



Politiskt ledarskap efterfrågas

- statens, branschens och hushållens syn
på reformbehov i svensk bostadspolitik

Juni 2022

evidens:

Denna rapport är framtagen av Evidens på uppdrag av Bofrämjandet. Analyserna har genomförts av ett team av konsulter på Evidens i form av Ted Lindqvist, Viktoria Bernow, Anna Rogberg och Georg Wingstrand. Foto: Pexels.

Text av Ted Lindqvist och Georg Wingstrand.

Innehåll

Sammanfattning.....	4
1. Inledning	8
2. Fokus och ledarskap inom den nationella bostadspolitiken	10
3. Hushållens bostadsefterfrågan och boendepreferenser – vilka reformer vill hushållen se?	16
4. Samhällseffekter av att hushåll kan äga sina bostäder	25
5. Om politiska reformförslag för en utvecklad bostadspolitik	34
Referenser	37
Bilaga 1. Urval av rapporter	38

Sammanfattning

Det finns två övergripande bostadspolitiska målsättningar. Ett långsiktigt stabilt och tillräckligt omfattande bostadsbyggande samt en bostadsmarknad som ger hushållen goda möjligheter att snabbt och enkelt kunna flytta till en passande bostad. Under en följd av år har staten i stor omfattning utrett, lagt förslag och genomfört åtgärder som påverkar bostadsmarknaden och villkoren för nyproduktion. Syftet med denna rapport är att diskutera och belysa effektiviteten i den statliga bostadspolitiken utifrån de övergripande målen och därigenom bidra till att lägga en grund för Bofrämjandets arbete med att påverka den nationella bostadspolitiken.

Många utredningar men liten verkstad

Genomgången i rapporten visar att 30 olika statliga utredningar rörande bostadspolitik har lämnat sina förslag till regeringen under den senaste tioårsperioden. Under samma period har Finansinspektionen kommit med fyra förslag på ändrade regler, i huvudsak gällande amorteringskrav. Till detta ska läggas initiativ från Boverket.

Av de 31 statliga utredningarna (varav en pågående i skrivande stund) behandlar nära nog hälften (14) planering eller byggprocessfrågor, i regel förändringar i plan- och bygglagen, PBL. Det är även till denna kategori som så gott som samtliga av Boverkets listade lagförändringar kan föras. Det är dock värt att notera att flera av dessa förändringar innebär ökade krav och således har andra avsikter än att snabba på processerna. Till detta bör också läggas förändringar i andra lagar än plan- och bygglagen, till exempel i miljöbalken, som under en längre tid har byggts ut med högre ambitioner.

Av 31 utredningar har under de senaste tio åren endast 22 konstaterats gå vidare i processen till remissinstanser. För övriga utredningsförslag, det vill säga för var tredje SOU, har således regeringen gjort bedömningen att det inte har varit värt att gå vidare i processen. Det är inte svårt att förstå varför. Det räcker att analysera några olika remissvar där remissinstanserna riktat synnerligen kraftig kritik mot förslagen. Det är inte enbart kvaliteten på utredningsförslagen som ibland innebär att vidare beredning stoppas. Ibland handlar det om bristande parlamentarisk förankring, vilket naturligtvis kan förekomma i starkt partiskiljande frågor. Från remisstadiet har endast nio förslag av de ursprungligen 30 gått vidare till proposition, och åtta har slutligen godkänts av riksdagen, men i vissa fall i en kraftigt reducerad form jämfört med det ursprungliga förslaget.

Finansinspektionens fyra förslag, i huvudsak rörande kreditrestriktioner för hushållen, har däremot införts. De har dock införts på annat sätt än genom den vanliga processen med en statlig utredning, remissförfarande, proposition och riksdagsbehandling. Regering och riksdag har i stället delegerat beredningen och utarbetande av beslutsunderlag till myndigheten. Regeringen har sedan i praktiken bara fastställt myndighetens egna förslag. Dessa förslag har dock haft effekten att bostadsefterfrågan bromsats med prisfall, negativa fördelningseffekter och minskat byggande som följd.

Det kanske mest märkliga med denna situation är att i princip alla politiska partier i riksdagen säger sig vilja öka bostadsbyggandet och förbättra bostadsmarknadens funktionssätt. Den nationella bostadspolitikens fokus har i stort legat på förändringar av plan- och bygglagen. Samtidigt har inget reformarbete ägnats det som branschen efterfrågat i ett stort antal rapporter och andra publikationer: stöd till hushållen så att fler klarar av att finansiera sitt boende. Det tycks sammanfattningsvis finnas stort utrymme och en viktig uppgift för det parti eller de partier som vill ta på sig den bostadspolitiska ledartröjan, sluta fokusera på mer eller mindre marginella frågeställningar och göra faktisk skillnad på bostadsmarknaden.

Många önskar förr eller senare äga sin bostad

I rapporten analyseras också hur hushållen vill bo, vad som hindrar dem från att realisera efterfrågat boende samt vilka reformer hushållen skulle prioritera inom bostadspolitiken.

Trots att hyresboendet har många attraktiva egenskaper, visar analyserna att många hushåll, förr eller senare, önskar äga sin bostad. Ett viktigt skäl är att många ser en framtida familjebildning framför sig och att större bostäder anpassade för barnfamiljer på flertalet lokala bostadsmarknader huvudsakligen utgörs av småhus med äganderätt. Till detta ska läggas andra egenskaper hos det av hushållen ägda boendet såsom stort boendeinflytande, långsiktigt lägre boendeutgifter, högre sparande och större förmögenhetsbildning. Sammantaget innebär dessa egenskaper hos det ägda boendet att hushåll, oavsett politiska värderingar, i hög grad på sikt önskar kunna flytta till ett eget ägt boende.

Hushållen vill se reformer

Men det finns hinder på vägen mot ett mer passande boende. Sammanfattningsvis tycker både unga vuxna (18–29 år) och familjebildare (30–40 år) att utbudet av bostäder till överkomliga priser är det viktigaste hindret. Att detta är det viktigaste hindret tycks hänga samman med att de till följd av sin position i livsrytmen söker en större, och därmed dyrare, bostad än vad de för närvarande de bor i. I den situationen i livet, när behovet av en större bostad aktualiseras, blir regler om krav på kontantinsats och obligatoriska amorteringskrav centrala hinder för möjligheter att uppfylla bostadsbehoven. När samtidigt hyresmarknaden inte erbjuder ett tillräckligt utbud av tillgängliga hyresbostäder, utan långa kötider, får allt fler hushåll svårt att förverkliga sina boendepreferenser och sina bostadsbehov. För seniorerna (75 år och äldre) finns både likheter och skillnader jämfört med situationen för unga vuxna och familjebildare. Tillgängliga bostäder ger alltför höga boendeutgifter jämfört med den nuvarande bostaden. Det som skiljer dem från de andra grupperna är främst att de ofta söker en mindre bostad.

Sammanfattningsvis sträcker sig hushållens idéer om det bostadspolitiska reformbehovet över ett brett spektrum av frågor och riktar sig mot både de ägda och hyrda delarna av bostadsmarknaden. De reformområden som efterfrågas i högst utsträckning är:

- Förenklad plan- och bygglagstiftning som antas skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande.
- En sänkt reavinstkatt skulle också vara populärt bland breda hushållsgrupper, med en viss övervikt på äldre respondenter och respondenter som bor i småhus.
- Liberalisering av kreditregleringarna, främst genom undantagsregler från amorteringskraven för unga och/eller förstagångsköpare. Detta är den enskilt mest efterfrågade bostadspolitiska reformen bland unga vuxna, men efterfrågas också av familjebildare och andra hushållsgrupper.
- Statliga startlån är också en efterfrågad reform av i princip samtliga hushållsgrupper.
- Införande av ett skattegynnade bostadssparande är i princip lika efterfrågat som startlån och förändrade amorteringskrav.
- De statliga subventionerna till nyproduktion av hyresrätter tycks också vara relativt populära bland hushållen, särskilt bland unga vuxna. Många uppskattar försök att hålla nere hyresnivåerna i nyproduktionen för att fler ska ha råd att efterfråga nya hyresrätter.
- Höjt bolånetak från dagens nivå på 85 procent efterfrågas också av många hushåll i alla åldersgrupper och är till och med en ännu mer efterfrågad reform bland familjebildarna än bland de unga vuxna.

Diskussion om angelägna reformbehov

Rapporten avslutas med en kortfattad diskussion om möjliga bostadspolitiska reformer.

Effektivare planprocess

Bostadsbyggandets omfattning i Sverige präglas av stora svängningar över tid. På senare år har plan- och bygglovsprocesserna lidit av allt längre ledtider. Sammantaget fördyrar det bostadsbyggandet, vilket leder till att färre bostäder byggs och att rörligheten på bostadsmarknaden försämras. En lägre nyproduktionstakt än vad den skulle kunna vara, leder också till högre priser. Här är hushållen också överens med branschen. Inom detta område finns knappast heller några större ideologiska skillnader mellan de politiska partierna som skulle förhindra olika typer av förenklingar och effektiviseringar.

Som framgår av det första kapitlet i denna rapport har det politiska systemet på statlig nivå utrett det mesta som behöver utredas angående plan- och bygglagen. Problemen handlar i stället om att komma till rätta med ett antal centrala faktorer:

- Lokala politiska mål om bostadsbyggandet måste vara tydliga och förankrade.
- Kompetens och kommunernas resurser inom planområdet måste öka för att möta alltmer komplexa planprocesser.
- Lagstiftningen inom miljöbalkens område måste förtydligas för att det ska vara möjligt att förutse vilka avvägningar som kan och kommer att göras i processen mellan miljöintressen och andra samhällsintressen som exempelvis bostadsbyggande.
- Samverkan mellan byggherre, kommun och bland annat länsstyrelse är en nyckelfråga och en framgångsfaktor bakom planprojekt med korta ledtider. Former för denna samverkan måste utvecklas och implementeras.

Möjliggör för förstagångsköpare att finansiera en bostad

Ett annat reformområde som många hushåll, inte minst unga vuxna, familjebildare men också seniorerna, framhåller är liberalisering av kreditregleringarna. Detta är förslag som också återkommer i både branschrapporter och forskningsrapporter. Forskningen visar exempelvis att de införda kraven inte har haft någon påvisbar samhällsnytta, samtidigt som nuvarande utformning av reglerna får negativa fördelningseffekter. Vid studier av hur kreditregler ser ut i andra länder framträder typiskt sett tre olika åtgärder för att underlätta för förstagångsköpare:

- Undantag eller mildare kreditregler i form av exempelvis högre bolånetak eller reformerade amorteringskrav som inte (likt dagens) är regressiva, det vill säga högre för hushåll med lägre inkomster.
- Startlån av olika modeller för förstagångsköpare
- System för bosparande med någon form av skattesubvention

Att utvärdera kreditregleringarnas effekter på makrorisker, bostadsefterfrågan samt fördelningseffekter mellan olika grupper av hushåll bör vara en angelägen politisk statlig uppgift. Att sedan på basis av en sådan utvärdering föreslå reformer i syfte att införa olika typer av undantagsregler eller mildare regler för förstagångsköpare skulle potentiellt kunna mildra negativa fördelningseffekter och möjliggöra för fler att kunna flytta till en mer passande bostad.

Stöd till hushåll i stället för byggsubventioner

Utvärderingar har visat att investeringsstödet främst haft effekter på bostadsbyggandet utanför storstäderna. Dessutom finns inga tydliga tecken på att hushållen som flyttar in i dessa bostäder

skulle ha lägre inkomster än hushåll som flyttar till bostäder som byggts utan stöd. Subventionen fördelar sig därmed slumpmässigt mellan hushåll med högre och lägre inkomster. Stöd som i stället riktas direkt till hushållen får högre precision och kan hjälpa de hushåll som idag har svårast att hitta bostad utifrån sina ekonomiska förutsättningar.

Reformering av hyressättningen

Ett reformområde som var bland de mindre populära bland hushållen var förändringar av hyressättningen så att läge och bostadens egenskaper får större betydelse. Det är samtidigt svårt att som enskilt hushåll överblicka och fokusera på positiva effekter av en hyresreform på längre sikt, som exempelvis större tillgänglighet till hyresmarknaden och därigenom sannolika positiva effekter på befolkningstillväxt och arbetsutbud i storstäderna.

Samtidigt är det uppenbart att det på kort sikt saknas politiskt stöd för en mer renodlad reform mot jämviktshyror, oavsett hur berörda hushåll skulle kompenseras, både i nyproduktionen och i det befintliga beståndet. Några reformer av hyressättningen kommer troligtvis inte genomföras under överskådlig tid. Det betyder att reformeringen av exempelvis kreditrestriktioner och kompletterande reformer för förstagångsköpare blir ännu mer angelägna eftersom ägarmarknaden måste bära ett större efterfrågetryck än vad som annars skulle vara fallet.

Bostadsbeskattningen

Ett annat reformområde som diskuteras i den politiska debatten men som inte mötte hushållens direkta gillande, var förslagen om höjda fastighetsskatter och sänkta ränteavdrag. Skattehöjningar ger hushållen högre utgifter och är därför impopulära. De grundläggande motiven, en mer neutral kapitalbeskattning, starkare statsfinanser och en lugnare prisutveckling på bostadsmarknaden, uppfattas troligen som alltför abstrakta, trots att bättre statsfinanser skulle kunna finansiera andra och mer populära åtgärder som exempelvis högre bostadsbidrag och att lägre priser skulle göra ägarmarknaden tillgänglig för fler.

Sammanfattande slutsatser om framtida reformer

Med den brist på politiskt ledarskap som hittills funnits vad gäller den nationella bostadspolitiken, är det inte särskilt troligt att vare sig hyressättningen eller bostadsbeskattningen reformeras under överskådlig tid. På dessa punkter får dock gärna ett eventuellt nytt politiskt ledarskap över den nationella bostadspolitiken överraska de kommande mandatperioderna. Däremot borde det vara möjligt att nå politisk samsyn om att hushållens värderingar och preferenser bör få tydligare genomslag i den faktiska nationella bostadspolitiken. Det skulle i få fall innebära att hinder i planprocesser undanröjs, förstagångsköparens möjligheter att köpa en bostad förbättras och att hushåll som inte av egen kraft förmår efterfråga en passande bostad får utökade stöd.

1. Inledning

Två viktiga målsättningar för den nationella bostadspolitiken är dels ett långsiktigt hållbart, över tiden stabilt och tillräckligt högt bostadsbyggande, dels en väl fungerande bostadsmarknad som ger hushållen goda möjligheter att snabbt och enkelt kunna flytta till en passande bostad. I den politiska debatten är de flesta överens om att dessa två övergripande mål inte nåtts.

Bostadsbyggandet har visserligen ökat den senaste tioårsperioden. Men analyser talar för att ökningen främst kan förklaras med att makroekonomin varit gynnsam och att kommunerna i vissa fall ökat sina ambitioner att planlägga mer mark. Låga räntor, stark arbetsmarknad, stigande börser, låg avkastning på riskfria tillgångar och ökande finansiella tillgångar hos hushållen har skapat en starkare efterfrågan på nyproduktion. Dessutom har prisutvecklingen till stor del kompensert de stigande byggkostnaderna, vilket också bidragit till byggandet kunnat öka. Men mycket talar för att dessa gynnsamma förutsättningar, åtminstone de närmaste åren, riskerar att vändas till sin motsats. I ett sådant läge blir politiska reformer viktigare för att nå de bostadspolitiska målen.

Under en följd av år har staten i stor omfattning utrett, lagt förslag och genomfört åtgärder som påverkar bostadsmarknaden och villkoren för nyproduktion. Det har bland annat handlat om förändringar i plan- och bygglagen, förslag till ny hyreslagstiftning som tillåter marknadshyror i nyproduktion, stärkt hyresgästinflytande vid renoveringar, investeringsstöd samt kreditrestriktioner riktade både mot banker och hushåll. Dessutom förekommer olika mer eller mindre allvarligt menade förslag i den politiska debatten om slopade ränteavdrag, höjd fastighetsskatt och "neutralisering" av skatteeffekter mellan upplåtelseformerna. Nyligen har också förslag till en utvecklad social bostadspolitik och införande av startlån till förstagångsköpare lämnats. Listan kan göras längre. Givet att den så kallade startlåneutredningen skulle vara representativ för omfånget på olika statliga utredningar, har mer än 12 500 sidor utredningstext producerats det senaste decenniet på bostadspolitikens område.

Den omfattande mängden utredningar väcker tre grundläggande frågor:

1. Har utredningarna haft rätt fokus? – Utredds frågor som har substantiell betydelse för bostadsbyggandet och bostadsmarknadens funktion? Finns centrala frågor som inte utretts?
2. I vilken utsträckning har allt utredningsarbete inneburit att staten har gått från ord till verkstad, genom att det fattats faktiska beslut om konkreta åtgärder med önskad effekt i Sveriges riksdag?
3. En tredje fråga är om olika utredningar och efterföljande propositioner och politiska beslut är koordinerade och samordnade mot de båda övergripande målen?

Svaren på dessa frågor avgör i vilken utsträckning de politiska partierna kan sägas utövat ett tillräckligt starkt politiskt ledarskap vad gäller den nationella bostadspolitiken. För att besvara de tre grundläggande frågorna har Bofrämjandet givit Evidens i uppdrag att ta fram denna rapport. Syftet är att diskutera och belysa effektiviteten i den statliga bostadspolitiken utifrån de övergripande målen och därigenom bidra till att lägga en grund för Bofrämjandets arbete med att påverka den nationella bostadspolitiken. Innehållet har diskuterats med företrädare för Bofrämjandet men Evidens ansvarar självständigt för rapportens innehåll.

Rapporten har disponerats enligt följande.

Kapitel två, **Fokus och ledarskap inom den nationella bostadspolitiken**, tar sikte på de tre grundläggande frågorna om fokus, från ord till verkstad och graden av samordning för bästa effekt. I kapitlet har de senaste tio årens statliga utredningar på bostadspolitiken område kartlagts och

kategoriserats, samtidigt som analyser gjorts av i vilken utsträckning utredningarna har lett till konkreta beslut om åtgärder och reformer. Parallellt med kartläggningen har också "bostadsbranschens" egna analyser och förslag till angelägna förändringar kartlagts och kategoriserats. I vilken utsträckning har den statliga politiken levt upp till förväntningar om ett statligt ledarskap i den nationella bostadspolitiken?

En väl avvägd nationell bostadspolitik bör rimligen också utgå från hushållens boendepreferenser. Det tredje kapitlet, **Hushållens bostadsefterfrågan och boendepreferenser – vilka reformer vill hushållen se?**, kartlägger och analyserar därför hushållens boendepreferenser, vad som hindrar dem från att skaffa en bostad som passar dem och hur hushållen uppfattar behoven av reformer i den statliga bostadspolitiken.

I den bostadspolitiska diskussionen har ofta hyresboendets positiva effekter lyfts fram. Exempelvis krävs inga bostadslån som bidrar till skuldsättning i samhället, vilket särskilt betonats som en fördel under senare år. Kapitel fyra, **Samhällseffekter av att hushåll kan äga sina bostäder**, kartlägger och diskuterar vilka effekter på samhällsekonomin som uppstår när hushåll ges möjligheter att äga sin bostad.

I det femte och sista kapitlet, **Om politiska reformförslag för en utvecklad bostadspolitik**, diskuteras relativt kortfattat resultaten av hushållens syn på behovet av bostadspolitiska reformer, samtidigt som de sätts in i ett bredare bostadspolitiskt reformperspektiv.

2. Fokus och ledarskap inom den nationella bostadspolitiken

För att genomföra förändringar i lagstiftningen som möjliggör ett ökat bostadsbyggande och en bättre fungerande bostadsmarknad krävs att förslag utreds och bereds inom det statliga utredningsväsendet. I detta inledande kapitel kartläggs statens olika utredningar på bostadspolitikens område det senaste decenniet. Frågan är vad staten utrett och i vilken utsträckning skarpa förslag gått vidare till beslut i Sveriges riksdag. Är det frågor av stor betydelse för byggande och marknad? Har staten haft ett fokus som professionen uppfattar som betydelsefullt? Om inte vad beror det på i så fall?

Intresset och inriktningen för den nationella bostadspolitiken har skiftat genom åren. Till detta hör dels det offentliga samtalet och debatten, där vågorna tidvis har gått höga, dels de faktiska förändringarna i lagar och regler som skett på området.

Utgångspunkten i denna rapport är att i ett första steg beskriva intentioner och utfall inom den statliga bostadspolitiken under tio år utifrån statliga utredningar, genomförd lagstiftning samt myndigheternas regelgivning. Vid en genomgång av Statens offentliga utredningar (SOU) de senaste tio åren, identifierades 31 utredningar med tydlig bäring på den nationella bostadspolitiken. Direktiven till utredningarna kommer från Socialdepartementet, Näringsdepartementet, Justitiedepartementet eller Finansdepartementet. Baserat på deras huvudsakliga inriktning har de kartlagda utredningarna sorterats i följande kategorier:

- Effektivare plan- och byggprocesser
- Hyres- och prissättningsfrågor
- Bostadsfinansiering och bostadsbeskattning
- Social bostadspolitik
- Konsumentskydd, upplåtelseformer med mera

Utöver lagstiftningsprocessen initierad av regeringen, via en statlig utredning, remissinstanser, proposition och riksdagsbeslut, spelar myndigheterna en viktig roll i många frågor genom att bland annat föreslå ändringar i föreskrifter, vilket endast kräver regeringens bemyndigande eller godkännande och således inte behöver passera riksdagen. För att komplettera kartläggningen av de statliga utredningarna har förslag och regeländringar från Finansinspektionen under samma tidsperiod lagts till liksom även viktiga lag- och förordningsförändringar listade av Boverket. Sammantaget får detta representera ett bokslut över statens ambition och prestation på bostadspolitikens område under de senaste tio åren.

I ett andra steg har "bostadsbranschens" övergripande fokus inom området belysts genom att 39 rapporter från olika företrädare och intressen har studerats. Även dessa rapporter har kunnat knytas till de fem kategorierna ovan. Det omfattar exempelvis intresseorganisationer som Bofrämjandet, Byggföretagen, Fastighetsägarna och Sveriges Allmännyttan men också Kooperationen i form av HSB och Riksbyggen samt också enskilda bostadsutvecklingsföretag och banker.

Kartläggning av statliga utredningar, lagstiftning och andra regelförändringar

Under den senaste tioårsperioden har 30 olika utredningar rörande bostadspolitik lämnat sina förslag till regeringen, ytterligare en väntas komma med sitt betänkande i juli 2022. Under samma period har Finansinspektionen kommit med fyra förslag på ändrade regler, i huvudsak gällande amorteringskrav. I de senare fallen skedde förändringar genom att regeringen godkände

Finansinspektionens förslag till nya föreskrifter, det vill säga förslagen behövde inte passera riksdagen.

Från 2014 och framåt listar Boverket 29 lag- och regelförändringar. Dessa rör till allra största delen förändringar i plan- och bygglagen (PBL).

De 31 SOU:erna och Finansinspektionens förslag till förändrade föreskrifter har grupperats i kategorier i tabblån enligt figur 1. En av utredningarna (SOU 2015:48) omfattade förslag inom olika områden såsom planläggning, hyressättning och skatter och förekommer därför i tre av kolumnerna.

Effektivare plan- och byggprocesser	Hyres- och prissättning	Finansiering och beskattning	Social bostadspolitik	Konsumentskydd, utbud, upplåtelseformer m m
SOU 2021:47 Ett nytt regelverk för bygglov	SOU 2021:58 Läge och kvalitet i hyressättningen	SOU 2022:12 Startlån till förstagångsköpare av bostad	SOU 2022:14 Sänk tröskeln till en god bostad (ansvar för bostadsförsörjning stat-kommuner)	Fi 2020:10 Bostadsrättsregisterutredningen (utredningen ska presenteras 1 juli 2022)
SOU 2021:23 Stärkt planering för en hållbar utveckling	SOU 2021:50 Fri hyressättning vid nyproduktion	SOU 2017:108 Lån och garantier för fler bostäder	SOU 2021:101 Träffsäkert – Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållstödet	SOU 2017:86 Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning
SOU 2020:75 Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet	SOU 2017:65 Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra	SOU 2015:48 (3) sänkt reavinest- och stämpelskatt, höjd fastighetsskatt, 4) amorteringskrav, ränteaavdrag)	SOU 2021:14 Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS	SOU 2017:31 Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden
SOU 2019:17 Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling	SOU 2015:48 (2) ny hyressättning i nyproduktion.)	SOU 2014:1 Vissa bostadsbeskattningsfrågor	SOU 2015:85 Bostäder att bo kvar i – Bygg för gemenskap i tillgänglighetsmarta boendemiljöer	SOU 2017:33 Stärkt ställning för hyresgäster
SOU 2019:9 Privat initiativrätt - Planintressentens medverkan vid detaljplanläggning	SOU 2012:88 Att hyra, från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler	Fi: Förslag till amorteringskrav för bostads kreditinstitut samt undantag för vissa krediter, 2018		SOU 2014:33 Från hyresrätt till äganderätt
SOU 2018:67 Ett snabbare bostadsbyggande	SOU 2012:25 Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt	Fi: Förslag till ett skärpt amorteringskrav för hushåll med höga skuldkvoter, 2017		Fi: Förslag till nya regler för verksamhet med bostads krediter (konsumentskydd), 2016
SOU 2018:46 En utvecklad översiktsplanering, del 2: Kommunal reglering av upplåtelseformen		Fi: Förslag till nya föreskrifter om krav på amortering av nya bolån, 2015		
SOU 2018:35 Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar				
SOU 2017:73 En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet				
SOU 2017:71 Bostäder på statens mark – en möjlighet? (delbetänkande)				
SOU 2017:64 Detaljplanekravet				
SOU 2015:109 Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering för byggande				
SOU 2015:59 En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning				
SOU 2015:48 (1) press på kommuner att planlägga, lättnader buller- och strandskydd)				

Figur 1. Tabblån visande kategorisering av statliga utredningar och Finansinspektionens förändrade föreskrifter. Rödmarkerade rutor representerar de senare.

Av de 31 statliga utredningarna behandlar nära nog hälften (14) planering eller byggprocessfrågor. Det är även till denna kategori som så gott som samtliga av Boverkets listade lagförändringar kan föras. Det är dock värt att notera att flera av dessa förändringar innebär ökade krav och således har andra avsikter än att snabba på processerna. Till detta bör bland annat läggas förändringar i andra lagar än plan- och bygglagen, till exempel i miljöbalken, som under en längre tid har byggts ut med högre ambitioner. Kraven från dessa lagar är en bidragande orsak till att plan- och bygglovsprocesserna blir längre.

Sex SOU:er berör hyressättning och fem placeras i den femte kategorin med huvudsaklig inriktning på konsumentskyddsfrågor. Endast fyra utredningar kan tydligt knytas till kategorin social bostadspolitik och fyra behandlar finansiering och beskattning.

Två tredjedelar av utredningsförslagen har gått på remiss

Hur många av utredningsförslagen blev verklighet? En genomgång av den fortsatta lagstiftningsprocessen för de listade SOU:erna visar på ett relativt magert resultat.

Av 31 utredningar har under de senaste tio åren endast 22 konstaterats gå vidare i processen till remissinstanser. För övriga utredningsförslag, det vill säga för var tredje SOU, har således regeringen gjort bedömningen att det inte har varit värt att gå vidare i processen. Det är inte svårt att förstå varför. Det räcker att analysera några olika remissvar där remissinstanserna riktat synnerligen kraftig kritik mot förslagen. När det gällde SOU 2018:67 "Ett snabbare bostadsbyggande", framhöll exempelvis Konkurrensverket att utredningens förslag "*har en annan tyngdpunkt än vad utredningens direktiv ger vid handen*" och Advokatsamfundet menade att "*Förslaget är grundlagsstridigt och borde aldrig ha lagts fram*". SOU 2017:108 om lån och garantier för fler bostäder bedömdes av Fastighetsägarna, i egenskap av remissinstans, ha gjort så stora avgränsningar utifrån redan snäva direktiv att "*möjligheten till såväl allsidig analys som långsiktigt konstruktiva lösningar*" var begränsad.

Det är inte enbart kvaliteten på utredningsförslagen som ibland innebär att vidare beredning stoppas. Ibland handlar det om bristande parlamentarisk förankring, vilket naturligtvis kan förekomma i starkt partiskiljande frågor. Utredningsförslaget om fri hyressättning vid nyproduktion av bostäder (SOU 2021:50) var exempelvis ett resultat av januariavtalet och gick på remiss i början av juni 2021. Med hänvisning till förslaget förklarade emellertid Vänsterpartiet att man saknade förtroende för regeringen, och ett yrkande på misstroendeförklaring från Sverigedemokraterna mot statsministern röstades igenom av samtliga oppositionspartier – och regeringen Löfven föll. Den 15 juli 2021 beslutade Justitiedepartementet att återkalla remissen. Ett något mildare öde mötte utredningen om läge och kvalitet i hyressättningen (SOU 2021:58), där remissförfarandet rörande författningsförslagen avbröts och frågan hänsköts i stället till parterna på hyresmarknaden.

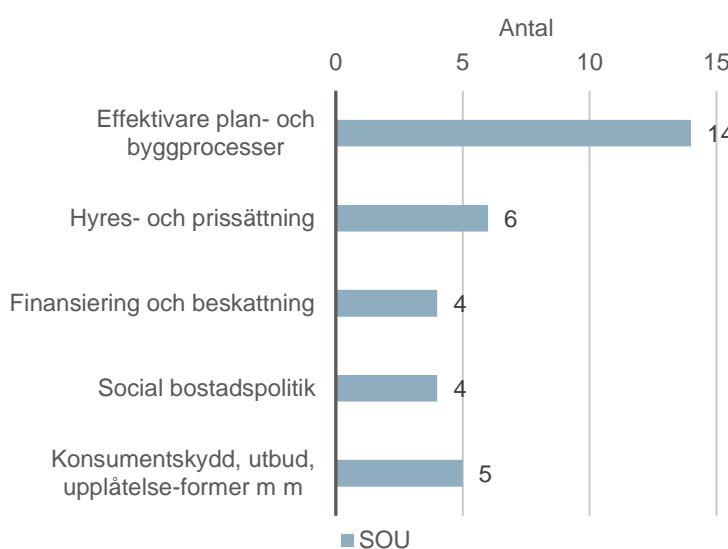
Dessa utredningsförslag, liksom ett stort antal andra begravdes helt enkelt och gick inte vidare efter remissrundan.

Endast en fjärdedel av utredningsförslagen nådde proposition och lag

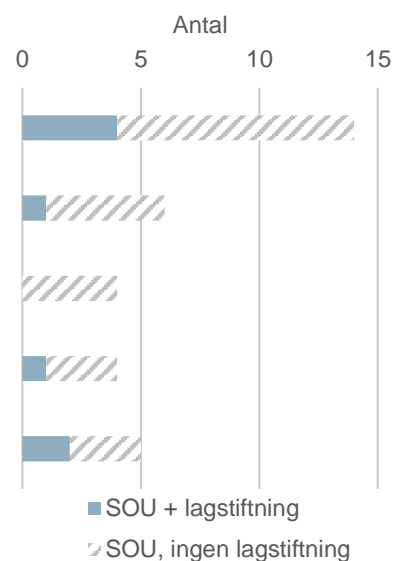
Från remisstadiet har endast nio förslag av 30 gått vidare till proposition, och åtta har slutligen godkänts av riksdagen, men i vissa fall i en kraftigt reducerad form jämfört med det ursprungliga förslaget. Det gäller exempelvis SOU 2017:33 "Stärkt ställning för hyresgäster", där bland annat förslagen om skydd för hyresgäster vid renoveringar avlogs och kvar till lagboken blev de visserligen viktiga, men för bostadsbyggandet och hyresmarknadens funktion högst marginella förslagen rörande åtgärder vid misskötsel samt skydd för hyresgäster när bostadslägenheter förstörs, till exempel genom brand.

Utredningarnas fördelning på de olika kategorierna och andelarna som gått till lagstiftning illustreras i figur 2 och 3.

Det som under tio år av bostadspolitiska utredningar har resulterat i ny lagstiftning kan sammanfattas i fyra förslag rörande planprocessen, förenklad uthyrning för privatpersoner, bättre kontroll på utbetalningen av bostadsbidrag och två delvis reducerade förslag rörande konsumentskydd för hyresgäster. Inga statliga utredningsförslag rörande exempelvis finansiering för hushåll eller aktörer har blivit lag under tioårsperioden. Sammanfattningsvis visar genomgången att staten i stort sett ägnat sig åt procedurfrågor i planprocessen och andra åtgärder som haft mer eller mindre marginell betydelse för bostadsmarknadens funktionssätt eller nyproduktionens volymer. Här finns dock ett undantag. I sammanhanget bör nämnas det statliga investeringsstödet för hyresrätter som infördes 2017 och avskaffades 2022, som troligen påverkat nyproduktionsvolymerna positivt, även om det är oklart hur många av dessa bostäder som skulle byggts ändå.



Figur 2.



Figur 3.

Finansinspektionens fyra förslag, i huvudsak rörande kreditrestriktioner för hushållen, har däremot införts. De har dock införts på annat sätt än genom den vanliga processen med en statlig utredning, remissförfarande, proposition och riksdagsbehandling. Regering och riksdag har i stället delegerat beredningen och utarbetande av beslutsunderlag till myndigheten. Regeringen har sedan i praktiken bara fastställt myndighetens egna förslag. Dessa förslag har dock haft effekten av bostadsefterfrågan bromsats med prisfall, negativa fördelningseffekter och minskat byggande som följd, (se till exempel Svensson, 2020 och SBAB, 2021).

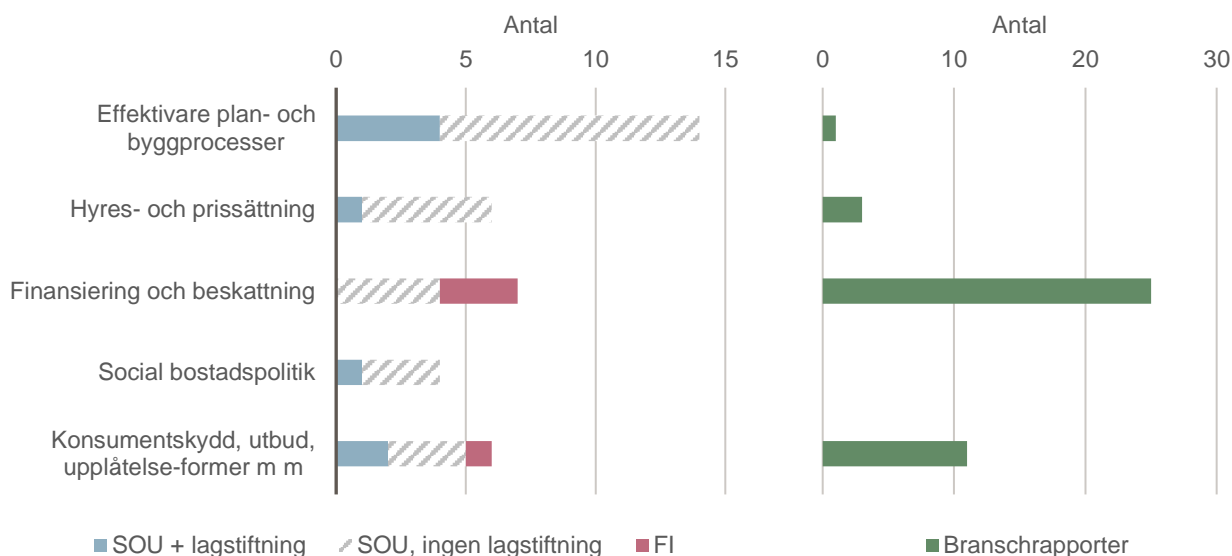
Kartläggning av branschrapporter

Genomgången av statliga utredningar, Finansinspektionens förslag och lagändringarna initierade av Boverket ger en bild av var statens fokus har legat under de senaste tio åren, med en tonvikt på plan- och byggprocesserna, kreditrestriktioner för hushållen och visst ökat konsumentskydd. För att ge motsvarande bild av vilka förändringar som bostadsbranschen har drivit, har ett urval om 39 rapporter från olika aktörer studerats. Urvalet har gjorts i syfte att fånga en bredd sett till olika intressen och roller och kommer från följande organisationer och företag:

- Bofrämjandet
- Hyresgästföreningen
- Fastighetsägarna
- Sveriges Allmännyttas
- Veidekke
- HSB
- Riksbyggen
- Initiativet Bygg i Tid
- Mäklarsamfundet
- Stockholms Handelskammare

- Sveriges byggindustrier / Byggföretagen
- TMF
- SBAB

Ovanstående aktörer utmärker sig genom att delta mer än andra i det offentliga samtalet kring bostadsfrågor genom artiklar, utspel – eller genom att beställa, publicera och sprida rapporter. Urvalet av rapporttitlar redovisas i Bilaga 1.



Figur 4.

Figur 5.

Branschrapporterna har kategoriserats i samma fem grupper som de statliga utredningarna och Finansinspektionens (FI) föreskrifter för att möjliggöra en jämförelse, se figur 4 respektive 5. Då det rör sig om ett begränsat urval, gör kartläggningen av branschrapporter inga anspråk på att vara heltäckande, men ger ändå en fingervisning om vilken typ av frågor som branschen lägger större eller mindre vikt vid.

Stora skillnader i fokus mellan statens utredningar och branschens rapporter

Finansieringsfrågor var exempelvis helt centrala i den tidigare statliga bostadspolitiken som avvecklades under 1990-talet. Anledningen var enkel, finansieringsvillkoren påverkar starkt nyproduktionsvolymerna. Sammantaget är det därför inte konstigt med branschens fokus på dessa frågor och att finansierings- och beskattningsfrågorna röner det största intresset i rapporter från branschen (se figur 5). I huvudsak handlar det om olika modeller för att underlätta för hushåll att kunna parera Finansinspektionens restriktioner och finansiera sitt boende genom till exempel bosparande, startlån, bidrag och minskande kreditrestriktioner. Från statens sida är de enda förändringarna som införts under den senaste tioårsperioden i stället ett antal skärpta kreditrestriktioner i form av amorteringskrav i Finansinspektionens föreskrifter. Fyra utredningar har tillsatts inom denna kategori, men den enda som adresserar de frågor som lyfts från branschen inom denna kategori är utredningen om startlån som kom så sent som i april 2022.

Noteras bör också den stora skillnaden i intresset för plan- och byggprocesser mellan staten och branschen. Här bör också noteras att den enda branschrapport i underlaget som tydligt faller under denna kategori, "Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocesser" från Initiativet Bygg i Tid (Evidens, 2022), inte har fokus på ytterligare ändringar av plan- och bygglagen – vilket utgör större delen av de lagförslag som gått genom under tioårsperioden.

Inom den femte kategorin finns en viss överlappning, när det gäller frågor om konsumentskydd.

Många utredningar men magert resultat i form av lagstiftning och inget fokus på de utmaningar som branschen lyfter fram

Utfallet i form av lagar och regler på den nationella bostadspolitikens område har varit magert under de senaste tio åren. Ett antal utredningar har genomförts på området – i genomsnitt tre per år, men endast i en fjärdedel av fallen har utredningarna resulterat i ny lagstiftning.

De förslag som tagit sig hela vägen till lagstiftning handlar i stor utsträckning om justeringar i planprocessen, till vilket också kan läggas de förändringar i plan- och bygglagen som Boverket har initierat. Inga av SOU-förslagen rörande finansierings- eller beskattningsfrågor har realiserats (än).

Fördelningen mellan olika typer av frågor i införd lagstiftning speglar var fokus i det sammanlagda utredningsarbetet har legat – med en stor tonvikt på plan- och byggprocessfrågor och ett mindre fokus på finansierings- och beskattningsfrågor. De lagar och regler som införts inom denna kategori, utöver det nu borttagna investeringsstödet för hyresrätter, är kreditrestriktioner enligt Finansinspektionens förslag vilka i gjort det svårare för hushåll att finansiera sitt boende. Effekten är ännu sämre fungerande bostadsmarknader och mindre nyproduktion.

Det stora fokuset har legat på förändringar av plan- och bygglagen. Samtidigt har inget reformarbete ägnats det som branschen, i ett stort antal rapporter och andra publikationer, efterfrågat: stöd till hushållen, så att fler klarar av att finansiera sitt boende. Det kanske mest märkliga med denna situation är att i princip alla politiska partier i riksdagen säger sig vilja öka bostadsbyggandet och förbättra bostadsmarknadens funktionssätt.

Sammanfattningsvis indikerar kartläggningen att bostadspolitiken från statens håll har blivit styvmoderligt behandlad under en längre tid. Saknas det politiskt ledarskap på bostadspolitikens område? Få förslag har blivit verklighet, de förändringar som har genomförts har i stor utsträckning initierats av myndigheter medan frågor som förs fram som angelägna från organisationer och företag i branschen inte fått samma fokus. Varför får branschen så litet genomslag för de frågor som professionen menar har stor betydelse för utfallen på marknaden? Varför lyckas ingen regering lotsa igenom väl förankrade bostadspolitiska reformer med reell betydelse inom ramen för en bostadspolitisk helhetspolitik?

Det tycks finnas stort utrymme och en viktig uppgift för det parti eller de partier som vill ta den bostadspolitiska ledartröjan, sluta fokusera på mer eller mindre marginella frågeställningar och göra faktisk skillnad på bostadsmarknaden. Om staten fokuserat på plan- och byggprocessen och branschaktörer på finansieringsfrågor är det intressant att analysera hur hushållen själva ser på behovet av reformer inom bostadspolitiken.

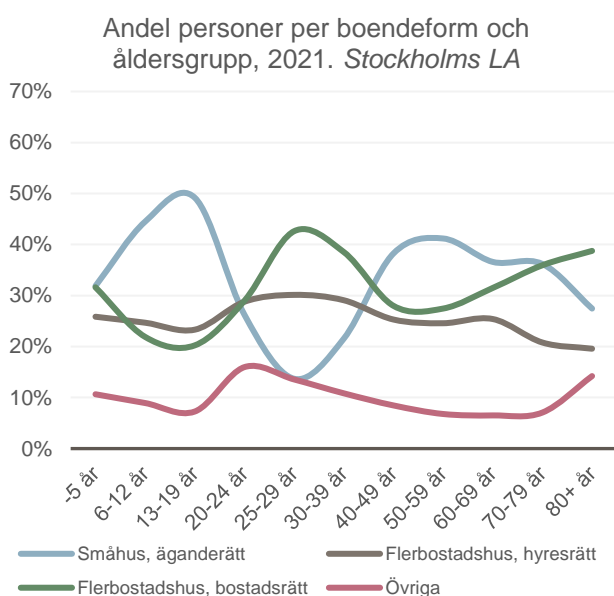
3. Hushållens bostadsefterfrågan och boendepreferenser – vilka reformer vill hushållen se?

Föregående kapitel sammanfattade bilden av den statliga bostadspolitikens inriktning det senaste decenniet och vilka utmaningar branschen självt ser. Dessa båda bilder redovisar relativt dålig överensstämmelse med varandra. Statens ansträngningar har något förenklat inriktats på plan- och byggpolitik, subventioner till nyproduktion av hyresbostäder samt restriktioner för hushållens möjligheter att finansiera bostadsköp. Branschen har mest varit inriktad på att framhålla finansieringsfrågornas centrala roll för en väl fungerande bostadsmarknad. En grundläggande fråga inför ställningstaganden till vilka reformer som är angelägna på bostadsmarknaden är rimligen hur hushållen själva ser på bostadsmarknaden och vilka boendepreferenser hushållen har. En bostadspolitik på tvärs mot hushållens preferenser får mycket svårt att vara effektiv och riskerar leda till lågt bostadsbyggande och dåligt fungerande marknader. I detta kapitel diskuteras inledningsvis hur hushållen valt att bo under sin livscykel för att sedan analysera hur hushållen vill bo, vad som hindrar dem från att realisera sina boendepreferenser och vilka bostadspolitiska reformer hushållen själva vill se.

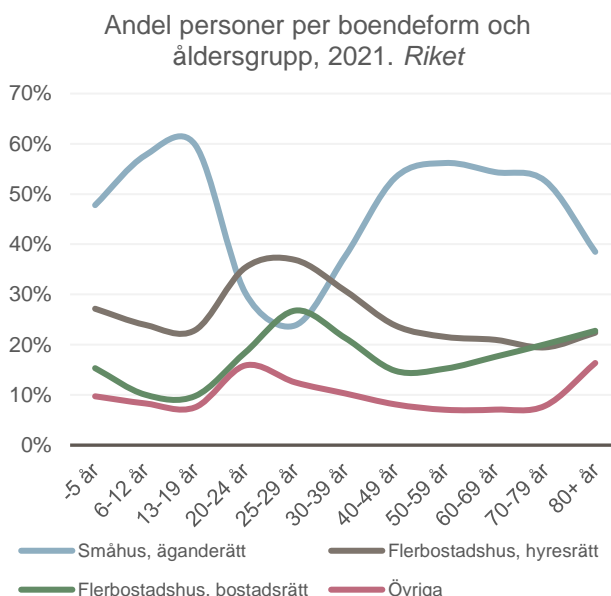
Bostadsbehov och boendepreferenser under livscykeln

Rörligheten på bostadsmarknaden och hushållens boendeval under livscykeln kan illustreras med hur hushåll i olika åldersgrupper de facto bor, se figur 6 och 7.

För *unga vuxna* är rörligheten störst. I denna åldersgrupp lämnar de föräldrahemmet och flyttar till sin första bostad. Många flyttar eller vill dessutom flytta ytterligare någon eller några gånger under denna fas i livet när bostadsbehoven och köpkraften förändras: ny studie- eller arbetsort, ändrade hushållsförhållande genom att hushållet går från ensam- till sammanboende är några orsaker till ändrade bostadsbehov. Av figurerna framgår att många flyttar från föräldrahemmet i ett småhus för att etablera sig i en hyres- eller bostadsrätt. För denna åldersgrupp spelar dessutom studentbostäder en viktig roll som en första egen bostad. I riket som helhet är det fler unga vuxna som etablerar sig i en hyresrätt medan bostadsrätten spelar den viktigaste rollen för ungas etablering i Stockholmsregionen.



Figur 6. Källa: SCB.



Figur 7. Källa: SCB

Någon gång från och med 30-årsåldern och under perioden upp till dryga 40-årsåldern väljer många hushåll, *familjebildarna*, att flytta från hyres- och bostadsrätter till småhus. Den främsta orsaken är rimligen att familjebildningen sker i dessa åldrar och att familjerna successivt blir större när både andra och ibland tredje barnet anländer. Särskilt barnfamiljer är i behov av en större bostad som ger möjligheter till ett eget sovrum för barnen. Under barnens uppväxt väljer många att bo kvar på småhusmarknaden, även om hushållssplittring med mera innebär en successiv men marginell minskning av andelen boende i småhus upp till någon gång i 70-årsåldern. Boendet i hyresrätt tenderar minska under hela livscykeln från 30-årsåldern och framåt, medan boende i bostadsrätt åter börjar öka i 50 till 60-årsåldern, sannolikt till följd av hushållssplittring bland småhusboende, men bostadsrätterna ser också ut att rekrytera hushåll från hyresrätten från hushåll i 50-årsåldern och uppåt.

Seniorer, hushåll i 70-årsåldern och uppåt, redovisar relativt låg rörlighet och tenderar i hög grad bo kvar i sin tidigare boendeform, även om en viss andel väljer att flytta från småhuset till främst en bostadsrätt men också till hyresrätter. Ungefär 15 procentenheter av de över 70 år som bott i ett småhus flyttar till en annan boendeform efter 70-årsåldern. Mot slutet av livet, när det kan vara svårt att klara sig själv i en vanlig bostad, flyttar många äldre, främst till särskilt boende. Mer än 80 procent är dock folkbokförda i sin tidigare bostad vid livets slut.

Sammanfattningsvis finns flera skäl för hushåll att kunna flytta till en mer passande bostad. Både egna preferenser, ekonomiska förutsättningar, tillgänglig utbud på de lokala bostadsmarknaderna och faktiska behov under olika faser i livscykeln styr hushållens bostadsval.

Boendepreferenser och hinder för att kunna flytta till önskat boende

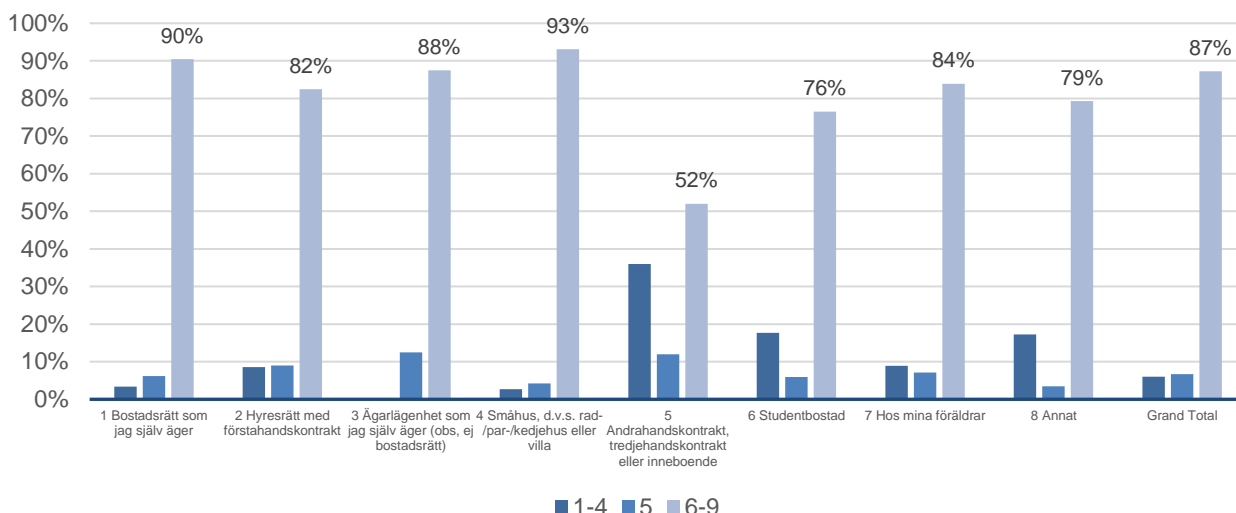
En central utgångspunkt för att formulera politiska förslag till reformer på bostadsmarknaden är rimligen hur hushållen själva vill bo och vad som hindrar hushåll från att kunna flytta till en sådan mer passande bostad. I syfte att undersöka boendepreferenser och identifiera hinder för att hushållen ska kunna förverkliga dem har en enkätundersökning till mer än 1 000 hushåll boende i de tre storstadsregionerna samt några övriga större regionala marknader genomförts. Urvalet i undersökningen utgörs primärt av tre grupper av hushåll. De tre grupperna utgörs av unga vuxna i åldrarna 18 till 29 år, familjebildare i 30 till 40-årsåldrarna och äldre över 75 år. De tre grupperna har valts eftersom bostadsbehoven som beskrivits normalt ändras under dessa livsfaser och rörligheten på bostadsmarknaden är stor, särskilt för unga vuxna och familjebildare.

Enkäten har ställt frågor till hushållen inom flera delområden:

- Hur de bor idag och nöjdheten med nuvarande boende
- Hur de vill bo med avseende på storlek och upplåtelseform utifrån position i livscykeln
- Varför de efterfrågar att bo på ett särskilt sätt
- Vad som hindrar dem att realisera sina boendepreferenser
- Vilka bostadspolitiska reformer hushållen ser som viktiga

En första frågeställning har gällt hur nöjda hushållen är med sitt nuvarande boende. Eftersom tillfredsställelsen med sin boendesituation är en väsentlig del av hushållens totala välfärdsupplevelse är det rimligt att utgå ifrån att hushållen önskar optimera sin nöjdhet med boendet, (Evidens, 2021a).

Hur nöjd är du med ditt nuvarande boende?

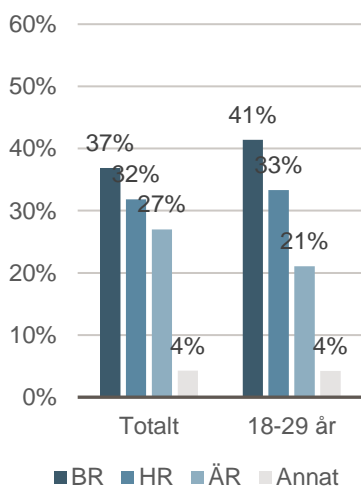


Figur 8. Källa: Evimetrix och Evidens.

Resultaten visar att boende i småhus med äganderätt redovisar den högsta andelen nöjda hushåll (93 procent), följt av boende i bostadsrätt (90) och äganderätt i flerbostadshus (88), se figur 8. Den lägsta nöjdheten återfinns bland boende i andra hand (52). Också boende i hyresrätt med förstahandskontrakt redovisar en hög andel nöjda (82), även om denna andel är lägre än nöjdheten bland boende som äger sina bostäder. Många unga som bor hemma hos sina föräldrar är relativt nöjda med det (84).

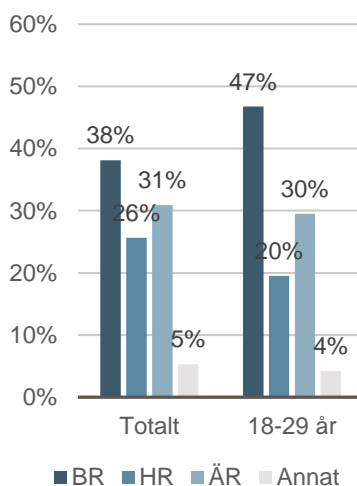
Att äga sin bostad tycks i genomsnitt ge de högsta betygen på boende. En effekt av högre nöjdhet med ägda boendeformer tycks enligt enkätresultaten vara att en stor andel av hushållen önskar bo i en bostadsrätt eller i ett småhus. På frågor om vilken bostad de efterfrågar på kort, medellång och lång sikt svarar en med tidshorizonten ökande andel att de vill äga sin bostad, se figurerna 9 till 11.

Val av bostadstyp vid flytt inom ett år



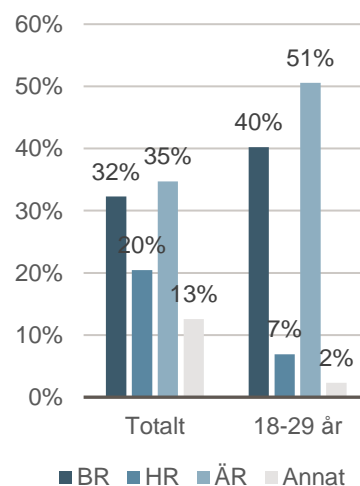
Figur 9. Källa: Evimetrix och Evidens.

Val av bostadstyp vid flytt om tre år



Figur 10. Källa: Evimetrix och Evidens.

Val av bostadstyp vid flytt om tio år



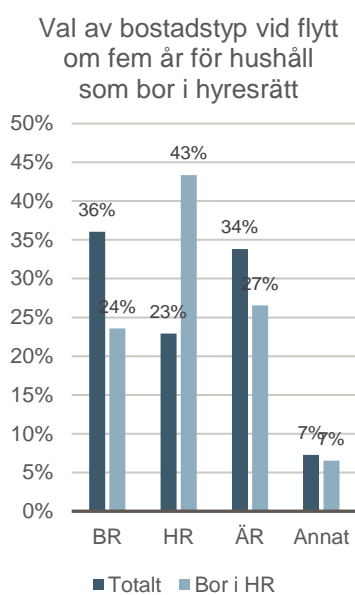
Figur 11. Källa: Evimetrix och Evidens.

På kort sikt svarar 37 procent av alla hushåll att de vill flytta till en bostadsrätt, givet att de skulle flytta om ett år. Motsvarande andel som vill flytta till en hyresrätt är 32 procent och till ett småhus

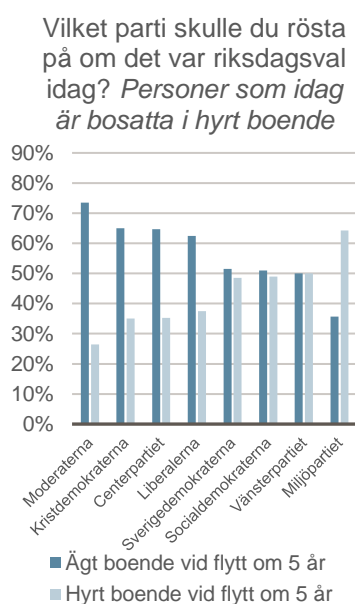
27 procent. På längre sikt, både på tre och på tio års sikt, ökar andelen som vill bo i ett småhus kraftigt samtidigt som andelen som vill bo med hyresrätt faller. Om tio år tänker sig 32 procent bo i en bostadsrätt samtidigt som 35 procent vill bo i ett småhus och 20 procent i en hyresrätt. Viljan att flytta till en bostadsrätt är sammanfattningsvis relativt stabil, oavsett vilken tidshorizont hushållen har medan andelen som vill bo i ett småhus växer och andelen som vill bo i en hyresrätt faller. Detta resultat är rimligt överensstämmande med hur hushållen faktiskt väljer att bo enligt figurerna 6 och 7.

Studeras unga vuxnas boendepreferenser är ägarpreferenserna tydligare. På kort sikt dominerar bostadsrätten (41) framför både hyresrätten (33) och småhusen (21). På lång sikt, tio år, väljer 40 procent bostadsrätt och 51 procent ett småhus. Hyresrätten föredras endast av sju procent av de unga vuxna på lång sikt. Mer än 90 procent av unga vuxna önskar således äga sin bostad på lång sikt.

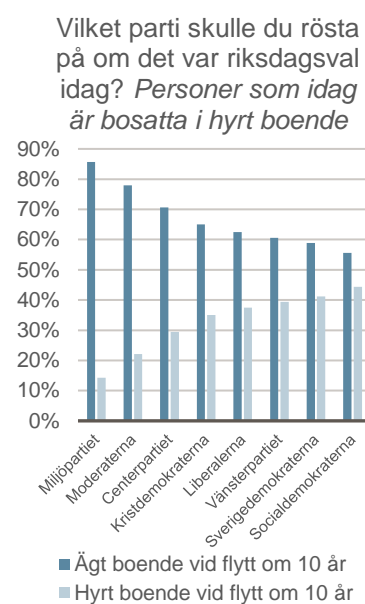
Som beskrivits ovan önskar exempelvis många familjebildare, inklusive de som idag bor i en hyresrätt flytta till ett småhus. Samtidigt önskar många unga vuxna bo i en bostadsrätt, både på kortare och längre sikt. De relativt starka ägarpreferenserna i kombination med förändrade bostadsbehov över livscykeln innebär att det är logiskt att många hushåll som i dag bor i en hyresbostad, åtminstone på sikt, önskar byta upplåtelseform. För att undersöka just hyresgästers boendepreferenser ställdes frågan i enkäten till de som bor med hyresrätt, hur de helst skulle vilja bo.



Figur 12. Källa: Evimetrix och Evidens.



Figur 13. Resultaten för de små partierna ska tolkas med försiktighet till följd av små baser. Källa: Evimetrix och Evidens.



Figur 14. Resultaten för de små partierna ska tolkas med försiktighet till följd av små baser. Källa: Evimetrix och Evidens.

Resultaten visar att en stor andel, 43 procent, av de som i dag bor i en hyresbostad också vill fortsätta att göra det på lite sikt, om fem år, figur 12. Samtidigt är det en majoritet av hushållen som i dag bor i en hyresrätt som vill byta upplåtelseform. Om fem år vill 24 procent av de nu boende i hyresrätt flytta till en bostadsrätt och 27 procent till ett småhus med äganderätt. Trots att hushållet har ett förstahandskontrakt vill alltså majoriteten byta upplåtelseform inom en femårsperiod. En förklaring är, som tidigare diskuterats, att behoven ändras under livscykeln. I takt med att familjerna växer söker sig många till småhusmarknaden där bostäderna vanligtvis är större med fler rum än vad hyresbostäder normalt kan erbjuda. Men många vill också byta till bostadsrätt som i genomsnitt har ungefär samma bostadsegenskaper i övrigt som hyresrätter har. Varför

ägarpreferenserna tycks vara starka, också bland nuvarande hyresgäster, diskuteras mer i kommande avsnitt.

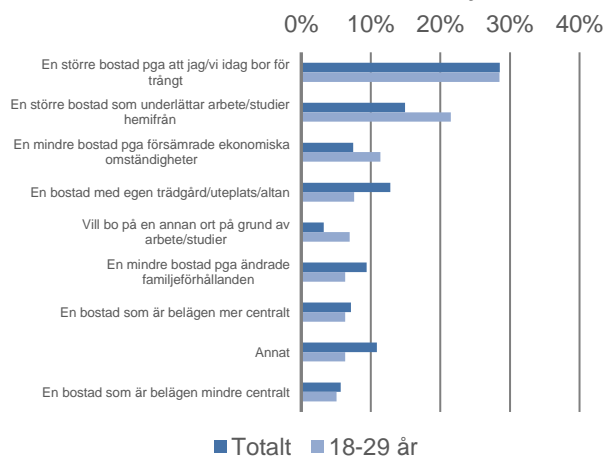
En vanlig förekommande föreställning i den bostadspolitiska debatten är att hushåll som har sina politiska preferenser till höger om mitten i svensk politik föredrar att äga sin bostad medan hyresrättens förespråkare i huvudsak skulle finnas till vänster.

För att få svar på om det finns systematiska samband mellan vilken upplåtelseform hyresgäster föredrar, ställdes frågor till hushåll som bor i en hyresbostad om vilka politiska partier de sympatiserar med. Resultatet bekräftar i någon mån att hyresgäster som röstar till höger i politiken i större utsträckning önskar lämna hyresrätten än de som röstar till vänster. Men också vänsterväljare ser i stor utsträckning uppenbarligen fördelar med att lämna hyresrätten till förmån för ett ägt boende. På fem års sikt önskar ungefär hälften av alla hyresgäster som sympatiserar med Socialdemokraterna och Vänsterpartiet lämna hyresboendet till förmån för ägt boende, figur 13. På längre sikt faller andelen som önskar bo kvar i en hyresrätt ytterligare något och merparten av alla nu boende i hyresrätt, oavsett politisk hemvist, önskar lämna hyresrätten till förmån för ett ägt boende om de skulle flytta om tio år, figur 14.

Slutsatsen är att det finns ett mindre inslag av ideologi i hushållens bostadsval, men att huvuddelen av hushållen, oberoende av politiska sympatier, snarare väljer en boendeform som passar skiftande bostadsbehov och boendepreferenser under hushållens livscykel. Många vänsterväljare, liksom väljare till höger, önskar uppenbarligen förr eller senare äga sin bostad. Den politiska diskussionen om reformer som skapar nytta för den stora majoriteten hushåll bör därför inriktas mot att möjliggöra hushållens olika bostadsval utifrån boendepreferenser, inklusive möjligheter att gå från hyrt till ägt boende, snarare än att begränsas till en debatt för- och emot olika upplåtelseformer.

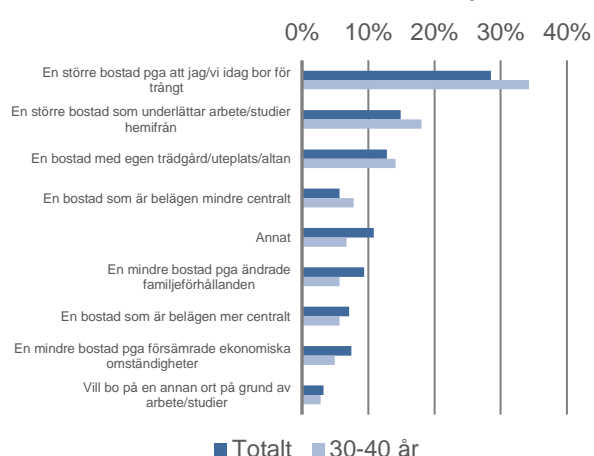
Som visats har hushållen stort intresse av att kunna flytta till en bättre passande bostad när hushållens boendebehov förändras. I enkäten ställdes därför frågor till både unga vuxna, familjebildare och seniorer om vilka bostadsegenskaper som den nya bostaden bör ha och som den nuvarande bostaden inte erbjuder. För att skärpa analyskraften i svaren redovisas resultaten för de hushåll vars nuvarande bostad inte längre passar dem. Graferna visar därför resultaten från hushåll som givit den nuvarande bostaden ett lågt betyg, ett till fyra, på en nio-gradig skala, där ett betyder ett mycket lågt och nio betyder ett mycket bra betyg. För unga vuxna och familjebildare redovisas resultaten i figurerna 15 och 16.

Typ av boende som efterfrågas i första hand jämfört med med befintligt boende
Ej nöjd med nuvarande boende och/eller anser att det finns behov av flytt



Figur 15. Källa: Evimetrix och Evidens.

Typ av boende som efterfrågas i första hand jämfört med med befintligt boende
Ej nöjd med nuvarande boende och/eller anser att det finns behov av flytt



Figur 16. Källa: Evimetrix och Evidens.

Bland unga vuxna, liksom för alla hushåll, är det framför allt en större bostad som efterfrågas. Hushåll i denna grupp upplever sig helt enkelt som trångboddade. Denna dominerande orsak till att hushållen söker en annan bostad stämmer väl överens med dessa hushålls position i livscykeln. Många i denna grupp bor för närvarande i en första bostad som inte sällan utgörs av ett eller högst två rum och kök. Särskilt ett rum och kök kan vara en bostadsstorlek som många ser som tillfällig och inte löser grundläggande boendebehov om hushållet utgörs av mer än en person. Små bostäder gör det också svårare att arbeta eller studera hemifrån.

Bland familjebildarna är det samma skäl som driver önskan om en annan bostad. Hushåll som ger den nuvarande bostaden ett lågt betyg gör i huvudsak det för att den nuvarande bostaden innebär trångboddhet och gör det svårt att arbeta eller studera hemifrån. Dessutom är det många som vill bo med markkontakt och ha tillgång till en egen trädgård eller uteplats. Med barn är det naturligt att många önskar ett sådant boende som därför samtidigt ofta söks längre bort från centrum.

Seniorer redovisar annorlunda svar vad avser önskade egenskaper hos en mer passande bostad. Det vanligaste svarsalternativet var "Annat" typ av boende, än de olika egenskaper och bostäder som angavs som förslag i enkäten. Av tidigare studier framgår att sådana andra egenskaper och bostäder kan vara särskilt tillgänglighetsanpassade trygghets- eller seniorboenden, (Evidens, 2021b). I övrigt söker äldre hushåll främst mindre bostäder, helst med tillgång till altan eller annan uteplats.

Sammantaget visar enkätsvaren att hushållen eftersöker bostäder med egenskaper som överensstämmer med hushållens förändrade position i livscykeln. Dessutom – oavsett partipolitisk tillhörighet – med en tydlig preferens för det ägda boendet.

Nästa frågeställning i enkätundersökningen tar sikte på vilka hinder som finns för att hushållen ska kunna förverkliga en flytt till en mer passande bostad. Också denna frågeställning har analyserats utifrån svaren från hushållen som angivit ett lågt betyg på sin nuvarande bostad.



Figur 17. Källa: Evimetrix och Evidens.



Figur 18. Källa: Evimetrix och Evidens.

Studerars svaren från de unga vuxna i form av svar från 18 till 29-åringar, är det mest framträdande hindret att utbudet av intressanta bostäder är för litet, figur 17. Med tanke på att det näst mest besvärade hindret anges vara att de saknar tillräcklig kontantinsats, är det troligt att intressanta bostäder avser bostäder till ett överkomligt pris. Det tredje största hindret hänger ihop med de två första och utgörs av att amorteringskraven ger alltför höga boendeutgifter. Också det fjärde hindret

kan knytas till de första tre, nämligen att tillgängliga alternativ innebär högre kostnader än kostnaderna för den nuvarande bostaden. Ytterligare hinder utgörs av kraven på inkomster och heltidsanställning för att få ett bostadslån. Andra hinder som anges är bristen på tillgängliga hyresbostäder och de därmed långa kötiderna på hyresmarknaden. Sammanfattningsvis innebär den nuvarande prisnivån i kombination med gällande kreditregleringar samt långa kötider till hyresmarknaden de viktigaste hindren för att kunna förverkliga ett mer passande boende enligt unga vuxna.

Familjebildarna pekar på liknande hinder, figur 18. I den grupp av hushåll mellan 30 och 40 år anges avsaknad av tillräckligt stor kontantinsats som det viktigaste hindret för att kunna flytta till en mer passande bostad. Det är ett rimligt resultat givet att många i denna åldersgrupp skulle vilja köpa en större bostad för att kunna rymma en växande familj. Större bostäder betyder högre totala bostadspriser och därmed en större kontantinsats. Precis som unga vuxna anger familjebildarna som det näst viktigaste hindret, att utbudet av intressanta bostäder är för litet, det vill säga utbudet av bostäder de skulle kunna finansiera är för litet. Också hushåll i denna åldersgrupp anger bristande tillgång till hyresmarknaden med långa kötider som ett stort hinder, tillsammans med det faktum att en annan mer passande bostad blir alltför dyr jämfört med den nuvarande. Av svaren att döma bidrar amorteringskraven till att boendeutgifterna blir för höga.

För gruppen seniorer avviker svaren något från unga vuxna och familjebildare. Också på denna fråga anges "Annat skäl" som det viktigaste hindret för att flytta till en mer lämplig bostad. Tilltagande funktionsnedsättning eller annan fysisk svaghet hos någon i hushållet i kombination med att den nuvarande bostaden inte är tillgänglighetsanpassad kan vara ett skäl till att hushållet ger den nuvarande bostaden lågt betyg. Samtidigt kan det vara svårt på många lokala marknader att hitta ett lämpligare boende. För det första saknas ett tillräckligt intressant utbud av tillgängliga bostads- eller hyresrätter på många lokala bostadsmarknader. För det andra bor många äldre, särskilt i småhus, billigt eftersom kapitalutgifterna är låga eller obefintliga efter många års boende. Amorteringar och inflation har reducerat lånen och därmed ränteutgifterna och amorteringsbetalningarna. Givet att många äldre i småhus bor med boendeutgifter om kanske 3 000 – 4 000 kronor per månad uppfattas alternativen som alltför dyra.

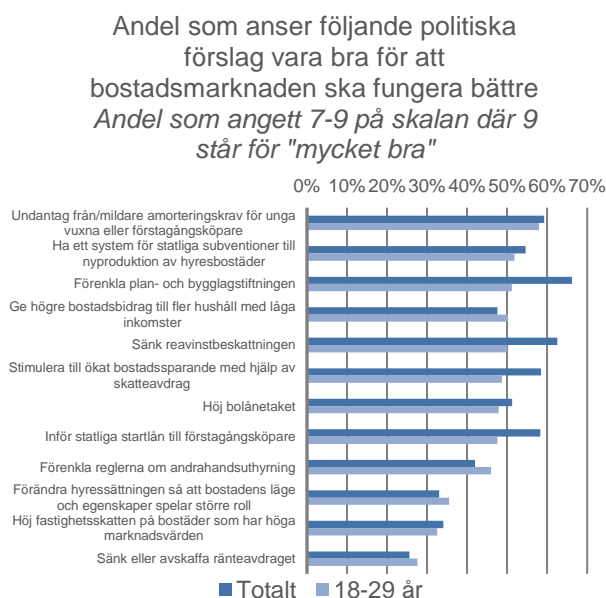
Sammanfattningsvis tycker både unga vuxna och familjebildare att utbudet av bostäder till överkomliga priser är det viktigaste hindret. Att detta är det viktigaste hindret tycks hänga samman med att de till följd av sin position i livscykelns söker en större, och därmed dyrare, bostad än vad de för närvarande bor i. I den situationen i livet, när behovet av en större bostad aktualiseras, blir regler om krav på kontantinsats och obligatoriska amorteringskrav centrala hinder för möjligheter att förverkliga bostadsbehoven. När samtidigt hyresmarknaden inte erbjuder ett tillräckligt utbud av tillgängliga hyresbostäder, utan långa kötider, får allt fler hushåll svårt att förverkliga sina boendepreferenser och sina bostadsbehov. För seniorerna finns både likheter och skillnader jämfört med situationen för unga vuxna och familjebildare. Tillgängliga bostäder ger alltför höga boendeutgifter jämfört med den nuvarande bostaden. Samtidigt är utbudet av attraktiva tillgänglighetsanpassade bostäder för äldre lågt på många marknader. Det som skiljer dem från de andra grupperna är främst att de ofta söker en mindre bostad.

Efterfrågade bostadspolitiska reformer

Utifrån analysen av efterfrågade bostadsegenskaper och hinder för att kunna flytta till en bostad som passar hushållens behov i olika skeden av livet, är det möjligt att identifiera bostadspolitiska reformer som skulle kunna hjälpa många hushåll till ett bättre boende. Vilka reformer vill hushållen själva se?

De unga vuxna vill främst se en reform av de nuvarande kreditrestriktionerna, figur 19. Undantag från eller liberalisering av nuvarande krav för unga vuxna eller förstagångsköpare är den mest efterfrågade reformen bland unga vuxna. Därefter följer att de önskar att det byggs fler hyresrätter

men hyror som modererats av statliga subventioner. Också en enklare plan- och bygglagstiftning efterfrågas som ett tredje reformområde, sannolikt i tron att det ökar bostadsbyggandet generellt. De unga vuxna ser också ett behov av att bostadsbidraget justeras upp för grupper med låga inkomster. Nästan lika populärt skulle det vara sänka reavinstskatten, stimulera bostadssparande med hjälp av skatteavdrag, höja bolånetaket, införa startlån till förstagångsköpare och slutligen förenkla andrahandsuthyrning. Kort sagt, unga vuxna tycks efterfråga ett brett spektrum av politiska reformer, där skillnaderna i angelägenhetsgrad är relativt små. Allt detta anses viktigt. Reformerna som innebär högre kostnader och utgifter för vissa grupper är dock mindre populära. Hit hör exempelvis förändrad hyressättning, höjd fastighetsskatt och sänkta ränteavdrag.



Figur 19. Källa: Evimetrix och Evidens.



Figur 20. Källa: Evimetrix och Evidens.

Familjebildarna efterfrågar liksom de unga vuxna en rad reformer, figur 20. De önskar primärt att en enklare plan- och bygglagstiftning ska ge fler bostäder, följt av sänkt reavinstskatt som ska öka rörligheten och därefter önskar de statliga startlån till förstagångsköpare och att amorteringskraven liberaliseras för unga vuxna och andra förstagångsköpare. Tätt efter dessa reformförslag vill familjebildarna se skattegynnade bostadssparande, subventioner till nya hyresbostäder och höjt bolånetak. De efterfrågar dessutom högre bostadsbidrag för låginkomsttagare. Precis som bland unga vuxna är åtgärder som kan leda till högre utgifter, såsom höjd fastighetsskatt, ändrad hyressättning eller sänkta ränteavdrag mindre populära.

Seniorerna efterfrågar främst förenklad plan- och bygglagstiftning och sänkt reavinstbeskattning. I denna grupp finns sannolikt fler småhusägare än i de två andra grupperna vilket gör en sådan skattereform mer efterfrågad. Nästan lika populära skulle reformer av kreditrestriktionerna vara i form av liberalisering av amorteringskraven, skattegynnade bostadssparande och införande av statliga startlån vara. Här kanske de äldre tänker på barn och barnbarns möjligheter på bostadsmarknaden. Ändrade hyressättningsregler, höjd fastighetsskatt och sänkta ränteavdrag är också de minst populära reformförslagen bland seniorer.

Enkätresultaten visar sammanfattningsvis att hushållens bild av det bostadspolitiska reformbehovet sträcker sig över ett brett spektrum av frågor. Men några reformområden efterfrågas särskilt av hushållen. Studeras svaren från alla hushåll oberoende av åldersgrupp ser en önskad reformagenda ut enligt följande.

1. Förenklad plan- och bygglagstiftning som antas skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande. Reformen av regelverket efterfrågas brett av alla hushållsgrupper även om denna typ av reformer är mer populära bland något äldre hushåll.
2. En sänkt reavinstskatt skulle också vara populärt bland breda hushållsgrupper, med en viss övervikt på äldre respondenter och respondenter som bor i småhus.
3. Liberalisering av kreditregleringarna, främst genom undantagsregler från amorteringskraven för unga och/eller förstagångsköpare är den enskilt mest efterfrågade bostadspolitiska reformen bland unga vuxna, men också efterfrågad av familjebildare och andra hushållsgrupper.
4. Införande av statliga startlån är också en efterfrågad reform av i princip samtliga hushållsgrupper.
5. Införande av ett skattegynnade bostadssparande är i princip lika efterfrågat som startlån och förändrade amorteringskrav.
6. De statliga subventionerna till nyproduktion av hyresrätter tycks också vara relativt populära bland hushållen, särskilt bland unga vuxna. Många uppskattar försök att hålla nere hyresnivåerna i nyproduktionen för att fler ska ha råd att efterfråga nya hyresrätter.
7. Höjt bolånetak från dagens nivå på 85 procent efterfrågas också av många hushåll i alla åldersgrupper och är till och med en ännu mer efterfrågad reform bland familjebildarna än bland de unga vuxna.

För dessa reformer har mer än hälften av alla respondenter i undersökningen angivit sju till nio på den nio-gradiga skalan om vilka reformer som skulle vara "mycket bra". Därefter följer reformering av bostadsbidraget med höjda bostadsbidrag till fler hushåll med låga inkomster och en förenkling av regler kring andrahandsuthyrning. För dessa reformer anger mer än 40 procent av hushållen i undersökningen ett betyg från sju till nio. De minst populära reformförslagen som diskuterats i den bostadspolitiska debatten är höjning av fastighetskatten, reformering av hyressättningsystemet och sänkta ränteavdrag. Dessa reformer, som kan innebära ökade utgifter för hushållen, ger endast strax över respektive under 30 procent av respondenterna ett högt betyg från sju till nio. Att dessa reformförslag för lägre betyg av hushållen måste inte betyda att de inte skulle kunna ge positiva effekter på bostadsmarknaden på längre sikt. Några av dem ger troligen positiva rörlighetseffekter och därmed stärka samhällsekonomin på lite sikt, vilket skulle kunna gynna grupper av hushåll. Andra minskar statens kostnader och ökar intäkterna som då kan användas till andra reformer. Men trots positiva effekter för samhällsekonomin eller statens budget kommer de inte att vara särskilt populära bland väljarna.

Avslutningsvis ger undersökningen god information och bidrar till kunskapsunderlaget för de politiska partier som vill ta på sig ett tydligare ledarskap i reformeringen av den statliga bostadspolitiken. Flertalet reformer tar sikte på hushållens möjligheter att köpa en bostad och därmed etablera sig på den av hushållen ägda delen av bostadsmarknaden. Att hyresmarknaden kan spela en viktig roll för både hushåll och samhällsekonomin har under lång tid och i många sammanhang framhållits i den bostadspolitiska debatten. Men det har inte varit lika tydligt uttalat vilka samhällsvärden som kan stärkas genom att fler hushåll, om de så önskar, kan äga sin bostad?

4. Samhällseffekter av att hushåll kan äga sina bostäder

För att en reformagenda ska vara motiverad bör den ta sin utgångspunkt både i hushållens preferenser och i vilka samhällseffekter som kan uppstå till följd av hur bostadsmarknaden fungerar. Med så tydliga preferenser för ägt boende som stora andelar av hushållen ger uttryck för i föregående kapitel blir det viktigt att förstå varför dessa preferenser är så tydliga och vilka möjliga samhällseffekter som kan uppstå om en utvecklad bostadspolitik ger fler hushåll möjligheter att etablera sig och agera på bostadsrätts- och äganderättsmarknaderna. Som visats i tidigare kapitel, har statens politik och förslag försvårat hushållens möjligheter att ta ett bostadslån. Därför är det också intressant att belysa vilka samhällsvärden som riskerar att gå förlorade, om hushållen till följd av alltför starka finansieringsrestriktioner i högre grad tvingas avstå från att etablera sig på den av hushållen ägda delen av bostadsmarknaden.

De svenska hushållen har starka preferenser för att, åtminstone på sikt, äga sina bostäder. Det finns ett flertal olika förklaringar till det. En bidragande orsak kan vara den dåligt fungerande hyresmarknaden. Hyresmarknaden uppfattas av många hushåll som otillgänglig, exempelvis unga vuxna i storstäderna som inte har och per definition inte hunnit tillgodogöra sig långa kötider. Många hushåll kan då antas rikta sin efterfrågan mot ägarmarknaden där tillgängligheten är större. Med hyresnivåer som understiger hushållens betalningsvilja uppstår köer. Att kötiderna är långa hänger i sin tur samman med att hyressättningen på hyresmarknaden i storstäderna inte speglar efterfrågan, hyrorna sätts på andra grunder. Med köer följer också en marknad med ett annat funktionssätt. Så kallade planerande hushåll kan antas föredra att välja en bostad utifrån dess egenskaper och pris på en likvid marknad med ett brett och varierat utbud av både bostadsrätter och äganderätter, jämfört med att agera utifrån enstaka erbjudanden från en bostadskö.

Av enkätsvaren som presenterades i föregående kapitel att döma är dock inte en hyresreform med syfte att införa jämviktshyror särskilt populär bland hushållen. Många hushåll och väljare uppfattar att de skulle få högre hyror med en sådan reform, vilket rimligen påverkar de politiska partiernas reformagendor. Utredningsförslaget om att tillåta jämviktshyror i nyproduktionen ledde exempelvis till en regeringskris sommaren 2021. Oavsett hur hushåll eller de politiska partierna ser på behovet av reformer av hyressättningen betyder det i praktiken att sannolikheten för nya politiska förslag i valrörelsen om reformering av hyressättningen och som dessutom kan nå en bredare förankring i riksdagen, troligtvis är mycket liten. I förlängningen leder det till att hushållens bostadsefterfrågan i stor utsträckning fortsatt kommer riktas mot den mer likvida och tillgängliga ägarmarknaden. För många hushåll är det helt enkelt den enda möjligheten att hitta en passande bostad. Det betyder i så fall också att reformer som underlättar för hushållen att efterfråga bostads- och äganderätter kommer att vara av stor betydelse för hushållens möjligheter att efterfråga ett mer passande boende. Med starka ägarpreferenser bland hushållen under överskådlig tid samtidigt som reformtakten i regelverket som styr hyresmarknaden troligtvis kommer att vara låg, följer två viktiga frågor. För det första, varför har hushållen så starka preferenser för att äga sina bostäder? För det andra, vilka samhällseffekter uppstår till följd av att hushåll äger sina bostäder?

Varför har hushållen så starka ägarpreferenser?

En intressant fråga är varför ägarpreferenserna är så starka i Sverige trots att hyresboendet är en relativt tryggt boendeform. Hyresrätten har egenskaper som många hushåll rimligen uppskattar:

- Transaktionskostnaderna vid flytt är relativt låga. Hushållen har korta uppsägningstider och slipper betala stämpelskatter och mäklararvoden när de flyttar. Hyresgäster har också rätt att byta sina bostäder.

- Det krävs inget sparkapital och hushållen behöver inte låsa någon stor egen kapitalinsats i bostaden.
- Hyresgäster slipper ta finansiella risker och marknadsrisker. Hyr hushållet sin bostad krävs inte att hushållen underställs en kreditprövning, de behöver inte ta ett bostadslån och slipper därmed ta konsekvenserna av eventuella snabba ränteförändringar. Vidare behöver de inte ta några prisrisker om bostadspriserna skulle falla med följden att en eventuell försäljning ger ett lägre pris än vad bostaden köptes för.
- Servicenivån är hög. Fastighetsägaren ombesörjer både fastighetsskötsel, planerat och löpande underhåll och tar ansvar för de reinvesteringar som behöver göras.
- Även om hyressättningsystemet ur ett samhällsperspektiv påverkar rörlighet och tillgänglighet negativt, modererar bruksvärdessystemet hyresutvecklingen över tid och håller hyresnivåerna under en jämviktsnivå i framför allt storstäderna. Det möjliggör principiellt för hushåll utan större inkomster eller stort sparkapital att bo också i de mest attraktiva delarna av våra storstäder.

De tre första punkterna innebär stora fördelar särskilt för hushåll med kort boendehorisont. Den som köper sin bostad drabbas av större transaktionskostnader och marknadsrisker om bostaden måste säljas efter en kort innehavstid.

Med dessa egenskaper hos hyresrätten blir frågan varför ägarpreferenserna, trots hyresrättens fördelar, är så starka i breda hushållsgrupper? En förklaring är som diskuterats ovan av hyresmarknaden fungerar dåligt med låg tillgänglighet, särskilt i de centrala delarna av storstadsregionerna där många vill bo. Andra viktiga förklaringsfaktorer står att finna i en analys av mer genuina egenskapsskillnader mellan upplåtelseformerna. De mer centrala är att både äganderätter och bostadsrätter erbjuder:

- Småhusmarknaden erbjuder ett större utbud av bostäder som passar barnfamiljer
- Stort boendeinflytande, kontroll och likviditetsplanering
- Långsiktigt lägre boendeutgifter
- Positiva effekter på sparande och förmögenhetsuppbyggnad

Utbudet av större bostäder koncentrerat till småhusmarknaden

Ett viktigt skäl till att många hushåll redovisar starka ägarpreferenser har troligtvis sin utgångspunkt i hushållens position i livscykel och hur det nuvarande bostadsbeståndet ser ut på merparten av de lokala bostadsmarknaderna. Givet att de flesta någon gång under livet önskar bilda familj och skaffa barn antar sannolikt hushållen att de också förr eller senare kommer vara i behov av en relativt stor bostad. Många uppfattar sig exempelvis som trångbodda om inte åtminstone tonårsbarn kan få ett eget rum. Med två vuxna och två till tre barn krävs då bostäder med fyra till fem rum. Utbudet av stora bostäder domineras av utbudet på småhusmarknaden som med ytterst få undantag utgörs av äganderätter.

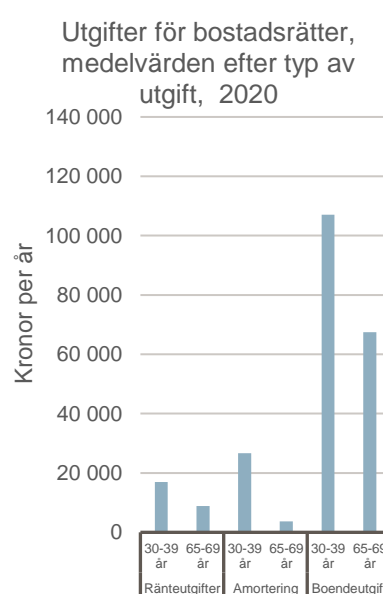
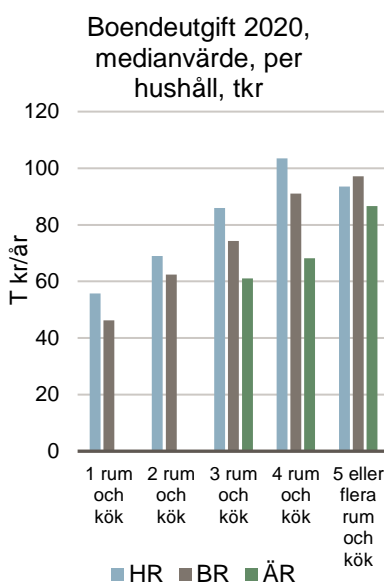
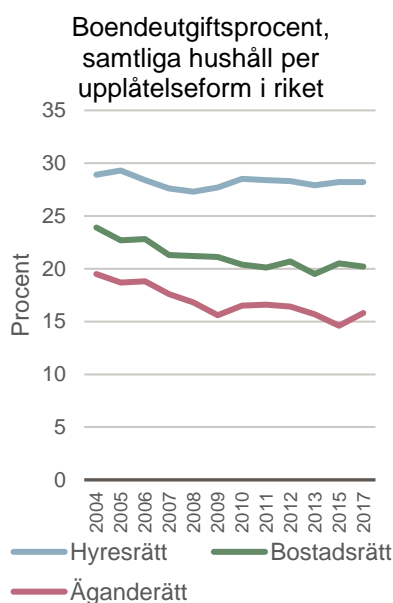
Stort boendeinflytande

En grundläggande skillnad mellan att hyra och att äga sin bostad är att boendeinflytandet är stort för den som äger sin bostad. Möjligheter att påverka sin situation, ha inflytande och kontroll över sitt liv, inklusive sitt boende, har rimligen stor betydelse för de flesta. Det finns skäl att tro att just boendet har betydelse för hur hushållens uppfattar sin livssituation i stort. Många vistas i sin bostad och i sitt bostadsområde en stor del av sin tid och exponeras därför för egenskaper och villkor som präglar bostaden och den omgivande boendemiljön i stor omfattning.

Den som äger sin bostad har ett mycket stort inflytande och kontroll över det egna hemmet. För många är hemmiljön viktigt för trivselen, oavsett om det handlar om stora beslut som ombyggnad, ändrad planlösning och underhållsstandard eller val av ytskikt, köks- och badrumsutrustning eller utformningen och skötseln av utemiljöer och tomt. Att äga sin bostad innebär att hushållet självt, eller tillsammans med grannarna i en bostadsrättsförening, har både rådighet och kontroll över både vilka åtgärder som ska genomföras, när de ska genomföras och vad de får kosta. Det sistnämnda är inte minst viktigt. Att kunna styra och påverka sin hushållsekonomi har stor betydelse för de flesta hushåll. I en hyresbostad äger normalt fastighetsägaren som inte själv bor i huset det största inflytandet och den slutliga bestämmanderätten över dessa frågor, inklusive effekterna på boendekostnaden i form av hyran. Det har under de senaste åren exempelvis blivit tydligt vid mer omfattande renoveringar av hyresfastigheter att fastighetsägares prioritering av investeringar och underhåll med åtföljande hyreseffekter kan skilja sig från hyresgästernas. Det är sammantaget rimligt att anta att ett stort boendeinflytande är en viktig förklaring till varför så många hushåll, oavsett ålder, geografi eller politisk hemvist, föredrar att äga sin bostad framför att hyra den, särskilt om hushållet avser bo i bostaden en längre tid.

Långsiktigt lägre boendeutgifter

Men det är inte bara livscykelpositionen och boendeinflytandet som förklarar varför många hushåll på längre sikt föredrar att äga sin bostad. Både teori och faktiska data visar att boendeutgifterna i ägda boendeformer i normalfallet blir lägre, särskilt för hushåll med lång boendehorisont, än om hushållet skulle hyra motsvarande bostad. Med en lång boendetid minskar både transaktionskostnader, finansierings- och marknadsrisker. SCB-data visar att boendeutgiftsandelarna av disponibel inkomst är lägre för de som äger sina bostäder än för de som hyr, se figur 21. Till viss del beror det på att hyresgäster i genomsnitt har lägre inkomster än hushåll som bor i bostads- eller äganderätt. Men de faktiska boendeutgifterna är dessutom i genomsnitt större för hyresgäster än för hushåll som ger sina bostäder. Efter kontroll för skillnader i antal rum visar SCB-data att boendeutgifterna är större i hyresrätt när respektive bostadsstorlek och upplåtelseform jämförs, figur 22. För exempelvis en bostad om tre rum och kök är den genomsnittliga boendeutgiften i hyresrätten i genomsnitt mer än 10 000 kr högre per år än för en motsvarande genomsnittlig bostadsrätt.



Figur 21. Källa: SCB. År 2020 var motsvarande andelar HR (27%), BR (21) och ÄR (16).

Figur 22. Källa: SCB.

Figur 23. Källa: SCB.

För bostadsrätt och äganderätt betalar hushåll marknadspriser. Men för hyresbostäder betalar hushållen en bruksvärdeshyra. Stocken av hyresrätter består till betydande delar av hyresbostäder som byggts med tidigare gällande byggkostnader och subventioner. Och bruksvärdessystemet har modererat hyresutvecklingen för dessa äldre bostäder. På lite sikt kommer dock boendeutgifterna i stocken av äldre bostäder stiga eftersom de successivt måste renoveras med tillhörande hyresökning.

För hushåll som ska etablera sig på bostadsmarknaden är inte sällan nyproducerade hyresbostäder de enda tillgängliga alternativen då nyproduktionen har kortare kötider till följd av högre hyresnivåer. Skillnader i boendeutgifter mellan å ena sidan nya hyresbostäder och stocken av bostadsrätter och småhus å den andra, blir därför ännu större till hyresrättens nackdel i nyproduktionen.

En viktig fråga är varför boendeutgifterna är högre i hyresrätter än i motsvarande ägda bostäder. Det finns framför allt två grundläggande förklaringar. För det första måste en hyresgäst betala en riskjusterad avkastning på fastighetsägarens investering av eget kapital. För en bostadsägare finns inte en sådan utgift eftersom det är hushållet självt som tillför insatsen av eget kapital. Och kapitalutgifterna utgör en väsentlig del av både hyran och boendeutgifter för bostadsägare. För det andra sker för bostads- och äganderätt över tid en successiv amortering av bostadslånet till följd av både inflation och löpande amorteringsbetalningar. För hushåll som bott länge i sin bostadsrätt eller i sitt småhus ger det på lång sikt allt mindre kapitalutgifter, se figur 23. För hyresgäster ökar hyrorna i stället varje år som en följd av fastighetsägarens totala kostnadsökningar. Över tid bidrar både amorteringar, inflation och bostadsprisutvecklingen till att marknadsrisker faller när belåningsgraden successivt sjunker. Till detta kan läggas skillnader som uppstår av att hyresgäster betalar för alla tjänster som utförs med full beskattning samtidigt som hushåll i ägda boendeformer kan utföra en del arbete själva.

Sammanfattningsvis är det högst troligt att fördelaktiga relationer mellan boendeutgifter i ägt boende jämfört med att hyra sin bostad, bidrar till de starka ägarpreferenserna bland hushållen. För många hushåll blir det helt enkelt billigare på lång sikt att äga sin bostad.

Positiva effekter på sparande och förmögenhetsuppbyggnad

Hushåll som äger sina bostäder får med en slags "automatik" också ett relativt omfattande och långsiktigt sparande. Det beror på ett flertal faktorer. Lägre boendeutgifter skapar utrymme att spara, amorteringar (både egna amorteringsbetalningar och inflation) och eventuell värdetillväxt på ägda bostäder bidrar till att hushåll bygger upp ett eget sparkapital. Med ett större sparkapital kan hushållet öka sin konsumtion eller köpa en större eller på annat sätt bättre och mer passande bostad, göra "boendekarriär". För att hushåll som bor med hyresrätt ska kunna tillgodogöra sig motsvarande egenkapital krävs att hushållet av egen kraft sparar en del av sina inkomster. Den del av förmögenhetsuppbyggnaden som skapas av värdetillväxt på bostaden tillfaller ju inte hyresgästen utan fastighetsägaren. En intressant fråga är därför vilket sparkapital som kan uppstå till följd av att äga sin bostad och vilket sparande som krävs av ett hushåll som inte äger sitt boende, för att de båda olika hushållen på lång sikt ska uppnå ungefär samma förmögenhetsställning.

För att belysa vilket eget kapital som uppstår bland unga hushåll genom att äga sin bostad analyserades två olika marknader i en rapport från Bofrämjandet under 2017, (Evidens, 2017). I rapporten studerades hushållens inkomster, boendekostnader och sparutrymme i några olika lokala bostadsmarknader:

- Stockholms närförorter samt
- Västerås

Beräkningen av inkomster och sparutrymme baserades på data från SCB över genomsnittlig förvärvsinkomst per kommun i åldern 25 till 29 år. Inkomsterna reducerades sedan med 35 procent skatt och 50 procent av förvärvsinkomsten efter skatt antogs användas till övriga utgifter (mat, kläder etcetera). Boendekostnaden drogs sedan från resterande inkomster och resten antogs kunna sparas, antingen som amortering och/eller rent finansiellt sparande.

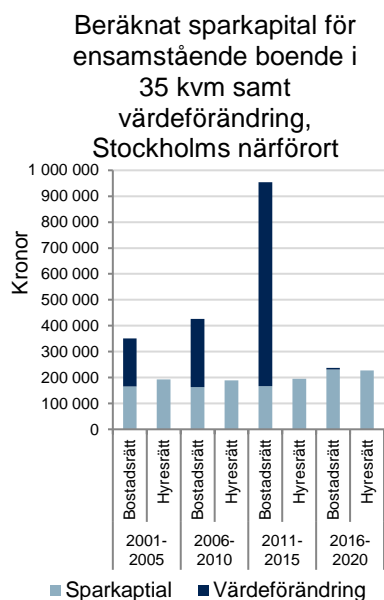
För bostadsrätt beräknades boendekostnaden med hjälp av följande antaganden:

- Lån till 85 procent av köpeskillingen
- Swedbanks tvåårsränta
- Fullt skatteavdrag
- Genomsnittlig observerad avgift i närmiljön

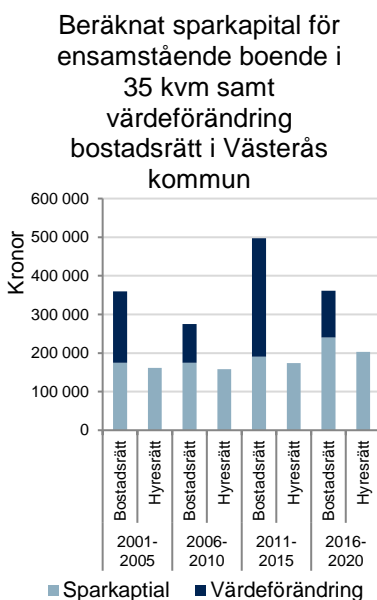
Boendekostnad och boendeutgift för hyresrätt baserades på hyran för respektive storstadsregion enligt SCB. För Västerås baserades på hyran för kommuner med över 75 000 invånare. Både boendekostnader i hyresrätt och bostadsrätt baserades på genomsnittsdata och speglade därför genomsnittliga bostadsstorlekar.

För att belysa effekterna av det sparande som uppstår i en ägd bostad kan data om boendeutgifter enligt ovan tillsammans med data om ungas inkomster åter användas genom att beräkningarna uppdateras. På så sätt kan man beräkna vilket sparande som krävs av ett hushåll som bor med hyresrätt för att hushållet i hyresrätt på längre sikt ska nå samma förmögenhetsställning som hushållet i den ägda bostaden.

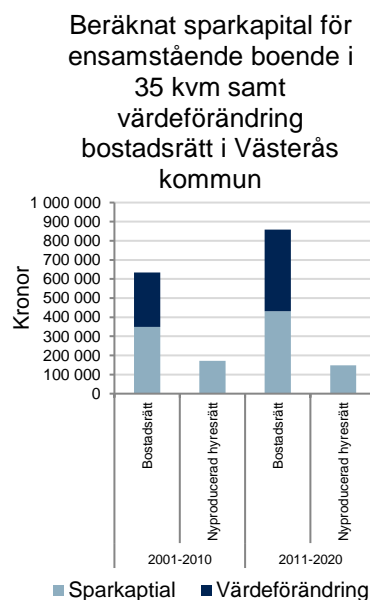
Som angivits ovan baseras kalkylerna på inkomster för 25 till 29 åringar och övrig konsumtion antas uppgå till 50 procent av den disponibla inkomsten efter skatt. Resterande del av den disponibla inkomsten som inte utgörs av boendekostnader antas för enkelhetens skull kunna sparas. Kalkylerna baseras på ett ensamhushåll som bor i en bostad om ett rum och kök på 35 kvm. Resultatet av kalkylerna redovisas i figurerna 24 och 25 för de två marknaderna, Stockholm och Västerås.



Figur 24. Källa: Valueguard, Swedbank, SCB och Evidens.



Figur 25. Källa: Valueguard, Swedbank, SCB och Evidens.



Figur 26. Källa: Valueguard, Swedbank, SCB och Evidens.

Analysen visar att det totala finansiella sparandet för Stockholmshushållet i hyresrätt under exempelvis femårsperioden åren 2001 till 2005 uppgick till 193 000 kr. Det ger ett månatligt sparande på ca 3 200 kr. Vi antar vidare att sparandet i princip "lades i madrassen", dvs. ingen

hänsyn till avkastning på sparkapitalet har tagits. Givet att de båda typhushållen väljer samma sparform spelar det mindre roll för jämförelserna.

Samtidigt kunde hushållet i bostadsrätt spara 166 000 kronor i finansiella tillgångar. Men dessutom erhöll boende i bostadsrätt ett indirekt sparande i form av värdeförändring på bostaden. Under perioden 2001–2005 steg bostadsrättens värde med drygt 185 000 kr. Redan fem år efter inflyttning hade därmed hushållet i bostadsrätten ett eget kapital på nästan 166 000 kronor mer än hushållet i hyresbostaden. Om vi i stället antar att hushållet bodde kvar till år 2010 år blev motsvarande värdeförändring ytterligare 266 000 kronor, det vill säga totalt runt 450 000 kr i värdeökning. Om ett hushåll flyttade in i ettan år 2011 i stället och bodde kvar i fem år var värdeförändringen hela 788 000 kronor. Kalkylerna visar att det i praktiken varit mycket svårt för ett ungt hushåll i hyresrätt att kompensera värdeökningen i bostadsrätt med ett högre sparande. Mellan 2016 och 2020 var dock prisutvecklingen nära noll till följd av prisetfall under 2017, vilket gav liten spareffekt för hushållen. Priserna har dock stigit under både 2020 och 2021, vilket inneburit att sparkapitalet åter börjat växa.

Om hushållet i hyresrätt bott i en nyproducerad hyresrätt med högre hyror i stället för en äldre och därmed billigare hyresbostad, vilket är vanligt för unga vuxna med kort kötidskapital, blir skillnaden ännu större till hyresgästens nackdel. Den högre hyran minskar då sparutrymmet och det finansiella sparkapitalet blir mindre, se figur 26.

Sammanfattningsvis visar dessa enkla räkneexempel att bostadsägande potentiellt kan skapa ett betydande sparkapital över tid. Sett under ett hushålls livscykel kan det egna kapitalet bli mycket betydande för det hushåll som äger sin bostad under lång tid, både till följd av möjlig värdetillväxt och som en följd av att amorteringar ökar det egna kapitalet ytterligare, samtidigt som inflationen urholkar bostadslånens värde och dessutom bidrar till en nominell prisökning på bostaden.

De starka ägarpreferenserna bland breda hushållsgrupper beror troligtvis på den sammantagna effekten av stort boendeinflytande, lägre boendekostnader och möjligheter till "automatiskt" sparande och en förmögenhetsuppbyggnad som ett långsiktigt bostadsägande kan leda till. Det finns dessutom på de flesta lokala bostadsmarknader ett relativt stort och prisvarierat utbud av småhus och bostadsrätter till salu, medan tillgängligheten till attraktiva hyresbostäder inte sällan är sämre. Till dessa faktorer ska läggas att många hushåll med barn har svårt att hitta tillräckligt stora bostäder som ger rimliga boendekostnader utanför småhusmarknaden. Sammantaget bidrar sannolikt dessa olika egenskaper hos det ägda och hyrda bostadsutbudet till att förklara varför ägarpreferenserna är starka i Sverige, oavsett ålder och politiska värderingar.

Samhällseffekter av bostadsägande

Det är rimligt att politiken förhåller sig till hushållens preferenser. En politik som strider mot hushållens preferenser och beteendemönster, baserat på upplåtelseformernas genuina egenskapsskillnader, får svårare att nå önskade effekter. Men om en politisk reformagenda ska ta sin utgångspunkt i starka ägarpreferenser och förlita sig på att åtgärder som underlättar etablering i ägda bostäder ska vara en viktig del av bostadspolitik, måste också vidare samhällseffekter av bostadsägande analyseras.

Att en tillgänglig hyresmarknad ger positiva samhällseffekter är välkänt i den bostadspolitiska debatten. Att hushåll enkelt och med låga transaktionskostnader kan flytta till arbete och studier är viktigt för både hushållen och samhällsekonomin. Hyresmarknaden spelar därför för det första en tillväxtpolitisk roll. Genom att tillgången till hyresbostäder möjliggör för många, även unga vuxna utan stort sparkapital, att flytta till storstadsregioner med höga bostadspriser bidrar till nettointflyttning och ett ökande arbetsutbud. Med ökat arbetsutbud stiger produktionen och beskattningsbara inkomster ökar. För det andra spelar hyresmarknaden en stor bostadssocial roll för hushåll som saknar möjligheter att finansieras ett bostadsköp. Det kan gälla exempelvis unga som inte kunnat spara ihop till kontantinsatsen eller hushåll med bristande förankring på

arbetsmarknaden, låga inkomster eller som uppvisar svag kreditvärdighet av andra skäl. För dessa hushåll finns sällan, åtminstone inte på kort sikt, andra alternativ än hyresmarknaden. Frågan är vilka samhällseffekter som kan uppstå vid ett omfattande bostadsägande.

Internationell forskning: lägre boendekostnader, större sparande och konsumtion samt positiva grannskapseffekter

Att hushåll äger sina bostäder ligger inte bara i linje med många hushålls boendepreferenser. Att många hushåll äger sina bostäder får dessutom samhällseffekter, även om sådana effekter sällan lyfts fram i den bostadspolitiska debatten. Det finns såvitt känt förvånansvärt lite svensk litteratur om samhällseffekter av att hushåll äger sina bostäder, trots ett utbrett bostadsägande i Sverige. Däremot finns en hel del internationell forskning, inte minst i anglosaxiska länder, där politiken i flera länder varit medvetet inriktad på så kallade "*home buy schemes*", det vill säga politik och reformer som syftar till att fler ska kunna ta sig in på bostadsmarknaden eller gå från att hyra till att äga sin bostad.

Precis som beskrivits i föregående avsnitt visar även internationella studier att bostadsägande ger många hushåll lägre boendekostnader, större sparande och långsiktiga, positiva förmögenhetseffekter. Med ett större sparande och positiva förmögenhetseffekter följer också högre konsumtion bland bostadsägare.

Den internationella forskningen lyfter också fram att det större boendeinflytandet som följer av att äga sin bostad korrelerar starkt med allmänt välbefinnande. I många länder är det vanligt att områden som domineras av ägda bostäder är socioekonomiskt betydligt starkare än andra områden och att bostäder och boendet i dessa områden på så sätt blir symboler för självförverkligande och ger hushållen stärkt självkänsla. I de socialt starkare bostadsmiljöerna med ett stort inslag av ägda bostäder uppstår också enligt forskningen positiva grannskapseffekter och ett starkare civilsamhälle än i andra områden, vilket i sin tur visat sig leda till ökad trygghet och mindre brottslighet. Hushåll som äger sina bostäder uppvisar högre grad av integration och sammanhållning med sina grannar och antas därför också ha större intresse av att upprätthålla grannrelationer. En ytterligare aspekt som lyfts fram är att hushåll som äger sina bostäder har större intresse än andra hushåll av att investera både sitt finansiella och sociala kapital i närmiljön som en strategi för att skydda och stärka sin investering i den ägda bostaden. Med ett starkare socialt kapital bland hushållen följer också enligt flera studier bättre skolresultat. Också svenska studier pekar på att barn som exponeras för starkare sociala nätverk får bättre arbetsmarknadsutfall.

Det är oklart i vilken utsträckning några av dessa forskningsresultat om samhällsvärden till följd av bostadsägande direkt kan överföras på svenska förhållanden. En viktig skillnad mellan Sverige och många andra länder är att hyresmarknaden i Sverige präglas av ett reellt besittningsskydd och god bostadsstandard, vilket gör den till en mer attraktiv boendeform som i högre grad liknar ett ägt boende. Det innebär att de sociala skillnaderna mellan både hushåll i olika upplåtelseformer och mellan olika bostadsområden kan vara mindre i Sverige än i en del andra länder. En annan mer grundläggande reservation rör frågor om så kallad selektionsbias i olika studier. Det är helt enkelt svårt att skilja mellan effekter som uppstår av själva upplåtelseformen och effekter av att en viss typ av hushåll tenderar att välja en viss upplåtelseform. Det skulle kunna vara så att exempelvis ekonomiskt starka hushåll föredrar att äga sin bostad. Uppmätta effekter kan då helt enkelt bero på vilken typ av hushåll som föredrar olika bostadstyper, områden och upplåtelseformer, snarare än på upplåtelseformen i sig själv.

Ett ytterligare forskningsresultat som är värt att nämna är hur ett utbrett bostadsägande bland hushållen kan bidra till minskade skillnader i förmögenhetsjämlighet. Ett antal västeuropeiska länder uppvisar inte någon tydlig trend i förmögenhetskoncentrationen på senare tid. De mest förmögna hushållen har inte ökat sin andel av de totala taxerade förmögenheterna. Detta gäller

nästan oavsett vilken period sedan 1970-talets början som studeras. Något som är gemensamt för samtliga analyserade länder är att tillgångsmarknaderna utvecklats mycket positivt under de studerade decennierna. Bostadsprisernas uppgång har gynnat den breda bostadsägande medelklassen, vilket i sig håller nere top procentens förmögenhetsandel. Ett utbrett bostadsägande bland hushållen kan på så sätt ha bidragit till att ojämlikheten i förmögenhetsfördelningen hållits tillbaka. Om hushållen i stället i högre grad bött med hyresrätt, hade fastighetsprisernas snabba ökning i större utsträckning tillfallit kapitalägare, exempelvis i form av aktieägare i bostadsfastighetsbolagen, vilket troligen bidragit till en större ojämlikhet i förmögenhetsfördelningen.

Svensk forskning: högre inkomster, större sparande, konsumtion och rörlighet

Det finns trots allt också viss svensk forskning. En svensk forskningsstudie kunde minimera förekomsten av selektionsbias genom att följa inkomster, konsumtion och sparande med mera, dels för hushåll i ett antal fastigheter som tackat ja till ombildning till bostadsrätt och ombildats, dels hushåll i fastigheter som visserligen tackade ja till ombildning, men som inte ombildades till följd av den så kallade stopplagen, (Sodini et al., 2019). Genom att alla hushåll ursprungligen var hyresgäster och i övrigt likvärdiga i många avseenden före ombildningen, kunde eventuella effekter av den ändrade upplåtelseformen identifieras genom att följa alla hushåll efter ombildningen, både de hushåll som köpt sina bostäder och de hushåll som förblev hyresgäster i fastigheter som inte ombildades. Totalt omfattade studien jämförelser mellan 5 000 individer, eller 2 500 hushåll, i 46 hyresfastigheter i samma område, varav 13 fastigheter ombildades och 33 kvarstod som hyresrätter, trots att hyresgästerna röstat ja till ombildning. Hushållen och deras ekonomi kunde följas under ett antal år både före ombildningarna och efter.

Studien visade att de som köpte sina bostäder fick högre inkomster än de som fortsatt hyrde sina bostäder. Att ansvara för ett bostadslån gav incitament att både arbeta mer för de som redan arbetade och dessutom arbetade fler hushåll genom att bostadsägarna redovisade en successivt högre förvärvsfrekvens. De hushåll som hade den högsta belåningsgraden ökade sina inkomster mest.

Bostadsägarna redovisade också ett större sparande än hyresgästerna. Med ett bostadslån skapades incitament att sänka sin belåningsgrad och skapa buffertar för eventuella inkomstbortfall. Intresset för olika finansiella sparformer ökade samtidigt. Bostadsägare med en lägre belåningsgrad ökade också sin riskspridning i sitt finansiella sparande. Med ett större eget kapital i bostaden kunde bostadsägarna öka sitt innehav av finansiella tillgångar med lite högre risk, vilket ökar avkastningen på längre sikt.

För hushåll som av olika skäl drabbades av ett inkomstbortfall redovisade de som ägde sina bostäder en högre konsumtion vid inkomstbortfallet än hyresgäster som drabbades av inkomstbortfall. Med ett större sparande och dessutom ett låneutrymme kunde bostadsägarna upprätthålla sin konsumtion i högre grad än hyresgästerna. Detta är ett resultat som delvis motsäger Finansinspektionens påstående om att hushåll med bostadslån skapar stora makrorisker. I övrigt redovisade de som köpt sina bostäder måttliga konsumtionseffekter till följd av att äga sin bostad, ökad konsumtion var främst koncentrerad till hushåll som flyttade och realiserade sina övervärden.

Slutligen ökade rörligheten på bostadsmarknaden mer för de hushåll som köpt sina bostäder. Rörligheten riktades också i högre grad mot flyttar till socialt starkare bostadsområden. Bostadsägarna kunde därigenom göra en slags "social bostadskarriär".

De refererade positiva effekterna på inkomster, sparande, konsumtion vid inkomstbortfall och rörlighet återfanns i alla hushållsgrupper, oavsett storleken på de kapitalvinster hushållen gjort till följd av ombildningen.

Sammanfattningsvis tycks både internationell och svensk forskningen bekräfta att det finns fördelar för samhällsekonomin när hushåll får möjligheter att äga sina bostäder. Högre inkomster, större sparande och möjligheter att i högre grad upprätthålla sin konsumtion vid inkomstbortfall är några av dessa positiva effekter. Att fler hushåll, om de så önskar, ska kunna etablera sig på bostadsrätts- och äganderättsmarknaderna, står därmed inte i konflikt med samhällsekonomiska målsättningar. Både hyresrättsmarknaden och den ägda delen av bostadsmarknaden bidrar på så sätt med sina respektive styrkor till att bostadsmarknaden kan stödja den allmänna ekonomiska utvecklingen. Det centrala är att alla hushåll, oavsett vilken upplåtelseform de föredrar, får möjligheter att flytta till bostäder som passar dem, utifrån skiftande behov under livscykeln.

5. Om politiska reformförslag för en utvecklad bostadspolitik

På en väl fungerande bostadsmarknad kan hushållen relativt enkelt hitta en bostad som passar dem inom en rimlig tid samtidigt som det kontinuerligt byggs nya bostäder i takt med en förändrad efterfrågan. Det är uppenbart att den svenska bostadsmarknaden på många sätt avviker från ett sådant ideal. Frågan är vilka politiska beslut som måste fattas för att göra både ägar- och hyresmarknaderna mer tillgängliga, så att efterfrågan från alla olika hushållsgrupper inom rimliga ramar kan tillgodoses på ett bättre sätt än i dag. Sådana politiska beslut bör rimligen utgå från både till hushållens preferenser och vad som är önskvärt utifrån ett brett samhällsekonomiskt perspektiv.

En utgångspunkt är de åtgärder och beslut som hushållen själva vill se. Särskilt vad avser de hushåll som befinner sig i faser av livscykeln när många måste flytta till en annan, mer passande, bostad. Det gäller främst unga vuxna som lämnar föräldrahemmet och etablerar sig på bostadsmarknaden för arbete och studier, hushåll i familjebildande åldrar där nya behov och efterfrågad utrymmesstandard förändras i takt med att familjen växer samt äldre hushåll som inte längre är i behov av en stor bostad med egenskaper som kanske inte längre passar ett åldrande hushåll.

Ökat bostadsbyggande genom effektivare och enklare planprocesser

Gemensamt för i princip alla åldersgrupper var enligt enkätresultaten i föregående kapitel, att de önskar en snabbare och enklare plan- och byggprocess. Bostadsbyggandets omfattning i Sverige präglas av stora svängningar över tid och plan- och bygglovsprocesser lider av allt längre ledtider. Sammantaget fördyrar det bostadsbyggandet, vilket leder till att färre bostäder byggs och att rörligheten på bostadsmarknaden försämras. En lägre nyproduktionstakt än vad den skulle kunna vara, leder också till högre priser. Här är hushållen också överens med branschen. Inom detta område finns knappast några stora skillnader ideologiska skillnader mellan politiska partier som skulle förhindra olika typer av förenklingar och effektiviseringar.

I en rapport som tagits fram av Initiativet Bygg i tid, visas att det med största sannolikhet inte krävs några stora förändringar i plan- och bygglagstiftningen för att effektivisera planprocesser, (Evidens, 2022). Det finns många exempel på kommuner som kan arbeta snabbt och effektivt inom ramen för nuvarande lagstiftning. Med en snabbare och mer förutsägbar plan- och bygglovsprocess kan kostnader minska som gynnar nyproduktionen av alla upplåtelseformer, inklusive hyresrätter, bostadsrätter och småhus med äganderätt. Som framgått av det första kapitlet i denna rapport har det politiska systemet på statlig nivå utrett det mesta som behöver utredas. Problemen handlar i stället om att komma till rätta med ett antal centrala faktorer:

- Lokala politiska mål om bostadsbyggandet måste vara tydliga och förankrade samt implementerade i olika styrande dokument och processer
- Kompetens och kommunernas resurser inom planområdet måste öka för att möta alltmer komplexa planprocesser. Det gäller också andra aktörer i processen som exempelvis länsstyrelser och domstolar.
- Lagstiftningen inom Miljöbalkens område måste förtydligas för att det ska vara möjligt att förutse vilka avvägningar mellan miljöintressen och andra samhällsintressen som exempelvis bostadsbyggande, som domstolarna rimligen kommer att göra.
- Samverkan mellan byggherre, kommun och bland annat länsstyrelse är en nyckelfråga och en framgångsfaktor bakom planprojekt med korta ledtider. Former för denna samverkan måste utvecklas och implementeras. Dessutom skulle exempelvis ett rikstäckande system

för jämförelser av bland annat ledtider mellan olika kommuner skulle kunna skapa en ökad medvetenhet kring ledtider och leda till att inblandade aktörer aktivt arbetar med att korta ledtiderna i högre utsträckning.

Möjliggör för förstagångsköpare att finansiera en bostad

Ett annat reformområde som många hushåll, inte minst unga vuxna, familjebildare men också seniorerna, framhåller är liberalisering av kreditregleringarna. Detta är förslag som också återfinns i både branschrapporter och forskningsrapporter. Forskningen visar exempelvis att de införda kraven inte har haft någon påvisbar samhällsnytta, (Svensson, 2020).

Som visats har staten genom regeringens delegation av beslutsmyndighet till Finansinspektionen infört stramare regler för kreditgivning. För bostadslån infördes bolånetaket 2010, följt av det första amorteringskravet 2016, det andra amorteringskravet 2018 och så kallad mjuk myndighetsstyrning som handlar om skärpningar av bankernas tillämpning av så kallade Kvar-att-leva-på kalkyler. Sammantaget innebär dessa regleringar att hushåll, inte minst unga vuxna och andra förstagångsköpare, ska klara kapitalutgifter om ca 10 procent av lånets storlek vid kreditgivningen (kalkylränta sju procent och amorteringskrav på maximalt tre procent), för att lån ska beviljas samtidigt som det dessutom ska finnas ett kvar-att-leva-på-belopp, vars storlek definieras av riktlinjer från Konsumentverket. För likviditetsbegränsade hushåll har detta inneburit att möjligheterna att efterfråga en mer passande bostad minskar och för vissa hushåll innebär det att hushållen helt enkelt inte kan finansiera en bostad, trots att den faktiska kostnaden (brukarkostnaden) för att bo i bostaden om ett lån beviljas kan vara mycket låg. För unga kan det betyda att de hänvisas till relativt dyra och osäkra boendeformer på andrahandsmarknaden. Andra hushåll gynnas av regleringarna. För mer välbeställda hushåll som varken är likviditets- eller kreditbegränsade, fick priset 2017 till följd av att de kunde öka sin bostadsefterfrågan, eftersom bostäder blev billigare. Priset till följd av kreditregleringarnas effekter på bostadsefterfrågan från hushåll med litet sparkapital och begränsat kassaflöde fick på så sätt regressiva effekter. Det är viktigt att påpeka att priset till följd av skärpningen av kreditreglerna inte gjorde det lättare för hushållen att köpa bostäder, trots att de blev billigare, utan priset uppstod till följd av att många hushåll inte kunde köpa en bostad.

Ett problem med regleringarna är att Finansinspektionen inte kunnat visa att de på något påtagligt sätt minskat makrorisker. Tvärtom innebär exempelvis pandemin att ett moratorium för amorteringskrav infördes med syfte att upprätthålla hushållens konsumtion. Kraven bedömdes uppenbarligen bidra till högre makrorisker genom risker för minskad konsumtion. Dessutom visar Finansinspektionens årliga bolånerapporter att motståndskraften mot störningar är hög bland bolånetagare, (Finansinspektionen, 2022). Både forskning och en rad branschstudier har visat att kreditregleringarnas nuvarande utformning får negativa fördelningseffekter. Vid studier av hur kreditregler ser ut i andra länder framträder typiskt sett tre olika åtgärder för att underlätta för förstagångsköpare:

- Undantag eller mildare kreditregler i form av exempelvis högre bolånetak eller amorteringskrav som inte är regressiva, det vill säga högre för hushåll med lägre inkomster än för andra hushåll
- Olika typer av startlån för förstagångsköpare
- System för bosparande med någon form av skattesubvention

Att utvärdera kreditregleringarnas effekter på makrorisker, bostadsefterfrågan samt fördelningseffekter mellan olika grupper av hushåll bör vara en angelägen politisk uppgift. Att sedan på basis av en sådan utvärdering föreslå reformer i syfte att införa olika typer av undantagsregler eller mildare regler för förstagångsköpare skulle potentiellt kunna mildra negativa fördelningseffekter och möjliggöra för fler att kunna flytta till en mer passande bostad.

Med en reform som innebär införande av statliga startlån skulle ännu fler hushåll kunna köpa en bostad eftersom ett startlån minskar behovet att spara ihop till kontantinsatsen. En startlånerform kan hämta inspiration från CSN-lånen. På samma sätt som det är ett samhällsintresse att individer utbildar sig är det ett samhällsintresse att hushåll kan flytta till arbete och studier. Med ett system för skattegynnade bostadssparande skulle hushållens incitament att spara ihop till en kontantinsats lite snabbare också öka. Ett dedikerat insatskapital till bostadsmarknaden skulle dessutom kunna innebära en långsiktigt jämnare bostadsefterfrågan och därmed mindre svängningar i byggtakten över tid. Det finns inspiration att hämta både från nordiska grannländer och exempelvis Tyskland.

Stöd till hushåll i stället för byggsubventioner

Bland hushållen finns vid sidan av önskemål om mildare kreditrestriktioner ett relativt starkt stöd för subventioner till nyproduktion av hyresbostäder. Men när det gäller utbudssubventioner finns det samtidigt en uppenbar invändning i form av effektivitet och träffsäkerhet. Utvärderingar har visat att investeringsstödet främst haft effekter på bostadsbyggandet utanför storstäderna. Dessutom finns inga tydliga tecken på att hushållen som flyttar in i dessa bostäder skulle ha lägre inkomster än hushåll som flyttar till bostäder som byggts utan stöd, (Evidens, 2021b). Subventionen fördelar sig därmed slumpmässigt mellan hushåll med högre och lägre inkomster. Med individuella stöd, som i stället riktas direkt till hushållen, får stödet högre precision och kan hjälpa de hushåll som har svårast att hitta bostad utifrån sina ekonomiska förutsättningar. Det skulle kunna bidra till att öka viss grupper bostadsefterfrågan påtagligt, givet att investeringsstödet under de år det tillämpades omfattande mer än 20 miljarder kronor.

Reformering av hyressättning och förändring av bostadsbeskattning

Ett reformområde som var bland de mindre populära bland hushållen var att förändra hyressättningen så att läge och bostadens egenskaper får större betydelse. Ett troligt skäl är att hushåll vill undvika högre kostnader och många är antagligen rädda för att en sådan reform dessutom skulle ge större segregation.

Möjligen, men inte alls säkert, skulle svaren vara mer positiva om förslaget kompletteras med att hushåll som får högre hyror, åtminstone under en övergångsperiod, samtidigt skulle kunna få ett bostadsbidrag. Det är samtidigt svårt att som enskilt hushåll överblicka och förutse de positiva effekterna av en hyresreform på längre sikt, som exempelvis större tillgänglighet till hyresmarknaden. En större tillgänglighet med korta kötider skulle sannolikt ge positiva effekter på befolkningstillväxt och arbetsutbud i storstäderna.

Samtidigt är det uppenbart att det på kort sikt saknas politiskt stöd för en mer renodlad reform mot jämviktshyror, oavsett hur berörda hushåll skulle kompenseras, både i nyproduktionen och i det befintliga beståndet. Några reformer av hyressättningen kommer troligtvis inte genomföras under överskådlig tid. Det betyder att reformeringen av exempelvis kreditrestriktioner och kompletterande reformer för förstagångsköpare blir ännu mer angelägna eftersom ägarmarknaden i avsaknad av reformer på hyresmarknaden måste bära ett större efterfrågetryck än vad som annars skulle vara fallet.

Ett annat reformområde som diskuteras i den politiska debatten men som inte mötte hushållens direkta gillande, var förslagen om höjda fastighetsskatter och sänkta ränteavdrag. Skattehöjningar ger hushållen högre utgifter och är därför impopulära. De grundläggande motiven, en mer neutral kapitalbeskattning, starkare statsfinanser och en lugnare prisutveckling på bostadsmarknaden, uppfattas troligen som alltför abstrakta, trots att bättre statsfinanser skulle kunna finansiera andra och mer populära åtgärder som exempelvis högre bostadsbidrag och att lägre priser skulle göra ägarmarknaden tillgänglig för fler.

Referenser

Evidens (2017). *Långsiktiga effekter av att äga och hyra sin bostad*, Bofrämjandet, Stockholm

Evidens (2021a). *Flyttkedjor och rörlighet på bostadsmarknaden*, Bofrämjandet, Stockholm.

Evidens (2021b). *Utvärdering av investeringsstöd till nya hyresbostäder*, Byggföretagen och fastighetsägarna, Stockholm.

Evidens (2022). *Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen*, Initiativet Bygg i tid, Stockholm.

Finansinspektionen (2022). *Den svenska bolånemarknaden*.

SBAB (2021). *Unga och bolån. En rapport om ungas möjlighet att kunna köpa bostad*,

Sodini et al. (2019). *Identifying the Benefits from Home Ownership: A Swedish Experiment*. SSRN Electronic Journal.

Svensson (2020). *Macroprudential Policy and Household Debt: What Is Wrong with Swedish Macroprudential Policy?* Nordic Economic Policy Review, Köpenhamn.

Bilaga 1. Urval av rapporter

Urval av tidigare publicerade branschrapporter rörande bostadsmarknad och bostadspolitik

Bofrämjandet:

- Flyttkedjor och rörlighet på bostadsmarknaden, Evidens, 2021
- Startlån och bosparande – motiv möjliga system och effekter, Evidens, 2019
- Hyressättning, köer och samhällsekonomi, Jan Jörnmark, 2019
- Ungas bosparande i Sverige – idag och i framtiden, WSP, 2017
- Långsiktiga effekter av att äga och hyra sin bostad, Evidens, 2017
- Unga vuxnas strategier på bostadsmarknaden, WSP, 2017

Hyresgästföreningen / Fastighetsägarna / Sveriges Allmännyttan:

- Plats för fler bostäder. Mark, planer och pengar för en hållbar bostadsförsörjning, Hyresgästföreningen, 2022
- Hyresgästerna 2022. Hushållens syn på sin ekonomi, trygghet & bostadspolitiken, Hyresgästföreningen, 2022
- Unga vuxnas boende, Hyresgästföreningen, 2021
- Hushållens värderingar av läges- och bostadskvaliteter på bostadsmarknaden i Stockholm, Evidens, Fastighetsägarna, 2021
- Effekter av fri hyressättning i nyproduktionen i mindre och medelstora kommuner, Evidens, Sveriges allmännyttan, 2021
- Fem skatteförslag för en flexibel och hållbar bostadsmarknad, Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttan, Hyresgästföreningen, 2021
- Sänkta trösklar eller höjda priser? Internationella erfarenheter av stöd till förstagångsköpare, Hyresgästföreningen, Tyréns, 2019

Veidekke

- Bostäder till överkomligt pris, 2022
- Finansiella förutsättningar för ökat hyresrättsbyggande, 2019
- Missförstånd, överdrifter och rena felaktigheter, 2019
- Vem ska finansiera framtidens bostäder, 2018
- Sverige sämst i klassen – jämförelse med bostadspolitik i andra länder, 2017
- Fra leie til eie – från att hyra till att äga – riktlinjer för en ny bostadspolitik i en efterfrågad marknad, 2015
- Bostadsägarlandet. Den norska modellen: en annan väg till ökat byggande, lägre boendekostnader och en bostadsmarknad i balans, 2014

Sveriges byggindustrier / Byggföretagen / TMF

- TMF360° Branschrapport, Tema trädgårdsstaden, TMF, 2022
- Bostadsresan 2021. Unga vuxnas etablering på bostadsmarknaden, Novus, 2022

- Utvärdering av investeringsstöd till nya hyresbostäder, Evidens, 2021 (Fastighetsägarna)
- Var det värt det?, Evidens, 2019
- Bostadsbarriärer och bostadspolitiska instrument – unga vuxna i storstadsregioner, Byggföretagen, WSP, 2018
- Effekter på bostadsmarknaden av nya kreditrestriktioner, Evidens, 2015
- Utan fungerande finansiering stannar bostadsbyggandet, Evidens, 2015
-

HSB

- Boendekostnader i nyproduktion, Prognoscentret, 2021
- Ungas möjlighet att köpa en bostad, WSP, 2019
- Undersökning om bostadsmarknaden 2019, Kantar SIFO, 2019
- Stängda dörrar, Uppföljare till rapporten "Det var bättre förr" om ungas förutsättningar på bostadsmarknaden. Prognoscentret, 2019

Riksbyggen

- Modell för startlån, principer och effekter, Evidens, 2019

Initiativet Bygg i Tid

- Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocesser, Evidens, 2022

Mäklarsamfundet

- Stämpla ut stämpelskatten. Så kan vi stärka hushållens ekonomiska motståndskraft genom att sänka stämpelskatten, 2022
- Käppar i hjulet. En undersökning om hur situationen på bostadsmarknaden påverkar synen på flytt, jobb och familjebildning. Hemnet, Mäklarsamfundet, Stockholms Handelskammare, 2022
- Villadrömmen som sprack, villkor för etablering på villamarknaden i tillväxtregioner, Evidens 2021
- Äldres bostadsdrömmar, villaägande seniorers bostadspreferenser 2021, WSP

Stockholms Handelskammare

- Riv bostadsmarknadens barriärer. En rapport om hur unga samt samhällsnödvändiga yrkesgrupper stängs ute från bostadsmarknaden, Evidens, 2021

SBAB

- Unga och bolån. En rapport om ungas möjlighet att kunna köpa bostad, SBAB, 2021