till en ohållbar situation”.

Det finns därför ingen framgångsrik utländsk modell som rakt av kan importeras för att lösa bostadsbristen. Istället för att riva ner gamla strukturer och tro på att enskilda reformer ska lösa dagens bostadsproblem har utgångspunkten i denna rapport varit att bygga vidare och utveckla det system som finns. Utifrån detta föreslås en bred reformagenda för ett ökat bostadsbyggande. Målbilden är att stänga gapet mellan dagens produktionstakt och det demografiskt betingade behovet, vilket ungefär motsvarar en ökning på 25–30 procent jämfört med dagens byggtakt.

I den här rapporten föreslås förändringar på sex huvudsakliga områden:

### – A. Sänkta byggkostnader

Sverige behöver stärka produktiviteten och sänka byggkostnaderna främst genom att se över regelverk, skapa en stabilare byggtakt, öka det seriella byggandet och stärka konkurrensen på materialsidan.

### – B. Tydligare ansvar och större befogenheter för kommunerna

Kommunerna brister i sitt bostadsförsörjningsansvar. Staten behöver förtydliga bostadsförsörjningsuppdraget genom att ta fram kommunala byggtal med avseende på såväl totalvolym som olika upplåtelseformer och kostnadssegment till vilka man knyter tydliga ekonomiska incitament i form av viten och statsbidrag. Kommunerna behöver också få större befogenheter inom plan- och markpolitiken så att man bättre kan påverka takten i bostadsproduktionen och löpande säkerställa tillgången till byggbar mark.

### – C. Bättre och mer rättvisa finansieringsvillkor

De flesta länder har en betydande offentlig finansiering av billigare hyresrätter. Svenska staten borde bidra till finansieringen av hyresrättsproduktionen genom statliga lån med långa

löptider för att minska ränterisken för investerarna. Därtill behöver de skattemässiga villkoren mellan upplåtelseformerna utjämnas genom att skatten på det ägda boendet höjs, särskilt för bostadsrätter.

– **D. Ge allmännyttan bättre förutsättningar**

Rättsläget för de allmännyttiga bostadsbolagen är osäkert efter att regelverket förändrades genom Allbolagen 2010. Detta har gjort att Allmännyttan fått sämre förutsättningar att bidra till bostadsförsörjningen. Lagstiftningen bör förtydliga att allmännyttan inte omfattas av LOU samt att lägre avkastningskrav kan användas i enskilda investeringsobjekt.

– **E. Lätta på kreditrestriktionerna**

Flera hushåll stängs i onödan ute från ägarmarknaden på grund av dagens kreditregleringar. Genom att höja bolånetaket för personer under 35 och genom att staten tydligt beslutar om en regel för slopande av amorteringskraven vid markant högre räntenivåer än idag kan bankerna ge lån till fler hushåll som egentligen är kreditvärdiga men som hindras av regelverken.

– **F. Hjälp fler med låga inkomster in på hyresmarknaden**

Även vid mer rimliga hyresnivåer har stora delar av befolkningen i dag svårt att klara hyran i nyproduktionen på grund av låga inkomster, för kort kötid eller sociala problem. Vid sidan av ett ökat utbud av billigare bostäder behöver bostadsbidragen utvecklas för att kunna hjälpa något fler. Tillgången på sociala kontrakt behöver säkras. För grupper utan sociala problem men med bristande ekonomi bör hyresgarantier användas i högre utsträckning. Bostadskön bör reformeras så att rak kötid inte blir enda kriteriet för förmedling av hyresbostäder. Vid sidan av kötid bör fler objektiva behovskriterier vägas in.

Med ovanstående åtgärder skulle den svenska bostadsförsörjningen kunna förbättras betydligt med högre tillväxt och ökad trygghet för medborgarna som resultat.

## Del 1. Övergripande lägesbeskrivning

*För att veta vart man ska måste man först veta var man är och var man kommer ifrån. I följande kapitel går vi igenom hur bostadsmarknaden ser ut i dag och hur den utvecklats under de senaste åren vad gäller utbud och priser samt skillnader mellan upplåtelseformerna. Därefter tittar vi på bedömningar av bostadsbehoven och hur förutsättningarna ser ut för olika hushåll att betala för sitt boende.*



### 3. Svensk bostadsproduktion under de senaste 50 åren

En titt på byggstatistiken är en god grund för en översikt av den svenska bostadspolitiken under de senaste 50 åren.

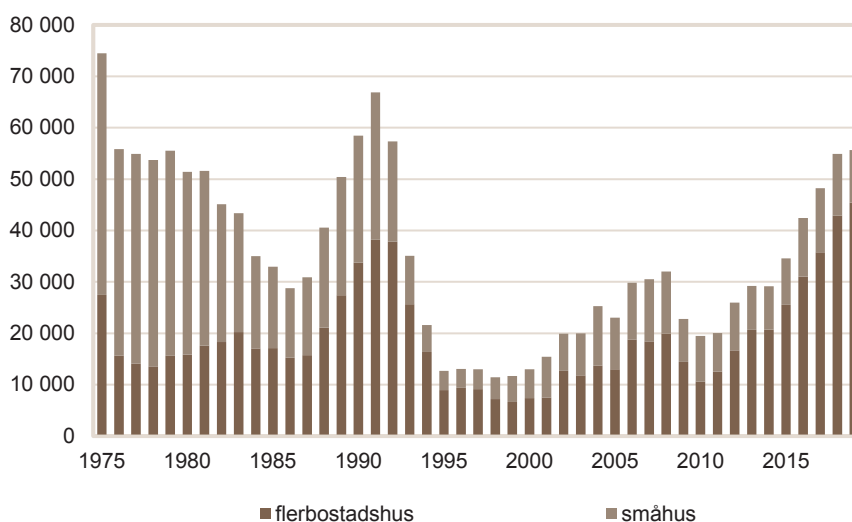
I den bostadssociala utredningen efter andra världskriget hade bostäderna pekats ut som kärnan i välfärdsekonomin. De allmännyttiga bostadsbolagen skulle leda arbetet med att bygga den nya tiden och gavs generösa kreditvillkor. Kreditmarknaderna var strikt reglerade och via dessa kunde produktionstakten styras. I början av 60-talet var dock boendestandarden fortfarande låg och bristen på bostäder beskrevs som akut. Detta föranledde det så kallade miljonprogrammet åren 1966–1975 då cirka en miljon bostäder byggdes, samtidigt som en betydande del av det äldre beståndet revs.

Under årtiondet efter miljonprogrammet sjönk produktionen tillbaka. Avregleringen av kapitalmarknaden under mitten av 80-talet genomfördes, samtidigt som mycket av den gamla bostadspolitiken med sin generösa statliga finansiering låg kvar. Tillsammans med mycket generösa ränteavdrag, låg soliditet i fastighetsbolag och bostadsrättsföreningar ledde detta till en kraftig ökning av produktionen fram till 90-talskrisen då de risker som byggts in i marknaden utvecklades till samhällsekonomiska problem. Fastighetsbolag gick i konkurs eller såg stora värden uträderas och kreditförlusterna hos såväl staten, kommunerna som finansinstituten skattades i efterhand till minst 100 miljarder med svåra privatekonomiska följder för enskilda hushåll.<sup>1</sup>

Överproduktionen under slutet av 80-talet kom att prägla såväl politiken som marknaden under lång tid. Byggandet blev historiskt lågt under resten av 90- och 00-talet och även om mängden nyproducerade bostäder legat på högre nivåer under de senaste åren är detta ett undantag sett över de 25 senaste åren.

De höga produktionsnivåerna under 70-talet exemplifieras ofta med miljonprogramsområdenas flerbostadshus, men mot slutet av programmet låg tyngdpunkten i den svenska bostadsproduktionen snarare på gruppbyggda småhus.

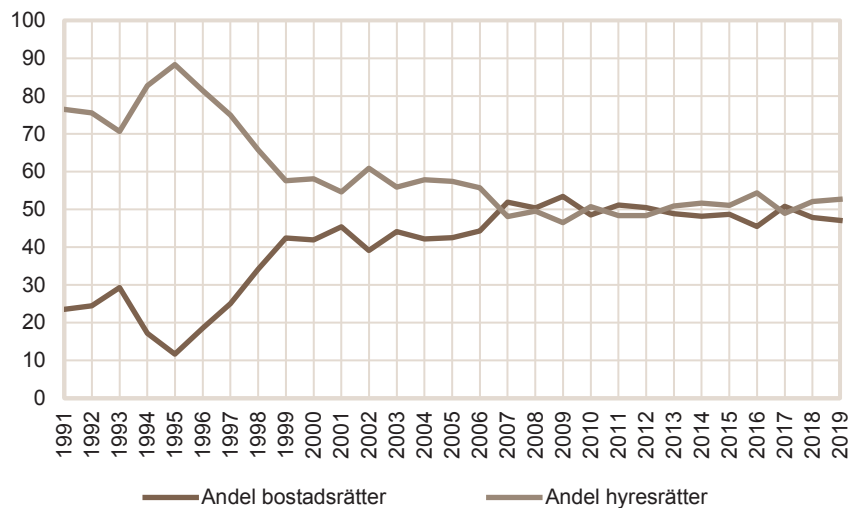
**Diagram 1 Färdigställda lägenheter i nybyggda hus**  
Antal



KÄLLA: SCB

Inom flerbostadshusen har det också skett ett betydande skifte mellan upplåtelseformerna. Bostadsrättsföreningarna introducerades redan på 1930-talet men regelverket kring att köpa och sälja bostadsrätter liberaliserades under 70-talet. Dessförinnan hade det förenklat varit bostadsrättsföreningen själva som satte priserna. Under 80-talet ökade bostadsrättsproduktionen för att sedan falla tillbaka efter 90-talskrisen då många bostadsrättsföreningar hamnat i ekonomiska problem och fallande bostadspriser och försvagad betalningsförmåga hos hushållen gjorde hyresrätten mer attraktiv relativt bostadsrätten. Under första halvan av 90-talet var 8 av 10 nya lägenheter hyresrätter. Detta förändrades dock under slutet av 90-talet och mitten av 00-talet så att ungefär en lika stor del av de nyproducerade lägenheterna var bostadsrätter som hyresrätter.

**Diagram 2 Andel lägenheter i nybyggda flerbostadshus per upplåtelseform**  
Procent

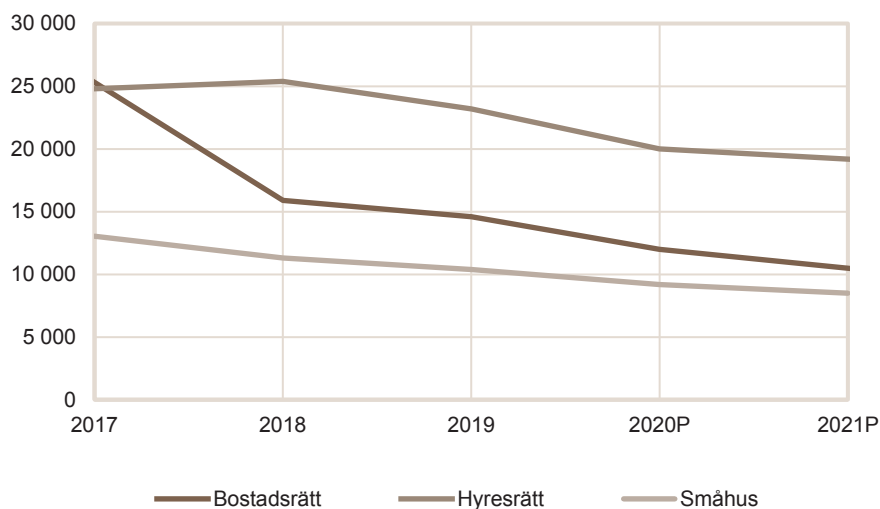


KÄLLA: SCB

Under 2018 och 2019 har vi sett antalet byggstarter minska, vilket framförallt väntas synas på volymen färdigställda bostäder under 2020. Det har samtidigt skett ett tydligt skifte i fördelningen inom flerbostadshusen där en allt större andel av de bostäder som nu påbörjas är hyresrätter.

**Diagram 3 Prognos påbörjade bostäder i flerbostadshus**

Antal

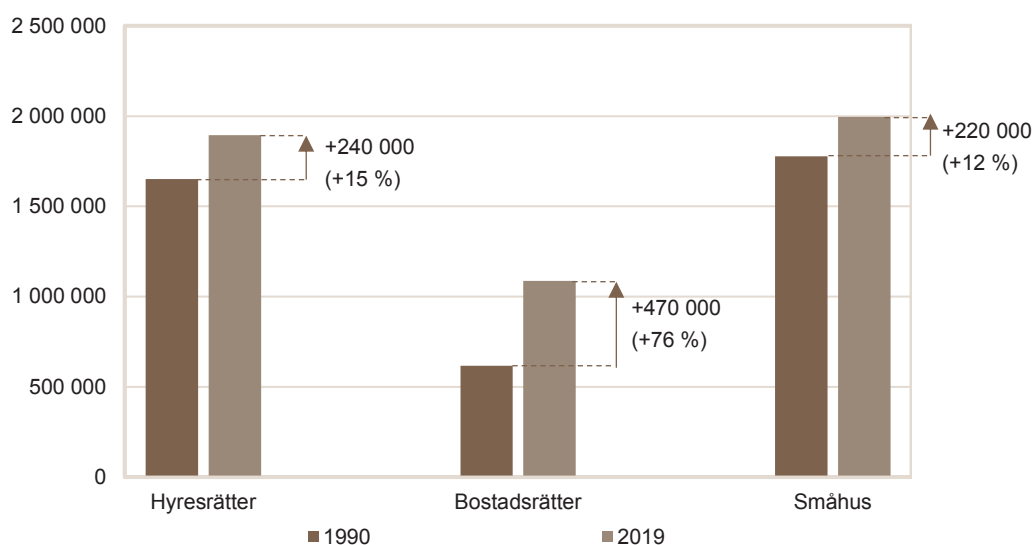


KÄLLA: Boverkets indikatorer, september 2020

Det är dock inte bara nyproduktionen som stått för förändringen av beståndet av flerbostadshus. Nyproduktion tillsammans med ombildningar (samt i viss mån rivningar) har gjort att bostadsstockens sammansättning ändrats så att allt större andel äger sitt boende direkt eller genom en bostadsrättsförening. Under de senaste tre decennierna är det framförallt bostadsrätter som stått för nettotillskottet i bostadsbeståndet. Av ett nettotillskott på nära 900 000 bostäder sedan 1990 har cirka 75 procent utgjorts av bostadsrätter eller äganderätter, medan bara 25 procent utgjorts av hyresrätter. Hyresrätterna utgör därmed en allt mindre del av bostadsbeståndet i dag än för 30 år sedan.

**Diagram 4 Bostadsstockens utveckling 1990–2019**

Antal



NOT: I hyresrätter ingår här hyresrätter i småhus (91 467 stycken, 2019), i bostadsrätter har även äganderätter i flerbostadshus inkluderats (954 stycken 2019)

KÄLLA: SCB

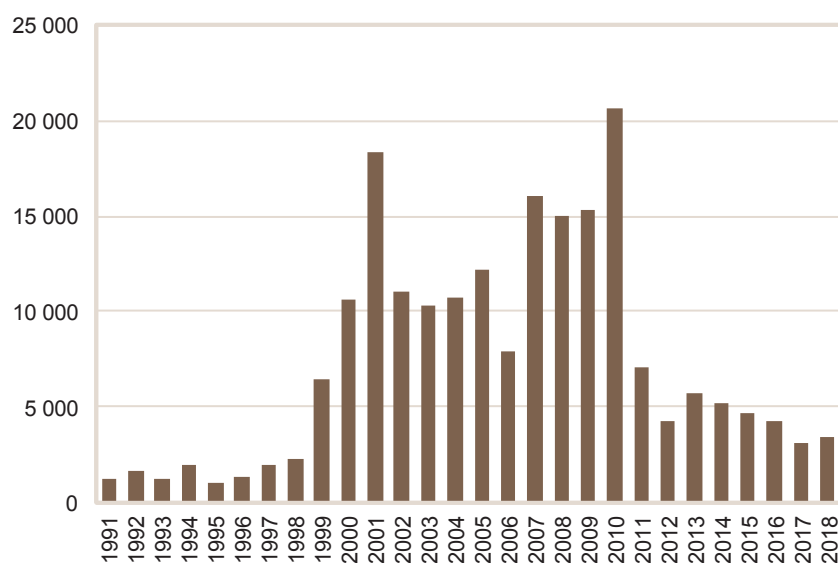
Sedan 90-talet har även småhusproduktionen varit historiskt låg. Kommunerna verkar i dagsläget inte planera villaområden i lika hög grad som vi såg under framförallt 70-talet. Vissa bedömare menar att en stor del av småhusbeståndet ägs av äldre personer som kommer att sälja sina bostäder inom det närmaste decenniet. Vissa menar därför att detta naturligt kommer att lätta trycket på småhusmarknaden.

### Ombildningar

Sedan 1991 har drygt 200 000 hyresrätter i Sverige ombildats till bostadsrätter enligt SCBs statistik. Möjligheten till ombildning uppstod som en sorts förlängning av besittningsskyddet. Om hyresvärden skötte sin fastighet dåligt eller ville sälja den skulle hyresgästerna ha möjlighet att själva köpa loss fastigheten. I dag är kopplingen till frågan om besittningsskydd nästan helt borta ur debatten om ombildningarna. Ombildningarna är starkt centrerade till storstäderna och då framförallt Stockholm. I Stor-Stockholm har ombildningarna överskridit nyproduktionen av hyresrätter vilket bidragit till att antalet hyresrätter i området minskat med över 50 000 (–12 procent) sedan 1991. Under samma tid har regionens befolkning vuxit med drygt 700 000 personer (44 procent) så att antalet personer per hyresrätt gått från 3,8 till 6,1 under perioden<sup>1</sup>. Detta är ett dramatiskt skifte på Stockholms bostadsmarknad.

### Diagram 5 Hyresrätter ombildade till bostadsrätter

Antal



KÄLLA: SCB

Ungefär hälften av alla ombildningar i landet har skett i Stockholms stad. Särskilt många ombildningar skedde under till det borgerliga styret 2007–2010. Därefter har färre ombildningar i det kommunala beståndet genomförts men i den privatägda stocken sker fortsatt vissa ombildningar. Efter valet 2018 har dock den nya politiska majoriteten i Stockholm tagit initiativ till ytterligare utförsäljningar av allmännyttan. I vilken utsträckning detta kommer att genomföras återstår att se.

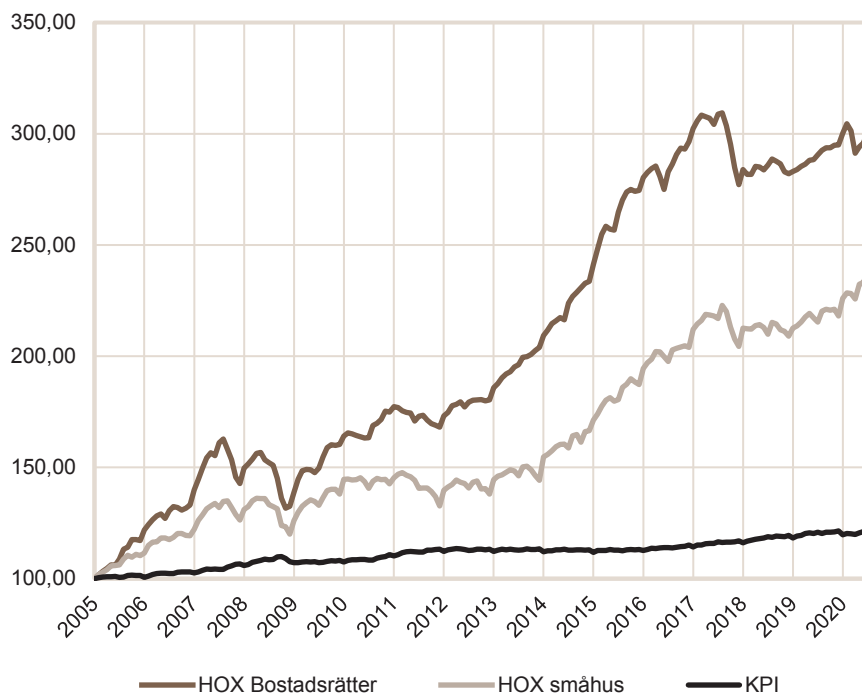
<sup>1</sup> I resten av landet har antalet hyresrätter vuxit om än långsammare än befolkningen. I Stor-Göteborg har antalet personer per hyresrätt gått från 4,4 till 5,0 mellan 1991 och 2018. I Stor-Malmö är samma siffror 5,1 till 5,7.

## 4. Pris- och kostnadsutvecklingen

Sedan 2005 har priset på bostadsrätter stigit med cirka 200 procent i Sverige medan priset på småhus stigit med cirka 140 procent. Detta är en mycket snabb prisuppgång, särskilt som prisökningarna i ekonomin i övrigt varit så låga under perioden.

### Diagram 6 Bostadsprisutveckling i Sverige (nominellt)

Index 100 = januari 2005

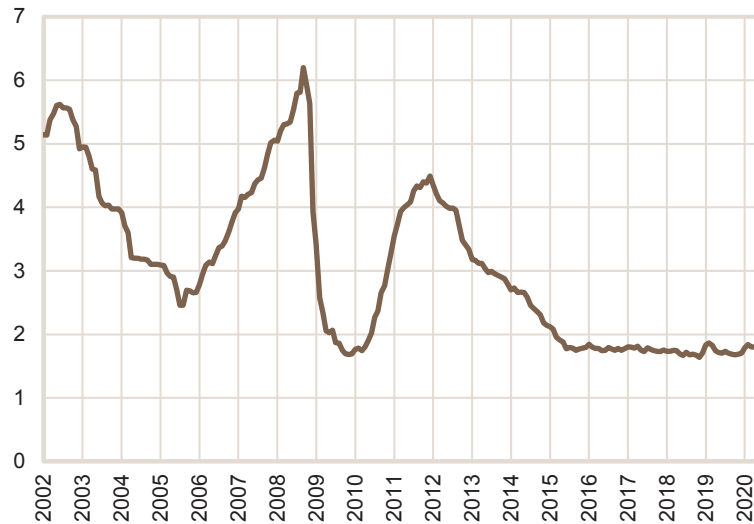


KÄLLA: HOX Valueguard, Konjunkturinstitutet

De stora prisökningarna på bostadsmarknaden är till stor del motiverade av förändringar i vad som kan kallas fundamenta. Byggvolymer har varit låga sedan 90-talskrisen, samtidigt som befolkningen vuxit snabbt – särskilt i storstadsregionerna. Reallönerna har vuxit i god takt och inkomstbeskattningen har minskat samtidigt som flera förändringar i skattesystemet (slopad fastighetsskatt och förmögenhetsskatt samt infört ROT-avdrag) har gynnat ägande av bostäder.<sup>2</sup>

Framförallt har räntorna successivt sjunkit på ett sätt som inte bara förklaras av konjunkturella faktorer utan troligtvis av andra mer strukturella sådana. Bara under de senaste två åren har bedömningarna globalt om de framtida räntenivåerna reviderats ned betydligt och även om de flesta fortsatt räknar med en något högre ränta i framtiden så räknar man med en avsevärt mindre uppgång i dag än vad man gjorde för ett par år sedan.<sup>3</sup>

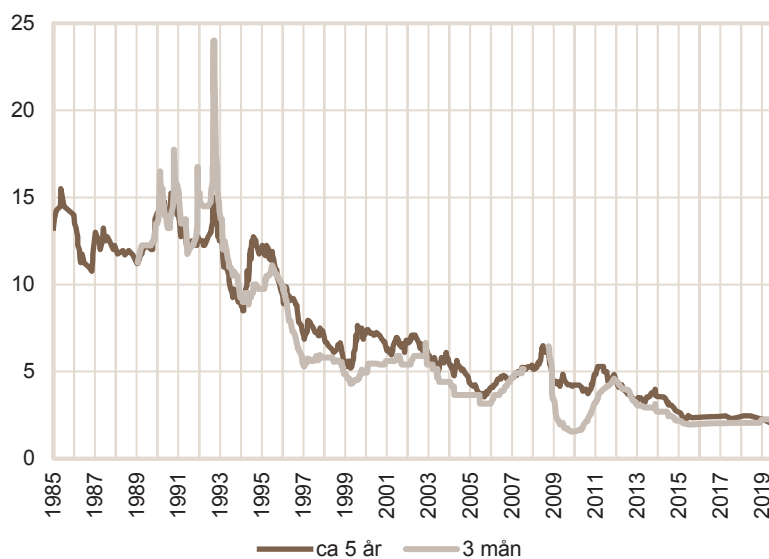
**Diagram 7** Genomsnittlig bolåneränta för nya lån med rörlig ränta  
Procent



KÄLLA: Finansinspektionen

Utvecklingen med fallande räntor har pågått under lång tid. Publika dataserier över de faktiska räntorna i bolånetagarnas kontrakt som går längre tillbaka än 2002 saknas men om man tittar på enskilda bankers listräntor över tid framträder samma trend mycket tydligt. Swedbank har exempelvis publicerat listräntor sedan 1985 och även om avvikelserna mellan faktiska räntor och listräntor kan skilja sig över tid är den övergripande trenden mycket tydlig. Över 30 år har vi sett fallande räntor och några tendenser till ett trendbrott är inte i sikte.

**Diagram 8** Swedbanks listräntor per bindningstid  
Procent



KÄLLA: Swedbank

De fallande räntorna har bidragit till stigande bostadspriser på två sätt. Dels har fallet i nominella räntor slagit igenom i en väsentligt lägre realränta vilket sänkt den faktiska reala kostnaden av att köpa en bostad. Detta bör öka viljan att ta lån för alla hushåll och företag. Dels har de lägre nominella räntorna inneburit lägre nominella räntebetalningar vilket gjort det lättare att ta lån och klara sina räntebetalningar. Detta bör öka viljan att ta lån för alla hushåll och företag som lånar på gränsen av sin budgetrestriktion. I ekonomisk teori läggs traditionellt sett mest fokus på den tidigare effekten, men vilken effekt som faktiskt är störst är inte uppenbart.

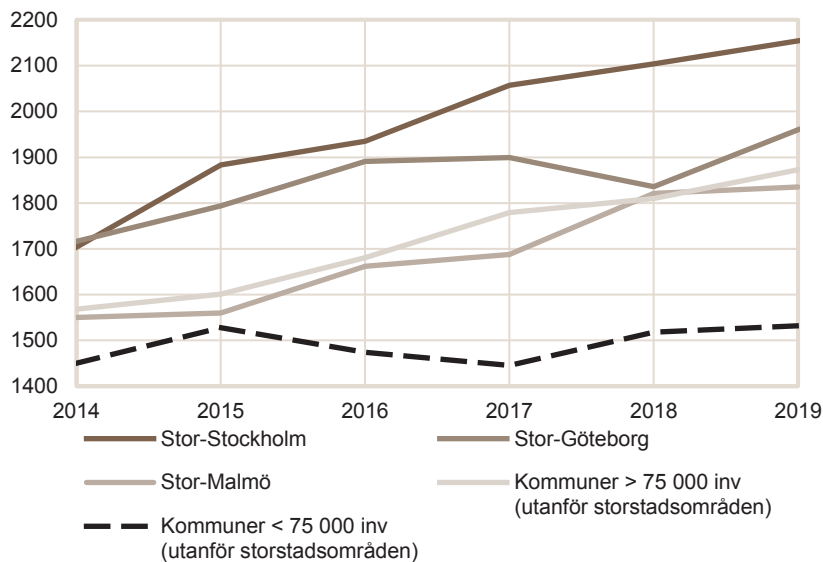
Huruvida ovanstående förändringar i fundamenta kan förklara hela den prisuppgång vi sett på bostadsmarknaden är svårt att exakt slå fast men att de kan förklara en väldigt stor del av utvecklingen är otvetydigt.

### Hyror i nyproduktion

Även om hyresnivåerna i den samlade hyresfastighetsstocken utvecklas i en rimligt låg takt som ligger relativt nära inflationsnivån (2018 steg hyrorna med 1,9 procent vilket var den högsta hyresökningen sedan 2013) är hyresnivåerna i nyproduktionen intressanta för att förstå utvecklingen i det tillkommande beståndet. Där har vi sett relativt snabba hyresökningar. Nationellt har vi sett hyresökningar i det nyproducerade beståndet över de senaste sex åren på drygt 3 procent per år, medan det i Stockholm stigit med knappt 5 procent per år. Detta är mycket snabbare än löneutvecklingen under samma period. I genomsnitt ligger i dag hyresnivån för samtliga nyproducerade lägenhetstyper och byggherrar i Stor-Stockholm på 2 154 kronor per kvadratmeter eller exempelvis 9 511 kr/mån för 2 rum och kök om 50 kvm.

### Diagram 9 Hyresnivåer i nyproduktion

Kronor per kvadratmeter och år



KÄLLA: SCB

Mindre lägenheter har högre hyra per kvadratmeter så för senare diskussioner om hushållens köpkraft i relation till hyresnivåerna kan det vara värt att betrakta hyresnivåerna för olika lägenhetstyper som vi kommer att återkomma till i kapitel 7. Särskilt intressant är förhållandet i distributionen mellan olika hyresnivåer per lägenhetstyp. I Stor-Stockholm ser vi att hyresnivån på 1a kvartilen i genomsnitt bara ligger 4 procent under medianhyran medan 3e kvartilen i genomsnitt ligger 10 procent över medianhyran. Hyresnivåerna i nyproduktionen förefaller alltså vara mycket sammanpressade under medianen med något högre spridning för lägenheter med något högre hyror.

**Tabell 1 Hyror per lägenhetstyp och kvartil i nyproduktion 2018**  
Kronor per kvadratmeter och år

		Kvartil 1	Median	Kvartil 3
1 ROK	Riket (34,8 kvm)	1 899	2 098	2 432
	Stor-Stockholm (34 kvm)	2 260	2 467	2 722
2 ROK	Riket (53,2 kvm)	1 623	1 833	2 014
	Stor-Stockholm (52,3 kvm)	2 075	2 123	2 339
3 ROK	Riket (71,8 kvm)	1 473	1 673	1 835
	Stor-Stockholm (71,6 kvm)	1 848	1 957	2 077
4 ROK	Riket (90,7 kvm)	1 475	1 691	1 817
	Stor-Stockholm (90,5 kvm)	1 801	1 817	2 039
5 ROK	Riket (111 kvm)	1 274	1 665	1 752
	Stor-Stockholm (99,9 kvm)	1 752	1 810	1 994

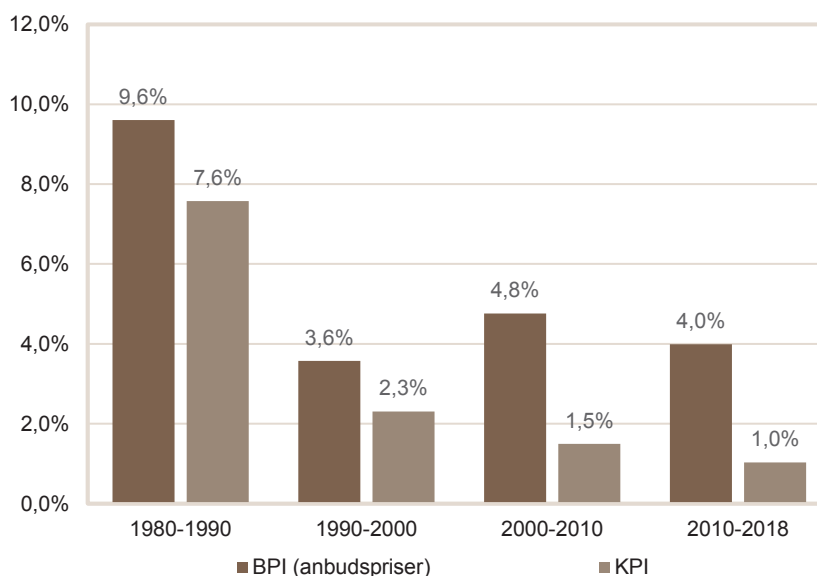
KÄLLA: SCB

Stigande produktionskostnader minskar nyproduktionens prisdämpande effekt på marknaden

Utöver de förklaringsfaktorer till prisutvecklingen som beskrivs ovan bör i normalfallet de långsiktiga bostadspriserna styras av kostnaden för nyproduktion (i enlighet med vad som kallas Tobins Q).<sup>4</sup> I perioder då ett tillgångsvärde överstiger kostnaden att ersätta samma tillgång kommer investeringsnivån att vara hög. Det vill säga, när marknadspriset på bostäder är högre än nyproduktionskostnaden kommer det att byggas mycket. I en modell utan läges- eller markbegränsningar kan kostnaden för att bygga nytt ses som ett långsiktigt pristak för det existerande beståndet (stiger priset för mycket ska en ökad nyproduktion öka utbudet på bostäder och pressa ner priset).

### Diagram 10 Konsumentprisindex och byggnadsprisindex för flerbostadshus

Procent, geometriska medelvärden



KÄLLA: SCB, egna beräkningar

Byggpriserna i Sverige har stigit avsevärt snabbare än övriga priser i ekonomin under de senaste 20 åren. Det vanligaste sättet att mäta byggpriserna är SCBs byggnadsprisindex (BPI) som stigit avsevärt snabbare än konsumentpriserna sedan 1980-talet men framförallt sedan år 2000. Måttet förefaller dock ha betydande brister. Bland annat har måttet kritiserats för att inte

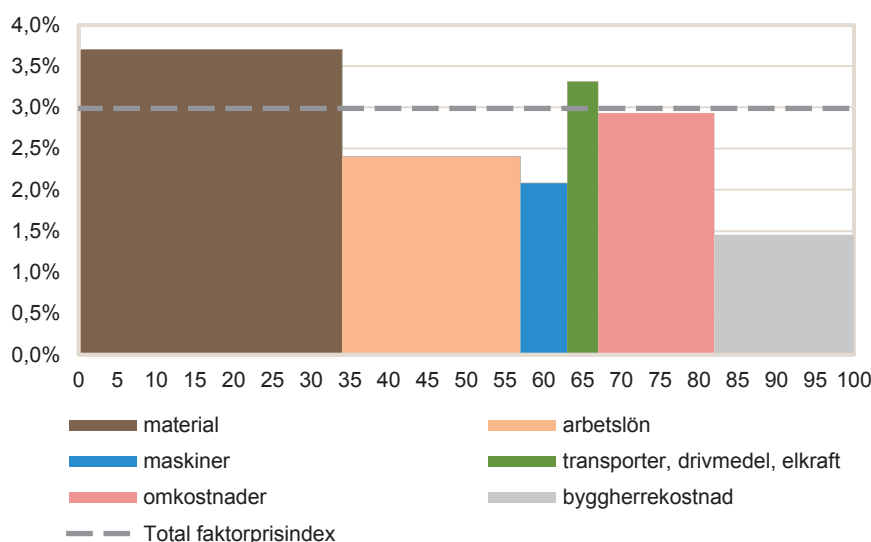


klara att fånga kvalitetsskillnader i byggandet.<sup>5</sup> Indexet visar också på stora skillnader i byggprisutvecklingen mellan bostadsrätter och hyresrätter på ett sätt som inte kan förklaras av materiella skillnader mellan de bostäder som produceras per upplåtelseform. Detta beror på att byggpriset för ett bostadsrättsbostadshus sätts till försäljningspriset för samma hus. Vilka kostnader man haft för själva bygget och hur stora vinster som gjorts är inte specificerat. För hyresrätter är det däremot i stort de faktiska kostnaderna som redovisas. Stigande priser för bostadsrätter medför därför definitionsmässigt stigande byggpriser för bostadsrätter. Under 2000-talet har bostadsrätterna utgjort en tilltagande andel av byggandet vilket kan vara en förklaring till den högre ökningstakten i BPI under perioden.

Tittar man på faktorprisutvecklingen för flerbostadshus är det framförallt stigande materialkostnader som bidrar till prisökningen.

### Diagram 11 Faktorprisindex för flerbostadshus, 2000–2019, exklusive moms och löneglidning

Procent, geometriskt medelvärde



NOT: Vikterna per faktor är baserade på SCBs vikter för 2015, men totalt faktorprisindex har av SCB beräknats med olika vikter över perioden.

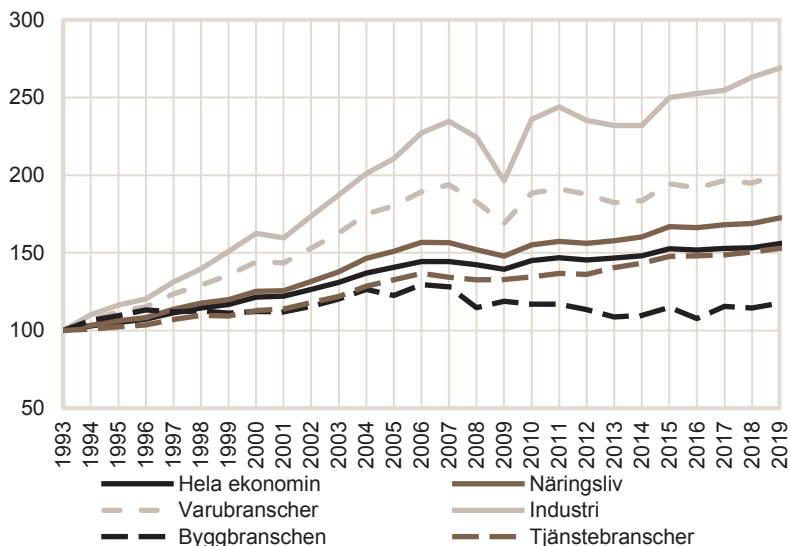
KÄLLA: SCB, Egna beräkningar

Produktivitetens utvecklingen i byggsektorn har varit svag. Produktiviteten i byggbranschen har i allt väsentligt stått still över de senaste 25 åren och faktiskt försämrats tydligt sedan 2007.

Förklaringarna till den svaga produktivitetens utvecklingen får vi anledning att återkomma till, men tills vidare kan vi konstatera att en rad skäl verkar bidra till att nyproduktion av bostäder blivit väsentligt dyrare vilket bidragit till att hålla uppe marknadspriser och hyror i hela beståndet.

**Diagram 12 Produktivitetsutveckling i näringslivet**

Index 100 = 1993

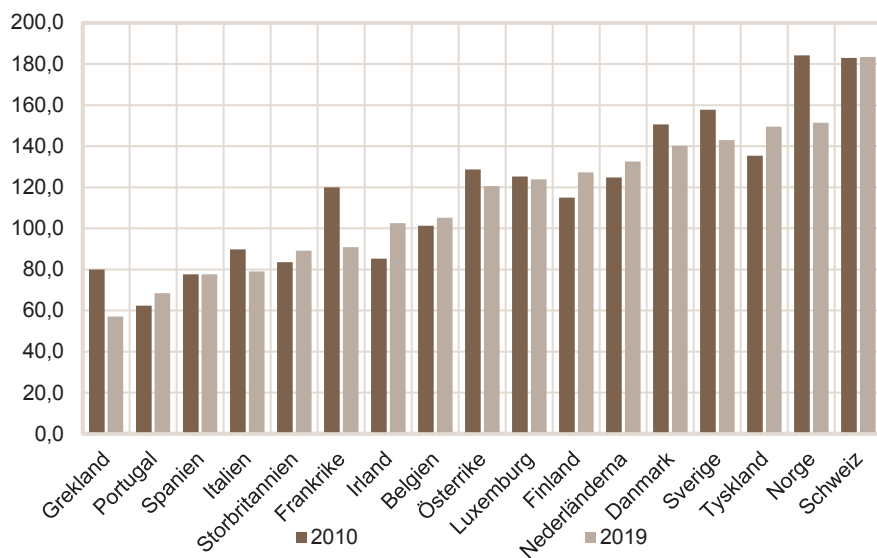


KÄLLA: Konjunkturinstitutet

Att jämföra den svenska byggprisutvecklingen med utvecklingen i andra länder är inte okomplicerat. Det finns stora standardskillnader mellan byggnader i olika länder och som vi konstaterat redovisas kostnaderna olika i enskilda länder. Olika metodik verkar ge väsentliga skillnader i de skattade byggkostnaderna som också kompliceras av växelkurs- och köpkraftseffekter.<sup>6</sup> Men tittar vi på byggpriser enligt Eurostat och bland jämförbara länder har Sverige byggpriser som ligger i paritet med Danmark, något under Tyskland och Norge men över länder som Finland, Österrike och Benelux-länderna.

**Diagram 13 Prisnivåindex för bostadsbyggande, i jämförelse med genomsnittet för EU28**

Index 100 = EU28



KÄLLA: Eurostat

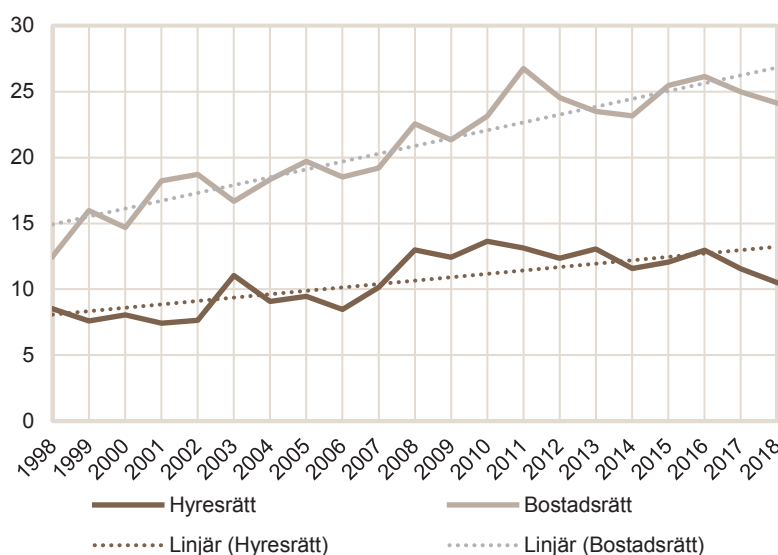
I denna jämförelse har de svenska byggpriserna vuxit långsammare än EU-genomsnittet sedan 2010. Detta drivs främst av att kostnadsutvecklingen gått snabbare uppåt i gamla Öst- och Centraleuropa. I relation till jämförbara länder framstår det därmed inte som att det svenska kostnadsläget försämrats under det senaste decenniet.

### Markpriser

Under 2000-talet har markpriserna för bostäder stigit väsentligt och markkostnaderna utgör en allt större del av de totala produktionskostnaderna för nya bostäder. Detta är tydligast på bostadsrättssidan medan kommunerna som är de största markägarna på olika sätt understödjer hyresrättsproduktionen genom lägre markpriser, exempelvis genom att anvisa mark med krav om att det som byggs ska vara hyresrätter, eller genom att använda sig av tomträtter med låga tomträttsavgälder för nyproduktion av hyresrätter.

### Diagram 14 Markkostnad som andel av produktionspris

Procent



KÄLLA: SCB

Hur ska vi förstå denna utveckling? Med en god tillgång till mark borde markpriserna vara relativt stabila men om vi istället tänker oss att utbudet av mark är begränsat leder stigande marknadspriser för bostäder, vid konstanta byggkostnader, främst till högre markpriser.

Det här kan låta lite abstrakt så låt oss ta ett exempel. Om vi förenklat tänker oss att villor i en stad kostar 3 miljoner kronor. Att bygga ett nytt hus kostar 2 miljoner kronor men det finns bara en markägare som äger ett fåtal obebyggda tomter i hela staden, samtidigt som det finns många spekulanter på hus. Markägaren vet då att hen kan ta upp till 1 miljon kronor betalt för marken utan att totalkostnaden för det nybyggda huset blir högre än marknadspriset på hus i staden. Om bostadspriserna i staden stiger till 4 miljoner skulle markägaren istället kunna ta upp till 2 miljoner kronor betalt och fortfarande veta att köparen skulle få en billigare bostad än om hen köpte ett gammalt hus. På samma sätt skulle ett prisfall på byggpriser från 2 till 1 miljon kronor per hus innebära att markägaren kan ta ännu mer betalt för sin mark.

Detta är så klart en grov förenkling. Entreprenad och byggherrekostnaderna varierar i viss grad med efterfrågetrycket (när många vill bygga kan entreprenörerna ta ut högre priser) och stigande markpriser leder till ett visst ökat utbud av mark (vid tillräckligt höga priser vill något fler stycken av sina tomter eller på annat sätt sälja mark som tidigare brukats till andra ändamål).

Under de senaste 20 åren har bostadspriserna stigit snabbare än byggkostnaderna men allra snabbast har markpriserna stigit. Utbudet av byggbar mark verkar alltså inte växa i tillräckligt

snabb takt för att möta en stigande efterfrågan och markägarna har på så sätt kunnat fånga en stor del av prisuppgången på bostadsmarknaden i form av högre markpriser.

## 5. Stora skillnader mellan upplåtelseformer

Förenklat finns i dag tre olika upplåtelseformer på bostadsområdet. Hyresrätter, bostadsrätter och äganderätter (nästan uteslutande i form av småhus). För medborgarna fyller de olika upplåtelseformerna olika behov på bostadsmarknaden. Men de har också stor effekt på samhällsdynamiken. Givet dagens ekonomiska villkor kan ägande- och bostadsrätter i många fall vara ekonomiskt bättre för mer långsiktigt boende. Kapitalkrav och högre riskprofil gör också att boendeformerna är bättre lämpade för mer kapitalstarka grupper som kan klara prissvängningar. Likaså ställer dessa boendeformer högre krav på den enskildes förmåga att sköta underhållet och den ekonomiska planeringen kring bostaden.

Hyresrätten är däremot särskilt viktig där det råder osäkerhet om långsiktigheten i boendet. Om du ska prova ett nytt jobb eller studier i en ny stad där du är osäker på om du kommer trivas är hyresrätten ett bättre alternativ än att träda in på ägarmarknaden med de stora kortsiktiga risker som följer med detta. Likaså gäller detta mer kapitalsvaga grupper, som unga, eller individer som av olika skäl inte vill eller kan bära det yttersta ansvaret för drift och underhåll av bostaden.

Inom politiken har det i vissa kretsar funnits en förväntan om att det högre enskilda ansvaret för bostadsrätter skulle leda till bättre underhåll eller ansvarstagande kring fastigheten. Dessa effekter finns säkert i vissa avseenden men forskare påtalar samtidigt att fastigheterna som byggs för bostadsrätter riskerar att hålla sämre kvalitet än de som byggs för att upplåtas som hyresrätter då köparna har sämre sakkunskaper och kortare tidsperspektiv på fastigheten. Risken är betydande att entreprenören som bygger bostadsrätter i högre utsträckning har garantiperioden i fokus än den långsiktiga underhållskostnaden för fastigheten. Den kollektiva aspekten av bostadsrättsföreningen har också kommit att förändras betydligt sedan HSB började bilda bostadsrättsföreningar för att bland annat stärka de boendes inflytande över sitt boende. Intresset inom bostadsrättsföreningarna för den egna förvaltningen är i dag ofta svalt. Trots att många placerat sina livsbesparingar i boendet är det ofta svårt att hitta personer som vill ta ansvar i en styrelse eller ens delta på årsmöten. För de boende höjer det ägda boendet insatserna för förändringar i området. Ny bebyggelse påverkar ofta enskilda hushåll negativt. I form av sämre utsikt, dagsljusvärden eller buller. Om de boende i området både upplever sin närmiljö försämrats och samtidigt ser sina bostadsvärden minska med så mycket som en eller flera årslöner kommer de självklart att bestrida utvecklingen. Det är därför sannolikt att den ökande andelen ägt boende har försvårat stadsutvecklingen.

Ekonomiskt är såväl äganderätten som bostadsrätten ofta billigare än hyresrätten. Detta har flera förklaringar. Dels fördelas hyresrätten i skattesystemet och dels är hyresrätten en boendeform med högre servicenivå än äganderätten och bostadsrätten. Ett trasigt kylskåp byts ut av hyresvärden. De boende bär ett mindre ansvar. Transaktionskostnaden för ett bostadsbyte är lägre. Den finansiella risken är närmast obefintlig. Att hyresrätten är dyrare beror också på att avkastningskrav på det insatta kapitalet är högre för fastighetsägaren än för de privatpersoner som köper en bostadsrätt eller äganderätt. Även om den skattemässiga fördelen som bostadsrätten eller äganderätten åtnjuter skulle försvinna kommer det ägda boendet ofta vara något billigare än hyresrätten för stabila hushåll med långsiktiga bostadsbehov. Sverige behöver i dag framförallt fler hyresrätter men för många av LO-förbundens medlemmar är bostadsrätter och äganderätter ett alternativ som inte ska undervärderas. Även om det framförallt är hyresrätter som verkar saknas i den svenska bostadsstocken så kommer ett ökat utbud av bostadsrätter och äganderätter i rätt kostnadssegment att vara viktiga för bostadsförsörjningen framöver.

### Skatteskillnaderna mellan upplåtelseformerna

Skatteskillnaderna mellan upplåtelseformerna är stora. Enligt Bengtsson och Kopsch gör skatteskillnaderna att bostadsrätten blir upp till 25 procent billigare än hyresrätten, beroende på mängd insatt kapital, ränteantaganden med mera.<sup>7</sup> Ägare till bostadsrätter eller äganderätter har

rätt att göra ränteavdrag och ROT-avdrag vid renoveringar men ännu viktigare är skillnaderna i kapitalbeskattning mellan privatpersoner och fastighetsbolag, med bland annat goda möjligheter till ränteavdrag för privatpersoner och bolagsskatt för fastighetsägare.

Skatteskillnaderna bidrar till ombildningstrycket från hyresrätter till bostadsrätter då det finns ett skattearbitrage för fastighetsägare och hyresgäster att göra genom att ändra upplåtelseformen. Skatteskillnaden bidrar också till att förskjuta balansen i nyproduktion så att det blir relativt sett mer lönsamt att bygga bostadsrätter än hyresrätter.

För kostnadsskillnaden mellan boendeformerna i det existerande beståndet är effekterna av skatteskillnaden mer svåranalyserade då den relativt lägre beskattningen av ägt boende driver upp priserna så att boendekostnaderna för någon som träder in på marknaden till viss del jämnas ut.

## FÖRDJUPNING: Jämförelse av de ekonomiska skillnaderna mellan hyresrätt och bostadsrätt för boende i nyproduktion i Stor-Stockholm

### Jämförelse av boendekostnader

Ägandet av en bostadsrätt ger upphov till flera kostnader och intäkter:

- **Räntekostnad (efter ränteavdrag) och alternativkostnad för insatt kapital: 851 kr/kvm/år**  
Snittpriset per kvm för en nyproducerad tre-rums bostadsrätt i Stor-Stockholm var 2018; 55 514 kr/kvm. SBABs listränta för ett lån bundet på 10 år med 85 procent skuldsättningsgrad är 2,19 procent (september 2020). Vi kan låta det representera den långsiktiga räntekostnaden för att äga en bostadsrätt. Den kontantinsats man betalat för bostaden skulle ha förräntat sig på annat håll. För enkelhetens skull antar vi här att alternativavkastningen motsvarar bolåneräntan (2,19 procent) vilket gör att vi kan beräkna den sammanlagda kostnaden av räntor och alternativkostnad för insatt kapital till det samma som räntekostnaden efter ränteavdrag med 100 procent belåningsgrad. Denna blir då 851 kr/kvm/år ( $55\,514 \times 2,29 \text{ procent} \times 0,7$ ).
- **Avgift till BRF: 681 kr/kvm/år**  
Den genomsnittliga avgiften i Stor-Stockholm för en nyproducerad tre-rums bostadsrätt var 681 kr/kvm/år 2018.
- **Avskrivning faciliteter: 208 kr/kvm/år**  
Som bostadsrättsägare ansvarar du själv för att underhålla/renovera inkråmet i lägenheten såsom kök, badrum, golv med mera (dock med ett visst statligt stöd genom ROT-avdraget). Om vi antar en avskrivningstid på 25 år och följande anskaffningsvärden kök (150 000 kr), badrum (150 000 kr), golv (30 000 kr), ommålning (30 000 kr), övrigt underhåll (40 000 kr) så får vi en total kostnad om 400 000 kr för inkråmet, att fördela över avskrivningstiden och den genomsnittliga trerumslägenhetens 77 kvm vilket ger en avskrivningskostnad om 208 kr/kvm/år ( $400\,000 \text{ kr} / 25 \text{ år} / 77 \text{ kvm}$ )
- **Avkastning värdeökning (efter reavinstskatt): 456 kr/kvm/år**  
Bostäder har historiskt stigit något i värde reallt men givet rådande höga prisnivå kan det vara vågat att basera prognoser om framtida avkastning på historisk avkastning. Låt oss därför bara anta att bostadspriserna ligger still reallt. Detta skulle innebära att det nominella värdet stiger med inflationen. 2010–2018 var inflationen i genomsnitt 1,05 procent. Om vi antar att detta är vår nominella avkastning på vår bostadsrätt så motsvarar detta 456 kr/kvm/år efter skatt ( $1,05 \text{ procent} \times 55\,514 \times 0,78$ ).
- **Transaktionskostnad**  
Kostnader för mäklartjänster och andra relaterade kostnader vid försäljning av boendet är inte obetydlig men beror strikt av boendetiden och har ej inkluderats i den här analysen.

Den totala boendekostnaden för en bostadsrätt i ovanstående konservativa scenario är alltså cirka 1 284 kr/kvm/år. Detta kan jämföras med att snitthyran för en nyproducerad trerums-lägenhet 2018 var 1 965 kr/kvm. Boendekostnaden för en nyproducerad bostadsrätt var alltså 35 procent lägre än för en nyproducerad hyresrätt.

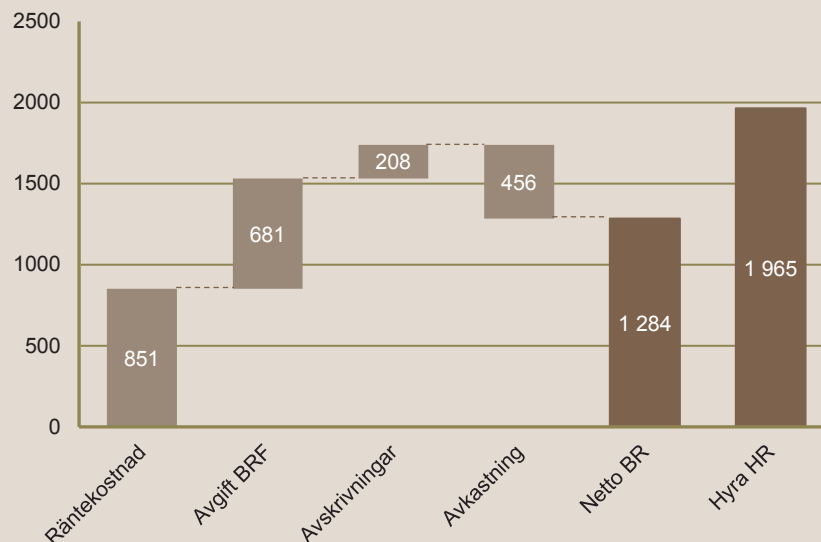
### Diskussion om antaganden

- Hyran för hyresrätten stiger regelmässigt medan bostadsrättens totalkostnad kommer stiga långsammare då avgiften utgör en mindre andel av totalkostnaden där räntekostnaderna inte har en trendmässig utveckling i någon riktning. Kalkylen blir alltså allt mer gynnsam för bostadsrätten ju längre tiden går.
- Det är närmast regelmässigt så att ett nytt kök eller badrum i en hyresrätt är förknippat med en höjd hyra. Detta talar för att avskrivning av inkråmet inte ska inkluderas i kalkylen för bostadsrätten. Samtidigt är det tydligt att bostadsrättsägaren ansvarar själv

för att ersätta ett trasigt kylskåp eller dylikt på ett sätt som en hyresgäst inte gör, vilket talar för att en kostnad för avskrivningar i någon mån bör inkluderas.

- Bankerna tar ut en premie för att binda räntan som gör att den genomsnittliga bolånetagaren tjänar pengar över tid på att välja rörlig ränta. Den genomsnittliga räntenivån under de kommande tio åren bör därmed ligga under den räntenivå som valts i den här kalkylen. Antar vi att premien uppgår till 0,3 procent och att den genomsnittliga räntan under de kommande 10 åren är 2,0 procent sänks kostnaden med cirka 100 kr/kvm/år.
- Försäljning av bostadsrätten har större transaktionskostnader, främst i form av mäklararvoden som inte inkluderats i denna kalkyl.
- Den förväntade värdestegringen på Bostadsrätten (avkastningen) på 1 procent per år nominellt är mycket lågt ur historiskt perspektiv. Längre tidsserier tyder på en långsiktig prisutveckling någonstans mellan KPI och löneindex.
- Huruvida läget hos en genomsnittlig hyresrätt i Stor-Stockholm är jämförbart med läget för en genomsnittlig bostadsrätt i regionen är också osäkert. Troligtvis är det genomsnittliga läget bättre för bostadsrätterna än hyresrätterna varpå bostadsrätten egentligen är ännu billigare än vad som framgår av ovanstående kalkyler.

**Diagram 15 Kostnadsjämförelse bostadsrätt och hyresrätt**  
Kronor per kvadratmeter och år



KÄLLA: SCB och egna beräkningar

#### Jämförelse av kassaflöde

Jämför man kassaflödet mellan de båda boendeformerna är förhållandena de omvända. Om man antar 85 procent belåningsgrad vilket ger 2 procent i amorteringstakt och att en nyproducerad lägenhets faciliteter inte behöver renoveras i närtid så uppgår avgiften samt räntebetalningar och alternativkostnad för insatt kapital fortsatt till 681 kronor respektive 851 kronor. Därtill tillkommer amortering om 944 kr/kvm/år. Totalt blir det månatliga kassaflödet därför 2 476 kr/kvm/år för en bostadsrätt vilket alltså är 26 procent högre än för hyresrätten i detta exempel. Därtill krävs ett insatskapital som innebär ett stort betalningsflöde initialt.

Har du pengar för att klara kassaflödet kan du bo billigt i en bostadsrätt.



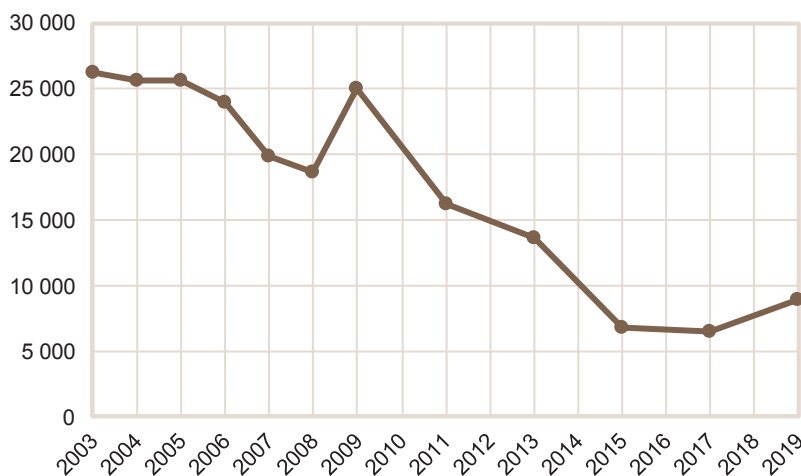
## 6. Behov och brist

Brist och behov är svåra begrepp. Boendetätheten (antalet individer per bostad) föll under hela efterkrigstiden och var under en lång period efter 90-talets början i princip konstant för att från 2010 och framåt stiga marginellt. Detta används av vissa som argument för att någon väsentlig försämring egentligen inte skett vad gäller tillgången på bostäder sedan början av 90-talet. Men bostadsförsörjning är dels en lokal/regional fråga och dels har demografiska och sociala förändringar stor betydelse för bostadsbehovet. Antalet ensamhushåll har ökat kraftigt i Sverige både på grund av befolkningens åldersstruktur (fler äldre utan hemmaboende barn) men också på grund av att exempelvis parbildningar sker senare i livet i dag än förr vilket ger fler ensamhushåll.

Statistiken över antalet lediga lägenheter i beståndet är en indikation om att det nationella nyttjandet av bostadsstocken är betydligt mer ansträngt i dag än för 20 år sedan. I undersökningen för 2019 var endast 8 899 lägenheter lediga för uthyrning. Endast 14 procent av dessa fanns i storstadsområdena (Stor-Stockholm, Stor-Göteborg och Stor-Malmö) och hela ökningen i antalet lediga lägenheter mellan 2017 och 2019 har skett på orter utanför storstadsområdena med färre än 75 000 invånare. Samtidigt talar aktörerna på marknaden om att det i dag tar längre tid att fylla nyproduktionen med nya hyresgäster. Om detta är sant så syns det i varje fall inte i den offentliga statistiken. En förklaring som vissa lyfter är att hyresvärdarna i flera kända fall valt att sänka hyrorna efter en tids vakans. Detta kan hålla nere antalet explicita vakanser men visa på en underliggande avkylning.

### Diagram 16 Lediga lägenheter i flerbostadshus

Antal



KÄLLA: SCB

I debatten cirkulerar många olika påståenden om bostadsbristen. Ofta skrivs det om hur många kommuner som säger sig ha bostadsbrist eller att det behövs så och så många bostäder nationellt.

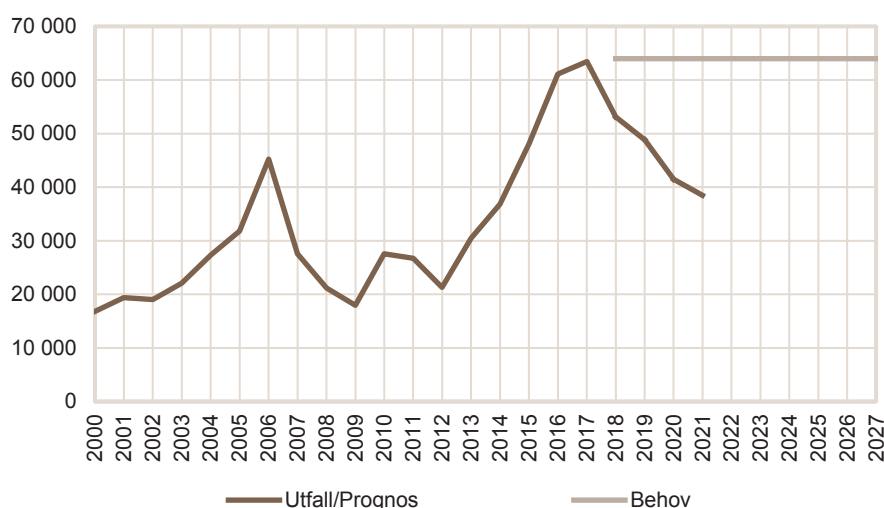
Boverket gör löpande prognoser för bostadsbyggnadsbehovet. Enligt Boverkets senaste bedömning<sup>ii</sup> behöver det byggas 641 300 bostäder under en tioårsperiod (2018–2027)<sup>iii</sup> för att bostadsproduktionen ska hänga med de demografiskt betingade behoven.<sup>8</sup>

<sup>ii</sup> På uppdrag av regeringen ser Boverket nu över rutinerna kring bedömningen av bostadsbristen, detta arbete ska avrapporteras september 2020.

<sup>iii</sup> Boverket presenterar även två alternativscenarion för bostadsbehovet baserat på om migrationen blir högre eller lägre än prognos, där det låga scenariot ger ett bostadsbehov om 519 300 bostäder, och det höga 733 400 bostäder.

Boverkets behovsprognoser utgår från att varje hushåll har behov av en bostad.<sup>9</sup> Behovet beräknas utifrån Sveriges 60 arbetsmarknadsregioner (FA-regioner), SCBs befolkningsprognoser, antaganden om vissa hushållskvoter (alltså det genomsnittliga antalet individer i en viss åldersgrupp som utgör ett hushåll) samt att det behövs ett visst buffertöverskott i beståndet. Utifrån den demografiska prognosen för regionerna beräknas sedan hur många nya bostäder som kommer att behövas för att hänga med i demografin. Risken med metoden är att den egentligen inte vet hur många bostäder som ”behövs” utan utgår från en startpunkt då man antar att det varit balans på marknaden. Boverket utgår från hushållskvoterna 2012 i sin behovsberäkning<sup>iv</sup> och bedömer att det 2018 finns ett demografiskt motiverat underskott om 160 600 bostäder. Behovsprognosen från Boverket kan alltså ses som det byggande som krävs de kommande tio åren för att återskapa 2012 års balans på bostadsmarknaden. I sin prognos tar Boverket heller inga kvalitativa hänsyn om vilken typ av bostäder som behövs.

**Diagram 17 Utfall, prognos och behov för påbörjade bostäder**  
Antal



KÄLLA: Boverket, SCB

Sedan 2017 har byggtakten tydligt saktat in. Många bostadsutvecklare har dragit ner sin totalvolym och skiftar en del av det som byggs från bostadsrätter till hyresrätter (se Diagram 3). Samtidigt hävdar man att det i vissa områden är svårare att få nyproducerade hyresrätter uthyrda. Hur kan detta vara fallet om behovet är så mycket större än dagens utbud? Att det finns ett behov är inte samma sak som att alla klarar att efterfråga de bostäder som byggs till rådande priser. Företaget Evidensgruppen analyserade på uppdrag av Sveriges byggindustrier Region Syd mängden bostäder som marknaden förväntas kunna svälja i Skåne.<sup>10</sup> Resultatet låg ungefär 25 procent under det demografiskt betingade behovet, främst på grund av att hushållens inkomster var för låga (eller att priserna på nyproduktion var för höga). Detta är i linje med Boverkets bedömning. Jämför man Boverkets behovsprognos med Boverkets prognos för det faktiska byggandet kan man konstatera att den prognostiserade byggtakten för 2020 ligger cirka 25 procent under det bedömda behovet. Utan betydande förändringar är det alltså högst sannolikt att byggtakten kommer att vara otillräcklig för att klara bostadsförsörjningen i Sverige.

<sup>iv</sup> 2012 är startåret för det svenska lägenhetsregistret som ligger till grund för beräkningen av hushållskvoterna.

### Var och för vilka grupper behövs det nya bostäder?

I Boverkets enkätundersökning från 2020 anger 74 procent av kommunerna att det råder någon form av brist i kommunen, och att det framförallt är större hyresrätter och bostäder för de med låga inkomster eller som av andra skäl har en svagare ställning på bostadsmarknaden som saknas.<sup>11</sup> Många av de intervjupersoner LO-ekonomerna talat med varnar för tillförlitligheten i denna undersökning. Boverkets egen byggnadsbehovsprognos, som anses ha högre trovärdighet, pekar på ett visst behov i stora delar av landet men att det framförallt är i storstadsregionerna där de stora volymerna behöver byggas. Enligt denna behöver mer än tre fjärdedelar av nettotillskottet under den kommande tioårsperioden komma i Stockholm/Uppsala (288 000), Malmö/Lund (100 000) och Göteborgs (100 000) FA-regioner.<sup>12</sup>

Förändringar i inkomstfördelningen har också skapat nya problem på bostadsmarknaden. Inkomstklyftorna i Sverige har ökat, både genom att allt fler hushåll har inkomster långt under medianinkomsten, liksom att allt fler hushåll tjänar avsevärt mer än medianinkomsten. Detta har försvårat bostadsförsörjningen. När man byggde bostäder under 70- och 80-talet byggde man i praktiken bostäder som passade alla med avseende på kvalitet och pris. I takt med att inkomstfördelningen har dragits ut och svansarna i fördelningen blivit längre är det dock allt fler som av ekonomiska skäl inte klarar att efterfråga medianbostaden. Användandet av sociala kontrakt har ökat betydligt (dock från mycket låga nivåer), men detta är endast tillgängligt för grupper som får stöd av socialtjänsten och som då oftast har särskilda utmaningar, såsom missbruk, psykisk ohälsa eller de som är nyanlända i Sverige.

## 7. Vad klarar vanligt folk att efterfråga?

Som vi sett är alltså behovet av bostäder större än produktionen av bostäder. Förklaringen till detta ligger alltså i att många hushåll av en rad skäl inte klarar att efterfråga bostäder till de priser som de bjuds ut på marknaden. För att bättre förstå vad detta betyder för LO-förbundens medlemmar har vi tagit fram ett antal typhushåll och tittat på deras möjligheter att efterfråga bostäder på marknaden. Vi ska titta på följande typhushåll för arbetare:

**Tabell 2 Typhushållens månadsinkomster**  
Kronor

	Före skatt	Efter skatt	Not
<b>Typhushåll 1: Två vuxna (man och kvinna) med två barn</b>			
Man	28 900	22 205	100 procent anställd i partihandel
Kvinna	19 600	15 544	80 procent i kommunal
Barnbidrag	2 650	2 650	1 250 kr + 75 kr flerbarnstillägg
<b>Totalt</b>	<b>51 150</b>	<b>40 399</b>	
<b>Typhushåll 2: Kvinna med två barn</b>			
Kvinna	24 500	19 053	100 procent kommunal
Barnbidrag	2 650	2 650	1 250 kr + 75 kr flerbarnstillägg per barn
Underhållsstöd	3 146	3 146	1 573 kr/mån per barn
<b>Totalt</b>	<b>30 296</b>	<b>24 849</b>	
<b>Typhushåll 3: Ensamboende kvinna</b>			
Kvinna	25 300	19 626	100 procent handelsanställd

NOT: Antaganden om genomsnittlig kommunalskatt 2019, samt ej medlem i svenska kyrkan, inga studielån

KÄLLA: LOs lönerapport 2019, Egna beräkningar

Den genomsnittliga månadslönen för arbetare exklusive rörliga tillägg var 2018; 28 500 kr/mån för män 25 000 kr/mån för kvinnor. Detta visar att typfallen kan betraktas som representativa även om typfallen inte är valda utifrån deras genomsnittliga representativitet utan från premissen att detta är vanligt förekommande hushåll med en god etablering på arbetsmarknaden vars behov bostadsmarknaden kan förväntas kunna tillgodose.

I följande beräkningar kommer vi att utgå från att samtliga individer har fast anställning. Det är dock viktigt att komma ihåg att 25 procent av kvinnorna och 17 procent av männen i arbetaryrken har en tidsbegränsad anställning och är därmed i praktiken utestängda från kreditmarknaden oavsett om de klarar eventuella inkomstkrav vid en kreditprövning eller ej.<sup>13</sup>

En mer detaljerad redogörelse för olika hushålls möjlighet att efterfråga bostäder gjordes inom ramen för LOs jämlikhetsutredning.<sup>14</sup> Vissa skillnader i metod men framförallt i aktuell data mellan de beräkningarna och nedanstående beräkningar förekommer.

### Typhushållens möjlighet att efterfråga bostadsrätter och äganderätter

Som vi konstaterat tidigare är bostadsrätten en billigare boendeform än hyresrätten för de de passar. Det är därför värt att analysera vilken förmåga samtliga dessa hushållstyper har att efterfråga bostäder inom det ägda beståndet. Den begränsande faktorn här är bankernas bedömning av hushållens kreditvärdighet som baseras på den så kallade kvar-att-leva-på-kalkylen (KALP). I denna sammanställs hushållens inkomster och de levnadsomkostnader exklusive boendet som banken antar för ett visst hushåll, därefter prövar banken hur mycket hushållet kan låna och samtidigt klara sina boendekostnader (drifts- och räntekostnader) samt nödvändiga amorteringar (inkluderat sedan 2016). I sin kalkyl använder bankerna inte dagens räntenivåer utan använder istället en högre kalkylränta för att se att hushållen kan klara en ränteuppgång. Enligt finansinspektionen är bankernas genomsnittliga kalkylränta cirka 7 procent.<sup>15</sup> Vilka antaganden om levnadsomkostnaderna som görs är mindre transparent men Finansinspektionen beskriver i sin bolånerapport vilka levnadsomkostnader man antar i sina stresstester och skriver att dessa ska korrespondera relativt väl med genomsnittet för

bankerna.<sup>16</sup> Givet detta kan vi beräkna den faktiska lånerestriktionen som våra typhushåll möter.

**Tabell 3 Maximalt lånebelopp för olika typhushåll och bostäder**  
Kronor

	Inkomst efter skatt och transfereringar	Levnads- omkostnader exkl. boende	Typbostad	Avgift+ drift	maximalt lånebelopp vid 7 % kalkylränta & KALP>0
<b>Typhushåll 1</b>	40 399	24 000	4 rok, 90 kvm	5 333	1 924 505
<b>Typhushåll 2</b>	24 849	16 900	3 rok, 70 kvm	4 142	662 231
<b>Typhushåll 3</b>	19 626	9 700	2 rok, 40 kvm	2 417	1 306 046

NOT: Levnadsomkostnader hämtade från Finansinspektionens bolånerapport 2019, Avgift baserad på 650 kr/kvm/år, drift endast hushållsel, amorteringskrav om 2 procent antaget (amorteringskrav vid skuldkvot över 450 procent av inkomst är ej en bindande restriktion för dessa typfall). Jämförelser med lånekalkyler från SBABs och Swedbanks hemsidor visar att åtminstone dessa banker erbjuder ett lägre maxbelopp för samtliga typhushåll än vad våra egna beräkningar visar i tabellen (2020-01-29).

KÄLLA: Egna beräkningar

Men lika viktig som lånerestriktionen är de kontanta medel som krävs. Vi har analyserat Hemnets samtliga registrerade transaktioner för såväl äldre som nyproducerade bostäder under 2019. Utifrån detta har vi antagit tänkbara priser för våra typbostäder som ska motsvara den billigaste kvartilen i regionen (den första kvartilens bostäder i Stor-Stockholm ligger typiskt sett i kommuner som Haninge eller Järfälla). Utifrån detta har vi beräknat dagens kontantinsatskrav för våra typbostäder. Därtill har vi beräknat hur lång tid respektive typhushåll skulle behöva för att kunna spara ihop till sin insats givet en viss boendekostnad under sparperioden om de lade undan samtliga medel utöver levnadsomkostnaderna.

**Tabell 4 Krav om kontantinsats för nyproducerade typbostäder i Stor-Stockholm**

	Typbostad	Pris <sup>v</sup>	Kontant- insats	Bokostnad under sparperiod	Spar- utrymme	År till insats
<b>Typhushåll 1</b>	4 rok, 90 kvm	2,8 mkr	420 000 kr	11 500 kr	4 899 kr	7 år
<b>Typhushåll 2</b>	3 rok, 70 kvm	2,3 mkr	345 000 kr	7 500 kr	449 kr	64 år
<b>Typhushåll 3</b>	1–2 rok, 40 kvm	1,8 mkr	270 000 kr	5 000 kr	4 926 kr	5 år

KÄLLA: Egna beräkningar

Vad säger oss då dessa räkneövningar? Jo några saker framgår. Samtliga typhushåll är så begränsade när det gäller beloppet de får låna att de i praktiken är utestängda från ägarmarknaden i Stor-Stockholm (detsamma gäller för Stor-Göteborg, medan situationen ser något bättre ut i Stor-Malmö – se appendix). Samtidigt är det inte bara det maximala lånebeloppet som begränsar dessa hushålls möjlighet att efterfråga ett ägt boende. Utan något större arv, eller lotterivinster så förefaller det närmast hopplöst att spara ihop till en kontantinsats för dessa hushåll.

Det är viktigt att betona att det kanske är orimligt för vissa hushåll att äga en bostad om de har bristande tillgång på kapital och små marginaler. Även om det ägda boendet är billigare är det också mer riskfyllt. Men låt oss ändå se vad boendekostnaderna hade varit för dessa hushåll om de hade kunnat efterfråga våra typbostäder.

<sup>v</sup> För en översikt över faktiska försäljningspriser för bostäder per region se appendix.

**Tabell 5 Kostnader och betalningar för typhustäder**  
Kronor

	Typbostad	Räntekostnad efter avdrag	Avgift+ drift	Månads-kostnad	Amortering	Månads-betalning
<b>Typhushåll 1</b>	4 rok, 90 kvm	3 110	5 333	8 443	3 967	12 410
<b>Typhushåll 2</b>	3 rok, 70 kvm	2 554	4 142	6 696	3 258	9 955
<b>Typhushåll 3</b>	2 rok, 40 kvm	1 999	2 417	4 416	2 550	6 966

NOT: Antagen ränta 2,24 procent (SBAB 10-årig bunden ränta 2019-11-22), 2 procent amorteringstakt, 85 procent belåningsgrad, nominell värdestegring och förlorad alternativavkastning från insats exkluderat ur beräkningen.

KÄLLA: Egna beräkningar

Av ovanstående analys framstår det som att Typhushåll 1 och 3 har goda marginaler för att klara sina boendebetalningar om de skulle ges ett lån. Typhushåll 2 har däremot svårt även om det skulle få lån och klara kontantinsatsen.

### Typhushållens möjlighet att efterfråga hyresrätter

Fastighetsbolagens krav på hyresgästernas ekonomi har varierat mycket över tid. De allra flesta verkar tillämpa någon form av inkomst- eller kvar-att-leva-på-krav. I hem och hyras undersökning från 2016 konstaterades bland annat att 28 procent av de allmännyttiga bolagen krävde att nya hyresgäster hade inkomster som minst var 3 gånger hyran.<sup>17</sup> Endast 22 procent av bolagen saknade inkomstkrav. Därtill konstaterade man att hälften av de allmännyttiga fastighetsbolagen inte inkluderade olika former av bidrag såsom bostadsbidrag eller barnbidrag i sina kalkyler och 34 procent godtog inte hyresgäster som hade försörjningsstöd (socialbidrag). I undersökningen uppgav även 99 procent att de genomförde kreditupplysningar på de sökande och att 57 procent krävde intyg från tidigare hyresvärd.

Till följd av att frågan uppmärksammats verkar kraven ha lättats något på många håll och 2018 utkom en vägledning från Sveriges allmännytta och Fastighetsägarna.<sup>18</sup> Vägledningen är inte bindande men bedöms ha viss påverkan på beteendet hos hyresvärdarna. Där rekommenderas bland annat att inte kräva fast anställning, att inkludera alla typer av inkomster och att basera inkomstkravet på en kvar-att-leva-på-kalkyl utifrån konsumentverkets beräkningar av levnadsomkostnaderna efter att hyran är betald. Vidare argumenteras för att försörjningsstöd som huvudregel bör godtas (i vissa utsatta områden kan undantag göras för att minska segregationen). Vilka effekter detta har fått på hyresvärdarnas inkomstkrav är osäkert. Men säkert är att en tight hyresmarknad ökar hyresvärdarnas möjlighet att välja sina hyresgäster genom olika typer av mer eller mindre diskriminerande krav.

I Stockholms allmännyttiga bostadsbolag har inkomstkraven sänkts och 2019 krävdes att en ensamstående vuxen har 4 923 kronor kvar efter att hyran är betald. För två vuxna personer krävs att hushållet har 8 133 kronor kvar efter att hyran är betald. Antalet barn verkar inte påverka kalkylen.<sup>19</sup>

Inkomstkraven spelar stor roll för vad våra typhushåll klarar av att efterfråga. I nedanstående tabell har maxhyran beräknats enligt olika inkomstkrav (Stockholms allmännyttiga bolags inkomstkrav, krav om tre gånger hyran i inkomst, samt krav om positiv kvar att leva på kalkyl enligt bankernas levnadsomkostnader), samt redovisat vad hyran i billigare nyproducerade lägenheter enligt våra typhustäder är i Stor-Stockholm.

**Tabell 6 Maxhyra vid olika inkomstkrav från hyresvärderna**  
Kronor

	Maxhyra, Sthlmskrav	Maxhyra, inkomst 3x hyra	Maxhyra, KALP>0	Hyra billigare lägenhet
<b>Typhushåll 1</b>	4 rok, 90 kvm	32 266	13 466	16 399
<b>Typhushåll 2*</b>	3 rok, 70 kvm	19 926	8 283	7 949
<b>Typhushåll 3</b>	2 rok, 40 kvm	14 703	6 542	9 926

\* Bostadsbidrag om 1 700 kr/mån här inkluderat för Typhushåll 2 som är det enda hushållet som är berättigat bidraget.

KÄLLA: SCB för hyror i första kvartilen, Egna beräkningar

Vid de inkomstkrav som Stockholms allmännyttiga bostadsbolag i dag använder får samtliga våra typhushåll hyra en nyproducerad hyresrätt. Men vid inkomstkrav om tre gånger hyran är det inget av våra typhushåll som skulle få hyra ens den billigaste kvartilens nya hyresrätter i Stor-Stockholm. Samtidigt kanske båda dessa kravnivåer är dåliga indikationer för vad en rimlig boendekostnad ska vara för att våra hushåll ska ha en god hushållsekonomi på sikt. I det ägda boendet sker en stor del av sparandet genom amorteringar och nominell värdestegring på bostaden. För den som hyr sitt boende blir ett eget sparande viktigare för att bygga upp buffertar över tid. Stockholmsbolagens inkomstkrav saknar helt sparande och förutsätter mycket låga levnadsomkostnader. Utgår man istället från de levnadsomkostnaderna som bankerna bedömer våra typhushåll att ha får den ensamstående mamman (typhushåll 2) problem medan de övriga hushållen får ihop ekonomin om än med små marginaler.

Dessa kalkyler bygger också på den grundläggande förutsättningen att våra typhushåll får hyresrätter. I den största delen av landet är detta inte ett stort problem men i storstadsområdena (framförallt Stockholm och Göteborg) är kötiderna även till nyproducerade hyresrätter betydande (se diagram 23).

### Slutsats av ovanstående analyser

Stora delar av LO-kollektivet har svårt att få tillträde till ägarmarknaden i storstadsområdena. Det är fullt möjligt att bygga bostäder som dessa grupper har råd att bo i men av en rad skäl är utbudet av billigare äganderätter och bostadsrätter i dagsläget alldeles för begränsat. Även om kostnaderna för det ägda boendet framstår som fullt rimliga givet våra typhushålls inkomster är deras tillgång till kreditmarknaden och deras tillgång till eget insatskapital så begränsad att de i praktiken inte kan efterfråga ett ägt boende i storstadsområdena.

När det gäller hyresmarknaden är bilden för LO-grupperna mer otydlig. Hyresvärdar som ställer strikta inkomstkrav (till exempel 3 månadshyror i inkomst) utesluter samtliga typhushåll till och med från den billigaste kvartilen nyproduktion. Men med de krav som allmännyttan i Stockholm tillämpar har å andra sidan alla typhushållen möjlighet att hyra även nyproducerade bostäder. Om vi istället utgår från en mer rimlig kvar-att-leva-på-kalkyl är bilden mer blandad där två av tre av våra typhushåll får ihop ekonomin.

Våra typhushåll har i detta exempel varit väletablerade på arbetsmarknaden, men även då är alltså marginalerna små. Motsvarande analyser för studenter, personer med aktivitetsstöd, ofrivilligt deltidsarbetande eller nyanlända visar följaktligen att nyproducerade hyresrätter knappast är ett realistiskt boendevalternativ för dessa grupper i dagsläget.

Med ett billigare utbud skulle fler kunna kosta på sig att flytta hemifrån under studietiden, barnfamiljen skulle kunna flytta till radhuset istället för att välja att bo kvar i sin tvåa, killen eller tjejen som ”prövar lyckan” i Stockholm hade stannat kvar istället för att flytta hem till Värmland och så vidare. Till stor del handlar inte det här om binära beslut (har jag råd med hyran eller måste jag bo på gatan?) utan det handlar ju om en glidande skala där cost-benefit-analysen för att flytta till en lägenhet successivt blir mer och mer gynnsam ju lägre hyran är.

### Jämförelse med andra liknande analyser

Jan Berg och Hans Lind gjorde 2019 på uppdrag av Fores en analys som visade att det finns nyproduktion som även låginkomsttagare har råd med.<sup>20</sup> Berg och Lind tittar i sin studie på ett antal specifika hyresrättsprojekt där hyrorna varit lägre och konstaterar att hushåll med lägre inkomster klarar att efterfråga dessa objekt. Ovanstående analys av LO-ekonomerna bygger istället på den lägsta kvartilens hyror i nyproduktion i Stor-Stockholm som är mer representativa för utbudet och ligger drygt 20 procent högre än de exempel som Berg och Lind använt sig av. En annan metodologisk skillnad är att Berg och Lind antar lägre levnadsomkostnader än vad som görs i ovanstående analys där vi konsekvent utgått från finansinspektionens levnadsomkostnader. Vilket som är det mest rimliga antagandet här är en smaksak. Troligtvis ligger Finansinspektionens antagande något högt men då vi samtidigt inte antagit något sparande bör detta vara rimligt. Om man likt Berg och Lind både antar lägre levnadsomkostnader och ett obefintligt sparande blir marginalerna så små att även mindre och tillfälliga inkomstbortfall vid exempelvis karensdagar eller vård av barn spräcker kalkylen.

I huvudsak är dock slutsatserna av de båda analyserna kompatibla. Det finns billig nyproduktion där ute, men volymen är liten. Vissa hushåll med lägre inkomster kan bo i nyproduktion och ändå få ekonomin att gå ihop, men marginalerna är små.



## **Del 2. Reformen för en bättre bostadsförsörjning – diskussion och förslag**

*Vad krävs för att bostadsmarknaden ska fungera bättre? I följande kapitel går vi igenom olika områden där förändringar i regelverk och beteenden skulle kunna bidra till en bättre bostadsförsörjning.*

## A. Sänkta byggkostnader

En ökad byggtakt kräver lägre priser och hyror i nyproduktionen för att kunna sväljas av marknaden och för att hjälpa de hushåll som i dag har en svår boendesituation. Detta kräver en lägre total kostnad för att bygga nytt. Den totala produktionskostnaden för nya bostäder består av flera delar men störst är själva byggkostnaderna (entreprenad och byggherrekostnaderna).

De svenska byggkostnaderna har varit en ständig källa till oro. Redan på 1950-talet tillsattes särskilda utredningar för att komma tillrätta med de höga byggkostnaderna och frågan har belysts regelbundet sedan dess.

Som vi visat i kapitel 4 har de svenska byggkostnaderna stigit snabbt och produktivitet utvecklingen i byggsektorn har varit minst sagt svag (eller till och med negativ). Samtidigt verkar Sverige följa samma mönster som de flesta andra jämförbara EU-länder där kostnaderna också stigit under det senaste decenniet.

Ingen enskild åtgärd kommer att som genom ett trollslag vända utvecklingen men ett fortsatt långsiktigt arbete krävs för att förbättra förutsättningarna att bygga billigare i Sverige.

Det positiva i sammanhanget är att det verkar finnas en rad goda exempel och erfarenheter i Sverige av en mer kostnadseffektiv bostadsproduktion. Till stor del verkar problemet vara att få större skala och spridning på de positiva exempel som finns.

Politisk råder stor enighet om behoven att genomlysa regelverk och verka för sänkta byggkostnader och ett betydande arbete pågår redan i denna riktning.

### Volatilitet i byggtakten driver kostnader

Den svenska produktionstakten har varierat dramatiskt över tid. Så behöver det inte vara. Tittar man på exempelvis Finland eller Danmark ser man en väsentligt mer stabil (och hög) produktionstakt över tid.

Under de senaste åren, med kraftigt stigande fastighetspriser och hög efterfrågan, har produktivitetstrycket varit lägre än normalt. Mellan 2014 och 2018 dubblerades antalet färdigställda bostäder. Få sektorer (som utgör en så betydande del av den svenska ekonomin) kan klara en så snabb expansion. Särskilt utan att också ha betydande kostnadsinflation.

En byggherre som intervjuats för den här rapporten beskriver den snabba ökningen i produktionsvolym de senaste åren som ”förödande” för produktiviteten i branschen.

Enligt Tobins Q kan man förvänta sig att en oreglerad marknad under långa perioder har en mycket låg investeringstakt men att denna ökar tydligt när marknadspriset på bostäder överstiger investeringskostnaden. En oreglerad bostadsmarknad med viss tröghet i priserna skulle alltså kunna förväntas ha en hög grad av volatilitet i produktionsnivåerna. Enligt studier från Boverket verkar den svenska bostadsproduktionen reagera kraftigare på prisförändringar i marknaden än andra länder.<sup>21</sup>

Jämfört med andra länder (exempelvis Danmark, England, Finland, Frankrike, Nederländerna, Tyskland och Österrike) har Sverige en mycket låg grad av offentlig finansiering till bostadsbyggande.<sup>22</sup> Det är troligt att frånvaron av en offentligt finansierad och stabil basproduktion bidrar till en högre grad av kostnadsdrivande svängningar i produktionstakten.

Men även den kommunala markförvaltningen riskerar att bidra till en ökad volatilitet i byggtakten. Ett prisfall i marknadspriset förväntas framförallt slå på markpriserna. Vid ett prisfall på markpriserna kan kommunerna, som de största markägarna, avstå att sälja mark i väntan på att priset ska återhämta sig. Detta kanske är rimligt ur exploateringskontorets perspektiv men skadligt sett till hela marknadens funktion.

### Låg grad av seriellt byggande

De vanligaste vägarna till ökad produktivitet vid sidan av en ökad kapitalanvändning (automatisering) är tilltagande skalfördelar (standardisering och massproduktion).

Även om viss automatisering sker i byggbranschen så är det mycket begränsat jämfört med andra sektorer.

En möjlighet till att öka graden av automatisering är graden av prefabricering. Prefabricerade betongelement fick fullt genomslag genom miljonprogrammet och innebar en stor förändring och produktivitetshöjning för sektorn.

Jämfört med 60- och 70-talet framstår dock dagens byggande som mer småskaligt med högre variation. Stora gruppbyggda och likformiga villa/radhusområden är ovanligare i dag än på 70- och 80-talet. Miljonprogramsområdena har haft sina baksidor men skalan i planering och konstruktion möjliggjorde avsevärt högre produktivitet. Standardiseringen möjliggör inte bara ökad industriell produktion av prefabricerade delar eller moduler. Möjligheten att få bygga samma hustyp flera gånger ger också möjlighet att lära sig av sina misstag och förfinas produktdesignen och produktionsprocessen. Även kommunernas processer kring planering, besiktning, bygglov med mera underlättas av en ökad produktstandardisering.

Under de senaste åren har flera aktörer tagit fram olika typer av standardhus som bygger på ett mer industriellt tänkande. Sveriges allmännyttas ramupphandling av de så kallade ”Kombohusen” är ett tydligt exempel på hur flera fastighetsbolag försöker skapa skalfördelar och hitta mer standardiserade modeller för att bygga billigare. Stockholms allmännyttiga bolags upphandling av ”Stockholmshusen” går också i riktningen mot ett mer standardiserat koncept. Sveriges allmännytta säger att externa utvärderingar konstaterat att Kombohusen ligger cirka 25 procent under ordinarie marknadspris. De som ansvarar för upphandlingen av Stockholmshusen betonar framförallt att målet är ökad effektivisering genom en snabbare hantering av projekten. Genom att ha ramupphandlingarna på plats kan man involvera byggbolaget tidigare och projektering kan göras parallellt med framtagande av detaljplan. Idéfasen blir också avsevärt kortare eftersom man redan vet vad man vill ha och bygglovsprövningen går fortare när liknande hus prövats flera gånger tidigare.

En förutsättning för denna typ av standardisering är en homogenisering av regelverken mellan olika kommuner. Sedan ett par år tillbaka är det förbjudet för kommuner att ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper (så kallade kommunala särkrav) men det finns fortfarande stora skillnader mellan kommunerna i form av olika tolkningar av det nationella regelverket samt att kommunerna alltid ställer särskilda krav i sina markanvisningar. Kommittén för Modernare Byggregler har lämnat förslag på förtydliganden av regelverket samtidigt som ett stort antal krav helt slopats för att på så sätt minska utrymmet för olika tolkningar. Utredningen har dock bara genomlyst en del av regelverket för att därefter överlåta till Boverket att genomlysa resten av regelverket. Givet de politiska avdömningsarna av olika intressen som finns i utformningen av byggreglerna förefaller detta olämpligt. Det krävs en översyn av hela regelverket som vågar döma av balanspunkten mellan olika intressen på ett sätt som kräver ett större mandat än myndigheten traditionellt ansett sig ha.

För att homogenisera bedömningen av vilka lösningar som uppfyller Boverkets byggregler (BBR) har kommittén för modernare byggregler också föreslagit inrättandet av en ny expertmyndighet, likt exempelvis skatterättsnämnden, där byggherrar mot avgift kan få sina lösningar prövade mot BBR.<sup>23</sup> Denna prövning ska vara bindande för kommunerna. Detta framstår som en bra ordning särskilt för nya aktörer som vill träda in på marknaden. Detta skulle också kunna förenkla kommunernas handläggning av bygglov.

Kommunala krav i detaljplan och markanvisningar är dock svårare att komma åt och bör kanske inte heller inskränkas. Krav i detaljplanen kan ju användas av kommunen för att aktivt stärka utbudet av bostäder för grupper med svagare inkomster. Kommunen har planmonopol och väljer vad man vill göra med sin egen mark. Forskare som intervjuats för denna rapport menar dock att lokalpolitikerna sällan är medvetna om vilka kostnadseffekter de krav som ställs får, och att ansvaret för detta framförallt faller på kommunala tjänstemän som inte belyser frågan i tillräckligt hög utsträckning. Lokalt finns ofta ett stort intresse av att bygga unikt och då kommunerna brister i sin analys av behoven inom olika kostnadssegment (se kapitel B. Tydligare ansvar och större befogenheter för kommunerna) blir diskussionen inte tillräckligt balanserad när det gäller avvägningar mellan exempelvis gestaltning och kostnader.

### **Standardkrav som P-norm, dagsljus-, buller- och tillgänglighetskrav**

De standardkrav som finns för svenska bostäder bottnar i goda intentioner och har sin grund i att alla bostäder ska vara bra bostäder. I många fall är de dock tydligt kostnadsdrivande och det

är troligt att vissa justeringar i kravbilden skulle kunna göras utan att i större utsträckning sänka boendekvaliteten. Detta handlar dock i huvudsak om avvägningar mellan exempelvis folkhälsoaspekter och byggkostnader där det krävs mer ingående cost-benefit-analyser för att föreslå förändringar som inte har kunnat göras i författandet av den här rapporten. Det finns dock några intressanta observationer och slutsatser om regelverken som jag tycker är värda att belysa.

En effekt av dagens standardkrav är att de sammantaget leder till mycket homogen bostadsproduktion där alla bostäder är likadana i de flesta avseenden utom läge. Detta bidrar till en ökad geografisk segregation i nyproduktionen då det i praktiken inte produceras mindre attraktiva bostäder i bättre lägen. Förr i tiden var exempelvis adressen ”över gård” en lågstatusadress för de gamla gårdshusen hade bland annat sämre utsikt och ljusinsläpp. Samtidigt bidrog de till ett mer blandat bestånd. Lägenheter med kokvrå eller utan egen dusch byggs knappt i dag.<sup>vi</sup> I huvudsak är nog detta något vi ska vara tacksamma för, men det går inte heller att bortse ifrån att en effekt av detta blir ett mer homogent bestånd med en mer segregerad stad som följd. Vissa intervjupersoner menar att standard- och prisvariationen inom ett område är avsevärt större i städer i andra europeiska länder än vad fallet är i Sverige.

Nedan har jag listat några observationer i relation till standardkraven som kommit upp i arbetet med denna rapport.

### Bullerregler

Under många år har de svenska bullerreglerna debatterats. Buller innebär betydande hälsorisker och de svenska bullerreglerna ställer höga krav på vilken nivå av buller som tillåts. Regelverket ändrades av regeringen 2017 så att något högre bullernivåer tilläts och sedan dess har debatten sjunkit undan något.<sup>24</sup> Få aktörer som intervjuats ser i dag behov av ytterligare förändringar.

### P-normen

Går man exempelvis in på hemsidan för Rikshem, en av Sveriges största ägare av hyresrätter, står det ”ledigt just nu; 88 lägenheter och 415 bilplatser”.<sup>25</sup> Även om detta inte kunnat beläggas genom extern statistik sägs normalfallet vara att antalet lediga parkeringsplatser är väsentligt högre än antalet lediga lägenheter för de flesta hyresvärdar.

Den kommunala parkeringsnormen reglerar antalet parkeringsplatser per lägenhet. Fastighetsutvecklarna som intervjuats betonar att bygget av garage och parkeringsplatser i de allra flesta fallen är en ren förlustaffär och att även med relativt höga parkeringsavgifter subventionerar lägenhetshyrorna parkeringsplatserna. P-normen bidrar också till homogenisering i beståndet. Då de flesta fastigheter i en viss kommun eller område beläggs med samma krav på antalet parkeringsplatser per bostad blir också målgruppen för bostäderna mer homogent. Hyresgästerna i varje enskild fastighet förväntas ha bil i ungefär samma utsträckning. Detta minskar variationen i bostadsbeståndet.

Ökad flexibilitet kring P-normen skulle kunna sänka byggkostnaderna och i förlängningen priser och hyror samt medverka till mer blandade målgrupper. Stockholms stad har exempelvis slopat parkeringsnormen till förmån för flexibla och projektspecifika parkeringstal som sätts i dialog mellan kommunens tjänstemän och byggherren. Antalet parkeringsplatser kan då bättre anpassas efter lokala förutsättningar vad gäller exempelvis närhet till kollektivtrafik eller lägenhetsstorlekar i det specifika huset.

### Tillgänglighetskrav

Svenska byggregler kräver en mycket hög grad av tillgänglighet för nyproduktionen. Detta är i grunden mycket positivt. Kommunerna får minskade kostnader för anpassning av bostäder och personer som får ett funktionshinder kan lättare bo kvar i sina bostäder. Funktionshinder blir också i lägre grad ett fysiskt hinder när man besöker släkt och vänner. Sammantaget innebär det en betydande frihet för delar av befolkningen.

<sup>vi</sup> Av drygt 14 000 nyproducerade hyresrätter 2018 i SCBs hyresstatistik var totalt sett 60 st lägenheter med kokvrå.

I många fall kommer denna ökade frihet inte till någon nämnvärd merkostnad. Krav om att ytterdörrar ska vara 80 cm breda för att tillåta en utomhusrullstol att kunna komma in innebär inte någon nämnvärt högre kostnad i jämfört med en smalare dörr.

Vissa andra krav har dock mer tudelade effekter. Ett sådant exempel rör kraven på badrummets storlek. För en större lägenhet är ett större badrum helt rimligt men för en mindre lägenhet innebär de höga tillgänglighetskraven en väsentlig standardsänkning för någon utan funktionshinder då badrummet tvingas uppta en större andel av lägenheten än vad de hade gjort utan tillgänglighetskraven. För små lägenheter och studentbostäder har en rad lättnader gjorts rörande tillgänglighetskraven.<sup>26</sup> Studentbostäder är tillfälliga boenden i allmänhet använt av unga som därmed kan förväntas i genomsnitt ha lägre anpassningsbehov än andra bostäder.

Ett annat exempel på effekterna av tillgänglighetskraven är att de uppges vara en av de största orsakerna till att de så kallade Attefallshusen inte nått upp i de volymer som väntades vid införandet. Villaägarnas riksförbund påstod att man förväntade sig att 200 000 Attefallshus skulle byggas när regelverket introducerades. Mellan 2014 och 2017 har det byggts 4 000 men en låg andel av dem är klassade som permanentboende.<sup>27</sup> Ett skäl är att den grad av tillgänglighet som krävs för att tillåta Attefallshuset att hyras ut som åretruntboende är hög. Krav om minst 80 cm mellan diskho och spis gör trinettkök omöjliga, stora badrum åter upp stor del av den tillåtna totalytan och så vidare.

Vid nyproduktion av småhus ger tillgänglighetskraven vissa andra problem. Det uppges vara mycket vanligt att kommunen kräver att den som bygger ett nytt småhus anpassar tomten med ramper eller rullstolshissar för att klara slutbesiktningen. Detta trots att den som uppför bostaden ofta monterar bort och säljer rampen eller hissen så snart slutbesiktningen är färdig. Detta är ren kapitalförstöring som knappast gynnar någon.

Vid tillbyggnad och ombyggnad har regelverket även andra effekter. Om en villaägare som bygger ut sitt hus samtidigt genomför ändringar i den gamla delen av huset klassificeras bygget som en ombyggnad. Hela huset måste då uppfylla tillgänglighetskraven för att få bygglov, vilket kan bli kostsamt för en äldre byggnad uppförd under ett annat regelverk. Om man däremot inte gör några ändringar i den gamla huskroppen räknas det hela som en tillbyggnad och endast den nya delen behöver uppfylla tillgänglighetskraven. I de flesta hus kräver ändringar av planlösningen inomhus inget bygglov. Detta gör att ansökan om bygglov för ombyggnad blivit ovanligt, istället görs tillbyggnation och därefter genomförs planerade ändringar i den gamla delen av huset utan krav på bygglov. Detta ökar kostnaderna för ägaren som av administrativa skäl måste dela upp arbetet i etapper på ett sätt som inte är ekonomiskt eller byggnadstekniskt motiverat. För flerbostadshus gäller liknande problem när exempelvis en bostadsrättsförening vill bygga om ett utrymme i fastigheten, såsom en gammal vind, till nya bostäder.<sup>vii</sup> En ombyggnad av ett trapphus i fastigheten gör då att hela fastigheten måste anpassas. Kommittén för modernare byggregler har även här föreslagit ändringar av ombyggnationsbegreppet som begränsar mängden följdändringar som måste göras i fastigheten vid en ombyggnad.

### Slutsatser rörande standardkrav

Vi bör bygga bostäder ur ett långsiktigt perspektiv och boendet ska vara väl anpassat för alla som kan tänkas bo där i framtiden, med en god standard och ett ambitiöst folkhälsoperspektiv. Den svenska grundhållningen framstår därför som den rätta, men det bör kunna göras ytterligare justeringar på marginalen i regelverket. Det framstår som mer rimligt att ha höga tillgänglighetskrav på områden som är mer kostsamma att åtgärda i efterhand (dörrmått, badrumsstorlek etc) än för åtgärder där merkostnaden för tillgänglighetsanpassning i efterhand är oväsentlig (ramp eller rullstolshiss på tomten). I sådana fall skulle exempelvis en försäkringslösning där den som bygger utan att uppfylla tillgänglighetskraven i dessa avseenden ersätter kommunen för den förväntade genomsnittliga kostnaden för att åtgärda den bristande tillgängligheten i framtiden. Likaså framstår standardkraven på bostäder där de boende bara får bo under en begränsad tid (såsom studentbostäder) kunna vara mer flexibla

<sup>vii</sup> Kommunerna har möjlighet till att lätta på exempelvis hisskravet om de tillkommande bostäderna är mindre än 35 kvm men många kommuner har valt att inte göra det.

med avseende på såväl tillgänglighet som buller- eller dagsljuskraV. Det är också värt att överväga om reglerna bör möjliggöra för en mindre del av bostäderna i en fastighet att ha en lägre standard än regelverket föreskriver för att möjliggöra att fler nya lägenheter ”kläms in” i det existerande eller tillkommande beståndet för att på så sätt göra det lite mer blandat.

### Långa överklagandeprocesser

Mycket av debatten kring byggkostnaderna i Sverige har handlat om att den totala ledtiden i processen kring ett nybygge är väsentligt längre i Sverige än andra länder. Enligt en studie från KTH har Sverige den längsta överklagandedekedjan av alla studerade länder.<sup>28</sup> SKR konstaterar att 25 procent av detaljplanerna överklagas, detta kanske låter hanterbart men detaljplanerna ser samtidigt väldigt olika ut och vissa nya detaljplansbeslut kan handla om mindre justeringar medan andra kan röra planeringen av stora nya bostadsområden.<sup>29</sup> Representanter för SKR anser det troligt att en majoritet av de planerade bostäderna finns i de detaljplaner som faktiskt överklagas. Det beskrivs som ytterst ovanligt att den som överklagar ett bygglov eller en detaljplan i slutändan får rätt gentemot kommunen men statistik i frågan har inte granskats. Detta är väsentligt för att förstå vilket (lågt) värde överklagandena faktiskt skapar. Mycket tyder därmed på att ytterligare inskränkningar i möjligheterna att överklaga inte förväntas påverka det slutliga resultatet samtidigt som ledtiderna skulle kunna kortas.

Nyligen kortades överklagandedekedjan för detaljplaner då länsstyrelserna togs bort som första instans. Samtidigt har handläggningstiderna i mark- och miljödomstolen blivit längre så att effekterna på den sammantagna ledtiden för överklaganden är oklar. Intrycket är dock inte att domstolarnas ledtider fortsätter att växa. Om detta stämmer råder balans mellan resurser och inflöde. Det kan dock under en begränsad tid behövas ökade resurser för att jobba av balanser och trycka ner ledtiden.

En metod för att begränsa antalet överklaganden har varit att snäva in sakägarkretsen. Men även om någon utan sakägarskap överklagar ett beslut måste sakägarskapet prövas i domstol. Denna prövning går visserligen snabbare än prövning i sak men fördröjer ändå arbetet och upptar domstolarnas tid. Åtgärder som begränsar möjligheterna eller incitamenten att överklaga, exempelvis genom att avgiftsbelägga överklaganden där den överklagande bedöms sakna sakägarskap, bör övervägas. Likaså bör kraven på mark- och miljödomstolarnas handläggningstider skärpas.

Minst lika viktigt som överklagandeprocesserna är dock kommunernas egna handläggningstider för framtagande av detaljplaner med mera. Kommunerna är ålagda korta handläggningstider för bygglov och liknande ärenden riktade mot enskilda privatpersoner. För större projekt överförs kommunens handläggningskostnader i allmänhet på bostadsutvecklaren (ofta på löpande räkning) och motsvarande tidskrav saknas. Dessa processer skiljer sig mycket åt mellan olika kommuner och har därför inte kunnat analyseras på ett tillfredsställande sätt i den här rapporten. Återkommande är dock att kommunerna uttrycker brist på plankapacitet, i form av handläggare med rätt kompetens. Men också att belastningen på plankontoren är hög på grund av att detaljplanerna oftast är mer detaljerade och därmed mindre flexibla än vad lagen kräver.

### Vissa konkurrensproblem

Att byggbranschen kännetecknas av bristande konkurrens har historiskt varit närmast en sanning i Sverige. Mycket tyder dock på att denna generella bild bör nyanseras.

Bristande konkurrens brukar kännetecknas av höga vinstnivåer. I sin bok ”Den ineffektiva byggbranschen” argumenterar den tidigare VD:n för Einar Mattsson Bygg för att vinsterna i entreprenaddelen av byggsektorn är begränsade och att antalet företag är högt, framförallt betydligt högre än i många andra inhemska tjänstesektorer.<sup>30</sup> Som en röst från entreprenadsidan talar Anjou visserligen i egenintresse men hans argumentation är övertygande. Betydande markvinster har under 2000-talet gynnat byggsektorns vinster som helhet och förmågan att skilja dessa vinster från vinsterna i byggverksamheten är avgörande för att förstå branschens underliggande lönsamhet. I linje med denna argumentation konstaterade Konkurrensverket både 2015<sup>31</sup> och 2018<sup>32</sup> att konkurrensen förbättrats men att lönsamheten var väsentligt högre på projektutvecklingsidan (där markvinster ofta hamnar) än på entreprenadsidan.



Marknadskoncentrationen har därtill minskat och de fyra största byggföretagens marknadsandel har gått från 50 procent 2013 till 33 procent 2017 vilket också kan ses som ett tecken på att konkurrensen förbättrats.<sup>33</sup>

Även om det i dag är mindre träffsäkert att i generella termer beskriva byggsektorn som kännetecknad av bristande konkurrens än den var för 20 år sedan så kvarstår ett antal konkurrensproblem.

För det första har konkurrensen kring varje enskilt byggprojekt försämrats av den snabba ökningen i produktionsvolym. Mellan 2011 och 2018 mer än tredubblades antalet färdigställda bostäder i Sverige vilket gjort att många bolag arbetat på kapacitetstaket och inte kunnat lägga anbud på nya projekt. Detta framstår dock som en naturlig växtvärk. Med en långsiktigt högre och mer stabil produktionstakt som bolagen tror på bör vi se investeringar i ny produktionskapacitet från aktörernas sida.

För det andra belyser bland andra Sveriges allmännyttas lokala konkurrensproblem i vissa delar av landet där få aktörer lägger anbud på offentliga upphandlingar av bostadsbyggande. Detta gäller särskilt regioner där det inte byggts flerbostadshus under en längre tid. Här skulle en offentlig aktör på entreprenadsidan kunna vara marknadskompletterande. Givet att den största andelen av nyproduktionen under kommande år är fokuserad till storstadsområdena, där konkurrensen förefaller fungera bättre, ska inte detta konkurrensproblem överdrivas i en analys av bostadsmarknaden som helhet.

För det tredje verkar framförallt byggmaterialsidan vara den del av byggsektorn där konkurrensen är mest begränsad. Det är också materialkostnaderna som sett den snabbaste prisökningen i faktorprisindex (se diagram 11 Faktorprisindex för flerbostadshus, 2000–2019). Marknadskoncentrationen är till delar mycket hög. Exempelvis har Cementa 99 procent av branschomsättningen inom cement och Saint Gobain har 90 procent av gipsskivemarknaden. För insatsvaror som är dyra att importera, till exempel fabriksbetong och betongstommar är byggföretagen helt beroende av regionala leverantörer. Stigande materialkostnader beskrivs av Konkurrensverket som en viktig förklaring till de stigande byggpriserna.<sup>34</sup> Marknaden kännetecknas också av låg grad av pristransparens. Stora rabatter (ibland på upp till 90 procent) på vissa insatsvaror är norm, vilket kan betraktas som konkurrenshämmande.<sup>35</sup> Särskilt finns en risk att de stora rabatterna från listpriser driver upp statistiken över faktorpriserna. Faktorprisstatistiken används i sin tur som underlag för uppräkningsen av priserna i många fleråriga byggavtal, vilket kan göra att byggherrar tjänar på stigande listpriser och rabatter. Lämpliga åtgärder mot detta konkurrensproblem bör identifieras och vidtas. Utöver pristransparensen skulle konkurrensen mellan olika material kunna förbättras. Regelverk som möjliggör och förenklar byggande i trä är inte bara bra av klimatskäl, det kan också bidra till en bättre konkurrens när andra material blir konkurrenskraftiga alternativ till exempelvis betong. Harmonisering av regelverket kring byggmaterial anses av utredningen ”Plats för fler som bygger mer” kunna vidga marknaden och förbättra konkurrensen.<sup>36</sup>

### **Kompetensutveckling och arbetets organisering**

Jämfört med andra sektorer är byggnation extremt fragmentiserat. 40, 50 eller till och med 100 olika bolag kan vara involverade i uppförandet av en enda byggnad. Bygget styckas upp och upphandlas del för del från olika aktörer som i sin tur tar in underentreprenörer (som i sin tur tar in under-under-entreprenörer) för att utföra arbetet. Fragmentiseringen bör underlätta möjligheten att pressa priserna i varje enskilt led, men den leder också till andra kostnader. De största oproduktiva-kostnaderna (waste) som lyfts fram i olika produktivetsstudier av den svenska byggbranschen är kostnader för överlämningar mellan olika företag och yrkesgrupper, kostnaderna för att rätta fel, samt administrativa kostnader.<sup>37</sup> Samtliga dessa kan förväntas öka av en fragmentisering av produktionsprocessen. Denna fragmentisering lyfts bland annat upp i Statskontorets uppföljning av byggkommissionens slutbetänkande som visserligen har några år på nacken men som av många intervjupersoner fortfarande anses ge en adekvat bild av flera problem i sektorn.<sup>38</sup> Framförallt betonar man effekterna i form av bristande kunskapsöverföring som skadar produktivetsutvecklingen. Även om vi skulle bygga likadana hus gång på gång så är det svårt att lära sig av tidigare misstag ifall hela arbetslaget är nytt.

Mikael Anjou lyfter i sin bok fram att detta är en produkt av branschens ”upphandlingssjuka” som i kombination med kollektivavtalet med sin ackordsmodell och strikta uppdelning mellan yrkesgrupper segmenterar en fragmentiserad struktur på byggena [red: Anjous perspektiv är hans egna men får här representera arbetsgivarsidan].

Fragmentiseringen leder enligt Anjou till bristande helhetsansvar och ökade överlämningskostnader bland annat på grund av att ackordmodellen försvårar samarbetet mellan olika yrkesgrupper som arbetar på olika ackord, samtidigt som modellen kräver ständig förhandling för att fastslå ackordet för olika arbetsmoment. Representanter för Byggnads lyfter å sin sida fram ackordsmodellens starka incitament för arbetarna att ta ansvar för produktionstakten och inte acceptera dålig organisering av arbetet och hänvisar till negativa erfarenheter av experiment med så kallade resultatlöner på 90-talet. Deras intryck är att utan det engagemang från arbetstagarna som dagens modell väntas generera skulle arbetet vara sämre organiserat med ökade väntetider och fel som konsekvens.

Wilken organisationsmodell som ger den högsta produktiviteten är en empirisk fråga som vi inte vet svaret på men det är viktigt att betona att parterna här har samma intresse. En bättre produktivitet utveckling möjliggör såväl större löneökningar som större vinster. Möjligheterna att ändra i dagens modell är dock beroende av tilltron mellan parterna. Man vet vad man har men inte vad man får. Den fragmentiserade organisationen av arbetet och den höga graden av fusk och arbetsplatsrelaterad brottslighet som förekommer i byggbranschen har med stor sannolikhet försämrat tilltron mellan parterna, liksom att det har försämrat fackets möjligheter att garantera att löner och villkor följs av den stora mängd arbetsgivare som finns på varje bygge, vilket ytterligare höjer riskerna med andra lönesystem.

Kostnaderna för fel och överlämningar skulle vidare kunna minskas med ökad kompetensutveckling. Arbetstagare som behärskar fler kompetensområden skulle både kunna utföra flera arbetsmoment utan överlämning och ha en god förståelse för hur deras arbete påverkar andra yrkesgruppers arbete. Mellan såväl fack som arbetsgivare finns i grunden en samsyn om att kompetensutvecklingen behöver förbättras men avgörande skillnader i hur det ska åstadkommas. Anjou anför att det är frånvaron av individuell lönesättning som förstör möjligheterna till kompetensutveckling. Men samtidigt har fackförbund som Pappersanställdas förbund avtal där lönen är strikt kollektiv men där fastslagna tillägg finns för de som lär in nya kompetensområden.

### **Förslag: Byggkostnaderna behöver sjunka!**

1. Fortsätt att genomlysa Boverkets byggregler inom ramen för en politiskt tillsatt kommitté likt dagens Modernare byggregler i syfte att förenkla regler och minska lokala skillnader i tolkningen samt förenkla kommunernas handläggning.
2. Använd statlig medfinansiering för att säkerställa en stabil bostadsproduktionstakt till hyresnivåer som kräver seriellt byggande
3. Ändra reglerna kring ombyggnation så att dagens krav endast omfattar de delar av fastigheten som ändras
4. Ersätt P-normen med förhandlade projektspecifika parkeringstal i alla kommuner
5. Vidta åtgärder för att minska antalet överklaganden av detaljplaner och bygglov, exempelvis genom att införa avgifter
6. Utveckla byggreglerna för att förenkla för nya material för att på så sätt öka konkurrensen på materialsidan samt låt konkurrensverket identifiera åtgärder för ökad pristransparens
7. Inför en ny expertmyndighet som mot avgift prövar byggherrars lösningar mot Boverkets byggregler och vars prövning är bindande för kommunerna
8. Regeringen bör skjuta till engångsmedel för att mark och miljödomstolarna ska kunna jobba av sina balanser och etablera en ny balanspunkt för ledtiderna



## B. Tydligare ansvar och större befogenheter för kommunerna

Kommunerna är nyckeln till bostadsförsörjningen. Kommunen har planmonopol, är en stor markägare och äger ofta en stor del av bostadsbeståndet genom ett eller flera allmännyttiga bostadsbolag. Med dessa verktyg kan kommunen styra en stor del av bostadsproduktionen.

I dag finns tydliga brister i kommunernas ansvarstagande för bostadsförsörjningen. Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar infördes 2001. Detta gjordes till stor del för att klargöra att kommunerna hade ansvar för frågan. Samtidigt lät lagen till stor del kommunerna själva definiera vilket behov som skulle tillgodoses. Detta har både ställt betydande kompetenskrav på kommunen men riskerar också att göra lagstiftningen tandlös eftersom kommunen har möjlighet att anpassa sin behovsanalys efter vilka mål man vill sätta upp istället för tvärtom. Vidare är bostadsmarknaden i storstadsområdena regional snarare än kommunal vilket skapar ytterligare problem för ansvarsfördelningen.

Kommunerna har ansvar för att analysera det lokala bostadsbehovet men utredningen *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar* konstaterade att ingen kommun på ett lämpligt sätt analyserat hur bostadsbehovet verkligen ser ut i relation till det utbud som finns i kommunen.<sup>39</sup> Analyserna återfinns ofta i det lokala bostadsförsörjningsprogrammet som beskrivs ha begränsat genomslag tvärs den kommunala organisationen, till stor del på grund av bristande konkretion och svag koppling till kommunens översiktsplan. I de bostadsförsörjningsprogram som jag tagit del av i arbetet med den här rapporten beskrivs snarast en prognos för byggandet än en bedömning av hur mycket man skulle behöva bygga för att uppnå en tillfredställande bostadsförsörjning eftersom man inte bestämt vad man eftersträvar när det till exempel gäller ungdomars möjligheter att flytta hemifrån, vad som är en rimlig väntetid eller vad som anses vara en rimlig hyra. Det saknas därför både en informerad analys av hur mycket man egentligen behöver bygga samt vilka boendekostnader de grupper med en utsatt boendeställning i kommunen kan klara att hantera och vilken typ av bostäder som därför behöver byggas.

Utöver bristen på en informerad analys lyfter intervjupersonerna flera olika tänkbara motiv till det bristande ansvarstagandet från kommunerna.

I storstadsområdena är bostadsförsörjningen i huvudsak regional med risken att vissa kommuner åker snålskjuts på andra som i högre grad bidrar till bostadsförsörjningen. Kommunerna har traditionellt endast ansvar för sin egen kommunbefolkning men för en växande region med stor inflyttning krävs att bostadsförsörjningsansvaret sträcker sig längre än de egna kommuninvånarna.

Lokalt motstånd från de som är etablerade på bostadsmarknaden blir ett politiskt hinder. Kommunpolitiker kan i klartext avsättas om de bygger för mycket (särskilt om den existerande bostadsstocken framförallt består av äganderätter eller bostadsrätter där hushållen är oroliga för sänkta bostadsvärden).

Exploateringskostnaderna (framförallt indirekt i form av ny kapacitet i kommunala välfärdsverksamheter som förskolor och skolor) belastar kommunala budgetar och kan innebära initiala investeringar som kräver ökad upplåning av kommunerna – något som kan vara svårt om det riskerar att påverka deras kreditbetyg och därmed deras lånekostnader.

Lokala politiska incitament påverkar även vilken typ av bostäder som byggs. Även om det kommunala utjämnningssystemet gör att kommunen har mindre att vinna på att attrahera mer inkomststarka invånare kan lokala opinioner och politiska preferenser begränsa byggandet av bostäder för låginkomsttagare.

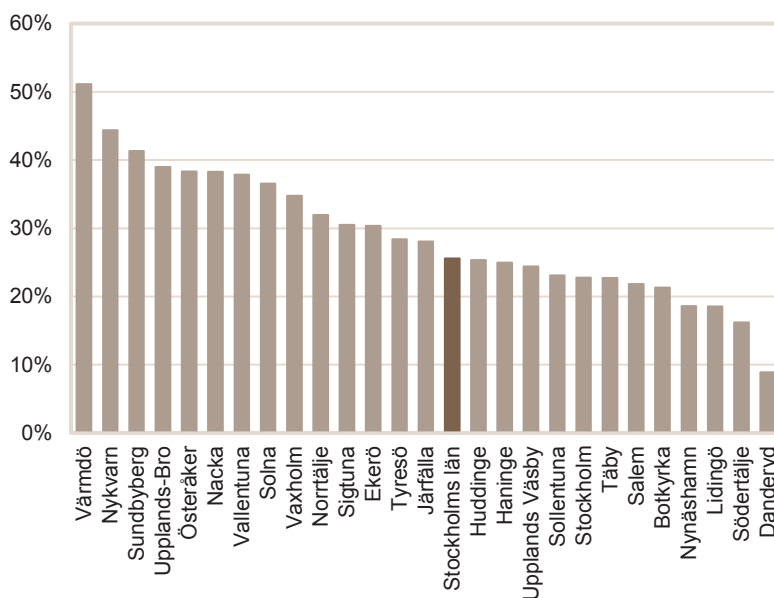
Kommunerna är också väl medvetna om att kostnadsbilden i nyproduktion ofta är högre än vad de som behöver bostäderna klarar. Samtidigt betraktas detta ofta som ett faktum som man inte kan påverka. Jämfört med vissa andra länder framstår det som att de kommunala planeringskontoren i Sverige bara i begränsad utsträckning väger in olika besluts effekter på prisbilden för bostäderna. Till exempel beskrev en representant för ett allmännyttigt bostadsbolag hur det var avsevärt billigare per kvadratmeter att bygga ett lamellhus med sex

våningar än ett hus med fyra våningar eftersom markarbeten, grund och tak i allt väsentligt är densamma för de båda alternativen. Beslutet om hur många våningar som huset fick ha ägdes dock av stadsplaneringskontoret som bara bedömde frågan utifrån vad som ”passar in” i den lokala stadsbilden. Någon diskussion om vilken effekt beslutet skulle ha på byggkostnader och därmed på vilka hyror de boende skulle få betala hade han aldrig hört talas om. Detta kan i sin tur bero på att den svenska välfärdsmodellen generellt sett har fokuserat på att utjämna inkomstskillnader istället för att utjämna levnadskostnader. Med små inkomstskillnader blir frågan om vem som har råd att bo var väsentligt mindre än den blir i ett samhälle med större inkomstskillnader.

Ett annat skäl till det bristande intresset för vilka typer av bostäder som byggs är att många tror att frågan spelar mindre roll då nya bostäder ger upphov till flyttkedjor som friställer andra bostäder. Befintlig forskning om flyttkedjor stöder dock inte idén om att nya bostäder skapar flyttkedjor som berör hushåll med lägre inkomster.<sup>40</sup>

Oavsett de bakomliggande motiven så visar statistiken tydligt på stora variationer i olika kommuners ansvarstagande för den regionala bostadsförsörjningen.

**Diagram 18 Tillväxt i bostadsstock 2000–2019**  
Procent

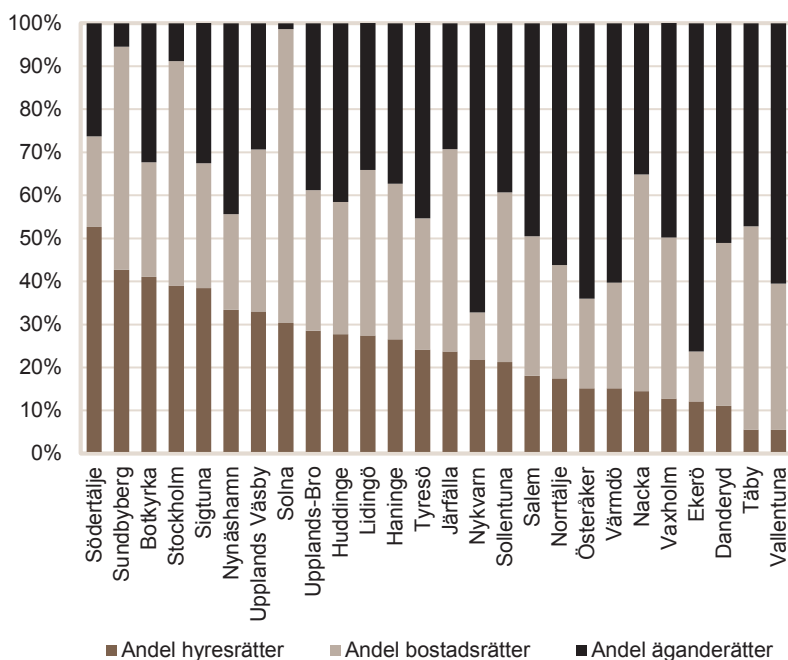


KÄLLA: SCB, egna beräkningar

I Stockholmsregionen finns inget uppenbart samband mellan geografi och bostadsbyggande. Danderyd och Sundbyberg liksom Lidingö och Nacka har jämförbara avstånd till centrala Stockholm men stora skillnader i byggande. Att Stockholms stad inte klarar att upprätthålla lika hög byggtakt i relation till sin befolkning är inte förvånansvärt, givet kommunens höga exploateringsgrad. Men även Solna och Sundbyberg är tätbefolkade kommuner. Graden av politisk vilja framstår som betydelsefull. Danderyd är till ytan mer än dubbelt så stort som Sundbyberg men med ett liknande avstånd till centrala Stockholm. Kring millennieskiftet var kommunerna även jämförbara i befolkningsstorlek (cirka 30 000 invånare) men under de senaste 20 åren har Sundbyberg byggt cirka 7 gånger så många bostäder som Danderyd (6 981 stycken respektive 992 stycken). Detta trots att båda kommunerna är lika beroende av regionens förmåga att klara den samlade bostadsförsörjningen för att säkra såväl tillväxt och personalförsörjning till företag och offentliga verksamheter i den enskilda kommunen som för att säkra möjligheter för kommunens egna invånare att hitta någonstans att bo i regionen.

Likaså kan man tydligt se stora skillnader i vem man bygger för mellan kommunerna. En indikation på detta kan man få genom att titta på mixen av upplåtelseformer i de olika kommunerna i storstadsregionerna. Detta kan variera av en rad historiska skäl där mer perifera kommuner dominerade av småhus av naturliga skäl kan väntas ha en lägre andel flerbostadshus men man kan ändå konstatera att vissa kommuner sticker ut med mycket låg andel hyresrätter utav lägenheterna i flerbostadshusen.

**Diagram 19 Andel bostäder per upplåtelseform i Stor-Stockholm, 2019**  
Procent



KÄLLA: SCB, egna beräkningar

Kommunerna är de i särklass största ägarna av exploaterbar mark. Som vi tidigare konstaterat har markkostnaderna stigit snabbt under de senaste 20 åren. Detta är inte särskilt förvånande. Vad en bostadsutvecklare är villig att betala för marken är ju på många sätt ett resultat av att utvecklaren räknar baklänges från ett givet marknadspris för bostäderna med avdrag för kostnaderna för att uppföra byggnaden och den egna avkastning man kräver för att anse projektet vara värt risken. Restposten blir vad man är villig att betala för marken.

Sett till varje enskilt projekt saknar kommunen incitament att sänka sina markpriser. Om försäljningspriset på den nybyggda bostaden är givet av marknadspriset skulle ett lägre markpris endast medföra en större vinst hos bostadsutvecklaren. På samma sätt kan fallande produktionskostnader eller statliga stöd utan reglering av hyresnivåer riskera att framförallt driva upp markpriserna. Men ur ett större perspektiv har kommunens utbud (och prissättning) av mark bäring på bostadspriserna. Ett utökat markutbud bör leda till något lägre markpriser med ett ökat byggande och pressade bostadspriser som resultat. Om inte kommunerna planerar för en snabbare exploatering av mer mark och undviker att agera som en vinstmaximerande monopolist i prissättningen av marken riskerar de flesta andra bostadspolitiska instrumenten att ha liten påverkan på den totala produktionsvolymen.

För att nyproduktionen ska kunna bli billigare i genomsnitt krävs lägre genomsnittliga markpriser i den samlade nyproduktionen än vad fallet är i dag. Så enkelt är det. Detta kan antingen åstadkommas genom att den mark som planeras i högre utsträckning finns i mindre attraktiva lägen eller genom att totalvolymen tillgänglig mark ökar så att markpriserna sjunker.

I vissa kommuner finns dock ett betydande privat markinnehav. Den snabba prisutvecklingen på mark har gjort markinvesteringar mycket lönsamma. Detta har enligt flera

intervjupersoner starkt incitamenten för bostadsutvecklare att köpa mark med byggrätter i spekulationssyfte utan att bebygga dem vilket i sin tur bidragit till högre markpriser och färre bostäder.

För att motverka att exploatörer ”sitter” på mark används ibland tidsbegränsade byggrätter. Enligt SKRs undersökning från 2017 uppger många kommuner att de ställer krav på byggstart när de säljer mark men i vilken utsträckning och om detta är ett nytt beteende är svårt att bedöma från statistiken.<sup>41</sup> Detta verkar främst förekomma vid markanvisningar (byggande på kommunalt ägd mark). Huruvida detta är möjligt även när kommunen sluter exploateringsavtal med en privat markägare verkar mer osäkert (enligt Byggrättsutredningen är det juridiskt möjligt men det finns en starkt förankrad bild bland aktörerna på marknaden om det motsatta).<sup>42</sup>

### **Tydligare koppling mellan nationella behov och kommunal planering**

Det saknas i dag en direkt koppling mellan det nationellt bedömda bostadsbehovet och kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Staten har heller inte definierat vad bostadsförsörjningsansvaret innebär. Exempelvis finns ingen nationellt antagen norm för vad som klassas som trångboddhet eller några riktlinjer kring vad som kan anses vara en hållbar boendekostnad i relation till hushållets inkomster och övriga utgifter.

Under efterkrigstiden levde många stora familjer i små lägenheter med bristfällig tillgång till toalett och dusch. Frågan om en höjd boendestandard var en central del av bostadspolitiken under decennier. Trångboddhetsnormer och dylikt hade därför en viktig roll i moderniseringen av bostadsbeståndet. I takt med att standarden höjts i bostadsbeståndet har dock frågan sjunkit undan. Närmast alla bostäder har helt enkelt en fullgod standard i dag. Samtidigt är det svårt att beskriva vad som är en fungerande bostadsförsörjning utan riktlinjer om exempelvis trångboddhet och boendekostnader. För ett hushåll med två vuxna och två barn spelar det ingen roll om det finns en uppsjö av tillgängliga ettor. Likaså spelar det liten roll om det finns tillgängliga bostäder att köpa eller hyra ifall priserna/hyrorerna är långt högre än vad inkomsterna hos de hushåll som har en utsatt boendesituation klarar att betala. I vissa sammanhang används fortfarande den så kallade norm 2 som definierades under miljonprogrammet och som stipulerar hur många rum en viss familjekonstellation minst bör ha. Normen är dock över 50 år gammal och saknar officiell status. Vad som kan betraktas som en rimlig hyra är också tydligt, men i allt fler sammanhang sneglar olika aktörer på hyrorerna i hyresrätter med statliga investeringsstöd som är en av få exempel där det offentliga i någon mån sagt att en viss hyresnivå är ”rimlig”. Men inte heller detta mått är officiellt sanktionerat. Frånvaron av den här typen av riktlinjer gör det svårare för kommunerna att förstå hur långt deras bostadsförsörjningsansvar faktiskt sträcker sig.

Det är viktigt att betona att denna typ av ställningstaganden inte förhindrar människor att bo trängre eller dyrare än vad olika normer säger. Människor vill leva sina liv på olika sätt och prioriterar olika aspekter av sitt boende. Men det är också viktigt att sådana val inte är resultat av nöd och tvång eller att det offentliga abdikerar från sitt bostadsförsörjningsansvar med hänvisning till att människor har olika preferenser. Likaså är det viktigt för att sätta en tydlig gräns för var det offentligas bostadsförsörjningsansvar slutar.

Det finns i dag ett antal olika bedömningar av bostadsbehovet. Boverket gör analyser för det totala bostadsbyggnadsbehovet i Sverige som sedan 2018 bryts ned på Sveriges 60 arbetsmarknadsregioner (se kapitel 6). Vidare har Boverket nu uppdragits att ta fram mer förfinade bedömningar som utöver det totala bostadsbehovet tydligare bedömer frågor om brist i termer av tillgången på bostäder i kostnadssegment som de med en utsatt bostadssituation klarar att efterfråga. Ett exempel på en sådan analys har nyligen tagits fram av företaget Tyréns åt Uppsala kommun som del i ett forskningsprojekt som leds av KTH och Boverket.<sup>43</sup> Därtill skriver länsstyrelserna en lägesbedömning av bostadsmarknaden som ska vara underlag för en regional dialog om bostadsförsörjningen. Denna är dock främst baserad på kommunernas svar i Boverkets bostadsmarknadsenkät. Enkäten har en rad kvalitetsmässiga brister, helt enkelt för att de flesta kommuners analys av bostadsbehovet är mycket bristfällig.

Utredningen om kommunal planering för bostäder<sup>44</sup> presenterade i sitt slutbetänkande ett förslag för hur en planeringskedja från stat till kommun skulle kunna se ut. Staten ska ansvara

för detaljerade bedömningar och i förslaget föreslogs en avtalsmodell där kommunerna slöt avtal med staten om ett visst byggande för ekonomiskt svaga grupper mot olika typer av motprestationer såsom investeringar i infrastruktur. En liknande avtalsmodell används i dag i Finland när det gäller planeringen av bostäder i storstadsregionerna. Modellen sägs ha fördelar i sin flexibilitet men i Finland är också staten en stor aktör på bostadsmarknaden genom det statliga social housing-bolaget ARA-bostäder och den finska lagstiftningen ger en ökad möjlighet till positiv särbehandling av produktionen av sociala bostäder. Avtal om markförvärv och dylikt sluts därför redan i dag mellan staten och kommunerna i Finland på ett sätt som inte är fallet i Sverige.

Utredningens målsättningar framstår som helt korrekta men en tydlig svaghet var dess vaga slutsatser runt hur de statliga motprestationerna skulle kunna se ut och den rättsosäkerhet som avtalsmodellen innebär. Förhållande mellan stat och kommun var också osäkert. Ett delat ansvar för bostadsförsörjningen mellan stat och kommun låter ju bra men riskerar också att minska trycket på kommunerna. I utredningens modell närmade man sig en sorts social housing-modell som var känslig för exempelvis Sveriges Allmännyttas<sup>viii</sup> som förespråkar en mer generell bostadspolitik.

En bättre koppling mellan det statligt bedömda behovet och kommunernas bostadsplanering bör ha följande inslag:

### 1. Förtydliga kommunernas ansvar

Det kommunala bostadsförsörjningsansvaret behöver förtydligas. Staten behöver ta ställning om normer för trångboddhet, kötider och vad som är att betrakta som rimliga hyresnivåer givet vissa inkomster så att kommunerna vet vad som förväntas av dem. Staten bör genom Boverket<sup>ix</sup> ta fram specifika byggtal för varje enskild kommun som inte bara beskriver behovet i termer av totalvolym utan även kvantifierar behovet av bostäder av olika upplåtelseformer och i olika kostnadssegment. Därtill bör bedömningen ta hänsyn till hur kommunen förväntas bidra till den regionala bostadsförsörjningen. Det är viktigt att betona att kommunen fortsatt bör ansvara för bostadsförsörjningen. Det är kommunen som bäst känner de lokala förutsättningarna men de statliga byggtalen ska vara en utgångspunkt för den diskussionen och möjliggöra för Boverket och allmänheten att uppmärksamma och kräva bättring när kommunerna kraftigt avviker från det bedömda behovet.

Kommunerna bör också få ett uttalat ansvar för att skapa ett blandat bostadsbestånd med avseende på upplåtelseformer och pris-/hyresnivåer. Detta ansvar bör både gälla kommunen som helhet och enskilda bostadsområden. Bostadsförsörjningsprogrammen som finns i kommunerna är ett bra instrument men håller för låg kvalitet. Ofta finns skrivningar om socialtjänstens brukargrupper men försörjningen av bostäder till låginkomsthushåll utan sociala problem utelämnas i stort. Programmet bör också ges en tydlig koppling till översiktsplanen där man konkret beskriver hur behoven för alla grupper ska tillgodoses inom den planerade nyproduktionen. Om nödvändigt genom en förändring av bostadsförsörjningslagen.

### 2. Incitament för kommunerna att ta sitt bostadsförsörjningsansvar

Det finns ett stort antal faktorer som bidrar till att bromsa enskilda kommuners bostadsbyggande. Att åtgärda var och en av dessa faktorer enskilt är inte rimligt. En mer framkomlig väg är att skapa tydligare ekonomiska incitament för kommunerna att agera i enlighet med allmänintresset. Kommuner som tydligt och upprepat avviker från sina byggtal bör vitesbeläggas. Den kommunala byggbonus som infördes av regeringen 2016 hade många brister i sin utformning men adresserade rätt problem. Att delar av statsbidragen till kommunsektorn baseras på den enskilda kommunens bostadsbyggande kan vara ett sätt att ge kommuner bättre täckning för sina exploateringskostnader och en viss kompensation för att ett ökat utbud av planerad mark innebär att kommunerna avstår viss del av de kommunala markvinster som hade kunnat realiserats genom att begränsa markutbudet.

<sup>viii</sup> Se Jörgen Mark Nielsen från Sveriges allmännyttas särskilda yttrande i utredningen.

Statsbidragen bör dock vara mer transparenta och förutsägbara (exempelvis genom att specificeras till fasta belopp per färdigställd bostad).

Jämlikhetskommissionen belyser samma problem och föreslår en modell där regionerna ges ansvar för att ta fram byggtal för de enskilda kommunerna. Fördelarna med det är flera, till exempel att regionen äger stor del av infrastrukturplaneringen. Regionerna består dock av företrädare från de enskilda kommunerna och att fastslå byggtal som i nästa steg kan leda till viten för de enskilda kommunerna är inte okomplicerat. Exakt utformning av Regionens och Boverkets roll i en sådan planeringskedja behöver därför belysas tydligare.

En oro har gällt i vilken grad det kommunala självstyret undermineras av en ordning där staten eller regionen är med och definierar det kommunala bostadsförsörjningsansvaret och ger riktlinjer för hur mycket som bör byggas. Jämfört med andra offentliga ansvarsområden framstår en sådan oro som omotiverad. Kommunen bär exempelvis huvudmannansvaret för skolan men staten reglerar de målsättningar och ramar som gäller för verksamheten i styrdokument som skollag, läroplan, timplan med mera. I dag fastslår staten att kommunerna har ett bostadsförsörjningsansvar. Att därtill förtydliga detta ansvar innebär och skapa tydliga sanktioner för när detta inte uppfylls ingen ytterligare inskränkning av det kommunala självstyret.

### **Ökade kommunala befogenheter**

Med ett ökat ansvar och höjda mål kan det också krävas ökade befogenheter.

Skillnaderna mellan olika kommuners förutsättningar är stora, till stor del beroende på skillnader i det kommunala markägandet. Tätbefolkade kommuner har en större andel offentligt ägd mark. Vissa kommuner har stora naturskyddsområden som måste vägas in i en kvantitativ bedömning, men även om man tar hänsyn till detta återstår betydande skillnader mellan kommunerna som främst verkar bero av historiska eller politiska skäl. Huddinge kommun äger exempelvis nära 80 procent av marken i kommunen medan Tyresö och Nacka (som har en jämförbar befolkningstäthet) endast äger 28 procent respektive 36 procent.<sup>x</sup>

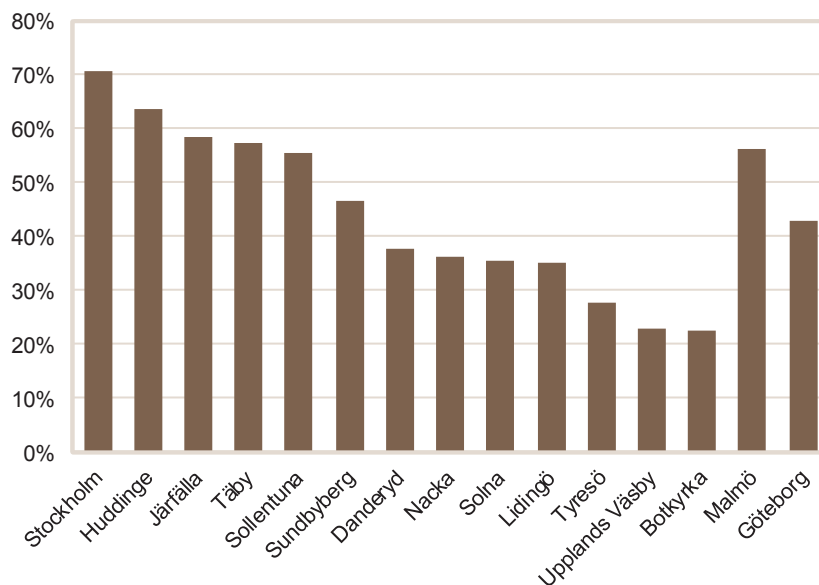
---

<sup>x</sup> I Tyresö kommun äger Naturvårdsverket över 30 procent av marken som är utpekad naturskyddsområde och i Nacka utgör Herman Petersen Fideikommiss drygt 20 procent av totalytan. Detta har stor betydelse för kommunernas förutsättningar.



## Diagram 20 Andel av kommunens markyta i kommunal ägo, utvalda kommuner

Procent



NOT: Kommunalt markägande är här beräknat som kommunens direkta ägande samt om någon av de tre största markägarna i kommunen (vid sidan av kommunen) ägs av kommunen. Vissa kommuner har bolagiserat sitt markägande i ett separat bolag, eller äger mycket mark genom allmännyttiga fastighetsbolag. Denna metod fångar inte upp allt kommunalt markägande. Stockholms stad äger därtill betydande andelar av marken i bland annat Tyresö och Nacka, vilket inte inkluderats i den här beräkningen. Kommuner i Stockholms län med lägre befolkningstäthet än 500 invånare/km<sup>2</sup> har exkluderats. Kommuner med låg befolkningstäthet äger generellt mindre mark då större del av markägandet ofta är skogs- eller jordbruksfastigheter.

KÄLLA: Lantmäteriet, Egna beräkningar

Kommuner med mindre mark har mindre manöverutrymme att nyttja den kommunala markpolitiken för att uppnå bostadspolitiska mål. Förbättrade möjligheter att föra en aktiv markpolitik där ny mark förvärvas och en god markreserv byggs upp hos kommunen kan därför vara en del i att utöka kommunernas möjlighet att klara bostadsförsörjningen. Byggrättsutredningen föreslog i sitt delbetänkande *Ett snabbare bostadsbyggande* en rad åtgärder som skulle stärka kommunernas möjligheter till en aktiv markpolitik som framstår som motiverade.<sup>45</sup> Utredningen föreslog även ett förtydligande kring kommunernas möjligheter att i exploateringsavtalen lägga in krav på tidplan för färdigställandet av bostäderna. Tidigare fanns även en kommunal förköpsrätt vid markförsäljningar. Denna rundades dock ofta genom att markägandet bolagiserades så att ägarbolaget sedan kunde säljas utan att kommunens förköpsrätt aktiverades. En modern förköpsrätt som hanterar den gamla förköpsrättens brister bör utredas. Vilka kostnadsnivåer som ska gälla vid olika typer av kommunala tvångsförvärv av mark bör också belysas noggrannare. Här framstår regelverken i exempelvis Finland avsevärt mer gynnsamma för kommunens möjligheter att föra en aktiv markpolitik. Vilket av vissa betraktas som en viktig förklaring till att den finska byggtakten varit högre än den svenska.

Likaså skulle ökade möjligheter att styra markanvändningen även i de fall kommunen inte äger marken kunna vara viktigt. Detta har utretts med slutsatsen att det inte skulle vara möjligt att styra upplåtelseformen på mark som redan är i privat ägo i Sverige, då det tydligen anses vara ett för stort intrång i äganderätten.<sup>46</sup> Däremot föreslås en särskild lagstiftning som möjliggör för kommunen att reglera upplåtelseformen på sin egen mark så att den även efter en eventuell försäljning är bunden till en viss upplåtelseform. Detta är viktigt av två skäl. Dels för att motverka ombildningar och säkra tillgången på hyresrätter på längre sikt, dels för att kommunerna ofta på olika sätt tar ut lägre markpriser för hyresrätter (antingen genom att hålla tomträttsavgälder låga, eller genom att markanvisa med krav på upplåtelseform vilket oftast

medför lägre markpriser. Om en hyresfastighet byggs på mark med reducerat markpris för att sedan ombildas till bostadsrättsförening, har kommunen inte fått rätt pris för sin mark. Det vore önskvärt att hitta enklare metoder för att vid exploateringsavtal reglera upplåtelseformer men även kostnadsnivåer i någon form. I exempelvis Tyskland kräver kommunen ofta att privata bostadsutvecklare ska bygga en viss andel hyresrätter eller social housing (med lägre, subventionerade hyror) för att få rätt att bygga oavsett vem som äger marken. I Hamburg kräver staden en så kallad *drittelmix*, där varje nytt område ska innehålla en tredjedel social housing, en tredjedel hyresrätter till marknadshyra och en tredjedel äganderätter/bostadsrätter. Detta anses vara nödvändigt för att säkerställa ett blandat utbud av bostäder i hela staden. I avvägningen mellan den privata äganderätten och allmänintresset framstår den svenska balanspunkten som extrem ur ett europeiskt perspektiv.

Vissa kommuner har börjat experimentera med att ha lägsta boendekostnad som kriterium vid markanvisningar. Ibland finns det en motsättning mellan att få ut största möjliga markvärde och hålla nere boendekostnaderna, men detta är inte alltid fallet. Exempelvis förlorar en kommun som använder sig av tomträtter inget på att anvisa marken till någon med en billigare produkt med lägre hyresnivå. Den här typen av avvägningar vid markanvisning är dock mycket ovanlig och många kommuner känner sig osäkra över rättsläget. För att få större genomslag behöver en lämplig nationell metod tas fram.

### Utveckla tomträten

Många kommuner kombinerar på olika sätt försäljning av mark samt användandet av tomträtter.

Tomträterna infördes till mångt och mycket för att möjliggöra för mer kapitalsvaga grupper att bygga småhus. Genom att hyra marken istället för att köpa den minskade kapitalkravet på hushållet som byggde ett småhus. För kommunen borde användandet av tomträtter vara särskilt attraktivt i lägen där nya områden med låga initiala markvärden exploateras. I takt med att infrastrukturen byggs ut och områdets attraktivitet ökar stiger markvärdena. Genom att använda tomträtter bör kommunen på så sätt kunna fånga mer av det långsiktiga markvärdet. Även om skyddet för tomträtsinnehavaren är mycket högt så bör även möjligheten att till exempel omvandla områden med småhus till flerbostadshus öka i de fall kommunen själva äger marken men upplåter den med tomträtt.

Prissättningen av tomträtter ser dock väldigt olika ut mellan olika kommuner. Detta framgår tydligt av att titta på reglerna för beräkning av tomträtsavgälderna samt villkoren för tomträtsinnehavaren att friköpa marken i några utvalda kommuner.

**Tabell 7 Prissättning på tomträtsavgälder och friköp, utvalda kommuner**

	Tomträtsavgäld		Friköp	
	Regel	Avgäld som andel av marknadsvärde	Regel	Friköp som andel av marknadsvärde
<b>Småhus</b>				
Stockholm	3,25 % av 40 % av taxeringsvärde	0,98 %	50 % av taxeringsvärde	37,50 %
Sollentuna	3,25 % av 90 % av taxeringsvärde	2,19 %	taxeringsvärde	75 %
Malmö	3 % av 65 % av taxeringsvärde	1,46 %	65 % av taxeringsvärde	49 %
<b>Flerbostadshus</b>				
Stockholm	3,25 % av 40 % av taxeringsvärdet	0,98 %	taxeringsvärde	75 %
Sollentuna	3,25 % av 90 % av taxeringsvärdet	2,19 %	taxeringsvärde	75 %
Malmö	3 % av "försiktigt bedömt marknadsvärde"	Cirka 2,7 %	Individuell marknadsvärdering	Cirka 100 %

KÄLLA: Stockholm.se, sollentuna.se, Malmö Stads utredning *Om möjligheterna att fastställa tomträtsavgäld och friköpspris på ett likartat sätt* (2018), egna beräkningar



Skillnaderna i prissättningar för tomträtter mellan kommunerna framstår som ologiska och potentiellt ineffektiva.

Tomträttsmodellen beskrivs som administrativt kostsam vilket framförallt har sin grund i fyra problem med tomträttsmodellen:

– **Långa avgäldsperioder**

Avgäldsperioden för tomträtter (tiden mellan omreglering av avgälderna) är 10 år eller mer, vilket leder till att avgälderna kan höjas mycket kraftigt vid omreglering i tider av stigande markpriser.

– **Stora skillnader i beräkningen av avgälden**

De stora frihetsgraderna kring hur markägaren får bestämma avgälden leder till många olika mer eller mindre komplexa beräkningsmetoder vilket i sin tur skapar osäkerhet och tvister om avgäldens storlek vilket belastar domstolarna. Den ränta som tas ut på avgäldsunderlaget kan i tider av låga marknadsräntor betraktas som oskäligt hög.

– **Oklarheter kring möjligheterna till friköp**

Möjligheterna för en tomträttsinnehavare att friköpa sin tomt är därtill mycket olika vilket i sin tur också ger upphov till tvister och osäkerhet för tomträttsinnehavaren.

– **Differentiering mellan upplåtelseformerna**

Därtill klarar många kommuner inte att differentiera avgälderna med avseende på upplåtelseformen på ett effektivt sätt.

I Stockholms stad angav socialdemokratiska politiker (som ansvarade för den förra omregleringen av avgälderna) lokala opinioner och bristande samsyn med oppositionen som förklaring till att man inte klarat att höja tomträttsavgälderna i takt med markprisutvecklingen. Då omregleringarna görs var tionde år blir höjningen kraftig när den väl ska göras och det parti som ansvarar för omregleringen får bära den politiska kostnaden men på grund av att man valt en modell där de nya avgälderna fasas in över tid är det främst kommande politiska majoriteter som får dra nytta av de offentliga intäkterna som beslutet ger upphov till.

Företrädare för Stockholms stads exploateringskontor uppger att man juridiskt inte har möjlighet att differentiera beräkningsmodellen för tomträttsavgälderna mellan olika upplåtelseformer. Resultatet i kommunen har blivit att man i Stockholm för nyproduktion endast tillåter användandet av tomträtter för hyresrätter samtidigt som man valt att lägga avgälden mycket lågt. Det stora antalet ombildningar av hyresrätter till bostadsrätter i Stockholms innerstad har samtidigt gjort att ett betydande bestånd med bostadsrättsfastigheter står på tomträtt. De låga avgälderna innebär därmed en märklig subvention till bostadsrättsföreningar som knappast kan betraktas som ekonomiskt motiverad. Malmö kommun gör istället individuella värderingar av alla flerbostadshus på tomträtt där markvärderingen även tar in faktorer som byggrättens upplåtelseform. Det gör att man kan använda samma beräkningsmodell för samtliga tomträtter men ändå i praktiken skapa en differentiering i avgälderna mellan hyresrätter och bostadsrätter då markvärdena för mark där byggrätten endast tillåter hyresrätt blir lägre. Detta arbetssätt framstår samtidigt som administrativt mer kostsam.

I händelse av förändringar i hyressättningssystemet, där fastighetsägaren får större frihet att sätta hyran är det angeläget att kommuner med en icke marknadsmässig tomträttsavgäld omgående höjer sina avgälder för att inte rakt av subventionera fastighetsägarnas vinster.

Tomträttsystemet utreddes 2012 utan att några större förändringar genomfördes. Delbetänkandet *Tomträttsavgäld och Friköp* verkar på ett klokt sätt hantera flera av de här frågorna och borde genomföras i någon form.<sup>47</sup> Ett bättre system för tomträtter skulle göra denna upplåtelseform för mark mer attraktiv och på så sätt ge kommunen (liksom privata markägare) ytterligare ett verktyg i markpolitiken för att klara bostadsförsörjningen.

Under senare tid har media återkommande publicerat artiklar om bostadsrättsföreningar på tomträtt som på grund av kraftigt stigande markvärden och långa avgäldsperioder fått kraftiga

höjningar av sin avgäld som föreningen och dess medlemmar upplever som orättvisa. Sannolikt är få bostadsrättsköpare som är medvetna om ägarförhållandet för marken när de köper en bostadsrätt. För småhus deklarerar mäklarna allmänhet tydligt om objektet står på tomträtt eller äganderätt, när avgälden senast reglerades och om det finns några beslutade avgäldshöjningar, men för bostadsrätter är detta inte lika transparent. Här borde kraven på information från mäklarna höjas.

### **Förslag: Tydligare ansvar och större befogenheter för kommunerna**

Stärk kopplingen mellan nationellt behov och kommunal planering

1. Konkretisera bostadsförsörjningsansvaret med avseende på trångboddhet och boendekostnad. Förtydliga kommunernas ansvar för att säkerställa ett blandat utbud av bostäder med avseende på upplåtelseformer och pris-/hyresnivåer som svarar mot samtliga målgruppers behov. Staten (alternativt regionerna) ska bidra med planeringsunderlag som beskriver bostadsbehovet på kommunal nivå per kostnadssegment och upplåtelseform. Förtydliga reglerna kring de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen så att det finns en tydlig koppling till det statligt bedömda behovet.
2. Ekonomiska incitament för kommunerna att bygga mer i enlighet med allmänintresset. Dels i form av en specificerad ersättning per ny bostad och dels i form av viten för en kommun som inte arbetar för att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar.

Ge kommunerna större befogenheter inom plan- och markpolitiken

3. Modern förköpsrätt, förtydligad möjlighet till tidsplan i exploateringsavtal, exproprieringskostnader, inlösenbestämmelser, slopa inskränkning mot att byggherren finansierar byggnadsverk för välfärdsinrättningar.
4. Ökade möjligheter för kommunen att styra upplåtelseformer, och kostnadssegment.
5. Uppdra Boverket att ta fram en modell för att väga in lägsta boendekostnad som ett kriterium vid markanvisningar.
6. Utveckla tomträtten.

## C. Bättre och mer rättvisa finansieringsvillkor

Bostadsproduktion är en kapitalintensiv verksamhet och kapitalkostnaderna utgör en stor andel av de totala kostnaderna av en hyresrätt. En intervjuad fastighetsutvecklare uttryckte det som ”Folk tror att byggbranschen handlar om arkitektur och sånt, men egentligen handlar allt om finansiering”.

Räntorna är i dag mycket låga och det verkar i stort finnas en mycket god tillgång på kapital. Samtidigt betonar bostadsproducenterna ett antal svårigheter i kreditförsörjningen. Dels har det blivit svårare för bostadsutvecklarna att få hushållen att teckna sig för köp av bostadsrätter långt i förhand. På en uppåtgående marknad var oftast hela huset sålt på relativt kort tid efter att de lades ut till förhandsbokning. Att köpa i förväg innebär en risk när du som hushåll är dubbelt exponerad mot marknaden både genom den bostad du har i dag och den du tecknat dig för att köpa i framtiden. När man köper och säljer samtidigt innebär prisfluktuationerna en mindre risk. Ett tillfälligt prisfall gör att du får sämre betalt för den bostad du säljer men också att du behöver betala mindre för den bostad du köper. Med 2017-års prisfall färskt i minnet och med en långsammare generell prisökningstakt accepterar inte hushållen att teckna sig i förhand i samma utsträckning, även om bostäderna ofta blir sålda när de väl är färdigställda. Baserat på intervjuer med banker i Stockholmsområdet verkar bankerna dock fortfarande ha kvar ungefär samma krav på förhandsförsäljningen för nyproduktionen som man hade tidigare innan man ger byggnadskreditiv till bostadsutvecklarna. Detta blir lite av ett moment 22. Hushållen vill inte köpa förrän bostäderna är klara, men bostadsutvecklarna får inte de lån som krävs för att bygga huset förrän bostäderna är sålda.

För hyresrätter är finansieringssituationen något annorlunda. Då de boende inte betalar några insatser krävs att fastighetsägaren binder upp mer kapital över längre tid. Detta påverkar framförallt mindre fastighetsägare som kan vara begränsade i sin byggvolym på grund av begränsningar i det egna kapitalet. Det finns ett betydande intresse från exempelvis pensionsfonder att förvärva färdigställda och uthyrda hyresrätter. I hyresfastigheter där lägenheterna redan är uthyrda är risken mycket låg och intresset för att köpa sådana fastigheter beskrivs därför som högt. Men finansieringen av själva nyproduktionen är svårare. Riskerna i nyproduktionen är större främst vad gäller vakansrisk och byggkostnadsrisk. Att hitta kapital som vill köpa en färdigställd och uthyrd fastighet verkar därmed vara enklare än att hitta kapital som vill finansiera nyproduktion av hyresrätter.

I samband med Coronakrisen skrev Boverket ner sina prognoser för bostadsproduktionen. En faktor bakom detta var en tightare finansiering av nya bostäder. Många större fastighetsbolag finansierade sig till stor del via kapitalmarknaderna. I samband med krisen stängdes den här finansieringskanalen ner nästan helt och hållet då intresset för att köpa fastighetsobligationer avmattades kraftigt. Fastighetsbolagen blev då i högre grad hänvisade till att finansiera sig via upplåning hos bankerna som uppges vara dyrare än den tidigare kapitalmarknadsfinansieringen. Därtill bedömer Boverket att mindre bostadsutvecklare, som hela tiden finansierat sig med banklån, riskerar att tryckas undan då bankerna inte vill öka hela sin exponering mot fastigheter i samma utsträckning som den ökade efterfrågan på krediter från fastighetsbolagen. Boverket tror att större aktörer kommer att ges prioritet av bankerna medan mindre får det svårare att få finansiering.

### Statlig medfinansiering

De flesta länder har system för olika typer av statlig medfinansiering till bostadsproduktion. Enligt Boverkets genomgång av 6 länder (Österrike, Frankrike, Storbritannien, Danmark, Nederländerna och stora delar av Tyskland) har alla någon form av stöd till stora delar av sitt hyresrättsbestånd (enligt Boverket är 42–68 procent av hyresrätterna i ovanstående länder föremål för direkta stöd).<sup>48</sup> Detta stöd är oftast någon form av kombination av kreditgarantier, offentliga lån, direkta investeringsstöd, riktade skattelättnader eller särskilda drifts- och

underhållsstöd vid sidan av mer implicita stöd såsom subventionerade markpriser eller bostadsbidrag.

Den offentliga medfinansieringen syftar primärt till att öka den totala bostadsproduktionen och andelen av denna med lägre hyresnivåer men sekundärt finns också andra motiv såsom att stabilisera byggtakten konjunktorellt. Tidigare hade Sverige också betydande offentlig finansiering till bostadsproduktionen men de flesta stödformer har försvunnit och i dag är investeringsstöden till hyresrätter med lägre hyra det tydligaste instrumentet som finns. Investeringsstödet är utformat så att hyresnivån i den nya fastigheten måste ligga under ”normalläget” för att vara berättigat investeringsstöd. Fastighetsägarna är positiva till investeringsstödet, inte för att det nödvändigtvis ger projekten en så mycket högre avkastning utan för att den lägre hyran sänker vakansrisken. Investeringsstödet uppges även av flera intervjupersoner ha varit betydelsefullt för att skapa ett ökat fokus på rimliga sluthyror i nyproduktionen.

Dagens investeringsstöd har alltså två funktioner. Dels att öka bostadsproduktionen generellt, dels att sänka hyran för nyproducerade bostäder. Någon utvärdering av det nuvarande systemet har inte gjorts men av en översiktlig granskning framgår att stödet verkar effektivt när det gäller att sänka hyran. Vilken effekt stödet haft på produktionsvolymen kräver en mer omfattande granskning. Tidigare investeringsstödsmodeller bedömdes av Boverket i en utvärdering för perioden 1993–2004 som träffsäkert då bara en tredjedel av de bostäder som byggdes med stödet hade blivit av utan de stöd som fanns då.<sup>49</sup>

En ökad statlig medfinansiering skulle kunna bidra till att ytterligare öka produktionen av billigare bostäder.

#### Träffsäkerhet och avgränsning centralt

Den svenska bostadspolitiken under slutet av 80-talet var på många sätt ett misslyckande. Överproduktion i fel lägen med stora kreditförluster och en kraschad bostadsmarknad som följd var mycket kostsam. Detta grundade sig dels i ett överdrivet risktagande genom mycket låga nivåer av eget kapital i fastighetsbolag och bostadsrättsföreningar (det egna kapitalet var i flera fall så litet som 5 procent) samt ett alltför högt byggande i kommuner med krympande befolkningsunderlag.<sup>50</sup>

Samtidigt framstår detta som fullt hanterliga problem med de kunskaper vi besitter i dag. Bankerna lånar i dag sällan ut mer än 65–70 procent till fastighetsutvecklare. Kraven på eget kapital är i dag väsentligt högre än på slutet av 1980-talet.

Lågt eget kapital har två risker. Dels i att det rent aritmetiskt ökar riskexponeringen för långivaren då bufferten av eget kapital är liten, dels moral hazardproblematiken som gör investeraren överdrivet riskvillig. Om man tror att moral hazardproblematiken är dominerande skulle bankerna troligtvis höja sina räntor på marginalen om statligt medfinansieringskapital skulle ersätta eget kapital hos fastighetsägarna, medan om det egna kapitalet främst fungerar som en ren buffert så bör bankerna inte bry sig om huruvida denna buffert består av statliga lån eller eget kapital.

En fungerande nationell planeringskedja är nödvändig för att säkerställa ramarna för vilka projekt som ska få ta del av en statlig medfinansiering. Både med avseende på hyresnivåer och geografi. Risken med såväl dagens investeringsstödsmodell som med andra medfinansieringsmodeller är att bostadsbyggandet understöds i regioner där det saknas underlag. Stöden bör därför begränsas baserat på den underliggande behovsbedömningen. Detta kan vara politiskt svårare än många tror då det till stor del handlar om att begränsa stöd på landsbygden och i ekonomiskt svagare regioner. Områden som politiken vanligen ömmar för.

En viktig fråga som rör olika typer av subventionerade bostäder är också hur de producerade bostäderna allokeras. De lägre hyresnivåerna gör lägenheterna relativt sett mer attraktiva än andra nyproducerade bostäder (dock inte nödvändigtvis mer attraktiva än det äldre beståndet som i dag redan har betydligt lägre hyror). Om de förmedlas med rak kötid riskerar de att förmedlas till personer med lång kötid som potentiellt har en stabilare bostadssituation i dag vilket minskar nyttan av den lägre hyran. I kapitel F förs en diskussion om hur bostadsförmedlingen kan utvecklas för att öka nyttan av subventionerad bostadsproduktion.

### Möjliga stödmodeller

De flesta länder har alltså en rad olika modeller för statlig medfinansiering för produktion av bostäder till lägre hyror. Olika modeller har olika för- och nackdelar.

#### Investeringsstöd

Rena investeringsstöd är på ytan den enklaste och mest transparenta stödformen. För att påverka den totala produktionsvolymen och minimera dödviktsförlusten krävs dock att man tydligt identifierar ett visst segment där det finns ett behov men som inte bär sig på rent marknadsmässiga villkor, vilket kan vara nog så komplicerat då behov och produktionskostnader skiljer sig mellan regionerna. Även med de förstärkningar som gjorts av dagens stöd krävs en betydande ökning för att det ens matematiskt ska framstå som troligt att man kan stänga gapet mellan den byggtakt som krävs enligt Boverkets behovsbedömning och vad nuvarande prognos ger vid handen (givet viss dödviktsförlust, och med dagens subventionsnivåer). Jämlikhetskommissionen uppskattar kostnaden för att stänga gapet till knappt 10 miljarder<sup>51</sup>.

#### Kreditgarantier

Marknadsmässiga kreditgarantier finns redan i dag. Cirka 3 procent av alla bostäder som byggs i dag byggs med kreditgarantier från Boverket. Kreditgarantierna har framförallt betydelse för mindre aktörer med mindre kredithistorik. Dagens system är självfinansierande men också en relativt marginell företeelse. För att använda kreditgarantier som medel för att markant öka den totala produktionsvolymen skulle systemet behöva göras om så att det inte längre är självfinansierande. Då garantierna är mer värdefulla för företag med låg soliditet skulle ett sådant system behöva ställa tydliga krav på bolagens egna kapital med mera. Vilket genomslag garantierna får på bolagens finansieringskostnad beror av hur bankerna värderar riskerna i de olika projekten. Att utforma ett fungerande system med icke marknadsmässiga kreditgarantier med de effekter som eftersträvas framstår som relativt svårt. Särskilt om man inte har möjlighet att diskriminera mellan olika aktörer på det sätt som exempelvis är möjligt i länder med social housing-regelverk.

#### Hyresbortfallsgarantier

Istället för att garantera lånen kan staten också välja att garantera hyresintäkterna för hyresvärdarna under en begränsad period efter att bostäderna är färdigbyggda. Även här är risken betydande för att exempelvis dyra bostäder med höga hyresnivåer byggs som sedan står tomma för att det saknas efterfrågan. Likt investeringsstöden krävs här att staten bestämmer sig för vilka hyresnivåer som ska garanteras differentierat mellan olika regioner. Redovisningsmässigt belastar även de utställda garantierna statsbudgeten direkt men till skillnad från investeringsstöden innebär hyresbortfallsgarantierna samtidigt en betydande osäkerhet eftersom kostnaden i efterhand kan visa sig vara högre eller lägre än man räknat med när garantierna ställdes ut. Kommunala hyresbortfallsgarantier fanns tidigare men systemet uppges varit kostsamt och missbrukats av hyresvärdar som låtit vissa lägenheter stå tomma, med bibehållna hyresintäkter men minskade kostnader för drift och underhåll som resultat. Vilken effekt ett bättre utformat system med självrisker och hyreskrav kan väntas få på fastighetsägarens kostnader är också osäkert. Bankerna bör kräva en lägre riskpremie på räntan eller tolerera en lägre nivå på eget kapital för garanterade objekt men i vilken grad är svårt att bedöma i förhand.

#### Statliga lån (mellanfinansiering)

Istället för att påverka fastighetsutvecklarnas lånevillkor via garantier kan staten också direkt ställa ut lån till bostadsutvecklarna. Staten har lägre finansieringskostnad än bankerna och bör kunna erbjuda bättre villkor utan att det innebär någon kostnad för det offentliga, detta gäller särskilt på den längre tidshorizonten där Riksgälden exempelvis skulle kunna ställa ut 20-åriga statsobligationer som med ett visst räntepåslag, för att täcka eventuella kreditförluster, kan lånas ut till fastighetsutvecklare. Fastighetsutvecklare investerar på mycket långa tidshorisonter. Även om räntan är mycket låg i dag har det en mindre betydelse för

investeringsbeslut med en avskrivningstid på 50 år. Om staten kan göra kapitalkostnaden mer förutsägbar över tid har det ett betydande värde för många fastighetsutvecklare. Den lägre ränterisken bör medföra att investeraren kan acceptera ett lägre avkastningskrav och fler projekt kan då betraktas som lönsamma. De statliga lånen kan vara i form av mellanfinansiering mellan det egna kapitalet och bankens lånefinansiering så att staten bär en högre risk än banken men en lägre risk än fastighetsägaren, eller i form av bottenlån. För att inte medföra kraftigt ökad risk behövs tydliga krav på lägsta tillåten nivå på eget kapital hos bostadsutvecklaren och tak för andelen statlig lånefinansiering. Likt marknadsmässiga kreditgarantier är behoven av att styra vilka typer av objekt som ska vara berättigade lån mindre när det gäller självfinansierade åtgärder än andra typer av åtgärder, men det kan ändå vara rimligt med exempelvis vissa hyreskrav för att begränsa mängden statliga krediter som ställs ut och använda krediterna som ett styrinstrument för att öka tillgången på billigare hyresrätter. De statliga lånen belastar inte den offentliga sektorns finansiella sparande men det ökar den offentliga bruttoskulden vilket kan påverka förhållandet till det så kallade skuldankaret.<sup>xi</sup> Eventuella kreditförluster belastar dock sparandet. Om staten exempelvis skulle ställa ut 15 mdr kronor i nya lån varje år med en löptid på 20 år skulle den totala effekten på den offentliga bruttoskulden aldrig bli större än 2–3 procent av BNP beroende på graden av kreditförluster, den nominella tillväxttakten och eventuella amorteringsupplägg.<sup>xii</sup>

### Riktade skattelättnader

Många länder har riktade skattelättnader för hyresbostäder med lägre hyror på exempelvis fastighetsskatten. Huruvida en subvention läggs på inkomst eller utgiftssidan spelar egentligen mindre roll men i huvudsak är skatteutgifter som särskilda skatterabatter mindre transparenta än direkta utgifter. I vissa avseenden lämpar sig även den svenska skattelagstiftningen sämre för mer detaljerad styrning. Att stödja produktion av hyresrätter med lägre hyror via skattesystemet framstår därför som mindre lämpligt i en svensk kontext.

Statliga lån i form av mellanfinansiering har föreslagits av såväl Byggnads i rapporten *Bostäder åt alla!*,<sup>52</sup> Socialdemokraternas partisekreterares expertgrupp i rapporten *En ny social bostadspolitik*,<sup>53</sup> LOs jämlikhetsutredning,<sup>54</sup> liksom av kommittén Bostad 2030 under ledning av Anders Sundström.<sup>55</sup> Alla med vissa skillnader i sin utformning. Statliga lån eller kreditgarantier framstår som den lösning som kan ha störst potential i relation till de offentligfinansiella effekterna. Detta eftersom det endast är dessa modeller som utnyttjar den svenska statens höga kreditvärdighet. Kreditgarantierna tar omvägen via bankernas utlåning och framstår därför som något mindre förutsägbara än statliga lån.

Något överraskande är det faktum att den svenska marknaden för lån till fastighetsbolag med bundna villkor över längre tid än 5 år mycket ovanliga. De svenska banker vi har varit i kontakt med uppger sig inte ställa ut den här typen av lån. Givet fastighetsbranschens långsiktiga natur framstår det här som märkligt. Två motiv till detta som lyfts är dels regleringsrisken (bankerna vill inte binda upp sig över så lång tid om exempelvis kapitaltäckningskraven ändras och gör finansieringen av dem avsevärt dyrare än i dag) och dels det faktum att många fastighetsägare räknar med värdeökningar i sitt fastighetsbestånd som gör att de förväntar sig att successivt kunna få bättre villkor på sina lån när de skrivit upp sina fastighetsvärden. Större fastighetsbolag verkar dock i tilltagande utsträckning vända sig till kapitalmarknaderna istället för bankerna för sin finansiering och hur långa bindningstider villkoren har där har inte kunnat analyseras. Men samtliga fastighetsbolag som vi varit i kontakt med betonar att de helst skulle trygga sina villkor på ännu längre sikt. Långa statliga lån har därmed möjlighet att fylla en lucka på kreditmarknaden.

<sup>xi</sup> Enligt Eurostats definitioner ska lån till offentliga ändamål belasta det finansiella sparandet. Infrastruktur anses exempelvis alltid vara ett offentligt ändamål oavsett vem som äger den. Bostäder anses vara privat konsumtion oavsett om det är privata eller allmännyttiga bostadsföretag som äger dem och statliga lån till detta ändamål belastar därför inte det finansiella sparandet enligt finansdepartementet och SCB.

<sup>xii</sup> Givet en nominell tillväxttakt på 3,8 procent (KIs snitt för 2020–2029) skulle 15 miljarder årligen i utställda amorteringsfria lån med 20 års löptid och 5 procent kreditförlust som mest innebära en höjd offentlig bruttoskuld motsvarande 2,8 procent av BNP år 20.



### Jämna ut de finansiella villkoren mellan upplåtelseformerna

Som vi beskrivit i kapitel 5 råder stora skattemässiga skillnader mellan upplåtelseformerna som uppskattas motsvara 25 procent lägre kostnader i det ägda beståndet än det hyrda<sup>56</sup>.

Skillnaden innebär både en relativ överproduktion av ägda boenden och är också en av drivkrafterna bakom utbildningar då det finns ett arbitrage att göra för fastighetsägare och hyresgäster genom att omvandla flerbostadshus från hyresrätt till bostadsrätt.

Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen och Sveriges allmännyttan har därför tidigare fört fram förslag om införandet av en låg moms på hyrorna (6 procent) som därigenom möjliggör för fastighetsägaren att dra av momsen på drifts- och byggkostnaderna (25 procent) vilket gör att nettokostnaderna minskar för fastighetsägaren.<sup>57</sup> Detta innebär dock enligt intressenterna själva en skattesänkning för hyresfastigheter i storleksordningen 10 miljarder kronor.<sup>58</sup>

Att jämna ut villkoren mellan upplåtelseformerna genom att sänka skatten på hyresrätter vore dock att söka fel balanspunkt. Det ägda boendet är i dag kraftigt underbeskattat i det svenska skattesystemet både jämfört med hyresrätten och jämfört med andra typer av kapitalinvesteringar.

Fastighetsskatten baserades tidigare på logiken att boendet var en avkastning från investeringen i en bostad som likt alla andra avkastningar skulle beskattas. Slopandet av fastighetsskatten 2008 och införandet av den kommunala fastighetsavgiften bröt mot denna symmetris logik. Vidare fanns många andra effektivitetsskäl som gjorde beskattningen av fastigheter till ett ekonomiskt attraktivt inslag i skattesystemet. Dagens system med ett tak på fastighetsskatten är fördelningspolitiskt regressivt och omfördelar tydligt från land till stad. Men även det gamla systemet hanterade bostadsrätter på ett regressivt sätt med en beskattning som inte stod i paritet med marknadsvärdet på tillgången. I takt med att bostadsrätterna kommit att utgöra en allt större del av förmögenhetsstocken har detta blivit alltmer problematiskt.

De allra flesta hushållen finansierar sitt ägande till stor del med lån som i dag berättigar till skattereduktioner för räntekostnaden. Denna skattereduktion framstår som mer rimlig i ljuset av den tidigare fastighetsskatten. Du beskattas för din investerings avkastning (det vill säga boendet) men du får också dra av delar av de kostnader du tagit på dig för att göra denna investering. Utan fastighetsskatt framstår dock ränteavdragen som svärmotiverade ur ett strikt ekonomiskt perspektiv.

Med en fastighetsskatt bör även beskattningen av inkomster från andrahandsuthyrning kunna slopas. Då värdet av boendetjänsten i dag är obeskattat är det rimligt att den som hyr ut i andrahand beskattas för sina hyresintäkter men om boendetjänsten redan beskattats genom en fastighetsskatt utgör en skatt på hyresintäkter en omotiverad dubbelbeskattning.

Utöver finansieringskostnaden för boende utgör drift och underhåll de övriga löpande kostnaderna för boendet. Med ROT-avdraget reduceras underhållskostnaderna kraftigt.

Fastighetsskatten är inte heller den enda beskattningen av bostadens värde. Om fastighetsskatten ska beskatta avkastningen (boendet) ska reavinstskatten beskatta den vinst som realiserar vid försäljning. I beskattning av andra kapitalinkomster/vinster beskattas värdeökning och utdelningar likadant (i normalfallet med 30 procent). För fastigheter är istället reavinstskatten redan nedsatt till 22 procent. Därtill finns ett antal transaktionsskatter, framförallt i form av stämpelskatt och in-teckningsavgifter, som försämrar omsättningen av bostäder, och i sak framstår som omotiverade även om de bidrar till att rädda situationen på marginalen givet den låga samlade beskattningen av fastigheter.

Ett höjt skatteuttag på fastigheter bör åstadkomma tre saker. Utjämna villkoren mellan upplåtelseformerna. Utjämna villkoren mellan olika typer av kapitalinvesteringar. Förbättra nyttjandegraden i det ägda boendet.

Höjda priser på en vara eller tjänst förväntas leda till ett mer sparsamt nyttjande av denna tjänst. Samtidigt har boende få substitut och elasticiteten förväntas vara relativt sett låg. Man kan dock vänta sig att höjda kostnader skulle påverka valet av lägen och boendeytor på ett sätt som skulle förbättra nyttjandet.

De grupper man framförallt ser en potential i för att öka rörligheten i beståndet är äldre hushåll som fortfarande bor kvar i stora lägenheter, radhus och villor efter att barnen flyttat ut. Ofta har man köpt eller byggt huset för årtionden sedan när priserna var låga och i dag är husen

lågt belånade och har låga omkostnader. Samtidigt har man ofta upparbetat stora vinster i sin bostad som vid en försäljning skulle reavinstbeskattas och försämra kalkylen av att exempelvis byta sin för stora villa mot en mindre bostadsrätt i ett bättre läge till ett motsvarande marknadspris. På så sätt blir reavinstskatten likt stämpelskatten en transaktionskostnad som påverkar omsättningen i beståndet. Utan fastighetsskatt framstår det dock som fördelningspolitiskt orimligt att ytterligare sänka den redan nedsatta skattenivån för reavinster. Detta gäller särskilt ur ett perspektiv av intergenerationell rättvisa. Många av de hushåll som i dag byggt upp stora reavinster är också hushåll som under lång period haft omfattande ränteavdrag och inte belagts med fastighetsskatt under det senaste decenniet. Att därpå kraftigt sänka reavinstskatten, även om det finansierades genom en höjd fastighetsskatt eller sänkta ränteavdrag, skulle kunna innebära en betydande omfördelning från yngre och nyinträdda personer på bostadsmarknaden till äldre och mer väletablerade personer. Ett sätt att åtgärda detta är att låta en del av fastighetsskatten bestå av en förhandsbeskattning av den framtida reavinsten och vid försäljning räkna av delar av den betalda fastighetsskatten mot reavinsten. Detta skulle inte sänka skatteuttaget på reavinsten, men det skulle minska transaktionsskatten vid försäljningstillfället och på så sätt öka rörligheten.

Potentialen till en mer effektiv användning av beståndet genom ett höjt kostnadsläge ska samtidigt inte överdrivas. Den nivå av kostnadsökningar som kan krävas för att förmå exempelvis äldre att av ekonomiska skäl flytta från bostäder där de känner grannarna, sett sina barn växa upp och satt sin prägel över årtionden är troligen så hög att de saknar folkligt stöd.

Hur en förändring av beskattningen av fastigheter bör se ut beror lite på hur man ser på mixen av ränteavdrag, reavinstskatt, fastighetsskatt, stämpelskatt och ROT-avdrag. Det går att tänka sig en rad olika kombinationer av skatteförändringar som sammantaget ökar beskattningen av fastigheter med mer eller mindre gynnsamma effekter och olika skillnader för vilka typer av hushåll som påverkas. Det viktiga är att förändringen medför en tydligare koppling mellan fastighetsvärdet och beskattningen samt att bostadsrätterna inkluderas på liknande villkor som äganderätterna (vilket kräver att dagens lägenhetsregister utvecklas och ges taxeringsvärden likt dagens äganderätter).

Högre skatter på fastigheter bör påverka prisbilden och en generell sänkning av bostadspriserna skulle förenkla inträdet på ägandemarknaden för breda grupper som i dag står utanför på ett sätt som åtminstone till del uppväger den utestängande effekt högre bostadskostnader kan förväntas ha. Viss försiktighet framstår samtidigt som nödvändig. Ett alltför kraftigt prisfall kan förväntas få realekonomiska konsekvenser som behöver beaktas. Det är också värt att notera vilka effekter ett eventuellt prisfall skulle kunna få på nyproduktionen. I storstadsområdena skulle lägre bostadspriser framförallt väntas sänka markpriserna och så länge inte kommunen anser intäkterna vara för låga i förhållande till exploateringskostnaderna bör produktionen inte påverkas nämnvärt. Men om förändringarna skulle innebära sänkta bostadspriser i hela landet kan förändringen ha betydelse för nyproduktionen. I stora delar av landet utgör markkostnaderna bara en försvinnande liten del av kostnaderna för nyproduktionen. Ett prisfall i dessa områden skulle kunna sänka marknadspriset för bostäder under nyproduktionskostnaden så att nyinvesteringar blir olönsamma även om markpriset går mot noll. Samtidigt är behovet av nya bostäder på dessa orter redan lågt.

Beroende på graden av statliga stöd till nyproduktion av hyresrätter behöver inte utjämnningen av skattevillkoren vara fullständig. Investeringsstöd eller statliga lån kan väga upp en del av de orättvisa skattevillkoren.

### **Förslag: Bättre och mer rättvisa finansieringsvillkor!**

1. Skapa ett nytt system med statliga lån med långa löptider för nyproducerade hyresrätter.
2. Jämna ut de finansiella villkoren mellan upplåtelseformerna genom att höja det samlade skatteuttaget från äganderätter och framförallt bostadsrätter på ett sätt där beskattningen ges en tydligare koppling till tillgångens marknadsvärde.



## D. Ge allmännyttan bättre förutsättningar

Allmännyttan var motorn i den svenska bostadspolitiken under efterkrigstiden. I dag ägs ungefär hälften av alla hyresrätter i Sverige av allmännyttiga bostadsbolag. Med regelförändringarna i samband med 90-talskrisen men framförallt med det svenska EU-medlemskapet förändrades allmännyttans roll och förutsättningar.

De europeiska statsstödsreglerna inskränker enskilda medlemsländers möjligheter att ge offentliga stöd till enskilda bolag. Detta regelverk kom på allvar att prövas i Sverige 2005 när de privata svenska fastighetsägarna anmälde den svenska regeringen till EU. Fastighetsägarnas menade att flera delar av det svenska regelverket kring de allmännyttiga bostadsbolagen inte var kompatibelt med de europeiska statsstödsreglerna. För det första ansåg man att de allmännyttiga bostadsbolagen hade för låga avkastningskrav. Genom att inte behöva vara lönsamma på samma sätt som de privata bolagen menade fastighetsägarna att allmännyttan snedvred konkurrensen. Vidare hade kommunerna regelmässigt garanterat lånen för sina bostadsbolag vilket tryckt ner finansieringskostnaderna för dessa bolag och genom den så kallade kommunakuten hade statliga bidrag slussats rakt in i allmännyttiga bostadsbolag på fallrepet. Allt detta menade fastighetsägarna bröt mot EUs statsstödsregler.

Kommunakuten avvecklades men EU-processen fick också till följd att kommunerna började ta betalt av de allmännyttiga bolagen för de kreditgarantier de ställde ut. EU-prövningen ställde också det svenska systemet på sin spets. Vad var egentligen de allmännyttiga bostadsbolagen för en sorts verksamhet? EU-regelverket tillät riktade statsstöd till vad som kallas social housing men hyresgästerna i dessa förväntades vara föremål för inkomstprövning så att främst personer med en inkomst under ett visst gränsvärde fick bo i dessa bostäder. De allmännyttiga bolagen i Sverige hade i enlighet med Sveriges generella välfärdstradition riktat sig till långt bredare segment av befolkningen än så, samtidigt som man också hade tagit ett tydligt socialt ansvar för bostadsförsörjningen. Sveriges sociala bostadspolitik passade helt enkelt in i EU-regelverkets ytterlighetsmallar. Allmännyttan var varken social housing eller ett bolag bland alla andra. I den nya lagstiftning som kom att reglera allmännyttan, den så kallade Allbolagen från 2010, valde Sverige väg. För att säkerställa att ingen inkomstprövning skulle påtvingas den svenska allmännyttan (något som blivit konsekvenserna av en liknande prövning i Nederländerna) fastslogs att den svenska allmännyttan åtminstone juridiskt skulle bli mer av ett företag bland andra. Centralt var att allmännyttan skulle agera efter ”affärsmässiga principer”.

En av bostadsforskarna som intervjuats för den här rapporten kallade lagen för ”en styggelse”. Kritiken består främst i att Allmännyttan kan sägas ha hamnat i den sämsta av två världar där de både ska leva upp till alla krav som ställs på ett allmänintresse och som ställs på ett affärsintresse. De allmännyttiga bolagen har i praktiken en särställning och förväntas vara mer socialt ansvarstagande än privata aktörer. De förväntas vara mindre selektiva med sina hyresgäster, upplåta fler lägenheter till socialtjänsten via sociala kontrakt, de har ett större bostadsbestånd i socialt utsatta områden där de förväntas ta ansvar för områdets utveckling. Allt detta ska ske till samma ekonomiska förutsättningar som de privata hyresvärdarna. Samtidigt råder osäkerhet om hur socialt ansvarstagande företagen får vara och ändå anses följa affärsmässiga principer. De får inte investera med för lågt avkastningskrav eller sätta lägre hyror av sociala hänsyn. En annan anomali är att de allmännyttiga bostadsbolagen ska vara bolag bland andra på en marknad, men de förväntas samtidigt följande lagen om offentlig upphandling som av samtliga intervjuade beskrivs som kostnadsdrivande.

Försvare av lagstiftningen menar att Allbolagen inte alls sätter upp särskilt många hinder men att det kräver mer kreativitet från de allmännyttiga bolagen. Sveriges allmännyttiga betonar att det inte finns något direkt motsatsförhållande mellan affärsmässig lönsamhet och samhällsansvar då allmännyttans förutsättningar att långsiktigt ta sitt sociala ansvar är beroende av god ekonomisk hushållning. Om bolagen tillämpar för låga avkastningskrav kommer de inte bygga upp tillräckligt med kapital för att klara att investera i nya bostäder i

framtiden. Likaså kan allmännyttan exempelvis investera i boendemiljön i utsatta områden även om någon direkt avkastning inte går att kalkylera fram, med motivet att detta krävs för att långsiktigt höja attraktiviteten och säkra fastighetsvärdena i dessa områden.

Oavsett vilken bild som är den korrekta är det tydligt att osäkerheten om vad ett allmännyttigt bostadsbolag får och inte får göra ökat kraftigt efter Allbolagens införande. Lagen har aldrig prövats i högre instans och utan tydlig vägledning är många allmännyttiga bostadsbolag rädda för att göra fel och tar därför ut marginalerna. Exempelvis genom att sätta högre avkastningskrav än man skulle behöva. Vissa juridiska experter som Jörgen Hettne menar att Sverige övertolkat EUs krav och att Allbolagen inte hade behövt vara så strikt som den kommit att bli.<sup>59</sup>

Allmännyttan är en central aktör för den svenska bostadsförsörjningen. Oklarheter kring allmännyttans mandat och handlingsutrymme skadar därför den svenska bostadsförsörjningen.

Vissa har förespråkat att tydligare klassa allmännyttan som en allmännyttig verksamhet.<sup>xiii</sup> Den främsta risken med detta är att allmännyttan i sådant fall potentiellt skulle behöva sätta ett inkomsttak för sina hyresgäster. Vissa menar att utvecklingen under de senaste 30 åren gjort att allmännyttan redan i dag till övervägande del tjänar hushåll med låga inkomster och att om inkomsttaket utformas på bolagsnivå snarare än individnivå (exempelvis som att 75 procent av hyresgästerna ska ha inkomster under medianhushållet i kommunen) skulle regelverket kunna utformas på ett sätt som redan fångar hela dagens hyresgästkollektiv hos allmännyttan samtidigt som en strikt inkomstsegregerad allmännytta undviks. I den här rapporten har vi inte kunnat belysa den eventuella potentialen i att omreglera allmännyttan i grunden.

Med dagens regelverk för allmännyttan framstår dock två förändringar som särskilt viktiga.

### **Allmännyttan borde inte behöva följa lagen om offentlig upphandling**

I intervjuer med ett byggbolag för den här rapporten uppgav intervjupersonen att deras bolag aldrig lade anbud på offentliga upphandlingar för att det var för komplicerat och att man då behövde lägga sig så lågt i utgångspris och därefter ”ta igen allt på ÄTAn [Ändrings- och tillägsarbeten]”. Byggherren beskrev det vidare som att ”...den affärsmodell som krävs för att få det att gå ihop skulle aldrig accepteras av våra privata kunder och jag vill inte riskera att vi arbetar in en sådan kultur i vårt bolag”.

Sveriges allmännytta menar att många medlemsbolag har svårt att få flera budgivare vid upphandlingar. Utdragna överklagandeprocesser är därtill kostnadsdrivande. Många allmännyttiga bolag anser det också vara svårt att bygga längre affärsrelationer. Antalet anbud på allmännyttiga bostadsprojekt har under de senaste åren minskat vilket ytterligare försämrat bolagens möjligheter att bidra till bostadsproduktionen.<sup>60</sup>

Lagen om offentlig upphandling (LOU) säger att lagen ”omfattar en juridisk person som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär”.<sup>61</sup> Bostäder är i allt väsentligt en kommersiell vara och då Allbolagen dessutom definierar allmännyttan som en affärsmässig aktör framstår det som anmärkningsvärt att domstolen vid prövning fastslagit att de allmännyttiga bolagen ändå ska omfattas av LOU.

Frågan utreds i skrivande stund av Typhusutredningen.<sup>62</sup> Svensk lagstiftning borde omgående fastställa att allmännyttan inte ska omfattas av LOU.

### **Allmännyttan bör få investera med lägre avkastning än dagens gängse tolkning**

Allbolagens krav om att allmännyttan ska drivas enligt affärsmässiga principer har lett till en rad frågetecken rörande vilka krav på lönsamhet som ska finnas vid nyproduktion. Historiskt har allmännyttan alltid finansierat nyproduktion med avkastning i det gamla beståndet. Då fastighetens driftsnetto stiger över tid i takt med inflationen samtidigt som finansieringsbördan är densamma år till år har man kunnat acceptera en lägre initial avkastning på de nya fastigheterna och kompenserat med en högre avkastning i det äldre beståndet. Det man förlorat på de nya gungorna har man tagit igen på de gamla karusellerna. Även om propositionen för

<sup>xiii</sup> Jämlikhetskommissionen resonerar om en översyn av allmännyttans roll.

Allbolagen tydligt föreskriver att det är på bolagsnivå som bolagets avkastningskrav och lönsamhet gäller tolkas regeln om affärsmässiga principer ofta som att enskilda projekt i sig måste ha en marknadsmässig avkastning från dag 1.<sup>63</sup> Kravet om affärsmässiga principer väcker en rad frågor. Som exempel kan en kommun där inget privat bolag vill bygga fråga sig om det kan betraktas som affärsmässigt av det allmännyttiga bolaget att bygga där?

Avkastningskravet är det som avgör om ett bygge kan bli av.

En grovt förenkel schablonberäkning som många fastighetsekonomer använder är att räkna baklänges från driftsnettot för att avgöra den maximala kostnaden för ett projekt. Om man exempelvis tror att 1 600 kr/kvm och år är en hyra som marknaden kommer att kunna efterfråga utan någon betydande vakansrisk, och man har 400 kr/kvm och år i driftskostnad innebär det att driftsnettot kommer uppgå till 1 200 kr/kvm och år. Med ett avkastningskrav om 5 procent på totalt kapital innebär det att den totala kostnaden för huset inte får överstiga 24 000 kr/kvm (1 200 kr/0,05). Detta är en kostnadsnivå som är mycket svår att klara i stora delar av Sverige i dag. Med ett avkastningskrav på 4 procent skulle dock projektet kunna kosta 30 000 kr/kvm (1 200 kr/0,04) vilket är klart närmare de typiska produktionskostnaderna.

Med ett lägre avkastningskrav tar det längre tid för det allmännyttiga bolaget att upparbeta det kapital som krävs för nya investeringar. I välkapitaliserade bolag med ett begränsat produktionsbehov behöver detta dock inte vara särskilt problematiskt.

För en kommun har nya billigare hyresbostäder ett stort egenvärde. Vid en avvägning mellan fler bostäder och en något lägre avkastning i det allmännyttiga bolaget skulle därför många kommunala ägare acceptera en lägre totalavkastning från sitt bolag, särskilt om det är fråga om ett ökat utbud för ekonomiskt svagare grupper (och särskilt som möjligheten för kommunen att ta ut avkastning från bolaget ändå är kraftigt begränsade). Men de flesta allmännyttiga bolag bedömer en avkastning på exempelvis 3–4 procent vara en alltför låg avkastning för att betraktas som affärsmässig och därför avstår man ofta från att bygga med avkastning på denna nivå.

Detta ligger inte i det allmännas intresse.

Avgörande för den kalkylerade avkastningen är också vilka antaganden som görs om vakansrisken i det nyproducerade beståndet. Vakanser är vid sidan av oförutsedda produktionskostnader den största risken vid nyproduktion. Generellt verkar riskvärderingsmodellen bedöma hyresrätter i A-lägen med högre hyror som mindre riskabelt än hyresrätter i B- eller C-lägen med lägre hyror. Detta trots att ingen vi pratat med kunnat motivera detta empiriskt. Värderingsmodellen riskerar därför att premiera produktionen av dyrare hyresrätter i bättre lägen trots att vakansrisken kanske är lägre i det billigare alternativet. För ett privat bolag är den här kalkylen mindre väsentlig. Fastighetsutvecklaren har möjlighet att pröva sig fram, medan redovisningsreglerna styr de allmännyttiga bolagen tydligare eftersom de ofta inte bedömer sig få investera i ett projekt där de inte i förväg kunnat räkna hem avkastning i enlighet med sina krav.

Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering föreslog 2017 att ”en mindre översyn av K3-regelverket görs när det gäller hur nuvärdet av ett framtida kassaflöde ska beräknas vid bestämningen av nyttjandevärdet av en nybyggd bostadsfastighet. För mindre byggaktörer på svagare bostadsmarknader skulle det underlätta om diskonteringsräntan kunde sättas utifrån faktiska finansieringskostnader”.<sup>64</sup>

Diskonteringsräntan bör avspegla såväl finansieringskostnaden som risken. Att endast diskontera med finansieringskostnaden framstår riskabelt lågt men med det sagt skulle en ökad frihet för bolagen att själva tolka vad som är en rimlig avkastnings- och diskonteringsränta ge allmännyttan ökad frihet i sin verksamhet.

Staten bör därför förtydliga regelverket på lämpligt sätt.

### **Förslag: Ge allmännyttan bättre förutsättningar**

1. Klargör att LOU inte omfattar allmännyttiga bostadsbolag.
2. De allmännyttiga bolagen bör få investera med lägre avkastningskrav än i dag.

## E. Lätta på kreditrestriktionerna

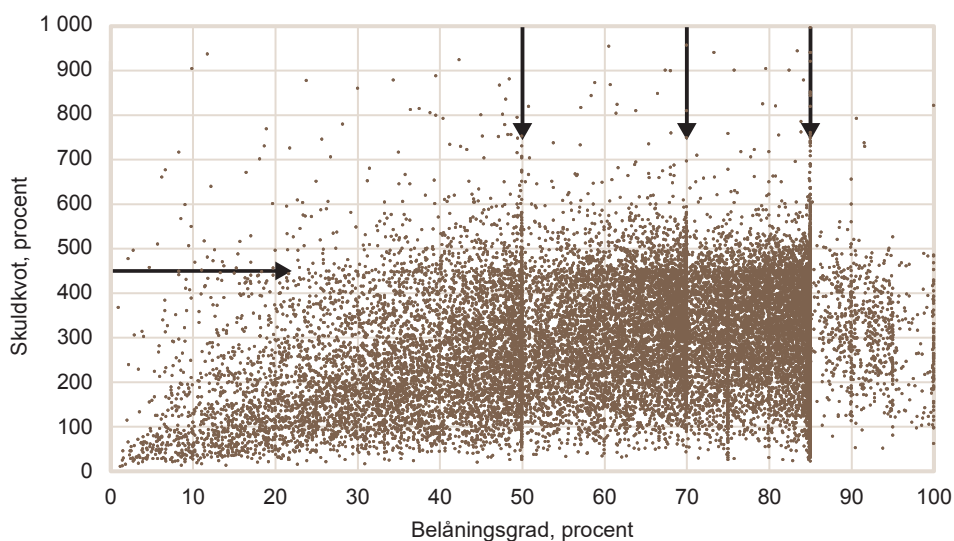
De ökade inkomstklyftorna i vårt samhälle speglas även i bostadsmarknaden. Bostadsbristen är på många sätt ett resultat av en diskrepans mellan kostnaden för nyproducerade bostäder och köpkraften hos vissa hushåll. Även om de huvudsakliga rekommendationerna i den här rapporten rör kostnadssidan och utbudet finns även skäl att se över vissa frågor på efterfrågesidan.

I grunden behöver vi se en utveckling där inkomstskillnaderna utjämnas i samhället. Detta skulle ge positiva effekter på en rad samhällsområden, inte minst bostadsmarknaden. Men även med rådande inkomststruktur finns det åtgärder som kan stärka hushållens köpkraft på bostadsområdet.

Som vi konstaterat tidigare är bostadsrätten och äganderätten ofta en billigare upplåtelseform än hyresrätten för hushåll med långsiktigt stabila förutsättningar. Att större delar av LO-kollektivet har möjlighet att träda in på den ägda marknaden är därför angeläget både för LOs medlemmar och för samhällets förmåga att klara bostadsförsörjningen. För bostadsutvecklare är bostadsrätter och äganderätter attraktiva då de inte binder kapital under lika lång tid och ett ökat tillträde till ägarmarknaden minskar också trycket på hyresbeståndet.

Den snabba prisuppgången på bostäder vi sett under de senaste 15–20 åren har medfört att hushållens skuldsättning stigit. För att dämpa utvecklingen i hushållens skuldsättning (vilket också skulle dämpa prisutvecklingen på bostadsmarknaden) har finansinspektionen stegvis infört nya instrument för att begränsa utlåningen. Nya allmänna råd utfärdades hösten 2010 där det så kallade bolånetaket om max 85 procent belåningsgrad introducerades, under 2016 introducerades även amorteringskrav om 1 procent för belåningsgrader på 50–70 procent och 2 procent för belåningsgrader >70 procent. Och under början av 2018 infördes också ett extra amorteringskrav om 1 procent för skuldkvoter högre än 450 procent av bruttoinkomsten. Finansinspektionen verkar luta åt att amorteringskraven även bidragit till att bromsa prisutvecklingen på bostadsmarknaden och att detta ses som ett önskvärt utfall.<sup>65</sup> Att kraven i någon mån biter framgår av den ansamling vi ser av låntagare vid de olika tröskelvärdena. Att skuldkvoten och belåningsgraden påverkas är dock inget säkert tecken på att även priserna påverkas. Det har under en lång period varit billigt att låna och många hushåll har troligen tagit på sig större bolån än de egentligen behövt och på så sätt kunnat behålla ett större sparkapital som buffert före amorteringskraven och bolånetaket introducerades. En av kreditrestriktionernas effekt är därmed att hushållen i någon mån strukturerar om sina balansräkningar: Vissa hushåll stoppar in en större del av sitt sparkapital i bostaden och tar mindre lån, andra ökar belåningen på lågt belånade tillgångar för att minska belåningsgraden på andra tillgångar (till exempel föräldrar som höjer lånen på sina hus för att ge barnen en större kontantinsats till sina bostäder). Det troliga är att kreditrestriktionerna både lett till den här typen av beteenden, men även utgjort en reell begränsning på betalningsförmågan för hushåll som varit prisdämpande.

**Diagram 21 Stickprov på skuldkvot och belåningsgrad för nya lån 2018**  
Procent



KÄLLA: Finansinspektionen, bolånemarknaden 2019

Avgörande för hur mycket hushållen får låna är bankernas Kvar-att-leva-på-kalkyler (KALP). Detta är en bedömning av hushållets ekonomi och vilken kreditvärdighet hushållet har. Dessa kalkyler baseras på hushållets inkomster, schablonvärden för levnadskostnaderna för olika hushållstyper och därefter fastslås vilket utrymme för boendekostnader som hushållet har. Utifrån detta bestäms hur mycket ett hushåll kan låna och ändå klara eventuella amorteringar utifrån en viss kalkylränta utan att de samlade betalningarna överskrider inkomsterna. Mycket fokus har riktats mot det som på pappret ser ut som anmärkningsvärt höga kalkylräntor. I genomsnitt tillämpar bankerna en kalkylränta på cirka 7 procent.<sup>66</sup> Det låter därmed som att banken förväntar sig att hushållet ska klara en ränta på 7 procent. Det här framstår som orimligt givet att samma bank ofta erbjuder sina kunder att binda räntan på 10 år till en ränta på cirka 2,5 procent. I själva verket framstår det dock som att bankerna snarast anser att deras skattningar av hushållens levnadskostnader är alltför låga, samtidigt som de inte inkluderat något sparande (vid sidan av amorteringen) i sin modell och tar igen dessa brister genom att applicera en högre kalkylränta.

Av beslutspromemorian till det skärpta amorteringskravet framgår det att skuldkvotsberäkningen ska baseras på låntagarnas sammanlagda bruttoinkomst.<sup>67</sup> Begreppet inkluderar inkomster som är säkerställda och varaktiga, inklusive skattefria inkomster såsom barnbidrag, stipendier och andra transfereringar. Men vid KALP-beräkningar är bankerna fria att välja om transfereringsinkomster ska inkluderas. Det framstår som oklart i vilken utsträckning bankerna faktiskt gör detta. Exempelvis barnbidrag och underhållsstöd spelar en väsentligt större roll för låginkomsthushållens inkomster än för medel- och höginkomsthushållen.

Flera intervjupersoner påpekar att de införda kreditrestriktionerna förväntas ha bidragit till en relativ ökning i produktionen av bostadsrätter framför äganderätter och en förskjutning av skuldsättningen från de boende bostadsrättsinnehavarna till bostadsrättsföreningen. Detta framstår som rimligt även om det inte kunnat beläggas med data. Genom att skapa en bostadsrättsförening kan en del av lånen läggas i föreningen vars belåning inte begränsas av kreditrestriktionerna. Olika typer av radhus eller kedjehus som tidigare byggts som äganderätter upplåts i dag oftare som bostadsrätter. Likaså har skuldsättningen per kvadratmeter i nya bostadsrättsföreningar stigit under de senaste åren. På så sätt kan de boendes insatser hållas nere och fler kan köpa in sig utan att slå i de olika skuldsättningstaken.

Många andra länder har vidtagit någon form av åtgärder för att stärka hushållens förmåga att träda in på ägarmarknaden. Olika typer av statligt subventionerat bospärande, topplån,



borgenärssystem eller dylikt för unga eller förstagångsköpare finns exempelvis i Norge, Australien, Storbritannien och Kanada för att nämna några länder.<sup>68</sup> Denna typ av subventioner snedvrider dock ytterligare de ekonomiska förutsättningarna mellan de olika upplåtelseformerna, samtidigt som stödets fördelningspolitiska profil tenderar att vara regressiv. Subventionerat bosparande gynnar grupper med högre inkomster som redan i dag har ett sparande snarare än att öka sparandet hos de grupper man försöker nå.

Det framstår därför som bättre att se över de kreditrestriktioner Sverige redan har snarare än att införa nya subventioner för att kompensera för dessa restriktioner.

### **Bolånetaket**

Bolånetakets krav om en handpenning på 15 procent framstår som högt för förstagångsköpare, särskilt i kombination med de amorteringskrav som introducerats. Givet att nyproducerade hyresrätter eller kontrakt på andrahandsmarknaden är betydligt dyrare än det ägda boendet är det svårt för många hushåll att först kunna spara ihop till en handpenning för att sedan köpa en bostad. Ur det enskilda hushållets perspektiv hade det varit rimligare att köpa först för att sänka sin boendekostnad och därefter spara ihop ett eget kapital. Amorteringskraven kan ses som ett (icke-subventionerat) tvingande bosparande i efterhand.

Enligt bankerna har en allt större del av förstagångsköparna i dag stöd av sina föräldrar för att få ihop till kontantinsatsen. Ett lägre bolånetak skulle därmed framförallt påverka hushåll som inte har tillgång till den här typen av hjälp från närstående.

Bolånetaket begränsar möjligheten att ha en högre belåningsgrad (lån/pris) än 85 procent men även skuldkvoten (lån/inkomst) är en bra indikation på vilken risk hushållet tar på sig när man lånar pengar. Svenskars förvärvsinkomster stiger i genomsnitt snabbt fram till dess att man fyllt 45 år. Därefter planar inkomsterna ut. Riskerna med ett lättat kontantinsatskrav för något yngre hushåll (som i genomsnitt har minst 10 år av stigande förvärvsinkomster framför sig) framstår därför som mindre i jämförelse med lättnader för alla hushåll.

Ett rimligt förslag vore därför att begränsa bolånetaket till 5 procent för individer under 35 år.

### **Amorteringskravet**

I en höginflationsekonomi finns inget behov av amorteringskrav. Skillnaden mellan den reala och nominella räntan (inflationen) kan på många sätt betraktas som en amortering. Inflationen urholkar skuldernas värde när löner och fastighetspriserna stiger i en hög takt. De flesta länder som likt Sverige upplevde en hög inflation på 70- och 80-talet har talesätt om hur det för familjer var tufft de första åren efter ett husköp. I Danmark sa man att det första året får en ny husägare äta gröt, det andra året köttbullar och det tredje året kan man äta biff. Det svenska uttrycket ”radhusbiff” för blodpudding uppkom också som en beskrivning av de första årens tuffa ekonomiska situation efter husköp. Inflationen var hög, räntebetalningarna var därför också höga, men situationen förbättrades också snabbt när lönerna steg med 10–15 procent per år. I dag när de nominella lönerna stiger mer måttligt så förändras inte den ekonomiska situationen alls lika fort och dylika uttryck har tappat sin mening.

I en låg inflationsekonomi kan däremot amorteringskrav vara motiverade för att successivt minska låntagarnas risk över tid. Men om svensk ekonomi skulle se högre inflation och högre nominella räntor bör amorteringskraven ha spelat ut sin roll och bör i så fall avskaffas.

I KALP-kalkylerna räknar bankerna att någon som lånat exempelvis 75 procent av sin bostads värde både ska klara en ränta på 7 procent och ett amorteringskrav på 2 procent trots att det framstår som orimligt att staten skulle bibehålla amorteringskravet i ett sådant ränteläge.

Nedanstående illustrativa exempel ser vi hur skuldkvoten utvecklas i dag – låginflationsscenario med amorteringskrav – och vid ett höginflationsscenario utan amorteringskrav.

**Tabell 8 Skuldkvotsutveckling vid olika scenarion**

Kronor

<b>Låginflation (2 % amorteringskrav, 2,5 % nominell inkomstutveckling)</b>					
År	1	2	3	4	5
Inkomst per år, kr	300 000	307 500	315 188	323 067	331 144
Lån, kr	1 300 000	1 274 000	1 248 520	1 223 550	1 199 079
Skuldkvot, procent	433 %	414 %	396 %	379 %	362 %
<b>Höginflation (0 % amorteringskrav, 5 % nominell inkomstutveckling)</b>					
År	1	2	3	4	5
Inkomst per år, kr	300 000	315 000	330 750	347 288	364 652
Lån, kr	1 300 000	1 300 000	1 300 000	1 300 000	1 300 000
Skuldkvot, procent	433 %	413 %	393 %	374 %	357 %

KÄLLA: Egna beräkningar

Finansinspektionen eller regeringen borde därför tydliggöra för bankerna under vilka omständigheter amorteringskravet kommer att fasas ut och/eller avskaffas helt så att bankerna kan väga in detta i sin värdering av hushållens kreditvärdighet och inte både räkna med en hög tvingande amorteringstakt och ett högt ränteläge samtidigt.

Om bankerna exkluderade amorteringskravet i sina kvar-att-leva-på-kalkyler vid kalkylräntor om 7 procent skulle det maximala beloppet som många hushåll med svagare inkomster får låna kunna stiga med upp till 40 procent.<sup>xiv</sup> Detta skulle dramatiskt förbättra deras förutsättningar att efterfråga bostäder på ägarmarknaden.

Reformen skulle ha viss prisdrivande effekt men hur stor denna är har vi inte analyserat i arbetet med den här rapporten. Samtidigt föreslår vi i den här rapporten en höjd beskattning av bostadsrätter och äganderätter, vilket skulle verka prisdämpande.

**Förslag: Lätta på kreditrestriktionerna**

1. Sänk insatskravet för förstagångsköpare under 35 år till 5 procent.
2. Besluta om en regel för när amorteringskraven kommer att fasas ut så att bankerna inte behöver ta hänsyn till både amorteringskrav och höga kalkylräntor i sina kvar-att-leva-på-kalkyler.

<sup>xiv</sup> Preliminära beräkningar för de typhushåll som analyseras i kapitel 7 visar att de maximala lånebeloppen skulle förändras på följande sätt vid slopade amorteringskrav, allt annat lika: Typhushåll 1 (två vuxna och två barn) skulle få låna 2,7 mkr istället för 1,9 mkr, Typhushåll 2 (ensamstående med två barn) skulle få låna 930 tkr istället för 660 tkr och typhushåll 3 (ensamstående utan barn) skulle få låna 1,8 mkr istället för 1,3 mkr.

## F. Hjälp fler med låga inkomster in på hyresmarknaden

Förutom lättnader i kreditrestriktionerna för att fler ska få tillgång till ägarmarknaden så behövs förbättringar när det gäller förmågan för hushåll med låga inkomster att efterfråga hyresrätter.

För stora delar av befolkningen som i dag har en utsatt boendesituation skulle ett ökat utbud av billigare nyproduktion, tillsammans med bland annat lättade kreditrestriktioner kunna lösa deras boendesituation. För dessa grupper kan vi helt enkelt bygga bort problemen. Samtidigt finns det andra grupper som har svårt att klara hyran även i billigare nyproduktion.

Begreppet hemlöshet brukar delas upp i de som är hemlösa på grund av olika sociala skäl såsom missbruksproblematik eller psykisk ohälsa, och personer utan sociala problem som istället saknar bostad exempelvis på grund av en svag ekonomi eller få ködagar i bostadskön. Detta brukar beskrivas som *social* respektive *strukturell hemlöshet*. I takt med att allt fler haft svårt att klara sin bostadsförsörjning på den ordinarie bostadsmarknaden har dock de olika grupperna kommit att blandas ihop.

### Utveckla bostadsbidragen

Det huvudsakliga instrumentet för att hjälpa hushåll med låga inkomster till att klara hyran har traditionellt varit bostadsbidraget som för 2020 är budgeterat till 4,75 miljarder kronor.<sup>69</sup> Därtill finns även bostadstillägget för pensionärer eller personer med aktivitets- och sjukersättning, som för 2020 är budgeterat till 10,03 miljarder kronor, men då detta system är så intimt förknippat med pensionssystemet har vi valt att lämna det utanför den här analysen.

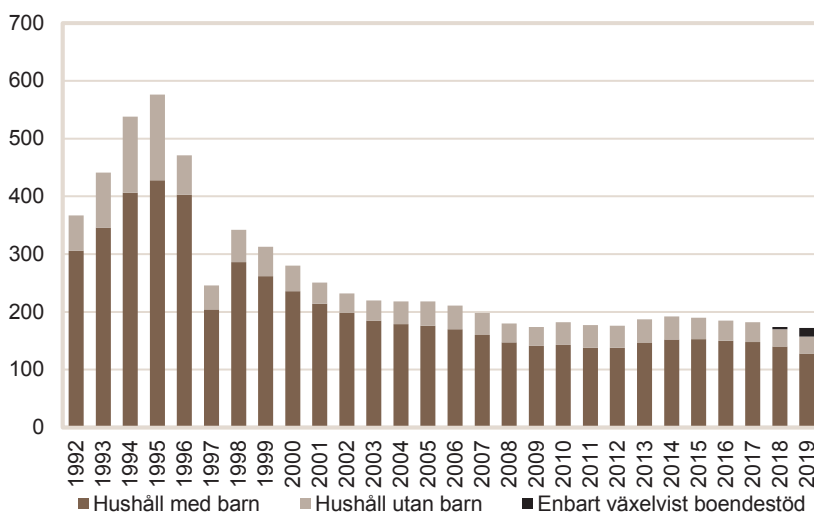
Ökade bostadsbidrag har också ofta lyfts fram av marknadshyresförespråkare som möjlig kompensation till hyresgästerna för högre hyresnivåer. Därför finns ytterligare skäl att titta närmare på denna förmån.

I början av 90-talet ökade antalet mottagare av bidraget kraftigt till följd av att systemet gjordes mer fördelaktigt som kompensation för förändringar i skattesystemet i århundradets skattereform som både minskade skattesystemets omfördelning och höjde boendekostnaderna. Därtill ledde 90-talskrisen till att stora grupper fick sänkta inkomster och därmed blev berättigade bostadsbidrag. Successivt stramades därefter reglerna åt på olika sätt samtidigt som förvärvsfrekvensen steg. Uppräkningen av takbeloppen har varit begränsad och andelen hushåll med bostadsbidrag är i dag lägre än någonsin.<sup>xv</sup>

<sup>xv</sup> Längre jämförbara serier över antalet hushåll i Sverige saknas, men går man tillbaka till 2011 i den registerbaserade statistiken så ser vi att andelen hushåll med bostadsbidrag fallit med en tiondel från 4,1 procent till 3,7 procent över de senaste 7 åren samtidigt som antalet hushåll med bostadsbidrag legat relativt stabilt.



**Diagram 22 Antal hushåll med bostadsbidrag**  
Tusental



KÄLLA: Försäkringskassan

Bostadsbidraget betalas i dag antingen ut till hushåll med barn, eller hushåll 18–29 år utan barn, där hushåll med barn är den största gruppen både vad gäller antal och framförallt vad gäller belopp. Behovsprövningen utgår från inkomst, tillgångar, bostadshyra och antalet barn i hushållet. Förmånen kräver att de vuxna i hushållet saknar större besparingar som kontant kapital, aktier eller visst fast kapital som exempelvis en sommarstuga. Reglerna är komplexa där hyresnivåerna ersätts i olika grad i olika intervall, som dessutom skiljer sig mellan förmånsgrupperna. Bidraget fasas ut med 20 procent eller 33 procent för varje intjänad 100-lapp över ett gränsvärde som skiljer sig beroende på om man är sammanboende eller ensamboende med eller utan barn. För ensamboende unga utan barn bötjar bidraget fasas ut från en årsinkomst om 41 000 kronor vilket är ett av skälen till att studenter utgör 70 procent (2009) av mottagarna utan barn (studiebidrag räknas endast med till 80 procent i inkomstbedömningen, och studielån exkluderas).<sup>70</sup> Samtidigt som ensamstående kvinnor med barn utgör majoriteten av hushållen med barn.

Bostadsbidragen är i dag förknippade med en rad problem.

Likt de flesta inkomstprövade ersättningar så bör det finnas incitamentsproblem. För bostadsbidragsmottagare som utifrån hyra och antal barn (tre eller fler) har rätt till maximalt bidrag om 5 250 kronor i månaden blir utfasningen detsamma som en extra marginalskatt på 20 procent i intervallet 12 500 till 38 750 kronor i månaden. Samtidigt är det oklart vilka faktiska effekter den här margineffekten verkligen har liksom hur många som har en livssituation som i grunden berättigar den högsta ersättningsnivån och därmed möter det maximala utfasningsintervallet. En tredjedel av de som mottar bostadsbidrag får även försörjningsstöd från kommunen.<sup>71</sup> Margineffekterna i försörjningsstödet är väsentligt högre än i bostadsbidraget och för dessa grupper skulle alltså ett högre bostadsbidrag istället för försörjningsstöd varit gynnsamt ur incitamentsperspektiv. Kraven om att hushållet inte får ha några väsentliga tillgångar gör vidare att många förlorar ersättningen i takt med att de ackumulerar ett mindre sparkapital. Sedan förmögenhetsstatistiken avskaffades är effekterna av dessa krav dock svåra att analysera.

Eftersom bostadsbidragen baseras på den årliga inkomsten och fastslås först i efterhand med Skatteverkets slutgiltiga skattebesked riskerar mottagarna att bli återbetalningsskyldiga. I januari 2018 lämnade Försäkringskassan en skrivelse till regeringen där man konstaterar att bostadsbidragen har en hög andel stora återbetalningskrav som i vissa fall leder till privat skuldsättning. Försäkringskassan anger att cirka en tredjedel av återkraven inte betalas och går

till utmätning som vanligtvis inte leder till återbetalning då hushållet saknar medel att driva in<sup>72</sup>. Detta är troligen ett av skälen till att många som är berättigade låter bli att söka bostadsbidrag. Särskilt svårt framstår det för studenter som kanske inte känner till sin inkomstsituation under sommarloven och som därmed riskerar stora återbetalningskrav som följd. Försäkringskassan har i sin skrivelse föreslagit förändringar av reglerna där uppföljningen istället baseras på arbetsgivarnas månadsrapportering så att utbetalningarna kan avbrytas snabbare och de automatiska återbetalningskraven slopas (möjlighet till återbetalning via prövning av bidragsbrott är dock fortsatt möjlig).

Mer generösa bostadsbidragssystem riskerar att bli kostnadsdrivande. I alla fall i kombination med marknadshyror framstår bidragen som en särskilt giftig cocktail vilket kan vara en av förklaringarna till att exempelvis de anglosaxiska länderna i högre grad förlitar sig på social housing med strikta hyreskontroller istället för transfereringar till hushållen. Finland har över de senaste åren sett sina bostadsbidrag stiga kraftigt i takt med kraftigt stigande hyror och den offentligfinansiella kostnaden för bostadsbidragen uppgick 2018 till cirka 2,1 miljarder Euro (cirka 0,9 procent av BNP). För pensionärer uppgår bostadsbidragen till 600 miljoner Euro vilket i förhållande till befolkning ligger relativt nära den svenska nivån på bostadstillägget för pensionärer men för studenter och vanliga familjer uppgår bidraget till 1 500 miljoner Euro vilket är cirka 6 gånger större än det svenska bostadsbidraget i relation till befolkningens och ekonomins storlek.

Bostadsbidragen har en rad problem, bryter med den generella välfärdsmodellen och bör aldrig utgöra basen i en social bostadspolitik. Samtidigt får vi konstatera att stödet i någon form behövs i vissa grupper för att dessa över huvudet taget ska ha möjlighet att efterfråga bostäder (med en samhälleligt acceptabel standard) till de hyresnivåer som råder på bostadsmarknaden. Detta gäller även om vi i framtiden lyckas trycka ner produktionskostnaderna och därmed hyrorna i jämförelse med dagens nivåer i nyproduktionen.

Bland våra typhushåll i kapitel 7 var endast typhushåll 2 (ensamstående tvåbarnsmamma) berättigat bostadsbidrag. Om båda barnen bor heltid i hushållet är det berättigat 1 700 kr/mån i bostadsbidrag.<sup>73</sup> Detta gör att vårt typhushåll 2 kan efterfråga en nyproducerad bostad i stora delar av landet (dock inte i Stockholm eller Göteborg).<sup>xvi</sup> Bidraget gör alltså en viss skillnad för löntagare men framförallt har bidraget stor betydelse för föräldrar utan heltidsarbete som exempelvis är studenter, arbetslösa, sjuka eller uppbär försörjningsstöd.

En samlad social bostadspolitik kommer troligtvis kräva något ökade transfereringar till de allra mest utsatta hushållen för att klara sina boendekostnader. Men dagens bostadsbidrag framstår som onödigt krångligt. Reglerna kring uppföljning och återbetalning bör förändras, beräkningsgrunden med olika ersättningsnivåer i olika hyresintervall framstår som omotiverad och kan förenklas. Likaså bör studiebidrag räknas som inkomst i sin helhet. Bostadsbidraget bör dock även i framtiden i huvudsak vara ett ersättningssystem för marginalgrupper. Detta är viktigt för att det inte ska bli kostnadsdrivande i bostadsproduktionen. Likaså bör aldrig bostadsbidrag tillåtas för hyresgäster i lägenheter med eventuella marknadshyror av samma skäl som att dagens bidrag inte betalas ut till inneboende.

Edward Palmer och Thomas Pettersson föreslog i en ESO-rapport 2010<sup>74</sup> att slopa bidraget till förmån för ett höjt stöd för ensamstående föräldrar och justeringar inom studiemedelssystemet. Vi har inte klarat att genomlys konsekvenserna av en sådan förändring men på ytan förefaller det riskera att utesluta stora grupper. En viktig poäng med Palmers och Petterssons förslag är dock att en översyn av bostadsbidraget bör knytas till förändringar i framförallt studenternas och de ensamstående föräldrarnas ekonomiska villkor då dessa grupper är så kraftigt överrepresenterade bland förmånstagarna. Därtill är bostadsbidragets samverkan med försörjningsstödet viktigt att behandla. Förändringar i regelverket leder till förändringar i balansen mellan det kommunala och statliga åtagandet som behöver vara tydliga vid en reformering.

<sup>xvi</sup> Med bostadsbidrag kan vårt hushåll efterfråga en bostad med en hyra på 1 654 kr/kvm/år utifrån de levnadskostnader som bankerna räknar med för denna typ av hushåll eller 1 517 kr/kvm/år om hyran som max får vara en tredjedel av inkomsten. För riket är 1:a kvartilens hyror för 3 rum och kök 1 473 kr/kvm/år men i Stockholms län är den första kvartilens hyra i nyproduktion 1 848 kr/kvm/år för 3 rum och kök.

## Sociala kontrakt och kommunala hyresgarantier

I början av 90-talet skedde ett ansvarsskifte från allmännyttan till socialtjänsten när det gällde bostadsförsörjningen för utsatta grupper<sup>75</sup>. Innan detta hade allmännyttan tagit ett större ansvar för utsatta grupper eller mer krävande hyresgäster men i och med att synen på allmännyttan förändrades, förändrades även detta.

Med detta ansvarsskifte uppstod en lucka. Socialtjänstens normala brukare var ju inte de enda grupper som hade en utsatt bostadssituation. Antalet strukturellt hemlösa, alltså personer utan sociala problem, som vänder sig till socialtjänsten för hjälp uppges ha stigit kraftigt men i många kommuner betraktar socialtjänsten det inte som sitt uppdrag att bistå denna grupp på bostadsmarknaden.

De åtgärder som i huvudsak socialtjänsten förfogar över när det gäller att klara bostadsförsörjningsansvaret för utsatta grupper är så kallade sociala kontrakt (ibland kallade kommunala kontrakt), men även kommunala hyresgarantier.

Sociala kontrakt är fall där socialtjänsten går in och tecknar hyreskontrakt med värdar för att sedan i andra hand upplåta lägenheten till en behövande under en begränsad tid, i vissa fall med målsättningen att den som nyttjar bostaden ska kunna ta över kontraktet efter att det löpt ut. Vilka som ges sociala kontrakt skiljer sig mycket åt mellan kommunerna. Begreppet är också brett i bemärkelsen att det rör sig om en rad olika typer av boenden från jourboenden för akut hemlösa beviljade på månadsbasis, till olika typer av övergångslägenheter med målet att kunna övertas av brukaren. Den sammantagna volymen sociala kontrakt har dock ökat kraftigt under de senaste åren och uppgår nu till 26 100 i landet.<sup>76</sup> Ungefär hälften av kommunerna har därtill direktägda bostäder, vanligen i form av bostadsrätter eller småhus som ofta används som genomgångsboenden. Det direktägda beståndet uppges i Boverkets bostadsmarknadsenkät uppgå till cirka 6 800 bostäder 2019 men även här är kategoriseringen mellan olika typer av specialbostäder, socialtjänstens direktägda bestånd, sociala kontrakt med mera ottydlig vilket gör det svårt att kartlägga hur omfattande den sociala bostadssektorn egentligen är.

Intrycken av sociala kontrakt bland intervjupersonerna är blandade. En del ser det som ett bra sätt att spränga in socialbostäder i det övriga beståndet. Andra är kritiska och lyfter framförallt kommunernas korta kontraktstider som tvingar utsatta familjer att flytta gång på gång utan möjlighet att etablera sig lokalt.

Det är nödvändigt för socialtjänsten att ha tillgång till ett visst utbud av bostäder för sina brukare. En ordning med enskilda kontrakt som kan fördelas över ett stort hyresrättsbestånd och som kan övertas av brukaren när så är lämpligt framstår som ett bra system för att täcka stora delar av socialtjänstens brukares behov. Men i många fall behöver socialtjänsten även disponera hela fastigheter för akuta behov, exempelvis för nyanlända kommunplacerade flyktingar som kan behöva löpande stöd. På marginalen behöver dock lagstiftningen utvecklas så att socialtjänsten verkligen får tillträde till kontrakt och att detta fördelas på en större del av bostadsbeståndet (i en utvärdering av Boverket från 2011 uppgav exempelvis bara en tredjedel av kommunerna att de har samarbeten med privata hyresvärdar).<sup>77</sup>

Kommunen har också möjligheten att garantera hyresbetalningarna till fastighetsägaren för en viss hyresgäst. Om vissa kriterier är uppfyllda ersätter även staten kommunens kostnader för hyresgarantierna men trots att systemet funnits på plats relativt länge har endast 30 av landets 290 kommuner har använt stödet. I dag är 45 procent av de som tar del av garantierna personer med betalningsanmärkningar.<sup>78</sup> Kommunala hyresgarantier bör kunna utvecklas för att avhjälpa strukturell hemlöshet och exempelvis balansera orimligt strikta inkomstkrav från hyresvärdar. Ett förslag från Boverket är att ta bort kommunerna som mellanled och göra den statliga hyresgarantin till något som individen kan ansöka om direkt av staten.<sup>79</sup> Detta förslag lyfts bland annat av jämlikhetskommissionen i sitt slutbetänkande.<sup>80</sup> Detaljerna i denna typ av förslag har inte utvärderats men detta är ett exempel på hur användningen av garantierna skulle kunna öka.

## Reformera bostadskön

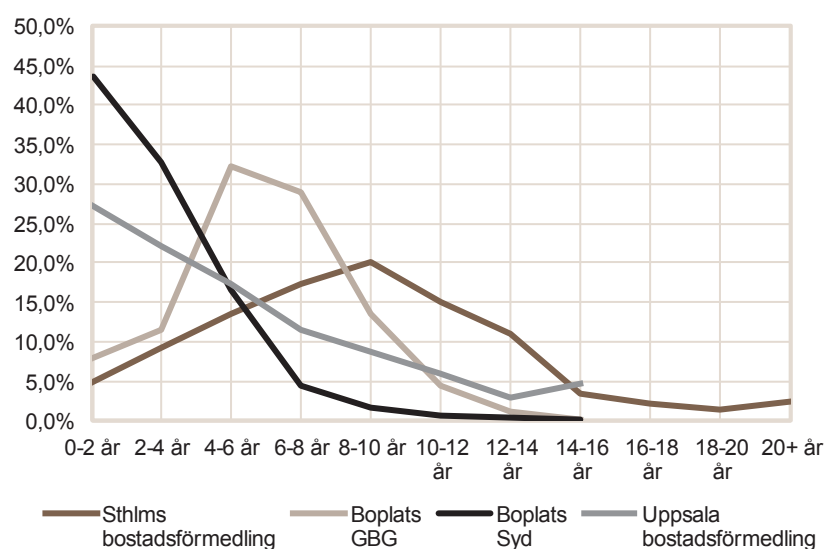
Det finns i dag ett betydande hyresbestånd med fullt rimliga hyror även för hushåll med svagare inkomster men i storstadsområdena är kötiderna till dessa bostäder i allmänhet mycket långa. Oftast används genomsnittliga kötider för att beskriva bristsituationen men detta blir lätt

missvisande eftersom man har möjlighet att ställa sig i kön innan ett bostadsbehov uppstår. Med en sådan ordning bör även en välfungerande hyresmarknad med fördelning genom en kö ha långa genomsnittliga kötider om människor i genomsnitt bor länge i varje bostad och alltid står i kön i förebyggande syfte. Detta är fallet även om det finns ett stort antal vakanta lägenheter som man kan få utan kötid. Intressantare än median eller genomsnittliga kötider för förmedlade objekt är hur stor andel av bostäderna som förmedlas till personer med korta kötider.

En mer detaljerad granskning av data från de största bostadsförmedlingarna visar på dramatiska skillnader mellan olika områden. Antalet individer som fått en lägenhet på under två års kötid är under 10 procent i Stockholms bostadsförmedling och Boplats Göteborg men nästan 45 procent på Boplats Syd (Boplats Syd täcker många skånska kommuner men även om man bara tittar på förmedlade bostäder i Malmö är kötiderna där dramatiskt kortare än för Stockholm och Göteborg, och drygt 30 procent som får en bostad med mindre än 2 års kötid).

Även om kötiderna för nyproduktion är kortare så framstår efterfrågetrycket även vara högt på den dyrare nyproduktionen i storstadsområdena.

**Diagram 23 Förmedlade bostäder per kötid 2019**  
Procent



KÄLLA: Stockholms bostadsförmedling, Boplats Göteborg, Boplats Syd, Uppsala bostadsförmedling, Egna beräkningar

Vid sidan av ett ökat utbud av lägenheter med hyror under dagens genomsnitt för nyproduktion framstår en reformering av bostadsköernas förmedlingsprinciper vara en viktig åtgärd.

Det finns inga explicita krav på kommuner att ha en egen bostadsförmedling. I vissa regioner har flera kommuner gått ihop (dock inte alla) och samlat förmedlingen av de allmännyttiga bostadsbolagens bostäder i en gemensam kö som även i olika grad förmedlar delar av det privatägda hyresbeståndet. De största är bostadsköerna är Bostadsförmedlingen i Stockholm (15 030 förmedlade bostäder 2019 varav cirka hälften privata),<sup>81</sup> Boplats Syd (7 915 förmedlade bostäder 2019 varav 48 procent privata hyresvärdar),<sup>82</sup> Boplats Göteborg (7 255 annonserade lägenheter 2018 varav 45 procent privata hyresvärdar),<sup>83</sup> och Uppsala Bostadsförmedling (6 177 förmedlade bostäder 2019 varav cirka 42 procent privata hyresvärdar).<sup>84</sup>

I dag fördelas i princip hela bostadsköernas förmedlade bestånd genom rak kötid förutsatt att man klarar hyresvärdarnas inkomstkrav. Detta uppges till dels vara en konsekvens av 1999 års bostadsförsörjningslag. I grunden har frågan handlat om en tänkt motsättning mellan å ena

sidan hyresvärdarnas intresse av att få skötsamma och solventa hyresgäster och å andra sidan svagare gruppers behov till bostad. För att säkerställa att även privata hyresvärdar anslöt sig till bostadsförmedlingarna valde man därför att helt basera förmedlingen på kötid (enligt lagen får dock "ett begränsat antal bostäder" förmedlas enligt ett förturssystem). Tidigare hade de kommunala bostadsköerna inslag av behovsprövning när det gällde förmedlingen av olika typer av bostäder. Godtycket ansågs dock stort och det var delvis detta man ville komma bort ifrån. Förändringen antas också vara ett av skälen till att de kommunala bostadsförmedlingarna kommit att förmedla en allt större del av det privata beståndet under 2000-talet. Samtidigt som rak kötid appliceras har man i vissa fall istället segmenterat det förmedlade beståndet. Allt större andel av beståndet är i dag student- eller äldreboende och i vissa kommuner har det blivit vanligare med exempelvis ungdomslägenheter som bara förmedlas till personer under en viss ålder. Samtidigt saknar många kommuner en bostadsförmedling och låter istället det allmännyttiga bostadsbolaget förmedla bostäderna själv. I dessa fall är det vanligare med olika typer av avvikelser från rak kötid. Till exempel ger många allmännyttiga bostadsbolag förtur till personer som fått arbete i kommunen.

Dagens system med rak kötid har förlorat mycket av sin legitimitet i och med att kön av många används som en försäkring inför framtida oförutsedda bostadsbehov.

Även om grundproblemet på bostadsmarknaden är en varaktigt låg produktionstakt, särskilt av billigare hyresrätter, så skulle utvecklade principer för bostadsförmedlingen kunna förbättra situationen så att beståndet används på ett sätt som skapar större nytta. I Österrike används exempelvis ett poängsystem baserat på objektiva behovskriterier där kötid är en faktor men där andra faktorer, som nuvarande boendesituation, om man har barn eller är ung och ska flytta hemifrån, också vägs in. Detta framstår som en mer rimlig ordning, inte minst eftersom det kommunala bostadsförsörjningsansvaret inte bara sträcker sig till de som bott många år i kommunen.

I dag är ofta äldre lägenheter billigare än nyproducerade och kräver därför i allmänhet längre kötid. Andra kriterier skulle kunna leda till att inkomstsvaga grupper som inte klarar att efterfråga nyproducerade dyrare lägenheter i högre grad skulle kunna ta del av det äldre beståndet. Detta kan göras utan att äventyra allmännyttans roll som en förvaltare av bostäder till alla hushåll och samhällsskikt. Många allmännyttiga och privata bostadsbolag gör redan sociala prioriteringar (inte minst var det vanligt under åren kring flyktingkrisen) utöver användandet av sociala kontrakt. En oro har varit att kösystemets legitimitet undermineras om dessa prioriteringar blir explicita. Detta framstår dock som något man kan överkomma, särskilt om de grupper som ges prioritering är sådana som en stor del av befolkningen någon gång tillhör exempelvis ungdomar med behov av att flytta hemifrån, unga barnfamiljer som får sitt första barn etc. På samma sätt kanske inte större lägenheter som fyror och femmor ska förmedlas till ensamstående personer.

En förskjutning av bostadsförmedlingen från rak kötid mot mer behovsprövning ligger också i linje med vad exempelvis Stockholms länsstyrelse förordar i sin bostadsförsörjningsrapport för 2019: "På kort sikt behöver kommunerna reformera bostadsförsörjningsarbetet, bland annat hur man arbetar med förturer. Det är rimligt att lägenheter med lägre hyra förmedlas till hushåll utifrån behov, snarare än utifrån kötid."<sup>85</sup>

Däruöver kan det finnas skäl att genomföra andra förändringar av kösystemet för att öka möjligheterna för personer med mer begränsad kötid såsom ett införande av maximal kötid, högre årsavgifter med mera. Flera åtgärder är tänkbara men har inte kunnat analyserats. Dagens utformning av bostadsförmedlingarna var aldrig tilltänkt för den situation som nu råder och det finns goda skäl att överväga alla förändringar som skulle få systemet att bli mer ändamålsenligt, framförallt i Stockholm och Göteborg.

Det är viktigt att säkerställa en samsyn om prioriteringsordningen mellan fastighetsägare och hyresgästföreningen för att säkerställa att de privata bostadsbolagen även fortsättningsvis upplever kriterierna som rimliga och fortsätter att använda sig av de kommunala bostadsförmedlingarna. Därtill kan även andra åtgärder vidtas för att säkra upp att fler privata hyresvärdar inkluderas i den kommunala bostadsförmedlingen. Förr, då lagstiftningen föreskrev att alla kommuner skulle ha en kommunal bostadskö, var även alla privata fastighetsbolag tvungna att lämna över förmedlingen av en viss andel av sina bostäder till den

kommunala bostadskön. Om man inte vill återinföra dylika krav kan kommunen exempelvis i markanvisningen för nya hyresrätter kräva att en viss andel av bostäderna ska förmedlas via den kommunala bostadsförmedlingen, om sådan finns.

Därtill framstår det som en självklarhet att inga allmännyttiga bostadsbolag som regel tillämpar striktare inkomstkrav än vad som föreskrivs i Fastighetsägarnas och Sveriges Allmännyttas riktlinjer och kommunen bör använda de medel som står till buds för att påverka privata fastighetsbolag att göra detsamma.

### **Förslag: Hjälp fler med låga inkomster in på hyresmarknaden**

#### **Bostadsbidrag**

1. Bostadsbidraget bör reformeras så att kontroller görs löpande så att utbetalningarna kan stängas fortare samtidigt som återbetalningskraven lättas och risken för det enskilda hushållet minskar.
2. Systemet kan förenklas genom att differentieringen i ersättningsgrad mellan olika hyresintervall tas bort, skillnader i synen på olika inkomster (exempelvis studiebidrag och lön) bör också tas bort.
3. En översyn av bostadsbidraget bör göras samtidigt som man ser över de ekonomiska villkoren för ensamstående föräldrar och studenter.
4. Bostäder med eventuella marknadshyror bör aldrig berättiga bostadsbidrag.
5. Bostadsbidraget bör fortsättningsvis vara en marginalföreteelse men de samlade utbetalningarna borde höjas något jämfört med dagens nivåer.

#### **Sociala kontrakt och kommunala hyresgarantier**

6. Säkra tillgången på sociala kontrakt tvärs hela hyresrättsbeståndet och se över regelverken kring tidsgränser i sociala kontrakt.
7. Se över möjligheterna att utöka användningen av hyresgarantier för inkomstsvaga grupper utan sociala problem exempelvis genom att låta en statlig myndighet ställa ut dem direkt till den bostadssökande.
8. Inga allmännyttiga bostadsbolag ska som regel ställa striktare inkomstkrav än vad som rekommenderas i Fastighetsägarnas och Sveriges Allmännyttas riktlinjer, och kommunerna ska arbeta aktivt för att påverka lokala hyresvärdar till detsamma.

#### **Bostadskö**

9. Reformera lagstiftningen kring bostadsköer och utveckla ett poängsystem som vid sidan av kötid även väger in objektiva behovskriterier.



## Marknadshyror i nyproduktion är en återvändsgränd

Nuvarande hyressättningsystem leder till hyror under jämvikt vissa lägen och under vissa perioder. Detta verkar dock inte vara fallet i nyproduktion där hyrorna i dag ligger på eller mycket nära marknadsnivån enligt samtliga intervjupersoner.

De lägre hyrorna i det gamla beståndet leder till att fler grupper har råd att efterfråga hyresrätter i mer centrala (dyrare) lägen i dag än vad som hade varit fallet med marknadssatta hyror i dessa områden. Detta driver upp kötiderna i förmedlingen. Skillnaden mellan en marknadsmässig hyra och den faktiska hyran gör också att det kan finnas ett arbitrage att göra för fastighetsägaren genom att omvandla hyresrätterna till bostadsrätter där prissättningen är helt marknadsstyrd (utöver de skattemässiga vinsterna av en ombildning).

Den geografiska segregationen (i termer av inkomster) är avsevärt större bland bostadsrätterna än hyresrätterna.<sup>86</sup> Höjda hyror, eller ombildningar av hyresrätter till bostadsrätter, i centrala lägen bidrar därmed till att öka segregationen, samtidigt som effekterna av ombildningar i mindre attraktiva lägen är mer oklar.

I Sverige har det höjts röster för att på olika sätt ändra reglerna kring hyressättningen i syfte att höja hyrorna i det existerande beståndet (se exempelvis Finanspolitiska rådet<sup>87</sup> eller Fredrik Kopsch<sup>88</sup>). De förväntade effekterna av en sådan förändring är inte en högre produktionsvolym av hyresrätter (i nyproduktionen är ju hyrorna i allt väsentligt marknadsmässiga) men minskade incitament till ombildning, minskade kötider, minskad försäljning av svartkontrakt samt ett bättre nyttjande av det existerande beståndet (högre priser på en vara eller tjänst leder till ett mer sparsamt användande av denna tjänst).

En höjning av hyrorna på dessa premisser skulle leda till en kraftig värdestegring i det existerande hyresfastighetsbeståndet. Detta är en omfattande värdeöverföring från hyresgästerna till fastighetsägarna. Detta har ibland tänkts åtgärdas genom en särskild skatt på berörda fastigheter eller en ordning där fastighetsägarna köper ut de enskilda hyresgästerna. Diskussionen om hur detta praktiskt skulle gå till är dock långt ifrån tillfredsställande. Olika typer av engångsskatter är juridiskt minst sagt komplicerade och ekonomiskt svåra att utforma (hur stor värdeöverföringen egentligen är vet vi ju inte förrän på sikt). Det är inte heller endast dagens hyresgäster som är vinnare i dagens system utan även andra hushåll (framförallt med lägre inkomster) som i framtiden skulle haft möjlighet att efterfråga lägenheten så länge hyresnivån är något lägre än jämvikt. En ordning där individuella hyresgäster kompenseras tycker vi därför är otillfredsställande.

Bostadsbidragens roll i en omläggning till en friare hyressättning är också en delikat fråga. Många förespråkare av marknadshyror föreslår också betydande höjningar av bostadsbidraget. Med kostnadsbaserade bostadsbidrag vet dock fastighetsägaren att hyreshöjningar kommer att kompenseras av det offentliga vilket gör att bostadsbidragen riskerar att driva upp hyrorna på ett sätt som inte är fallet i dagens system. I Finland har kostnaderna för bostadsbidragen rusat i takt med stora hyreshöjningar de senaste åren och uppgår i dag till cirka 20 miljarder eller cirka 1 procent av BNP.

Likaså är besittningsrätten en central fråga. I länder med friare hyressättning såsom Tyskland begränsas möjligheten att höja hyran för en existerande hyresgäst som en del av besittningsskyddet. Detta gör att stora skillnader uppstår i hyran för likvärdiga objekt beroende på hur länge de olika hyresgästerna bott i respektive lägenhet. Detta ger ett kraftigt incitament för hyresgästen att inte flytta ifrån ett gammalt kontrakt med en avsevärt lägre hyra än vad motsvarande lägenhet skulle hyras ut för vid en omförhandling av kontraktet. Detta ger en inlåsnings effekt som bör vara minst lika problematisk som i det svenska systemet där hyran är begränsad för hela beståndet vilket borde premiera rörlighet inom hyresrättsbeståndet.

Slutligen kan man även konstatera att samtliga länder med en friare hyressättning också har mycket stora bestånd av subventionerade inkomstprövade bostäder. I Nederländerna utgör till exempel de subventionerade och inkomstprövade hyresrätterna nästan 70 procent av



hyresmarknaden. De inkomströvade bostäderna kommer också till en stor offentlig kostnad och i vissa fall med motsvarande problem med långa kötider som vi ser i Sverige.

Den svenska debatten har i många fall varit baserad på situationen i Stockholm där diskrepanserna mellan utbud och efterfrågan på hyresmarknaden är särskilt stora, bland annat pådrivet av 2000-talets politiskt motiverade ombildningar av det allmännyttiga hyresbeståndet. Bruksvärdesmodellen för Stockholm har dock setts över av Hyresgästföreningen och det nya systemet (den så kallade Stockholmshyran) ger ökad vikt åt bostadens läge för att avgöra hyressättningen.<sup>89</sup> Om denna förändring genomförs som planerat kommer det att leda till högre hyreshöjningar i centralt belägna hyresrätter under kommande år än i resten av beståndet. I vilken utsträckning ambitionerna realiserats återstår dock att se.

De lägre hyrorna i centrala lägen är också en följd av en kommunal politik. I Stockholm står de allra flesta hyresrätterna på tomträtter med kraftigt subventionerade tomträttsavgälder. Om det främsta målet med en omreglerad hyresmarknad framförallt är att åstadkomma högre hyror i centrala Stockholm är höjda tomträttsavgälder en väsentligt enklare väg att gå. Vissa kommuner har även börjat experimentera med att inkludera krav på hyresnivåer i markanvisningarna. Marknadshyror skulle omöjliggöra för kommunen att subventionera mark för hyresrätter (detta skulle bara öka vinsten för fastighetsägarna) eller på andra sätt anvisa mark med sluthyra som ett kriterium. Detta skulle därmed ändra förutsättningarna för kommunen att försöka skapa en mer blandad stad. Det troliga är att vi skulle se en kraftig ökning av olika typer av hyreskrav i kommunala markanvisningar och en mycket begränsad användning av marknadshyror i nyproduktion då markpriserna i dessa fall skulle bli för höga för att kunna erbjuda konkurrenskraftiga hyror.

Mer intressanta är i så fall förslag om att på allvar öka möjligheten till långvarig andrahandsuthyrning av bostadsrätter vilket har större potential att expandera hyresmarknaden. Det är dock osannolikt att detta skulle öka utbudet av billigare bostäder i Sverige. I Tyskland ägs majoriteten av de tillgängliga hyreslägenheterna av hyresvärdar som äger färre än fem lägenheter. Många hushåll i Tyskland placerar sitt sparkapital i lägenheter med avsikt att hyra ut dem långsiktigt. I Sverige begränsas andrahandsuthyrning bland annat av bostadsrättsföreningarnas regelverk. För att bostadsrättsföreningarna ska tillåta långsiktig andrahandsuthyrning krävs troligen att de har rätt att ta ut högre månadsavgifter för medlemmar som hyr ut sina bostäder. Besittningsskyddet behöver också förstärkas för hyresgästen för att denna typ av andrahandsuthyrning ska kunna spela någon mer betydande roll i bostadsförsörjningen. Samtidigt skulle en liknande förändring troligtvis leda till betydande förändringar i bankernas syn på riskerna på bolånemarknaden. En fördel med dagens system är att svenska bostadsrätter i huvudsak ägs av de som faktiskt bor där. Detta är spekulationshämmande och stabiliserar riskerna i bostadsrättsmarknaden.

I flera storstäder har man under de senaste åren sett kraftiga hyreshöjningar som lett till omfattande lokala protester. Mest omskriven är utvecklingen i New York och Berlin. I Berlin och Brandenburg har lagstiftarna (med stort folkligt stöd) infört ett så kallat *mietendeckel* [red: bäst översatt hyreslock] som helt sonika innebär en frysning av alla hyror i fem år.<sup>90</sup> Närmast samtliga bedömare som vi talat med har beskrivit den nya lagstiftningen som djupt problematisk. Många kooperativa och allmännyttiga fastighetsbolag som inte tar ut särskilt höga hyror kommer att få svårt att klara att betala stigande förvaltningskostnader. Effekterna på underhåll och nyinvesteringar är minst sagt oklara. Samtidigt är den nya lagstiftningen inte förvånande. Sedan 2013 har hyrorna stigit med cirka 25 procent medan den genomsnittliga disponibelinkomsten stigit med cirka 8 procent. Många nya multinationella högteknologiska bolag etablerar sig i staden och gör bostadsmarknaden hetare. Stora internationella investerare har köpt upp hyresfastigheter i Berlin, renoverat dem och höjt hyrorna kraftigt. I kläm hamnar den förhållandevis fattiga befolkningen i Berlin. Den komplexa bostadsfrågan reduceras för berlinarna till en enda fråga; *Har jag råd att bo kvar?* Berlin kan i detta avseende betraktas som ett avskräckande exempel. Både när det gäller hyresutvecklingen som är ohållbar för Berlinborna, och de vidtagna åtgärderna som är ohållbara för fastighetsutvecklarna.

### Vägen fram

Problemet på den svenska bostadsmarknaden ligger främst i att nyproduktionen är för dyr för att kunna upprätthålla en produktionstakt som motsvarar det underliggande bostadsförsörjningsbehovet. Detta problem kan inte adresseras med hyresförändringar i det existerande beståndet.

Detta betyder dock inte att det saknas saker att göra för att få systemet att fungera bättre. Flera av de förslag som presenterats i denna rapport skulle bidra till en bättre fungerande hyresmarknad.

En högre produktionstakt av nya hyresrätter rent generellt (vilket många av förslagen i denna rapport syftar till) räcker för att tillgodose behovet av ett buffertöverskott för personer med en starkare ekonomi (nyproducerade lägenheter har redan hyror på eller nära marknadsnivån) som exempelvis vill flytta till storstadsregionerna utan att vara tvingad att köpa en bostadsrätt.

Ändrade regler för tomträtterna som leder till mer marknadsmässiga tomträttsavgifter skulle höja hyrorna i centrala lägen och minska efterfrågetrycket utan att skapa slumpvisa vinster (windfall gains) för fastighetsägare eller utköpta hyresgäster.

Utjämnade ekonomiska villkor (framförallt skattemässiga) mellan upplåtelseformerna skulle minska incitamentet till arbitrage genom ombildningar till bostadsrätter.

Därtill skulle en aktiv förmedlingspolitik och reformerad bostadskö kunna bidra till ett mer effektivt nyttjande av hyresrättsbeståndet. Till exempel genom att endast förmedla större lägenheter till barnfamiljer.

# Appendix

## Statistik över försäljningspriser i storstadsregioner 2019 via Hemnet

1 eller 2 rum och kök

### Urvalskriterier

*Antal rum:* 1, 1,5, 2

*Storlek:* 30–50 kvm

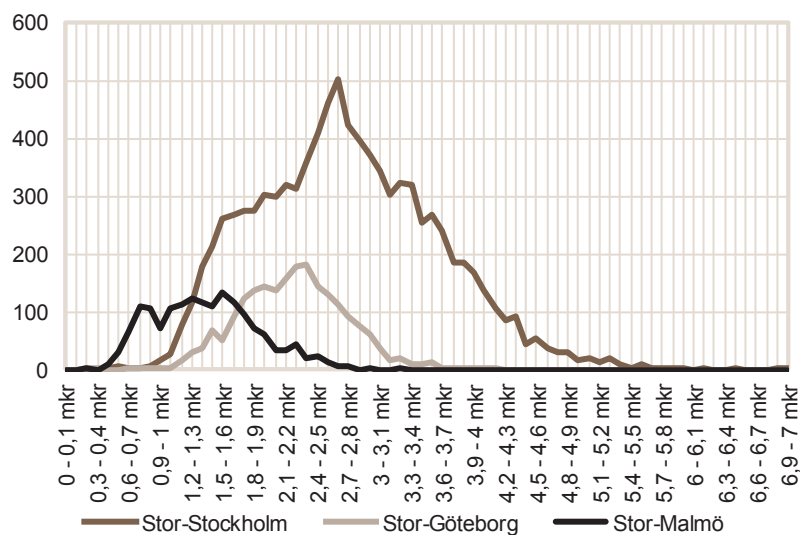
*Typ:* Lägenheter i flerbostadshus

*Upplåtelseform:* Bostadsrätt

*Region:* SCBs storstadsregioner, definition från 2005, samt resten av landet

## Diagram 24 Histogram över sålda 1or och 2or 2019 per region

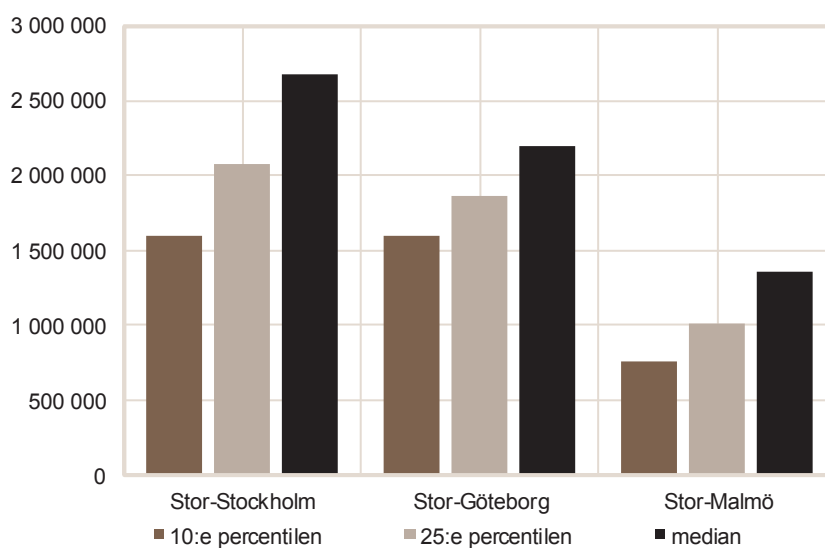
Antal



KÄLLA: Hemnet

**Diagram 25 Priser för 1or och 2or 2019 per region**

Kronor



KÄLLA: Hemnet

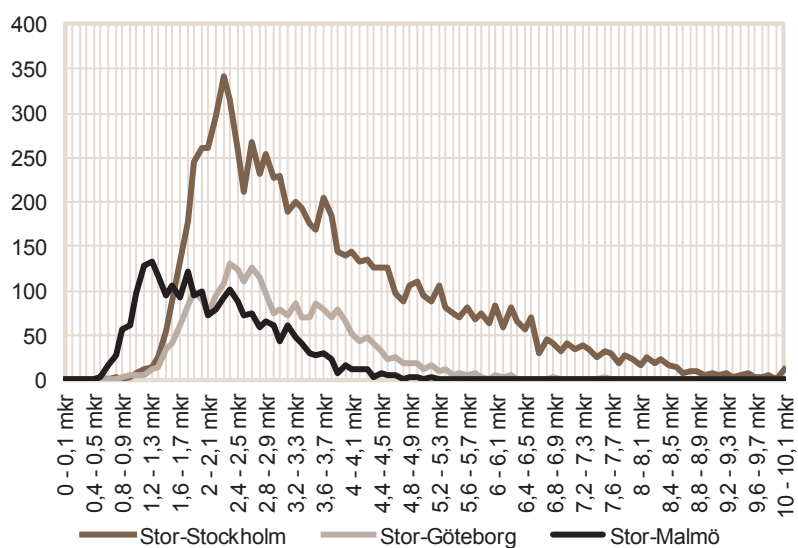
**Tabell 9 Priser för 1or och 2or 2019 per region**

	Stor-Stockholm	Stor-Göteborg	Stor-Malmö
10:e percentilen	1 600 000	1 595 000	755 000
25:e percentilen	2 080 000	1 860 000	1 012 500
median	2 670 000	2 200 000	1 350 000
Antal objekt	9 176	2 074	1 615

KÄLLA: Hemnet

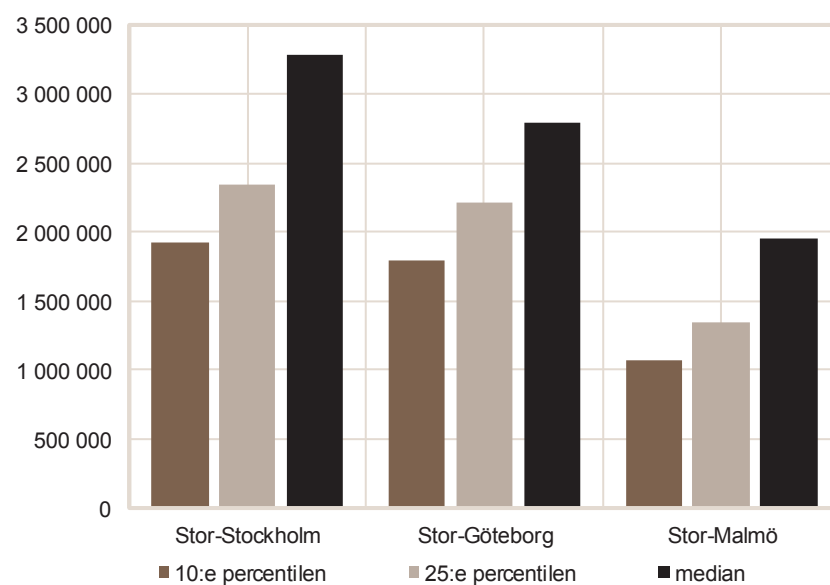
**3 Rum och kök****Urvalskriterier***Antal rum:* 3, 3,5*Storlek:* 65–90 kvm*Typ:* Lägenheter i flerbostadshus*Upplåtelseform:* Bostadsrätt*Region:* SCBs storstadsregioner, definition från 2005, samt resten av landet

**Diagram 26 Histogram över sålda 3or 2019 per region**  
Antal



KÄLLA: Hemnet

**Diagram 27 Priser för 3or 2019 per region**  
Kronor



KÄLLA: Hemnet

**Tabell 10 Priser för 3or 2019 per region**

	Stor-Stockholm	Stor-Göteborg	Stor-Malmö
10:e percentilen	1 920 000	1 800 000	1 075 000
25:e percentilen	2 350 000	2 220 000	1 350 000
median	3 295 000	2 800 000	1 950 000
Antal objekt	8 583	2 678	2 392

KÄLLA: Hemnet

4 eller 5 rum och kök

**Urvalskriterier**

*Antal rum:* 4, 4,5, 5

*Storlek:* 80–110 kvm

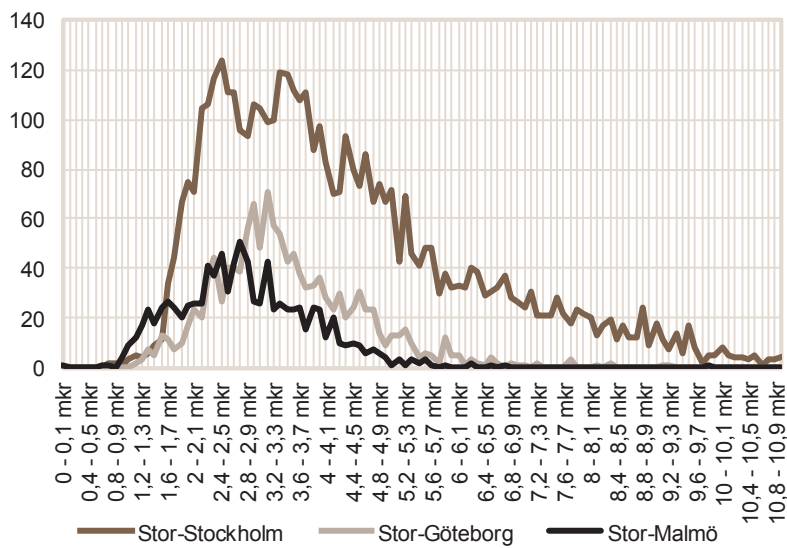
*Typ:* Lägenheter i flerbostadshus, radhus

*Upplåtelseform:* Bostadsrätt, äganderätt

*Region:* SCBs storstadsregioner, definition från 2005, samt resten av landet

**Diagram 28 Histogram över sålda 4or och 5or 2019 per region**

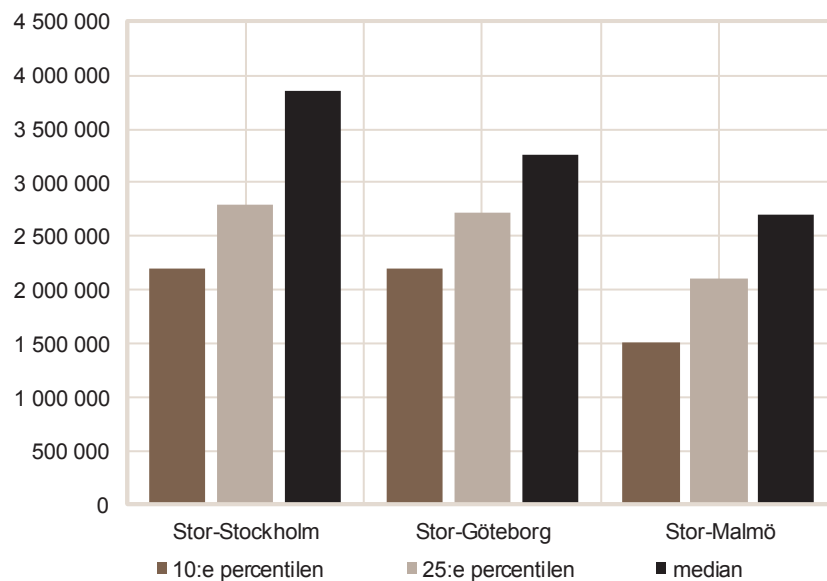
Antal



KÄLLA: Hemnet

**Diagram 29 Priser för 4or och 5or 2019 per region**

Kronor



KÄLLA: Hemnet

**Tabell 11 Priser för 4or och 5or 2019 per region**

Kronor

	<b>Stor-Stockholm</b>	<b>Stor-Göteborg</b>	<b>Stor-Malmö</b>
10:e percentilen	2 200 000	2 200 000	1 500 000
25:e percentilen	2 800 000	2 720 000	2 100 000
median	3 850 000	3 250 000	2 700 000
Antal objekt	4 481	1 267	939

KÄLLA: Hemnet



## Statistik över försäljningspriser för nyproduktion i storstadsregioner 2019 via Hemnet

1 eller 2 rum och kök

### Urvalskriterier

*Antal rum:* 1, 1,5, 2

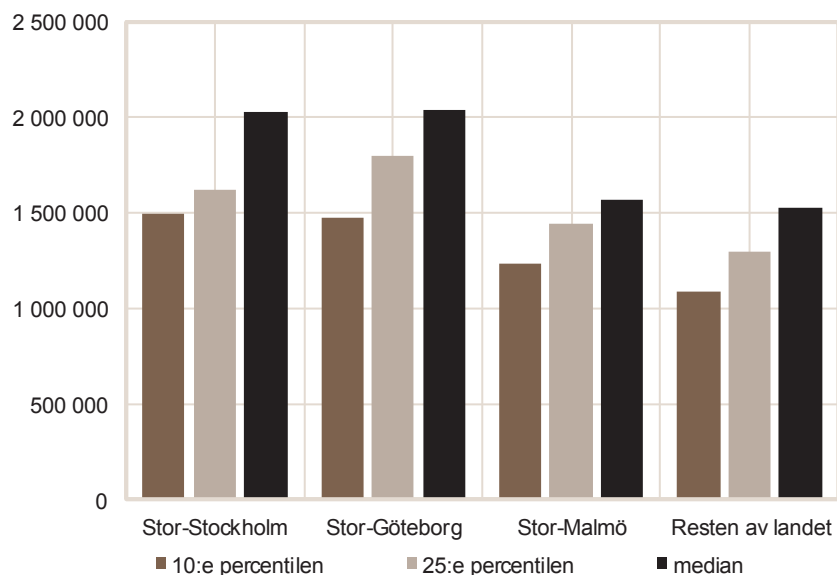
*Storlek:* 30–50 kvm

*Typ:* Lägenheter i flerbostadshus

*Upplåtelseform:* Bostadsrätt

*Region:* SCBs storstadsregioner, definition från 2005, samt resten av landet

**Diagram 30 Priser för nyproducerade 1or och 2or 2019 per region**  
Kronor



KÄLLA: Hemnet

**Tabell 12 Priser för nyproducerade 1or och 2or 2019 per region**

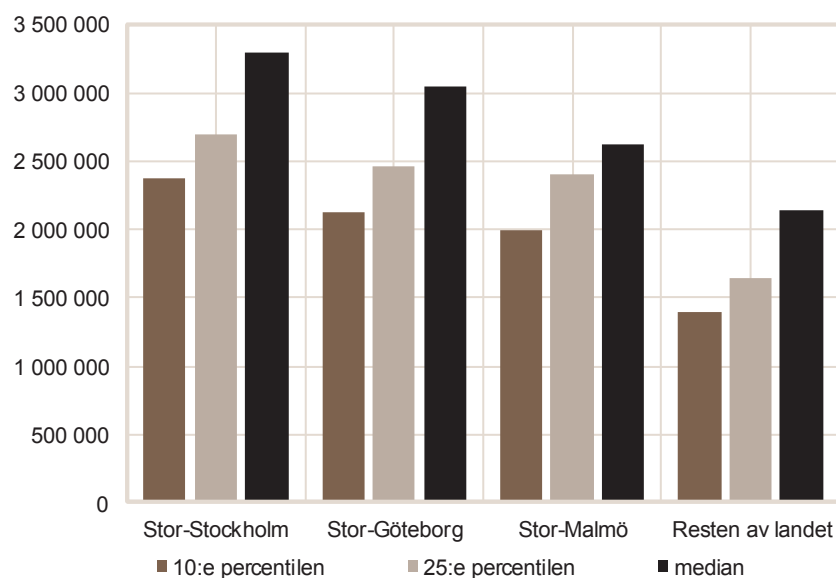
	Stor-Stockholm	Stor-Göteborg	Stor-Malmö	Resten av landet
10:e percentilen	1 499 900	1 475 000	1 239 000	1 095 000
25:e percentilen	1 620 000	1 800 000	1 450 000	1 300 000
median	2 035 000	2 045 000	1 575 000	1 525 000
Antal objekt	360	104	49	285

KÄLLA: Hemnet

## 3 rum och kök

**Urvalskriterier***Antal rum: 3, 3,5**Storlek: 65–90 kvm**Typ: Lägenheter i flerbostadshus**Upplåtelseform: Bostadsrätt**Region: SCBs storstadsregioner, definition från 2005, samt resten av landet***Diagram 31 Priser för nyproducerade 3or 2019 per region**

Kronor



KÄLLA: Hemnet

**Tabell 13 Priser för 3or 2019 per region**

	Stor-Stockholm	Stor-Göteborg	Stor-Malmö	Resten av landet
10:e percentilen	2 371 000	2 128 000	1 990 000	1 395 000
25:e percentilen	2 695 000	2 458 000	2 400 000	1 642 500
median	3 295 000	3 045 000	2 625 000	2 135 000
Antal objekt	174	117	100	627

KÄLLA: Hemnet

4 eller 5 rum och kök

### Urvalskriterier

*Antal rum:* 4, 4,5, 5

*Storlek:* 80–110 kvm

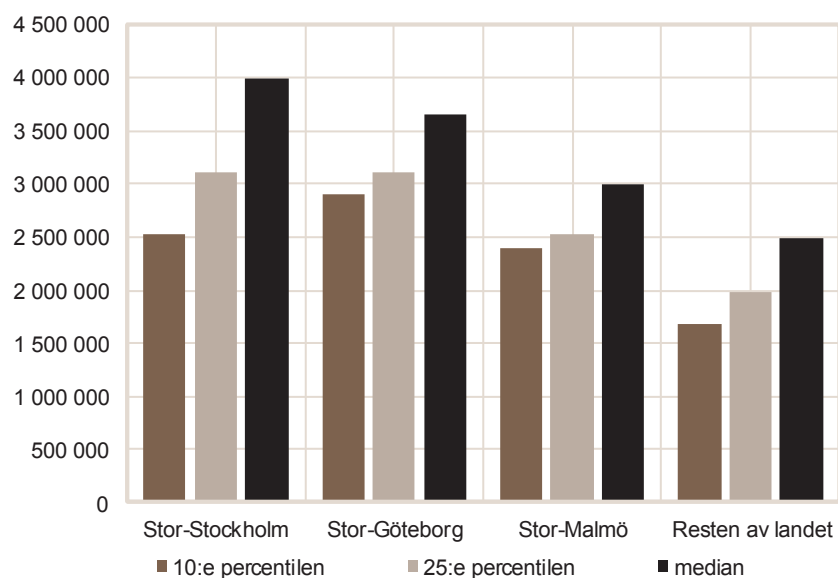
*Typ:* Lägenheter i flerbostadshus, radhus

*Upplåtelseform:* Bostadsrätt, äganderätt

*Region:* SCBs storstadsregioner, definition från 2005, samt resten av landet

**Diagram 32 Priser för nyproducerade 4or och 5or 2019 per region**

Kronor



KÄLLA: Hemnet

**Tabell 14 Priser för nyproducerade 4or och 5or 2019 per region**

Kronor

	Stor-Stockholm	Stor-Göteborg	Stor-Malmö	Resten av landet
10:e percentilen	2 533 350	2 900 000	2 400 000	1 675 000
25:e percentilen	3 110 000	3 106 500	2 525 000	1 990 000
median	3 995 000	3 650 000	2 990 000	2 490 000
Antal objekt	124	92	63	373

KÄLLA: Hemnet

## Liten bostadspolitisk ordlista

- Allmännyttiga bostadsbolag** – Kommunala bostadsbolag som lyder under lagen om allmännyttiga bostadsbolag.
- Belåningsgrad** – Skuldens andel av den underliggande tillgångens (bostadens) värde.
- Bruksvärdeshyror** – Den normala metoden för hyressättning i Sverige där hyran förhandlas med hänsyn till hyresrättens standard och läge.
- Byggekostnad** – Byggekostnader och produktionskostnader används av de flesta mer eller mindre utbytbar i dagligt tal. I rapporten har vi försökt skilja på byggekostnader (entreprenadkostnader + byggherrekostnader) och produktionskostnader (byggekostnader + markkostnader).
- Byggrätt** – En byggrätt är den maximala grad av bebyggelse som tillåts på en fastighet enligt en detaljplan.
- Byggnadskreditiv** – Lån till uppförandet av en byggnad att skilja från hypotekslån där det finns en pantsättning i form av en färdig fastighet.
- Detaljplan** – En detaljplan anger hur ett begränsat område i en kommun skall bebyggas och hur mark- och vattenområden får användas.
- Exploateringsavtal** – ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen.
- K-regelverk** – K-regelverket innehåller regler om hur en årsredovisning eller ett årsbokslut ska utformas och hur tillgångar, skulder, intäkter och kostnader ska värderas.
- KALP** – Kvar-Att-Leva-På-kalkyler är en beräkningsmodell som används av banker och hyresvärdar för att bedöma betalningsförmågan hos låntagaren eller hyresgästen. Inkomsterna minskas med bostadskostnaden och banken/hyresvärden kontrollerar om det återstående beloppet bedöms vara tillräckligt att leva på enligt antaganden om vissa levnadsomkostnader.
- Kreditbetyg** – (eller kreditrating) är ett betyg på en låntagares (exempelvis ett företags eller en kommuns) kreditvärdighet från ett kreditvärderingsinstitut. En låntagare med god betalningsförmåga får ett högt kreditbetyg och fler långgivare är därför villiga att låna ut pengar till låntagaren till en lägre ränta.
- Markanvisning** – Markanvisning innebär att ett byggföretag får rätt att köpa kommunal mark (eller nyttja en tomträtt) för att bygga exempelvis bostäder.
- Planmonopol** – Kommunen äger ensamrätt på att utfärda detaljplaner. Detta kallas ofta det kommunala planmonopolet.
- Presumtionshyra** – Hyra som har förhandlats fram mellan hyresvärden och Hyresgästföreningen vid nyproduktion av lägenheter. Hyran beräknas utifrån lägenheternas totala produktionskostnad, med en viss avkastning på investerat kapital.
- Seriellt byggande** – Samma hus uppförs flera gånger. Kan ske industriellt, det vill säga när en stor andel av huset tillverkas i fabrik och bara monteras på plats, men kan också vara fråga om en standardisering av ritningar och traditionella byggprocesser på plats.
- Skuldkvot** – Skuldens andel av låntagarens inkomst.
- Social housing** – Subventionerade bostäder avsatta till låg- eller låg- och medelinkomsthushåll. Stora skillnader råder mellan social housing-systemen i olika länder avseende subventionsgrader och inkomstprövningen. Detta är inte samma sak som bostäder för socialt utsatta grupper som nyanlända, personer med missbruksproblematik eller psykisk ohälsa. De flesta länder har särskilda system för socialtjänstens brukargrupper separat från sitt social housing-bestånd som snarast är riktat mot en ordinarie arbetarklass.
- Sociala kontrakt** – Hyreskontrakt där socialtjänsten hyr en bostad av en fastighetsägare och sedan upplåter den i andrahand till personer med sociala behov.
- Sveriges Allmännytta** – Riksorganisationen för de kommunala allmännyttiga bostadsbolagen, tidigare SABO – Sveriges Allmännyttiga Bostadsbolags Organisation.
- Tomträtt** – upplåtelseform av mark där tomträttsinnehavaren hyr marken av markägaren (oftast kommunen men även privatägd mark kan upplåtas med tomträtt).
- Tomträttsavgäld** – den årliga avgift/hyra som utgår för tomträten.

## Intervjuförteckning

Längre intervjuer har hållits med följande personer som ska ha ett stort tack för sin tid och sina kunskaper.

Mikael Anjou, fd Einar Mattsson Byggnads  
Lars Arell, Finansdepartementet  
Ragnar Bengtsson, Hyresgästföreningen  
Kristoffer Blomqvist, Finansinspektionen  
Max Brimberg, Konkurrensverket  
Kurt Eliasson, SOU Modernare byggregler med mera  
Anna Granath Hansson, KTH  
Martin Hofverberg, Hyresgästföreningen  
Susanna Höglund, Sveriges Allmännyttas  
Roger Johansson, Byggnadsarbetareförbundet  
Petter Jurdell, Rikshem  
Anders Lago, HSB  
Matz Larsson, Byggnadsarbetareförbundet  
Mårten Lilja, Riksbyggen  
Hans Lind, bostadsforskare  
Jörgen Mark-Nielsen, Sveriges Allmännyttas  
Jörgen Nilsson, Handelsbanken  
Anders Nordstrand, Sveriges allmännyttas  
Gunnar Widsell, Stockholms stads exploateringskontor  
Bengt Rehn, Svenska Bostäder  
Sandro Scocco, Bostad 2030  
Erik Spernaes, Bantorget Hyresbostäder AB  
Björn Sundin, fd Örebro kommun  
Robin Svensén, Tyréns  
Jan Valeskog och Emilia Bjuggren, Stockholms stad  
Jan-Ove Östbrink, SKL

Samt ett flertal representanter för aktörer på Hamburgs bostadsmarknad, kontakter förmedlade via Friedrich Ebert Stiftung.

Ett stort antal handläggare i Myndighetsverket har också varit behjälpliga. Särskilt tack till Lantmäteriet, Boverket, Finansinspektionen och de kommunala bostadsförmedlingarna.

## Källförteckning

- <sup>1</sup> Ds 2002:9 ”Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993”, Finansdepartementet
- <sup>2</sup> Hällö, T (2013) ”Stora skulder och höga bostadspriser. Fem reformförslag”, Landsorganisationen i Sverige
- <sup>3</sup> Konjunkturinstitutet (2019), ”Konjunkturläget december 2019”
- <sup>4</sup> Lind, H. (2017) ”Långsiktiga fundamenta kan inte motivera dagens bostadspriser”, Ekonomisk debatt nr 8 2017
- <sup>5</sup> Tuvhag, E. (2013), ”Byggprisindex kritiserar för grava mätfel”, Svenska Dagbladet, 2013-11-28
- <sup>6</sup> Boverket (2014), ”Svenska byggkostnader i en internationell jämförelse”, Rapport 2014:14
- <sup>7</sup> Bengtsson, T. Kopsch, F. (2019), ”missgynnas hyresrätten av skattesystemet?”, Ekonomisk Debatt nr 4 2019
- <sup>8</sup> Boverket (2019), ”Regionala byggbehovsberäkningar 2018–2027”, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/byggbehovsberakningar/>, Hämtad 2020-01-24.
- <sup>9</sup> Boverket (2016), ”En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet”, Rapport 2016:32
- <sup>10</sup> Lindqvist, T. Berg von Linde, R. (2019), ”Modell för bostadsefterfrågan i Skåne”, Rapport till Region Skåne och Sveriges byggindustrier Region Syd
- <sup>11</sup> Boverket (2019), ”Aktuella planeringsfrågor Sverige 2019”, Rapport 2019:18, s. 12–13.
- <sup>12</sup> Boverket (2019), ”Regionala byggbehovsberäkningar 2018–2027”, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/byggbehovsberakningar/>, Hämtad 2020-01-24.
- <sup>13</sup> Lorenzi, U. Vedin, U. ”Sveriges jämställdhetsbarometer 2019 – Tid, makt och pengar i ett förändrat politiskt landskap”, Landsorganisationen i Sverige
- <sup>14</sup> Bengtsson, R. (2018), ”Har vi råd att bo här?”, underlagsrapport till LOs jämlikhetsutredning, Landsorganisationen i Sverige
- <sup>15</sup> Finansinspektionen (2019), ”Den svenska bolånemarknaden”, s 19, 2019-03-27
- <sup>16</sup> Finansinspektionen (2019), ”Den svenska bolånemarknaden”, bilaga 1, 2019-03-27
- <sup>17</sup> Jacobsson, E. ”Inkomstkrav stänger ute barnfamiljer”, Hem & Hyra, 2016-06-08, <https://www.hemhyra.se/nyheter/inkomstkrav-stanger-ute-barnfamiljer/>, Hämtad 2020-01-24
- <sup>18</sup> Fastighetsägarna och SABO (2018), ”Tillträdeskrav vid uthyrning av bostäder”
- <sup>19</sup> Stockholms bostadskö (2019), ”Gemensamma regler för godkännande av hyresgäst”, <https://bostad.stockholm.se/sa-gar-det-till/bostadsregler/gemensamma-regler-for-godkannande-av-hyresgast/>, Hämtad 2019-11-22
- <sup>20</sup> Berg, J. Lind, H. (2019), ”Det finns nyproduktion som även hushåll med låga inkomster har råd med!”, Fores, Policy brief 2019:4
- <sup>21</sup> Boverket (2018), Konkurrenssituationen inom bygg- och byggmaterialindustrierna i andra länder, Rapport 2018:34
- <sup>22</sup> Boverket (2016), ”Den sociala bostadssektorn i Europa – Jämförelser mellan sex EU-länder”, Rapport 2016:16
- <sup>23</sup> SOU 2019:68, ”Modernare byggregler”, slutbetänkande av kommittén för modernare byggregler
- <sup>24</sup> Siljvall, A. (2017) ”Beslut taget om nya bullerregler, Byggindustrin, 2017-05-15, [https://byggindustrin.se/artikel/nyhet/beslut-taget-om-nya-bullerregler-25080\\_](https://byggindustrin.se/artikel/nyhet/beslut-taget-om-nya-bullerregler-25080_), Hämtad 2020-01-27
- <sup>25</sup> [www.rikshem.se](http://www.rikshem.se), uttaget 2020-01-27
- <sup>26</sup> Boverket (2016), ”Tillgänglighet i studentbostäder”, rapport 2016:22
- <sup>27</sup> Nilsson, V. (2019), ”Slopa handikappskraven för Attefallshus”, Svenska Dagbladet 2019-09-21
- <sup>28</sup> Nordberg, O. (2013), ”En internationell jämförelse av plan- och tillståndssystem – Har Sverige något att lära?”, KTH, TRITA-FOB-rapport 2013:8
- <sup>29</sup> SKL (2019), ”Mark- och miljödomstolens handläggningstider – en studie av överklagade planer och bygglov”
- <sup>30</sup> Anjou, M. (2019), ”Den ineffektiva byggbranschen – en förändringsagenda”, Stockholm: Ekerlids förlag

- <sup>31</sup> Konkurrensverket (2015), "Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? – en uppföljning 2009–2012", Rapport 2015:4
- <sup>32</sup> Konkurrensverket (2018), "Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov", rapport 2018:7
- <sup>33</sup> Anjou, M. (2019), "Den ineffektiva byggbranschen – en förändringsagenda", Stockholm: Ekerlids förlag
- <sup>34</sup> Konkurrensverket (2018), "Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov", rapport 2018:7
- <sup>35</sup> Anjou, M. (2019), "Den ineffektiva byggbranschen – en förändringsagenda", Stockholm: Ekerlids förlag
- <sup>36</sup> SOU 2015:105, "Plats för fler som bygger mer", Slutbetänkande från Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande
- <sup>37</sup> Anjou, M. (2019), "Den ineffektiva byggbranschen – en förändringsagenda", Stockholm: Ekerlids förlag
- <sup>38</sup> Statskontoret (2009), "Sega Gubbar? En uppföljning av Bygghälsöns betänkande Skärpning gubbar!", 2009:6
- <sup>39</sup> SOU 2018:35, "Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar", slutbetänkande av Utredningen om kommunal planering för bostäder
- <sup>40</sup> Rasmussen, M. Grander, M. Salonen, T. (2018) "Flyttkedjor – en litteraturoversikt över befintlig forskning om bostadsflyttkedjor", Tillväxt och regionplaneförvaltningen, Stockholms läns landsting, Rapport 2018:13
- <sup>41</sup> SKR (2019), "Markpriser, bostäder", 2019-11-27, <https://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/planerabyggabo/boendebostader/okatbostadsbygga nde/markpriserbostader.14598.html>, Hämtad 2020-01-27
- <sup>42</sup> SOU 2018:67, "Ett snabbare bostadsbyggande", betänkande av bygggrättsutredningen
- <sup>43</sup> Tyréns (2019), "Beräkning av bostadsförsörjningsbehov i Uppsala", Slutrapport, 2019-12-12
- <sup>44</sup> SOU 2018:35, "Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar", slutbetänkande av Utredningen om kommunal planering för bostäder
- <sup>45</sup> SOU 2018:67, "Ett snabbare bostadsbyggande", betänkande av bygggrättsutredningen
- <sup>46</sup> SOU 2018:46, "En utvecklad översiktsplanering – kommunal reglering av upplåtelseform", delbetänkande av översiktsplaneutredningen
- <sup>47</sup> SOU 2012:71, "Tomträttsavgäld och friköp", Delbetänkande av Tomträtts- och arrendeutredningen
- <sup>48</sup> Boverket (2016), "Den sociala bostadssektorn i Europa – Jämförelser mellan sex EU-länder", Rapport 2016:16
- <sup>49</sup> Boverket (2005), "Många mål – få medel Boverkets utredning av statliga stöd till bostadsbyggandet 1993–2004"
- <sup>50</sup> Ds 2002:9 "Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993", Finansdepartementet
- <sup>51</sup> SOU 2020:46 (2020), "En gemensam angelägenhet", Slutbetänkande av jämlikhetskommissionen, s.726
- <sup>52</sup> Kalifatides, M. (2019), "Bostäder åt alla! Sverige behöver en (ny) bostadspolitik", Byggnads 2019
- <sup>53</sup> Weiss, L. Linder, M. Löfstrand, J. Johansson, Å. Holm, E. Jaensson, L. Svanberg P. (2018) "En ny social bostadspolitik – Förslag och politisk fördjupning från den socialdemokratiska expertgruppen"
- <sup>54</sup> Lindgren, Åsbrink, M. Almqvist, A. Vedin, U. (2019) "Program för jämlikhet", Slutrapport till LOs jämlikhetsutredning
- <sup>55</sup> Delegation bostad 2030 (2019), "Dags för en ny bostadspolitik", Slutbetänkande
- <sup>56</sup> Bengtsson, T. Kopsch, F. (2019), "missgynnans hyresrätten av skattesystemet?", Ekonomisk Debatt nr 4 2019
- <sup>57</sup> Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen, SABO (2017), "Balanserade ekonomiska villkor – en skattereform för hyresrätten"
- <sup>58</sup> Hyresgästföreningen (2012), "En skattereform för hyresrätten"
- <sup>59</sup> Hettne, J. (2017), "Rättsutlåtande angående offentliga stöd till bostadssektorn", Bostad 2030 rapport nr 7



- <sup>60</sup> Konkurrensverket (2018), "Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov", Rapport 2018:7
- <sup>61</sup> SFS 2016:1145, "Lagen om offentlig upphandling", §18
- <sup>62</sup> Regeringen (2019) "bättre konkurrens i bostadsbyggandet, kommittédirektiv, Dir 2019:31
- <sup>63</sup> Prop. 2009/10:185, "Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler", s.46
- <sup>64</sup> SOU 2017:108, "Lån och garantier för fler bostäder", Betänkande av Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering
- <sup>65</sup> Thedéen, E. (2018), "Unga stängs ute av allt högre priser – inte amorteringskrav", DN 2018-11-17
- <sup>66</sup> Finansinspektionen (2019), "Den svenska bolånemarknaden", 2019-03-27
- <sup>67</sup> FFFS 2017:23, "Föreskrifter om ändring i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2016:16) om amortering av krediter mot säkerhet i bostad"
- <sup>68</sup> Tyréns (2019), "Sänkta trösklar eller höjda priser? Internationella erfarenheter av stöd till förstagångsköpare", 2019-09-23, Rapport på uppdrag av Hyresgästföreningen
- <sup>69</sup> Prop. 2019/20:1, "Budgetpropositionen för 2020"
- <sup>70</sup> Palmer, E. Pettersson, T. (2010) "Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtryggheten i välfärdssystemen", ESO 2010:8, Finansdepartementet
- <sup>71</sup> Riksrevisionen (2017): Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv. Rapport 2017:9.
- <sup>72</sup> Försäkringskassan (2018), "Ett moderniserat bostadsbidrag", Skrivelse till regeringen
- <sup>73</sup> Försäkringskassan (2019), "Kassakollen",  
<https://www.forsakringskassan.se/privatpers/kassakollen/>, Hämtad 2019-12-13
- <sup>74</sup> Palmer, E. Pettersson, T. (2010) "Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtryggheten i välfärdssystemen", ESO 2010:8, Finansdepartementet
- <sup>75</sup> Sahlin, I. (2019), Boverkets presentation Bostadsmötet 2019
- <sup>76</sup> Boverket (2019), "Bostadsmarknadsenkäten 2019"
- <sup>77</sup> Boverket (2011), Sociala hyreskontrakt via kommunen – den sekundära bostadsmarknadens kvantitativa utveckling sedan 2008", rapport 2011:33
- <sup>78</sup> Boverket (2014), "Etableringshinder på bostadsmarknaden", Rapport 2014:33
- <sup>79</sup> Ibid.
- <sup>80</sup> SOU 2020:46 (2020), "En gemensam angelägenhet", Slutbetänkande av jämlikhetskommissionen, s.755
- <sup>81</sup> Stockholms bostadsförmedling (2020), "Snabbfakta", <https://bostad.stockholm.se/om-oss/om-bostadsformidlingen/snabbfakta/>, Hämtad 2020-01-20
- <sup>82</sup> Boplats Syd (2020), "Boplats Syd 2019 i siffror", <https://www.boplats Syd.se/om-oss/boplats-syd-2019-i-siffror>, Hämtad 2020-01-20
- <sup>83</sup> Boplats Göteborg (2019), "Boplats i siffror 2018",  
<https://nya.boplats.se/om/nyheter/nyheter/siffror2018>, Hämtad 2020-01-20
- <sup>84</sup> Uppsala bostadsförmedling (2020), "Summering av ett lyckat 2019",  
<https://bostad.upsala.se/om-oss/pressrum/2019/summering-av-ett-lyckat-2019/>, Hämtad 2020-01-28
- <sup>85</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län (2019), "Läget i länet – bostadsmarknaden i Stockholms län 2019", Rapport 2019:13
- <sup>86</sup> Enström Öst, C. Söderberg, B. och Wilhelmsson, M. (2014) "Household allocation and spatial distribution in m market under ("soft") rent control", Journal of policy modelling, 36(2)
- <sup>87</sup> Finanspolitiska rådet (2019), "Friare hyressättning och likformig bostadsbeskattning"
- <sup>88</sup> Kopsch, F. (2019) "En hyresmarknad i kris", SNS förlag
- <sup>89</sup> Forsman, P. Klintberger, J. (2019) "Stockholms hyra på gång nästa år", Hyresgästen nummer 5 2019
- <sup>90</sup> Lindberg, P. "Berlin staden som drog i nödbromsen", Bostad 2030



Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida  
eller beställas från LO-distribution:

Telefax: 026-24 90 26

Oktober 2020

ISBN 978-91-566-3487-1

[www.lo.se](http://www.lo.se)

OMSLAGSFOTO: Lars Forsstedt