

---

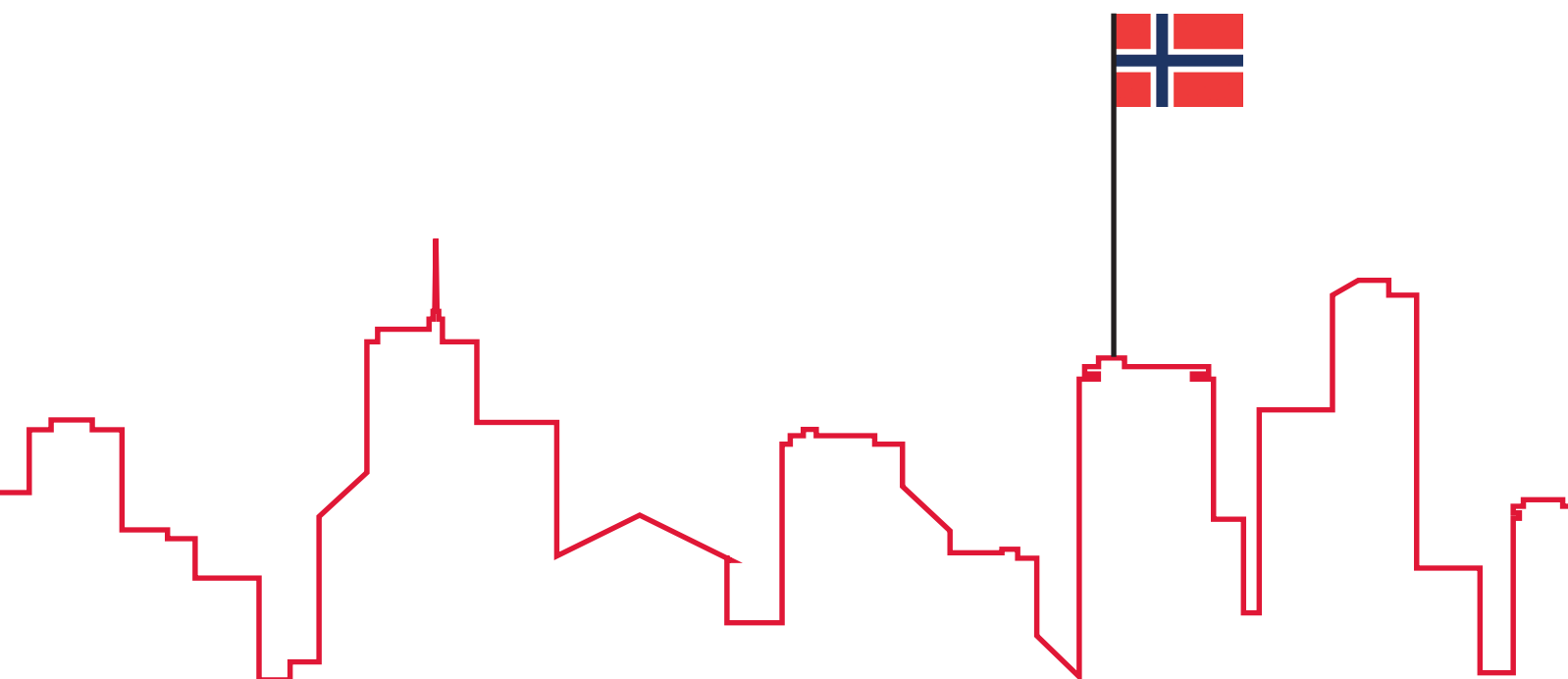
# Bostadsägarlandet

---

DEN NORSKA MODELLEN:

En annan väg till ökat byggande, lägre boendekostnader och en bostadsmarknad i balans.

Veidekke, Juni 2014



© 2014 Veidekke

Layout: Arkeobild  
Tryck: Komplätt Digital Produktion, Solna 2014

---

## Innehåll

Förord .....	5
Sammanfattning .....	7
1. En bostadsmarknad som ger alla möjlighet att förverkliga sina drömmar – vad hindrar oss från att nå dit? .....	9
2. Ägda bostäder dominerar och kommer också i framtiden dominera bostadsproduktionen .....	12
3. Den norska modellen – en politik för ägande .....	18
4. En ny svensk bostadspolitisk modell – förslag till åtgärder för en tydligare ägarpolitik .....	22



## FÖRORD

### Sverige – ett land med bostadsbrist eller bostadsägande – för alla?

År 1991 valde Sverige att överge en lång era av aktiv bostadspolitik byggd på tre hörnpelare; omfattande statliga subventioner, långtgående normer för bostädernas utformning samt "allmännyttan" och hyresrätten som basen i bostadsbyggandet.

Avvecklingen skedde under total politisk enighet. Subventionspolitiken hade uppenbara nackdelar i form av starkt stigande kostnader i produktionsledet, fördelningspolitiska problem eftersom kombinationen av subventioner och hög inflation starkt gynnade hushåll med ägda bostäder samtidigt som statens kostnader blev allt högre, detta i ett läge när de statsfinansiella obalanserna blev alltmer svårbemästrade.

Den politiska lösningen blev att överlåta ansvaret för bostadsbyggandet till marknaden. Den omedelbara följden blev att byggandet minskade kraftigt. Detta påverkade särskilt hyresrätten och för övriga boendeformer fick hushållen ansvaret för finansieringen. Med en fri kapital- och valutamarknad kunde bankerna refinansiera sina lån till hushållen som därmed kunde låna till sitt bostadsbehov.

En kärnfråga rör den politiska kalkylen. Valde politiken att medvetet byta system eller valde man helt sonika att avveckla den gamla modellen utan en genomtänkt plan för hur man skulle ersätta det gamla systemet med något nytt? Allt tyder på det senare vilket drygt 20 år senare skapar allt större problem. Bostadsbyggandet i Sverige tenderar att bita sig fast på låga nivåer, med stora konsekvenser för arbetsmarknaden och de växande storstäderna. Men det stannar inte vid det.

Med de finansiella restriktioner som införts under senare år har det blivit allt svårare för unga och resurssvaga hushåll att ta sig in på bostadsmarknaden. Bolånetaket gör idag att unga hushåll möter en bostadsmarknad med dubbla lås. De har inte kontantinsatsen till en ägd bostad och de saknar kötid till en hyresrätt. Tillsammans med kommunernas planmonopol och den kvarstående

regleringen av hyressystemet har bostadsmarknaden hamnat allt mer i obalans, något som utlöst en akut bostadskris och en allt hetare debatt om behovet av politiska lösningar.

Frågan är dock i vilken riktning som politiken ska söka sina svar? Den här rapporten har till syfte att stimulera debatten samt bidra med ett konstruktivt inlägg. 25 års erfarenheter av en avvecklad bostadspolitik visar nämligen att även i grunden marknadsbaserade lösningar kräver politiska verktyg för att bostadsmarknaden ska fungera och för att resurssvaga grupper ska fått sitt rättmätiga behov av en god bostad tillgodosett.

Om inte Sverige har för avsikt att vända tillbaka till den gamla modellen, något som ter sig svårt med hänsyn till de stabilitetskrav som idag omgärdar den statliga budgetpolitiken samt de konkurrensrättsliga krav som följer av EU-medlemskapet, finns goda skäl att ta en närmare titt på Norge.

Trots att både Sverige och Norge efter kriget fick socialdemokratiska regeringar med ambitionen att bygga upp ett fungerande välfärdssamhälle, valde länderna helt olika system för boendet. Där Sverige valde staten och kommunerna som centrala redskap valde Norge en modell som mer liknar den som Sverige tillämpade före kriget, med tonvikten på privat finansiering i ägda och kooperativa boendeformer.

Skiltnaden i valet av medel är betydande. Medan vi i Sverige valde att styra finansiellt stöd mot producenterna (och sedan styra via regelverk) valde Norge att stimulera hushållens förmåga att efterfråga bostäder. Det skedde via Husbanken, subventionerat bospärande samt statliga topplån – startlån – med syfte att både stimulera den breda gruppen hushåll att bygga upp ett eget kapital och samtidigt stödjade de mest resurssvaga hushållen att komma in på den ägda bostadsmarknaden.

Givetvis kan invändningar riktas även mot det norska systemet men kvar står att boendet kostat det norska samhället (staten och kommunerna) avsevärt lägre belopp än i Sverige, att

bostadsbyggandet år efter år är närmare 50 procent högre än i Sverige, trots att befolkningen bara är hälften så stor och vidare kan varje svensk som tillfälligt flyttat till Norge för att arbeta vittna om att det är avsevärt lättare att snabbt få tag på en hyreslägenhet i Norge än i Sverige.

Mot detta står den i Sverige så starkt förankrade föreställningen om hyresrätten som den centrala boendeformen, inte minst för hushåll med en svagare ekonomi. Det är dock ett synsätt med förankring i ett system som inte längre existerar, annat än som rester i det gamla beståndet. I takt med att dessa bostäder måste rustas och nya hyresrätter tillkommer genom det nya systemet med presumtionshyror kommer hyresrätten i

Sverige få samma karaktär som i andra länder, d.v.s. bli den "dyra" boendeformen medan ägda bostäder kommer att bli det mest prisvärda alternativet.

Eftersom inget talar för att Sverige har förutsättningar att återgå till den gamla subventionspolitiken torde det vara uppenbart att ägda bostäder kommer att utgöra basen i det framtida bostadsbyggandet. Därmed talar starka skäl för att stötta hushållen med att bygga upp egna finansiella resurser. Paradoxalt nog är det dagens unga samt de mest resurssvaga hushållen som har mest att tjäna på en sådan politik. Hur det ska gå till i praktisk handling vet våra närmaste grannar i väst.

Dags för den norska modellen?

Veidekke, juni 2014

## Sammanfattning

Få tror idag på en återgång till den tidigare bostadspolitiken. Dels skulle kostnaderna bli för omfattande, dels är det uppenbart att EU:s konkurrensregler samt de nya stabilitetskraven för statens budget reser hinder. Samtidigt är det alltmer uppenbart att avvecklingen av den tidigare politiken skedde snabbt och oöverlagt. Man avvecklade ett system, rentav kanske världens mest ambitiösa bostadspolitik, utan att ersätta det med något nytt.

Konsekvenserna är uppenbara. Sverige har idag det lägsta bostadsbyggandet i Norden. Arbetsmarknaden har allt svårare att rekrytera p.g.a. bostadsbristen. I storstädernas periferi ökar trångboddheten och nu börjar tecken skönjas på något som kan liknas vid en bostadssocial kris. Till det har vi de unga vuxna som vare sig har kapital till kontantinsatsen för en ägd bostad eller kötid till en hyresrätt.

Runt hyresrätten finns också ett utbrett missförstånd, ofta odlad av politiska företrädare. En ökad produktion av hyresrätter beskrivs inte bara som en lösning på bokrisen utan också som sättet att förse marknaden med "billiga bostäder". Detta är en felaktig premis. Med Allbolagen, som infördes 2010 måste idag varje enskilt projekt underkastas ett marknadsmässigt avkastningskrav. Det är inte heller tillåtet att via ägardirektiv sätta ett lägre avkastningskrav än det som anses marknadsmässigt på den lokala marknaden för att på det sättet subventionera byggandet.

Tillsammans med det nya systemet för "presumtionshyra", d.v.s. en praktiken fri hyressättning i nyproduktionen de första 15 åren kommer hyresrätten, precis som i andra länder, successivt att bli den "dyra" boendeformen. Därmed är det helt uppenbart att bostadspolitiken måste utveckla nya redskap.

Dessa måste utgå från den grundläggande förutsättning som avvecklingen av tidigare bostadspolitiken medfört; att det idag är marknaden,

ytterst hushållen, som har det avgörande ansvaret för finansieringen av boendet. Detta är den modell som tillämpas i vår omvärld, ibland med förskräckande resultat men det saknas inte heller exempel på motsatsen. Erfarenheterna visar att även ett i grunden marknadsbaserat system behöver politiska verktyg, om målet är att erbjuda goda bostäder till alla, till rimliga kostnader.

I många länder tillämpas "social housing", en form av social allmännytta där hyran subventioneras och bostäderna fördelas efter behovsprövning. Det är en modell som har få förespråkare i Sverige eftersom den befaras leda till stigmatisering, i värsta fall permanent utanförskap.

Veidekke tillhör de som istället förespråkar en modell där det "ägda" boendet, ofta tillämpat i kooperativa former, utgör basen. Att gå den vägen vore att återknyta till en tradition med starka rötter i perioden mellan 1:a och 2:a världskriget och vidare finns här en uppsjö av erfarenheter att hämta från vårt grannland Norge.

Det norska exemplet visar att det går att uppnå alla grundläggande bostadspolitiska mål också inom ett marknadsfinansierat system. I Sverige har vi av tradition gett subventioner till producenterna eller, som idag, till de som lånar i form av avdrag för skuldräntor. I Norge har man istället valt att stimulera – och subventionera – sparande, med följd att sparandet till boendet är exceptionellt högt i Norge.

Inom ramen för BSU – Boligspare för ungdom – har idag unga vuxna ett samlat sparande på ca 30 mdr NOK, som bara väntar på att placeras som kontantinsats till den första bostaden.

Med denna rapport presenterar Veidekke grundstenarna till ny bostadspolitik, baserad på de grundförutsättningar som idag råder på den svenska bostadsmarknaden. En sådan politik kan med fördel utformas med inspiration från vårt grannland Norge och grundas på följande fem strategier:

1. *Bostadssektorn ska i grunden vara marknadsbaserad och inte bygga på statliga utbudssubventioner.* Det är bostadskonsumenternas efterfrågan som ska styra. Det skapar de bästa incitamenten för att det som byggs möter hushållens efterfrågan och krav, både vad gäller var bostäder ska byggas, hur de ska se ut och vad de får kosta.
2. *En allt större andel ägda bostäder, både i det befintliga bostadsbeståndet och i nyproduktionen, ställer krav på en tydlig politik för att stötta ungas etablering på ägarmarknaden.* I dag har bostadsmarknaden i praktiken försetts med dubbla lås för unga: ökade krav på kapitalinsatser och långa kötider. När man är ung råder det definitionsmässigt brist på både kapital och kötid. Här finns mycket att lära av Norge med sina "startlån" som underlättar för hushållen att komma in på bostadsmarknaden.
3. *En politik för ägt boende både kan och bör bidra till att skapa en kompletterande hyresmarknad, inte minst lämplig för unga och studenter.* Precis som i Norge kan andelen bostäder med uthyrningsdel i nyproduktionen öka. Det är också möjligt att skapa incitament för uthyrning av delar av befintliga bostäder genom enklare bygglovsgivning och lindrigare beskattning av hyresintäkter. Detta blir särskilt viktigt om det nuvarande bruksvärdesystemets tillämpning inte ändras och tillgången till snabbt åtkomliga hyreslägenheter förblir fortsatt låg.
4. *Den marknadsbaserade modellen måste gälla samtliga upplåtelseformer, också hyresbostäder.* Problemen på hyresmarknaderna i storstäderna, som dåligt utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet, låg rörlighet, köer och svarta marknader är väl kända samtidigt som mål om minskad segregation knappast kan sägas vara uppfyllt. Fördelarna med en marknadsbaserad hyressättning överväger därför nackdelarna, men anpassningen till ett nytt system måste ske successivt och med anständiga sociala villkor. En del fråga i detta sammanhang rör valet av förhandlingsmodell och ställningen för den partsmodell som idag tillämpas. Denna fråga är komplicerad och rymmer flera principiella aspekter som nog bör vägas mot varandra, innan avgörande förändringar vidtas.
5. *Statens roll måste vara att stötta och underlätta för ekonomiskt svaga hushåll.* En successiv övergång till en marknadsbaserad politik med marknadspriser, både på ägda och hyrda bostäder måste ske till anständiga sociala villkor. Annars riskerar gruppen ekonomiskt svaga hushåll att trängas ut och få svårare att etablera sig på bostadsmarknaden. Detta ställer i sin tur krav på att staten och kommunerna använder olika socialpolitiska instrument för att motverka tilltagande outsiderproblem. Traditionella utbudssubventioner bör reserveras för kategoribostäder som exempelvis äldreboende och studentbostäder.



## 1. En bostadsmarknad som ger alla möjlighet att förverkliga sina drömmar – vad hindrar oss från att nå dit?

Trots att bostadsbyggandet ökat något under de senaste två åren befinner sig bostadsbyggandet på historiskt låga nivåer och det är svårt för många, inte minst unga och resurssvaga att få en bostad. Regeringen har därför tagit en rad olika initiativ för att öka bostadsbyggandet och få bostadsmarknaden att fungera bättre. Exempelvis har en rad antal utredningar genomförts, primärt med syfte att effektivisera och förenkla planprocessen. Detta är positivt och kommer att underlätta bostadsbyggandet. Men det är samtidigt mycket som talar för att en effektivare planprocess inte är tillräckligt. Den svenska bostadsmarknaden präglas av fler problemområden än planprocessen.

Flera olika privata initiativ, bland annat Nybyggarcommissionen och Bokriskommittén, har pekat på att det krävs ett samlat grepp för att komma till rätta med problemen. Det handlar om att både effektivisera bygg- och planprocesser, ändra skatteregler och inte minst reformera hyressättningsystemet. Veidekke menar att sådana helhetsgrepp är nödvändiga men att en ny, samlad, bostadspolitik dessutom måste utgå från det faktum att både det befintliga bostadsutbudet och nyproduktionen numera domineras av ägt boende i form av bostads- och äganderätter.

Veidekke vill därför lyfta fram behovet av en tydlig politik för det ägda boendet som möjliggör för fler att äga sitt boende. Det ägda boende har många fördelar som bör komma fler hushåll till del. Med vårt norska ursprung är det därför självklart att hämta inspiration från Norge, där det ägda boendet varit den centrala och bärande idén för norsk bostadspolitik i decennier.

### ”Selveierdemokratiet”

I Sverige har dessvärre frågan om ägt boende kontra hyresbostäder tidvis varit starkt politiserad. Medlen har till stor del utgjort politiska mål i sig. Den politiska striden har bland annat handlat om subventioner till hyresrättsbyggande och ombildning från hyresrätt till bostadsrätt. Även om det

funnits politiska skiljelinjer också i norsk politik, har upplåtelseformerna sällan ställts mot varandra.

Bostadspolitiken i Norge präglades visserligen under många år av en ideologisk strid mellan Høyre och Arbeiderpartiet, men denna strid handlade inte om upplåtelseformer och har 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 bostadsinvesteringar, dvs. 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 omfattar bostadsrätter 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 kan det påstås att norska politiker har betraktat bostadsägande 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 enskilde medborgaren. Det hävdas också att den norska bostadsmodellen har 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.

## Målet – en bostadsmarknad som fungerar och kan erbjuda olika hushåll ett anpassat boende

Oavsett vilken politisk modell de båda länderna en gång i tiden valde, är ytterst visionen om en väl fungerande bostadsmarknad densamma. En vision om en väl fungerande bostadsmarknad skulle kunna formuleras som en bostadsmarknad som ger alla möjligheter att förverkliga sina bostadsdrömmar. Det är uppenbart att den svenska bostadsmarknaden för närvarande befinner sig ganska långt från denna vision. Särskilt besvärligt är det i storstadsregionerna där framförallt unga och andra som står utanför den reguljära bostadsmarknaden har fått det allt svårare att nå sitt drömboende. I storstäderna är det till och med svårt för många att överhuvudtaget etablera sig på bostadsmarknaden.

Ska bostadsmarknaden utvecklas till en marknad i långsiktig balans där alla ges maximala möjligheter att förverkliga sina bostadsdrömmar krävs strategier och åtgärder som gäller både möjligheterna att utnyttja det befintliga beståndet och möjligheterna att tillföra marknaden nya attraktiva bostäder i takt med förändringar i efterfrågan. En bostadsmarknad i långsiktig balans måste minst präglas av fyra grundläggande egenskaper:

- Ett varierat utbud av prisvärda och attraktiva bostäder med olika kvaliteter och priser
- God och lättillgänglig information om bostäders kvaliteter och priser
- Låga transaktionskostnader som gör det lätt att förändra sin bostadskonsumtion när man så önskar
- Minimala inlåsnings effekter som ökar mobilitet i form av att maximera möjligheterna för människor att flytta dit jobben finns och företagen att få tillgång till kvalificerad arbetskraft för sin och Sveriges tillväxt

Och för att bostadsmarknaden långsiktigt ska kunna präglas av dessa förutsättningar krävs framförallt att rörligheten på bostadsmarknaden ökar, transaktionskostnaderna vid byte av bostad minskar och att mångfalden i utbudet ökar. Frågan är vad som bör göras för att detta ska ske?

## Vad hindrar oss från att nå visionen?

Ett första steg på vägen mot lösningar är att identifiera de viktigaste problemen. Det finns ett flertal olika problemområden som delvis samverkar och sammantaget innebär att bostadsmarknaden inte fungerar som den borde göra. De viktigaste problemen är:

- Stora svårigheter för svaga hushåll, inte minst unga, att etablera sig på bostadsmarknaden. På den ägda delen av marknaden handlar det huvudsakligen om svårigheter att ordna finansieringen. Här spelar bolånetaket en central roll.
- En låg nyproduktion som i sin tur minskar rörligheten genom uteblivna flyttkedjor
- En planprocess som tar lång tid och innehåller stora osäkerheter och betydande finansiella risker
- Den nuvarande tillämpningen av bruksvärdesystemet som visat sig leda till för låga hyror för attraktiva bostäder och för höga hyror för mindre attraktiva bostäder på varje större lokal bostadsmarknad, vilket bidrar till låg rörlighet och därmed ett ineffektivt utnyttjande av det befintliga beståndet.
- Skatteregler som skapar stora transaktionskostnader och därigenom motverkar rörligheten på bostadsmarknaden. "Flyttskatten" innebär också att kapital blir "inlåst" genom att låg belånade hushåll avstår från att skaffa en mer anpassad bostad.

Med denna bakgrund är det rimligt att ställa sig frågan vad vi i Sverige kan lära av den norska ägarmodellen? Frågan måste ställas utifrån de alternativ som står till buds. Utgångsläget är en svensk bostadsmarknad där rörligheten är låg, kötiderna långa, nyproduktionshyrorna höga samtidigt som hyresrättsmarknaden krymper i de svenska storstäderna. Därmed återstår för många hushåll, inte minst unga, endast att försöka ta sig

in på bostadsrättsmarknaden. Men utan spar-kapital eller föräldrar som kan bidra med insatsen stängs allt fler ute. Bolånetaket och en alltmer strikt kreditgivning har i praktiken gjort det allt svårare att ta sig in även på den här delen av bostadsmarknaden. Trösklarna blir högre och högre.

Somliga, inte minst från politiskt håll, menar nu att hyresrätten, ofta uttryckt som "billiga hyres-rätter" är alternativet. Detta förutsätter dock en storskalig återgång till 1970- och 80-talens subventionspolitik. Med tanke på de historiska erfarenheterna i form av skenande kostnader och höga kostnader för staten ter sig dock en sådan utveckling osannolik. Därmed finns goda skäl att noga analysera det norska alternativet. Principiellt skulle det innebära en ny och sammanhållen politik för bostadsägande. En politik som underlättar för fler att äga sin bostad.

## Problem och lösningar

Med denna bakgrund har rapporten delats in i tre olika avsnitt som i tur och ordning diskuterar de viktigaste problemen och skissar på lösningar.

1. *Ägda bostäder dominerar och kommer också i framtiden dominera bostadsproduktionen.* 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 kostnader för att tillföra eget kapital ökat mest för hyresrätterna när det tidigare subventionssystemet avskaffades. Det betyder att nyproducerade hyresrätter, allt annat lika, ger hushållen högre boendeutgifter än i ägda bostäder som bostadsrätter och äganderätter. I klartext betyder det att hyrda bostäder nu och i framtiden kommer att bli den dyra boendeformen och att "ägda" bostäder, relativt sett kommer att bli den prisvärda. 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
2. *Den norska modellen – en politik för ägande.* I Norge har man länge arbetat med olika strategier för att hushållen ska kunna äga sitt boende och många hushåll får hjälp med att komma in på marknaden. Det handlar både om startlån till hushåll om föräldrarna saknar möjligheter att hjälpa sina barn och 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. I Norge tillämpas arvs-, gåvo- och förmögenhetsbeskattning men med olika former av lättnader med syfte att gynna bostadsägande. Detta är inte tillämpligt i Sverige, men andra åtgärder i det Norska systemet är direkt överförbara, som t.ex. skatteförmånligt bosparande och låga transaktionskostnader genom skattefrihet vid försäljning.
3. *En ny svensk bostadspolitisk modell – förslag till åtgärder för en tydligare ägarpolitik.* Med inspiration från den norska modellen finns goda skäl att överväga om Sverige också bör införa en modell för "startlån". En sådan modell skulle kunna innehålla statliga topplån till hushåll som annars inte får tillgång till den stora ägarmarknaden. Man kan också överväga om särskilt unga hushåll, i likhet med studiemedel-systemet, skulle kunna få sådana lån med särskilt gynnsamma villkor. Samtidigt som många hushåll, kanske främst unga, skulle attraheras av att få tillträde till det stora och diversifierade utbudet på ägarmarknaden, vill många istället bo med hyresrätt. I Oslo kan man med kort varsel få tag i en hyresrätt medan detta är mycket svårt och kräver antingen lång kötid eller goda kontakter i de svenska storstäderna. I likhet med Norge bör därför också den svenska hyressättningsmodellen reformeras och möjligheterna att hyra ut sin ägda lägenhet i "andra hand" förstärkas.

## 2. Ägda bostäder dominerar och kommer också i framtiden dominera bostadsproduktionen

Det byggs för lite bostäder och det som byggs domineras av bostads- och äganderätter. Frågan är varför hyresrättsbyggandet minskat så kraftigt och om det är realistiskt att förvänta sig att byggandet av nya hyresrätter kommer att öka? Eller innebär den nuvarande marknadsbaserade bostadspolitiska modellen att andelen ägda bostäder kommer att fortsätta utgöra den största andelen av all nyproduktion? Vad händer då med exempelvis unga hushålls möjligheter att komma in på bostadsmarknaden? Mycket talar för att den bostadspolitik som förts i Sverige de senaste 20 åren innebär att ägda bostäder kommer att dominera marknaden. Hur ska då unga och andra debutanter komma in på bostadsmarknaden?

### Varför byggs det så lite och varför så lite hyresrätter?

Sedan början av 1990-talet har bostadsbyggandet i landet fallit. Särskilt snabbt har fallet varit i byggandet av hyresbostäder. Som jämförelse kan nämnas att i hela landet och under perioden 1985–1993 byggdes det totalt cirka 45 000 bostäder per år. Bostadsproduktionen under de senaste knappa tjugo åren, 1994–2012 har begränsats till ca 20 000 färdigställda bostäder per år. Frågan är varför byggandet fallit så kraftigt?

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

Det var framförallt avregleringen av kreditmarknaden i kombination med utformningen av statliga räntesubventioner och topplån som orsakade det omfattande byggandet. I det avvecklade systemet ställde staten upp med nästan 100 procent av finansieringen vid byggandet av hyresbostäder. Det

statliga topplånet, mellan 70 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 var ytterst riskvilligt kapital som inte krävde någon särskild riskersättning. Genom att staten tog ansvaret för topplångivningen kom kravet på eget kapital från investeraren som beslutade om byggandet att reduceras till ett minimum. Då subventionssystemet avvecklades i början av nittio-talet 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 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 krympt till ett minimum.

### Eget kapital kostar – hushåll i nyproducerade hyresrätter får högre boendeutgifter än nya bostadsrätter

En närmare analys av en stiliserad kostnads kalkyl 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 numer vid köp av bostadsrätt tar ställning till avkastningskravet på eget kapital i sitt boende på andra grunder än 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 blir boendekostnaden avsevärt lägre än i hyresrätt, där företag skall tillföra nödvändigt riskkapital. Eftersom många ser sitt boende ur ett vidare perspektiv än enbart som en kapitalinvestering kan man anta att avkastningskravet på det egna kapitalet sätts relativt lågt. Hushållen »bor upp« sin avkastning. På tillväxtmarknader finns normalt också en värdestegring på bostadsrätter som ger en långsiktig förmögenhetstillväxt. Sammantaget ger dessa olika förutsättningar en viktig förklaring till den mer gynnsamma utvecklingen av produktionen av bostadsrätter i förhållande till hyresrätter.

Av den stilliserade kalkylen i vidstående tabell framgår att hushållets kostnad för det egna kapitalet endast blir hälften så stor i bostadsrätt, givet att investeraren som producerar hyresrätt sätter ett avkastningskrav som rymmer ett rimligt risktillägg. Risktillägget vid byggande av hyresrätter är generellt större än för övriga upplåtelseformer eftersom både marknads-, finansierings- och betalningsriskens tidshorisont är längre, vilket i sin tur skapar större osäkerhet och därmed högre risk. Dess-

utom finns systemriskerna för nyproduktion av hyresrätter som beror på hyreslagstiftningen och sättet att bestämma hyror.

Det var alltså förändringen av finansieringsvillkoren i kombination med den djupa samhälls-ekonomiska krisen med fallande efterfrågan som följde 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 efter krisen och in på 2000-talet fram till nutid visar att det framförallt var hyresrättsbyggandet som föll. Byggandet av bostadsrätter och småhus steg successivt efter 90-talskrisen, framförallt i storstadsregionerna med sin snabba befolkningstillväxt. Det totala bostadsbyggandet i både Stockholm och Göteborg samt andra tillväxtregioner ökade och under åren före finanskrisen var bostadsproduktionen av

Tabell 1. Boendekostnad i bostadsrätt respektive hyresrätt.

### 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 % skatteavdrag). Avkastningskrav på eget kapital hyresrätt 10 procent. Hushållets avkastningskrav på eget kapital = låneränta

Kostnad	Boendekostnad hyresrätt, riskfri kr/kvm/år	Boendekostnad hyresrätt kr/kvm/år	Boendekostnad bostadsrätt 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
<b>Total boendekostnad</b>	<b>1 600</b>	<b>1 975</b>	<b>1 338</b>

Färdigställda bostäder i Stockholms län efter upplåtelseform år 1991–2012

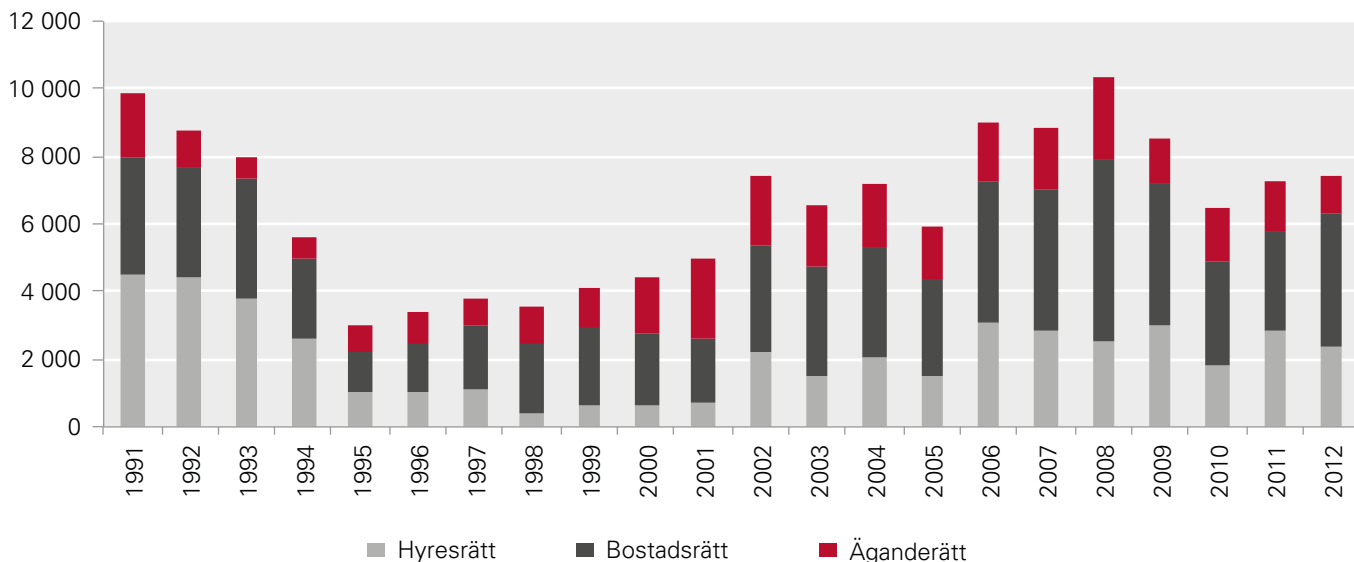


Fig. 1. Bostadsbyggande i Stockholms län. Källa: SCB.

flerbostadshus till och med större än under 1980-talet både i Stockholm och i Göteborg. Men det var framförallt byggandet av bostadsrätter som ökade medan byggandet av hyresrätter långt i från nådde upp till tidigare nivåer. För privata investerare har uppenbarligen förhållandet mellan risk och avkastning uppfattats som mer gynnsamt inom andra sektorer i ekonomin än investeringar i hyresrättsbyggande. Samtidigt verkar hushållen i allt större utsträckning föredraga investeringar i bostads- och äganderätter när hyresnivån i nybyggda hyresrätter blivit minst lika hög som utgifterna i ägt boende när subventionerna avvecklats.

Den stiliserade kalkylen ovan 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 stort till hushåll som antingen söker ett mer tillfälligt boende och därför inte vill binda kapital i en bostad och eller till hushåll som värdesätter en hög servicegrad och som också 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 måna-

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

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

Med en mycket hög sparkvot hos både företag och hushåll sedan ett antal år tillbaka råder det knappast någon större brist på kapital i allmänhet – Sverige med sin stabilt höga positiva bytesbalans har blivit en kapitalexportör – det är snarare villkoren för investeringar i nya hyresbostäder som inte uppfattas vara tillräckligt gynnsamma för att attrahera kapital.

I debatten framförs ibland att nyproduktionen av hyresrätter inte skulle öka nämnvärt om man istället införde marknadshyra och därmed ökade de potentiella hyresintäkterna och minskade systemriskerna för investeraren. Som skäl anges då ofta att det också byggs för lite bostads- och äganderätter som ju är marknadsprissatta. Men som visats har nyproduktionen av bostads- och äganderätter vida överstigit antalet nybyggda hyresrätter. Samtidigt är det hushållen som skall tillföra egenkapitalet vid produktion av ägda bostäder. Det blir då tillväxten i hushållens finansiella och reala tillgångar som blir gränssättande för hur stor efterfrågan på nya bostads- och äganderätter blir. Efterfrågan blir då

mycket konjunkturkänslig. Och många hushåll som saknar eget sparkapital kan överhuvudtaget inte efterfråga bostads- eller ägarrätter. Dessa begränsningar är inte alls lika tydliga i näringslivet som inte i samma utsträckning begränsas på brist på investeringsvilligt kapital.

Hushållens finansieringsvillkor har dessutom försämrats under de senaste åren genom att reavinstskatten höjts och kreditrestriktioner i form av bolånetak införts. Bolånetaket träffar i praktiken framförallt unga hushåll och andra debutanter på äganderätts- och bostadsrättsmarknaderna. Införandet av bolånetaket kräver ökad andel eget kapital för hushåll vilket driver upp kapitalkostnaderna också i hushållssektorn. Myndigheterna har dessutom aviserat amorteringskrav och infört höjda riskvikter för bolån. Samtliga sådana åtgärder ökar kapitalkostnaderna för hushållen och verkar därmed i princip som extra bromsar 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" ytterligare försämrat hushållens möjligheter att resa egenkapital för bostadsinvesteringar.

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

En återgång till den subventionspolitik som präglade bostadsmarknaden under 1970- och

1980-talen är inte möjlig med nuvarande finans- och stabiliseringspolitik, där både statliga och kommunala budgetar har tydliga utgiftstak och kommunägda bostadsföretag omfattas av EU-rättens konkurrensregler. Resultatet av en sådan politik 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 både 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 inte 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 svårigheter att ta sig in på bostadsmarknaden för grupper som står utanför. Och svagheter förstärks av brist på helhetsyn hos de politiska beslutsfattarna. Till skillnad från i Norge finns i Sverige ingen uttalad "ägarpolitik". Övriga system och modeller inom det bostadspolitiska området behövs mer eller mindre oförändrade när subventionspolitiken avskaffades och bostadsbyggande på marknadsvillkor infördes i mitten av 1990-talet. Exempel på det är tillämpningen av bruksvärdessystemet och en mycket omfattande reglering av planprocessen för nya bostäder. Och andra senare förändringar som exempelvis ändringar i fastighetsbeskattningen och införande av kreditransonering genom krav på egenkapital har beslutats utan tillräcklig hänsyn till 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 samspekar.

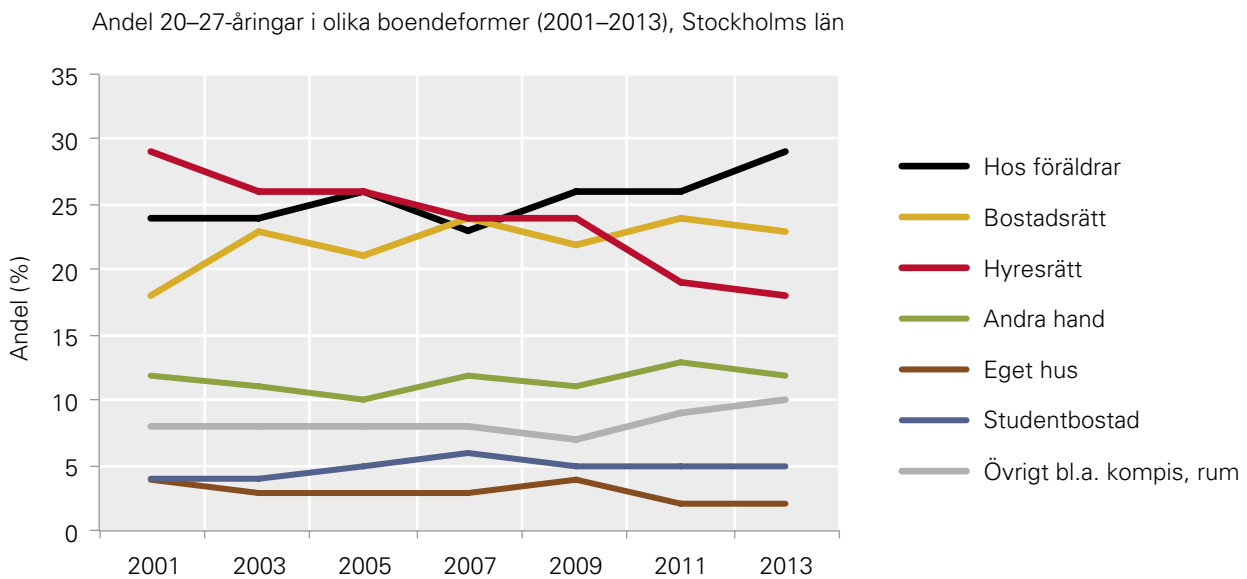


Fig. 2 Etablering på bostadsmarknaden bland unga vuxna i Stockholm. Källa: Hyresgästföreningen 2013.

## 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 till exempel blivit svårare för unga och andra låginkomsthushåll att etablera sig på marknaden. I Stockholm utgör exempelvis 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 hyressättningsystem 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. Och kortast kötider återfinns ofta hos stora och dyra hyresrätter. Detta är särskilt problematiskt för hushåll med lägre inkomster eftersom det finns ett betydande utbud av begagnade mindre bostadsrätter som i normalfallet ger lägre boendekostnader 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 18 procent år 2013. 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, blacolån eller direkt stöd från föräldrar. Sammantaget är det en större andel av de unga hushållen som inte kunnat etablera sig i reguljärt boende än de 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 framförallt 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 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 och här spelar hyressättningssystemet 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 norska modellen – en politik för ägande

#### Norge – ett land av boligeiere

I Norge har ägande- och bostadsrätter varit den huvudsakliga upplåtelseformen för bostäder sedan andra världskriget. Hyresrätter har i det väsentligaste hanterats av privata aktörer med några undantag där ideella organisationer eller kommuner har 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 16- och 1700-talet. 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". Framförallt var partiet orienterat mot att främja bostadsrätter i städerna på bekostnad av den privata hyresrättssektorn.

Den norska ägarvänliga politiken har kommit till uttryck som direkta statliga stöd via Husbanken och indirekt genom möjligheter till skatteavdrag, moms-kompensation 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 i Europa.

Tabell 2. Fördelning mellan upplåtelseformer i Norge 1973–2001. Källa: Kiøsterud, 2005.

	1973 Andel (%)	1981 Andel (%)	2001 Andel (%)
Äganderätter	58	56	63
Bostadsrätter	11	17	14
Private hyresrätter	31	27	23

Andelen ägda bostäder (bostadsrätter, ägarlägenheter och enfamiljshus) var cirka 51 procent 1945 och växte till cirka 77 procent 2001 (Kiøsterud 2005), se tabell 2. Det ägda boendets tillväxt har skett på bekostnad av hyressektorn, vilket är mycket tydligt i Oslo, se tabell 3.

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 boende (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".

#### Sociala effekter av bostadsägande i Norge

Torbjørn Hansen, namnkunnig norsk bostadsforskare, har diskuterat bostadsrättsformens betydelse för den fysiska och sociala 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". 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 med ökad 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. Inkluderas även bostadsrätter äger 63 procent sina egna hem. Detta är nio procentenheter högre än 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).

## 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 men även att i generella termer göra det gynnsamt att äga sitt boende. De olika åtgärderna är mer eller mindre direkt applicerbara i Sverige, hänsyn måste tas till hur skattesystemet som helhet är utformat. Det är t.ex. stora skillnader mellan Sverige och Norge vad gäller arvs-, gåvo- och förmögenhetsbeskattning. 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 (boligspar 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 inkomst finns. Det hopsparade beloppet är tänkt att användas som eget kapital vi köp av den första 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. De kan även användas för att senare betala av bolånet, men med dagens räntemarknad är BSU-räntan ofta högre än den som bolånemarknaden erbjuder. Totalt hade norska ungdomar mer än 30 miljarder NOK sparade i BSU vid utgången av 2013. Systemet kostar årligen den norska staten cirka 1 miljard NOK.

Tabell 3. Fördelning mellan upplåtelseformer i Oslo 1945–2001. Källa: Kiøsterud, 2005.

	1945 Andel (%)	1965 Andel (%)	1978 Andel (%)	1990 Andel (%)	2001 Andel (%)
<b>Selveier</b>	11	11	21	28	35
<b>Andelsboliger (bostadsretter)</b>	12	35	46	48	35
<b>Utleieboliger (private hyreretter)</b>	77	54	33	24	30

## Husbanken

### – Startlån, bostadsbidrag och grundlån

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. grundlån.

#### 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 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. 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 2012 7,5 miljarder NOK från Husbanken och lånade ut 7 miljarder NOK i startlån.

#### Bostadsbidrag

Det finns en utbredd uppfattning i Norge att stöd ska ges till de som behöver för att kunna bekosta sin bostad, hyrd eller ägd, men att stöd inte ska utgå för att bekosta mark eller produktion av bostäder. Alla som är över 18 år kan söka bostadsbidrag, men även de under 18 år med egna barn kan söka bostadsbidrag. Bostadsbidrag ges till

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.

#### 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/månad
Genomsnittlig boendeutgift hos mottagare:	6 667 NOK/månad

#### Grundlån

Husbankens grundlån 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 grundlån 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 bidragit mycket till investeringar i bostäder och till att säkerställa en hög grad av flexibilitet på bostadsmarknaden är skattefri uthyrning av egen bostad. Regelen 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 de som vill in på bostadsmarknaden. Vid köp av en lägenhet med två sovrum kan ett rum hyras ut och finansiera stora delar av lånekostnaden. Detta var även idén när Vedekke kring 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. I Sverige har skatte-reglerna 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.

### *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 var framförallt de yngre låntagarna som har ökat sin amortering mest. Avtalslängden för den genomsnittliga amorteringsfria perioden totalt för alla amorteringsfria lån föll från nästan fyra år 2012 till drygt tre år 2013 enligt Finanstilsynet.

### *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 1 procent av förmögenhet över 1 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 30 procent av marknadsvärdet. För sekundärboende (investeringsobjekt) ska beräkningsvärdet vara lika med 60 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 långgivare (t.ex. familjemedlemmar)
- Betalda föreningsavgifter för skuldräntor

### *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.

## 4. En ny svensk bostadspolitisk modell – förslag till åtgärder för en tydligare ägarpolitik

Veidekke föreslår att en ny, sammanhållen, bostadspolitik framförallt bygger vidare på det faktum att ägda bostäder dels utgör merparten av all nyproduktion och dels utgör den största andelen av alla befintliga bostäder. Långsiktigt får hushållen de lägsta boendeutgifterna i det ägda bostadsbeståndet. Det innebär att politiken, precis som i Norge, måste inriktas på att ge fler hushåll möjlighet att etablera sig i en ägd bostad för att få maximal effekt – också de hushåll som idag uteslängs från ägarmarknaden. Här har därför staten sin nya bostadssociala uppgift – att möjliggöra för fler att köpa sin bostad. I detta avseende kan den norska modellen tjäna som förebild men anpassas till svenska förhållanden.

Även om en ägarpolitik står i fokus måste det samtidigt finnas en väl fungerande hyresmarknad för hushåll som av olika skäl hellre vill hyra sin bostad. Men för att möjliggöra för fler att etablera sig, inte minst på storstädernas hyresrättsmarknader, måste hyressättningsystemet reformeras. En sådan förändring tar tid, det är därför också viktigt att möjligheterna att hyra i andra hand ökar.

### Basen i det nybyggda beståndet är ägda bostäder

Nybyggda hyresrätter har historiskt spelat en viktig roll för många som instegsboende när man etablerar sig på bostadsmarknaden i Sverige. Men med höga hyror i nyproduktionen och mycket långa köer till hyresbostäder med lägre hyra har det blivit svårt för många att komma in på hyresmarknaden i de största städerna. Och även om hyresnivån i nybyggda hyresbostäder är hög blir det mer lönsamt för många byggherrar att bygga bostadsrätter istället för hyresrätter. Resultatet blir att allt fler hänvisas till bostadsrättsmarknaden. Den grundläggande förklaringen är att de finansiella förutsättningarna för bostadsbyggande förändrades radikalt i mitten av 1990-talet, när det dåvarande subventionssystemet avskaffades. Numer sker

därför bostadsbyggandet och dess finansiering på marknadens villkor. En tydlig effekt av detta är att andelen ägda bostäder i nyproduktionen ökat och andelen hyresrätt har minskat. Basen i nyproduktionen har därför blivit ägda bostäder i form av bostadsrätter och småhus.

Den grundläggande frågan blir då hur en ny, sammanhållen, bostadspolitisk modell för Sverige bör se ut när vägen tillbaks till omfattande subventioner är stängd? En sådan politik kan grundas på fyra strategier:

1. *En ny modell måste även fortsättningsvis vara marknadsbaserad och inte bygga på statliga utbudssubventioner.* Det är bostadskonsumenternas efterfrågan som ska styra. Det skapar de bästa incitamenten för att det som byggs möter hushållens efterfrågan och krav, både vad gäller var bostäder ska byggas, hur de ska se ut och vad de får kosta. Det är viktigt att inte skattepolitiken snedvrider incitamenten för hushållen att anpassa sitt boende efter behov. Nuvarande politik med mycket låg fastighetsbeskattning i kombination med höga transaktionsskatter motverkar rörligheten och gör att bostadsmarknaden inte fungerar optimalt. Många äldre hushåll bor då kvar i stora bostäder som skulle kunna utnyttjas bättre av andra, större hushåll. Reglerna för bland annat reavinstbeskattningen bör därför ändras.
2. *En allt större andel ägda bostäder både i det befintliga bostadsbeståndet och i nyproduktionen innebär att en marknadsbaserad modell måste innehålla en tydlig politik för inte minst ungas etablering på ägarmarknaden.* Höga hyror i nyproducerade hyresrätter ökar samtidigt efterfrågan på äldre, billigare, bostadsrätter också för unga hushåll och hushåll med lägre inkomster. Men många, inte minst unga, kan inte efterfråga vare sig nybyggda eller äldre bostadsrätter. I dag har bostadsmarknaden i praktiken försetts med dubbla lås för unga: ökade krav på kapitalinsatser och långa kötider.

När man är ung råder det definitionsmässigt brist på både kapital och kötid.

3. *En politik för ägt boende kan också bidra till att skapa en kompletterande hyresmarknad, inte minst lämplig för unga och studenter.* Precis som i Norge kan andelen bostäder med uthyrningsdel i nyproduktionen öka. Det är också möjligt att skapa incitament för uthyrning av delar av befintliga bostäder genom enklare bygglovsgivning och lindrigare beskattning av hyresintäkter. Detta blir särskilt viktigt om det nuvarande bruksvärdessystemets tillämpning inte ändras.
4. *Den marknadsbaserade modellen måste gälla samtliga upplåtelseformer, också hyresbostäder.* Problemen på hyresmarknaderna i storstäderna som dåligt utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet, låg rörlighet, köer och svarta marknader är väl kända samtidigt som mål om minskad segregation knappast kan sägas vara uppfyllt. Fördelarna med en marknadsbaserad hyressättning överväger därför nackdelarna, men anpassningen till ett nytt system måste ske successivt och med anständiga sociala villkor. Osäkerheterna vid hyressättningen av nyproduktion, även om presumtionshyra tillämpas, hindrar aktörer från att satsa riskkapital i nyproduktionsprojekt. Förutom ett bättre utnyttjande av det befintliga beståndet skulle också nyproduktionsvolymerna sannolikt öka. En delfråga i detta sammanhang rör valet av förhandlingsmodell och ställningen för den partsmodell som idag tillämpas. Veidekke ser ingen anledning att ta principiell ställning i den frågan men menar att för- och nackdelar måste vägas noga mot varandra innan avgörande förändringar vidtas.
5. *Statens roll är att stötta och underlätta för ekonomiskt svaga hushåll.* En successiv övergång till en konsekvent marknadsbaserad politik med marknadspriser både på ägda och hyrda bostäder måste ske till anständiga sociala villkor. Annars riskerar gruppen ekonomiskt svaga hushåll att trängas ut och få svårare att etablera sig på bostadsmarknaden. Detta ställer i sin tur krav på att staten och kommunerna använder olika socialpolitiska instrument för att motverka tilltagande outsiderproblem. Att förstärka ekonomiskt svaga

hushålls möjligheter att efterfråga boende genom exempelvis tillräckliga bostadsbidrag, hyresgarantier och samverkan mellan kommunerna och olika fastighetsägare är mer träffsäkert och betydligt mer statsfinansiellt effektivt än generella utbudssubventioner. Utbudssubventioner reserveras för kategoribostäder som exempelvis äldreboende och studentbostäder.

## En statlig politik för uppbyggnaden av eget kapital för hushåll – statliga lån, bostadssparande och amorteringskultur

Den bärande tanken och det kanske viktigaste inslaget i en ny sammanhållen politik för bostadsäggande är att – som i Norge – stimulera uppbyggnaden av egenkapital för hushåll som annars skulle få svårt att förvärva en bostads- eller äganderätt. På så sätt skulle staten återigen ta på sig ett visst ansvar för bostadsfinansiering men ansvaret skulle begränsas till de hushåll som annars får svårt att etablera sig på marknaden. I flera länder finns olika system för att underlätta för ekonomiskt svagare grupper att förvärva en bostad. I Norge har man som beskrivits i tidigare avsnitt ett s.k. startlånesystem för att underlätta svaga gruppers inträde på bostadsmarknaden. Många hushåll har svårt att förvärva en bostad eftersom de saknar eget kapital som insats vilket de privata bankerna kräver att de har för att bli beviljade ett lån. Det norska systemet med så kallade startlån introducerades år 2003. Lånen distribueras av Husbanken till kommunerna, som i sin tur avgör vilka hushåll som skall beviljas lån. Lånen kan uppgå till 100 procent av köpeskillingen. Startlån kan beviljas för exempelvis topplån eller full finansiering, refinansiering eller finansiering vid nybyggnation och ombyggnation.

Systemet med startlån har fått stort genomslag i Norge och betraktas som beskrivits i föregående avsnitt som ett viktigt instrument i den kommunala bostadspolitiken.

Under början av 2008 infördes i Sverige ett system där BKN fick möjlighet att ställa ut förvärs- garantier för förstagångsköparens förvärv av bostad. Syftet var att underlätta för den som köper en bostad för första gången. Målgruppen var

personer som bedömdes ha långsiktig betalningsförmåga men som ändå inte godkändes av långgivaren på grund av enskilda riskindikatorer. Systemet med dessa förvärvsgarantier mötte inte något intresse bland möjliga låntagare. Det krävs därför ett kraftfullare instrument om man skall underlätta unga vuxnas och andra gruppers möjligheter att förvärva bostäder.

### *Utbudet växer med "startlån"*

#### *– i praktiken statliga topplån*

De ökade svårigheterna att etablera sig på bostadsmarknaden i storstäderna beror endast delvis på att de ekonomiska villkoren för unga hushåll utvecklats svagare än andra gruppers. Det är istället som tidigare redovisats en generell brist på hyresbostäder i tillväxregionerna som är den viktigaste förklaringen till ökade svårigheter att etablera sig. För de hyresbostäder som trots allt blir tillgängliga riskerar framförallt unga hushåll att bli utkonkurrerade av äldre, mer etablerade, hushåll. Unga hushåll saknar normalt också det egna kapital som krävs för förvärv av en bostadsrätt, även om en mycket stor andel faktiskt klarar de löpande boendeutgifterna förenat med ett sådant förvärv. Unga hindras också av att de inte hunnit få en historia av kreditvärdighet och att de kan ha instabila anställningsförhållanden, vilket gör att de kan uppfattas som osäkra låntagare av bankerna.

En kraftfull metod för att underlätta exempelvis unga hushålls etablering på marknaderna för bostadsrätter och ägda bostäder är därför att – i likhet med Norge – införa ett system med statliga topplån. Ett sådant system skulle i hög grad likna de norska startlånen. Förslaget innebär ett statligt stöd till den egna kapitalinsatsen i form av ett statligt topplån. Lånet skulle tillsammans med bottenlånet i bank kunna motsvara exempelvis högst 90 – 95 procent av köpeskillingen vid förvärv av nyproducerad eller befintlig bostad och det statliga topplånet skulle exempelvis kunna uppgå till maximalt 25 procent av köpeskillingen. Det är också möjligt att sätta ett tak för lånets absoluta storlek. Vidare skulle lånen kunna vara amorteringsfria fram till låntagaren uppnått en ålder av exempelvis 35 år. Därefter skulle ett amorteringskrav gälla och lånet amorteras inom en relativt kort tidsperiod av exempelvis högst 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 viss 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. Och lånen kan inte jämföras med de så kallade subprimelånen i USA, eftersom hushållen fortfarande måste underkasta sig en noggrann kreditprövning för att få bottenlån i en vanlig bank.

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. En enkel och kraftfull reform som kan ha avgörande betydelse för unga vuxnas möjligheter att etablera sig på tillväxtregionernas bostadsmarknader och kostnaderna för staten kan förväntas vara negligerbara.

Vid förvärv av en bostad binder man kapital med risk att förlora hela eller delar av kapitalet och, omvänt, möjligheter att bygga upp eget kapital. Hushåll som förvärvar bostäder kommer att få ta del av eventuell värdestegring på lokala bostadsmarknader. Även om man kan förvänta sig fortsatt höjda bostadspriser i framför allt landets främsta tillväxtregioner måste man dock vara medveten om att utvecklingen kan bli en annan och att även tillväxtregioner normalt har perioder med fallande bostadspriser. Men detta är en problematik som alla som förvärvar en bostad måste ta ställningen till oberoende om förvärvet delfinansierats med statliga topplån eller inte.

### *Statliga topplån, bostadspriser och boendeutgifter – ett räkneexempel*

Ett enkelt sätt att illustrera effekten av att ge hushåll tillgång till statliga topplån 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 nypro-



ducerade 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. 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 ett statligt topplån en stor valfrihet att agera på bostadsmarknaden och välja både storlek och läge efter egna preferenser i stället 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 erbjuder statliga topplån med en räntesubvention, exempelvis en räntekostnad 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 förvärf 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 är hög.

### *Bosparande*

Ett system som liknar det norska startlånesystemet innebär att kraven på kontantinsats från hushållen begränsas något jämfört med nu gällande bolånetak som innebär krav på 15 procent eget kapital. Dessutom skulle hushåll med litet eget kapital få en tryggare finansiering än vad blacolån normalt medger. Det betyder att hushållet måste spara till denna begränsade insats. Samtidigt

kommer många hushåll som har möjlighet välja att inte ta något statligt topplån eftersom boendeutgiften blir lägre med en högre andel eget kapital. Man kan därför också överväga om ett införande av särskilt skattemässigt gynnat bosparande är motiverat. I flera länder, bland andra Norge och också i exempelvis Tyskland, finns olika former av skattegynnat bosparande. I Sverige har skattegynnat bosparande utretts och föreslagits i olika omgångar under de senaste 15–20 åren, men förslagen har aldrig mött något starkt gehör. Den viktigaste orsaken är att det finns en betydande svaghet med skattegynnat sparande för unga vuxna om avsikten är att öka unga vuxnas möjligheter att förvärva bostad. I normalfallet har inte unga vuxna en ekonomi som tillåter något större månatligt sparande för konsumtion senare i livet. Dessutom krävs ett systematiskt och relativt ambitiöst sparande under många år för att bygga upp ett mera substantiellt eget kapital. Ett skattegynnat system för bosparande till unga vuxna kommer därmed i praktiken bli ett starkt inkomstberoende system som systematiskt gynnar unga vuxna med föräldrar som vill och kan spara till sina barns boende. Övriga unga vuxna kommer snarast att missgynnas av systemet.

Behovet av ett skattegynnat bosparande blir, trots svagheterna, större om något system med statliga topplån inte införs. Det blir då enda sättet för staten att hjälpa exempelvis unga, eller kanske främst deras föräldrar, med att resa ett eget kapital för förvärf av bostad.

HSB, Riksbyggen, Villaägarna och TMF har i en rapport 2014 lyft fram ett förslag till svenskt bosparande som villaägarnas chefekonom Daniel Liljeberg har utarbetat med den norska modellen som utgångspunkt:

- Sparandet föreslås kunna ske från det år en person fyller 18 år till det år han eller hon fyller 36 år.
- Det ska vara avdragsgillt med upp till ett halvt inkomstbasbelopp per år (inkomstbasbeloppet för år 2014 är 56 900 kronor).
- Avdraget ska uppgå till 20 procent av sparandet vilket innebär att den som bosparar 1000 kronor får 200 kronor tillbaka i skatteavdrag mot annan skattepliktig inkomst. Dessutom ska den avkastning bosparandet genererar vara skattefritt.

- Den som vill avbryta sitt sparande och använda pengarna till något annat än att köpa sin första bostad blir retroaktivt beskattad.

Förslaget är ett steg i rätt riktning eftersom det underlättar uppbyggnaden av eget kapital hos hushållen. Samtidigt får ett system med statliga topplån och som liknar det norska startlånesystemet betydligt större effekter än om man endast inför ett system för bosparande.

### Amorteringskultur

En politik för bostadsägande 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 är i sig inte ett problem.

Ett flertal studier visar att risker för den finansiella stabiliteten inte beror på skuldkvotens nivå utan på dess ökningstakt. Det är en snabb kreditexpansion i kombination med ett uppdrivet bostadsbyggande och lågt hushållssparande som skapat problem i länder som Spanien, Irland, USA och Danmark – inte skuldkvotens nivå i sig. Dessutom har man i flera länder slarvat med kreditgivningen och lånat ut pengar till hushåll utan betalningsförmåga. Sverige redovisar helt andra förutsättningar med måttlig kreditexpansion, lågt byggande, högt sparande och strikt kreditgivning. Det är också viktigt att förstå att eventuella risker för den finansiella stabiliteten per definition inte blir mindre om man istället lägger bostadsfinansieringsansvaret på hyresbostadsföretag. Under 1990-talskrisen var det framförallt företagssektorn som orsakade kreditförluster – inte hushållen. Och staten fick ansvaret för att rekonstruera kommunala bostadsföretag med svag soliditet, en process som fortfarande devis pågår 20 år efter avskaffandet av det gamla bostadsfinansieringssystemet.

Men för att en ägarpolitik inte ska leda till ökade risker för den finansiella stabiliteten är det viktigt att hushållen amorterar på sina bostadslån i sådan utsträckning att det över tid finns en betryggande säkerhet och betalningsförmåga om bostadspriserna skulle falla eller räntenivån stiga. Samtidigt har staten stora möjligheter att begränsa risker i ett system med statliga topplån genom att exempel-

vis ange tydliga beloppsgränser för lånens storlek och ställa krav på rimliga amorteringsplaner.

För hushåll med statliga topplån kan staten som tidigare diskuterats kräva en konkret amortering på exempelvis 30 år. En snabb amortering är ett rimligt motkrav eftersom det statliga topplånet i praktiken innehåller en subvention de första åren genom uppskjutna räntebetalningar eller förmånliga räntevillkor.

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. Sådan amortering bör kunna betraktas som ett bosparande enligt ovan och skulle därmed kunna ske med hjälp av ett skattegynnade sparande. Vad som är en rimlig belåningsgrad och amorteringstakt måste dock avgöras utifrån det enskilda hushållets situation och övriga finansiella ställning, exempelvis vilket övrigt finansiellt sparande hushållet har. För att inte bolåneskulder i framtiden ska utgöra en samhällsrisk är det också viktigt att Finansinspektionen fortsätter att analysera risker genom sin årliga bolånerapport där kreditgivningen granskas och hushållets betalningsförmåga samt motståndskraft mot störningar testas.

### Reformera hyressättningen

En tydligare ägarpolitik leder till att fler kan köpa sin bostad, men den som vill ha mer flexibilitet och slippa eget ägaransvar måste kunna hyra. Det måste råda valfrihet på bostadsmarknaden också i en marknadsmodell baserad på en ägarpolitik. Särskilt attraktivt tycks hyresrättsboendet vara bland unga och äldre. Problemet är att hyresmarknaden fungerar mycket dåligt i storstadsregionerna som växer snabbt. Det nuvarande hyressättningsystemet resulterar i låg rörlighet och stora svårigheter för debutanter att etablera sig. Detta faktum har varit känt länge och det finns en mängd analyser och rapporter som pekar på de problem som detta medför: långa köer, försvårad matchning på arbetsmarknaden, svarthandel med hyreskontrakt. Flera studier har visat att kostnaderna för att upprätthålla det nuvarande systemet är betydande. Systemet leder till att utbudet av hyresrätter som andel av

bostadsbeståndet minskar. Sedan början av 1990-talet har antalet bostadsrätter ökat med ca 50 procent medan antalet hyresrätter stått still.

Bokriskommittén som nyligen redovisade sin slutrapport skriver exempelvis:

*”Det existerande bostadsbeståndet utnyttjas ineffektivt. Bristen på hyresrätter är särskilt stor, vilket bidrar till att priserna på villor och bostadsrätter i attraktiva områden pressas upp. Hushållens skuldsättning ökar. Bostadsköerna är långa. Många unga människor har svårt att ens komma in på bostadsmarknaden, och svenska företag har svårt att skaffa bostad till utländska experter och medarbetare som bara bor tillfälligt i vårt land. Det är dyrt och krångligt att få till stånd fungerande flyttkedjor. Den svarta marknaden är omfattande, om än svår att kvantifiera.*

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

Statliga Boverket har försökt uppskatta hur stor andel av den totala bostadsbristen som beror just på hyresregleringen. Boverkets resultat är att systemet lett till knappt 40 000 färre lägenheter, framförallt i Stockholm och Göteborg. De totala välfärdsförlusterna uppskattas till ca 10 miljarder kr om året – av detta härrör 90 procent från ineffektivt utnyttjande av det befintliga beståndet.

Argumenten för det nuvarande systemet handlar ofta om att det bidrar till minskad segregation. Men flera studier har visat att mål om minskad segregation knappast nåtts, det är starka hushåll som lyckas komma åt attraktiva hyreskontrakt. Inte sällan är argumentet för nuvarande system också att bostaden inte är en handelsvara utan en rättighet – och att denna bör prissättas så att alla har råd med en god bostad. Men som Bokriskommittén konstaterar är det oklart varför detta argument enbart gäller hyresrätter och inte bostadsrätter eller villor. Småbarnsfamiljer, som ofta har en ansträngd ekonomi, bor ofta i villa. Men där råder ingen prisreglering.

Den viktigaste förklaringen till att systemet inte reformeras, trots uppenbara problem, är sannolikt att det alltid uppstår vinnare och förlorare när man byter system och att detta skapar stora tveksamheter hos de politiska beslutsfattarna. Man vinner inga val på att ändra hyressättningsystemet – de flesta väljare är, ännu så länge, trots allt ”insiders”:

Frågan är hur hyresregleringen i Sverige ska reformeras?

Det senaste och mest genomarbetade förslaget har nyligen (juni 2014) lämnats av den så kallade Bokriskommittén som arbetat på uppdrag av Fastighetsägarna och Handelskamrarna i storstäderna. Bokriskommittén förespråkar en gradvis övergång till ett system där utbud och efterfrågan – inte minst hyresgästernas egna preferenser – spelar en större roll för prissättningen, och med starkt besittningsskydd för hyresgästen.

Nyligen lämnade också den så kallade Nybyggar-kommissionen förslag till hur hyressättningen bör förändras. Kommissionen förespråkar att det nuvarande förhandlingssystemet bör bestå men att tillämpningen särskilt i de största tillväxtregionerna ändras så att hushållens preferenser för inte minst läget kommer tydligt till uttryck. Helst skulle kommissionen vilja införa marknadshyror men menar att detta inte går att genomföra i en situation med ett stort underskott på bostäder utan socialt oacceptabla konsekvenser. Man menar vidare att det inte heller skulle leda till ökat nybyggande av bostäder i någon större omfattning. Därför föreslår kommissionen istället en reformering av nuvarande system genom införande av den så kallade Stockholmsmodellen i Stockholm, som är den ort där systemet har de allra största negativa konsekvenserna. Man skriver:

*”Över tid kan diskrepansen mellan marknads- och bruksvärdeshyror minska, vilket bör ge ett mer rationellt utnyttjande av hyresbeståndet och på sikt möjliggöra för en övergång till marknadsbaserade hyror. Nyproduktionen bör inte omfattas av modellen, utan få presumtionshyror. Det är Stockholms kommunalpolitikens ansvar att använda de medel de har, bland annat kontrollen över allmännyttan, för att genomdriva en ny Stockholmsmodell.”*

*”Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen bör komma överens om rationella modeller för hyressättning regionalt. Lägesfaktorn måste*

*få stort genomslag i sådana överenskommelser. Det vilar ett stort ansvar på parterna att komma överens. Skulle det exempelvis visa sig att de inte lyckas enas om presumtionshyror i tillräckligt stor utsträckning måste regeringen överväga tvingande lagstiftning på området.”*

Bokriskommittén föreslår en snabbare och tydligare väg mot marknadshyror än Nybyggar-kommissionen. Kommittén föreslår att för nyproducerade lägenheter (mindre än en procent av beståndet) kan marknadsprissättning ske redan nu – men om fri prissättning omedelbart skulle tillåtas för beståndet som helhet skulle det riskera att ge oönskade sociala effekter för åtskilliga hyresgäster. Man konstaterar också att det finns ett antal hyresgäster med låga inkomster som inte skulle klara höjda hyror om anpassningen sker i ett steg. Dessutom menar man att en hyresvärd vid fri hyressättning skulle kunna göra sig av med en oönskad hyresgäst genom att höja hyran över smärtgränsen. Detta skulle i praktiken urholka besittningsrätten, istället bör övergången till det nya systemet bör ske stegvis enligt kommittén.

Bopriskommittén föreslår en reform i två steg, med en inledande period av anpassning. Kommittén skriver i sin slutrapport *En fungerande bostadsmarknad – en reformagenda* att det första steget kan innehålla följande åtgärder:

1. *”Hyresförhandlingslagen ändras så att ingen part ska kunna tvingas att teckna avtal om kollektiv förhandlingsordning. Ingen part ska heller ha skyldighet att ta ut förhandlingsersättning för motparten.*
2. *I nyproducerade lägenheter gäller fri avtalsrätt om hyran omedelbart.*
3. *Det samma gäller när en lägenhet blir ledig i ett hus som byggts under de senaste tio åren. I nya lägenheter är gapet till marknadshyran i regel inte så stort och därmed är risken liten för drastiska hyreshöjningar. Ett byte likställs med en ny hyresgäst (och därmed rätt till ny hyressättning) även i denna del av bostadsbeståndet.*
4. *I äldre hyreslägenheter där det finns långa köer – vilket är ett tecken på att dagens hyra ligger klart under marknadshyran – bör fastighetsägaren ha rätt att höja hyran med högst fem procent per år (inklusive inflation) tills hyran når marknadsnivå.*

5. *Om hyresgästen anser att fastighetsägaren höjt hyran till en nivå över marknadsnivån så kan hyresgästen få detta prövat.*
6. *Om en lägenhet blir ledig i det äldre beståndet får fastighetsägaren göra en ytterligare justering med högst tio procent (eller upp till marknadsnivå om denna understiger en ny nivå som ligger tio procent högre).”*

Kommittén diskuterar också hur lång tid anpassningen till ett nytt system tar. Slutsatsen är att anpassningen i Göteborg skulle ta fyra–fem år, i Malmö ett à två år, och i medelstora städer något år. I Stockholm bedömer kommittén att processen kan pågå tio år, och ännu längre tid om marknadspriserna fortsätter att stiga. Förslaget innebär alltså att hyrorna stiger i de största regionerna. Men detta är också delvis poängen med ett nytt system eftersom hyrans utveckling ska fungera som drivkraft för byggandet och göra det lättare att hitta alternativ på den vita marknaden. I en marknadsituation som kännetecknas av bostadsbrist måste marknadshyran upp för att lägenhetsbeståndet ska utnyttjas bättre och locka fram nytt utbud.

Problemet är att några hushåll, vilkas hyra stiger, förlorar på en avreglering. Samtidigt menar kommittén att hyreshöjningarna inte blir så betungande för de flesta. Detta eftersom andra hushåll vinner; framförallt de som bor i mindre efterfrågade lägen kan i framtiden få lägre hyreshöjningar än vad som annars varit fallet. Man skriver:

*”Men de stora vinnarna blir alla de som i dag stängs ute från bostadsmarknaden. Deras möjligheter att få bostad förbättras avsevärt när byggandet ökar och fler bostäder blir lediga i beståndet. Det ökade utbudet kommer också att hålla tillbaka priserna på bostadsrätter och villor, vilket gynnar boende på väg in på den marknaden och kan dämpa hushållens skuldsättning.*

*Hela Sveriges ekonomi vinner till yttermera visso på rörligare bomarknad, bredare arbetsmarknader och mer dynamik i tillväxtregionerna.”*

Kommittén föreslår vidare att marknaden bör följas noga under anpassningsprocessen, alla kontraktsbelopp ska vara offentliga. En databas med lättillgänglig statistik om bostadsmarknaden föreslås byggas upp med Boverket som ansvarigt för själva databasen och att SCB bör vara insam-

lare och leverantör. Statistik över marknadshyresnivåer föreslås publiceras, förslagsvis av kommuner och Boverket tillsammans, med fastighetsägare och hyresgästorganisationer som referensgrupp.

En viktig fråga i detta sammanhang rör valet av förhandlingsmodell och ställningen för den partsmodell som idag tillämpas. Antingen utvecklas dagens modell eller skrotas modellen till förmån för den modell som exempelvis Bokriskommittén förordar. Veidekke ser ingen anledning att ta principiell ställning i den frågan men menar att för- och nackdelar måste vägas noga mot varandra innan avgörande förändringar vidtas. Men det är angeläget att hyressättningen reformeras så att hushållens värderingar får ett tydligt genomslag i hyressättningen. Med en reformerad hyressättning får också hushåll som inte vill eller kan äga sin bostad lättare tillgång till bostäder som passar hushållets behov. Detta är därför ett viktigt komplement till en ägarmarknad och en väsentlig del av en ny marknadsbaserad helhetmodell för den framtida bostadspolitiken.

## Andrahandsmarknaden i det ägda beståndet

Reformering av hyressättningssystemet kommer att ta tid och behöver få ta tid. Men det är fullt möjligt att låta en marknadsprissatt andrahandsmarknad växa fram relativt snabbt. I Norge utgörs en betydande del av alla hyresbostäder av bostäder som samtidigt är en del av en annan, ägd, bostad. En politik för ägda bostäder skulle precis som i Norge kunna stimulera ett utbud av hyresbostäder i det ägda beståndet.

Olika undersökningar visar att omkring 10–20 procent av unga vuxna i storstadsregionerna hyr i andra hand. Detta betyder att 50 000 till 100 000 ungdomar i storstadsregionerna hyr bostad på andrahandsmarknaden. Andrahandsmarknaden är således redan idag en betydande del av ungdomarnas bostadsmarknad. Men samtidigt betyder det att det inte är mer än någon eller några få procent av alla hushåll som hyr ut hela eller delar av sin bostad.

Kanske kan enkla, tydliga regler och skattemässigt fördelaktiga villkor medföra att denna marknad kan komma att spela en större och bättre roll för

många debutanter än den gör idag. I dag beskattas hyresintäkter från andrahandsuthyrning som inkomst av kapital. Grundavdraget för intäkter från andrahandsuthyrning har successivt höjts och var inkomståret 2013 40 000 kr och för en ägd privatbostadsfastighet (t ex villa eller fritidshus) får dessutom avdrag om 20 procent av hyresintäkten göras. Skattevillkoren i Norge är både enklare och ännu mer gynnsamma, vilket sannolikt krävs för att incitamenten att hyra ut ska bli tillräckligt stora. Vid andrahandsuthyrning kan kostnader för avskärmning, installation av litet pentry m.m. tillkomma och även besvär och risker som ligger i att hyra ut en del av sin bostad:

- Andrahandshyresgästen får/kräver besittningsskydd
- Störningar och skadegörelse som kan uppstå med hyresgäster i direkt anslutning till det egna hemmet
- Många i flerbostadshus kan inte bygga ett så kallat Attefallshus

Frågan är då hur en alternativ beskattning av andrahandsuthyrning av en del av en bostad skulle kunna se ut och som ökar hushållens ekonomiska incitament och i högre grad motsvarar risknivån? Ett sätt är att hyresintäkten, i likhet med Norge, görs helt skattebefriad. Om inte hyresintäkten blir skattebefriad kan hyresintäkten fortsatt beskattas som inkomst av kapital samtidigt som ombyggnads- och anpassningskostnader (såsom separat entré, litet pentry etc.) blir fullt ut avdragsgilla mot hyresintäkten. Tillsammans med nya regler om fria överenskommelser rörande hyran och besittningsskyddet kommer hushållens incitament att hyra ut delar av sina bostäder öka kraftigt på både kort och lång sikt.

I dag är det enligt Stockholms handelskammare endast ca två procent av hushållen i Stockholm som hyr ut hela eller delar av sin bostad i andra hand. Stockholms Handelskammare genomförde för några år sedan en frågeundersökning som visade att antalet personer som skulle kunna tänka sig att hyra ut sin bostadsrätt eller äganderätt i andra hand skulle kunna öka kraftigt om det blev ekonomiskt mera fördelaktigt och tillåtet i bostadsrättsföreningarnas stadgar. Enbart i Stockholm visade Handelskammarens analys att antalet andrahandsbostäder skulle öka med upp till 55 000 nya andrahandsbostäder vid skattebefrielse.

Tar man fasta på dessa uppgifter betyder det att marknaden för små och billiga bostadsalternativ för ungdomar i storstadsregionerna skulle kunna växa med kanske hundra tusen genom enkla regeländringar. På detta sätt skulle bostadsmarknaden tillföras mångdubbelt fler mindre bostäder än vad hittillsvarande subventioner och stödsystem lyckats realisera i form av kategoribostäder som studentbostäder och ungdomsbostäder. De statsfinansiella effekterna av förslaget bör visserligen utredas vidare men mycket talar för att de högst blygsamma skatteintäkter som staten får genom dagens beskattning av hyresintäkter från andrahandsuthyrning skulle kunna bli betydligt större med en lägre skattesats på grund av att många fler hushåll dels skulle hyra ut en del av sin bostad och dels deklarerar sådana inkomster (vilket tycks göras sällan idag).

Ett annat alternativ som skulle kunna öka antalet lätt tillgängliga små hyresrätter på marknaden är en ökad produktion av bostads- och äganderätter med en tydligt avgränsad uthyrningsdel på såg 15–25 kvadratmeter. Detta kan dels ske genom nyproduktion av sådana alternativ men också genom enkla ombyggnader av befintliga villor och större lägenheter.

Enkla överslagsberäkningar visar att andrahandsuthyrning skulle bli ekonomiskt fördelaktigt för hushåll som förvärvar sådana bostäder och för hushåll som kan skapa uthyrningsbostäder genom enklare ombyggnader. Samtidigt skulle ungdomar få ett bredare utbud av boendalternativ att välja mellan. Hur omfattande en sådan marknad kan bli kommer att bli beroende av villkoren gällande bland annat hyressättning, kontraktsvillkor, besittningsrätt och beskattning av hyresintäkterna.





---

# Välkommen

## att kontakta:

---

### **Per-Ingemar Persson**

Sverigechef, Veidekke

+46 705 14 42 40

[per-ingemar.persson@veidekke.se](mailto:per-ingemar.persson@veidekke.se)

### **Lennart Weiss**

Kommersiell Direktör, Veidekke i Sverige

+46 705 21 37 81

[lennart.weiss@veidekke.se](mailto:lennart.weiss@veidekke.se)

### **Per-Martin Eriksson**

VD, Veidekke Bostad

+46 705 98 56 51

[per-martin.eriksson@veidekke.se](mailto:per-martin.eriksson@veidekke.se)

