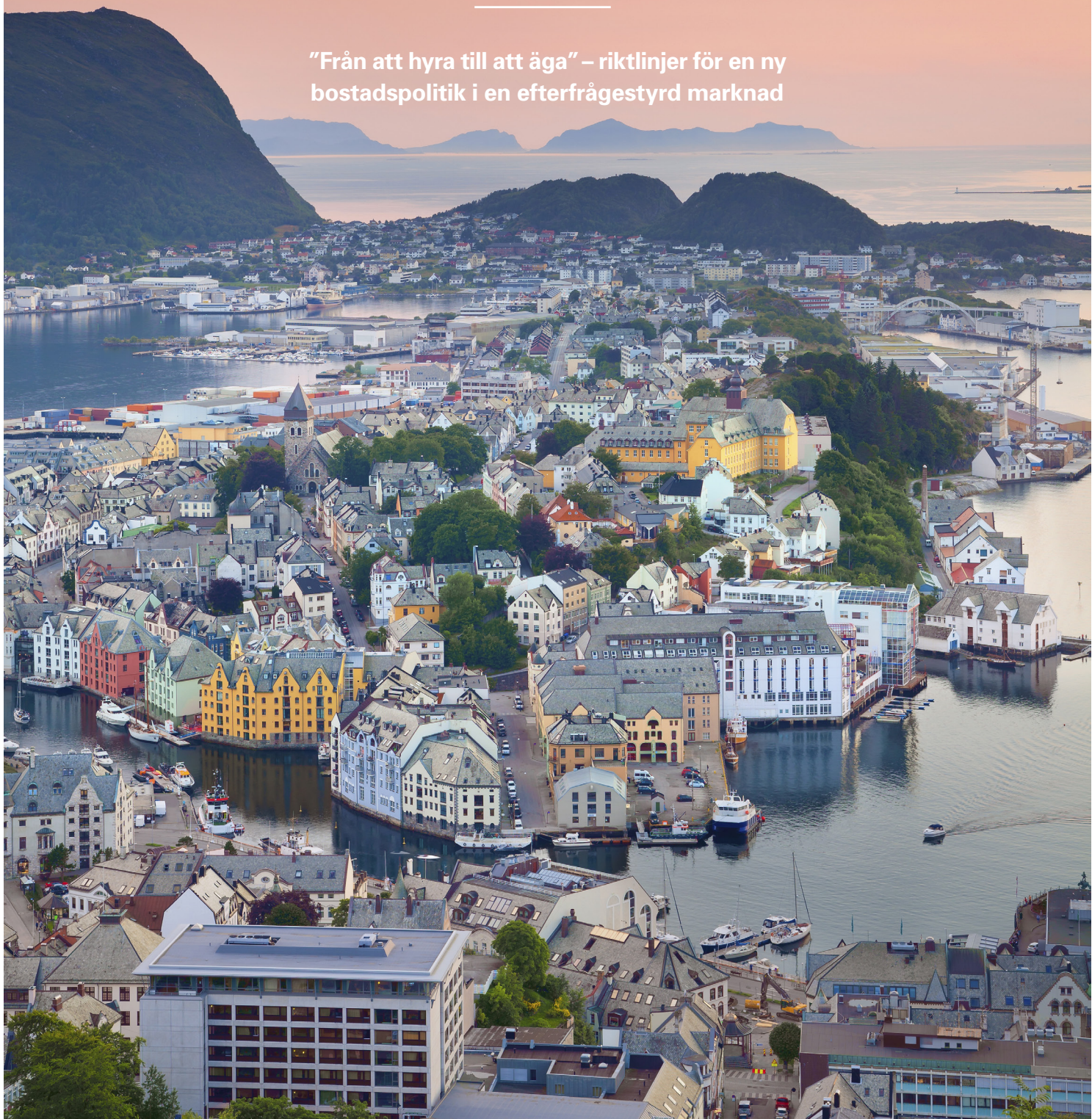




Fra leie til eie

“Från att hyra till att äga” – riktlinjer för en ny
bostadspolitik i en efterfrågestyrd marknad



»Sveriges politiska partier beslutande under stor enighet att avskaffa den sociala bostadspolitiken i början av 1990-talet i samband med den stora finans- och fastighetskrisen. Nu är det dags att upprätta den igen men i nya former och med nya verktyg.«

Innehåll

Förord	4
Sammanfattning	6
1. Svensk bostadsdebatt i en återvändsgränd	10
2. Att äga och hyra på marknadsvillkor	24
3. Den norska modellen – en politik för bostadsägande	34
4. Hotar den norska modellen finansiell stabilitet?	42
5. En ny bostadspolitik – med det ägda boendet som bas	51
6. Reformprogram för bostadsägande, de kommunala bolagens roll och samhällets ansvar	58

Ny spelplan kräver en ny bostadspolitik

Under så gott som hela 1900-talet fanns bostadsfrågan i den politiska debattens centrum. Inte minst arbetarrörelsen betraktade "den sociala bostadsfrågan" som en nyckel i skapandet av det moderna välfärdssamhället.



Lennart Weiss
Kommersiell direktör
Veidekke Sverige

Bostaden betraktades som en social rättighet och den bostadssociala utredningen som arbetade mellan 1933 och 1947 stakade ut en politisk färdriktning där staten tog ansvar för finansieringen, svensk byggnorm angav styrande riktlinjer för bostädernas utformning och "allmännyttan" fick bära huvudansvaret för byggandet.

På det sättet blev Sverige ett land där den privata hyresrätten fick en mer undanskymd roll och där ägda bostäder mer betraktades som ett komplement. Hyresrätten blev själva sinnebilden för en bostadsmarknad där allas behov kunde tillgodoses och staten via stimulanser kunde styra utbudet av bostäder.

I början 1990-talet och i det närmaste helt utan debatt avvecklades emellertid grundfundamentet i den gamla bostadspolitik. Två motiv spelade roll. Det gamla subventionssystemet hade blivit orimligt dyrt. När statens finanser skulle saneras efter den stora finans- och fastighetskrisen blev det närmast oundvikligt att bostadspolitik fick stryka på foten.

Men här fanns också politiska motiv. 1980- och 90-talen var en period av omfattande avregleringar och i bakgrunden fanns en övertygelse om att ekonomin skulle fungera bättre om kapitalmarknaderna avreglerades, statens åtaganden begränsades och

incitamenten flyttades över till hushållen. Den stora skattereformen blev på sätt och vis kronan på verket. Med mer pengar i plånboken blev det bara foljdriktigt att hushållen även skulle bära ett större ekonomiskt ansvar för bostäderna.

Därmed försvann i stort sett också bostadsfrågan från den politiska dagordningen. Någon djupare konsekvensanalys av följderna av det i sak dramatiska systemsiftet gjordes inte. Längre fanns också ett lager av bostäder, skapat av den gamla eran som gjorde att det mesta verkade fungera ändå.

Med ca 20 års fördröjning har konsekvenserna kommit ikapp. Sverige bygger för lite, bostadsmarknaden fungerar dåligt. Unga och andra resurssvaga grupper har svårt att få sina behov tillgodosedda.

Politiken visar nu tecken på att vakna men den som följer debatten ser att politiken fortfarande har svårt att orientera sig. Det saknas en analys av såväl innebörden i som konsekvenserna av systemsiftet. Kunskapen om det som utgör byggandets blodomlopp – finansieringen – är mycket eftersatt och bidrar i detta nu till att politiken börjar i fel ände och snarast vidtar åtgärder som förvärrar problemen. Framförallt saknas en förståelse av vad som krävs för att få en efterfrågestyrd bostadsmarknad att fungera.



Audun Blegen
Direktör,
Forretningsutvikling,
Veidekke Eiendom

Varje system är nämligen i behov av politik. Varje system kräver någon form av subventioner, om byggandet ska upprätthållas på en hög nivå och resurssvaga grupper ska kunna få sina behov tillgodosedda. Det borde således vara ganska lätt att komma överens om politikens mål. Vad som behövs nu är en debatt om vilka alternativa medel som står till buds och vilka vägval som ger bäst resultat.

Här tjänar Norge som ett intressant exempel. Norge valde efter kriget en helt annan väg än Sverige. Det skedde under stor politisk enighet och den norska vägen visar att det går att uppnå samma mål som i Sverige – men med i grunden helt andra medel. Norsk bostadspolitik bygger på bostadsägande, på att självkostnadsprincipen ska vara vägledande och att ingen annan ska tjäna på ditt behov av en bostad.

Det som gör det norska exemplet intressant är att Sverige och Norge, efter systemskiftet, i grunden delar samma villkor. Båda länderna har lämnat över ansvaret till hushållen. Men där Sverige knappast gjort någonting för att få en efterfrågestyrd marknad att fungera har Norge utvecklat ett sofistikerat system med syfte att göra Norge till ett land av bostadsägare och där svaga grupper får sina behov tillgodosedda. På det sättet visar Norge att man i varje debatt bör avstå från att göra ideologi av po-

litikens verktyg. Norge visar att det går att etablera en "social bostadspolitik" med det ägda boendet som bas.

Den här rapporten har till syfte att tillföra kunskaper om hur bostadsmarknaden fungerar samt väcka debatt om vilka alternativ som står till buds. Ett återkommande tema rör sambandet mellan byggande respektive bokostnader och finansiella villkor.

Rapporten tar utgångspunkt i dagens bostadsdebatt. Den beskriver tämligen ingående den norska modellens uppbyggnad och påverkan på samhällsekonomin. I två avslutande avsnitt tecknas konturerna av en ny bostadspolitik baserad på bostadsägande, vilken roll de kommunala bolagen bör spela samt kommunernas ansvar för de bostadssociala målen.

Rapporten har tillkommit i samarbete med analysföretaget Evidens som hjälpt till med analyser och faktaunderlag. Rapporten har dock författats av Veidekke i nära samspel mellan dess bostadspolitiska experter i den norska och svenska grenen av företaget.

En kortfattad beskrivning av Veidekke finns längst bak i rapporten.

»Den här rapporten har till syfte att tillföra kunskaper om hur bostadsmarknaden fungerar samt väcka debatt om vilka alternativ som står till buds.«

Stockholm i juni 2015

Sammanfattning och disposition

Veidekkes rapport har delats in i fem olika avsnitt

Kapitel 1, Bostadsdebatt i återvändsgränd

Det inledande kapitlet beskriver en bostadsdebatt som hamnat i en återvändsgränd. Politiken och myndigheterna har svårt att göra en relevant analys, än mindre koppla samman olika problemställningar till en helhet som kan bilda utgångspunkt för verkningfulla åtgärder.

Varför bygger Sverige trendmässigt mindre än sina nordiska grannländer, varför får Riksbankens rekommenderade åtgärder snarast negativa effekter för bostadsmarknaden, vad innebar det bostadspolitiska systemskiftet på 1990-talet och varför tänker politikerna fel när de talar om "billiga" hyresrätter?

Bostadsbyggande är i grunden en finansiellt relaterad verksamhet. Finansiella villkor har därför en helt avgörande betydelse för bostadsbyggandets totala omfattning men också för våra boendekostnader. Med avvecklingen av det gamla subventionssystemet på 1990-talet förändrades dessa villkor i grunden.

De problem vi står inför idag kräver ett nytt samlat svar och i detta avsnitt tecknas ramen för en bostadspolitisk debatt som vågar ifrågasätta invanda föreställningar och söka efter nya svar i det som i grunden är en efterfrågestyrd bostadsmarknad.

Kapitel 2, Att äga och hyra på marknadsvillkor

I detta avsnitt ges en mer utförlig förklaring till varför bostadsbyggandet och särskilt byggandet av hyresbostäder minskat så kraftigt i Sverige jämfört med byggandet före 1990-talskrisen. Slutsatsen är att kostnaden för att tillföra eget kapital ökade mest för hyresrätten i samband med att det tidigare subventionssystemet avskaffades. Det innebär att nyproducerade hyresrätter, allt annat lika, ger högre boendeutgifter än ägda bostäder. I klartext innebär det att hyresbostaden nu – och i ännu högre grad än i framtiden – kommer att bli den dyra boendeformen och att den "ägda" bostaden, relativt sett kommer att bli den "billiga".

Motsatsen skulle kräva mycket omfattande subventioner. Eftersom det knappast är möjligt, i vart fall inte sannolikt, med en återgång till den tidigare subventionsmodellen kommer därför ägt boende även i framtiden dominera både det befintliga bostadsutbudet och nyproduktionen.

En samlad bostadspolitik måste givetvis erbjuda en palett av åtgärder men utifrån det nya ramverk som bostadsmarknaden idag vilar på bör politiken ha som ett av sina huvudmål att underlätta för resurs- och kapitalsvaga hushåll att komma in på ägarmarknaden.

Kapitel 3, Den norska modellen – en politik för bostadsägande

I Norge har man länge arbetat med olika strategier för att hushållen ska kunna äga sitt boende. Politiken har till syfte att hjälpa hushållen att komma in på bostadsmarknaden i stort men även en uttalad ambition att stimulera hushållen att gå från den hyrda marknaden till den ägda, ”fra leie til eie”.

Grundfundamentet handlar om att stötta hushållen att bygga upp ett eget sparkapital. Därför finns ett subventionerat bospår som erbjuds till attraktiva villkor. Det ligger dock i sakens natur att svaga hushåll har sämre möjligheter att spara. Därför har Norge skapat en modell med ”startlån” som utvecklats till en hörnpelare i den norska bostadsägarpolitiken. För unga hushåll fungerar den som ett mycket viktigt komplement och ger förutsättningar att klara finansieringen, om föräldrarna saknar möjligheter att hjälpa sina barn.

Startlånen som infördes 2003 har gradvis ändrat inriktning och används idag som ett brett verktyg med syfte att stötta olika resurssvaga grupper, inte bara unga utan även barnfamiljer, flyktingar, funktionshindrade, ensamhushåll etc. Vidare finns en hyresmarknad som möjliggör för hushåll att snabbt kunna få en bostad, även om den hyrs i andra hand. Norge tillämpar också en skattepolitik som harmonierar med förutsättningarna på bostadsmarknaden.

Förmögenhetsskatten, som i begränsad omfattning finns kvar i Norge, beskattar den primära bostaden gynnsamt i förhållande till andra tillgångar med syfte att gynna bostadsägande.

Men viktigare är att Norge har låga transaktionskostnader genom skattefrihet vid försäljning, något som gynnar en flexibel bostads- och arbetsmarknad.

Kapitel 4, Hotar den norska modellen den finansiella stabiliteten?

I Sverige kretsar debatten i stor utsträckning kring hushållens skulder. Kritiker menar att hushållens totala skulder inte bör öka. Med en utvecklad ägarpolitik med norsk förebild kommer dock andelen hushåll som äger en bostad växa. Därmed torde också hushållens aggregerade skuldsättning fortsätta öka, åtminstone på kort sikt, även om hushållen amorterar på sina lån.

I Norge äger huvuddelen av hushållen sina bostäder och Norge har därför högre skuldsättning i hushållssektorn än i Sverige. Men måste detta vara ett problem? Analyser visar att de norska hushållen är motståndskraftiga och att andelen ”riskutsatt” skuld faktiskt minskar, trots att bostadsägandet i Norge fortsätter att växa.

En målinriktad bostadsägarpolitik behöver därför inte per automatik medföra större risker för den finansiella stabiliteten. Det som måste diskuteras är sambandet mellan skuld, belåningsgrad och amorte-

»I Sverige kretsar debatten i stor utsträckning kring hushållens skulder.«

ringsbeteende m.m. och risk men framför allt hur samhället proaktivt kan stötta hushållen att bygga upp ett eget kapital som skapar de villkor som kan bilda bas för en sund och robust bostadsägarmarknad. Här börjar Sverige i fel ände och Norge i rätt.

Kapitel 5, Fra leie til eie – en ny bostadspolitik med ägda boendet som bas

Detta kapitel konstaterar att alla har rätt till en god bostad. Det är inskrivet i regeringsformen men saknar uppbackning i praktisk politik. Framför allt verkar politiken sakna en samlad analys av det bostadspolitiska systemskifte som skedde på 1990-talet. Merparten av de verktyg som den gamla politiken vilade på är idag avvecklade. Om det ska finnas realistiska förutsättningar att nå de politiska målen behövs således en ny spelplan.

En sådan politik måste omvärdera hyresrättens roll. Utan subventioner blir hyresrätten den ”dyra” boendeformen och riskerar att bli en fattigdomsfälla. Den ”sociala bostadspolitik” behöver således återskapas men det måste ske med nya medel. Kapitlet presenterar två renodlade huvudalternativ,

diskuterar dess olika för- och nackdelar och argumenterar för en politik som bygger på det ägda boendet som bas. Bostadspolitikerna måste ses som en del av socialpolitiken och ha till syfte att främja jämlika villkor och social rörlighet. Det sker mest effektivt genom riktade stödåtgärder till hushållen, främst för de resurs- och kapitalsvaga.

Kapitel 6, Reformprogram för bostadsägande, de kommunala bolagens roll och samhällets ansvar

Politiken måste åter kliva in på banan men om den förr hade till syfte att sätta marknaden ur spel bör den nu ha till syfte att få den att fungera. En politik för en fungerande marknad måste bygga på konsumenternas preferenser. Därför bör politiken upphöra med subventioner till producenterna och istället utveckla olika typer av stöd direkt till hushållen. Skattesystemet måste reformeras så att det bidrar till ett effektivt utnyttjande av beståndet och främjar rörligheten på bostadsmarknaden.

I ett särskilt avsnitt presenteras de centrala beståndsdelarna i ett reformpaket för en social bostadspolitik, byggt på bostadsägande. Med räkneexempel åskådliggörs de ekonomiska fördelarna med ägt boende.

En kärnfråga rör de kommunala bostadsföretagens framtida roll. Med allbolagens införande har villkoren förändrats i grunden. EU:s konkurrensrätt stipulerar att kommunala bostadsföretag ska agera som kommersiella aktörer vilket betyder att det inte är tillåtet att subventionera hyran med ett lägre avkastningskrav eller att subventionera hyran i enskilda hus.

Det avslutande kapitlet pekar ut en ny roll för de kommunala bolagen samtidigt som det diskuterar samhällets, främst kommunernas ansvar för det bostadssociala uppdraget. De ökande inkomstklyftorna, en allt mer uppdelad arbetsmarknad och de stora förmögenhetsskillnaderna mellan generationerna motiverar ett helt batteri av nya politiska åtgärder. Tillsammans med en målinriktad politik för bostadsägande kan dessa åtgärder bilda ramen för en ny, social bostadspolitik. •

Bostadspolitikerna måste ses som en del av socialpolitiken och ha till syfte att främja jämlika villkor för alla grupper. bostäder.





1. Bostadsdebatt i återvändsgränd

Lågt bostadsbyggande och oro för hushållens skuldsättning

10

Den bostadspolitiska debatten domineras för närvarande av två övergripande problem. Det första problemet handlar om att bostadsbyggandet är för lågt och att det råder bostadsbrist för stora grupper av hushåll, särskilt i storstadsregionerna. En jämförelse med grannlandet Norge visar att det norska bostadsbyggandet, i förhållande till folkmängden, är dubbelt så högt som det svenska, se fig. 1. Produktionen i Sverige är samtidigt inriktad på en relativt smal del av marknaden (etablerad medelklass) medan nyproduktionen i Norge efterfrågas av en bredare grupp hushåll. För Sveriges del betyder det att en dominerande del av bostadsbyggandet i praktiken riktas mot dem som redan har bostäder.

När det gäller det låga byggandet, har rader av utredningar och inte minst den

bostadspolitiska debatten framför allt fokuserat på hur *utbudet* kan stimuleras. Debatten har fokuserat på att åstadkomma en snabbare planprocess samt ett ökat utbud av byggbar mark genom en mer aktiv, kommunal, markpolitik. En vanlig uppfattning är också att byggandet kan öka och resurssvaga få sina behov tillgodosedda genom ökad nyproduktion av små, ”billiga”, hyresrätter.

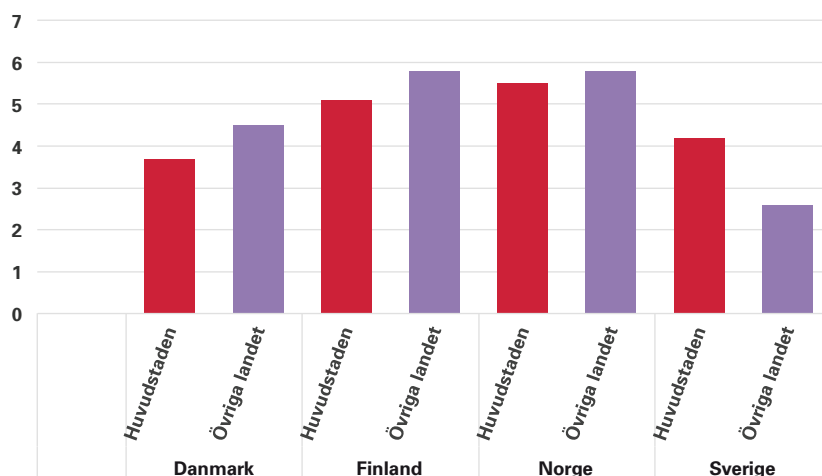
»Realismen i de politiska målsättningarna kan dock ifrågasättas«

Föreställningen om att utbudsinriktade åtgärder kan ge betydande effekter på byggandet är i idag så etablerad att de politiska

Figur 1.

Bostadsbyggandet i de nordiska länderna, årligt genomsnitt av påbörjade bostäder år 2000–2009 per 1 000 invånare i huvudstäderna och övriga landet.

Källa: Boverket.





partierna utlovat ett betydligt högre bostadsbyggande de närmaste åren med en årstakt på drygt 40 000 lägenheter per år, dvs. mer än 15 000 fler än vad som utgjort snittet under de senaste 20 åren. Realismen i de politiska målsättningarna kan dock ifrågasättas om inte mer grundläggande förändringar av den svenska bostadsmarknaden vidtas.

Det andra problemet handlar om att statliga myndigheter och ett antal politiska beslutsfattare uppfattar att skuldsättningen i hushållssektorn är för hög, främst på grund av bostadslån. Den här uppfattningen har framför allt drivits av Riksbanken. Trots att Riksbanken drivit sin tes utan särskilt övertygande eller transparenta analyser har bankens beskrivning fått stort genomslag och successivt lett till ett flertal åtgärder, främst det s.k. bolånetalet som infördes 2010 och under 2015 efter ett förslag från Finansinspektionen om tvingande amorteringskrav, också för hushåll med relativt låg belåning, höga inkomster och stora finansiella och reala tillgångar.

I takt med att debatten fördjupats har det dock blivit allt mer uppenbart att analysen om bostadsmarknaden har stora luckor och att politiken fortfarande famlar efter hållbara strategier. Inte minst har det senaste årets debatt tillfört nya fakta som visar att den rådande problemanalysen i betydande utsträckning varit ofullständig, onyanserad och till vissa delar rent av felaktig. Den s.k. Stockholmsrapporten (*Stockholmsregionens utmaningar*, Stockholms Handelskammare/ Veidekke, december 2014) samt rapporten *Utan finansiering stannar bostadsbyggandet* (Sveriges Byggindustrier, februari 2015) har tillfört nya fakta som visar att det låga bostadsbyggandet snarast beror på att stora grupper, framför allt ungdomar men också andra resurssvaga grupper, saknar ekonomiska möjligheter att efterfråga nyproducerade bostäder, oavsett om de byggs som hyresrätt eller i ägda upplåtelseformer.

Den helhetsbild som nu framträder och som sannolikt kommer att påverka bo-

Det låga bostadsbyggandet beror snarast på att stora grupper, framför allt ungdomar men också andra resurssvaga grupper, saknar ekonomiska möjligheter att efterfråga nyproducerade bostäder.



stadsdebatten framåt visar att det råder ett komplicerat samspel mellan *utbud*, *efterfrågan* samt användningen av *beståndet*, dvs. bristen på rörlighet på den redan existerande bostadsmarknaden. Således är det angeläget att debatten finner former som kopplar ihop dessa tre delar till en helhet. Därmed är det också uppenbart att den svenska debatten är i behov av ett bredare perspektiv, inte minst influenser från andra länder som både lyckats med ambitionen att bygga mycket och med att uppfylla centrala bostadssociala mål.

Dessbättre behöver man inte resa särskilt långt. Man behöver inte åka längre än till Norge för att finna hållbara bostadspolitiska strategier som ger ett högre bostadsbyggande, en bättre fungerande bostadsmarknad och lägre trösklar för resurs- och kapitalsvaga hushåll att etablera sig på bostadsmarknaden.

Det kanske mest iögonfallande med det norska exemplet är att det till skillnad från Sverige bygger på föreställningen om det ägda boendets fördelar. Norge är ett "bostadsägarland". Ända sedan andra världskrigets slut har norsk politik byggt på idén om en efterfrågestyrd bostadsmarknad, där hushållens preferenser styr vad som byggs och där hushållen ges starka incitament att skaffa sig ett ägt boende. Via ett sinnrikt system som stöttar hushållen att bygga upp eget sparkapital, samverkande skatteregler, finansieringslösningar samt institutionellt stöd via Husbanken, BSU (Boligspare for ungdom) samt kommunerna gör samhället det möjligt för hushållen att etablera sig på den ägda boendemarknaden.

Norge verifierar vad som blivit allt mer tydligt i den svenska debatten under det senaste året, att skatteregler och finansieringsmöjligheter har direkt påverkan på det totala bostadsbyggandet genom att *efterfrågan* stimuleras, ett faktum som länge försumrats i svensk bostadspolitisk debatt. Ska byggandet kunna öka väsentligt måste således fler hushåll ges möjligheter att efterfråga nyproducerade bostäder.

Principiellt kan det ske på två olika sätt: antingen genom ett politiskt ramverk som

bygger på hyresrätt eller motsvarande för ägda bostäder. I Sverige har den rådande föreställningen länge varit att hyresrätten är det bästa verktyget, en åsikt som fortfarande har stark förankring trots att de legala och finansiella villkoren som den gamla politiken byggde på och som tydligt premierade hyresrätten, har avvecklats.

»Tvärtom talar allt för att hyresrätten i framtiden successivt kommer att bli den dyra boendeformen«

Med nuvarande politiska ramvillkor är det svårt att se hur hyresrätten ska kunna återta sin historiska roll. Tvärtom talar allt för att hyresrätten i framtiden successivt kommer att bli den dyra boendeformen, främst förbehållen de allra yngsta hushållen (som saknar kapital men kan få bostadsbidrag) eller resursstarka hushåll som väljer att hyra därför att de gör andra prioriteringar och anser att hyresrätten är en bekväm form av fullserviceboende. Således är bostadspolitikerna i behov av en ny plattform som tillgodoser de gamla målen men med andra medel. Som framgår av den här rapporten är det fullt möjligt att utveckla en bostadsmarknad, som både ger ett högt bostadsbyggande och som tillgodoser bostadssociala mål, baserat på ägt boende – precis som i Norge.

Systemskiftet flyttade ansvaret till hushållen

Ett grundläggande problem i den svenska bostadsdebatten är att så få förstår eller diskuterar innebörden av det fundamentala systemskifte som skedde på den svenska bostadsmarknaden under början av 1990-talet. Enkelt uttryckt kan man säga att politiken skiftade fokus från ”utbud” till ”efterfrågan”, från politisk styrning till marknad, dvs. efterfrågan via hushållen.

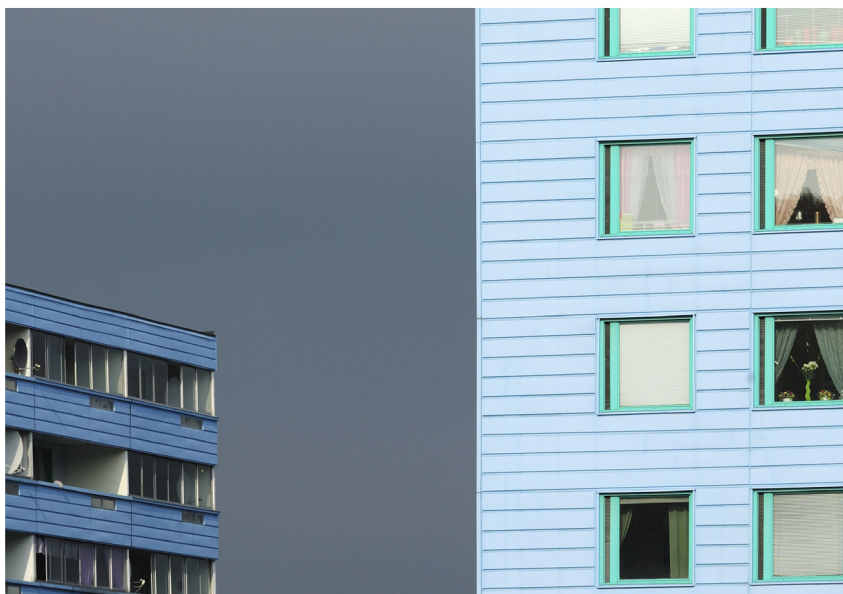
Den gamla politikens byggstenar vilade på ett omfattande utbud av bostäder via

allmännyttan, detaljerade statliga regler som definierade tekniska och funktionella krav på bostaden men framför allt synnerligen generösa villkor för finansieringen av bostadsbyggandet. Många tror att det var räntebidragen som utgjorde basen i finansieringen. Det är fel. Statens främsta bidrag var att staten tillhandahöll det som är själva blodomloppet i bostadsbyggandet – finansieringen – främst det ”riskvilliga egna kapitalet”, i praktiken gratis.

Toppfinansieringen tillhandahölls till garanterad ränta i ett läge när inflationen vida översteg räntekostnaden. Därmed inflaterades kostnaderna för nyproduktionen och nya bostäder blev snabbt synnerligen prisvärda. Även bottenlånen gavs med kraftig rabatt och eftersom byggandet dessutom kunde ske med kommunal borger krävdes knappast något eget kapital, vare sig för hushållen eller byggherrarna. I böckerna var risken i praktiken ”noll” vilket givetvis påverkade kalkylräntan och främjande ett högt byggande.

Att köpa en ägd bostad blev en vinstlott men att hyra en bostad framstod också som fördelaktigt, åtminstone på kort sikt, eftersom boendekostnaden var kraftigt subventionerad. Systemet byggde på att staten tog den finansiella risken och garanterade räntenivån samt att en hög inflation relativt snabbt amorterade ner lånen. Med omfattande statliga subventioner fanns också

Att hyra en bostad framstod också som fördelaktigt, åtminstone på kort sikt, eftersom boendekostnaden var kraftigt subventionerad.



motiv för att hyrorna skulle hållas relativt låga. Kort sagt: samhällets riskreducering var mycket omfattande.

Systemet var dock dyrt och ledde till omfattande felinvesteringar som drabbade hela samhällsekonomin i samband med 1990-talets finans- och fastighetskris, något som beskrivs utförligt i ESO-rapporten *Staten fick Svarte Petter* (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 2002:9).

»Med den stora skattereformen samt 1990-talets budgetsanering förändrades villkoren för bostadsbyggandet i grunden.«

Med den stora skattereformen samt 1990-talets budgetsanering förändrades villkoren för bostadsbyggandet i grunden. Om staten tidigare var huvudaktören i det som kallades för ”den sociala bostadspolitiken” blev det nu hushållen som fick bära ansvaret. Det skedde genom att hushållen fick ansvaret för det som i grunden bär upp och styr villkoren för bostadsbyggandet, nämligen finansieringen. Därmed förändrades också villkoren för hyresrätten som blev avsevärt dyrare än tidigare och därmed minskade efterfrågan på nyproducerade hyrda bostäder kraftigt.

Efterfrågan beroende av hushållens finansiella styrka

Om hushållen bär ansvaret för finansieringen är det också tämligen uppenbart att det är hushållen som svarar för efterfrågan. Ett högt bostadsbyggande förutsätter med andra ord en hög bostadsefterfrågan. Men en hög bostadsefterfrågan kräver i sin tur att hushållen har möjlighet att bygga upp finansiella tillgångar som sedan kan användas som eget kapital vid bostadsinvesteringar. Betydelsen av att hushållen kan förfoga över ett sådant kapital ökade dramatiskt sedan det tidigare statliga bostadsfinansieringssystemet i Sverige avvecklades under 1990-talet.

Istället för statlig bostadsfinansiering ska kostnaderna för bostadsproduktionen numera helt och hållet bäras av hushållen själva. Den samlade effekten av detta blev att byggandet av bostadsrätter och egna hem återhämtade sig efter 90-talskrisen i takt med att Sveriges ekonomi växte och hushållens finansiella sparande och tillgångar ökade, medan byggandet av hyresrätter aldrig kommit tillbaka till de nivåer som redovisades under 1980-talet.

Även idag är den totala nyproduktionen av bostäder mycket tydligt kopplad till hushållens finansiella tillgångar och skulder. Förklaringen är givetvis att när hushållens finansiella tillgångar ökar skapas en finansiell buffert – ett större kapital i hushållskassan – som kan användas för egeninsatsen vid ett bostadsförvärv. Ett sådant eget kapital kan dels byggas upp genom att hushållen erhåller en värdestegring på sin nuvarande bostad, dels genom att hushållen sparar för att bygga upp finansiella tillgångar. För unga hushåll är det uppenbart att det främst är det senare alternativet som står till buds.

Märkligt nog verkar dessa fundamentala förändringar gå våra ledande myndigheter förbi. I spåren av debatten om hushållens skulder har vi nu ett hårt tryck på att hushållens skulder ska minska och därmed att hushållens egna kapital ska öka. Det har redan skett genom införandet av bolånetaket 2010, via höjd reavinstskatt, ökade krav på bankernas finansiella buffertar samt i detta nu, ökade krav på amorteringar. Att detta sammantaget påverkar bostadsefterfrågan negativt torde vara helt uppenbart.

Det betyder i klartext att de politiska målen om ökat bostadsbyggande motverkas i andra änden via de policyåtgärder som framtvings av Riksbanken och Finansinspektionen. Men dessa påverkar också direkt hushållens beteende på bostadsmarknaden. Ett exempel på detta är effekterna av bolånetaket. Det slog omedelbart mot efterfrågan på små och funktionella småhus som förr var det naturliga första steget för unga, nybildade familjer med



För unga hushåll är sparande enda sättet att bygga finansiella tillgångar.

15

ambitionen att skaffa barn. Dessa är idag för dyra för flertalet unga par som istället försöker etablera sig på bostadsmarknaden genom att köpa så små lägenheter som möjligt till så låga kostnader som möjligt.

På det sättet har bolånetaket på ett konstlat och olyckligt sätt ökat efterfrågan på de allra minsta bostäderna vilket drivit upp priserna även på dessa och därmed ytterligare försvårat för unga hushåll som försöker etablera sig på bostadsmarknaden.

Dessutom påverkar skattesystemet hushållens möjligheter att förvalta sitt eget kapital effektivt. Höjd reavinstskatt, ändrade uppskovsregler, ROT-avdrag och sänkt fastighetsskatt har tillsammans fått mycket allvarliga konsekvenser för rörligheten på bostadsmarknaden. Dessa åtgärder har kraftigt försvagat incitamenten hos redan etablerade hushåll att flytta, vilket påverkar

efterfrågan på nyproduktion negativt, något som i slutänden även får konsekvenser för de ungas och migranternas etablering på bostadsmarknaden, i form av uteblivna flyttkedjor.

Realisationsvinstskatten och sänkningen av fastighetsskatten har m.a.o. gjort det billigt att bo men dyrt att flytta. Att detta påverkar såväl bostads- som arbetsmarknaden är uppenbart för alla. Rörlighet, en vilja att flytta, är en grundbult i en dynamisk ekonomi men förhindras idag gradvis av att varje omflyttning ger ett påslag av nya transaktionskostnader vilket successivt leder till högre boendekostnader. På det sättet framstår den nuvarande utformningen av realisationsvinstskatten som en synnerligen skadlig skatt för hela samhälls-ekonomi.

Slutsatsen är uppenbar: Om politiken

»Realisationsvinstskatten har gjort det billigt att bo men dyrt att flytta.«



45%

av flerbostadshusen
upplåts med
hyresrätt i
Stockholm

önskar ett högt och uthålligt bostadsbyggande utgör de finansiella villkoren i form av skatter och finansieringsmöjligheter grundbulten. I Sverige saknas idag en grundläggande analys av dessa samband och därför fortsätter vi att år efter år bygga alldeles för lite i förhållande till befolkningsutvecklingen samt får allt större problem med att tillgodose de allra svagaste gruppernas behov av bostäder. I Norge är läget annorlunda. Där finns en lång tradition av skattegynnade bostadssparande i kombination med fördelaktiga statliga lån, s.k. "startlån", inte minst till unga hushåll men också för barnfamiljer, flyktingar och resurssvaga. Helt uppenbart är detta en central förklaring till varför Norge bygger så mycket mer än Sverige.

Hyresrätten är en dyr boendeform

En viktig skillnad mellan Sverige och Norge är synen på hyresrätten. I Sverige har hyresrätten utgjort själva innebilden för den "sociala bostadspolitik". I Norge råder en i det närmaste motsatt syn och där betraktas bostadsägandet som grunden för en sund bostadsmarknad men också som en central

byggsten i skapandet av ett stabilt och ansvarstagande samhälle. Hyresrätten i den svenska formen finns således inte och samhällets övergripande politik är medvetet utformad med syftet att hushållen ska gå "fra leie til eie". Att "eie" är något av en politisk grundprincip och en tanke som omhuldas starkt av norska politiker, intressant nog från vänster till höger. Fundamenten men också de ideologiska rötterna till denna politik beskrivs närmare i kapitel 3. Högst upp på den svenska agendan står istället ett omfattande utbud av "små, billiga hyresrätter". Mycket talar för att det är en felsyn redan om man betraktar sammansättningen av det nuvarande beståndet. Stockholm är ett talande exempel med ett bestånd som omfattar 452 600 bostäder. 90 procent är flerbostadshus. 45 procent av flerbostadshusen upplåts med hyresrätt, vilket innebär 183 000 hyresrätter.

»Är det verkligen fler små lägenheter vi behöver?«



Av dessa utgör 1 rum med kokvrå 10 procent, 1 rum och kök 15 procent samt 2 rum och kök 29 procent. (Källa: Fastighetsägarna Stockholm). Det hyrda beståndet består således till 54 procent av små lägenheter. Bilden i övriga delar av landet är likartad. Är det verkligen fler små lägenheter vi behöver?

Men även bortom denna ekvation är det mycket som talar för att den svenska politikens ambitioner om många ”små, billiga”, hyresrätter, som lösningen för svaga grupper på bostadsmarknaden, blir svåra att förverkliga. Huvudförklaringen är att nyproducerade hyresrätter, allt annat lika, har blivit en relativt sett dyr boendeform, t.o.m. avsevärt dyrare än ägt boende. Detta beror på avvecklingen av det tidigare bostadsfinansieringssystemet, framför allt den ökade kostnaden för eget kapital.

De låga nyproduktionshyror som rådde under 1980-talet byggde på omfattande subventioner. Motsvarande subventioner är knappast möjliga idag. Dels har EU:s konkurrensregler skapat helt nya legala ramvillkor, tydligast manifesterat i allbodelagen som trädde i kraft 2011. Dels har

det nya regelverket för utformningen av statens budget (”budgettaket”) gjort det svårt att tillämpa system med generella subventioner. Som kompensation för detta har socialdemokratiska regeringar försökt stimulera byggandet med hjälp av tillfälliga investeringsbidrag. I den stora bilden löser dessa dock knappast några grundläggande problem och slutsatsen torde vara att ”vägen tillbaka” är stängd.

Att rikta in politiken på att lösa stora gruppers problem att etablera sig på bostadsmarknaden genom en omfattande produktion av hyresrätter är därför en problematisk strategi. En jämförelse mellan hur den ägda och den hyrda marknaden de facto fungerar idag belyser problemet. För bostadsrätter och småhus, som upplåts med äganderätt, finns ett mycket stort och prismässigt varierat utbud på andrahandsmarknaden. Det gäller även på heta storstadsmarknader. Hushåll som efterfrågar hyresrätt är dock beroende av kötid. Kärnfrågan som politiken gärna undviker är:

Hur stor andel av hushållen i bostadsköerna har råd med nyproducerade hyresrätter och är villiga att betala nyproduktionshyror

»Att "eie" är en tanke som omhuldas starkt av norska politiker, intressant nog från vänster till höger.«

om boendeutgiften långsiktigt blir avsevärt högre än i bostadsrätt eller småhus?

En ytterligare förbisedd komplikation rör fastighetsbolagens tillgång till eget kapital. Den analys som Sveriges byggindustrier gjorde under våren 2015 (*Utan finansiering stannar bostadsbyggandet*) visade att tillgången till eget kapital är mer begränsad än vad många politiker antar och att detta i praktiken utgör ett avgörande hinder för de kommunala bolagen att kraftigt öka sitt byggande. Om bolagen varaktigt ska öka sitt bostadsbyggande fordras antingen att ägarna tillför mer kapital eller att de kommunala bolagen kontinuerligt fortsätter att sälja av delar av det äldre beståndet. Flertalet privata företag kommer sannolikt fortsätta prioritera nyproduktion av bostadsrätter, till del p.g.a. förhandlings-systemet som sätter gränser för hyresnivåerna i centrala och attraktiva lägen men också för att det tillgängliga riskkapitalet kan förvaltas mer effektivt vid bostadsrättsproduktion, genom en kortare exponering mot marknadsrisker, institutionella (i praktiken finansiella) risker samt andra typer av risker.

Statliga myndighetskrav motverkar ökat bostadsbyggande

Ett system som baseras på att hushållen (men också byggare och fastighetsbolag) ska skjuta till en stor andel eget kapital får givetvis till följd att bostadsefterfrågan blir direkt beroende av hushållens möjligheter att stärka den egna balansräkningen. Men det många blundar för är att eget kapital är dyrare än lånat kapital eftersom det egna kapitalet utgör toppfinansieringen där risken är som störst. Tillgången till och priset på egenkapital har således en avgörande betydelse, både för efterfrågan (därmed byggandet) och kostnaden för boendet.

I en starkare konjunktur med fler kreditvärdiga hushåll växer därför den totala efterfrågan på bostadslån av det enkla skälet att varje ny bostad som produceras kräver finansiering. Detta borde uppmärksammas mer i debatten, där det ofta låter som att det är befintliga hushåll som lånar mer. Det är fel. Huvudorsaken till att hushållens skulder

växer på aggregerad nivå är att det är fler hushåll som lånar. Varför det skulle vara ett problem väntar fortfarande på ett välgrundat svar. Istället väljer myndigheterna att kräva åtgärder som får till följd att hushållens efterfrågan begränsas. Via olika typer av generella kreditrestriktioner vill Riksbanken och Finansinspektionen att hushållens samlade skuldsättning ska minska och hushållens egenkapital öka. Konsekvenserna av detta för dock en märkligt undanskymd roll i debatten.

Om hyresmarknaden i praktiken är stängd för stora grupper, antingen till följd av långa kötider eller höga nyproduktionspriser, är det tämligen självklart att ensidiga kreditrestriktioner slår mot det totala bostadsbyggandet och att det är de resurs- och kapitalsvaga hushållen som drabbas hårdast. Detta reser en mycket central fråga i den bostadspolitiska debatten: *Om staten inte längre vill, eller kan, medverka till bostadsfinansieringen och hushållen inte får utrymme att göra det, vem ska då finansiera produktionen av nya bostäder?*

Politiken lovar således många fler bostäder samtidigt som myndigheterna, med politikernas goda minne, stryper det finansiella blodflödet. Men hur den politiska ekvationen ska gå ihop är minst sagt oklart. En möjlig tolkning är att politikererna tänker sig att produktionen av framför allt hyresrätter ska öka kraftigt. Då skulle kreditflödet till hushållen begränsas och kreditexpansionen styras till företagssektorn, när finansieringen förutsätts ske genom bostads- och fastighetsbolag.

Här finns dock flera obesvarade frågor. Är det rimligt att tro på en starkt ökad efterfrågan på hyresbostäder när ägda bostäder ger en så mycket lägre boendekostnad? Vad sker med hushållens efterfrågemönster när de återstående "billiga" hyresbostäderna försvinner, vilket blir en naturlig följd av att de successivt rustas till nyproduktionsstandard? Varför skulle fler hyresbostäder öka stabiliteten i det finansiella systemet? Under 90-talskrisen svarade hushållen för endast ca 6 procent av de samlade kreditförlusterna. Resten uppstod i

»Tillgången till och priset på egenkapital har således en avgörande betydelse för efterfrågan och kostnaden för boendet.«

företagssektorn. All historisk erfarenhet visar att det personliga betalningsansvaret är ett mycket starkt incitament för hushållen att återbetala sina lån. Vid företagskonkurser måste fordringsägarna skriva av de skulder som inte konkursboet kan täcka vilket innebär att en ny fastighetskris skulle kunna medföra stora förluster för bankerna.

En bostadsdebatt som gått i baklås

Sammantaget är det uppenbart att den bostadspolitiska diskussionen gått i baklås. Staten vill inte eller kan inte i nämnvärd omfattning finansiera nya bostäder. Hushållen får inte finansiera dem i samma utsträckning som tidigare och en ökad nyproduktion av hyresrätter får svårt att kompensera ett större bortfall av bostads- och äganderätter. Vad kan man då göra?

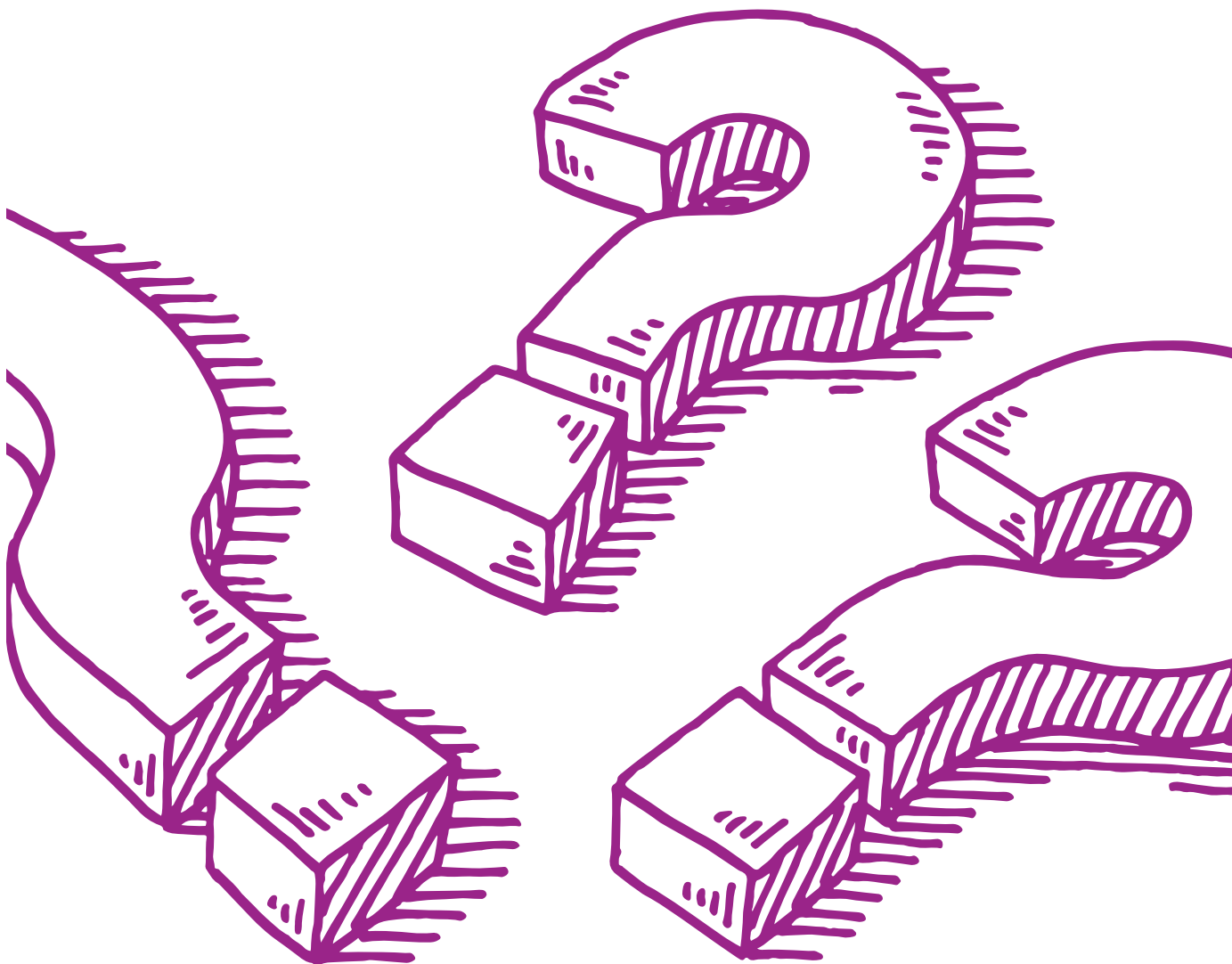
Ska ett omfattande hyresrättsbyggande komma till stånd, som kan kompensera

att byggandet av bostads- och äganderätter faller på grund av finansiella restriktioner, krävs ett mycket omfattande subventions-system. Att återgå till en statlig bostadsfinansiering liknande den som fanns på 1980-talet är dock vare sig möjligt eller önskvärt. En sådan politik skulle resa mycket höga anspråk på statsbudgeten och troligtvis också komma i konflikt med EU:s konkurrensregler. Stora utbudssubventioner snedvrider dessutom marknaden och skapar felaktiga incitament för aktörerna i branschen. Vilka andra alternativ står då till buds?

Ändrade villkor kräver ett nytt samlat svar

Flera olika privata initiativ, bland annat Nybyggarkommissionen och Bokris-kommittén, har under senare år pekat på att det krävs ett samlat grepp för att komma till rätta med problemen på bostads-

Om staten inte längre vill, eller kan, medverka till bostadsfinansieringen och hushållen inte får utrymme att göra det, vem ska då finansiera produktionen av nya bostäder?



marknaden. Kommissionerna pekade tämligen samstämmigt på att de vällovliga initiativ som togs av Stefan Attefall och Alliansregeringen, med syfte att effektivisera bygg- och planprocessen, att förbättra kommunernas planberedskap m.m., måste följas av ändrade skatteregler, en reformering av hyressättningssystemet, en översyn av strandskyddet, de statliga reglerna för olika riksintressen samt en lång rad andra åtgärder.

Alla dessa initiativ och förslag har givetvis ökat den samlade kunskapen och fört debatten framåt. Ändå är det uppenbart att den politiska debatten fortfarande präglas av fundamentala oklarheter vad gäller de grundläggande sambanden. Det är mer regel än undantag att det är svårt att utläsa vilka åtgärder som syftar till att öka byggandet respektive möta olika bostadssociala behov. Vilken påverkan har utbudet respektive efterfrågan har på det samlade byggandet? Hur påverkar villkoren för finansieringen marknaden, inte minst för kapitalsvaga grupper? Vilken roll spelar olika upplåtelseformer för bostadsförsörjningen och bostadsmarknaden i stort?

Avsaknaden av svar på dessa frågor blottlägger ett större problem. När politikerna under stor enighet fattade beslut om att avveckla den gamla, utbudsinriktade bostadspolitikens skedde det utan djupare konsekvensanalys. Vilka följder som en ny, efterfrågestyrd bostadsmarknad skulle få var det uppenbarligen få som bekymrade sig om. Principiellt viktiga frågor med koppling till samhällsekonomin, arbetsmarknaden, fördelningspolitiska effekter samt det finansiella systemet lämnades vind för våg. Det gamla övergavs utan att det ersattes av något nytt.

»Det gamla övergavs utan att det ersattes av något nytt.«

Därmed är det uppenbart att bostadsdebatten fortfarande saknar svar på flera fundamentala frågeställningar:

- Vilket finansiellt och politiskt ramverk fordras på en efterfrågestyrd bostadsmarknad, om bostadsbyggandet ska upprätthållas, svaga grupper få sina behov tillgodosedda och det finansiella systemet fungera utan risker för kriser och störningar?
- Vilken roll ska hyresrätten och de kommunala bolagen – i hög grad arvet av den gamla bostadspolitikens – spela i framtiden?
- På vilka villkor kan hyresrätten respektive det ägda boendet uppfylla grundläggande bostadssociala uppgifter?
- Vilka roll bör staten och kommunerna ta långsiktigt, beroende på om hyresrätten eller det ägda boendet ska utgöra basen för den framtida bostadsförsörjningen?

Även om det fanns delvis olika motiv till det omfattande systemskifte som skedde på 1990-talet råder det inget tvivel om att villkoren för bostadssektorn ändrades i grunden. Den tidigare utbudsinriktade politiken, med de allmännyttiga bostadsföretagen som det centrala verktyget och staten som nyckelrollinnehavare vad gäller finansieringen, avvecklades. I dess ställe etablerades en efterfrågestyrd bostadsmarknad där det i grunden är hushållen som svarar för efterfrågan, därmed också finansieringen.

Förändringen har totalt ändrat spelreglerna på den svenska bostadsmarknaden men trots att det snart gått 25 år sedan detta skedde har vi fortfarande ingen systematisk diskussion om villkoren för en väl fungerande, efterfrågestyrd bostadsmarknad eller på vilket sätt den ägda respektive hyrda bostadsmarknaden bör fungera framåt.

Länge var frånvaron av politik den dominerande politiken. Budgetsaneringen tog all energi i anspråk och som ett arv av den gamla subventionspolitiken fanns under tiotalet år ett lager av hyresbostäder. Men framför allt innebar den fria kapital- och valutamarknaden att det plötsligt fanns en gränslös mängd kapital som villigt finansierade såväl hushållens som fastig-

hetsbolagens investeringar.

Efterhand som det blivit uppenbart att det uppstått ett tomrum och att detta skapar svåra problem på bostadsmarknaden har politiken vaknat. Det har dock saknats en samlad reformagenda. Det mest systematiska arbete som skett hittills initierades av bostadsminister Stefan Attefall med fokus på utbudet via reformering av planprocessen och markpolitiken. I övrigt har det mest varit fråga om improvisationer och tämligen symboliska insatser, som exempelvis investeringsbidragen under början av 00-talet som nu lanserats i repris.

Att detta är helt otillräckligt inser nu alltfler. Men i vilken riktning som de rödgröna eller Alliansen väljer att gå väntar fortfarande på ett svar. Som vanligt finns det inte *ett* svar. Sverige kan med hyresrätten som bas välja att anamma den kontinentala modellen med *social housing*, dvs. stöd till hushållen via behovsprövning och subventionerade hyror och som ett komplement kraftigt öka och bredda bostadsbidragen. Vi kan för ytterligare en tid fortsätta att ”lappa och laga”, där summan blir att flera små åtgärder åtminstone mildrar plågorna och vi kan välja att närmare studera villkoren för en ägarinriktad bostadsmarknad, där hushållen ges stöd att efterfråga och äga sin egen bostad.

Helt klart är dock att varje system kräver ett legalt och finansiellt ramverk för att fungera. Lika klart är att varje system kräver någon form av subventioner för att bostadsmarknaden ska bringas i balans och resurs-svaga grupper få sina behov tillgodosedda.

En samlad lösning måste givetvis beakta det arv som den gamla politiken lämnat efter sig. Till arvet hör en stor hyressektor där de kommunala bolagen spelar en central roll. I ett avslutande kapitel i denna rapport diskuterar vi hyresrätten, de kommunala bolagens roll och kommunernas ansvar.

”Selveierdemokratiet” – en plattform för en ny svensk modell

Veidekke menar att det finns goda motiv för att närmare studera den norska modellen. Sedan Sverige avvecklade den gamla





Det norska exemplet visar att en politik för bostadsägande ger ett ökat byggande.

bostadspolitiken delar våra grannländer samma grundläggande villkor. I båda länderna är det idag hushållen som svarar för efterfrågan. Det finns ett stort inslag av ägda bostäder, där den för övriga omvärlden tämligen okända bostadsrätten som (kooperativ) upplåtelseform spelar en viktig roll och vi delar grundläggande värderingar om bostaden som en social rättighet.

Den avgörande skillnaden består i att Norge skapat en heltäckande politik för att få en efterfrågestyrd marknad att fungera – en samlad politik för bostadsägande. Tvärt emot den gängse bilden av ”ägarmarknader” visar Norge att en sådan politik har stora fördelar för resurs- och kapital-svaga grupper. Norge visar att det är fullt möjligt att etablera ”en social bostadspolitik” – med bostadsägande som bas.

Vad som saknas i Sverige är ett helhetsgrepp med utgångspunkt från den platt-

form som politiken skapade i början 1990-talet. Svaret på dessa frågor finns dock i allt väsentligt i vårt västra grannland. Tyngdpunkten i den här rapporten ligger således på att beskriva villkoren för en efterfrågestyrd bostadsmarknad med bostadsägande som bas.

Det norska exemplet visar att en politik för bostadsägande ger ett ökat byggande, bidrar till att skapa starka och ansvarstagande individer och främjar på det sättet ett väl fungerande samhälle. Det ägda boendet har varit den bärande idén för norsk bostadspolitik i decennier och systemet fungerar väl. Även om det funnits politiska skiljelinjer också i norsk politik är det slående vilken stark uppslutning som finns i Norge runt tanken om bostadsägande som basen för samhällets bostadspolitik. Det borde det göra också i Sverige.

Bostadspolitiken i Norge präglades visser-

ligen under många år av en ideologisk strid mellan Høyre och Arbeiderpartiet, men denna strid handlade inte om upplåtelseformer och har sedermera slutat i politisk konsensus. Motsättningarna handlade i stället om hur ägarmarknaden bör fungera, som en investerarmarknad eller enbart för att bo? Numer råder politisk enighet om att begränsa handlingsfriheten för bostadsinvestorare, det vill säga de som äger fler än en bostad med syfte att hyra ut till andra.

”Brukarprincipen”, dvs. tanken att bostäder primärt bör ägas av brukaren är stark i norsk bostadslagstiftning. Lagen som både omfattar bostadsrätter och ägarlägenheter innehåller t.ex. begränsningar för möjligheterna att köpa bostäder som är avsedda att hyras ut. Bostäder som inte nyttjas av ägaren är även föremål för hårdare vinst- och förmögenhetsbeskattning än vad som gäller för bostäder där innehavaren själv bor.

De flesta norska politiker skriver idag under på den formulering som Brundtlandregeringens bostadspolitik baserades på:

”Som hovedmål vil Regjeringen fremheve at det er ønskelig at flest mulig eier sin bolig, enten selv eller gjennom samvirke, både for å sikre den enkeltes trygghet, uavhengighet og medinnflytelse i bosituasjonen og for å skape større ansvar og

delaktighet i forvaltning og vedlikehold av bolig, fellesanlegg og omgivelser. Ikke minst i sentrale bystrøk er dette viktig som et vern mot forfall og som middel til fornyelse av boligområdene.”

(St.meld. nr. 12 1981–82:6)

Sammantaget är det tydligt att norska politiker betraktat bostadsäggande både som fördelaktigt för individen och för samhället som helhet. Ägande kopplas gärna till ord som oberoende, trygghet, inflytande och ansvar. Det finns en utbredd uppfattning att människor som äger sitt boende sköter om byggnader och närmiljö på ett sätt som är till gagn för både samhällsekonomin och den enskilda medborgaren. Den norska bostadsmodellen har också varit exceptionellt prisvärd för staten. Till följd av satsningar på ägt boende har kommun och stat, i jämförelse med andra västeuropeiska länder, använt lite pengar för att bygga och vidmakthålla offentligt ägda hyresbostäder.

Med denna bakgrund är det rimligt att ställa sig frågan vad vi i Sverige kan lära av den norska ägarmodellen? Principiellt skulle det innebära en ny och sammanhållen politik för bostadsäggande. En politik som underlättar för fler att äga sin bostad. En social bostadspolitik med det ägda boendet som bas. •

»Den norska bostadsmodellen har också varit exceptionellt prisvärd för staten.«



2. Att äga och hyra på marknadsvillkor

24

Sedan det tidigare bostadsfinansieringssystemet avvecklades under mitten av 1990-talet sker nu bostadsbyggandet i allt väsentligt på marknadsvillkor. Efterfrågan på nyproducerade bostäder påverkas därför framför allt av hur utvecklingen av hushållens ekonomi, sysselsättningen och räntenivån möter kostnaderna för bostadsproduktionen. Vilka upplåtelseformer som efterfrågas beror i sin tur på hur hushållen värderar för- och nackdelar med de olika upplåtelseformerna och hur hushållen bedömer att boendekostnaden utvecklas för de olika alternativen. Och utbudet bestäms av hur efterfrågebilden möter bostadsproducenternas kalkyler – vad är mest lönsamt att bygga?

De olika upplåtelseformerna har sina respektive fundamentala för- och nackdelar. Dessa kan naturligtvis värderas helt olika av det enskilda hushållet och värderingarna kan dessutom ändras under olika perioder under ett hushålls livscykel. Med det sagt kan man ändå lyfta fram ett antal generella för- och nackdelar med respektive upplåtelseform. Detta avsnitt inleds med en kort diskussion om vilka för- och nackdelar som normalt förknippas med respektive upplåtelseform.

Den andra delen av avsnittet diskuterar centrala frågor om vad som numera bestämmer hushållens boendekostnad i hyresrätt respektive bostadsrätt. Ett viktigt observation som sällan lyfts fram i debatten är

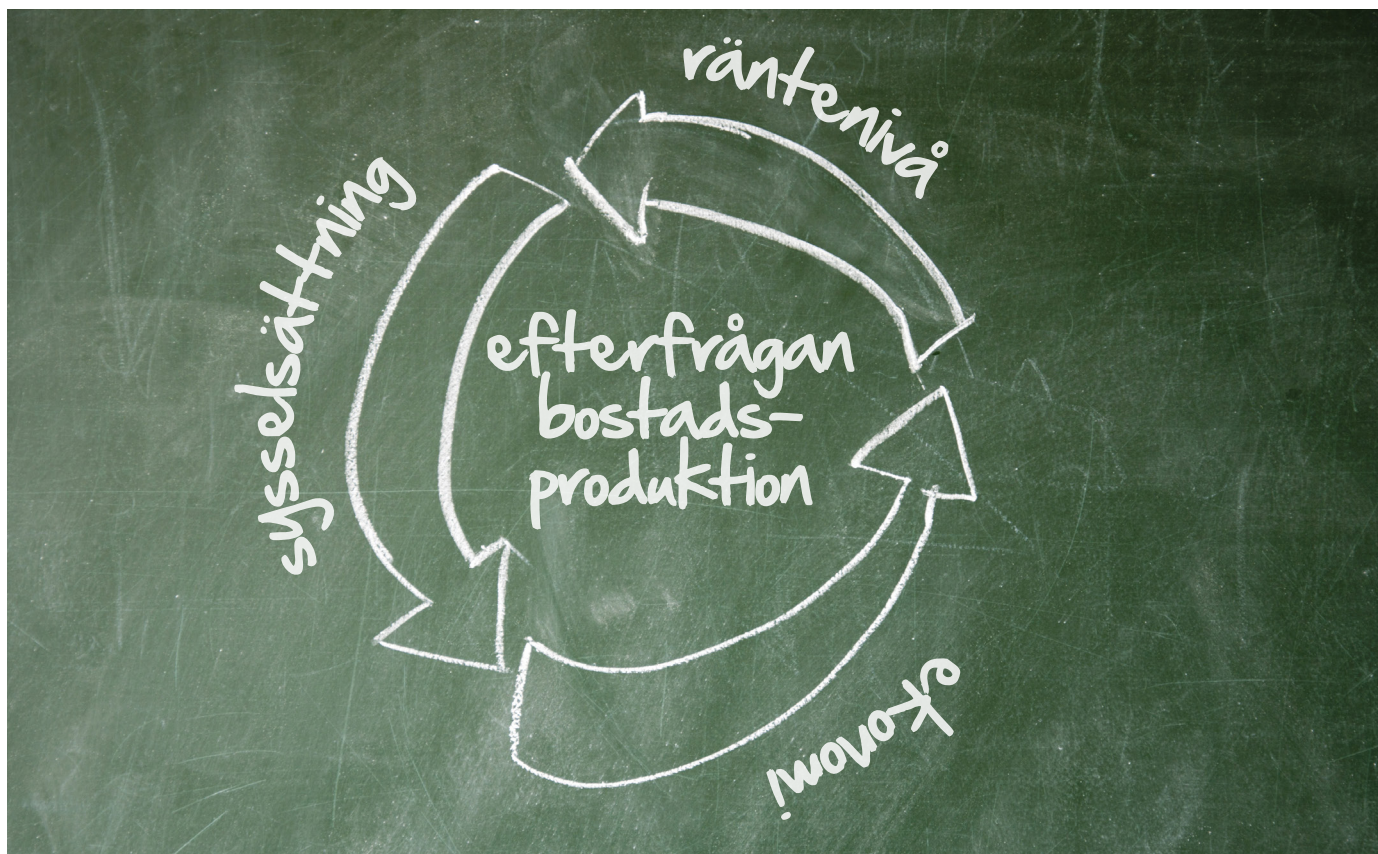
att under subventionsperioden på 1970- och 1980-talen kunde hyresrättens fördelar kombineras med en relativt låg boendekostnad.

»Sedan subventionspolitiken avvecklades har hyresrätten blivit en relativt sett dyrare upplåtelseform.«

Men sedan subventionspolitiken avvecklades i mitten på 1990-talet och bostadsbyggandet därefter i huvudsak sker på marknadsvillkor har hyresrätten blivit en relativt sett dyrare upplåtelseform. Detta har också lett till ett kraftigt minskat byggande av hyresrätter de senaste 20 åren jämfört med under perioden 1980–1995. Frågan är vad det är som gör hyresrätten dyrare än ägda boendeformer?

Upplåtelseformernas för- och nackdelar

En fördel som normalt lyfts fram med hyresrätten i relation till ägda bostäder är att boende i hyresrätt inte binder något kapital och att de boende därmed inte tar någon kapitalrisk. Detta kan vara särskilt fördelaktigt för hushåll som planerar flytta inom en snar framtid och därmed blir mer känsliga för förändringar i konjunkturen, t. ex. ett fall i bostadspriser som skulle



kunna medföra förluster. Inte minst hushåll som är osäkra på hur länge de vill bo på en ort, exempelvis studenter eller hushåll som vill prova på ett nytt arbete, kan förväntas uppfatta det som en fördel att slippa exponeras mot kapitalrisker.

Hyresrätten har dessutom förhållandevis låga transaktionskostnader vid bostadsbyten, även om bostadsbyten i storstadsregionerna kan vara både tidsödande och komplicerade. Boende i hyresrätt slipper exempelvis att betala mäklararvoden och stämpelskatt.

En ytterligare egenskap som många hushåll värderar högt är att hyresrätten också har en hög servicenivå, där hyresvärden ansvarar för både inre och yttre skötsel och underhåll. Den höga servicenivån kan vara särskilt attraktiv för hushåll, både unga och äldre, som av olika skäl inte kan eller vill ägna sig åt skötsel- och underhållsarbete.

En annan fördel ur de boendes perspektiv, men som bara gäller äldre hyresrätter, är att hyresnivån, särskilt i storstadsregionerna, kraftigt kan understiga marknads-

priset för boende på grund av tillämpningen av bruksvärdessystemet. Nackdelen med detta förhållande är dock att hushåll som vill ta sig in på bostadsmarknaden tvingas köa under lång tid eller kan lokkas att köpa hyreskontrakt på den svarta marknaden.

Långa kötider eller betalning för svarta kontrakt kan samtidigt ses som relativt betydande transaktionskostnader. För nyproducerade hyresrätter närmar sig, eller är, hyresnivån i storstäderna i paritet med rådande marknadspriser. På mindre orter reflekterar hyran i flertalet fall vad marknaden är beredd att betala. Här överstiger dock nyproduktionskostnaden ofta vad som kan tas ut som hyra och därmed produceras också förhållandevis få nya bostäder med hyresrätt.

Skillnader i risker, service och driftkostnader gör hyresrätten till en dyrare boendeform

Hyresrätten har alltså egenskaper som gör den attraktiv för vissa grupper av hushåll.

Efterfrågan på nyproducerade bostäder påverkas framför allt av utvecklingen av hushållens ekonomi, sysselsättningen och räntenivån.

Många värderar hyresrättens höga servicenivå. Att hyresvärden ansvarar för all skötsel av fastigheten.

Men av debatten att döma är det många som dessutom tror att hyresrätt är en ”billig” upplåtelseform. Men faktum är att hyresrätter på en marknad utan subventioner av flera logiska skäl är en relativt sett dyrare boendeform än ägda bostäder.

En viktig utgångspunkt för en diskussion om skillnaderna i boendeutgifter mellan de olika upplåtelseformerna är att det råder osäkerhet på marknaden om framtiden. Den som äger sin bostad (en real tillgång) tar en ”prisrisk” medan innehavaren av en hyresrätt (en konsumtionsvara) tar risken att framtida hyror stiger, även om risken modereras genom ett besittningsskydd och bruksvärdesystemets tillämpning via kollektiva hyresförhandlingar.

Att hushållen i ägda bostäder tar en kapitalrisk är samtidigt ett förhållande som kräver viss nyansering. Även om de boende i hyresrätt inte löper någon kapitalrisk får hyresgäster heller ingen kapitalvinst på det sätt som boende i ägda lägenheter kan få till följd av värdestegring. Den eventuella värdestegringen tillfaller istället den som äger hyresfastigheten.

Att slippa kapitalriskerna kan vara en fördel för boende på orter med svag tillväxt och fallande bostadsefterfrågan. Fastighetsägaren får då ta förlusterna. Men i tillväxtregioner, under perioder med snabb tillväxt, kan värdestegringen vara omfattande. Den effekten kan ha stor betydelse för det enskilda hushållets val av boendeform i tillväxtregioner, särskilt för unga hushåll med litet sparkapital, som genom värdestegringen på längre sikt kan tillgodogöra sig ett allt större sparad kapital i sin bostad.

Samtidigt är konsekvenserna av prisrisken i ägda bostäder mindre än vad som ibland påstås i debatten, särskilt för hushåll som planerar att bo länge på samma marknad. Förklaringen är att när priserna på småhus och bostadsrätter går ner, faller också priset på den bostad som ägaren vill bo i och efterfråga i framtiden. På så sätt kompenseras ägaren genom att kapitalförlusten reduceras av nedgången i framtida kostnader för att skaffa ett alternativt boende. Till detta ska läggas att den reglerade hyresrättsmarknaden i storstäderna innebär att ägt boende utgör en försäkring

I tillväxtregioner, under perioder med snabb tillväxt, kan värdestegringen vara omfattande.



mot osäkerheten att överhuvudtaget kunna komma i åtnjutande av ett boende som passar hushållet i framtiden. Frågan om att äga eller hyra blir därför i praktiken även en fråga om valfrihet.

»Frågan om att äga eller hyra blir därför i praktiken även en fråga om valfrihet.«

Frågan är hur dessa förhållanden påverkar boendeutgifterna?

För det första – i hyresrätt är fastighetsägaren och de boende olika personer vilket ger incitament för ägaren att lägga ett riskpåslag på hyran. Risktillägget ska bland annat kompensera fastighetsägaren för risken att efterfrågan minskar vid exempelvis en konjunkturedgång eller om ortens befolkning minskar. Att detta förhållande påverkar hyreskalkylen har blivit mycket tydligt efter avvecklingen av de statliga subventionerna. I det tidigare statliga finansieringssystemet ersatte statliga topplån med subventionerade räntor eget kapital. Därigenom blev subventionen av kostnaderna för eget kapital (kostnader för risker enligt ovan) omfattande och hyrorna i nyproduktionen kunde hållas låga. Denna avgörande förändring och fördyring av hyresrätten lyfts fram och beskrivs mer utförligt under nästa rubrik.

För det andra bygger hyresrätten på att fastighetsägaren tillhandahåller en lägenhet med ”full service”. Det innebär att service tillhandahålls med köpta och fullt beskattade tjänster. I hyresrätten finns därför i jämförelse med det ägda boendet begränsade möjligheter till eget arbete. I det ägda boendet kan hushåll påverka sina boendeutgifter genom att välja mellan köpta tjänster och eget så kallat ”svettkapital”. Det kan vara en fördel för hushåll med små marginaler i sin hushållsbudget.

För det tredje har hyresbostäder i normalfallet högre drift- och underhållskostnader också av andra skäl. På grund av högre omsättning av hyresgäster utsätts

hyresbostäder för mera slitage jämfört med ägda bostäder vilket medför högre underhållskostnader.

En sammantagen bedömning och värdering av skillnader i risker och riskfördelning, service och driftkostnader pekar mot att hyresrätten, om den prissätts på marknadsvillkor och sett ur de boendes perspektiv, är den avgjort dyraste upplåtelseformen. Men med sitt fullservicekoncept kan den också uppfattas som exklusiv vilket gör att den trots höga kostnader kan uppfattas som prisvärd av den enskilde. På en marknad utan subventioner blir dock hyresrätten av dessa fundamentala skäl rent generellt en avsevärt dyrare boendeform än ägt boende.

Avvecklingen av den statliga bostadsfinansieringen höjde boendeutgifterna i hyresrätt vilket minskade hyresrättsbyggandet

Sedan det statliga bostadsfinansieringssystemet avvecklades i början av 1990-talet har bostadsbyggandet i landet fallit. Under perioden 1985–1993 byggdes det totalt cirka 45 000 bostäder per år, att jämföra med de senaste tjugo åren 1994–2014, då i genomsnitt ca 20 000 bostäder per år färdigställdes. Särskilt stort är fallet för byggandet av hyresbostäder. Frågan är varför byggandet fallit så kraftigt?

Det var framför allt de gynnsamma finansieringsvillkoren som drev byggandet före 1993. Detta ledde inte bara till ett mer omfattande byggande utan också till en förskjutning av byggandet mot hyresrätter. Produktionen av hyresbostäder tredubblades från 12 000 st. 1985 till 36 000 nya hyresrätter år 1991. Samtidigt låg egnehemsbyggandet i stort sett oförändrat på en nivå runt 10 000 per år.

Det var framför allt avregleringen av kreditmarknaden i kombination med utformningen av statliga räntesubventioner och topplån som låg bakom det omfattande byggandet. I det idag avvecklade systemet ställde staten upp med nästan 100 procent av finansieringen vid byggandet av hyresbostäder. Det statliga topplånet, mellan 70



Ett hushåll tar ställning till avkastningskravet på eget kapital i sitt boende på andra grunder än ett bostadsföretag.

och 100 procent av produktionskostnaden, löpte med en garantiränta på cirka tre procent samtidigt som inflationen låg på över åtta procent. Därtill finansierades bostadsbyggandet med subventionerade bottenlån.

Det statliga topplånet motsvarande det vi idag i dagligt tal kallar ”riskvilligt kapital”, som alltså inte krävde någon särskild risksättning. Genom att staten tog ansvaret för toppbelåningen kom kravet på eget kapital från investeraren att reduceras till ett minimum – kapitalkostnaderna blev låga. På detta ställde kommunerna ut borgen vilket i praktiken reducerade risken till noll.

Då subventionssystemet avvecklades i början av nittioalet kunde det uppfattas som att subventionerna till bostadsbyggande minskades med skillnaden i ränta mellan garantiräntan och marknadsräntan på bostadsobligationer. Men eftersom det krävs cirka 30 procent i riskvilligt kapital för att låna till marknadsmässiga villkor vid nyproduktion av bostäder så var subventionen av topplånen egentligen inte skillnaden mellan låneräntan och garantiräntan. Subventionen av topplånen var i verkligheten skillnaden

mellan garantiräntan och marknadsräntan för motsvarande riskkapital.

Med ett nominellt avkastningskrav på marknadsmässiga villkor på 20–25 procent vid dåtidens höga inflationsnivå var subventionen av det riskvilliga kapitalet cirka 90 procent. Det riskvilliga, egna kapitalet tillhandahölls således under flera årtionden i praktiken nästan gratis. Därför blev också avvecklingen av de statligt subventionerade topplånen den avgörande förändringen och förklaringen till att byggandet av hyresbostäder föll kraftigt.

En närmare analys av en stiliserad kostnadskalkyl för hushåll som väljer bostadsrätt framför hyresrätt ger ytterligare en förklaring till att produktionen av bostadsrätter har klarat sig bättre än hyresrätter. Den viktigaste förklaringen till detta är att hushåll vid köp av bostadsrätt tar ställning till avkastningskravet på eget kapital i sitt boende på andra grunder än ett bostadsföretag. Omläggningen av bostadspolitiken har inneburit att hushållen i högre grad själva måste tillföra egenkapital och detta får också en väsentligt större betydelse för kalkylen än vad som kanske varit känt i den bostadspolitiska debatten. Då hushåll kräver en låg avkastning på sitt bostadssparande (i praktiken inget alls) blir boendekostnaden avsevärt lägre än i hyresrätt, där företag ska tillföra nödvändigt riskkapital. Eftersom de flesta hushållen ser sitt boende ur ett vidare perspektiv än som en kapitalinvestering kan man anta att avkastningskravet på det egna kapitalet sätts relativt lågt. Hushållen ”bor upp” sin avkastning.

På tillväxtmarknader finns normalt, i vart fall på längre sikt, också en värdestegring på bostadsrätter som ger en långsiktig förmögenhetstillväxt. Och om priset på bostäder skulle falla faller också kostnaden för framtida bostadskonsumtion av ägda bostäder, vilket minskar effekterna av en kapitalförlust.

Företagen däremot måste fullt ut prissätta de risker som är förknippade med bostadsinvesteringar, exempelvis osäkerhet om efterfrågan på lite längre sikt och vilken om-

sättning av hyresgäster som är trolig samt dessutom ta hänsyn till vilken avkastning kapitalet skulle kunna få vid en alternativ placering i andra tillgångsslag. Sammantaget ger dessa olika förutsättningar en viktig förklaring till den mer gynnsamma utvecklingen av produktionen av bostadsrätter i förhållande till hyresrätter.

Av den stiliserade kalkylen i vidstående tabell framgår att hushållets kostnad för det egna kapitalet endast blir hälften så stor i bostadsrätt som i hyresrätt, givet att investeraren som producerar hyresrätt sätter ett avkastningskrav som rymmer ett rimligt risktillägg. Risktillägget vid byggande av

hyresrätter är som konstaterats generellt större än för övriga upplåtelseformer eftersom både marknads-, finansierings- och betalningsriskernas tidshorisont är längre, vilket i sin tur skapar större osäkerhet och därmed högre risk.

Dessutom finns systemrisker för nyproduktion av hyresrätter som beror på hyreslagstiftningen och sättet att bestämma hyror. Bostadsrättsägarens avdragsrätt för skuldräntor ger dessutom ytterligare lägre boendeutgift i de fall hushållen lånefinansierar sin bostad men har som enskild faktor mindre betydelse än priset på eget kapital.

Tabell 1a. Boendekostnad för hyresrätt och bostadsrätt

Byggkostnad 25 000 kr/kvm, eget kapital 30 procent, lån 70 procent. Låneränta 5 procent för hyresrätt, 3,5 procent för bostadsrätt (30 procent skatteavdrag). Avkastningskrav på eget kapital hyresrätt 10 procent. Hushållets avkastningskrav på eget kapital = låneränta

	Boendekostnad hyresrätt, riskfri kr/kvm/år (förr)	Boendekostnad hyresrätt kr/kvm/år (idag)	Boendekostnad hyresrätt kr/kvm/år
Kapitalkostnad	1 250	1 625	988
Varav eget kapital	0	750	375
Varav lånat kapital	1 250	875	613
Drift och underhåll	350	350	350
Total boendekostnad	1 600	1 975	1 338

Tabell 1b. Boendekostnad för hyresrätt och bostadsrätt

Beskriver vad som blir konsekvenserna av ovanstående, stiliserade räkneexempel. Med de nya finansiella villkoren blir en hyresrätt nästan 50 procent dyrare än bostadsrätt. "Allt annat lika" är således hyresrätten en dyr boendeform, ett faktum som sällan vare sig belyses eller får sin förklaring i den politiska debatten.

	HR Riskfri, statliga topplån (förr)	HR 30 % eget kapital, riskjusterad avkastning (idag)	BR 30 % eget kapital avkastning = låneränta
30 kvm	4 000	4 938	3 345
80 kvm	10 667	13 167	8 920

Det gamla subventionssystemet

Marknadsmodellen utan statliga utbudssubventioner

Läsanvisning till tabellen:

Kolumnen till vänster redovisar boendekostnaden i det gamla, subventionerade systemet där det riskvilliga kapitalet erhöles i princip gratis. Mittenkolumnen redovisar kostnaden för det riskvilliga kapitalet med utgångspunkt från dagens villkor.

Observera kostnaden för eget respektive lånat kapital. För bostadsrätt, kolumnen till höger, har effekten av avdragsrätten för skuldräntor medräknats. Det är således kostnaden för det egna kapitalet som väger tyngst i kalkylexemplet. Om så avdragsrätten för skuldräntor helt togs bort medför kostnaden för det egna kapitalet att en hyresbostad, allt annat lika, blir påtagligt dyrare än en ägd.

Tabell 1b beskriver vad som blir konsekvenserna av ovanstående, stiliserade räkneexempel. Med de nya finansiella villkoren blir en hyresrätt nästan 50 procent dyrare än bostadsrätt. "Allt annat lika" är således hyresrätten en dyr boendeform, ett faktum som sällan vare sig belyses eller får sin förklaring i den politiska debatten

Det är alltså förändringen av finansieringsvillkoren, i kombination med den djupa samhällsekonomiska kris som inträffade med fallande efterfrågan som följd, som i huvudsak förklarar varför bostadsproduktionen fallit så kraftigt i Sverige sedan 1990-talet. Förändringarna påverkade särskilt nyproduktion av hyresrätt eftersom subventionerna i det tidigare systemet i realiteten var störst för hyresrätter.

När efterfrågan sedan successivt ökade under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet förutsatte uppenbarligen riksdagen att marknaden, utan statlig inblandning, skulle allokera riskkapital till bostadssektorn i sådan utsträckning att byggandet åter kunde öka i tillräcklig omfattning, trots att kostnaderna för investerarens egna kapital ökade kraftigt, särskilt för hyresrätter. Detta har visat sig vara en felbedömning.

Återhämtning för bostadsrätter men lågt byggande av hyresrätter

En analys av byggandet från 1990-talets fastighetskris fram till nutid visar att det framför allt var hyresrättsbyggandet som föll. Byggandet av bostadsrätter och småhus steg successivt efter 90-talskrisen. Det totala bostadsbyggandet i både Stockholm och Göteborg samt andra tillväxtregioner ökade kraftigt och när det gäller produktionen av flerbostadshus var byggandet i Stockholm

och Göteborg, åren före finanskrisen, till och med större än under 1980-talet.

Men det var framför allt byggandet av bostadsrätter som ökade medan byggandet av hyresrätter långt ifrån nådde upp till tidigare nivåer. För privata investerare uppfattades uppenbarligen förhållandet mellan risk och avkastning som mer gynnsam inom andra sektorer i ekonomin än investeringar i hyresbostäder.

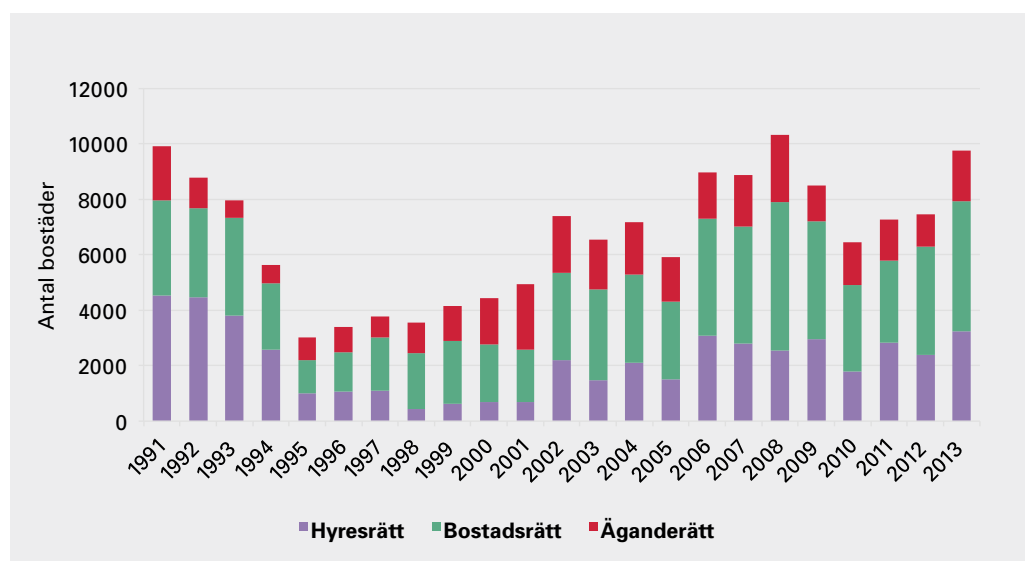
Samtidigt verkar hushållen i allt större utsträckning föredra investeringar i bostads- och äganderätter, en naturlig följd av förändringen av ekonomiska villkor när subventionerna avvecklats.

Den stiliserade kalkylen (tabell 1 och 2) ger en grundläggande förklaring till att nyproduktionen under överskådlig tid sannolikt kommer att domineras av ägt boende i form av bostads- och äganderätter. Det blir helt enkelt billigare att efterfråga ägda boendeformer än nyproducerade hyresrätter.

Målgruppen för nyproducerade hyresbostäder begränsas i stor utsträckning till hushåll som antingen söker ett mer tillfälligt boende och därför inte vill binda kapital i en bostad samt till hushåll som värdesätter en hög servicegrad och som därför är villiga att betala för det. Inte minst det senare är en omständighet som förtjänar större uppmärksamhet. Jämfört med ägt boende har hyresrätten en högre servicegrad, binder inget kapital för hushållet och möjliggör avflyttning på tre

Figur. 2. Bostadsbyggande i Stockholms län

Källa: SCB och Evidens.



månader, villkor som i sig motiverar en högre kostnadsnivå än de ägda boendeformerna.

Tillgången till eget kapital central för möjligheter att investera i nya bostäder

Hur ska man då analysera debatten om finansieringens betydelse för bostadsbygget? Råder det brist på kapital? Nej, inte i en allmän mening. Med en mycket hög sparkvot hos både företag och hushåll råder det knappast någon större brist på kapital i största allmänhet. Sverige – med sin stabilt höga positiva bytesbalans – har snarare blivit en kapitalexportör.

»Det är tillgången till och priset på det egna kapitalet som spelar den helt avgörande rollen.«

Därmed måste fokus flyttas till villkoren för det "riskvilliga" egna kapitalet. Det är tillgången till och priset på det egna kapitalet som spelar den helt avgörande rollen. Det gäller både för hyrda och ägda bostäder. Och självfallet är det olika typer av risker och restriktioner som styr som såväl tillgången som priset.

För *hyrda bostäder* måste slutsatsen bli att det är investeringsvillkoren som inte uppfattas som tillräckligt gynnsamma för att attrahera kapital. Investeringar i nya hyresbostäder konkurrerar både med ägda boendeformer och med äldre bostäder i beståndet. Eftersom de äldre har en hyresnivå som formats av villkor som rådde under subventionsåren är det troligt att det uppstår en dubbel påverkan. Hushållens referenser av vad som är en rimlig hyra påverkas vilket minskar efterfrågan på nybyggda bostäder. Fastighetsägarnas investeringsvilja begränsas av att nya och gamla hyresbostäder prissätts på helt olika sätt även om de råkar befinner sig i samma lokala marknad, med en tämligen likartad attraktionsgrad.

För ägda bostäder gäller att det är hushållen som ska tillföra egenkapitalet. Det blir då tillväxten i hushållens finansiella och reala tillgångar som sätter gränser. Efterfrågan blir därmed mycket konjunkturkänslig. För hushåll som saknar eget sparkapital blir det särskilt svårt att efterfråga ägda bostäder.

Hushållens finansieringsvillkor har dessutom försämrats under de senaste åren genom att reavinstskatten höjts och kreditrestriktioner i form av bolånetak införts. Bolånetaket träffar i praktiken framför allt unga hushåll och andra debutanter på de ägda marknaderna.

Myndigheterna har dessutom aviserat tvingande amorteringskrav och infört höjda riskvikter för bolån. Samtliga sådana åtgärder ökar kapitalkostnaderna för hushållen och verkar därmed som en extra broms för nyproduktionen av ägda bostäder. Dessutom, när fastighetsskatten sänktes finansierades sänkningen med höjd reavinstskatt och möjligheterna att skjuta upp beskattningen av större reavinster försämrades.

Sammantaget har nya kreditrestriktioner och stigande "flyttskatter" försvårat hushållens möjligheter att resa egenkapital för bostadsinvesteringar samtidigt som rörligheten i beståndet minskat. Alla dessa aspekter, som i grunden är finansiella, påverkar investeringsviljan och därmed det samlade utbudet av bostäder.

Det saknas en uttalad ägarpolitik som möjliggör för fler att äga sin bostad – subventionspolitikens begränsningar

Sammantaget visar diskussionen ovan att det mesta talar för att ägda bostäder – äganderätter och bostadsrätter – också i framtiden kommer att dominera nyproduktionen. Med nuvarande modell, där nya bostäder finansieras på marknadsvillkor, blir nya hyresbostäder en relativt dyr boendeform. Och även om också ny-

Det blir helt enkelt billigare att efterfråga ägda boendeformer än nyproducerade hyresrätter.

producerade småhus och bostadsrätter betingar höga priser, särskilt i storstäderna, blir boendeutgifterna för hushållen lägre i det ägda beståndet på lång sikt. Att äga sin bostad i en tillväxtregion ger dessutom hushållen tillgång till den värdestegring som ekonomisk tillväxt långsiktigt genererar. För boende i hyresrätt tillfaller hela värdestegringen fastighetsägaren.

En återgång till den subventionspolitik som präglade bostadsmarknaden under 1970- och 1980-talen framstår som osannolik med nuvarande finans- och stabiliseringspolitik, där både statliga och kommunala budgetar har tydliga utgiftstak och där kommunägda bostadsföretag omfattas av EU-rättens konkurrensregler.

Resultatet av den valda politiken är att budgeten främst reserveras för kärnområden som utbildning, vård och omsorg. Och även om medel skulle reserveras för nya offentliga utbudssubventioner i större skala, visar den svenska erfarenheten att breda utbudssubventioner på sikt har dålig träffsäkerhet samtidigt som de skapar felaktiga incitament för bostadsinvesteringar.

Totalt genererade det tidigare bostadsfinansieringssystemet mycket omfattande statsfinansiella förluster, bristande effektivitetsutveckling i byggsektorn och i många fall bostäder med fel läge och utformning. Ett återinförande av en omfattande subventionspolitik är därför knappast en framkomlig väg för att långsiktigt och uthålligt öka bostadsbyggandet och samtidigt möjliggöra en etablering för debutanter på den reguljära bostadsmarknaden.

Men också den nuvarande marknadsbaserade modellen har sina svagheter. Inte minst gäller det svårigheterna att ta sig in på bostadsmarknaden för grupper som står utanför. Och svagheter förstärks av bristen på helhetssyn hos de politiska beslutsfattarna. Till skillnad från i Norge finns i Sverige ingen uttalad "ägarpolitik" med syfte att skapa ett fungerande ramverk för en efterfrågestyrd bostadsmarknad. Istället valde vi att behålla rester av gamla system och modeller inom det bostadspolitiska området, mer eller mindre oförän-

drade när subventionspolitiken avskaffades i mitten av 1990-talet. Exempel på det är tillämpningen av bruksvärdessystemet och en mycket omfattande reglering av planprocessen för nya bostäder.

Andra senare förändringar som exempelvis ändringar i fastighetsbeskattningen, införande av bolånetak och mekaniskt verkande amorteringskrav (i praktiken kreditransonering), har beslutats utan tillräcklig analys av hur besluten påverkar marknaden. Resultatet av denna "lapptäckespolitik" är höga trösklar för debutanter och låg rörlighet bland övriga hushåll.

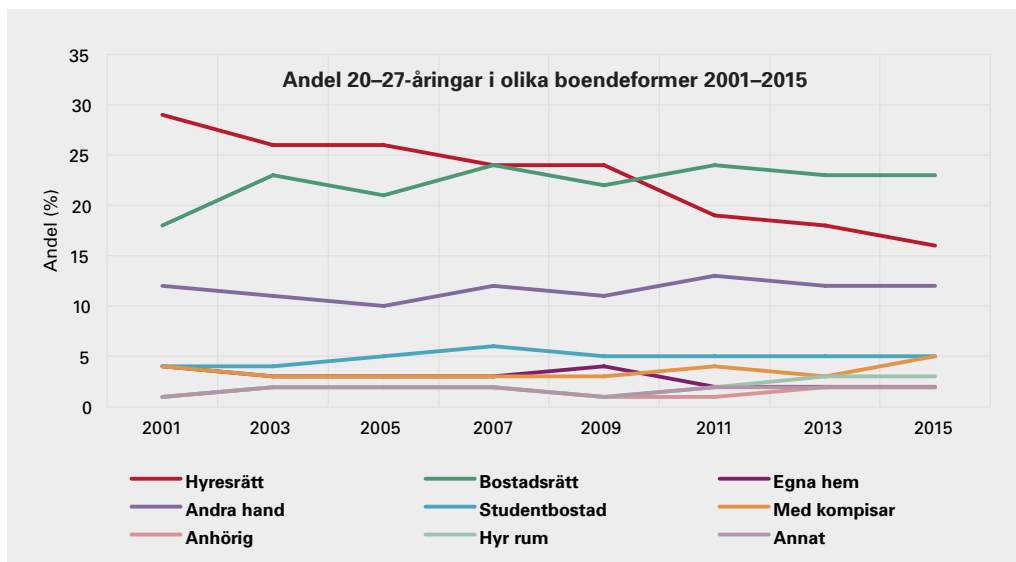
Sammantaget har mixen av kvarvarande och nya regleringar skapat ett ineffektivt system som motverkar rörlighet och försvårar etablering på bostadsmarknaden för många. En välfungerande marknadsmodell kräver därför att politiken ser en större helhet och får större insikter om hur olika beslut och politikområden samspelar.

Underlätta etableringen för debutanter på marknaden för ägda bostäder

Den snabba urbaniseringen, med stigande bostadspriser och långa köer till hyresmarknaden, gör det allt svårare för debutanter att etablera sig på bostadsmarknaden, särskilt i storstäderna. När bostadsutbudet kommit att domineras av ägda bostäder har det blivit svårare för unga och andra låginkomsthushåll att etablera sig på marknaden. I Stockholm exempelvis utgör bostadsrätter och småhus sammantaget betydligt mer än hälften, ungefär 65 procent, av hela bostadsmarknaden.

Konkurrensen om de knappt 35 procenten hyresrätter blir då mycket stor. Med nuvarande hyressättningssystem, där betalningsviljan är högre än hyrorna, blir köerna till hyresmarknaden långa och stimulerar en svart marknad. Ägarmarknaden är i praktiken stängd för många unga hushåll som inte kunnat spara till insatsen. De hänvisas istället till marknaden för nybyggda hyresrätter eller andrahandsmarknaden. Detta är särskilt problematiskt för hushåll med lägre inkomster eftersom det finns

En välfungerande marknadsmodell kräver att politiken ser en större helhet.



Figur 3. Etablering på bostadsmarknaden bland unga vuxna i Stockholm.

Källa: Hyresgästföreningen 2015.

ett betydande utbud av begagnade mindre bostadsrätter som i normalfallet ger lägre boendeutgifter än utgiften för boende i nya hyresrätter.

I Stockholm har andelen unga hushåll som etablerat sig i hyresrätt fallit från knappt 30 procent år 2001 till 1 procent år 2012. Samtidigt har andelen som bor kvar hos föräldrarna ökat från 24 procent till 29 procent under samma tid. Sedan några år är faktiskt fler unga etablerade i bostadsrätt (24 procent) än i hyresrätt. För ett stort antal av dessa unga hushåll har etableringen i bostadsrätt möjliggjorts av höga belåningsgrader, blancolån eller direkt stöd från föräldrar. Sammantaget är det en större andel av de unga hushållen som inte kunnat etablera sig i reguljärt boende än som lyckats göra detta.

Detta illustrerar tydligt att också den nuvarande marknadsmodellen har sina svagheter. Om den ska kunna fungera bättre, måste politiken förändras och utvecklas så att de svagheter som en marknadsmodell innehåller minimeras. Det handlar framför allt om att det behöver bli lättare att ta sig in på marknaden för ägda bostäder och att tillgängligheten till hyresmarknaden måste öka. Trängseln på en minskande hyresrättsmarknad skulle minska väsentligt om debutanter i större utsträckning kunde ta del av den stora och växande andelen ägda bostäder. Detta är

ett viktigt motiv till en sammanhållen politik för bostadsägande och som underlättar etablering i ägda bostäder.

Den norska modellen bygger på en konsekvent politik för bostadsägande

Hur borde då en ny svensk politik för bostadsägande se ut?

För det första: För att få en mer betydande och långsiktig effekt på bostadsbyggandet måste åtgärder vidtas som sänker riskerna och därmed avkastningskraven förenade med bostadsinvesteringar. Detta handlar primärt om regelverket kring planprocessen, markförsörjningen och infrastrukturinvesteringar. På detta område har såväl den tidigare som den nuvarande regeringen tagit ett stort antal lovvärda initiativ, varför detta inte diskuteras vidare här.

För det andra påverkas behovet av nyproduktion av hur det befintliga beståndet utnyttjas. Här spelar hyressättnings-systemet stor roll i storstadsregionerna.

För det tredje kan uppbyggnaden av ett eget kapital hos unga hushåll stimuleras så att tillträde till främst bostadsrättsmarknaden ökar för denna grupp.

Och, som sagt, man behöver inte gå längre än till vårt grannland Norge för att inspireras av hur de två senare punkterna kan utvecklas och förstå hur en medveten politik för bostadsägande kan se ut. •

3. Den norske modellen

Norge – ett land av boligeiere

34

Norge har ägande- och bostadsrätter varit den huvudsakliga upplåtelseformen för bostäder sedan andra världskriget. Hyresrätter har i allt väsentligt hanterats av privata aktörer med några undantag där ideella organisationer eller kommuner genomfört mindre och lokala initiativ. Till skillnad från andra västeuropeiska länder, inklusive Sverige och Danmark, valde Norge att inte bygga upp en stor offentlig hyresrättssektor under 1950-, 60- och 70-talen.

Den ägarorienterade bostadspolitiken efter andra världskriget är i linje med norsk tradition, som bland annat kan härledas till det utbredda ägandet av egna bostäder i norska småstäder på 1600- och 1700-talen. I mer modern tid har negativa och dyrköpta erfarenheter från kommunal bostadspolitik under mellankrigstiden tydligt färgat bostadspolitiken. ”Eierskapslinjen” eller ”selveierdemokratiet” var en stor ideologisk fråga efter andra världskriget.

Från mitten av 1950-talet stod det uttryckligen i Arbetarpartiets program att ”enhver familie bør eie sitt eget hjem. Dette kan realiseres gjennom samvirke i boligbyggelag og ved reisning av egne hjem”. Framför allt var partiet orienterat mot att främja bostadsrätter i städerna på bekostnad av den privata hyresrättssektorn.

Bostadsägandet är idag en fundamental grundprincip i den norska bostadspolitiken och det finns en medveten önskan om att

stötta hushållen, även socialt svaga, över till ägarmarknaden. Som exempel heter det i en bilaga till Finanstilsynets rapport om den norska boligmarknaden, mars 2014: ”Et annet viktig utviklingstrekk er at startlånet i ökende grad benyttes til å hjelpe husstander som bor i kommunale boliger over i eieboliger. Dette reflekterer nok en mer aktiv bruk av leie-til-eie ordninger.”

Den norska ägarvänliga politiken har kommit till uttryck som direkta statliga stöd via Husbanken och indirekt genom möjligheter till skatteavdrag, momskompensation och låg fastighetsskatt. Sammantaget har den statliga och kommunala bostadspolitiken efter kriget bidragit till att Norge idag har en högre andel ägande av egna bostäder än de flesta andra länder i Europa. Andelen ägda bostäder (bostadsrätter, ägarlägenheter och enfamiljshus) var cirka 51 procent 1945 (Kiøsterud 2005) och växte till cirka 83 procent 2011, se tabell 2.

Det ägda boendets tillväxt har skett på bekostnad av hyressektorn, vilket är mycket tydligt i Oslo, se tabell 3. I Sverige uppgick andelen äganderätt och bostadsrätt till ca 65 procent år 2013.

Positiva sociala effekter av bostadsägande lyfts fram i Norge

En viktig skillnad mellan bostadsdebatten i Sverige och Norge är att man i Norge

	1973 andel (%)	1981 andel (%)	2001 andel (%)	2011 andel (%)
Äganderätter	58	56	63	69
Bostadsrätter	11	17	14	14
Privata hyresrätter	31	27	23	17

Tabell 2. Fördelning mellan upplåtelseformer i Norge 1973–2001.

Källa: Kjøsterud, 2005 och SSB:s kevekårsundersøkning (2012).

	1945 andel (%)	1965 andel (%)	1978 andel (%)	1990 andel (%)	2001 andel (%)
Äganderätter	11	11	21	28	35
Bostadsrätter	12	35	46	48	35
Privata hyresrätter	77	54	33	24	30

Tabell 3. Fördelning mellan upplåtelseformer i Oslo 1945–2001.

Källa: Kjøsterud, 2005.

mycket tydligt lyfter fram bostadsägandets positiva sociala effekter och att de är så stora att det ses som självklart att en stor andel av befolkningen bör äga sitt boende. Utgångspunkten är tanken om att man tar bättre hand om det som man själv äger i motsats till det som inte har någon tydlig ägare. Inte minst betonas idén att om man investerar i sin bostad och därmed i sin egen närmiljö skapas både sociala och ekonomiska incitament att ta hand om och vårda sin boendemiljö.

Konkret skapas tydliga incitament att förbättra och investera i bostaden och dess närmiljö eftersom det får en direkt ekonomisk effekt vid försäljningen av bostaden. Ägarskapet, menar man vidare, skapar dessutom ökad trygghet hos den enskilde inför framtiden och ger större möjligheter för det enskilda hushållet att påverka sin egen livssituation. Det finns exempelvis studier som visar att hushåll i ägda bostäder får tillgång till ett större socialt kapital, tryggare uppväxtvillkor för barn och bättre skolresultat (Boehm & Schlottmann 1999), (Coulson 2002), (Haurin, Parcel, & Haurin, 2002). Detta gäller även för unga hushåll och invandrarhushåll.

Studier visar att mellan 90 och 95 procent av dagens befolkning äger sitt boende någon gång under sin livstid. I Norge ses hyresboende i hög grad som ett tillfälligt boende för ungdomar och andra grupper som i framtiden önskar köpa sitt eget boen-

de (Sandlie 2010). Undersökningar visar att norrmän i hög grad önskar äga sitt boende (Guldbrandsen 1980 och Wessel 1996). Därmed har folkets preferenser, politiska strömningar och sannolikt också kulturella föreställningar tillsammans bidragit till att skapa ett ”land av boligeiere”.

I Sverige har politiska initiativ som syftar till att underlätta etablering på bostadsmarknaden hittills fokuserat på hyresrätten, kanske för att många fortfarande uppfattar hyresrätten som en ”billig” upplåtelseform. Att många fortfarande uppfattar hyresrätt som ett billigt boende i Sverige beror troligen på att äldre hyresrätter tillkommit i en tid med omfattande statliga subventioner, i ett annat prisläge och att hyresutvecklingen på dessa bromsats av bruksvärdessystemets tillämpning. Men det finns också i Sverige en stark politisering av upplåtelseformerna som saknas i många andra länder.

Professor Stellan Lundström, Institutionen för fastighetsekonomi på KTH i Stockholm skriver exempelvis:

”Hyresrätten är i Sverige den i särklass mest debatterade och utredda upplåtelseformen. Ekonomer, jurister, socionomer, statsvetare med fler har över tid analyserat hyresrätten som upplåtelse- och boendeform. Målet har varit att skydda och utveckla hyresrätten och ytterst göra den attraktiv som boendeform. Sverige

är i detta sammanhang ett av få länder i världen där upplåtelseformerna politiserats. Hyresrätt uppfattas i politiken som ”vänster” medan äganderätt uppfattas som ”höger”. En grogrund för politiseringen är att socialdemokratien starkt förknippas med miljonprogrammet och den omfattande satsningen på uppbyggnaden av kommunägda bostadsföretag. Bidragande är också att den sociala bostadspolitiken i allt väsentligt utgått från hyresrätten som instrument.”

Källa: Tidningen Fastighetsnytt, mars 2015.

miljön i Oslos förorter. Då Oslos förorter byggdes ut efter andra världskriget var bostadsrätten nästan helt dominerande. I andra länder, t.ex. Sverige och Danmark, var offentligt ägda hyresrätter den dominerande upplåtelseformen i motsvarande utbyggnadsområden under samma tidsperiod.

Hansen menar att detta kan ha varit en fördel i de nya områdena utanför Oslo: ”Beboerne var andelseiere med eget ansvar for forvaltning, vedlikehold og utbedringer. [...] Dette kan vare en viktig årsak til at boligene er velholdte og veldrevne.”

36

Medan diskussionen i Sverige framför allt handlar om skillnader i beskattning mellan upplåtelseformerna och olika typer av stimulanser till hyressektorn betonas i Norge hur stadens utveckling och möjligheter till integration påverkats positivt av förekomsten av andelen ägda bostäder.

Medan diskussionen i Sverige framför allt handlar om skillnader i beskattning mellan upplåtelseformerna och olika typer av stimulanser till hyressektorn betonas i Norge hur stadens utveckling och möjligheter till integration påverkats positivt av förekomsten av andelen ägda bostäder.

Torbjørn Hansen, namnkunnig norsk bostadsforskare, har diskuterat bostadsrättsformens betydelse för den fysiska och sociala

»Bostadsrättsformen kan ha bidragit till att norska bostadsområden i relativt liten utsträckning drabbats av förfall och omfattande sociala problem«



Bostadsrättsformen kan ha bidragit till att norska bostadsområden i relativt liten utsträckning drabbats av förfall och omfattande sociala problem, vilket förekommer i vissa motsvarande områden i övriga Skandinavien och i övriga Europa.

En annan intressant observation kan utläsas av hur invandrade till Norge tar till sig det norska sättet att bo. I de flesta länder tenderar invandrade att i lägre grad än befolkningen i övrigt att äga sitt boende, vilket delvis kan förklaras med inkomstskillnader. De med lägre inkomster tenderar i högre utsträckning hyra sitt boende än de med högre inkomster. Invandrade till Norge äger dock sitt eget boende i högre utsträckning än i många andra länder. Ägandet ökar bland invandrade och den övriga befolkningen i takt med förbättrad socioekonomi.

Det ökar även med boendetid, något som kan förklaras av att med längre boendetid följer högre utbildningsnivå och inkomst. Invandrade till Norge äger i lika hög utsträckning sitt boende som hela befolkningen gör. Under 2005 och 2006 ägde 45 procent av de invandrade och deras efterkommande sina egna bostäder. Inkluderade även bostadsrätter äger 63 procent sina egna hem. Detta är nio procentenheter högre än bara tio år tidigare.

Andelen hyrestagare har sjunkit och fler har fått ett ägarförhållande till sitt hem. Andelen som har gått från bostadsrätt till äganderätt har fördubblats, från 22 till 45 procent mellan 1996 och 2006 (Civita. Notat nr. 5/2010). Ett ytterligare förhållande som lyfts fram är den höga andelen egenföretagare bland invandrare och att möjligheter att finansiera det egna företaget underlättas om man äger en bostad som kan användas som säkerhet för lån till det egna företaget. Ägarskapet ger därmed förutsättningar för integration. I Norge framhålls sammantaget det ägda boendet som en del av strategin för ökad integration av invandrare.

Den norska modellen

Utmaningen i ett land där bostäder i huvudsak ägs och inte hyrs är att det krävs kapital

för att etablera sig på bostadsmarknaden.

För debutanter blir utmaningen svår eller till och med övermäktig om inte särskilda vägar öppnas som sänker trösklarna till det första egna ägda boendet. I Norge kan en rad olika åtgärder räknas upp, som tillsammans bildar en samverkande helhet som dels syftar till att underlätta för debutanter dels att i generella termer göra det gynnsamt att äga sitt boende.

Flertalet av de norska åtgärderna är direkt applicerbara i Sverige men hänsyn måste tas till hur skattesystemet som helhet är utformat. Det är finns t.ex. skillnader mellan Sverige och Norge vad gäller förmögenhetsbeskattningen som finns kvar men som dock innehåller en rabatt för den primära bostaden. (Ett fritidshus eller en annan realtillgång som bidrar till förmögenhetsunderlaget beskattas högre.) Nedan följer en uppräknig av exempel på verktyg som den norska modellen innehåller.

Säkerhet med pant i föräldrarnas bostad

Hur kan man som ung i Norge ta sig in på bostadsmarknaden? Den enklaste och vanligaste vägen är att unga ställer föräldrars eller andra anhörigas bostäder som säkerhet för topplånet. Har man t.ex. bara fem procent eget kapital kan säkerhet i föräldrarnas bostad göra det möjligt att fylla på med de sista tio procenten eget kapital som krävs. Banken får en sorts dubbel säkerhet för lånet, inte bara i form av fysiska värden, utan även den börda det medför för familjen att täcka upp om förpliktelser inte uppfylls. Detta förekommer även i Sverige och det blir dessutom allt vanligare. I Norge är det ett självklart sätt att ta första steget in på ägarmarknaden.

Bospar för ungdomar (boligspare for ungdom, BSU)

BSU innebär att en betydande skattefördel ges för sparande av upp till 25 000 kronor per år och totalt 200 000 kronor innan 34 års ålder. Upp till 20 procent av det sparade beloppet kan dras av från skatten under förutsättning att en beskattningsbar

Vid utgången av 2014 hade norska ungdomar totalt 38 miljarder NOK sparade i BSU.

inkomst finns. Sparande via BSU innebär att sparandet är dedikerat för att användas som eget kapital vi köp av den första bostaden. Det är i den meningen bundet och kan inte tas ut och användas för annan konsumtion. Däremot kan det vid olika skeden i livet tas ut för annan typ av konsumtion relaterat till den egna bostaden.

Banken ser det som meriterande vid en låneansökan att bosparande har genomförts på ett regelbundet och strukturerat sätt och uppfylls inte de formella kraven på det egna kapitalets storlek (15 procent), kan banken lätta något på kraven med hänsyn till BSU-sparandet. BSU-besparingen kan ses som så fördelaktigt av banken att det kan finnas goda grunder att låta pengarna stanna kvar på kontot vid ett bostadsköp om de inte absolut behövs för boendet. Det kan även användas för att senare betala av bolånet, men med dagens räntemarknad är BSU-räntan ofta högre än den som bolåne-marknaden erbjuder.

Vid utgången av 2014 hade norska ungdomar totalt 38 miljarder NOK sparade i BSU. BSU är en mycket populär sparform i Norge. Sparandet har ökat kraftigt de senaste åren och det är unga hushåll som ökar sitt sparande mest. Bara under år 2014 ökade sparandet i BSU med fem miljarder norska kronor och enbart under januari 2015 ökade sparandet med 1,3 miljarder kronor. Den största ökningen sker i gruppen 17–24 år där sparandet har ökat med hela 46 procent de senaste 5 åren. Systemet kostar årligen den norska staten cirka 1 miljard NOK.

Husbanken – Startlån, bostadsbidrag och grunnlån

Husbanken är norska statens centrala organ för att uppnå de bostadspolitiska målen. Stortinget godkänner årligen en ram till Husbanken som fördelas mellan de olika bostadssociala satsningarna. Husbanken ska stödja svaga på bostadsmarknaden och samtidigt säkerställa god kvalitet i boendet. Tre system kan särskilt nämnas: kommunala startlån, bostadsbidrag och s.k. grunnlån (bottenlån).

Startlån från kommunen

Alla har inte möjlighet att ställa en annan bostad som säkerhet för topplån. Kanske finns ingen nära släkt som har ett övervärde i sin bostad eller så vill inte familjen utsätta sig för den risk detta faktiskt kan medföra. För dessa kan det vara värt att söka startlån hos kommunen. Startlånet är finansierat av staten genom Husbanken men tilldelas och administreras av kommunerna.

Startlånet är en form av statlig subvention och används både som toppfinansiering och finansiering av en bostads totala kostnad. Syftet med startlånet är att hjälpa grupper som har svårigheter att få lån i privata banker att etablera sig i en egen ägd bostad. Detta kan t.ex. vara ungdomar i etableringsfasen, ekonomiskt svaga hushåll, funktionshindrade och flyktingar. Husbanken ställer följande krav på mottagare av startlån:

- Den sökande måste ha svårigheter att få kapital på den privata kreditmarknaden.
- Den sökande måste ha förmåga att betala ränta och amortering och samtidigt ha tillräckligt kvar för att täcka livsnödvändiga utgifter.
- Bostaden ska vara ämnad för hushållet och prisvärd i förhållande till var hushållet ska bo.
- Bostaden ska ligga i den kommun som ger lånet.

Kommunerna lånade ut ca 6 miljarder NOK i startlån under 2014. Detta är en minskning jämfört med de senaste åren som i huvudsak beror på att inriktningen i utlåningen ändrats. Syftet med ändringen har varit att något minska gruppen unga förstagångsköpare och i stället öka andelen lån till andra grupper som exempelvis ekonomiskt utsatta hushåll och flyktingar.

Man avser låta bostadssociala mål för mer varaktigt utsatta hushåll väga tyngre än utlåning till förstagångsköpare med relativt goda inkomster, eftersom många förstagångsköpare har möjligheter att själva spara ihop till kontantinsatsen som krävs för lån i vanliga banker eller få stöd via sina

Tabell 4. Startlån 2013 og 2014 fordelade på brukargrupper.

Startlån fordelade på brukargrupper (antal lån og andel)				
	Antal lån 2013	Andel lån 2013	Antal lån 2014	Andel lån 2014
Førstegangskjøpere	7 006	62	4 808	55
Økonomisk utsatta	2 899	26	2 999	34
Återetablerte	1 856	16	1 517	17
Funksjonshindrede	773	7	897	10
Psykatri	547	5	675	7
Flyktningar	305	3	365	4
Funksjonshindrede barn	210	2	207	2
Bostadsløse	150	1	159	2

Källa: Husbanken.

førldre. Analyser viser at unge førstegangskjøpere framfor alt använder startlånen som topplån medan andra, mer økonomisk utsatta grupper, använder startlånen som full finansiering av bostadsførverv.

Åven om unge førstegangskjøpere fortfarande står for merparten av antal lån økar utlåningen till andra grupper, se tabell 4.

Øver tid har startlånen andel av den år-lige samlede utlåningen till hushållen legat på ca 3 prosent. Det framstår dermed som startlånen har fylt en stabil, liten i økonomisk mening men i sak synnerligen viktig, funksjon på marknaden. Økonomisk utsatta og unge førstegangskjøpere som inte kan få lån eller full finansiering av bostadsførverv hos de vanlige bankene har fått muligheter att etablere sig på marknaden for egne bostäder. Totalt utgjorde startlånen 4,8 prosent av de norske hushållens samlede bolån år 2014.

Systemet med startlån bygger på ett samarbeide mellom Husbanken og de vanlige bankene eftersom det er vanlig att startlånet utgjør toppfinansiering ved bostadsførverv. Mange hushåll som annars inte skulle fått tilgang till bostadslån i en vanlig bank kan få bottenlån hos den vanlige banken om Husbanken stiller opp med topplånet. Andelen utbetalte startlån der vanlige banker samfinansierer med bottenlån har legat mellom 40 og 50 prosent av alle startlån under de seneste årene.

»De fleste som tar ett startlån flytter från en hyresrett till en egen øgd bostad«

De fleste som tar ett startlån flytter från en hyresrett till en egen øgd bostad. Det gæller for næstan 60 prosent av alle nye startlån under 2013 og 2014, medan ca 12 prosent flyttede från førldrenes bostad og ca 25 från en egen øgd bostad. Tendensen att hushåll flytter från en hyresrett till øgt boende, særskilt om de flytter från en kommunal hyresrett, oppfattas som mycket positiv og ønskværd eftersom de hyresbostæder som då blir ledige kan anvendes for att nyanlænda flyktninger ska kunne få en bostad. Men framfor alt er det ett uttrykk for ett øverordnet mål inom norsk bostadspolitik, att støtta hushållen att øge sin bostad, att gå "fra leie til eie".

Bostadsbidrag

Det finns en utbredd oppfattning i Norge att stød ska ges till den som behøver (hushållet) for att kunne bekoste sin bostad, hyrd eller øgd, men att stød inte ska utgå for att bekoste mark eller produksjon av bostæder (producenterna). Alle som er øver 18 år kan søke bostadsbidrag, men øven de under 18 år med egne barn kan søke bostadsbidrag. Bostadsbidrag ges till

Fakta om bostadsbidrag i Norge 2013

Summa utbetalningar:
2,95 miljarder NOK

Antal mottagare av
bostadsbidrag:
114 000

Genomsnittlig
utbetalning:
2 127 NOK/månad

Genomsnittlig inkomst
hos mottagare:
139 500 NOK/år

Genomsnittlig
boendeutgift hos
mottagare:
6 667 NOK/månad

personer med låga inkomster och är i intervallet 1 000–5 000 kr per månad. Vilka boendeutgifter som ligger till grund för att beräkna bostadsbidragets storlek beror på om bostaden ägs eller hyrs. För en hyrd bostad är det huvudsakligen hyran som är bidragsgrundande. För ägda bostäder eller bostadsrätter kan de flesta boenderelaterade utgifterna räknas in, inklusive ränta och amortering på bolån.

Grunnlån

Husbankens grunnlån (bottenlån) ska bidra till att främja viktiga boendekvaliteter som exempelvis miljöeffektivisering i ny och befintlig bebyggelse och att tillföra bostäder till svaga grupper på bostadsmarknaden. Både professionella aktörer, kommuner och privatpersoner kan ansöka om grunnlån från Husbanken. Bostadsprojekten måste möta Husbankens specifika krav och boende i Husbanksprojekt kan ansöka om bolån genom Husbanken. Dessa lån har idag en ränta som är cirka 0,5–0,8 procentenheter lägre än normal bolåneränta. Nybyggnadsprojekt som kvalificerar sig som Husbanksprojekt kan få lån som täcker upp till 80 procent av byggkostnaderna genom Husbanken.

Skattefri uthyrning av den egna bostaden

En av de skattefördelar som bidraget mycket till investeringar i bostäder och till att säkerställa en hög grad av flexibilitet på bostadsmarknaden är skattefri uthyrning av egen bostad. Regeln är att summan av hyresintäkterna från uthyrning inte får överstiga den anslagna hyresintäkten för den del av bostaden där ägaren till bostaden själv bor. För de allra flesta betyder detta i praktiken att halva bostaden kan hyras ut skattefritt. Detta är ett gynnsamt system som fått stor betydelse framför allt i centralt belägna stadsdelar där efterfrågan på bostäder är stor. Det har även tjänat som nyckel till dem som vill in på bostadsmarknaden. Hyresintäkten har utgjort en del av finansieringskalkylen för det egna boendet.

Vid köp av en lägenhet med två sovrum kan ett rum hyras ut och finansiera stora delar av lånekostnaden. Detta var även idén när Veidekke kring år 2000 lanserade konceptet Startbo. Konceptet bestod av lägenheter med två uthyrningsdelar och som stegvis, i takt med att ägaren får råd, successivt kan integreras i den egna bostaden. Systemet med skattefri uthyrning av delar av bostaden är så utbrett och uppfattas som en så säker möjlighet till stabila intäkter att banken ofta räknar in hyresintäkterna när låneansökan värderas. Även i Sverige har skattereglerna sedan 2013 blivit mer gynnsamma med högre grundavdrag för uthyrning av egen bostad, i kombination med ytterligare avdragsmöjligheter för avgift till bostadsrättsförening samt att intäkten beskattas som inkomst av kapital. Norska staten har via det så kallade Scheeleutvalget – skatteutskottet – fastställt att statens intäktsbortfall får motsvara cirka 1 md NOK per år.

Amorteringsfria lån

I en situation med stark och långvarig prisuppgång på bostadsmarknaden kombinerat med strängare krav på eget kapital, är det rimligt att tänka sig att andelen låntagare som väljer amorteringsfria lån skulle öka för att minska likviditetspåfrestningen. Detta har dock inte skett i Norge, snarare det motsatta. Under de senaste tio åren har andelen amorteringsfria lån minskat och längden på den amorteringsfria tiden har minskat, från en topp 2011 med 25 procent amorteringsfria lån till 12 procent 2013. Det är framför allt de yngre låntagarna som har ökat sin amortering mest. Avtalslängden för den genomsnittliga amorteringsfria perioden, totalt för alla amorteringsfria lån, föll till drygt tre år 2013 enligt Finanstilsynet.

Överhuvudtaget har amorteringskulturen en stark ställning i Norge och drivs av att norrmannen i grunden vill äga sin bostad. Hushållen har som mål att få en ”gjeldfri bolig” i god tid innan pensionen. Den allmänna bilden är att amorteringstänkandet har sin grund i synen på

»Amorteringskulturen är en naturlig förlängning av sparkulturen.«

ägandet men att den också är ett resultat av den sparkultur som finns i Norge. Amorteringskulturen är på så sätt en naturlig förlängning av sparkulturen.

Skattefria gåvor från föräldrar

Överföring av förmögenheter från föräldrar till barn är ett omdebatterat ämne i Norge. Från den första januari 2014 är arvsskatten avskaffad i Norge och föräldrar kan skattefritt föra över pengar till sina barn för att bidra till köp av exempelvis bostäder.

Endast del av bostadens värde förmögenhetsbeskattas

Bostaden är för de flesta människor den största investeringen i livet, men i Norge är det bara en del av bostadens värde som ska räknas till förmögenheten. Förmögenhetsskatten i Norge är 0,85 procent av förmögenhet över 1,2 miljon kronor. Den del av bostadens värde som tas med i förmögenhetsberäkningen kallas beräkningsvärdet och bestäms med en komplicerad uträkning där hänsyn tas till bostadens byggår, storlek, läge och kvadratmeterpris enligt Statistisk Sentralbyrå. Beräkningsvärdet för primärbostaden ska inte överstiga 25 procent av marknadsvärdet. För sekundärboende (investeringsobjekt) ska beräkningsvärdet vara lika med 70 procent av marknadsvärdet.

Skatteavdrag för lån

Från och med 1 januari 2014 kan 27 procent av inbetalda räntor dras av mot skatt för inkomst av tjänst. Det går även att kräva avdrag för:

- omkostnader vid upptagande av lån
- finansieringskostnader i samband med konvertering av lån för att få lägre räntor
- räntor på lån från arbetsgivare eller privata långivare (t.ex. familjemedlemmar)
- betalda föreningsavgifter för skuldräntor (avser t.ex. medlemskap i en gemensam samfällighet inom ett hus med andelsägarlägenheter).



Skattefrihet vid försäljning

För att en vinst vid försäljning av bostad ska vara skattefri måste ägaren ha ägt bostaden i mer än ett år och bott i bostaden i minst ett av de senaste tio åren.

Sammantaget redovisar den norska modellen en sammanhängande politik som syftar till att ge fler hushåll möjlighet att efterfråga ett ägt boende. Utgångspunkten är att det ägda boendet i längden blir billigare både för staten och hushållen och att en hög ägarandel innebär sociala vinster för samhället. I Norge hänger därför skattelagstiftning och utformningen av centrala bostadspolitiska verktyg som skattegynnade bostadsparande, statliga startlån, bostadsbidrag och uthyrningsregler för privatbostäder samman i en helhet, med tydliga syften och mål.

Men det är uppenbart att politiken också är en central förklaring till varför Norge trendmässigt bygger betydligt mer än Sverige och blir på så sätt ett relevant inlägg i den svenska debatten om utbudets respektive efterfrågans betydelse för det totala bostadsbyggandet. Den norska politiken statuerar här ett exempel: Politiken möjliggör för fler att efterfråga en bostad och Norge har därför under en lång följd av år byggt betydligt fler bostäder än Sverige.

Den norska modellen väcker framför allt två centrala frågor ur ett svenskt bostadspolitiskt perspektiv. Den första frågan är vilka av de norska strategierna och verktygen som skulle kunna anpassas till svenska förhållanden och bidra till utvecklingen av en ny och effektivare, svensk bostadspolitisk modell, med det ägda boendet som bas? Den andra frågan är om en strategi för ökat bostadsäggande är förenlig med finansiell stabilitet. I de två kommande avsnitten diskuteras dessa frågor mer ingående. •

»De norska verktygen skulle kunna anpassas till svenska förhållanden och bidra till utvecklingen av en ny svensk bostadspolitisk modell«

4. Hotar den norska modellen finansiell stabilitet?

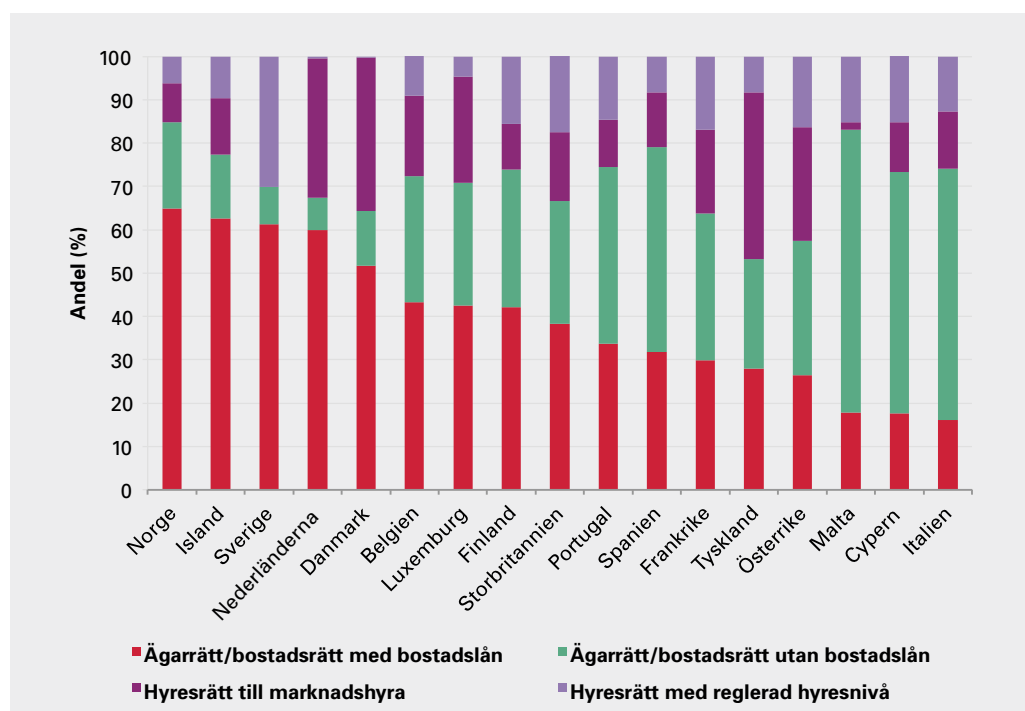
42

En argument emot att Sverige skulle välja en mer ”norsk” bostadspolitisk modell, som på olika sätt stimulerar till ett ökat ägande av bostäder, har i den svenska debatten varit att en ökad ägarandel på bostadsmarknaden leder till högre skuldsättning i hushållssektorn. Och en alltför hög skuldsättning riskerar att leda till finansiell instabilitet. Den intressanta frågan blir då om Norge med sin höga ägarandel på bostadsmarknaden har en situation i hushållssektorn som utgör ett påtagligt hot mot den finansiella stabiliteten i landet?

En rimlig utgångspunkt är att skuldsättningen i hushållssektorn påverkas av hur stor andel av hushållen som bor i en ägd bostad, exempelvis i en äganderätt (småhus i Sverige) eller bostadsrätt och som i normalfallet finansieras med bostadslån. I en översiktlig bild av ägarandelar tillsammans med andelen hushåll med bostadslån i olika länder framstår det som rimligt att de nordiska länderna har en högre skuldsättning bland hushållen, än länder med låg ägarandel, se fig. 4.

Fig. 4. Andel av befolkningen per upplåtelseform och andel med bostadslån år 2012.

Källa: Eurostat



I Norge, Island, Sverige, Nederländerna och Danmark är det en relativt stor andel hushåll som både bor i en ägd bostad och samtidigt har ett bostadslån. I södra Europa finns flera länder som redovisar en hög ägarandel på bostadsmarknaden men där andelen hushåll med bostadslån är betydligt mindre än i norra Europa. Det finns sannolikt flera olika förklaringar till det, men skillnader i familjekulturer, skattesystem och tilliten till offentliga institutioner som inskrivningsmyndigheter och fastighetsregister m.m. kan antagligen förklara en stor del av dessa skillnader. Att Norge (och Sverige) redovisar en relativt hög samlad skuldsättning i hushållssektorn är därför en naturlig effekt av bostadsmarknadens struktur, funktionssätt, tillit till offentliga institutioner och tillgång till finansiering.

På en bostadsmarknad som domineras av ägda bostäder måste hushållen ta ett avgörande ansvar för bostadsfinansieringen. Lån till köp av både nyproducerade och äldre bostäder redovisas då som skulder i hushållssektorn. Precis som i Sverige har hushållens aggregerade skuldsättning ökat i Norge och den så kallade skuldkvoten, dvs. hushållens samlade skulder i förhållande till de samlade inkomsterna, är relativt hög sett ur ett internationellt perspektiv,

ca 200 procent jämfört med Sverige som har en skuldkvot om ca 175 procent, se fig. 5.

En viktig fråga är varför skulderna stiger? Ett grundläggande svar i både Norge och Sverige är att en väsentlig del av skuld-tillväxten förklaras av att en ökande andel hushåll äger sitt boende i kombination med stigande bostadspriser. Och att bostadspriserna stiger i allt väsentligt på grund av att hushållens reala inkomster ökat snabbt och att inflyttningen till storstäderna varit omfattande, samtidigt som den reala bolåneräntan efter skatt fallit sedan början av 1990-talet.

I välfärdsländer som Sverige och Norge betalar hushållen skatt för att få tillgång till offentliga tjänster som i vissa andra länder finansieras direkt av hushållen. Därför blir en rak jämförelse av skuldkvoten mellan olika länder starkt missvisande. För att i någon mån justera för dessa skillnader mellan olika länder bör man istället relatera hushållens skulder till BNP. Vid en sådan jämförelse framstår hushållens skulder i både Norge och Sverige som genomsnittliga, se fig. 6. Frågan är vilken roll hushållens skuldsättning kan antas spela ur ett stabilitetsperspektiv?

En principiell risk med hög skuldsättning är om bostadsmarknaden skulle

»Vid en jämförelse framstår hushållens skulder i både Norge och Sverige som genomsnittliga«

43

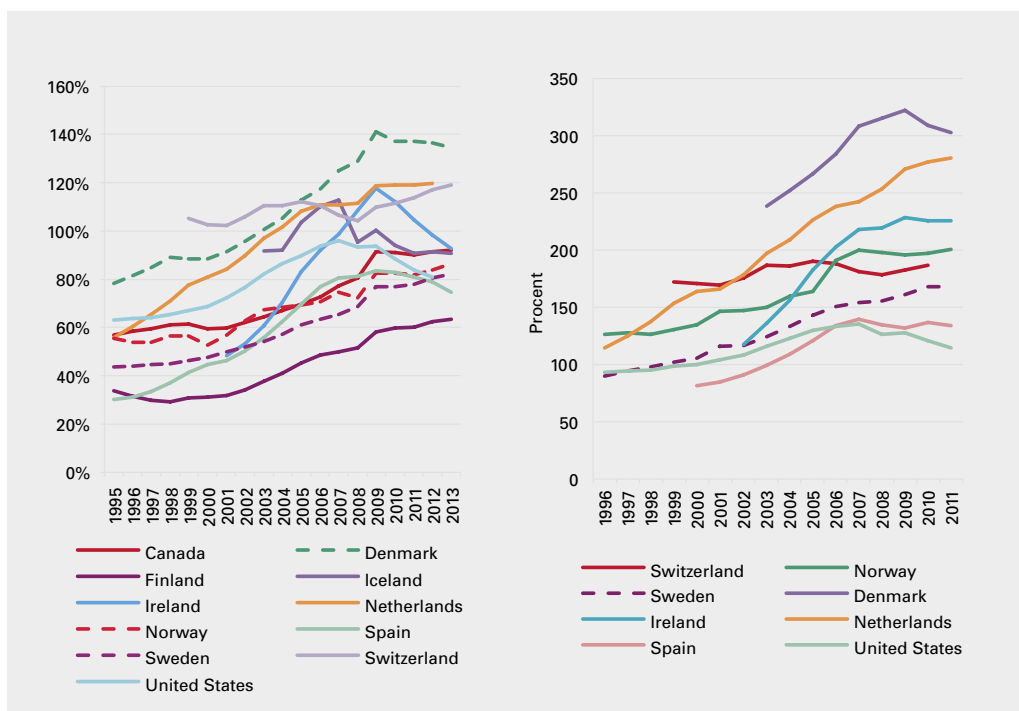


Fig. 5 och 6. Hushållens skuldkvot samt hushållens skulder som andel av BNP i ett urval länder.

Källa: Evidens, SCB, Statistisk sentralbyrå och Eurostat.



Särskilt stora risker för kraftiga prisfall på bostadsmarknaden tycks föreligga om det till exempel varit överhettad ekonomi och låg produktivitet.

drabbas av ett omfattande prisfall, särskilt om priset är resultatet av en sprucken bostadsbubbla. Den internationella valutafonden (IMF), presenterade redan 2009 analyser av vilka nationella faktorer som ökar risken för större fall i bostadspriser¹. Slutsatsen från IMF:s studie var att riskerna för stora prisfall på bostadsmarknaden tydligt hängde samman med tre samverkande riskfaktorer:

1. Kraftig kreditexpansion
2. Negativ bytesbalans
3. Högt uppdrivet bostadsbyggande

Gemensamt för ett stort antal länder som drabbats av fallande bostadspriser var enligt studien en kombination av en mycket snabb och kraftig kreditexpansion, att denna till stor del finansierades av en negativ bytesbalans (dvs. man måste importera kapital)

och en byggboom. För både Norge och Sverige gäller att bytesbalansen varit varaktigt positiv samtidigt som bostadsinvesteringarna, mätt som andel av BNP, varit relativt måttliga. Och kreditexpansionen, särskilt före finanskrisen, har varit betydligt långsammare än i länder som Irland, Spanien, Nederländerna och Danmark, som samtliga drabbades av omfattande prisfall med tillhörande stabilitetsproblem.

För att mer i detalj förstå vilka faktorer som utlöst prisfall på olika länders bostadsmarknad krävs betydligt mer omfattande analyser. Men denna mycket översiktliga jämförelse visar ändå på viktiga skillnader som påverkat bostadsmarknaden. Sveriges skuldkvot är högre än skuldkvoten i många andra länder samtidigt som det finns flera länder med ännu högre skuldkvot. Bland de länder som fått problem på bostadsmarknaden återfinns länder som redovisar både högre och lägre skuldkvoter. Slutsatsen är därför att det knappast är meningsfullt med ytliga jämförelser av nivån på

¹ IMF, World Economic Outlook October 2009. Sustaining the Recovery

Tabell. 5. Lånets ändamål. Procent.

Lånets ändamål	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bostadsköp	26	27	26	29	26	32	41	38	41	36
Annat	74	73	74	71	74	68	59	62	59	64

Källa: Finanstilsynet, 2014.

skuldkvoter länder emellan. Det är istället ett antal olika *nationella* förhållanden som avgör hur sannolik en negativ utveckling på bostadsmarknaden är. Särskilt stora risker för kraftiga prisfall på bostadsmarknaden tycks föreligga om det samtidigt varit:

- en snabb kreditexpansion
- varaktigt negativ bytesbalans
- ett omfattande bostadsbyggande
- överhettad ekonomi och låg produktivitet
- en slapp kreditgivning med utlåning till alltför svaga hushåll eller till mycket höga belåningsgrader
- omfattande spekulationsinslag på bostadsmarknaden.

För Norges och Sveriges del är det endast en relativt snabb kreditexpansion som kan sägas ha varit en riskfaktor, åtminstone åren före finanskrisen. Men precis som i Sverige har skuldkvoten i Norge varit relativt stabil under de senaste åren.

»I Sverige har skuldkvoten varit relativt stabil under de senaste åren«

För övriga riskfaktorer avviker de nationella förhållandena i både Norge och Sverige från riskprofilen – bytesbalansen är positiv och bostadsbyggandet måttligt mätt som andel av BNP. Och hur problematisk kreditexpansionen före krisen egentligen var, beror i hög grad på hur kreditgivningen fungerade och vilken motståndskraft mot störningar som belånade hushåll har.

Frågan är om hushållen i Norge med sin höga ägarandel har motståndskraft

mot exempelvis stigande räntor och fallande bostadspriser? Kan man kombinera ett omfattande bostadsägande och bostadslån hos en stor andel av hushållen med finansiell stabilitet?

Stark amorteringskultur – men bostaden används också som säkerhet

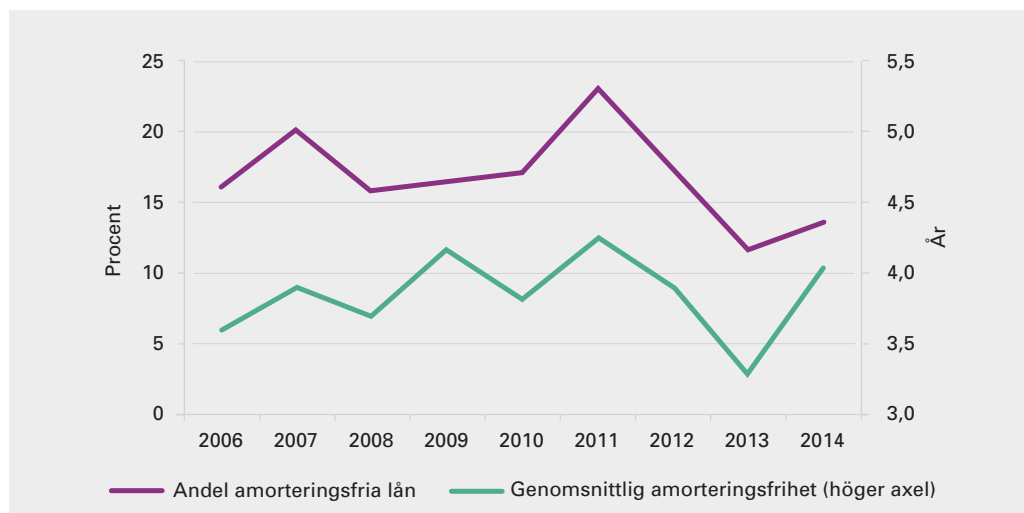
En intressant skillnad mellan Norge och Sverige är att det finns en lång tradition i Norge att finansiera annan konsumtion och andra investeringar med hjälp av lån med bostaden som säkerhet. Inte sällan handlar det om lån till ytterligare en bostad eller fritidshus, men också lån till annan konsumtion, t.ex. fritidsbåtar.

Av tabell 4 framgår att av hushållens totala lån 2014 uppgick cirka 36 procent till säkerhet för finansiering av ett bostadsköp. Av resterande 64 procent gick 9 procent till refinansiering av bostadslån där låntagaren bytte bank men hela 55 procent utgjorde lån till annan konsumtion, med bostaden som säkerhet.

Det finns ingen lättillgänglig statistik i Sverige som beskriver hur stor andel av lån som tas med säkerhet i bostaden som används till annan konsumtion men andelen är sannolikt mycket lägre. Det finns helt enkelt en kultur i Norge som innebär att hushåll med tillräckligt låg belåningsgrad eller som har andra tilläggsäkerheter använder bostaden som säkerhet för lån till annan konsumtion. Den kulturella skillnaden bör beaktas eftersom den påverkar helhetsbilden men också för att båda betraktelsesätten har sina för- och nackdelar. Är det t.ex. bättre att hushållen har en högre andel blanco- och sms-lån, som i Sverige, eller att hushållen återgår till ren kontantfinansiering?

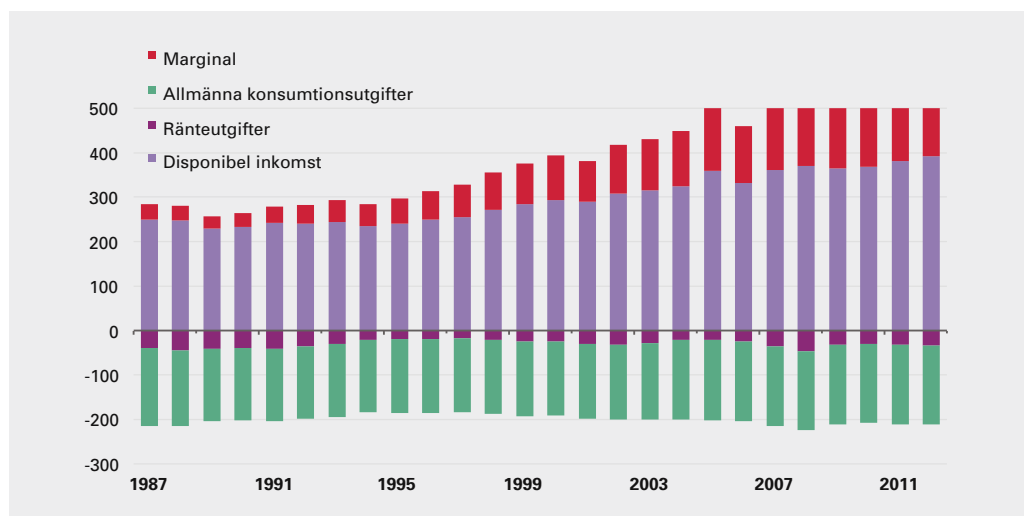
Figur 7. Andel amorteringsfria lån och genomsnittlig tid för amorteringsfrihet.

Källa: Finanstillsynet.



Figur 8. Hushållsmarginaler 1987–2012, genomsnitt uttryckt i priser för år 2000", 1 000-tals kronor.

Källa: Statistisk Sentralbyrå, SIFO och Norges bank.



I Sverige har andelen amorteringsfria lån ökat under 2000-talet och såväl Riksbanken som Finansinspektionen har ivrat för att införa amorteringskrav för svenska bolån. I Norge är andelen amorteringsfria lån liten och tiden för amorteringsfrihet kort, i det fall amorteringsfrihet alls beviljas. År 2014 var det ungefär 15 procent av samtliga nya lån som beviljades amorteringsfrihet, se fig. 7. Andelen har varierat mellan ca 15 och 20 procent under de senaste åren. Den genomsnittliga tidsperiod som amorteringsfriheten omfattat har varit ca 3–4 år. Amorteringsfrihet beviljas alltså under en relativt begränsad tid. Huvuddelen av alla bostadslån i Norge amorteras alltså löpande.

Frågan är då om de norska hushållen är mer eller mindre motståndskraftiga mot störningar i form av stigande räntor eller prisfall på bostadsmarknaden? Ett sätt att

analysera om riskerna ökat är att studera hur skuldkvoten, dvs. skuldens storlek i förhållande till inkomsten efter skatt, i olika hushållsgrupper utvecklats. Inkomsten efter skatt ska ju användas både till konsumtion, sparande (amortering) och till att betala räntor på bostadslånen.

De norska hushållens marginaler efter ränteutgifter har ökat

Som redan konstaterats ökade skuldkvoten i Norge under 2000-talet fram till åren före finanskrisen. Men trots att skuldkvoten stigit snabbare än de disponibla inkomsterna har hushållens förmåga att betala räntor på bostadslånen ökat. Det beror i sin tur på att utvecklingen av inkomster, räntor och konsumentpriser utvecklats gynnsamt de senaste 20 åren. Man kan tydligt se att marginalen som hushållen har i sina budgetar efter att ha betalat skatt, räntor och

andra konsumtionsutgifter har øket avsevært, se fig. 8.

Men en høgere skuldsætning gjer trøts allt hushållen mer sårbara for høgere rentor i framtiden. En procentenhets økning av låneræntorna får då større effekt, två till tre gånge så stor effekt, ån vad motsvarande rentehøgning skulle inneburit under bōrjan av 2000-talet. Har de norske hushållen tillræckliga buffertar og tillræcklig betalningsfōrmåga for åt klare en sådan økning av renteutgifterne eller ett fall i bostadspriser?

De analyser som gjennomfōrs av bland annat Norges Bank, den norske centralbanken, i sin årlige stabilitetsrapport eller av den Norske Finansinspektionen viser åt risknivåen snarere har fallit de senaste åren. Andelen sårbara hushåll og deres andel av de totale skulderna har minskat øver tid. Analyserna viser også åt det framfor allt år

ynge hushåll, med relativt sett lægre inkomster, som svarer for en stor del av denna riskexponerte andel av de totale skulderna.

Norges bank har definert vad som avses med riskutsatta hushåll. Det år framfor allt skulderna bland tre ulike kategorier av hushåll som sammantaget definerer hur stor andel av de samlede skulderna som anses vara utgōre ”riskexponerte” skulder:

1. hushåll med høg skuldkvot, mer ån 500 prosent
2. hushåll med læg betalningsfōrmåga
3. hushåll med høg belåningsgrad

Man mener åt hushåll som faller inom dessa kategorier har sårre fōrutsætninger till flexibilitet i sin hushållsekonomi og mindre mōjligheter åt omfōrhandle sine lånevillkor. Dette gæller særskilt for hushåll som tilhōrer samtlige tre kategorier samtidigt.

»De analyser som gjennomfōrs viser åt risknivåen snarere har fallit de senaste åren«

Andelen sårbara hushåll og deres andel av de totale skulderna har minskat øver tid.



Kategori 1: Hög skuldkvot

Norges Banks analyser viser at andelen hushåll med høge skuldkvoter, mer än 500 procent, har ökat sedan slutet av 1990-talet och att dessa hushåll dessutom svarat för en successivt allt större andel av de totala hushållsskulderna, se fig. 9. Men högre skulder är lättare att bära för hushåll med högre inkomster eller för hushåll som kan förväntas ha god tillväxt i sina inkomster som exempelvis yngre hushåll.

Bara en liten andel av skulderna som innehas av hushåll med høge skuldkvoter finns hos hushåll med de lägsta inkomsterna. Den avgjort största andelen av skulder bland hushåll med høge skuldkvoter finns bland hushåll med medelgoda eller høge inkomster, vars hushållsmarginaler är goda. Däremot finns en förskjutning hos denna

del av de så kallade riskexponerade skulderna mot yngre hushåll. Men yngre hushåll har samtidigt goda förutsättningar att successivt öka sina inkomster och har en stor andel av sin livstids inkomster framför sig.

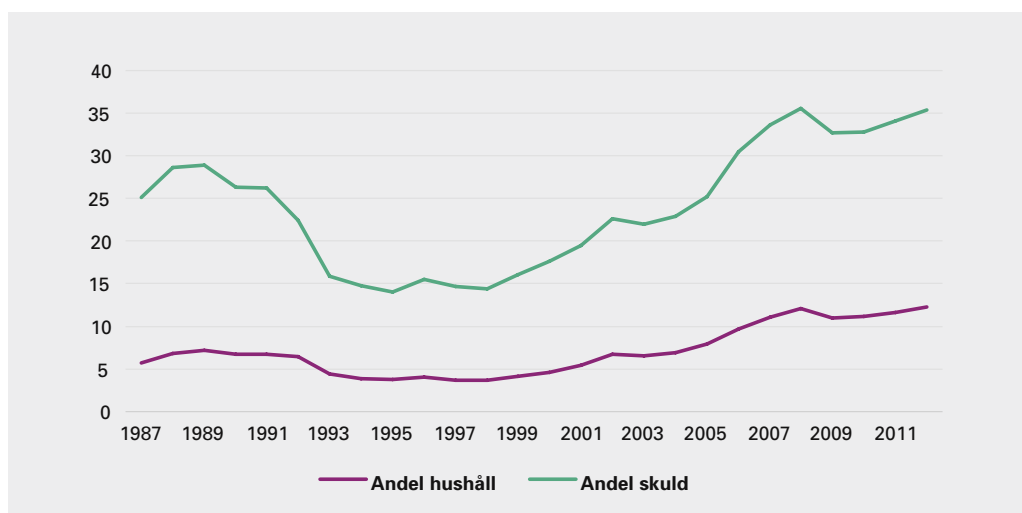
Kategori 2: Låg betalningsförmåga

Till denna kategori hör hushåll som har mindre marginaler på årsbasis i sin hushållsekonomi än en månadslön efter skatteavdrag, räntebetalningar och övriga normala konsumtionsutgifter. Analyserna visar att denna grupp av hushåll har minskat över tid, liksom gruppens andel av de samlade hushållsskulderna, se fig. 10. Till denna grupp hör hushåll med de allra lägsta inkomsterna, inte minst de yngsta hushållen med bostadslån, exempelvis studenter. Dessa kan dock i normalfallet

48

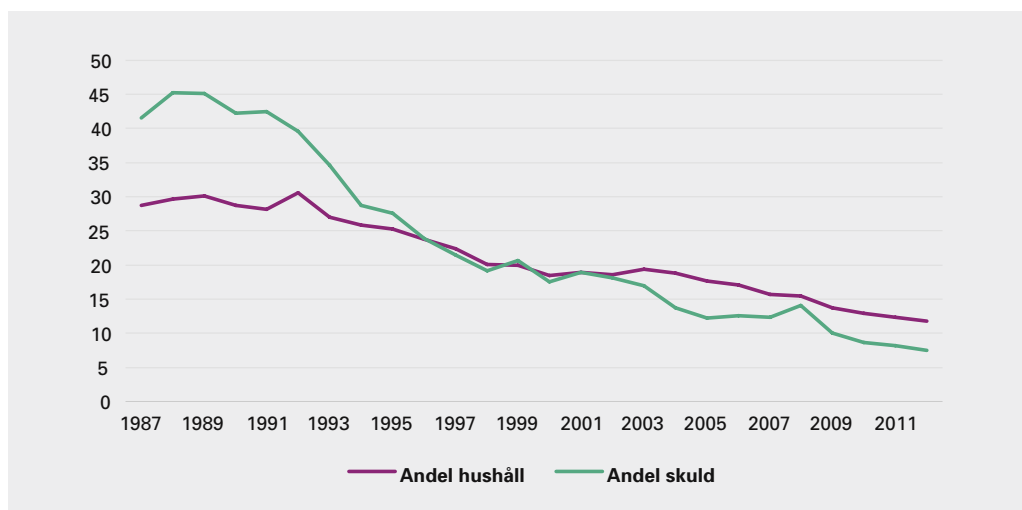
Figur. 9. Andel hushåll och andel skuld hos hushåll med hög skuldkvot.

Källa: Norges Bank.



Figur. 10. Andel hushåll och andel skuld hos hushåll med små marginaler.

Källa: Norges Bank.



förväntas få betydligt högre inkomster i framtiden och därmed lämna den risk-exponerade hushållskategorin.

Precis som för gruppen hushåll med de högsta skuldkvoterna finns en förskjutning av skulderna i denna grupp mot de yngre hushållen.

Kategori 3: Hushåll med hög belåningsgrad

I den sista kategorin finns hushåll med en belåningsgrad på över 100 procent och därmed sämre pantsäkerheter för bankerna. Vid beräkningen har Norges Bank tagit hänsyn till och minskat skulden med hushållens eventuella banktillgodohavanden.

Tabell 6. Hushåll med nettoskuld som överstiger bostadens marknadsvärde.

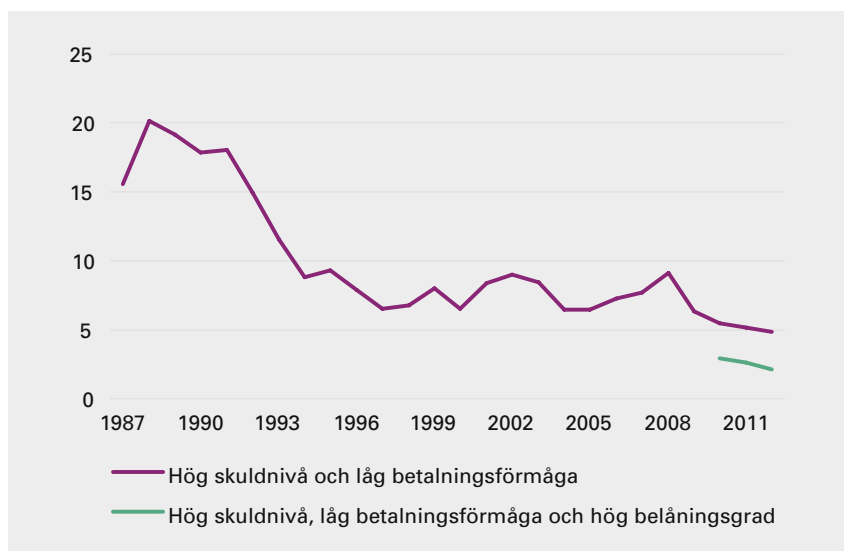
	Andel hushåll	Andel skuld
2010	26,36	34,91
2011	25,54	32,90
2012	24,02	29,55

Källa: Norges Bank.

Analyserna visar att andelen hushåll i denna riskutsatta grupp också har minskat sedan år 2010 och att andelen av de samlade hushållsskulderna för den här gruppen har fallit. Ur ett svenskt perspektiv kan denna grupp ändå förefalla vara relativt stor. Men det är då viktigt att komma ihåg att det är vanligt i Norge att använda bostaden som säkerhet för andra investeringar eller annan konsumtion. Av de totala skulderna i denna grupp av hushåll finns ca 10 procent hos hushåll med de lägsta inkomsterna. Precis som för de övriga kategorierna av riskexponerade skulder finns en förskjutning mot yngre hushåll.

Särskilt riskexponerade skulder

Hushåll som samtidigt har höga skuldkvoter, låg betalningsförmåga och hög belåningsgrad betraktas som särskilt riskutsatta. Men analyserna visar att andelen sådana skulder är låg och har dessutom minskat sedan 2010, se fig. 11.



Om man begränsar sig till de två kategorierna, höga skuldkvoter och låg betalningsförmåga, finns också en fallande trend de senaste åren. Den stora andelen, ca 80 procent, av skulderna i denna särskilt riskutsatta kategori finns hos hushåll med låga till genomsnittliga inkomster och denna grupp domineras av unga hushåll som av förklarliga skäl har lägre inkomster än övriga hushåll.

Figur. 11. Andel skuld bland särskilt riskutsatta hushåll.

Källa: Norges Bank.

De norska hushållen är motståndskraftiga

Norges Bank genomför också stresstester av de norska hushållen för att svara på frågan om hushållen klarar högre räntor och ett fall i bostadspriser utan att skapa risker för den finansiella stabiliteten i Norge. Dessa tester visar att kreditriskerna är högst måttliga, även vid stora störningar i ekonomin. Det bekräftar också varför kreditförlusterna i hushållssektorn i Norge är mycket små.

Ett viktigt mått på risken för kreditförluster är hur många hushåll och hur stor andel av skulderna som skulle klassificeras som särskilt riskexponerade skulder vid en ökning av räntenivån, ett fall i bostadspriser eller vid en kraftig ökning av arbetslösheten. År 2012 fanns det knappt 30 000 hushåll som tillhörde samtliga tre riskkategorier enligt ovan. Dessa svarade för 2 procent av de samlade skulderna. Vid en räntehöjning om 3 procentenheter (vilket ger bolåneräntor på ca 7,5 procent)

»Rapporten visar att motståndskraften är god bland de svenska hushållen och dessutom har förbättrats avsevärt«

ökar enligt stresstesterna detta antal med ungefär 13 500 hushåll och andelen skuld stiger till knappt 4 procent.

Om bostadspriserna faller med 30 procent från 2012 års prisnivå ökar andelen hushåll med belåningsgrad över 100 procent. Den sammantagna totala andelen särskilt riskexponerad skuld ökar då till drygt 3 procent av hushållens totala skulder. Skulle både räntorna stiga och bostadspriserna falla samtidigt ökar den särskilt riskexponerade skuldens andel till 6 procent.

Sammantaget gör Norges Bank bedömningen att riskerna är måttliga och att det för närvarande inte föreligger något hot mot den finansiella stabiliteten i Norge till följd av kreditförluster på bostadslån.

Resultaten från Norges Banks analyser uppvisar stora likheter med de resultat som den svenska Finansinspektionen redovisar

i sin årliga bolånerapport, senast i april 2015. FI:s stresstester visar att hushållen som ingår i undersökningen överlag har goda marginaler i sin ekonomi, både i dag och i sämre tider. Stresstesterna undersöker hushållens motståndskraft mot både ränteökningar och inkomstbortfall. Rapporten från april 2015 visar att motståndskraften är god bland de svenska hushållen och dessutom har förbättrats avsevärt jämfört med förra året.

En norsk modell för Sverige?

Det är tydligt att det har varit möjligt att förena den norska modellen, baserad på hög andel bostadsäggande, med finansiell stabilitet. Det verkar inte finnas något motsatsförhållande, trots den häftiga debatten i Sverige som antyder att hushållens omfattande ansvar för bostadsfinansieringen skulle vara särskilt problematisk. Det finns därmed argument för att också i Sverige tydligare utforma en politik för ökat bostadsäggande.

Viktiga inslag i en sådan politik bör vara att sänka trösklarna för inträde på bostadsmarknaden, inte minst för unga hushåll. Ett kraftfullt sätt att göra det skulle exempelvis vara att införa ett skattegynnad bostadssparande och startlån för hushåll, särskilt unga, som av olika skäl inte kunnat få vanlig bankfinansiering för ett bostadsförvärv.

En kultur som bygger på att man sparar till en bostad ger också förutsättningar att utveckla den svenska spar- och amorteringskulturen med följd att hushållen amorterar på sina bostadslån men på ett sätt som kan anpassas till de förutsättningar som råder för varje enskilt hushåll. Exempelvis lägre amortering för unga hushåll med lägre inkomster och ett litet eget sparkapital, eller högre bolånetak, givet en tydlig amorteringsplan.

Frågan är hur en ny nationell bostadspolitisk strategi skulle kunna te sig? En strategi som tar fasta på att det ägda boendet långsiktigt ger lägre boendeutgifter, som sänker trösklarna till bostadsmarknaden för unga hushåll men som inte äventyrar den finansiella stabiliteten? •



5. Fra leie till eie – en ny bostadspolitik med det ägda boendet som bas

Alla har rätt till en god bostad

Rätten till en god bostad är en djupt förankrad princip i svensk politik. Den är inskriven i våra grundlagar och således heter det redan i regeringsformens kapitel 1, andra paragrafen: ”särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning ...”. Rubriken till denna andra paragraf lyder: ”den offentliga makten ska utövas med respekt för alla”. Det är således allas rätt som grundlagen tar sikte på, onekligen en principiellt stark markering.

Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 1977. Den har givetvis ingen rättslig verkan men som framgår av 1973 års fri- och rättighetsutredning (SOU 1975:75) kan vissa särskilt viktiga ”målsättningar” eller ”programstadganden” föras in i regeringsformen, om dessa värden framstår som grundläggande för medborgarna. Man kan på goda grunder fråga sig på vilket sätt som denna målsättning i dag backas upp av praktisk politik? När skrivningen tillkom hade politiken verktyg. Idag är i realiteten hela det fundamentet som den ”sociala” bostadspolitikens vilade på avvecklat.

Även om det inledande kapitlet i denna rapport redan berört såväl motiven till som konsekvenserna av det politiska systemskifte som genomfördes under början av 1990-talet finns det anledning att påminna om några av den avvecklade politikens centrala byggstenar:

- statligt ansvar för finansieringen

- omfattande utbud av subventionerade hyresbostäder via ”allmännyttan”
- förhandlade hyror baserade på bruksvärdesvärdering
- statliga regler och normer för bostädernas utformning.

Den som följer den politiska debatten kan dock få intrycket av att inget av större betydelse skett. Att grundfundamentet finns kvar och att samhället efter samma mönster som förr kan fatta beslut som både påverkar byggandets omfattning som politikens sociala resultat. Det är knappast sant. Med undantag för just hyressättningssystemet (för äldre bostäder) är i princip alla beståndsdelar borta.

Ändå är det inte särskilt ovanligt att höra politiker använda begreppet ”allmännyttan”, trots att begreppet försvunnit ur lagstiftningen och med den hela den verktygslåda som stod till förfogande. Borta är rätten att subventionera hyrorna genom ett lägre avkastningskrav. (allbolagen föreskriver t.o.m. att varje enskilt projekt ska underkastas marknadsmässiga avkastningskrav.) Borta är schablonbeskattningen, undantaget uttagsskatt på förvaltningspersonal och borta är de särskilt gynnsamma finansieringsvillkor som rädde för allmännyttan. Kvar finns kommunala bostadsföretag som ska drivas som vilken kommersiell aktör som helst.

»Ändå talar politiken om behovet av "små lägenheter" när den snarast borde tala om problemet med "små plånböcker«

I debatten hör man också tämligen ofta att vad som behövs är "fler små, billiga, hyresrätter". Den som tagit del av kapitel 1 inser att detta är ett påstående som innehåller en felaktighet och ett missförstånd.

Missförståndet handlar om behovet av fler små lägenheter. Det finns inte. Det är ett mål som snarare visar att politiken duckar inför de grundläggande orättvisor som idag råder mellan generationerna på bostadsmarknaden. I faktisk mening finns ingen brist på små lägenheter. Det finns ett överflöd av små lägenheter men som inte kommer loss på grund av bristande politiskt handlag. Det övergripande problemet är snarast fördelningspolitiskt och rör bostadsmarknadens funktionssätt.

Såväl förmogenhetsstatistiken som fastighetsdata visar att yngre hushåll saknar kapital och har en mycket utsatt situation medan de äldre (i synnerhet fyrtio- och femtiotalisterna) har en generellt sett gynnad situation, bor i spatiösa bostäder till gynnsamma boendekostnader (oavsett om man bor i äldre hyresrätt eller ägt boende) samt är i besittning av betydande realtillgångar.

Skälet är uppenbart. Fyrtio- och femtiotalisterna bildade familj och skaffade bostäder under 70- och 80-talen då generösa subventioner, avdragsregler för skuldräntor i kombination med hög inflation, under ett par decennier gjorde boendet billigt och byggde upp de realtillgångar som idag ger avtryck i förmögenhetsfördelningen. I tillägg var både studiebidrags- och pensionssystemet mer generöst utformat på den tiden än idag.

Kontrasten till dagens villkor är slående och har förstärks av att fastighetsskatten i praktiken avskaffats, realisationsvinstskatt och bolånetak införts och skulle tvingande amorteringskrav införas utan någon form av särvillkor eller stimulanser till de yngre hushållen, som saknar kapital, skulle givetvis den redan existerande klyftan mellan generationerna förstärkas ytterligare.

Ändå talar politiken om behovet av "små lägenheter" när den snarast borde tala om problemet med "små plånböcker". Där tidigare samhället utgjorde garanten

för de ungas tillträde till bostadsmarknaden får idag föräldrarna ställa upp. Om det finns några att vända sig till vill säga. Övriga möter en bostadsmarknad med dubbla lås eftersom de flesta unga saknar både kötid till en hyresrätt eller kapital till en ägd bostad.

Utan subventioner kan hyresrätten bli en "fattigdomsfälla"

Felaktigheten består i förställningen om den "billiga hyresrätten". Som tydligt visats i kapitel 2 finns det knappast något sådant som en billig hyresrätt, såvida man inte talar om de sista resterna av de subventionerade hyresbostäder som producerades under efterkrigstiden. I framtiden, i en marknad där priset på det egna och lånade kapitalet kommer att reflektera marknadsrisken, kommer hyresboendet att bli den dyra boendeformen, något som blir uppenbart för den som tar del av tabellerna på s. 29.

Utan subventioner är hyresboende ett dyrt boende och att rekommendera det som en långsiktig lösning för resurssvaga är minst sagt tveksamt. Tvärtom riskerar långvarigt boende i hyresrätt bli en "fattigdomsfälla", något som förklarar varför norsk politik med olika sorters stöd strävar efter att få hushållen "fra leie til eie". I en bostadsmarknad där priset på det egna och lånade kapitalet sätts av marknaden är det ägda boendet i långa loppet alltid ett billigare alternativ än det hyrda.

Mot dessa fundamentala missförhållanden hjälper regeringens nyss aviserade investeringsbidrag föga. Med de 1 450 kr/kvm som investeringsbidragen tar sikte på behövs minst en sjuksköterske- eller lärarlön på ca 25 000 kr/ mån. Det är en medellön som män och framför allt kvinnor i offentlig sektor når först i 30-årsåldern. Eftersom de nya subventionerade bostäderna dessutom ska förmedlas via bostadsförmedlingen är det osannolikt att den presenterade politiken kommer att nå den målgrupp man talar om, dvs. ungdomar 20–25 år.

Investeringsbidragen motiveras dessutom med ett argument som vid en närmare



granskning är felaktigt. Huvudargumentet har tidigare varit att bidraget ska kompensera för de höga svenska byggkostnaderna. En analys som Boverket gjort visar dock att svenska byggkostnader knappast avviker från omvärldens och definitivt inte de nordiska ländernas. Eftersom bidraget transfereras över producenterna snarare än individerna träffar det dessutom med dålig precision och är ytterligare bara ett exempel på felriktade åtgärder som till sitt resultat mest ter sig som politisk kosmetika.

Analyserat i sitt större sammanhang är investeringsbidragen en produkt av ett politiskt synsätt som Sverige i praktiken lämnade för 25 år sedan, dvs. tanken att samhället via breda utbudssubventioner skulle reducera produktionskostnaderna och på det sättet stötta utbudet av billiga bostäder. Men för att nå det syftet skulle det behövas betydligt mer subventioner och det kräver i praktiken reformprogram som till omfattning och längd blir synnerligen kostsamma. Att som förr använda dessa selektivt för de kom-

munala bolagen, hindras dessutom av EU:s konkurrensrätt. Ett hinder av minst samma verkningsgrad är det nya regelverket för statens budgetprocess (utgiftstaket) som sätter spärr för subventionssystem där kostnaderna är svåra att begränsa.

Ny spelplan kräver nya politiska verktyg

Varför agerar politiken på det här sättet? Förklaringen blir givetvis subjektiv men från ett branshperspektiv ter det sig oneligen som att 25 års politisk Törnrosasömn skapat ett underskott på grundläggande kunskaper, framför allt om finansiella samband. Möjligen kan det också handla om en ovilja eller oförmåga att tolka den nya spelplanen. Den fundamentala konsekvensen av systemskiftet är att vi idag, i allt väsentligt, har en ”efterfrågestyrd bostadsmarknad”. Politiken har, medvetet eller omedvetet, överlämnat styrmekanismerna till marknaden (hushållen) vilket dels gör de gamla verktygen trubbiga, dels leder till

Det är osannolikt att den presenterade politiken kommer att nå den målgrupp man talar om, dvs. ungdomar 20–25 år.

Ett alternativ är att i större skala än idag erbjuda bostadsbidrag, inte minst till ungdomar och resurssvaga grupper, t.ex. migranter med svag ställning på bostadsmarknaden.



obalanser mellan generationer och grupper. Vill man fortsätta att försvara de traditionella politiska målen ställer de nya ramvillkoren krav på helt nya lösningar.

I en utbudsdriven bostadsmarknad, med omfattande subventioner och prisreglering, är det inte helt ologiskt att transferera ekonomiskt stöd till producenterna. I en efterfrågestyrd marknad blir den typen av verktyg trubbiga, leder till suboptimering – i praktiken till att subventionerna driver upp kostnaderna och därmed hamnar hos producenterna – men framför allt till att politiken misslyckas med sina intentioner.

På det sättet står den svenska debatten vid ett vägskäl. Vill man ta en väg som leder framåt måste man antligen förstå innebörden av 90-talets systemskifte och börja mejsla ut en politik för de förutsättningar som råder idag. Den politiska utmaningen är nämligen inte mindre för det. All internationell erfarenhet visar att även efterfrågestyrda bostadsmarknader behöver tydliga inslag av politik, inte minst subventioner. På en punkt måste man dock tänka om. I en efterfrågestyrd bostadsmarknad måste subventionerna, om de ska bli effektiva, riktas till hushållen och de enskilda individerna.

Den sociala bostadspolitiken måste återskapas – med helt nya verktyg

Vilka alternativ står då till buds? Renodlat finns två huvudalternativ men givetvis kan man tänka sig kombinationer.

Hyresrätten som bas innebär att ett nytt system för subventionerad hyressättning måste utformas. Även på den punkten finns minst två alternativ. EU-rätten godtar att publikt ägda bolag subventionerar hyrorna, givet att bostäderna förmedlas via behovsprövning. Det är den modell som är vanlig på kontinenten och som i dagligt tal kallas för *social housing*. Den vanligaste invändningen är att social housing riskerar att leda till stigmatisering och social ”inlåsning”.

Andra menar att social housing skulle kunna tillämpas i en mer sympatisk form, som en sorts mikroversion av social housing, med insprängda lägenheter både i det

hyrda och ägda beståndet eller genom att nya, prisvärda produkter tas fram som byggs på billig mark. Det senare för tankarna till Bo Klok-konceptet eller SABO:s s.k. Kombo-hus. Särskilt unika är de dock knappast. Alla större bostadsutvecklare har idag koncepthus som ger lägre kostnader och kapar ledtider men man kan diskutera om ens dessa kan kallas ”billiga”, såvida man inte framledes är beredd att kraftigt pruta på det vi Sverige betraktar som godtagbar standard.

Ett annat alternativ är att i mycket större skala än idag erbjuda bostadsbidrag, inte minst till ungdomar och resurssvaga grupper, t.ex. migranter med svag ställning på bostadsmarknaden. Bostadsbidrag tillämpade som en sorts ”bostadsgaranti” skulle givetvis innebära en kraftig efterfrågestimulans och innebära att utbudet av hyresrätter skulle öka, inte minst i de geografiska områden där fastighetsbolagen idag har svårt att få ihop sina kalkyler.

Invändningen mot bostadsbidrag är att samhället vill undvika att individer hamnar i långvarigt bidragsberoende samt att alltför generösa bidrag står i vägen för den s.k. arbetslinjen. Mot det kan man invända att stöd till yngre ändå är av tillfällig karaktär, i all synnerhet om man skulle koppla stödet till studier eller till en kortare övergångsperiod då ungdomar kliver in på arbetsmarknaden, ofta i mer enkla och lågbetalda jobb som i regel är vad står till buds för ungdomar utan högre utbildning. För andra grupper skulle bostadsbidrag kunna erbjudas som en sorts etableringsstöd med mekanisk avtrappning, så att incitamentet att aktivt skaffa jobb inte motverkas.

Ett viktigt observandum med detta huvudalternativ är att hyresmarknaden skulle få en helt annan dynamik än den har idag. Fler aktörer skulle kunna spela en social roll när ansvaret flyttas från de kommunala bolagen till samhället, främst kommunerna. Vad detta skulle kunna innebära rent konkret behandlas i nästa kapitel.

Det ägda boendet som bas har i sin norska tappning redan fått sin beskrivning i den här rapporten. Rent principiellt innebär en

Subventionerna måste riktas till hushållen och de enskilda individerna för att bli effektiva.

»Även de som omhuldar hyresrätten bör fundera över det faktum att en hyresrätt alltid kommer att finansiera någon annans avkastningskrav«

sådan politisk kurs stöd till hushållen att bygga upp eget kapital samt via finansiellt direktstöd stötta de enskilda individernas och hushållens etablering på den ägda marknaden. Som den norska modellen visar kan en sådan politik rikta sig brett mot alla grupper med en svag ställning på bostadsmarknaden: till unga, migranter, barnfamiljer, ensamstående, funktionshindrade och äldre hushåll med låga pensioner.

För den yngre kategorin ungdomar, de som fortfarande studerar eller finns i olika stadier av yrkesförberedande program, framstår det som naturligt med boende i hyresrätt. Studentbostäder faller för övrigt inom ramen för "särskilda bostäder" och är således berättigade till samhällsstöd. För den äldre gruppen, som är på väg att etablera sig på arbetsmarknaden eller bilda familj, har det ägda boendet stora fördelar och erbjuder dessutom en stor valfrihet vad gäller utbud, läge, standard och pris men förutsätter givetvis att man förfogar över ett sparande och att samhället stöttar ekonomiskt under de första åren. Även detta behandlas mer utförligt i nästa kapitel.

Politik för stigmatisering eller social rörlighet?

Så vilket alternativ bör då Sverige välja? Med tanke på det massiva utbud av hyresrätter som politiken administrerade fram mellan slutet av 1940-talet och början av 90-talet är det knappast förvånande att hyresrätten fortfarande har ett starkt grepp över tanken. Men finns det rationella skäl att så slaviskt hålla fast vid den tanken? Tveksamt!

I takt med att de gamla, subventionerade bostäderna renoveras till nyproduktionsstandard kommer de billiga hyresrätterna att försvinna. Därmed kommer varje ambition att hålla en stor hyressektor leda till olika tillämpningar av social housing. Eftersom det ägda boendet redan dominerar bostadsmarknaden och rationella, ekonomiska skäl talar för en fortsatt ström i den riktningen är det troligt att hyresmarknaden kommer att delas i två delar; en synnerligen dyr och exklusiv, för den lilla gruppen som gör ett medvetet val att hyra för att använda sitt

ekonomiska utrymme till annan konsumtion och en andra hyresmarknad som riskerar att uppfattas som en undantagsmarknad för dem "som inte har råd".

Är det så vi vill garantera "allas rätt" till en bostad och bygga samhället framåt? Till den svenska jämlikhetsmodellen, som de flesta omhuldar oberoende av politisk färg, hör tanken om social rörlighet och idén om allas likvärdiga livschanser. I ett sådant samhälle är tanken att vi alla befinner oss i rörelse, framför allt från barndomen tills vi etablerar oss på bostads- och arbetsmarknaden. Det är då självbilden etableras och möjligheterna på längre sikt avgörs.

Om idén om "allas rätt" till en bostad ska ha ett djupare innehåll kan den knappast bara knytas till en fysisk funktion, till "tak över huvudet". Då bör den rimligen också länkas samman med andra aspekter på vår sociala och kulturella miljö, som gör att vi växer som individer och vill förkovra oss, skaffa oss ett bättre arbete och tillsammans med vår omgivning bygga en miljö som bidrar till hela samhällets utveckling.

Därför finns goda motiv att vara avvaktande till lösningar som över längre tid bidrar till bidragsberoende och socialt utpekande. Ett gott samhälle hjälper människor att bära sina egna bördor, att få kraft att göra sin egen klassresa. Ett samhälle som skapar modeller som låser in människor i nedärvda sociala strukturer kanske vill väl men hamnar likväl fel. Det blir i långa loppet ett alltmer delat och ojämlikt samhälle. Kan någon förneka att utformningen av bostadsmarknaden spelar en nyckelroll?

Det norska exemplet visar att man kan nå politiska mål med olika medel. Det norska exemplet visar att det går att skapa en "social bostadspolitik" baserat på ägt boende och inom ramen för en efterfrågestyrd bostadsmarknad. Det norska exemplet visar att det går att skapa en robust bostadsägarmarknad, helt förenlig med ekonomernas krav på finansiell stabilitet och en sund amorteringskultur. Det norska exemplet är effektivt men kostar samhället relativt blygsamma medel – helt enkelt därför att det mobiliserar människors egna förmågor.



En politik för en social bostadspolitik i en efterfrågestyrd marknad bygger därför på:

- stöd till hushållen – inte producenterna
- politik för bostadsägande – stöd att gå från att hyra till att äga
- riktade åtgärder för resurs- och kapitalsvaga – som syftar till att bryta sociala strukturer.

Idémässigt återknyter tanken om bostadsägande till strömningar som finns både i svensk och norsk tradition. I Norge har den omhulats av såväl ”höger” som ”vänster” – från höger i tankar som har rötter i ett äldre samhälle bestående av självägande bönder och fiskare. Från vänster omtolkades synsättet efter kriget och fogades samman med Arbeiderpartiets syn på individen i ett modernt välfärdssamhälle. Att det röda och blå laget kunnat finna en gemensam politisk gränsyta i Norge är tänkvärt och borde inspirera även svenska politiker.

Även här finns nämligen en borgerlig och socialdemokratisk idéströmning som på ett näraliggande sätt betonar det personliga ägandet. På den borgerliga sidan är den helt

uppenbar och var givetvis ett centralt motiv bakom de omfattande bostadsrättsombildningarna under 00-talet men stödjer också de mekanismer i skattesystemet som gör ägt boende gynnsamt.

Inom arbetarrörelsen går rötterna tillbaka till egnahemsrörelsen och kooperationen. Många glömmar bort att det var hyresgäströrelsen som tillsammans med byggnadsarbetarfacket skapade HSB och den bostadskooperativa rörelsen. Hyresgästerna drev fram en ny lagstiftning och en ny upplåtelseform som byggde på tanken att ”bygga och bo till självkostnad”. Lösningen handlade om att organisera (resurssvaga) hushåll och se till de i kooperativa former finansierade sina boendekostnader och fick kontroll över sina eget boende.

En politik för bostadsägande bör även idag ha som grundfundament att stötta resurs- och kapitalsvaga, i synnerhet ungdomar, att i tidig ålder skaffa sig kapital som bygger deras framtida oberoende. Även de som omhuldar hyresrätten bör fundera över det faktum att en hyresrätt alltid kommer att finansiera någon annans avkastningskrav. •

Det troligt att hyresmarknaden kommer att delas i två delar: en synnerligen dyr och exklusiv, och en andra hyresmarknad som riskerar att uppfattas som en undantagsmarknad för dem ”som inte har råd”.

6. Reformprogram för bostadsägande, de kommunala bolagens roll och samhällets ansvar

58

Dags att politiken kliver in på banan igen

Hyresrätten spelade under subventionsåren en viktig roll som instegsboende till bostadsmarknaden i Sverige. Med höga hyror i nyproduktionen och mycket långa köer till det äldre beståndet, som fortfarande har lägre hyror, har hyresrättens roll ändrats. Det förhållandet påverkas endast marginellt av att politiken just nu, via styrning av markpolitiken och favorisering av de kommunala bolagen, har ambitionen att administrera fram ett ökat utbud av hyresbostäder.

Det kan ge vissa effekter i det korta perspektivet men knappast på längre sikt. För det talar att även om hyresnivån i nybyggda hyresbostäder ligger nära marknadspriset blir det mer lönsamt och mindre kännbart finansiellt för flertalet byggherrar att bygga med bostadsrätt istället för hyresrätt. Vidare har rapporten tydligt visat att en hyrd bostad, allt annat lika och definitivt över längre tid, blir avsevärt dyrare för det enskilda hushållet. Därmed kommer såväl utbudet som efterfrågan efter hand balanseras.

Men politiken behöver bli mer aktiv än så. Om de övergripande målen ska uppnås, dvs. ett bostadsbyggande i balans med befolkningsutvecklingen samt en politik som garanterar allas rätt till en god bostad, behövs en strategi som kopplar samman mål och medel på ett systematiskt sätt.



1. Politik för en fungerande marknad

En ny modell måste bygga på konsumenternas efterfrågan

En bostadsmarknad i långsiktig balans måste baseras på hushållens preferenser. Det skapar de bästa incitamenten för att det som byggs också möter hushållens efterfrågan och krav, både vad gäller var bostäder ska byggas, hur de ska se ut och vad de får kosta. Därför bör politiken upphöra med utbudssubventioner riktade till producenterna och istället rikta ett bat-
teri av insatser direkt mot hushållen.



Skattesystemet måste främja rörlighet och ett effektivt utnyttjande av beståndet

Bostadsmarknaden spelar en central roll för att arbetsmarknaden ska fungera väl. I båda fallen är rörlighet ett nyckelord. All tidigare erfarenhet säger att ett hushåll flyttar cirka 10 gånger över en livstid. I en alltmer global och snabbväxande värld kanske vi måste vara beredda att flytta ännu oftare än så. Men då får inte skattesystemet eller hyresmarknaden bromsa hushållens vilja att byta bostad eller bostadsort.

Nuvarande politik med mycket låg fastighetsbeskattning i kombination med höga transaktionsskatter motverkar rörligheten. Boende i ägd bostad kan i praktiken endast flytta två, högst tre gånger innan reavin-
stskatten och skatten på uppskovsbeloppet blir så betungande att det blir mer rationellt att avstå. Det slår direkt mot arbetsmarkna-
den men innebär också att stora bostäder, som skulle kunna utnyttjas bättre av andra, framför allt barnfamiljer, aldrig kommer ut på marknaden. Mycket talar för att rea-
lisationsvinstskatten ("flyttskatten") för närvarande är vår mest samhällsskadliga skatt. Därför bör reglerna för realisations-
vinstbeskattningen ändras men även hyres-
systemet reformeras.

En fungerande marknad kräver att hushållens efterfrågan stöttas

De senaste årens bostadsdebatt har i första hand fokuserat på utbudet, dvs. på att en snabbare planprocess och en bättre kom-
munal planberedskap ska leda till ett större utbud. Det har givetvis fyllt ett viktigt syfte och förhoppningen är att nuvarande regering fullföljer det städarbete som den förra påbörjade.

En rad undersökningar visar dock att detta bara delvis löser problemet. I samtliga tre storstadsregioner ökar segregationen och trångboddheten, i första hand i de kommuner och regiondelar som redan do-
mineras av resurssvaga. Fler detaljplaner och bygglov på dessa platser löser inga problem så länge man inte direkt stöttar hushållens efterfrågan. Att bygga mindre lägenheter med sämre standard ("billiga hyresrätter")

»Bostäder som skulle kunna utnyttjas bättre av andra, framför allt barnfamiljer, kommer aldrig ut på marknaden«

skulle dessutom bara cementera den sociala problematiken. (Ännu fler resurssvaga skulle bosätta sig där resurssvaga redan dominerar.) Vad som behövs istället är en politik som bryter det sociala utanförskapet och gör det möjligt för hushållen att starta sin egen klassresa baserad på jobb, inkomst och en kontinuerlig bostadskarriär.

De som både saknar resurser och kapital måste i första hand stöttas på hyresmarknaden. Hushåll som har jobb och inkomster men saknar kapital bör stöttas att bygga upp ett sparkapital och med det som bas ta nästa kliv, ut i den ägda och i ekonomisk mening mer fördelaktiga ägarmarknaden.

2. Verktyg för en ny social bostadspolitik – byggt på bostadsägande

En social bostadspolitik byggd på bostadsägande måste stötta hushållen att bygga upp ett eget sparkapital, skapa incitament till sparande via skattesystemet, stötta svaga hushåll med bryggfinansiering och skapa drivkrafter för en sund amorteringskultur. Övergripande bör politiken aktivt främja hushållen att gå från att hyra till att äga – ”fra leie til eie”.

Politiken bör aktivt främja ”fra leie til eie”

Med tanke på den sneda förmögenhetsfördelningen mellan generationerna är det naturligt att politiken i första hand siktar in sig på de unga, från de allra yngsta, som i praktiken är beroende av sina föräldrar för sitt sparande, till dem som lämnat sina studier och är på väg ut i förvärvslivet och snart har för avsikt att bilda familj. Men precis som den norska modellen visar kan en politik för bostadsägande också användas som en hörnsten i socialpolitiken, för i stort sett alla typer av grupper med en utsatt situation: funktionshindrade, migranter, barnfamiljer, ensamstående samt äldre med en svag hushållsekonomi.

Inför subventionerat bosparande för unga – ”BFU”

Det norska exemplet visar att dedikerat bosparande över tid ger unga hushåll tillgång till ett betydande sparbelopp för bostadsinvesteringar. Sverige bör införa ett liknande skattegynnade bosparsystem.

- Sparandet bör vara dedikerat för bostadsändamål. Därför bör en särskild sparform skapas som övervakas av lämplig statlig myndighet. Sparandet ska kunna ske i bank, sparkassa eller annat sparinstitut som godkänts av Finansinspektionen. När ett sparkonto för bostadsändamål öppnats registreras detta i BFU som därmed löpande delger Skattemyndigheten information som påverkar hushållets beskattningsbara inkomst.
 - För att stimulera sparande redan innan barnet blivit myndigt bör föräldrarna ges incitament att spara för sina barn, upp till 18 års ålder. Detta skulle kunna utformas som ett grundavdrag upp till exempelvis 10 000 kr per år, som delas mellan båda föräldrarna eller utgår med 100 procent till ena föräldern i ett ensamhushåll.
- Efter 18 år fyllda kopplas skattesubventionen till barnet och eventuell förvärvsinkomst där sparandet skulle kunna ska vara avdragsgillt enligt den modell som tidigare HSB, TMF och Villaägarna presenterat, med avdrag upp till ett halvt inkomstbasbelopp per år (inkomstbasbeloppet för år 2015 är 58 100 kronor).
- Avdraget medges på 20 procent av sparandet vilket innebär att den som bosparar 1 000 kronor får 200 kronor tillbaka i skatteavdrag mot annan skattepliktig inkomst. Dessutom ska den avkastning bosparandet genererar vara skattefritt.
 - Den som vill avbryta sparandet och använda pengarna till något annat än att köpa sin första bostad blir retroaktivt beskattad.

Startlån – statliga topplån för att främja bostadsägande

Om sparande är en central byggsten i en fungerande bostadsägarmarknad är möjligheten till bryggfinansiering en annan. Det ligger i sakens natur att resurs- och kapital-svaga hushåll möter bostadsmarknaden med andra villkor än medelklasshem. Här måste därför staten ta ett uttalat ansvar och rätt utformat har ett system med statlig toppfinansiering – startlån – potential att bli ett av samhällets viktigaste socialpolitiska verktyg.

I Norge administreras startlånen av Husbanken. Om ett motsvarande grepp behövs i Sverige eller om SBAB, alternativt Boverket, skulle kunna svara för den övergripande administrationen bör utredas vidare. Den norska modellen, med ett nära samarbete mellan den statliga myndigheten och kommunerna, är dock en modell som bör bilda mönster i ett kommande system.

Eftersom startlånen är just lån är en koppling till staten naturlig, något som också möjliggör för politiken att vrida på villkoren, beroende på vilken grad av stimulans man vill ge.

Startlån riktade till ungdomar bör medges i ett relativt brett åldersspann, t.ex. 18–34 år.

För gruppen ungdomar bör en tydlig koppling skapas till BFU-sparande, på det sättet att en dokumenterad sparhistorik fungerar meriterande vid prövning av startlån.

Startlån bör administreras via kommunerna men bygga på att bottenlån ges av banken, precis som idag. Därmed bör grundregeln vara att startlån ges när banken godkänner den sökandes kreditvärdighet men saknar tillräckligt med sparkapital (toppfinansiering). Ett startlån bör tillsammans med bottenfinansieringen kunna ges motsvarande 90–95 procent av köpeskillingen.

Precis som i Norge bör startlånen också kunna användas med uttalat socialpolitiska syften. Sedan systemet infördes 2003 har regelverket förändrats med syfte att påtagligt stötta också andra svaga grupper än bara ungdomar. Startlån används idag aktivt som ett integrationsverktyg mot gruppen flyktinginvandrare men främst givetvis mot hushåll med en svag ekonomi. Det förekommer att startlån ges upp mot 100 procent av insatsbeloppet, ibland till och med i kombination med bostadsbidrag, allt för att hushållen ska komma in på den mer stabila men också ekonomiskt mer fördelaktiga ägarmarknaden. I normalfallet bör dock inte



Amorteringsfria lån till

35

Topplån maxtak, procent

25

Amorteringsfritt vid studier



startlån ges över motsvarande 25 procent av köpeskillingen.

Startlån ska givetvis provas i förhållande till hushållets ålder och behov. Yngre hushåll bör företrädesvis beviljas lån i det äldre beståndet, i mer perifera lägen medan barnfamiljer och ungdomar i högre ålder även ska kunna medges lån i nyproduktionen. (I Norge utgår 77 procent av startlånen till bostäder i beståndet.)

Det norska systemet visar att en sparkultur bildar den bästa basen för ett framtida amorteringsbeteende. Även här bör dock den norska modellen imiteras och möjliggöra individuella hänsynstaganden. Lånen bör i enskilda fall kunna ges amorteringsfritt upp

till 35 års ålder men därefter underställas krav på en amortering på 25–30 år.

För vissa särskilt utsatta grupper, exempelvis om någon i hushållet studerar, skulle inte heller räntebetalningar på lånet behöva påbörjas före en viss ålder, säg 30–35 år. Låneskulden räknas då upp med statens upplåningsränta plus vissa risk- och administrationstillägg. På detta sätt får förslaget inga direkta statsfinansiella effekter. Den uppskjutna räntebetalningen sänker boendeutgifterna under de första åren och innebär att många fler unga vuxna kommer att få möjlighet att finansiera förvärv av en bostad. I normalfallet bör dock regeln vara att hushållet underställs normal kreditprövning.

»Startlån i den norska tappningen är troligtvis den mest bannbrytande bostadssociala innovationen vi sett i Norden de senaste 30 åren«

Startlån, bostadspriser och boendeutgifter, ett räkneexempel

Ett enkelt sätt att illustrera effekten av att ge hushåll tillgång till startlån är att visa vilken typ av bostad hushållen skulle kunna förvärva om man utgår från boendeutgiften i en nyproducerad hyresbostad.

Låt oss anta att en nyproducerad hyresrätt på 40 kvm har en hyra på 1 900 kr/kvm/år. Det är nyproducerade hyresrätter som redovisar kortast kötider. Det ger en månadshyra på ungefär 6 300 kr eller 76 000 kr per år. Med fem procents ränta och 30 procents skattereduktion motsvarar det utgiften för ett amorteringsfritt lån på ca 1,4 miljoner kronor ($1,4 \text{ mnkr} \times 0,035$ (5 % minus ränteavdrag 30 %) = 49 000 kr) plus kostnaden för avgiften som beräknats till 650 kr/kvm/år (= 26 000 kr/år) (= 49 000 + 26 000 kr = 75 000 kr). Med 1,4 miljoner kronor är det möjligt att i stället förvärva en bostadsrätt på exempelvis 30 kvm till en kostnad om 48 000 kr/kvm. Hittar man istället en liten bostad på 25 kvm kan man betala 56 000 kr/kvm.

Vill man ha en större bostad på exempelvis 45 kvm kan man förvärva för 31 000 kr/kvm. I de flesta svenska tillväxtregioner möjliggör således startlån en stor valfrihet att agera på bostadsmarknaden och välja både storlek och läge efter egna preferenser, istället för att vara hänvisad till den nyproducerade hyresbostaden som råkar ha kortast kötid.

Möjligheterna att förvärva mindre bostadsrätter skulle bli ännu större om man dessutom erbjöd startlån med en räntesubvention, exempelvis en räntekost-

nad motsvarande statslåneräntan med ett påslag. Då kan kalkylen ovan göras med någon procentenhets lägre räntekostnad vilket ger hushållet ytterligare 600 000 kr, dvs. 2 000 000 kr istället för 1 400 000 kr. En bostad på 30 kvm skulle i så fall kunna förvärfas till och med centralt i Stockholm.

Kalkylerna visar att på i princip samtliga bostadsmarknader – förutom möjligen i Stockholms innerstad – blir den månatliga boendeutgiften vid förvärv med statliga topplån högst konkurrenskraftig jämfört med boendeutgiften för motsvarande hyresrätt. Boendeutgiften framstår som särskilt konkurrenskraftig i jämförelse med nyproducerad hyresrätt. Effekterna av sådana subventioner av efterfrågan blir mycket konkurrenskraftiga jämfört med traditionella subventioner av utbudet i form av exempelvis investeringsbidrag samtidigt som träffsäkerheten blir hög.

Ett system med statliga topplån möjliggör i ett slag för en stor grupp, särskilt unga hushåll, att efterfråga bostäder som upplåts med bostadsrätt och äganderätt som i sin tur utgör mer än hälften av alla bostäder i Sveriges tillväxtregioner. Startlån i den norska tappningen är troligtvis den mest banbrytande bostadssociala innovationen vi sett i Norden de senaste 30 åren, en enkel och kraftfull reform med helt avgörande betydelse för unga vuxnas möjligheter att etablera sig på bostadsmarknaden. Startlån har därmed också förutsättningar att ge de växande tillväxtregionerna en rejäl injektion i den lokala arbetsmarknaden.

Amorteringskultur

En politik för bostadsäggande innebär på sikt att andelen hushåll som bor i en ägd bostad ökar. Det innebär att hushållen successivt står för en allt större andel av den totala bostadsfinansieringen. En effekt av detta är att den aggregerade skuldkvoten blir högre än i länder med en mindre ägarandel. Detta behöver i sig inte vara ett problem. Tvärtom visar de norska erfarenheterna att amorteringar följer med som ett naturligt beteende om det finns en etablerad sparkultur.

För hushåll med startlån är det rimligt att staten som motprestation kräver att lånet amorteras, förslagsvis på cirka 30 år, eftersom det statliga topplånet i praktiken innehåller en subvention de första åren genom förmånliga räntevillkor eller undantag för räntebetalningar, alternativt amorteringar de första åren. Här kan det vara rimligt att jämföra med det statliga studiemedelsystemet som fungerar på likartat sätt och som uppvisar mycket måttliga förluster.

Övriga hushåll bör dock som nu fritt kunna avtala med sin bank vilka amorteringstider som ska gälla i det enskilda fallet. Hushåll som har höga belåningsgrader bör dock amortera så att hushållet inom rimlig tid får en betryggande marginal mot marknadsvärdet.

Vad som är en rimlig belåningsgrad och amorteringstakt måste dock avgöras utifrån det enskilda hushållets situation och övriga





Den holländska modellen stimulerar amorteringsviljan genom att den som amorterar aktivt också medges högre avdragsrätt för skuldräntor.

finansiella ställning, exempelvis vilket övrigt finansiellt sparande hushållet har. För att stimulera amorteringsviljan kan man överväga den holländska modellen där hushåll som amorterar aktivt också medges högre avdragsrätt för skuldräntor.

För att fortlöpande bedöma eventuella samhällsrisiker är det också självklart att vi har oberoende kontrollmyndigheter som studerar utvecklingen. Finansinspektionens årliga bolånerapport är redan idag ett välunderbyggt och utmärkt verktyg där kreditgivningen granskas och hushållens betalningsförmåga samt motståndskraft mot störningar testas.

3. Hyresrätten, de kommunala bostadsbolagens roll och samhällets ansvar

Reformera bruksvärdes- och förhandlingssystemet

Ingen kan förneka att hyresrätten har en roll att spela på rörlig bostadsmarknad. För yngre hushåll, studerande, äldre på väg till ett anpassat boende samt personer som är i begrepp att byta arbete och bostadsort spelar den en viktig roll. Att hyresmarknaden fungerar och erbjuder snabbt gripbara bostäder fyller en viktig social funktion

och är en nödvändig förutsättning för en dynamisk arbetsmarknad.

Successivt förändrade ekonomiska villkor talar dock för att hyresrätten efter hand kommer att spela en annan roll än idag. Tillämpad som särskilt boende kan den även i framtiden utgöra en billig boendeform. Om den i långa loppet ska förbli billig även för breda grupper måste dock hyresrätten reformeras, i praktiken någon form av *social housing* införas eller så måste samhällets syn på bostadsbidraget ändras tämligen radikalt.

En nyckelfråga på kort sikt rör hur det stora beståndet av hyresrätter ska bli tillgängligt. På samma sätt som reavinstskatten skapar inlåsnings i det ägda beståndet är det uppenbart för de flesta att dagens tillämpning av bruksvärdesystemet skapar motsvarande inlåsnings på hyresmarknaden.

Skälet är givetvis att gapet mellan hyran och hyresgästernas egen värdering av bostaden är väldigt stort, inte minst i storstäderna. Ett svartkontrakt för 2 rum och kök i centrala lägen i Stockholm kostar idag ca en halv miljon kronor. En bostadsrätt som hyrs ut på den idag helt fria andrahandsmarknaden kostar i Stockholm ca 3 000 kr/kvm. Hyran skulle givetvis vara lägre om utbudet vore större men säger ändå en del om diskrepansen mellan etablerat marknadspris och förhandlade hyror i beståndet.

Men frågan är på vilket sätt som hyressystemet bör utvecklas? De två privatfinansierade kommissioner, Nybyggarkommissionen med Göran Persson i spetsen och Bokris-kommittén med Klas Eklund, som presenterade sina rapporter föregående år kom fram till olika svar. Medan den förra rekommenderade en reformering av bruksvärdesystemet förordade den senare att marknadshyra bör införas och förhandlingssystemet avskaffas.

Det finns goda motiv att i första hand luta sig mot Göran Perssons slutsatser. Att avskaffa den etablerade modellen med förhandlade hyror skulle i realiteten innebära att vi införde statlig hyrespolitik. I ett välfärdssystem, där bostadspolitik betraktas som en förlängning av socialpolitiken, skulle en övergång till renodlade marknadshyror

tvinga fram politiska ingripanden i samma stund som hyrorna rusar, med orimliga sociala konsekvenser som följd. Erfarenheterna från kontinenten visar att en sådan utveckling leder till politiska krav på hyrestak och reglerade hyreshöjningar.

I Sverige omhuldar vi gärna partsmodellen som grund för lönebildningen på arbetsmarknaden. Varför vi skulle önska frågå samma modell på hyresmarknaden har inte fått något tydligt principiellt svar. Klart är dock bruksvärdesystemet måste utvecklas och i större utsträckning än idag reflektera hyresgästernas egen värdering av läget och bostadens attraktionsgrad. En orsak till rådande obalanser finns säkert i förhandlingssystemet som sådant. Därför bör två åtgärder vidtas: dels bör hyreslagen förtydliga definitionerna av de parametrar som bruksvärdesprincipen vilar på, dels bör den nuvarande hyresmarknadskommittén ersättas av ett medlingsinstitut, efter samma mönster som på arbetsmarknaden.

Förtydliga de kommunala bostadsföretagens roll

De kommunala bostadsföretagen förvaltar ett mycket stort bestånd och spelar en central roll på bostadsmarknaden. Bara på Stockholmsmarknaden förfogar de enligt årsredovisningarna över ett eget kapital på ca 70 md SEK. Marknadsvärdet bedöms till ca 100 md SEK.

Men vilket uppdrag har de egentligen? Det tidigare bostadssociala ansvaret upprätthålls idag i första hand genom beståndets skala i sig. Allbolagen som grundas på EU:s konkurrensregler och som infördes 2011 stipulerar nämligen att de kommunala bolagen gör samma företagsekonomiska avvägningar och tillämpar samma avkastningskrav som andra kommersiella fastighetsbolag. Allmännyttans tidigare särställning som socialpolitiskt verktyg har därmed i realiteten avvecklats.

Samtidigt är ett av problemen på bostadsmarknaden att det saknas investeringsvilligt egenkapital för nyproduktion av hyresbostäder. En möjlig ny roll för allmännyttan skulle därför kunna vara att agera motor i bostadsbyggandet på expansiva orter. Det



skulle ske genom att bolagen kontinuerligt säljer av delar av sitt förvaltningsbestånd för att använda det frigjorda egna kapitalet till nyproduktion. En sådan strategi skulle kunna frigöra ett betydande egenkapital som med ytterligare lånefinansiering möjliggör en stor volym nyproducerade hyresbostäder.

Bara Stockholmsbolagen skulle med lånefinansiering relaterat till sitt befintliga egna kapital kunna allokera i storleksordningen 230 miljarder kr SEK, vilket skulle kunna finansiera upp mot ca 100 000 nya bostäder, givet att marknaden i stor omfattning är beredd att betala nyproduktionshyror.

Hugade, långsiktiga och ansvarsfulla spekulanter saknas i vart fall inte. Rikshem och Willhem som finansieras med AP-fonds-kapital är företag som mer än väl uppfyller de krav som hyresgäster och politiker har anledning att ställa på en långsiktig fastighetsägare.

Men här finns också andra långsiktiga fastighetsförvaltare som finansieras med privat pensionskapital med betydande erfarenhet av förvaltning av hyresbostäder.

Att upprätthålla en retorik av socialt ansvar som inte längre är tillämplig fyller dock ingen funktion. Bolagens roll bör förtydligas, annars kommer de successivt att säljas av och kapitalet sugas upp av deras ägare för att användas till andra angelägna investeringar.

»Ett av problemen på bostadsmarknaden är att det saknas investeringsvilligt egenkapital för nyproduktion av hyresbostäder«

Ge kommunerna tydligare ansvar för ekonomiskt utsatta hushåll och inför kommunal fastighetsskatt

En smula egendomligt har kommunernas bostadssociala ansvar hamnat i skymundan i debatten.

Förutom det kommunala ansvaret för särskilda boendeformer till äldre och funktionshindrade har kommunerna redan idag ansvaret för de resurssvaga hushållens boende. Till sitt förfogande har kommunerna bostadsförmedling, bostadsbidrag, hyresgarantier och möjligheter att i avtal med fastighetsägare anvisa hyresbostäder. Det förekommer också att kommunerna dessutom köper bostäder, främst bostadsrätter, som sedan hyrs ut med social förtur till behövande hushåll.

Det finns därför redan idag en inte helt obetydlig *social housing*-sektor i Sverige som administreras av kommunernas socialförvaltningar i samverkan med lokala bostadsföretag. Dessa former av stöd är i normalfallet avsedda som ett övergångsstöd till dess att hushållet kommer i arbete eller på annat sätt självständigt kan ta ansvar för sitt boende.

"Med ett tydligare ansvar delegerat från staten har kommunerna förutsättning att bli navet i en ny social bostadspolitik"

Starka motiv talar för att kommunernas bostadssociala ansvar bör förtydligas ytterligare. Till skillnad från de kommunala bolagen har kommunerna ett uttalat ansvar för kommuninnevanornas välfärd. Kommunerna har också en väl utbyggd organisation för att möta medborgarnas behov

på olika områden. Med finansiella verktyg och ett tydligare ansvar delegerat från staten har kommunerna förutsättning att bli navet i en ny social bostadspolitik med syfte att stötta medborgarnas etablering och fortsatta karriär på bostadsmarknaden.

Hur ett sådant samspel skulle kunna utvecklas för ägarmarknaden i samspel med ett BFU samt en svensk motsvarighet till den norska Husbanken finns beskriven i principiella termer under punkt 2 (Verktyg för en ny social bostadspolitik – byggd på bostadsäggande) i detta kapitel.

Hushåll som varken har kapital eller andra ekonomiska resurser behöver mötas med andra åtgärder och ges ett mer fundamentalt stöd för att kunna påbörja sin bostadsresa. Regeringsformen klargör samhällets ansvar att trygga alla medborgares rätt till en bostad. Staten bör förtydliga innebörden av detta ansvar genom att lagstifta om en allmän bostadsgaranti. Kommunerna bör tilldelas det avgörande ansvaret för att upprätthålla ansvaret och i gengäld ges ett ekonomiskt utrymme att utöva det genom att en kommunal fastighetsskatt införs.

En sådan skulle dels ge kommunerna incitament att arbeta med sin planberedskap, dels manifestera kommunernas helhetsansvar för medborgarnas trygghet. I ett modernt välfärdssamhälle är det en skamfläck att vi har uteliggare, att unga inte kan flytta hemifrån när de når vuxenlivet och att äldre har svårt att komma i åtnjutande av en anpassad bostad, när ålder och sjuklighet ställer krav på ett nytt boende.

Sveriges politiska partier beslutade under bedövande enighet att avskaffa den sociala bostadspolitik i samband med den stora finans- och fastighetskrisen på 1990-talet. Nu är det dags att upprätta den igen men i former och med verktyg som svarar mot villkoren på en efterfrågestyrd bostadsmarknad. •

VITROR PÅ INVOLVERING

Veidekke är Skandinavien fjärde största entreprenad- och bostadsutvecklingsföretag med en total omsättning på ca 24 md NOK. Veidekke har funnits sedan 1936 och har aldrig gått med förlust. Vi har en stark företagskultur som bygger på tydliga värderingar (profesjonell, redelig, entusiastisk och grensesprengende) och tror på en hög grad av frihet under ansvar. Genom ett unikt program för personaläggande, där alla erbjuds samma möjlighet, äger vi som arbetar inom Veidekke närmare 20 procent av företaget vilket skapar motivation och ger företaget en möjlighet att agera långsiktigt.

Inom Veidekke är HMS – hälsa, arbetsmiljö och säkerhet – jämställt med de ekonomiska målen. Vi tror på involvering för att på det sättet uppmuntra och ge utlopp för allas engagemang och kunskap. Därför utsågs Veidekke till "årets Lean-byggare 2015" och arbetar nu vidare på att bli Sveriges mest involverande företag, såväl internt som mot våra kunder, leverantörer, samarbetspartner samt det omgivande samhället.

veidekke.se
