

Finansiering för fler bostäder

– Stabil, tillräcklig och prisvärd
bostadsproduktion där människor vill bo

Ragnar Bengtsson
Hyresgästföreningen



Innehåll

Förord	4
Sammanfattning	5
Del 1: Bostadslandet Sverige	6
1.1 Svensk politik för ökat byggande: Uppgång, fall och tomrum	6
1945–1985	6
1985–1993	7
1993–2005	10
2005-idag	12
Bostadstyper inom nyproduktion 1975-idag	15
Regionala produktionsunderskott blev nationella	17
1.2 Varför inget överflöd av bostäder?	19
Svårigheter för produktionen att reagera på prisinformation	20
Risk för större produktionsunderskott om räntan stiger	25
1.3 Trängre och dyrare för ekonomiskt och socialt svaga	30
1.4 Svenska debattens förslag på lösningar	33
1.5 Erfarenheter från 90 år av bostadspolitik och vägen framåt	36
Del 2: Avvägningar för ett optimalt stöd	39
2.1 Principiella avvägningar	39
2.2 Byggtakt, boendekostnader och storlekar	42
2.3 Upplåtelseformer och fastighetstyper	46
2.4 Bidrag eller lån?	48
2.5 Sjunkande fastighetsvärden	50
2.6 Vad säger EU?	52
Juridiskt utlåtande om EU:s statsstödsrätt och investeringsstöd till hyresrätter	52
Mellan- och överstatliga banker som finansiärer	53
Andra EU-länder	54
Vad kan EU acceptera?	55
2.7 Summering: Ramar för ett stöd till nyproduktion	57
Summer och tekniska avvägningar för utökat stöd	58
Kostnadsberäkning	60
Del 3: Förslag om utökat investeringsstöd	66
3.1 Utökat investeringsstöd för hyresrätter	66
3.2 Ett riskminimerat stöd	67
3.3 En konjunkturstabil produktion	68
3.4 Konsekvenserna för statens skuldsättning	70
Källor	71
Tabellbilaga	74

Förord

Hur byggande och underhåll av våra bostäder finansieras är en av bostadspolitikens mest centrala frågeställningar. I Sverige har vi sedan 90-talets första hälft valt att låta bostadsproduktionen i huvudsak finansieras av privata aktörer, av hushåll, företag och banker. Risken har därmed legat på den enskilde, som vägleds av en viss sorts rationalitet. Det har gett oss dyra lägenheter i fashionabla lägen, men sällan i tillräcklig volym.

I skrivande stund har en viruspandemi visat att marknaden är bra på mycket, men inte att planera för det oväntade. Det efterfrågas luft i systemen och lagerhållning efter att vi under flera decennier har gjort oss av med överkapacitet för att skruva på marginaler och spara pengar. På bostadssidan gäller numera samma sak, alla skyr vakanser. Men det är vakanser, tomma lägenheter, som ger hyresgästerna friheten att välja och förskjuter maktbalansen till konsumentens fördel.

Av 90-talets reformer på både bostadssidan och andra områden, lär vi oss att det bara är staten som kan ha ett annat intresse än att maximera vinst och minimera kostnader, och samtidigt ha muskler till att förverkliga sina mål. När den svenska bostadspolitikerna lades fast efter kriget, i den bostadssociala utredningen, var detta väl känt bland dess arkitekter. Därför knöts de bostadspolitiska målen till en statlig finansiering. Marknaden, förstod man, slutar bygga innan bostadsbristen är avvecklad, eftersom ingen enskild aktör vill riskera att bygga utan att få allt sålt eller uthyrt till förväntat pris.

Misstaget som begicks när efterkrigstidens politik avvecklades var att behålla de politiska målen, men tro att det kunde finansieras av sig självt. Det gick inte, och i dess ställe har vi fått en explosion av privata lån, en allmännytta som urholkats av ständiga utförsäljningar och vinstmotiv samt förstås, en ökande bostadsbrist. Nyproduktionstakten närmade sig inte rekordårens nivåer förrän under 10-talet då marknaden dopats av låga räntor, kvantitativa lättnader och stegrande desperation bland de bostadslösa i storstäderna. Och vid minsta tecken på en mättnad, som hösten 2017, viker produktionen nedåt. I ett läge där priserna går ner vill ingen göra ont värre och fylla på med ytterligare bostäder, trots att det behövs.

Men det är en sak att konstatera att de enskilda aktörer vi kallar marknaden inte förmår att se till behov, utan endast efterfrågan. Det är en helt annan att veta hur ett alternativt system för finansiering och risk ska konstrueras. I din hand håller du Hyresgästföreningens förslag på ett system för finansiering av hyresrätter. Vi har försökt lära av misstag begångna i tidigare modeller, vi har lyssnat in branschens olika aktörer och intressen, och vi har studerat det nuvarande investeringsstödet.

Rapporten kan läsas i två delar. Den första är en historisk genomgång av hur bostäder finansierats i Sverige sedan andra världskriget, och med särskilt fokus på systemet som gällde vid inledningen av 90-talskrisen. Det finns goda anledningar att dröja vid detaljerna kring de där åren för snart 30 år sedan, eftersom krisen och dess hantering gett upphov till ett trauma som kastat en lång skugga över alla försök till att föra aktiv bostadspolitik sedan dess. Att göra upp med de myter som sprungit ur 90-talskrisen är avgörande för att Sverige återigen ska få en fungerande bostadspolitik.

I den andra delen lämnar vi historien och redogör för vårt förslag till ett finansieringssystem som kan åtnjuta brett stöd i riksdagen, hög legitimitet i branschen och framförallt bidra till målet om en god bostad till en rimlig kostnad för alla som behöver.

Martin Hofverberg,
chefsekonom Hyresgästföreningen

Sammanfattning

Sverige lider av allvarlig brist på bostäder, en brist som byggts upp under lång tid, först i våra tillväxtområden och därefter i allt fler delar av landet. Bostadsmarknaden är inte som vanliga marknader, den centrala skillnaden är svårigheten för producenter att svara på prisinformation. Planregleringar och osäkerheter i finansiering och tillstånd begränsar effektivt nyproduktion och förnyelse av fastigheter och områden. En reformering av planmonopolet är välkommen men inte tillräckligt. Oavsett regleringens utformning kommer den begränsa marknadens möjligheter kraftigt. Det är därtill varken önskvärt eller realistiskt att ta bort den lokala politikens inflytande över kommunens miljö och karaktär.

Men det finns vägar framåt, två åtgärder är viktigast för att öka byggandet. Den ena är att motivera kommunerna att tillgängliggöra mer mark, i synnerhet i attraktiva kommuner med höga markpriser. Det andra är att säkra konjunkturstabil produktion av billiga bostäder så att producenter kan hitta en marknad som klarar av att efterfråga denna större produktion.

Hyresrätter är den enda boendeform där staten på ett effektivt sätt kan påverka produktionen så att sänkta kapitalkostnader kommer konsumenten till del genom lägre boendekostnader. Om finansieringen sker genom lån kan stödet dessutom vara, i princip kostnadsneutralt för staten.

Erfarenheterna från krisen på 90-talet visar vad en illa genomtänkt bostadspolitik kan orsaka i en ekonomisk nedgång. Flera riskfaktorer som gjorde den krisen så allvarlig finns dock inte kvar. Särskilt är vår rörliga kronkurs en säkerhet mot liknande kriser. Flera lärdomar kan ändå dras av 80-talets bostadspolitik. Den viktigaste är att stöd aldrig ska formuleras som rättigheter utan kostnadskontroll. Istället bör de från början säkras från en orimlig kostnadsutveckling genom anslag eller andra regler som fasar ut stödet när målsättningen nåts. Skillnaden kan illustreras av dagens ränteavdrag (rättighet) och investeringsstöd (anslag).

Rapporten föreslår ett utökat investeringsstöd som genom att finansiera nyproduktionen av hyresrätter kan säkra en stabil bostadsproduktion så att produktionen av hyresrätter ökar när produktionen av andra bostäder minskar. Över byggkonjunkturen behöver troligen omkring 35 000 bostäder finansieras med omkring 29 miljarder kronor som årligen lånas upp för att därefter lånas ut till producenter med 0,5 procent räntemarginal mot statslåneräntan. Genom att säkerställa att konventionella banker är inblandade med egen utlåning och genom att kräva en vakansförsäkring kan statens risk minimeras. Därtill bör andelen som finansieras skifta i tid och geografi efter behovet av nya bostäder. Stödet bör kräva samma typ av hyressättning som dagens investeringsstöd gör (maximal normhyra på 1550/kr /kvm/ år).

EU:s regelverk för statsstöd komplicerar, men omöjliggör inte på något sätt, att stöd kanaliseras till ökad bostadsproduktion även om vissa val behöver göras. Därtill uppmanas staten att driva en linje inom EU som kan undanta stöd till bostadsproduktion från statsstödsreglerna.

Förslaget om utökat investeringsstöd utgår från att det behövs förändringar på bostadsmarknaden för att lösa den omfattande brist på bostäder som finns idag. Att inte införa ett utökat stöd för även det med sig kostnader och allt värre sådana när produktionen år efter år understiger befolkningstillväxten. Kostnaderna är sociala och ekonomiska när människor inte kan flytta till studier eller arbete, inte lämna sitt föräldrahem, inte skilja sig. Bristen driver även privat skuldsättning som i sig medför omfattande finansiella risker som liknar det sena 1980-talets.

Den som menar att det inte går, att vi inte har råd, måste komma med egna svar för hur produktionen ska säkras och framtiden tryggas för alla som behöver en bra bostad. Idag och imorgon.

Del 1: Bostadslandet Sverige

1.1 Svensk politik för ökat byggande: Uppgång, fall och tomrum

1932 tillsattes den bostadssociala utredningen som fram till 1947 arbetade med att kartlägga Sveriges boendesociala situation och presentera förslag på åtgärder. Utredningen kom att bli grundläggande för efterkrigstidens sociala bostadspolitik. I utredningens första slutrapport återfinns en beskrivning av den dåvarande och tidigare bostadssituationen i landet. Fram träder en bild av allmän misär med osanitära, omoderna bostäder och trångboddhet som i vissa industriorter i genomsnitt var 3 boende per rum (kök inräknat). En gryende förbättring av boendestandarden observeras, till följd av reallöneökningar i kombination med 30-talets nya sociala bostadspolitik, främst riktade mot barnfamiljer (SOU 1945:63). Erfarenheterna från tiden pekade mot att det var det offentliga stöd och krav som åstadkom väsentliga höjningar av boendestandarden för den breda befolkningen. Resultaten av utredningen blev bland annat ett uppmanande av kommunerna att ansvara för byggande och förvaltning av bostäder via kommunala allmännyttiga bostadsbolag (Boverket 2007).

1945–1985

Perioden efter andra världskriget präglades av en historiskt unik stor bostadsproduktion. Mellan åren 1945 och 1970 färdigställdes omkring 1,7 miljoner nya bostäder. Under samma tid revs även ett historiskt stort antal bostäder, som mest 9000 årligen. Resultatet blev en transformering av boendestandarden i Sverige. I Boverket (2007) beskrivs det som att staten mot slutet av 1970-talets konstaterade att de sociala ambitioner som med rörande nybyggnationen hade uppnåtts. Byggandet av nya bostäder prioriterades ned, till förmån för stimulanser av komplettering, underhåll och förvaltning av befintligt bestånd. Bland annat introducerades ROT-programmet 1983, delvis som sysselsättningsåtgärd men främst i syfte att modernisera och underhålla det befintliga beståndet.

Finansieringen av nyproduktion och förvärv skiftade under perioden, men utgjordes i huvudsak av två system för statliga lån och ett ränteavdrag. De statliga lånen bestod av räntefritt ”tilläggs lån” för nyproduktion av bostäder och tertiärlån med garanterad ränta som utgick i olika grad till samtliga bostadsutvecklare.¹ Olika bostadsutvecklare kunde få olika stor andel av statligt finansieringsstöd där byggande utan vinstsyfte premierades. Kommunala bostadsbolag kunde låna upp till 100 procent av byggkostnaderna, kooperativ 95 procent, egnahem 90 procent och privata byggherrar 85 procent av byggkostnaderna.

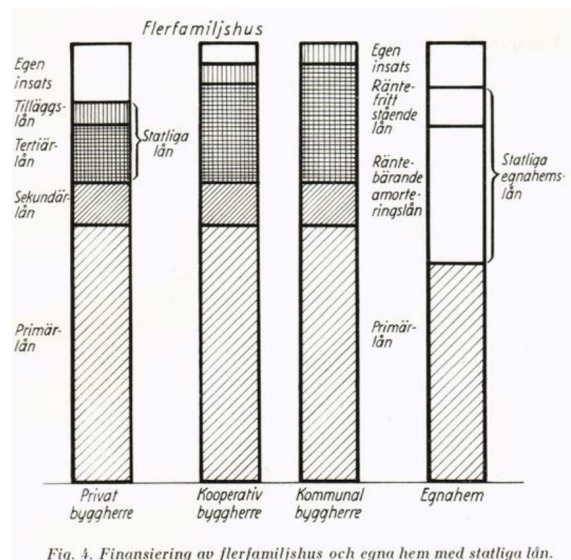


Fig. 4. Finansiering av flerfamiljshus och egna hem med statliga lån.

Bildkälla: Holm (1958)

¹ Webbplatsen Allmännyttan: Vår historia. Tillgänglig via: <https://www.allmannyttan.se/historia/historiska-epoker>

Tertiärlånen erbjöds för nyproduktion. De var utformade så att bostadsutvecklaren själv lånade på den öppna marknaden och medan staten i sin tur garanterade räntan genom att ersätta låntagaren med mellanskillnaden mellan marknadsränta och garantiränta via ett räntebidrag. Garantiränta (och räntebidrag) skiftade över tid. Systemet var tänkt att skydda nyproduktionen av bostäder (och dess hyror) mot tillfälliga räntestegringar (Holm, 1958).²

Ränteavdraget utgick som idag för alla lån och därför även till nyproduktion och förvärv av befintliga bostäder. Fram till 1981 års skatteuppgörelse var avdraget obegränsat, men reducerades stegvis 1983–85 till 50 procent. Avdraget var fortsatt tillåtet mot skatt på lön och inte bara mot kapitalutgifter. För individer med högre kapitalintäkter än kapitalutgifter kvarstod även möjligheten till fullt ränteavdrag, Skatteverket (2013).

Därtill fanns det även selektiva stöd till bostadskonsumtion för grupper med särskilda behov (t.ex. bostadsbidrag).³ Till detta kommer regleringar som ligger utanför det bostadspolitiska området, främst regleringar av arbets- och kredit- och kapitalmarknaden, vilka i Boverket (2007) beskrivs som ”helt avgörande” för dåtidens bostadspolitik. Ett exempel på detta var placeringsplikten som fram till 1:a december 1986 tvingade försäkringsbolag att investera en viss andel av bolagets totala placeringar i stats- och bostadsobligationer, SCB (2008) vilket säkrade ekonomiska resurser till bland annat bostadsbyggande (Alectas historia)⁴.

Uppdelningen i ansvar mellan stat och kommun kan sammanfattas som att staten ansvarade för en finansiellt gynnsam miljö via utbuds- och efterfrågesubventioner och bostadspolitiska regleringar, medan kommunerna ansvarade för själva bostadsförsörjningen.

Perioden avslutades med att ett antal viktiga regleringar avskaffades vilket gav upphov till höjda priser på bostäder, ökad skuldsättning och ökat bostadsbyggande under 1980-talets andra hälft.

1985–1993

Denna period är till stor del avgörande för den fortsatta svenska bostadspolitiken och diskussionen som omgärdar den. Mycket har skrivits om perioden, särskilt om den senare delen, ”90-talskrisen”. Krisen är rimlig att beteckna som ett trauma för idén om den aktiva staten. Konsekvenserna av krisen och upptakten till den har varit betydande ur ett ekonomiskt perspektiv men kanske allra mest systempolitiskt. Nedan följer en beskrivning av perioden fram till krisen och dess finansiella konsekvenser, ur ett bostadspolitiskt perspektiv. För djupare läsning rekommenderas de hänvisade de källorna källor och. För en relativt kort sammanfattning ur ett bredare samhällsperspektiv, se Jonung (2003).

Under 1980-talet avreglerades kreditmarknaden, vilket medförde att tillgången på krediter och skuldsättning ökade avsevärt, se figur 1. De statliga bostadsstöden med räntebidrag och ränteavdrag kvarstod emellertid. Ett system för hyresförlustgarantier hade även introducerats vilket medförde att staten tog hela vakans- och ränterisken för nybyggda hyresfastigheter. Nybyggnationen av flerfamiljshus och småhus ökade tillsammans med priserna på befintliga bostäder. Situationen ledde till en allt större lånestock som kom att medföra allt större kostnader för staten, framförallt i form av räntebidrag (SOU 2017:108).

² Under perioden 1968–1974 gavs dock inga statliga räntesubventioner till flerfamiljshus. Till egna hem gavs fortsatt subvention via ränteavdragen till nyproducerade och förvärvade egna hem (småhus) (Boverket, 2007).

³ Studenter, låginkomsttagare, äldre och funktionsnedsatta med flera.

⁴ Alectas historia. 1930–1959 Pensioner i fokus. Placeringsplikten betalade för miljonprogrammet. Tillgänglig via www.alectashistoria.se

Kommuner hade även börjat ställa ut borgen för skulder till bostadsrättsföreningar utan tillhörande riskprövning (Rönneberg, 2002).



Ökningen av nyproduktion 1985–1993 kom helt att koncentreras till orter med svag eller mycket svag efterfrågan (Tabell B1, Tabellbilaga). Under perioden byggdes till exempel 3,5 lägenheter för varje individ som kommunbefolkningen ökade med i kommuner med färre än 30 000 invånare. I kommuner med över 75 000 invånare byggdes ca 0,6 lägenheter för varje individ som kommunbefolkningen ökade med. I vissa fall var byggena motiverade, men rivningsvågen som följde på byggåren var tydligt koncentrerad till kommuner där byggnation ökat som mest under perioden (1985–93).

Utmärkande för denna period är även produktionen av privata hyreshus som femdubblades från 13 000 till 36 000 lägenheter årligen, 38 procent av den totala ökningen av bostadsbyggandet utgjordes av privata hyreshus. Andelen privata hyreslägenheter av alla hyreslägenheter steg samtidigt från 23 till 44 procent (Tabell B2, Tabellbilaga).

Anledningen till att ökningen var så tydligt koncentrerad till områden utanför storstäderna och till privata hyresfastigheter har utredningen inte funnit svar på. En möjligförklaring är att den större tillgången till mark utanför de stora städerna möjliggjorde för nya aktörer att etablera sig. En annan förklaring är att det inom mängden av privata kapitalstarka individer runt om i landet fanns ett antal som var villiga att ta sig an fastighetsprojekt som mer etablerade aktörer valde att undvika.

På politisk nivå fanns en medvetenhet om de problematiska aspekterna på bostadsmarknaden, däribland att staten saknade tillräcklig kontroll och överblick. En diskussion om en skattereform inleddes under slutet av 80-talet, beslutades om 1989 och genomfördes 1990–1991. Där i fattades beslut som på flera sätt ledde till ökade boendekostnader. I Boverket (2007) anges att boendekostnadsökningen uppskattades till 19 procent. Ökningen var en följd av att:

- Skatteeffekten vid ränteavdrag begränsades till 30 procent.
- Schablonintäktsbeskattningen för egna hem avskaffades.
- Skattereformen innebar att fastighetsskatten frikopplades från bostadspolitik. Fastighetsskatten höjdes kraftigt för alla ägarkategorier men blev åldersdifferentierad, så att ingen skatt togs ut av nya objekt de första fem åren. För småhus blev 1991 skattesatsen 1,2 procent och 1992, 1,5 procent. För hyresfastigheter blev skattesatsen 2,5 procent.
- Reduceringsreglerna inom den så kallade byggmomsen togs bort så att full moms infördes på byggande, underhåll, reparationer, vatten/avlopp, sophämtning och energi. Samtidigt sänktes punktskatter på energi med 30 procent.

Beskattningen av realisationsvinster förändrades så att:

- En real vinstberäkning ersattes av en nominell. Därmed räknades inte längre anskaffningsvärdet upp med inflationen vid beskattning av vinsten,
- Skattesatsen blev 30 procent men parerades av ett tak för skatteuttaget på 9 procent av försäljningspriset infördes för privatbostäder.
- Möjligheten till uppskov med reavinstskatten vid köp av nytt eget hem avskaffades.

Hyrorna kom som en konsekvens av reformerna att höjas med 50 procent på tre år (SOU 2017:108).

Kris för bostadsbolag, bostadsrättsföreningar, banker, staten och slutligen byggandet.

Omläggningen av skattesystemet orsakade en väsentlig kostnadsökning för boende. Byggandet fortsatte i stadig takt en tid till men kulminerade sista kvartalet 1990. Under de kommande två åren kollapsade bostadsproduktionen. Omläggningen av skatter och bidrag blottade en rad svagheter på bostadsmarknaden vilket blev en av flera faktorer (den viktigaste var försvaret av kronkursen) som förstärkte varandra och ledde Sveriges ekonomi in 1900-talets mest långdragna ekonomiska kris.⁵

En grundlig genomgång av perioden 1985–1993 med fokus på bostadsmarknaden och statens kostnader görs i ESO rapporten Staten fick svarte Petter (Rönberg, 2002). I den beskrivs regelverk, effekter på byggande och efterföljande konsekvenser. Bostadsproduktionens systembrister sammanfattas som att:

- Upplåning var, genom regler kring räntebidrag och ränteavdrag, mycket förmånligt samtidigt som tillgången på kapital att låna var oreglerad.
- Kraven på eget kapital var närmast obefintlig vid nyproduktion av flerfamiljshus.
- Ingen av långivarna; staten, bankerna eller bostadsinstituten gjorde någon kreditprövning eller analys av projektets långsiktiga ekonomiska förutsättningar vid utlåning för nyproduktion av flerfamiljshus.
- Stat och kommuner saknade en samlad bild av bostadsbyggandet med avseende på var det skedde och i vilken upplåtelseform.

De viktigaste lärdomarna sammanfattas som att:

- Staten bör inte överlåta riskprövningen åt andra om det är staten som tar risken.
- Kreditprövningar av låntagare och belåningsobjekt måste ske individuellt.
- Ägarens egen insats i bostadsprojekt måste vara tillräckligt stor för att minimera risken att projekt som saknar en långsiktig, stabil ekonomisk bärkraft påbörjas.
- Finansieringskalkylerna måste ge utrymme för en amorteringstakt av topplånen för att minska risknivåer och ge utrymme för eventuella nya lån för underhåll och reparationer.
- Staten och kommunerna måste aktivt följa sina åtaganden i bostadssektorn och bostadsmarknadens utveckling, finansiellt och via planering av bostadsbyggandet som i sin tur kräver ett aktuellt och brett underlag regionvis för bostadsförsörjningsplanerna.

När förlusterna kom med början år 1991 innebar det ett hårdhänt uppvaknande för hela bostadssektorn och inte minst för kreditgivarna. Det visade sig då att praktiskt taget allt som byggts under perioden 1985–1993 var överbelånat i förhållande till marknadsvärden och ekonomisk avkastning. Man kunde också konstatera att förlusterna avsåg just bostadsårgångarna 1985–1993. Det stora bostadsbyggandet dessa år hade genererat en rekordutlåning från kreditinstituten men kom också att generera rekordförluster. Förluster drabbade inte bara långivarna utan även i hög grad fastighetsägarna

Rönberg, 2002

⁵ Fallande BNP tre år i rad motsvaras inte av någon recession under 1900-talet.

I Rönnberg (2002) beskrivs händelseförloppet som att det till en början var ägare med lån kopplade till affärs- och kontorshus som hamnade på obestånd. Därefter var det privata hyreshus som ofta hade mycket lite eget kapital. Särskilt utsatta var mindre sådana i lokalt perifera lägen. Den huvudsakliga delen av det ökade byggandet hade skett i orter med svag efterfrågan på bostäder, här blev det även vanligt att ägare till nybyggda hyreshus kom i obestånd. Därefter var det bostadsrättsföreningar som kom i obestånd, initialt mindre sådana men sedan även i föreningar i större flerbostadshus när vakanser blev vanligare. I rapporten görs försiktiga uppskattningar av de ibland osäkra kapitalförlusterna kopplade till bostadsmarknadens utveckling 1985–1995.

Totalt uppskattar rapporten kapitalförlusterna till 92 miljarder kronor (Mkr), motsvarande 6–4 procent tidens årliga BPN (för detaljerad genomgång, se tabell B3). I 2019 års penningvärde motsvarar summan 121 miljarder, ca 10 procent av den totala statsskulden eller 3 procent av BNP. Vad förlusten exakt bör mätas mot är oklart, den föddes ur flera politiska misslyckanden som under lång tid ledde fram till krisen, att ensidigt skylla förlusterna på den bostadspolitik som fördes fram till skatteomläggningen vore därför felaktigt. Att därtill se det sena 80-talet som en helt separerad period blir även det missvisande då subventioner och andra stöd till bostadsmarknaden hade använts framgångsrikt i cirka 40 år innan 1985.

1993–2005

Den faktiska budgetbegränsning som krisen och saneringsåren medförde, tvingade fram stora nedskärningar i kommunala och statliga åtaganden. År 1993 förlorade Allmännyttan sin finansiella särställning och fick samma finansieringsvillkor som andra aktörer på bostadsmarknaden. Dessutom avskaffades lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och de statliga räntebidragen fasades ut helt (SOU 2017:108).

Med avskaffandet av lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar var det inte längre självklart att kommuner skulle ha egna bostadsbolag. Försäljningar av allmännyttiga hyresfastigheter ökade och blev en politisk fråga. 1999 infördes en stopplag mot försäljningarna fram till 2002 då den ersattes av Allbolagen som förutom att reglera försäljning även reglerade vad ett allmännyttigt bostadsbolag är samt hur utdelning till ägaren får ske. Sedan avskaffandet av bostadsförsörjningslagen och förändringen av finansieringsförutsättningarna för allmännyttiga bostadsbolag 1993 har bolagen varit i en process där delar av bostadsbeståndet (i vissa fall betydande) sålts av och där själva verksamheten i sig allt mer liknar andra privata bostadsbolag. Det har bland annat skett genom en process där bostadsbolag i stiftelseform har ombildats till aktiebolag för att ge kommunerna större inflytande åtkomst till kapital och avkastning, en process som SABO själva var drivande i.⁶

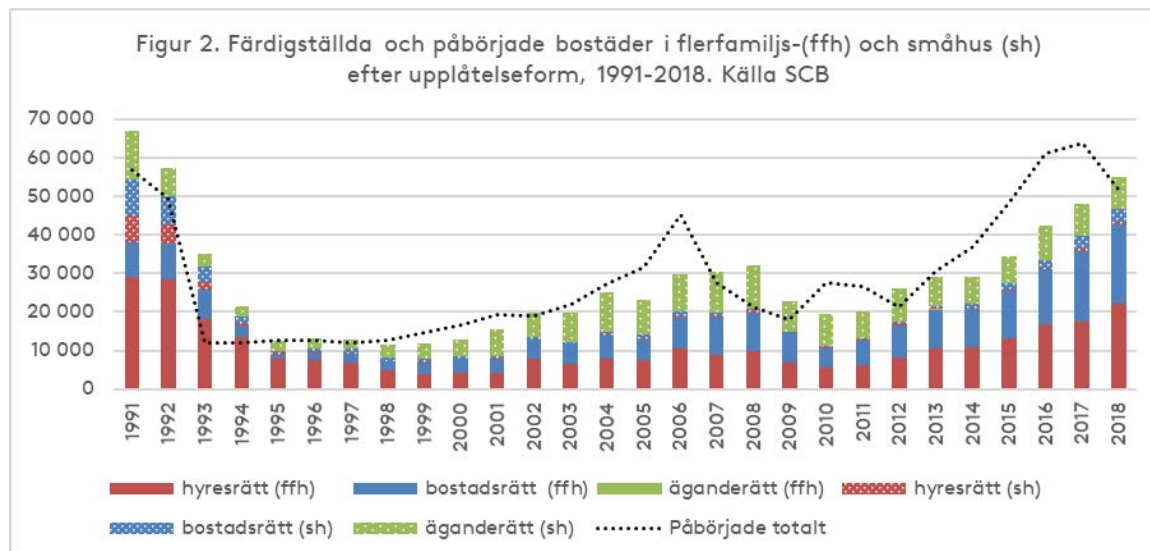
I Weiss, m.fl. (2018: a) beskrivs det som att bostadsbyggandet efter 1993 överläts till marknadens parter, hushållen, bankerna och fastighetsbolagen. Ett system med statliga kreditgarantier till nyproduktion och underhåll infördes dock 1996⁷ och kompletterades med en ny bostadsförsörjningslag 2001. Perioden kom dock initialt att präglas av krisen och de tillhörande saneringsåren med ett relativt utbrett överskott av bostäder. Med tiden blev problembilden allt mer delad, med överskott på bostäder och tillhörande ekonomiska förluster i stora delar av landet samt en tilltagande bostadsbrist i tillväxtregionerna (Boverket, 2007).

En andra rivningsvåg kom 1995–2005 (se figur 4). Rivningarna är intimt kopplade till den föregående periodens överproduktion av bostäder. År 2000 kulminerade vågen med 4600 rivna bostäder. Vågen var med andra ord kortare och mindre omfattande än 1955–1980 men berörde relativt nybyggda fastigheter från tiden 1985–1993 (Rönnberg, 2002).

6 Webbplatsen Allmännyttan: Vår historia. 1991–2010 Allmännyttan i omprövningens tid. Tillgänglig via: <https://www.allmannyttan.se/historia/historiska-epoker>. 1993 var omkring hälften av alla SABO-anslutna bostadsbolag stiftelser, 1996 var det 1/6, se SOU 1997:81.

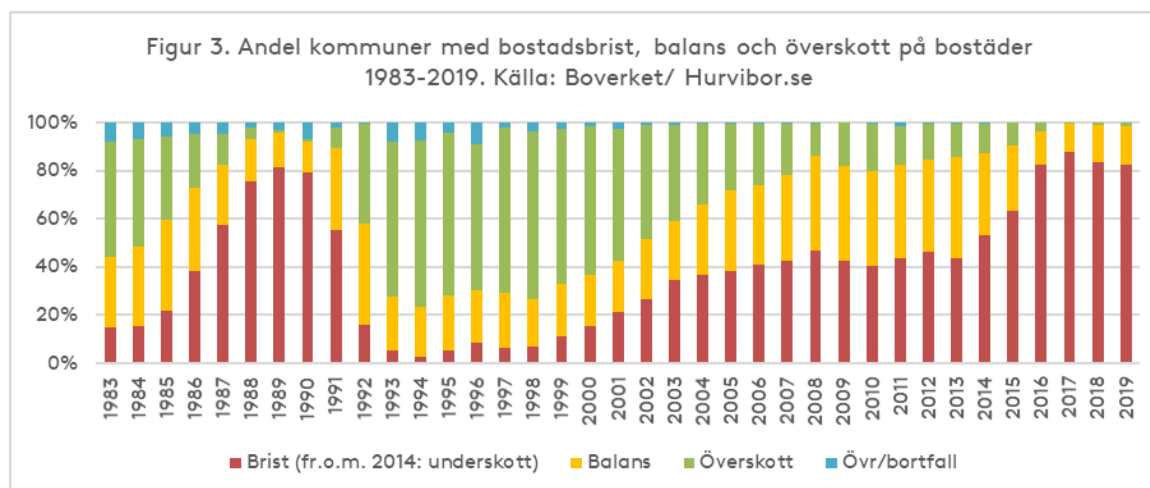
7 Det så kallade BKN-systemet. Se SOU 2000:13

Figur 2 visar detaljerad statistik över byggandet 1991–2018. Där framkommer att nyproduktionen av alla typer av bostäder föll från 67 000 färdigställda bostäder år 1991, till 11 500 år 1995.



Byggandet av egna hem, (småhus med äganderätt) återhämtade sig snabbast av samtliga kategorier, 2001 nådde produktionen samma nivå som 1992. Produktionen av småhus som hyresrätter och bostadsrätter upphörde i princip efter 1993 (volymerna i producerade småhus som brf återkom något från och med 2015). Produktionen av flerfamiljshus minskade kraftigast i absoluta tal och förändrades till sin karaktär mot slutet av perioden. 1991–1997 byggdes 8 av 10 flerfamiljshus som hyresrätt. Därefter började produktionen av flerfamiljshus som brf att öka medan produktionen som hyresrätt fortsatte att minska fram till 2001. Mot slutet av perioden kom produktionen av brf att nå nivåer som liknar dem från tidigt 90-tal medan hyresrätter visserligen ökade och stabiliserades, men på en låg nivå jämfört med tidigt 90-tal.

Det finns flera förklaringar till varför det inte byggdes fler bostäder under perioden 1993–2005. Tidens uppenbara statliga och kommunala budgetbegränsningar är en förklaring, en annan är befolkningsökningen som var den lägsta i antal sedan slutet på 1800-talet (1980–1984 undantaget). En tredje är 90-talskrisens slagsida mot bostäderna, en stor del av orsaken till krisen var den ohållbara utvecklingen av skuldsättningen kopplad till bostäder och överproduktionen av just bostäder, särskilt hyresfastigheter. Dessutom var antalet kommuner som upplevde brist på bostäder låg under perioden (se figur 3).

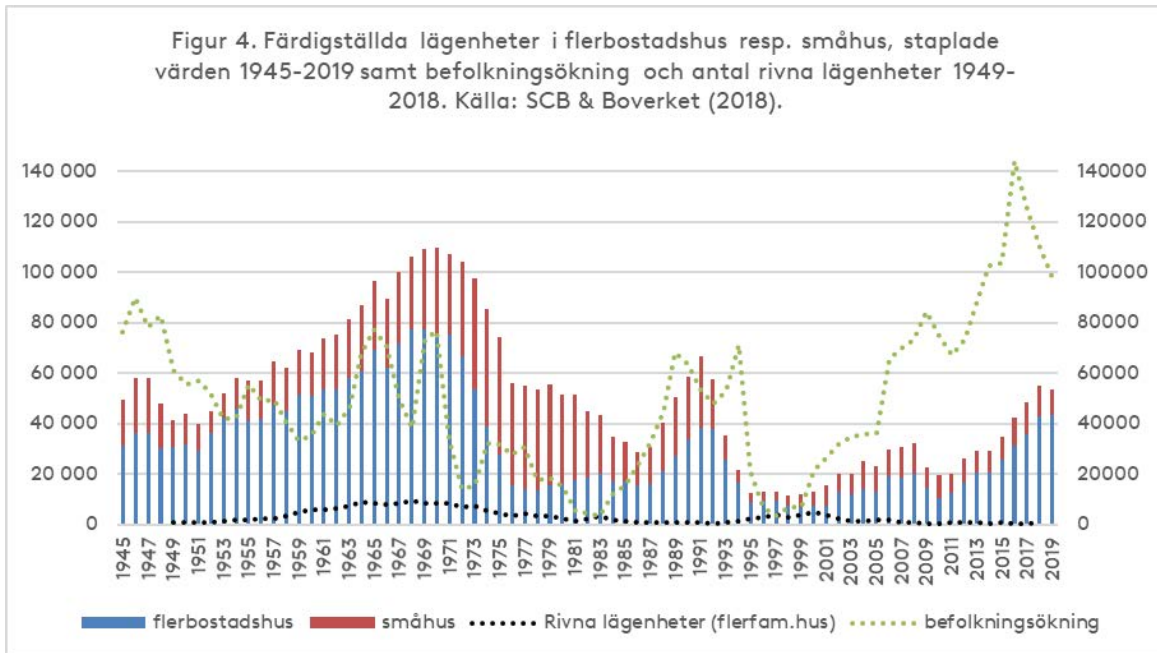


Fallet i antal kommuner som upplevde brist kom troligen ur en lägre total efterfrågan på boende. Den lägre efterfrågan drevs i sin tur av relativt höga ränta (se figur 6), låg inkomstutveckling och en hög arbetslöshet som kvarstod under lång tid.

I Lind (2017) diskuteras mer långsiktiga förklaringar som striktare planregler, minskad tillgång på planerad mark, ökat privat ägande av bostaden, förändrade preferenser hos befolkningen rörande miljö och äldre byggnader. För en djupare diskussion kring fler faktorer, se kapitel 3.2.

2005-idag

Även om produktionsvolymen av småhus som egna hem återhämtades relativt snabbt så återhämtades inte småhusproduktionen totalt sett. Först under produktionsuppgången efter 2010 började produktionen av alla småhus närma sig tidigare nivåer. Produktionen av flerfamiljshus har efter 2015 legat på nivåer som till antal är att betrakta som relativt normala under 1900-talet. Samtidigt har befolkningsökningen varit mycket kraftig vilket har lett till ett växande underskott av bostäder. Boverket (2018: a) uppskattade att 66 900 bostäder behöver tillkomma årligen fram till 2025, en produktionsnivå som varaktigt senast nåddes 1975.

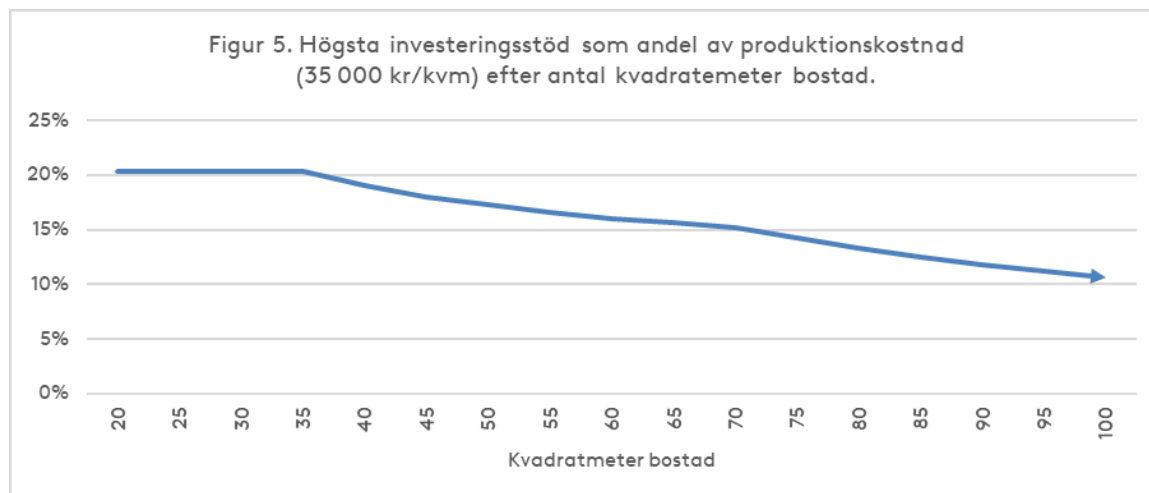


Åtgärder för ökat byggande, minskad skuldsättning och en ny roll för allmännyttan

En ökad medvetenhet om bostadsproblematiken ledde till politisk press på kommuner att arbeta för ett ökat byggande. 2016 infördes ett statsbidrag till kommuner för ökat byggande (byggbonus) som avskaffades 2019. 2015 infördes även ett statligt investeringsstöd för nyproduktion av små hyresrätter. Statligt finansiellt stöd till bostadssektorn utgår huvudsakligen genom fyra⁸ kanaler varav tre är riktade till ökad bostadskonsumtion. Ränteavdrag till hushåll är den största och omfattar cirka 20 Mkr årligen. Konjunkturinstitutet (2018), därefter kommer bostadstillägg till pensionärer (10 Mkr) och bostadsbidrag (4,7 Mkr). Investeringsstödet är det enda av de fyra stöden som riktas specifikt till nyproduktion, 3 Mkr (ESV, 2020).

Investeringsstödet har reformerats i olika omgångar och togs helt bort i januari 2019 men aviserades att återinföras under hösten samma år (Finansdepartementet, 2019). Aktuella stödnivåer för 2019 är: Maximalt 7100 kr/ kvm i statligt bidrag till bostadsutvecklaren för boyta upp till 35 kvm och maximalt 3550 kr/ kvm för boyta upp till 70 kvm. Stödet per kvm faller alltså succesivt med ytan på lägenheten (se figur 5).

⁸ Fler mindre statliga stöd som kan riktas till bostäder finns, som *Energieffektivisering och renovering av flerbostadshus och utomhusmiljöer* (0,2 Mkr) och *Sanering och återställning av förorenade områden* (1 Mkr).



Det är den stödberättigade ytan i en fastighet som får ersättning. Därmed kan lägenheter med och utan stöd kombineras inom samma fastighet och en stor lägenhet kan få fullt stöd upp till 35 kvm och lägre stöd därefter upp till 70 kvm, förutsatt att hyreskraven följs. Stödet ger olika nivåer i bidrag och tillåter olika nivåer i hyra beroende på geografiskt område med högst ersättning i Stockholmsregionen och lägst i icke definierade kommunregioner (icke-tillväxtorter) (Näringsdepartementet, 2015). Därtill är den totala summan som kan delas ut fixerad till anslaget i statsbudgeten, delas hela stödet ut kan det således inte betalas ut mer.

Maximal hyra tillåts i Stockholmsregionen och har definierats som normhyra på 1550 kr/ kvm/ år.⁹ Detta motsvarar följande nivåer:

Tabell 1. Hyra vid normhyra 1550 kr/ kvm/ år, 35–90 kvm, 1–4 rum. Källa Boverket (91 års metod).

Kvm	Rum	Normhyra	Månadshyra	Hyra/kvm/år
30	1	1 550 kr	5 260 kr	2 104 kr
35	1	1 550 kr	5 673 kr	1 945 kr
40	2	1 550 kr	6 577 kr	1 973 kr
45	2	1 550 kr	6 986 kr	1 863 kr
50	2	1 550 kr	7 396 kr	1 775 kr
55	2	1 550 kr	7 810 kr	1 704 kr
60	3	1 550 kr	8 550 kr	1 710 kr
65	3	1 550 kr	8 959 kr	1 654 kr
70	3	1 550 kr	9 368 kr	1 606 kr
80	4	1 550 kr	10 600 kr	1 590 kr
90	4	1 550 kr	11 423 kr	1 523 kr
100	5	1 550 kr	12 492 kr	1 499 kr
110	5	1 550 kr	13 319 kr	1 453 kr

⁹ Normhyra används för att räkna om en hyra till en tänkt trerumslägenhet på 77 kvadratmeter. En lägenhet på 35 kvm. För mer information se Boverket (2018: c).

Tabell 2 anger byggkostnader och stödnivåer för ett schablons som erhåller investeringsstöd och hyr ut lägenheter i enlighet med den högsta tillåtna normhyran.

Tabell 2. Schablonhus, lägenheter med 1–4 rum och kök. Stödbelopp baseras på investeringsstödet högsta beloppsnivåer, total produktionskostnad 35 tkr/kvm boarea.

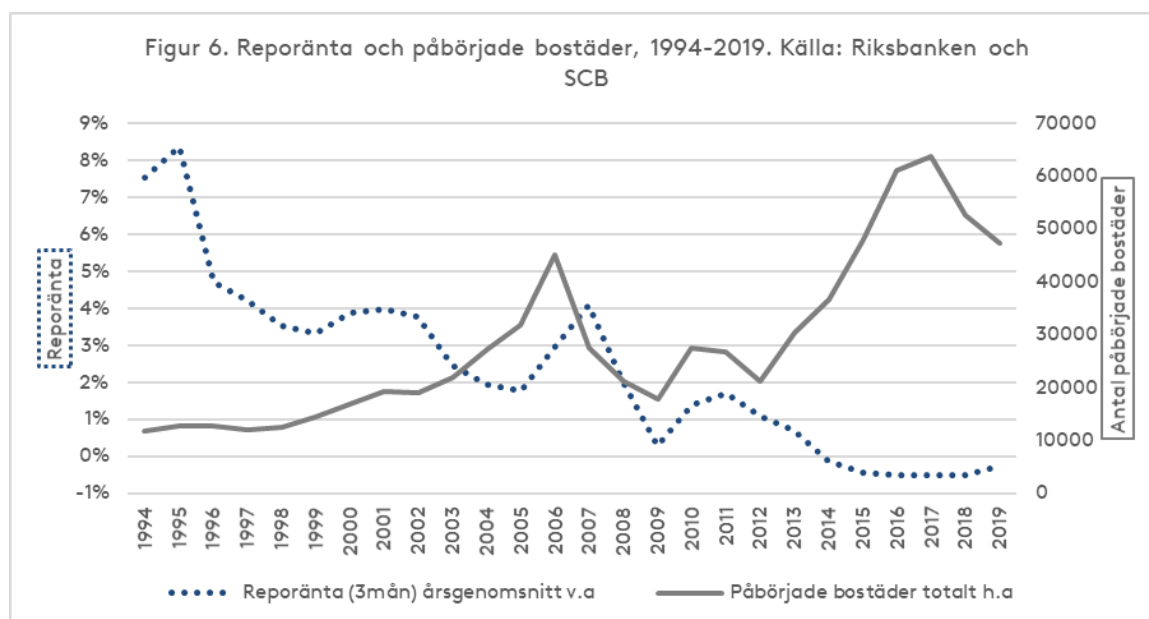
	1 rok	2 rok	3 rok	4 rok	Totalt	Totalt 7 mån (miljoner kr)
Kvm/ lägenhet	30	40	70	80	220	
Stöd	213 000	266 250	372 750	372 750	1 224 750	8,6
Produktionskostnad	1 050 000	1 400 000	2 450 000	2 800 000	7 700 000	53,9
Andel	20,3%	19,0%	15,2%	13,3%	15,9%	

I ett tänkt schablonhus med lika stor andel lägenheter av varje typ i tabell 2 ger att investeringsstödet står för totalt 16 procent av nyproduktionskostnaderna.

2010 förändrades lagstiftningen rörande de allmännyttiga bostadsbolagen. Boverket (2013) sammanfattar förändringarna som att:

(i) ett kommunalt bostadsaktiebolags huvudsakliga uppgift ska vara att i allmännyttigt syfte förvalta fastigheter med hyresrätter, främja bostadsförsörjningen i kommunen och erbjuda hyresgästerna inflytande, (ii) bolagen ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer med normala avkastningskrav, och (iii) de utdelningsbegränsningar som fanns i den så kallade Allbolagen är ersatta av nya och fler regler om tillåtna värdeöverföringar från kommunala bostadsaktiebolag

SABO beskriver det som att lagstiftningen å ena sidan försvårat för kommunerna att använda bostadsbolagen för att uppnå bostadspolitiska mål, å andra sidan underlättat för kommunerna att använda kapital från bolagen för kommunala bostadspolitiska åtgärder.¹⁰ Någon bra offentlig sammanställning över allmännyttiga bolags avkastningskrav har inte kunnat hittas. Olika beskrivningar av hur kommuner bör agera nämner behovet av att anpassa avkastningskrav mot lokala förhållanden samt att det finns en viss osäkerhet om hur avkastningen bör definieras. En enkel men grundlig genomgång av olika avkastningskrav görs i Nordlund (2012).



¹⁰ Webbplatsen Allmännyttan: Vår historia. Tillgänglig via: <https://www.allmannyttan.se/historia/historiska-epoker>

Under 2000-talet höjdes räntan under två perioder, 2005–2008, samt 2009–2011 (se figur 6). Men över tid sänkte riksbanken reporäntan från cirka 4 procent till strax under 0 procent. Lägre ränta har underlättat finansiering av bostadsbyggande, men även bidragit till ökade priser och en ökad privat skuldsättning som vida överstiger utvecklingen i slutet av 80-talet. Hushållens skuldsättning har genererat oro från flera aktörer.

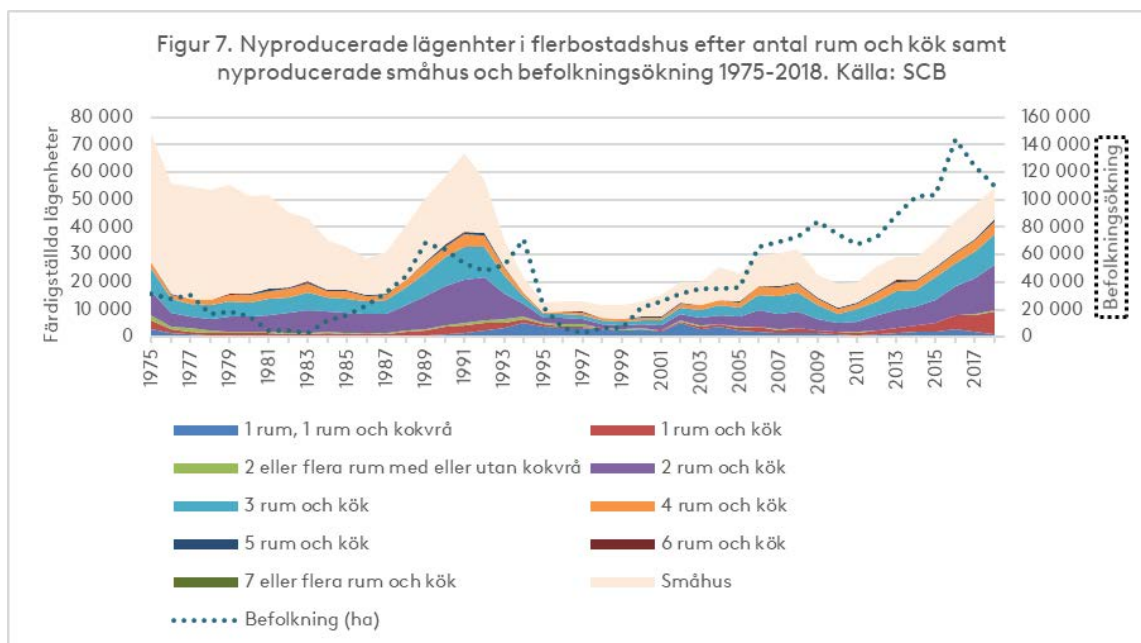
I syfte att dämpa skuldsättningsökningen infördes 2016 ett amorteringskrav, som utökades 2017, se Finansinspektionen (2017). Lånereglerna har påverkat hushåll som vill köpa en bostad på ett sätt som liknar en räntehöjning. Införandet av de skärpta amorteringskraven har sänkt de högsta nivåerna som hushåll får låna till (bolånetaket) och höjt utgiften (amorteringskraven) för att låna. Därigenom har prisbildningen påverkats med stagnerande eller fallande bostadspriser som följd. Från industrins sida finns en kritik om att de skärpta amorteringskraven (och bolånetakets) införande, genom dess effekt på priserna, har orsakat en nedgång i nybyggnationen. Argumentet utgår från att projekt som kalkylerats på basis av stigande priser inte längre går att genomföra.

I Weiss m.fl. (2018: b) analyseras effekterna av den finansieringsmiljö som uppkommit efter 2017 års skärpning av lånreglerna. Slutsatsen är att om ingen alternativ finansieringslösning tillkommer, kommer de minskade lånemöjligheterna för hushållen att medföra en långsiktigt lägre byggnationstakt. Om analysen därtill inkluderar högre räntenivåer än dagens, blir nybyggnationsprognosen än lägre.

Bostadstyper inom nyproduktion 1975-idag

Stödsystem, kreditregler, konjunkturläge, andra ekonomiska och politiska omständigheter påverkar vilka typer av bostäder som produceras. Genom att analysera nyproduktionen över tid syns tydligt hur olika epoker har bidragit till den bostadsstocken och vi har idag.

Figur 7 visar produktionen av lägenheter i flerbostadshus uppdelad i 9 lägenhetstyper efter antal rum och kök. Figuren inkluderar även nyproducerade småhus och befolkningsutvecklingen 1975–2018.

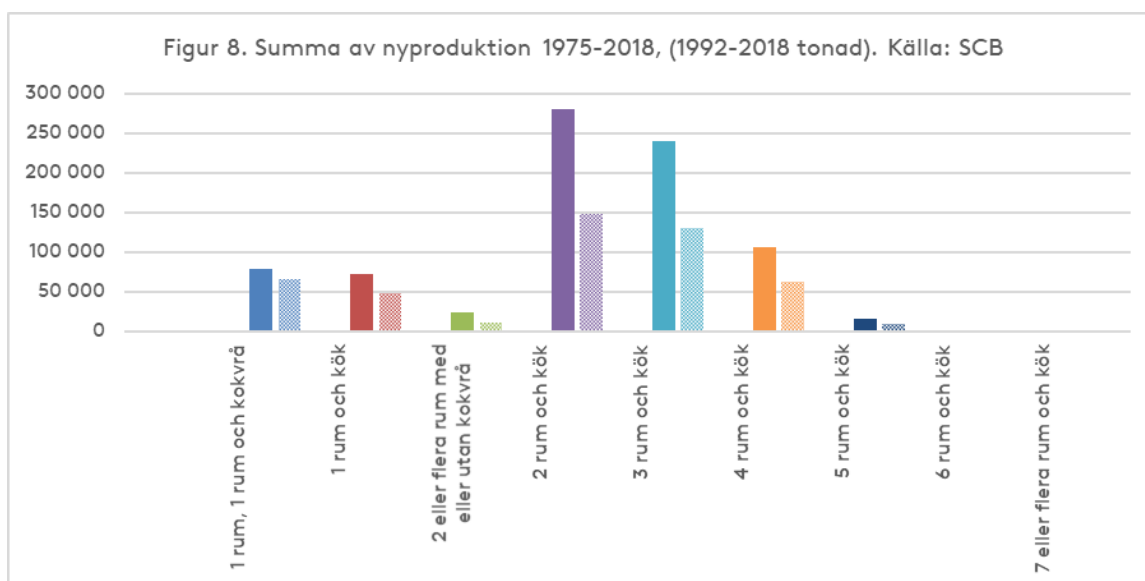


Bostädernas olika typer är staplade på varandra och mäts mot vänster axel. Befolkningsutvecklingen mäts mot höger axel vilken är satt till dubbla värdet mot vänster axel. Produceras det 100 lägenheter när befolkningen ökar med 200 personer kommer befolkningslinjen vara i nivå med summan av nyproduktionslinjen för småhus. Vid antagandet att det bor cirka 2 personer per bostad i genomsnitt innebär det att nyproduktionen är i nivå med befolkningsutvecklingen på nationell nivå.

Produktionen av små och medelstora lägenheter, upp till 3 rum och kök, har utgjort merparten av samtliga produktionstoppar. Lägenheter om 2 rum och kök utgjorde fram till 1992 en stabil del av produktionen, men upphörde i princip att produceras under lågproduktionsåren. Den allra minsta lägenheten (1 rum/ rum och kokvrå) gick från att vara en mycket ovanlig lägenhetstyp till att utgöra en väsentlig del av bostadsproduktionen under lågproduktionseran 1992–2005. 1995 uppgick dess andel av alla nya lägenheter (ej småhus) till 44 procent men har sedan minskat till nivåer som liknar de innan 1992. Småhus produceras som tidigare noterat i relativt liten omfattning jämfört med innan 1992. Den totala nyproduktionen var fram till 2005 i nivå eller högre än befolkningsökningen krävde, i landet som helhet. Därefter har nyproduktionen understigit vad befolkningsutvecklingen antyder att den behöver vara.

Stora lägenheter (4 rum och kök) har utgjort stabil men liten del av produktionen under hela perioden. Mycket stora lägenheter med fler än 4 rum och kök har varit en marginalföreteelse med i genomsnitt 2,3 procent av de nyproducerade lägenheterna. Sedan 1975 har den överstigit 3 procent av de nya lägenheterna vid 6 enskilda år.

Figur 8 visar den sammanlagda produktionen av lägenheter sedan 1975, samt sedan 1992 (tonad). Totalt har produktionen varit särskilt koncentrerad till lägenheter med 2–3 rum och kök. De minsta lägenheter-na med 1 rum utan kök eller med kök/ kokvrå har framförallt producerats efter 1992.

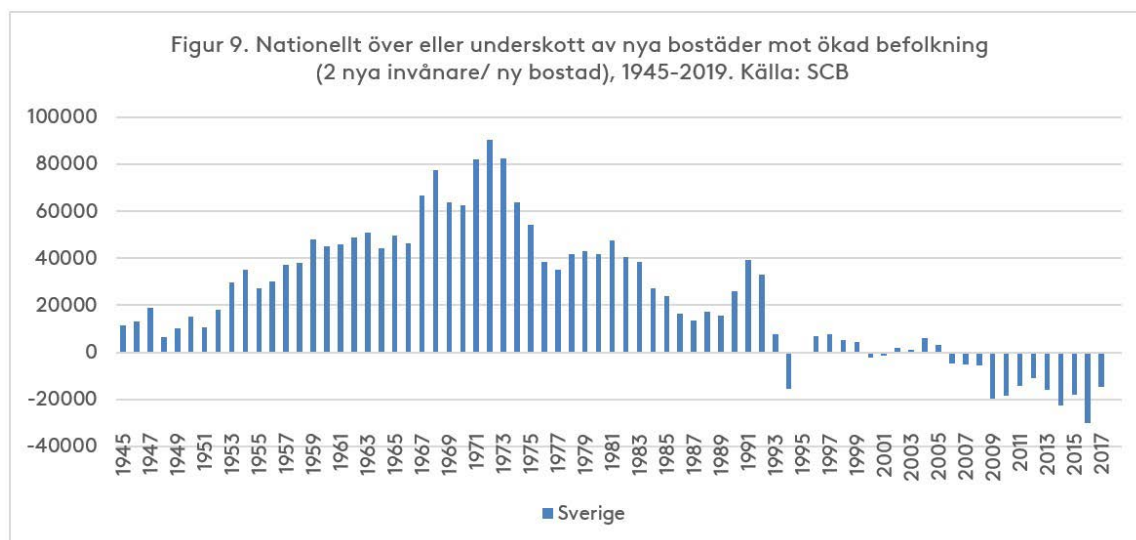


Sammantaget har produktionen av lägenheter koncentrerats till medelstora lägenheter, efter 1992 har små och mycket små lägenheter utgjort en ovanligt stor del av nyproduktionen samtidigt som lägenheter med 2 rum och kök har fallit bort helt. Totalt producerades 1 540 000 lägenheter och småhus 1975–2018, i genomsnitt 35 000 per år. Fram till 1992 var produktionen i genomsnitt 48 800 per år och efter 26 400 per år. Mätt som två individer per bostad har produktionen understigit befolkningsökningen sedan 2006, för en genomgång, se nedan.

Regionala produktionsunderskott blev nationella

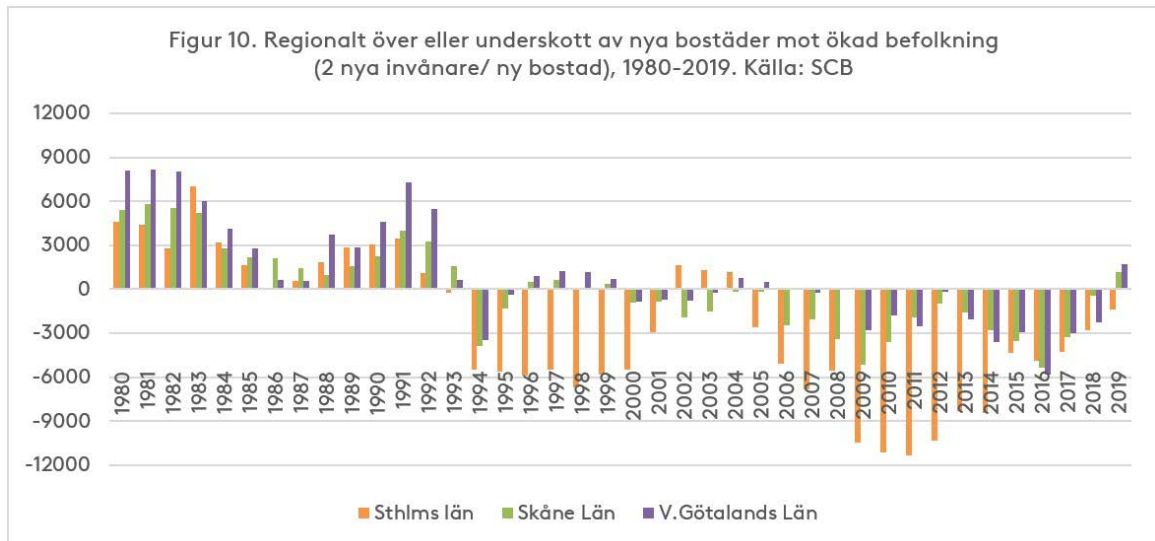
Mätt mot befolkningsutvecklingen kan man enkelt säga att antalet bostäder per invånare minskar om befolkningen ökar med fler än två invånare per ny bostad som byggs. Då blir det, allt annat lika, svårare att hitta en bra bostad i området.

Figur 9 visar produktionsöverskottet /-underskottet av bostäder nationellt under perioden 1945–2019.



Nationellt var det först 1994 som nyproduktionen av bostäder understeg befolkningsutvecklingen på 53 år. 1995–2005 var befolkningsutvecklingen låg och byggandet tillräckligt, om än litet. 2006 ökade befolkningsutvecklingen utan att byggandet gjorde det och därefter har nyproduktionen understigit befolkningsökningen varje år. 2019 byggdes i nästan tillräckligt med bostäder.

För landets mest befolkningsrika län (figur 10) var tillskottet av bostäder positivt fram till 1993. Det gällde med relativt stor marginal i Västra Götalands län och med mindre marginal i Skåne och Stockholms Län. 1993 uppkom det första länsvisa produktionsunderskottet, i Stockholm. Därefter har tillskottet varit negativt för länet med undantag för åren kring it-bubblan 2002–2004. För Västra Götalands och Skåne län producerades tillräckligt eller ett överskott av bostäder i princip fram till år 2000. Därefter har befolkningen ökat med mer än två nya invånare ny bostad i båda länen.



Med andra ord var Stockholm Län först med att uppvisa ett produktionsunderskott (1993). Detta följdes av Skåne och Västra Götalands Län (2000) och till sist för landet som helhet (2006). Därtill har produktionsunderskottet varit värre och mer utdraget i tillväxtregionerna än i landet som helhet. 2019 uppträdde ett litet överskott i produktionen för Skåne och Västra Götalands län.

En viktig notering är att värdena i figur 10 anges i antal. Ett överskott på 3000 bostäder i Stockholms län är således inte samma relativa överskott som 3000 i Skåne eller Västra Götalands län. En slutsats är därför att överskottet som kan observeras i Stockholms län 1985–1992, inte ska bedömas som någon allvarlig överproduktion i, vilket även konstateras i Rönnberg (2002).

1.2 Varför inget överflöd av bostäder?

I den moderna marknadsekonomin har vi vant oss vid att fria marknader levererar ett överflöd av varor med hög eller godtagbar kvalitet. Ofta krävs inte mer av det offentliga än stickprovskontroller och kontroll vid anmälan om felaktigheter. Höga priser eller vinstmarginaler som avviker från andra sektorer uppmärksammar nya producenter på att det finns ett efterfrågeöverskott. Befintliga aktörer kan med vinstmarginalernas hjälp expandera sin verksamhet och nya aktörer lockas att etablera sig vilket leder till att utbudet ökar och priserna närmar sig produktionskostnaderna och genomsnittliga marginaler. Vanligtvis observeras även en variation i utbudet, där lägsta standard har godtagbar kvalitet för de flesta konsumenter. Det stiliserade skolboksexemplet gäller dock inte för alla marknader, varav bostadsmarknaden verkar vara en sådan. Problemet är inte unikt svenskt. Brist på bostäder är något som observerats i stora delar av världens utvecklade ekonomier. I Knoll m.fl. (2017) kartläggs huspriser i 14 avancerade ekonomier över 150 år. Utvecklingen är slående lik och har kommit att benämnas som hockeyklubb-formade trender för hus- och fastighetspriser, där de fram till mitten eller slutet av 1900-talet var stabila (realt, men ökande nominellt). Därefter har de, med lite olika startår ökat dramatiskt (realt). För Sverige kom ökningen relativt sent, men är tydlig efter 1995.

Författarna anger tilltagande brist på tillgänglig mark som det huvudsakliga skälet till prisutvecklingen. Två underliggande skäl till bristen på mark anges av författarna:

1. Avsaknad av nya lösningar som förkortar avstånd och därmed expanderar ytan kring städer som är attraktiva att bo i.
2. Ökad reglering av markanvändning vilket ytterligare har begränsat tillgången på mark.

Lind (2016: a) diskuterar nämnd forskning och en rad andra vetenskapliga artiklar som utreder olika aspekter av fenomenet. Lind menar att det inte finns någon uppenbar faktisk brist på mark som tydliggörs samtidigt i hela västvärlden. Istället är det politiska realiteter eller ”fundamenta” som gynnar lokalpolitiker som är restriktiva när det kommer till att tillgängliggöra mark för nybyggnation. Lind erbjuder tre hypoteser som alla minskar tillgången till plats att bygga på:

1. Andelen som äger sitt boende har ökat i hela västvärlden. Bostadsägare gynnas ekonomiskt av tilltagande brist och missgynnas av ökat utbud. Hyresgäster å sin sida gynnas (på sikt) ekonomiskt av ökat utbud och missgynnas av brist.
2. Rivning av äldre bebyggelse har blivit svårare att motivera politiskt.
3. Exploatering av grönområden har blivit mindre populärt.

En annan möjlig delförklaring är den ekonomiska ojämlikheten där den arbetande befolkningen tidigare hade ungefär samma ekonomiska möjligheter. En kommun som möjliggjorde byggande av bostäder för genomsnittsinvånaren byggde därför bostäder som kunde efterfrågas av en mycket stor del av befolkningen. Med växande ekonomiska skillnader minskar den del av befolkningen som kan efterfråga bostäder som byggs med kommunens genomsnittsinvånare i åtanke. I välbeställda kommuner innebär det att bostäder som riktar sig till genomsnittsinvånaren i kommunen inte kan efterfrågas av genomsnittsinvånaren i länet eller i landet som helhet.

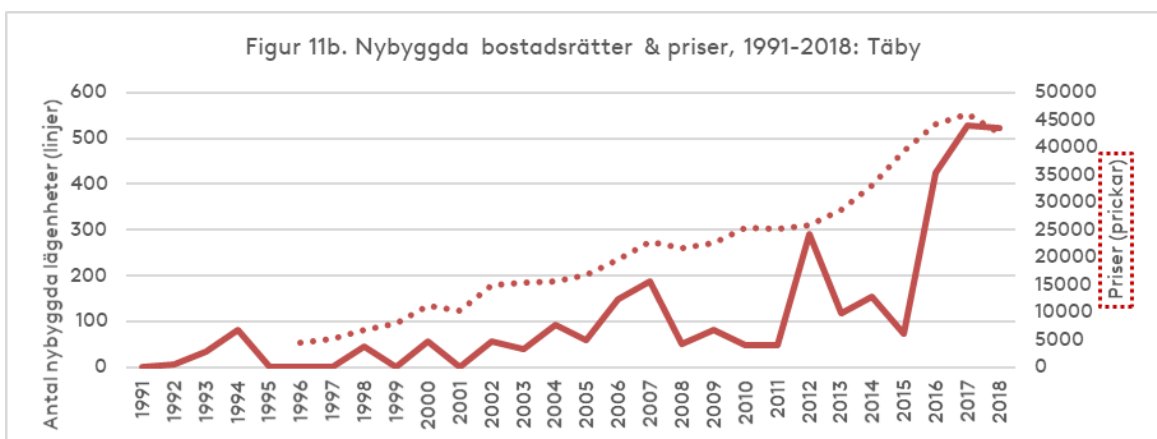
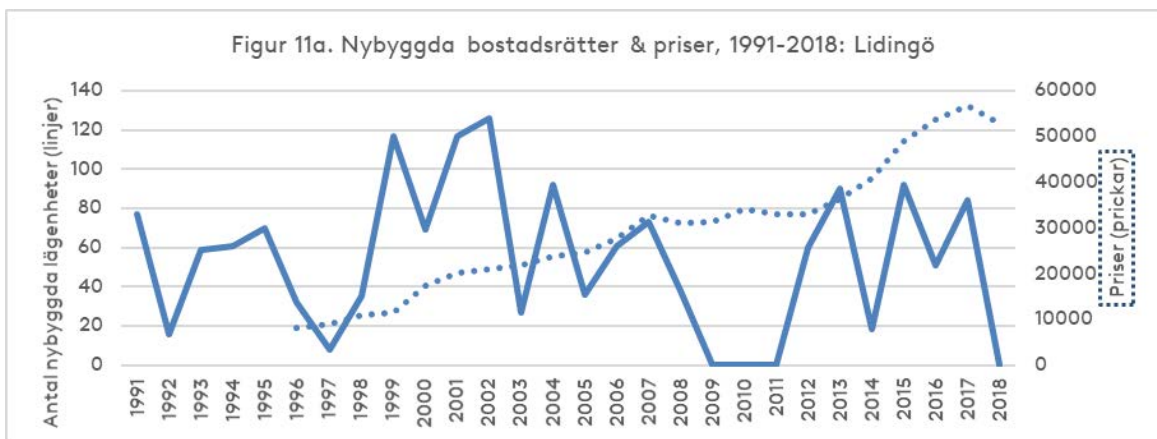
Bjellerup & Majtorp (2019) beskriver prisutvecklingen på bostäder i Sverige med genomsnittliga årliga reala prisökningar på 5,1 procent efter 1995. Utvecklingen anges vara driven av framförallt ökade inkomster och låga räntor samt förbättrad tillgång till krediter. Prisfallet på bostäder 2017 anges troligen bero på en kombination av det utökade amorteringskravet och ett ökat utbud av nyproducerade lägenheter.

Svårigheter för produktionen att reagera på prisinformation

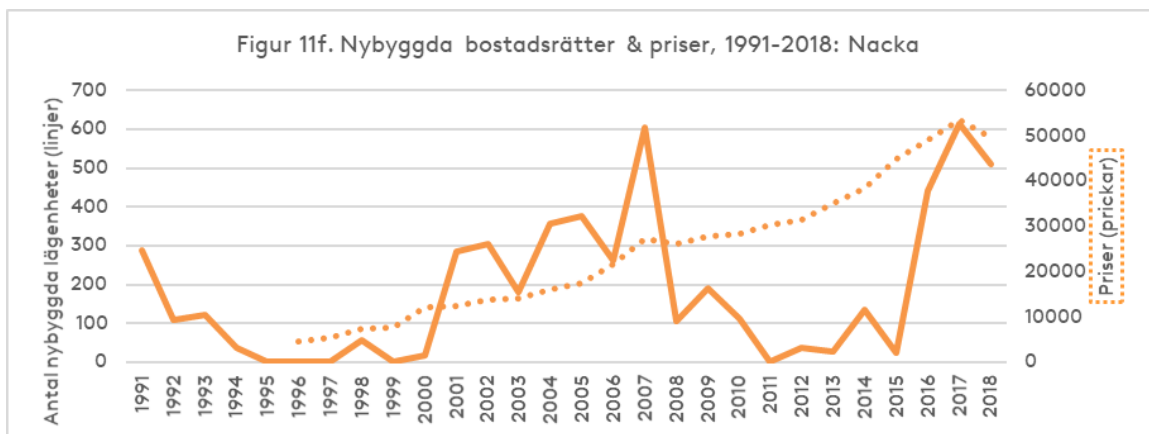
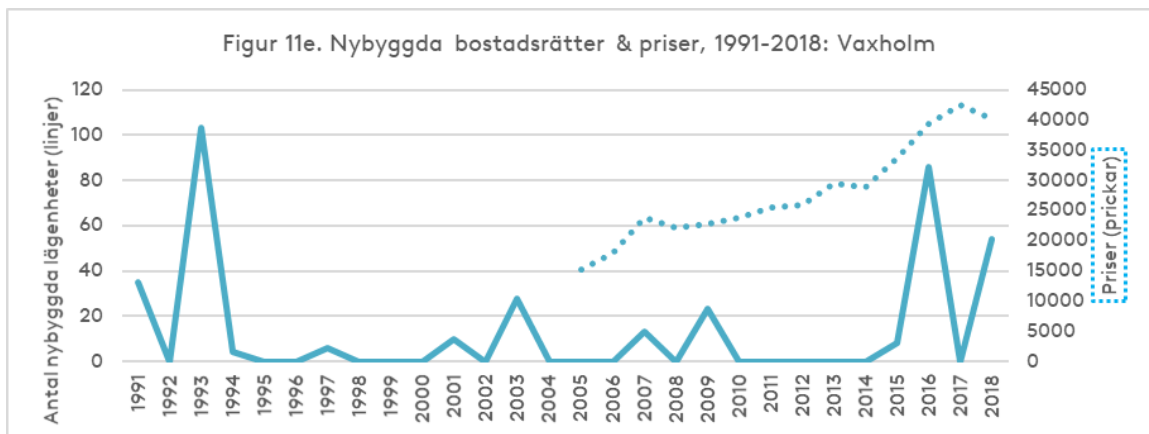
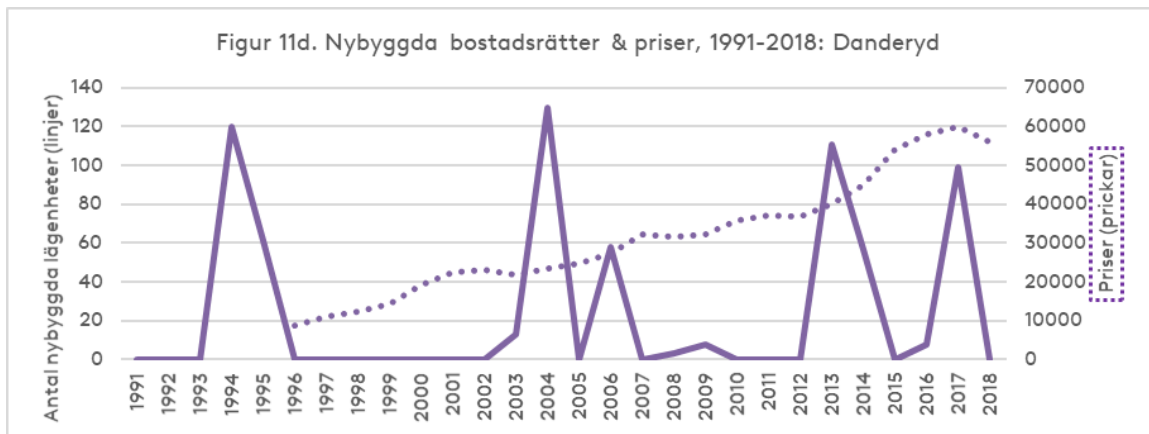
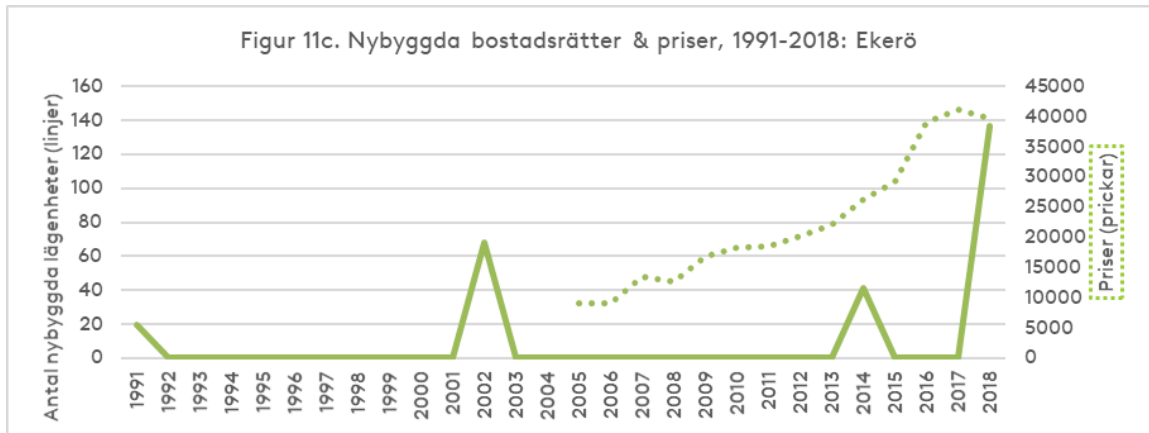
Lokalt finns tydliga tecken på att marknaden inte tillåts möta den efterfrågan som faktiskt finns. I Figur 11a–g visas utvecklingen av priser (prickar) och antal nybyggda bostadsrättslägenheter (linjer) 1991–2018 i Sveriges kommuner med högst medianinkomst 2017. Statistiken över priser är hämtad från Svensk märklarstatistik och färdiställda lägenheter från SCB.

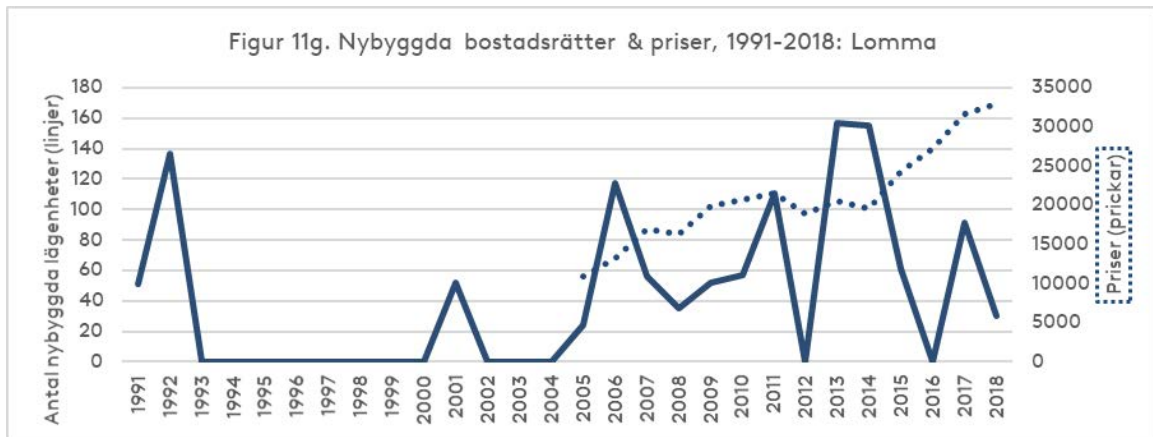
Dessa kommuner är speciella på så sätt att de alla har en ekonomiskt mycket välmående befolkning och prioriterar politiskt att upprätthålla den sociala och visuella karaktär som präglar kommunen. Samma situation förekommer i varierande grad inom alla kommuner, särskilt kommuner i tillväxtregioner. Trots att priserna ökat med omkring 500 procent på drygt 20 år har produktionen inte påverkats. Nacka och Täby sticker dock ut, kommunerna har byggt mer än de andra, i synnerhet de senaste åren. Men sett till historien verkar produktionen ha ett väldigt svagt samband med prisutvecklingen.

Utvecklingen tyder inte på någon korrelation mellan pris och produktion. Istället rör sig antalet färdiställda lägenheter på ett sätt som ser närmast slumpmässigt ut.¹¹ Slutsatsen blir därmed att det verkar saknas förutsättningar för marknaden att möta en ökad efterfrågan på bostäder om en kommun inte vill att den efterfrågan ska mötas.

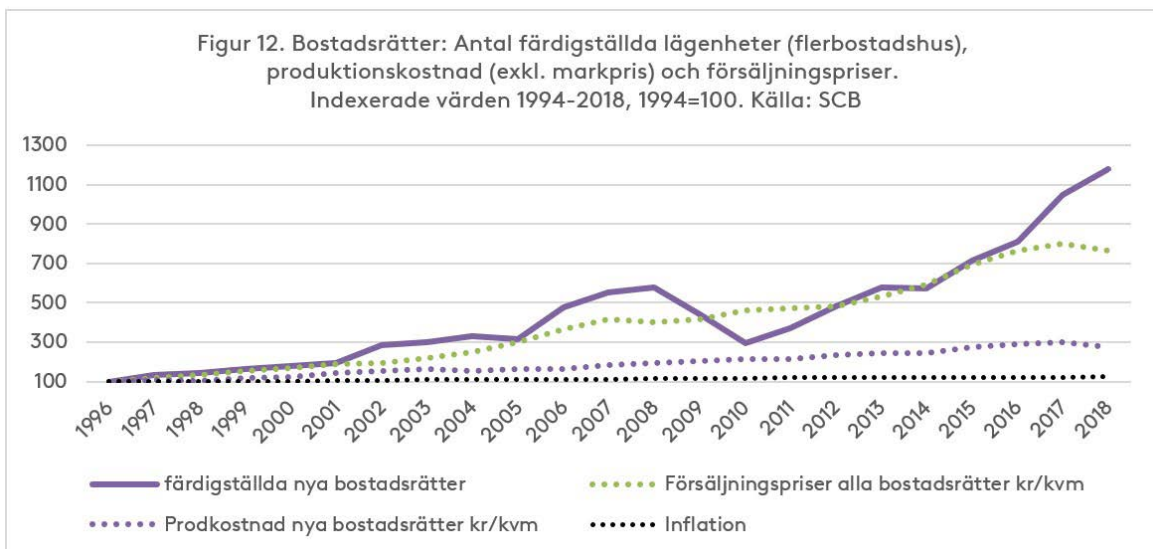


¹¹ Samtliga figurer har testats med äganderätt i brf och småhus i brf och som egna hem med samma resultat.



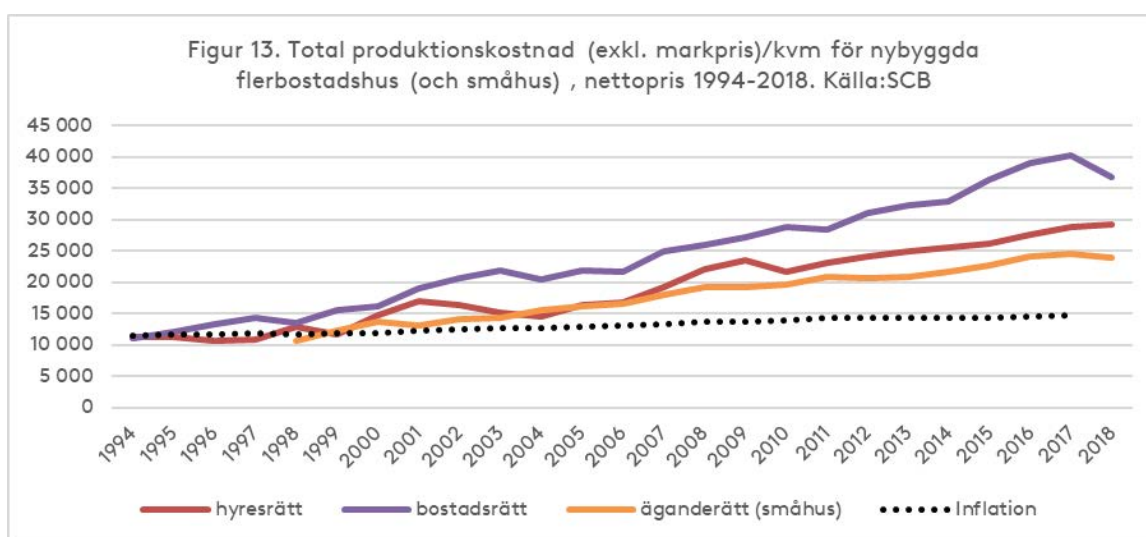


Nationellt verkar produktion och prisutveckling följa varandra bättre. Perioden 1996–2018 har präglats av en kontinuerlig ökning av bostadspriserna nationellt vilket korrelerar väl med den ökade produktionen. Någon nämnvärd produktivitetssökning kan dock inte observeras. Sedan 1996 har produktionskostnaderna ökat med 360 procent för bostadsrättslägenheter, motsvarande siffra för hyresrätter är 280 procent. Inflationen uppgick under samma period till totalt 23 procent.



Högre priser kan ha möjliggjort produktion i attraktiva och besvärliga lägen där kommunerna gärna ser ökad exploatering. Det är en kostsam typ av produktion som förutsätter ett så begränsat utbud att det inte stör möjligheten att upprätthålla priserna.

Figur 13 visar skillnaden i produktionskostnader (exklusive kostnad för mark) mellan hyresrätter å ena sidan och bostadsrätter å andra sidan. Dessa var på samma nivå 1994 men har utvecklats mycket olika sedan dess. Den prickade linjen markerar hur prisutvecklingen hade sett ut om priserna hade följt inflationen. Den skilda prisutvecklingen diskuteras även i Lind (2016: b). Lind kommer fram till att skillnaden i produktionskostnader består av flera delar. Dels påverkar skatte- och försäljningsteknikaliteter. Men framförallt är produktionskostnaden för nybyggda bostadsrättsfastigheter så som den rapporteras till SCB det pris en bostadsrättsförening betalar för fastigheten. Därmed följer produktionskostnaderna, så som de mäts av SCB, prisutvecklingen istället för den underliggande produktionskostnaden för just bostadsrättsfastigheter. Hyreshus säljs inte på samma sätt, istället kontrakteras byggandet till ett byggbolag.



Dessutom tillkommer skillnaden i vinstuttag. I en bostadsrättsfastighet tar utvecklaren ut hela vinsten på en gång, vilket syns i försäljningspriset. I en hyresrättsfastighet plockas vinsten istället ut under lång tid, upp till 50 år.

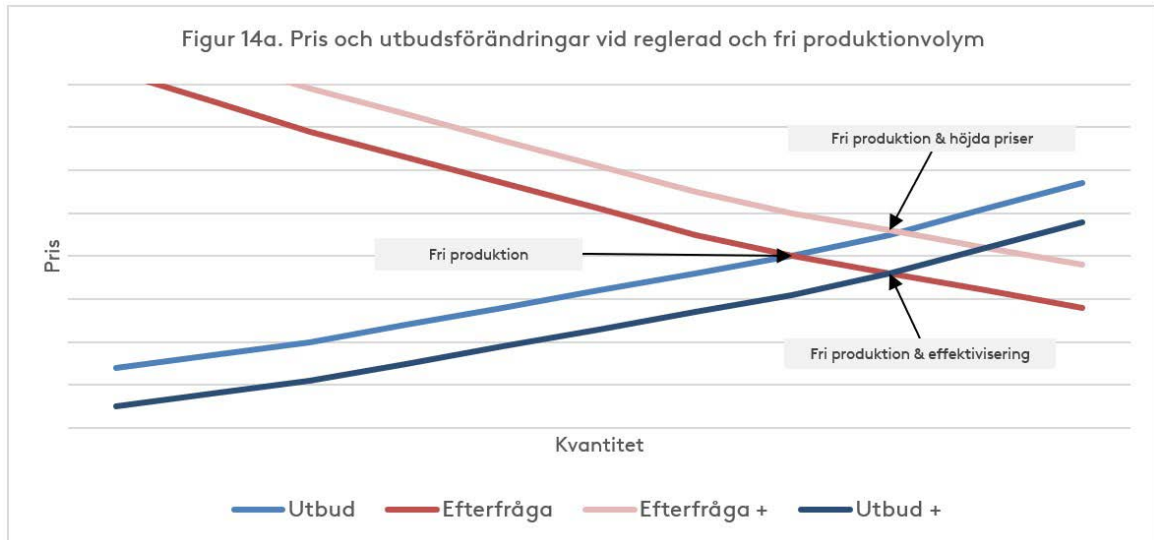
Varför produktionskostnaden för småhus följer det för hyresrätter är inte klarlagt. Det kan till exempel bero på att produktionskostnaden registreras på ett sätt som liknar processen för hyresrätter, på lägre markberedningskostnader eller på högre konkurrens i produktionen.

Bostadsproduktionen och dess kostnadsutveckling leder till följande slutsatser:

- Det finns en positiv korrelation mellan nyproduktion av bostadsrätter och bostadspriser.
- Produktionskostnaderna har ökat kraftigt sedan 1996.
- Hyresrätter och småhus ger förmodligen en mer rättvisande bild av den faktiska kostnadsutvecklingen för att bygga bostäder, exklusive markkostnaden.
- De faktiska kostnaderna för att bygga flerfamiljshus är antingen långt under de priser som nyproducerade bostadsrätter säljs till, vilket indikerar goda vinstmarginaler. Eller så är produktionen av de bostadsrättsfastigheter som byggs så kostsam att övervinster uteblir.

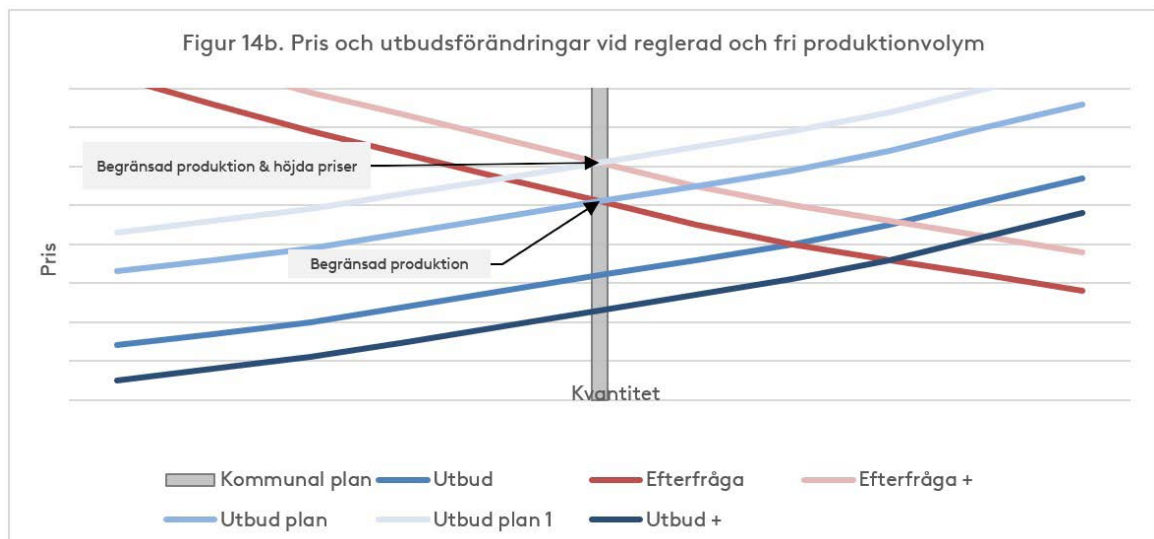
Sammantaget verkar det finnas kommuner där ökade bostadspriser sammanfaller med ökat byggande och andra kommuner där byggandet ser ut att sakna relation till prisutvecklingen i kommunen. Jämfört med andra varutyper är relationen mellan utbud och ovanlig, även bland kommuner med relativt stort byggande. För andra varor tenderar marknaden över tid att leverera ett överflöd av produkter med ökad konsumtion och standard som följd, men till reellt fallande priser. Något sådant kan inte observeras på kommunal eller nationell nivå.

En enkel teoretisk förklaring till observationerna följer av figur 14a och b. Röd linje betecknar marknadens totala efterfråga som växer i kvantitet (x-axel) om priset (y-axel) faller. Blå linje betecknar marknadens totala utbud som växer i kvantitet när priset ökar. Där dessa möts uppstår i teorin en jämvikt där marknaden kan enas om pris och utbud.



Om utbudet (produktionen) inte begränsas av kommunens planering bör marknaden röra sig mot punkten Fri produktion, i korsningen av linjerna Utbud och Efterfråga. Om produktionen därefter effektiviseras är det rimligt att jämvikten rör sig mot högre utbud och lägre (reala) priser eller punkten Fri produktion & effektivisering, korsningen mellan linjerna Utbud + och Efterfråga. Om produktionen inte effektiviseras, men den totala efterfrågan och priserna stimuleras genom lägre räntor och friare regler kring belåning och hyressättning bör produktionen istället röra sig mot högre priser och ökad produktion eller punkten Fri produktion & höjda priser, korsningen Utbud och Efterfråga +.

Om kommunens planering är begränsande är konsumenter på marknaden mer pressade och beredda att betala mer för varje given bostad. Producenter och markägare anpassar sin prisbild till vad marknaden är beredd att betala givet den kommunala planens produktionsrestriktioner. Med tiden rör sig därför jämvikten mot punkten Begränsad produktion, korsningen mellan linjerna Utbud plan och Efterfråga. Det kan även drivas av att kommunens plan i praktiken bara tillåter produktion i områden som är kostsamma att exploatera.



Om produktionen effektiviseras under den kommunala planens produktionsrestriktion finns det ingen, eller mycket liten anledning för producenterna att sänka priset, givet att efterfrågan är desamma. Därför stannar jämvikten vid punkten Begränsad produktion. Om den totala efterfrågan och priserna stimuleras genom lägre räntor och friare regler kring belåning och hyressättning kommer priserna öka medan produktion är stabil. Marknaden kommer alltså röra sig mot punkten Begränsad produktion & höja priser, korsningen mellan Utbud plan 1 och Efterfråga +.

Amorteringskraven (m.m.) som infördes 2016 och 2017 (Finansinspektionen, 2017) har skiftat efterfrågakurvan inåt (nedåt), från Efterfråga + till Efterfråga i figur 14a, med lägre pris och lägre utbud som konsekvens. Den lägre jämvikten skulle i figur 14b kunna understiga den kommunala planen vilket därför skulle tillåta en viss effektivisering i produktionen som över tid kan medföra en något ökad produktion och ytterligare (reala) prissänkningar. Detta förutsätter att den kommunala planen inte anpassas nedåt.

Den kommunala planens begränsning kan minska genom förstärkningar av plankontoren. *Statsbidrag för ökat bostadsbyggande* som infördes 2016 syftade till detta genom att belöna kommuner som på eget initiativ flyttat den kommunala begränsningen till höger i diagrammet för att möjliggöra ökat byggande och relativt lägre priser (Boverket, 2019). Prisökningar kan ha liknande effekt då de möjliggör produktion på komplicerade och kostsamma ytor som det är lättare att få politisk acceptans för, som exempelvis överdäckningar av vägar och parkeringsytor.

En viktig notering är att även byggherrar kan agera produktionsbegränsande, till exempel om de avvaktar med att bygga på mark som tilldelats dem. I de fallen liknar begränsningen den kommunala planbegränsningen i figur 14b. Byggmarknaden har därtill flera komplicerande faktorer som påverkar produktionstakten, för en genomgång se Lind (2016: a & b).

Risk för större produktionsunderskott om räntan stiger

Sett till hur en bostad finansieras eller köps är det rimligt att dela upp finansieringen i olika kapitalandelar. Därefter kan kostnader och underhåll föras in och översättas till årskostnader per kvadratmeter som fastigheten måste generera.

I figur 15 nedan analyseras kostnader kopplade till att bo i en nyproducerad bostad. Fyra fastighetstyper analyseras: egnahem, lägenhet i bostadsrätt, lägenhet i hyresrätt och lägenhet i hyresrätt med investeringsstöd.

Kostnaderna för nyproduktion är vad som måste finansieras i samtliga fall. För bostadsrättslägenheten delas produktionskostnaden mellan köpare och bostadsrättsföreningen. För den enskilda köparen är priset satt till 75 procent av totalkostnaden på 60 tkr/ kvm. Köparen måste därmed betala 45 tkr/ kvm och finansierar resterande totalkostnaden via föreningsavgiften. Totalkostnaden för övriga hyreshus och egnahem är satt till 35 tkr/ kvm. Den totala kostnaden för nybyggnationen utgår från genomsnitt i SCB:s regionkategori storstadsområden och inkluderar kostnaden för mark.

Eget kapital eller egen insats är satt till 15 procent för ägda bostäder (Finansinspektionen, 2017). För hyresfastigheter är utvecklarens egen insats 30 procent.¹²

Underhållskostnader och avgifter för nya bostadsrätter har hämtats från SCB och är satt till 670 kr per kvadratmeter och år. För nya hyresrätter saknas bra dokumentation över fastigheternas drifts- och underhållskostnader. I Weiss, m.fl. (2019) används 350 kr/ kvm/ år, vilket även appliceras här. Avskrivningskostnaden är satt till 2 procent av fastighetens produktionskostnad (exklusive markkostnad). Avskrivning uppträder endast som separat boendekostnad för hyreshusen. I brf ingår den i avgiften och i egnahem görs ingen avskrivning.

Större renoveringar i hyreshus är tänkt att göras via ny belåning av fastigheten. Sådan belåning möjliggörs genom kontinuerlig amortering av lånen.

¹² Handelsbanken anger normal belåningsgrad om 60–75% för hyresfastigheter: <https://www.handelsbanken.se/sv/foretag/finansiera/finansiera-fastigheter>. 2019-10-18.

Bra data för underhåll av småhus finns inte och jämförelsen kompliceras av att bostadens storlek och tillhörande tomt skiljer sig väsentligt från lägenheter. SVT redovisade 2013 en sammanställning av Villaägarnas riksförbund till mellan 42 och 57 tkr/ år. Andra uppskattningar landar i liknande, något lägre belopp.¹³

Villaägarnas uppskattning utgår från en villa om 140 kvm, vilket ger 300–407 kr i löpande underhållskostnader per kvm/ år. Beräkningarna är något gamla och kostnaderna bör vara något högre idag, därtill saknas vissa kostnader. I kalkylen används 450 kr/kvm/ år nedan för underhåll (inklusive större renoveringar) och avgifter, vilket motsvarar 63 tkr per år för en villa på 140 kvm.

Kapitalkostnaderna utgår från banklåneräntan (1,5 procent) och avkastningskravet på eget kapital (0 procent i ägda bostäder och 3,4 procent i hyrda bostäder). Tillsammans med kostnader för avskrivningar (2 procent/ år) motsvarar det en direktavkastning på 3,79 procent för en hyresfastighet som inte fått investeringsstöd.¹⁴

Låneamorteringar är inte medräknat som kostnad då de tillfaller ägaren och är att betrakta som sparande (Weiss, m.fl., 2019). Avskrivningskostnaderna utgår från fastighetens produktionskostnad, exklusive kostnaden för mark som är satt till 14 procent av produktionskostnaden.

Investeringsstödet är satt till 16 procent av byggkostnaderna och utgår från ett tänkt schablonhus som erhållit investeringsstöd för lika delar lägenheter med 1–4 rum och kök på 30–80 kvm. Stödet, så som det är definierat idag ger maximalt stöd upp till 35 kvm och halvt stöd därefter upp till 70 kvm, för kvm utöver det ges inget stöd. Detta medför som kostnadsjämförelsen ovan visar att större lägenheter är svåra att finansiera med hjälp av investeringsstödet.

Ett exempel för hyreshus med investeringsstöd finns med för att illustrera hur stödet minskar det överskott som fastigheten måste producera efter att driftskostnader betalats. Stödet är inkluderat så att det minskar den dyraste kapitalposten, det egna kapitalet.

Olika typer av topplån finns på marknaden och ersätter i så fall det egna kapitalet i finansieringen. Om ett topplån används ökar kostnaden för fastigheten förutsatt att räntan är högre än avkastningskravet på det egna kapitalet. Topplån ingår inte i kalkylen nedan men skulle öka kostnaden och effekten av investeringsstödet när det dyraste kapitalet ersätts med stödet.

En rad komplicerande omständigheter omgärdar nyproduktion av fastigheter. En rad olika finansieringslösningar förekommer inom nyproduktionen, några är aktuella endast under byggnationstiden. För bostadsrättsfastigheter är finansieringen och avkastningskraven särskilt olika mellan fastighetsutvecklaren och den BRF som efter försäljning förvaltar huset. Nedan utgår kostnaden från hur produktionsförloppet och marknadssituationen materialiseras i månadskostnad för hushållet som hyr, köper eller låter bygga för att själv bo i en ny fastighet.

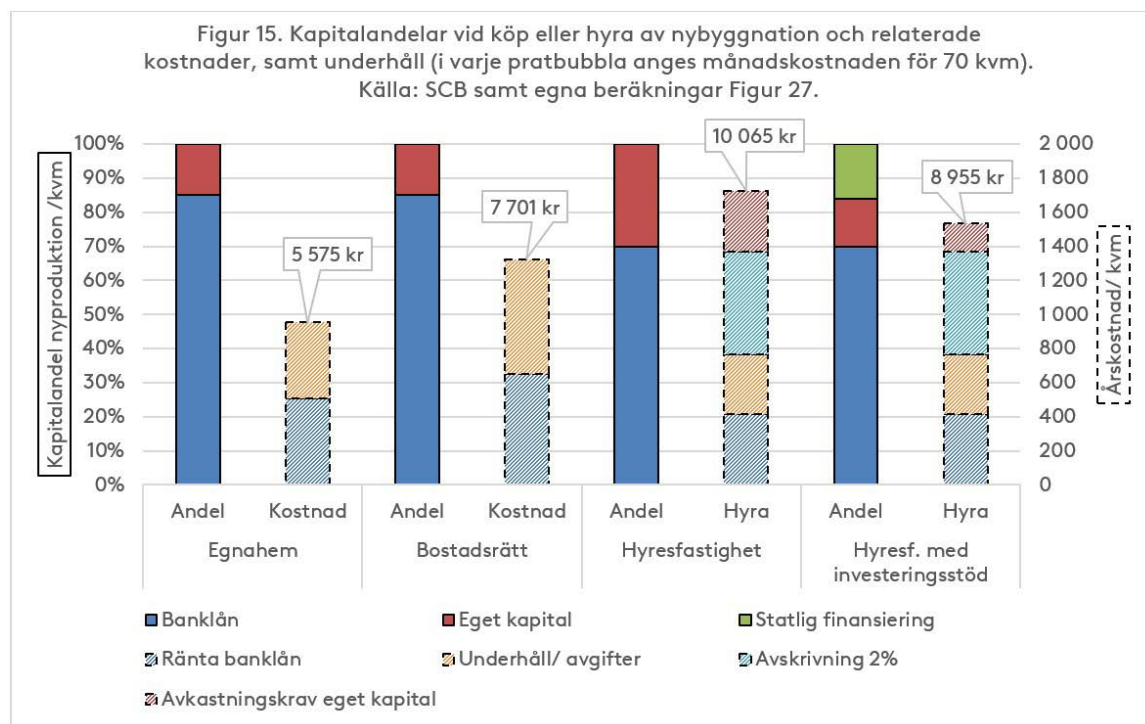
Analysen tar inte hänsyn till att kostnaden/ kvm minskar när lägenhetsstorleken ökar, att produktionspriser skiljer sig med markförhållanden och läge eller på problem som uppkommer under byggnationen. Inte heller att tomtmark utan bostadsarea givetvis ingår i samtliga produktioner, särskilt för egnahem är det begränsande om målet är att visa vad det kostar att betala för ett nytt hem. För att som privatperson kunna bygga ett litet hus i Stockholms län till en total kostnad om 35 tkr/ kvm är hen hänvisad till tomtmark i länets norra eller yttre delar.

Beräkningen skall ses som ett sätt att belysa några centrala teman i varför boendekostnader skiljer sig åt och som en grund för analys om vad som kan tänkas ske med bostadsbyggandet framöver om räntan ökar.

13 Så mycket kostar det att vara husägare där du bor. Publicerad 18 januari 2013. Webbadress: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/huskostnader-skiljer-sig-stort-i-landet>. Skövde-bostäder antar i uppskattningen från 2010 "Vad kostar villan – egentligen?" 42 000 kr/år i kostnader utöver räntor. Nordnetbloggen uppskattar i "En kalkyl till husköpet" 2014-06-20 i merkostnader som motsvarande cirka 30 000 kr/år för ett litet hus och 42 500 kr/år för ett större hus

14 Sämre läge och högre hyra medför högre risk och högre direktavkastningskrav (och ofta lägre produktionskostnader), se Nordlund (2012) och Fastighetsmarknad (2017). 3,79 procent i direktavkastningskrav motsvaras i databasen Datscha av en normal hyresfastighet i ett tillväxtområde med låg risk för vakans.

Mot vänster axel illustreras hur stor andel olika kapital har haft i finansieringen av ett nyproducerat hus. Mot höger axel illustreras de boendes årshyra/-kostnad för samma boende per kvadratmeter, baserat på kostnader för räntor, avgifter och underhåll.



Egnahem har den lägsta kostnaden per kvadratmeter och år, 956 kr. Anledningen är kombinationen av att det egna kapitalet saknar avkastningskrav och att produktionspriset är lågt jämfört med en bostadsrättslägenhet.¹⁵ Bostadsrättslägenhetens kostnad är 1320 kr/kvm/år, lägre än hyreslägenhetens kostnad där hyran landar på 1726 kr/kvm/år. Hyresrätten är betydligt dyrare trots väsentligt lägre produktionskostnader och kostnader för avgifter och underhåll. Detta beror på två kostnadsposter:

1. Kostnad för avskrivning inkluderas i hyreskostnaden, medan det inte uppträder i kostnadskalkylen för det ägda boendet.
2. Fastighetsägarens eget kapital har ett avkastningskrav för hyresrätter, vilket inte gäller för bostadsrätter och egna hem.

De högre kostnaderna till trots, är det fullt möjligt att nyproducera hyreslägenheter upp till drygt 60 kvm och hyra ut dem till en hyra som inte överstiger investeringsstödet kravhyra.

Effekten av investeringsstödet blir tydlig ovan där stödet reducerar bostadsutvecklarens eget kapital, tillika den dyraste andelen av finansieringen. Genom att sänka kostnaderna för kapitalet minskar det den hyra som en fastighet måste generera från 1726 kr/kvm/år till 1535 kr/kvm/år.

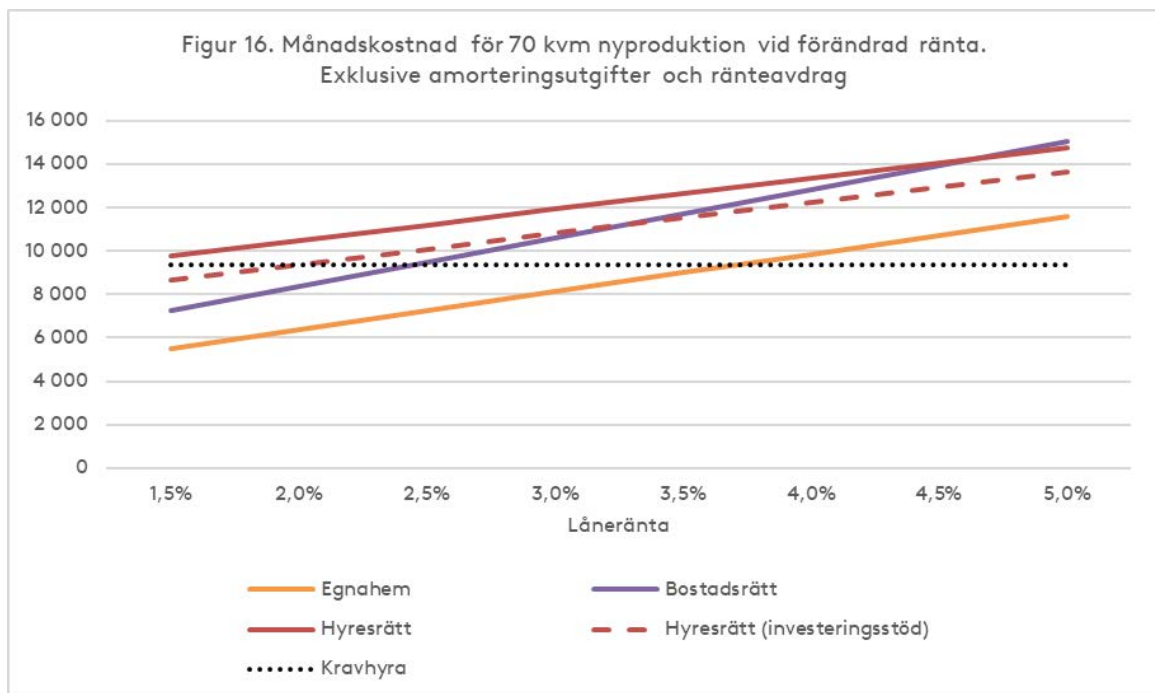
Sänkningen öppnar för produktion av större lägenheter. Med stödet kan alla lägenheter i den tidigare tänkta fastigheten produceras och hyras ut i enlighet med stödets kravhyra, (se tabell 1 sidan 13).

Om markpriset ändras, till följd av exempelvis attraktivitet eller komplexitet ändras kalkylen. Då blir vissa projekt olönsamma. På samma sätt kan olönsamma projekt göras lönsamma om produktionskostnaden kan pressas under 35 000 kronor/ kvm eller om en större andel små lägenheter byggs i fastigheten. Ett annat alternativ är att bara söka stöd för vissa lägenheter i en fastighet och hyra ut just dessa enligt kravhyran.

Exemplet illustrerar behovet av investeringsstödet för att alla kunna bygga fastigheter med en mix av husstyper och i förlängningen bostadsområden med sådan mix.

¹⁵ Notera att boytan per person normalt är väsentligt större i hus jämfört med lägenhet.

I Weiss, m.fl. (2019) analyseras investeringsstödet användning i landet. Drygt 50 procent av medlen har tilldelats fastigheter i SKL-kategorierna större städer respektive mindre städer. I kategorierna ingår storstäder och deras pendlingskommuner som tilldelats cirka 20 procent av stödet. 2018 reformerades investeringsstödet med högre stödnivåer och hyresbelopp, reformen verkar lett till större nyttjande totalt sett och särskilt i Stockholm län. Exakt vilka typer av lägenheter som erbjudits stöd finns inte att tillgå. Boverket registrerar endast vilken yta, inte lägenhetstyp, som erhåller ersättning. Om två lägenheter om 15 kvm eller en lägenhet om 30 kvm byggs i en fastighet kan statistiken inte visa då båda erhåller maximalt stöd per kvm.



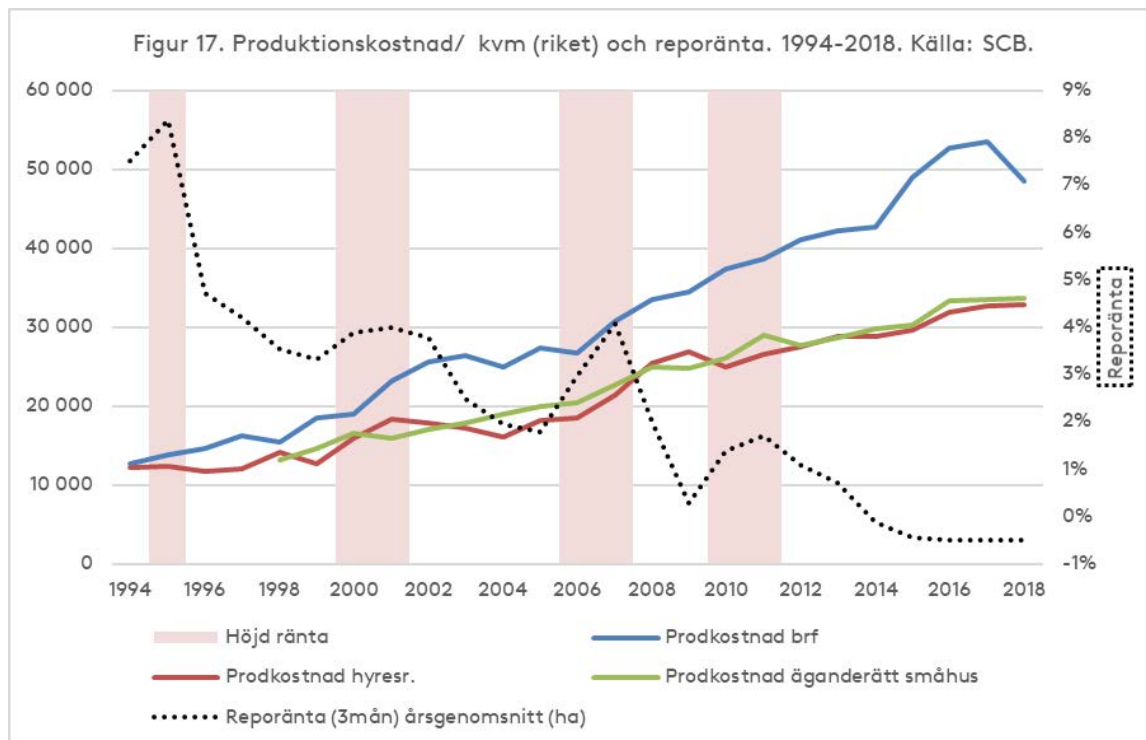
Vid förändrad ränta påverkas boendekostnader och markpriser på ett sätt som kan vara svårt att förutse. Figur 16 är ett enklare försök att illustrera utvecklingen av månadskostnaden (exklusive amortering) för en 70 kvm stor lägenhet vid höjd ränta, övriga kostnader hålls konstanta. Särskilt för bostadsrätter med avsevärt högre "produktionspriser" kan antagandet vara osäkert.

Höjd ränta riskerar att leda till snabbt ökande kostnader, särskilt för det ägda boendet. Vid 4,5–5 procent ränta fördubblas kostnaderna jämfört med nivån som råder vid 1,5 procent ränta. Vid 4,5 procent likställs även månadskostnaden mellan hyresrätts- och bostadsrättslägenheter.

Skälet till den markanta kostnadsstegringen för det ägda boendet är den höga andelen lånefinansiering i kombination med höga produktionskostnader. För egnahem är produktionskostnaderna så låga att de, jämfört med bostadsrätter, ökar i attraktivitet när räntan stiger.

Även kostnaderna för hyresrätter ökar, men inte i samma takt. Det beror främst på låga produktionskostnader men även det konstanta avkastningskravet på det egna kapitalet.

Att bygga ett större antal hyresrätter med hjälp av investeringsstödet blir emellertid svårt om räntan stiger. Vid 2 procent ränta tangeras gränsen för kravhyran för hyresrätt med stöd, med en optimerad mix av lägenheter och något mindre attraktivt läge möjliggör viss produktion även då. Men vid högre räntenivåer går det inte längre att förvänta sig att en affärsmässig aktör kan hyra ut nyproducerade lägenheter till



stödet kravhyra. Produktionen skulle därmed reduceras till hyresrätter utan investeringsstöd, med högre hyresnivåer. För 70 kvm (utan stöd) och en ränta om 2 procent motsvarar det 10 500 kr i hyra. Vid 3 procent ränta måste hyran höjas till 11 923 kr.

Ett rimligt antagande är att markpriser, övriga kostnader och vinster med tiden skulle anpassa och pressa kostnaderna. Hur lång tid det tar är oklart och beror på en rad faktorer. Trenden med ökade produktionskostnader har i själva verket varit uppåtgående över tid, utan större påverkan av vare sig ökad produktionstakt eller förändrad ränta. I texten Kostnader¹⁶ från Sveriges byggindustrier analyseras produktionskostnader för nybyggnation 1990–2014. Där presenteras faktorer som driver kostnadsutvecklingen som mark-, (internationella) material- och transportkostnader.

Marginalen mellan produktion och försäljningspris av bostadsrätter är hög, eventuellt kan skuldregleringar och höjd ränta påverka marginalen. Figur 17 indikerar dock att perioder med höjd ränta inte självklart leder till lägre sammantagna produktionskostnader.

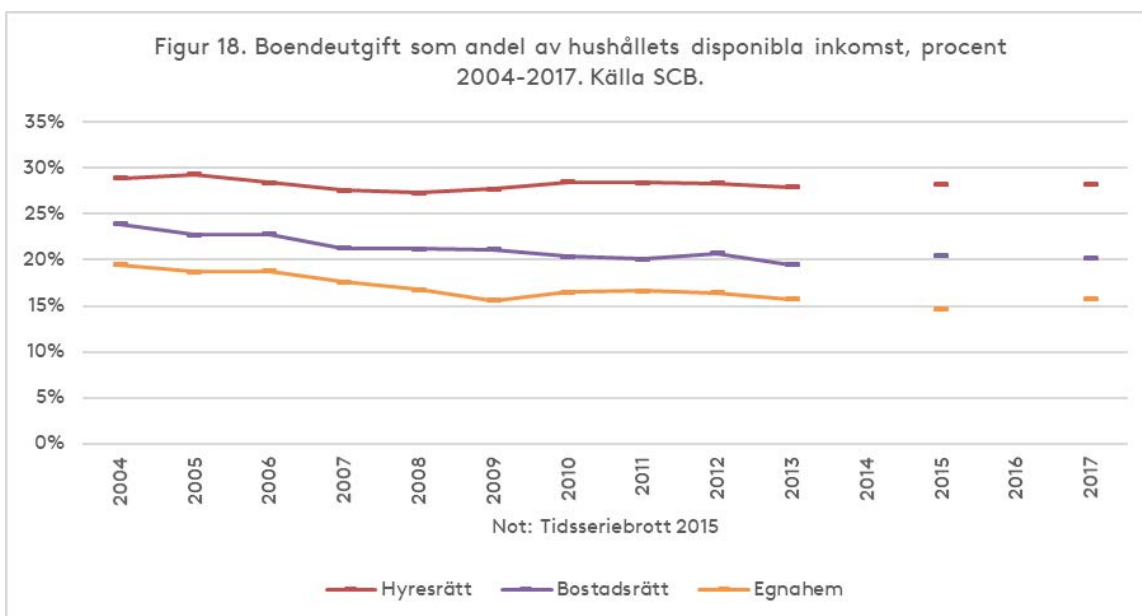
I Weiss, m.fl. (2019) diskuteras efterfrågan på nyproducerade hyresrätter med dagens hyresnivåer (utan investeringsstöd). Slutsatsen är att även om det finns ett stort bostadsbehov är det inte säkert att människor som bor trångt eller under osäkra villkor har ekonomiska förutsättningar att efterfråga de nyproducerade hyresrätter. Därtill är preferenserna hos befolkningen sådana att konsumenter med ekonomiska möjligheter att köpa ett boende gärna gör det. Huruvida sådana preferenser kan förändras av till exempel stagnerade bostadspriser eller högre ränta är osäkert. Det är dock rimligt att anta att betalningsförmågan och -viljan som finns idag inte är tillräcklig för att resultera i någon större ökning av byggandet av hyresrätter givet dagens finansieringsförutsättningar och hyror.

16 Tillgänglig via Sveriges Byggindustriers hemsida: https://www.sverigesbyggindustrier.se/statistik-byggmarknad/kostnader_6915. 2019-10-23.

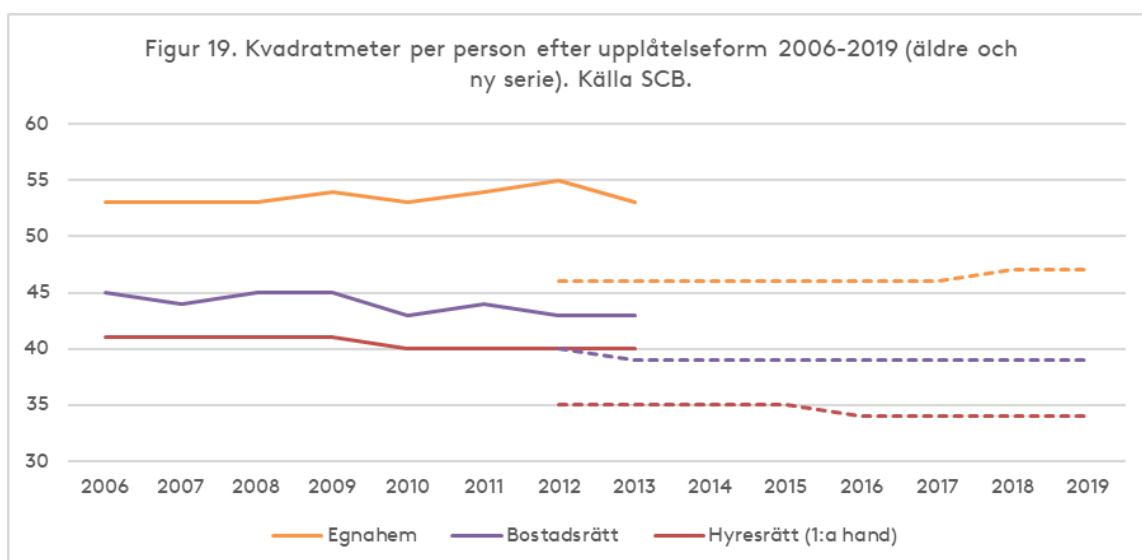
Efterfrågan på småhus kan antas vara relativt stabil vid mindre höjningar av räntan, bland annat för att hushåll som efterfrågar nyproducerade småhus har vanligtvis relativt höga inkomster. Efterfrågan på bostadsrätter är troligen mer känslig för höjd ränta. Här riskeras större fall i efterfrågan när ökade räntor materialiseras i högre boendekostnader. Sammanfattningsvis är det rimligt att anta att en räntenivå som är några procentenheter högre än dagens kan medföra en betydligt lägre produktionsnivå.

1.3 Trängre och dyrare för ekonomiskt och socialt svaga

SCB har fram till 2017 kartlagt boendekostnaderna som andel av inkomsten (figur 18). För befolkningen som helhet har den minskat kontinuerligt. Men för hushåll i hyresrätt har kostnadsandelen varit stabil på strax under 30 procent.



Under perioden har även boendeytan per person minskat bland dem som bor i hyresrätt (figur 19). 2012 skedde ett brott i hur SCB mäter boendeytan, den längre trenden är dock densamma före och efter tidsseriebrottet med stabil eller ökande yta per boende i egnahem och bostadsrätter och fallande bland hyresrätter.



Eurostat definierar och kartlägger sedan 2007 problematiska boendekostnader definierat som att 40 procent eller mer av disponibel inkomst (efter skatter och bidrag) går till boendet. Det benämns som Housing cost overburden rate. I Sverige är andelen relativt stabil, runt 9 procent av hela befolkningen. Inom den fattigaste femtedelen är andelen högre. 2008 hade 41 procent av den fattigaste femtedelen av svenskarna boendekostnader som översteg 40 procent av disponibel inkomst, femte värst i EU efter Grekland, Danmark, Storbritannien och Rumänien. 2018 hade andelen sjunkit till 33 procent och placerat Sverige som åttonde dyraste bostadsland i EU för den fattigaste femtedelen (se tabell B4).

Trångboddhet samvarierar troligen med andra negativa livsomständigheter som fattigdom och missbruk. Därtill uppfattas trångboddhet ha negativa effekter i sig på välbefinnande, långsiktig hälsa och utvecklingsmöjligheter. Färre kvadratmeter per person bland boende tyder på att trångboddheten ökar där till skillnad från egnahem och bostadsrätter.

Olika definitioner har använts för att kartlägga trångboddheten. Boverket (2016: b) redovisar olika normer för att definiera när ett hushåll inte ska anses vara trångbott:

- **Norm 1:** Högst två personer per rum. Dessutom ska det finnas ett kök.
- **Norm 2:** Högst två personer per rum. Dessutom ska det finnas ett kök och ett vardagsrum.
- **Norm 3:** Samtliga i hushållet har ett eget sovrum, men partners delar. Dessutom ska det finnas ett kök och vardagsrum.
- **Socialstyrelsens riktlinje:** Partners och barn kan dela sovrum, allt eftersom barnen blir äldre bör behovet av eget rum beaktas. Dessutom ska det finnas ett kök och ett vardagsrum.
- **EU:s riktlinje:** Två barn per rum under 12 års ålder. Barn mellan 12 och 18 år av samma kön kan dela rum, barn av olika kön eller annan hushållsmedlem över 18 år bör ha var sitt rum. Partners delar. Dessutom ska det finnas ett kök och ett vardagsrum.

SCB kartlägger trångboddhet efter trångboddhetsnorm 2 och 3 med tillägget att de aldrig kategoriserar ensamboende hushåll som trånga. Kategorierna som SCB följer är ålder, kön, disponibel inkomst, utbildningsnivå och boendekommun.

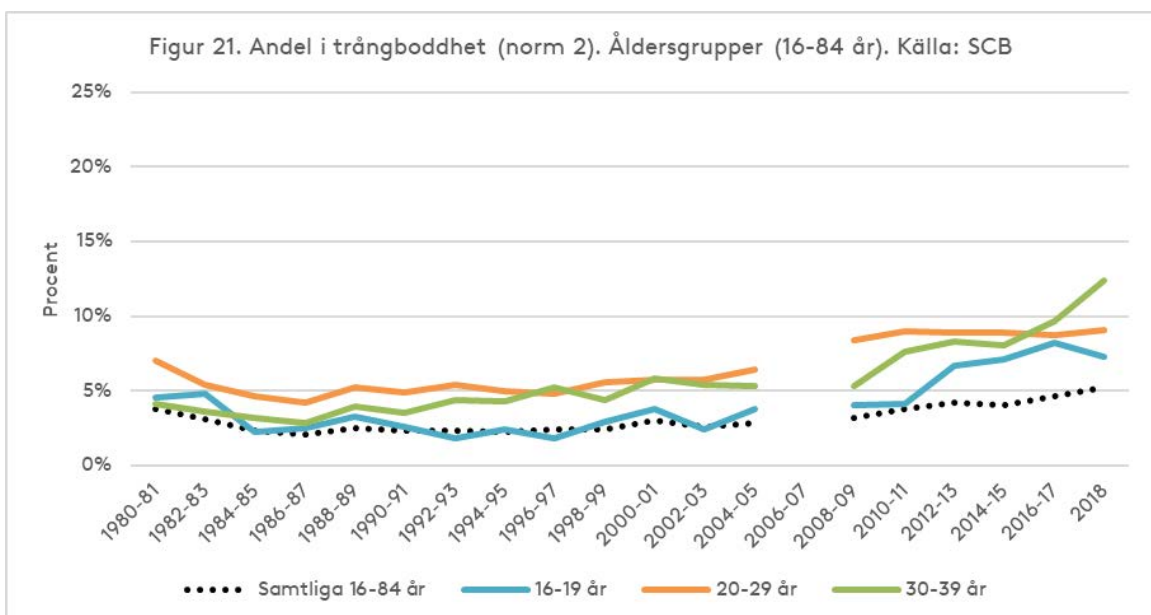
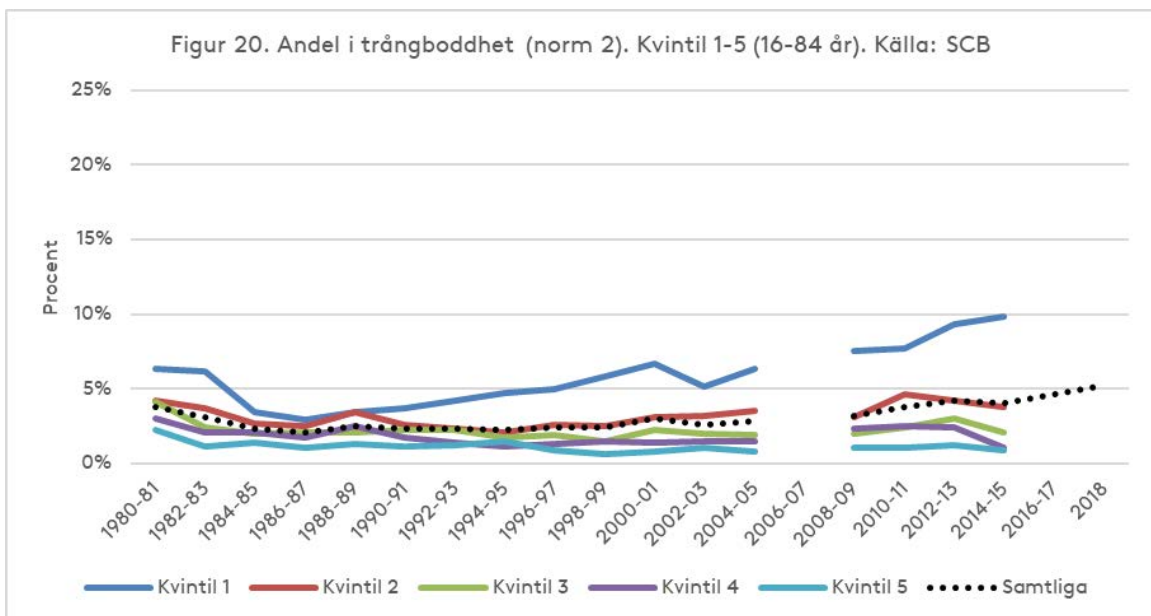
Figur 20–22 visar andelen trångbodda individer i olika grupper av befolkningen. Figur 20 efter disponibel inkomst uppdelat efter femtedelar av befolkningen. Kvintil 1 anger den genomsnittliga disponibla inkomsten hos en femtedel av befolkningen med lägst inkomster. Det är tydligt att 80-talets byggnation påverkade just den här gruppen, andelen trångbodda sjönk från drygt 6 till 3 procent. Lågproduktionseran såg ovan ut att vara problematisk ovan då den sammanföll med en mycket låg befolkningstillväxt. Men här syns effekten på de fattigare inkomstskikten som kom att bo allt trängre under 1990-talet, medan trångboddheten minskade ibland de mer välbeställda grupperna. Vid slutet av 90-talet började trångboddheten öka för flera. I undersökningen från 2018 var 5,2 procent av alla individer trångbodda mot 2,2 procent i mitten av 90-talet. Den senaste mätningen som var uppdelad i kvintiler gjordes 2014–2015. Då var 1 av 10 inom den fattigaste femtedelen (kvintil 1) trångbodd.

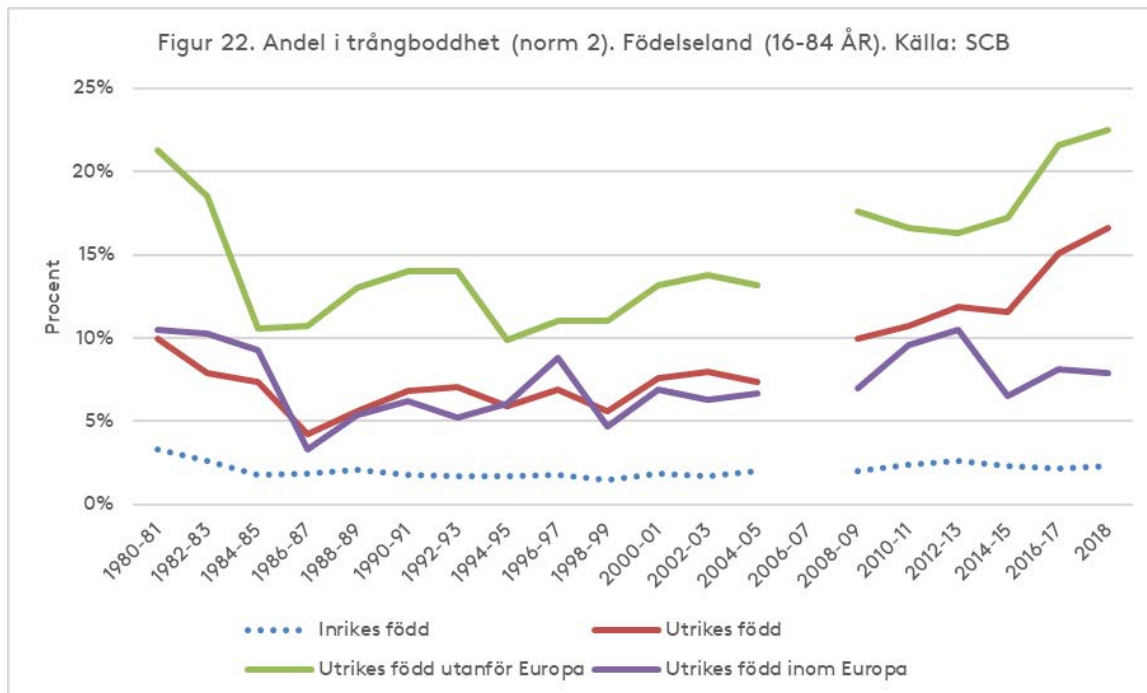
Sett till åldersgrupper (figur 21) har trångboddhet varit som störst i åldern 20–29 år. För många representerar åldern en livsperiod med eget boende men med låg inkomst, vilket gör gruppen lik kvintil 1 och 2 i figur 20. Trenden för andelen trångbodda har liksom för inkomstgrupperna varit stigande under lång tid. I den senaste mätningen steg trångboddheten kraftigt bland gruppen 30–39 år där 12,4 procent var trångbodda.

Vanligast är trångboddhet bland utrikes födda individer (figur 22). Liksom för tidigare redovisade grupper föll andelen trångbodda under 1980-talet. Under 90-talet var den stabil. 2005 var det fortfarande oklart om trångboddheten ökade eller inte bland utrikesfödda, därefter kom utvecklingen att ta fart på allvar och andelen trångbodda mer än dubblerades på nära år. Trenden har främst drivits av den mest trångbodda kategorin, utrikes födda utanför Europa. Inom gruppen var andelen som bor trångt 22,5 procent 2018, jämfört med 13,2 procent 2005.

Trångboddhet är idag ett utbredd och växande fenomen på svensk bostadsmarknad. Trenden med fler trångbodda svenskar började under 1990-talets första hälft bland ekonomiskt svaga, unga och medelålders (upp till 40 år). Efter 2005 har problemet ökat främst bland utrikes födda utanför Europa, vilket även är den grupp med högst andel i trångboddhet. I RIR (2019:9) undersökte Riksrevisionen (RIR) utfallen av trångboddhet mätt efter norm 3. Rapporten hittade inget samband mellan trångboddhet och utfall som skol- och hälsoreultat. Rapporten tar dock själv upp att resultaten kan drivas av att norm 3 inte är tillräckligt snäv för att fånga socialt problematisk trångboddhet.

I Popoola (1999 och 2009) beskrivs konsekvenser av trångboddhet i Sverige. Här lyfts praktiska problem som lägenhetsslitage och fuktskador samt fysiska problem som ökad sjukdomsrisk och svårigheter för barnen att få utrymme till lek och läsläsning. Men även sociala problem som förhöjd stressnivå i hemmet som leder till psykosociala besvär och fysiska smärtor. Popoola tar även upp problemet med den särskilda bristen på större lägenheter anpassade för barnfamiljer (lägenheter större än 3 rum och kök) i Sverige samt hur kombinationen av bostadsbrist och trångboddhet leder till att hyresvärdar med låg social ambition kan upprätthålla sin verksamhet när hyresgästerna saknar reella alternativ.





1.4 Svenska debattens förslag på lösningar

Den svenska bostadspolitiska debatten har varit intensiv under lång tid, särskilt i Stockholm där en uppenbar brist på bostäder har drivit på diskussionen. Med ökad befolkning och tilltagande brist har den nationella bostadspolitiska diskussionen intensifierats. En rad aktörer deltar regelbundet i debatten via rapporter, forskning eller andra typer av analyser.

Boverkets publicerar årliga sammanställningar av brist och behov av byggande. Återkommande görs statliga utredningar, utspel och analyser från riksbanken, riksgälden och finanspolitiska rådet i bostadsfrågan, ofta i relation till skuldsättning och ekonomisk stabilitet. Från akademien deltar aktörer från de flesta forskningsfält med bäring på samhällsfrågor. Därtill görs återkommande debattinlägg och seminarier med företrädare från branschen och civilsamhället.

Debatten är bred och rör frågor med flera lager som stadsplanering, segregation, renoveringar, hyressättning, byggregler, kreditrisker, miljöfrågor, ekonomisk stabilitet, tillväxt mm. Med fokus på debatten som rör nybyggnation och brist på bostäder finns i huvudsak fyra linjer som delvis överlappar och på intet sätt behöver vara ömsesidigt exkluderande.

1. Befintligt bestånd måste nyttjas bättre: Via höjda hyror och fastighetsskatt.

Argumentet bygger på tanken att om kostnaden för att bo på en plats kontinuerligt förändras med den totala efterfrågan på att bo just där, så kommer de som bor där att flytta när det blir för dyrt för dem att bo kvar. Detta öppnar för någon som värderar boendet högre att flytta in. Det kan ske till exempel ske för att:

1. bostaden är stor och de som flyttar inte har hemmavarande barn längre och därför inte behöver ytan samtidigt som de som flyttar in istället har barn och vill och kan betala för att få tillgång till ytan.
2. Eller för att de som lämnar inte längre har råd att matcha vad andra hushåll är redo att betala för den specifika bostaden. Då skulle boendet till exempel ersättas med ett mindre eller ett på en annan ort där hyrorna eller fastighetsskatten inte har ökat till samma nivåer.

Båda fallen representerar ekonomiskt effektivare allokering av boendeytan. För exempel se Finanspolitiska rådet (2019).

Viktiga motargument i debatten har varit att:

- Bostaden är en social rättighet och det är viktigt att respektera människors anknytning till sin bostad och område.
- Risk finns för ökad ekonomisk segregation om befolkningen allt oftare skall flyttas om och sorteras efter inkomst.
- Risk finns för ständigt ökad trångboddhet bland de med lägre inkomst om nyproduktionen fortsätter att underprestera gentemot befolkningsökningen.

2. Sänkta produktionskostnader: Via färre och bättre regler.

Om byggreglerna reformeras öppnas möjligheter för mer innovation, kreativitet och billigare lösningar vid nybyggnation och i det befintliga beståndet. Argumentet bygger på att vissa befintliga regler som styr hur bostäder får utformas...

- ... är konsumentkrav som kommer att uppfyllas även utan lagstadgade regler.
- ... kan uppfyllas på andra sätt än genom strikta regler.
- ... är onödiga och inte särskilt efterfrågade av de boende.

En stor del av branschdebatten handlar om materialkrav, energistandarder och specifika lösningar som bör eller inte bör regleras. Därutöver finns diskussioner om gemensamma nordiska byggregler, ökad lönekonkurrens, hårdare styrning av vilka krav kommuner kan ställa på nybyggen och möjligheter till upphandling av större volymer. Svårigheten att reformera byggregler ligger i att de syftar till att säkerställa bra och säkra bostäder för de boende och deras grannar och ytterst, att farliga och ohälsosamma lösningar inte används.

Kommittén för modernare byggregler föreslog 2019 förändrade regler och inrättandet av en ny myndighet med mandat att ge förhandsbesked om produktionslösningar som kommunerna måste acceptera i syfte att möjliggöra mer kostnadseffektiv nyproduktion och renovering.

Även om färre och bättre regler skulle leda till lägre produktionskostnader finns risken att marknaden, som präglas av brist på plats att bygga på, inte skulle sänka priserna på nyproduktionen för konsumenterna. Ett varnande exempel är slutpriserna på bostadsrätter som utvecklats på ett sätt som inte kan förklaras av något annat än brist på bostäder och mark (i kombination med ökad betalningsförmåga). Även om reella produktionskostnader i många fall är på samma nivå som hyresrätter prissätts ägda (brf) lägenhetsfastigheter långt över hyrda. Det är inte säkert att något i den relationen skulle förändras av att lägenheter blir billigare att bygga.

3. Tillgången på planlagd mark måste öka: Via förändrade regler och attityder kring markanvändning. Argumenten liknar dem kring byggregler men handlar istället var det är möjligt att bygga, som möjligheten att bebygga grönområden, riva befintlig struktur eller bygga på höjden. I Cars m.fl. (2013) presenteras flera förslag kring marktillgång som sammanfattar de vanligaste förslagen:

- Förändrat kommunalt planmonopol
- Effektiviserade planeringsprocesser
- Minskat antal riksintressen och miljökrav
- Förändrade möjligheter för överklagan samt
- Förändrad politisk inställning till nybyggnation

Ökade styrmedel och politiskt tryck från staten på kommuner för att möjliggöra ett ökat byggande finns även som del av diskussionen.

Reformer som leder till ett kraftigt ökat markutbud bör, enligt slutsatserna i Knoll m.fl. (2017) leda till lägre reala priser på sikt. För en teoretisk utläggning, se sidan 17. Statsbidraget för ökat byggande (byggbonus) som infördes 2016 hade som avsikt att gynna kommuner med ett stort byggande. I förläggningen var tanken att stimulera kommuner att öka tillgången på planlagd mark och därigenom bostadsbyggandet. Det är svårt att utvärdera stödet då det saknas alternativ att jämföra med, det var heller inte tillräckligt stort för att göra uppenbar skillnad.

4. Finansieringsförutsättningarna är otillräckliga: Efterfrågan och utbudet måste stimuleras ekonomiskt. Fyra huvudsakliga teman finns i debatten.

a) Efterfrågan är hämmad eller otillräcklig: Hushållen måste stimuleras att låna mer, spara mer eller genom bostadsbidrag kunna efterfråga mer och bättre boende.

Argumentationen har tagit fart efter införandet av bolånetak och amorteringskrav 2017 och det efterföljande tappet i pris och produktion av ägda bostäder. I huvudsak hävdas att ökad privat skuldsättning inte medför allvarliga finansiella risker i Sveriges fall men att åtgärderna mot den är skadliga då det minskar bostadsproduktionen och hindrar grupper utan stort kapital att köpa bostad. Exempel på inlägg är Weiss, m.fl. (2018: b), Evidens (2015) samt Svensson (2019).

Argument för ökade bostadsbidrag finns ofta med som bisats när förslag om höjda hyror förs fram, eller när sociala förändringar på bostadsmarknaden diskuteras. Vanligtvis betonas att ekonomiskt svaga hushåll har fått det svårare att efterfråga ett bra boende, delvis på grund av reala sänkningar av bostadsbidragen, eller att införandet av friare hyressättning kommer kräva mer generösa bostadsbidrag för att kompensera svaga grupper. Se exempelvis Finanspolitiska rådet (2019) eller Weiss, m.fl. (2018: a).

Vanliga argument mot olika typer av stöd till efterfrågan är att de är prisdrivande. Särskilt på marknader som präglas av utbudsbrist. I Imner m.fl. (2019) görs en genomgång av efterfrågestöd för bostadskonsumtion i 4 länder och de utvärderingar som gjorts av dem. I samtliga fall kommer utvärderingarna fram till att prisökningar dominerar över ökade möjlighet att få bostäder för de grupper som är tänka att nås.

b) Öka betalningsviljan utanför tillväxtområdenas centrum via ökade infrastruktursatsningar som möjliggör ökat byggande genom att sprida ut stadsbildning och förortsbebyggelse.

I kommuner och län med generellt stark efterfrågan på bostäder och brist på mark att bygga på finns ofta samtidigt läns- och kommundelar utan efterfrågan på ökat byggande. Det finns även kommuner som har eftersatt eller helt saknar viss viktig infrastruktur. Ett sätt att lösa alla tre problemen är att staten genom avtal med regioner och kommuner genomför satsningar på infrastruktur mot att kommunen möjliggör ett ökat bostadsbyggande. Nutida exempel är Fyrspårsavtalet, Sverigeförhandlingen och Stockholmsförhandlingen. Risken med avtalsförfarandet är om kommuner börjar agera för att pressa staten till maximala eftergifter mot minsta möjliga kommunala åtaganden.

c) Hyressättningen hämmar möjligheten att bygga genom för strikt hyressättning.

Argumenten sammanfattas väl i Finanspolitiska rådet (2019): ”Hyressättningen hämmar nyproduktion av hyresbostäder genom att den i allmänhet håller hyrorna under den nivå som skapar jämvikt mellan utbud och efterfrågan och gör därigenom nyproduktion mindre lönsam.”

I Weiss, m.fl. (2019) analyseras möjligheten att bygga fler hyresrätter till den hyra som nyproduktionen har idag och hur eventuella räntehöjningar skulle påverka hyressättningen (se ovan). Slutsatsen är att det saknas tillräcklig efterfrågan på lägenheter med dagens nyproduktionshyror för att väsentligt öka byggandet. Höjda räntor eller höjda krav på eget kapital från utvecklarens sida minskar ytterligare möjligheten att möta marknadens betalningsförmåga inom nyproduktionen.

d) Staten måste ta en del av finansieringen av nybyggnationen för att stimulera produktionen.

Argumentationen bygger ofta på att prisutvecklingen på ägt boende och den privata skuldutvecklingen inte är hållbar men att ökat byggande är nödvändigt. Det är även vanligt med hänvisning till att Sverige under efterkrigstiden hade omfattande statliga stimulanser och bostadsproduktion jämfört med idag. Ofta förs förslag fram som av olika skäl inte anses leda till samma typ av instabilitet som stöden gjorde under senare delen av 1980-talet. Se till exempel Scocco och Andersson (2018).

Tanken är att ett statligt stöd kan komma med krav på lägre kostnader för konsumenten, ofta i form av lägre hyror. Lind m.fl. (2016) argumenterar för att stöd kan och bör ges till bostäder som inte anses attraktiva för den del av befolkningen som med lätthet kan efterfråga ett boende på övriga marknaden, det kan till exempel röra sig om mindre men fullgoda lägenheter. Ett sådant stöd skulle inte behöva vara begränsat till hyresrätter utan till för att skapa nya marknadssegment som annars inte genereras.

Den enda sortens stimulans som finns idag, som liknar den typ av stöd som förespråkare för ökade statliga stöd efterfrågar är det statliga investeringsstödet för hyresrätter. Stödet infördes 2015 och motiverades i Näringsdepartementet (2015) med en tilltagande brist på bostäder, höga produktionspriser och därmed höga nyproduktionshyror. De höga priserna på nyproduktion och i hela ägarbeståndet samt att bristen på hyresrätter bedömdes medföra att grupper trots relativt säker ekonomi (unga, studenter och låginkomsttagare) får mycket svårt att hitta en bra bostad. Med stora konsekvenser för den enskildes liv och ekonomin i stort.

Kritiken mot förslagen utgår ofta från att marknaden störs på ett otillbörligt sätt om staten erbjuder omfattande stöd för nybyggnation eller att risken för överproduktion av vissa typer av bostäder eller på vissa delmarknader är överhängande. I Sverige används vanligen även perioden 1985–1996 som ett varnande exempel på vad omfattande statliga åtaganden och regleringar kan leda till.

1.5 Erfarenheter från 90 år av bostadspolitik och vägen framåt

Sedan tillsättandet av bostadssociala utredningen 1932 har Sverige gjort enorma framsteg på bostadsområdet och totalt transformerat boendestandarden i landet. Förändringen drevs av ökade reallöner och en politisk ambition om att leverera bra bostäder åt alla. 1990-talskrisen och bostadspolitikens del i den medförde ett nära nog totalt tillbakadragande av staten som aktör i bostadsproduktionen. Ett tillbakadragande som trots marginella förändringar kvarstår idag, 30 år efter 90-talskrisens intåg.

Prisutvecklingen och oförmågan att producera bostäder i takt med lokala demografiska förändringar är ett problem i hela västvärlden. Sedan 90-talskrisens intåg har Sverige följt den internationella trenden även om unika nationella problem finns.

Brist på bostäder leder till minskad boendeyta och/eller långa pendlingsavstånd för framförallt låginkomsttagare. I Stockholms län har bostadsbyggandet understigit befolkningsökningen under lång tid och att pendla från andra län är sällan något alternativ. Trångboddheten är utbredd och ett växande samhällsproblem. Värst drabbade är hushåll med sämre ekonomiska och sociala förutsättningar. Men med allt mer utbredd brist växer även andelen av ekonomiskt och socialt väletablerade hushåll som bor trångt eller pendlar långt.

Lösningar som inte adresserar bristen på plats att bygga på lär inte medföra någon genomgripande förändring, samtidigt är det tydligt att finansieringsfrågan och beskattningen av boendet måste hanteras i den svenska kontexten. För en djupare diskussion, se Lind (2019: b).

Om lösningen leder till förbättrad finansiering utan beaktande av tillgång till plats att bygga på riskerar finansieringen att inte leda till fler bostäder, eller att bostäder tillkommer på orter med svag efterfrågan på dem.

På samma sätt riskerar lösningar med fokus på plats att bygga, utan finansieringsperspektivet, leda till att de bostäder som byggs är dyra, omöjliga att efterfråga för stora delar av befolkningen och få till antalet då det saknas efterfråga av dem.

Om hänsyn inte tas till skatter som påverkar val av upplåtelseform riskerar det leda till att den mark och finansiering som tillhandahållits för bostäder används på ett suboptimalt sätt, till exempel genom att de fastigheter som av sociala skäl planerats som hyresrätter ombildas till bostadsrätter och därmed tappar sin sociala funktion på bostadsmarknaden.

Därtill behöver de svenska erfarenheterna från 90-talskrisen tas i beaktande. Upptakten till krisen präglades av stora statliga finansiella åtaganden i kombination med närmast obefintlig kontroll av kostnadsutvecklingen. Det är en situation som inte får upprepas även om den i någon mån återspeglar dagens utveckling av skulder och kostnader för ränteavdrag. Ökningen av bostadsbyggandet 1985–1991 skedde därtill helt utanför landets tillväxtområden. Det är av stor vikt att säkerställa att stöd riktas mot områden där efterfrågan och risken för växande bostadsbrist är stor.

Dagens system har fokuserat på ränteavdrag till privat skuldsättning, i huvudsak för bostadsköp, som i begränsad utsträckning går till nyproducerade bostäder. Systemet har nationellt lett till en underproduktion av bostäder, i synnerhet på tillväxtmarknader, samtidigt som den lett till en mycket stor skuldsättning bland hushållen. 2018 markerar ett toppår för bostadsproduktionen. 2019 sjönk antalet bostadsrätter som påbörjades, vilket minskade det totala byggandet. Minskningen anges bland annat i Weiss & Johansson (2018) vara en följd av skärpta amorterings- och lånekrav, vilket även fick den ökande privata skuldsättningen att tillfälligt stabiliseras.

På längre sikt är det dock rimligt att anta att hushållens skuldsättning återgår till att växa, eventuellt snabbare än reallöneökningarna.¹⁷ Det är även troligt att kostnader i nya projekt anpassas till ett nytt, lägre prisläge. Därmed bör produktionen kunna stabiliseras under kommande år om än vid något lägre nivåer jämfört med 2017–2018.

Genom att avskaffa finansinspektionens skuldsättningsregler skulle den privata skuldsättningen kunna växa ytterligare och stimulera byggandet. Det kommer dock med än större statsfinansiella kostnader om räntan stiger och statsfinansiella risker vid ökad arbetslöshet.

Även med en stabilisering av produktionen är bostadsunderskottet fortsatt stort och växande, särskilt i landets tillväxtområden där det inte har byggts tillräckligt under lång tid. Vid höjd ränta finns dessutom uppenbara risker att nya bostadsrätter blir för dyra för att marknaden skall kunna efterfråga en produktion som motsvarar behovsanalysen.

Den nuvarande situationen är inte hållbar:

- Varje social analys av bostadsbehovet landar i att byggandet måste vara högre än idag
- Bostadsbristen drabbar särskilt de utan ekonomiska möjligheter att köpa en bostad eller (med en rimlig ekonomisk uppoffring) hyra nyproducerade hyresrätter med kortare kötider.
- Marknaden har inte kunnat efterfråga ett byggande i nivå med behovsanalyserna sedan de statliga stöden till nyproduktion avskaffades i början av 90-talet.
- Dagens finansieringsmiljö förutsätter att hushållen ska bära de kostnader som nyproducerade bostäder kräver.

¹⁷ Vid växande underskott på bostäder är det rimligt att hushållens inkomstandel som läggs på boende växer. Därtill kommer försäljningar av äldre lågt eller obelånade bostäder fortsätta med ökad belåningsgrad som följd.

Ett tema som inte fått tillräckligt stort utrymme i den svenska debatten är hur EU:s direktiv gällande statsstöd är utformat samt om det kan och bör utmanas eller förändras. EU tillåter i allmänhet inga statsstöd till företag och därmed inte heller till bostadsbyggande. Men det finns vissa undantag som medger stöd till bostadsbyggande. I fler EU-länder förekommer system som delvis är baserade på undantagen. I 4.6 presenteras viktiga aspekter av sådana system från bland andra Finland, Österrike, Frankrike och Danmark.

Hyresgästföreningen ämnar att genom tre rapporter presentera förslag på lösningar som tillsammans kan säkra ett tillräckligt byggande av bostäder som hela befolkningen har råd att efterfråga.

Resterande del av denna rapport fokuserar på finansieringen av bostadsbyggnation med målet att hitta lösningar som:

1. säkrar ett tillräckligt byggande av bra, billiga bostäder på platser där människor vill bo.
2. följer EU:s riktlinjer på området.
3. är konjunkturstabiliserande.
4. säkerställer att statens finansiella risk och direkta ekonomiska åtagande är minimerat.

Del 2: Avvägningar för ett optimalt stöd

Finansieringen är inte allt och framförallt är tillgången på yta att bygga på central för att kunna producera bostäder. Specifika åtgärder för att öka tillgången på byggbar mark behövs, men ligger utanför ramen för denna rapport. Ett statligt ekonomiskt stödssystem till nyproduktion skulle framförallt bidra till att upprätthålla en högre produktionstakt över konjunkturcykeln. I den mån systemet upprätthåller markpriser underlättas även produktion i kostsamma lägen, vilket kan öka antalet platser en kommun kan tillgängliggöra för bostadsbyggande.

Hysesrätter med relativt låg hyra skulle kunna bidra till att öka acceptans för nybyggande om hyresnivåerna är sådana att invånarna själva, eller deras barn kan efterfråga dem.

Dagens behov på bostadsmarknaden är omfattande och varierande. Överlag finns ett behov av nya bostäder. Därtill finns stora renoveringsbehov, särskilt i flerfamiljshyreshus och ett behov av anpassning till nya normer för bostäder i stora delar av beståndet (Boverket, 2018: a).

Ett statligt stöd bör utformas så att en ökad produktion av bostäder till rimliga kostnader kan komma till där det finns ett stabilt behov och efterfrågan på bostäder. Ett stöd som inte är tillräckligt väldefinierat riskerar leda till överproduktion i kommuner med låg eller osäker efterfrågan och relativt låga produktionspriser samtidigt som underproduktionen kvarstår i kommuner med stora behov, hög efterfrågan och relativt höga produktionspriser.

Ett av de huvudsakliga problemen med de räntestöd, subventioner och hyresförlustgarantier som fanns under upptakten till 90-talskrisen var att de stimulerade nyproduktion på avlägsna platser, där efterfrågan var relativt låg och risken därför större. Det påminner i någon mån om hur investeringsstödet kom att fungera innan det reformerades 2017. Stödets kravhyra var så låg att det inte var möjligt att, i stor skala, producera lägenheter i tillväxtregioner och klara fastighetens ekonomi med stödet och de hyror som lägenheterna då skulle generera.

Ett illa implementerat stöd riskerar således att leda till fortsatt bostadsbrist i tillväxtområden och bostadsöverskott i områden med låg efterfrågan på bostäder. Detta riskerar i sin tur att leda till ökade sociala respektive finansiella problem. För att minska risken för negativa följdverkningar behöver varje större stödssystem kontinuerligt utvärderas och redigeras.

2.1 Principiella avvägningar

Stödja efterfrågan av produktion eller konsumtion?

Dagens statliga finansiella åtaganden på bostadsmarknaden fokuserar i huvudsak på att stödja efterfrågan och konsumtion av bostäder via ränteavdrag och bostadsbidrag (bostadstillägg), se del 1.

Fördelen med att stödja efterfrågan är att det går att rikta till specifika grupper av individer via till exempel bostadsbidrag. Marknaden tillåts då själv utforma vilken typ av bostad som erbjuds och efterfrågas. Det kan därmed gynna flexibilitet och social blandning mer än vad till exempel ett utbud av hela fastigheter eller enskilda bostäder med sociala krav kopplade till sig gör. Risken med konsumtionsstöd är att stödet driver på prisutvecklingen om säljaren kan ta ut hela eller delar av konsumtionsstödet i höjt pris. För att ett konsumtionsstöd skall vara framgångsrikt är det därför viktigt att målet med stödet är tydligt definierat samt att stödet uppfyller målet.

Sveriges har huvudsakligen ett konsumtionsstöd som riktas till bostadsköp -ränteavdraget. Det finns även en debatt om att införa andra typer av stöd till bostadsköp. På svensk marknad är den typen av stöd förknippat med störst risk för att vara prisdrivande på marknader som redan präglas av höga bostadspriser. När stödet är kopplat till bostadens försäljningspris blir den prisdrivande effekten även kostnadsdrivande för staten. Om målsättningen med stödet är att underlätta för hushåll att köpa bostäder finns därmed risken

att prisutvecklingen, till följd av stödet, helt eller delvis parerar effekten av stödet med högre priser. Är målsättningen att utjämna möjligheter till bostadsköp kan ett selektivt konsumtionsstöd vara lyckat om det är tillräckligt snävt definierat och inte når för många som hade kunnat köpa bostad även utan stödet.

Om målsättningen är att öka nyproduktionen av bostäder kan den prisdrivande effekten hos båda typerna av stöd till bostadsköp fungera för att kanalisera resurser till ökat byggande. Effekten kommer dock till höga kostnader för staten. Den årliga nyproduktionen utgör idag ca 1 procent av utbudet och cirka 20 procent av alla försäljningar.¹⁸ Majoriteten av stödet kommer därför gå till det befintliga beståndet när nya stöd beviljas (via lån). Statens kostnader per hushåll riskerar att öka även om nyproduktionen helt uteblir, så länge priserna stiger eller allt eftersom fler bostäder blir belånade när de säljs av lågt skuldsatta, ofta äldre, hushåll.

Vid ökad skuldsättning ökar statens kostnader kontinuerligt och riskerar förändras snabbt om räntan stiger. I Konjunkturinstitutet (2018) analyseras statsfinansiella konsekvensen av ränteavdraget vid höjda bolåneräntor. Med en ökad skuldsättning och höjd ränta väntas de årliga kostnaderna öka till 60 miljarder på tio år, från dagens 20 miljarder.¹⁹

Bostadsbidraget har liknande problem men utjämnar möjligheten att efterfråga bostad mellan de som tar emot bidraget och de som inte gör det. Bostadsbidragets storlek och svårigheten att sätta hyror i syfte att tjäna in bidraget gör det även till mindre problem. I ett utpräglat marknadshyressystem är risken större att ett bostadsbidrag blir kostnadsdrivande.

Att stödja produktionen kan ha liknande snedvridande effekter, en tydlig risk som kan uppkomma är att produktionskostnaderna höjs när finansieringen är god och det saknas aktörer och intressen som aktivt håller tillbaka kostnadsutvecklingen. Till exempel fanns det under 1980-talet en uppfattning om att dåtidens statliga stödsystem ledde till ökade produktionskostnader (Weiss, m.fl., 2018: a). Dagens investeringsstöd minskar den prisdrivande effekten genom stödets tydliga gränser för vilken hyra som kan tas ut. Från stödutbetalarens sida (staten) finns en stark vilja av att sätta låga maxhyror för att få fram så låga hyror som möjligt av det stöd som erbjuds. Risken det medför är att maxhyran sätts så lågt att få eller inga aktörer är villiga att leverera nya bostäder.

Stöd till några få eller till alla?

En avvägning behöver göras mellan generella stöd utan detaljreglering eller behovsprövning, (som ränteavdraget eller barnbidraget) och ett system med högre grad av specifiering som till exempel dagens investeringsstöd med definierade områden, hyror och storlekar. Bostadsbidraget är ytterligare ett stöd som är relativt detaljreglerat i frågor om upplåtelseform, antal barn, hushållets inkomster och tillgångar.

Alla typer av stöd bär på risker. Ränteavdraget är potentiellt prisdrivande, bostadsbidraget riskerar att avskräcka mottagare från att höja sin inkomst, investeringsstöd kan vara kostnadsdrivande och så vidare. Det är därtill alltid oklart om stöden har beteendeförändrande effekt om alternativ saknas att jämföra med.

Fördelarna med generella stöd är att de ofta är lättare att administrera, mer välkända och därmed välanvända. Nackdelar är att de ofta blir kostsamma samt att beteendeförändringen troligen är liten om ersättningen utgår för något som de flesta skulle göra ändå. Det förekommer även att kritik riktas mot generella stöd som utgår till individer och hushåll som inte har något större behov av dem. Det är till exempel den vanligaste kritiken av barnbidraget.

Specifika stöd medför ofta lägre kostnader för det offentliga jämfört med generella. Eftersom de riktas mot något särskilt finns även stora möjligheter till att påverka de val som individer och hushåll gör, som stöd

¹⁸ Nyproduktion = 1,1% = (54 876/4 924 792). Försäljningsandel baseras på sålda (109 730) och nyproducerade (20 513) bostadsrätter år 2018. Källa: Boverket och SCB.

¹⁹ Någon tydlig beräkning presenteras inte men om en beräkning utgår från 4300 Mkr i hushållsskulder år 1 (dagens nivå) och ränta om 1,75 % och därefter prognostiserar en årlig skuldökning på 2 % och årlig räntehöjning på 0,3% efter år 3 blir skuldsumman år 10: 5440 Mkr, räntan 3,8% och utgifterna för staten i form av ränteavdrag 59 Mkr.

till installation solceller, eller hjälpa någon specifik grupp som anses vara i behov av stöd, som exempelvis bostadsbidraget som riktas till unga och barnfamiljer.

Investeringsstödet är riktat i den meningen att det riktas mot specifika lägenhetstyper och anger tillåtna maximala hyresnivåer men generellt då det inte anger krav på vilka hushåll eller individer som får bo i lägenheterna (förutom i de fall husen byggs för studenter).

Fördelen med att inte avgränsa vilka som får bo i husen som ges stöd är att blandade områden och bostadshus gynnar interaktionen mellan olika samhällsgrupper. Bostadshus som är strikt reserverade för låginkomsttagare är ofta ogillade av boende i närområdet och kommuner är ofta ovilliga att bygga dem. Dessutom finns en risk att insatser som förutsätter att människor är fattiga bidrar till att fler håller sig under brytpunkter som ger rätt till stöd, eller i detta fall en bostad.

Ett av syftena med den generella välfärdsstaten har varit att undvika just den sortens stratifierade samhälle, där fattiga bor i subventionerat boenden, går i subventionerade skolor och får subventionerad vård. Oron har varit och är fortsatt att ett sådant system leder till sämre bostäder, skolor och vård, särskilt för den för fattigare befolkningen men även att de som är mottagare av stöd inte uppmuntras att öka sin inkomst då marginaleffekten kan bli negativ för individen och hushållet när inkomsten ökar marginellt och subventionerna försvinner.

Risken finns även att ett system med särskilda fastigheter för låginkomsttagare interagerar med annan bostadsproduktion så att attraktiva platser köps för marknadsdriven produktion varpå fastigheter för låginkomsttagare produceras i mindre attraktiva lägen, vilket accentuerar segregation mellan låginkomsttagare och andra ytterligare.

Slutsats: Stöd produktion för alla, komplettera med konsumtion.

Varje hushåll bör beredas möjlighet att på egen hand, utan bidrag kunna efterfråga en bra bostad i den region hushållet önskar att bo.

För att nå dit måste en god tillgång till bostäder som möjliggör social interaktion säkras. En kraftigt ökad nyproduktion kan underlätta social blandning inom det nya beståndet, om boendekostnaderna hålls nere. Men blandningen kan öka inom hela beståndet om boendekostnader och priser kan hållas tillbaka. Ett allt för starkt fokus på konsumtionsstöd riskerar att bli ineffektivt då det kan leda till prisinflation men därtill riskera skapa ett system där staten eller kommunerna under lång tid måste avsätta betydande medel för att bistå invånarna med bidrag. Att erbjuda ett generöst konsumtionsstöd samtidigt som bostadsbristen och förvärras är förmodligen inte heller långsiktigt hållbart.

En komplettering med bostadsbidrag måste dock alltid finnas för att säkerställa att hushållen med störst behov kan upprätthålla en godtagbar boende- och levnadsstandard.

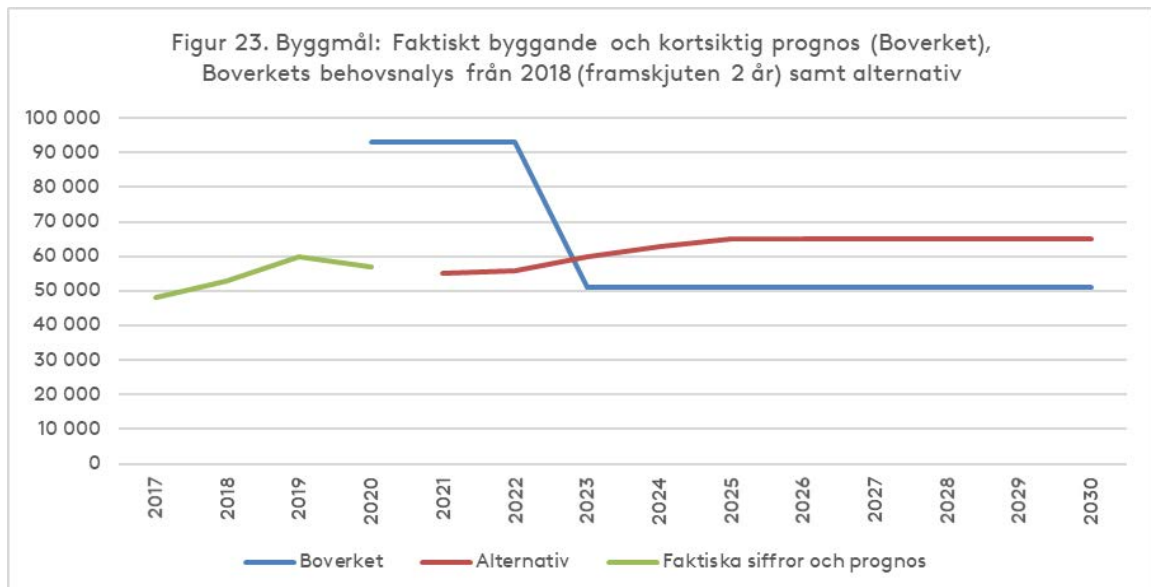
2.2 Byggtakt, boendekostnader och storlekar

Behovet av antalet bostäder analyseras i Boverket (2018: a). Där uppskattas behovet baserat på befolkningens tillväxt sedan 2012 och förväntad befolkningstillväxt fram till 2025. Boverket gör återkommande revidering av beräkningarna, numera uppskattas behovet till ett spann runt 2018 års uppskattning. Uppskattningen från 2018 landar i ett behov av totalt 535 000 fler bostäder fram till 2025. Genomsnittligt över 8 år blir det 66 900 nya bostäder. Av dessa behöver 93 000 bostäder tillkomma de första tre åren för att kompensera för underproduktionen sedan 2012 och 51 000 årligen de efterkommande 5 åren för att möta den årliga befolkningsökningen. Målsättningen kan tyckas orealistisk, men nationellt färdigställdes 2018 totalt 52 718 bostäder. Dagens byggindustri är med andra ord kapabel att producera i nivå med åtminstone det långsiktiga behovet av bostäder.

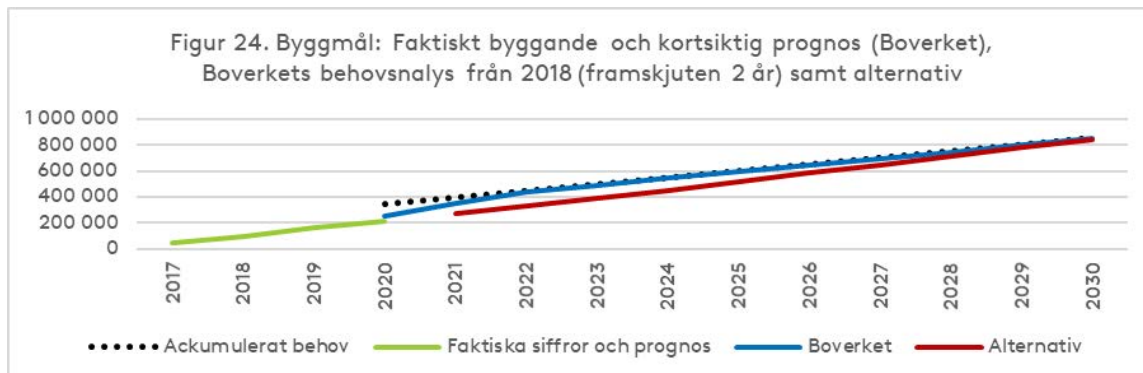
Men att öka byggandet till 90 000 bostäder per år skulle kräva nästan en fördubbling av dagens byggande. En så kraftig expansion riskerar att leda till leveransproblem inom industrin och till politiska målkonflikter mellan byggnation och mål för privat och offentlig skuldsättning. Beroende på hur en, eventuellt mycket dyr, nyproduktion skall finansieras, kan även målkonflikter mellan antal bostäder, lägenheternas och områdets kvalitet samt lokalsamhällets åsikter om nyproduktionen uppkomma. Lösningar som på kort sikt möjliggör en fördubbling av byggandet riskerar därmed att bära med sig problem som är svåra att lösa i efterhand.

Ett mer hållbart alternativ är att en långsiktig målsättning om 65 000 färdigställda bostäder årligen som är tänkt att nå först efter ett antal år. Därigenom skulle produktionen bli mer stabil även om den ackumulerade bostadsbristen åtgärdas först på längre sikt.

Figur 23 visar utvecklingen för det faktiska byggandet och Boverkets kortsiktiga prognos för färdigställda bostäder, baserat på antal påbörjade bostäder (grön), boverkets behovsanalys från 2018, framskjuten två år (blå), samt alternativt produktionsmål (röd). Figur 24 visar samma värden ackumulerat samt Boverkets ackumulerade behov (prickar).

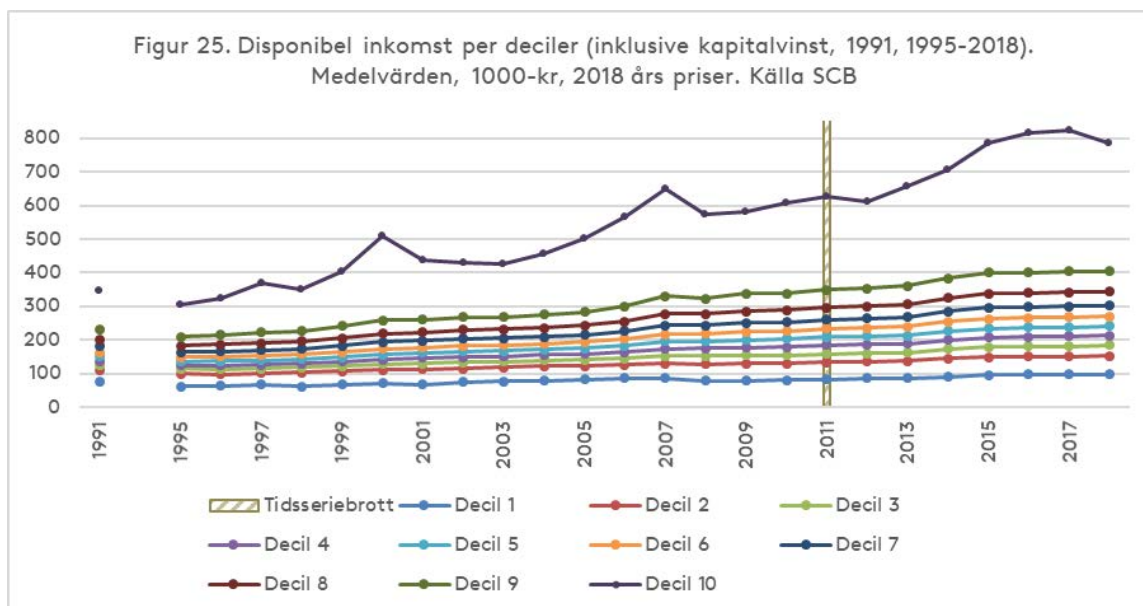


Med ett långsiktigt mål om 65 000 färdigställda bostäder årligen, som uppnås efter 2025 skulle behovsgapet vara stängt år 2030.



Vad som är en rimlig boendekostnad är inte uppenbart och kan antas skiljas mellan olika hushåll. Lind m.fl. (2016) diskuterar rimliga boendekostnader och föreslår att hyresrätter med låg men godtagbar standard byggs för att lösa bostadsbehoven. Lind föreslår ett riktvärde för lägenheternas hyror som tillåter individer med en tänkt minimiinkomst (efter skatt och bostadsbidrag) på drygt 10 000 kr att kunna efterfråga en bostad som kostar 35 procent av dennes disponibla inkomst. Hyresgästföreningen anser att 25 procent av disponibel inkomst är ett rimligt riktvärde för att lämna tillräckligt utrymme för andra levnadsomkostnader. Eurostat har istället definierat måttet Housing cost overburden rate. Den anger 40 procent av disponibel inkomst som maximal kostnad innan boendekostnaden blir orimlig.

Figur 25 visar inkomstutvecklingen i Sverige där spridningen har ökat sedan 1991. Särskilt den rikaste tiondelen har ökat sina inkomster, medan den fattigaste tiondelen i princip inte har haft någon real inkomstökning alls. Decil tre omfattar individer med låga men troligen arbetsrelaterade inkomster och som försörjer sig själva. 2018 hade decil tre drygt 180 000 kr i disponibel årsinkomst, motsvarande en lön på 18 800 kr/ månaden före skatt. Om boendekostnaderna skall styras mot att decil tre, ska kunna efterfråga en nyproducerad bostad bör kostnaden inte överstiga 6000 kr i månaden för ett hushåll med en inkomsttagare och 12 000 kr i månaden för ett hushåll med två inkomsttagare.²⁰ Huruvida detta är en rimlig utgångspunkt eller om hyrorna bör vara ändå lägre för att tillräckligt breda befolkningslager ska kunna efterfråga dem kan diskuteras. Om decil två ska betala maximalt 40 procent av disponibel inkomst landar den högsta acceptabla hyran istället på 5000 för en person och 10 000 för två personer. Även vid sådana hyresnivåer kan det vara svårt för en heltidsstudent utan andra inkomster än CSN att leva utan ett bostadsbidrag.²¹ Om riktvärdet istället är 25 procent av disponibel inkomst för decil tre blir en rimlig månadshyra 3750 kr för en, respektive 7500 kr för två personer.



20 $(180\,000 \cdot 0,4) / 12 = 6000$

21 Förutsatt att ersättningen studiebidrag och -lån från CSN uppgår till 10 500/ mån.

Tabell 3. Förslag till månadshyror i lägenheter om 30 respektive 65 kvm.

Lägenhet	Lind m.fl. (2016) 35 % av en tänkt låg inkomst	Investeringsstöd normhyra 1550	25 % av disponibel inkomst (Decil 3)	40 % av disponibel inkomst (Decil 3)
1 rok, 30 kvm	4000	5 260 kr	3750	6000
3 rok, 65 kvm	6000	8 959 kr	7500	12000

Not: Andel av inkomst mäts mot 1 inkomst för 30 kvm och 2 inkomster för 65 kvm. Inkomsten räknas som 15000 kr/ mån efter skatt och bidrag.

Vilka lägenhetsstorlekar som ett stöd ska stimulera avgörs av vilken typ av stöd som eftersträvas. Små bostäder gynnar små hushåll och tillfälliga boenden, större bostäder stimulerar färre antal bostäder för samma stödsumma men möjliggör större social blandning.

Lind m.fl. (2016) argumenterar för att lägenheter som beviljas statligt stöd bör byggas på ett sätt som gör dem mindre attraktiva för delar av befolkningen som kan efterfråga boende utan statligt stöd. Detta för att öka stödets precision utan att för den delen medföra negativa incitamentseffekter som fattigdomsfällor, social stigmatisering och segregation som social housing annars kan medföra. Metoder för att göra detta är att rikta stödet mot till exempel små bostäder (Lind diskuterar storlekar upp till 65 kvm), mindre rum eller sämre mikrolägen i fastigheten.

Boverket (2018: a) som analyserar bostadsbehovet har inte någon behovsprognos för specifika bostadsstorlekar. De storlekar som nämns i rapporten är de hushållstorlekar Migrationsverket använder för nyanlända på 1,4–1,5 personer per bostad och dagens riksgenomsnitt på 2,2 vilket är det SCB redovisar. Statistiken finns uppdelad efter upplåtelseform och typ av fastighet:

Tabell 4. Antal personer per hushåll efter boendeform och län (Region), 2018. Källa: SCB

	Riket	Sthlm	V-Göta	Skåne	Övriga län
Småhus, äganderätt	2,7	3,0	2,7	2,7	2,5
Småhus, bostadsrätt	2,4	2,8	2,4	2,3	2,3
Småhus, hyresrätt	2,3	2,8	2,4	2,3	2,2
Flerbostadshus, bostadsrätt	1,8	2,0	1,7	1,8	1,6
Flerbostadshus, hyresrätt	2,0	2,2	2,0	2,0	1,8
Specialbostad	1,3	1,4	1,2	1,2	1,2
Övrigt boende	1,9	2,0	1,9	2,1	1,9
Uppgift saknas	1,6	1,7	1,6	1,6	1,6
Samtliga boendeformer	2,2	2,3	2,2	2,2	2,1

Småhus och hushåll i Stockholm har generellt sett, har fler boende per bostad. Detsamma kan observeras bland hushåll i hyresrätt som generellt sett består av fler individer än hushåll i bostadsrätt (flerfamiljshus).

Dagens hushållsstorlek är ett resultat av de boendepreferenser och tillgången på typer av bostäder som passar familjebildning. På lång sikt är det rimligt att anta stabil familjebildning och demografiska beteenden som leder till ett en långsiktig norm om 2,2 boende per bostad. Men det är även rimligt att anta att en förändrad fördelning av storlekar av nyproducerade bostäder över tid förändrar storleken på hushållen i dem. Produceras bara mycket små hyresrätter bör den genomsnittliga hushållsstorleken i hyresrätter minska över tid. Det motsatts råder om en stor del mycket stora hyreslägenheter produceras.

SCB kartlägger lägenhetstyper i nyproduktion efter antal rum. Totalt utgjorde lägenheter med 2 eller färre rum och kök 69 procent av nyproduktionen under 2018. Lägenheter med 3 eller 4 rum och kök stod för 24 procent av nyproduktionen.

Skäl till att ett stöd bör riktas till produktion av mindre bostäder:

- Ett smalare stöd minskar statens ekonomiska åtagande.
- Ett smalare stöd kan minska risken att stödet blir prisdrivande, snedvridande och att större risker byggs in i systemet.
- Större bostäder efterfrågas främst av hushåll med två inkomstagare, dessa har bättre förutsättningar att efterfråga ett boende på den befintliga marknaden.
- Den som flyttar till en ny ort, av arbetsskäl eller för miljöombyte manifesterar en rörlighet som det finns ekonomiska och sociala skäl att uppmuntra. Vid sådana flyttar är det även rimligt att individen accepterar ett mindre, tillfälligt boende, i alla fall till en början.

Skäl till att ett stöd bör riktas till mer allsidig produktion av olika typer av bostäder:

- Ett alltför restriktivt stöd riskerar leda till att den önskade produktionsökningen uteblir eller att marknaden störs om produktionsökningen helt riktas till samma storlekssegment.
- Ett bredare stöd minskar risken att socialt stratifierade områden byggs upp med hjälp av stödet där mer eller mindre enbart stödberättigade fastigheter byggs med många små lägenheter med förhållandevis låg hyra.
- Trångboddhet är bland annat ett resultat av låg tillgång till större, barnfamiljsanpassade lägenheter i lägre prisklasser. Samtidigt medför trångboddhet särskilda sociala problem när barnfamiljer drabbas (Popoola, 2009). Fler billiga, stora lägenheter kan avhjälpa sådan trångboddhet.
- Fysiska svårigheter att möta byggkrav som ljusinsläpp och tillgänglighet på ett bra sätt kan bli ett problem om många små lägenheter skall byggas i samma fastighet. Större storleksvariation i varje fastighet kan vara byggtekniskt nödvändigt om byggnationen skall öka väsentligt.
- Om barnfamiljer eller ensamstående vuxna med barn finns med som målgrupp bör ett stöd designas så att även något större lägenheter premieras.
- Växande städer medför att egnahem tenderar att ligga allt längre bort från centralorten, vilket ökar behovet av större lägenheter som även passar barnfamiljer.

Skall egnahem vara föremål för stöd är det även rimligt att boendeytan blir något större, eller att möjligheterna till det via tillbyggnad finns.

Slutsats: Sänk boendekostnader, blanda storlekar, ange produktionsmål och anpassa stödet.

Ska ett stöd upprätthålla målet om 65 000 bostäder måste stödet gynna social blandning och säkerställa att det befolkningen kan och vill efterfråga bostäderna. Ett stöd måste därför säkerställa att boendekostnaderna blir så låga att producenterna kan hitta efterfrågan på bostäderna.

Det går att nå genom att optimera stödet så att olika stora lägenheter kan byggas och så att projekt med få lägenheter kan få finansiering likväl som större. Målsättningen bör vara att decil 3 ska kunna efterfråga de nya bostäderna utan att Eurostats gräns för 40 procent av disponibel inkomst tangeras.

2.3 Upplåtelseformer och fastighetstyper

Hyresrätter har flera egenskaper som gör dem attraktiva att stödja finansiellt. Boendeformen är nödvändig för stora grupper av befolkningen som saknar ekonomiska förutsättningar att köpa ett boende. Därtill är boendeformen, via hyreskrav, möjlig att stödja utan att riskera stora höjningar av produktionskostnaderna som ”fångar in” stödet. Boendeformen är dessutom mindre intressant för hushåll med goda inkomster. Dessa kan fortsatt förväntas söka sig till ägt boende för den större frihet det erbjuder att utforma bostaden efter egna önskemål och den kapitalackumulation som uppkommer genom värdestegring där.

Som tillfälligt boende vid arbete eller studier på en ny ort är den högintressant för alla inkomstgrupper och i många fall helt nödvändig då krav på ett bostadsköp kan försvåra eller hindra en kanske tillfällig flytt. I höga inkomstskick finns grupper som efterfrågar tillfälliga lägenheter som inte behöver vara särskilt billiga. Av arbetsmarknadsskäl är det positivt om den bostadstypen finns tillgänglig, även till relativt höga kostnader och vakansgrader. Det kan dock lämnas till marknaden att upplåta utan stöd. För övriga grupper behöver även tillfälliga bostäder vara lågt prissatta för att möjliggöra rörlighet, social blandning och bra boendesituation för alla.

En kombination av marknadshyror och ett bibehållet eller utbyggt bostadsbidrag (Finanspolitiska rådet, 2019) riskerar leda till en ohållbar kostnadsutveckling när statens utgifter inte hålls tillbaka av lägre genomsnittshyror. Att rikta om bostadsbidraget så att det stödjer nyproduktion riskerar därtill att minska dess sociala ambitioner.

Det finns även en institutionell vana att hantera hyresfrågor, dels genom investeringsstödet, dels genom den förhandlingsordning som finns mellan parterna på hyresmarknaden. Institutionerna kan nyttjas för att möjliggöra flexibilitet i de krav som formuleras i samband med stödet.

Bostadsrätter är till sin natur svårare att stödja finansiellt utan att stödet ”fångas in” i nästa led. Om bostäder byggs med statligt stöd, men därefter säljs på en fri marknad finns det inget som hindrar säljaren att sälja till det högsta pris som marknaden kan betala. Om en priskontroll införs som följer med lägenheten öppnas möjligheter för krav på betalning vid sidan av den officiella, priskontrollerade summan.

Alternativ som liknar det från Lind m.fl. (2016) är att erbjuda stöd till små bostadsrättslägenheter med krav på att de inte får slås ihop till större. Detta i syfte att höja andelen små lägenheter som finns på bostadsrättsmarknaden. Ett annat alternativ är att lätta på byggregler för en andel av lägenheterna i varje bostadsrättsfastighet för att gynna produktion av lägenheter med till exempel begränsat ljusinsläpp och lägre pris. Målsättningen är i båda fallen att skapa ett segment av ägda lägenheter med lägre pris och prisökning som hushåll med högre inkomster undviker om de kan.

Ett tredje alternativ är att skapa en särskild typ av bostadsrättslägenhet med pristak, eller med pristak vid nyproduktion och därefter fri prissättning men där hela eller en väsentlig del av prisökningen tillfaller stödgivaren. Det skulle kunna vara ett sätt att kanalisera kapital till kapitalsvaga grupper. Det medföljer dock uppenbara risker för att olika typer av problematiska relationer ska uppkomma mellan officiella köpare och utlånare av köparens egna kapital vid köp av lägenheterna.

Egnahem lider av samma typ av problem som bostadsrätter då det är ett ägt boende med normalt fri prissättning och utan institutionell erfarenhet av prisreglering eller förhandling (annat än vid budgivning). I SOU (2015:58) diskuteras stöd till egnahem på landsbygden. Utredningen slutsats är att ett sådant stöd är överflödigt då stödet inte påverkar investeringsbeslut när produktionskostnaden överstiger fastighetens värde. När kostnaden inte överstiger värdet uppkommer sällan problemet med att investeringen inte görs.

Om ett finansiellt stöd till egnahem ändå är politiskt önskat kan lösningar som påminner om de för bostadsrätter användas, finansiellt stöd till byggandet av relativt små hus på små tomter i syfte att öka utbudet av den typen av boende och därigenom sänka deras pris (-ökning).

Värt att notera är att produktionen av egnahem är stabil, hög och sedan 2001 i nivå med hur den var innan nedgången efter 1991. Dagens finansieringssystem producerar därmed egnahem i samma volym som tidigare system gjorde. I kostnadsjämförelsen ovan framkommer det även att egnahem har synnerligen låga nyproduktionskostnader. Rimligtvis är det alltså tillgången på mark i tillväxtområden som är den begränsande faktorn för produktionen av just egnahem.

Renoveringar av hyresrätter har identifierats som ett område som behöver stöd. 2016 infördes ett stöd i syfte att ”öka renoverings- och energieffektiviseringstakten för att bidra till både bostadspolitikens övergripande mål om en god livsmiljö och energipolitikens mål om en effektivare energianvändning. Samtidigt skulle stödet skydda hyresgästerna mot orimliga hyreshöjningar. Regeringens intention var att rikta stödet till bostadsområden med socioekonomiska utmaningar” (Rir 2019:25).

Stöd till just renovering av hyresrätter i områden med låg socioekonomisk status motiveras med att det finns behov av ökat underhåll i många hyresbostäder, samtidigt som det finns en debatt om renoveringar som medför stora hyreshöjningar. Det betecknas främst som ett problem när hushåll med mindre ekonomiskt utrymme trängs undan över tid till följd av hyreshöjningarna, så kallade renovräkningar.²² Kritik har formulerats om krångliga regler och incitamentsproblematik kopplade till stödet vilket även bekräftas i RIR (2019:25).²³

Hyresbeståndet har den institutionella erfarenhet av regleringar och hyresförhandling som öppnar för att ett renoveringsstöd kan falla ut till konsumenten i enlighet med stödets intention. Med helt fri prissättning riskerar ett statligt stöd för till exempel bättre boendemiljö resultera i högre hyror då individer med högre köpkraft kan attraheras av den bättre boendemiljön som stödet möjliggjort. Ett exempel på detta är ROT-avdraget som möjliggör renovering av ägda bostäder och skapar ett värde som tillfaller bostadsägaren. Syftet med ROT-avdraget är dock inte att stimulera fram fler billiga bra bostäder, därmed är konsekvensen i form av värdetillväxt för ägaren inte ett problem.

Andra typer av byggnader som potentiellt skulle kunna vara föremål för statligt stöd är offentligt nyttjade byggnader som äldreboenden, skolor, vårdinrättningar mm. Via statsstöd och Statens bostadsomvandling AB finns idag ett visst statligt åtagande som syftar till det.

Slutsats: Stöd byggande av nya hyresrätter

Stöd bör i första hand erbjudas produktion av hyresrätter, under liknande villkor som dagens investeringsstöd. Därefter bör det övervägas om systemet skall breddas till renoveringar av hyresrätter. Att stödja byggande eller köp av bostadsrätter och egnahem kan svårigen ses som kostnadseffektivt då möjligheten och fördelen med att hålla tillbaka försäljningspriset och därefter andrahandspriset är låg. Att enbart ge stöd till hyresrätter öppnar även för att med hjälp av stödet parera byggkonjunkturen så att fler hyresrätter byggs när färre bostadsrätter och egnahem byggs och vice versa.

22 Fastighetsnytt, 2019-01-14. *Forskare: Renovräkning har ökat.*

23 Svd Näringsliv, 2016-07-08. *Branschen: "Regeringen satsar på fel typ av stöd".*

2.4 Bidrag eller lån?

Dagens investeringsstöd ges som bidrag till fastighetsutvecklaren direkt ur statsbudgeten. Det finns flera fördelar med konstruktionen. Staten har avsatt medel som kan ta slut, är de slut kan inte mer medel delas ut. Därmed finns ingen statsfinansiell risk för ökade utbetalningar, stödet har tydliga kriterier och är lätt att ta emot för en fastighetutvecklare som uppfyller kraven. När stödet väl är utbetalt kan mottagaren använda pengarna som hen vill, det är att betrakta som vilket kapital som helst. Därmed kan det användas som säkerhet för nya lån till nya fastigheter.

De avsatta medlen för stödet är relativt små, vilket leder till att prioriteringar behöver göras mellan vilka projekt som ska få stöd. Det ökar osäkerheten för varje enskild utvecklare, vilket kan minska intresset för att alls söka stödet. En jämförelse kan göras med Rot- och Rut-avdragen som inte ansöks om efter någon prioritering eller mot avsatta medel som kan ta slut.

Att ge stöd som lån gör att staten får tillbaka medlen och kan investera dem igen, därigenom kan nya stödlån finansieras. Vid överskott av medel kan statens tillskott till systemet minska över tid. Nackdelen är att det finns en risk att återbetalningen uteblir samt att privata banker kan välja att se stödet som skuld och inte eget kapital vilket medför minskade möjligheter att låna resterande kapital. I dag accepterar dock bankerna topplån och obligationer (till hög ränta) från andra aktörer, som vore de låntagarens egna kapital.

Skall lånefinansiering användas måste en avvägning göras mellan marknadsmässiga eller lågt satta räntor, långa och korta amorteringstider, stora eller små lån samt hur säkerheten ska garanteras. Inom EU används en rad olika typer av finansieringslösningar. Några av dessa återges i kapitel 4.6.

Statens möjligheter att låna kapital är bättre än någon annan aktör i det finansiella systemet. Den tvååriga svenska statslåneräntan har varit negativ sedan första kvartalet 2015 och är vid tiden för rapporten fortsatt negativ, liksom den 5-åriga räntan. Den 10-åriga räntan är positiv men synnerligen låg. Staten kan därmed förutsättas låna till låg ränta under lång tid framöver. Om ett stöd finansieras via statens skuldsättning finns därmed möjligheter att låna till låga kostnader som tillåter viss räntemarginal som kan täcka administrativa kostnader. Om stödet finansieras via statsbudgeten som dagens investeringsstöd kan staten, i teorin, välja räntenivå.

Reglerna kring stöd som bedöms vara statsstöd i EU-rättslig mening har ofta tolkats som att staten måste ge sina stöd på marknadsmässiga grunder, se till exempel SOU 2017:108. Detta medför i praktiken stöden tappar sin avsedda effekt. Sätts räntan marknadsmässigt är det rimligt att anta att stödets effekt minskar eller helt försvinner. Topplåneräntor kan vara höga, i den mån det alls finns en marknad för dem.

Fördelar med att ett statligt organ är långgivare är att administrativa kostnader kan täckas via räntepåslag och att räntan kan användas för att påverka ur många bostäder som ska byggas. Det enskilt viktigaste vid långivning är dock att staten får total utgiftskontroll. Att som före 1991 tillämpa räntesubventioner eller att tillämpa kreditgarantier i stor skala ökar risken för att kostnaderna för staten ökar på ett sätt som inte är önskvärt.

Staten har även möjlighet att låna pengar av riksbanken genom att riksbanken köper särskilda bostadsobligationer av staten. Ett sådant system har fördelar i att kostnadskontrollen och stabiliteten blir ändå större och att stimulanseffekten i ekonomin stärks då pengarna utgör ett inflöde av helt nya pengar i det finansiella systemet.

Statliga kreditgarantier kan användas istället för statliga lån. Fördelen med kreditgarantier är att staten inte behöver låna upp kapital. Målet med garantin skulle vara att minska risken för så kallade topplån och därigenom sänka räntan för dem. Garantin skulle kunna konstrueras så att den bara ersätter en del av lånet till fastigheten.

I bästa fall leder den till att topplåneräntor reduceras tillräckligt för att möjliggöra de lägre hyror som kreditgarantin kräver. Nackdelar är att det är oklart hur marknaden kommer hantera en sådan kreditgaranti. Affärsbankerna skulle kunna kräva garantierna för de bottenlån de erbjuder, då skulle effekten försvinna. De låneinstitut som tillhandahåller topplån skulle även kunna fortsätta att kräva räntor som inte öppnar för lägre hyror.

Att staten inte lånar upp kapitalet själv medför dock ingen fördel ur i statsfinansiell hänsyn. Den skuld som staten garanterar ingår i statens bruttoskuld på samma sätt som den skulle gjort om staten lånat upp kapitalet själv för vidareutlåning. Vidare kompliceras kreditgarantier av att EU:s statsstödsregler ser sådana garantier som otillåtet stöd till kreditgivarna.

Stora, små, korta, långa lån och säkerhet

Kort amorteringstid: Säkrar att livskraftiga projekt gynnas, samt att ägaren har finansiellt utrymme att efter amorteringstiden låna nytt kapital till renoveringar eller ytterligare nyproduktion.

Lång amorteringstid: Minskar de månatliga kostnader som en organisation som inte strävar efter vinst behöver ta in från de boende. För en kommersiell aktör blir amorteringen ett sparande som ingår i avkastningen.

Litet lån: Har som målsättning att ersätta den dyraste delen av finansieringen, det egna kapitalet eller ett topplån med ett billigare kapital, det statliga stödet. Banklåneräntan är därtill låg redan idag och kommer med stor sannolikhet vara det under lång tid framöver. Oklarhet finns huruvida ett utbyggt system med statligt topplån kommer leda till högre riskvärdering och räntor på bottenlånet från traditionella långgivare.

Stort lån: Har som målsättning att ersätta hela eller större delen av finansieringen med statligt lån. Fördelen är att systemet har färre intressenter och därmed färre krav att ta hänsyn till. Nackdelen är att kapitalet som staten behöver erbjuda är stort och att staten på något sätt måste säkra att en relevant riskprovning görs av projektet, något som annars kan överlämnas till den traditionella långgivaren.

Säkerhet: Med lånefinansiering kommer risken för inställda återbetalningar. För att minska kreditrisken bör en marginal mellan statslåneränta och utlåningsränta användas. Därtill finns det stora fördelar om kommersiella affärsbanker är inblandade i finansieringen. Kommersiella affärsbanker är aktörer som är vana vid värdering och kan tänkas agera som grindvakter som avvisar finansiellt riskabla projekt. Ett alternativ, som är särskilt intressant vid stort lån är att kräva att fastigheten tecknar en vakansförsäkring. Många marknader präglas av låg vakans för bostäder. Fastigheter på sådana marknader bör vara billiga att försäkra. En vakansförsäkring skulle garantera fastigheten inkomster även vid förhöjd vakans och i slutändan säkra återbetalning av lån. Därtill säkerställs att fastighetsprojektet utvärderas finansiellt av en tredje part (försäkringsbolaget) vilket avlastar behovet av statlig sådan. Saknas vakansförsäkringar på marknaden idag kan staten ta initiativ till att näringen upprättar sådana.

Andra finansieringsformer kan vara att ge stöd genom medfinansiering där ett statligt bolag går in med stödet som en delägare som över tid köps ut, ett annat är finansiering som riktar sig mot markköp. En tredje är stöd som indirekt riktar sig till kooperativa hyresrätter där stödet går via individer till upplåtelseinsats i lägenheten. Sådana former är möjliga och potentiellt önskvärda att utreda ytterligare. Särskilt om mer önskvärda alternativ inte anses vara framkomliga.

Om slutsatsen från dialogen med EU resulterar i att all statlig finansiering med låg eller ingen ränta är att betrakta som otillåtet statsstöd bör det övervägas att staten inrättar en separat, helt kommersiell investeringsaktör som på egen hand lånar upp kapital och finansierar bostadsbyggande med krav som motsvarar investeringsstödet. En kommersiell aktör, som förstår svensk bostadsmarknad kan troligtvis identifiera flera områden där lägre topplånsräntor än dagens gängse kan användas på ett sätt som inte riskerar det utlånade kapitalet.

Slutsats: Lån med amortering som följer avskrivningarna

Lån bör användas istället för kreditgarantier eller bidrag, lån möjliggör större finansiella flöden till lägre kostnad för staten och är lättare att få igenom med gällande EU-regler.

Amorteringstakten bör utgå från den långsiktiga avskrivningskostnaden för fastigheten (2 procent per år). Det säkerar att ekonomiskt utrymme för omfattande renoveringar när det blir aktuellt, en relativt kort amorteringstid och att ekonomiskt livskraftiga projekt gynnas.

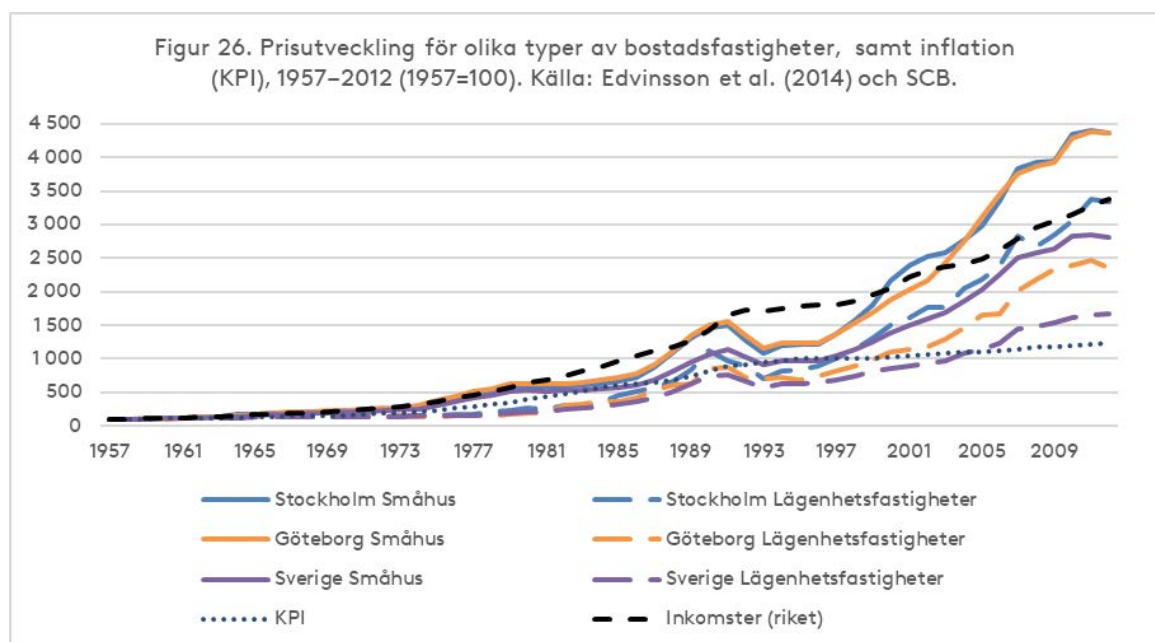
Storleken på lånet bör vara så att andelen lån kan skifta med behovet av nya bostäder.

Vakanförsäkring bör användas, särskilt i perioder av stor andel statlig finansiering i fastigheterna.

2.5 Sjunkande fastighetsvärden

En farhåga som kan uppkomma lokalt och (i teorin) på nationell nivå är att nyproduktion riskerar att slå mot priserna i den befintliga stocken av bostäder. Farhågan bygger på två faktorer. Den första är om nyproduktionen försämrar närmiljön utan att tillföra tillräckliga värden så att attraktiviteten i närområdet totalt sett minskar. Den andra är att om tillgången på bostäder ökar snabbare än efterfrågan i en region så att jämviktspriset minskar.

Sjunkande reala priser, mätt mot inkomster har varit normalt för en lång rad varor sedan industrialismens intåg. Inflationen utgör ett vägt genomsnitt av prisökningarna och därmed kommer vissa varor överstiga och vissa understiga inflationen. Bostäder är inget undantag. Realt (mätt mot inflationen) hade de en sjunkande trend i Sverige mellan 1900–1970 även om perioder med ökande priser var vanliga. Mätt mot inkomsterna sjönk bostadspriserna fram till mitten av 1980-talet, det blev alltså över tid lättare för hushåll att betala för de bostäder som bjöds ut på marknaden. Därefter ökade priserna dramatiskt fram till 1991. Priset 1992–1993 är historiskt unikt. Tiden efteråt präglas av en lika unik prisstegring oavsett om den mäts mot tidigare priser eller i relation till inkomster och inflation, se Edvinsson et al. (2014). Se även figur 26.



Sjunkande nominella värden, så som kan observeras 91–93 medför alvarliga problem, med nominella sänkningar ökar skulden som är kopplad till bostaden jämfört med bostadens värde. Det riskerar att leda till inlåsnings när hushåll inte kan sälja sitt boende för att betala tillbaka lånet som uppkom när bostaden köptes. Det kan leda till att hushållen minskar sin konsumtion för att öka sin amortering. De viktigaste konsekvenserna av sjunkande nominella fastighetsvärden är att investeringar uteblir när banker och företag ökar sina krav på avkastning för att investera och hushållen blir mindre villiga att lägga sina livsbesparingar i en bostad som minskar i värde. Sjunkande nominella bostadspriser är dock ovanliga och ofta tillfälliga.

Till författarens vetskap finns få exempel på länder som har infört åtgärder mot nationella fall i nominella bostadspriser, annat än genom sänkta räntor och andra allmänt prisstimulerade åtgärder. I krisperioder, som Sverige under 1990-talet eller Island efter 2008 har prisfall kombinerats med en bankkris när arbetslösheten stigit och hushållen varken har kunnat upprätthålla sina räntebetalningar eller sälja sina bostäder och återbetala lånen. I Sveriges fall infördes omfattande program för hantering av fastigheter som kommit på obestånd samt bankstödsnämnden som administrerade politiska stödåtgärder gentemot banksektorn. Vissa insatser (skuldsanering) finns även riktade till hushåll som (efter många år) bedöms vara oförmögna att återbetala kvarvarande skulder även efter bostadsförsäljning.

Island är ett exempel på ett land som infört allmänna insatser för hantering av nominella prisfall. Detta efter finanskrisen 2008 då landet stod inför omfattande ekonomiska problem, med bland annat fallande bostadspriser och inkomster. Flera insatser har gjorts i isländsk ekonomi för att hantera krisens efterverkningar.

Rörande hushållens skuldsättning och bostadspriser har flera åtgärder införts över tid på Island. 2009–2013 infördes skuldnedskrivningar på hushållsnivå med målsättningen att tillse att den som äger lånet skulle kompenseras i högsta möjliga utsträckning för skulden. Men, att det i de fall där fastighetsvärdet sjunkit och den skuldsattes inkomst minskat inte längre finns samma värde kvar som innan krisen. I sådana fall har delar av skulden skrivits av. Liknande skuldnedskrivningar har skett för små och medelstora företag som bedöms vara långsiktigt livskraftiga. 2014 infördes en mer omfattande skuldnedskrivning, där statliga medel, i kombination med medel från enskilda hushålls pensionsfonder kunde användas för att reducera samma hushålls skuld (Ólafsson, 2015).

Slutsats: Förbered och välj åtgärder mot lokala och nationella prisfall

Om produktionstakt ökar så mycket att den medför minskade bostadspriser finns det goda skäl till att staten och kommuner har åtgärder förberedda för att hantera det. Det kan även finnas pedagogiska skäl till att införa åtgärder lokalt för att privata hushåll skall känna mindre motstånd inför nyproduktion i sitt närområde. Hur sådana åtgärder skulle utformas bör utredas specifikt, men kan tänkas bestå i att staten uppmuntrar eller finansiellt stödjer upprättandet av försäkringar mot prisfall på bostäder. Ett alternativ är att kommuner tillåts att tillfälligt försäkra enskilda hushåll mot prisfall på bostäder som berörs av specifika byggprojekt. Om prisfallen är brett förekommande kan ett system för skuldnedskrivning som liknar Islands vara aktuellt.

Ett alternativ till stödåtgärder gentemot hushållen är att staten introducerar nya typer av åtgärder för att långsiktigt höja inflationstakten, detta skulle minska skuldernas reala värden, utan att de nominella behöver påverkas, sådana alternativ bör utredas av fler skäl.

2.6 Vad säger EU?

EU:s statsstödsrätt skall ses i ljuset av syftet att upprätta en inre marknad. Regler om fri rörlighet ämnar eliminera hinder för kapital, varor, tjänster och personer att röra sig över gränserna mellan olika medlemsstater. Regler om konkurrens syftar till att förhindra privata aktörer att snedvrیدا konkurrens och samhandel, statsstödsreglerna söker att komplettera dessa genom att hindra att medlemsstaterna via subventioner och stöd gör detsamma.

Detta innebär att även sådant stöd som vid en första anblick inte verkar ha effekter på samhandeln, som t.ex. stöd till lokal kommunal verksamhet eller vissa regioner, ändå omfattas av statsstödsförbudet. Stöd till lokala företag kan göra det svårare för utländska företag att ta sig in på den marknaden, eftersom lokala företag blir stärkta av stödet och därmed mer konkurrenskraftiga.

Statsstödsreglerna omfattar både fördragsregler i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och sekundärrätt, som förordningar, beslut och kommissionens icke-bindande olika meddelanden och riktlinjer. Huvudregeln följer av artikel 107.1 FEUF som stadgar att stöd är förbjudet när alla följande kriterier är uppfyllda:

- åtgärden resulterar i att statliga medel överförs till mottagaren och att överföringen kan tillskrivas staten (statlig intervention)
- åtgärden innebär att mottagaren får en ekonomisk fördel
- den ekonomiska fördelen är selektiv: Den gynnar vissa företag, marknader eller sektorer
- åtgärden resulterar i snedvridningar av konkurrensen
- åtgärden påverkar samhandeln.

EU:s regelverk sätter upp tydliga hinder för varje medlemsland som vill intervensera på bland annat bostadsmarknaden vilket har noterats i tidigare utredningar och i den allmänna debatten. Flera länder har dock omfattande stöd riktade till bostadssektorn. I de fall stöden var aktiva vid inträdet i EU har de fortsatt kunna vara aktiva trots att stödet inte skulle tillåtas om det introducerades nu. I andra fall har nya stödssystem etablerats i enlighet med EU:s rättsordning.

Juridiskt utlåtande om EU:s statsstödsrätt och investeringsstöd till hyresrätter

I syfte att klargöra centrala aspekter för denna rapport gav utredningen i uppdrag åt Vladimir Bastidas, forskare och universitetslektor i konkurrensrätt vid Juridiska institutionen vid Uppsala Universitet, att undersöka vissa finansieringsaspekters relation till EU:s regelverk. Det juridiska utlåtandet är publicerad som *Rättsutredning - Åtgärder som främjar bostadsbyggande och EU:s statsstödsregler*. Nedan följer en kort sammanfattning.

Flera undantag finns från huvudregeln om att statsstöd inte är tillåtet. Undantag som är potentiellt relevanta för bostadssektorn återfinns huvudsakligen i tre förordningar:

De minimis: Gäller stöd som är så små att de bedöms ha försumbar eller helt sakna påverkan på konkurrens och samhandel. Förordningen är inte begränsad till någon specifik sektor eller en typ av stöd. Därmed utgör förordningen den mest generösa av undantag, men bara för summor upp till 200 000 € under tre år per företag.

SGEI – Services of General Economic Interest: *Beskriver Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* som är av särskild vikt för det offentliga och som inte, eller i otillräcklig omfattning, erbjuds utan intervention från det offentliga.

I Sverige användes SGEI tidigare som argument för investeringsstödet för hyresbostäder.

GBER – General Block Exemption Regulation: *Gruppundantagsförordningen* även kallad gruppundantaget. Beskriver kategorier av sektorer där statsstöd är tillåtet. Bland annat innehåller den regler om vilka

villkor som gäller för stöd till bland annat regional utveckling, forskning, utveckling och innovation, miljöskydd, flygplatser, hamnar, lokal infrastruktur och idrottsinfrastruktur. Stöd som ges i enlighet med GBER behöver inte anmälas till Europeiska kommissionen för godkännande. I Sverige används undantaget för lokal infrastruktur som argument för dagens investeringsstöd för hyresbostäder.

Artikel 107.2–3 FEUF: Beskriver stöd som är av social karaktär som ges till enskilda konsumenter respektive regionalstöd för att främja kultur och för att utveckla vissa sektorer.

Förslagen bedöms som oproblematiske om åtgärderna vidtas enligt normala marknadsvillkor. Motsatsvis, bedöms alla åtgärder, i den mån de är mer generösa än det marknaden erbjuder och de riktas mot företag att utgöra stöd. Åtgärder som är riktade mot privatpersoner kommer sannolikt att falla utanför statsstödsreglerna, förutom lånegarantier som kan resultera i indirekt stöd till långgivaren.

För det andra är det mest sannolikt att effektivt stöd, genom kontantbidrag eller lån, kan lämnas med hjälp av artikel 56 GBER. Artikel 56 ger inte utrymme att se allmän bostadsbrist som skäl nog till att tillåta stöd. Men de skäl som behöver uppfyllas för att tillåta stöd i enlighet med artikel 56, kan i vissa fall anses uppfyllas i situationer av bostadsbrist.

Utredningen har funnit att det är tveksamt om bostadsbrist eller bättre tillgång på bostäder skulle kunna infogas under begreppet SGEI. Medan reglerna om SGEI är ganska generösa krävs att stödåtgärder snävas av till det som klassificeras som social housing enligt kommissionens praxis. Enligt denna utredning omfattar social housing endast åtgärder som riktas mot vissa missgynnade grupper som överhuvudtaget skulle ha svårt att få tillgång till bostadsmarknaden. Tillhandahållandet av en SGEI kräver dessutom att det offentliga tilldelar företaget uppdraget att tillhandahålla bostäder till målgrupperna. Det har även funnits att tillämpningen av SGEI begreppet främst öppnar upp för givandet av kontantbidrag till bostadutvecklare.

För övrigt har det konstaterats att det är oklart om fördragreglerna, artiklarna 107.2–3 FEUF och artikel 106.2 FEUF skulle ge ett större utrymme för att rättfärdiga de föreslagna åtgärderna. Det finns helt enkelt inte tillräckligt med rättspraxis från domstolen eller beslutspraxis från kommissionen för att göra en uttömmande bedömning. Riktlinjer och tillkännagivande från kommissionen ger inte heller stöd för att de föreslagna åtgärderna skulle kunna undantas enligt fördragsreglerna. Därmed är bedömningen att stöd enklast kan ges genom GBER eller SGEI-beslutet.

Om utbetalt stöd bedöms som otillåtet statsstöd i en EU-instans följer det av rättspraxis att olagligt stöd som ges av medlemsstaterna som huvudregel skall återkrävas, även om (den senare fastslagna) förenligheten av stödet med den inre marknaden kan påverka hur mycket som skall återbetalas. Det är viktigt att understryka av givandet att olagligt stöd innefattar lagstridigt handlande från medlemsstatens sida och egentligen inte från stödmottagarens sida. Men den enskilda stödmottagaren drabbas ändå om stödet är olagligt. Dels då stödmottagaren är skyldig att betala tillbaka stödet, dels då stödmottagaren är tvungen att betala tillbaka ränta för den perioden mottagaren nyttjat stödet. En skyldighet att betala tillbaka stödet kan därmed få stora konsekvenser för enskilda företag.

Mellan- och överstatliga banker som finansiärer

Under hösten 2019 kom Europeiska Investeringsbanken (EIB) och Heimstaden att offentliggöra ett finansieringsavtal kring bostadsproduktion (Europeiska kommissionen, 2019). Samarbetet går ut på att EIB lånar ut upp till totalt 3 miljarder kr under tre år till Heimstaden för bostadsproduktion av totalt 3 300 lägenheter fördelat på fem städer i Sverige.

EIB ägs av EU-länderna men är finansiellt självständig. Banken lånar pengar på kapitalmarknaderna och lånar sedan ut dem på förmånliga villkor till projekt som ligger i linje med EU:s mål. Banken finns för att investera i projekt som bidrar till att uppnå EU:s mål, både i och utanför EU. Enligt banken ska den

- bidra till fler jobb och ökad tillväxt.
- stödja klimatarbetet.
- främja EU:s politik utanför EU.

I samtal med representant för EIB:s svenska kontor har vissa villkor tydliggjorts. Banken är villig att kontinuerligt investera i bostadsproduktion i Sverige. Syftet med investeringarna är att öka tillgången på hyresrätter med relativt låg hyra samtidigt som tillräcklig avkastning återkommer till banken. Räntan för lånet är marknadsmässig och utgår från de räntor som EIB i sin tur betalar via de obligationer EIB säljer samt bankens riskanalys av de projekt som finansieras. Banken lånar ut upp till 50 procent av produktionskostnaden.

De sociala krav banken ställer på låntagare är att hyrorna i de färdigställda lägenheterna stämmer överens med investeringsstödet normhyreskrav med tillägget att befolkningen på orten dessutom har förmåga att efterfråga de bostäder som byggs.

En annan aktör som är intresserad av att börja göra motsvarande investeringar i svensk bostadssektor är Nordiska Investeringsbanken (NIB). NIB är en aktör som liknar EIB men ägs gemensamt av länderna i Norden. Banken lånar upp kapital på kapitalmarknaden och investerar bland annat i projekt med syfte att "stödja produktiviteten i medlemsländerna" genom:

- tekniska framsteg och innovation
- mänskligt kapital och jämlika ekonomiska möjligheter
- förbättringar i infrastruktur
- marknadseffektivitet och företagsmiljö

Bankernas fördel som investerare är att de genom sina nationsövergripande och kommersiella karaktärer står utanför EU:s statsstödsregler och svårigen kan bedömas vara marknadsstörande.

Andra EU-länder

I Boverket (2016: a) görs en genomgång av olika finansieringslösningar för sociala hyresbostäder (bostäder med definierade populationer som får flytta till dem) i ett antal relevanta EU-länder. Nederländerna betalar inte ut något direkt stöd alls. Frankrike och Österrike har relativt omfattande system för kapitalöverföring till bostadssektorn. I Österrike och Danmark används upplåtelseinsats från de boende i lägenheterna. Därtill förekommer statliga investeringsstöd och kreditgarantier i olika varianter och utsträckning.

Överlag går trenden, enligt Boverket (2016: a) mot allt mer självfinansierade system och fokusförändring bort från produktionsstöd till inkomstrelaterade stöd direkt till hushållen.

Offentliga lån förekommer främst i Frankrike, Danmark och Tyskland (med stor variation mellan delstater). I Frankrike och Danmark utgör de offentliga lånen, offentliga bidrag och fastighetsutvecklarens egna kapital hela finansieringen. I Österrike utgör privata lån (banklån) 43 procent av finansieringen och i Nederländerna och Storbritannien 70–88 procent.

I Danmark lånar staten ut 88 procent och kommunerna 10 procent av kostnaderna för nyproduktion av **Almene Boliger** (bäst översatt som allmännyttiga hyreskooperativ). Resterande del hämtas in som insatser från de boende. Det statliga lånet återbetalas med en årlig avgift om totalt 2,8 procent av den totala produktionskostnaden. Summan betalas i all framtid, uppräknad för inflation, först till staten och när lånet är avbetalat till två olika fonder. Det nämns att krediter ofta går att erhålla till lägre ränta på den öppna marknaden. Men det är svårt att låna så stor andel av produktionskostnaderna.

I Frankrike kanaliseras privatpersoners sparande, genom speciella skattefria konton, till byggande av sociala bostäder via förmånliga så kallade "off market loans". Räntan är lägre än marknadsräntan och varaktigheten längre, 40–50 år. Dessa lån utgör 75 procent av produktionskostnaden. Till detta kommer 15 procent av produktionskostnaden via offentliga bidrag och 10 procent är eget kapital från fastighetsutvecklaren.

Offentliga kreditsystem som helt står vid sidan av traditionella långgivare så som de gör i Danmark och Frankrike innebär att skuldandelen av finansieringen kan höjas avsevärt utan att kommersiella långgivares eventuella krav på eget kapital behöver adresseras.

Krav på individer som tillåts flytta in i stödberättigade bostäder varierar stort. I samtliga undersökta länder är de stödberättigade bostäderna så kallade social housing, alltså bostäder som på något sätt är avsett för någon specifik grupp. Mest vid tolkning har av de undersökta länderna har Danmark, som i Almene Boliger inte ställer några krav alls på individens inkomst eller kapital. I Frankrike finns olika system med sociala bostäder i olika prisklasser som vänder sig till olika inkomstskikt inom befolkningen. I England är bostäderna tänkta att fördelas efter en rad olika behov men har i praktiken kommit att fördelas till i hushåll med mycket låga inkomster även om formella inkomstkrav saknas.

Fastigheter som erhåller stöd ägs av kommunala och privata företag, stiftelser och hyreskooperativ. De kan även skilja inom länder, som i Österrike där bostäderna i Wien ägs av kommunala bolag, medan kooperativ är den vanliga formen i övriga landet. I Tyskland är merparten av de sociala fastigheterna i privat ägo medan de i Danmark ägs av kooperativ.

De sociala bostadssektorerna beskrivs som haltande i rapporten. Minskade subventioner och ett skifte från utbudsstöd till inkomstprövat efterfrågestöd har minskat den sociala bostadssektorns andel av bostadsmarknaden. Minskningen har lett till en residualisering, det vill säga att färre och fattigare hushåll bor i sektorn. Därtill räcker de sociala bostäderna till allt färre av de som skulle behöva dem.

Sådana hushåll hänvisas till den reguljära, mer oreglerade bostadsmarknaden. I Tyskland har bristen på samtliga typer av hyresrätter lett till höjda hyror inom det mer oreglerade beståndet. Något som i sin tur lett till att nya regler införts i syfte att bromsa hyreshöjningarna.

I England har en diskussion uppkommit om att det minskade statliga stödet till nya sociala bostäder har lett till totalt sett högre offentliga kostnader, när kostnaderna för bostadsbidrag har ökat som en följd av bristen på sociala bostäder.

Finland är inte ett av de undersökta länderna i Boverket (2016: a), men är intressant då landet fram till 1980-talet hade ett liknande system för hyresbostäder som Sverige. Sedan dess har två marknadshyresreformer genomförts i det oreglerade hyresbeståndet medan 60 procent av hyresrätterna är så kallade sociala bostäder med reglerad hyra och tillgång till statliga lån för nyproduktion via Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA).

De sociala hyresrätterna fördelas i Finland huvudsakligen efter behov som definieras efter en lång rad behovskategorier, där olika typer av bostadslöshet väger tyngst. Inkomster och kapital utgör grund för behovsprövning, men systemet saknar fasta inkomstgränser för nya boende. För en genomgång, se (ARA 2019) och Miljöministeriet (2018).

Vad kan EU acceptera?

Att en stödform existerar inom Unionen är inte detsamma som att den är tillåten. Till exempel så fanns det danska systemet på plats innan Danmark gick med i Unionen och har inte prövats i domstol. Skulle det prövas skulle det kunna komma att bli otillåtet. Nederländerna hade tidigare ett system som funnits på plats längre men som prövades och som kunde godkännas först efter att en avsmalning av målgrupp för de sociala bostäderna hade definierats.

Samtidigt är det av yttersta vikt att ett stödsystem primärt gynnar nyproduktion. Annars riskerar stödet att påverka prisbildningen i hela beståndet på ett sätt som kan ha negativa effekter om staten vill förändra byggandet längre fram.

Stöd till enskilda individer faller utanför EU:s statsstödsbegrepp. Därför är de tillåtna ur statsstöds synpunkt, så länge de inte kanaliseras till något specifikt företag och därmed är att betrakta som ett statsstöd riktat till ett företag.

Stöd till individer: Ett nytt stöd till upplåtelseinsatts i hyreskooperativ eller ett stöd till förstagångsköpare bör accepteras av EU så länge stödet inte kan anses tillfalla till exempel någon bank som lånar ut medel till individen. Att erbjuda stöd genom kreditgarantier är därför osäkert som strategi då det riskerar att gynna vissa mycket specifika kommersiella aktörer.

Stöd till köp av bostad riskerar dock att leda till en prisinflation som motverkar syftet med stödet. Upplåtelseinsatts har flera fördelar då det gynnar bildandet av hyreskooperativ som kan antas säkra hyresgästinflytande och bra bostäder.

De minimis: De minimis utgör troligen den enklaste formen av stöd. Regelverket innehåller tydliga beloppssundantag, maximalt 200 000 € under en treårsperiod per företag. Beloppet är dock för lågt för att kunna bidra till något annat än marginell produktion av bostäder.

GBER: Artikel 56 i GBER (stöd till investeringar i lokal infrastruktur) som används idag för att motivera investeringsstödet för hyresrätter verkar vara det mest passande undantaget för stöd som riktas till bostadsutvecklare. Det finns en viss osäkerhet kring huruvida stödet är tillämpligt på bostadsmarknaden, vilket inte är optimalt. För att klargöra frågan är ett alternativ att anmäla det till kommissionen, vilket beroende av definition eventuellt inte behövs formellt. För att minska risken för retroaktiva återbetalningskrav är ett alternativ att anmäla det i samband med en större reformering av stödet så att kommissionen tar ställning till ett nytt stöd.

SGEI: Om stöd skall motiveras genom SGEI kan bostadsbrist vara allt för allmän orsak för att berättiga ett investeringsstöd. Att marknaden inte levererar bostäder i relation till befolkningsutvecklingen i landet i allmänhet och i tillväxtregionerna i synnerhet torde vara uppenbart. De priser som marknaden erbjuder nya bostäder till är även att betrakta som svårhanterade för stora grupper.

I andra europeiska länder är SGEI den motivering som används för offentliga interventioner riktade mot bostadsmarknaden. För att interventionen skall tillåtas av SGEI kan det dock krävas någon form av avgränsning för vilka konsumentgrupper som ska tilldelas bostäderna. Att intervensera för att bygga bostäder för unga, studenter, asylsökande och äldre torde vara oproblematiskt. För "vanliga" hyresrätter görs dock ingen avgränsning för tilldelning och där ligger de eventuella problemen som kommissionen kan ha med ett svenskt produktionsstöd.

Slutsats: Fyra strategier gentemot EU

För Sveriges del finns i huvudsak fyra alternativ för relationen till EU gällande finansiella stöd till produktion av bostäder.

- **Ändra och anmäla stöd:** Dagens investeringsstöd är rapporterat i enlighet med regelverket. Ett stöd som skulle behöva ett individuellt undantag eller som söker sitt stöd i andra delar av EU:s regelverk kan behöva anmälas för att få ett godkännande. Troligen kommer det ta lång tid innan ett klargörande är fastställt och risken finns att det blir ett avslag som sedan leder till redigering av reglerna och återanmälan. Att få godkänt på stödet kan därtill kräva en förändring av svensk bostadsmarknad till något som mer liknar en kontinental modell med en mer behovsdefinierad tilldelning.
- **Inte anmäla stöd och fortsätta som idag:** Någon formell anmälan till kommissionen om undantag för dagens investeringsstöd har inte behövt göras. Ett större stöd riskerar dock att medföra än större konsekvenser om en framtida prövning kommer fram till att det är otillåtet. Osäkerheten riskerar även leda till ett underutnyttjande.

- **Utmana EU på bostadsområdet:** Det finns uppenbara skäl till att medlemsstaterna ska kunna kanalisera ekonomiska medel till byggandet av bostäder. Fastighetsproduktion stör i mycket liten utsträckning samhandel och konkurrens så länge nationella byggbolag inte premieras i produktionen. Vidare är bristen på bostäder ett stort problem i en lång rad EU-länder. Behoven av offentliga interventioner på bostadsmarknaden för att säkra tillräcklig tillgång till goda bostäder åt hela befolkningen har identifierats i flera länder, bland annat i Boverket (2016: a). Att förändra lagstiftningen inom EU, eller argumentera för en förändrad tolkning av gällande regler kan därför vara en möjlighet.
- **Alternativ:** Om slutsatsen är att statligt direkt stöd inte kan kanaliseras till bostadsbyggande bör alternativ övervägas som kan medföra ett ökat byggande.
 - **Hjälp individer med upplåtelseinsats.** Då kontantstöd till fysiska individer (privatpersoner) inte omfattas av EU:s statsstödsregler öppnar regelverket för att införa generösa lån till upplåtelseinsats i nybyggda hyreskooperativ.
 - **Sänka marknadspriset för topplån** genom inrättandet av en helt fristående stiftelse eller bolag som liknar EIB eller NIB. Aktören skulle då även likna SBAB i sitt uppdrag, men helt fokuseras mot att finansiera hyresbostadsproduktion med liknande sociala ambition som det utökade investeringsstödet som föreslås här.

2.7 Summering: Ramar för ett stöd till nyproduktion

Nedan presenteras ett samlat förslag för finansiellt system för stöd till nyproduktion. Stödet utgår från diskussionen ovan och är tänkt som en kraftfull redigering av dagens investeringsstöd.

Övergripande målsättningar och ramar för ett finansiellt stöd till nyproduktion

Ovan definierades målsättningen för bostadsproduktionen till 65 000 färdigställda bostäder årligen. Som huvudsakliga medel för ökad nyproduktion identifierades ökade krav och incitament för kommuner att tillgängliggöra mark för all typ av nyproduktion samt en statlig finansieringslösning som stödjer produktionen av hyresrätter med relativt låg hyra.

Sedan 2003 byggs 7 000–9 000 egnahem årligen. Antalet färdigställda bostadsrätter har ökat under lång tid och uppgick 2017 och 2018 till strax över 20 000 bostäder. Även produktionen av hyresrätter har ökat och uppgick 2017 och 2018 till omkring 20 000.

Införandet av nya bolåneregler 2018 påverkade omedelbart möjligheten att producera bostadsrätter negativt när hushållens kostnader för bolån ökade. Småhus har inte påverkats i samma utsträckning och uppvisar över tid en stabil produktionsnivå, oavsett ränteläge. Baserat på detta kan följande antaganden formuleras:

1. Genom ökad tillgång till mark kan åtminstone 10 000 egnahem färdigställas årligen.
2. Med hänsyn tagen till nuvarande bolåneregler är det inte säkert att anta att fler än 20 000 bostadsrätter kan färdigställas årligen.

För att nå målsättningen om 65 000 färdigställda bostäder per år innebär antagandena 1 och 2 att 35 000 hyresrätter måste färdigställas årligen.

Det finns sannolikt utvecklare av hyresfastigheter som av olika skäl inte kommer vilja ta del av en statlig finansiering med hyreskrav. Därför kommer ett stöd inte behöva finansiera behovet av nya hyresrätter fullt ut. En faktor som kan förändra finansieringsbehovet är om produktionen av övriga bostadstyper blir större eller mindre än beräknat ovan. Därtill är det rimligt att anta att marknaden kommer nyttja stödet olika beroende på konjunkurläge och möjligheten att säkra finansiering av annan bostadsproduktion.

Ett utökat stöd med möjligheten att kunna delfinansiera 35 000 hyreslägenheter är ändå en rimlig och långsiktig utgångspunkt. Det är dock viktigt att en sådan kan förändras när behov och politiska målsättningar förändras.

Hur stor finansiering som behövs beror på en rad faktorer. Ett lån med ränta kräver högre andel stöd än ett bidrag eller räntefritt lån då räntan uppträder som en kostnad. Produktionskostnader och betalningsförmåga skiljer även inom landet varför en målsättning som baseras på nationella genomsnittliga kostnader kan vara otillräcklig för landets tillväxtområden.

Flexibilitet i finansieringen och möjligheten att blanda lägenhetsstorlekar i samma fastigheter är attraktiva attribut hos en finansieringslösning. Utformningen av dagens investeringsstöd är viktat mot mindre lägenheter medan större lägenheter är svåra att producera med stödet för att hyra ut till stödets kravhyra.

Ett mer omfattande stöd än det befintliga och viktat efter storlek på samma sätt som dagens system riskerar att avsevärt minska andelen nyproducerade lägenheter med 3+ rum och kök. En sådan förändring är inte önskvärd om syftet med hyresrätter är att erbjuda boende till alla hushållstyper och gynna maximal social blandning. Risken är att det leder till nya bostadsområden med uteslutande små lägenheter och en befolkning bestående av unga, socialt utsatta och trångbodda barnfamiljer. Därför bör ett system premiera något större bostäder.

Hyreskrav måste vara så pass låga så att genomsnittliga hyresgäster kan hyra dem utan att ge avkall på för stor del av sin konsumtion. Dels för att trygga ett socialt bra system, men särskilt för att tillse att systemet öppnar upp för en tillräckligt stor efterfrågan på bostäderna för att undvika vakanser. Hyreskravet måste därtill vara tillräckligt högt för att säkerställa en fungerande ekonomi i fastigheten och minska den andel som den statliga finansieringen måste stå för.

Boverket eller annan ansvarig myndighet behöver följa utvecklingen på bostadsmarknaden för att kontinuerligt utvärdera och redigera regler i stödsystemet. Storlekar av lägenheter som premieras, kravhyror, trångboddhet och behov av bostadsbidrag måste följas och tillåtas påverka framtida reformer av stödet både på regional och nationell nivå.

För att öka stödets flexibilitet bör till sist parterna på marknaden tillåtas att förhandla fram hyror som avviker från kravhyran.

Summer och tekniska avvägningar för utökat stöd

Stödet bör erbjudas som andel av produktionskostnaden baserat på boarea per lägenhet. Dagens investeringsstöd ges som summa per kvadratmeter. Det är önskvärdt när stödet ges som ett bidrag. Om bidraget skulle ges som andel av produktionskostnaden ökar risken för kostnadsinflation. När stödet är ett lån minskar risken för kostnadsinflation eftersom lånet behöver betalas tillbaka.

Systemet måste även kunna hantera en mindre ränteuppgång. Vid större ränteökningar eller andra förändringar är det rimligt att nya direktiv kan utfärdas. Vesäntligt högre ränta bör till exempel sammanfalla med ökad löneinflation som i sin tur medger höjd normhyra. Men mindre förändringar i räntenivåer måste stödet kunna hantera utan att regelverket behöver förändras.

Med andel öppnas möjligheten för enklare konjunkturstyrning av produktionen genom att andelen av produktionskostnaden som stödet utgör skiftar efter hur behovet av att bygga hyresrätter förändras. I tider av högt byggande av andra bostäder kan stödandelen minska, vilket minskar attraktiviteten i stödet. Visavi kan andelen öka i tider av lågt byggande av andra bostäder för öka attraktiviteten, öka andelen hyresrätter som byggs och säkerställa en stabil produktion. Den statliga aktör som delar ut stödet måste därför ha mandat att redigera andelen stödfinansiering i syfte att jämna ut produktionen och säkerställa en produktion i nivå med Boverkets målsättning.

Lånefinansiering bör användas för att minimera statens kostnader med statslåneräntan som ränta tillsammans med ett administrationstillägg. I Boverket (2018: b) uppskattar myndigheten kostnaden för administration av investeringsstödet till 6 miljoner, eller 0,2 procent av stödsumman på 3,2 miljarder. Ett räntepåslag om 0,5 procent bör därför mer än väl kompensera utfärdande myndighet för de administrativa kostnader som ett lånestöd innebär.

Kostnaden för lånefinansieringen kommer komma ur de fastigheter som går i konkurs och därför inte kan upprätthålla sina betalningar. För en uppskattning, se nedan.

En **vakansförsäkring** som kan täcka problematiska vakansnivåer bör krävas. En vakansförsäkring minskar risken för inställda betalningar och därmed behovet av räntemarginal för det statliga lånestödet. Dessutom ska fastigheter med stor förväntad vakans inte erbjudas stöd.

Vakans inom bostadsfastigheter är ovanligt. Enligt Datscha, ett företag som erbjuder underlag för fastighetsvärdering, räknar bostadsbolag långsiktigt med 0,5 procents vakansgrad (andel outhyrda lägenheter). På mindre attraktiva marknader observeras högre vakansgrader, i värsta fall kan vara så höga att verksamheten är svår att driva. Vid ihållande och hög bostadsproduktion är det rimligt att anta att vakanser med tiden kommer börja att uppstå inom beståndet, även på marknader som idag präglas av omfattande brist. Detta kan till exempel drabba fastigheter i tillväxtregionernas utkanter. Vakans är i grunden något positivt som öppnar för konkurrens mellan värdar om hyresgästerna. Det kan emellertid vara problematiskt för en enskild fastighetsägare och för riskvärderingen vid utlåning.

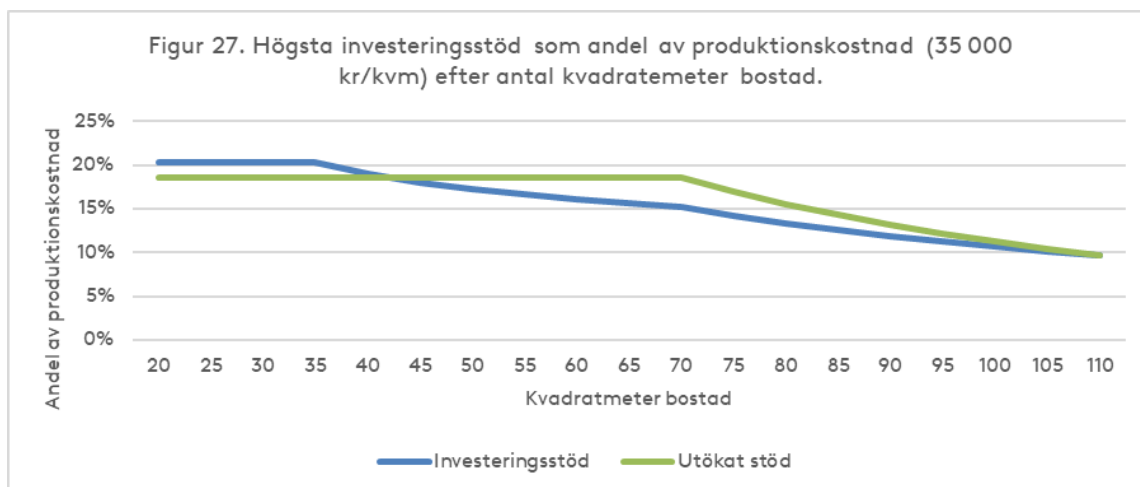
En vakansförsäkring skulle kompensera fastighetsägaren om svårigheter att hyra ut lägenheter uppstår. Med försäkringen skulle fastighetsägaren vara något mer isolerad från konkurs och därmed skulle långivaren (staten) vara mer skyddad från att betalningarna ställs in. Vilka nivåer som bör försäkras och vad det kan kosta står utanför denna utredning. Målsättningen bör vara att fastigheten delvis med hjälp av en försäkring ska klara underhåll och kapitalkostnader vid förhöjda vakanser.

Storlekar på lägenheter som premieras bör i genomsnitt vara något större än vad dagens investeringsstöd premierar. I genomsnitt bor 2,2 personer tillsammans i hushåll, i Stockholms län (Region) är det närmare 2,5. Hushåll i hyresrätt bor något trängre än hushåll i ägt boende. Dagens hushållsstorlekar är inte nödvändigtvis att betrakta som optimala, eller som ett bra mått på storleksbehov (se avsnitt 3.3 om trångboddhet), de kan även skilja mellan kommuner.

Om utgångspunkten är en stabil familjebildning, hushåll med 2 vuxna utan eller med ett till två barn och trångboddhetsnorm 2 blir en bra lägenhet cirka 70 kvm beroende på samansättning. Ett stöd bör betrakta 60–75 kvm som en ”normal” lägenhet men även säkra att både större och mindre lägenheter kan produceras i sådan utsträckning att social blandning och lokala bostadsbehov kan uppfyllas.

Dagens ersättning per kvadratmeter visualiseras i figur 27. Det trappas av i två steg (blå linje). Det ger 7100 kr i stöd upp till 35 kvadratmeter och därefter 3350 kr per ytterligare kvadratmeter i bostaden upp till 70 kvadratmeter och inget ytterligare stöd för kvadratmeter i bostaden som överstiger det. Ett utökat stöd bör istället söka att erbjuda något mindre finansiering för små bostäder men något större för stora bostäder med störst förändring för de mellan 60 till 80 kvadratmeter (grön linje).

Dagens investeringsstöd har även en prioriteringsregel om att projekt med fler lägenheter per markyta skall prioriteras vilket ytterligare premierar fastigheter med små lägenheter. Sådana regler bör undvikas i största möjliga mån då de lätt kommer i konflikt med sociala mål för bostadsområden och enskilda fastigheter och introducerar osäkerhet i tillgången till finansiering då utvecklaren inte vet vilka typer av fastigheter andra aktörer söker investeringsstödet med.



Hyror som tillåts i stödlägenheter bör följa samma nivåer som dagens investeringsstöd. Dessa bör därtill justeras över tid och baserat på hur bostadsmarknaden utvecklas olika inom landet.

Utan driftstöd ska bostäderna kunna hyras ut till marknadsvillkor på den öppna marknaden till investeringsstödet högsta normhyra på 1550 kr/ kvm/ år. Med marknadsvillkor menas att fastigheten kan bära de kostnader som relateras till den samt ge en affärsmässig avkastning på fastighetsägarens egna kapital.

Normhyran på 1550 kr motsvarar en månadshyra på 5260 kr för 30 kvm, för 65 kvm motsvarar det 8959 kr i månadshyra och för 70 kvm motsvarar det 9368 kr. För hushåll med 15 000 kr efter skatt och bidrag (decil 3) innebär det 35 procent i boendekostnader för enpersonshushåll med 30 kvm och 30 procent för tvåpersonshushåll med 65 kvm vilket är väl över de 25 procent som Hyresgästföreningen förordar som en bra hyresnivå för beståndet som helhet.

Investeringsstödet graderar av hyran efter område och storlek, men kopplade till lägenheten har tydliga fördelar mot andra strikta eller hushållsanpassade hyror då de är relativt tydliga. Kravet på hyran är även sådant att det Eurostats gräns om att boendekostnaden inte ska överstiga 40 procent av disponibel inkomst inte tangeras för decil 3. För specifika hushåll som inte kan efterfråga ett bra boende under föreslagna premisser är det rimligt att komplettera med bostadsbidrag.

Kostnadsberäkning

För att tydliggöra kostnadsbilden och hur hyror i nyproducerade hyreslägenheter påverkas av ränta och stödsystem gör nedan en enklare kostnadsberäkning baserad på beräkningen i figur 15 i avsnitt 1.2. Därefter följer en statsfinansiell beräkning om de totala medel som behöver lånas upp och konsekvenser för statens skuldsättning och utgifter kopplade till stödet.

Produktionskostnaden för hyresrätter skiljer sig åt mellan regioner. Nationellt var 2017 den genomsnittliga totala produktionskostnaden för hyresrätter (inklusive markkostnad) 32 600 kr/ kvm, i storstadsregionerna var den 36 300 kr/ kvm. I syfte att ta höjd för ökade kostnader utgår beräkningarna från en genomsnittlig produktionskostnad om 35 000 kr/ kvm.

Tabell 5 visar möjliga fördelningar av kapital och associerade kostnader. Summan av den övre delen av tabellen samlar kostnaderna för kapital och underhåll av fastigheten per kvadratmeter. Låga räntor och underhållskostnader resulterar därför i lägre kostnad per kvadratmeter och i förlängningen, vilken hyra som fastigheten kräver.

Den nedersta delen av tabell 5 redovisar hur kostnaderna översätts i månadshyra för olika lägenhetsstorlekar, där färgen indikerar om hyran är lägre (grön) eller högre (röd) än investeringsstödet kravhyra (normhyra på 1550 kr/ kvm/ år).

Hyrorna ska kunna täcka avkastningskrav, räntor, underhåll och avskrivning och är baserade på den genomsnittliga kostnaden per kvadratmeter. Små lägenheter är vanligtvis mer kostnadsintensiva och har därför högre kvadratmeterhyra jämfört med stora lägenheter. Hyran för små lägenheter därför underskattad och

hyran för stora lägenheter överskattad i tabellen. Estimering passa sannolikt bäst för de vanligaste lägenhetsstorlekarna (60–70 kvm).

Kolumn 1 visar en situation där produktionskostnaden på 35 000 kr/ kvm finansieras genom en kombination av eget kapital från fastighetsutvecklaren (30 procent) och lånat kapital från banken (70 procent). Avkastningskrav på eget kapital och räntan på banklån är satt till 3,4 respektive 1,5 procent.

Kolumn 2 visar hur dagens investeringsstöd ”köper ut” en del av utvecklarens egna kapital och därigenom minskar summan av avkastningskravet. Följden blir att möjligheterna ökar att erbjuda en hyra i enlighet med kravhyran. Kolumn 3 och 4 illustrerar samma situationer som kolumn 1 respektive 2 men med högre bankränta (2 procent). Kolumn 5 illustrerar ett fall där bankräntan är fortsatt hög och där stödfinansieringen uppgår till 35 procent av byggkostnaden (byggutvecklarens eget kapital uppgår till 5 procent). I kolumn 5 har även kostnader för en vakansförsäkring lagts till. Här har avgiften satts till 0,5 procent av drift och lånekostnader.²⁴

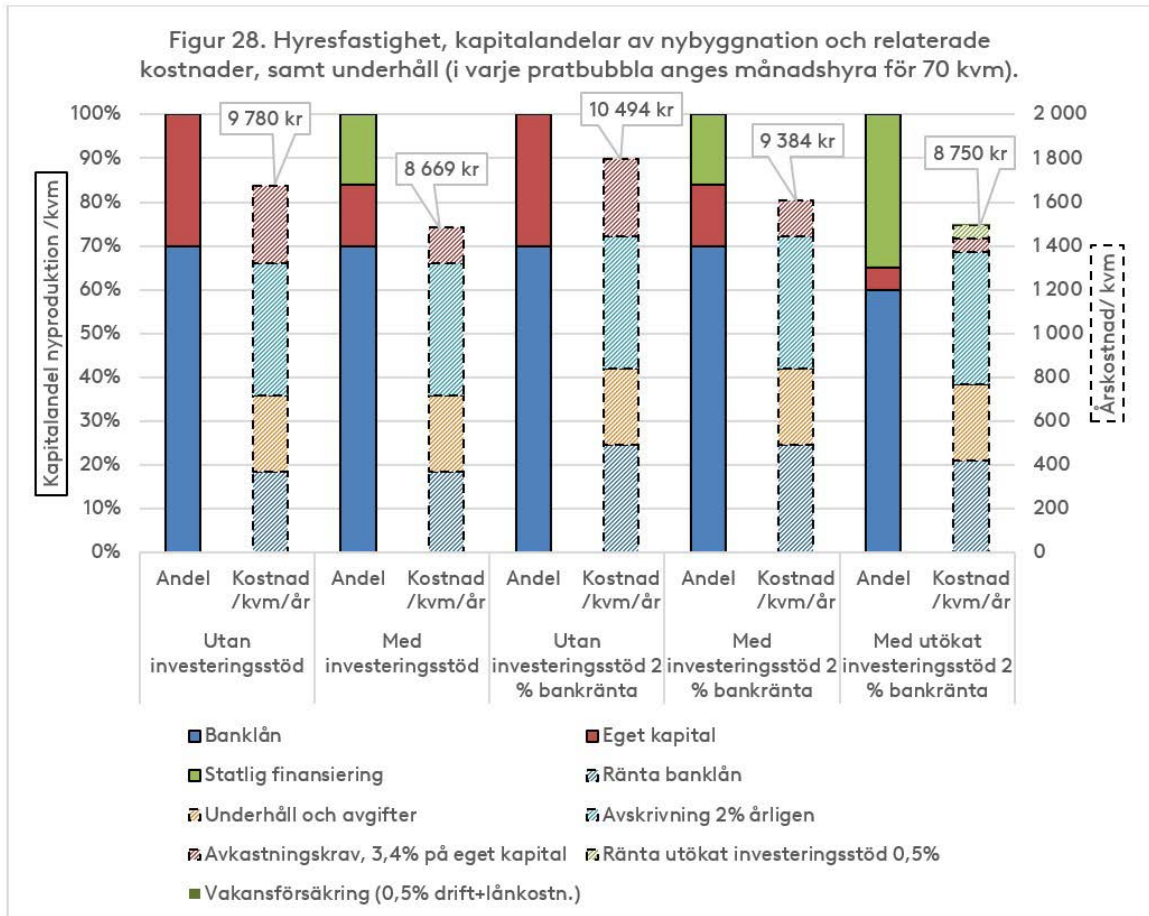
Tabell 5. Hyresfastighet, kapitalandelar av nybyggnation och relaterade kostnader, samt underhåll och utfall i månadshyra.

	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)	
	Lägenhet utan investeringsstöd 1,5 % bankränta		Lägenhet med investeringsstöd 1,5 % bankränta		Lägenhet utan investeringsstöd 2 % bankränta		Lägenhet med investeringsstöd 2 % bankränta		Lägenhet med utökad investeringsstöd 2 % bankränta	
	Andel	Kostnad /kvm/år	Andel	Kostnad /kvm/år	Andel	Kostnad /kvm/år	Andel	Kostnad /kvm/år	Andel	Kostnad /kvm/år
Kapitalandelar vid nyproduktion (andel av 35 000 kr)										
Banklån	70%		70%		70%		70%		60%	
Eget kapital	30%		14%		30%		14%		5%	
Statlig finansiering	0%		16%		0%		16%		35%	
Löpande kostnader per kvadratmeter										
Ränta banklån		368 kr		368 kr		490 kr		490 kr		420 kr
Underhåll och avgifter		350 kr		350 kr		350 kr		350 kr		350 kr
Avskrivning 2% årligen (ej mark)		602 kr		602 kr		602 kr		602 kr		602 kr
Avkastningskrav eget kapital: 3,4%		357 kr		167 kr		357 kr		167 kr		60 kr
Ränta utökad investeringsstöd 0,5%										61 kr
Vakansförsäkring										7 kr
Summa (intäkt-behov per kvm)		1 677 kr		1 486 kr		1 799 kr		1 609 kr		1 500 kr
Utfall i månadshyror för olika lägenhetsstorlekar och relation till investeringsstödet kravhyra Grön = under kravhyra, Röd = över kravhyra										
kvm	Kravhyra		Hyra		Hyra		Hyra		Hyra	
90	11 423 kr		12 574 kr		11 146 kr		13 493 kr		12 065 kr	
80	10 600 kr		11 177 kr		9 907 kr		11 993 kr		10 724 kr	
70	9 368 kr		9 780 kr		8 669 kr		10 494 kr		9 384 kr	
60	8 550 kr		8 383 kr		7 431 kr		8 995 kr		8 043 kr	
50	7 396 kr		6 985 kr		6 192 kr		7 496 kr		6 703 kr	
40	6 577 kr		5 588 kr		4 954 kr		5 997 kr		5 362 kr	
Investeringsstöd/kvm		0 kr		5 600 kr		0 kr		5 600 kr		14 000 kr

Figur 28 visualiserar kapitalandelar, kapital- och löpande kostnader ur tabell 5, rad 1–10.

²⁴ Summan har dimerats ur att försäkringen, via avgiften, ska kunna hantera ut 10 procent av alla fastigheter kontinuerligt behovet finansiera ett bortfall som motsvarar 5 % av drift- och lånekostnaderna.

Jämförelsen mellan kolumn ett och två visar hur investeringsstödet möjliggör lägre hyresnivåer, som är i enlighet med investeringsstödet kravhyra. Den lägre hyresnivån kommer ur att investeringsstödet minskar andelen eget kapital (med avkastningskrav på 3,4 %) och därigenom minskar den summan som varje



lägenhet måste kunna avsätta varje månad.

Kolumn 3–5 visar scenarier där bankräntan ökat från 1,5 till 2 procent, en förändring som får stora konsekvenser. Kolumn 3 är exkluderar investeringsstöd, med mycket höga hyresnivåer. Kolumn 4 inkluderar investeringsstöd, vilket även det resulterar i höga hyror och att bara små lägenheter kan byggas och hyras ut i enlighet med kravhyran. Kolumn 5 introducerar det utökade investeringsstödet som ett lån som täcker 35 procent av kapitalet, räntan på lånet är satt till 0,5 procent. Det utökade investeringsstödet ökar möjligheten att bygga något större lägenheter och hyra ut dessa i enlighet med kravhyran.

Det är värt att notera att räntenivån är avgörande för fastighetsägarnas ekonomiska förutsättningar att ta ut en hyra i enlighet med kravhyran. Om räntan ökar till 2,5 procent måste det utökade investeringsstödet närma sig hälften av produktionskostnaderna för att bibehålla hyresnivån.

Perioder av höjd ränta kan medföra avsevärda nedgångar i nybyggnationen, både för hyrt och ägt boende. Ett stöd som växer när byggnationen minskar skulle då stabilisera produktionen via utökad produktion av hyresrätter när ränta eller andra kostnader ökar och minska produktionen av hyresrätter i tider när bostadsrätter är mer fördelaktigt att bygga.

Ett sådant system skulle upprätthålla en stor produktionskapacitet och förbättra ekonomins förmåga att omsätta låga räntor till produktion istället för höjda tillgångspriser, vilket låga räntor riskerar att leda till.²⁵

Den genomsnittliga lägenheten som byggs i Sverige kommer sannolikt ha en produktionskostnad som understiger 35 000 kr/kvm. Summan är kopplad till produktionskostnad per boarea i storstadsregionerna där markpriser och komplexa produktionsförhållanden är vanligare än på andra orter. Huvuddelen av nya bostäder kommer troligen att behövas i landets tillväxtområden, där efterfrågan på bostäder är hög. Högre omkostnader är vanliga där efterfrågan är hög, både på mindre och större orter. Detta beror på att annan verksamhet ofta redan finns i området och att den lättarbetade marken redan är tagen i anspråk. För att inte underskatta kostnaderna utgår därför beräkningarna nedan en genomsnittlig produktionskostnad på 35 000 kr/ kvm (inklusive markkostnader).

Totalt kapitalbehov

Att bygga totalt 35 000 hyreslägenheter á 70 kvm till en kostnad om 35 000 kr/kvm kräver totalt cirka 86 miljarder kronor. Hur kapitalet finansieras från olika källor, samt hur räntan utvecklas är avgörande för vilka hyresnivåer som är möjliga. Tabell 6 visar kapitalfördelningen av dessa 86 miljarder. Kolumn 2 visar vad dagens investeringsstöd skulle behöva erbjuda i finansiering för att nå byggmålet. Kolumn 4 visar vad ett utökat stöd skulle behöva erbjuda om banklåneräntan ökar till 2 procent och stödet utökas till 35 procent av produktionskostnaden. Ökar räntan mer än så kommer ett större stöd behövas för varje enskild kvadratmeter (för att klara kravhyran) och för att kompensera för minskad produktion av andra bostäder.

Tabell 6. Årligt totalt kapitalbehov för 35 000 lägenheter, á 70 kvm. Miljarder kronor. Andel av BNP 2019 inom parentes.

	Utan stöd	Med investeringsstöd	Utökat investeringsstöd
Bank	60 (1,2)	60 (1,2)	52 (1,1)
Privat	26 (0,5)	12 (0,2)	4,3 (0,1)
Stat	0 (0)	14 (0,3)	29 (0,6)
Totalt	86 (1,8)	86 (1,8)	86 (1,8)

2018 tilldelades investeringsstödet 3,2 miljarder kronor. Tabell 6 visar att dagens investeringsstöd behöver vara 4,5 gånger vad det är idag om produktionen ska kunna möta boverkets uppskattade behov, med dagens räntenivåer. Om räntan ökar till 2 procent kommer ett större stöd på 30 miljarder krävas för att finansiera samma produktionsnivå, givet att stödet görs om till ett lån.

För att möjliggöra ett stöd som tillåter en produktionstakt som parerar byggkonjunkturen måste höjd tas för fluktuationer i användandet av kapitalet så att mindre stöd används i perioder av låg ränta och större stöd i perioder av något högre ränta.

²⁵ För forskning om ränta och tillgångspriser se Rigobon och Sack (2004). För en svensk analys, se Finansinspektionen (2018).

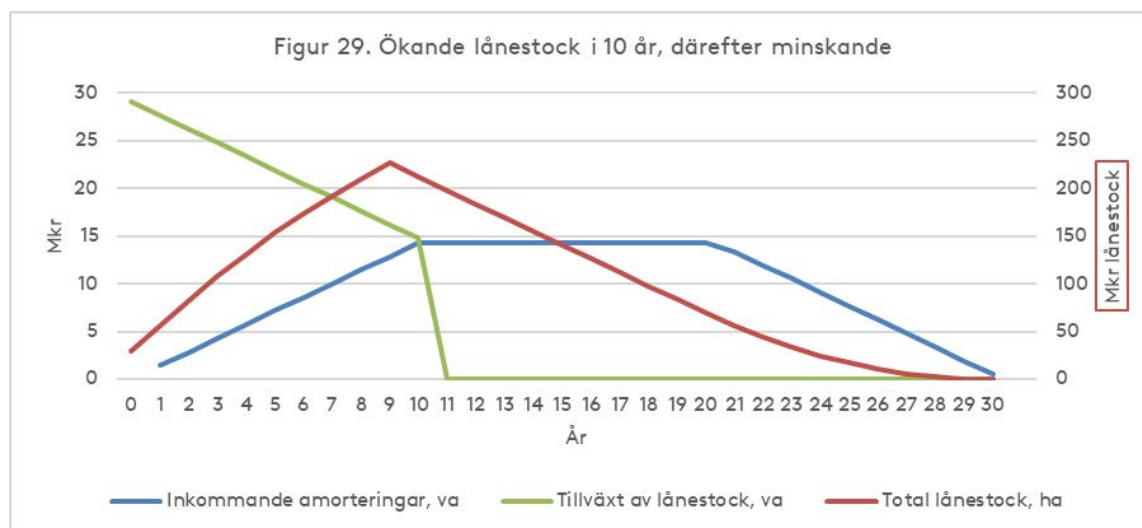
Det övergripande syftet är att producera ett totalt antal bostäder som täcker behovet av 65 000 nya bostäder årligen, definierat i Boverket (2018: a). Om fler än 30 000 småhus och bostadsrätter produceras, eller om hyresrätter produceras utan statligt finansiellt stöd, minskar de uppskattade 35 000 hyresrätter som stödet behöver delfinansiera. Därtill kan en långsiktigt stabil och hög produktionsnivå medföra effektiviseringar som sänker produktionskostnaderna. Sådana fenomen skulle minska det kapital som krävs för att stödja produktionen.

Amorteringstiden för kravet bör vara relativt kort. Anledningen är främst för att se till att staten får tillbaka sina investerade medel. Men även för att höja kraven på vilka fastigheter som kommer till. Det är av yttersta vikt att fastigheterna är kommersiellt fungerande och har tillräcklig ekonomisk bärkraft för att klara en amortering som ger utrymme till framtida renoveringsbehov. En god princip är att utgå från fastighetens långsiktiga förslitning om 2 procent av produktionskostnaden. Det ger en amorteringsplan på omkring 20 år för en skuld som uppgår till 35 procent av byggkostnaden.

Kostnaden för staten kommer bara att uppkomma om räntepåslaget inte kan bära de administrativa kostnaderna eller om fastighetsbolag går i konkurs och inte kan underhålla sin skuld. Båda fallen är osannolika i dagsläget, men vissa konkurser bör uppkomma över tid, även om vakansförsäkring och normal kreditvärdering kommer utgöra skydd för det.

Med vissa antaganden går det att uppskatta statens långsiktiga kostnader.

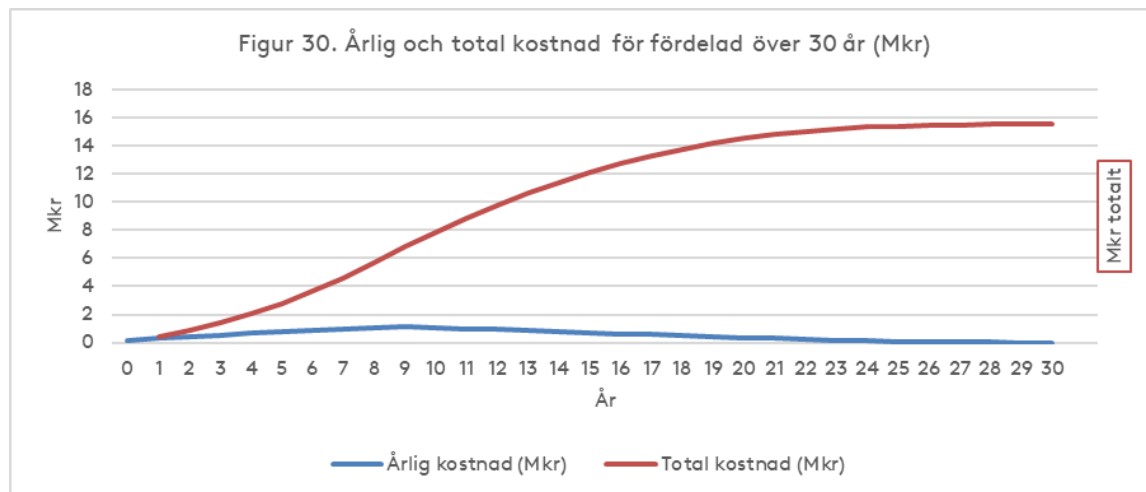
- Om den årliga genomsnittliga utlåningen uppgår till 29 miljarder
- och de enskilda fastigheterna är belånade till 35 procent,
- med en amorteringstid på 20 år.
- Samt en årlig betalningsinställelse om 0,5 procent²⁶
- och att staten inte får tillbaka något alls ur konkursboet.



²⁶ På engelska "default rate". I detta fall avses en skuld där återbetalningarna helt och permanent ställs in.

Då uppgår statens kostnader till 1,55 miljarder kronor över 20 år, för ett års utlåning. Det ska jämföras med dagens investeringsstöd som kostar omkring 3 miljarder varje år (ESV, 2020).

Skulle stödsystemet låna ut nya medel under 10 års tid, och därigenom säkerställa att totalt 650 000 bostäder byggs så kommer den totala kostnaden för staten uppgå till 15,5 miljarder kronor fördelat över totalt 30 år. Då kostnaden följer lånestocken är de inte vara jämt fördelad över tid. Istället växer kostnaden till och med år 10 då utlåningen avslutas. Då skulle stocken av utlånat kapital kulminera på 226 Mkr och förlusten uppgå till omkring 1,1 Mkr. Därefter skulle stocken och förlusterna minska.



Del 3: Förslag om utökad investeringsstöd

3.1 Utökad investeringsstöd för hyresrätter

Investeringsstödet föreslås förändras på ett antal centrala punkter:

- Det bör göras om från dagens bidrag till ett lån och utökas till att kunna erbjudas till tillräckligt många bostäder för att säkra Sveriges bostadspolitiska mål. I rapporten används Boverkets mål om 65 000 bostäder. Finansieringen bör vara sådan att om få bostäder tillkommer utan stöd måste fler kunna byggas med stöd och vice versa.
- Taket för totalsumman bör tas bort, aktören som erbjuder stödet bör istället kvartalsvis utvärdera hur många bostäder som behöver tillkomma under kommande år och förändra andelen av produktionskostnaderna som ersätts med det utökade investeringsstödet.
- Ett krav på vakansförsäkring bör införas för att säkerställa att stödet används effektivt.
- Dagens prioritering av bostadstäta projekt bör tas bort för att säkerställa att stödet kan användas i så många fall som möjligt och minska osäkerheten kring beviljande.

Vissa delar av dagens investeringsstöd bör finnas kvar:

- Kravet på normhyra om maximalt 1550 kr/ kvm/ år bör vara kvar för att säkerställa tillräcklig efterfrågan för den större kvantitet av bostäder som behöver produceras.
- Regionindelningen med olika normhyreskrav bör finnas kvar och utökas med att finansieringsandelen kan skifta med behovet av nya bostäder mellan regioner.
- Finansieringsandelen bör fortsatt premiera mindre lägenheter framför större men med fokus på något större lägenheter för att möta behov hos familjer, motverka segregation och öka attraktiviteten hos det utökade investeringsstödet. Målsättningen bör vara att normlägenheten är 65 kvadratmeter, men att även mindre och större bostäder byggs.

För att få EU att acceptera ett tillräckligt stort stöd krävs avvägningar som presenterades ovan.

- Antingen följer Sverige dagens ordning för investeringsstödet, en lösning med vissa osäkerheter.
- Alternativet är att stödet riktas till privatpersoner och används för nyproduktion av hyreskooperativ
- eller att nya bostäder med stöd fördelas med förtur till grupper med särskilt behov av bostäder (unga, äldre eller hushåll utan mycket höga inkomster).
- Dessutom bör Sverige driva att medlemsländerna tillåts kanalisera ekonomiska medel till bostadsbyggande genom att frikoppla frågan om stöd till bostadsproduktion från EU:s statsstödsregler.

Rapportens uppskattning av det genomsnittliga årliga lånebehovet är 29 miljarder. Kostnader för staten uppkommer bara i de fall där fastighetsbolag ställer in betalningarna i sådan utsträckning att räntemarginalen på 0,5 procent inte täcker kostnaderna. Beräkningarna antar att 0,5 procent av alla stödmottagande fastighetsbolag ställer in betalningarna för all framtid varje år, detta bör betraktas som en hög nivå. Räknat på det sättet blir den genomsnittliga kostnaden för staten 0,52 miljarder varje år under 30 år. Det tionde året, när lånestocken är som störst kulminerar statens årskostnad för systemet vid 1,13 miljarder kronor.

Tabell 7. Skillnad dagens investeringsstöd och förslaget utökat investeringsstöd.

	Dagens investeringsstöd	Utökat investeringsstöd
Högsta accepterade hyra (normhyra)	1550/ kvm/ år	1550/ kvm/ år
Månadshyra 70 kvm	9 368 kr	9 368 kr
Finansieringstyp	Bidrag	Lån
Avtrappning stödandel	2 steg fokus på små bostäder	1 steg fokus på normala bostäder (60–80 kvm)
Tak för totalsumma	ja	nej
Krav på vakansförsäkring	nej	ja
Totala stödmedel för byggnation	ca 3 miljarder /år	29 miljarder /år
Kostnad för staten	ca 3 miljarder /år	0,52 miljarder /år
Prioritering av bostadstätta projekt	ja	nej

3.2 Ett riskminimerat stöd

1980-talet präglades av okontrollerade statliga kostnadsökningar för bostadssektorn och 1990-talet av att staten fick bära stora delar av de kostnader som uppstod på bostadsmarknaden under krisen. Den senare berodde på den förra, men båda är var för sig fenomen som inte skall uppstå i ett väl kalibrerat stödsystem. Särskilt problematiskt var det sena 1980-talets:

- **rättighetsformulerade stödsystem.** Stöden stod inte under någons kostnadskontroll utan var definierade på liknande sätt som dagens ränteavdrag är, där mottagaren har rätt till sitt stöd/ avdrag/ ersättning, oavsett om statens målsättning eller avsatta medel har överskridits eller inte.
- **prisdrivande incitament.** Räntebidrag och ränteavdrag minskade behovet av att pressa kostnaderna då byggutvecklaren kompenserades för räntekostnaden.
- **avsaknad av analys av ekonomisk bärkraft** hos bostadsprojekteten som fick lån.

Det är av stor vikt att tillse att den typen av inbyggda riskhöjande regler inte uppstår igen. Därför ska målsättningen vara att stabilisera det totala byggandet, alla ska ha rätt att få finansieringen givet att hyresnivåer och vakansförsäkring är i enlighet med stödreglerna. Begränsningen i finansieringen bör göras genom att stödandelen minskar när produktionen av bostäder (utan stöd) är hög. Den andelen bör även kunna viktas så att byggnationer i regioner med behov av större produktion kan erbjudas en större andel finansiering än regioner med mindre behov.

För att tillse att adekvat riskbedömning görs av varje projekt kan utlåning från affärsbanker uppmuntras. Därtill bör, som ovan beskrivet en vakansförsäkring krävas för att erhålla stödet. Systemet skulle därigenom dels formellt vara försäkrat mot ekonomiska nedgångar men därtill vara kontinuerligt riskutvärderat på nationell nivå och för varje enskild fastighet av två oberoende och helt kommersiella aktörer.

3.3 En konjunkturstabil produktion

Första prioritet för hela bostadspolitiken måste vara att nyproduktionen tillfredsställer behovet om 65 000 färdigställda bostäder årligen. För att undvika fluktuationer i produktionen bör stödfinansieringen bli mer generös i tider av stigande räntor, därigenom ges branschen bättre förutsättningar för industriell produktion och längre investeringshorisonter. I räkneexemplet ovan illustrerades behovet av högre stöd med att 2 procent bankränta skulle medföra ett behov av ett drygt dubbelt så stort stöd jämfört med 1,5 procent ränta. Därtill kommer en större total lånestock krävas för att kompensera för ett minskat byggande av övriga bostäder.

Den statliga aktör som ansvarar för utlåning måste därför ha mandat och finansiell kapacitet att expandera andelen stöd som betalas till varje fastighet samt antalet fastigheter som erhåller stöd, allt beroende på vad som driver en eventuell produktionsnedgång.

Om målsättningen är att antalet påbörjade bostäder inte ska avvika avsevärt från 65 000 på årsbasis kan stödet i varje kvartal agera något kompenserande på nationell nivå och på delmarknader.

Produktionen påverkas av tillgången på planlagda platser att bygga på och förväntade priser. När räntekostnader minskar bör produktionen, givet att mark tillgängliggörs, öka. Effekten kommer dels ur lägre räntekostnader för ägaren, som tillåter större vinstmarginal, givet att hyrorna är desamma. Därtill kommer privatpersoner acceptera större skuldsättning vilket ökar vinstmarginalen för den som bygger bostadsrätter och egnahem. Dessutom kan den högre betalningsviljan som den lägre räntan medför öka attraktiviteten för kommuner att planlägga och sälja mark.

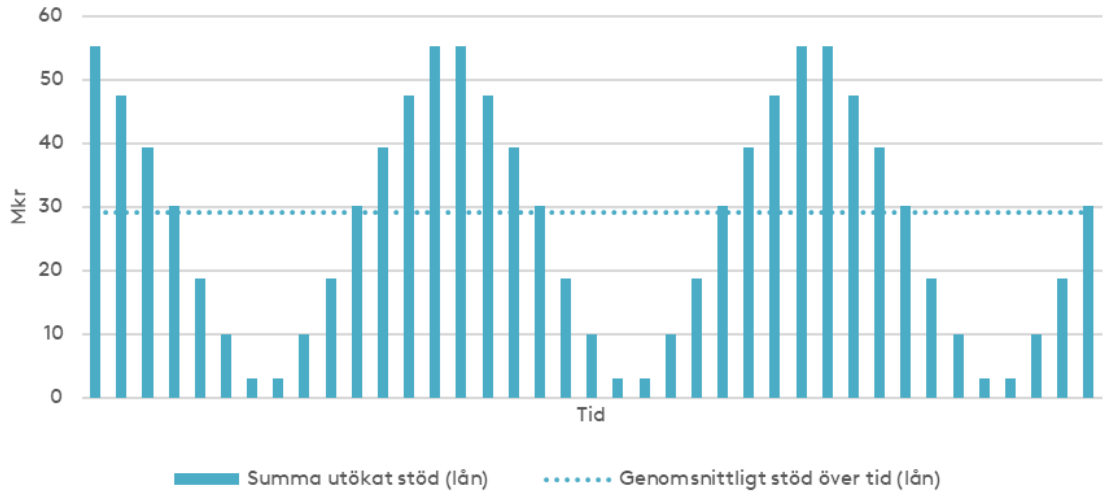
På motsvarande sätt riskerar högre räntor att minska viljan att bygga nytt. Därtill kan högre räntor indikera att än högre räntor är möjliga, vilket ytterligare kan minska viljan att bygga.

Detta innebär att stödet kan bli procykliskt, åtminstone initialt, till dess att marknadens aktörer ställt in sig på en högre, stabil produktion. Därefter kommer stödet snarare vara konjunkturstabiliserande i den mån att bostadsproduktionen på totalen blir mer stabil än den är idag. Detta bör vara positivt då det erbjuder alla aktörer som påverkas av nybyggnation en mer stabil ekonomisk miljö.

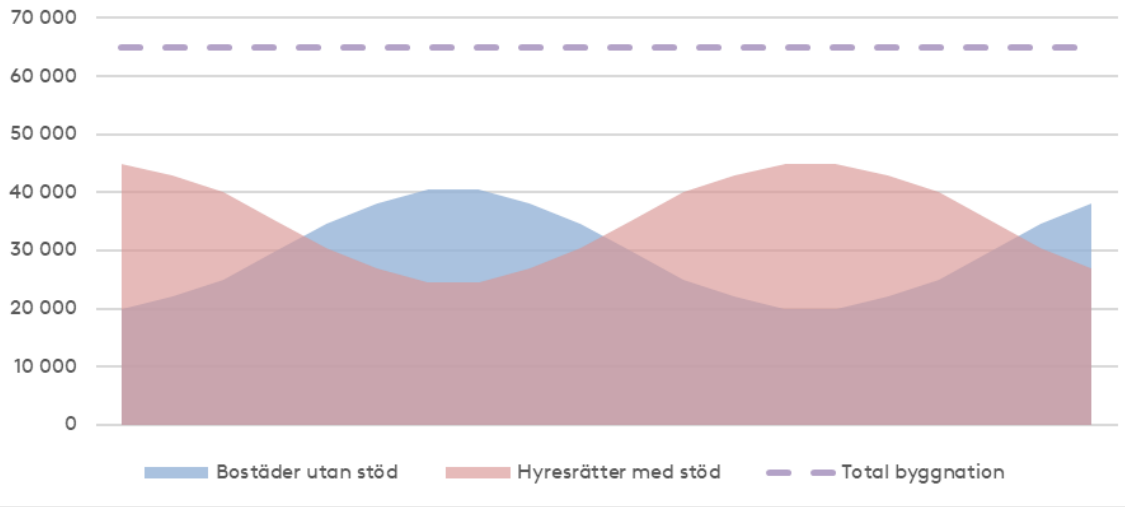
I ett scenario där produktionen av bostäder utan stöd, främst ägda bostäder, svänger mellan 20 000 och 40 000 årligen producerade bostäder skulle antalet kompenserande, stödberättigade, hyresrätter behöva vara mellan 45 000 och 25 000 bostäder årligen. Vid antagandet om stabila produktionspriser och skiftande andel stödfinansiering med högst 50 procent av produktionskostnaden i tider av hög ränta och som lägst 5 procent av produktionskostnaden i tider av låg ränta skulle det årliga behovet av stödlån skifta mellan 55 och 3 miljarder kronor.

Den genomsnittliga produktionen av stödlägenheter skulle då vara 35 000 lägenheter och det genomsnittliga årliga lånebehovet 29 miljarder.

Figur 31. Miljarder i lånestöd för att stabilisera bostadsproduktionen



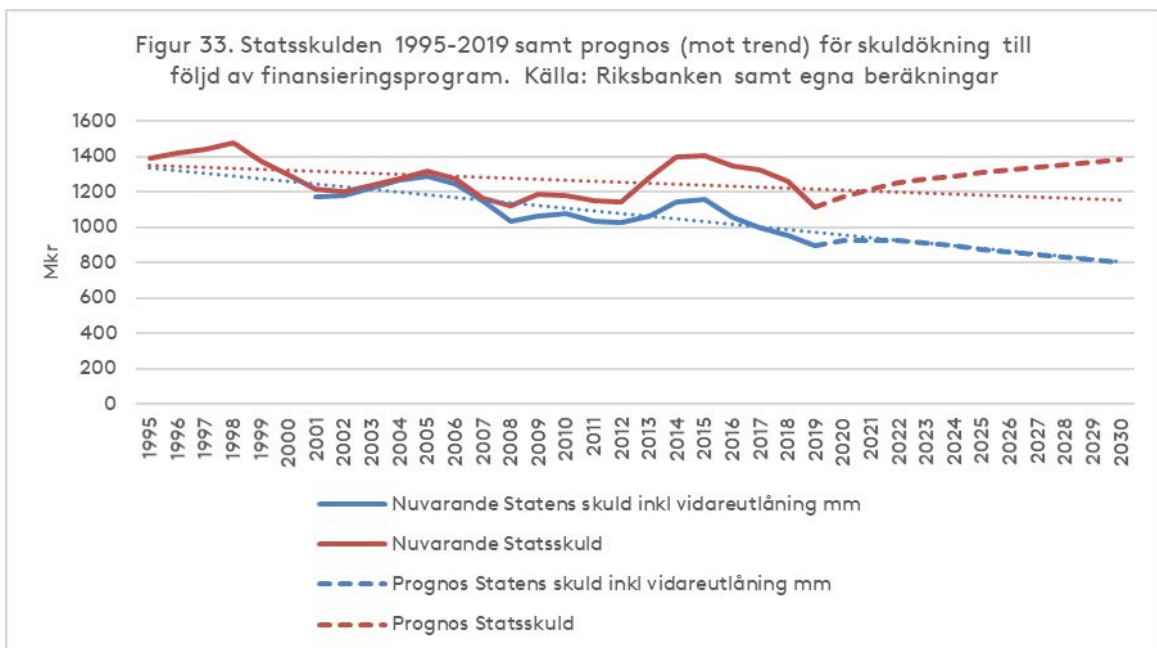
Figur 32. Varierande andel hyresrätter med stöd och övriga bostäder.



3.4 Konsekvenserna för statens skuldsättning

Givet att den genomsnittliga utlåningen uppgår till 29 miljarder, och att återbetalningen sätts till 2 procent av fastighetens produktionskostnad blir den årliga amorteringen ungefär 2 miljarder.²⁷ Det betyder att det totala kapitalet som systemet behöver växa med minskar för varje år.

År 1 behöver 29 miljarder lånas upp och lånas ut till produktion. År 2, återkommer en viss summa i amortering, varför systemet behöver utökas med 27,6 miljarder. År 3 behöver 26,2 miljarder tillföras, och så vidare, givet genomsnittlig byggnationstakt.



Statens bruttoskuld påverkas, medan nettoskulden, inlåning minus utlåning inte påverkas alls. Statens skuldsättning i kr har varit relativt konstant eller något minskande sedan 1995. Som andel av hela ekonomin, mätt mot BNP har den minskat avsevärt. Räknas skulden av med statens fodringar (vidareutlåning) och vissa tillgångar har skulden, mätt i kronor minskat.

Det upplåningsbehov som beskrivits ovan skulle påverka den officiella statsskulden och öka den, mätt mot trenden, det skulle dock inte påverka nettoskulden, när vidareutlåningen räknas bort. Den skulle istället fortsätta att minska över tid, givet att inget annat förändras.

Att prognostisera statsskulden mot BNP kräver antaganden om hur BNP kommer att utvecklas. Om BNP växer med 1 procent varje år (ca 40 miljarder) skulle statsskulden, mätt som andel av BNP, exklusive vidareutlåning, fortsätta att minska.

²⁷ Utgår från den genomsnittliga avskrivningen av värdet i fastigheten och avser årlig återbetalning av den årliga utlåningen. Flera års utlåning summeras till större årlig återbetalning.

Källor

- Alectas historia. *1930–1959 Pensioner i fokus, Placeringsplikten betalade för miljonprogrammet*. Tillgänglig via www.alectashistoria.se.
- ARA (2019). *Guide för val av hyresgäster till arava- och räntestödshyresbostäder*. ARA, Giltig fr.o.m. 7.5.2019
- Miljöministeriet (2018). *Inkomstgränserna för ARA-bostäder slopas*. Pressmeddelande 1.2.2018 kl. 10.28
- Bokedal och Ehrling (2014). *Avkastningskrav i allmännyttiga bostadsaktiebolag*.
- Boverket (2019). Statsbidrag för ökat bostadsbyggande. <https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/bidrag-som-inte-langre-gar-att-soka/statsbidrag-for-okat-bostadsbyggande/> Hämtad 2019-05-21.
- Boverket (2018: a). *Behov av nya bostäder 2018–2025*. Boverket RAPPORT 2018:24, Dnr: 3875/2018
- Boverket (2018: b). *Budgetunderlag 2019–2021*. Boverket, Dnr: 7176/2017.
- Boverket (2018: c). *Vad är en normhyra*, Boverket augusti 2018.
- Boverket (2017). *Information om stöd till renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden*. Boverket oktober 2017, PDF ISBN: 978-91-7563-415-9,
- Boverket (2016: a). *Den sociala bostadssektorn i Europa Jämförelser mellan sex EU-länder*. Boverket Rapport 2016:16.
- Boverket (2016: b). *Trångboddheten i storstadsregionerna*. Rapport 2016:28.
- Boverket (2013). *Den nya lagstiftningen på hyresbostadsmarknaden – en första uppföljning*. Rapport 2013:15
- Boverket (2007). *Bostadspolitik – Svensk politik för boende, byggande och planering under 130 år*. Boverket, Boverket augusti 2007. ISBN: 978-91-855751-44-0.
- Bjellerup & Majtorp (2019). *Bostadsprisernas utveckling*. Fokusrapport, Riksgälden, 28 maj 2019, Dnr RG 2019/488.
- Cars m.fl. (2013). *Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur*. SNS Förlag, 2013.
- Edvinsson et al. (2014). *A price index for residential property in Stockholm, 1875–2011*.
- Elgfelt (1962). *Bostadspolitik*. *Svensk Tidskrift H*. 7 1962, 24–624843. s352-357.
- ESV (2020). *Rapport Utfallet för statens budget – del av ESV:s underlag till årsredovisning för staten*. 2019ESV 2020:16.
- Europeiska kommissionen (2019). *Heimstaden Bostad to receive SEK 3 billion EU financing for the construction of affordable and energy*.
- Europeiska kommissionen (2019). *Heimstaden Bostad to receive SEK 3 billion EU financing for the construction of affordable and energy efficient housing*. European Commission - Press release, Stockholm, 30 September 2019.
- Evidens (2015). *Utan fungerande finansiering stannar bostadsbyggandet. En djupanalys av bostadsbyggandets grundläggande villkor*. Slutrapport 2015-01-09
- Fastighetsägarna (2018). *Hem Väger till en bättre social bostadspolitik*.
- Finansdepartementet (2019). *Effektivare investeringsstöd för hyresbostäder*. Pressmeddelande Regeringskansliet, Finansdepartementet, Publicerad 11 juli 2019.
- Finansinspektionen (2017) *Ett skärpt amorteringskrav för hushåll med höga skuldkvoter*. Finansinspektionen Beslutspromemoria 2017-12-11.
- Finansinspektionen (2018). *Stabiliteten i det finansiella systemet*. 27 november 2018.

- Finansinspektionen (2019). *Den kommersiella fastighetsmarknaden och finansiell stabilitet*. Finansinspektionen 28 maj 2019, Dnr 18–20931.
- Finanspolitiska rådet (2019). *Friare hyressättning och likformig bostadsbeskattning. Hur påverkas hushållen?* Särskilda studier från Finanspolitiska rådet, 2019.
- Holm (1958). *Bostäder och samhällsekonomi*. Teknisk tidskrift, Årgång 88, 1958, sid 437–443. Tillgänglig via Projekt Runeberg, <http://runeberg.org/>.
- Jonung (2003). *Den finansiella revolutionen, 90-talskrisen och inflationsmålet*.
- Knoll m.fl. (2017). *No price like home: Global house prices, 1870-2012*. American Economic Review, 107(2), 331-53.
- Konjunkturinstitutet (2018). *Direkta effekter av högre räntor på statens inkomster från kapitalskatt*. Fördjupning, Konjunkturläget oktober 2018.
- Larson & Molander (2009). *Efterkrigstidens bostadsbebyggelse*. Rapport från Etapp I, Pilotstudie 2009 Skara kommun. Västergötlands Museum, Byggnadshistorisk rapport 2009:14
- Lind (2016: a). *Varför byggs det inte mer? En översikt av tänkbara incitamentsproblem*. Ekonomisk Debatt, 44(4), 57–70.
- Lind (2016: b). *Uppdelningen mellan markkostnad och byggnadskostnad: En felkälla i Byggnadsprisindex?* Trita-FOB-Rapport-2016:2.
- Lind (2017). *Långsiktiga fundamenta kan inte motivera dagens bostadspriser*. Ekonomisk debatt, nr 8 2017 årgång 45, sid 51–61.
- Lind (2019). *Utbud eller efterfrågeproblem på bomarknaden?* Fastighetsnytt 2019-04-22, <https://fastighetsnytt.se/2019/04/utbuds-eller-efterfrageproblem-pa-bomarknaden/>.
- Lind (2019: b). *Förslag till bred bostadspolitisk uppgörelse*. Fores, 2019.
- Lind m.fl. (2016). *Åtkomliga bostäder. Så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad*. SNS Förlag.
- Nordlund (2012). *Marknadsmässiga avkastningskrav och allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag*. Rapport framtagen i samarbete med SABO. Karlstad 2012-09-24.
- Näringsdepartementet (2015). *Investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande*. Regeringskansliet, Näringsdepartementet Ds 2015:35.
- Ólafsson (2015). *ESPN – Flash report 2015/19. Iceland's extensive debt relief programme*. European Commission. April 2015.
- Popoola (1999). *Trångt i Herrgårdsmiljö*. Rapport om trångboddhet på Herrgården. Malmö högskola, IMER, 48.
- Popoola (2009). *Bostäderna möglar och det har pågått alldeles för länge*. Praktik och teori;1, 54–59, Malmö högskola, ISSN 1104–6570.
- Prop. (2019/20:1). Budgetpropositionen för 2020. Regeringskansliet. Publicerad 18 september 2019.
- Rigobon och Sack (2004). *The impact of monetary policy on asset prices*. Journal of Monetary Economics, 51(8), 1553–1575.
- RIR (2019:9). *Trångboddhet– konsekvenser för hälsa och skolresultat*.
- RIR (2019:25). *Stöd till renovering och energieffektivisering– en riktad satsning till vissa bostadsområden*.
- Rönnerberg (2002). *Staten fick Svarte Petter - en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1999*. Ds 2002:9, Finansdepartementet.
- SCB (2008). *Riksbankens finansmarknadsstatistik 1980–1985*. Statistiska centralbyrån Beskrivning av statistiken, FM5001_BS_1980_1985.

- Scocco och Andersson (2018). *Hushållens skulder och framtidens bostadsfinansiering. Hushållens, statens och finansiella sektorns roll för att finansiera bostadsbyggandet*. BOSTAD 2030.
- Skatteverket (2013). *Skatter i ett ekonomiskt och historiskt perspektiv*. Skatteverket, SKV 152 utgåva 16.
- SOU 1945:63. *Slutbetänkande avgivet av bostadssociala utredningen del i allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken förslag till låne- och bidragsformer*.
- SOU 1947:26. *Slutbetänkande avgivet av bostadssociala utredningen del II. Saneringen av stadssambällenas bebyggelse organisationen av låne- och bidragsverksamheten för bostadsändamål*.
- SOU 1997: 81. *Allmännyttiga bostadsföretag*. Slutbetänkande av Utredningen om kommunala bostadsföretag. Statens offentliga utredningar, Inrikesdepartementet, Stockholm 1997. Ur Kungliga Bibliotekets samlingar, Digitaliserad år 2015.
- SOU 2000:13 *Statsgarantier för investeringar i bostäder – en utvärdering av BKN-systemet*.
- SOU (2015:58). *EU och kommunernas bostadspolitik*.
- SOU 2017:108. *Lån och garantier för fler bostäder*.
- Svensk Fastighetsmarknad (2017). *Svensk Fastighetsmarknad – Fokus 24 orter. Tema: Institutionernas fastighetsinvesteringar*. Våren 2017
- Svensson (2019). *AMORTERINGSKRAVEN: Felaktiga grunder och negativa effekter*. Stockholms handelskammare, 2019.
- Imner m.fl. (2019). *Sänkta trösklar eller höjda priser? Internationella erfarenheter av stöd till företagångsköpare*. Tyréns AB.
- Weiss, m.fl. (2017). *Sverige sämst i klassen, svensk bostadspolitik i jämförelse med andra länder*. Veidekke
- Weiss, m.fl. (2018: a). *En ny social bostadspolitik -Förslag och fördjupning från den socialdemokratiska expertgruppen*.
- Weiss, m.fl. (2018: b). *Vem ska Finansiera framtidens bostäder?* Veidekke
- Weiss & Johansson (2018). *Den svenska bostadsmarknaden, marknadsanalys och prognos för bostadsbyggandet*. Nr 2, december 2018. Veidekke.
- Weiss, m.fl. (2019). *Finansiella förutsättningar för ökat byggande av hyresbostäder*. Veidekke.

Tabellbilaga

Tabell B1. Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter region, 1985–1999. Källa Rönnberg (2002).

År	Antal					Procentuell fördelning			
	Stor-sthlm	Stor-Gbg	Stor-Malmö	Övr. riket	Summa	Stor-sthlm	Stor-Gbg	Stor-Malmö	Övr. riket
1985	9000	3100	1700	19 200	32 900	27	9	5	58
1986	7200	2100	1900	17 600	28 800	25	7	7	61
1987	6500	2300	1800	20 300	30 900	21	7	6	66
1988	6600	4000	2100	27 900	40 600	16	10	5	69
1989	8400	4400	2900	34 800	50 400	17	9	6	69
1990	7700	3600	2600	44 600	58 400	13	6	4	76
1991	8800	4200	3300	50 600	66 800	13	6	5	76
1992	8000	4900	4000	40 375	57 300	14	9	7	70
1993	7400	3200	2500	22 000	35 100	21	9	7	63
1994	5200	2100	1100	13 200	21 600	24	10	5	61
1995	3000	1200	800	7700	12 700	23	9	6	61
1996	3200	1600	1000	7200	13 100	25	12	8	55
1997	3600	1400	1200	6900	13 000	27	11	9	53
1998	3300	1600	1100	5400	11 500	29	14	9	47
1999	4000	1500	1200	5000	11 700	34	13	10	43

Tabell B2. Färdigställda lägenheter år 1985 jämfört med toppåret 1991. Källa Rönnberg (2002).

	1985	1991	Ökning	Andel av ökning
Bostadsbyggandet fördubblades:	33 000	67 000	34 000	100%
Hyreshusbyggandet tredubblades:	1 3000	36 000	23 000	68%
Byggandet av privata hyreshus femdubblades:	3000	16 000	13 000	38%
Egnahemsbyggandet stod stilla:	10 800	12 500	1700	5%
Byggandet av hyreshus i småhusform fyrdubblades:	1700	7000	5300	16%
Byggandet av bostadsrätter i småhusform tredubblades:	3300	9500	6200	18%
Byggandet i Storstockholm stod stilla:	9000	8800	-200	-1%
Byggandet utanför storstadsregionerna ökade med 150 procent:	19 000	50 500	31 500	93%

Tabell B3. Bostadsrelaterade förluster i miljarder (Mkr) kopplade till bostadsproduktionen 1985–1993. Källa: Rönnberg (2002).

Kategori	Förlust (Mkr)
<p>Privata Hyreshus: Förlusterna kommer ur privatägda fastigheter (personligt betalningsansvar). Restskulder där översteg ofta vad personen kunde återbetala under sin livstid. Förluster från fastigheter agande via kommandit- eller aktiebolag förekom även men var ovanliga och svåra att uppskatta.</p>	5
<p>Kommuner och kommunala hyreshus: Vissa kommuner var borgenärer för sina allmännyttiga bostadsbolags skulder, andra var skyddade genom pantbrevssäkerhet och statligt garanterade topplån. Många var borgenärer för lån till nya bostadsrättsföreningar. Till bostadsdelegationen ansökte kommuner om hjälp att betala sådana skulder. Kostnaderna uppgick till 4,1 miljarder, varav kommunerna stod för 2 miljarder och staten för resten. I SABO (2001) framkom dessutom att betydande kostnader kvarstod för rekonstruktion, tomma lägenheter och rivningar.</p>	5
<p>Bostadsrätter: En samlad bild av förlusterna saknas, då det rör sig om över tid spridda och olika stora summor när lägenheter inte har kunnat säljas till den insats som betalades vid köp. I flera fall återlämna innehavaren bostaden tillbaka till föreningen för att undgå betalningsansvar för skulderna. Föreningen fick ansvar att sälja lägenheten och täcka avgiftsförlusterna under försäljningstiden. Borgensåtaganden och försäkringar avhjälppte delar av förlusterna.</p>	2
<p>Egnahem: Rapporten utgår från data över exekutiva auktioner av egna hem för åren 1993–1996, flertalet avsåg egna hem köpta 1989–1990. Förlusterna uppskattades till 1,5 miljarder. Frivilliga förlustförsäljningar tillkommer, ca 0,5 miljarder. För förlusterna ansvarade privatpersoner (viss skuldreglering med långgivare) helt, med betydande sociala konsekvenser.</p>	2
<p>Privata långivare: Förlusterna delas mellan banker, bostadsinstitut och andra långgivare. Alla förlusterna var inte realiserade vid tiden för rapporten (till exempel i rekonstruerade BRF:er som vid tiden endast på marginalen klarade sin åtaganden).</p>	54
<p>Statliga låneförluster: 1995 tog staten via Venantius AB och Bostadskreditnämnden över totalt 58 miljarder kronor för hus, småhus, bostadsrätter och hyresrätter.</p>	24
Totalt	92

Tabell B4. Andel av befolkning och fattigaste femtedelen med boendekostnader över 40 % av disponibel inkomst, genomsnitt 2008–2018. Källa Eurostat.

	Housing cost overburden rate, total pop [TESPM140]		Housing cost overburden rate, first quintile [TESSI162]	
	Procent av befolkning	Placering inom EU 28	Procent av 1: a kvintilen	Placering inom EU 28
Greece	32	1	83	1
Denmark	17	2	54	2
Germany	16	3	45	3
Romania	15	4	42	4
Bulgaria	14	5	42	5
Netherlands	14	6	36	8
United K.	13	7	40	6
Hungary	11	8	34	11
Czechia	10	9	31	14
Spain	10	10	37	7
Belgium	10	11	34	10
Latvia	9	12	32	13
Slovakia	9	13	29	19
Poland	9	14	29	18
Sweden	9	15	36	9
Italy	8	16	31	15
Croatia	8	17	33	12
Lithuania	8	18	29	17
Portugal	7	19	25	20
Austria	7	20	29	16
Estonia	6	21	23	21
Luxembourg	6	22	22	22
Slovenia	5	23	19	23
France	5	24	17	25
Ireland	5	25	18	24
Finland	5	26	14	26
Cyprus	3	27	9	27
Malta	2	28	8	28

