

# En helhetspolitik mot boken

**KLAS EKLUND** är Seniorekonom vid SEB. År 2013–14 var han ordförande för Bokriskommittén, en expertgrupp som på uppdrag av Stockholms Handelskammare, Västsvenska Handelskammaren, Sydsvenska Handelskammaren och Fastighetsägarna Sverige tog fram ett åtgärdsprogram för att lösa boken. Delar av denna artikel bygger på Bokriskommitténs arbete. [klas.eklund@seb.se](mailto:klas.eklund@seb.se)

*Bostadsbrist råder. Bygget har släpat efter, medan rörligheten inom det existerande bostadsbeståndet är låg. Det skadar tillväxt och sysselsättning. För att öka bygget krävs ökad press på kommunerna för markanvisning och snabbare planprocess. Ökad rörlighet kräver reformerad hyressättning och lägre reavinstkatter. Sociala problem och segregation bör motverkas med socialt bostadsbyggande och insatser som stöttar efterfrågan.*

Problemen på den svenska bostadsmarknaden är väl kända: bostadsbrist, lågt bygget, låg rörlighet, tilltagande sociala problem. De avspeglar att Sverige inte har någon sammanhållen bostadspolitik. Staten har abdikerat från finansieringen; utbudet på bostäder bromsas av regleringar och skatter; efterfrågan stiger samtidigt kraftigt på grund av invandring, urbanisering och lågräntepolitik. Politik som påverkar bostadssektorn har bedrivits i separata stuprör, där beslut har fattats utan hänsyn till effekterna på helheten.

För att häva krisen krävs en långsiktig och genomtänkt politik för bygget, rörlighet och finansiering. De nödvändiga ingreppen sträcker sig över en rad fält, från skatter till kommunal planering. Åtgärderna bör genomföras som en helhet – vilket förutsätter breda politiska uppgörelser, som håller över flera mandatperioder.

## 1. Hur allvarligt är problemet?

### *Bostadsbrist*

Från mitten av 1990-talet fram till 2014 färdigställdes ca 20 000 bostäder per år.<sup>1</sup> Jämfört med befolkningsökningen var detta en mycket låg nivå. I de tre storstadsregionerna har ökningen av antalet färdiga bostäder under senare år bara varit ca en femtedel av befolkningsökningen; en tumregel är att kvoten bör vara drygt hälften.

Under 2014–15 ökade byggtakten. 2015 färdigställdes 35 000 bostäder och hela 48 000 påbörjades. Även så är tempot för lågt. Läget är akut. Boverket (2015a) rapporterar om trångboddhet, otillräcklig sanitet och hygien,

<sup>1</sup> Om inte annat anges hämtas faktaunderlag och siffror i denna artikel från Bokriskommittén (2014). Kommittén diskuterade även hur infrastrukturen bör samplaneras med bostadsbeståndet, men den uppgiften berörs inte här. Denna artikel skiljer sig också från kommitténs rapport genom att lägga större vikt vid socialt boende och finansieringsfrågor; detta på grund av det senaste årets accelererande bostadskris.

svarta kontrakt och rättslöshet för många nyanlända. Den icke-fungerande bostadsmarknaden bromsar därmed integrationen. Utanförskapet riskerar att förvärras och cementeras. Samtidigt stiger priserna på bostadsrätter i centrala lägen kraftigt. Bostadsmarknaden har blivit starkt segregerad.

Även om ingen vet hur många asylsökande som kommer hit framöver – eller hur många som avvisas – bedömer Boverket att det behövs 700 000 nya bostäder de kommande tio åren. Byggandet bör vara framtungt, vilket ger ett nybyggnadsbehov på fler än 75 000 bostäder per år under de närmaste åren. Men prognosen bygger på SCB:s befolkningsprognos från våren 2015, dvs före accelerationen av antalet asylsökande. Fortsatta flyktingströmmar gör att byggbehovet enligt Boverket kan bli ”betydligt större” (Boverket 2015b). Sådana byggvolymerna har inte varit aktuella i Sverige sedan miljöprogrammets dagar.

Byggbehovet medför en tilltagande brist på yrkesarbetare, arkitekter, projektledare och andra verksamma inom branschen. Redan i dag – med en byggvolym långt under den önskade – råder brist på arbetskraft inom byggsektorn.

### *Brist på hyresrätter*

Samtidigt som bostadsbristen skärpts har en dramatisk förändring ägt rum inom bostadsbeståndet. Mellan 1997 och 2012 minskade antalet hyreslägenheter med nästan 100 000, samtidigt som antalet bostadsrättslägenheter ökade med över 200 000. Bara i Stockholms län omvandlades ca 110 000 hyresrätter till bostadsrätter under 2000-talets första decennium (SOU 2012:88).

2015 stod över en halv miljon människor i bostadskön i Stockholm. Det ska jämföras med att Bostadsförmedlingen endast förmedlar drygt 10 000 hyreslägenheter om året. Den genomsnittliga väntetiden i bostadskön har ökat kraftigt. 2009 var snittkötiden hos Bostadsförmedlingen knappt fem år; 2015 var den åtta år. I innerstan – Södermalm, Kungsholmen och i Vasastan – är kötiden 13 år. Också i ytterstaden har kötiderna stigit.

Hyresrätten har egenskaper som gör den attraktiv för olika kategorier boende, t ex utländsk arbetskraft som är här på korttidskontrakt. Bristen på hyresrätter hämmar därför rörligheten på arbetsmarknaden. Bristen drabbar också unga hushåll på väg in på bostads- och arbetsmarknad. I en enkätundersökning från Hyresgästföreningen (2015) anges att 42 000 unga vuxna bor ofrivilligt hemma hos sina föräldrar och 353 000 skulle vilja ha en egen bostad – men saknar det i dag. Andelen unga som bor i osäkra upplåtelseformer ökar och kostnaden för sådant boende har ökat markant under senare år.

### *Arbetsmarknaden drabbas*

Bostadsbristen gör det svårare att rekrytera personal. I en enkät bland företag i Stockholm anger över hälften att brist på bostäder försvårar rekryteringen (Stockholms Handelskammare 2015). För nystartade och snabbväx-

ande företag utgör bostadsbristen ett påtagligt tillväxthinder. Två tredjedelar av de nystartade företagen i Stockholm anger att de har svårt att locka folk och har svårt att behålla personal. Stockholms bostadsproblem pekas ut som en allvarlig internationell konkurrensnackdel (Fastighetsägarna Stockholm 2014). Vart femte tillväxtbolag har på grund av bostadsbrist misslyckats med att rekrytera personal.

Särskilt problematiskt är det att rekrytera utländska experter. I en undersökning anger hela 70 procent av utländska *expats* i Stockholm att det varit ”mycket svårt” att finna bostad. Bostadsbristen var därmed den högsta tröskeln att ta sig över för kvalificerad utländsk arbetskraft (Oxford Research 2014).

Bostadsbristen slår med andra ord mot sysselsättning och kompetensförsörjning. Att kvantifiera effekten är dock svårt. En av de få studier som vågat sig på uppgiften (Marthin 2012) drar slutsatsen att arbetslösheten i Sverige skulle vara 0,3 procentenheter lägre om jobbsökande kunde flytta till län med fler lediga platser, men där bostadsbrist i dag hämmar inflyttning. Sysselsättningen skulle samtidigt kunna öka med tre procent, vilket motsvarar 150 000 personer.

Den studien har dock några år på nacken. Dessutom är den statisk och svarar bara på frågan om vad större rörlighet på arbetsmarknaden betyder, givet de jobb och den efterfrågan som finns just nu. Studien säger ingenting om långsiktiga effekter på tillväxt och jobbskapande av en bättre fungerande bostadsmarknad.

Forskningskommissionen för arbetsmarknadsreformer (Holmlund m fl 2014) är en av flera bedömare som hävdar att en ny bostadspolitik – med ökat byggande och ökad rörlighet – skulle ge en positiv effekt på sysselsättningen i Sverige. OECD (2012) har lyft fram den dåligt fungerande bostadsmarknaden som ett hot mot dynamik och tillväxt och rekommenderar en rad åtgärder – marknadshyror, förenklade byggregleringar, ingrepp mot svag konkurrens, skattereform m m – för att komma till rätta med problemen. Det samma gör European Commission (2014), IMF (2015) och World Bank (2014).

### *Sociala och finansiella problem*

En stor utmaning är att få utbud på och efterfrågan av bostäder att mötas vid rimliga pris- och hyresnivåer. Många av de som nu flyttar in till storstäderna har låga inkomster och saknar förmögenhet (Stockholms Handelskammare 2014).

Den som har låga inkomster är inte särskilt attraktiv som hyresgäst. Många fastighetsbolag har krav på goda referenser och att hyresgästens inkomst ska hålla en viss nivå i förhållande till hyran (ett vanligt krav är att årsinkomsten ska vara tre gånger hyran). Cirka 1,3 miljoner svenskar uppfyller inte det kravet. Boendesegregationen är påtaglig. Gapet har växt mellan låginkomsttagare med låg boendestandard å ena sidan och boende med hög standard å den andra (Boverket 2014).

Så även om behovet av nya bostäder är stort är den köpkraftiga efterfrågan är inte lika stor – och viljan att bygga nytt blir otillräcklig om byggandet inte lönar sig. Uppgiften är med andra ord tredubbel: att bygga mer, att öka rörligheten i det existerande bostadsbeståndet samt att försöka få fler hushåll att få råd med hyggliga bostäder – vilket kan innebära dels åtgärder för att pressa byggkostnaderna, dels åtgärder för stöd åt utsatta hushåll.

Slutligen bör i problemlistan tillfogas den uppenbara finansiella risk som skapas av bostadsbristen. De höga priserna på ägda bostäder medför – tillsammans med låga räntor – också risk för att många hushåll överbelånar sig, vilket kan ge finansiell instabilitet. Den frågan har dock behandlats utförligt i tidigare nummer av *Ekonomisk Debatt* och berörs därför inte närmare här.

## 2. Varför är problemen så stora?

### *Omläggningen av bostadspolitiken*

Krisen är en följd av en lång rad politiska beslut och marknadseffekter som har lagrats på varandra under årtal, utan att någon har sett till helheten.

Under 1960- och 1970-talens miljonprogram dirigerade staten nationens sparande till bostadsbyggande. I början av 1980-talet lades räntesubventioner direkt till de boende ovanpå ränte- och kreditmarknadsregleringarna. Vid den tidens höga inflation var subventionen av det riskvilliga kapitalet ca 90 procent. Kapitalet var praktiskt taget gratis (Lindqvist och Berg von Linde 2014).

Systemet blev med tiden ohållbart. Det medförde höga statsfinansiella kostnader och snedvridningar av samhällsekonomiska resurser. En grå kreditmarknad växte fram. Från andra hälften av 1980-talet lades politiken därför om. Kreditmarknaden avreglerades och valutaregleringen slopades. En skattereform beskar värdet av ränteavdragen och lade full moms på bostadsbyggande. De kommunala bostadsbolagen ålades att verka på affärsmässiga grunder.

Därmed flyttades den finansiella risken för bostadsbyggandet från staten till företagen (bostads- och byggbolagen) och hushållen – så som det ser ut på de flesta andra marknader. Det är nu upp till privata bolag att förse konsumenterna med de varor och tjänster som önskas, utan att staten tar något särskilt finansiellt ansvar för försörjningen av tjänsten i fråga.

Men samtidigt som de finansiella riskerna har privatiserats – vilket har höjt kapitalkostnaderna för byggarna – har centrala delar av regelsystemet bevarats som det var under den förra, statsdominerade epoken. Därmed blockeras flera av de signaler som kommer från den ökade efterfrågan och som borde ha gett ökat byggande. Stelheterna är av tre huvudslag: Den kommunala planprocessen är trög och långsam, hyresregleringen bromsar rörligheten på hyresmarknaden – och indirekt byggandet – medan höga skatter hämmar rörligheten på marknaden för ägda bostäder.

### *Trög planprocess*

I Världsbankens undersökning av affärsklimatet i olika länder (World Bank 2014) ingår en jämförelse av hur lång tid det tar att få ett enkelt, standardiserat bygglov. Sverige placerar sig i det avseendet långt ner i rankningen. Världsbanken framhåller att den svenska planprocessen går på tvärs mot ett samhälle som i många andra avseenden framstår som effektivt.

Ett skäl är att det kommunala planmonopolet ger kommunerna rätten att själva bestämma var, när och hur det byggs. Nya bostadsområden måste gå igenom en omständlig planeringsprocess, där kommunen fastställer först en översiktsplan och därefter en detaljplan. Den sista är mycket detaljerad, både vad gäller bostädernas placering, utrustning och byggteknik, men också ofta vad gäller utseende, färgsättning m m.<sup>2</sup> En särskild flaskhals är markanvisningen, som byggbolagen brukar ange som det största hindret för byggande.

Att en enskild kommun har makt över byggandet kan medföra konflikter i en region som omfattar flera kommuner. Några skyndar på sitt byggande medan andra åker snålskjuts. Särkrav på lägenhetens utrustning (bullenregler, miljökrav, handikappanpassning etc) kan skilja sig åt mellan kommuner, vilket gör det svårare att bygga med stordriftsfördelar. Överklagande från olika intressegrupper är vanligt förekommande och fördröjer ofta bygglovet med flera år.

### *Stelheter på hyresmarknaden*

På hyresmarknaden förhindrar hyresregleringen prissignalerna att slå igenom på utbudet av lägenheter.<sup>3</sup> Den hyresgäst som lyckats få tag på ett vitt hyreskontrakt i innerstaden flyttar inte gärna. Regleringen blockerar därmed flyttkedjor och bromsar rörligheten. Låg lönsamhet i hyresbeståndet medför att byggandet av hyreslägenheter är lågt. Resultatet har blivit brist på hyresrätter.

Den senaste tiden har sett försök att luckra upp regleringen genom mer marknadsanpassade hyror i nybyggda fastigheter. Dessa sk presumtionshyror har höjt hyresnivån för nya hyresrätter, men de omfattar bara en dryg tredjedel av nybyggnationen – som i sin tur bara är någon procent av beståndet. Även presumtionshyrorerna omfattas av förhandlingar och ska efter 15 år tillbaka in i bruksvärdessystemet; de är i denna mening inga riktiga marknadshyror.

Regleringen driver på det stora antalet ombildningar från hyresrätt till bostadsrätt. En fastighet blir värd mer om dess lägenheter blir borätter än om de kvarstår som hyresrätter; detta eftersom den reglerade hyran håll-

<sup>2</sup> Detaljerade genomgångar av problemet med planprocessen finns bl a i Bokriskommittén (2014) och i Nybyggarkommissionen (2014).

<sup>3</sup> Formellt råder inte reglering i den meningen att en myndighet bestämmer hyran. Hyran bestäms i kollektiva förhandlingar och ska sättas utifrån lägenhetens ”bruksvärde”. Men kombinationen av bruksvärdessystem och kollektiva hyresförhandlingar innebär att systemet ändå kan liknas vid en reglering, i den meningen att det inte är utbud och efterfrågan som bestämmer hyran. Se t ex SOU 2015:48 (kap 6).

ler nere hyresintäkterna. Det är därför mer lönsamt för fastighetsägaren att ombilda dem och sälja dem som bostadsrätter. För hyresgästen ger en ombildning chansen att komma in på marknaden för ägda bostäder till ett konstlat lågt pris.

Det bör noteras att dessa bieffekter uppstår utan att regleringen har lyckats med uppgiften att alla ska få råd att hyra även attraktiva hyreslägenheter. En rad studier har analyserat hyresregleringens effekter på segregation, både vad gäller inkomst och etnicitet. Slutsatsen är att regleringen inte bryter segregationen (Enström Öst m fl 2014).

### *Stelheter på marknaden för villor och bostadsrätt*

Skattesystemet skapar inlåsnings effekter på marknaden för bostadsrätter och villor. Avskaffandet av den statliga fastighetsskatten 2007 i kombination med den generösa avdragsrätten på låneräntor har medfört att den svenska skatten på bostadsägande internationellt sett är låg – något som bidragit till att bostadspriserna drivits upp.

Vinstbeskattningen vid försäljning av privatbostäder höjdes 2008 och ränta på uppskov infördes. Vid köp av hus eller tomt tas en lagfartsavgift ut. Behövs nya pantbrev ställas ut som lånesäkerhet, utgår en särskild skatt.

Dagens beskattning medför att Sverige beskattar boende lågt men byte av bostad hårt. Principerna för detta är långtifrån självklara. De flesta länder beskattar boendet som konsumtion. Sverige betraktar däremot bostaden som en investering, med ”evig” reavinstbeskattning – dessutom med uppskovsskatt om vi skjuter upp beskattning av reavinst. Därmed avviker Sverige från nästan alla andra länder.

Resultatet blir att omsättningen i bostadsbeståndet blir lägre än det annars skulle vara och att detta inte utnyttjas så väl som det skulle kunna göras. Det finns dock inga tillförlitliga uppskattningar av hur stark effekten är.

### *Brist på finansiering*

En annan faktor bakom det låga byggandet är att statens tillbakadragande från finansieringen höjt kostnaden för riskvilligt kapital. Detta har framför allt slagit mot hyresmarknaden, inte minst därför att subventionsgraden i det gamla systemet var högre för hyresrätter.

Risktillägget vid byggande av hyresrätter är större än för övriga upplåtelseformer. Skälet är att tidshorisonten är längre för både marknads- och finansieringsrisk. Dessutom skapar hyresregleringen en särskild systemrisk. Hyreshus byggs, ägs och drivs normalt av vinstdrivande företag som kräver avkastning. För ägda lägenheter och villor är det hushållen som bosparar, och de kräver i allmänhet låg avkastning på sparandet. Bostadsrättsföreningar och villaägare har således inte samma avkastningskrav som de företag som äger hyreshus (att de *de facto* ändå har fått avkastning i form av värdestegring är en annan sak). Det är ett skäl till att boendekostnaden blir lägre för bostadsrätt än för hyresrätt (Lindqvist och Berg von Linde 2014).

De ökade kostnaderna för det riskvilliga kapitalet får konsekvenser, i synnerhet när man tar hänsyn till utvecklingen av den köpkraftiga efterfrågan. Visserligen har de som i dag bor i storstädernas innerstadsområden i genomsnitt relativt höga inkomster. Men inflödet till storstäderna består bl a av att unga människor flyttar dit efter avslutade studier på mindre orter. De har inte hunnit skaffa sig höga inkomster eller förmögenheter. De har därför svårt att köpa bostadsrätt och de har heller inte de kontakter som krävs för vitt hyreskontrakt.

Dessutom kommer största delen av befolkningsökningen i storstäderna numera genom invandring och höga födelsetal. Den bostadsefterfrågan som följer av befolkningstillväxten härrör således till stor del från grupper som har förhållandevis små ekonomiska resurser. De har sällan råd att köpa lägenhet. Om de genom bostadslån ändå försöker, ökar risken för finansiell instabilitet – varvid Riksbank och Finansinspektion griper in för att begränsa deras skuldsättning. Åtgärder som bolånetak, skuldkvotstak och amorteringskrav på nya bostadslån må vara förståeliga utifrån ett stabilitetsperspektiv, men de höjer trösklarna till bostadsmarknaden för den som står utanför.

### 3. Vad bör göras?

#### *En helhetspolitik*

Den totala efterfrågan på bostäder har stigit på grund av befolkningsökning, stigande inkomster och låga räntor. Men samtidigt har minskade subventioner i kombination med stigande priser på bostadsrätter och färre hyresrätter gjort det allt svårare för låginkomsttagare att finna bra bostäder i tillväxtregionerna. Resultatet är en bostadsmarknad som kännetecknas både av bristande rörlighet och lågt byggande. Tre uppgifter måste därför tacklas samtidigt.

*Rörligheten på bostadsmarknaden måste ökas.* Hyresregleringen bör reformeras så att hyrorna bättre avspeglar utbud och efterfrågan. Det minskar inlåsnings effekter i det existerande beståndet. Anpassningen bör åtföljas av sociala skyddsåtgärder för att minska omställningskostnaderna för hushåll med låga inkomster. Samtidigt bör skattesystemet reformeras. Reavinstskatten bör sänkas. En låg och enkel fastighetsskatt bör införas. Avdragsrätten för räntekostnader bör reduceras.

*Bostadsbyggandet måste ökas.* Byggprocesserna bör snabbas upp genom enklare plan- och byggregler samt minskad rätt för kommuner att med särregler begränsa och blockera byggande. Av sociala skäl är det viktigt att nya bostäder finns tillgängliga i olika prisklasser. Trycket på byggsektorn att höja produktiviteten bör skärpas och konkurrensen öka. För att kraftigt kunna öka byggandet måste också rekryteringen till byggsektorn förbättras, liksom utbildning och kompetensutveckling för bristgrupper.

*Fler måste få råd att flytta och bo drägligt.* Genomsnittspriserna i nybygg-

nationen kommer att ligga klart över vad många har råd med. Staten bör ta ett mer aktivt ansvar för socialt byggande av billiga lägenheter. Stöd till efterfrågan, t ex genom bostadsbidrag eller bosparande, ger mindre snedvridande effekter än direkt byggstöd och är att föredra.

De olika reformerna förutsätter varandra: Om hyrorna marknadsanpassas utan regelförenklingar och ökat byggande i ett läge med efterfrågeöverskott lär hyrorna drivas upp snabbt, med sociala problem i släptåg. Fastighetsskatt och kapitalbeskattning påverkar relativpriserna mellan olika boendeformer och får klara effekter på hushållens efterfrågan, liksom på finansieringen av byggandet. Skattesystemet måste därför också ses över då regelsystemen läggs om.

Men det räcker inte att bara öka byggandet. Det existerande bostadsbeståndet utnyttjas ineffektivt. Beståndet omfattar nästan hundra gånger fler bostäder än vad som byggs per år, så det skulle ta alldeles för lång tid att åtgärda problemen bara genom att bygga nytt. Det är dessutom betydligt dyrare att bygga nytt än att sätta in åtgärder mot den dåligt fungerande marknaden.

Utan nya finansierings- och stödformer kommer en stor del av den växande befolkningen i tätorterna inte att ha råd med nya villor eller lägenheter, även om byggande och rörlighet ökar. Olika politikområden måste således samverka i en helhetspolitik för att tillsammans nå en väl fungerande bostadsmarknad.

### *Reformerad hyressättning*

De förslag till reformerad hyressättning som presenterats under senare tid har innehållit en stegvis övergång till system där lägesfaktorn spelar större roll för hyran. Bokriskommittén ville se ett första steg med en gradvis övergång till marknadsmässiga hyror, där hyreshöjningarna begränsades till maximalt fem procent per år. Det skulle ge en snabb övergång i större delen av landet, men ta längre tid i Stockholms innerstad. Det andra steget skulle innebära att hyrorna sätts i direkt förhandling mellan hyresvärderna och hyresgästen. Även i detta andra steg föreslogs dock att hyrorna skulle knytas till ett index under kontraktperioden.

Långtidsutredningen 2015 föreslog en reform i fyra steg: Friare hyressättning i nyproduktion och i efterföljande nya kontrakt, friare hyressättning vid privatpersoners uthyrning av ägarlägenheter, friare hyressättning i alla nya kontrakt samt slutligen friare hyressättning – inom regelstyrda ramar – för lägenheter i det äldre beståndet.

En reform måste vara ansvarsfull och politiskt genomförbar. Hyresvärdarnas besittningsrätt bör värnas och skyddet mot oseriösa hyresvärdar skärpas. Anpassningen av hyrorna bör ske stegvis. Även med en gradvis anpassning finns dock risken att några kommer i kläm. Ett sätt att möta detta vore höjda bostadsbidrag för att skydda hushåll med svag ekonomi.



### *Minska byggkrånglet*

Bostadsbyggandet bör stimuleras genom att kommunernas planering snabbas upp och blir mindre byråkratisk. Här har såväl den förra som den nuvarande regeringen lagt en rad bra förslag – men ambitionsnivån borde vara ännu högre. Möjligheterna att överklaga byggärenden bör minskas och kretsen av ”sakägare” (de som har rätt att överklaga) bör inskränkas. Antalet ”riksintressen” som kan stoppa byggplaner bör minskas. De kommunala särkraven, som fördröjar byggandet, bör bli färre.

Kommunernas planmonopol finns dock – ännu – inte på dagordningen. Processen skulle bli mindre byråkratisk om den övergripande översiktsplanen får ökad betydelse medan detaljplaneringen får mindre betydelse. Det kommunala planmonopolet bör mjukas upp genom att byggherrarna får möjlighet att ta ökat ansvar för detaljplanen; samtidigt bör staten sätta ökat tryck på kommunerna att snabba upp planprocessen och bygga mer.

Av särskild vikt är att skynda på markanvisningen. Staten bör kräva att kommunerna reserverar mark för framtida bostadsbyggande. Konkurrensverket bör övervaka att kommunerna inte använder sitt planmonopol för att skydda de egna intressena eller det egna bostadsbolaget. Kommuner som trilskas bör drabbas av sanktioner.

### *Skattereform*

I dag råder inte skatteneutralitet mellan olika boendeformer. Hyresrätten missgynnas. Villor och bostadsrätter är gynnade i förhållande till andra kapitaltillgångar till följd av den låga fastighetsavgiften, den lägre vinstbeskattningen och uppskovsmöjligheterna. Avdragsrätten för skuldräntor gynnar den som lånar för att köpa egen bostad. Sammantaget är kostnaden för eget kapital bara hälften för bostadsrätt jämfört med hyresrätt (Lindqvist 2013).

Därför behövs en skattereform som ökar neutraliteten mellan olika upplåtelseformer och stimulerar rörlighet på bostadsmarknaden. Lagfartsavgift och pantbrevskatt bör enbart utgå som en avgift som täcker de administrativa kostnaderna för lagfarts- och pantbrevsystemen. Sänkt reavinstskatt, borttagen uppskovsränta och höjt uppskovsbelopp skulle kunna finansieras med ett sänkt tak för ränteavdragen och en återinförd generell fastighets-skatt för ägda bostäder.

Bostadsbeskattningen är bara en del av skattesystemet. Ur ett sysselsättningsperspektiv vore det en fördel om en del av skatten på arbete kunde växlas mot ett högre uttag av skatt från bostadssektorn. Större ingrepp bör emellertid behandlas i samband med att kapitalbeskattningen i dess helhet (inklusive dess relation till andra skatter) utreds. Inom ramen för bostadsbeskattningen är det dock rimligt att begränsa avdragsrätten för lån med säkerhet i bostad. Dagens låga ränteläge medför ett bra tillfälle att påbörja en sådan nedtrappning av avdragsrätten.

## Social bostadspolitik

Det bör vara möjligt även för hushåll med låga inkomster att få tag på hyresrätter till rimliga hyror eller att via relativt billiga lägenheter ta sig in på ägarmarknaden. I många länder finns specialriktade program, ofta med boende av lägre kvalitet, för hushåll med låga inkomster. Dyliga program kan ta sig många olika former. Ofta avsätts särskilda geografiska områden för utsatta människor med subventionerat boende. Sådan *social housing* har i Sverige under lång tid förkastats som segregering och stigmatisering. Den dominerande principen har i stället varit att bygga nytt och förhållandevis dyrt i hopp om att stigande inkomster ska göra att medborgarna får råd att betala för den höga standarden.

På papperet finns därför inte sådana specialdesignade bostadsområden för låginkomsttagare i Sverige. I verkligheten har dock bristande rörlighet samt det faktum att många nyanlända har bosatt sig hos tidigare invandrade släktingar medfört att vissa områden i storstädernas förorter har blivit miljöer med en hög andel arbetslösa och omfattande bidragsberoende.

I dag, när boken är akut och många nyanlända har magra ekonomiska resurser, börjar nya tankar på socialt bostadsbyggande ventileras. Boverket (2015a, s 11) skrev i en rapport om de nyanländas bostadssituation att ”staten behöver initiera processer så att bostäder byggs för de hushåll och grupper som har de lägsta inkomsterna, vilket i praktiken betyder en modell för bostadsbyggande som riktar sig mot specifika målgrupper och inte till alla hushåll”.

Bokriskommittén fruktade att speciella områden för låginkomsttagare riskerar att förstärka segregationen. Kommittén föreslog därför att kommunerna tecknar avtal med de kommunala bostadsbolagen och de privata fastighetsägarna med innebörden att de reserverar ett visst antal lägenheter för kommunens socialförvaltning. Dessa ”slumpas” fram och knyts därmed inte på förhand till någon viss stadsdel eller något visst kvarter. Därmed säkerställs ett varierat utbud av sociala bostäder utan att något område eller någon fastighet definieras som socialt utsatt. Ett delvis liknande system – med en förturskö, som administreras av kommunen – har föreslagits av den förre bostadsministern Attefall (2016).

Hans Lind (2016) har lagt fram mer långtgående alternativ för hur socialt byggande skulle kunna organiseras. Lind menar att situationen har blivit så akut att stadsplanerarna från början måste tänka i termer av olika inkomstgrupper och fråga sig var man kan bygga så att hushåll med lägre inkomster faktiskt kan få bostad. Lind ser en mer kraftfullt ingripande statlig politik som oundviklig. Trots olika teknisk utformning är den gemensamma utgångspunkten för förslagen från Boverket, Bokriskommittén, Attefall och Lind att ett tydligare socialt element behövs i byggande och fördelning av bostäder för låginkomsttagare. Detta är ett inslag som inte har förekommit i den svenska bostadsdebatten på flera decennier; dess uppståndelse förebådar möjligen ett politikskifte.

## *Kostnader och finansiering*

Om bostadsbyggandet ska öka kraftigt riskerar material- och lönekostnader i byggsektorn att dra iväg. Den offentliga sektorn och byggbolagen måste därför ta in nytt folk och snabbt bilda bristyrken. Därutöver bör staten sätta press på byggbolagen att bygga enklare, billigare och mer storskaligt.

En viss kostnadspress kan bli följderna av de reformförslag som presenterats här. Inte minst bör åtgärder för att driva på kommunernas markanvisning kunna hålla tillbaka markpriset. En rad utredningar har också pekat på effektivitetsproblem inom byggsektorn; byggandet sker inte tillräckligt ”industriellt” och utnyttjar inte skalfördelar. Produktivitetsutvecklingen har varit svag. Omvandlingstrycket har varit lågt. Arbetsstyrkan är ofta uppdelad i arbetslag med en rad olika specialister vilkas olika arbetsmoment tar tid att pussla ihop. Därför bör statsmakten verka för standardisering av byggregler, inte bara i Sverige utan i Norden som helhet. Utländska byggbolag bör stimuleras att komma in på den svenska marknaden.<sup>4</sup>

Men svag betalningsförmåga från många hushåll lär fortfarande hämma nybyggnationen framöver och samtidigt skapa sociala problem. Tre huvudmetoder finns för att mildra de problemen.

- Den första är att acceptera att vissa nybyggda bostäder kan vara av lite enklare slag. Precis som det finns bilar eller möbler av olika kvalitet och i olika prisklasser bör staten i detta akuta krisläge aktivt stimulera uppkomsten av en marknad för billigare och enklare bostäder. Strikta byggnormer bör lättas för sådana bostäder.
- Staten kan subventionera bostadsbyggande genom olika bidrag till byggföretagen. Subventionen skulle behöva vara större för hyresbostäder, eftersom kostnaden för eget kapital är högre i hyresrätt. Systemet måste dock vara mycket omfattande för att ge tydliga effekter och risken är stor att omvandlingstrycket på byggbolagen minskar. Resultatet kan bli svagare kostnadskontroll. Subventioner utan att tackla bristen på mark riskerar dessutom att driva upp markpriserna.
- Den tredje metoden är att stötta efterfrågan. Öronmärkta bostadsbidrag till låginkomsttagare och barnfamiljer har urholkats kraftigt i värde de senaste 15 åren. Höjda bostadsbidrag skulle göra det möjligt för fler att klara hyran. Systemet med kreditgarantier kan ses över och minska behovet av topplån eller egen kapitalinsats. På ägarsidan kan man stimulera bosparande redan från låg ålder, t ex genom attraktiva villkor för bosparande. Detta är den modell som har valts i Norge, där startlån spelar en viktig roll för unga hushåll (Veidekke 2015).

För egen del tror jag att en kombination av metod 1 och 3 är mest effektiv.

<sup>4</sup> Se SOU 2015:105. En rad konkreta förslag för ökad kostnadspress finns också i Nybyggar-kommissionen (2014).

Stora subventioner direkt till byggbolagen brukar ge betydande negativa bieffekter.

### *Bred politisk uppgörelse krävs*

Bostadspolitiken behöver reformeras. Beslutsfattande inom skilda stuprör måste knytas samman i en helhetspolitik – för byggande, rörlighet och socialt boende. Detta innefattar sammanhängande förändringar av skattesystemet, hyresregleringen, det kommunala planmonopolet m m. Ett sådant brett reformprogram måste gälla över flera mandatperioder för att vara långsiktigt trovärdigt och verkligen ge effekt på investeringar och flyttmönster. Därmed också sagt att det måste förankras över de nuvarande politiska blockgränserna.

Mot den bakgrunden föreslog Bokriskommittén att en ny regering skulle ta initiativ till en sådan bred samling efter valet 2014. Det skedde tyvärr inte. I stället förvärrades bostadsbristen radikalt på grund av politisk passivitet samt den stora flyktingströmmen 2015. I januari 2016 inbjöd dock regeringen oppositionen till samtal om bostadspolitiken (Löfven m fl 2016). Man förklarade sig villig att bli diskutera såväl skatter som det kommunala planmonopolet. Särskilt viktigt var att man sade att bostadsbeståndet behöver användas mer effektivt – vilket kan öppna för förhandlingar om såväl hyresregleringen som flyttskatterna.

Låt oss hoppas att samtalen resulterar i en kraftfull och långsiktig bostadspolitisk omläggning.

## REFERENSER

- Attefall, S (2016), "En ny social bostadspolitik", rapport, Fastighetsägarna, Stockholm.
- Bokriskommittén (2014), "En fungerande bostadsmarknad – en reformagenda", rapport, Bokriskommittén, Stockholm.
- Boverket (2014), "Etableringshinder på bostadsmarknaden", rapport 2014:33, Boverket, Stockholm.
- Boverket (2015a), "Boendesituationen för nyanlända – slutrapport", rapport 2015:10, Boverket, Stockholm.
- Boverket (2015b), "Boverkets indikatorer", rapport nummer 2, Boverket, Stockholm.
- Enström Öst, C, B Söderberg och M Wilhelmsson (2014), "Household Allocation and Spatial Distribution in a Market with ('Soft') Rental Controls", *Journal of Policy Modeling*, vol 36, s 353–372.
- European Commission (2014), "Macroeconomic Imbalances, Sweden 2014", Occasional Papers 186, European Commission, Bryssel.
- Fastighetsägarna Stockholm (2014), "Stockholm som startupstad", rapport, Fastighetsägarna Stockholm.
- Holmlund, B, E Mörk, M Palme och R Östling (2014), "Arbetsmarknadsreformer för jobb och välfärd", rapport, Socialdemokraterna, Stockholm.
- Hyresgästföreningen (2015), "Unga vuxnas boende i Sverige 2015", rapport, Hyresgästföreningen, Stockholm.
- IMF (2015), "Sweden Article IV Consultation", rapport, IMF, Washington DC.
- Lind, H (2016), *Åtkomliga bostäder – så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad*, SNS Förlag, Stockholm.
- Lindqvist, T (2013), "Lindra outsiderproblematiken", i Mattsson-Linnala, S, H Lind, L Weiss och H A Bengtsson (red), *Så ökar vi bostadsbyggandet*, Premiss, Stockholm.
- Lindqvist, T och R Berg von Linde (2014), "Varför byggs inte fler bostäder i Sverige?", rapport, Evidens, Stockholm.
- Marthin, G (2012), "Measuring Mismatch in the Swedish Labour Market", rapport 2012/3, Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- Löfven, S, M Andersson och M Kaplan (2016), "Vi vill samarbeta om ökat bostadsbyggande", *Dagens Nyheter*, 13 januari 2016.

OECD (2012), "Sweden", rapport, OECD, Paris.

Oxford Research (2014), "Analys av utländsk arbetskraft i Stockholms län", Oxford Research, Stockholm.

Nybyggarkommissionen (2014), "En bostadspolitisk agenda för Sverige", rapport, Nybyggarkommissionen, Stockholm.

Stockholms Handelskammare (2014), "Stockholmsregionens utmaningar", rapport 2014:7, Stockholms Handelskammare.

Stockholms Handelskammare (2015), "Företagen pressas av bostadsbristen", rapport 2015:6, Stockholms Handelskammare.

SOU 2012:88, *Att hyra – från en rätt för alla till en möjlighet för allt fler*, slutbetänkande från Hyresbostadsutredningen.

SOU 2015:48, *Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen*, Långtidsutredningen 2015.

SOU 2015:105 *Plats för fler som bygger mer*, betänkande från Bygghälsökonomin.

Veidekke (2015), "Fra leie till eie", rapport, Veidekke, Stockholm.

World Bank (2014), "Sweden's Business Climate: Opportunities for Entrepreneurs through Improved Regulations", World Bank, Washington, DC.