

Bokriskommitténs rapport

EN FUNGERANDE BOSTADSMARKNAD – EN REFORMAGENDA



En fungerande bostadsmarknad – en reformagenda

Klas Eklund

© Bokriskommittén 2014

Original: Eiserman Design
Tryckeri: E-print
Upplaga: 1 500

ISSN: 1654-1758
www.bokriskommitten.se

Innehåll

Bokriskommitténs uppdrag och arbete	4
Vårt budskap	6
1. Vision...	9
2. ...och verklighet	13
3. Recept för ökad rörlighet	29
4. Recept för ökat bostadsbyggande	53
5. Vilka blir konsekvenserna?	71
6. En långsiktig helhetspolitik	79
Sammanfattning	83
Referenser	89

Bokriskommitténs uppdrag och arbete

Bokriskommittén tillsattes i september 2013 av Fastighetsägarna Sverige samt Handelskamrarna i Stockholm, Västsverige och Sydsverige. Uppgiften är att komma med konkreta förslag till hur – inte *om* utan *hur* – den svenska bostadsmarknaden ska reformeras för att fungera bättre.

I dag råder bostadsbrist, främst i storstadsregionerna. Segregationen är påtaglig, rörligheten på bostadsmarknaden låg. Bostadsbeståndet utnyttjas dåligt. Direktiven anger att kommittén i första hand ska se över hyressättningens effekter och hur hyresregleringen kan reformeras, i andra hand hur planprocess, regelsystem och lagstiftning för bostadsbyggande bör förändras. Direktiven återfinns på www.bokriskommitten.se.

Vi har följt direktiven och därutöver behandlat andra frågor av vikt, såsom infrastruktur, finansiering och skatteregler. På de områdena har vi inte lagt lika konkreta och genomarbetade förslag. Ändå är det nödvändigt att beröra även dessa frågor. En central slutsats av vårt arbete är nämligen att en bidragande orsak till dagens kris på bostadsmarknaden är att politiska beslut fattats i skilda ”stuprör” och lagrats på varandra, utan hänsyn till helheten. En fungerande bostadsmarknad förutsätter därför rejäla, genomgripande och samverkande reformer på flera områden, samt en bred och långsiktig politisk uppgörelse för fasta spelregler.

Några av de förslag vi presenterar medför övergångs- och anpassningskostnader. Men vårt reformpaket som helhet medför på sikt ökat bostadsbyggande, fler hyresrätter, krympta svarta marknader, ökad sysselsättning, högre ekonomisk tillväxt och starkare offentliga finanser – utan ökad segregation.

Kommittén har haft åtta möten, anordnat fem seminarier och publicerat tre rapporter. En politisk hearing om kommitténs förslag äger rum i Almedalen den 2 juli 2014.



Från vänster: Olle, Barbro, Björn, Klas, Tor, Ulrika, Sonny. Infälld: Hans.

Stockholm den 12 juni 2014

*Tor Borg, Chefekonom SBAB
 Klas Eklund, Seniorekonom SEB (ordförande)
 Ulrika Francke, vd Tyréns
 Björn Hasselgren, Tekn Dr, KTH (sekreterare)
 Hans Lind, Professor i fastighetekonomi, KTH
 Sonny Modig, Bostadsutredare och debattör
 Barbro Wickman-Parak, f.d vice Riksbankschef
 Olle Zetterberg, vd Stockholm Business Region*

Ledamöterna representerar sig själva; varken våra uppdragsgivare eller våra arbetsgivare delar nödvändigtvis alla analyser och slutsatser i denna rapport. Inte heller behöver varje ledamot personligen stå bakom alla detaljer.

Vårt budskap: Reformera hyresregleringen, planprocessen och skatterna

Krisen på bostadsmarknaden är djup – men går att övervinna. De förslag vi lägger fram i den här rapporten medför att ca 10 000 fler nya bostäder byggs per år, att tiotusentals nya jobb skapas och tillväxten ökar, att bostadsköerna krymper, att den svarta marknaden minskar och att statsfinanserna stärks. Den enskilde får lättare att finna bostad.

Vägen dit går på två spår: Rörligheten i det existerande bostadsbeståndet måste ökas och bostadsbyggandet ta fart.

- Att "bara" lägga förslag som ökar byggandet räcker inte. De största samhällsekonomiska problemen kommer av att bostäderna utnyttjas ineffektivt, av att rörligheten är dålig och flyttkedjor blockeras. Därför måste rörligheten ökas. Vi föreslår en reformering av hyresregleringen och ett antal skatteförändringar som gör det billigare att flytta.
- Att "bara" föreslå omreglering av hyressättningen räcker inte heller. I områden med bostadsbrist skulle hyrorna riskera att drivas upp alltför snabbt och skapa sociala problem. Vi föreslår därför en rad förenklingar av planförfarandet och förespråkar en inskränkning av kommunernas användning av planmonopolet.

Således – och detta är vårt huvudbudskap – krävs en reformagenda som står på två ben; som *både* ökar rörligheten *och* stimulerar byggandet.

En omreglering av hyressättningen bör ske gradvis. Vi lägger ett socialt ansvarsfullt och politiskt genomförbart förslag hur det ska gå till. Hyresgästernas besittningsrätt värnas, och skyddet mot oseriösa hyresvärdar skärps. Anpassningen till mer rättvisande hyror beräknas ta ett till två år i de flesta städer. I Göteborg fyra–fem år. Längst tid tar det i Stockholms innerstad – där krävs tio år eller mer. Men därefter har Sverige ett hyressystem som inte längre skapar svåra inlåsnings effekter.

Ett tillfälligt bostadsbidrag – finansierat av en tillfällig förmögenhetsskatt på äldre fastigheter – skyddar hushåll med ekonomiska problem.

Låsningarna i bostadspolitiken skapar växande samhällsekonomiska problem. De kan lösas upp genom en klok helhetspolitik. Då krävs att hyresreglering, skatter och planförfarande reformeras samtidigt. Detta förutsätter en bred politisk överenskommelse, som sträcker sig över flera mandatperioder.

Våra reformförslag ger en rimlig avvägning mellan trygghet och effektivitet. Det svenska politiska systemet har tidigare visat att det kan samla sig till viktiga beslut när det verkligen behövs. Nu är det dags igen!

1. Vision...

”Det är bra att veta vad man letar efter, innan man börjar leta.” Nalle Puh

Utgå från målet, inte från medlen!

Ofta börjar debatten om bostadspolitiken med medlen och verktygen – planmonopolet, hyresregleringen, fastighetsskatten. Debattörerna sitter vanligen fastskruvade i sina respektive positioner om de olika verktygens förträfflighet eller förkastlighet. Medlen tycks ibland viktigare än målen.

Därför blir debatten om bostadspolitiken alltför ofta en debatt om enskildheter, inte om helheten; den blir en debatt där experter inom snävt avgränsade områden kastar procentsatser, lagparagrafer och kvadratmeter i huvudet på varandra på ett sätt som är obegripligt för den vanlige medborgaren. Mediedramaturgin styrs av att leta upp särintressen som ”rasar” mot varje enskilt förslag och därför blockerar seriösa lösningar.

Bokriskommittén vill i stället betrakta bostadspolitiken som en **helhet**. Därför börjar vi denna rapport med att ange vilken sorts bostadsmarknad vi ser som mål, den vi vill uppnå. Det är ju målet – och kontrasten mellan denna vision och dagens verklighet – som bör avgöra vilka verktyg vi ska använda, och vilka vi bör skrota.

Först således detta inledande kapitel om hur vi anser att bostadsmarknaden bör fungera. I kapitel 2 går vi igenom hur dagens bostadsmarknad faktiskt ser ut – och varför den inte fungerar. I de därpå följande kapitlen drar vi slutsatser om hur vi ska röra oss från dagens dysfunktionella bostadsmarknad till den vi önskar. Kapitel 5 värderar effekterna av våra reformförslag. Det sjätte och sista kapitlet understryker behovet av en bred överenskommelse om bostadspolitiken.

En bostad för livets alla skeden

På en ideal framtida bostadsmarknad följer boende och byggande enskilda människors behov – både långsiktiga som styrs av demografi och flyttmönster och mer kortsiktiga som påverkas av inkomstförändringar, smak, mode mm.

På en sådan marknad finns bostäder av alla sorter och för alla inkomstnivåer. Där finns hyreslägenheter, villor och bostadsrätter av olika standard, storlek och i olika lägen. Där finns nybyggda lyxlägenheter med all tänkbar service lika väl som enkla hyreslägenheter som ger insteg på marknaden och för människor med lägre anspråk eller som söker boende för kortare tid. Pris- och hyresskillnaderna avspeglar detta och är därmed större än i dag.

Ingen behöver längre tacka nej till jobb eller studier på grund av att det inte går att hitta lämpligt boende eller för att man inte vill bryta mot lagen. Det finns ett stort och varierat utbud av bostäder med olika upplåtelseformer – inklusive fler ägarlägenheter – i tillväxtregionerna. Generösa och enkla regler för uthyrning av enskilt ägda bostäder gör att det är lätt att hitta tillfälligt boende både för kortare och längre perioder.

Marknadsmekanismerna på bostadsmarknaden fungerar bättre än i dag, vilket innebär att utbud, efterfrågan, priser och hyror står i bättre samklang med varandra. Priser sätts efter individuella förhandlingar, lägenhet för lägenhet – men hyrans skälighet kan prövas, och när kontrakt ingåtts får inte hyresvärden utan saklig grund höja snabbare än inflationen under åren efter uppgörelsen. Vid byte, nybyggnad och med vissa intervall sker omförhandling. Bostäder som efterfrågas mycket stiger mest i pris när byten eller försäljningar sker, vilket skapar drivkrafter för ökat byggande i de segmenten. Omvänt blir priserna lägre där efterfrågan faller.

Valfrihet och rörlighet

På en fungerande bostadsmarknad köper många sin bostad, men den som vill ha mer flexibilitet och slippa eget ägaransvar kan hyra. Då blir det normalt lite dyrare för en likvärdig bostad, i likhet med vad som gäller på andra marknader. I dag är det en vanlig uppfattning att en hyresrätt ska vara billig, men med tanke på den service som ingår är det inte konstigt om en hyreslägenhet är dyrare än en bostadsrätt eller ägarlägenhet av samma standard. Den sortens prisskillnad accepteras på de flesta marknader.

Hyreslägenheter uppskattas också av unga och familjebildare som ännu inte arbetat ihop kapital nog för att köpa och som vill hålla nere sin skuldsättning.

Människor som kommer tillfälligt till Sverige för att arbeta eller forska några år har fler valmöjligheter än i dag, då de ofta är hänvisade till att köpa in sig i en bostadsrättsförening som enda alternativ, eller till det som arbetsgivaren kan ordna fram. En väl fungerande hyresmarknad bidrar till att Sverige lättare kan locka till sig kvalificerad utländsk arbetskraft och investeringar. Det bidrar till bättre dynamik och högre ekonomisk tillväxt. Arbetslösheten blir lägre, då det är lättare att flytta till jobben.

På denna ideala bostadsmarknad går det också avsevärt snabbare från byggtanke till inflyttningsklar lägenhet. I dag tar det ca sex år i Stockholmsregionen; på en väl fungerande marknad bör målet vara högst två år. Ett av skälen till att det går snabbare är enklare regelsystem, både när det gäller planering och byggande. Det – och den friare hyressättningen – medför att finansieringen av bostäder fungerar bättre. Bostäder uppfattas helt enkelt som mer attraktiva objekt att finansiera än tidigare. Genom en bättre regional planering och samordning av bostadsbyggande och infrastruktursatsningar är bostadsmarknaden mer välfungerande.

Den illegala handeln med hyreskontrakt i storstäderna har försvunnit, tack vare den väl fungerande marknaden. Marknadsplatserna för bostadsförmedling har sällan några längre köer, eftersom hyrorna är bättre anpassade till hushållens betalningsvilja, och eftersom utbudet av lediga bostäder väl matchar efterfrågan. Såväl långa bostadsköer som svarta marknader har således eliminerats.

Fungerande flyttkedjor

På den framtida bostadsmarknaden är det både enkelt och billigt att flytta från en bostad till en annan. Det är vanligt att hushåll byter upplåtelseformer. Omsättningen på bostadsmarknaden är högre och bostadsbeståndet utnyttjas mer effektivt. Flyttkedjorna, som utmärker en fungerande bostadsmarknad, är mer sammanhängande än tidigare, då de ofta bröts på grund av regler på olika delar av bostadsmarknaden. De är också ”vita”, eftersom olagliga ”svarta” byten försvunnit.

Ungdomar, studenter och nybildade familjer har möjlighet att komma in på bostadsmarknaden och skaffa eget boende. För de flesta gäller att den första egna lägenheten är billig och ganska enkelt utrustad. Den ligger antagligen inte i centrum. Men den är ett första steg in, och i takt med att inkomsterna och sparkapitalet stiger och familjen växer blir det möjligt att byta upp sig till bättre – och dyrare – boende. Även den som har behov av ett korttidsboende på annan ort, eller som helt enkelt inte vill eller kan prioritera ett ägande just då, finner på så sätt billiga hyresobjekt i första eller andra hand i beståndet.

Långt ifrån alla har råd eller vilja att efterfråga en helt ny bostad, men rätt många hushåll vill ändå pröva detta. Många av dessa passar på att byta upp sig, även om de kanske redan har en hyfsat ny bostad. För familjer i flyttkedjan gäller också att de med stigande inkomst får möjlighet att skaffa bostad i bättre läge, om de så vill. En del nya bostäder säljs även till förstagångsköpare som sparar ihop ett grundkapital eller får ekonomisk hjälp av föräldrar eller släktingar. Många som bor i en äldre bostad som blivit för trång, för stor eller som kanske

ligger i ett något sämre läge, passar också på att byta, och lämnar därmed en äldre men ändå bra bostad. De lediga bostäderna tas över av familjer som vill ha en bättre bostad, men som inte har råd eller inte vill köpa något helt nytt. De lämnar då ofta en äldre och ibland billigare bostad.

Genom att priserna på bostäderna anpassas till konsumentens betalningsvilja, blir det ett balanserat utbud av både nya och begagnade bostäder. Ingen behöver stå i kö, om man inte har speciella önskemål och därmed frivilligt väljer att vänta.

Socialt skydd

Bostadsmarknaden är i många avseenden en marknad som andra där köpare och säljare möts och priset sätts så att efterfrågan motsvaras av utbudet. Men en bostad är en ”vara” av särskilt stor betydelse – kanske den allra viktigaste för många människor. Den kan svårligen väljas bort om man ska leva ett normalt liv.

Även på en fungerande marknad tenderar köparen eller hyresgästen att vara den svagare parten, just av detta skäl. Även på en framtida ideal bostadsmarknad krävs därför ett starkt konsumentskydd vid hyra och köp av bostäder. Där finns även fortsatt ett regelsystem som ger starkt besittningsskydd. Avtal på hyresmarknaden ska även i framtiden kunna prövas rättsligt. Och för den hyresgäst som har ingått ett hyresavtal kan inte hyresvärden höja hyran hursomhelst.

Genom bostadspolitikern balanserar staten och kommunerna också i framtiden olika intressen, såsom byggarens och hyresvärdens önskemål om flexibilitet kontra de boendes behov av trygghet och förutsägbarhet. För de svagaste grupperna erbjuder det offentliga hjälp att skaffa bostad. Utbudet av student- och äldreboenden matchar efterfrågan.

På en framtida bostadsmarknad med ett starkt socialt skydd kan dagens segregering av boendet minska. Dagens bostadspolitik tenderar att förstärka skillnaden mellan olika områden, genom stel prissättning, hyresreglering och inlåsnings effekter. En fungerande framtida bostadsmarknad har i stället mer diversifierade bostadsområden. Medveten planering i kombination med en bättre fungerande bostadsmarknad medför att det byggs områden som är tillgängliga för olika typer av hushåll, med olika inkomster och olika boendepreferenser. Bostadsbolagen samverkar med kommunerna för att ge hushåll med social förtur bostäder i olika områden – utan att föra samman bidragsberoende hushåll i särskilda områden. Med mer diversifierade bostadsområden kan också den sociala servicen bli mer likartad, även i olika områden.

Det är en sådan bostadsmarknad vi vill ha. Denna vision – och hur vi ska ta oss dit – har varit ledstjärnan för Bokriskommitténs arbete.

2. ...och verklighet

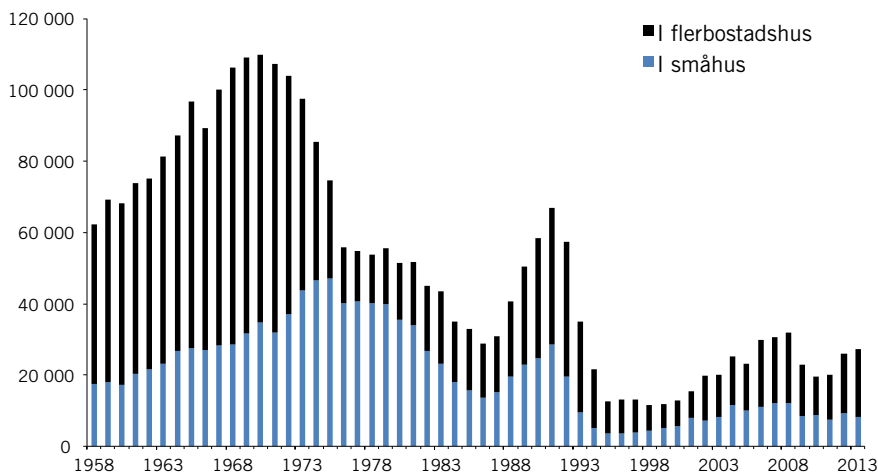
”Ropen skalla – bostad åt alla!” Gammalt storstadsordspråk

I dag befinner sig den svenska bostadsmarknaden långt ifrån den ideala vision som skisserades i föregående kapitel. Byggandet har under en följd av år varit lågt, och en hög andel av Sveriges kommuner anger att de har bostadsbrist. Det existerande bostadsbeståndet utnyttjas ineffektivt. Bristen på hyresrätter är särskilt stor, vilket bidrar till att priserna på villor och bostadsrätter i attraktiva områden pressas upp. Hushållens skuldsättning ökar. Bostadsköerna är långa. Många unga människor har svårt att ens komma in på bostadsmarknaden, och svenska företag har svårt att skaffa bostad till utländska experter och medarbetare som bara bor tillfälligt i vårt land. Det är dyrt och krångligt att få till stånd fungerande flyttkedjor. Den svarta marknaden är omfattande, om än svår att kvantifiera.

Allt detta skapar problem och svårigheter för enskilda hushåll – men minskar också Sveriges ekonomiska dynamik. Tillväxtregionernas utveckling bromsas och resultatet blir långsammare tillväxt av inkomster och jobb. Sysselsättningen blir lägre. De samhällsekonomiska kostnaderna är påtagliga – och de blir än värre om det dysfunktionella systemet består under en konjunkturuppgång då trycket på bostadsmarknaden ökar.

Växande bostadsbrist

Att Sverige som helhet lider av **bostadsbrist** är uppenbart. I Figur 1 syns en markant fallande kurva över byggandet av lägenheter. ”Pucklarna” är perioder av subventioner och spekulation. Miljonprogrammet under 1960- och 70-talen syns tydligt, liksom perioden efter avregleringen av kreditmarknaden i slutet av 1980-talet, då många passade på att låna till subventionerade villkor – med åtföljande kraschlandning

Figur 1. **Antal färdigställda bostäder 1958-2013**

Källa: SCB

Att sätta en exakt siffra på bristen är inte helt enkelt. Enkätundersökningar kan överdriva problemen, medan mer strikta ekonomiska definitioner kan utformas på olika sätt.

Boverket har utrett bostadsbristen i ekonomiska termer. Med bostadsbrist menas då brist på bostäder i förhållande till den *köpkraftiga* efterfrågan, alltså inte hur många bostäder medborgare, kommuner och företag skulle önska i största allmänhet. Mer specifikt definieras underskottet av bostäder som skillnaden mellan dagens bestånd och det som skulle krävas för att eliminera överpriserna på bostäder. Med överpris menas i sin tur den prisökning som överstiger den som befolkningsökningen orsakar. Bostadsbristen skulle med denna definition således vara den brist som inte beror på befolkningsökningen i sig utan på att bostadsbeståndet inte ökat i takt med ökade inkomster, låga räntor, urbanisering och ändrade preferenser.

Beräknat på detta sätt uppgick bostadsbristen 2012 till 156 000 bostäder, varav drygt hälften, ca 86 000, i de tre storstadsregionerna. I några avfolkningskommuner fanns överskott på sammanlagt 7 000 bostäder. Den viktiga poängen här är att bristen är stor, även i snävare ekonomiska termer, och att den inte inskränker sig till de största städerna. Dessutom växer bostadsbristen snabbt. Enligt Boverkets definition har den uppstått under de senaste tio åren. Så sent som 2003 rådde balans.¹

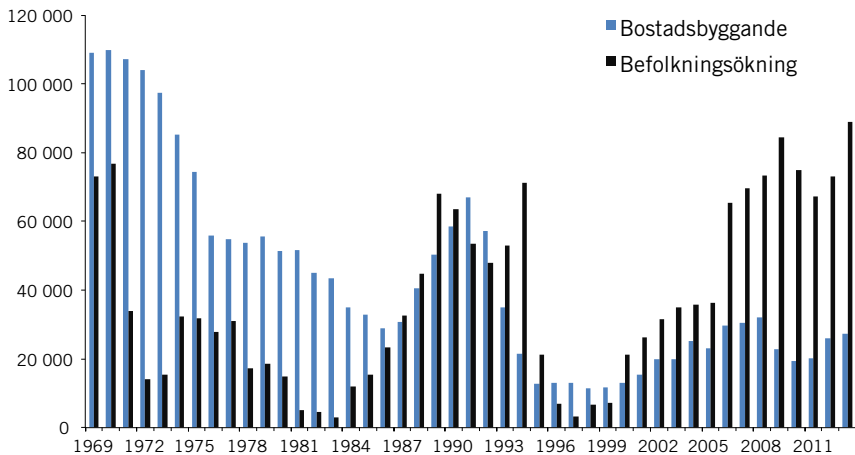
Stora regionala brister

Om vi i stället utgår från kommunernas egna beräkningar angav 126 kommuner att de hade bostadsbrist 2013. Hela 67 procent av Sveriges befolkning bor i kommuner med uppgiven bostadsbrist. Endast fyra procent bor i kommuner med överskott på bostäder. Balansen har tippat snabbt mot brist. År 1994 uppgav bara tre procent av kommunerna att de hade brist på bostäder, medan nästan 70 procent av kommunerna uppgav att de hade överskott.²

Skillnaderna är stora mellan olika städer och regioner. I slutet av 1990-talet stod nästan 50 000 lägenheter tomma. Mellan 1998 och 2005 fick kommunerna statsbidrag för att riva över 20 000 bostäder. Sedan dess har den ekonomiska och demografiska utvecklingen kraftigt ökat efterfrågan på bostäder i tillväxtregioner.

Under de senaste åren har bostadsbyggandet uppgått till ca 20 000 enheter per år. Jämfört med befolkningsökningen är detta en mycket låg nivå, se Figur 2.

Figur 2. **Bostadsbyggande och befolkningsökning 1969-2013**



Källa: SCB

Gapet mellan folkmängd och byggande är särskilt påtagligt i storstäderna. I Stockholms län har befolkningen de senaste åren ökat med ca 35 000 om året, men antalet färdigställda lägenheter har bara varit ca 7 000 per år.³ Förhållandena är likartade i Stor-Göteborg. Befolkningen har de senaste åren ökat med ca 10 000 om året, men antalet färdigställda bostäder har bara

varit ca 2 000 per år.⁴ I Malmö ökar befolkningen med ca 5 000 om året. Antalet färdigställda bostäder var 2013 ca 1 000.⁵ I alla tre storstadsregionerna var således ökningen av antalet färdiga bostäder bara en femtedel av befolkningsökningen.

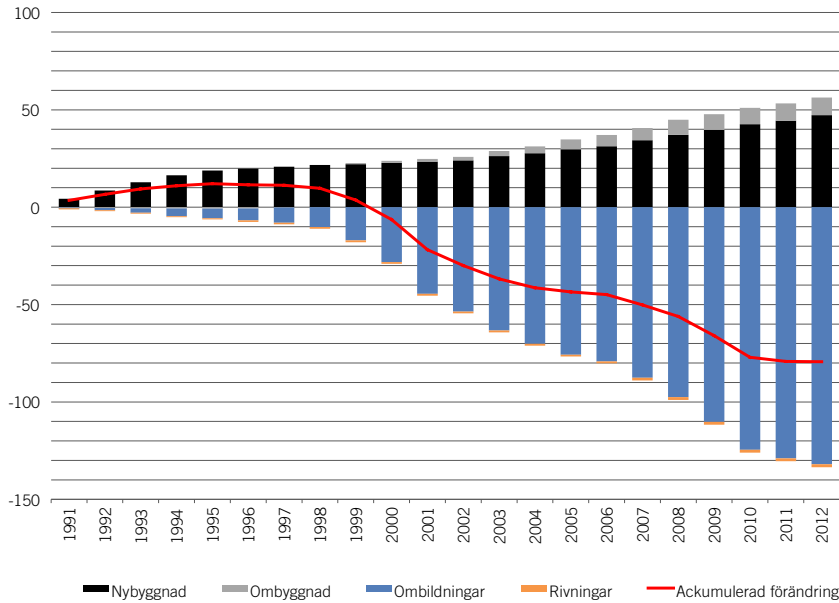
Allt färre hyresrätter

Det totala byggandet har inte hållit jämna steg med befolkningsutvecklingen. Samtidigt har en dramatisk förändring ägt rum inom bostadsbeståndet. Andelen bostadsrätter har ökat starkt de senaste 20 åren medan hyresrätternas andel minskat. Sedan början av 1990-talet har antalet bostadsrätter ökat med ca 50 procent medan antalet hyresrätter stått still.

Det senaste decenniet har gapet vidgats ytterligare. Mellan 1997 och 2012 *minskade* antalet hyreslägenheter med 94 000, samtidigt som antalet bostadsrättslägenheter ökade med 234 000. Bara i Stockholms län omvandlades ca 110 000 hyresrätter till bostadsrätter under 2000-talets första decennium.⁶ I Skåne ombildades under samma period 16 000 lägenheter och i Västra Götaland 20 000. I båda fallen var detta mer än antalet som byggdes under perioden.⁷



Figur 3. Förändring av antalet hyresrätter i flerbostadshus i Storstockholm 1990-2012, tusental



Källa: Boverket, Marknadsrapport maj 2014: "Låst läge på Bostadsmarknaden"

Yngre och äldre dominerar bland de boende i hyresrätt. Hyresrätten är m.a.o fortfarande en viktig väg för yngre hushåll in på bostadsmarknaden. Över 50 procent av 25-34-åringarna hyr, därefter faller andelen snabbt, när inkomsterna stiger och barnen kommer. Vid pensioneringen hyr bara drygt 20 procent sin lägenhet. Äldre pensionärer, utan hemmavarande barn men med behov av service, bor dock ofta i hyresrätt. För kategorin 85+ har andelen stigit till nästan 50 procent.

Hyresrätten har med andra ord viktiga egenskaper som gör den attraktiv för olika kategorier boende. Hyresrätten är också fortfarande viktig i storstäderna, där över en tredjedel hyr sin bostad. I mindre städer är andelen bara en fjärdedel.

Brist på hyreslägenheter

Även kommuner som har balans eller till och med överskott på bostäder totalt rapporterar brist på **hyreslägenheter**.⁸ Bristkommunerna blir dessutom allt fler; 2013 uppgav 246 kommuner, eller 85 procent, brist på hyreslägenheter. Året dessförinnan var det 242 kommuner

I så gott som alla kommuner med brist på hyresrätter finns planer på att bygga. Men ändå anser en majoritet av dem att de behöver bygga mer än planerat, med hänsyn till den stora efterfrågan. Den lägenhetsstorlek som främst saknas är ett- och tvårummare med kök.

Knappt en tredjedel av kommunerna bedömer att de har brist på **bostadsrätter**. Drygt hälften av Storgöteborgs kommuner och lika stor andel av de mindre högskolekommunerna uppger brist på bostadsrätter. I Storstockholm är andelen kommuner som säger sig lida brist på bostadsrätter drygt 40 procent. Framför allt uppger kommunerna att de saknar bostäder på tre rum och kök. Sedan flera år ökar även efterfrågan på små lägenheter på 1–2 rum och kök.

Bara 17 procent av kommunerna uppger brist på bostäder med **ägarerätt** (främst egna hem). Antalet kommuner som uppger brist på ägarerätter har minskat från 93 kommuner år 2010 till 50 kommuner år 2013. Knappt hälften av kommunerna i Storstockholm säger sig ha brist på ägarerätter. I Stormalmö och i de mindre högskoleorterna anger ca en fjärdedel av kommunerna att de har brist på ägarerätter.

Långa bostadsköer

Sista december 2013 stod 431 144 personer i bostadskön i Stockholm. Ökningen var 32 000 personer eller åtta procent under förra året. Det ska jämföras med att Bostadsförmedlingen endast förmedlar ca 10 000 lägenheter om året.⁹

Av dem som står i bostadskön är ca 14 procent ”aktiva”, definierat som personer som gör fem intresseanmälningar eller fler per år. Trots att bostadskön växer, minskar antalet aktiva personer. 84 procent av dem som står i kö har redan någon form av ordnat boende, såsom eget förstahandskontrakt, boende hos föräldrar, egen bostadsrätt eller egen villa. En tredjedel av personerna i bostadskön anger själva att deras köande är en försäkring inför framtiden; dvs många ställer sig i bostadskön ”för säkerhets skull” utan att egentligen behöva bostad nu. Men även om enbart de aktiva räknas visar statistiken att det finns få hyreslägenheter i förhållande till efterfrågan.

Den genomsnittliga väntetiden i bostadskön i Stockholms stad har ökat kraftigt under senare år. 2009 var snittkötiden hos Bostadsförmedlingen knappt

fem år; 2013 var den över åtta år. I innerstan – Södermalm, Kungsholmen och i Vasastan – är kötiden 16-17 år. På Östermalm förmedlas så få lägenheter att Bostadsförmedlingen inte ens presenterar någon statistik.

Också i ytterstaden har kötiderna stigit. I miljonprogramsförorten Tensta var den genomsnittliga kötiden 2009 drygt tre år. 2013 hade den stigit till nästan sex år. I Vaxholm har väntetiden stigit från under tre till nästan sju år 2013. I centrala Sundbyberg är kötiden 20 år. Genomsnittstiden för hela Stockholms län är 7,7 år.¹⁰

Väntetiden är betydande också i Göteborg. Boplatz Göteborg är en marknadsplats där bostadssökande och de som erbjuder bostad ska kunna hitta varandra. Antalet registrerade bostadssökande är nästan 200 000 personer. Trycket på hyresmarknaden kan illustreras av att det gick över 900 sökande på varje lägenhet av de ca 8 000 som annonserades ut 2012. Den genomsnittliga kötiden var tre år i centrum och mellan ett och två år i ytterområdena. Kötiden till en studentlägenhet var ca tre år.¹¹ Variationerna är dock mycket stora; medianregistreringstiden i de mest attraktiva områdena kan uppgå till över sju år, medan väntetiden kan vara under ett år i mindre attraktiva områden.¹²

På Boplatz Syd, som omfattar Malmö, var kön 2013 ca 39 000 personer. Kötiden är i snitt två år, alltså kortare än i Göteborg och Stockholm.

Segregationen förvärras

Ett argument för den sociala bostadspolitikerna i allmänhet och hyresregleringen i synnerhet har varit önskan att motverka segregation. Många fruktar att en fri prissättning skulle medföra att höginkomsttagare kan bo bättre än låginkomsttagare.

För villor och bostadsrätter accepteras dock detta. Där finns ingen prisreglering; den som vill och kan betala mest kan köpa bostaden i fråga. Med stigande bostadspriser har låginkomsttagare och ungdomar utan välbeställda föräldrar därmed fått allt svårare att komma in på marknaden för ägda bostäder. På hyresmarknaden gäller däremot prisreglering – det är det förhandlade ”bruksvärdet” för lägenheten som avgör hyran, inte betalningsviljan.

Avsikten med regleringen är att alla ska få råd att hyra även attraktiva hyreslägenheter. Men om tillgången på bostäder (såsom i innerstan i en tillväxtregion) inte räcker till för hela efterfrågan måste bostäderna ändå **”annonseras”** – fördelas på något annat sätt än genom betalningsviljan.

En vanlig mekanism är hyreskö via bostadsförmedlingen. När denna inte räcker till blir andra kanaler viktiga, såsom kontakter via släkt och vänner, eller den svarta marknaden. Länkarna är uppenbara: extremt långa kötider

till attraktiva områden medför att många försöker gå runt köerna via kontakter eller köpa sig förbi dem via den svarta handeln med hyreskontrakt. Den som inte har kontakter eller är villig att bryta mot lagen är hänvisade till köerna. Därmed uppstår segregering – om än på annat sätt än vid fri prissättning.

Hyresreglering är ett trubbigt instrument för omfördelning. Den reglerade hyran gynnar ju alla som kommer över en lägenhet – inte bara låginkomsttagare. En rad studier har analyserat **hyresregleringens effekter på segregationen**, både vad gäller inkomst och etnicitet. Slutsatsen är att regleringen inte bryter segregationen i något avseende. För några år sedan tjänade bosatta i hyresrätter på Östermalm i Stockholm drygt dubbelt så mycket som bosatta i hyresrätter på Söder. Segregationen utifrån inkomst var enligt den studien faktiskt starkare för hyresrätter än för bostadsrätter. På samma sätt finns ett tydligt samband mellan härkomst och attraktiv bostadsadress i hyresbeståndet, medan detta inte gäller för bostadsrätter i samma utsträckning. Födelselandet spelar större roll för var man bor om man har hyresrätt än det har för boende i bostadsrätt.¹³

Ekonomer vid Uppsala Universitet kom till samma slutsats vid en studie som försökte analysera bruksvärdessystemets effekter på segregationen i hyresbeståndet: ”Resultatet kan tillspetsat formuleras som att den typiske innehavaren av en hyresrätt i Stockholms innerstad är högutbildad, äldre infödd, och med hyfsat hög inkomst, medan populationen i ytterområdena i högre grad utgörs av småbarnshushåll och invandrare. Detta mönster är inte lika tydligt på bostadsrättsmarknaden... Eftersom bruksvärdessystemet genererar en platt hyresstruktur innebär det indirekt en subvention till de boende i innerstaden. Denna subvention riktas alltså till äldre, högutbildade hushåll utan barn och invandrarbakgrund”.¹⁴

Ett argument som ofta framförs för hyresreglering är att vi därigenom kan undvika ”**Social housing**” – särskilda hus eller områden för människor med subventionerat boende. Social housing finns i flera länder (se nästa kapitel), men svensk politik har förkastat den typen av politik såsom segregerande och stigmatiserande. På papperet finns därför inte sådana specialdesignade bostadsområden i Sverige. Men i verkligheten har kombinationen av hyresreglering och en dåligt fungerande arbetsmarknad medfört att vissa områden i storstädernas förorter blivit miljöer med en hög andel arbetslösa. Bidragsberoendet är högt och försörjningsstöd – som inkluderar gamla tiders socialbidrag – är vanligt. Social housing har i denna mening *de facto* tagit sig in bakvägen, som en biprodukt av boendesegregation och hög arbetslöshet. Vi återkommer i nästa kapitel till vad som kan göras åt problemet.

Slutsatsen är att hyresregleringen inte nått sina mål. Den har inte förmått bryta segregationen vad gäller inkomster – samtidigt som den kan ha *förvärrat*

segregationen vad gäller härkomst. Första och andra generationens invandrare missgynnas. Hyresregleringen uppfyller alltså inte det mål som brukar anges som det främsta argumentet för dess existens.

Svarta marknader

Långa bostadsköer frestar många att i stället gå via den svarta marknaden. På detta område finns en rad studier om utbrett missbruk. Siffror rörande svart handel är per definition osäkra, men olika uppskattningar ger ändå höga tal.

Boverket delar in den svarta bostadsmarknaden i tre delar: otillåten andrahandsuthyrning, handel med hyreskontrakt och bedrägeri.¹⁵ **Den otillåtna andrahandsuthyrningen** förekommer sannolikt ofta i områden där det är svårt att få ett förstahandskontrakt; ju svårare det är desto mindre benägna blir innehavare av ett sådant kontrakt att säga upp det på traditionellt vis och låta lägenheten gå tillbaka till hyresvärden. I stället hyr vederbörande ut i andra hand, ibland till överhyra. Boverket har inte ens försökt ange hur omfattande denna del av svartmarknaden är.

Även vad gäller **handel med hyreskontrakt** avstår Boverket från att försöka kvantifiera omfattningen. Det finns alltså ingen officiell statistik på detta område. Fastighetsägarna har dock via en enkät med ägare på den privata hyresmarknaden i Stockholm gjort ett försök. År 2006 beräknades svarshandeln i Stockholms innerstad omsätta ca 660 miljoner kronor. För Stockholm, Sundbyberg och Solna blev uppskattningen att den totala omsättningen av svarta hyreskontrakt uppgick till 1,2 miljarder kr.¹⁶ Det bör understrykas att undersökningens siffror är mycket osäkra.

Siffror från studier med samma metodik finns inte att tillgå för senare år. Fastighetsägarnas bedömning är dock att den totala omsättningen har ökat. Antalet avslut har visserligen minskat, p.g.a lågt byggande och ombildning till bostadsrätter. Men priset per kontrakt har gått upp kraftigt.¹⁷ Även dessa uppgifter är osäkra.

I Göteborg har Boplats Göteborg genomfört en enkätundersökning bland boende, som tyder på att inlåsnings effekterna har ökat, vilket bl.a medför skenbyten och otillåten andrahandsuthyrning med olagliga hyrespåslag.¹⁸ Fastighetsägarna Syd har genomfört en enkätundersökning i Malmö, som visar samma sorts problem, med tilltagande handel med svarta hyreskontrakt – men med osäkra siffror.¹⁹

I båda dessa delar av den svarta hyresmarknaden – otillåten andrahandsuthyrning och handel med hyreskontrakt – har de inblandade parterna, såväl köpare som säljare, något att tjäna på affären. Därför görs mycket sällan någon anmälan till hyresnämnden eller polisen. I Boverkets analys finns

därtill en tredje kategori, nämligen rena **bedrägerier**. Det handlar t.ex om hur hyreslägenheter på attraktiva adresser som lagts ut på bostadsbytarfora på Internet blivit en arena för bedragare. Här finns polisanmälningar och diverse utredningar, men mörkertalet är stort; vi vet inte hur stor andel av bedrägerierna som kommer upp till ytan.

Sammanfattningsvis finns inga säkra uppskattningar av den svarta marknadens omfattning. Däremot är det, menar Boverket, en rimlig slutsats att den påverkas av brist på bostäder och dålig rörlighet på bostadsmarknaden. Den ökande bostadsbristen kan således antas medföra att svartmarknaden växer.

Växande problem på arbetsmarknaden

Bristen på bostäder i tillväxtregionerna har blivit ett stort samhällsekonomiskt problem. Alla sektorer får svårare att rekrytera personal. Den offentliga sektorn har rekryteringsproblem på grund av bostadsbristen, exempelvis inom sjukvården. Särskilt problematiskt är det att rekrytera utländska experter. I en färsk undersökning anger hela 70 procent av utländska "expats" (utländska medborgare anställda på tillfälliga kontrakt) i Stockholm att det varit "very difficult" att finna en bostad; ytterligare 14 procent svarade "difficult". Bostadsbristen var därmed den högsta tröskeln att ta sig över för kvalificerad utländsk arbetskraft.²⁰

För nystartade och snabbväxande företag utgör bostadsbristen ett påtagligt tillväxthinder. Två tredjedelar av s.k startups i Stockholm anger i en enkät att bostadsbristen orsakar problem för dem; de har svårt att locka folk till Stockholm, och har svårt även att behålla personal. Stockholms bostadsproblem pekas ut som en allvarlig internationell konkurrensnackdel för startups.²¹ Tittar vi på redan etablerade företag har nästan en tredjedel av de snabbast växande små företagen (5-99 anställda) någon gång drabbats av svårigheter att rekrytera på grund av bostadsbristen. Vart femte tillväxtbolag har på grund av bostadsbrist misslyckats med att rekrytera personal. Mer än en fjärdedel uppger att det tar längre tid att rekrytera på grund av bostadsbristen – vilket fördröjer investeringar.²²

Detta är de företag där de flesta nya jobb skapas. Bostadsbristen slår med andra ord direkt mot **sysselsättning och kompetensförsörjning** – och därmed också mot tillväxt och konkurrenskraft för Sverige som helhet.

Att kvantifiera effekten på sysselsättningen är dock svårt. I en av de få studierna som vågat sig på uppgiften dras slutsatsen att arbetslösheten för landet som helhet skulle vara 0,3 procentenheter lägre om jobbsökande flyttade till län med fler lediga platser, men där bostadsbrist hämmar inflyttning. Sysselsättningen skulle samtidigt kunna öka med tre procent.²³

Den studien svarar dock bara på frågan om vad större rörlighet på arbetsmarknaden betyder givet de jobb som finns just nu. Den säger ingenting om mer långsiktiga effekter på tillväxt och jobbskapande som en bättre fungerande bostadsmarknad skulle ge – något som är betydligt viktigare. Den socialdemokratiska Forskningskommissionen för arbetsmarknadsreformer är en av flera bedömare som hävdar att en ny bostadspolitik – inklusive en reformering av hyresregleringen – vore positiv för sysselsättningen i Sverige.²⁴

Detta är något som uppmärksamrats i flera internationella studier och jämförelser av Sverige de senaste åren. OECD lyfter t.ex i sin senaste genomgång av svensk ekonomi fram den dåligt fungerande bostadsmarknaden som ett hot mot dynamik och tillväxt och rekommenderar en rad åtgärder – marknadshyror, förenklade byggregleringar, ingrepp mot svag konkurrens, skatteförändringar, mm – för att komma till rätta med de växande problemen.²⁵ Det samma gör så skilda organisationer som EU²⁶ och Världsbanken.²⁷

Risken är uppenbar att problemen blir än värre vid en kommande konjunkturuppgång. Sveriges ekonomi har under de senaste åren växt långsammare än normalt. Huvudskälet är efterdyningarna av finanskrisen och svag exportmarknad. Investeringarna har varit nertryckta och arbetslösheten är hög. Består problemen på bostadsmarknaden fördröjs och försvåras den uppgång som enligt de flesta konjunkturbedömare väntas under de närmaste två åren.

På lång sikt är uppgiften än viktigare. De demografiska projektionerna pekar på fortsatt snabb urbanisering. Stockholms län bedöms växa från 2,1 miljoner invånare till 2,5 miljoner inom 10 år och 2,8 miljoner 2030. Göteborgs stad väntas öka sin befolkning med 100 000 redan till 2020, och Malmö Stad väntas växa med ca 40 000 under samma period.²⁸ Att möta denna befolkningsökning med dagens dåligt fungerande bostadsmarknad blir en svår utmaning. Sannolikt förutsätter det ”storregional” pendling och kostsamma investeringar i infrastruktur. På längre sikt krävs helt nya bygg- och transportlösningar.²⁹

Fortsatt lågt byggande och krympande antal hyresrätter skulle mot denna bakgrund få starkt negativa effekter. Gapet mellan befolkning och byggande skulle vidgas ännu mer. Matchningen av jobb och kompetens försvåras. Därmed får bostadsbristen i allmänhet och bristen på hyresrätter i synnerhet klara negativa effekter på arbetsmarknad och kompetensutveckling.³⁰

Hur kunde det gå så illa?

Slutsatsen är tydlig: De sociala och samhällsekonomiska kostnaderna av bostadsbristen är påtagliga redan nu och kommer att stiga framöver. Det reser frågan: Hur blev det så här illa? Ingen av dem som fattat besluten om bostadspolitik har strävat efter den här situationen. Krisen är en följd av en lång rad politiska beslut och marknadseffekter, som lagrats på varandra under årtal, utan att någon sett till helheten.

Efterfrågan på bostäder har ökat, driven av ökad befolkning och snabb urbanisering. Inflyttningen till städerna är snabbare i Sverige än i nästan alla europeiska länder. Ett skäl är den växande invandringen. Ett annat är en påtaglig förändring av våra boendepreferenser. För en generation sedan gick flytten till förorterna; få barnfamiljer ville bo i innerstan. I dag har flera hushåll två förvärvsarbete och innerstadsboende är mer attraktivt, även om det medför färre kvadratmeter per person. Ökad efterfrågan och stigande betalningsvilja pressar upp bostadspriserna.

Mot denna stigande efterfrågan står en rad växande hinder på utbudssidan: Hyresregleringen, den byråkratiska planprocessen mm – och det faktum att staten abdikerat från sin tidigare ledande roll.

Fram till för 30 år sedan spelade **bostadspolitiken** en central roll i samhällsbygget. Billiga och funktionella bostäder åt folket blev en grundbult i bygget av folkhemmet. Under lång tid dominerades bostadspolitiken av kooperativ ideologi, där de boendes gemensamma sparande och ansvarstagande spelade en avgörande roll. Under efterkrigstiden avlöstes den kooperativa ansatsen av att staten och kommunerna tog på sig ökat ansvar. Hyresreglering, bostadsbidrag, allmännyttiga kommunala bostadsbolag, miljonprogram, kapitalmarknadsreglering och ränteavdrag blev nyckelord i bostadspolitikens utveckling från kooperativ och självbestämmande till statlig makropolitik för bostadsbyggande och finansiell reglering.

Under 1960- och 70-talens miljonprogram dirigerade staten via regleringar nationens sparande till bostadsbyggande. Banker och försäkringsbolag tvingades köpa ”prioriterade” bostadsobligationer med låg avkastning, vilket var en form av billig finansiering av byggande. Subventionspolitiken kulminerade i början av 1980-talet, då de inhemska ränte- och kreditmarknadsregleringarna kombinerades med omfattande subventioner direkt till de boende: bottenlån till garanterad ränta och statligt subventionerade topplån. Den som hade turen att få del av dessa stödprogram fick bokstavligen betalt för att bo. Fastighetspriserna steg, pådrivna av alla subventioner, medan inflationen och avdragsrätten urholkade lån och amorteringar. Och på grund av de omfattande subventionerna blev marknaden mindre känslig för dålig byggkvalitet och

omotiverade höjningar av produktionspriserna.

Systemet blev med tiden ohållbart. Det medförde höga samhällsekonomiska och statsfinansiella kostnader, snedvridningar av samhällsekonomiska resurser, samtidigt som det gynnade skuldsättning och motverkade sparande. En grå – oreglerad – kreditmarknad växte fram vid sidan av kreditmarknadsregleringarna.

Från andra hälften av 1980-talet drevs därför ett **systemskifte** igenom. Det skedde stegvis, av regeringar med olika färg. Först kom den inhemska avregleringen av kreditmarknaden vid mitten av 1980-talet, som ryckte undan mattan för statlig planekonomi på kreditmarknaden med särställningen för de prioriterade lånen till bostadsbyggande. 1989 avskaffades valutaregleringen, som var en förutsättning för kontrollen av den inhemska kreditmarknaden. Sedan kom den stora skattereformen 1990, då ränteavdragets värde minskade radikalt. Efter hand följde minskade subventioner till hushållens lån. Allmännyttan fick snävare ramar, i och med att den tvingades bygga upp ett eget investeringskapital. EU-medlemskapet innebar till yttermera visso att Sverige förband sig att inte återreglera kreditmarknaden.

Därmed privatiserades den finansiella risken för bostadsbyggandet – under enighet mellan de stora partierna. Den flyttades från staten till företagen (bostads- och byggbolagen) och hushållen, såsom det ser ut på de flesta andra marknader och i så gott som alla länder. Det är nu upp till privata bolag att förse konsumenterna med de varor och tjänster som önskas, utan att staten går in och tar ett särskilt finansiellt ansvar för försörjningen av tjänsten i fråga.

Samtidigt som detta skedde, ändrades de makroekonomiska förutsättningarna. Sverige gick från hög till låg inflation, vilket innebar att hög inflation inte längre åt upp realvärdet av bostadslånen. Den typen av indirekt subventionering av boendet försvann således också, samtidigt som de synliga subventionerna försvann.

Stelheter blockerar bostadsmarknaden

Staten har alltså släppt styrningen av finansiering och risk på bostadsmarknaden. Men politiken har inte dragit de fulla slutsatserna av det systemskifte den själv initierat. Samtidigt som de finansiella riskerna privatiserats har centrala delar av regelsystemet bevarats som det var under den förra, statsdominerade epoken. I några fall har politiken, t.ex på skattesidan, ytterligare försvårat genomslaget för marknadens signaler. De prissignaler som kommer från den ökade efterfrågan och som borde ha gett ökat byggande blockeras:

- Hyresregleringen förhindrar prissignalerna att slå igenom på utbudet av lägenheter. Den blockerar flyttkedjor och bromsar rörligheten. Den senaste

tidens försök att luckra upp regleringen genom mer marknadsanpassade hyror i nybyggda fastigheter har inte varit särskilt framgångsrikt (se nästa kapitel).

- Hyresregleringen är också huvudskälet till det stora antalet ombildningar från hyresrätt till bostadsrätt. En fastighet blir värd mycket mer om dess lägenheter blir bostadsrätter än om de kvarstår som hyresrätter; detta eftersom den reglerade hyran håller nere intäkterna. Det är därför mer lönsamt för fastighetsägaren att ombilda dem och sälja dem som bostadsrätter.
- Planeringsprocessen för byggandet är lång, byråkratisk och späckad av överklaganden. Det kommunala planmonopolet fördröjer marknadens genomslag. Kommunala särkrav och konflikter med "riksintressen" – ibland av oklart värde – gör byggandet dyrare.
- Infrastrukturen är otillräcklig och planläggs ofta på en annan nivå än den som planerar bostäder.
- Kombinationen av flyttskatter, ränteavdrag och avskaffad fastighetsskatt har permanentat en ineffektiv och ojämlig beskattning av olika boendeformer, samtidigt som rörligheten på marknaden har inskränkts.

Den totala efterfrågan på bostäder har stigit genom befolkningsökning och stigande inkomster. Men samtidigt har neddragningen av subventionerna i kombination med stigande priser på bostadsrätter och minskat antal hyresrätter gjort det allt svårare för låginkomsttagare att finna bostad. Resultatet är en bostadsmarknad som kännetecknas både av bristande rörlighet och för lågt byggande.

Vi är djupt kritiska till bristen på helhetstänkande. Sverige har inte längre någon sammanhängande bostadspolitik – i stället råder ett gytter av inkonsistenta åtgärder; kortsiktiga, inbördes motstridiga och ofta styrda av särintressen.

Vad bör göras?

Gapet mellan vision och verklighet leder till tydliga slutsatser om vad som bör göras. Två huvuduppgifter måste tacklas:

- **Rörligheten på bostadsmarknaden måste ökas.** Hyresregleringen bör reformeras, så att hyrorna bättre avspeglar utbud och efterfrågan. Detta är nödvändigt för att minska 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. Dagens kombination av låg löpande beskattning och hög reavinstkatt ger inlåsnings effekter för bostadsrätter och villor. Därför bör

reavinstskatten sänkas och en låg, enkel fastighetsskatt åter införs. I kapitel 3 lägger vi fram våra förslag till hur detta ska ske.

- **Bostadsbyggandet måste ökas.** Regelförändringar – enklare plan- och byggregler, minskad rätt för kommuner att med särregler begränsa och blockera byggande – är nödvändiga för att byggprocesserna ska snabbas upp. Trycket på byggsektorn att höja produktiviteten bör skärpas och konkurrensen öka. Infrastruktur och bostadsbyggande bör samplaneras på ett mer konstruktivt sätt. Finansierings- och skattefrågor bör ses över så att boende i hyresrätt inte missgynnas. Våra förslag på dessa områden finns i kapitel 4.

Detta är en bredare ansats än vad som är vanligt i den inhemska bostadspolitiska debatten. Externa analyser – från organisationer som EU, OECD och IMF – har dock samma sorts helhetsansats. Slående är hur internationella analyser av den svenska bostadsmarknaden lyfter fram både hyresreglering, snedvridande skatter och krångliga planbestämmelser³¹ – medan den inhemska debatten gärna undviker att tackla den mycket speciella svenska varianten av hyresreglering.

Vi vill understryka att de olika reformerna förutsätter varandra:

- Om hyrorna marknadsanpassas utan regelförenklingar och ökat byggande, finns en risk att utbudet av bostäder svarar för långsamt; då kan hyrorna drivas upp snabbt i stora delar av marknaden. Ett ökat byggande i tillväxtregionerna kan i sin tur inte äga rum utan utbyggd infrastruktur och bättre fungerande kollektivtrafik. 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. De största samhällsekonomiska kostnaderna för den dåligt fungerande bostadsmarknaden ligger i att det existerande bostadsbeståndet utnyttjas ineffektivt.³² Hyresregleringen skapar inlåsnings effekter i hyresbeståndet och höga reavinstskatter gör det samma för egna hem och bostadsrätter. Flyttkedjorna blockeras. Eftersom beståndet omfattar mer än hundra gånger fler bostäder än vad som byggs per år, så skulle det 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 bostadsmarknaden. Det ineffektiva utnyttjandet av bostadsbeståndet måste därför också tacklas. De igenkorkade flyttkedjorna måste öppnas.

Detta är vår huvudslutsats av analysen av gapet mellan verklighet och vision. Olika politikområden måste samverka för att tillsammans bidra till att visionen om en väl fungerande bostadsmarknad kan nås. Därför räcker det inte att bara bygga mer eller bara reformera hyresregleringen. De följande kapitlen redovisar våra förslag.

3. Recept för ökad rörlighet

”Nu är det inte bara plånboken som styr vilka som får de mest attraktiva förstahandskontrakten. Att vara infödd stockholmare är en annan stor fördel. För att inte tala om att vara helsvensk: att ha utländskt påbrå innebär ett mycket stort avbräck för möjligheten att få ett schyst kontrakt på det öppna och toleranta Södermalm.

Något liknande mönster syns inte bland bostadsrätterna. Där är det bara pengarna som styr: ett höjt bud tar man emot oavsett vem som lägger det. Så hyresregleringen är helt enkelt ett sätt att hålla lantisarna och blattarna borta från innerstan.”

Jonas Vlachos, Ekonomistas

Bostadspolitiken har de senaste decennierna radikalt stöpts om, men inte på något konsistent sätt. Förr reglerades hyrorna samtidigt som statliga subventioner lyfte bort risken från de privata aktörerna. Produktionen av hyreslägenheter hölls uppe genom statssubventioner och allmännyttiga kommunala bostadsbolag, som drevs enligt självkostnadsprincip. Men subventionerna har dragits ner och allmännyttan ska numera drivas affärsmässigt – annars kommer den i konflikt med EU:s statsstödsregler. Däremot har hyresregleringen behållits, i en säregen svensk variant med bruksvärdesreglering och kollektiva förhandlingar. Samtidigt har reavinsskatterna höjts på ett sätt som bromsar rörligheten också på marknaden för villor och bostadsrätter.

Hyresreglering och höga reavinsskatter minskar rörligheten och försämrar utnyttjandet av det existerande bostadsbeståndet. Flyttkedjorna korkas igen. Kombinationen av minskade subventioner, bruksvärdessystem och kollektiva förhandlingar skrämmar bort mycket av det privata kapitalet från marknaden för nybyggnation av hyreslägenheter. Kommunerna bygger inte heller

nytt i någon större utsträckning. Resultatet är att varken privata aktörer eller kommuner håller uppe bostadsproduktionen på en nivå som motsvarar befolkningsutveckling, urbanisering och inkomstutveckling.

Härifrån finns två principiella vägar att gå:

- Antingen går Sverige på tvärs mot utvecklingen i omvärlden, behåller prisregleringen och återinför omfattande subventioner.
- Eller så anpassar vi prissättningen och skatterna till de nya förutsättningarna – vilket är den väg andra länder valt.

Bokriskommittén menar att skattebetalarnas pengar främst ska användas till sådant som det gemensamma bör koncentrera sig på – skola, sjukvård, omsorg och försvar. Bostadsbyggande bör den privata sektorn klara själv utan omfattande subventioner. Vi drar därför slutsatsen att hyressättningen bör bli mer marknadskonform. Samtidigt bör skattesystemet reformeras för att stimulera till ökad rörlighet på bostadsmarknaden.

Det nuvarande systemet

Hyresreglering infördes första gången 1917 – under första världskriget – som en beredskapsåtgärd. Resultatet blev att bostadsbyggandet föll brant. 1923 avskaffades regleringen, varefter bostadsbyggandet steg igen.

1942 återupptod hyresregleringen – återigen som en nödåtgärd i krigstid. När den infördes betraktades den som en tillfällig beredskapsåtgärd. Fred slöts 1945, men hyresregleringen bestod. Den var på vippen att försvinna vid mitten av 1960-talet, men taktiska politiker i olika partier blockerade varandra.³³ I stället gjordes den gamla regleringen i början av 1970-talet om till ett **bruksvärdessystem**, som fortfarande består. Såvitt vi vet är regleringen av hyrorna därmed den enda krigsreglering som överlevt 70 års fred.

Hyran ska i detta system fastställas till ”skäligt belopp” i enlighet med lägenhetens ”bruksvärde”. Vad detta är bestäms genom förhandlingar mellan fastighetsägaren och Hyresgästföreningen. Regelverket pekar inte ut någon särskild sammanslutning av hyresgäster som förhandlingspart, men i praktiken är Hyresgästföreningen den enda förhandlaren för hyresgästsidan. Föreningen uppbär drygt 200 miljoner kronor om året för detta, i förhandlingsersättning. Hyresgästföreningens medlemmar representerar en tredjedel av samtliga hyreslägenheter och en femtedel av alla hyresgäster³⁴, men förhandlingsersättningen tas ut av samtliga hyresgäster via en avgift (144 kr per lägenhet och år), som läggs på hyran.

Ursprungligen var tanken att bruksvärdessystemet skulle ge mer marknadsmässighet. Priset skulle bestämmas genom tillgång och efterfrågan – dock med

reservation att detta skulle gälla på en ”balanserad hyresmarknad”. Någon ”knapphetsbetingad efterfrågan” skulle alltså inte få driva upp priserna. Priset skulle sättas utifrån kostnaderna i de allmännyttiga bostadsbolagen (som drevs utan vinstkrav); detta för att hålla nere hyrorna. Men därmed gick systemet emot själva grundpremissen för hur marknadsprissättning fungerar. På en fri marknad *ska* knapphet driva upp priset och den vägen locka fram ett ökat utbud! På samma sätt ska överutbud pressa ner priset.

I beståndet ska bruksvärdet bl.a baseras på läge – men för enskilda lägenheter får konsumentens efterfrågan eller hyresvärdens kostnader inte påverka. I praktiken har lägesfaktorn på de flesta håll spelat en mycket liten roll för att fastställa bruksvärdet – långt mindre än vad hyresgästerna själva anser är rimligt (se nedan). Förhandlingarna har bidragit till att bruksvärdeshyrorna oftast ligger inom ett smalt spann, där läge och efterfrågan spelat liten roll. Resultatet är att hyran hamnat relativt sett ”för högt” i mindre attraktiva lägen och relativt sett ”för lågt” i attraktiva.

Med andra ord är hyressättningen, även under bruksvärdessystemet, en **prisreglering**. Regeringens utredare skriver: ”Hyressättning och investeringsförutsättningar som följer av bruksvärde- och förhandlingssystemen framstår som nyckelfrågan för hyresmarknaden. Bilden tonar fram av marknadsförutsättningar som inte är skapade för att avhjälpa en bristsituation och underbygga ekonomisk utveckling i en dynamisk värld. Köbildning har ersatt prisbildning som mekanism”.³⁵

Argumentet för hyresregleringen har varit att bostaden inte är en handelsvara utan en rättighet – och att denna bör prissättas så att alla har råd med en god bostad. Men varför detta argument enbart gäller hyresrätter och inte bostadsrätter eller villor har aldrig klargjorts. Småbarnsfamiljer, som vanligen är de mest pressade ekonomiskt, bor ofta i villa. Men där råder ingen prisreglering.

Ibland hävdar systemets försvarare att vi inte längre har hyresreglering utan ”förhandlade marknadshyror” – ungefär samma sorts ordning som på arbetsmarknaden. Den liknelsen är dock inte särskilt träffande. Parterna på arbetsmarknaden utsätts för internationell konkurrens, som gör det svårt att agera utifrån snäva gruppintressen; något sådant hot finns inte för de grupper som vill hålla nere sina hyror i det äldre, centralt belägna beståndet. En annan skillnad är avsaknaden av medlingsinstitut för att lösa tvister.

På ett mer principiellt plan är det inte rimligt att kalla dagens hyror marknadshyror eftersom de inte bestäms av utbud och efterfrågan. Detta är också Boverkets uppfattning. Verket har i flera rapporter lakoniskt konstaterat att dagens hyror inte är marknadshyror eftersom det inte är utbud och efterfrågan som styr.³⁶

Snedvidningar av hyrorna

Att beräkna gapet mellan det reglerade priset och marknadspriset är komplicerat, eftersom marknadspriset bara kan uppskattas genom teoretiska beräkningar av vad det skulle ha varit vid en jämviktssituation. Att göra säkra prognoser på sådana icke-existerade jämviktspriser något årtionde framåt är inte möjligt. Att använda bostadsrättspriser som approximation för hyror är inte heller lämpligt, eftersom bostadsrätt är en annan juridisk kategori med andra skyldigheter och rättigheter för ägaren, och eftersom kalkylerad månadskostnad för en bostadsrätt i hög grad beror på antagande om framtida värdeutveckling.

Likväl står det klart att i de mest attraktiva områdena ligger den reglerade hyran klart under marknadshyran. Enligt Boverkets – osäkra – kalkyl skulle marknadsprissättning innebära närmare 70 procent högre hyror i Stockholms innerstad, främst i det äldre beståndet. I Göteborg och Malmö är skillnaden lägre; Boverket anger att marknadsprissättning i Göteborg skulle innebära ca 25 procent högre hyror i innerstaden, i Malmö är skillnaden inte större än sju procent. För en rad medelstora städer som Uppsala, Västerås, Linköping, Lund och Helsingborg anges de reglerade hyrorna ligga ca fem procent under marknadshyran.³⁷ Sannolikt är skillnaderna i små städer och på landsbygden ännu mindre. ”Bruksvärdet” kan således vara ett gravt missvisande begrepp, åtminstone i Stockholm och Göteborg.

Eftersom de kollektivt förhandlade hyrorna inte tar tillräcklig hänsyn till den **lägesfaktor** som hushållen anser viktig skiljer de reglerade hyrorna sig påtagligt från hyresgästernas betalningsvilja och uppfattning om vad som är rimliga hyror. En ny undersökning tyder på att hushållen i Stockholm ser en skillnad på 45 procent mellan innerstad och förort som skälig; bland yngre hushåll är toleransen för prisskillnader ännu större.³⁸ Men i det reglerade beståndet tillåter de förhandlande parterna bara hyresskillnader upp till 15 procent – en tredjedel av vad hyresgästerna själva anser rimligt.³⁹ Regleringssystemet avspeglar med andra ord inte dagens hyresgästers uppfattning.

Effekterna har blivit de vi pekade på i föregående kapitel: inlåsnings, ransonerings och segregering. Boverket har försökt uppskatta hur stor andel av den totala bostadsbristen som beror just på hyresregleringen. Deras kalkyl pekar på att regleringen medfört knappt 40 000 färre lägenheter, fr.a i Stockholm och Göteborg. De totala **välfärdsförlusterna** uppskattas till ca 10 miljarder kr om året – av detta härrör 90 procent från ineffektivt utnyttjande av det befintliga beståndet.⁴⁰

Detta är dock en rent statisk jämviktskalkyl. Om man tar hänsyn till de positiva bieffekter på den ekonomiska utvecklingen som skulle uppstå vid

bättre fungerande flyttkedjor blir de samhällsekonomiskt skadliga effekterna betydligt större. Swedbank har gjort ett försök, och kommit fram till att bostadsbristen i Stockholm, om man tar hänsyn till utebliven tillväxt, kostar hela 21 miljarder kr per år! Motsvarande kostnad för Malmöregionen är fem miljarder om året.⁴¹ Västsvenska Handelskammaren beräknar att bostadsbristen totalt kostar regionen ca tio miljarder kr per år.⁴²

Bedömningarna är osäkra, men indikerar ändå att kostnaderna för ett ineffektivt utnyttjande av bostadsbeståndet är höga. Eftersom nybyggnationen är mindre än en procent av hela beståndet, måste en fungerande reform för en bättre bostadsmarknad innefatta åtgärder för ökad rörlighet inom det existerande bostadsbeståndet. Det räcker inte att bara stimulera byggande.

Givet alla dessa problem är det inte konstigt att en gradvis uppmjukning av hyresregleringen pågår:

- På en del håll har **förhandlingssystemet** börjat tillämpas på ett mer flexibelt och i viss mening mer marknadsmässigt sätt. Den s.k Malmömodellen innebär att hyressättningen inkluderar en systematisk viktning av standard och läge. Inte minst lägenhetsfaktorn ges ökad tyngd. Därmed blir hyressättningen mer varierad utifrån konsumenternas värderingar och i den meningen mer marknadskonform. För att fungera väl kräver dock även detta system att hyresnivåerna löpande justeras utifrån marknadens efterfråga och betalningsvilja.
- I nyproducerade lägenheter tillåts numera (sedan 2006) s.k **presumtionshyror**⁴³, som får vara högre än de av förhandlarna fastställda bruksvärdet. Detta framställs ofta som att nybyggnadshyrorna blivit mer marknadsnära.

Att presumtionshyror skulle innebära en uppmjukning av hyresförhandlingssystemet är dock en sanning med modifikation. Presumtionshyror gäller bara i en tredjedel av de flerfamiljshus som byggts de senaste sex åren. För över hälften av de nybyggda lägenheterna gäller fortfarande traditionellt framförhandlade bruksvärdeshyror.

Skälet till att presumtionshyrorna inte slagit igenom är att de förhandlas fram med Hyresgästföreningen, låses i 15 år, varefter de ska fasas in i regleringssystemet igen – dvs efter en relativt kort del av fastighetens livslängd. Presumtionshyror innebär inte heller bättre möjligheter att anpassa hyrorna vid framtida ökad efterfrågan, t.ex för att ett område blivit mer attraktivt. Många fastighetsägare ser dem därför bara som en mindre modifierad variant av huvudregleringen. Det finns också exempel på att kommuner använder presumtionshyror som ett medel i förhandlingar. I ett uppmärksammat exempel krävdes, såsom villkor för markanvisning, presumtionshyror *under* hyran i det existerande beståndet och klart under företagsekonomiskt lönsamma kalkyler.⁴⁴

Dessutom är nybyggnationen (som andel av hela bostadsbeståndet) mindre än en procent per år – och av denna knappa procent är således bara en tredjedel presumtionshyror. Tillskottet av marknadsmässig prissättning är med andra ord nästan försumbart även om ”presumtionshyrorna” vore riktiga marknads- hyror. Vilket de alltså inte är.

Erfarenheter från andra länder

Inför en reformering av det svenska systemet för hyressättning kan det vara värt att granska erfarenheterna från länder i vår omvärld – både för att få goda uppslag och för att se vad vi inte bör göra. Samtidigt ska man vara klar över att dylika erfarenheter är svåra att kopiera rakt av, eftersom bostadsmarknaden skiljer sig så påtagligt mellan olika länder.

Viktigt vid en internationell utblick är att skilja mellan ”hyresmöjligheter” och ”hyreslägenheter”. För att människor ska kunna flytta till platser med intressanta jobb eller utbildningsmöjligheter bör de snabbt kunna hitta bostäder att hyra. Dessa behöver dock inte ingå i en affärsrörelse eller hyras ut som del i denna. I flera länder finns en omfattande hyresmarknad baserad på bostäder ägda av enskilda hushåll. I några dominerar denna småskaliga privata hyresmarknad helt. Sverige skiljer ut sig genom att den marknaden är ovanligt liten, men även här har reglerna för småskalig privat uthyrning av bostadsrätter och ägarätter liberaliserats under senare år.

I tabell 1 ingår uppgifter för upplåtelseformer för de nordiska länderna samt för Storbritannien och Tyskland, som ofta tas som exempel på alternativa system. Tabellen visar att relativt stora skillnader råder. Höga andelar ägda bostäder återfinns i Finland, Norge och Storbritannien, medan Sverige, Tyskland och Danmark ligger på lägre nivåer. Inom hyresbeståndet finns också olika former av ägande. Tyskland har en mycket hög andel privata hyresbostäder; ägandet är ofta småskaligt och många lägenheter hyrs ut av familjer i mindre privathus. Sverige ligger högst i Norden; här är det privata ägandet storskaligt och hyresbostäderna ligger normalt i flerfamiljshus, som ägs av fastighetsbolag.

Tabell 1. **Fördelning mellan upplåtelseformer i bostadsbeståndet, 2009–2011, procentandelar**

Land	Privata hyresrätter	"Social housing" och "allmännyttan"	Ägda bostäder	Övrigt*
Danmark	14	19	49	18
Finland	16	14	66	4
Norge	19	4	63	14
Sverige	23	21	40	16
Storbritannien	17	17	65	
Tyskland	49	11	40	

* Inklusive kooperativa bostadsformer
 Källa: Boligökonomisk Videncenter/University of Cambridge, 2012: "The Private Rented Sector in the New Century – A Comparative Approach"

Tyskland och Storbritannien har mindre omfattande reglering av hyresmarknaden än Sverige. Marknaderna har dock utvecklats olika över tiden, med väsentligt olika andelar ägda respektive hyrda bestånd. Tyskland har en omfattande hyresmarknad, medan Storbritannien har en klart högre andel ägda lägenheter.

Skyddet för hyresgästerna

Internationellt är regleringen av hyresbostadsmarknaden ofta uppbyggd i två skikt.

- I ett första skikt finns en generell reglering för **konsumentskydd**, som syftar till att stärka enskilda konsumenter gentemot professionella hyresvärdar. Det kan gälla generell avtalsreglering med bestämmelser kring avtalens längd och besittningsskydd för hyresgästen. Regler finns också som ger hyresgäster rätt att formellt klaga vid allmän domstol eller i specialdomstol, t.ex på bristande kvalitet i bostaden.
- I ett andra skikt finns regleringar som riktar in sig på själva **hyran**. Sådana regler har ofta målet att hålla hyrorna på en nivå under den som skulle gälla på en oreglerad marknad. Ibland utformas regleringen så att höjningar av hyran sker långsammare än i takt med läget på marknaden, eller så att hyran enbart får höjas vid ägarbyten.

Flera länder har regler som ger garanti mot stora hyreshöjningar för en

begränsad period. Ofta ska hyran följa ett bestämt index under en viss tid (från tre upp till tio år). Detta gäller bl.a Norge och Belgien. I ytterligare andra länder finns regler som gör att anpassningen till marknadshyresförändringar sker i gradvisa, mindre steg över en längre period, t.ex i Tyskland. I de flesta länder fokuseras skyddet helt på befintliga hyresgäster, medan fri hyressättning gäller när en lägenhet är ledig, vilket innefattar nyproduktion.

Sverige är ett av få länder som har regler som tillåter att hyran permanent hålls nere under marknadsnivå, och att den reglerade hyran gäller även när en ny hyresgäst flyttar in.

I jämförelse med den svenska hyresregleringen bygger övriga länders reglering på en högre grad av ”rättighetslagstiftning”, som syftar till att reglera marknaden generellt, eller till att ge den enskilde konsumenten skydd. Det är främst i Sverige som kollektiva och korporativa inslag införts i regleringen, med ett partsförhållande mellan hyresgäster organiserade i ett kollektiv och fastighetsägare, organiserade i ett annat kollektiv.

Erfarenheter av omregleringar

Omregleringar (sällan fullständiga avregleringar) har genomförts i flera europeiska länder de senaste 20–30 åren.⁴⁵ Många länder har gått från en «hårdare», mer heltäckande reglering av hyresnivåer och upplåtelseformer till mindre omfattande regleringsinslag. Skälet har varit att den reglering av bostadsmarknaden som i många fall infördes under andra världskriget, inte längre fyllde sitt syfte. Konstlat låga priser under lång tid leder i allmänhet till ransoneringseffekter och till svaga drivkrafter att underhålla och bygga nytt.

Ett par av våra nordiska grannländer, samt Storbritannien, har genomfört omfattande reformer av sina hyresregleringar. En friare prissättning på hyresbostäder har tillåtits, och villkoren för hyresavtal har förenklats. **Storbritannien** har gått längst i avreglering, men startade också från en situation med en stor andel ägda bostäder i utgångsläget. I **Danmark** finns en tudelad hyresmarknad, där lägenheter byggda före 1992 fortfarande regleras enligt en mer omfattande tidigare hyresreglering.

Finland avskaffade hyresregleringen för nya lägenheter 1993, för hela beståndet 1995. Landet har en stor andel ägarlägenheter, som i sin tur förutsätter ett långsiktigt bosparande. Byggnad per capita är betydligt högre än i Sverige. Social housing är utbrett. I Helsingfors ligger de privata hyrorna ca 40 procent över det subventionerade beståndet. För hela riket är skillnaden betydligt lägre, ca 12 procent.

Holland inledde 1990 en långsam avreglering av hyrorna i det dyrare beståndet. Billigare lägenheter är fortfarande reglerade, och betydande statliga

subventioner gynnar hushåll i sådana lägenheter. Den privata marknaden har sjunkit kraftigt som andel av den totala. Antalet hyresgäster under Social housing-program ökar.

Tyskland skiljer sig från de ovan nämnda länderna genom att inte ha vidtagit någon större om- eller avreglering. Landet har sedan länge en bred marknad för hyresboende. Den är annorlunda än i Sverige, genom att den största delen hyrs ut av ”småuthyrare” – ofta familjer som hyr ut en lägenhet i mindre privatägda hus. En hyresgästförening finns, men den förhandlar inte om hyror, utan är rådgivare och stöd åt enskilda hyresgäster. En väl fungerande och omfattande marknad för hyreslägenheter av alla kategorier finns i de flesta stora städer.

Vi menar – liksom den SOU som granskat erfarenheter från andra länder⁴⁶ – att Tyskland i flera avseenden har en bättre fungerande hyresmarknad än Sverige. I de flesta tyska städer har den som söker lägenhet flera tillgängliga alternativ, både vad gäller läge och pris. Dock har Tyskland också ett omfattande Social housing-program.

Sammanfattningsvis gör vi tre allmänna observationer från den internationella utblicken:

- I områden med stora skillnader mellan marknadshyror och reglerade hyror har länderna valt en gradvis övergång till mer marknadskonforma hyror framför en snabb övergång. En snabb övergång skulle i praktiken hota besittningsskyddet, eftersom hyresvärden skulle kunna göra sig kvitt ”oönskade” hyresgäster bara genom att trissa upp hyran tillräckligt.
- Helt fri hyressättning har inte setts som lämplig ens efter en sådan övergång. Besittningsskyddet kräver att hyresutveckling mellan inflyttning och utflyttning för den enskilde hyresgästen sker i rimligt tempo.
- Den mycket speciella svenska lösningen med kollektiva hyresförhandlingar och fastlåsta hyror under mycket lång tid är unik. Inget land har något liknande.

Hur reformerar vi hyresregleringen?

Hur ska vi då reformera hyresregleringen i Sverige? Bokriskommittén förespråkar en gradvis övergång till ett system där utbud och efterfrågan – inte minst hyresgästernas egna preferenser – spelar en större roll för prissättningen, och med starkt besittningsskydd för hyresgästen.

För nyproducerade lägenheter (mindre än en procent av beståndet) kan marknadsprissättning ske redan nu – men om fri prissättning omedelbart skulle tillåtas för beståndet som helhet skulle det riskera att ge oönskade

sociala effekter för åtskilliga hyresgäster. Dels finns ett antal hyresgäster med låga inkomster som inte skulle klara höjda hyror om anpassningen sker i ett steg. Dels skulle en hyresvärd vid fri hyressättning kunna göra sig av med en oönskad hyresgäst genom att helt sonika höja hyran över smärtgränsen. Vi menar att **besittningsskyddet** skall värnas, och detta uppnås bl.a genom att övergången till det nya systemet bör ske stegvis.

Vi föreslår därför en reform i två steg, med en inledande period av anpassning. Detta första steg bör ha följande ordning:

- Hyresförhandlingslagen ändras så att ingen part ska kunna tvingas att teckna avtal om kollektiv förhandlingsordning. Ingen part ska heller ha skyldighet att ta ut förhandlingsersättning för motparten.
- I nyproducerade lägenheter gäller fri avtalsrätt om hyran omedelbart.
- Det samma gäller när en lägenhet blir ledig i ett hus som byggts under de senaste tio åren. I nya lägenheter är gapet till marknadshyran i regel inte så stort och därmed är risken liten för drastiska hyreshöjningar. Ett byte likställs med en ny hyresgäst (och därmed rätt till ny hyressättning) även i denna del av bostadsbeståndet.
- I äldre hyreslägenheter där det finns långa köer – vilket är ett tecken på att dagens hyra ligger klart under marknadshyran – bör fastighetsägaren ha rätt att höja hyran med högst fem procent per år (inklusive inflation) tills hyran når marknadsnivå.⁴⁷
- Om hyresgästen anser att fastighetsägaren höjt hyran till en nivå över marknadsnivån så kan hyresgästen få detta prövat.
- Om en lägenhet blir ledig i det äldre beståndet får fastighetsägaren göra en ytterligare justering med högst tio procent (eller upp till marknadsnivå om denna understiger en ny nivå som ligger tio procent högre).

Hur lång tid tar anpassningen? Hyressättningen är lokal och utgångsläget skiljer sig åt. Anpassningen tar därför olika lång tid i olika delar av landet. Låt oss utgå från Boverkets tidigare nämnda – men osäkra – uppskattning att marknadshyror i Stockholms innerstad skulle ligga ca 70 procent högre än dagens reglerade hyror, och att motsvarande siffra i Göteborg och Malmö är 25 respektive sju procent. Då skulle anpassningen i Göteborg ta fyra-fem år, i Malmö ett à två år, och i medelstora städer något år.

Den svåraste prognosen gäller Stockholms innerstad där gapet är störst, och där marknadsprisernas utveckling under anpassningstiden spelar en avgörande roll. Processen kan gå på tio år, men även om våra förslag om reformerad planprocess och skatteförändringar (se vidare i nästa kapitel) verkar prispressande kan marknadspriserna fortsätta att stiga – och då tar det längre tid. Mer

precisa än så kan vi i dagsläget inte vara. Under resans gång kommer kunskapen att öka om hur bostadsmarknaden reagerar, hur marknadspriset utvecklas och om hur lång tid anpassningen tar.

Är inte ett problem med vårt förslag är att det medför hyreshöjningar under flera år? Det stämmer inte överallt – i ytterområden och mindre städer är hyrorna ofta redan marknadsmässiga – men i Stockholms innerstad blir så onekligen fallet. Likaså, fast i mindre grad, i Göteborg. Vi accepterar detta eftersom hyrans utveckling ska fungera som drivkraft för byggandet och göra det lättare att hitta alternativ på den vita marknaden. I en marknadssituation som kännetecknas av bostadsbrist måste marknadshyran upp för att lägenhetsbeståndet ska utnyttjas bättre och locka fram nytt utbud.

Några hushåll, vilkas hyra stiger, förlorar i denna mening på en avreglering. För de flesta behöver dock inte hyreshöjningarna bli så betungande.⁴⁸ Andra hushåll vinner; de som bor i mindre efterfrågade lägen kan i framtiden få lägre hyreshöjningar än vad som annars varit fallet. Men de stora vinnarna blir alla de som i dag stängs ute från bostadsmarknaden. Deras möjligheter att få bostad förbättras avsevärt när byggandet ökar och fler bostäder blir lediga i beståndet. Det ökade utbudet kommer också att hålla tillbaka priserna på bostadsrätter och villor, vilket gynnar boende på väg in på den marknaden och kan dämpa hushållens skuldsättning.

Hela Sveriges ekonomi vinner till yttermera visso på rörligare bomarknad, bredare arbetsmarknader och mer dynamik i tillväxtregionerna – se vidare i Kapitel 5, som handlar om konsekvenserna av våra förslag.

Under anpassningsprocessen ska marknaden följas noga, alla kontraktsbe-
lopp ska vara offentliga. En **databas** med lättillgänglig statistik om bostads-
marknaden måste byggas upp. Lämpligen blir Boverket ansvarigt för själva
databasen, vad som är marknadshyra, områdesdefinitioner m.m. SCB bör
vara insamlare och leverantör. Statistik över marknadshyresnivåer ska public-
eras, förslagsvis av kommuner och Boverket tillsammans med fastighetsägare
och hyresgästorganisationer som referensgrupp.

Det är viktigt att övergångsprocessen blir transparent, så att hyresgäster inte
drabbas av höjningar över marknadshyra. Här kan Hyresgästföreningen –
eller nya hyresgästföreningar som efter hand uppstår i det nya systemet – spela
en viktig stödande roll för hyresgästerna.

Hur ska hyresmarknaden fungera på sikt?

När anpassningen av hyrorna till marknadsnivå är genomförd – om högst ett
par år i de flesta städer, upp till tio år eller mer i Stockholms innerstad – kom-
mer det andra steget i vår reformstrategi.

Det system som då ska råda på hyresbostadsmarknaden bör ser ut på följande sätt:

- Avtal om hyra och om hyresnivån bestäms genom överenskommelser direkt mellan hyresvärd och hyresgäst. Vårt förslag innebär alltså att dagens kollektiva förhandlingssystem då har tagits bort.
- Byten och nya kontrakt å ena sidan och löpande kontrakt å den andra ska hållas isär. Vid byten bör det vara möjligt att ändra hyror i högre grad än under löpande kontraktsperiod.

När en hyreslägenhet är ledig bör fastighetsägaren, precis som på andra marknader, kunna *begära* vilket pris som helst. Fastighetsägaren bör dock inte kunna *få* vilket pris som helst. På en marknad finns både seriösa och oseriösa aktörer, både starka och svaga konsumenter. Hyresgästen befinner sig ofta i förhandlingsmässigt underläge. Dessutom är transaktionskostnaderna på bostadsmarknaden höga. Risker finns att en hyresgäst skriver på hyreskontrakt med oskäliga villkor. Denna risk bör minskas genom att:

- Hyresgästen ska fortsatt ha kort uppsägningstid, tre månader. Om parterna inte kan enas om hyran, beslutar hyresnämnd eller motsvarande.
- Hyresgästen ska ha möjlighet att få hyran prövad. Om hyresnämnd eller motsvarande finner att den begärda hyran är oskälig, dvs. väsentligt överstiger marknadshyran, ska hyran sänkas och fastighetsägaren kunna åläggas av domstol att återbetala uttagen överhyra.
- Skyddet mot oseriösa fastighetsägare som inte levererar den tjänst parterna kommit överens om bör stärkas. Dagens system med tvångsförvaltning fungerar inte bra. Bostaden är viktig och därför krävs extra skydd mot oseriösa företag. Om fel inte repareras i tid ska man kunna gå till domstol och snabbt få hyran justerad. Fastighetsägare som upprepade gånger brister i service ska kunna tvingas att sänka hyran.

Förslagen innebär att information om hyresnivåer måste vara lätt åtkomlig. Såväl hyresgäst som hyresvärd ska ha tillgång till information om hyresnivåer i olika områden. Även i ett reformerat system finns möjlighet att få hyran prövad. Prövningen sker mot marknadshyran, såsom denna kan avläsas ur den nya offentliga databasen.

Den hyresgäst som har kontrakt i det nya systemet ska inte behöva riskera att hyran under kontraktstiden höjs hursomhelst:

- När hyresgästen väl skrivit under kontraktet och flyttat in får fastighetsägaren för den lägenheten under den närmaste femårsperioden inte höja hyran mer än inflationen, mätt med KPI. Undantag ska kunna ges vid renovering,

ombyggnad och höjd standard eller servicenivå. Hyresgästen ska således inte råka ut för överraskande eller omotiverade hyreshöjningar. Men hyran kan givetvis också sänkas.

- När femårsperioden har gått ska hyran återigen justeras till marknadsnivå, vilket kan innebära höjning eller sänkning. Om marknadshyran stigit kraftigt under femårsperioden ska hyran trappas upp till den nya nivån med sammanlagt högst tio procent per år (inklusive inflation). Hyresgästen får därmed tid att hitta en mindre lägenhet i närheten om hon anser att den nya hyran är för hög.
- Hyresvärden ska inte ha rätt att säga upp hyresgästen under andra omständigheter än idag, dvs hyreskontraktet ska gälla tills vidare och hyresgästen ska enbart kunna sägas upp om denne misskött sig eller inte betalt hyran i tid trots varningar.
- Vid lägenhetsbyten skall värden ha rätt att direkt ta ut den rådande marknadshyran. I några fall kan då större prisförändringar bli nödvändiga; här finns risk för inlåsnings effekter, men kvardröjande sådana är oundvikliga under ett antal år. Att gapet mellan marknadshyra och reglerad hyra efter hand försvinner betyder att den svarta bytesmarknaden också kommer att försvinna. Det blir mer rationellt för hyresgästen att leta på den öppna marknaden, hitta något där och sedan säga upp kontraktet på den lägenhet där man bor. Denna kommer i sin tur ut på den öppna marknaden, dvs precis som på ägarmarknaden.

Som synes innebär även detta system en reglering av hyrorna – men fokuserad på besittningsskyddet och med mindre ingrepp mot prisbildningen än idag. I vårt system sker anpassningen till marknaden stötvis, i samband med byten och nya kontrakt – och även då ska hyrornas skälighet kunna prövas av hyresnämnd el. dyl. Mellan inflyttning och utflyttning/byte/renovering begränsas hyrans rörlighet; hyran får inte alltför mycket avvika från inflationen. Vi menar att denna mildare form av reglering erbjuder en rimlig kompromiss mellan trygghet och effektivitet.

Reform av de kollektiva hyresförhandlingarna

Dagens system med kollektiva hyresförhandlingar är otidsenligt. I dag kan den ena parten inte neka kollektiva förhandlingar om den andra parten kräver det. Vi menar att kollektiva förhandlingar ska vara möjliga även i framtiden, men bara då parterna är överens om det.

Hyresförhandlingslagen ger hyresmarknadens parter möjlighet att teckna avtal om förhandlingsordningen. Detta är i grunden frivilligt. Lagen

reglerar inte vem som ska företräda parterna, utan det kan vara hyresgästen och fastighetsägaren själva, eller en organisation av fastighetsägare eller hyresgäster.

På papperet är det frivilligt att teckna avtal om förhandlingsordning, men i realiteten bestäms hyrorna ändå alltid genom kollektiva förhandlingar där Hyresgästföreningen företräder alla hyresgäster – vare sig dessa är medlemmar eller inte. Ett skäl är att om fastighetsägaren vägrar sluta avtal om förhandlingsordning har motparten rätt att få denna prövad av hyresnämnden. Enligt lagen har då den klagande parten rätt till den begärda förhandlingsordningen – dvs kollektiva förhandlingar – om det anses skäligt utifrån organisationens kvalifikationer och antalet lägenheter som förhandlingen gäller. Såsom lagen är skriven innebär det i praktiken att **kollektiva förhandlingar** alltid blir följden om Hyresgästföreningen begär det, och dessutom att alla hyresgäster omfattas av förhandlingarna, vare sig de är medlemmar eller inte.

Detta är huvudskälet till Hyresgästföreningens dominerande roll på bostadsmarknaden. Sättet att bedriva hyresförhandlingar har bidragit till hyror som ligger långt från marknadshyrorna. Vi föreslår därför att Hyresförhandlingslagen ändras, så att ingen part ska kunna tvingas att teckna avtal om kollektiv förhandlingsordning.

Vårt förslag innebär att fastighetsägaren kan direktavisera hyreshöjningar inom ramarna för den tvåstegsstrategi som beskrivits ovan. Om hyresgästen inte anser att den aviserade höjningen är skälig, kan man vända sig till hyresnämnden och få hyran prövad. När marknadshyra nåtts sker den årliga justeringen av hyran mot index i femårscykler och behöver inte aviseras i förväg. Den som vill kan välja att förhandla enskilt eller tillsammans med andra – det avgör respektive part för sig – före avisering.

Fördelarna med vårt förslag är att det ger frihet för fastighetsägarna att direktavisera ny hyra utan föregående kollektiv förhandling – samtidigt som möjligheten finns för både hyresprövning och kollektiva förhandlingar om parterna är överens om den förhandlingsordningen.

Hyresgästföreningens roll

Därmed också sagt att ingen part ska kunna tvingas att för motpartens räkning ta ut förhandlingsersättning. Hyresgästföreningen får i dag drygt 200 miljoner om året i ersättning för att ensam förhandla för den ena parten trots att bara en minoritet av landet hyresgäster är medlemmar i föreningen. Inget annat land har ett liknande system.

Vårt förslag innebär att grunden för det nuvarande kollektiva förhandlings-

systemet försvinner. Därmed faller också en stor del av Hyresgästföreningens intäkter bort. Vi anser emellertid att den existerande Hyresgästföreningen – eller andra sammanslutningar av hyresgäster som kan tänkas uppstå i den nya miljön – har en viktig roll på hyresmarknaden även i framtiden. Den är att företräda hyresgäster i en rad sammanhang som är viktiga för en väl fungerande och socialt acceptabel hyresmarknad:

- Hjälpa hyresgäster mot oseriösa hyresvärdar som antingen begär oskäligt hög hyra eller inte levererar en överenskommen tjänst.
- Hjälpa kommunerna med information om vilka fastighetsägare som inte sköter sig så att kommunerna kan ingripa, särskilt i områden där hyresgästerna av olika skäl inte agerar själva.
- Driva sociala projekt i olika bostadsområden.
- Företräda och ge råd till enskilda medlemmar vid förhandlingar och tvister av olika slag.
- På uppdrag av en grupp hyresgäster företräda dessa vid kollektiva förhandlingar, om parterna är överens om en sådan förhandlingsordning.

Den direkta hjälpen till enskilda hyresgäster bör i huvudsak finansieras av medlemsavgifter, men organisationer som bedriver sociala insatser i ett område kan också få ersättning från företag och stat/kommun. Det samma gäller verksamhet som syftar till att motverka oseriösa fastighetsägare samt förbättra informationen om hur marknaden fungerar.

Nej till Social housing

Det vanligaste argumentet mot en friare hyressättning är att betalningssvaga grupper skulle ställas utanför marknaden, och att samhällets kostnader för att hantera konsekvenserna av detta ökar dramatiskt.

Det nuvarande systemet med förhandlade hyror har emellertid bidragit till ett ineffektivt utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet. Tillsammans med lågt byggande har det lett till att allt fler betalningssvaga hushåll hamnat utanför. Betalningsstarka grupper tillåts däremot bo betydligt billigare i attraktiva lägen än vad som motsvaras av deras faktiska betalningsvilja.

En ökad möjlighet att ta ut ett pris i hyresbostadsbeståndet som motsvarar bostadens faktiska värde på marknaden kan minska prisskillnaden mellan bra lägen i beståndet och bra lägen i nyproduktion – och därmed stimulera ökad rörlighet på bostadsmarknaden. Det möjliggör i sin tur ett ökat bostadsbyggande, där fler efterfrågar ny bostad – vilket i sin tur frigör fler befintliga bostäder och därmed skapar fler och längre flyttkedjor och tillgång till lediga lägenheter i beståndet. På så sätt kommer på sikt fler hushåll som i dag står utanför

bostadsmarknaden att finna en prisvärd lägenhet bland befintliga bostäder. Det bör på sikt minska behovet av stöd till boende för socialt utsatta grupper. Även så, kommer det ändå alltid att finnas hushåll med svårigheter att finna en bostad som passar den egna livssituationen eller ekonomin och som därför hamnar utanför bostadsmarknaden. Det åligger enligt grundlagen det allmänna att se till att även dessa grupper får tillgång till ändamålsenliga bostäder till en rimlig kostnad.⁴⁹ När hyrorna på en del håll stiger till följd av den omläggning av hyressättningen som vi förespråkar kan – initialt och övergångsvis – riktade åtgärder till stöd för socialt utsatta grupper behövas.

Många länder har infört system med särskilda insatser för boende för personer med låga inkomster eller särskilda problem. Ofta tar sig dessa uttryck i särskilda boenden med nedsatt hyra i avgränsade områden, så kallad Social housing. Från tid till annan har de kommunala bostadsbolagen tagit ett likartat socialt ansvar i Sverige, men utan att gå så långt i nedsatt hyra eller subventionsgrad som vanligen ligger i begreppet Social housing. Som redan påpekats har Sverige dock med dagens bostadspolitik flera bostadsområden som i praktiken liknar Social housing, med hög arbetslöshet och stort bidragsberoende.

Vi avråder från Social housing av flera skäl. Erfarenheterna visar att den typen av åtgärder lätt permanentas och stärker utanförskap – i synnerhet om bidragstagarna samlas i särskilda områden. Där kan bidragsberoendet färga hela området med stigma och djupnande klyftor. Därför är det viktigt att undvika den koncentration av hushåll med problem till samma område som Social housing innebär – och som, vill vi understryka, också uppkommit med dagens svenska system. Andra och mer effektiva sätt från samhällets sida måste säkerställa att även betalningssvaga och socialt utsatta grupper får tillgång till ändamålsenliga bostäder.

Bostadssociala insatser och sociala förturer

Ambitionen är att så gott som alla själva ska kunna hitta en bostad på den öppna marknaden. Det kommer dock alltid att finnas människor som p.g.a allvarigare sociala eller ekonomiska problem inte kan lösa sin bostadssituation själva. Vi tror dock att den gruppen är förhållandevis liten – under förutsättning att marknaden fungerar och att byggandet även av billiga bostäder ökar (åtgärder för att stimulera byggandet behandlas i nästa kapitel). För att säkerställa att även dessa utsatta grupper får tillgång till bostäder, bör kommunernas sociala enheter och bostadsbolagen på orten etablera ett långsiktigt och ömsesidigt samarbete.

I många kommuner arbetar redan i dag de kommunala bostadsbolagen nära de sociala enheterna med s.k **sociala förturer**. Enkelt beskrivet innebär

det att bostadsbolaget – ofta även större privata bolag – reserverar ett visst antal lägenheter som kommunens socialförvaltning får disponera.

Lägenheterna ”slumpas” fram och knyts därmed inte på förhand till någon viss stadsdel, något visst kvarter eller viss fastighet. Kommunen hyr med förstahandskontrakt lägenheterna av bostadsbolaget och fördelar och förmedlar sedan dessa vidare till hushåll med särskilda behov. I t.ex. Malmö kan lägenhetsinnehavaren om så bedöms lämpligt så småningom överta lägenheten med eget förstahandskontrakt. När och hur avtalas från fall till fall i dialog mellan bolaget, den boende och kommunens tjänstemän.

Genom ett sådant system säkerställs ett varierat utbud av ”sociala bostäder” utan att vare sig hushållet, fastigheten eller området definieras som socialt utsatt. Vilka lägenheter som på så sätt ställs till kommunernas förfogande kommer dessutom att skifta över tiden.

Kommunerna bör således, inför en reformering av hyressättningssystemet, teckna avtal med de kommunala bostadsbolagen och de privata fastighetsägarna för att säkerställa ett tillräckligt utbud av hyresbostäder för svaga eller socialt utsatta grupper. Eventuellt bör en sådan avtalsrätt regleras i lag. För kommunernas del kommer detta under alla omständigheter att i en bristsituation bli ett ekonomiskt fördelaktigare alternativ än dagens korttidsboenden på hotell, pensionat o.dyl.

En övergång till ett system med friare hyressättning kommer därför att kräva ett ökat engagemang från såväl de kommunala bostadsbolagen som de många privata fastighetsägarna, om ett system med Social housing skall kunna undvikas. Vi utgår från att fastighetsägarna tycker att detta är ett ”pris värt att betala”, för att få till stånd en fungerande bostadsmarknad.

Tillfälliga stödinsatser

Initialt kommer ett system med friare hyressättning att innebära hyresuppgång, framför allt i attraktiva lägen. Så länge nyproduktionen inte har kommit igång på allvar och en bättre balans mellan utbud och efterfrågan åstadkommits, finns risk att hyrorna stiger även i mindre attraktiva områden. Det kan under en övergångstid kräva att bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd blir mer generösa för att inte fler hushåll ska bli beroende av bostad via socialförvaltningen.

Vi tror således att det krävs tillfälliga, riktade stödinsatser som ska kunna sättas in till hushåll med särskilt stora ekonomiska problem i områden där hyrorna höjs mest. Visserligen är det som vi sett ovan ofta högutbildade, äldre höginkomsttagare som dragit nytta av hyresregleringen. Men undantag finns. Alla som bor i attraktiv hyresreglerad bostad är inte höginkomsttagare. För

att hjälpa hushåll med lägre inkomster bör därför ett **extra bostadsbidrag** införas under en tioårs övergångsperiod. För hushåll över 65 år kan bidraget utgå under längre tid. En allmän översyn av bostadsbidragssystemet med syfte att ta fram detaljerade förslag bör göras utifrån de nya förutsättningarna. Samtidigt bör en tillfällig **fastighetsskatt för äldre fastigheter** införas i de områden där hyrorna idag ligger mycket långt under marknadsnivån. Skatten har två syften, dels mildras den förmögenhetsöverföring till fastighetsägarna som omregleringen av hyrorna medför, dels rekvireras nya resurser till andra övergångskostnader såsom bostadsbidrag och ny statistik. Nivån på skatten bör anpassas så att skatteuttaget matchar övergångskostnaderna. Skatten bör utgå enligt en schablon – ett visst belopp per lägenhet i fastigheter byggda före t.ex 1980 i stadsdelar där bostadsrättspriserna ligger över en viss nivå.

Detta är inte en optimal konstruktion. Vi ogillar av princip tillfälliga, öronmärkta skatter. Skatter bör vara enkla, förutsägbara och robusta; vi vet dessutom av bister erfarenhet att ”tillfälliga” skatter ofta blir permanenta. Likväl tror vi att en sådan skatt är ett viktigt element i en övergångspolitik som ger mer marknadsmässiga hyror och som samtidigt kräver ett tillfälligt extra bostadsstöd. Våra förslag om omreglering av hyressystemet kommer att ge fastighetsägarna ökade förmögenheter utan att de själva gjort något – de erhåller ”windfall gains”, som ekonomerna uttrycker det. Beskattning av dylik manna från himlen är både socialt rättvis och politiskt rimlig i en helhetslösning.

På sikt kommer behovet av sociala förturer och särskilda riktade insatser att minska i takt med att utbudet av nya bostäder ökar och beståndet utnyttjas mer effektivt.

Skatt ger inlåsning

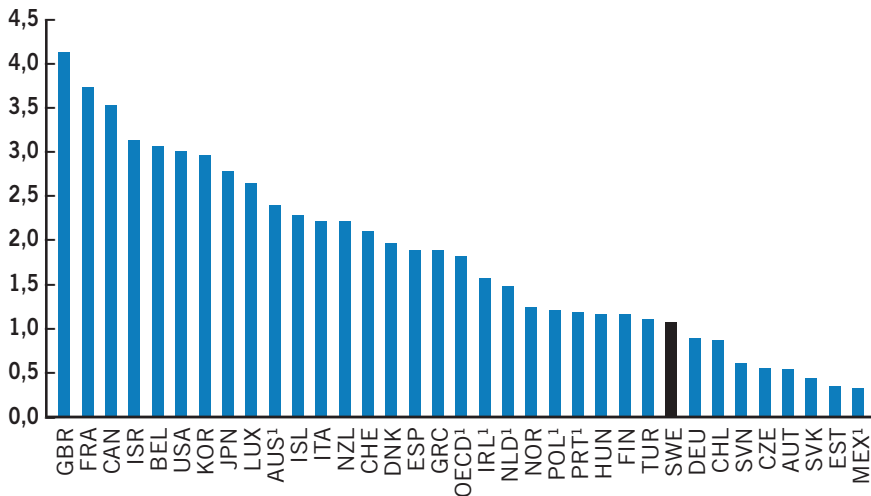
Hyresregleringen skapar inlåsnings effekter på hyresmarknaden. Därtill kommer att skattesystemet skapar inlåsnings effekter på marknaden för bostadsrätter och villor. I kombination med bristerna på hyresmarknaden blir följden att flyttkedjorna blockeras och att byte av upplåtelseformer blir kostsamma. Skattesystemet bör därför ändras så att omsättningen på bostadsmarknaden underlättas.

Den statliga fastighetsskatten på bostäder avskaffades 2008 och ersattes med en kommunal fastighetsavgift. Maxbeloppet är drygt 7 000 kronor per år för småhus och 1 217 kronor per lägenhet och år för flerbostadshus. Nybyggda bostäder är avgiftsbefriade i 15 år. Nyligen föreslog Bostadsbeskattningskommittén att avgiften avskaffas helt för hyresbostäder.

Avskaffandet av den statliga fastighetsskatten i kombination med den generösa avdragsrätten på låneräntor har medfört att den svenska skatten på bostadsägande internationellt sett är låg. I USA är skatten på boende tre gånger så hög som i Sverige och i Storbritannien fyra gånger så hög. Eftersom Sverige är en högskattenation innebär detta att andra svenska skatter måste sättas desto högre. Samtidigt medför låg fastighetsskatt att bostadspriserna drivs upp.

Vi finner denna tingens ordning olämplig – ja, faktiskt svår att förstå. Jämfört med andra skatter är fastighetsskatt en relativt oskadlig och stabil intäktskälla. En återinförd men relativt låg och effektivt utformad fastighets-skatt skulle både kunna öka rörligheten på bostadsmarknaden och samtidigt finansiera andra viktiga åtgärder eller möjliggöra sänkningar av mer skadliga skatter.

Figur 4. Total skatt på fastigheter i Sverige jämfört med andra länder, procent av BNP 2011



1. 2010
Källa: OECD Sweden Review 2012

Sänk skatten på rörlighet

Trots att den statliga fastighetsskatten avskaffats kan bolåneräntor upp till 100 000 kronor om året fortfarande dras av. Vinstbeskattningen vid försäljning av privatbostäder höjdes 2008 från 20 till 22 procent och ränta på upp-

skov infördes. Ett tak för uppskovet infördes också; det är i dag 1,45 miljoner kronor. Vid köp av hus eller tomt tas en lagfartsavgift ut på 1,5 procent av köpeskillingen för privatpersoner och 4,25 procent för företag. Behövs nya pantbrev ställas ut som lånesäkerhet, utgår en skatt på två procent av det nya pantbrevets värde.

Moms vid nyproduktion av bostäder är 25 procent, ingen moms utgår vid försäljning av fastigheter. Vid renoveringar, ombyggnader och tillbyggnader av småhus och bostadsrätter kan privatpersoner göra ROT-avdrag för 50 procent av arbetskostnaden upp till 50 000 kronor.

Bostadsbeskattningskommittén har föreslagit att sänka taket till 34 000 kronor.⁵⁰ Argumentet är att ROT-avdragen snarast är en arbetsmarknadsåtgärd, som missgynnar nybyggnation och diskriminerar hyresbostäder som inte kan ta del av stimulanserna. Vi delar den bedömningen, men föreslår ändå inte att ROT krymps eller avvecklas, eftersom detta skulle drabba den högt beskattade tjänstesektorn och slå ut vita jobb. Bättre är att satsa på åtgärder som även gynnar efterfrågan på nyproducerade bostäder.

Reglerna vid uthyrning av bostäder i andra hand har ändrats. Dels har skatteavdraget höjts, dels har reglerna för hyressättning vid andrahandsuthyrning ändrats. Sammantaget har det blivit lönsammare för en bostadsägare att hyra ut bostaden i andra hand. Det bidrar till ett ökat utbud av boendemöjligheter och att bostadsbeståndet utnyttjas effektivare. Vi tror det är möjligt att ytterligare stimulera andrahandsuthyrningen, t.ex genom att tillåta uthyrning på obestämd tid

Sammantaget innebär dagens beskattning att det är kostsamt att flytta och byta bostad. Sverige beskattar boende lågt men byte av bostad hårt.⁵¹ Principerna är långtifrån självklara. Boende kan beskattas både som konsumtion och kapital. 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.⁵²

Den höga reavinstskatten medför att många hushåll blir kvar i bostäder som är för trånga eller för stora eller med sämre geografiskt läge än vad de hade valt utan de extra flyttkostnaderna. Resultatet blir att omsättningen i bostadsbeståndet blir lägre än annars och att det inte utnyttjas så väl som det skulle kunna göras.

Vi föreslår därför flera ändringar av skatterna:

- **Lagfartsavgift** och **pantbrevskatt** bör inte kopplas till köpeskillingen. De bör enbart utgå som en fast avgift som inte uppgår till mer än vad som krävs för att täcka de administrativa kostnaderna för lagfarts- och pantbrevsystemen. En sänkning skulle bidra till lägre transaktionskostnader och



stimulera rörligheten på villamarknaden.

- Av samma anledning finns skäl att se över reavinstbeskattningen inklusive uppskovsreglerna. Vi vill öka incitamenten till rörlighet i bostadsbeståndet och nybyggande med **sänkt reavinstskatt, borttagen uppskovsränta och höjt uppskovsbelopp**.
- Detta skulle kunna finansieras med ett sänkt tak för ränteavdragen och en **återinförd generell fastighetsskatt** för ägda bostäder. Att förändra ränteavdragen är dock komplicerat, eftersom det reser frågor om kapitalbeskattningen i dess helhet; vi återkommer till ämnet i nästa kapitel.

Skatteneutralitet mellan boendeformer

En viktig princip för skattesystemet är att **likformighet och neutralitet** bör råda mellan olika näringsformer och olika kapitalinkomster. Skattesystemet bör inte heller gynna den ena upplåtelseformen framför den andra. I dagsläget är dock bostadsföretag p.g.a fastighetsavgiften skattemässigt missgynnade i jämförelse med andra företag.

I dagsläget råder inte heller skatteneutralitet mellan olika boendeformer, vilket missgynnar hyresrätten. Villor och bostadsrätter är gynnade i förhållande till andra kapitaltillgångar till följd av den låga fastighetsavgiften, den lägre vinstbeskattningen och uppskovsmöjligheterna. Villor och bostadsrätter är också gynnade gentemot hyresbostäder i och med att ägarna av hyresbostäder löpande inkomstbeskattas. Sammantaget är kostnaden för eget kapital bara hälften för bostadsrätt jämfört med hyresrätt.⁵³

Att lägga fram konkreta och fullständiga förslag för skatteneutralitet ligger dock utom ramen för denna kommitté, eftersom det för oss in på principerna för hela skattesystemet, i synnerhet relationen mellan skatt på inkomst av kapital respektive inkomst av tjänst (se vidare i nästa kapitel). Det är en viktig uppgift för en kommande **skatteutredning** att ta sig an hur och i vilken grad neutralitet ska uppnås.

Däremot är vi skeptiska mot förslaget från ”treparten” (Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen och SABO) att införa moms på bostadshyror. Tanken är att om uthyrning av bostäder blir momsbelagd med sex procent, blir fastighetsbolagens ingående moms på 25 procent avdragsgill, vilket skulle ge positivt kassaflöde och ökat byggande av hyresrätter – eller sänkt hyra. I praktiken är dock detta en skattesubvention, som kan strida mot EU:s momsdirektiv. Vi är heller inte övertygade att en sådan subvention faktiskt leder till lägre hyror eller ökad lönsamhet i byggandet av nya bostäder. Vi föredrar rakare och mer transparenta skatteåtgärder.

Våra förslag för ökad rörlighet i punktform

- Inled en gradvis övergång till mer marknadsmässiga hyror.
- Ingen part ska kunna tvingas att teckna avtal om kollektiv förhandlingsordning, ingen part ska ha skyldighet att för motpartens räkning ta ut förhandlingsersättning.
- Nybyggda lägenheter har fri hyressättning – men skydd via lagstiftning mot oseriösa värdar.
- Fri hyressättning gäller också när lägenheter blir lediga i hus som byggts de senaste tio åren.
- I äldre lägenheter i områden med bostadskö får värden höja med högst fem procent om året eller tills marknadshyra uppnåtts. Hyresgäst har rätt att få höjningen prövad. Om lägenhet i äldre beståndet blir ledig får värden höja med ytterligare högst tio procent.
- När anpassningen och övergången är avklarad gäller fri hyressättning för lediga lägenheter och nybyggen – med möjlighet till prövning och kort uppsägningstid.
- När kontrakt är underskrivet och hyresgästen inflyttad får hyran under kommande femårsperiod inte höjas mer än inflationen.
- När fem år gått får hyran åter justeras till marknadsnivå. Under nästföljande femårsperiod sker justeringar i linje med inflationen.
- Kommunen och de lokala bostadsbolagen måste samarbeta bättre om sociala förturer. Bostadsbolagen ska reservera en viss andel lägenheter för kommunens förmedling – slumpvis fördelat på olika områden.
- För att minska sociala effekter bör ett tillfälligt bostadsbidrag införas under den period anpassningen av hyrorna sker.
- Bidraget finansieras via en tillfällig extra fastighetsskatt på äldre lägenheter med låg reglerad hyra.
- Hyresgästföreningen får inte längre självklar förhandlingsrätt om hyror (och de inkomster som följer av denna), men har i likhet med andra intresseföreningar viktiga uppgifter som företrädare och förhandlare i andra frågor.
- Fortsätt att utvidga möjligheten till andrahandsuthyrning.
- Sänk reavinstskatten och höj uppskovsbeloppet för att öka rörligheten.
- Låg generell fastighetsskatt för ägda bostäder.
- Lägre pantbrevs- och lagfartsavgift.
- Utred skattemässig neutralitet mellan upplåtelseformer, såsom del i en större skattereform.

4. Recept för ökat bostadsbyggande

”Sveriges planeringsprocesser är inte tidsenliga. Det kommunala planmonopolet har passerat bäst-före-datum”. Göran Cars, professor KTH

Med en friare hyresprissättning och de skattereformer vi föreslagit stärks drivkrafterna att bygga fler bostäder. Men det räcker inte. Byggandet hämmas inte bara av svaga ekonomiska incitament; det blockeras också av krångliga och tidsödande regleringar och lagar. Att bara lägga om hyresregleringen utan andra stimulerande åtgärder på utbudssidan riskerar därför att snabbt driva upp hyrorna utan att byggandet ökar i motsvarande grad. Förra kapitlets internationella utblick indikerade också att ett reformerat hyressättningssystem ensamt inte ger de önskade resultaten.

Därför behöver de åtgärder som föreslogs i föregående avsnitt åtföljas av en radikal omstöpning av hur bostadsbyggandet planläggs. Det kommunala planmonopolet bör inskränkas och detaljplaneringen bli mindre byråkratisk. Därutöver bör skatte- och finansieringssystemet ses över för att sänka byggkostnader och öka efterfrågan på nybyggda bostäder. Insatserna bör samplaneras, så att byggregleringen tydligt förenklas när hyressättningen blir mer marknadsmässig. Omvandlingstrycket ökar då på byggbolagen. Därigenom kommer byggsektorns positiva reaktion på anpassningen av hyrorna att bli starkare och komma snabbare.

En reformering av planprocessen är nödvändig. Vid internationella jämförelser framstår den svenska processen som otymplig, kostsam och långsam. I Världsbankens index för *”Ease of doing business”* ingår bl.a. en mätning av hur snabbt det går att få ett enkelt, standardiserat bygglov. I Sverige tar det 116 dagar, dvs nästan fyra månader. Snittet i Norden är 87 dagar. I en del andra länder är tiden betydligt kortare. Och då påpekar Världsbanken särskilt att exemplet är missvisande; de svenska byggärendena är vanligen betydligt mer komplexa än i detta standardiserade fall. I verkligheten tar processen ofta tre år eller mer. Världsbanken framhåller att planprocessen i

Sverige sticker ut och går på tvärs mot ett samhälle som i många andra avseenden framstår som modernt och effektivt reglerat.⁵⁴

En lång rad utredningar har satts igång av regeringen för att förenkla regelsystemen. Flera av dessa initiativ är utmärkta. Vi menar dock att de borde vara mer ambitiösa – till exempel när det gäller att ifrågasätta kommunernas oinskränkta planmonopol. Inte heller kopplas åtgärderna till omreglering av hyressättningen eller ändringar i skattesystemet. Förslagen blir därför inte alls så effektiva som de skulle kunna vara.

Förlegat planmonopol

Under senare decennier har den kommunala nivåns makt stärkts på bekostnad av regionens och statens. Det **kommunala planmonopolet** instiftades i 1947 års byggnadslagstiftning och förstärktes i 1987 års **Plan- och Bygglag** (PBL). Kommunerna har därefter haft rätt att själva bestämma var, när och hur det byggs. Lagstiftningen var ett viktigt instrument under efterkrigstidens urbanisering. Planmonopolet gav kommunerna muskler för skolor, infrastruktur och samhällsservice.

Dagens våg av inflyttning till storstäderna sker dock i en annan miljö, där offentliga och privata intressen flätas samman på ett mer komplext sätt. Många människor arbetar i en kommun, bor i en annan och tillbringar fritiden i en tredje. Kommuner konkurrerar med varandra om resurser. Enskilda kommuner är ofta för små i förhållande till de regionala arbetsmarknader som vuxit fram och som kräver större infrastruktursatsningar. Kommunen är markägare, samtidigt som den ska bevaka allmänintresset. Kommunen hamnar då på flera stolar, när den är både intressent och domare.

Därmed har det kommunala planmonopolet blivit en anakronism. Det ger den ena sidan i förhandlingarna absolut makt. Det skapar dessutom ”free rider”-problem; enskilda kommuner kan se behovet av regionala investeringar i bostäder eller infrastruktur men förlita sig på att grannkommunerna ska dra lasset. Ofta förekommer NIMBY-blockeringar (”not in my back yard”), då en enskild kommun väljer bort baksidorna av en investering som är nödvändig för regionen – och vältrar över kostnaderna på andra.

Vi menar att bostadsbyggandet är så viktigt att staten – genom sina länsstyrelser – måste ta ett större ansvar. Det kommunala planmonopolet bör luckras upp. Bostadsbyggandet måste bli ett allmänt intresse, som länsstyrelsen bevakar – om nödvändigt mot de enskilda kommunernas intresse.

Öka trycket på kommunerna!

PBL har reviderats flera gånger, eftersom tillämpningen av lagstiftningen inte har gett avsett resultat. Det tar för lång tid att få fram detaljplaner för byggande. Bara den delen av processen tar i storstäderna ofta två år eller mer; i Göteborg tar det exempelvis i snitt 33 månader att ta fram en detaljplan. Lagstiftningen ger visserligen möjligheter till snabbare hantering, men dessa används alltför sällan. Tvärtom har planprocessen, trots upprepade försök att snabba upp systemet, blivit allt mer utdragen.

Ett skäl är att kommunerna höjt sina ambitioner vad gäller styrning av de enskilda projekten och de kommunala följdinvesteringarna. Interna remissförfaranden har blivit fler och tar längre tid. De höjda ambitionerna är en följd av de ökade möjligheterna att detaljreglera; då griper man gärna tillfället att styra utformningen på allt fler områden. Vi vill inte kritisera de enskilda tjänstemännen; de fullföljer de uppdrag de fått av väljarna och dessas valda företrädare. Men goda ambitioner har tyvärr inneburit att planprocesserna blivit alltför omfattande och detaljerade – och tar alldeles för lång tid.

De enskilda kommunernas planläggning skiljer sig dessutom åt, och olika kommuner har olika **särkrav** för byggande. Sådana kan röra allt möjligt från byggteknik, miljökrav och utformning. Det skapar osäkerhet och minskar möjligheterna att bygga med stordriftsfördelar.

Nu föreligger ännu ett förslag från regeringen om en ”enklare planprocess”.⁵⁵ Förslaget går åt rätt håll – men inte tillräckligt långt. Vi vill ge ännu mer tyngd för översiktsplanering och ytterligare minskad betydelse för detaljplanering. Det regionala inflytandet bör ökas på bekostnad av det kommunala planmonopolet.

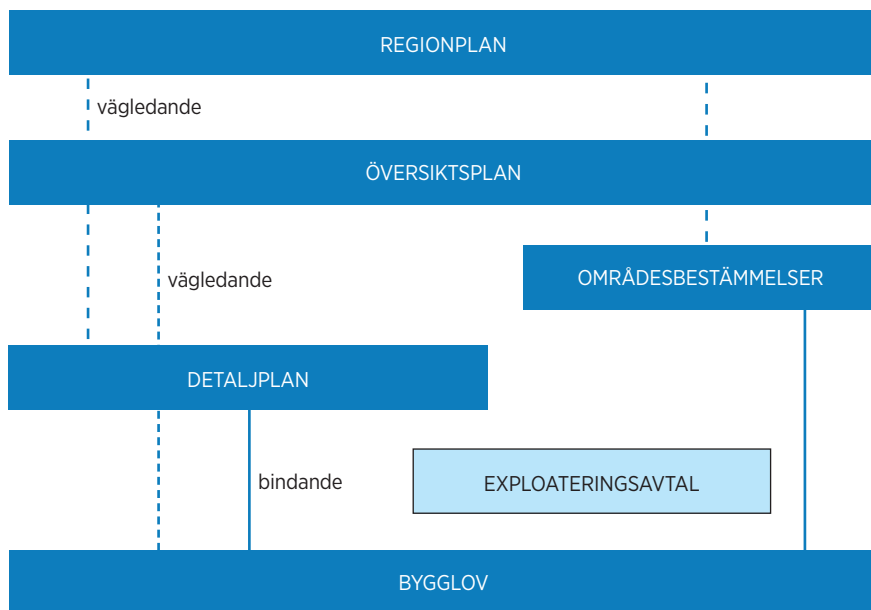
Kommunerna måste helt enkelt få mer press på sig – både ”uppifrån” och ”nerifrån”. Uppifrån måste staten göra klart att om kommunerna segdrar eller smiter från sitt ansvar så kommer staten att ta en mer aktiv del i planprocessen, både genom att utfärda **planföreläggande** (som innebär att regeringen beordrar en kommun att ändra eller upphäva delar av en detaljplan om planen går emot allmänna intressen)⁵⁶ och genom att utfärda sanktioner om dessa inte följs. Nerifrån ska den som vill bygga men bromsas av kommunen själv kunna ta utökat ansvar för planeringen och dessutom överklaga kommunens agerande.

En kommun kan ha många olika roller; det kommunala bolaget kan vara byggherre, samtidigt som kommunen är både markägare och myndighetsutövare för plan och bygglov. Risken finns att de olika rollerna blandas samman och gränserna blir otydliga. Vi menar att de olika rollerna bör renodlas.

Mer tyngd åt översiktsplanen, mindre för detaljplanen

Regleringen sker i dag i flera steg. På regionnivå finns en vägledande regional plan. Varje kommun måste ha en översiktsplan som underlag för beslut om markanvändningen. Översiktsplanen är inte bindande men väl vägledande, vilket innebär att den kan öppna dörren till en enklare planprocess om man följer översiktsplanens intentioner. En detaljplan reglerar sedan mer i detalj användningen för ett begränsat område. Detaljplanen ligger till grund för exploateringsavtal och bygglov. Vi vill se en uppsnabbning av hela kedjan.

Figur 5. Schematisk bild av planprocessen i dag



Översiktsplanen redogör för kommunens markanvändning, bostadsområden, handel, industri m.m. Den är grunden för den kommunala planeringen. Länsstyrelsen ska bevaka statliga intressen och se till att översiktsplanen är korrekt upprättad samt följer lagens intentioner. Tanken i PBL 1987 var att översiktsplanen skulle vara mer styrande än vad som blivit fallet. Genom att i översiktsplanen tydligt ange hur marken ska användas skulle kommunen i

normalfallet endast behöva använda s.k **enkelt planförfarande** – en snabbare och enklare process, som bl.a innebär färre offentliga möten och interna beslutstillfällen när detaljplanen upprättas. Denna goda idé kom dock aldrig att förverkligas av kommunerna.

Vi tror att kommunerna nu är mogna för att vidareutveckla översiktsplanerna, så att de kan utgöra underlag för att detaljplaner ska kunna upprättas med enkel planprocess. Vi menar – liksom regeringen – att översiktsplanen ska ha större tyngd. Planen bör därför gå djupare än i dag och kompletteras med områdesbestämmelser om särskilda hänsyn av miljöskäl, kulturhistoriska skäl m.m. Det skyddsvärda ska preciseras; särskilda krav för byggnation ska förtydligas, så att förutsättningarna blir klara för de berörda (och de som kan bli berörda i framtiden).

Möjligheten att använda områdesbestämmelser är i dag reglerad endast till vissa områden. Den möjligheten bör utvidgas, så att fler bygglov kan ges baserat på områdesbestämmelser.

Bostadsförsörjning ett allmänt intresse

Riksintresse är mark- eller vattenområden som långsiktigt ska skyddas. Riksintressen kan vara orörda naturtillgångar, stränder, kulturhistoriska miljöer, energiförsörjning och kommunikationer. Riksintressen kan vara stora såväl som små. Hela Gotland och större delen av Stockholms innerstad är riksintressen. Riksintressen regleras i lagar som plan- och bygglagen, väglagen m.fl. Ett antal myndigheter har ansvar att bedöma vilka mark- eller vattenområden som ska betraktas som riksintresse. Riksintressen övervakas av länsstyrelsen och får inte skadas påtagligt av exempelvis nya byggprojekt. Kommunerna ska i sina översiktsplaner visa hur riksintressena ska värnas.

Dessa riksintressen har nu blivit så många att den verksamhet, byggnadsverk eller anläggning som inte dubbats till riksintresse har svårt att hävda sig. Konkret har det medfört att bostäder – som inte är ett riksintresse – ofta tvingas stå tillbaka. Lagstiftaren har näppeligen haft den här utvecklingen i åtanke då antalet riksintressen utvidgats; den är i stället följden av ett stort antal välmenande förslag från olika myndigheter med separata agendor, utan att någon tagit ansvar för helheten.

Det står klart att bostadsbyggande måste få en högre status för att kunna hävda sig. Att generellt ge bostadsbyggande högre ställning än natur och miljö är inte rimligt, eftersom nya bostäder ändå ofta kan läggas på olika platser. Men det är rimligt att bostadsbyggandet ges samma värde som natur- och kulturvärden. Vi föreslår därför att bostadsbyggande blir ett vad lagstiftningen kallar **allmänt intresse**, medan antalet riksintressen minskas.

Översiktsplanen ska redovisa hur kommunen lever upp till sitt bostadsförsörjningskrav. Om länsstyrelsen bedömer att så inte är fallet bör inte översiktsplanen fastställas.

Staten bör också överväga om kommunerna ska fråntas rätten att bilda **naturreservat**. Ätminstone bör det bli enkelt för länsstyrelsen att upphäva sådana beslut. I dag är det en svår process att upphäva reservatsbildningar, vilket låser framtida generationer. Kommunerna kan i stället genom översiktsplan eller markförvärv tillförsäkra medborgarna rekreationsområden samt anslå medel till skötsel av dem.

Minskad detaljplanering

Detaljplaneprocessen har fått hård kritik såsom den stora proppen i planeringskedjan.⁵⁷ Regeringen vill nu göra det enkla planförfarandet till standard. Detta är bra, och vi hoppas att kommunerna inte återfaller i den hittills dominerande, tidsutdragna processen.

Ibland hävdas att det är brist på kunskap som lett till dagens problem. Då och då vädras förhoppningar att mer dialog ska leda till ökat samförstånd. Utbildningssatsningar skulle då kunna vara en väg framåt, liksom särskilda ”programsamråd”. Vi tror tyvärr inte det är så enkelt. Ofta handlar förhandlingar under planeringen om naturliga tvister där det är svårt att komma överens – helt enkelt för att olika människor påverkas på olika sätt; någon förlorar en utsikt, bullret ökar, trafiken på gatan tilltar etc. Sådana konflikter försvinner inte genom utbildning.

Däremot bör översiktsplanen tydligt visa vad de boende kan förvänta sig för förändringar. Den ska ange ändamål, utrymme för om- och tillbyggnader, förtätningar – eller att området inte får ändra karaktär.

Regeringen har föreslagit att de detaljer som införs i en detaljplan inte ska gälla efter det att genomförandetiden gått ut. Då ska bara byggrätten finnas kvar. Det är ett steg i rätt riktning, men vi vill gå längre. Det är även i detta avseende dags att återupprätta den ursprungliga tanken från 1987 – att endast krav som är en förutsättning för att uppnå syftet med planen ska finnas med, såsom byggrättens storlek, lägenhetsfördelning, tillåten hushöjd samt placering av in- och utfarter, bullerplank o.dyl. Däremot bör inte några estetiska krav i övrigt införas i detaljplaner.

Här bör **myndighetsutövningen** renodlas och tyckande kring estetik och utsmyckning tas bort. En detaljplan ska reglera markanvändningen och statusen på marken, allmän eller enskild, hur mycket man får bygga, vilka områden som får bebyggas och med vad den får bebyggas. Åtgärder som kan underlätta fastighetsbildning får också tas med. Men hur fönsterbågarna,

spröjsarna och dörrposterna ska se ut kan faktiskt byggherren bestämma (om det inte handlar om kulturhistoriskt värdefull bebyggelse).

På det här sättet blir livslängden längre för detaljplanen och kommunerna kan upprätta ett lager av planer, något som ofta efterlyses. Byggarna får ökat ansvar, och kan också därigenom pressa kostnader.

Eftersom vi har föreslagit att detaljplaner (trots namnet) inte ska vara så detaljerade, så bör det vara möjligt att i stället utvidga de avtal som kommunen upprättar vid markförsäljning. I de fallen är det rimligt att kommunen får ställa krav på exploitören, både vad gäller utformning och genomförande. Avtalet ska slå fast vem som gör vad när ett projekt genomförs. Parterna bör själva kunna avtala om hur projektet ska genomföras. Kommunen kan avtala med byggherren om eventuella särkrav rörande tillgänglighet, miljöfrågor, estetik m.m. Här agerar ju två avtalspartners, och kommuner som driver upp kostnader för genomförande får räkna med lägre betalning för marken.

Inskränk kommunernas planmonopol

I dag har kommunerna monopol på detaljplaneringen. Kommunen bestämmer vilken mark som ska planläggas, och det är kommunen som planerar och ger bygglov. Det är inte ovanligt att byggherrar nekas planarbete och därmed bygglov till följd av otillräckliga resurser i kommunerna. Vi föreslår i stället att byggherrar, i överensstämmelse med översiktsplanen, ska ha **rätt att upprätta en detaljplan** på egen risk och få den prövad av kommunen. De ska också kunna överklaga ett kommunalt nej. Kommunen ska inte kunna avvisa ett planförslag om det inte tydligt står i strid med intentionerna i översiktsplanen.

Bygglovet ska kunna ges direkt i anslutning till planbeslutet om planen fastställs, och bör i stor utsträckning kunna ges på delegation från nämnden. Tyngdpunkten bör ligga på avstämning mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelse. Om ansökan om bygglov uppfyller förutsättningarna i planen och övriga bestämmelser och lagar ska bygglovet tillstyrkas. Några ytterligare förutsättningar för bygglovet utöver de som angivits i planen ska inte kunna ligga till grund för avslag. För att garantera rättssäkerheten och förhindra politiska prövningar av byggloven bör dessa betraktas som en strikt juridisk bedömning som den sökande antingen kan få beslutad av kommunens tjänstemän eller av länsstyrelsen.

Våra förslag innebär en radikalt förenklad process för att ta fram nya byggprojekt, där byggherren får större möjligheter att själv stå för utformningen av bostäderna. Det bör både skynda på byggandet och göra det billigare.

Färre överklaganden, färre sakägare

Byggärenden överklagas ofta. Resultatet är att byggprocessen förlängs ännu mer och att kostnaderna stiger. I domstolarna väntar ett stort antal mål på avgörande, vilket gör att det tar lång tid att få en plan prövad. Många mål överklagas dessutom upp till högsta instans.⁵⁸ Ett skäl till den växande mängden överklaganden är att stigande fastighets- och markvärden har höjt de ekonomiska insatserna. Dessutom har allt fler har fått rätt att överklaga.

Antalet överklaganden bör minskas. Den förenkling av planlagstiftning som vi föreslår innebär i sig att antalet överklaganden blir färre och att prövningen går fortare. Därutöver bör färre personer och organisationer ha möjlighet att överklaga.

Ibland är det svårt att dra en gräns för vilka som är berörda av ett projekt. Trafik, buller och parkeringshus kan påverka ett stort område. Sådana frågor ligger ofta till grund för överklaganden. Vi föreslår att den krets som kan överklaga, **sakägarkretsen**, minskas till dem som är direkt berörda. Det bör dock även i fortsättningen vara avgiftsfritt att överklaga. Om avgiften sätts lågt minskas knappast antalet överklaganden, men en hög avgift stänger ut sakägare med svag ekonomi.

Marktilldelningen

Bostadsförsörjningslagen ålägger kommunerna ansvar att se till att dess invånare har bostäder. I stora regioner måste flera kommuner dela ansvaret för regionens gemensamma bostadsmarknad. Icke desto mindre finns kommuner som inte tar sitt ansvar utan räknar med att andra drar lasset. Länsstyrelsen bör därför i samband med översiktsplanen se till att kommunerna har reserverat mark för framtida bostadsbyggande.

Kommunens rätt att detaljplanera all mark i kommunen – och därigenom bestämma markvärdet – måste hanteras med större varsamhet om privata markägare ska investera i bostadsbyggande. I många kommuner finns i dag en planlagd markreserv som inte exploateras.⁵⁹ Ett skäl kan vara att den planlagda marken ligger i större områden som ska byggas ut etappvis. Merparten byggherrar menar dock att huvudskälet är att byggande inte är lönsamt, för att kommunen planerar på fel områden eller för att hyresrätt inte lönar sig att bygga. De förändringar vi föreslagit i tidigare kapitel ökar lönsamheten, de vi föreslår i detta tvingar kommunerna att ta större hänsyn till andra intressen.

När det gäller kommunens egen mark kan man fritt avtala om det som bedöms som värdefullt. Det öppnar dock för andra sorters problem. Det kommunala planmonopolet ger inte bara kommunen monopol på själva processen utan i praktiken på all markanvändning i kommunen. Den makten

kan utnyttjas för att skydda kommunens egna ekonomiska intressen, såsom det egna markinnehavet eller det egna bostadsbolaget. Har kommunen outhyrda lägenheter kan man avstå från att släppa in andra på marknaden genom att avslå en begäran om detaljplan. Konkurrensverket bör därför hålla särskild uppsikt så att planeringen inte används för att begränsa konkurrensen.

Det nuvarande regelverket ger kommunerna frihet att direktavtala med byggherren om försäljning av kommunal mark. Det finns befogad kritik mot att sådan direktanvisning inte är tillräckligt transparent. Vår uppfattning är därför – liksom regeringens – att varje kommun måste ha en av kommunfullmäktige antagen **policy för markanvisningar**.

Sammanfattningsvis vill vi stärka översiktsplanen, minska graden av detaljplanering, slopa kommunernas ensamrätt att ta initiativ till detaljplan, dra ner på särkrav och antal riksintressen, öka trycket uppifrån på kommunerna och underlätta för byggherrar att överklaga om kommunen använder marktilldelningen för att blockera byggande.

Behovet av ny infrastruktur

Bostadsbyggande och markanvisning förutsätter vatten och avlopp, elnät, bredband, vägar, parkering och kollektivtrafik. Ett system för samlad fysisk planering saknas emellertid i Sverige. Om bostadsbyggandet ska ökas, och om planeringen i högre grad ska ske på regional nivå, blir behovet av samplanering med infrastrukturen av högsta vikt.

Då infrastrukturen byggts ut runt städerna har det vanligen varit för att förse nya bostadsområden med tillfarter och kollektivtrafik. Den nya vägen av urbanisering ökar behovet av kollektiva trafiklösningar än mer. Utbyggd kollektivtrafik medför att pendeltiderna i storstadsregionerna sjunker. Därmed öppnas nya områden och stadsdelar för bostadsbyggande, även sådana som i dag ligger för långt ut från city för att kunna bebyggas med rimlig kalkyl.

Det saknas dock en fungerande organisatorisk och finansiell modell för hur bostadsbyggande, ny kollektivtrafik och andra transportinfrastruktursatsningar ska komma till stånd. Exempelvis har den tidigare formeln för Storstockholms tunnelbaneutbyggnad – där Stockholms Stad tog på sig rollen att kombinera tunnelbana och bostäder – har mist sin bärkraft i ett klimat där kommunernas samarbete försvagats. De mindre kommunerna i länet accepterar inte längre att styras från Stockholms Stadshus.

Små kommuner saknar ofta finansiell och organisatorisk kraft att göra den nödvändiga anknytningen mellan bostäder och transportsystem, annat än när det gäller lokala gator och vägar. Regioner och landsting, som svarar för trafikförsörjningen av kollektivtrafik, har inte någon direkt ingång i hur järn-

vägar och vägar på regional och nationell nivå förvaltas och utvecklas. Här ligger ansvaret på staten genom Trafikverket.

Därför är det svårt att få bostadsbyggande och infrastruktursatsningar att gå hand i hand. Lösningen har alltför ofta blivit ingen utbyggnad alls eller stora satsningar orkestrerade via statliga förhandlingar. Följden blir storslagna program och visioner, men inte nödvändigtvis en effektiv samhällsbyggnadsprocess.

En **ny organisatorisk ram** krävs för hur bostadsbyggande och transportinfrastruktur ska knytas ihop. Därtill behöver vi finna nya former där privata aktörer kan samverka med offentliga. Dagens modell där staten håller sig på sin kant med Trafikverket, där kommunerna håller sig på sin genom sina förvaltningar och bolag, och den privata sektorn håller sig på sin, leder till onödiga stelheter och låsningar.

Stat och region måste vara med och bidra till finansiering av infrastruktur. De avtal som fanns på 1960 och 70-talet och som nu har fått en uppföljare med den s.k Stockholmsförhandlingen om nya bostäder och utbyggd tunnelbana kan fungera som förebild. Det måste finnas ömsesidiga åtaganden: för att ett område ska få väl fungerande infrastruktur och kollektivtrafik måste kommunen åta sig att bygga bostäder. Genom bra kollektivtrafik ökar bostadsområdenas attraktionskraft.

Vi menar att statens engagemang på den regionala nivån i samhällsplaneringen behöver stärkas. Ansvaret bör flyttas både ”upp” från kommunerna och ”ner” från den centrala staten. En samtidig omfördelning av offentliga medel för transportinfrastrukturen bör då ske. En sammanhållen trafikmyndighet på regional nivå, där kollektivtrafik och infrastruktur hanteras i samma organisation, kan vara en del i en sådan reform.

Finansiering

Finansiering och skatter påverkar såväl byggkostnader som efterfrågan på bostäder – och ändrade finansieringsvillkor har spelat en central roll för bostadsmarknaden de senaste årtiondena. Under miljonprogrammets dagar dirigerade staten via kreditmarknadsregleringar kapital till bostadsbyggande. Detta kompletterades efter hand med generösa avdragsmöjligheter och låga reglerade bolåneräntor. Kostnaderna för denna fiskala generositet blev dock ohållbara. En successiv tillbakarullning har skett, under regeringar av skiftande kulör.⁶⁰ Statliga bolån, investerings- och räntebidrag har fasats ut. Kvar finns ett visst stöd till byggande av student- och äldreboende. Statliga kreditgarantier används i mycket liten utsträckning.

Med avvecklingen av subventionerna har **finansieringsrisken** flyttats till

den privata sektorn – byggherrar, investerare och boende. De finansierar sig främst med eget kapital och via lån i banker och bolåneinstitut.

Ibland hävdas att övergången till sådan marknadsbaserad finansiering av bostadsbyggande blockerar nyproduktion. Vi har dock svårt att finna klara belägg för detta. De svenska bankerna har en stabil finansieringskälla för bolån och fastighetsfinansiering i säkerställda obligationer och är även i övrigt starka och solida (om än beroende av den internationella kapitalmarknaden). God kreditvärdighet och låg inflation har hållit nere bankernas lånekostnader och i sin tur bidragit till att bolåneräntorna i ett historiskt perspektiv under senare år varit extremt låga. Sparandet är högt och tillgången på kapital god.

Samtidigt har **regleringstrycket** ökat i finanskrisens kölvatten. Hårdare kapitaltäckningsregler, krav på striktare riskhantering och skärpt reglering av hur bankerna finansierar sin verksamhet har ökat kostnaderna för att erbjuda lån till bostadsbyggande och bostadsköp. Bankerna ställer tuffare krav på låntagarens eller byggprojektets ekonomi, på belåningsgrad och amortering, vilket dämpar låneefterfrågan. Skärpta regleringar leder, allt annat lika, till högre bolåneräntor. Men finansiellt starkare och därmed säkrare banker bör på sikt leda till lägre finansieringskostnader. Att de nya reglerna stärker den finansiella stabiliteten är på sikt gynnsamt för bostadsfinansieringen.

Problemet ligger således inte i brist på kapital i största allmänhet utan i bostads- och byggmarknadens specifika egenheter med långa produktionsstider, trögheter och reglerad hyressättning med därtill hörande politisk osäkerhet. Allt detta gör det mindre lönsamt och mer riskfyllt att bygga nya bostäder i allmänhet och hyresbostäder i synnerhet.

Sverige har en väl utvecklad marknad för kommersiella fastigheter med hög likviditet, stor transparens och låga transaktionskostnader. Enligt Svenskt Bostadsindex, som bygger på drygt 3 000 fastigheter i 28 olika bostadsföretag (både privata och allmännyttiga), har avkastningen på bostadsfastigheter i genomsnitt varit 7–8 procent om året under de senaste tio åren.⁶¹ Jämfört med andra tillgångar har avkastningen varit stabil. Att förvärva, äga och förvalta de bostadsfastigheter som redan finns är således inte kostsamt, komplicerat eller förknippat med stora risker. Det är riskerna och möjligheterna till avkastning i de *nya* bostadsprojekten som är ogynnsamma.

Minska riskerna

Bokriskommittén vill inte gå tillbaka till ett system med omfattande statligt subventionerat bostadsbyggande för att kompensera brister i andra delar av bostadsmarknaden. Kapitalmarknadsregleringarna (inklusive valutaregleringen) som möjliggjorde miljonprogrammet skapade svåra snedvridningar och en grå kreditmarknad. Att återreglera den svenska kapitalmarknaden i dag vore dessutom oförenligt med EU-medlemskapet.

Riskerna och avkastningskraven i bostadsbyggandet behöver således minskas med andra metoder. Flera av de förslag vi presenterat i tidigare avsnitt får just de effekterna: förenkling av regelverk, planprocesser och markanvisning minskar risker och byggtider, medan förändrad hyresreglering höjer lönsamheten på hyresrätter i storstäderna. Förslagen medför således att det blir mer attraktivt att investera i nya bostadsfastigheter och att mer kapital kommer att slussas till bostadsbyggande.

Men vi menar att detta inte räcker. Staten behöver också ta en mer aktiv roll i att begränsa de **finansiella riskerna** vid bostadsbyggande.

En möjlig åtgärd skulle kunna vara att se över och stärka de statliga **kreditgarantierna**. I dagsläget är de ytterst lite använda. Vi anser att Boverket – i samarbete med banker, byggbolag och andra berörda – bör initiera en översyn av hur kreditgarantierna skulle kunna utformas för att bättre fylla sitt syfte. Garantierna skulle t.ex kunna riktas till projekt som vänder sig till hushåll med lägre inkomster. Ett rätt utformat system borde kunna bidra till minskade finansieringsrisker och bättre lånevillkor samt även till stärkt produktivitet och konkurrens i byggsektorn.

Ökat bosparande

De kraftigt stigande bostadspriserna är en av de faktorer som ligger bakom hushållens ökade skuldsättning. Det finns ingen enighet kring hur riskabel skuldsättningen är, men de flesta håller med om att den inte bör fortsätta att öka i samma takt. En rad åtgärder har vidtagits för att bromsa skuldutvecklingen. Bolånetak och amorteringskrav innebär att det blir dyrare och svårare att lånefinansiera ett bostadsköp.

Bolånetaket försvårar för förstagångsköpare, varav en del tvingats in på köpmarknaden till följd av bristen på hyresrätter. Vi menar att större vikt bör läggas vid låntagarnas återbetalningsförmåga än vid belåningsgraden i sig. **Individuella amorteringsplaner** är att föredra framför generella (lagstadgade) amorteringskrav, eftersom sådana planer kan skräddarsys utifrån var i livscykeln låntagaren befinner sig.

En åtgärd som skulle kunna hjälpa förstagångsköparna vore ett skatte-

subventionerat **bosparande**. Det skulle dessutom kunna bidra till en sundare spar- och amorteringskultur och därigenom motverka fortsatt ökad skuldsättning. Genomsnittspriset på en bostadsrätt eller ett småhus ligger i dag kring två miljoner. Antar vi att en förstagångsköpare väljer ett billigare alternativ, säg 1,5 miljoner kr, skulle ett bosparande på 20 000 kronor om året på tio år generera en kontantinsats som står i samklang med dagens bolånetak (på 85 procent). I Norge finns sedan början av 1990-talet ett utbrett bosparande, som kan användas som förebild.⁶²

Större skattereform

En större fråga rör hela **kapitalbeskattningen**. Många vill minska möjligheten att göra avdrag för skuldräntor. Som framgick av förra kapitlet har vi sympati för tanken. Det är dock inte så enkelt i praktiken. Ska man ingripa i kapitalbeskattningen på utgiftssidan bör man också göra likartade ingrepp på inkomstsidan. Men lägre skatt på kapitalinkomster måste i sin tur stämmas av mot inkomstskatten på tjänst. Här kommer vi in på grundprinciper för skattesystemet som helhet.

Samma principiella överväganden kommer in i diskussionen om att begränsa avdragsrätten för företag. Enligt uppgifter⁶³ kommer den statliga Företagsskattekommittén att föreslå minskade möjligheter för **fastighetsföretag** att dra av skuldräntor. Skälet är att finansiera en del av en tänkt sänkning av bolagsskatten. Detta må vara fiskalt klokt, men det kommer att höja kostnaderna för bostadsbyggande – som ju redan är höga. Byggandet av hyresrätter riskerar att påverkas negativt.

De flesta i vår kommitté har i och för sig inget emot en större skattereform med lägre inkomstskatt och bredare indirekt beskattning – såsom enhetlig moms och återinförd fastighetsskatt – vilket skulle öppna för minskade avdragsmöjligheter. Det finns också goda skäl för lägre bolagsskatt.

Att skissa på reformer av denna dimension ligger dock utanför vårt uppdrag. Vår slutsats är snarare att dagens diskussion och de olika skatteförslagen understryker vikten av en helhetssyn också på skattepolitiken. Som vi tidigare påpekat hänger olika politikområden ihop och påverkar varandra. En genomtänkt och modern bostadspolitik borde därför på sikt samordnas med en **större skattereform** som beaktar effekterna på rörligheten på bostadsmarknaden och neutralitet mellan upplåtelseformer. Det är dags för en ny skatteutredning!

Ineffektivt byggande?

Vi föreslår i denna rapport en rad politiska åtgärder som syftar till ökad rörlighet och ökat bostadsbyggande. Därutöver påverkar givetvis byggbolagens egen verksamhet och arbetsorganisation deras kostnader och prissättning. Hur företagen organiserar sin affärsverksamhet är dock svårt att angripa med politiska medel, utöver vad vi föreslagit om ökat konkurrenstryck, omreglering av hyressättningen, enklare planförfarande m.m. Frågan bör ändå nämnas, även om det främst är företagen själva och arbetsmarknadens parter som har ansvaret för förbättringar och högre effektivitet.

Data tyder på att här finns en hel del att göra. De köpkraftsjusterade totala priserna för byggande i Sverige är högst i EU, 56 procent högre än snittet för EU 15. Sverige låg högt även vid millennieskiftet, men sedan dess har gapet nästan fördubblats.⁶⁴ Bilden snedvrids visserligen av att mark ingår i beräkningen, samtidigt som bristsituationen drivit upp priserna i de svenska storstäderna medan fastighetskrisen sänkt huspriserna i de flesta andra länder. Klart är ändå att de svenska **produktionspriserna** är relativt höga.

En del kan förklaras med externa faktorer som driver upp kostnaderna i byggsektorn. Den långa och krångliga planprocessen, med risk för överklaganden, är en sådan. Kommunala särkrav gör att varje bygge blir ”unik” i onödigt hög grad. Byråkratin kring markanvisning missgynnar de små och håller tillbaka konkurrensen. Allt detta medför att få utländska byggare vågar ge sig in på den svenska marknaden. Flera av våra förslag medför att förhållandena i dessa avseenden förbättras påtagligt framöver.

Likväl tror vi att en del av problemen hänger samman med hur byggsektorn själv är organiserad och hur byggprocessen hanteras. En rad utredningar och granskningar hävdar att här finns stora möjligheter till effektivisering:

- Byggkommissionens *”Skärpning gubbar!”* identifierade redan för mer än ett årtionde sedan en rad branschinterna svagheter: Svagt omvandlingstryck, marknadskoncentration på byggentreprenadmarknaden, höga kostnader, bristande kvalitet, brist på utbildad arbetskraft, svartarbete. Byggprocessen är fragmenterad, omfattande och kostnadskrävande förhandlingar måste drivas för enskilda projekt, alltför lite ”industriellt” processarbete förekom.⁶⁵
- Statskontorets uppföljning *”Sega gubbar?”* konstaterade flera år senare att problemen kvarstår. Knappast någon förbättring kunde konstateras: ”Den långsamma förändringsbenägenheten kan till stor del tillskrivas en otydlig efterfrågan och ett lågt omvandlingstryck”.⁶⁶
- OECD lyfte i sin senaste Sverigerapport, 2012, fram bristande konkurrens som ett viktigt skäl bakom höga svenska byggkostnader: ”Tidigare omfattande subventioner ledde till en sektor med lågt konkurrenstryck, där ett fåtal stora byggföretag och några vertikalt integrerade företag har drivit

upp byggmaterielkostnaderna. Marknadsstrukturen har höga trösklar som hindrar nytillträdande. Kartellsamarbete och korruption förekommer”.⁶⁷

- Konsultföretaget McKinsey har i tre rapporter – den senaste 2012 – analyserat den svenska ekonomins utvecklingskraft. I alla tre beskrivs byggsektorn som ett släpänkare, som tynger och bromsar svensk ekonomi. Enligt McKinsey är byggprocessen alltför uppsplittrad och fragmentiserad; det gäller både yrken och byggmoment. McKinsey framhöll bristen på ”industriellt tänkande”.⁶⁸



- Konkurrensverket har i flera rapporter hävdad att konkurrensen är svag i den svenska byggsektorn. Det krångliga systemet och byråkratin kring PBL och markanvisning missgynnar små byggherrar. De stora har mer muskler och vet hur en byråkratisk slipsten ska dras.⁶⁹
- Den svaga transparensen ökar risken för korruption. Brottsförebyggande rådet anger att byggbranschen är den mest problemtyngda branschen med flest korruptionsmisstankar.⁷⁰

Flera av dessa utredningar pekar på bristfällig planering på själva byggarbetsplatsen. En stor del av byggprocessen är outsourcad till underleverantörer, vilkas insatser ofta är bristfälligt samordnade. Nybyggarkommissionen, med byggbolag som huvudmän, hävdade att endast lite mer än hälften av den betalda arbetstiden för en byggnadsarbetare bidrar till att skapa mervärde. Resten av tiden tillbringas med att vänta på materiel, leta efter verktyg, beställa maskiner, jaga rätt på försenade hantverkare, vänta på försenade leveranser, hämta kompletterande material, rätta till felaktigt utförda arbeten, osv.⁷¹

Vägen framåt går rimligen genom längre serier, långsiktigt samarbete mellan olika led i värdekedjan, utveckling av tekniska plattformar och ”modularisering” av produktionen. För att detta ska ske måste **inträdeshindren** till marknaden sänkas. Fler utländska byggföretag bör vara aktiva på den svenska marknaden. Detta skulle pressa byggkostnaderna, hålla nere priserna och stimulera till mer bostadsbyggande. **Byggreglerna** bör därför inte bara vara lika för svenska kommuner, de bör helst vara lika i hela Norden, och på sikt i EU som helhet.⁷²

Arbetsmarknadens parter har ett stort ansvar för att omvandla en **gammalmodig skråstruktur** med mängder av olika kategorier hantverkare till bredare yrkeskategorier samt få till stånd löneförhandlingar som mer liknar de som gäller för andra avtalsområden. I dag sker löneförhandlingar i praktiken ofta projekt för projekt.

Att lägga konkreta förslag på dessa områden ligger dock bortom Bokriskommitténs uppdrag och kompetens. Vår uppgift är att leverera förslag rörande skatter, regleringar m.m – förslag som ökar omvandlingstrycket på aktörerna. Vi är varken managementkonsulter eller företagsledare. Med ökat externt tryck bör arbetsmarknadens parter kunna klara uppgiften själva.

Våra förslag för ökat bostadsbyggande i punktform

- Ökad tyngd för översiktsplan och minskad för detaljplan.
- Färre kommunala särkrav, harmonisering av byggregler – nationellt, i Norden och på sikt i hela EU.
- Mindre möjligheter för överklagande.
- Färre sakägare och färre riksintressen.
- Gör bostadsförsörjning till allmänintresse.
- Kommunerna bör få svårare att själva instifta naturreservat.
- Länsstyrelserna bör få en större roll för att driva på kommunerna i bygg- och bostadsfrågor.
- Konkurrensverket bör skärpa uppsikten över markanvisningen.
- Statliga ekonomiska sanktioner mot kommuner som inte planerar bostadsförsörjningen för sina medborgare.
- Stärk den regionala nivån i samhällsplaneringen.
- Skapa en sammanhållen trafikmyndighet under regionen/landstinget för att hantera kollektivtrafik och infrastruktur i samma organisation
- Kanalisera mer intäkter från trafiken direkt till de enheter som ansvarar för systemen
- Stärkta statliga kreditgarantier för projekt som riktas till hushåll med lägre inkomster.
- Stimulera bospärande för ungdomar.
- Sjösaätt en stor skatteutredning med direktiv att se över möjligheten att samordna skattesystemet med bostadspolitiken och underlätta rörlighet och bostadsförsörjning.
- Skärp omvandlingstrycket på byggsektorn.
- Arbetsmarknadens parter bör modernisera de skråliknande förhållandena inom sektorn.

5. Vilka blir konsekvenserna?

”Det som är ekonomiskt önskvärt är ofta politiskt omöjligt. Och när det har blivit politiskt möjligt är det ekonomiskt för sent.” F.d finansminister Kjell-Olof Feldt

I de föregående kapitlen har vi presenterat en rad förslag: gradvis övergång till mer marknadsnära hyror, enklare planprocess, omläggning av flera skatter, ökat omvandlingstryck på byggsektorn osv. Att beskriva effekterna av förslagen i kvalitativa termer är inte svårt: rörligheten på bostadsmarknaden kommer att öka och fler bostäder byggas. Att kvantifiera dem låter sig emellertid svårligen göras. Det existerar inga säkra empiriska eller historiska underlag för att sätta siffror på effekterna. Dessutom är den relevanta jämförelsenormen inte dagens läge utan hur utvecklingen skulle se sig under kommande år om ingenting görs – något som vi heller inte vet eller kan kvantifiera.

Vilket är alternativet?

Bristen på bostäder hämmar tillväxt och sysselsättning, vilket framför allt – men inte enbart – drabbar de tre storstadsområdena. Demografiska projektioner tyder på att nettoinflyttningen till storstäderna fortsätter. Den socialdemokratiska Forskningskommissionen hävdar att dagens bostadspolitik skapar problemen på arbetsmarknaden. Den tillväxthämmande effekten av en dåligt fungerande bostadsmarknad tilltar om ingenting görs.

Bristen på hyresrätter är akut. Som redovisats är hyresköerna långa i storstäderna och förekomsten av svarta hyreskontrakt alltför omfattande. I Stockholmsområdet är situationen värst. Fastighetsägare, inklusive allmännyttan, har omvandlat hyresrätt till bostadsrätt och nybyggandet koncentreras på bostadsrätter. Utan reformer utarmas hyresmarknaden ytterligare. De lägenheter som finns kvar riskerar att i än större utsträckning än i dag förmedlas via svarta kontrakt. Bostadsköerna fortsätter att växa.

Parallellt med förvärrade sociala problem för personer som inte kommer in på bostadsmarknaden, förstärks inlåsningsen av existerande hyresgäster. Flyttkedjor fortsätter att blockeras. De samhällsekonomiska kostnaderna av ineffektivt utnyttjande av bostadsbeståndet fortsätter således att stiga om inget görs.

Effekten av våra förslag ska alltså jämföras inte med dagsläget utan med en utveckling där:

- bostadsbristen *ökar*,
- *fler* hyresrätter ombildas till bostadsrätter,
- priset på de svarta marknaderna *stiger*,
- brist på bostäder *försvagar* sysselsättningen,
- ungdomar får *svårare* att ta sig in på bostadsmarknaden,
- och de samhällsekonomiska kostnaderna av en dysfunktionell bostadsmarknad *ökar*.

I kvalitativa termer innebär våra förslag jämfört med nollalternativet att flyttkedjorna fungerar bättre, bostadsbyggandet ökar, fler hyresrätter kommer ut på marknaden och de svarta marknaderna försvinner. Kombinationen av ökat byggande och rörligare bostadsmarknad medför att också arbetsmarknaden blir rörligare, vilket ger ökad sysselsättning. Rörligare arbets- och bostadsmarknad i tillväxtregionerna öppnar på sikt för ett mer dynamiskt näringsliv, med fler nybildade företag. Tillväxten blir högre. Skatteintäkterna stiger.

I det följande beskrivs något mer detaljerat hur de olika förslagen träffar hyresgäster, fastighetsägare, bostadsbolag och kommuner/länsstyrelser. Även effekterna på tillväxt och statsfinanser berörs.

Konsekvenser för byggande och sysselsättning

Efter decennier av för lågt bostadsbyggande, som inte på långa vägar svarat upp mot befolkningstillväxt och flyttmönster, kommer det att ta lång tid innan bostadsmarknaden närmar sig balans. Byggkonjunkturen stärktes dock under förra året. Antalet påbörjade lägenheter uppgick till drygt 28 000, en ökning med 30 procent jämfört med 2012. Den stora ökningen avsåg flerbostadshus. För i år och 2015 beräknas igångsättningarna fortsätta uppåt, till över 30 000 per år.⁷³

Även med den konjunkturrella uppgång vi nu ser är byggandet långt ifrån vad som skulle svara mot det stora, uppdämda behovet. Den senaste heltäckande behovsanalysen från Boverket beräknade byggbehovet till i genomsnitt nästan 31 000 bostäder per år under perioden 2003–2020.⁷⁴ Det faktiska byggandet har hittills, som bekant, varit klart lägre. Dessutom baserades kalkylen på antaganden om en betydligt svagare befolkningsökning än den vi nu ser. Slutsatsen är att det finns ett stort lägenhetsgap som behöver fyllas.

Syftet med våra förslag är att skapa förutsättningar för att *långsiktigt* få till stånd ett byggande mer i linje med befolkningsökning och flyttmönster – oavsett de cykliska svängningarna. Effekterna av våra förslag får inte omedel-

bart genomslag. Reformeringen av hyressättningen i det äldre beståndet sker successivt och det tar tid innan flyttkedjor, som ökar omsättningen på bostadsmarknaden, kommer till stånd. Med våra skatteförslag blir genomslaget på flyttkedjorna starkare. Men även om ledtiderna mellan plan och byggstart snabbas upp kommer det att ta ett par år innan de nya reglerna får synligt genomslag i statistiken.

Våra förslag ger bättre förutsättningar för ökat bostadsutbud. En försiktig bedömning är att byggvolymen, mätt i antal lägenheter, med våra förslag långsiktigt ligger på en genomsnittlig nivå som är 10 000 enheter högre per år än vad som annars hade varit fallet. Ökat byggande ger i sin tur fler jobb via tre kanaler:

- Beräkningar med Konjunkturinstitutets s.k input-outputmodell ger vid handen att en permanent höjning av byggvolymen med 10 000 enheter varaktigt höjer sysselsättningsnivån med 20 000 personer i byggindustrin med kringbranscher (byggmateriel, arkitekter m.fl).⁷⁵ Förutsatt, förstås, att det finns lediga resurser.
- Därtill kommer s.k multiplikatoreffekter på resten av ekonomin; när antalet anställda i byggsektorn ökar, stiger också deras konsumtion, vilket genererar köpkraft och nya jobb i andra sektorer.
- Ett ökat bostadsbyggande ökar också rörligheten på arbetsmarknaden. Situationen förbättras för de företag vilkas anställningsplaner nu hämmas på grund av bostadsbristen. Drivkrafterna att flytta till tillväxtorter med arbetstillfällen påverkas, som redovisades i kapitel 2, starkt av möjligheterna att hitta boende. Enligt den undersökning som redovisades i kapitel 2 skulle arbetslösheten kunna minska med 0,3 procentenheter och sysselsättningen hypotetiskt kunna öka med tre procent – ca 150 000 personer – om alla arbetssökande i tillväxtorterna kunde finna bostad.⁷⁶

Flera tecken pekar på att matchningen mellan arbetssökande och lediga jobb försämrats de senaste åren. En bidragande faktor är minskad geografisk rörlighet. Riksbankens analys visar att rörligheten från 2008 och framåt borde ha varit högre, givet vakansgraden på arbetsmarknaden.⁷⁷ Om bostadsbristen förblir stor eller växer, riskerar den här negativa effekten på matchningen att permanentas eller förvärras.

Den indirekta positiva effekten på sysselsättningen av våra förslag – jämfört med en utveckling utan reformer – kan således bli betydande. Som ett exempel kan anges att om våra förslag halverar de arbetssökandes svårigheter att hitta bostad skulle de enligt den refererade kalkylen ge 75 000 nya jobb. Till detta kommer övriga dynamiska effekter samt, förstås, den direkta effekten på

byggsektorn. Den totala effekten kan således mycket väl uppgå till över hundra tusen nya jobb. Kalkylens osäkerhet gör dock att vi inte vågar utlova någon specificerad siffra för sysselsättningseffekten. Klart är dock att ökat byggande och fler människor i arbete betyder högre BNP, samt högre skatteintäkter.

Konsekvenser för hyresgäster

För det yngre fastighetsbeståndet och kommande nyproduktion innebär reformeringen av hyressättningen mindre än för äldre lägenheter. Presumtionshyrorna fungerar dåligt i dag, men en utvidgning ligger i korten med regeringens förslag. Däremot kommer boende i hyresrätter i det äldre beståndet i attraktiva innerstadsområden att få sina hyresnivåer justerade uppåt i väsentlig grad. Enligt Boverkets tidigare citerade beräkningar skulle marknadsanpassningen innebära ca 70 procent högre hyror i Stockholms innerstad och 25 procent i Göteborg. Att i ett slag släppa hyressättningen fri skulle i en del fall slå bryskt; hyresgäster skulle inte ges någon chans att anpassa sitt boende till den nya situationen. För att undvika detta föreslår vi att marknadsanpassningen sker under en relativt lång period.

Den gradvisa processen kombineras i vårt förslag med tillfälliga bostadsbidrag till boende med låga inkomster. I Stockholms innerstad finns 65 000 hyresrätter. I Göteborgs centrum är antalet hyresrätter ca 25 000.⁷⁸ Hur många av de boende som kommer att behöva sådana bidrag är svårt att uppskatta. Statistik som knyter olika inkomstgruppers boende till olika fastigheter finns inte att tillgå. Men åtminstone för Stockholm ger inkomststatistiken vissa indikationer. I innerstaden (där man kan vänta sig de största hyreshöjningarna) återfinns många hushåll med goda inkomster.

På t.ex. Kungsholmen tjänar ca 50 procent av befolkningen 320 000 kr/år eller mer och för hela innerstaden är motsvarande siffra ca 45 procent. I den yttre staden är motsvarande siffra 30 procent, men skillnaderna är stora mellan olika områden. I t.ex. Skärholmen och Rinkeby-Kista når bara ca 15 procent av de boende upp till den inkomstnivån.⁷⁹ Siffrorna ger ännu en fingervisning om att hyresregleringen, sitt vällovliga syfte till trots, inte lyckats minska segregationen i boendet.

Det starka besittningsskyddet för hyresgästerna blir kvar i vårt förslag, liksom möjligheten att kostnadsfritt överklaga hyreshöjningar som går utöver marknadshyrorna i aktuellt område. Vi föreslår också ett starkare skydd mot oseriösa hyresvärdar, vilket gynnar hyresgästerna.

Det finns alltså "förlorare" på reformen – men de är förhållandevis få. Vinnarna på våra förslag är betydligt fler. Ett bättre utnyttjande av beståndet och ett ökat byggande bör efter hand öka chanserna för "outsiders" att kunna

göra sitt inträde på bostadsmarknaden. Bostadsköerna indikerar att de är en betydande skara. För boende i mindre attraktiva områden kan ökat byggande resultera i lägre hyror än vad som annars hade varit fallet.

Våra förslag ger också effekt på hushållens balansräkningar. Med ett ökat utbud av bostäder, däribland fler hyresrätter, kommer inte priserna på bostadsrätter och villor att öka lika snabbt. Färre ombildningar av hyresrätt till bostadsrätt kommer att ske. Detta innebär att hushållens totala reala förmögenhet inte ökar i samma takt som tidigare; men samtidigt minskar behovet att ta stora lån. Allt annat lika bör detta bidra till att hålla tillbaka hushållens skuldkvot.

Konsekvenser för byggföretag och fastighetsägare

Nyproduktionshyror i kollektiva förhandlingar kan numera sättas utanför bruksvärdessystemet för de närmaste 15 åren. Den perioden är dock kort i förhållande till en fastighets livstid, och kalkyler över total intjäning är osäkra. Med vårt förslag försvinner den typen av osäkerhet, vilket bör stimulera byggandet av hyresrätter.

När flyttkedjor efter hand etableras ökar omsättningen på bostadsmarknaden, vilket också får en stimulerande effekt på byggandet. Vårt förslag om ändrad hyressättning bidrar till det. Men även skattesystemet skapar inlåsnings effekter. Elimineras dessa kan det ge ordentlig skjuts till byggandet.

En enklare och snabbare plan- och byggprocess leder till lägre kostnader för byggföretagen. I förlängningen bör de också leda till skärpt konkurrens, eftersom de underlättar för mindre aktörer. Vi föreslår även att kommunernas möjligheter att ställa särkrav begränsas, och vi vill se en större harmonisering av byggkrav. Sådana åtgärder skapar förutsättningar för ett mer effektivt och industriellt bostadsbyggande. Trycket på branschen att effektivisera arbetsorganisation och byggprocesser ökar.

Samtidigt vill vi se ett starkare skydd mot oseriösa hyresvärdar. Att överklaganderätten finns kvar utgör incitament för fastighetsägare att inte höja sina hyror utöver marknadshyran. Med den databas vi föreslår ska inrättas blir det enkelt att bedöma om en fastighetsägare håller sig inom ramarna. Vid eventuellt överklagande kommer avgörandet också att kunna baseras på relevanta jämförelsedata.

Ägare av fastigheter i det äldre bostadsbeståndet i attraktiva innerstadslägen kommer att få en förmögenhetsökning när nuvärdet av deras framtida intäkter ökar via omregleringen av hyressättningen. Köpet av fastigheterna har skett under förutsättningen av reglerade och därmed lägre hyror, vilket påverkat priset nedåt. Vi föreslår att en tillfällig skatt påförs dessa fastighetsägare. Vi föreslår också att byggföretag och fastighetsägare åtar sig att aktivt samar-

beta med kommunerna när det gäller sociala förturer. Slutligen innebär vårt förslag om en ny databas att fastighetsägarna får löpande rapporteringsplikt när det gäller ingångna hyreskontrakt.

Konsekvenser för Hyresgästföreningen

Vårt förslag innebär att det speciella svenska systemet med kollektivt framförhandlade hyror ersätts av ett system där individuellt avtalade hyror är huvudregeln. Hyresgästföreningens roll förändras därmed, men föreningen – eller andra hyresgästföreningar som växer fram – bör ändå kunna fylla viktiga uppgifter.

Anpassningen till mer marknadsliknande hyror behöver bevakas fortlöpande, och här kan Hyresgästföreningen spela en central roll, särskilt viktig i områden med bostadsbrist och uppåtpress på hyrorna. Föreningen kan stödja hyresgäster mot krav på oskäligen höga hyror och har då tillgång till den databas som byggs upp. Men viktiga uppgifter finns även när anpassningen av hyresnivån är avklarad. Vid förhandlingar om hyrestvister och andra tvister kan Hyresgästföreningen ge råd till den enskilde hyresgästen och kan också företräda denne.

Vi föreslår också att skyddet mot oseriösa hyresvärdar stärks. Hyresgästföreningen kan bidra med att informera kommuner och media om vilka hyresvärdar som missköter sig. Nu liksom tidigare kan föreningarna bedriva olika sociala projekt på det lokala planet. Hyresgästföreningen kan även på uppdrag av en grupp hyresgäster företräda dem vid kollektiva förhandlingar, om parterna är överens om detta och avtal om förhandlingsordning upprättats på frivillig basis.

Hyresgästföreningen får idag förhandlingsersättning på drygt 200 miljoner kronor om året, via påslag på hyrorna. Denna i lag reglerade inkomstkälla försvinner med vårt förslag. Föreningens framtida verksamhet bör i huvudsak kunna finansieras via medlemsavgifter och genom att sälja tjänster (t.ex. rådgivning, förhandlingsuppdrag och utredningar). Som hyresgäst blir det förmodligen lika angeläget, eller kanske mer angeläget, att vara medlem i en förening eftersom enskilda hyresgäster blir förhandlingspart och då kan behöva stöd för att inhämta information om jämförbara marknadshyror.

Konsekvenser för segregationen

Ofta påstås att marknadshyror leder till att bara höginkomsttagare har råd att bo i storstädernas centrala delar. Det som kännetecknar ett system med marknadshyror är dock en stor spridning i hyresnivån inom samma områ-

de, ja t.o.m i samma byggnad. Lägenheter högt upp blir ofta dyrare, medan lägenheter ner mot gatan blir billigare.

I länder med marknadshyra är det vanligt att ungdomar som inte har så höga inkomster men som gärna vill bo centralt delar på lägenheter och väljer de billiga lägenheterna i de centrala delarna. Man avstår från vissa kvaliteter (yta, standard) för att få andra (centralt läge). En poäng med marknadsmässiga hyror och fler hyreslägenheter är just att valfriheten ökar.

Med tanke på det stora antal hyreslägenheter som trots allt fortfarande finns i de svenska storstäderna och med tanke på att många föredrar att bo i förorterna så anser vi att oron för ökad segregation är omotiverad – särskilt med tanke på den stora segregation som redan finns och som beskrevs i kapitel 2. Vi menar dessutom att våra åtgärder skulle *minska* den boendesegregation som härrör från härkomst. Det mest effektiva medlet mot segregering är en medveten planering när nya områden exploateras och existerande områden förtätas. Intentionen bör vara att erbjuda olika typer av bostäder vad gäller upplåtelseformer, storlek, standard och pris.

I debatten framförs ofta argumentet att alternativet till hyresreglering skulle vara Social housing. Det vore en icke önskvärd konsekvens – och den följer inte av våra förslag. Det finns andra och bättre sätt för kommunerna att fullfölja sin plikt att se till att alla invånare, inklusive de som permanent eller under vissa livsfaser inte kan betala de hyror som gäller på marknaden. Om bostäder slumpas ut geografiskt på det sätt vi föreslår, kan på sikt dagens olyckliga segregation med stor andel utsatta hushåll i vissa områden brytas upp.

Åtgärder inom andra politikområden är dessutom minst lika viktiga för att motverka segregation i vid mening. Det gäller utbildningssystemet, arbetsmarknadspolitiken och skattepolitiken.

Konsekvenser för kommuner och länsstyrelser

Kommunernas planmonopol rimmar illa med hur en funktionell och modern samhällsplanering borde se ut. Kommungränserna speglar inte den planering som behövs utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Arbetsmarknaderna är regionala, och de infrastruktursatsningar som behövs måste ske på det regionala planet. Bostäder och infrastruktur behöver samplaneras.

Våra förslag innebär att byggföretag får rätt att på egen risk och i överensstämmelse med översiktsplanen upprätta en egen detaljplan och få den prövad av kommunen. Samtidigt vill vi ge högre regionala nivåer större möjligheter att ingripa mot kommuner med eftersatt bostadsförsörjning. Innebörden är att det kommunala planmonopolet inskränks. För kommunernas del innebär det att en del av det kommunala självstyret får stå tillbaka för regionala och

rikstäckande intressen.

Den grundläggande planeringen i form av översiktsplaner ska även fortsättningsvis ske på den kommunala nivån. Men vi föreslår att länsstyrelserna får verktyg att utöva skarpare tillsyn. Kommuner som inte tar fram en plan för bostadsbyggande som rimmar med marktillgång och demografiska prognoser ska bli föremål för planföreläggande, som förenas med ekonomiska sanktioner om kraven inte följs.

Vi föreslår också att översiktsplanerna ska spela en större roll och att detaljplaner ska innehålla färre enskildheter än i dag. Våra förslag innebär att planprocessen blir enklare och en mindre administrativ börda belastar därmed kommunerna. Boverket har följt upp situationen efter att den nya PBL trädde i kraft 2011.⁸⁰ Där framgår att det råder stor brist på personal inom plan- och byggande och att det är svårt att hitta kvalificerad personal. Problemen är störst när det gäller hantering av bygglov. Mindre arbete med detaljplaner och enklare bygglovshantering i kommunerna borde kunna innebära högre kvalitet i processen.

Konsekvenser för de offentliga finanserna

Tillfälliga bostadsbidrag kommer att belasta budgeten, liksom kostnaderna för att upprätta en hyresdatabas. Men på intäktsidan kompenseras detta av den föreslagna tillfälliga skatten på fastigheter i attraktiva lägen och skatteintäkter på de ökade hyresintäkter som blir följderna av mer marknadsmässiga hyror. Våra förslag i den här delen borde i stort sett ta ut varandra.

När det gäller det mer långsiktiga och permanent verkande förslaget med återinförd fastighetsskatt och sänkt reavinstkatt (och eventuellt sänkt tak för ränteavdraget) beror utfallen på hur systemet konstrueras. Det borde finnas goda möjligheter att rigga systemet så att den sammantagna effekten på de offentliga finanserna blir neutral eller svagt positiv.

Betydligt viktigare för de offentliga finanserna blir de positiva effekterna av ett ökat byggande. Vi har ovan visat hur bostadsbyggandet och sysselsättningen ökar genom våra förslag. Därmed ökar BNP, liksom skatteintäkterna, såsom en direkt effekt av ökat bostadsbyggande och dess spridningseffekter. Men än viktigare är de generella tillväxtfrämjande effekterna. Ett byggande mer i linje med befolkningsökning och flyttmönster förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt. Det leder till bättre utnyttjande av arbetskraften och dess produktivitet med mer långtgående positiva tillväxteffekter som följd.

Som framgått är det svårt att siffrsätta dessa effekter och vi har heller inte gett oss på några sådana beräkningar. Sammanfattningsvis blir effekten av våra förslag ändå en tydlig förstärkning av de offentliga finanserna.

6. En långsiktig helhetspolitik

”Det vet jag faktiskt inte, för att det vi har sagt på den här punkten det är att, ja, börja någonstans att se, och det får man till att börja med se var man ska börja, när man ska börja, sen får man se vad som händer där och sen får man gå vidare utifrån det”.

Dåvarande statsminister Carl Bildt svarar på frågan om när marknadshyror ska införas, 1991

En huvudtes i denna rapport är att politiken för en bättre fungerande bostadsmarknad måste ses som en helhet. Hyresreglering, plan- och bygglag, skatter, finansiering – allt samverkar, allt påverkar vartannat. Men politiken har under senare år för det mesta bedrivits i stuprör, där olika beslut på skatte- och regleringsområdena tagits utan hänsyn till hur de påverkar helheten. Hyresregleringen har bevarats trots att den inte längre hänger ihop med resten av det som kallas ”bostadspolitik”. Det kommunala planmonopolet passar inte heller i en tid då kommunerna måste samverka med privata byggherrar, andra kommuner och den regionala nivån. Skattebeslut har fattats utan hänsyn till deras effekt på bostadsmarknaden som helhet.

Eftersom olika områden hänger samman krävs ett brett reformprogram. Ett sådant är också nödvändigt av taktiskt-politiska skäl. Varje försök att dyrka upp låsningarna genom enskilda ingrepp på separata områden kommer att stupa på blockeringar från särintressen. Den enda chansen att nå ett politiskt genombrott är att lansera ett brett program där alla olika intressen samtidigt ger och tar.

Långsiktig överenskommelse nödvändig

Politiker i alla partier säger att de vill göra något åt bostadsbristen. Men dagens problem är skapade av politik. Bara politik som vågar och orkar tackla helheten kan lösa dem.

I dag blockeras reformer av särintressen – kommunernas planerare, ”riksintressen”, Hyresgästföreningen, fastighetsägarna, byggbolagen, byggfacket.

Men ju längre politikerna tövar, desto svårare blir det att bryta dödläget. Hyresregleringen ger bostadsbrist; bostadsbristen skapar rädsla för stigande hyror vid avreglering. Därför består regleringen – varvid bostadsbristen förvärras och rädslan för avreglering blir än större. Och under tiden fortsätter ombildningen av hyresrätter till bostadsrätter och den svarta marknaden växer...

Vi vill understryka att de reformområden vi beskrivit förutsätter varandra. Om hyresregleringen avvecklas utan att regelförenklingar ökar utbudet av bostäder stiger hyrorna för snabbt. Men ett ökat byggande räcker inte eftersom de största samhällsekonomiska skadorna av dagens dysfunktionella bostadsmarknad härrör från ett dåligt utnyttjande av bostadsbeståndet. Byggande i tillväxtregionerna kan i praktiken inte heller äga rum utan utbyggd infrastruktur och en bättre fungerande kollektivtrafik. Rörligheten kan inte öka utan att beskattningen skiftas från omsättning till konsumtion av bostäder. Allt hänger samman.

Omläggningen av bostadspolitiken – med reformerad hyresreglering, tillfälliga skatte- och stödåtgärder, förenklingar av plan- och bygglagstiftningen, inskränkt kommunalt självbestämmande, infrastruktursatsningar och ingrepp i skattesystemet – är så omfattande att den bör byggas utifrån en bred politisk överenskommelse. Denna bör ingå med det explicita syftet att ligga fast under flera mandatperioder. Den bör också kopplas samman med en översyn av skattesystemet i dess helhet.

Utan en sådan överenskommelse kommer de nödvändiga långsiktiga investeringarna inte till stånd, eftersom byggherrarna – med rätta – kommer att frukta att eventuella reformer under en mandatperiod rivs upp under nästa.

Alla måste ge och ta

Är det då möjligt att åstadkomma en sådan förändring? Ja, om alla involverade inser att de måste både ge och ta. Ingen kommer att kunna driva igenom hela sin agenda. Men ingen ska heller gå lottlös ur förhandlingen:

- Kommunerna måste släppa sitt planmonopol – men de kan få större frihet i genomförandet av olika projekt och mer direkt inflytande över den lokala infrastrukturen.
- Staten bör ge upp en rad krav som begränsar kommunernas handlingsfrihet på grund av "riksintresse", men de får större möjlighet att ålägga kommunerna att planlägga mark för bostäder av olika slag.
- Hyresgästföreningen får acceptera en stegvis reformering av hyresregleringen men har kvar en viktig uppgift att som intresseorganisation bevaka hyresgästernas intressen under övergången och framöver.

- Hyreshusägarna får en mer marknadsmässig hyressättning, men måste acceptera hårdare regler mot oseriösa värdar, samt övergångsregler som tar hänsyn till behovet av skydd för svagare grupper och som ger fortsatt stark ställning för hyresgäster.
- Byggföretagen får tydligare lagstiftning som minskar kommunernas möjligheter att lägga sig i bygghetalsdetaljer – men får acceptera skärpt konkurrens och hårdare kostnadspress.

Försök att styckevis och delat råda bot på dagens problem kommer att bromsas av särintressen. Den enda politisk möjliga lösningen är genom en helhet där alla får ge och ta, och där de olika ekonomiska delfrågorna löses tillsammans.

Utmaningen är stor, tydlig och överhängande. Tidigare har det svenska politiska systemet lyckats samla sig till breda överenskommelser i svåra frågor och lagt grunden för framgångsrika reformer. Förmår systemet göra det samma denna gång?

Sammanfattning

1. Vision...

Bokriskommittén strävar efter en bostadsmarknad med bostäder av alla slag och för livets alla skeden. Där rörlighet råder och där planprocesser går snabbt. Där bostäder med olika upplåtelseformer finns tillgängliga för olika plånböcker.

Vi vill se en bostadsmarknad där de boende har stor valfrihet mellan såväl priser och lägen som upplåtelseformer. Vi vill se fungerande flyttkedjor och mer omfattande bostadsbyggande. En marknad där bostadsköerna har försvunnit, liksom de svarta marknaderna.

Vi vill se en bostadsmarknad där bostäder är attraktiva investeringsobjekt och där finansieringen av byggande fungerar väl. Där processen från byggtanke till inflyttning är snabb och obyråkratisk.

Vi vill se en marknad där de boende har ett starkt besittningsskydd. Där avtal på hyresmarknaden kan provas rättsligt.

Vi vill se en bostadsmarknad där segregationen är mindre än i dag. Där kommunerna och fastighetsägarna samverkar för att fördela sociala förturer på ett sätt som inte ger stark koncentration till vissa områden. Där nybyggda områden planeras så att de är tillgängliga för olika typer av hushåll, med olika inkomster och preferenser.

2. ...och verklighet

I dag är den svenska bostadsmarknaden långt från den ideala bilden. Bostadsbristen är utbredd, bostadsköerna långa, hyresmarknaden är i kris.

Bristen på hyreslägenheter för ungdomar och hushåll med låga inkomster är akut. Boendet är segregerat. Ungdomar har svårt att börja en bostadskarriär, flyttkedjorna är blockerade. Svarta marknader är alltför vanliga.

Problemen beror inte bara på lågt bostadsbyggande utan i än högre grad på att det existerande bostadsbeståndet utnyttjas ineffektivt.

Bostadskrisen förvärras i och med att befolkningen ökar och inflyttningen till städerna är stark, samtidigt som flaskhalsar på bostadsmarknaden blockerar sysselsättning, dynamik och tillväxt och skadar hela Sveriges ekonomi. Utan reformer kommer bostadskrisen att bli än djupare.

Ett skäl till dagens problem är att offentliga åtgärder som berör bostadsmarknaden inte hänger ihop. Staten har abdikerat från sin tidigare roll som planerare och finansiär. Den finansiella risken har flyttats över till byggbolag, fastighetsägare och boende. Men omläggningen av politiken är inte konsekvent. Medan efterfrågan på bostäder stiger, hämmas rörligheten av hinder och skevheter på utbudssidan.

Hyresregleringen skapar inlåsnings effekter och stänger ute dem utan kontakter. Hög och evig reavinstkatt hämmar rörligheten på marknaden för bostadsrätter och villor. En komplex och utdragen planprocess är kostsam och försvagar konkurrensen. Samplaneringen mellan bostadsbyggande och infrastruktur är otillräcklig.

Någon sammanhållen bostadspolitik finns således inte längre. Politiken bedrivs i stuprör, de inbördes sambanden beaktas inte tillräckligt. För att råda bot på problemen krävs en helhetspolitik, som tacklar två huvudområden samtidigt: Rörligheten på bostadsmarknaden måste ökas, bostadsbyggandet likaså.

Båda uppgifterna är nödvändiga. Det räcker inte att ”bara” bygga mer. De största samhällsekonomiska kostnaderna ligger i att det existerande bostadsbeståndet utnyttjas ineffektivt. Därför måste rörligheten ökas. Det räcker inte heller att ”bara” marknadsanpassa hyrorna. Det skulle driva upp hyrorna alltför snabbt för många hushåll. Därför måste byggandet ökas.

Vår slutsats är att reformer samtidigt och samordnat måste ske av hyresreglering, planprocesser och infrastruktur, liksom av skatter och finansiering.

3. Recept för ökad rörlighet

Ett skäl till den låga rörligheten är att det svenska systemet för hyressättning är föråldrat och stelt. Det skapar inlåsnings effekter och blockerar flyttkedjor. Bostadsbeståndet

det utnyttjas dåligt, vilket ger negativa effekter på arbetsmarknad och tillväxt.

Hyresregleringen avskräcker från investeringar i hyresfastigheter och ger i stället starka drivkrafter att ombilda hyresrätt till bostadsrätt. Den reglering som skulle skydda hyresgästen riskerar i verkligheten att utarma hyresrätten.

Hyresregleringen minskar inte heller segregationen. Inkomstspridningen bland boende i hyresrätt är lika stora som för boende i bostadsrätt.

Hyresrätten är faktiskt *mer* segregerad vad avser härkomst – sannolikt eftersom det krävs kontakter för att ta sig fram på hyresmarknaden.

Att övergå till helt fri hyressättning, utan någon reglering alls, är inte lämpligt. Hyresgästens besittningsrätt måste skyddas. Vi föreslår en gradvis reformering av hyressättningssystemet, i två steg.

1. Hyresförhandlingslagen ändras så att ingen part ska kunna tvingas teckna avtal om kollektiv förhandlingsordning. Ingen part ska heller ha skyldighet att ta ut förhandlingsersättning för motpartens räkning.

I nyproducerade lägenheter gäller fri avtalsrätt om hyran omedelbart.

I äldre lägenheter får hyran förändras med högst fem procent årligen under en anpassningsperiod tills marknadsmässig hyra är uppnådd. Det beräknas ta ca tio år eller mer i Stockholms innerstad, betydligt mindre än så i Göteborg och Malmö. I de flesta medelstora och mindre städer tar anpassningen bara något år.

2. När anpassningen av hyresnivån är klar sätts hyran fritt vid byten eller nybyggnation. Mellan det att hyresgästen flyttar in till dess hon flyttar ut bör stora kast i hyrorna undvikas; ändringar bör ske gradvis. I gamla kontrakt får hyrorna i femårsetapper ändras i takt med inflationen; större höjningar tillåts vid renovering och ombyggnad.

Hyresgästerna ska fortsatt ha ett starkt besittningsskydd och oskäligen höga hyror kunna prövas rättsligt. Skyddet mot oseriösa hyresvärdar bör skärpas.

Hyresgästföreningen kan även framdeles, på uppdrag av en grupp hyresgäster, företräda dess vid förhandlingar enligt dagens modell, om båda parterna är överens om en sådan förhandlingsordning.

De sociala konsekvenserna av övergången bör mildras genom ett riktat tillfälligt bostadsbidrag, finansierat av en tillfällig förmögenhetsskatt på äldre fastigheter.

Vi säger Nej till ”Social housing”, dvs att särskilda bostadsområden sätts av för socialt sett svagare hushåll. I stället rekommenderar vi utökat samarbete mellan kommun och bostadsbolag. Bolagen måste reservera en viss andel bostäder för kommunal förmedling – slumpvis utspridda i olika områden.

Ökad rörlighet betyder också att det ska gå lättare att byta upplåtelseform.

Därför måste skatteskillnader mellan upplåtelseformer minskas och inlåsnings effekter också för bostadsrätter och egna hem minskas.

Skattesystemet inskränker rörligheten för bostadsrätter och egna hem på grund av hög reavinstskatt. Återinför därför en låg fastighetsskatt, sänk reavinstskatten och skatten på uppskov. Sänk lagfartsavgift och pantbrevsskatt.

Skattesystemet är inte neutralt utan gynnar ägande jämfört med att hyra bostad. Vi förespråkar en utredning för att utreda skatteneutralitet mellan ägande och hyra.

Kapitel 4: Recept för ökat bostadsbyggande

Kommunernas planmonopol är en anakronism i en tid då flera kommuner samarbetar om större infrastrukturprojekt och planläggningen måste ske i samråd med privata byggherrar. Processen är dessutom alldeles för lång och krånglig. Vi vill se en enklare och snabbare process, med mindre makt för kommunerna och mer makt för regioner och länsstyrelser.

Låt översiktsplanen styra mer, förenkla detaljplaneringen, använd enkelt planförfarande så långt möjligt. Områdesbestämmelser ska kunna vara grund för bygglov direkt.

Minska möjligheten till kommunala särkrav. Gör bostadsförsörjning till ett ”allmänt intresse” med samma status som riksintressena. Minska möjligheterna att överklaga bygg- och planärenden, inskränk kretsen av dem som har rätt att överklaga.

Inskränk det kommunala planmonopolet. Privata byggherrar ska i högre grad kunna ta initiativ i planprocessen.

Samplanera bostadsbyggande och infrastruktur. Mer kreativa finansieringslösningar för infrastruktur behövs. Ge ökad vikt för den regionala nivån.

Sverige bör inte gå tillbaka till det gamla subventionssystemet, men stöd bör ges till bosparande för ungdomar. Det statliga kreditgarantisystemet bör ses över och i högre grad riktas till projekt som gynnar hushåll med lägre inkomster. Individuella amorteringsplaner för hushållen är att föredra framför lagstiftade generella krav.

Utred hela kapitalbeskattningen och möjligheten att minska värdet av ränteavdragen.

Byggregler bör harmoniseras inte bara mellan Sveriges kommuner utan i Norden och på sikt i EU. Omvandlingstrycket bör ökas på byggsektorn och arbetsmarknadens parter måste eliminera skratänkandet inom byggsektorn.

Kapitel 5: Vilka blir konsekvenserna?

Effekterna av våra förslag bör inte jämföras med läget i dag utan hur situationen utvecklas utan reformer. Våra förslag ger då på fem à tio års sikt:

- Ökat byggande – ca 10 000 fler lägenheter per år.
- Minskad bostadsbrist.
- Fler hyresrätter.
- Minskad omfattning av den svarta marknaden.
- Ökad rörlighet på arbetsmarknaden.
- Ökad sysselsättning: 20 000 nya jobb direkt i byggsektorn och betydligt många fler – flera tiotusentals – i ekonomin som helhet om de indirekta effekterna av en ökad rörlighet inkluderas.
- Oförändrad ekonomisk segregation och minskad segregation utifrån härkomst,
- Lägre skuldsättningsgrad bland hushållen.
- Starkare offentliga finanser.

Kapitel 6: En långsiktig helhetspolitik

Bostadsfrågan är så viktig och spänner över så stora fält att den bör behandlas som ett politikområde – inte splittras upp i olika stuprör.

Förutsättningen för att en bred strategi ska kunna vara trovärdig och hålla under lång tid är en bred politisk uppgörelse för minst två mandatperioder. I en sådan uppgörelse måste alla parter ge och ta.

Sveriges politiska kultur har tidigare visat sig kapabelt att samla sig och ta långsiktiga och svåra beslut när så krävs. Nu är det dags igen!

Referenser

- 1 Boverket, Rapport 2012:18, *"Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv"*
- 2 DN, 21 januari 2014
- 3 Stockholms Handelskammare, rapport 2014:1: *"Bostadsbrist – farlig flaskhals för jobben"*
- 4 Västsvenska Handelskammaren, rapport 2014:1: *"Bostadsbristens pris"*
- 5 Malmö stadsbyggnadskontor: Tertiärrapport 3, 2013
- 6 SOU 2012:88: *"Att hyra – från en rätt för alla till en möjlighet för allt fler"*
- 7 www.hittabr.se
- 8 Siffrorna i detta och nästa avsnitt kommer från Boverket 2013: *"Bostadsmarknaden 2013-14"*
- 9 Stockholms Bostadsförmedling
- 10 DN 3 februari 2014
- 11 www.boplats.se
- 12 Boplats Göteborg, Marknadsanalys 2014-02: *"Kontraktsanalys 2013"*
- 13 Hanna Fridell och Cecilia Brogren: *"Lyckas hyresregleringen motverka segregation i Stockholm?"*, Ekonomisk Debatt 6/2007
- 14 Mats Wilhelmsson, Bo Söderberg och Cecilia Enström: *"Household allocation and spatial distribution in a market under 'soft' rent control"*, Uppsala Universitet. Citaten är ur en debattartikel av samma författare i Bofast 9 september 2011.
- 15 Boverket, Rapport 2011:30: *"Dåligt fungerande bostadsmarknader"*
- 16 Fastighetsägarna Stockholm: *"Missbruket av bytesrätten – en rapport om svarthandeln med hyreslägenheter i Stockholm"*, 2006
- 17 DI 21 februari 2014
- 18 Boplats Göteborg 2009: *"Slutsatser av Boplats undersökningar om svarta lägenheter 2001-2003, 2006 och 2009"*
- 19 Kvällsposten, 2 maj 2007
- 20 Oxford research 2014: *"Analys av utländsk arbetskraft i Stockholms län"*
- 21 Fastighetsägarna Stockholm 2014: *"Stockholm som startupstad"*
- 22 Stockholms Handelskammare 2014:1, a.a
- 23 Georg Marthin 2012, *"Measuring mismatch in the Swedish labour market"*, Finanspolitiska rådet
- 24 Bertil Holmlund m.fl: *"Arbetsmarknadsreformer för jobb och välfärd"*, Socialdemokraterna 2014
- 25 OECD: *"Sweden 2012"*
- 26 European Commission, Occasional Papers 186, March 2014; *"Macroeconomic Imbalances, Sweden 2014"*, se särskilt avsnitt 3.3
- 27 World Bank 2014: *"Sweden's Business Climate. Opportunities for Entrepreneurs through Improved Regulations"*
- 28 Stockholm Business region
- 29 För en fascinerande långsiktig projektion av Stockholmsregionen 50 år framåt, se SWECO: www.stockholm2070.se
- 30 Se t.ex Nima Sanandaji: *"Hyresrättens betydelse för en dynamisk arbetsmarknad"*, Hyresgästföreningen 2013
- 31 Ett bra exempel är den Europeiska Kommissionens senaste analys av svensk ekonomi: European Commission, a.a
- 32 Se t.ex Boverkets marknadsrapport, maj 2014: *"Låst läge på bostadsmarknaden"*, och Boverkets marknadsrapport, november 2013: *"Bostadsbristen och hyressättningsystemet – ett kunskapsunderlag"*
- 33 För en sedelärande historia, se Assar Lindbeck: *"Ekonomi är att välja"*, Albert Bonniers förlag, sid 128
- 34 Enligt Hyresgästföreningens hemsida hade föreningen den 31 december 2012 532 936 medlemmar. Enligt SCB fanns 1 588 717 hyreslägenheter i flerbostadshus. Det skulle ge en medlemsandel på 33,5 procent. Om man i stället jämför antalet medlemmar med det totala antalet boende i hyresrätt (både flerbostadshus och småhus) - 2 668 806 personer - organiserar Hyresgästföreningen 20 procent av hyresgästerna.
- 35 SOU 2012:88, sid 98
- 36 Boverket 2011:30, a.a. Se också Boverket 2014, a.a.
- 37 Boverkets marknadsrapport, november 2013: *"Bostadsbristen och hyressättningsystemet – ett kunskapsunderlag"*
- 38 Fastighetsägarna 2013: *"Svenska folket har koll på läget"*

- 39 I Göteborg är dock lägesdifferentieringen betydligt större.
- 40 Boverkets marknadsrapport 2013: a.a.
- 41 Uppgifter från chefekonom Anna Felländer vid Swedbanks Bostadsbyggarseminarium: "Vad händer om vi bygger?", februari 2014
- 42 HSB och Västsvenska handelskammaren, rapport 2014:1: "Bostadsbristens pris. En konsekvensanalys för Stor-Göteborg"
- 43 Det otympliga begreppet kommer från att dessa hyror antas - "presumeras" - ligga stilla men utanför regleringen i 15 år innan de fasas in i den existerande regleringen.
- 44 Så har skett i Göteborg, för hyresbostäder vid Guldmyntsgatan i Högsbo.
- 45 Huvudkälla till detta avsnitt är Boligökonomisk Videncenter/University of Cambridge, 2012: "The Private Rented Sector in the New Century – A Comparative Approach".
- 46 SOU 2012:88
- 47 Vi förutsätter att Riksbankens inflationsmål två procent gäller och uppfylls över tid.
- 48 Om hyrorna höjs med fem procent om året skulle ett hushåll som betalar 25 procent av sin disponibla inkomst för bostaden behöva öka inkomsten med 1,25 procent om året för att andelen ska vara oförändrad. Under ganska lång tid har hyrorna ökat väsentligt mindre än fem procent om året medan disponibelinkomsterna i snitt ökat med mer än 1,25 procent.
- 49 1 kap. 2 § andra stycket Regeringsformen (1974:152)
- 50 SOU 2014:1: "Vissa bostadsbeskattningsfrågor"
- 51 Skatten varierar kraftigt utifrån värdestegringen. Enligt Villaägarnas Riksförbund ligger den potentiella flyttskatten i Solna på 1,6 miljoner kr. Lägst är den i Åsele, på 6 000 kr. För Sverige som helhet ligger flyttskatten på i snitt 350 000 kr. Villaägarna 2014: "Svenska folkets flyttskatteskuld".
- 52 Bara Portugal har samma typ av evig beskattning. I andra länder ses bostaden som en konsumtionsvara om man bor kvar längre. Se Boverket, 2014: a.a.
- 53 Ted Lindqvist: "Lindra outsiderproblematiken" i Sophia Mattson-Linnala m.fl.: "Så ökar vi bostadsbyggandet", Premiss 2013
- 54 World Bank 2014: a.a
- 55 Lagrådsremiss: "En enklare planprocess", februari 2014
- 56 Det bör noteras att regeringen sedan PBL antogs 1987 inte har beslutat om ett enda planföreläggande
- 57 Konkurrensverket vill avskaffa detaljplanen helt, se rapport 2013:10: "Konkurrensen i Sverige 2013"
- 58 Boverket 2012: "Plan- och bygglagen i praktiken"
- 59 SWECO 2014: "Hänger det ihop? En studie av 25 kommuners planlagda mark för bostadsbyggande och möjliga skäl till varför det inte byggs"
- 60 Enligt Ingemar Hansson i Ekonomisk Debatt 3/1985 subventionerades 25 procent av de totala boendekostnaderna vid mitten av 1980-talet. Enligt Boverket var andelen nere i åtta procent 20 år senare.
- 61 Svenskt Bostadsindex, IPD
- 62 Statens Bostadskreditnämnd 2009: "Etablering på ägarämarksmarknaden"
- 63 Dagens Industri 23/5 2014
- 64 OECD 2012: a.a
- 65 SOU 2002:115: "Skärpning gubbar!"
- 66 Statskontoret 2009:6: "Sega gubbar?"
- 67 OECD 2012: a.a
- 68 McKinsey 2012: "Tillväxt och förnyelse i den svenska ekonomin"
- 69 Konkurrensverket 2013: a.a
- 70 BRÅ 2013:15: "Den anmälda korruptionen i Sverige"
- 71 Nybyggarkommissionen 2014: "En bostadspolitisk agenda för Sverige"
- 72 Standardisering pågår inom EU, men vi tror att den skulle kunna drivas längre i Norden.
- 73 Konjunkturinstitutet, dec 2013
- 74 Boverket, maj 2007: "Regional byggbehovsanalys – en resultatrapport"
- 75 Genomsnittspriset per lägenhet 2013 var två miljoner kr. En sådan investering ger i modellen 1,25 jobb i byggindustrin och 0,7 i angränsande sektorer.
- 76 Marthin: a.a
- 77 Riksbanken 2012: "Penningpolitisk Rapport", oktober
- 78 Statistik Göteborg
- 79 Statistik Stockholm
- 80 Boverket 2013: "Plan- och Bygglagen i praktiken"

Bokriskommitténs uppdrag är att fundera över hur – inte *om* utan *hur* – den svenska bostadsmarknaden ska kunna fungera bättre.

Vi är djupt kritiska till bristen på helhetstänkande. Sverige har inte längre någon sammanhängande bostadspolitik – i stället råder ett gytter av inkonsistenta åtgärder; kortsiktiga, inbördes motstridiga och ofta styrda av särintressen.

Låsningarna i bostadspolitiken skapar växande samhälls-ekonomiska problem. De kan lösas upp genom en klok helhetspolitik.

Då krävs att hyresreglering, skatter och planförfarande reformeras samtidigt. Detta förutsätter en bred politisk överenskommelse, som sträcker sig över flera mandatperioder. Våra reformförslag ger en rimlig avvägning mellan trygghet och effektivitet. Det svenska politiska systemet har tidigare visat att det kan samla sig till viktiga beslut när det verkligen behövs. Nu är det dags igen!



Bokriskommittén

ett initiativ från



FASTIGHETSÄGARNÄ



Handelskammaren
I sydsvenska företags intresse



VÄSTSVENSKA
HANDELSKAMMAREN



Stockholms Handelskammare