



FULL SYSSLESÄTTNING OCH SOLIDARISK LÖNEPOLITIK

10

Bostadsbrist och arbetsmarknad

– *hur får vi en bostadsmarknad i balans?*

Författare: Johan Hall

Sverige har sedan 1990-talet lidit av hög arbetslöshet och har idag vad som måste beskrivas som massarbetslöshet. Det är uppenbart att den förda ekonomiska politiken inte längre klarar att uppnå full sysselsättning. Det går inte heller att återgå till den politik som dominerade före 90-talet.

Vad Sverige behöver är därför en ny ekonomisk politik som förenar full sysselsättning och rättvisa löner med dagens öppna ekonomi. Det är bakgrunden till att LO-kongressen 2012 beslutade att inleda projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik*. Projektet ska resultera i en slutrapport till LOs kongress 2016 samt ett stort antal underlagsrapporter, varav denna är den tionde.

Det är min förhoppning att denna rapport liksom projektets fortsatta arbete ska bidra till den viktiga diskussionen om hur Sverige åter kan bli ett land med full sysselsättning och om hur den solidariska lönepolitiken kan moderniseras.

Karl-Petter Thorwaldsson

LOs ordförande

Innehåll

Förord	4
Sammanfattning	6
Förslag	12
1. Hur ser bostadsbristen ut?	16
1.2 Boendetäthets utveckling	17
1.3 Boendetäthet och bostadsbrist	21
1.4 Befolkningsmängdens påverkan på bostadspriserna	24
2. Hur många fler i arbete för att bygga bort bostadsbristen?	29
3. Bostadsbristen och rörligheten på arbetsmarknaden	32
4. Kan ett effektivare utnyttjande av bostadsbeståndet minska nybyggnadsbehovet?	34
4.1 Varför ökar inte byggandet?	36
4.2 Kostnadsutvecklingen inom byggsektorn	36
4.3 Finansiering	41
4.4 Markttillgänglighet och markanvändning	42
4.5 Överklagan	45
5. Fler hyresrätter	47
Källförteckning	61

Förord

UTVECKLINGEN PÅ BOSTADSMARKNADEN har rönt stort intresse de senaste åren. Stigande bostadspriser och en stigande skuldkvot i förhållande till disponibel inkomst hos hushållen har fått en del betraktare att varna för att bostadsmarknaden är överhettad. Samtidigt finns det många indikationer på en bostadsbrist, i synnerhet i tillväxtregionerna. Boendetätheten i tillväxtregionerna har vuxit under senare år och köerna för att få ett förstahandskontrakt för hyresrätter är långa.

Situationen på den svenska bostadsmarknaden hämmar svensk ekonomi. Brist på bostäder i regioner där det finns en stor efterfrågan på arbetskraft riskerar att leda till arbetslöshet och ett produktionsbortfall i svensk ekonomi. Enligt uppskattningar från HSB och Riksbyggen leder enbart bostadsbristen i Stockholm till ett produktionsbortfall på mellan 330 och 660 miljarder kronor över en 20-årsperiod.

I denna rapport ger LO-utredaren Johan Hall en beskrivning av utmaningarna på den svenska bostadsmarknaden och hur bostadsmarknaden påverkar förutsättningarna för att nå full sysselsättning. Bostadsbristen studeras särskilt. Genom att åtgärda den kan sysselsättningen öka på två sätt. Ett ökat byggande ger fler arbetstillfällen i byggsektorn och en minskad bostadsbrist underlättar rörligheten på arbetsmarknaden. När fler kan flytta till tillväxtregioner som idag har bostadsbrist underlättas matchningen. Bostadsbrist uppfattas lättast som brist på bostäder varvid lösningen skulle vara att bygga ytterligare lägenheter. Men bristen kan också utgöras av en ineffektiv bostadsmarknad. I det senare fallet skulle bostadsbeståndet vara i nivå med befolkningen men om vissa är trångbodda och behöver större bostad samtidigt som andra bor väldigt spatiöst men av olika skäl inte finner anledning att flytta till mindre bostäder måste istället bostadsbyggandet öka. I den här rapporten studeras båda orsakerna.

Slutsatsen i rapporten är att samhället behöver ta viktiga steg för att få fart öka tillgången på bostäder. Några av de områden som fångas upp i rapportens förslag är:

- *Stärk statens roll.* Bostadsfrågan är både en lokal och nationell angelägenhet. Idag hämmas nybyggnation ibland av att ansvaret hamnar mellan stolarna eller att kommuner inte vill bygga bostäder. För att komma tillrätta med detta bör det inrättas en statlig byggsamordnare som tillsammans med länsstyrelser och kommuner ser över behovet av bostäder i respektive region. I arbetet bör också en inventering av marktillgång och infrastruktur ingå. Statens möjligheter att driva fram detaljplaner, till exempel genom att med ett planföreläggande ålägga en kommun att anta en detaljplan för ett område, bör öka. Vidare bör staten också vara beredd att ge extra bidrag till kommuner som bygger relativt sett mycket.
- *Få till stånd en snabbare byggprocess.* För att förhindra att byggherrar "sitter" på marken i väntan på att området ska bli högre värderat bör byggrätten tidsbegränsas. Dagens många överklagandemöjligheter fördröjer nybyggnationen. Möjligheterna att överklaga byggprojekt bör därför ses över.
- *Förbättra rörligheten på bostadsmarknaden.* Öka byggandet av hyresrätter i attraktiva regioner. Se över hyresregleringen. Utforma skatter som inte hämmar flyttbenägenheten.

Rapporten ingår som ett underlag till LOs projekt *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik*. Rapporten kommer att vara ett viktigt inslag i den fortsatta diskussionen och behandlingen av frågan om hur bostadsmarknaden bör reformeras för att i så stor utsträckning som möjligt bidra till att Sverige kan uppnå full sysselsättning. Författaren ansvarar själv för rapportens innehåll, slutsatser och förslag.

Stockholm i november 2014

Sebastian de Toro

Projektet för Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik

Sammanfattning

Bostadsbristen

Även om det mesta talar för att det behöver byggas fler bostäder är det svårt att säga hur många fler som behövs för att få jämvikt på bostadsmarknaden. Problemet sammanhänger med att det inte är självklart vad som är ett jämviktsläge. Utbudet av bostäder bestäms av såväl marknads- mässiga som politiska villkor. I den här rapporten har utgångspunkten för att uppskatta bostadsbristen varit resultaten i Boverkets rapport ”Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv”. En avgörande förutsättning för dess beräkningar är att bostadsbrist måste betyda något mer än att man vill konsumera mer bostad. Värdet av att bo måste också ställas mot kostnaden för att bo.

I jämförelse med andra beräkningar förefaller Boverkets resultat modesta. Likväl har också de svårt att fastställa exakt hur många fler bostäder som behöver byggas. De använder två olika modeller som ger avsevärt olika resultat, inte minst sett över en femårsperiod; cirka 314 000 respektive 217 000 lägenheter. I den här rapporten har jag till skillnad från Boverket räknat bort överskottet från slutsumman. Orsaken är att ett överskott i ett län inte nödvändigtvis kompenserar för bristen i ett annat län. Boverkets beräkningar ger också upphov till två olika nivåer av boendetäthet. I det förra fallet räknar man med att ytterligare en procents befolkningsökning kräver en ökning av bostadsstocken med 1,26 procent medan motsvarande befolkningsökning i det senare fallet kräver en ökning av bostadsstocken med 1,04 procent. Det förstärker ytterligare intrycket av hur svårt det är att beräkna nybyggnadsbehovet. En försiktighetsstrategi säger att det senare är att föredra då det innebär att vi håller bostadsstocken på ungefär samma nivå som nu. Boendetätheten är dock inte huggen i sten och tendensen sedan 1950-talet har varit en sjunkande boendetäthet.

Det är inte enbart beräkningar som illustrerar svårigheterna att hitta ett jämviktsläge på bostadsmarknaden. Också tidigare erfarenheter av att bygga bort bostadsbristen visar på detta, Fastighetskraschen på 90-talet

föregicks av en kraftig utbyggnad av bostadsstocken. Så gott som hela ökningen av bostadsbyggandet från mitten av 1980-talet till början av 1990-talet kom till stånd utanför storstadsområdena. Ökningen var störst i kommuner med färre än 30 000 invånare där det byggdes ungefär 120 000 lägenheter vilket var nästan lika mycket som i storstadsområdena. För varje inflyttad person byggdes där 3,5 bostäder medan det i storstadsområdena endast byggdes 0,5 bostad per inflyttad person. Med tanke på att boendetätheten länge var lägre i storstadsområdena kunde det förefalla rimligt om ambitionen var att få en likvärdig boendetäthet i hela landet. Dock visade det sig att boendetätheten under 1990-talet ökade i de tre storstadsregionerna medan den fortsatte att falla i riket i övrigt. Dessutom tvingades många bostadshus rivas i kommuner där byggandet ökat kraftigt mellan 1985 och 1993. Det är således ingen enkel uppgift att beräkna exakt hur stor bostadsbristen är eller var i landet det behövs fler bostäder. En försiktighetsstrategi skulle vara att i första hand utgå från att det behöver byggas 217 000 lägenheter. Det skulle vara en kraftig ökning jämfört med dagens byggnadstakt, särskilt om det skulle ske inom fem år.

Genom att bygga bort den beräknade bostadsbristen skulle det skapas en stor mängd arbetstillfällen. Beroende på om målet är att bygga 314 000 eller 217 000 lägenheter under en femårsperiod skulle det krävas ytterligare drygt 61 000 alternativt dryga 32 000 årsarbeten inom byggbranschen. Arbete inom byggbranschen genererar också arbetstillfällen i andra delar av ekonomin genom en så kallad multiplikatoreffekt. För byggbranschen är den beräknad till 1,43 det vill säga för varje jobb inom byggbranschen skapas ytterligare 0,43 jobb. Adderas multiplikatorn så skulle det leda till en total efterfrågeökning på drygt 88 000 alternativt 46 000 årsarbetsplatser under en femårsperiod.

Med utgångspunkt från dagens arbetslöshetsnivå torde det dock vara svårt att få fram tillräckligt med arbetskraft inom landet för att klara det på så kort tid. I januari 2014 uppgick de arbetslösa arbetarna inom byggsektorn till 13 261 personer enligt arbetsförmedlingens statistik. De är alltså långt färre än de cirka 61 000 eller 32 000 som skulle behövas. Förvisso krävs också andra yrkesgrupper som arkitekter, ingenjörer och transportarbetare men huvuddelen av arbetsstyrkan är ändå byggnadsarbetare. Om samma mängd bostäder istället byggs under en dubbelt så lång tid blir det årliga behovet av ytterligare arbetskraft istället 30 586

respektive 16 152. Jämfört med den arbetskraft som idag finns tillgänglig i Sverige förefaller det mer rimligt att klara byggmålet om 217 000 lägenheter under en tioårsperiod. För bostadsmarknaden innebär det dock att vi inte blir av med bostadsbristen inom fem år. Efter tio år kan befolkningen och därmed bostadsbehovet också förväntas ha ökat ytterligare, varför det då borde ha byggts fler lägenheter än så.

Alternativet till en lägre byggnadstakt är att locka till sig arbetskraft utifrån. Inom EU är arbetslösheten hög och arbetskraftsbehovet skulle förmodligen kunna tillgodoses med hjälp av arbetskraft från andra delar av unionen.

En annan fråga som kopplar bostadssituationen till arbetsmarknaden är i vilken utsträckning bostadsbristen ger upphov till matchningsproblem på arbetsmarknaden. En bostadsbrist som försvårar rörligheten på arbetsmarknaden kan rimligen antas orsaka sådana problem. Genom att komma till rätta med bostadssituationen skulle arbetsmarknaden fungera bättre och underlätta matchningen mellan arbetssökande och arbetstillfällen. I en undersökning av Hyresgästföreningen uppger sju procent av befolkningen i åldrarna 15–79 år att de har *avstått från att söka jobb* i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionen på grund av bostadsbristen i dessa regioner.

Stockholms Handelskammare har i en undersökning fått resultatet att nästan en tredjedel av de snabbast växande små- och medelstora företagen någon gång har drabbats av svårigheter att rekrytera på grund av bostadsbristen. Dessa siffror säger dock inget om hur många jobb som de facto inte har blivit tillsatta på grund av för få bostäder. En studie från 2012 pekar på att matchningsproblemen på arbetsmarknaden i huvudsak inte är geografisk utan yrkesmässig. Problemet är att det råder brist på yrkesutbildad arbetskraft. Om de jobbsökande flyttade till län med fler lediga platser skulle arbetslösheten endast minska med 0,3 procent.

Undersökningen gäller endast för de jobb som fanns vid det tillfället och situationen på bostadsmarknaden kan påverka tillväxten på längre sikt. Boverket pekar exempelvis på ett negativt samband mellan ökad boendetäthet och tillväxttakten i kommunernas inkomster per capita. En ökning av boendetätheten med en procent sänker nästkommande år inflyttningen med 0,31 procent och ökar utflyttningen i samma kommun med 0,32 procent.

Ökad rörlighet

Det är skillnad på mängden bostäder och mängden tillgängliga bostäder. En väl fungerande rörlighet på bostadsmarknaden minskar behovet av nybyggda bostäder då det ger människor möjlighet att flytta till bostäder som bättre motsvarar deras behov.

Förändringar i skattesystemet har gjort att incitamenten för att bo kvar har förstärkts. Avskaffandet av fastighetsskatten och införandet av en kommunal avgift innebar minskade kostnader för att bo i ägandebostäder. Dessutom har kostnaderna för att flytta ökat. Till följd av ändrade regler för kapitalvinstbeskattning och krav på uppskovsränta ökade transaktionskostnaden från och med 2009 för ett genomsnittligt bostadsbyte på småhusmarknaden från 5 till 19 procent av köpeskillingen och på bostadsrättsmarknaden från 2 till 13 procent. Dessutom är det genom ROT-avdraget – som närmast förefaller permanentat – förmånligt att renovera ägandebostäder vilket utgör ytterligare ett incitament för att bo kvar.

Utbudet av bostäder med hyresrätter är på många orter litet eller obefintligt. Särskilt gäller det för lägenheter i låg- och mellanprisklasser, men ofta också i högprisklasser. Eller som hyresbostadsutredningen uttrycker det. "Hyresboendet är i praktiken inte flexibelt eftersom det inte är tillgängligt" (SOU 2012:88 s.24). Svårigheterna att komma in på hyresmarknaden har gjort att marknadshyror nu allt oftare framförs som en viktig åtgärd för att öka effektiviteten på bostadsmarknaden. Exakt vad en sådan marknadsmässighet skulle innebära är svårt att säga. Det förefaller dock som att effekterna i störst utsträckning kan hänföras till de attraktiva delarna av Stockholm och Göteborg. Boverkets beräkningar visar att hyrorna i Stockholms kommun i genomsnitt skulle behöva öka med 68 procent för att uppnå jämviktsläge. I Göteborgs kommun är motsvarande siffra 25 procent och i Malmö 7 procent. Effektivitetsförlusterna av bruksvärdessystemet beräknas uppgå till drygt 10 miljarder per år i landet varav $\frac{3}{4}$ kan hänföras till Stockholm och 15 procent till Göteborg (Boverket 2013:d s. 10).

Att i en sådan situation införa hyror som motsvarar jämviktspriset skulle ge kapitalstarka personer – som idag inte kan realisera sin betalningsvilja – tillgång till hyreslägenheter i de attraktiva delarna av dessa städer, men för befintliga men betalningssvaga hyresgäster i så-

dana områden är risken stor att besittningsskyddet i praktiken sätts ur spel. Det skulle innebära en ökad rörlighet men på kort sikt inte leda till fler lägenheter. Att på kort tid skapa jämviktshyror genom ett förändrat hyressättningssystem riskerar att få negativa sociala konsekvenser. Även om det finns anledning att se över hyressättningen så att den på sikt bättre överensstämmer med hyresgästernas värdering av bostaden måste det göras med hänsyn till de befintliga hyresgästernas situation. Av Boverkets beräkningar tycks hyrorna i huvuddelen av landets orter befinna sig på jämviktsnivå. Det är i de tre största städerna som avvikelserna är tydliga.

Fler bostäder

Även om det finns hinder för att på kort tid bygga det antal lägenheter som behövs enligt Boverkets beräkningar finns det utrymme för att bygga mer än idag. Efterfrågan är samtidigt hög så varför byggs det inte fler bostäder? I denna rapport framgår att byggföretagen gör goda vinster och att de gjorde så också under finanskrisen. Inte heller ökade bygg- och markkostnader tycks ha skapat ekonomiska problem för byggbranschen vilket tyder på att kostnaderna har kunnat föras vidare till bostadskonsumenterna med konsekvensen att vi får dyra bostäder. Konsumenterna skulle vinna på en ökad konkurrens inom byggbranschen. Ett hinder för detta kan vara tillgången till kapital. Det finns kapital för att bygga men bankerna tar själva en liten risk och kräver omfattande tillgångar av byggherren. Sådana krav riskerar att stänga ute mindre byggherrar som saknar egna ekonomiska tillgångar i tillräcklig omfattning.

Svårigheter att planera för ett effektivt byggande pekas av många ut som ett stort problem för att öka byggnadstakten. Bland annat uppmärksammas de många möjligheterna att överklaga byggplaner vilket fördröjer byggprocessen. Starka lokal opinioner kan få kommunala politiker att bli mindre byggvilliga vilket minskar utbudet av planlagd mark eftersom kommunerna har planmonopol och bestämmer hur marken i kommunen ska användas.

En väl fungerande planering av infrastruktursatsningar underlättar bostadsbyggandet. Kommunerna måste veta var det är lämpligt och rimligt att planera för bostäder med hänsyn tagen till kommande infrastruktursatsningar. Ett nytt bostadsområde kan bli möjligt om det dras

infrastruktur dit och ett annat område kan vara olämpligt av samma anledning då det kan medföra kraftigt buller. Satsningar på infrastruktur inbegriper såväl kommuner som regioner och stat men tyvärr är erfarenheten att samverkan mellan dessa nivåer fungerar dåligt.

Under senare år har markpriset stigit markant. Förväntningarna om ytterligare stigande markpriser riskerar att begränsa utbudet av mark eftersom markägarna kan spekulera i att få ut mer för marken om de säljer vid ett senare tillfälle.

Fler hyresrätter

I rapporten har vi också tittat på förutsättningarna att få fler hyreslägenheter. Vi kan konstatera att den minskade andelen hyresrätter i huvudsak är ett storstadsfenomen och att det är särskilt påtagligt i Stockholmsregionen. Utesluter man de tre största kommunerna från landet i övrigt är förhållandet mellan hyresrätter och bostadsrätter närmast konstant. I Göteborg och Malmö har byggandet av hyresfastigheter stagnerat samtidigt som bostadsrättslägenheterna blir fler. Hyreslägenheterna är fortfarande fler än bostadsrätterna men andelen hyresrätter minskar. I Stor-Stockholm har däremot bostadsrätterna blivit fler än hyresrätterna. Där har dessutom antalet hyresrätter minskat markant. Förändringen har således inte endast skett genom ett ökat byggande av bostadsrätter.

I såväl Stockholms som Göteborgs och Malmö kommun innebär den reglerade hyressättningen att hyresfastigheterna rymmer ett orealiserat värde. Mest påtagligt är det i Stockholm vilket kan vara en förklaring till att hyresfastigheterna där i så stor omfattning har ombildats till bostadsrätter. Både fastighetsägare och hyresgäster har kunnat realisera dessa värden genom ombildning. Om inte hyrorna i ökad utsträckning motsvarar värdet för att bo i sådana fastigheter finns det risk för att ombildningen fortgår och hyresrätterna blir än färre.

Presumtionshyror infördes 2006 för att stimulera byggandet av hyresrätter. Genom dessa blev det möjligt att ta ut marknadsmässiga hyror för nybyggda hyreslägenheter. Inledningsvis skulle dessa hyror omförhandlas efter tio år, sedan årsskiftet 2012/13 15 år, för att bedöma dess skälighet i förhållande till motsvarande lägenhet. Effekten verkar dock ännu inte ha varit den önskade. Möjligen kan tio år ha varit för kort tid samtidigt som förlängningen till 15 år inte har slagit igenom på grund

av projekteringstiden för bostäder. Det går heller inte att utesluta att bostadsrätter är mer attraktiva att bygga då de ger en snabbare avkastning på investerat kapital.

Jämförelsevis ogynnsamma beskattningsvillkor för hyresbostäder har angetts som en orsak till att dess andel av bostadsbeståndet minskar. Sämre ekonomiska villkor för en typ av bostäder torde minska dess attraktionskraft. För att inte missgynna en boendeform till förmån för en annan finns det anledning att skapa likvärdiga ekonomiska premisser. Skattevillkoren är en viktig faktor för att bestämma de ekonomiska förutsättningarna men det är inte den enda. Vi kan se att såväl mark- som byggkostnaderna för hyresfastigheter är lägre än för bostadsrätter. Dock saknas kunskap om hur och i vilken utsträckning dessa olika villkor faktiskt påverkar de ekonomiska incitamenten för att bygga och förvalta respektive boendeform.

Förslag

Det finns inte en quick fix som kan få bostadsmarknaden i långsiktig balans. Förslagen här gör inte anspråk på att vara uttömmande men de kan bidra till att få en långsiktig balans på bostadsmarknaden. Det främsta syftet med bostadspolitikerna bör vara att utnyttja det befintliga beståndet mer effektivt samt att tillgodose behovet av nybyggnation i en jämn takt vilket kräver strukturella förändringar. På kort sikt bör dock insatser göras för att snarast öka nybyggnadstakten och komma till rätta med den akuta bostadsbristen.

Inrätta en statlig byggsamordnare

För att få en bättre överblick över nybyggnadsbehovet i landet föreslås att en statlig byggsamordnare inrättas. Tillsammans med länsstyrelser och kommuner bör den se över det faktiska behovet av ytterligare bostäder i de olika regionerna. I arbetet bör också en inventering av marktillgången och behovet av infrastruktur ingå. För att snabba på processen bör den också medverka till att samordningen mellan de olika nivåerna fungerar bättre. Den bör också göra en översyn av behovet av ytterligare hyresrätter. Även om uppdraget är nationellt bör de tre storstadsregionerna uppmärksammas särskilt eftersom bostadsbristen är störst där.

Förbättra kreditvillkoren

För att ge fler byggherrar möjlighet att bygga och förbättra konkurrensen på byggmarknaden bör staten bidra till att förbättra kreditvillkoren för bostadsbyggande. För att minska risken för överproduktion bör den statliga byggsamordnaren ta fram nyckeltal för nybyggnadsbehovet i de olika regionerna. Dessa kan sedan användas för att bestämma omfattningen på byggkrediterna.

Öka statens möjligheter att driva fram detaljplaner

Möjligheterna att flytta inom landet förutsätter att det finns tillgång på bostäder. Är kommunerna inte intresserade av att planlägga mark i sådan omfattning som krävs måste också staten ha chans att påverka detta. Staten kan utveckla möjligheterna att med ett planföreläggande ålägga en kommun att anta en detaljplan för ett område. Länsstyrelsernas analyser av den regionala bostadsmarknaden bör därför kompletteras med en bedömning av de olika kommunernas bostadsbyggnadsbehov. På så sätt kan bostadsbyggnadsbehovet fördelas inom regionen.

Staten kan också villkora infrastruktursatsningar för kollektivtrafik med att kommunerna åtar sig att planlägga mark för bostadsbyggande i anslutning till dessa. Staten bör också vara beredd att ge extra bidrag till kommuner som bygger relativt sett mycket medan kommuner som inte tar sitt ansvar för nybyggnationen av bostäder ska kunna få minskade bidrag eller betala en extra skatt. Pengarna ska kunna användas för att investera i exempelvis barnomsorg, skolor och äldreomsorg.

Tidsbegränsa byggrätten

För att förhindra att byggherrar "sitter" på marken i väntan på att området ska bli högre värderat bör byggrätten tidsbegränsas. Har inte byggnationen påbörjats inom en viss tid ska byggrätten anses förverkad.

Möjlighet att expropriera mark

I den mån markägare håller på mark som är avsedd för bebyggelse bör den enklare kunna exproprieras.

Begränsa möjligheterna att överklaga byggprojekt

Dagens många överklagandemöjligheter fördröjer nybyggnationen. Möj-

ligheten att ifrågasätta byggprojekt och pröva dessa mot andra värden är viktig men måste bättre balanseras mot ett allmänt intresse av fler bostäder. Därför bör överklagansmöjligheterna ses över.

Kommunerna måste planera för fler hyreslägenheter

För att få fler hyreslägenheter måste kommunerna besluta att en viss andel av nybyggnationen ska vara hyresrätter.

Ge de allmännyttiga bostadsbolagen i uppdrag att bygga fler hyresrätter

För att få fler hyresrätter i kommuner där det behövs bör de allmännyttiga bostadsbolagen kunna ges i uppdrag att bygga mer. Om inte marknads aktörer bygger hyresrätter i tillräcklig omfattning är det rimligt med politiska insatser, särskilt som kommunerna har ett ansvar för bostadsförsörjningen.

Ställ krav på maxhyra för marktilldelning

Byggkostnader och markpriser har stigit kraftigt vilket leder till höga boendekostnader. Kommunerna måste därför ta ett större ansvar för att det byggs billiga bostäder, inte minst hyresrätter. Exempel på sådana är bland annat Skanska och Ikeas BoKlok eller SABOs Kombohus. Marktilldelning bör därför kunna ske med kravet bostadsföretagen där ska uppföra hyreslägenheter till en viss kostnad.

Skapa kostnadsneutralitet mellan boendeformerna

För att inte missgynna en viss boendeform bör kostnadsvillkoren för ägande- och hyresbostäder ses över. En sådan översyn bör omfatta skattevillkoren.

Se över hyresregleringen

I stora delar av landet fungerar dagens hyressättningsystem tillfredsställande men i de tre största städerna och framför allt Göteborg och Stockholm är så inte fallet. En fungerande hyressättning måste klara av att ge de boende en förutsägbar prisutveckling, möjliggöra en effektivare användning av befintliga bostäder samt förhindra utbudsunderskott av hyreslägenheter. Om presumtionshyrornas tidsbegränsning hämmar intresset för att bygga och förvalta hyresfastigheter bör den avskaffas.

Skatteregler som inte hämmar flyttbenägenheten

När fastighetsskatten ersattes med en kommunal avgift sänktes boendekostnaderna. Därefter har kostnaderna för att flytta stigit. Skatteförändringarna har försvagat incitamenten för att flytta och förstärkt desamma för att bo kvar. Ska rörligheten på bostadsmarknaden öka måste skattereglerna förändras. En utgångspunkt kan vara att först bestämma sig för hur stora skatteintäkter det offentliga behöver få in från bostadssektorn och därefter konstruera skattereglerna.

1. Hur ser bostadsbristen ut?

ÄVEN OM DET SAKNAS en vedertagen definition av bostadsbrist (Boverket 2013:a s. 5) lyfter ingen på ögonbrynen inför påståendet att Sverige har för få bostäder. I den mån det råder oenighet gäller det hur många fler bostäder som behöver byggas. Skillnaderna är dock stora. Boverket har exempelvis hävdad att Sverige, sett ur ett längre perspektiv, inte har någon påtaglig bostadsbrist idag. Åtminstone inte om man ser till hur boendetätheten har utvecklats över tid ur ett nationellt perspektiv (Boverket 2012 s. 10). Men bostadsefterfrågan är i första hand regional varför det som förefaller vara en rimlig nationell nivå på bostadsstocken kan vara för låg om efterfrågan är särskilt hög i vissa regioner. Särskilt stor är bostadsefterfrågan i storstadsregionerna. Enligt Stockholms handelskammare saknas det enbart i Stockholmsregionen 100 000 bostäder (Stockholms handelskammare 2012).

Förra året uppgav 126 av landets kommuner att de har bostadsbrist och nästan lika många (123 kommuner) att det råder balans på bostadsmarknaden. I 39 kommuner var det samtidigt bostadsöverskott (Boverket 2013: b s.7). Bostadsbristens omfattning varierar dock kraftigt. Bristen är framför allt påtaglig i och runt de större städerna där det visar sig i långa bostadsköer och höga bostadspriserna (Boverket 2012 s. 5). Men även om bostadsbristens effekter blir tydligast i dessa regioner är problemet nationellt eftersom rörligheten på arbetsmarknaden försämrar av svårigheterna att flytta till expansiva regioner.

Det går inte att ge ett självklart svar på hur stor bostadsbristen är eftersom det blir en konsekvens av hur vi väljer att definiera "bostadsbrist".¹ Vi kommer aldrig ifrån att det på något sätt handlar om relationen mellan befolkningens storlek och mängden bostäder (bostadsbeståndet), men frågan är hur denna relation bör se ut? Eller som Boverket uttrycker det:

¹ Den 14 december 2011 anordnade Boverket ett seminarium för att försöka hitta någon form av samsyn kring begreppet "bostadsbrist" <http://generaldirektoren.se/2011/12/13/vad-ar-bostadsbrist/>

"Vi vill alla bo bra men värdet av att bo måste ställas mot kostnaden för att bo. Så frågan är vad vi menar med bostadsbrist och går den överhuvudtaget att mäta? För att begreppet "bostadsbrist" ska ha ett innehåll måste vi mena något annat än enbart det att vi vill konsumera mer bostad."

(Boverket 2012 s. 9)

För att mäta bostadsbrist måste man utgå från ett jämviktsläge men vad detta skulle vara är ingen självklarhet utan måste konstrueras. Bostadsmarknadens funktion styrs av både marknad och politik och de har var sin idealtyp för att definiera balans. I den idealtypiska marknaden uppnås jämviktsläget när priset och kvantiteten är lika för utbudet och efterfrågan. Idealtypen för politiken är när mängden bostäder överensstämmer med medborgarnas uppfattning om hur stort bostadsbeståndet bör vara.

Dessa båda jämviktslägen överensstämmer nödvändigtvis inte med varandra och i verkligheten har de båda sina imperfektioner. Marknaden kan genom olika imperfektioner uppnå ett jämviktsläge där vissa ändå står utan bostad. För politiken är det inte uppenbart vilken uppfattning som "medborgarna" har om bostadsbehovet. Vissa har ekonomiska resurser att själva lösa sin bostadssituation medan andra saknar detsamma och efterfrågar olika former av politiska åtgärder. I slutändan blir det politiska jämviktsläget ett resultat av politikernas bedömning av bostadssituationen med hänsyn tagen till bostadsstockens omfattning, invånarantalet, den politiska opinionen i denna fråga och andra politiska frågor de också har att ta ställning till samt dess ekonomiska resurser. Detta gör det närmast omöjligt att fastslå vad ett jämviktsläge på bostadsmarknaden är.

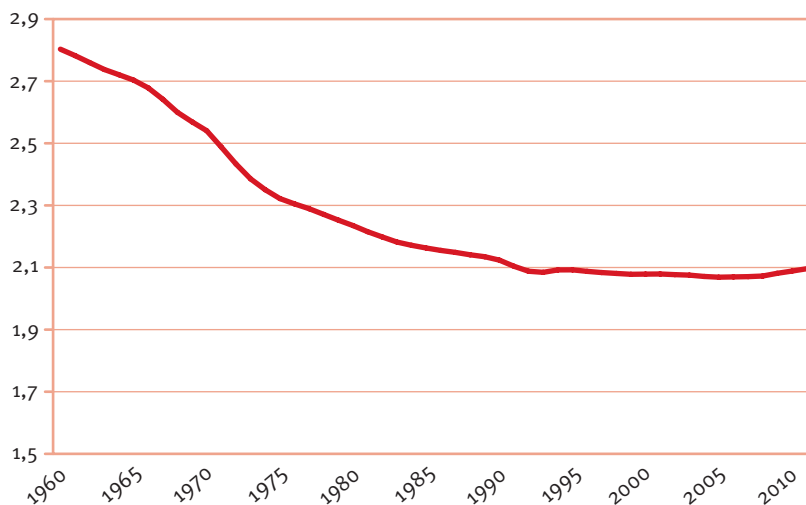
I den här rapporten har jag valt att utgå från några av Boverkets beräkningar av bostadsbristen (Boverket 2012). De har bland annat undersökt hur boendetätheten har utvecklats, vilket ger oss en bild av hur många bostäder som finns i förhållande till befolkningen. De har också undersökt hur befolkningsförändringen har påverkat priset på bostäder.

1.2 Boendetäthetens utveckling

Boendetäthet är ett mått på hur många bostäder det finns i förhållande till befolkningsmängden och visar hur många människor som i genom-

Diagram 1.1 Boendetäthet 1960–2011

Invånare per lägenhet



Källa: SCB Befolkning.

snitt bor i en lägenhet². Det är ett förhållandevis grovt mått då det inte redovisar hur många rum eller vilken kvadratmeteryta de boende delar på. Likväl, som mått över tid ger det oss en bild av hur bostadssituationen har utvecklats i förhållande till befolkningsutvecklingen.

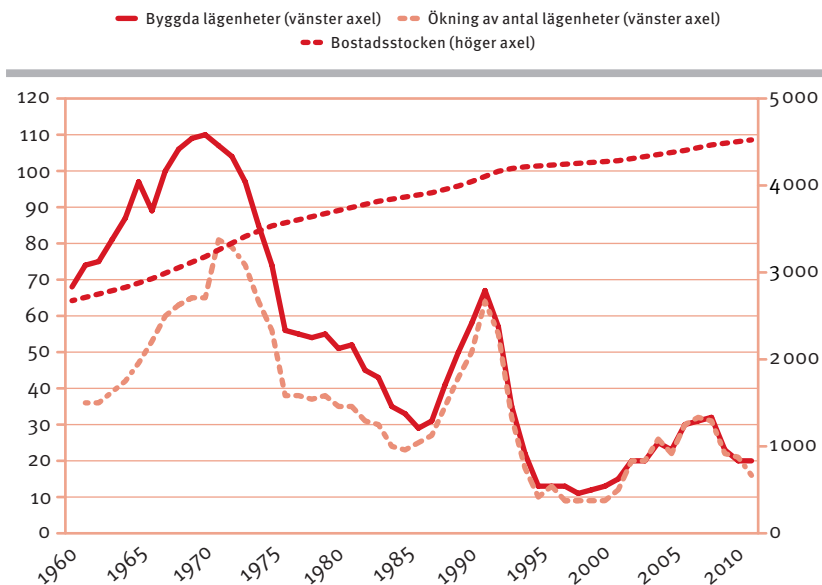
Från 1950, då boendetätheten var 3 personer per bostad, sker en ständig minskning fram till 2008. Tillgången på bostäder var som störst under åren 2004–2008 med en boendetäthet på 2,07. Det kan jämföras med 1980-talet då motsvarande siffra var 2,2. Även detta var en förbättring jämfört med 1975 då miljonprogrammet hade avslutats och minskat boendetätheten från 2,7 till 2,3.

Efter 1975 minskade nybyggnationen drastiskt. När det byggdes som mest, 1970, färdigställdes 110 000 lägenheter men därefter avtog byggan-

² Med lägenhet avses här bostad. Det omfattar således både bostäder i flerfamiljshus som enskilda småhus.

Diagram 1.2 Byggnad och bostadsstockens utveckling

Tusentals lägenheter

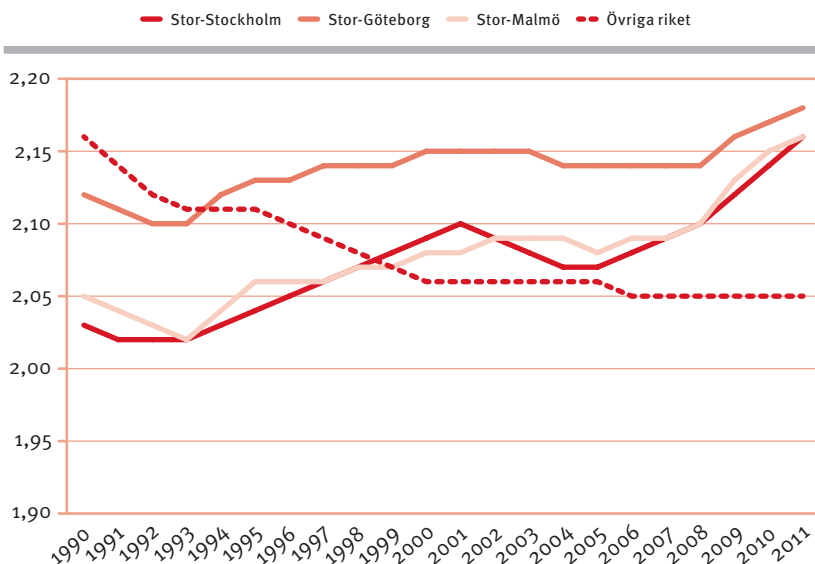


Källa: SCB Folk- och bostadsräkning 1905, 1970, 1975, 1985 och 1990, Fastighetstaxering 2010 och 2011 och Färdigställda lägenheter. Boverkets egna beräkningar.

det och 1985 byggdes som jämförelse endast 30 000 lägenheter. Trots det kan vi se en stadig ökning av den totala mängden lägenheter. Det kan förefalla paradoxalt men förklaras av att det under miljonprogramsåren också revs en stor mängd bostäder. Bostadsstocken växte därför inte motsvarande nybyggnationen. Från 1985 och framåt ser vi att ökningen av det totala antalet lägenheter i princip är densamma som ökningen av de nybyggda lägenheterna vilket visar att det knappt revs något under denna period. Det illustreras bland annat i diagram 1.2 då de streckade linjerna följer samma värden från 1985.

Dessa mått gäller riket i stort och det finns därför anledning att titta närmare på hur det ser ut regionalt. Sverige är stort till ytan och även om antalet bostäder har utvecklats positivt ur ett nationellt perspektiv behöver det inte innebära att bostäderna finns där människor vill bo.

Diagram 1.3 Boendetäthet i olika regioner



Källa: SCB: Befolkning och Boverkets egna beräkningar.

Som diagram 1.3 visar har utvecklingen i de tre största städerna varit radikalt annorlunda än för landet som helhet. 1990 hade samtliga 3 storstadsregioner en lägre boendetäthet än det övriga riket men redan 1994 hamnade Göteborg över riksgenomsnittet och samma sak hände för Stockholm och Malmö några år senare. Samtidigt som boendetätheten för riket i övrigt sjunker fram till 2000-talets mitt för att sedan plana ut, fortsätter boendetätheten att öka i de 3 storstäderna.

Denna utveckling har förklarats med en ineffektiv bostadspolitik som med kraftiga subventioner stimulerade ett byggande som inte behövde ta tillräcklig hänsyn till bostadsbehovet. Så gott som hela ökningen av bostadsbyggandet från mitten av 1980-talet till början av 1990-talet kom till stånd utanför storstadsområdena (Ds 2002 s. 16–17).

Ökningen var störst i kommuner med färre än 30 000 invånare. Där byggdes det ungefär 120 000 lägenheter vilket var nästan lika mycket

som i storstadsområdena. För varje inflyttad person byggdes det 3,5 bostäder medan det i storstadsområdena endast byggdes 0,5 bostad per inflyttad person (Ds 2002 s. 12).

En stor del av de problem som kan ses i form av en tudelad bostadsmarknad grundlades under byggboomen under slutet av 1980 och början av 1990-talet.

"I Storstockholm skedde ingen ökning alls av bostadsbyggandet under dessa år. Det ligger nära till hands att tolka detta så att det är andra orsaker än kredit tillgång och räntesubventioner som där har betydelse för att bostadsbyggandet inte ökade. Sådana faktorer är brist på mark och arbetskraft samt tröghet i planeringssystemet. En stor del av resurserna togs i anspråk för det stora byggandet av kommersiella lokaler. En väsentlig förklaring till att bostadsbyggandet var så olika i olika kommuner synes vara kommunernas skiftande intresse att få till stånd nya bostäder."

(Ds 2002:9 s. 73)

I kommuner där byggande ökade kraftigt mellan 1985–93 tvingades sedan många bostäder rivs (Ds 2002:9 s. 17). Det kan dock vara värt att notera att vid tiden för byggandet så var det nödvändigtvis inte orimligt att bygga mer utanför storstäderna. Som diagram 1.3 visar var boendetätheten då högre utanför de tre storstadsregionerna och om ambitionen var att skapa en mer likvärdig boendetäthet i landet som helhet, var också nybyggnadsbehovet störst i riket i övrigt. Det säger dock något om hur svårt det är att planera byggandet.

1.3 Boendetäthet och bostadsbrist

Som diagram 1.3 visar så var boendetätheten i Sverige som lägst från 1990–2011. När Boverket ska mäta bostadsbristen är det också dessa år som används för att avgöra om det råder bostadsbrist eller bostadsöverskott. Är boendetätheten 2011 högre än genomsnittet för dessa år råder bostadsbrist och är den lägre råder istället bostadsöverskott.

För att skapa en tydligare bild av bostadssituationen redovisar Boverket dessutom beräkningar utifrån 2 olika mått på boendetäthet. I det ena fallet ingår samtliga invånare i respektive län och i det andra är beräkningarna begränsade till att omfatta invånare över 19 år. Förde-

len med det senare måttet är de flesta har möjlighet att flytta hemifrån och börjar leta efter egen bostad efter att de har fyllt 19 år. Det är mer självklart att barn under 19 år bor med sina föräldrar varför en högre boendetäthet i hushåll med yngre barn är mindre problematiskt.

När samtliga invånare ingår i underlaget har boendetätheten ökat i sex län och minskat i femton. Resultatet blir dock det omvända om hänsyn endast tas till invånarna över 19 år.

Då råder istället bostadsbrist i femton län och bostadsöverskott i sex. Variationerna mellan länen är dock stora. Bostadsbristen i Stockholms län är exempelvis 40 775 bostäder om man utgår från samtliga invånare och 38 969 bostäder om hänsyn endast tas till personer över 19 år. I Södermanland är motsvarande siffror 13 respektive 2 322 bostäder.

Som synes får vi också stora variationer i bestämningen av den totala bostadsbristen i landet beroende på hur vi väljer att definiera boendetäthet. 25 001 bostäder om vi räknar utifrån hela befolkningen och 92 399 om hänsyn endast tas till invånare över 19 år.

Att beräkna bostadsbristen som summan av underskottet minus överskottet, det vill säga som ett nationellt mått, är inte särskilt lämpligt eftersom ingen som vill bo och arbeta i Stockholm är behjälpt av att det finns lediga bostäder i Västerbotten. Även redovisningar på länsnivå kan ge oss en felaktig bild eftersom vissa län är så stora till ytan att det vore mer intressant att studera kommunnivå. Inom andra län kan detta å andra sidan vara felaktigt eftersom dessa är mindre och kommunikationerna fungerar så bra att det inte är några problem att bo i ett län och jobba i ett annat.

Om vi trots dessa brister begränsar oss till att beräkna bostadsbristen till länsnivå och därmed utesluter det bostadsöverskott som finns i vissa län visar det sig att bostadsbristen mätt som hela populationen uppgår till 59 383 bostäder och beräknat utifrån individer över 19 år till 95 353 bostäder.

Tabell 1.1 visar också att den genomsnittliga boendetätheten varierar mellan länen. Den lägsta boendetätheten finns i Jämtland, 1,94 om den räknas utifrån hela befolkningen och 1,48 räknat utifrån individer över 19 år. Halland har i båda fallen högst boendetäthet, 2,25 respektive 1,67. Eftersom bostadsbehovet beräknas genom att ställa 2011 års boendetäthet i relation till länets genomsnittliga boendetäthet under åren 1990–

Tabell 1.1 Beräknat nödvändigt tillskott av antalet bostäder (2011) som krävs för att hålla boendetätheten på samma nivå som respektive läns genomsnitt för perioden 1990–2011

(+ indikerar brist, – indikerar överskott)

Boendetäthet mätt som hela populationenBoendetäthet mätt som antalet individer över 19 år dividerat med antalet bostäder dividerat med antalet bostäder

Län	Genomsnittlig			Genomsnittlig		
	Boendetäthet 2011	boendetäthet 1990–2011	Beräknad brist	Boendetäthet 2011	boendetäthet 1990–2011	Beräknad brist
01 Stockholm	2,16	2,07	40 775	1,64	1,58	38 969
03 Uppsala	2,13	2,16	- 2 512	1,63	1,62	1 522
04 Södermanland	2,07	2,07	13	1,59	1,56	2 322
05 Östergötland	2,04	2,06	- 2 242	1,57	1,56	1 571
06 Jönköping	2,16	2,18	- 1 161	1,65	1,62	2 327
07 Kronoberg	2,08	2,12	- 1 891	1,60	1,60	- 203
08 Kalmar	1,99	2,06	- 4 027	1,57	1,57	- 497
09 Gotland	2,05	2,18	- 1 664	1,62	1,65	- 429
10 Blekinge	2,06	2,08	- 754	1,61	1,60	789
12 Skåne	2,15	2,10	13 914	1,65	1,60	20 985
13 Halland	2,23	2,25	- 1 056	1,70	1,67	1 901
14 Västra Götaland	2,13	2,12	4 391	1,64	1,61	16 914
17 Värmland	1,99	2,03	- 2 682	1,56	1,56	508
18 Örebro	2,03	2,03	242	1,57	1,54	2 266
19 Västmanland	2,03	2,03	48	1,57	1,55	2 212
20 Dalarna	1,94	2,01	- 4 574	1,52	1,53	- 658
21 Gävleborg	1,98	1,99	- 850	1,55	1,53	1 802
22 Västernorrland	2,02	2,03	- 796	1,58	1,56	1 082
23 Jämtland	1,87	1,94	- 2 590	1,46	1,48	- 1 131
24 Västerbotten	2,03	2,09	- 3 632	1,58	1,58	183
25 Norrbotten	1,99	2,05	- 3 954	1,57	1,57	- 37
Summa brist			25 001			92 399

Anm. Antalet bostäder inkluderar samtliga upplåtelseformer, det vill säga småhus, hyresrätter och bostadsrätter.

Källa: SCB och Boverkets egna beräkningar.

2011 bevaras dessa skillnader. Det får till följd att Halland anses ha ett bostadsöverskott, beräknat på befolkningen som helhet, trots länet har en högre boendetäthet än Stockholm som istället anses ha bostadsbrist.

Det kan ifrågasättas om det är rimligt att bevara dessa skillnader eller om det vore bättre att utgå från ett nationellt genomsnitt. Ett sådant mått är dock heller inte oproblematiskt eftersom det skulle kunna leda till att län som länge haft en låg boendetäthet skulle anses ha bostadsöverskott även om de inte har några tomma lägenheter. Ett alternativ skulle kunna vara att se det nationella genomsnittet som ett tak. Då skulle län med lägre boendetäthet ha bostadsbrist medan län med högre boendetäthet inte skulle anses ha bostadsöverskott. Bristerna i ett sådant resonemang är att det då skulle bli svårt att definiera bostadsöverskott utifrån boendetätheten. Det skulle med andra ord aldrig kunna identifiera bostadsöverskott utan endast mäta bostadsbrist.

1.4 Befolkningsmängdens påverkan på bostadspriserna

Ett annat sätt att undersöka bostadsbristens omfattning är att se hur förändringar i befolkningsmängden påverkar de reala bostadspriserna. Att priset på bostäder stiger om bostadsstocken inte ökar i takt med befolkningstillväxten är ett rimligt antagande eftersom det innebär att fler personer efterfrågar en minskad andel lägenheter. Samtidigt kan ökade bostadspriser vara orsakade också av andra faktorer som låga räntor, stigande inkomster eller ökade byggkostnader.

Boverket har i sin undersökning därför velat utesluta sådana faktorer då låga räntor ökar den disponibla inkomsten och kan driva upp priset på bostäder utan att befolkningen har ökat. Att möta detta med fler bostäder kan vara riskabelt eftersom en återgång till mer normala räntenivåer, det vill säga nivåer som motsvarar ett historiskt genomsnitt, kan leda till ett bostadsöverskott

En prisökning som drivs av ökade byggkostnader är inte heller en effekt av ökad bostadsefterfrågan. Priserna kan dessutom komma att justeras nedåt till följd av att en ökad konkurrens på sikt pressar tillbaka dessa kostnader.

När ökade förvärvsinkomster bidrar till ökade bostadspriser kan det bero på att efterfrågan på bostäder stiger eller att hushållen har råd att betala mer för sitt boende och därför efterfrågar en högre boendekva-

Tabell 1.2 Bedömd nödvändig korrigerings av bostadsbeståndet (antal bostäder) länsvis

(+ betyder att beståndet ska öka, – betyder att det ska minska)

Siffrorna är den beräknade nettobristen för länen

Län	Modell 1		Modell 2		Valt jämviktsår
	Nödvändig förändring av bostadsbeståndet (procent)	Nödvändig förändring av bostadsbeståndet (antal lägenheter)	Nödvändig förändring av bostadsbeståndet (procent)	Nödvändig förändring av bostadsbeståndet (antal lägenheter)	
01 Stockholms län	5,31	51 465	2,88	27 921	2001
03 Uppsala län	2,51	4 281	0,22	372	2001
04 Södermanlands län	2,86	3 763	1,56	2 047	2003
05 Östergötlands län	2,22	4 706	1,12	2 368	2003
06 Jönköpings län	3,28	5 125	2,26	3 535	2003
07 Kronobergs län	2,35	2 090	1,25	1 111	2003
08 Kalmar län	0,92	1 078	0,47	548	2003
09 Gotlands län	0,20	57	-0,63	-175	2003
10 Blekinge län	2,49	1 848	1,75	1 297	2003
12 Skåne län	5,31	30 992	3,45	20 159	2003
13 Hallands län	3,45	4 676	1,64	2 221	2003
14 Västra Götalands län	3,47	25 896	2,15	16 055	2003
17 Värmlands län	1,17	1 604	0,80	1 096	2004
18 Örebro län	3,44	4 767	2,56	3 552	2003
19 Västmanlands län	3,55	4 435	2,54	3 170	2003
20 Dalarnas län	1,64	2 332	1,09	1 550	2004
21 Gävleborgs län	2,25	3 136	1,89	2 641	2004
22 Västernorrlands län	2,05	2 455	1,94	2 327	2004
23 Jämtlands län	0,55	375	0,19	126	2004
24 Västerbottens län	0,47	597	-0,32	-410	2004
25 Norrbottens län	0,77	965	0,53	659	2004
Summa bostadsbrist		156 643		92 171	

Källa: Boverkets rapport Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv.

litet. Det kan vara ett skäl till att öka byggandet men det är samtidigt svårt att avgöra i vilken utsträckning det handlar om "fler" eller "bättre" och "dyrare" bostäder. En försiktighetsstrategi i syfte att eliminera risken för bostadsöverskott skulle i så fall vara att inte kompensera ökade reala huspriser med ökat byggande (Boverket 2012 se kap. 3).

För att undersöka befolkningsökningens påverkan på prisutvecklingen för bostäder använder Boverket två olika beräkningsmodeller. De skiljer sig åt genom att de reala huspriserna varierar olika mycket beroende på de antaganden som ingår i beräkningsmodellerna. I modell 1 krävs att bostadsstocken ökar med 1,26 procent om befolkningen ökar med 1 procent. I modell 2 kräver motsvarande befolkningsökning en mindre ökning av bostadsstocken (1,04 procent) för att de reala huspriserna ska vara oförändrade. Bostadsbristen blir således lägre med modell 2 än med modell 1. Orsaken står att finna i de olika antaganden som finns i modellernas konstruktion. I modell 1 reagerar de reala huspriserna kraftigare på förändringar i befolkningen än på förändringar i bostadsbeståndet medan det omvända råder i modell 2.

Om vi i likhet med resonemanget beräknar bostadsbristen utan att ta med bostadsöverskottet uppgår behovet av ytterligare lägenheter enligt modell 1 till 156 643 och med modell 2 till 92 755 bostäder.³

En knapp tredjedel av bostadsbristen finns i Stockholms län där den uppgår till 51 000 bostäder. Det är för övrigt de tre största städernas län som utmärker sig. Bostadsbristen kan till mer än $\frac{2}{3}$ hänföras till dessa (Boverket 2012 s. 42 ff).

Detta underskott låter sig inte byggas bort på ett år och under tiden kommer befolkningen att öka ytterligare. Om nybyggnationen håller samma takt som den gjort i Stockholmsregionen under 2000-talet dröjer det åtminstone fem år för att bygga bort den ackumulerade bostadsbristen på drygt 51 000 bostäder. Då skulle det på grund av befolkningsökningen krävas ytterligare 63 573 bostäder i Stockholm.

Boverkets beräkningar av bostadsutvecklingen kommande fem år visar att det då krävs ytterligare 157 729 bostäder enligt modell 1 och 129 288 enligt modell 2.

För att nå balans om fem år krävs att man bygger motsvarande det

3 Beräkningar från tabell 1.2 där bostadsöverskottet inte tagits med i summan.

Tabell 1.3 Beräknad nödvändig justering av bostadsbeståndet (netto) de kommande fem åren med hänsyn tagen till befolkningstillväxt (detta ska då summeras med resultaten i tabell 1.2 för att få den sammanlagda nödvändiga justeringen av bostadsbristen under de kommande fem åren)

Län	Modell 1			Modell 2	
	Antagen årlig befolknings-tillväxt (procent)	Nödvändig förändring av bostads-beståndet (procent)	Nödvändig förändring av bostads-beståndet (antal lägenheter)	Nödvändig förändring av bostads-beståndet (procent)	Nödvändig förändring av bostads-beståndet (antal lägenheter)
01 Stockholms län	1,16	6,56	63 573	5,33	51 693
03 Uppsala län	0,98	5,66	9 016	4,62	7 349
01 Södermanlands län	0,44	2,64	3 476	2,18	2 858
05 Östergötlands län	0,43	2,62	5 542	2,15	4 557
06 Jönköpings län	0,35	2,11	3 301	1,74	2 717
07 Kronobergs län	0,36	2,19	1 944	1,80	1 600
08 Kalmar län	0,05	0,31	362	0,26	300
09 Gotlands län	0,34	2,08	579	1,71	478
10 Blekinge län	0,26	1,59	1 181	1,31	973
12 Skåne län	0,85	4,95	28 872	4,04	23 585
13 Hallands län	0,93	5,35	7 248	4,37	5 914
14 Västra Götalands län	0,59	3,49	26 043	2,86	21 360
17 Värmlands län	- 0,04	- 0,28	- 387	- 0,23	- 321
18 Örebro län	0,25	1,52	2 113	1,25	1 743
19 Västmanlands län	0,29	1,82	2 280	1,50	1 879
20 Dalarnas län	- 0,03	- 0,18	- 249	- 0,15	- 206
21 Gävleborgs län	- 0,09	- 0,60	- 834	- 0,50	- 691
22 Västernorrlands län	- 0,25	- 1,60	- 1 918	- 1,33	- 1 594
23 Jämtlands län	- 0,20	- 1,31	- 884	- 1,09	- 734
24 Västerbottens län	0,36	- 2,11	2 772	1,78	2 282
25 Norrbottens län	- 0,09	- 0,55	- 683	- 0,45	- 566
Summa bostadsbrist			153 347		125 176

Anm. Siffrorna avser den skattade bostadsbristen för 2011. Av redovisningstekniska skäl rapporteras resultaten länsvis.

Källa: Boverkets egna beräkningar.

ackumulerade bostadsunderskottet (tabell 1.2) plus det bostadsbehov som då har uppstått till följd av befolkningsutvecklingen i de olika länen.

Det innebär att det under kommande år ska byggas 314 372 bostäder enligt modell 1 och 217 931 enligt modell 2.⁴

2012 och 2013 påbörjades byggnationen av ungefär 22 000 lägenheter. Det innebär att det krävs ett årligt tillskott på drygt 40 000 (modell 1) eller 21 500 (modell 2) lägenheter de kommande fem åren.

4 Dessa siffror får man om man endast räknar bostadsbristen. I tabellernas slutsumma har bostadsöverskottet räknats med vilket innebär att bostadsbristen reduceras motsvarande bostadsöverskottet. I praktiken måste dock bostäder byggas i de län där det råder bostadsbrist och eventuellt rivas i de län som har överskott, så byggbehovet är högre än landets bostadsbrist.

2. Hur många fler i arbete för att bygga bort bostadsbristen?

OM VI UTGÅR från dessa siffror och föreställer oss att det går att bygga ikapp bostadsbristen på fem år. Hur många fler skulle då komma i sysselsättning? Genom att öka bostadsproduktionen kommer också behovet av arbetskraft inom byggindustrin att öka. Det är svårt att säga exakt hur mycket sysselsättningen skulle öka men vi kan få en bild av arbetskraftsbehovet genom att utgå från hur många fler bostäder som behöver byggas.

Då det saknas uppgifter om hur mycket arbetskraft som krävs för att bygga en lägenhet i ett flerfamiljshus eller ett småhus finns i faktarutan en beräkning utifrån de parametrar som vi har kännedom om i syfte att försöka uppskatta arbetskraftsbehovet. De parametrar som används är:

- Nybyggnadsbehovet
- Byggekostnaderna för lägenheter i flerfamiljshus respektive småhus
- Lönernas andel av byggekostnaden och
- Lönesummans storlek.

Att bygga bort bostadsbristen vore onekligen en sysselsättningsskapande åtgärd förutsatt att allt annat är lika. Exakt hur mycket arbetskraft som står redo att ta dessa jobb är svårt att säga. Reglerna säger numer att en arbetssökande ska vara beredd att ta de jobb som bjuds vilket teoretiskt innebär att samtliga arbetssökande skulle kunna komma ifråga. I verkligheten är det inte lika enkelt. De flesta arbeten inom byggsektorn kräver flerårig utbildning och det är inte säkert att byggföretagen kommer att anställa personer utan sådana yrkeskunskaper. En viss bild av arbetskraftsutbudet får vi om vi tittar på hur många byggnadsarbetare och elektriker som är inskrivna som helt arbetslösa, deltidslösa samt i åtgärder. I januari 2014 uppgick dessa enligt arbetsförmedlingens statistik till 13 261 personer. De är alltså långt färre än de cirka 61 000 eller 32 000 som skulle behövas för att klara nybyggnadsbehovet inom fem år. Förvisso krävs också andra yrkesgrupper som arkitekter, ingenjörer och transportarbetare men huvuddelen av arbetsstyrkan är ändå byggnadsarbetare.

Fakta

Utifrån Boverkets beräkningar behöver det under en femårsperiod byggas antingen 314 372 eller 217 931 lägenheter. Under 2012 respektive 2013 påbörjades byggnationen av cirka 22 000 lägenheter. En sådan byggnadstakt innebär att det under fem år byggs ytterligare 110 000 lägenheter. Utöver dessa skulle det således krävas ytterligare 204 372 eller 107 931 lägenheter.

Fördelat på fem år innebär det att det årligen måste byggas 40 874 alternativt 21 586 fler lägenheter än idag.

Lönekostnadens andel av byggkostnaden uppgår till 36 procent (Sveriges byggindustrier 2013 s. 52). Genom att räkna fram hur mycket 36 procent är av byggkostnaden och ställa det i relation till den genomsnittliga årslönekostnaden får vi fram hur många årsarbeten som krävs för att bygga de bostäder som krävs.

Byggkostnaden för en lägenhet i flerfamiljshus är i genomsnitt 1 963 798 kronor och för småhus 2 628 519 kronor.⁵ Den genomsnittliga årslönekostnaden i byggsektorn uppgår till 509 040 kronor.⁶

Lönekostnaden blir då 36 procent av 1 963 798 kronor vilket motsvarar 706 967 kronor. Eftersom den genomsnittliga årslönen i byggbranschen är 509 040 kronor är lönekostnaderna för att bygga en lägenhet i ett flerbostadshus jämförbart med cirka 1,4 årsarbetare. För ett småhus blir lönekostnaden beräknat på liknande sätt 946 266 kronor vilket motsvarar 1,86 årsarbetare.

Man kan fråga sig hur lämpligt det är att räkna med att åtgärda bostadsbristen på fem år. Det beror naturligtvis på vem man frågar. Den som letar bostad nu tycker förmodligen att fem år är en för lång tid att riskera att behöva vänta. Men för att skapa en jämn utveckling på arbetsmarknaden är det förmodligen en för kort tid. Hur som helst tycks

5 SCB Statistisk årsbok 2014 s. 182 (26 602 kronor per kvadratmeter multiplicerat med en genomsnittlig bostadsarea om 74,1 kvadratmeter). Siffrorna är för 2011. Då trenden är att byggkostnaderna ökar kan denna siffra innebära att arbetskraftsbehovet som räknas från 2012-års lönekostnader är i underkant men det är inte några substantiellt avvikande mängder vi talar om.

6 Enligt LOs lönepolitiska rapport 2013 är lönekostnaden med hänsyn tagen till lönen för såväl arbetare och tjänstemän och deras respektive andel inom byggsektorn 30 000 kronor i månaden. Genom att multiplicera detta med 1,4 får vi också med kostnaderna för arbetsgivaravgifterna. Multipliceras detta sedan med 12,12 så får vi summan 509 040 vilket dessutom inbegriper semesterersättningen.

På senare år har andelen påbörjade småhusbyggnationer minskat i förhållande till lägenheter i flerbostadshus. Under 2007 var andelen 50 procent men har därefter minskat för att 2013 endast uppgå till 21 procent.

Om vi utgår från att fördelningen mellan småhus och flerbostadshus i den fortsatta bostadsproduktionen är densamma som 2013 skulle antalet småhus för den högre bostadsproduktionen (40 874 lägenheter) uppgå till 8 584 stycken och antalet lägenheter i flerbostadshus till 32 290 stycken.

Med den lägre bostadsproduktionen på ytterligare 21 586 lägenheter årligen blir motsvarande fördelning 4 533 småhus och 17 052 lägenheter i flerbostadshus.

Sysselsättningsmässigt skulle det krävas att ytterligare 61 172⁷ alternativt 32 304⁸ personer arbetade i byggbranschen under de kommande 5 åren jämfört med idag.

Jobb inom byggsektorn genererar också arbetstillfällen inom andra sektorer. För byggsektorn är den så kallade multiplikator beräknad till 1,43 (Hagman & Lind 2008 s. 17), det vill säga för varje jobb inom byggbranschen skapas ytterligare 0,43 jobb i en annan del av ekonomin. Adderas multiplikatorn till sysselsättningsökningen inom byggsektorn så skulle det ge en total efterfrågeökning på 87 476 alternativt 46 195 personer.

det vara svårt att få fram tillräcklig mängd arbetskraft bland de arbetslösa för att klara nybyggnadsbehovet på fem år. Alternativen är då att ha en lägre byggnadstakt och därmed förlänga tiden tills vi får jämvikt på arbetsmarknaden eller att utnyttja den fria rörligheten inom EU och locka till sig arbetskraft från övriga delar av den Europeiska unionen.

7 $(8\,584 \times 1,86) + (32\,290 \times 1,4)$

8 $(4\,533 \times 1,86) + (17\,052 \times 1,4)$

3. Bostadsbristen och rörligheten på arbetsmarknaden

EN ANNAN FRÅGA är om bostadsbristen ger upphov till mismatch på arbetsmarknaden. Från flera håll har det påpekats att bristen på bostäder utgör ett hinder för rörligheten på arbetsmarknaden.

Hyresgästföreningen redovisade en intervjuundersökning där sju procent av befolkningen i åldrarna 15 till 79 år har *avstått från att söka jobb* i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionen på grund av bostadsbristen där. I den åldersgrupp där rörligheten på arbetsmarknaden är som störst, 15–34 år, uppgår motsvarande andel till nästan en femtedel. Fyra procent har någon eller några gånger *tackat nej till jobb* i dessa regioner på grund av bostadsbristen (Hyresgästföreningen 2012 s. 2). Stockholms Handelskammare menar att "nästan en tredjedel av de snabbast växande små- och medelstora företagen har någon gång drabbats av svårigheter att rekrytera på grund av bostadsbristen" (Stockholms Handelskammare 2014).

Boverket konstaterar att det finns ett negativt samband mellan en långsiktigt ökande boendetäthet och tillväxttakten i kommunernas inkomster per capita. Sambandet är tydligt hos inflyttningskommuner under högkonjunktur när det är stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare effekt är att kommuner som ökar sin boendetäthet under ett år inte bara minskar sin inflyttning under kommande år utan också ökar utflyttningen. På så sätt begränsas expansionsmöjligheterna hos växande regioner om boendetätheten ökar. En ökad boendetäthet med en procent sänker under nästkommande år inflyttningen med 0,31 procent och ökar samma kommuns utflyttning med 0,32 procent.

Boverket konstaterar också att hyresrätten är viktig för rörligheten på arbetsmarknaden då den gör det lättare att flytta. En ökning av andelen hyresrätter med 1 procent ökar inflyttningskvoten med 0,12 procent. Transaktionskostnaden för att flytta från en hyresrätt är mindre än att flytta från ett boende man äger. "Det är enklare att säga upp ett hyreskontrakt än att sälja sin bostad" (Boverket 2013: a s. 12). Att andelen hyresrätter har minskat sedan 1990-talet har enligt Boverket haft

en större effekt på rörligheten än förändringar i boendetätheten (Boverket 2013: a s. 13).

I en studie till finanspolitiska rådet konstateras dock att det är svårt att hitta någon mer omfattande geografisk matchningsproblematik. I huvudsak råder det brist på högutbildad arbetskraft varför problemet i huvudsak är yrkesmässigt. Om de jobbsökande flyttade till län med fler lediga platser skulle arbetslösheten endast minska med 0,3 procent. (Marthin, G. 2012 s. 24).

Detta gäller för de jobb som finns nu och det finns skäl att anta att bostadsmarknaden har en stor betydelse för tillväxten på längre sikt i framför allt storstäderna. Hur omfattande denna skulle kunna bli är dock svår att säga (Statens bostadskredit nämnd 2008 s. 9).

4. Kan ett effektivare utnyttjande av bostadsbeståndet minska nybyggnadsbehovet?

HUR MÅNGA BOSTÄDER som finns och hur många bostäder som är tillgängliga är två olika frågor. När vi tittar på hur boendetätheten har utvecklats över tid kan vi se att den var som lägst under åren 1990 och 2013 med ett riksgenomsnitt på 2,086. Idag är den 2,107 och 1990 var den 2,124 (Boverket maj 2014 s. 4). Det är således inte någon dramatisk förändring från genomsnittet. Men som vi har konstaterat tidigare är placeringen av bostäder relevant. När man talar om rörligheten inom bostadsmarknaden kan två saker avses. Det ena gäller rörligheten mellan olika delar av landet, vilket ofta antas vara arbetskraftens rörlighet. Det andra gäller rörligheten inom bostadsbeståndet i det län man redan bor i. En person som bor och jobbar i Stockholm och behöver en större lägenhet flyttar troligen inte i första hand till en annan del av landet för att få en större lägenhet. Sådana flyttar föränleds förmodligen av att personer där också erbjuds ett jobb de vill ha.

I fråga om rörligheten på bostadsmarknaden har problem med inlåsnings effekter uppmärksammats. Är rörligheten för låg blir det svårt för dem som upplever att de bor trångt att få tillgång till en större lägenhet inom det befintliga bostadsbeståndet. Istället ökar priset på ägarlägenheter liksom det politiska trycket på att det byggs fler lägenheter. En ökad rörlighet antas skapa ett mer effektivt utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet och samtidigt minska behovet av nyproduktion av lägenheter.

Det har påpekats att det finns ett matchningsproblem på bostadsmarknaden som gör det svårt eller ogynnsamt att flytta. De som vill flytta har inte så många lägenheter att välja på vilket leder till höga priser på ägarmarknaden och lång kötid på hyresmarknaden. För andra är det ogynnsamt att flytta eftersom kostnaderna för det befintliga boendet är förhållandevis lågt. Den som äger sin bostad ser numer större fördelar än tidigare av att bo kvar. Fastighets skatten har avskaffats och ersatts av en kommunal fastighetsavgift som kostar avsevärt mindre. Detta ska ställas i relation till de transaktionskostnader – däribland en höjd

reavinstskatt – som uppkommer vid en bostadsförsäljning. Till följd av ändrade regler för kapitalvinstbeskattning och krav på uppskovsränta ökade transaktionskostnaden från och med 2009 för ett genomsnittligt bostadsbyte på småhusmarknaden från fem till nitton procent av köpeskillingen och på bostadsrättsmarknaden från två till tretton procent. Dessutom har ROT-avdraget i princip permanentats vilket gör det förmånligt för personer att rusta upp sin ägda lägenhet vilket är ytterligare ett incitament för att bo kvar. Vill man öka rörligheten bland ägarbostäderna förefaller det rimligast att förändra skatterna genom att exempelvis återinföra fastighetsskatten och minska reavinstskatten det vill säga tvärtemot vad som gjorts på senare år. Utbudet av bostäder med hyresrätter är på många orter litet eller obefintligt. Särskilt gäller det för lägenheter i låg- och mellanprisklasser, men ofta också i högprisklasser (SOU 2012:88 s. 33). Det gör det svårt att komma in på hyresmarknaden.

"Hyresboendet är i praktiken inte flexibelt eftersom det inte är tillgängligt /.../ Därför uppkommer långa köer som innebär att personers efterfrågan har registrerats. Det gäller särskilt tillväxtorterna. Kommuner med stor köbildning till hyresbostäder är bland annat Stockholm, Göteborg och Malmö. Den köande torde sedan i normalfallet ha att se fram emot en avsevärd kötid och enstaka lägenhetserbjudanden vilket är något annat än ett utbud på en fungerande marknad."

(SOU 2012:88 s. 24)

För den som redan är hyresgäst och vill flytta finns möjligheten att byta lägenhet med någon annan. Men inte heller detta är alltid så enkelt. I Stockholms innerstad är omsättningen bland hyreslägenheterna avsevärt mindre än för bostadsrätter (Kullander, M et.al. 2008 s. 18). För att skapa den flexibilitet som är önskvärd på en hyresmarknad anser hyresbostadsutredningen att det krävs ett utbud i olika prisklasser (SOU 2012s. 25). Kraven på mer marknadsanpassade hyror har blivit allt vanligare i debatten. Exakt vad en sådan marknadsmässighet skulle innebära är svårt att säga. Det förefaller dock som att effekterna i störst utsträckning kan hänföras till de attraktiva delarna av Stockholm och Göteborg. Boverkets beräkningar visar att hyrorna i Stockholms kommun i genomsnitt skulle behöva öka med 68 procent för att uppnå jäm-

viktsläge. I Göteborgs kommun är motsvarande siffra 25 procent och i Malmö 7 procent. Effektivitetsförlusterna av bruksvärdessystemet beräknas uppgå till drygt 10 miljarder per år i landet varav $\frac{3}{4}$ kan hänföras till Stockholm och 15 procent till Göteborg medan övriga orter berörs i liten utsträckning (Boverket 2013:d s.10).

Effekterna av att åtgärda detta skulle troligen leda till att kapitalstarka personer som idag inte kan realisera sin betalningsvilja skulle få tillgång till hyreslägenheter i de attraktiva delarna av dessa städer. Likaså att fastighetsägare i sådana områden skulle få en kraftig ökning av sina hyresintäkter. Rörligheten skulle onekligen öka men frågan är om den rörligheten också innebär att fler får en bostad. De som redan bor i attraktiva hyreslägenheter men som saknar möjlighet att betala marknadsmässiga hyror skulle behöva hitta en ny bostad men kötiderna visar att dessa inte är tillräckligt många i dagsläget. Det går inte att bortse från risken att betalningssvaga grupper då hamnar utanför bostadsmarknaden.

4.1 Varför ökar inte byggandet?

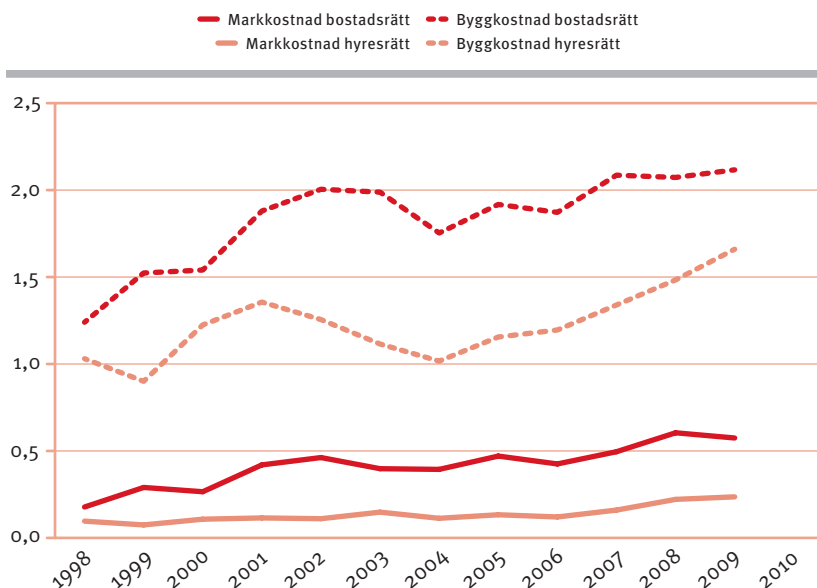
Mot bakgrund av den omfattande bostadsbrist som Boverket redovisar är det märkligt att det inte byggs mer. I det här avsnittet ska vi titta närmare på några av de faktorer som kan tänkas vara orsaken till att det är så.

Kostnadsutvecklingen liksom byggbolagens vinster är faktorer som kan påverka nybyggnationen liksom möjligheterna till finansiering och marktillgången. En kostnadsutveckling som pressar byggbolagens vinster skulle kunna orsaka ett minskat byggande. Likaså skulle svårigheter att få krediter till byggprojekt eller tillgång till byggbar mark kunna begränsa nybyggnationen.

4.2 Kostnadsutvecklingen inom byggsektorn

Kostnadsutvecklingen för såväl mark som byggande visar en stigande trend. Som diagram 4.1 visar gäller det för såväl hyresrätter som för bostadsrätter även om både mark- och byggkostnaderna är något lägre för hyresrätter. Vi kan också se att byggkostnaderna för hyresrätter och bostadsrätter närmar sig varandra. Det kan noteras att hyresrätternas byggkostnad stiger kraftigare från 2006 det vill säga det år då beslut om presumtionshyror infördes. Det är dock osäkert om sambandet är annat än tidsmässigt.

Diagram 4.1 Mark- och byggkostnader för bostads- och hyresrätter i reala termer



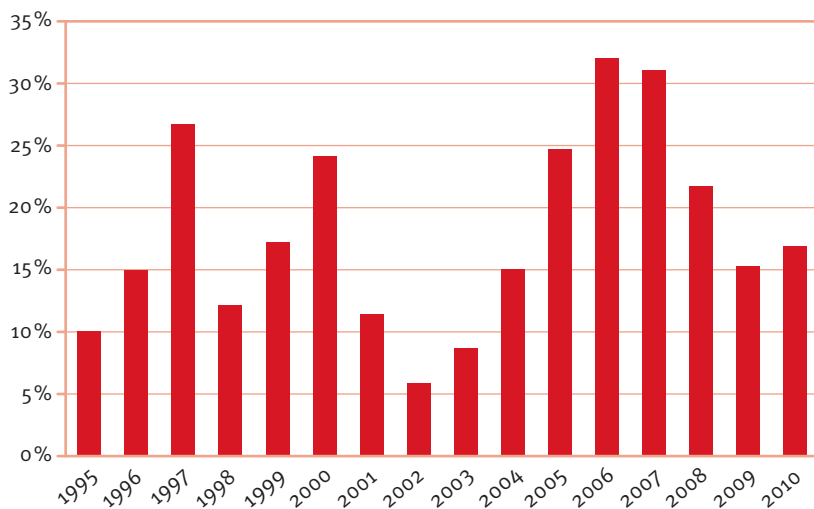
Källa: SCB.

Även om byggkostnaderna har ökat så tycks det inte ha medfört några lönsamhetsproblem för byggföretagen. Visserligen minskade lönsamheten något under finanskrisen (2008–2010) men den var fortfarande god. Räntabiliteten på eget kapital sjönk som genomsnitt för de fyra stora byggbolagen inte under femton procent.

Ett inte orimligt antagande är att kostnaderna har förts vidare till bostadskonsumenter. Många har riktat kritik mot den bristande konkurrensen inom byggbranschen däribland Statskontoret som i en rapport skriver:

"Samtidigt saknar byggnäringen i stor utsträckning det omvandlingstryck som nationell och internationell konkurrens ger. Konkurrensen sker i huvudsak på lokala byggmarknader. Marknadsmakt hos ett antal stora byggföretag i entreprenörs- och byggmaterialleden och betydelsen av in-

Diagram 4.2 Räntabilitet på eget kapital



Källa: Årsredovisningar: JM, NCC, PEAB och Skanska; 2000–2010: JM, Skanska, NCC; 1996–1999.

arbetade kontakter med lokala myndigheter och med kunder och leverantörer försvårar konkurrens från utomstående företag på den lokala byggmarknaden. Marknaden är i liten grad utmaningsbar vilket påverkar prisbildning och kvalitet negativt."

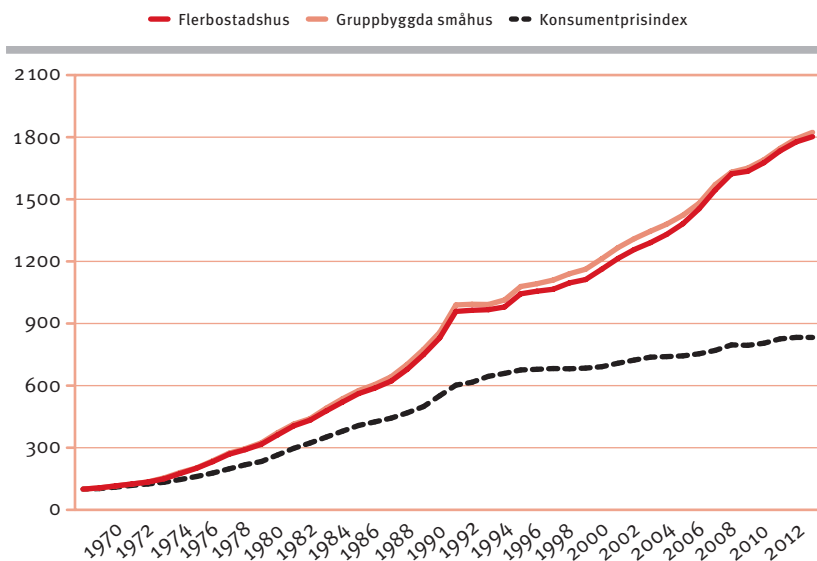
(Statskontoret 2009 s. 12)

I en rapport från Konkurrensverket hävdas att svensk byggmarknad kännetecknas av en oligopolstruktur som förhindrar effektiv konkurrens och driver upp priserna (Ljunggren, G 2009 s. 12).

Konkurrensverkets dåvarande generaldirektör Claes Norgren har också uppmärksammat misstankar om kartellverksamhet inom bygg- och anläggningsbranschen utifrån en enkätundersökning som myndigheten lät genomföra.

"Enligt undersökningen /.../ tror hela 46 procent – nästan varannan – av de tillfrågade cheferna inom bygg och anläggningsbranschen att det

Diagram 4.3 Faktorprisindex 1968–2010⁹ 1968 = 100



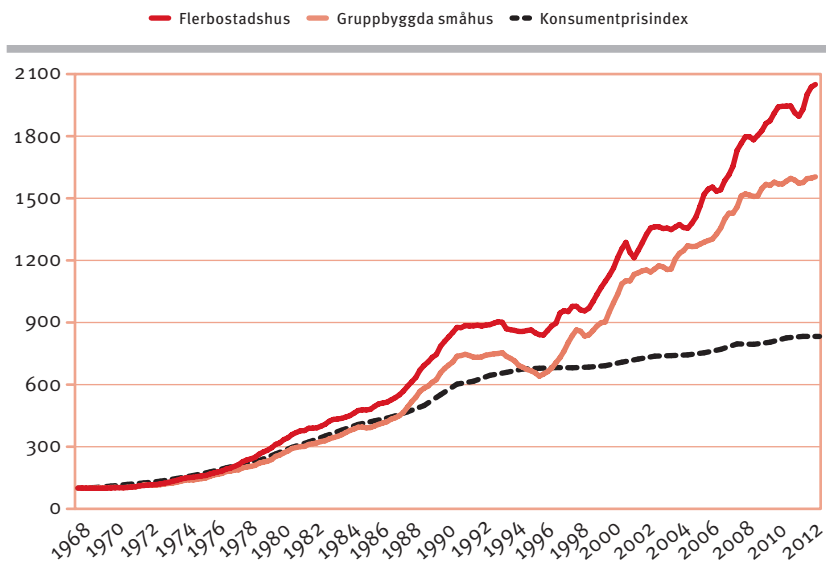
Anm. Konsumentprisindex avser årsmedelstal (juli 1914=100), historiska tal, 1830–, omräknad med basår 1968.
Källa: SCB, faktorprisindex, byggnadsprisindex och Levnadskostnadsindex/KPI.

förekommer karteller i deras bransch. Det är en alarmerande hög siffra, speciellt med tanke på vilka som besvarat enkäten. Av dem som svarade att de tror att det förekommer karteller säger var fjärde (27 procent) att det förekommer regelbundet/alltid eller ofta. Dessutom tror 39 procent att risken för att karteller blir upptäckta är låg eller obefintlig. Det är siffror som skrämmer, och som visar på djupgående problem.”

(DN-debatt 2005-07-22)

9 Ett faktorprisindex mäter prisutvecklingen för en verksamhets olika produktionsfaktorer. Indexutvecklingen för de olika produktionsfaktorerna vägs samman till ett totalindex med den andel de utgör av totalkostnaden. Faktorsprisindex för byggnadsverksamheten mäter förändringen av entreprenörens kostnad respektive byggherrekostnaden. De olika kostnadsfaktorerna är: material, arbetslöner, maskiner, transporter och omkostnader samt byggherrekostnaden. I byggherrekostnaden ingår kostnader för räntor, lagfart, projektering etc.

Diagram 4.4 Byggnadsprisindex 1968–2011¹⁰ 1968 = 100



Anm. Konsumentprisindex avser årsmedeltal (juli 1914=100), historiska tal, 1830–, omräknad med basår 1968.
Källa: SCB, faktorprisindex, byggnadsprisindex och Levnadskostnadsindex/KPI.

Bristande konkurrens och kartellverksamhet borde återspeglas i låg produktivitet och höga priser. Höga kostnader tyder på låg effektivitet medan höga priser snarare pekar på bristande konkurrens. (Nybyggarkommissionen 2014 s. 25) Enligt statistik från SCB har prisstegringarna inom byggsektorn varit förhållandevis kraftiga jämfört med konsumentprisindex. Såväl faktorsprisindex som byggnadsindex har utvecklats långt över den allmänna prisnivån i Sverige.

Som synes av diagram 4.3 ökar faktorsprisindex för såväl "Gruppbyggda småhus" som "Flerbostadshus" mer än "konsumentprisindex" i

¹⁰ Byggnadsprisindex mäter prisförändringar för bostadshus rensat från kvalitetsförändringar och regionala skillnader. Det är priset för den färdiga produkten som mäts, det vill säga priset inkluderar vinst och produktivitet. Byggnadspriset utgörs av kostnader för byggnadsarbeten, anslutningsavgift för el och fjärrvärme/naturgas samt kostnader för markarbeten på kvartersmark. Priset inkluderar byggherre-kostnader, såsom kostnader för administration, projekteringskostnader, räntekostnader och mervärdesskatt.

början av 1970-talet. Gapet fortsätter sedan att vidgas fram till 2010 då mätperioden upphör.

För Byggnadsprisindex ser utvecklingen lite annorlunda ut. Prisökningen för "Gruppbyggda småhus" följer konsumentprisindex fram till mitten av 1980-talet. Därefter ökar den för att i samband med fastighetskrisen i början av 1990-talet återigen falla ner till nivå för konsumentprisindex. Ganska snart därefter ökar dock priset för "Gruppbyggda småhus" igen och visar en stadig uppgång fram till 2010. Priserna för "Flerbostadshus" överstiger konsumentprisindex med början under senare halvan av 1970-talet och fortsätter så med några hack i utvecklingen. Dels under fastighetskrisen på 90-talet och dels i början av 2000-talet.

Det råder oenighet om hur väl SCBs undersökning återspeglar kvalitetsutvecklingen när de mäter byggnadsprisindex. Kritiker menar att detta index innehåller mätfel som kan resultera i att produktivitetens utvecklingen inom byggbranschen har underskattats (Lind & Song 2012 s. 16).

Hans Lind, professor i fastighetsekonomi, menar att prisökningen till hälften utgörs av mätfel. Det motsvarar dock inte hela prisökningen för nybyggda bostäder men han menar samtidigt att det kan finnas ytterligare mätfel som de inte har undersökt.¹¹ Utvecklingen visar dock att byggföretagen inte har haft några svårigheter att ta betalt för sina produkter även om de samtidigt har ökat kvaliteten på desamma.

4.3 Finansiering

En orsak till den låga bostadsproduktionen skulle kunna vara att det är svårt att få byggkreditiv. Huruvida så är fallet är dock en fråga som det råder delade meningar om. Stefan Ränk, koncernchef på Einar Mattson, anser att: "Kapital för bostäder finns i drivor"¹² medan Lennart Weiss, kommersiell direktör på Veidekke, menar att det blivit märkbart svårare för mindre byggföretag att ordna sin finansiering (Mattson-Linnala et al. red 2013 s. 47).

För att en byggherre ska få finansiering från ett kreditinstitut måste denne kunna visa att 50 procent av de planerade lägenheterna har köpare som skrivit under förhandsavtal om köp. Utanför storstäderna kan det

¹¹ Svenska Dagbladet, Näringsliv 28 november 2013

¹² http://www.sns.se/sites/default/files/2013-03-22_stefan_rank.pdf

krävas att andelen med förhandsavtal uppgår till 70 procent. Dessutom ska byggherren kunna uppvisa ett eget kapital som räcker för att själv finansiera risken för kvarvarande lägenheter. ”I realiteten innebär detta att banken flyttar hela risken till byggherren och att små aktörer med ett för litet eget kapital utestängs från nyproduktionsmarknaden” (Nybyggarkommissionen s. 41). Av detta att döma skulle fler aktörer kunna bygga om det blev lättare att få krediter. Förutom att det skulle förbättra konkurrensen och på så sätt pressa priserna kan man spekulera i om mindre bolag också har ett lägre avkastningskrav än de börsnoterade jättarna vilket i sin tur också skulle kunna bidra till att det kan byggas billigare lägenheter.

4.4 Markttillgänglighet och markanvändning

Bristen på planlagd mark har angetts som ett skäl till att det byggs så lite. De höga markpriser vi sett under senare år skulle kunna vara en konsekvens av att efterfrågan på platser att bebygga inte motsvaras av samma utbud (Cars et. Al, 2013 s. 16).

En sådan slutsats skulle kunna stämma överens med ett teoretiskt resonemang om hur markägare agerar utifrån deras föreställning om hur priset kan förväntas att utvecklas. Det pris de får idag ska då ställas i relation till det pris de kan tänkas få i framtiden. Tror de att marken kommer att öka i värde finns det anledning att hålla på marken för att hålla uppe priset och få bättre betalt längre fram. Det riskerar att skapa en självuppfyllande profetia där bristen på bostäder stiger och där det är markpriset istället för byggandet som ökar. Omvänt gäller att om tillräckligt stora ytor mark plötsligt blir tillgängligt kan priset sjunka och oron för ytterligare fallande markpriser innebära att fler vill avyttra sin mark (Cars et. al. 2013 s. 60).

Det finns därför anledning att ifrågasätta marknadens förmåga att skapa rätt nivå på bostadsbyggandet. Cars et. al menar att:

”staten måste ställa upp kvantitativa mål för bostadsbyggandet och skapa ekonomiska incitament för regioner och kommuner att planlägga mer mark och därmed ändra de ekonomiska incitamenten för de privata aktörerna.”

(Cars et. al. s. 60)

Även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har nyligen tittat på orsakerna bakom det låga byggandet. I deras undersökning av 25 representativa tillväxtkommuner visar det sig att det finns planlagd mark för att bygga närmare 72 000 lägenheter och att det i dessa endast påbörjats 14 000 bostäder per år (SWECO 2013 s. 8). Även om den planlagda marken idag inte uppgår till den mängd som krävs för att bygga bort bostadsbristen så finns det tillräckligt för att bygga avsevärt fler lägenheter än som faktiskt görs idag.

Ett skäl till att det inte görs kan vara att byggherrarna, av samma anledning som markägarna ovan, sitter på marken. Ingår marken i ett område som förväntas få en bättre infrastruktur och ökad service så kommer också intresset för att bo där att öka och priserna på kommande bostäder kan förväntas att stiga. I syfte att få ut ett högre pris för de kommande bostäderna kan denne således tänkas välja att vänta med att börja bygga. Att byggherrar avvaktar med att bebygga tomtmark som de fått tillgång till i syfte att invänta ett högre pris anför en del kommuner som skäl till det låga byggandet (SWECO 2013 s. 13). För att förhindra att byggbar mark ligger i träda måste det vara möjligt för en kommun att återta en byggherres markanvisning.

Till en viss del kan det också handla om att det inte är praktiskt möjligt att bebygga all mark på en gång. Delar av den tillhör större byggnadsområden och det finns begränsade möjligheter att exempelvis placera ut alla byggkranar där på samma gång. Det kan handla om att det saknas infrastruktur och att de därför väntar till det finns en precis tidplan och full finansiering för att få den på plats. I väntan på det håller byggherrarna på marken (Sweco 2013 s. 9).

Eftersom kommunerna genom planmonopolet har rätt att bestämma var, när och hur det ska byggas kan det tyckas rimligt att ställa högre krav på kommunerna att planlägga mer mark för bostadsbyggande. I exempelvis Stockholmsregionen byggs det avsevärt mer i vissa kommuner än i andra vilket bland andra bostadsminister Attefall har pekat på som ett problem (Dagens Nyheter 2012).

En annan fråga är om marken som är planlagd för bostäder ligger i områden där folk vill bo och byggherrar därmed bygga. Lägesfaktorn framstår som avgörande för att nybyggnation ska komma till stånd. Så kallade A-lägen, ofta centrala lägen i innerstaden, är det sällan svårt att

få intressenter att bebygga. Trots att det finns behov också av bostäder i mindre attraktiva och mindre centrala lägen (B- & C-lägen) är det betydligt svårare att få någon att bebygga dessa (SWECO 2013 s. 18). En del kommuner menar att de tvingas pressa priserna på planlagd mark i icke A-lägen för att byggherrarna ska vara villiga att bygga där, vilket kan vara kostsamt för kommunerna. Särskilt då priset kan bli så lågt att kommunerna tar ut ett "lägre pris än vad marken egentligen är "värd" till exempel med hänsyn till gjorda markförvärv, investeringar i gator eller andra exploateringsförberedande insatser" (SWECO 2013 s. 20).

I storstadsområden finns det begränsade möjligheter att bygga i A-områden och för att få plats med den omfattande utbyggnaden av bostäder som efterfrågas, krävs att också andra områden bebyggs. Däremot finns det förutsättningar att skapa nya bostadsområden som kan bli A-områden. En förtätning av ytterstaden skulle göra den mer lik innerstaden och skapa förutsättningar för den boendemiljö som det råder stor efterfrågan på. Ett boende där man har närhet till urbana verksamheter som restauranger, butiker för sällanköp och kulturaktiviteter. För att det ska etableras krävs dock en tät bebyggelse där bostäder kombineras med arbetsplatser (Regionplanekontoret SLL et. al. 2011 s. 15 ff.).

Men det handlar inte bara om kommunernas vilja eller ovilja att bygga. Nybyggnadsbehovet är omfattande i de tre storstadsområdena, vilket ställer krav på en förbättrad och utbyggd infrastruktur så att invånarna effektivt ska kunna transportera sig mellan boende, skola, arbete och service.

Infrastruktursatsningar har också en annan fördel. De får områden som annars ligger otillgängligt att bli mer attraktiva för bebyggelse. Klassningen av områden som A-, B- eller C-lägen beror inte bara på hur centralt de ligger utan också på tillgången till kommunikationer. A-lägen är centrala och har god tillgång till kommunikationer och högst kvadratmeterpris medan C-områden har sämst tillträde till detta och lägst kvadratmeterpris (Nybyggarkommissionen 2014 s. 41).

Genom infrastruktursatsningar kan boende i ett område som inte ligger så centralt ändå få lättare att ta sig till och ta del av A-områdets utbud och på så sätt bli mer attraktiva att bebygga och bo i.

Infrastrukturfrågor måste dock hanteras regionalt vilket kräver en samordning mellan staten och olika kommuner. Denna samordning

har dock inte kännetecknats av vare sig god samverkan eller effektivitet och det främsta skälet bedöms vara det kommunala planmonopolet. (G. Cars et. al. 2013 s. 91 f.). Det finns anledning att fundera över om det kommunala planmonopolet utgör den mest lämpliga ordningen om vi ska kunna komma till rätta med bostadsbristen. Att förändra lagstiftningen på detta område lär dock ta tid och även om det skulle visa sig rimligt och nödvändigt skulle en åtgärd också i väntan på det kunna vara att utse en statlig byggsamordnare som får till uppgift att samordna arbetet med att planera och bygga bostäder och infrastruktur i de olika regionerna. Det handlar om att sätta upp mål för bostadsproduktionen i regionernas olika kommuner. Möjligheten att flytta och bo i olika kommuner kan inte enbart vara en kommunal angelägenhet. Bostadsbristen blir därför en nationell fråga. För att kunna sätta tryck på kommunerna att upplåta mer mark för bostäder bör statliga infrastruktursatsningar villkoras med ett ökat bostadsbyggande. Någon form av subvention till kommuner som tar ansvar för bostadsförsörjning och omvänt ekonomiska sanktioner mot kommuner som inte tar sitt ansvar kan också vara rimligt.

4.5 Överklagan

En orsak som ofta framförs som avgörande för den låga byggnadstakten är överklagansmöjligheterna och den demokratiska processen. I nuläget är det möjligt att överklaga såväl detaljplan som bygglov till Länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut kan sedan överklagas till Mark- och miljödomstolen, vars beslut i sin tur kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt. I många fall överklagas såväl detaljplanen som bygglovet. Dessutom finns en rad andra ärenden kopplade till byggnation som kan överklagas. (Nybyggarkommissionen 2014 s. 17).

Missnöje med nybyggnationer riktar sig inte bara till rättsinstanserna utan också mot de politiska institutionerna. För kommunerna är byggande inte enbart en fråga om att tillgodose behovet av bostäder. Det handlar också om hur marken används för annat. I tätbebyggda områden är marken som kan bebyggas begränsad och det innebär att grönområden i närheten av befintliga bostäder måste tas i anspråk. Sådan kan väcka politiska opinioner av karaktären "Not in my backyard" till liv, vilket i sin tur kan få politiker som vill bli omvalda att bli alltför

försiktiga. Det kan leda till att de som är insiders på bostadsmarknaden får en starkare röst än de som är outsiders.

Även om vissa regelförenklningar kan vara nödvändiga och överklagansmöjligheterna kan behöva begränsas är det viktigt att behålla en balans mellan olika intressen. Dessa regler har ändå tillkommit som en konsekvens av att andra intressen på ett inte önskvärt sätt har fått stå tillbaka. De ekonomiska krafterna är starka och det är av demokratiska skäl viktigt att balansera olika intressen. Det är samtidigt nödvändigt att politiker kan väga olika intressen mot varandra och mot kommunövergripande och samhällseliga mål. De som har ett etablerat boende i en kommun kan inte ha veto i byggnadsfrågor gentemot dem som vill få ett fast boende där eller flytta dit. Cars et al (2014 s. 40f) pekar på vikten av en förbättrad medborgardialog. Det skulle kunna ske dels genom att den kommer in tidigare i processen dels genom att den tar sig nya former för att nå ut till invånarna. Detta kan vara ett sätt att minska problemen med låsta positioner vilket kan uppstå när kommuninvånarna upplever att de ställs inför fullbordat faktum.

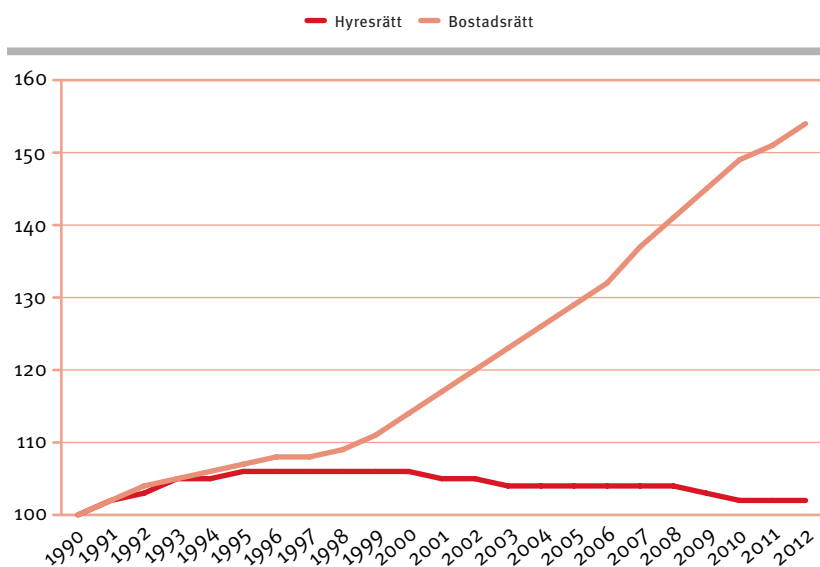
5. Fler hyresrätter

EFTERSOM DEN HÄR RAPPORTEN handlar om bostadsbristen ur ett arbetsmarknadsperspektiv finns det anledning att titta närmare på förhållandena på hyresmarknaden.

Det finns en rad skäl till att hyreslägenheter kan vara en mer attraktiv boendeform än ägandebostäder. Alla har inte tillgång till ägarmarknaden och hyresboendet kräver inte den finansieringsförmåga som fordras för att köpa en bostadsrätt eller villa. Den är därför särskilt intressant för ungdomar som saknar sparkapital men också för dem som flyttar från orter med lägre hus- och bostadsrättpriser till regioner där bostäderna

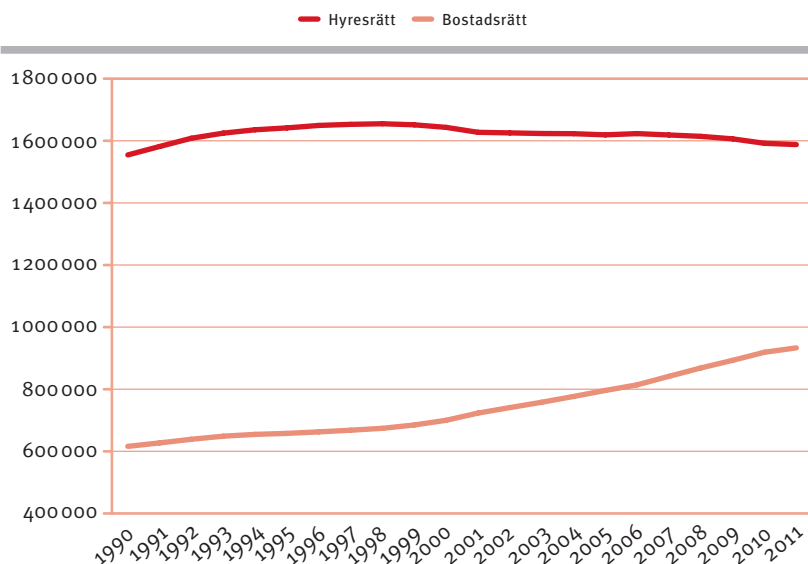
Diagram 5.1 Hyresrätternas och bostadsrätternas förändring 1990–2012

Riket: 1990 = 100



Källa: SCB.

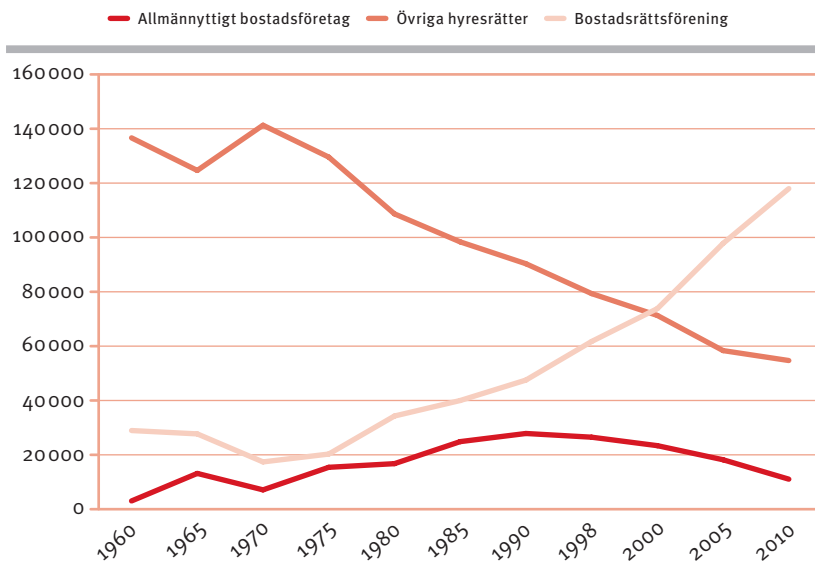
Diagram 5.2 Förändring antalet hyresrätter och bostadsrätter i Sverige 1990–2011



Källa: SCB.

kostar avsevärt mer. För personer som tänker sig ett temporärt boende på en ort kan hyreslägenheter vara attraktiva då dessa är förhållandevis enkla att flytta ifrån och har låga transaktionskostnader jämfört med köp och försäljning av ägt boende. Som hyresgäst krävs heller ingen riskfylld investering. Även personer som planerar ett mer långsiktigt boende kan se fördelar i hyresrätten då hyresgästen inte behöver ansvara för fastighetens drift och skötsel eller underhåll och reparationer då detta hanteras av fastighetsägaren. Den boende behöver inte heller oroa sig för oväntade utgifter om exempelvis vitvaror går sönder.

Diagram 5.3 Utvecklingen av antalet hyresrätter respektive bostadsrätter i Stockholms innerstad åren 1960–2010



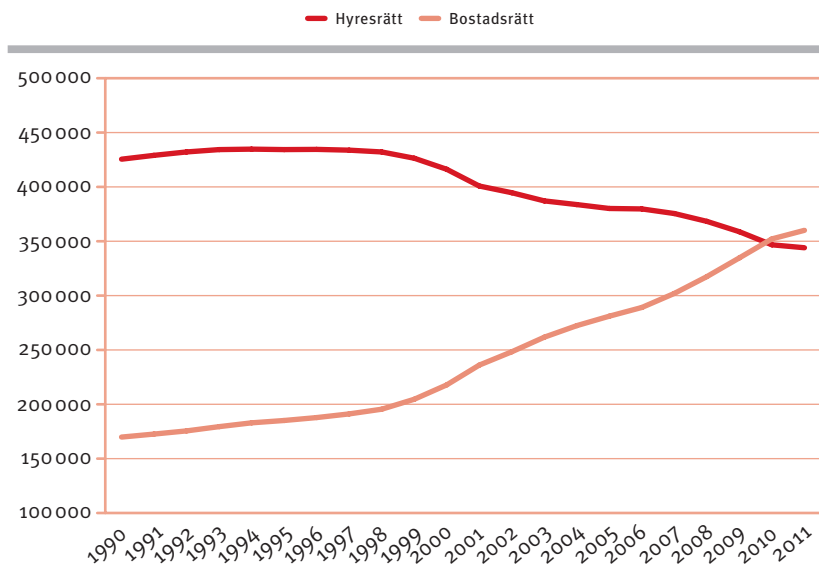
Källa: SOU 2012:88.

Men för att tillräckligt många hyresrätter ska finnas tillgängliga måste det också finnas tillräckligt många som är beredda att förvalta och investera i nya hyresfastigheter. Utvecklingen visar dock att så inte är fallet i Sverige.

Även om det byggs fler bostäder i Sverige minskar hyreslägenheterna både till antal och som andel av bostadsstocken från och med den senare delen av 1990-talet, vilket diagram 5.2 illustrerar.

Särskilt påtagligt är det i Stor-Stockholm och ytterligare så i Stockholms innerstad. I Stockholms innerstad (diagram 5.3) har antalet hy-

Diagram 5.4 Utvecklingen av antalet hyresrätter och bostadsrätter i Stor-Stockholm 1990–2011

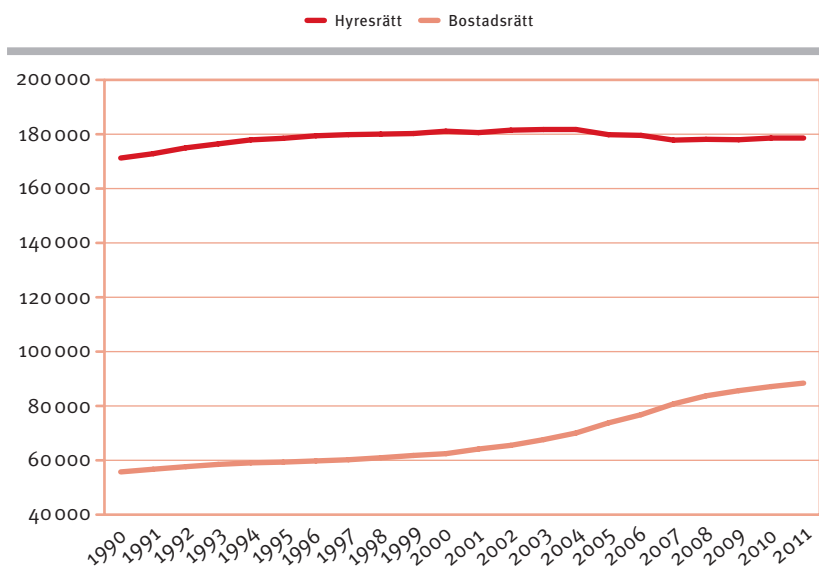


Källa: SCB.

resrätter minskat sedan början av 1970-talet och i slutet av 1990-talet var andelen bostadsrätter fler än andelen hyresrätter. En utveckling som inte bara beror på att det byggdes fler bostadsrätter utan också till följd av att antalet hyreslägenheter blev färre. Hade de senare legat kvar på samma nivå som 1970 hade andelen hyresrätter fortfarande varit högre än andelen bostadsrätter.

Samma utveckling ser vi för Stor-Stockholm (diagram 5.4) även om utvecklingen är fördröjd. Här blir bostadsrätterna fler än hyresrätterna

Diagram 5.5 Utvecklingen av antalet hyresrätter och bostadsrätter i Stor-Göteborg 1990–2011



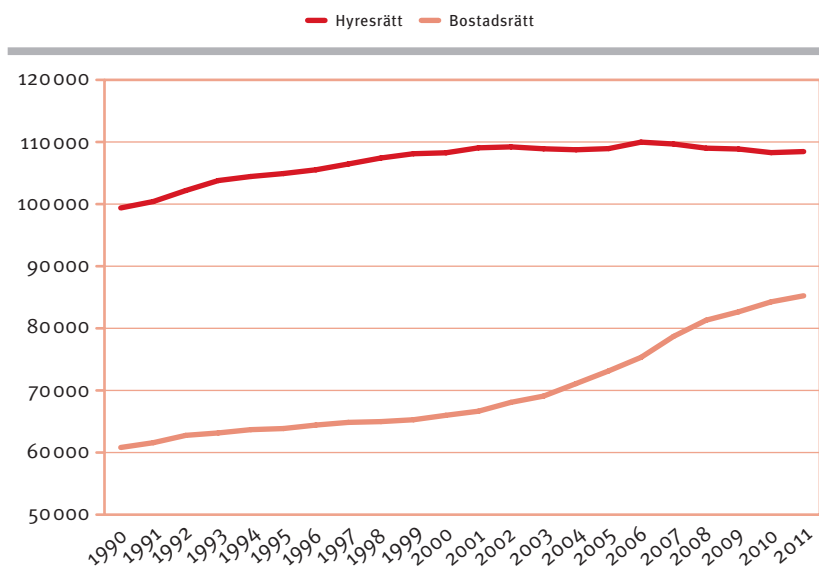
Källa: SCB.

runt 2010. Även för Stor-Stockholm kan vi se en kraftig minskning av antalet hyresrätter men här har också byggandet av bostadsrätter varit mer omfattande vilket illustreras av att ökningen av bostadsrätter ökar kraftigare än minskningen av hyresrätter.

Även i Göteborgsregionen (diagram 5.5) och än mer så i Malmöregionen (diagram 5.6) kan vi se att bostadsrättsandelen ökar. I båda dessa regioner är dock hyresrätterna fler.

Om vi tittar på utvecklingen för riket som helhet exklusiv de tre

Diagram 5.6 Utvecklingen av antalet hyresrätter och bostadsrätter i Stor-Malmö 1990–2011

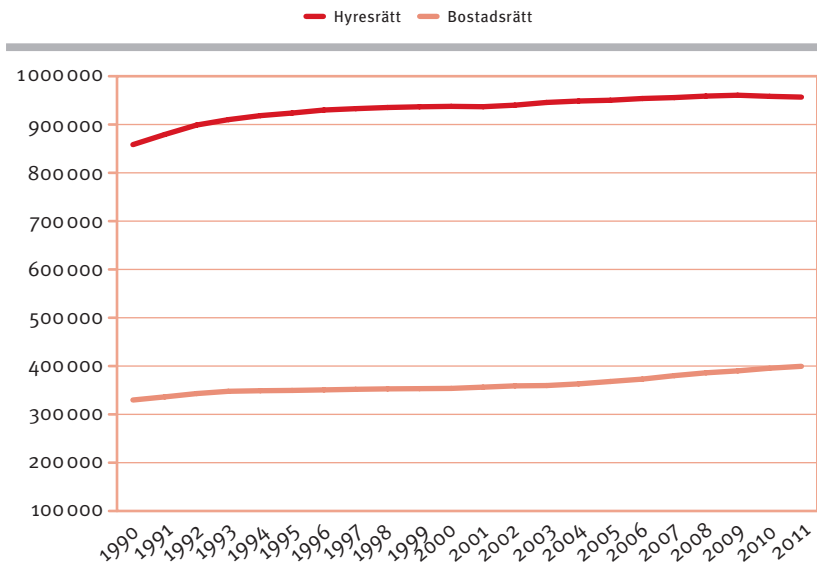


Källa: SCB.

storstadsregionerna (diagram 5.7) ser vi knappt någon förändring av förhållandet mellan hyresrätter och bostadsrätter.

Förändringen förefaller uteslutande ha ägt rum i storstadsområdena med Stockholmsregionen som särskilt utmärkande. I såväl Göteborg som Malmö kan det i huvudsak förklaras med att det har byggts fler bostadsrätter då antalet hyresrätter närmast är konstant. I Stockholm har däremot antalet hyreslägenheter dessutom minskat. Hyresrätternas andel av bostadsstocken minskar således inte enbart av att det byggs

Diagram 5.7 Utvecklingen av antalet hyresrätter och bostadsrätter i Riket exklusive storstadsområdena 1990–2011

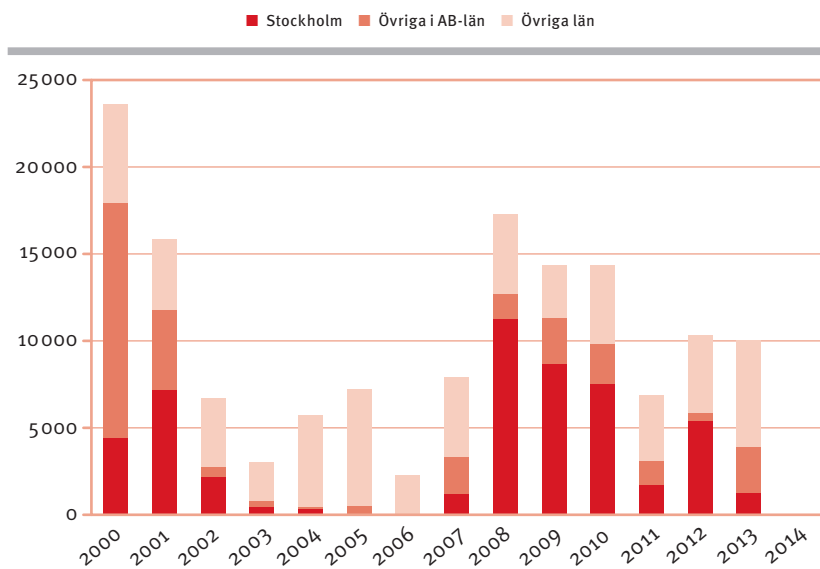


Källa: SCB.

fler bostadsrätter utan också på grund av att hyresrätterna minskar i antal. För att vända denna utveckling krävs inte bara att det blir mer intressant att bygga hyresrätter, det måste också bli mer attraktivt att förvalta och äga hyresfastigheter.

Trenden mot fler bostadsrätter har som diagram 5.1 visar pågått under en längre tid. Sedan 1990 har antalet hyresrätter i landet ökat med cirka 34300 (2,2 procent) medan antalet bostadsrättslägenheter blivit nästan tio gånger fler, cirka 331000 (53,7 procent). Antalet ombildade

Diagram 5.8 Antalet sålda allmännyttiga lägenheter 2000–2011, Stockholms stad, övriga i Stockholms län samt övriga län

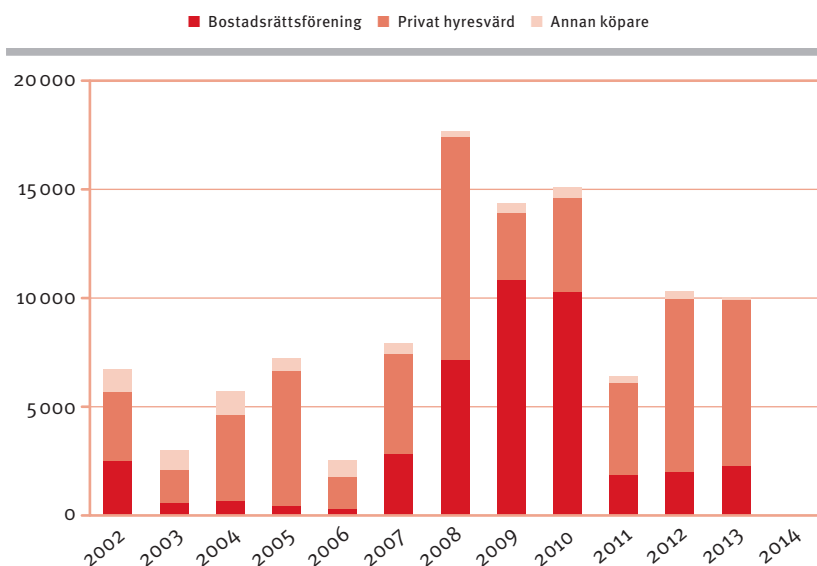


Källa: Boverket.

lägenheter från hyresrätt till bostadsrätt har dock varierat över tid. Mellan 2004 och 2006 minskade ombildningen till bostadsrätter, men ökade därefter kraftigt fram till 2010 (Boverket 2013:c s. 19). Såväl 2011 som 2012 minskade ombildningarna. Sedan år 2000 har cirka 160 000 hyresrätter ombildats till bostadsrätter i landet. Av dessa finns 72 procent eller cirka 115 000 i Stockholms län (SCB Pressmeddelande 2013-05-30).

Överlag har den största utförsäljningen av allmännyttiga bostäder skett i Stockholms stad och övriga kommuner i Stockholmsregionen.

Diagram 5.9 Försäljningar per köparkategori, 2002–2011



Källa: Boverket.

Försäljning för ombildning till bostadsrätt har kommit att beskrivas som ett Stockholmsfenomen (Boverket 2013:9 s. 15 ff.). Under 2009–2011 sålde varken Göteborgs stad eller Malmö stad någon allmännyttig lägenhet.

Det är dock värt att notera att inte alla lägenheter som allmännyttan har sålt har ombildats till bostadsrätter. Som diagram 5.9 visar såldes under många år en större andel till privata hyresvärdar. Sådana försäljningar har på senare år övertagit den roll som ombildningarna till bostadsrätt tidigare hade. Huruvida detta innebär att fastigheterna förblir

hyresfastigheter eller om de säljs vidare till bostadsrättsföreningar går idag inte att säga (SOU 2013:9 s.17).

Från Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna och SABO har kritik riktats mot skillnaderna i beskattningsvillkoren för hyresfastigheter och ägda fastigheter (Fastighetsägarna et. al 2010). Om en fastighetsform är missgynnad i förhållande till en annan kan det naturligtvis leda till att den blir mindre attraktiv att äga och förvalta och det kan således vara viktigt att se över skattevillkoren. Men kostnaderna för de olika boendeformerna kan inte enbart förklaras med skilda skatteregler utan kräver en bredare analys. I deras analys jämför de hyror med bostadslån och kallar det boendekostnader. Eftersom lån vid köp av bostadsrätt och villor är avdragsgilla blir kostnaderna för ägt boende lägre. Dock bortser de ifrån att boendekostnaderna i ägt boende inte enbart utgörs av bostadslån utan också för betalning av el och vatten liksom kommunal service som sophämtning. De flesta bostadsrättsföreningar har en avgift som går till att betala detta liksom för underhåll och reoveringar på fastigheten som inte är avdragsgill för bostadsrättsföreningar. I avgiften kan också ingå föreningens kostnader för arrende på marken. Som vi sett tidigare i rapporten är dessutom såväl mark- som byggkostnaden lägre för hyresfastigheter än för bostadsrättsfastigheter. För att inte missgynna en viss typ av boende finns det anledning att skapa likvärdiga förutsättningar för de olika boendeformerna, men ska man uppnå kostnadsneutralitet mellan boendeformerna krävs en bredare analys av boendekostnaderna.

Under senare år har just utförsäljningarna av allmännyttan hamnat i fokus i debatten och det kan lätt uppfattas som att den stora minskningen av hyresrätter till förmån för bostadsrätter skett under det senaste decenniet. Det är dock värt att notera den trend som diagram 5.3 visar, att trenden inleddes i Stockholms innerstad redan under början av 1970-talet. Utvecklingen sträcker sig dessutom över en så lång tid att såväl stadshusmajoriteter som skatteregler och byggstöd har varierat under denna period.

Hyresrätten och dess prissättning

Traditionellt har hyror reglerats dels genom lag dels genom förhandlingar mellan hyresgästföreningen och fastighetsägarna. Enligt hyreslagen ska hyran vara skälig och i nivå med dess bruksvärde. Bruksvärdet kan beskrivas som det praktiska värde en lägenhet har för en hyresgäst.

Skäligheten prövas av hyresnämnden som jämför hyran för en enskild lägenhet mot en annan likvärdig lägenhet vars hyra helst ska ha bestämts mellan hyresvärden och en lokal hyresgästförening. I de fall det inte finns någon likvärdig lägenhet att jämföra med får hyresnämnden göra en allmän skälighetsbedömning utifrån sin kännedom om hyresläget på orten (Nybyggarkommissionen 2014 s. 36). Med "skälig" nivå avses 5 procent avvikelse från jämförbar lägenhet. Högre hyror än så betraktas som "påtagligt" avvikande. Denna begränsning infördes 1975 då begreppet "påtagligt" ersatte termen "väsentligt" i hyreslagen. Med "väsentligt" accepterades upp till 10 procent avvikelse. Förändringen har därmed medfört en sammanpressning av hyrorna (SOU 2012:88 s. 81f). Bruksvärdet ska egentligen återspegla hyresgästens värderingar av standard och läge. I praktiken har dock läget kommit att spela en liten roll. Istället har de kommunala bostadsbolagens hyror fungerat normerande, vilket lett till en ganska likartad hyresnivå över landet. På ett antal orter har man dock börjat praktisera den så kallade Malmö-modellen, däribland Göteborg (Nybyggarkommissionen 2014 s. 37 f.), som innebär en systematisk viktning av såväl standard som läge (SOU 2012:88 s. 80). En liknande modell har diskuterats för Stockholm men inte kunnat bli verklighet då Fastighetsägarna och hyresgästföreningen inte kunnat komma överens.

Genom införande av presumtionshyror har hyressättningen förändrats. Presumtionshyror infördes 2006 i syfte att stimulera byggandet av hyresrätter. Denna hyra ska baseras på produktionskostnaden men priset ska förhandlas mellan parterna på bostadsmarknaden. Enligt reglerna kan hyresgästerna inte få hyran prövad enligt bruksvärdesreglerna förän det har gått minst 10 år och numera 15 år sedan den första hyresgästen flyttade in i huset eller den del av huset som har byggts om. Dock har systemet inte slagit igenom för all nybyggnation. För fler än hälften av de nybyggda lägenheterna gäller fortfarande bruksvärdesystemet (Nybyggarkommissionen 2014 s. 36 f samt Bokriskommittén 2014 s. 33).

Kritik av dagens hyressättningssystem

Under de senaste åren har ett antal utredningar ifrågasatt hur prissättningen för hyreslägenheter fungerar. Bokriskommittén (2014), Nybyggarkommissionen (2014), den socialdemokratiska forskningskommissionen (Holmlund, B et al. 2014) samt Hyresbostadsutredningen (SOU 2012:88)

och Boverket (2013:d) menar att prissättningen för hyreslägenheter fungerar otillfredsställande och orsakar såväl låg rörlighet i bostadsbeståndet som en lägre andel hyreslägenheter. En hyressättning som bättre återspeglade hyresgästernas värdering av boendet skulle medföra ett effektivare utnyttjande av den befintliga bostadsstocken, minska ombildningarna till bostadsrätter och öka nybyggnationen av hyreslägenheter.

För att dessa förändringar ska slå igenom måste dagens hyressystem ha gett upphov till avvikelser från jämviktspriset. Enligt en rapport från Boverket (2013:d s. 10) tycks hyrorna generellt ligga nära jämviktsnivån på de allra flesta orter i landet. Det är i de tre största kommunerna som hyrorna tydligast skiljer sig från jämviktspriset och även bland dessa tre är skillnaderna stora. I Malmö är avvikelserna 7 procent i Göteborg 25 procent och i Stockholm 68 procent. Detta återspeglas också av hur utvecklingen för hyresrätter och bostadsrätter har sett ut. I Göteborg och Malmö har omvandlingen till bostadsrätter inte varit särskilt påtaglig, däremot har det framför allt byggts bostadsrätter där. I Stockholm har vi dessutom kunnat se en omfattande ombildning till bostadsrätter vilket är ett sätt för både hyresvärd och hyresgäster att realisera de värden som faktiskt finns i fastigheten. För landet i övrigt kan vi inte se samma utveckling. Där finns heller inte samma ekonomiska incitament för att bygga bostadsrätter framför hyresrätter som i de tre nämnda kommunerna. Enligt Boverket skulle det ha funnits ytterligare 40 000 hyreslägenheter i landet, varav 27 000 i Stockholm, om hyressättningen varit marknadsmässig (Boverket 2013:d s. 11).

Kritik mot efterfrågestyrd hyresprissättning

Avvikelserna från jämviktshyran i framför allt Stockholm och Göteborg men också i viss mån Malmö visar att efterfrågan på hyreslägenheter inte slår igenom på hyran. För de befintliga hyresgästerna innebär detta att hyrans utveckling blir mer modest och förutsägbar, vilket ger dem en trygghet i boendet. En annan orsak till att behålla nuvarande hyressättningssystem skulle vara att det förhindrar ökad boendesegregering i de överhettade områdena.

Boendesegregering kan emellertid ta sig olika uttryck. En del bostadsforskare har pekat på att vi redan idag, trots reglerade hyror, har en segregerad bostadsmarknad. Hans Lind menar att Stockholm är en

av världens mest segregerade städer (Ekman, Klas 2014). Att Stockholms innerstad är segregerad också vad gäller de boende i hyresbeståndet visar en undersökning från KTH i Stockholm (Enström Öst, C et.al 2013 s. 18f). Enligt denna råder en segregation gällande utbildning, etnicitet, ålder och antalet barn. I Stockholms innerstad har hyresgästerna i mindre utsträckning utländsk bakgrund, de har högre utbildningsnivå och färre barn samt är äldre än i hushållen i förorten. Däremot är inkomstsegregationen mindre i de hyresreglerade fastigheterna i Stockholms innerstad jämfört med bostadsrätter i samma område. Ett jämviktspris på hyrorna i Stockholms innerstad skulle troligen inte minska segregationen i Stockholms innerstad däremot torde den leda till en annan typ av segregation.

Ett dilemma

Det är inte självklart att ett visst hyressättningssystem är att föredra framför ett annat. De har båda sina för- respektive nackdelar vilket skapar ett dilemma. Dagens hyressystem tycks fungera tillfredsställande på de flesta orter i landet. I de tre största kommunerna har vi däremot sett hur hyresmarknaden har blivit mindre intressant att investera i.

Till argumenten för jämviktshyror hör att de befintliga hyreslägenheterna skulle användas mer effektivt och att en ökad efterfrågan också skulle resultera i fler lägenheter. Nu råder samtidigt bostadsbrist i de orter där priset inte är i jämvikt. Att i en sådan situation införa hyror som motsvarar jämviktspriset skulle ge kapitalstarka personer – som idag inte kan realisera sin betalningsvilja – tillgång till hyreslägenheter i de attraktiva delarna av dessa städer, men för befintliga men betalningssvaga hyresgäster i sådana områden är risken stor att besittningsskyddet i praktiken sätts ur spel. Det skulle innebära en ökad rörlighet men på kort sikt inte leda till fler lägenheter.

Enligt teorin skulle vi idag haft fler hyresrätter om hyran hade följt jämviktspriset. I de tre största städerna har det inte skett och samtidigt har ett stort underskott av hyreslägenheter byggts upp. Det innebär att det finns ett eftersatt investeringsbehov av hyreslägenheter. Den viktigaste uppgiften i nuläget måste därför vara att bygga ikapp behovet av hyresrätter. Fler hyreslägenheter skulle minska efterfrågeöverskottet och få jämviktspriset för hyresrätter att sjunka. På längre sikt finns

det anledning att fundera över hur vi får en bättre fungerande prissättning av hyreslägenheterna. En sådan måste klara av att ge de boende en förutsägbar prisutveckling, möjliggöra en effektivare användning av befintliga bostäder samt förhindra utbudsunderskott av hyreslägenheter.

Med en ökad användning av presumtionshyror, kommunala krav vid marktilldelning så att en viss andel ska vara hyreslägenheter samt införandet av en Stockholmsmodell torde det på kort sikt skapas incitament som gör det mer attraktivt att investera i hyresbostäder. Genom att dessutom ålägga de allmännyttiga bostadsbolagen att bygga mer kan utbudet av hyresrätter öka ytterligare.

Källförteckning

Litteratur- och rapportförteckning

- Bokriskommittén (2014: b) *En fungerande bostadsmarknad – En reformagenda*, juni 2014
- Boverket (2012), *Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv*, Rapport 2012:18
- Boverket (2013: a), *Bostäder, rörlighet och ekonomisk tillväxt*. Marknadsrapport juni 2013
- Boverket (2013: b). *Bostadsmarknaden 2013–2014 med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*
- Boverket (2013: c), *De allmännyttiga företagens utveckling och roll på bostadsmarknaden 2011–2012*. Rapport 2013:9
- Boverket (2013: d) *Bostadsbristen och hyressättningsystemet – ett kunskapsunderlag*, Marknadsrapport november 2013
- Boverket (2014) *Låst läge på bostadsmarknaden*, Marknadsrapport maj 2014
- Ds 2002:9 (2002), *Staten fick Svarte Petter. En ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–93*
- Enström Öst, C, Söderberg B, Wilhelmsson M (2013), *Household allocation and spatial distribution in a market under (^soft^) rent control*. KTH Working paper 2013:05.
- Fastighetsägarna & Hyresgästföreningen, SABO (2010) *Balanserade ekonomiska villkor – En skattereform för hyresrätten*
- Hagman, Lena & Lind, Daniel. (2008) *Det nya näringslivet – samspelet mellan industrin och tjänstesektorn*, Unionen & almega
- Holmlund B & Mörk, E, Palme M, Östling R (2014) *Arbetsmarknadsreformer för jobb och välfärd – Rapport från socialdemokraternas forskningskommission*, 2014-03-03
- Hyresgästföreningen (2012), *Påverkar bostadsbristen viljan att söka och ta jobb i storstadsregionerna? En undersökning av hur jobbsökande påverkas av bostadsbrist*
- Kullander, M & Lind H, Lundström S (2008) *Hur skulle hyresmarknaden för bostäder i Stockholm påverkas av friare hyressättning?* KTH, Bygg och fastighetsekonomi, Stockholm. Uppsats nr 45

- Lind, Hans & Song, Han-Suck (2012) *Dålig produktivitet utveckling i byggindustrin – Ett faktum eller ett mätfel*, Sveriges Bygginstrumenter, 2012
- Ljunggren, Gunnar (2009), *Utan konkurrens får det dåliga vara kvar*. Konkurrensverket mars 2009.
- LO (2013), *LOs lönepolitiska rapport 2013*, Stockholm, Landsorganisationen i Sverige
- Marthin, Georg (2013), *Measuring Mismatch in the Swedish Labour Market*. Rapport till finanspolitiska rådet 2012/13 (ISSN 1654-8000)
- Mattson-Linnala, Sophia & Lind, Hans, Weiss, Lennart, Bengtsson, Håkan A (2013) *Så ökar vi bostadsbyggandet*. Premiss förlag, ScandBook, Falun 2013
- Nybyggarkommissionen (2014), *En bostadspolitisk agenda för Sverige – 63 förslag för ökat byggande*, 20 februari 2014
- Regionplanekontoret Stockholms läns landsting (2011), *Värdering av stadskvaliteter – PM – Sammanfattning av metod och resultat* (Förhandskopia 2011-04-12)
- SCB (2012) *Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 2012*
- SCB (2014) *Statistisk årsbok 2014*
- SOU 2012:88 (2012), *Att hyra – från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler*, *Slutbetänkande av Hyresbostadsutredningen*
- Statens bostadskreditnämnd (2008), *Samband mellan bostadsmarknad, arbetskraftens rörlighet och tillväxt*, 12 december 2008.
- Statens bostadskreditnämnd (2011), *Vad bestämmer bostadsinvesteringarna?* Marknadsrapport Maj 2011.
- Statskontoret. (2009) *Sega gubbar? – En uppföljning av Bygghjälpskommissionens betänkande "Skärpning gubbar!"* 2009:6
- Stockholms handelskammare (2012). *110 000 bostäder saknas i huvudstadsregionen – Bostadsbristen hotar regionens tillväxt och utveckling*, 2012:05
- Sveriges Bygginstrumenter (2013), *Fakta om byggandet 2013*
- SWECO (2013), *Hänger det ihop? En studie av tjugofem kommuners planlagda mark för bostadsbyggande och möjliga skäl till varför det inte byggs*

Övriga källor

Ekman Klas (2014), *Hur svårt kan det vara?* Magasinet Arena #4-2014.

Norgren, Claes (2005), *Jakt på olagliga karteller i byggbranschen i höst*, DN-debatt 22 juli 2005. <http://www.dn.se/debatt/jakt-pa-olagliga-karteller-i-byggbranschen-i-host/>

Svenska Dagbladet (2013) *Byggprisindex kritiseras för grava mätfel*, SvD Näringsliv 28 november 2013, http://www.svd.se/naringsliv/branscher/bank-och-fastighet/byggnadsprisindex-bygger-pa-matfel_8770884.svd

Bergendahl, Per Anders, (2013) *Tyskland en förebild för hyresmarknaden*, SvD Brännpunkt 25 september 2013. http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/tyskland-en-forebild-for-hyresmarknaden_8551020.svd

Valik, Janna (2011), *Vad är bostadsbrist* <http://generaldirektoren.se/2011/12/13/vad-ar-bostadsbrist/>

Stockholms handelskammare (2014), *Stockholms bostadsbrist hotar jobben*, 29 januari 2014 <http://www.chamber.se/debattartiklar/stockholms-bostadsbrist-hotar-jobben.htm>

Ränk, Stefan (2013) http://www.sns.se/sites/default/files/2013-03-22_stefan_rank.pdf

Dagens Nyheter (2012) *Kranskommuner ska tvingas bygga bostäder* 2012-06-07 <http://www.dn.se/sthlm/kranskommuner-ska-tvingas-bygga-bostader/>

Bokriskommittén (2014), *Framtidens bostadsmarknad* <http://www.bokriskommitten.se/vision/>

SCB (2013) *Kraftig minskning av ombildade lägenheter*, pressmeddelande. 2013-05-30 Nr 2013:142 http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Boende-byggande-och-bebyggelse/Bostadsbyggande-och-ombyggnad/Bostadsbestand/87469/87476/Behallare-for-Press/Kalkylerat-bostadsbestand-2012/

Rapporter i serien

1. Sverige behöver ett bättre banksystem
ISBN 978-91-566-2967-9
2. Hundra år av ojämlikhet – löner och löneutveckling efter klass och kön
ISBN 978-91-566-2968-6
3. Bör sänkt lägsta lönen ingå i en svensk sysselsättningsstrategi?
ISBN 978-91-566-2982-2
4. Hur många har erfarenhet av arbetslöshet?
ISBN 978-91-566-2983-9
5. Den "nya" strukturomvandlingen?
Jobbpolariseringen och konkurrensen om jobben
ISBN 978-91-566-2985-3
6. Vilja, få och förmå – Synpunkter på en sysselsättningspolitik
byggd på ekonomiska incitament
ISBN 978-91-566-2997-6
7. Skolan sviker – hur, varför och vad vi kan göra åt det?
ISBN 978-91-566-2999-0
8. Inflation – allt du behöver veta men aldrig vågat fråga om
ISBN 978-91-566-3001-9
9. Investeringar och sysselsättning i Sverige
ISBN 978-91-566-3002-6
10. Bostadsbrist och arbetsmarknad
– hur får vi en bostadsmarknad i balans?
ISBN 978-91-566-3004-0



Utvecklingen på bostadsmarknaden har rönt stort intresse de senaste åren. Brist på bostäder där jobben finns kan leda till arbetslöshet och ett produktionsbortfall i svensk ekonomi. Enligt uppskattningar från HSB och Riksbyggen leder enbart bostadsbristen i Stockholm till ett produktionsbortfall på mellan 330 och 660 miljarder kronor över en 20-årsperiod.

I denna rapport till projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik* ger LO-utredaren Johan Hall en beskrivning av utmaningarna på den svenska bostadsmarknaden och hur bostadsmarknaden påverkar förutsättningarna för att nå full sysselsättning.

Slutsatsen i rapporten är att samhället behöver ta viktiga steg för att få fart öka tillgången på bostäder. Det handlar bland annat om att stärka statens roll gentemot kommuner och länsstyrelser, att få till stånd en snabbare byggprocess och att förbättra rörligheten på bostadsmarknaden.

November 2014

ISBN 978-91-566-3004-0

www.lo.se