

**EN NY SOCIAL**

# **BOSTADS- POLITIK**

Förslag och politisk fördjupning från  
den socialdemokratiska expertgruppen



Socialdemokraterna



# FÖRORD

Den socialdemokratiska expertgruppen för en ny social bostadspolitik tillsattes våren 2017. Det skedde på initiativ av socialdemokraternas partisekreterare Lena Rådström Baastad. Uppdraget som partisekreteraren formulerade var av långsiktig karaktär. Arbetsgruppen skulle med ett fritt mandat analysera förutsättningarna för en ”ny social bostadspolitik”. Perspektivet var således inte i första hand dagspolitiskt. Än mindre hade det till syfte att lägga en bostadspolitisk plattform inför valet 2018. Arbetsgruppen skulle se bortom partiets dagspolitiska ståndpunkter och snarare bidra till partiets långsiktiga politikutveckling.

Gruppens ledamöter har rekryterats på personliga meriter. Inte desto mindre har spridningen av erfarenheter från allmännyttan, hyresgäströrelsen, den kommersiella fastighetssektorn, bygg- och bostadssektorn samt riksdagen haft betydelse för arbetsgruppens resultat. Genom den bredd i kompetens och erfarenheter som avspeglas i gruppens sammansättning har olika perspektiv kunnat brytas, något som inte minst varit en tillgång när gruppens slutsatser skulle formuleras, vilket sker redan i kapitel 3, riktlinjer och förslag till en ny social bostadspolitik.

Rapportens röda tråd är således villkoren för en ”social bostadspolitik”. Eftersom begreppet myntades på 1930-talet, i samband med att socialdemokratin formade sin politik runt folkhemsvisionen, har det fallit sig naturligt att spegla framväxten av den socialdemokratiska bostadspolitiken dels från ett idéhistoriskt perspektiv (kapitel 4), dels genom svensk bostadspolitisk historia (kapitel 5), så som den gestaltat sig från början av 1900-talet och framåt. Detta avsnitt bygger till stora delar på källmaterial från SABO och Boverket som bearbetats i större eller mindre utsträckning.

Politik är som bekant ”stigberoende”. De vägval som gjorts historiskt har ofta en tendens att styra de politiska vägvalen framåt. Med EU-inträdet, globaliseringen och det systemskifte som genomfördes under 1990-talet har dock ramvillkoren förändrats i olika avseenden. Ansvar för finansieringen av bostäderna ligger idag på hushållen. Därmed har det blivit mer relevant att studera exempel och ansatser från andra länder. I kapitel 7, så här gör andra länder lämnas en översiktlig beskrivning av olika tillämpningar i andra länder av det som i vid mening kan betecknas som social bostadspolitik.

Bostadsdebattens dagspolitiska utmaningar speglas i kapitel 6, nuläge – utmaningarna för en social bostadspolitik. Beskrivningen tar ansats i de sociala och ekonomiska klyftor

som föreligger idag och som kan förväntas vara utgångspunkten för de åtgärder som kommer att diskuteras nästa mandatperiod, för det fall att det socialdemokratiska partiet fortsatt bildar regering efter höstens val.

De förslag till reformer som arbetsgruppen presenterar har så långt det varit möjligt kostnadsberäknats i kapitel 8. I avsaknad av särskilda utredningsresurser har det inte varit möjligt att penetrera konsekvenserna av alla förslag och vidare ligger det i sakens natur att flera av arbetsgruppens förslag måste utredas vidare.

Eftersom en aktiv bostadspolitik förutsätter omfattande finansiella resurser är det naturligt att den frågeställningen återkommer på flera ställen i rapporten. Finansiella frågor är i sin tur nära besläktade med frågor som rör skatter och avgifter. Arbetsgruppen berör dessa frågor på ett principiellt plan i förslag 5 (kapitel 3, riktlinjer och förslag) men har av brist på utredningsresurser valt att inte belysa dessa frågor på ett djupare plan. Men, likväl som en ny social bostadspolitik förutsätter breda politiska överenskommelser är det uppenbart att motsvarande överenskommelser måste göras parallellt på det skattepolitiska området. Flera av dessa frågor rymmer kontroversiella element som måste hanteras inom ramen för större överväganden.

Vilken karaktär har då denna rapport? Svaret är att den varken är akademisk eller dagspolitisk. Den kan däremot ses som ett debattinlägg med syfte att både knyta an till socialdemokratin djupare rötter, utmana aktuella problemställningar och ge bidrag till partiets kommande politikutveckling.

Vi menar att bostadspolitiken alltför länge ägnats ett förstrött intresse. När socialdemokratin växte sig stark utgjorde bostadspolitiken i praktiken folkhemsvisionens och den svenska modellens fjärde ben. På vilket sätt och med vilka följdverkningar utvecklas i kapitel 4. Om partiet har en vilja att åter gripa det politiska initiativet bör bostadsfrågan göras till en av partiets kärnfrågor. Det är vår förhoppning att den här rapporten kan bidra konstruktivt till den saken.

*Stockholm i juni 2018*

Lennart Weiss, arbetsgruppens ordförande

Marie Linder      Johan Löfstrand      Åsa Johansson

Ewelina Holm      Lotta Jaensson      Pär Svanberg



# INNEHÅLL

FÖRORD	3
1. INLEDNING	11
1.1 Politik formas i samspelet mellan idéer och dagligt hantverk	11
Politik är en process	11
Vilka idéer bildar ram för dagens politik?	12
Ett brett programarbete bör inledas efter valet	12
De gamla frågorna har fortsatt aktualitet	13
En ny social bostadspolitik måste utjämna klyftor	13
2. SAMMANFATTNING	14
3. RIKTLINJER OCH FÖRSLAG TILL EN NY SOCIAL BOSTADSPOLITIK	16
3.1 Det socialdemokratiska perspektivet	17
En god bostad till alla, i hela landet!	17
Kollektiva processer för individuell frigörelse	17
Ökade klyftor ekonomiskt och geografiskt	18
Bostaden en ny klassbarriär mellan äldre och yngre	18
Att backa in i framtiden är inte realistiskt	19
Bostadspolitiken behöver kombinera politik och marknadsmekanismer	19
Generell välfärdspolitik med inslag av selektiva åtgärder	19
FÖRSLAG 1:	
Tillsätt en ny bostadssocial utredning	20
FÖRSLAG 2:	
Förtydliga rollfördelningen mellan stat, kommun och region	21
3.3 Finansiering och beskattning	24
FÖRSLAG 3:	
Statlig medverkan i bostadsfinansieringen inrättas genom "mellankapitalfinansiering" till bostadshyresfastigheter samt bostadsrättsföreningar	28
FÖRSLAG 4:	
Landsbygdslån införs för att möjliggöra fler bostäder på landsbygden.	30
FÖRSLAG 5:	
Reformera bostadsbeskattningen via en bred politisk överenskommelse	31
FÖRSLAG 6:	
Stärk villkoren för renovering och upprustning i svaga marknader	34

<b>3.4 Legala och institutionella ramvillkor</b>	<b>35</b>
FÖRSLAG 7:	
Skapa bryggor mellan hyrt och ägt boende	36
FÖRSLAG 8:	
Ta initiativ till en samlad översyn av sektorspolitiken och ge bostadsministern ett bredare ansvar	39
FÖRSLAG 9:	
Etablera en ny statlig bostadsbank med syfte att administrera statlig finansiering av fastigheter och statliga lånegarantier, transferera startlån och landsbygdslån till kommunerna samt skapa stabila regelverk för subventionerat bospasande med mera	39
FÖRSLAG 10:	
Stärk kommunernas möjligheter att ta ett bostadssocialt ansvar.	41
<b>3.5 Stöd till hushållen</b>	<b>42</b>
FÖRSLAG 11:	
Inför ett särskilt barnbidrag till stöd för etablering på bostadsmarknaden	43
FÖRSLAG 12:	
Stötta hushållen att långsiktigt bygga upp eget kapital och inrätta särskilda stödformer till förstagångsbostaden	44
FÖRSLAG 13:	
Förstärk bostadsbidraget och höj bostadstillägget för pensionärer	46
<b>3.6 Goda livsmiljöer i en fungerande bostadsmarknad</b>	<b>48</b>
FÖRSLAG 14:	
Inled en bred och långsiktig satsning på socialt, ekonomiskt och kulturellt utsatta områden med syfte att skapa långsiktigt livskraftiga och goda livsmiljöer	49
FÖRSLAG 15:	
Vidta åtgärder för att skapa ordning och reda på bostadsmarknaden	51
<b>4. SOCIALDEMOKRATIN OCH BOSTADSFRÅGAN</b>	<b>52</b>
<b>4.1 Den socialdemokratiska modellen</b>	<b>52</b>
En modell präglad av kollektiv självreglering	53
Bostadspolitik – välfärdspolitikens fjärde ben	53
Bostadsstandarden – avgörande för den "sociala frågan"	54
Bostadspolitik och den sociala och fysiska infrastrukturen	54
Från filantropi till samhällsansvar	54
Folkhemmets dubbla innebörd	55
Modernismen och arbetarrörelsen	55
<b>4.2 Bostadsfrågan blir en del av det socialdemokratiska projektet</b>	<b>56</b>
Rätten till en bostad – fundamental i välfärdspolitik	56
Bostadspolitikens byggstenar börjar läggas	57
Den latent efterfrågan frigjordes genom ekonomisk trygghet	57
Bygg- och bostadssektorn som konjunkturregulator	57
Pluralism och pragmatism – målen i centrum men olika medel för att nå dem	57
Bostadspolitik – ett ständigt pågående projekt	58

4.3 Vägen bort från bostadspolitiken	58
Ekonomi satte gränser	58
Med 1990-talskrisen lämnar bostadsfrågan den politiska dagordningen	59
En ny social bostadspolitik måste kopplas till ett politiskt framtidsprojekt	59
Politik och marknad – svaret på bostadsfrågan	59

## 5. SVENSK BOSTADS- POLITIK GENOM TRE EPOKER

	60
5.1 Från egnahemsrörelsen till den bostadssociala utredningen	60
Egnahemsrörelsen grundas	60
Statliga initiativ som nödåtgärder	61
Den privata hyresrätten och hyresregleringen	61
Kooperationen bildas och lägger grunden till en modern bostadsstandard	62
Brist på kapital bromsar utvecklingen	62
5.2 Den nya bostadspolitiken tar form	63
Allmännyttan växer fram och får förmånliga villkor	63
Den bostadssociala utredningen tillsätts	64
Statlig bostadskreditgivning ger bostadspolitiken nya ramvillkor	64
Paritetsproblemets lösningar och utjämning av fluktuerande räntor	64
1965–1975:	
En miljon nya bostäder ska byggas	65
1975–1987:	
Efter miljonprogrammet, ökat fokus på ombyggnad	66
5.3 Den svenska bostadsmarknadsmodellen	67
Den svenska modellen på bostadsmarknaden formuleras	67
En generell social bostadspolitik	67
En integrerad hyresmarknad, öppen för alla	68
Bruksvärdessystemet, ett mellanting mellan marknadshyror och hyresreglering	68
Hyresförhandlingssystemet lägger ansvaret hos parterna	69
Allmännyttan, goda bostäder till hela befolkningen	69
Ny lagstiftning ger allmännyttan dubbla roller	70
5.4 Systemskiftet	71
Systemskiftets ekonomiska konsekvenser	71
Allmännyttans roll förändras	74
Efter systemskiftet minskar bostadsbyggandet	76
Bostadsbyggande som sysselsättningskapande åtgärd	76
Kreditgarantier stöttar projekt med svagare marknadsvärdering	77
Statens erfarenheter av 1990-talets finans- och fastighetskris	77
Växande oro för privata skulder	78
5.5 Sammanfattning – bostadspolitiken kräver ett omtag	83
Finansieringen måste lösas	83
Oavsett inriktning av byggandet behövs mer eget kapital	83
En rimlig balanspunkt mellan politik och marknadslösningar	83
Systemskiftet reser krav på en ny social bostadspolitik	83

## 6. NULÄGE – UTMANINGARNA FÖR EN SOCIAL BOSTADSPOLITIK

	84
6.1 Befolkningsstillväxt och ökade ekonomiska skillnader utmanar bostadspolitiken	84
Sverige växer	84
Allt större inkomstskillnader	84
6.2 Boendeutgifter och inkomster	87
6.3 Individ- och generationsperspektivet – stora grupper har hamnat utanför samtidigt som andra gynnas	87
Ungas boende	87
Äldres boendesituation	87
Utbredd trångboddhet i redan utsatta stadsdelar	88
Generationsperspektivet	88
6.4 Finansiering, stöd och skatter	90
Skattereformen fördyrade boendet	90
Fördelningseffekter av skattesystemet	91
Stöd via skattesystemet har gynnat stora grupper	91
Urholkning av bostadsbidrag och bostadstillägg	92
6.5 Bostadsbeståndet – nybyggnad och förnyelse	93
Nybyggnad	93
Färdigställda lägenheter efter upplåtelseform	94
Efterfrågan och behov	94
Förnyelse, försäljning och ombildning av allmännyttiga bostäder	96
6.5 Utvecklingen av städer och bostadsområden	96
Förtätning kompletterar och skapar hållbara bostadsområden	97
Fastigheterna behöver moderniseras	97
Förnyelse av områdesstruktur	97
Infrastruktur och service	97
6.6 Behovet av en ny politik	98
En fördelningspolitisk fråga	98
Stadsutveckling som verktyg	98



7. SÅ HÄR GÖR ANDRA LÄNDER	100
7.1 Välfärdspolitik i tre olika huvudströmningar	100
Behovsprövade bidrag, familjen eller staten?	100
Hybridlösningar allt vanligare	101
7.2 Stöd till hyrda bostäder	101
Tre olika modeller för hyrt boende	101
Sverige och Österrike, exempel på en universell modell	102
7.3 Stöd till ägda boendeformer	103
Stöd vid inträde, under boendetiden och vid utträde	103
Norge kombinerar subventionerat bosparande med startlån	104
Stöd till hushållen kombineras med särlösningar för förstagångsköpare	104
7. 4 Sammanfattning	106
Tydlig koppling mellan bostadspolitik och välfärdsmodell	106
8. KOSTNADS- BERÄKNINGAR	107
8.1 Barnbidrag	107
8.2 Startlån	109
Principer för startlån	109
Startlån statsfinansiellt neutralt	109
8.3 Subventionerat bosparande	109
8.4 Landsbygdslån – statsfinansiellt neutralt	110
8.5. Bostadsbidrag	110
8.6 Statlig mellankapitalfinansiering	111
8.7. Kommunala övergångskontrakt	112
9. APPENDIX OCH REFERENSLISTA	113



# 1. INLEDNING

## 1.1 Politik formas i samspelet mellan idéer och dagligt hantverk

Grunden för det vi dagligt tal benämner som den sociala bostadspolitiken är den stora bostadssociala utredningen som arbetade 1933–1947. Medan det mödosamma utredningsarbetet pågick spottade utredningen fram ett antal förslag som omedelbart kunde omsättas till politiska åtgärder. Men än viktigare var att medan utredningen bedrev sitt arbete pågick ett större projekt inom det socialdemokratiska partiet. Det kan enkelt talat formuleras som tanken om folkhemmet. Vissa skulle rentav beskriva det som ”drömmen om folkhemmet”, föreställningen om ett samhälle där alla människor skulle kunna växa upp med lika livschanser och ges möjlighet att förverkliga sina ”bästa stämningars längtan”, för att låna Hjalmar Brantings bevingade ord.

Den som tar del av den idédebatt som fördes från mitten av 1920-talet till åren efter kriget kan konstatera att den politiska idéutvecklingen var allt annat än spikrak. Trängd mellan de politiskt aggressiva utbrytarna i Sveriges kommunistiska parti och en höger som endast motvilligt accepterade demokratins genombrott sökte det socialdemokratiska partiet en egen väg. Tanken om folkhemmet blev på så sätt både ett svar på vad medlemmarna i det socialdemokratiska partiet drömde om och vilken roll partiet ville ha i människors medvetande: ett parti förankrat i människors vardagsvillkor snarare än fast i dogmatiskt testuggande.

Men även inom partiet gick debattens vågor höga. Mellan Gustav Möller och makarna Myrdal pågick en bitvis intensiv intellektuell dragkamp om vilken hållning partiet skulle ha

till människors personliga livsval. Kunde man tilltro arbetarbefolkningen förmågan att själv fatta kloka beslut eller fordrades mer handfast vägledning från samhällets och den högre bildningens företrädare? Det blev i allt väsentligt Gustav Möller som gick segrande ur striden. Efter hand utkristalliserades en kombination av övergripande politiska tankar och konkreta politiska ansatser som kan sammanfattas i begreppet *den svenska modellen*.

### POLITIK ÄR EN PROCESS

Vilken betydelse har dessa berättelser idag? För politik är en ständig process. Den formas i samspelet mellan djupare värderingar och ideal och den grå politiska vardagens praktiska hantverk. Sett över tid är det mycket som talar för att det idémässiga tankegodset är viktigast. Detta är viktigt ta fasta på. När ett parti vill göra sig redo för ett nytt reformpolitiskt språng startar förberedelserna i en grundlig analys av rådande förhållanden, fortsätter i en diskussion om politikens mål och riktning och landar till sist i konkreta politiska reformförslag. Processen är på det sättet minst lika viktig som det slutliga resultatet.

Om den iakttagelsen är korrekt får Lena Rådström Baastads initiativ ytterligare en dimension. Det markerar att det politiska initiativet ligger hos partiet. Det är en viktig insikt, i all synnerhet när partiet befinner sig i regeringsställning. Administrativ makt ger förvisso kraft och energi men det politiska hantverket riskerar också att dräneras. Utan ett större sammanhang finns en risk att politik med tiden reduceras till dagspolitik utan djupare ideologiskt innehåll.



## VILKA IDÉER BILDAR RAM FÖR DAGENS POLITIK?

En bit in i arbetet föranledde denna betraktelse en viss diskussion inom arbetsgruppen. Om den sociala bostadspolitiken i praktiken kan ses som en förlängning av den socialdemokratiska folkhemsvisionen, vilket idégods är det då som bildar den yttre ramen för ett projekt som drivs med ambitionen att idag formulera en *ny* social bostadspolitik? Arbetsgruppen kunde inte finna något bestämt svar på den frågan. Socialdemokratisk politik vägleds förvisso av vissa grundläggande tankar om rättvisa och solidaritet men en smula modstulet tvingas vi också konstatera att socialdemokratin idag saknar en sammanhängande politisk vision som ger svar på vad partiet vill på tjugohundraåret.

Faran i bristen på svar kan bevitnas i vår omvärld. Det nyss så stolta socialistpartiet i Frankrike är idag så gott som utplånat. Socialdemokratiska partier spelar idag en marginell politisk roll i länder som Holland, Italien, Grekland och är på stark tillbakagång i andra västeuropeiska länder. I Östeuropa är de efter en kort renässans på väg att tyna bort. I de nordiska länderna, Tyskland och Österrike är läget något bättre men på något längre sikt i högsta grad osäkert.

Det framstår som uppenbart att om den nedåtgående spiralen ska brytas måste de socialdemokratiska partierna ta i sin egen utmaning. Vilken roll vill socialdemokratin spela i en ny tidsålder präglad av snabb teknologisk utveckling, nya klassklyftor mellan individer och geografiska områden,

global klimatkris, migration, flyktigt kapital, nya värderingsmönster – i en värld där den nationella politikens manöverutrymme minskat? En sådan uppgift ligger långt bortom den här arbetsgruppens uppgifter eller ambitionsnivå men vi vill stillsamt peka på behovet av ett yttre politiskt ramverk som reformarbetet på enskilda områden kan relatera till.

## ETT BRETT PROGRAMARBETE BÖR INLEDAS EFTER VALET

Som ett allmänt råd till det socialdemokratiska partiet vill vi föreslå att partiet efter valet inleder ett brett programarbete med syfte att formulera politiska svar på tjugohundraårets frågor. Sedan visionen om ”det gröna folkhemmet” väcktes i början av 2000-talet har inte socialdemokratin tagit sig an de övergripande frågorna med något större djup. För att finna ett bredare grepp med syfte att binda samman dagspolitik med politikens grundläggande idéer får man leta sig tillbaka till slutet av 1980-talet och det så kallade 90-talsprogrammet.

När ett nytt initiativ till ett brett programarbete tas bör man lägga sig vinn om en god process som engagerar partiets gräsrotter, dess föreningar och medlemmar men också oberoende experter, debattörer samt de organisationer och grupper som behövs för att ringa in den nya tidens utmaningar. Eftersom den politiska utmaningen på flera områden är betydande skulle det enbart finnas fördelar om ett sådant arbete bedrevs parallellt på en övergripande nivå och ett antal

prioriterade politikområden. I det sammanhanget framstår bostadspolitikerna som ett självklart område för ett stort politiskt omtag.

Med detta sagt har arbetsgruppen ändå gjort ett ärligt försök att förhålla sig till såväl partiets uppgifter som de utmaningar som finns på det bostadspolitiska området. Hur vi ser på dessa framgår av nulägesavsnittet (kapitel 6) men de passerar också revy i det relativt omfattande förslagskapitel som följer direkt efter sammanfattningen.

## DE GAMLA FRÅGORNA HAR FORTSATT AKTUALITET

Arbetsgruppen konstaterar att de gamla frågeställningarna äger samma aktualitet som förr. Som en naturlig följd av marknadsekonomins funktionssätt är det alltid de ekonomiskt svaga som kommer i kläm. Frågan är hur deras behov ska tillgodoses när ansvaret för bostäderna i principiell mening lämnats till hushållen?

Bostadsbyggande är förenat med stora ekonomiska åtaganden. Efter 1990-talets systemskifte ligger detta ansvar på hushåll, fastighetsbolag och banker. Idag förs en debatt om risker som kan vara förknippade med en ökad upplåning. Därmed aktualiseras den fråga som stått på dagordningen sedan statens egnahemslånefond inrättades 1906: vem ska finansiera våra bostäder?

Det är ett faktum att de grundläggande ramvillkoren för bostadspolitikerna förändrades med 1990-talets systemskifte. Att

göra detta o gjort är en orealistisk och knappast ens önskvärd tanke. Som en följd av de förändringar som skett har vi idag en efterfrågestyrd bostadsmarknad. Det lägger både ansvar och möjligheter i hushållens händer men innebär också att det behövs en ny typ av balanserande åtgärder för att infria det politiska målet om *rätten till en god bostad för alla*.

## EN NY SOCIAL BOSTADSPOLITIK MÅSTE UTJÄMNA KLYFTOR

Konsekvenserna av 1990-talets systemskifte är en fråga som berörs på flera ställen i den här rapporten. Vi menar att det inte finns någon anledning att moralisera över att den sociala bostadspolitikerna avvecklades. Det allvarliga är snarare att den inte ersattes av något nytt. En ny social bostadspolitik måste ha som mål att utjämna klyftorna mellan generationerna, mellan insiders och outsiders, mellan dem som har kapital och goda inkomster och dem som saknar detta. Den bör utgå från tanken om allas lika livschanser och göra det möjligt att gå från hyresrätt till ägda boendeformer och vice versa, i takt med ändrade livsvillkor, nytt arbete och nya behov.

Med de riktlinjer och förslag som arbetsgruppen presenterar menar vi att det är fullt möjligt att forma en ny social bostadspolitik. Självfallet kan förslag och idéer både läggas till och dras ifrån. För att bli framgångsrik måste dock en sådan ambition spänna över flera områden och utformas som en helhet.

## 2. SAMMANFATTNING

*En ny social bostadspolitik är möjlig men måste utformas med delvis nya verktyg*

Bostadspolitiken har sedan modern tid funnits i ett spänningsförhållande mellan politik och marknad. Den sociala bostadspolitiken, så som den formulerades av den bostads-sociala utredningens två huvudbetänkanden 1946–47, flyttade dock balanspunkten och banade väg för en politik med målet att möjliggöra ”goda bostäder till alla, i hela landet”.

Med 1990-talets systemskifte ändrades de grundläggande förutsättningarna. Den statliga bostadsfinansieringen avvecklades, de legala och skattemässiga villkoren för boendet förändrades och ansvaret för bostädernas finansiering överlämnades till hushållen.

Rapporten konstaterar att det fanns rimliga skäl till att den gamla bostadspolitiken avvecklades men kritiserar att den inte ersattes av något nytt. Som en konsekvens föll bostadsbyggnadet de följande 25 åren och i den nya marknadsorienterade politikens spår kan vi nu se bostadsbrist, ökade klyftor mellan generationerna samt mellan de som har respektive saknar tillräckliga inkomster och kapital.

Rapporten har ett brett anslag. I ett idéhistoriskt kapitel beskrivs hur målet om en social bostadspolitik formulerades som ett utflöde av den socialdemokratiska folkhemsvisionen. Idag saknas en sådan kontext vilket utmynnar i en uppmaning till det socialdemokratiska partiet att efter valet starta en bred idépolitisk diskussion som formulerar tjugohundratalets politiska utmaningar.

Rapportens röda tråd kan sammanfattas i två övergripande frågor; *hur ska ekonomiskt svaga få sitt behov av goda bostäder tillgodosett och vem ska finansiera våra bostäder?* Hur dessa två frågor påverkat det politiska reformarbetet under 1900-talet får sina särskilda belysning i kapitlet ”tre epoker”.

Arbetsgruppens slutsats är att dessa två frågor är lika aktuella idag och att de måste kopplas samman.

Sverige har idag en i grunden efterfrågestyrd bostadsmarknad. Därmed liknar ramvillkoren de som gäller i andra länder och ökar motiven att studera andras exempel, särskilt när det gäller situationen för de ekonomiskt svaga hushållen. Med jämförelser från andra länder konstaterar arbetsgruppen att politik är ”stigberoende” och att Sverige bör bygga vidare på sin tradition med en öppen bostadsmarknad för alla.

Arbetsgruppens slutsatser och rekommendationer summeras i kapitel 1, ”Inledning” samt i kapitel 3, ”Riktlinjer och förslag till en ny social bostadspolitik”. Slutsatsen är att det är fullt möjligt att formulera en ny social bostadspolitik men att det måste ske med delvis andra medel.

Rapporten ställer sig avvisande till den kontinentala bostadspolitiken som bygger på social housing. Istället förordar författarna till rapporten en aktiv bostadspolitik baserad på generella lösningar men med selektiva inslag för särskilt utsatta grupper, åtgärder som principiellt bör vara av tidsbegränsad natur.

Arbetsgruppen menar att en ny bostadspolitik ska vägledas av tanken om valfrihet och bostaden som en grundläggande social rättighet. Valet av upplåtelseform ska göras av det enskilda hushållet och politiken göra det möjligt att gå mellan olika boendeformer under livets gång.

Med indelning i fem politiska områden presenteras 15 förslag till bostadspolitiska reformer. Även om det i ett politiskt program alltid är möjligt att lägga till och dra ifrån har ambitionen varit att presentera en helhet med kapacitet att lösa grundläggande problem. Bostadspolitiken bör utgöra ett av välfärdspolitikens kärnområden med målet att säkerställa goda bostäder i positiva boendemiljöer för alla, i hela landet.



# 3. RIKTLINJER OCH FÖRSLAG TILL EN NY SOCIAL BOSTADSPOLITIK

Formandet av en ny social bostadspolitik bör ske efter det grundmönster som i alla tider varit socialdemokratins främsta kännetecken. Vi ställer målbilden i centrum men söker efter lösningar pragmatiskt, utan bindningar till vare sig politiska dogmer eller strukturer som vi själva varit med om att skapa. Det betyder att en ny social bostadspolitik måste låna element från historien när dessa fortfarande fungerar. Den bör vara öppen för att importera lösningar från andra länder. En ny social bostadspolitik bör vara öppen för att använda marknadsmekanismer när dessa ger önskat resultat och att tillgripa olika typer av politiska lösningar, främst generella men delvis också selektiva, när marknadsekonomin ger upphov till sociala klyftor eller när människor inte klarar sig på egen hand. En ny social bostadspolitik måste ses som en del i välfärden och samhällsbygget. Politiken och det offentliga måste därför ge förutsättningar, sätta ramar och också vara en aktör i bostadsförsörjningen.

Sett i sitt dagspolitiska sammanhang betyder det att vi söker de goda sociala lösningarna på en i grunden efterfrågestyrd bostadsmarknad. Vi politiserar inte och vi favoriserar inte någon enskild upplåtelseform utan menar att hyresrätt, bostadsrätt, äganderätt och olika hybridformer kompletterar varandra. En ny social bostadspolitik måste bygga på tanken att öka individernas valfrihet genom att ge människor förutsättningar att välja boendeform efter egna preferenser och behov under livets olika skeden. Men den måste också stödja en samhällsutveckling som ger förutsättningar för integration och en hållbar utveckling – socialt, ekonomiskt och miljömässigt.

Arbetsgruppens bostadspolitiska förslag har delats in i fem olika områden:

- politik och idéer
- finansiering och beskattning
- legala och institutionella ramvillkor
- stöd till hushållen
- goda livsmiljöer i en fungerande bostadsmarknad.

Syftet är att presentera en ram för en samlad politik med förutsättningar att ge socialt och ekonomiskt utsatta grupper möjligheter att få sina behov tillgodosedda, att lösa de finansiella utmaningar som både den sociala dimensionen och ett högt bostadsbyggande är beroende av samt att skapa ramvillkor för en goda livsmiljöer i fungerande bostadsmarknad. I följande kapitel presenterar arbetsgruppen 15 konkreta bostadspolitiska förslag. De är fördelade över de 5 områden som detta kapitel är indelat i.

I avsnitt 8 har arbetsgruppens konkreta förslag kostnadsberäknats. Arbetsgruppen har också diskuterat möjliga sätt att finansiera de förslag som presenteras. På den nivå som det varit möjligt att analysera dessa frågor konstaterar arbetsgruppen att det inte framstår som någon oöverstiglig uppgift att på ett fördelningspolitiskt rimligt sätt finansiera reformer som kan bidra till att uppfylla övergripande bostadssociala mål med den inriktning som presenteras i denna rapport. Att göra en heltäckande analys förutsätter dock tillgång till utredningsresurser som arbetsgruppen saknar.

Vi har heller inte haft till uttalat uppdrag att lämna finansieringsförslag eller åtgärder inom exempelvis skatteområdet.



Reformer inom detta område måste vara långsiktigt stabila för både hushåll och marknadsaktörer. Förändringar som rör hushållen måste dessutom genomföras på ett ansvarsfullt sätt. Detta kräver många politiska avvägningar och förutsätter i praktiken en bred blocköverskridande uppgörelse där de politiska partierna är beredda till kompromisser. Inom ramen för förslag 5, *Överenskommelse om en reformerad bostadsbeskattning*, anför arbetsgruppen vissa principiella synpunkter om dessa frågor och olika vägar att söka lösningar men avstår således från att lägga konkreta förslag.

## 3.1 Det socialdemokratiska perspektivet

### EN GOD BOSTAD TILL ALLA, I HELA LANDET!

När den bostadssociala utredningen lämnade sitt slutbetänkande 1947 var förhoppningarna högt ställda. Föreställningen var att man med stöd av aktiva politiska åtgärder skulle kunna undanröja bostadsbristen på 15 år. I praktiken var dock ambitionen högre än så. Med stöd av ett nytt bostadsfinansieringssystem och kommunernas planeringsansvar skulle volymmålen säkras. Tillsammans med allmännyttan, som fick nya och mer förmånliga villkor, och statens riktlinjer för bostadsstandarden, var tanken att bostadsstandarden skulle höjas i alla delar av bostads-Sverige, från söder till norr, i alla delar av bostadsmarknaden, oavsett upplåtelseform.

Bostadspolitikerna skulle bilda folkhemmets fundament och lägga grunden för socialdemokratiens övergripande politiska mål: ett samhälle där alla barn och vuxna kunde leva i en

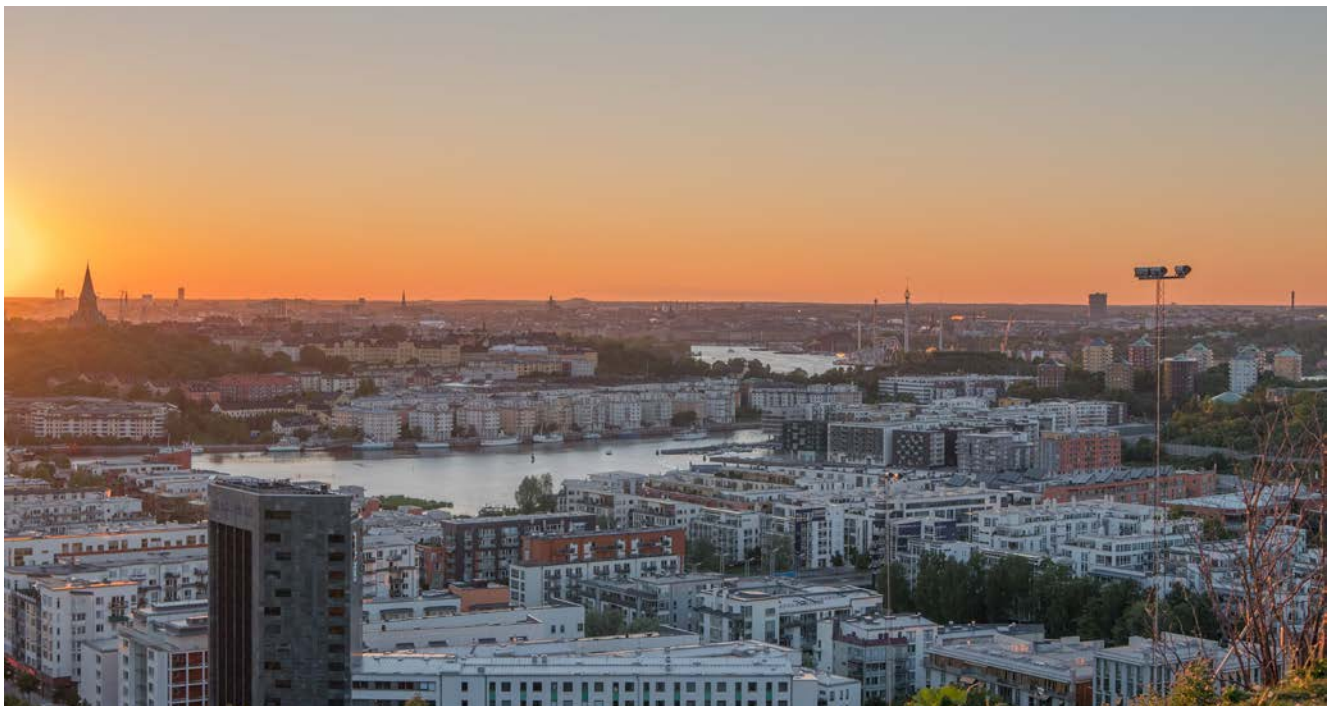
god boendemiljö som gav möjlighet till avskildhet, studier, bekvämlighet och goda sanitära förhållanden, allt i en livsmiljö som erbjöd trygghet och vardagliga skönhetsupplevelser.

Folkhemmet riktade sig till *alla*. Bostaden skulle vara av *god*, i praktiken av hög *kvalitet* och målet gällde såväl *landsbygdens* befolkning som de växande *städernas* nya innevånare. Men där fanns också själva jämlikhetsbegreppet naturligt inbäddat i de politiska reformansatserna. I det gamla samhället hade människors livsresa begränsats av brist på ekonomiska resurser, osynliga klassbarriärer och hävdvunna synsätt om kvinnors och mäns respektive kroppsarbeters och tjänstemäns "naturliga" roller i samhället.

När dessa barriärer skulle brytas var det självklart att den högre utbildningen skulle öppnas även för det begåvade arbetarbarnet. Att kultur och estetiska upplevelser skulle bli tillgängliga för alla. Att landsbygd och städer skulle utvecklas med likvärdiga villkor och tillgänglighet till service. Att yrkeslivet skulle reformeras och att människor skulle tillförsäkras valfrihet att välja och byta bostad efter personliga behov under livets olika skeden.

### KOLLEKTIVA PROCESSER FÖR INDIVIDUELL FRIGÖRELSE

För borgerliga betraktare finns här en ofta svårförstådd paradox i den socialdemokratiska idévärlden. Vi socialdemokrater använder oss gärna av kollektiva processer för att förändra samhället men betraktar samtidigt individens frigörelse som politikens yttersta mål. På det bostadspolitiska området kom detta tidigare till uttryck genom att staten tog det övergripande ansvaret för finansieringen av bostäderna. Målet var att alla skulle kunna efterfråga en god bostad utan att vara beroende



av ”gamla pengar”, oavsett om de förmedlades av föräldrar, förmögenheter eller via arv. Det goda folkhemmet skulle vara tillgängligt för alla. Var och en skulle kunna göra sin livsresa, på egna villkor.

När vi idag summerar resultatet av folkhemsepoken och det samhälle som tagit gestalt efter att stora delar av folkhemmets politiska och institutionella verktygslåda avvecklats är det uppenbart att vi kan peka på både framgångar och bakslag.

Å ena sidan är Sverige i en kulturell och social bemärkelse ett av världens mest individualistiska, jämställda och toleranta länder. Barnomsorgen i Sverige håller världsklass och utjämnar förutsättningarna inför den skolgång som sedan lägger grunden till vuxenlivet. Svensk sjukvård ligger i täten i alla internationella undersökningar. Även om sjukförsäkrings-systemet naggats i kanten erbjuder det fortfarande en grundläggande trygghet vid långvarig sjukdom eller arbetslöshet. Arbetsmarknadspolitiken må ha sina brister men ger i jämförelse med flertalet andra länder människor goda möjligheter till utbildning och kompetensutveckling som möjliggör ett nytt jobb.

I så gott som alla internationella jämförelser får Sverige ett högt betyg när det gäller livskvalitet, tillit, ett samhälle med effektiva och tillmötesgående myndigheter samt ett väl fungerande demokratiskt system – och trots vissa tekniska problem i trakterna runt Södertälje är Sverige ett land där tåg och bussar för det mesta går och kommer i tid.

Alldeles tveklöst kan fler än förr men också jämfört med andra likvärdiga länder idag göra sin livsresa på egna villkor. Dagens välfärdssamhälle är i alla avgörande avseenden ett betydligt bättre samhälle än det var när folkhemspolitiken gjorde avstamp på fyrtio- och femtiotalen.

## ÖKADE KLYFTOR EKONOMISKT OCH GEOGRAFISKT

Å andra sidan är det uppenbart att den ekonomiska ojämlikheten ökat sedan 1990-talet. En del av dessa effekter är ett resultat av den helt nödvändiga budgetsanering som skedde på 1990-talet men i minst samma omfattning också av den politik som olika regeringar bedrivit fram till idag. Oavsett det exakta orsakssambandet är det otvetydigt att inkomstskillnaderna ökat. Den sociala tryggheten via våra grundläggande sociala försäkringssystem har urholkats. Stora delar av landsbygden har helt sonika lagts ned och på andra ställen är servicen bristfällig. På arbetsmarknaden ser vi allt starkare tecken på en A- och en B-marknad där många hänvisas till otrygga anställningar som inte ger möjlighet till en fast inkomst och därmed förutsättningar för en långsiktig planering av det egna livet.

Med särskilt fokus på bostadsmarknaden kan vi konstatera att runt många av våra större och medelstora städer finns idag förorter och enklaver präglade av ekonomiska, sociala och kulturella utmaningar som hotar tanken om ett sammanhållet samhälle. På en mer individuell nivå begränsas åter valfriheten för dem som saknar kapital, förankring i samhället eller de

rätta kontakterna. Det är också uppenbart att medan flertalet har sin boendesituation säkrad och medan Sverige fortfarande har en hög bostadsstandard mätt som ett genomsnittligt antal kvadratmeter per individ, har skillnaderna mellan olika grupper ökat. Inte minst har klyftorna mellan generationerna ökat.

Medan det stora flertalet bor rymligt och med god standard ökar trångboddheten för andra. Trångboddheten och den sociala utsattheten ökar allra mest i de geografiska områden där det redan finns andra stora utmaningar. Det skapar en dubbel social utsatthet som riskerar att leda vidare mot missbruksproblem, kriminalitet och permanent socialt utanförskap. I dessa områden far barnen illa och här drabbas även familjer och enskilda människor som inte själva befinner sig i direkt social eller ekonomisk vanmakt.

## BOSTADEN EN NY KLASSBARRIÄR MELLAN ÄLDRE OCH YNGRE

Det är också uppenbart att vi ser växande klyftor mellan generationerna. Boendet tenderar idag att bli en ny klassbarriär som delar äldre, med kapital eller annan förankring i samhället, från yngre, utan vare sig sparande eller tillgång till familj eller släkt som kan stötta dem. Med detta sagt måste det givetvis påpekas att det även finns äldre med en svag position på bostadsmarknaden som är i behov av särskilda stödinsatser. I generell bemärkelse är det dock de yngre som



lämnats efter, vilket inte minst de senaste årens framväxt av en omfattande ”mamma-pappa-bank” vittnar om, något som måste ses som ett nederlag för tanken om ett gott folkhem med valfrihet och lika livsmöjligheter för alla – ett vuxenliv format på egna villkor.

## ATT BACKA IN I FRAMTIDEN ÄR INTE REALISTISKT

Allt detta redovisas på en mer detaljerad nivå på andra ställen i denna rapport, inte minst i kapitel 6, Nuläge. Frågan är vilka slutsatser som socialdemokratin bör dra? Är slutsatsen att socialdemokratin ska återvända till den politik som bedrevs före 1990-talets stora systemskifte? Allt talar för att detta är en orealistisk ambition. På det helt avgörande området, bostadsfinansieringen, råder idag nya förutsättningar som skapar begränsningar.

Bostadsfinansieringen utvecklades i praktiken i tre steg, från en statligt styrd och hårt reglerad finansieringsmarknad (1950–1985) över till en hybridmarknad med en kombination av reglerad kreditgivning och statliga räntesubventioner (1985–1993) till att därefter landa i en helt avreglerad kreditmarknad där hushåll, företag och banker själva skulle bära ansvaret. Förändringar i skattesystemet har också fått avgörande betydelse för finansieringen av bostäder och för bostadsmarknaden. Den större delen av statens insatser som rör våra bostäder sker idag via skattesystemet och träffar det befintliga beståndet, i samtliga upplåtelseformer.

Att radikalt vända tillbaka till en gammal ordning är inte realistiskt och skulle hamna i konflikt med såväl nationell som internationell lagstiftning, sannolikt också statens nya budgetregler. Däremot är det både troligt och nödvändigt att det statliga ansvaret för bostadsfinansieringen åter måste öka, inte minst för att parera effekterna av de senaste årens kreditrestriktioner. De förslag i den riktningen som presenteras i denna rapport måste dock sjösättas på ett sätt som förvaltar lärdomarna av tidigare historiska erfarenheter, se vidare kapitel 5.4, Systemskiftet.

## BOSTADSPOLITIKEN BEHÖVER KOMBINERA POLITIK OCH MARKNADSMEKANISMER

Den gamla bostadspolitikens fäste stor tilltro till att en kombination av statlig finansiering och kommunal och regional samhällsplanering skulle bygga det nya samhället. (Detta beskrivs mer i detalj i kapitel 5, Svensk bostadspolitik genom tre epoker.) Så skedde visserligen, men i praktiken till ett mycket högt ekonomiskt pris som fick skatter och offentlig skuldsättning att skjuta i höjden. Att helt eliminera marknadsmekanismer skulle ställa krav på alltför omfattande ekonomiska åtaganden och inte självklart leda till önskvärda resultat. Var och hur människor ska bo bör i grunden styras av deras egen vilja. Alltså bör en framtida social bostadspolitik bygga på en kombination av politiska åtgärder och marknadsmekanismer.

Det är alltså inget fel på marknadsmekanismer, förutsatt att

de politiska åtgärderna har sådan kraft att de ger människor förutsättningar att påverka sitt eget liv och sin egen framtida boendesituation samt leder till en väl fungerande bostadsmarknad.

## GENERELL VÄLFÄRDSPOLITIK MED INSLAG AV SELEKTIVA ÅTGÄRDER

Ytterligare en dimension som kräver ett medvetet förhållningssätt är förhållandet mellan olika grupper av människor och bostadskonsumenter. Den socialdemokratiska välfärdspolitikerna har sedan den formulerades som politisk teori varit generell. Detta synsätt manifesteras i uttrycket ”den generella välfärdspolitikerna” som blivit något av en politisk grund-sanning, höjd över ifrågasättande, även när den politiska praktiken talat ett annat språk.

Vi menar att en socialdemokratisk välfärdspolitik även i framtiden måste ha ambitionen att omfatta ”alla”. Men betyder det per automatik att generella åtgärder ensamma och i alla lägen ger förutsättningar att klara uppgiften, utan att en sådan politik tar väldigt stora ekonomiska resurser i anspråk? I efterhand kan vi se att redan den politik som fördes under efterkrigstiden, över miljonprogrammet fram till 1990-talet, för all del lyfte folkflertalets behov men fortfarande lämnade en mindre, socialt eftersatt, grupp efter sig. Denna underklass, ibland kallad ”socialgrupp 4”, har under senare år vuxit i storlek. Hur stor den är i realiteten finns det inga säkra siffror på men isolerat till bostadssektorn vet vi att kommunernas så kallade sociala kontrakt vuxit till ca 25 000–30 000 bostäder. Antalet hemlösa uppgår till närmare 35 000 och enligt beräkningar av Boverket kan idag så många som ca 200 000 människor riskera att hamna i hemlöshet.

Även om generella politiska insatser även fortsättningsvis bör utgöra välfärdspolitikens kärna framstår det som uppenbart att en sådan politik behöver kompletteras med selektiva åtgärder, mer träffsäkra och effektiva än dagens. En generell politik har den fördelen att den inte särbehandlar människor och vidare får den till effekt att hela befolkningen får ett lyft, vilket gör att färre behöver falla ned i social vanmakt. Arbetsgruppen är därför helt enig om att vi avvisar den typen av selektiva lösningar som tillämpas i Mellanuropa och som under ett brett definierat samlingsnamn brukar benämnas *social housing*. Selektiva åtgärder i en svensk kontext bör principiellt vara av tidsbestämd karaktär, utformas som övergångslösningar med syfte att via koncentrerade stödinsatser från olika delar av samhället mobilisera den enskildes förmåga att långsiktigt stå på egna ben.

Arbetsgruppens förslag lägger således tonvikten på generella politiska åtgärder med syfte att skapa villkor för en väl fungerande bostadsmarknad och ett tillräckligt bostadsbyggande samt att ge hushållen förutsättningar att fatta egna beslut och göra egna livsval. Men i följande text presenteras också förslag med kapacitet att nå de allra mest utsatta, utan att öppna slusarna för lösningar som bidrar till permanent utanförskap och

social stigmatisering. Gruppen vill betona att den presenterar ett antal förslag för de allra mest resurssvaga men håller det inte för uteslutet att det behövs mer. Politik måste i alla lägen vara ”på riktigt” och får inte i de högstämda principernas namn utelämnas de allra svagaste, bara för att vissa förslag inte råkar passa in i det egna tankemönstret. Generella åtgärder utgör således rapportens principiella fundament men vi pekar också på behovet av nya kompletterande insatser för de allra mest utsatta och marginaliserade.

## 3.2 Politik och idéer

*Bostadspolitiken måste åter bli en av välfärdspolitikens kärnuppgifter*

### FÖRSLAG 1:

#### Tillsätt en ny bostadssocial utredning.

Utgångspunkten för den bostadssociala utredningen bör vara att finna lösningar på de fördelningspolitiska problem som råder idag. Det är uppenbart att det finns djupa klyftor mellan generationerna och mellan olika grupper på bostadsmarknaden. En viktig orsak kan spåras till 1970- och 80-talens generösa subventionspolitik som i kombination med hög inflation skapade betydande realvärden för de hushåll som valde att bo i ägda boendeformer. Kvardröjande effekter av 1990-talets besparingspolitik och inte minst av 2000-talets skattereformer förstärkte fördelningspolitiska skevheter, inte minst inom bostads- och fastighetssektorn.

#### Klyfta mellan insiders och outsiders

En central fråga rör den generella klyftan mellan insiders och outsiders på såväl den hyrda som den ägda bostadsmarknaden. Oavsett människors preferenser är det uppenbart att hyresrätten har specifika fördelar för de allra yngsta och äldsta hushållen. För de yngre innebär dock kravet på kötid ett inträdesproblem och för de äldre är det uppenbart att kapitalbeskattningen reser hinder att flytta till en mer ändamålsenlig bostad. På samma sätt har vi idag höga inträdesbarriärer in på bostadsrätts- och äganderättsmarknaden för hushåll utan möjlighet till eget sparande eller kapital i den egna bostaden.

#### Olika boendestandard, olika livsförutsättningar

En annan fråga av stor betydelse handlar om de skillnader i livsförutsättningar som ökade skillnader i bostadsstandard och bostadsyta skapar. Ökade inkomstskillnader i kombination med hur bostadsmarknaden har utvecklats med höga hyror i nyproduktionen och motsvarande höga inträdesbarriärer till ägda boendeformer har förstärkt detta problem. Idag finns en ny trångboddhet som kräver särskilda insatser och som knappast löses av ”ökad rörlighet”, som är det standardrecept som allt som oftast skrivs ut, inte minst av borgerliga ekonomer. Det är snarare troligt att ett införande

av marknadshyror skulle förstärka den redan existerande ojämlikheten för de allra mest utsatta när det gäller bostadsstandard och tillgänglig bostadsyta.

Den sociala utsattheten för enskilda hushåll löper i de flesta fall parallellt med segregationen mellan olika geografiska områden, oavsett om den beskrivs i sociala, ekonomiska, etniska eller kulturella termer. Den bostadssociala utredningen bör således ta ett helhetsgrepp över såväl individrelaterade frågeställningar som den geografiska segregationen så som den idag gestaltar sig mellan olika bebyggelsetyper, inom städer och kommuner och mellan lokala geografiska områden.

#### Särskild uppmärksamhet på de mest utsatta

En ny bostadssocial utredning bör ägna särskild uppmärksamhet åt de allra mest utsatta grupperna, dvs. inkomstsvaga, missbrukare och enskilda samt familjer med sociala och/eller psykiska problem. De mest utsatta bör inte ses om en homogen grupp även om de behandlas under samma rubrik här. Här finns gruppen inkomstsvaga, de som befinner sig långt från arbetsmarknaden eller i anställningsformer utan fast månadslön och här finns de med multikomplexa sociala och/eller psykiska problem. Dessa grupper utgör uppenbart olika kategorier men har det gemensamt att de behöver bli föremål för politiska åtgärder av särskild karaktär.

#### Trygghetsboende för äldre för att öka tryggheten på äldre dagar samt öka rörligheten på bostadsmarknaden

Sveriges befolkning blir allt äldre. Fram till 2028 ökar antalet + 80 år med ca 260 000 personer. Med stigande ålder ökar också behovet av sjukvård, hemtjänst och omsorg. För att möta behoven hos gruppen ”äldre-äldre” behöver tiotusentals nya boenden skapas de närmaste åren. Aktiva åtgärder på detta område bidrar inte bara till de äldres trygghet. De bidrar också till en bättre fungerande bostadsmarknad när överstora villor och lägenheter kan frigöras barnfamiljer och andra i yngre generationer.

Den bostadssociala utredningen bör ges i uppdrag att ta fram förslag till olika typer av trygghetsåtgärder som både bidrar till de äldres trygghet och gemenskap samt främjar rörligheten på bostadsmarknaden. Under förslag 5 i detta kapitel föreslås förändringar av realisationsvinstskatten men i detta sammanhang bör också andra åtgärder övervägas som kan öka kommunernas incitament att planera för fler trygghetsboenden.

Vi menar att den bostadssociala utredningen måste ges ett brett mandat att famna över samtliga dessa lager av bostadssociala och fördelningspolitiska utmaningar.

#### De gamla bostadssociala målen är lika relevanta idag

Arbetsgruppen menar att de gamla bostadssociala målen i allt väsentligt är relevanta än idag. Bostadspolitiken måste ha till syfte att säkerställa rätten till en god bostad – *för alla* och i *såväl städer som på landsbygden*. Det innebär att utredningen måste finna svar på hur rådande klyftor mellan människor

med olika ekonomiska och sociala förutsättningar ska kunna överbryggas.

Bostadspolitikens mål måste vara att säkerställa *goda bostäder i goda boendemiljöer*. För att möjliggöra detta mål är det uppenbart att det måste till krafttag för att öka integrationen och lyfta socialt och ekonomiskt eftersatta områden. Uppgiften är sannolikt så stor att den måste betraktas som nästa generations avgjort största socialpolitiska och kulturella utmaning. Vad det handlar om är att säkra den sociala tilliten och det sammanhållande kitt av synsätt och värderingar som utgör själva sinnebilderna av vårt moderna, demokratiska, sekulära, toleranta och förhållandevis jämlika Sverige. (Detta utvecklas ytterligare i förslag 14, Satsning på socialt, ekonomiskt och kulturellt utsatta områden.)

## ”Bostadspolitikens mål måste vara att säkerställa goda bostäder i goda boendemiljöer.”

Förhållandet mellan flexibilitet och boendestandard behöver diskuteras och ges nya svar. De mål som historiskt formulerats för till exempel det maximala antalet vuxna per rum har fortfarande giltighet, allt för att säkerställa möjlighet till avskildhet samt lugn och ro för studier. Detsamma gäller flera andra grundläggande funktionskrav på exempelvis kök och badrum.

Men det är också uppenbart att goda ambitioner i många fall gått till överdrift när det gäller normtyper för kök, badrum, hall, biutrymmen och uthyrningsbara delar av den egna bostaden, buller på utsidan av huset med mera. Med nya värderingar och preferenser bland såväl unga som äldre har en del av de gamla normerna blivit obsoleta. Antingen bör regelverken i framtiden kunna tillämpas med större flexibilitet än idag eller så bör möjligheten att ansöka om motiverade undantag utökas.

### En bostadssocial utredning utan partipolitisk styrning

Arbetsgruppen menar att direktiv till en bostadssocial utredning bör utarbetas redan under 2018 och utredningen tillsätts så snart det är möjligt efter kommande val. Utredningen måste tillföras nödvändiga resurser så att den kan bedrivas med stor intensitet, helst inte mer än 12–18 månader, med syfte att möjliggöra att nödvändiga politiska beslut kan tas under nästa mandatperiod.

Direktivet bör ge utredningen vida ramar att belysa olika aspekter av den bostadssociala utmaningen. Därutöver är det nödvändigt att utredningen ges i uppdrag att analysera hur framtidens bostäder ska finansieras, vilket ansvar som hushåll och fastighetsaktörer bär axla och hur ansvaret i övrigt bör fördelas mellan det etablerade bankväsendet, pensionskapitalet, den övriga kapitalmarknaden och staten. (Se vidare förslag 3 och 9 i detta kapitel.) Det framstår också som nödvändigt att

det parallellt sker en bred översyn av kompetensfördelningen mellan stat och kommun (se förslag 2) samt förändringar när det gäller olika delar av kapitalbeskattningen (se vidare förslag 5). En genomgripande bostadspolitisk reform förutsätter således samband med andra centrala politikområden. Vi menar att en socialdemokratisk regering antingen bör ge utredningen ett brett mandat uppbackat av erforderliga resurser eller så bör den bostadssociala utredningen kompletteras av andra utredningsinitiativ som sjösätts samtidigt och som genomförs med samma tidtabell, med uttalad ambition att det sker en löpande samordning mellan dessa initiativ.

Arbetet bör låna mönster från den gamla tidens utredningar där starka personligheter tillsattes från olika partier, som med integritet och stöd av externa expertresurser gavs utrymme att utan direkt partipolitisk styrning lägga fram förslag till underlag för den fortsatta beredningsprocessen. Inom det bostadspolitiska området är det uppenbart att det pågår en intressant självprövning inom flera partier. En utredning som på allvar tar sig an de grundläggande utmaningarna har större förutsättningar att nå framgång om den redan i startskedet visar öppenhet för de frågor och svar som liberala, konservativa eller närbesläktade röd-gröna partier kan bidra med.

### FÖRSLAG 2:

#### Förtydliga rollfördelningen mellan stat, kommun och region.

*Staten bör ta ett större ekonomiskt ansvar samtidigt som kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen och enskildas behov förtydligas.*

- *Statens ansvar för finansieringen av olika bostadssociala mål måste förtydligas.*
- *Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen förtydligas med avseende på bostadsbyggandet på kort och lång sikt.*
- *Staten och kommunerna ska tillsammans upprätta konkreta åtgärdsplaner när det gäller grupper med svag ställning på bostadsmarknaden, exempelvis hemlösa, ekonomiskt svaga samt psykiskt och/eller socialt utsatta grupper.*
- *För gruppen hemlösa upprättas en särskild nationell handlingsplan med syfte att avskaffa hemlösheten inom 5–10 år.*
- *Den statliga regionala nivån måste få mandat att utöva exekutiva åtgärder och effektiva sanktionsmöjligheter mot kommuner som inte tar sitt ansvar för bostadsplaneringen och prioriterade bostadssociala mål.*

I regeringsformens 1 kapitel 2 paragraf heter det:

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Regeringsformen uttrycker en ambitionsnivå som innebär att ansvaret måste delas mellan staten, landstingen och primär-

kommunerna. Inom bostadspolitiken är det dock uppenbart att staten, efter 1990-talets avveckling av de generella bostadssubventionerna och försämringen av bostadsbidragen, endast tar ett begränsat ansvar. I praktiken har kommunerna tilldelats det faktiska ansvaret för att säkerställa de bostads-sociala målen. Den övergripande föreställningen har varit att finansieringen kan skötas av marknadsaktörer (banker, hushåll och fastighetsbolag) medan kommunerna fokuserar på samhällsplaneringen, framför allt att säkerställa tillgången på mark för att bygga samt att upprätthålla vissa kompletterande socialpolitiska insatser.

### **Ansvarsfördelningen på bostadsmarknaden behöver ses över**

Den rådande situationen på bostadsmarknaden gör det tydligt att ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna behöver förändras på flera punkter. Det är uppenbart att statens ekonomiska ansvarstagande måste öka. Samtidigt är det lika uppenbart att kommunerna hanterar sin del av ansvaret på ett alltför olikartat sätt. Medan vissa kommuner, oavsett politiskt styre, tar ansvar för bostadsbyggande och sociala behov (t.ex. det växande problemet med hemlösa och migranter som fått permanent uppehållstillstånd) på största allvar väljer andra att mer eller mindre negligera uppgiften och skjuta över den på andra närliggande kommuner.

### **Statens ekonomiska ansvar behöver förtydligas**

Dessa frågor har också analyserats i utredningen om kommunal planering för bostäder som i maj 2018 presenterade sitt betänkande *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar* (SOU

2018:35). Utredningen konstaterar att sedan 2008 är det av riksdagen formulerade målet för bostadspolitiken långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. När utbudet inte möter behoven är det politikens uppgift reglera och komplettera marknaden. Detta är kommunernas uppgift.

Av utredningen framgår att det idag knappast förekommer någon kontinuerlig uppföljning av utbudet och att det inte heller ges någon konkret vägledning av statsmakterna när gäller de faktiska behoven. Kommunernas oförmåga att beskriva glappet mellan utbud och behov kan därmed ses som en reflex av bristen på vägledning från nationell nivå. Utredningen konstaterar också att länsstyrelserna i dagens läge saknar verktyg att på ett verkningsfullt sätt stödja eller bidra med riktlinjer till kommunerna när det gäller bostadsförsörjningen.

I betänkandet lämnar utredningen ett förslag till en ny bostadsförsörjningslag som reglerar en samverkansmodell där statens och kommunernas gemensamma ansvar för bostadsförsörjningen tydliggörs. Tanken är att staten och kommunerna ska överlägga på regional nivå i landstingens (regionernas) regi. Baserat på Boverkets analys av bostadsbristen ska berörda kommunala och statliga organ redovisa sin syn på behoven och vilka åtgärder som behöver vidtas. Staten via länsstyrelserna ska bli mer aktiv genom att ingå avtal med kommunerna kring specifika åtgärder med syfte att minska bostadsbristen anpassade till lokala förhållanden.

Vi menar att det fordras mer, inte minst när det gäller att förtydliga statens respektive kommunernas ansvar och roller för olika uppgifter. Staten har det övergripande ansvaret för



att säkerställa rättvisa och likartade villkor över hela landet och för alla medborgare. Därför är det också nödvändigt att statens ekonomiska och administrativa ansvar för de bostads-sociala målen förtydligas. Statliga mål och ambitioner måste i klart större omfattning än idag följas av motsvarande åtaganden för statsbidrag och andra former av transfereringar. Vad detta kan innebära i praktiken klargörs i andra delar i detta förslagskapitel.

### Tydligare kommunalt ansvar och statliga sanktionsmöjligheter

Samtidigt måste kommunernas ansvar bli tydligare. Idag formuleras kommunernas sociala ansvar för sina medborgare via socialtjänstlagen och dess uppgifter för samhällsplaneringen i plan- och bygglagen samt miljöbalken. I dagsläget är dock lagstiftningen både för vag och glappet mellan existerande lagar för stor för att de ska utgöra en effektiv ram för kommunernas samhällsplanerande ansvar. Ansvaret för olika mål måste göras tydligare.

Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen avseende mark- och bostadsplanering måste klargöras bättre och säkerställa att den enskilda kommunen har förutsättningar att möta den befolkningstillväxt som den egna kommunen genererar. Det kräver ett överskott på färdigplanerad och byggbar mark.

Det kommunala ansvaret har en särskild dimension eftersom kommunerna i de flesta fall är dominerande markägare samtidigt som de besitter extraordinära maktmedel i form av det kommunala planmonopolet. Det gör att man kan styra planeringen och byggtakten men också prisen på mark. Med tanke på kommunernas unika maktposition är det rimligt att beslutsprocessen kring tilldelningen av mark görs mer transparent.

De allmännyttiga kommunala bostadsföretagen är en central faktor i kommunernas möjligheter att bedriva en aktiv bostadspolitik. Med tillgång till egna företag kan bostadsförsörjningen påverkas, både genom byggande och förvaltning av hyresrätter. Med 1990-talets systemskifte och den nya lagstiftning i form av allbolagen som beslutades 1990 har en osäkerhet uppstått om vilka förutsättningar som gäller för allmännyttan. Allbolagen säger att de kommunala bolagen i allmännyttigt syfte ska bygga och förvalta hyresrätter, erbjuda de boende inflytande och agera efter affärsmässiga principer.

Eftersom det är många intressen som ska balanseras är lagstiftningen utformad på ett sätt som ger utrymme för tolkningar. Några självklara svar på vad som är rätt och fel finns därför inte. Allmännyttan ska vara en långsiktig aktör och utgå från företagets egna förutsättningar i finansiell och affärsmässig mening. Detta ger ett handlingsutrymme så länge företaget agerar på egna meriter och så länge dess ekonomi särskiljs från kommunens ekonomi.

Hur företaget ska agera är ytterst en fråga för företagsledningen och en politisk fråga för ägaren. Det är därför viktigt att kommunen som ägare formulerar tydliga ägardirektiv utifrån den roll man vill att företaget ska ha i kommunens

bostadsförsörjning. Allmännyttan spelar därför en viktig roll även i framtiden genom att både erbjuda bra bostäder till rimliga kostnader för utsatta grupper och vara tillgänglig för alla.

Vidare bör kommunerna tilldelas ett absolut ansvar för särskilt utsatta grupper som hemlösa, ekonomiskt fattiga samt socialt och psykiskt utsatta. För hemlösa samt socialt och psykiskt utsatta bör en nationell handlingsplan upprättas med syfte att inom 5–10 år eliminera hemlösheten genom att lösa behovet av bostäder i kombination med olika former av psykosocialt stöd. Ett sätt att göra detta skulle kunna vara att systematiskt utnyttja potentialen i nyproduktionen. Via mark- och exploateringsavtalen kan kommunerna kräva att 10–20 procent av tillkommande bostäder avdelas för sociala ändamål. Kommunerna, finansiellt uppbäckade av staten, ska givetvis stå för hyresgarantier och mellanskillnaden mellan bruksvärdeshyra och subventionerad hyra men exemplet visar att det inte föreligger någon oöverstiglig uppgift att skaffa de bostäder som krävs.

För vissa grupper är troligtvis gruppboende med tillgång till socialt stödande insatser ett bättre alternativ och dessa bostäder kan principiellt tillkomma på samma sätt som i ovanstående exempel. Ansvaret för handlingsplanen mot hemlöshet bör ligga på respektive kommun men arbetet bör samordnas av Socialstyrelsen, länsstyrelserna och Boverket. Arbetet bör bedrivas så att tydliga resultat kan uppvisas redan efter de första fem åren.

Av detta följer också att statens sanktionsmöjligheter mot de kommuner som inte tar ansvar för bostadsförsörjningen samt prioriterade bostadssociala mål måste bli starkare. På vilken nivå och i vilka former en sådan styrning bäst kan utövas bör bli föremål för fortsatt analys och utredningsarbete, först inom det socialdemokratiska partiet och därefter i dialog mellan staten och SKL, Sveriges Kommuner och Landsting. En särskild fråga som bör analyseras i detta sammanhang är kommunernas möjligheter att fatta beslut om så kallade kommunala naturreservat. Eftersom den sortens beslut principiellt bör fattas på en statlig nivå bör frågan om de nuvarande kommunala naturreservatens rättsliga ställning utredas och mandatet att fatta nya beslut flyttas från kommunerna till länsstyrelserna i samarbete med Naturvårdsverket.

**”Det är därför viktigt att kommunen som ägare formulerar tydliga ägardirektiv utifrån den roll man vill att företaget ska ha i kommunens bostadsförsörjning.”**

När bostäder ska finansieras på marknadsekonomins villkor blir sociala behov och ekonomisk efterfrågan två helt olika saker.

### 3.3 Finansiering och beskattning

#### *Staten måste ta ökat ansvar för bostadsfinansieringen*

När den sociala bostadspolitiken formulerades på 1930- och 40-talen var det med insikt om att bostadsbyggandet var i behov av omfattande finansiella resurser. Erfarenheterna från såväl egnahemsrörelsen som Kooperationen visade entydigt att utan lånefinansiering eller statligt engagemang förblev bostadsbyggandet blygsamt, men framför allt var det inte möjligt att uppfylla mer omfattande sociala ambitioner.

#### Flertalet välfärdsstater har olika former av statliga bostadssubventioner

För Sverige blev lösningen att staten tog det avgörande ansvaret för såväl bottenlån som toplån. Hur systemet utformades och förändrades över tid beskrivs i kapitel 5, Svensk bostadspolitik genom tre epoker. Även om Sverige i flera avseenden valde att gå en egen väg är det uppenbart att det finns likheter med andra länder. Som framgår av kapitel 7, Så här gör andra länder är Tyskland och Österrike exempel på två länder där inslaget av statlig eller delstatlig medverkan i finansieringen av den sociala hyressektorn varit betydande och är så än idag. I dessa länder stöttas också finansieringen till hushållen (ägda bostäder) via så kallade Bausparkassen. Dessa drivs som ömsesidiga, dvs. icke vinstmaximerande bolag som erbjuder utlåning till attraktiv ränta i förhållande till hushållets sparande.

I Australien, Storbritannien och Norge har staten sedan länge stöttat hushållen genom att erbjuda egenkapitaltillskott, dvs. statligt tillskott av eget kapital till det enskilda hushållet, i vissa fall i kombination med subventionerade bottenlån och startlån. Flertalet utvecklade välfärdsstater har statliga subventioner till bostadsparande. Så gott som alla europeiska länder tillämpar generösa särregler för förstagångsköpare i form av högre tak för bolån (ofta 95 procent) samt förmånliga skattevillkor vad gäller räntebavdrag eller fastighetsskatt. I de länder som i större eller mindre utsträckning bygger bostadspolitiken

på sociala hyresbostäder, som tilldelas efter behovsprövning, är statens och delstaternas engagemang i finansieringen betydande.

#### Ingen ideologisk skiljelinje för statlig medverkan på bostadsmarknaden

Det mönster som framträder är således att så gott som alla länder med bostadssociala ambitioner har någon form av offentlig medverkan i finansieringen i kombination med inslag av subventioner, antingen direkt till hushållen eller till socialt inriktade bostadsföretag. Förekomsten av subventioner utgör således i sig ingen ideologisk skiljelinje mellan socialdemokrati och kristligt-liberala eller socialkonservativt styrda länder. Alla länder med sociala ambitioner har någon form av subventioner men framför allt erbjuder de flesta länder olika finansieringslösningar som backas upp av staten eller andra offentliga organ.

Den intressanta frågan är således vilken typ av subventioner och finansieringslösningar ett enskilt land har, hur man systemtekniskt bygger sina lösningar, dvs. hur de hänger ihop med landets egen bostadspolitiska tradition och hur man väger av mellan sociala ambitioner och finansiella risker. En följd av 1990-talets systemskifte är att den svenska bostadsmarknaden idag mer liknar de förutsättningar som råder i andra länder. Tidigare utgjorde kombinationen av statligt ansvar för finansieringen, uppbyggandet av allmännyttan, statens riktlinjer för bostadsstandarden och kommunernas ansvar för mark- och bostadsplanering att staten och politiken med administrativa verktyg styrde bostadsbyggandet både till omfattning och bostädernas standard. Idag ligger ansvaret i hög grad på kommunerna.

#### En ny social bostadspolitik bör ge hushållen förutsättningar till egna val utifrån sociala behov och personliga preferenser

Med avvecklingen av den statliga bostadsfinansieringen har ansvaret för bostadsfrågan i en grundläggande mening lämnats till hushåll, banker och fastighetsbolag, dvs. marknadens aktörer. I en principiell mening har Sverige gått från en utbudsdriven, statligt finansierad bostadspolitik till en efterfrågestyrd bostadsmarknad där hushållen i allt väsentligt har ansvaret. Det finns vissa fördelar med en marknad som styrs av hushållens preferenser, inte minst när det gäller användning av ekonomiska resurser, utnyttjande av bostadsbeståndet m.m., men det är också uppenbart att marknadslösningar skapar problem, framför allt av fördelningspolitisk natur. När bostäder ska finansieras på marknadsekonomins villkor blir sociala behov och ekonomisk efterfrågan två helt olika saker. Hushåll med svagare inkomster får helt enkelt svårare att få sina, i en social mening, legitima behov tillgodosedda. Av den anledningen finns det få om ens några utvecklade länder med ambition att klara bostadsförsörjningen utan offentlig medverkan i bostadsfinansieringen.

Kärnfrågan blir hur samhället ska agera för att jämna



ut villkoren mellan hushåll med olika förutsättningar. Det övergripande svaret är att det fordras en politisk vilja som i sin tur följs av konkreta och verkningfulla politiska åtgärder. Men inom vilken ram? Arbetsgruppen menar att det är orealistiskt att föreställa sig att Sverige skulle kunna återvända till den sortens bostadspolitik som fördes före systemskiftet. Med EU-inträdet följde en ny konkurrenslagstiftning som begränsar utrymmet att stötta en viss boende- eller upplåtelseform. Statens nya budgetregler, med fasta utgiftsramar och överskottsmål, sätter också gränser.

Men de grundläggande verktygen för en aktiv social bostadspolitik finns kvar. Kommunerna har bostadsförsörjningsansvar och instrument att påverka bostadsmarknaden genom att planera för bostadsbyggande. De kommunala bostadsföretagen har en stark marknadsposition i många kommuner och är fortsatt ett viktigt verktyg. Staten har ett betydande utrymme att driva en aktiv politik genom skattesystemet, medverkan i finansieringen och via olika former av direktstöd till hushållen. Erfarenheter från andra länder med förutsättningar som liknar dem som idag råder i Sverige visar att det fortsatt finns utrymme att driva en socialt inriktad bostadspolitik. I detta avseende handlar det mer om politiska ambitioner och medvetna vägval.

Som framgått av inledningen av detta avsnitt menar vi att de övergripande målen för bostadspolitiken äger fortsatt giltighet. Rätten till en god bostad måste fortsatt betraktas som en social rättighet. Hushållen, yngre som äldre, med eller utan större finansiella tillgångar, ska över sin livscykel ha möjlighet att själva välja boende- och upplåtelseform, utifrån egna preferenser. Slutsatsen blir att en ny social bostadspolitik måste ha som mål att ge hushållen förutsättningar att göra egna val utifrån sociala behov och personliga preferenser.

#### En diversifierad bostadsmarknad med lika villkor

Det är också rimligt att utgå från den diversifierade bostadsmarknad som vi har idag med kommunal och privat hyresrätt, bostadsrätt och egnahem som dominerande upplåtelseformer. I detta avseende har Sverige fördelar jämfört med många andra länder eftersom vi har en bred allmännytta med en relativt stark marknadsposition i flertalet städer tillsammans med ett stort bestånd av bostadsrätter och egnahem. Fördelningen är olika över landet men på total nivå består beståndet till ca 35 procent av hyresrätter, ca 22 procent av bostadsrätter och 43 procent av egna hem.

Om de bostadssociala målen ska kunna infrias är det nödvändigt att alla delar av bostadsmarknaden fungerar för bostadssociala syften.

Vi menar därför att bostadspolitiken bör ha som mål att ge samtliga existerande boende- och upplåtelseformer stabila och förutsägbara villkor som säkerställer en blandning av hyrda och ägda bostäder. Den främsta utmaningen över tid är att säkra tillförseln av kapital så att det är möjligt att upprätthålla en hög och jämn bostadsproduktion, anpassad till hushållens preferenser.

#### En generell bostadsfinansiering kompletteras med tillfälliga selektiva verktyg

Från det finansiella perspektivet handlar det om att med generella verktyg säkra den grundläggande bostadsfinansieringen, kompletterat av selektiva instrument som stöttar grupper med särskilda behov. Arbetsgruppen ser dock inget behov av att öppna en social hyressektor av europeisk modell där subventionerade bostäder tilldelas efter behovsprövning. När selektiva verktyg används ska de vara av tillfällig natur och stötta hushållen att snarast möjligt komma över till den reguljära bostadsmarknaden.

Som framgår av kapitel 5.4 (Systemskiftet och oron för stigande skuldsättning) finns idag en oro inom Finansinspektionen och Riksbanken för att en stigande skuldsättning hos hushåll och fastighetsbolag samt en ökad exponering inom banksektorn mot bostäder och fastigheter, kan äventyra den finansiella stabiliteten. Som en följd av detta har en våg av bank- och kreditregleringar införts sedan 2010. Omfattningen och följderna av dessa beskrivs i ovan refererade avsnitt. Resultatet av dessa åtgärder, oavsett varför de tillkommit, är att det idag krävs betydligt mer eget kapital/sparande för såväl bostadsbolag som hushåll än för bara några år sedan. Till bilden hör också att prisutvecklingen och därmed skuldsättningen påverkats av bristen på bostäder, förändringar i bostadsbeskattningen, god tillgång till kapital samt hushållens ekonomi som förbättrats till följd av låga räntor, stigande reallöner och en gynnsam konjunktur.

Formerna för bostads- och fastighetsfinansieringen skiljer sig i praktiken ganska mycket mellan olika aktörer och upplåtelseformer. Att i detalj gå igenom dessa i detta sammanhang skulle föra för långt men rent allmänt har förutsättningarna för bankfinansiering förändrats under senare år. Privata fastighetsbolag behöver idag avsevärt mycket mer eget kapital eller så

**”På total nivå består beståndet till ca 35 procent av hyresrätter, ca 22 procent av bostadsrätter och 43 procent av egna hem.”**

finansierar de sig via pensionsfonder, på obligationsmarknaden eller via nya finansiella instrument.

De kommunala bolagen finansierar sig i hög utsträckning via Kommuninvest som i sin tur refinansierar sig på den internationella obligationsmarknaden, med sin egen och den berörda kommunens balansräkning som säkerhet. På dagens volymer fungerar detta väl men om man beaktar de stora behov som ligger framför kommunerna när det gäller investeringar i olika typer av samhällsfastigheter, dvs. skolor, äldreboenden och byggnader för sjukvård, bostäder samt reinvesteringar i befintliga fastigheter bekräftar olika analyser att läget framåt kommer att bli mycket ansträngt. Enligt SKL och Kommuninvest uppgår behoven de närmaste 10 åren till närmare 1 200 md kr vilket motsvarar fyra Kommuninvest.

Projektutvecklare som bygger bostadsrätter och egnahem finansierar byggkreditiven (det kapital som behövs under själva byggfasen) via bank, obligationsmarknaden samt ibland även via andra instrument. Den långsiktiga finansieringen, dvs. föreningens fastighetslån, finansieras huvudsakligen i bank och har minskat som andel av den totala finansieringen under de senaste decennierna, från ca 95 procent i början av 1990-talet till idag ca 20 procent.

Hushållen finansierar sina bostadsköp i huvudsak via banklån. Här ökar dock inslaget av blancolån och för många unga hushåll gäller idag att de är beroende av att deras föräldrar eller anhöriga är beredda att ta upp lån med sina egna nedamorterade bostäder som säkerhet, ett fenomen som idag allmänt kallas för "mamma-pappa-banken".

### Kreditbrist hos bostadsproducenter och privatpersoner hämmar bostadsbyggandet

När man summerar de finansiella åtaganden som idag kan uppskattas för de kommande 10–15 åren är det tydligt att bostadsbyggnads målet men också ambitionerna för andra angelägna fastighetsinvesteringar inom kommuner och landsting kommer att möta betydande problem. Redan idag hämmas bostadsbyggandet av brist på krediter, alldeles uppenbart för inkomstsvaga hushåll som inte redan tagit sig in på bostadsmarknaden men detta gäller också kommersiella aktörer, oavsett om de bygger hyresfastigheter eller sysslar med projektutveckling av bostadsrätter och egna hem.

Bankerna är sedan ett par år tillbaka mer restriktiva med lån till byggkreditiv. Man kräver en högre säljgrad än förr och ställer hårdare krav på finansiella garantier. Viljan att finansiera mindre projekt eller aktörer som inte funnits på marknaden en längre tid är begränsad. Möjligheten att finansiera projekt i "svagare marknader" har försämrats kraftigt bara under det senaste året. Aktörer som söker långsiktig finansiering av hyresbostäder måste i många fall idag ha så mycket som 50 procent i eget kapital, mot ca 20–30 procent för bara något år sedan.

Myndigheternas restriktioner har skapat en ny situation på finansieringsmarknaden. Hur detta problem ska lösas kommer att bli en av politikens absolut mest kritiska utmaningar



under kommande år. Vissa menar att problemet skulle kunna lösas med statliga garantier. Det är dock tveksamt eftersom problemet inte handlar om säkerhetsmassan i fastigheter och bostäder utan om likviditet, dvs. flödet av krediter inom banksystemet.

För privata fastighetsaktörer är en tänkbar lösning att pensionsfonder och försäkringsbolag i större utsträckning investerar i fastigheter. Här finns redan idag goda förebilder i halvoffentliga företag som Rikshem och Willhem som har ett stort inslag av kapital från AP-fonderna. Motsvarande exempel på inslag av pensions- och försäkringskapital finns inom helt privata fastighetsbolag. Det gemensamma draget för dessa företag är att såväl fastighetsbolagen som försäkringsbolagen önskar en marknadsmässig avkastning. Även om den här typen av kapital är förhållandevis långsiktigt finns inga absoluta garantier för att man i ett givet ögonblick inte väljer att sälja sina innehav eller bolagen väljer att konvertera hyresrätter till bostadsrätt, för att på det sättet kapitalisera på fastigheternas övervärden på en annan marknad.

För de kommunala bolagen är alternativen mer begränsade eftersom de i första hand söker lånefinansiering, inte riskbenäget investeringskapital som söker avkastning. De kommunala bolagen har dock en särskild egenskap eftersom de är offentligt ägda aktörer som inte investerar för att få så hög avkastning som möjligt utan för att trygga bostadsförsörjningen. Det markerar vikten av att de kommunala bolagen har tillgång till en långsiktig finansieringsmodell som säkerställer behovet av lånefinansiering, utan att bolagens risktagande ökar på ett ofördelaktigt sätt. Företag som är verksamma på marknader där sedvanliga fastighetsvärderingsmodeller är till-



lämpbara och där deras ägare (kommunerna) har ekonomiskt stabila villkor (befolkningstillväxt och förutsägbara skatteintäkter) bör kunna få en stabil bas för sin framtida finansiering med de förslag som presenteras nedan under förslag 3.

Gles- och landsbygdskommuner har i många fall en mer kritisk situation. En minskande befolkning gör att värdet på befintliga fastigheter är lågt. Det medför att nyproducerade bostadshus ofta får ett nedskrivningsbehov i samma stund som de är färdigbyggda. I många bygder behövs dock löpande ett mindre tillskott av nya bostäder. För att möta detta behov bör staten ta ett större ansvar för bostadsfinansieringen och därmed i större utsträckning dela den finansiella risken med bankerna än i andra delar av Sverige. Utöver det förslag till mellanfinansiering som beskrivs under förslag 3 bör som komplement statliga lånegarantier till gynnsamma villkor kunna ställas ut. Bostadspolitiken bör i den delen ses som en pusselbit i en aktiv regionalpolitik som gör det möjligt att leva, bo och arbeta i alla delar av landet.

Projektutvecklingsbolagen söker idag nya finansieringslösningar utanför banksystemet. För att klara byggkreditivfinansieringen emitterar vissa företag preferensaktier eller så finansierar man sig ”kort” via obligationer eller så kallade företagscertifikat. Andra väljer att hålla fast vid sin traditionella bankfinansiering och bedriver verksamheten med lägre tempo och volymer. En del av dessa verktyg är tämligen odramatiska medan man kan sätta frågetecken för andra från ett riskperspektiv. Det är med andra ord inte självklart att det bidrar till den finansiella stabiliteten när det uppstår nya finansiella marknader utanför banksystemet som myndigheterna har mer begränsad insyn i.

## Hushållen får allt svårare att bära bostadsbyggandet

För hushållen är situationen välbekant. De som inte redan etablerat sig på bostadsmarknaden och den vägen kan frigöra kapital i den egna bostaden har idag betydande svårigheter. Att spara till en kontantinsats tar lång tid. Men nya hyresrätter medför istället höga hyror och totalt sett högre boendekostnader. Banklån till fördelaktiga villkor har länge varit en attraktiv lösning men nya amorteringsregler och lånebegränsningar stänger idag den dörren för många.

Det är också uppenbart att de senaste årens bank- och kreditregleringar påverkat bankernas kalkylmodeller. Bankernas kalkylränta, dvs. den teoretiska ränta som bankerna lägger in i sina kalkyler, ligger idag på 7–8 procent vilket är avsevärt högre än den faktiska räntenivån. Detta gör att den kalkylmässiga kostnaden för ett bolån blir så hög att t.o.m. hushåll med goda inkomster nekas bolån.

Samtidigt har bankernas agerande mot privatmarknaden förändrats. Det förekommer idag att bankernas bolånelöften som ställs ut i samband med att hushåll köper på ritning, lång tid före inflyttning, dras tillbaka, trots att inget förändrats i hushållens ekonomi. Bankerna väljer också att inte tillämpa undantaget för nyproduktionen när det gäller amorteringskravet vilket fördyrar hushållskalkylen och motverkar ambitionerna till ökat byggande. De etablerade storbankerna visar heller inget intresse att uppmuntra till nya lösningar, exempelvis genom att möjliggöra modeller för hyrköp eller att ett uthyrningsrum kan räknas till hushållets kassaflöde. De visar inte heller någon större vilja att erbjuda attraktiva långsiktiga sparformer för unga.

Den rådande utvecklingen reser frågor om bankernas vilja och förmåga att spela den roll som krävs för att bostadsfinansieringen ska fungera på ett önskvärt sätt. De senaste årens utveckling har således påverkat de förslag som läggs under detta avsnitt och förstärkt motiven för en ny statlig bostadsbyggnadsbank.

## Behov av statlig ”mellanfinansiering”

Det är uppenbart att läget motiverar ett större politiskt omtag. Även om investeringsstödet är ett värdefullt tillskott för byggandet av hyresrätter, framför allt i regionstäder och på landsorten, är det uppenbart att de inte räcker till för att möta vare sig den aktuella situationen eller de utmaningar som väntar framöver.

Arbetsgruppen förordar därför ett ökat statligt engagemang när det gäller bostadsfinansieringen, både mot hushåll och fastighetsbolag. Med förebild från andra länder menar vi att staten bör stötta hushållen att bygga upp sparade för etablering på bostadsmarknaden men också nya former av lån, se avsnitt 3.4, Stöd till hushållen.

Det är också tydligt att allmännyttiga och privata fastighetsbolag men även enskilda personer som önskar bygga ett eget hus på landsbygden är i behov av stabil och långfristig finansiering till rimliga villkor. För att möta detta behov föreslår vi i förslag 3 och 4 en ny form av statlig ”mellan-

finansiering” med syfte att avlasta affärsbankernas åtagande samt minska men dock inte eliminera behovet av eget kapital.

Förslaget om ”mellanfinansiering” ska inte jämföras med statliga topplån av den typ som fanns tidigare. Staten tog i det systemet risken upp till 95–100 procent. Erfarenheterna från 1980- och 90-talens fastighetskris visar att en sund och stabil fastighetsmarknad är i behov av att alla aktörer är riskmedvetna och att man har tillräckligt mycket eget kapital för att kunna möta ränte-, marknads- och kostnadsrisker. Det betyder i sin tur att staten bör ge incitament till företag och hushåll att bygga upp eget kapital. Hushåll och bostadsföretag bör finansiera åtminstone 15 procent av en bostadsinvestering med eget kapital och därefter successivt amortera ned sin totala kapitalbelastning.

## ”Hushåll och bostadsföretag bör finansiera åtminstone 15 procent av en bostadsinvestering med eget kapital.”

Det är troligt att den typ av förslag som arbetsgruppen för fram under detta och kommande två avsnitt gagnas av att staten utvecklar nya institutionella verktyg för att administrera de politiska intentionerna på ett professionellt sätt. Förslag på detta presenteras under nästa avsnitt, i förslag 8 och 9 med förslag om ett samlat bostads- och samhällsbyggnadsdepartement samt en ny statlig bostadsbyggnadsbank.

Förutom stöd till den långfristiga finansieringen är det uppenbart att det ekonomiska stödet till de svagaste hushållen måste stärkas. Förslag om förbättrade bostadsbidrag men också stöd till en ny kommunal kontraktsform, av tillfällig karaktär, presenteras i kommande avsnitt.

### Behov av översyn av bostadssektorns beskattning

Vi menar slutligen att det är angeläget att det sker en skattemässig översyn av bostadssektorn. Även om inkomst- och kapitalbeskattningen principiellt inte utgör integrerade delar av bostadspolitiken påverkas de ekonomiska förutsättningarna för boende i olika upplåtelseformer. Utan att föregå en djupare analys inom detta fält framstår bostadsrätten som en relativt sett gynnad boendeform. Hyresrätten missgynnas idag av gällande momsregler men här finns också en debatt om kapitalbeskattningens effekter på olika upplåtelseformer som motiverar en samlad översyn.

Sedan fastighetsskatten i praktiken avskaffades 2008 är beskattningen av värdet i fastigheter låg i Sverige. På den punkten avviker vi markant från andra länder. Av rättviseskäl men också av omtanke om en väl fungerande bostadsmarknad med naturlig rörlighet bör fastighetsbeskattningen ses över. Eftersom detta är politiskt kontroversiellt inom alla politiska

läger är det oundvikligt att en eventuell sådan reform måste genomföras inom ramen för en bred överenskommelse om bostadspolitiken och bostadsbeskattningen, se vidare förslag 5.

### FÖRSLAG 3:

**Statlig medverkan i bostadsfinansieringen inrättas genom ”mellankapitalfinansiering” till bostadshyresfastigheter samt bostadsrättsföreningar.**

- *Möjlighet till statlig mellankapitalfinansiering (mellanfinansiering) inrättas för bostadshyresfastigheter ägda av såväl privata som kommunala aktörer och stiftelser m.fl. i intervallet 50–85 procent av en fastighetsinvestering.*
- *I svaga marknader ska mellanfinansieringen kunna kompletteras med statliga lånegarantier till gynnsamma räntevillkor.*
- *Statlig mellanfinansiering ska också möjliggöras för bostadsrättsföreningar i spannet mellan bankfinansiering respektive hushållsfinansiering. Möjlighet till kompletterande lånegarantier för bostadsrättsföreningar i svaga marknader ska kunna medges, givet att risken för tomma lägenheter framstår som låg.*
- *Investeringsstödet kvarstår till dess att ett system för mellanfinansiering införts.*
- *Utrymmet för mellanfinansiering ska kunna ökas tempo-riärt i samband med lågkonjunktur med syfte att stimulera byggandet.*

Som nyss beskrivits möter såväl hushåll som kommersiella aktörer idag ökade svårigheter att finansiera ett bostadsköp eller en fastighetsinvestering. Kommersiella aktörer har svårt att låna mer än 50–55 procent av det samlade investeringsbehovet. Med krav på mer eget kapital belastas projekten av ökade kapitalkostnader, något som pressar upp hyresnivåerna. För andra, framför allt mindre och nyetablerade aktörer, innebär det krympande kreditutrymmet samt en tilltagande ovilja inom bankväsendet att öka exponeringen mot fastighetssektorn att man allt oftare får avslag på sin kreditansökan. Detta leder till svagare konkurrens, minskat bostadsbyggande och till att vissa aktörer söker sig till den alternativa kapitalmarknaden utanför bankväsendet.

### Hushåll med lägre inkomster får allt svårare att låna till bostadsköp

Motsvarande krav på ökad självfinansiering påverkar också bostadsrättsektorn. För att motverka en alltför hög kapitalbelastning i bostadsrättsföreningarna begränsar bankerna den långsiktiga föreningsfinansieringen till ca 20 procent. Eftersom hushållen samtidigt möter en kombination av skuld-kvotstak (ca 4,5–5,5 gånger hushållens årsinkomst), högre kalkylräntor i bankernas så kallade KALP-kalkyler (kvar-attleva-på) samt obligatoriska amorteringskrav innebär detta att

hushåll med lägre inkomster och sådana som samtidigt saknar sparande (eller tillgångar i ett befintligt ägt boende) får allt svårare att lånefinansiera sitt bostadsköp.

I den allmänna debatten sägs ibland att tillgången till kapital är närmast gränslös och att finansieringen av bostadsbyggandet inte utgör något större problem. Slutsatser av likartad karaktär framfördes också av den statliga utredningen *Lån och garantier för fler bostäder*, SoU 2017:108. Debatten beaktar dock inte att det är skillnad på en allmän tillgång på kapital och riskvilligt kapital för bostadsändamål och belyser inte heller särskilt väl konsekvenserna av de åtstramningar som successivt skett i kreditsystemet sedan bolånetaket infördes 2010, inte minst de senaste 2–3 åren.

### Bostadsdebatten behöver en finansiell analys

Det är uppenbart att bostadsdebatten är i behov av en djupare finansiell analys. Sveriges befolkning ökar, om än troligtvis i något lägre takt än den som beräknades för bara något år sedan. Även med ett batteri av politiska åtgärder som syftar till att öka rörligheten och att använda det befintliga beståndet mer effektivt innebär en växande befolkning tillsammans med fortsatt urbanisering att det behövs fler bostäder. Enligt Boverkets prognoser behövs närmare 500 000 bostäder till 2025. Baserat på SCB:s uppskattningar av produktionskostnader samt ersättning för mark medför byggandet av ca 500 000 bostäder ett finansieringsbehov på ca 1 600 miljarder kronor, som ska fördelas mellan hushåll, fastighetsbolag och bostadsrättsföreningar.

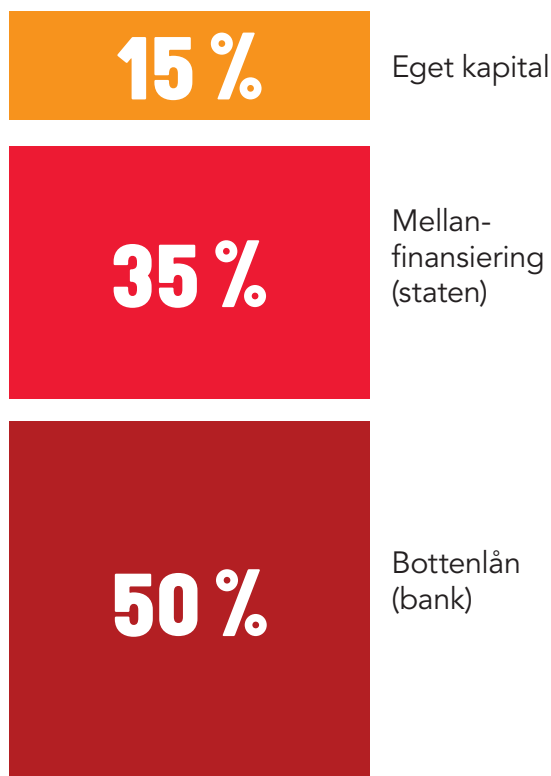
Oavsett den framtida fördelningen av hyresrätter respektive ägda bostäder innebär fler bostäder ökade påfrestningar på bankväsendet. Omsättningen av redan byggda bostäder påverkar också det framtida finansieringsbehovet. Med hänsyn till rådande villkor är det osannolikt att bankväsendet kommer att ha förmåga att absorbera ett så omfattande finansieringsbehov som kan förutses de närmaste åren. Motsvarande antaganden kan också göras för rollspelet mellan Kommuninvest och de kommunala bostadsföretagen. Beräkningar gjorda av SKL och Kommuninvest visar kommunernas investeringsbehov för äldreboenden och skolor de närmaste tio åren vida överstiger de finansiella ramar som idag kan ianspråkta. Därmed begränsas per automatik utrymmet för bostadsinvesteringar. Andra vägar måste därmed sökas för att klara den samlade finansieringsbördan.

Pensions- och försäkringskapitalet skulle kunna spela en större roll än det redan gör idag. Hur mycket kan dock diskuteras. Hittills har det institutionella kapitalet intagit en relativt avvaktande hållning till projektutveckling för nyproduktion. Uppenbart föredrar man investeringar i förvaltande bolag med marginella vakansrisker. Det förefaller också oklart varför det skulle vara mer rationellt för pensionskapitalet att ta de risker som myndigheterna varnar för när det gäller banker och hushåll.

### Staten måste påta sig en beskörd del av ansvaret för bostadsfinansieringen genom "mellankapitalfinansiering"

Motsvarande frågetecken kan resas när det gäller framväxten av nya finansiella instrument. Bostadsbyggandet är i behov av långsiktigt förutsägbara och stabila villkor. I avsaknad av andra uppenbara alternativ talar detta för att staten åter måste påta sig en beskörd del av ansvaret för bostadsfinansieringen. Arbetsgruppen föreslår att staten tar ansvar för finansieringsbehovet mellan bottenlån och eget kapital, dvs. en sorts mellankapitalfinansiering. Det finns ingen anledning för staten att konkurrera med affärsbankerna så långt dessa har förutsättningar och har en ambition att svara för bottenlån samt den grundläggande BRF-finansieringen, så länge som bankernas villkor framstår som rimliga.

Som tidigare påpekats vore det också olyckligt om en statlig medfinansiering på ett generellt plan skulle eliminera eller reducera kravet på eget kapital. Erfarenheterna från 1990-talets fastighetskris visar att det är angeläget att hushåll och kommersiella aktörer tillför eget kapital och sparande, för att inte lånefinansieringen och därmed risktagandet ska bli för omfattande. Förslaget innebär att kommunala och privata fastighetsbolag ska kunna ansöka om mellanfinansiering i spannet mellan bankernas bottenlån (ca 50–60 procent) och ett rimligt krav på eget kapital, lämpligtvis 15 procent. Den statliga mellanfinansieringen utgör därmed ca 25–35 procent av den totala finansieringen.



## Statlig medfinansiering kan dämpa byggkostnaderna

Med ett ökat statlig åtagande för finansieringen av bostadsbyggandet är det också rimligt att staten ställer olika typer av villkor. Utifrån bostadssociala kriterier skulle det kunna ske genom t.ex. lägre hyror under ett antal år, genom ökade krav på att ställa bostäder för sociala och kommunala kontrakt (se förslag 10) till kommunernas förfogande eller genom krav på särskild bostadsanpassning eller gruppboenden för särskilt utsatta grupper etc. Ett annat sätt kan vara att göra som den danska Landsbyggefonden, som sätter ett tak för byggkostnaden i de projekt som ansöker om finansiering. Detta har haft en tydligt kostnadsdämpande effekt på nyproduktionen. Omfattningen av och inriktningen på olika typer av villkor kan lämpligen variera över tid och fastställas i avtal mellan den statliga bostadsbyggnadsbanken (se förslag 9) och bostadsproducenterna.

För bostadsrättsföreningar föreslås att statlig mellanfinansiering möjliggörs i spannet mellan bankernas föreningslån och hushållens lånefinansiering. Därmed minskar behovet av upplåning från hushållen vilket innebär att fler hushåll med begränsat eget kapital kan efterfråga en bostad. Som en bieffekt skulle också bostadsrättsföreningarnas ursprungliga kooperativa karaktär stärkas.

Den statliga mellanfinansieringen bör ske till likartade villkor som dagens bankfinansiering. Även om statens medverkan ligger i ett intervall med teoretiskt sett något högre risk bör bankernas befintliga riskpåslag ge tillräckliga marginaler för att täcka upp för både potentiella kreditförluster och administrativa kostnader m.m. Hur en statlig mellanfinansiering kan administreras berörs i avsnitt 3.3.

Ett system med mellankapitalfinansiering innebär ett klart större statligt engagemang än idag och gör att nuvarande investeringsbidrag kan avvecklas. Det bör dock ske först när ett system med statlig mellanfinansiering finns på plats. Statlig medfinansiering ska också kunna användas som ett aktivt verktyg i lågkonjunktur och temporärt medge en viss ökning av finansieringsgraden. I det fall så sker bör amorteringstiden för tillskjutande lånebelopp göras något kortare är för övriga lån.

Med undantag för nedanstående förslag om landsbygdslån presenteras olika förslag till finansieringslösningar för hushållen under avsnitt 3.5, Stöd till hushållen.



### FÖRSLAG 4:

**Landsbygdslån införs för att möjliggöra fler bostäder på landsbygden.**

- *Landsbygdslån invrättas för byggande av egna hem på landsbygden i intervallet mellan bankernas bottenlån och hushållets egen kapitalinsats.*

Boende i eget hus är den naturliga och mest attraktiva boendeformen på landsbygden. Idag försvåras dock förvärv av befintliga hus eller byggandet av nya hus av bankernas ovilja att ge lån. Detta beror på att marknadsvärdet för hus på landsbygden är osäkert. Det gäller inte minst nyproducerade hus där marknadsvärdet kan ligga under produktionskostnaden redan när huset är färdigställt. En levande landsbygd förutsätter dock att unga familjer har möjlighet att förvärva eller bygga hus för eget boende, förutsatt att de har jobb och inkomster som de långsiktigt kan leva på.

I Norge löser man detta dilemma med så kallade *grunnlån*. Den norska regionalpolitiken har som uttalat syfte att möjliggöra boende i hela landet. Via den statliga Husbanken ställer man därför ut grunnlån som kan ges som bottenlån upp till kravet på eget kapital, men lånet kan också ges som mellankapitalfinansiering, dvs. lån i utrymmet mellan bottenlån i bank och eget kapital.

Arbetsgruppen föreslår att landsbygdslån införs med samma tekniska uppbyggnad. Det innebär att bankväsendet precis som idag svarar för den grundläggande kreditprövningen när det gäller bottenlån, som i normalfallet bör kunna ges upp till ca 50 procent av den totala finansieringen. Precis som för andra privatfinansierade boendeformer bör hushåll på landsbygden ha ett visst eget sparande i samband med ett husförvärv, i normalfallet minst 15 procent. Hur stort kravet på eget kapital bör vara måste avgöras i det enskilda fallet men hus på landsbygden är relativt sett billigare än motsvarande i större tätorter. Därmed är det inte orimligt att kravet på eget kapital kan vara något högre.

Hur landsbygdslån kan administreras beskrivs under avsnittet 3.4.

## FÖRSLAG 5:

### Reformera bostadsbeskattningen via en bred politisk överenskommelse.

*Genomför en bred politisk överenskommelse om en reformerad bostadsbeskattning med syfte att åstadkomma rättvisa skattevillkor mellan olika boendeformer och generationer, som främjar rörligheten och bidrar till finansieringen av angelägna bostadssociala reformer.*

- *Beskattningen av samtliga boendeformer ses över med syfte att balansera skevheter i de ekonomiska villkoren.*
- *Realisationsvinstbeskattningen förändras med avsikt att främja rörligheten inom och mellan upplåtelseformer.*
- *Den samlade beskattningen av bostads- och fastighetssektorn ses över med syfte att främja ett högt bostadsbyggande.*
- *Beskattningen av bostadssektorn förändras för att öka rättvisan mellan generationerna samt skapa ekonomiska förutsättningar för angelägna bostadssociala reformer*

Förutsättningarna för bostadsmarknaden och bostadsbyggandet påverkas i hög grad av hur olika skatter träffar boendet. Det gäller moms, beskattning av privatbostäder och näringsverksamhet, kapitalbeskattning, fastighetsbeskattning m.m. Skattereformen tillsammans med de förändringar av bostadsfinansieringen som genomfördes i början av 1990-talet (se vidare avsnitt 5:5, Systemskiftet) fördrade boendet påtagligt. Ambitionen var dock att behålla neutrala villkor mellan upplåtelseformerna.

Sedan dess har flera avgörande förändringar skett, dock utan en övergripande tanke kring hur bostäder ska finansieras och beskattas. Detta är delvis en följd av att inkomst- och kapitalbeskattningen är åtskild. Hyresgäster äger inte sin fastighet utan betalar hyra med beskattade löneinkomster till fastighetsägaren som i sin tur erlägger skatt (och gör avdrag) för fastighetsrelaterade omkostnader. Hushåll som äger sitt boende finansierar bostaden själva via eget kapital och lån, betalar reavinstskatt vid försäljning, erlägger årligen en (låg) fastighetsavgift för värdet på bostaden och kan i gengäld göra avdrag för löpande ränteutgifter.

För en enskild person som äger en bostadsrätt eller en villa gäller således att den enskilde kan göra skatteavdrag för 30 procent av räntekostnaden. Den som äger en hyresfastighet (företag, privatperson eller kommun) kan göra avdrag för samtliga drifts-, förvaltnings- och kapitalkostnader. (All ränta på externt upplånat kapital är skattemässigt avdragsgillt för fastighetsägaren. Hur hög *avdragseffekten* blir beror dock på rådande skatteregler samt på fastighetsägarens belåningsgrad och avkastning. Det förslag om förändrad företagsbeskattning som presenterades våren 2018 får till följd att en något mindre andel av fastighetens kapitalkostnader kan dras av.) Avdraget görs dock mot rörelseresultatet som inkluderar hyresgästens hyra. Fastighetsägarens ränteavdrag görs således mot resultatet i den egna rörelsen och kommer primärt fastighetsägaren, endast indirekt hyresgästen, till del.

### Skattesystemet ger konsekvenser för villkoren mellan olika boendeformer

De skattemässiga konsekvenserna för boendet i olika upplåtelseformer är idag föremål för debatt. Debatten kompliceras av att det råder olika principer för beskattning av kapital och löneinkomster samt näringsverksamhet. Men kapitalbeskattningen och beskattningen av näringsverksamhet är i principiell mening inte en del av bostadspolitiken. Därför kan man komma till olika slutsatser beroende på om man utgår från boendekostnader eller skattesystemets konsekvenser för privatpersoner (som äger en lägenhet eller en villa) eller juridiska personer. Klart är dock att skattesystemet ger konsekvenser, både fördelningspolitiskt och för villkoren mellan olika upplåtelseformer. Därför är det motiverat med en bred översyn med syfte att balansera rådande skevheter.

Förändringen av fastighetsskatten till en kommunal fastighetsavgift 2007 gjorde att den löpande beskattningen av värdet på en bostadsrätt eller villa minskade kraftigt. Den gynnade bostäder i marknader med höga taxeringsvärden och ledde till att värdet på dessa bostäder ökade kraftigt. Därmed ökade skillnaden mellan bostäder och hus i olika landsdelar och vidare gynnades det ägda boendet, inte minst i våra storstäder. Som redan framkommit i detta kapitel (förslag 3 om mellanfinansiering) erlägger bostadsrättsföreningar för närvarande endast en låg fastighetsavgift motsvarande maximalt 1 315 kr per lägenhet. (Motsvarande gäller även för beskattning av hyresbostadsfastigheter.) Hyresbostadsfastigheter beläggs med full moms i byggskedet medan bostadsrättsfastigheter ofta kan undvika momseffekten genom att fastigheterna inte sällan förvärvas i bolagsform. För alla nyproducerade fastigheter, flerbostadshus och villor gäller befrielse från fastighetsavgiften de första åren.

Med ökade fastighetsvärden i det ägda boendet har de negativa fördelningseffekterna mellan insiders och outsiders på den ägda marknaden ökat och vidare finns inslag i skattesystemet som gynnar boende i ägda bostäder. För att minska dessa skillnader samt skapa stabila och likvärdiga villkor för byggande av hyresbostäder behövs en samlad översyn av bostadsbeskattningen.

### Förändringar av skattesystemet måste ske genom breda politiska överenskommelser

Vi är medvetna om att debatten på detta område är starkt politiserad och inte sällan förs i högt tonläge. Som påpekats redan under inledningen till detta kapitel kräver mer djuplodande förslag relativt stora utredningsresurser som arbetsgruppen saknat. Nedan presenterar gruppen några förslag som ska ses som inspel till en bred skatteutredning. Som tidigare påpekats behöver de tankar och inspel som presenteras utredas vidare med syfte att åstadkomma en bred blocköverskridande överenskommelse som säkrar de bostads- och fördelningspolitiska målen.

En reformering av bostadsbeskattningen måste också beakta generationsperspektivet. De som klev in på bostads-

marknaden från 1970-talet och fram till avvecklingen av den statliga bostadsfinansieringen i början på 1990-talet gynnades av garanterad ränta (räntebidrag) och statliga topplån i alla upplåtelseformer. Fram till skattereformen 1990 gjordes avdragen för skuldräntor dessutom direkt mot inkomstskatten. Med hög marginalskatt även i normala inkomstlagen var detta mycket förmånligt. Hög inflation urholkade också småhusägares skulder i reala mått, vilket innebar att räntebidragen och ränteavdragen i praktiken blev bidrag till amorteringar. Under senare år har sänkt fastighetsskatt och ROT-avdrag ytterligare gynnat dem som redan äger en bostad. De som ska etablera sig på bostadsmarknaden idag möter helt andra villkor. Bostadsbristen är stor och priserna på ägda bostäder är ofta höga. Med skuldkvotstak och amorteringskrav höjs tröskeln ytterligare. Samtidigt som räntorna är låga och avdragsgilla kan de som tar stora lån idag inte räkna med att en hög inflation ska hjälpa till att betala av skulderna.

Dagens system har en omvänd fördelningsprofil. Det stödjer dem som redan har sitt boende ordnat och det som redan är byggt medan yngre generationer och de som ännu inte etablerat sig på bostadsmarknaden möter höga inträdesbarriärer. Självklart måste förändringar i bostadsbeskattningen ske med stor respekt för att enskilda hushåll och marknaden i stort agerat efter de förutsättningar som gällt vid varje tillfälle. Detta får å andra sidan inte innebära politisk handlingsförklaring inför villkor som leder fel fördelningspolitiskt, både mellan generationer och mellan boende i olika upplåtelseformer.

Idag diskuteras ofta de olika delarna av bostadsbeskattning- en var för sig. En översyn måste i stället göras med en helhets- syn som behandlar både den löpande beskattningen och skatten vid försäljning av bostad. Den måste också behandla beskattningen av hyresbostadsföretag och bostäder i olika upplåtelseformer.

## Den löpande beskattningen av egna hem och bostads- rätter bör ses över

Hushållens skuldsättning är en fråga som står högt på dag- ordningen i diskussionen om Sveriges ekonomi. Med syfte att dämpa den fortsatta prisutvecklingen är minskade ränteavdrag en åtgärd som diskuteras. En annan är höjd fastighetsavgift. Dessa åtgärder har lite olika fördelningsprofil. Båda dämpar förmodligen prisutvecklingen och därmed skuldutväxten. En höjd fastighetsavgift (baserad på marknadsvärdet) påverkar alla som äger sin bostad, allra mest de med dyra bostäder. I det sammanhanget finns också frågan om beskattningen av bostadsrätten som bör diskuteras inom ramen för en samlad skatteutredning.

Minskade ränteavdrag drabbar de med stora lån, ofta de som köpt under senare år men skulle också drabba hushåll som önskar komma in på bostadsrätts- eller villamarknaden. Förr kunde ett hushåll räkna med att inflationen skulle hjälpa till med amorteringen av bostadslånet. Eftersom det ter sig osannolikt framåt blir beroendet av ränteavdraget desto större. I många andra länder tillämpas också mer fördelaktiga skatte- mässiga villkor (högre avdragsrätt, rabatt på fastighetsskatten m.m.) för förstagångsköpare än för dem som redan finns på den ägda delen av bostadsmarknaden. I flertalet andra europeiska länder tillämpas också ett mer generöst bolånetak för förstagångsköpare.

Ett alternativ till en begränsning av ränteavdraget och/ eller höjd fastighetsskatt/fastighetsavgift skulle kunna vara att återgå till den beskattningsprincip som fanns före 1990 års skattereform. Det skulle innebära att nuvarande fastig- hetsavgift ersätts av en schablonintäkt baserad på marknadsvärdet/taxeringsvärdet av bostad. Tekniskt skulle det betyda att ”intäkten” av det kapital som bostaden representerar ger möjlighet till avdrag på räntekostnader på de lån som finan- sierar bostaden. På det sättet får även de som inte har stora lån





vara med och betala, precis som om de i stället haft pengarna på banken eller placerade i aktier. Kapitalbeskattningen blir då mer enhetlig. Ett sådant förslag lades också av Fastighetsbeskattningskommittén (SOU 2000:34).

En annan åtgärd skulle kunna vara att justera nuvarande fastighetsavgift, både när det gäller avgiftens storlek och i vilka intervall av marknadsvärdet som den tas ut. En förändring skulle med andra ord kunna se ut på en rad olika sätt. Ett möjligt sätt att öka rättvisan mellan stad och land kunde vara att medge befrielse från fastighetsavgiften upp till den nivå där nuvarande tak för avgiften (1 025 tkr) ligger idag. Fastighetsavgiften skulle därmed i stället tas ut med början från ett värde på 1 025 tkr och sedan tas ut i en trappa upp till ett tak, för att på det sättet undvika de negativa effekter som den gamla fastighetsskatten medförde.

Som redan tidigare påpekats kräver emellertid förändringar inom det här området relativt omfattande utredningar och vidare är det nödvändigt att varje förändring sker inom ramen för breda politiska överenskommelser. De tankar som framförs här ska således ses som inspel till en skatteöversyn snarare än som konkreta förslag.

### Reavinstskatten har gjort det "billigt att bo och dyrt att flytta"

Omläggningen av fastighetsskatten till en kommunal fastighetsavgift (år 2007) finansierades med höjd reavinstbeskattning (från 20 till 22 procent) och förändringar i uppskovsreglerna. Däremot gjordes inga begränsningar i avdragsrätten för skuldräntor. Detta innebar lägre löpande beskattning av ägda bostäder och högre skatt vid försäljning. Förändringarna har bidragit till höjda priser på ägda bostäder men också till välkända inläsnings effekter. Detta uttrycks i debatten som att det blivit billigt att bo och dyrt att flytta.

En skattereform bör innefatta förändringar i realisationsvinstbeskattningen. Med en förändring av den löpande beskattningen skulle det vara möjligt att förändra reavinstbeskattningen för att öka rörligheten och skapa gynnsammare förutsättningar att byta till ett boende som passar hushållet bättre. Ett sätt att göra detta skulle vara att skjuta upp realisationsvinstbeskattningen tills hushållet helt lämnar villa- eller bostadsrättsmarknaden. Kostnaden för en sådan åtgärd skulle kunna mötas av något lägre ränteavdrag.

Ytterligare ett annat sätt att stimulera rörlighet och bostadsbyte mellan upplåtelseformer skulle kunna vara att införa ett system med bo-konto. Vinst (före eller efter skatt) från tidigare boende kan naturligtvis användas för köp av ny bostad. Men detta låser gärna in människor i ägt boende, trots att man kanske är i ett skede av livet då en hyresrättsboende skulle passa bäst. Om vinsten kan placeras på ett skattefritt bo-konto, där pengarna får användas för finansiering av framtida boende oavsett om det är kapitalinsats eller löpande hyra, kan t.ex. del av hyran för en nybyggd hyresrätt betalas. På så sätt skulle steget att flytta till ett bekvämt boende i hyresrätt på äldre dar framstå som mer överkomligt.

### Moms på hyran skulle ge lägre boendekostnader

En låg moms på hyra bör utredas. En sådan förändring skulle innebära en sänkning av skattetrycket på hyresrätten, göra det mer lönsamt att bygga nytt och rusta upp och skapa förutsättningar för lägre hyror i såväl nyproduktion som i befintligt bestånd.

Med nuvarande regler måste fastighetsägaren betala moms på i princip alla varor och tjänster som köps in i verksamheten. Momssatsen för den ingående momsen är 25 procent. Momsen blir en utgift som läggs på toppen av priset och bidrar till att driva upp såväl kostnaderna för nyproduktion som hyresnivåerna i befintligt bestånd.

Om bostadshyrorna momsbeläggs, vilket väl överensstämmer med grundtanken att mervärdesskatten ska betalas av slutanvändaren, kan de ekonomiska villkoren förbättras. Den utgående momsen bör då motsvara den lägsta momssatsen, som är 6 procent.

Genom att bostadshyrorna momsbeläggs kan fastighetsägaren göra avdrag för ingående moms. Eftersom den ingående momsen är högre (25 procent) än den utgående (6 procent) kommer fastighetsägarens kostnader för verksamheten att bli avsevärt lägre.

Från rent principiella utgångspunkter kan momsen på byggande och förvaltning av bostäder diskuteras. Skattereformen i början på 1990-talet innebar att byggmomsen höjdes från 12 procent till 25 procent och att drift- och underhållskostnader blev momspliktiga. Den höga momssatsen, 25 procent, vi har i Sverige har naturligtvis stor betydelse för investeringskostnaden i bostäder och därmed ytterst för boendekostnaden.

Från politiskt håll uttalas inte sällan en strävan att ha enhetlighet i momssatser men då beaktar man inte att vi redan idag har tre olika nivåer. Det kan också påpekats att momsen sänkts på vissa varor och tjänster sedan skattereformen. Momsen på livsmedel sänktes till 12 procent år 1996 och restaurangmomsen sänktes år 2012. Statens årliga kostnad (skattebortfall) för detta är enligt Finansdepartementet 30 miljarder kronor respektive 10 miljarder kronor.

### En ny social bostadspolitik måste finansieras

Med omläggningen av bostadspolitik på 1990-talet följde också att bostadspolitik i ekonomiska termer avlövdades. Detta förstärktes på ett avgörande plan 2007 när fastighets skatten reformerades. I praktiken har bostadspolitik gått från att vara en stor kostnadspost i statens budget till en kassako, från ca 40 md kronor per år netto till ungefär lika mycket som en nettointäkt.

Även om det inte finns något som säger att ett politikområde ska gå plus minus noll är det uppenbart att bristen på politiska initiativ inom detta område beror på resursbrist. Detta kan lösas genom omfördelning mellan olika politikområden, som andel av statens ökade inkomster eller som omfördelning inom sektorn. Utformningen av skattesystemet spelar också roll i detta sammanhang. Skatteavdrag har samma effekt på statsbudgeten som direktstöd till politiska reformer och

## Vänd stora upprustningsbehov till investeringar i hållbar utveckling.

behöver därför beaktas inom ramen för en bred framtida bostadspolitisk uppgörelse. Eftersom även dessa frågor kräver djupare analys har gruppen avstått från att göra mer omfattande utredningar. Så långt frågorna analyserats menar vi dock att det finns stora möjligheter att finansiera angelägna reformer inom det bostadspolitiska området genom att förändra olika delar av kapitalbeskattningen. Hur detta ska ske bör som tidigare framhållits analyseras inom ramen för en samlad översyn av bostadsbeskattningen.

Gruppen menar att socialdemokratiska partiet bör gå in i en sådan översyn med åsikten att förändringar inom bostadssektorn ska användas för bostadssociala ändamål inom densamma. Att exempelvis möta effekterna av minskade ränteavdrag med sänkta inkomstskatter skulle knappast alls parera för de orättvisor som idag råder mellan generationerna på detta område. Om minskade ränteavdrag alls ska aktualiseras menar vi det ekonomiska utrymmet ska reserveras för den typ av reformer som presenteras i denna rapport, primärt för att stötta de allra mest utsatta samt unga och ekonomiskt svaga hushåll.

### FÖRSLAG 6:

**Stärk villkoren för renovering och upprustning i svaga marknader.**

- *Hållbarhetslån bör införas med möjlighet till särskild premie i svaga fastighetsmarknader.*
- *Inför skattefria underhållsfonder med syfte att jämna ut underhållskostnader över tid.*
- *Ge även hyresgäster möjlighet till ROT-avdrag för underhållsåtgärder i den egna lägenheten.*

**Vänd stora upprustningsbehov till investeringar i hållbar utveckling**

En stor del av miljonprogrammets bostäder står inför väsentliga upprustningsbehov. Det gäller fastigheterna men också mer generella stadsutvecklingsbehov. Behov som har att göra med både den fysiska utformningen och livet mellan husen. Dessa områden finns över hela landet. På många mindre orter med låga fastighetsvärden och utflyttning är det svårt att både få kalkylen att gå ihop och att få krediter till nödvändiga renoveringar. Men det är också svårt i förortsområden i

storstäderna där nedslitna fastigheter, socioekonomiskt svag befolkning och sociala problem försvårar långsiktiga investeringar. Denna del av bostadsbeståndet behöver tas tillvara och anpassas efter de behov som finns hos dem som bor där idag men också hos dem som kan tänkas flytta till dem i framtiden.

Gemensamt för många av miljonprogrammets områden är att de karaktäriseras av funktionellt väl utformade bostäder men ensidighet gällande arkitektur, områdesstruktur och upplåtelseformer. Med väl utformade insatser i samverkan mellan fastighetsägare, boende, civilsamhälle, kommun och näringsliv kan det som idag ses som problemområden utvecklas till stadsdelar som präglas av långsiktig hållbarhet.

Det är inte möjligt att finansiera dessa investeringar via högre hyror. Det leder till att fastighetsägare avstår från att göra mer grundläggande investeringar i upprustning när det gäller t.ex. energieffektivitet, fönster, fasader, tak och tillgänglighet. Investeringar för en mer attraktiv utemiljö och förändringar för att skapa förutsättningar för arbetsplatser och handel är ofta svåra att motivera från ett strikt företagsekonomiskt perspektiv. Åtgärder för ökad trygghet och andra former av investeringar för socialt mer attraktiva och bostadsområden kan också vara svåra att få in i de avkastningsmallar som gäller för lån i vanliga kreditinstitut. Allt detta medför att investeringar som skulle bidra till en hållbar utveckling ur såväl ett miljömässigt perspektiv som socialt och ekonomiskt, inte blir av.

**Samhällsekonomiskt lönsamt att investera för social hållbarhet**

Investeringsbehov går inte alltid att motivera och finansiera på marknadsmässiga villkor. Samtidigt finns det ett intresse ur ett samhällsperspektiv att erbjuda lösningar, inte minst därför att de kostnader som uppstår i bostadsområden med stora sociala problem i slutänden landar på stat och kommun.

En bred satsning på hållbara investeringar skulle öka förutsättningarna för förtätning och ett mer varierat utbud av bostäder och funktioner. Det skulle i sin tur stärka dessa bostadsområden och stadsdelar, minska segregation och inlåsningseffekter samt bidra till att binda samman en kommuns olika delar. En minskad trångboddhet, fler arbetstillfällen för de boende och en ökad trygghet ger många positiva effekter

på såväl sysselsättningsnivån som den fysiska och psykiska hälsan hos de boende. Attraktiva bostadsområden med minskade sociala problem innebär därmed på sikt en minskad utgift för samhället. Lägre samhällskostnader motiverar en statlig involvering i riskdelning och finansiering som inte möjliggörs av mer traditionell finansiering.

#### Hållbarhetslån och premie för samhällsekonomiskt motiverade investeringar i svaga marknader

För att stimulera till angelägna investeringar i svaga marknader bör ett statligt hållbarhetslån införas, kompletterat med en särskild hållbarhetspremie för åtgärder som är samhällsekonomiskt men inte företagsekonomiskt lönsamma.

Ett statligt hållbarhetslån kan erbjudas till villkor som drar fördel av statens låga upplåningskostnad. Ett statligt initiativ kan driva på och stimulera den bredd i renoverings- och förnyelseåtgärder som behövs för att lyfta bostadsområden med sociala problem över hela landet. Många arbeten i fastighetsförvaltning är jobb som kan bidra till att göra det enklare att etablera sig på arbetsmarknaden. Med ökade möjligheter att använda sig av personal som bor i området skapas också en större stabilitet, både genom de boendes möjligheter till egen försörjning och för att många som arbetar i området också bor där. Arbetsmarknadsåtgärder inriktade på närrekrytering i kombination med utbildningsplatser kan på så sätt bidra till en hållbar upprustning som bidrar till bostadsförsörjningen men också till att minska segregation och utanförskap.

#### Skattefria underhållsfonder förlänger byggnadens livslängd

Bostadshus är avsedda att användas i flera generationer och behöver därför underhåll och reinvesteringar ett antal gånger under byggnadens livslängd. Detta innebär att kostnaderna varierar kraftigt över åren, samtidigt som det är angeläget att hålla hyresutvecklingen någorlunda jämn. I hyran ingår periodiskt underhåll vilket innebär att det överskott som krävs för avsättningar till framtida underhåll beskattas. Småhusägare och bostadsrättsföreningar har möjlighet att jämna ut kostnaden genom att göra avsättningar till framtida underhåll utan skattekonsekvenser.

För att säkerställa avsättningar till framtida underhåll bör fastighetsföretag få möjlighet att årligen göra avsättningar till en fond för framtida underhåll av bostäder, på samma sätt som avsättningar idag kan göras till exempelvis en periodiseringsfond. Uttag ur fonden återförs till beskattning när underhållsarbeten utförs. På så vis matchas kostnader med intäkter och företagets sparande för framtida underhåll urholkas inte eftersom avsättningen till sparandet inte beskattas.

#### ROT – avdrag bör även ges till hyresgäster och ROT-stöd införas för åtgärder i fastigheter

Kostnaden för förvaltning och underhåll är hög i hyresrätten. Detta är delvis en följd av att dessa tjänster momsbelades och egen personal belastades med uttagsskatt i samband med

skattereformen i början på 1990-talet. I privatägda bostäder kan hushållet göra avdrag med 30 procent av arbetskostnaden (ROT-avdrag) med syfte att göra det billigare att anlita hantverkare och köpa andra tjänster kopplade till boendet. I hyresrätten kan fastighetsägaren göra avdrag för drifts- och underhållskostnader mot de intäkter (hyror) som verksamheten ger. Den enskilde hyresgästen kan däremot inte göra något avdrag för eget underhåll av sin lägenhet.

För hyresbostäder ingår det periodiska underhållet normalt i hyran. Men hyresgäster har redan idag en konkret rätt att måla och tapetsera sin lägenhet själva, oavsett vilket underhållsavtal som gäller. Dessutom erbjuder många hyresvärdar hyresgästerna möjligheter till olika tillval. Hyresgäster bör därför ha samma rätt av få skattereduktion för åtgärder i den egna lägenheten som den som bor i bostadsrätt. Möjligheten till ROT-avdrag bör omfatta även hyresgäster för arbeten i lägenheten som man själv bekostar vid sidan av hyran.

ROT-avdraget har motiverats av andra skäl än rent underhållstekniska. Det primära syftet har varit att mota bort svartarbete från byggservicesektorn. Från den utgångspunkten har åtgärden varit framgångsrik och medverkat till att fler yrkesarbetare idag får sin sociala trygghet säkrad. (Statens skatteinkomster har också ökat mer än den faktiska utgiften i statsbudgeten.)

Att ROT-avdraget endast omfattar åtgärder i privatbostäder ger också effekter på boende i bostadsrätt. Renovering av kök och badrum ger stöd till bostadsrättsägaren, men inget stöd ges till de åtgärder som bekostas av bostadsrättsföreningen. Frågan om hur angelägna underhållsåtgärder i flerbostadssektorn ska finansieras kräver en egen analys. Det är mycket som talar för att ett större fokus borde läggas på underhållet av själva fastigheten. ROT-avdraget borde kompletteras med ett ROT-stöd till som bör ges till fastighetsägaren, oavsett om det gäller hyresrätter eller bostadsrätter.

## 3.4 Legala och institutionella ramvillkor

#### *Politiska ambitioner kräver administrativa verktyg*

Med bostadspolitiska ambitioner följer också behovet av legala ramvillkor samt administrativa och institutionella verktyg. Kapitel 5, Svensk bostadspolitik genom tre epoker, berör i delar hur dessa har utformats under tidigare epoker. Eftersom den gamla bostadspolitiken fundamentalt byggde på att staten tog ansvar för bostadsfinansieringen blev också allokering och fördelning av lån en administrativ huvuduppgift. Det skedde genom att ett regelverk upprättades som reglerade bankernas utlåning. Bankernas lån och statens tillskott i form av subvention av topplånen skulle därefter fördelas till olika regioner och landsändar.

För detta syfte etablerades den statliga Bostadsstyrelsen samt länsbostadsnämnderna under 1950- och 60-talen. Med

motsvarande syften för den fysiska riksplaneringen bildades 1967 Statens planverk, som sedermera slogs samman med Bostadsstyrelsen och bildade dagens Boverket. När kreditmarknaden avreglerades på 1980-talet ökade behovet av bottenlån refinansierade på den internationella kreditmarknaden och prissatta av marknadsräntan. Därmed bildades SBAB.

### Bostadspolitiska mål kräver verktyg som backar upp målen

Varje tid har således sina administrativa avtryck. Ytterst är det politikens mål och ambitioner som styr. Frågan är hur dessa ser ut framåt. Om socialdemokratin ser bostadspolitiken som ett av välfärdspolitikens kärnområden fordras också politiska verktyg som backar upp ambitionerna. De förslag som presenteras i den här rapporten kan i huvudsak delas in i tre delar:

Övergripande är det uppenbart att det fordras ett *ökat politiskt engagemang* i form av ekonomiska åtaganden och sociala ambitioner. Detta kräver per automatik ökade resurser men också en *förmåga att samordna politiska frågor* som idag ligger under andra politikområden. Frågor som rör finansiering glider snabbt in i frågor som rör villkoren för bank- och kreditvillkor. Plan- och bygglagen har ett antal beröringspunkter med frågor som sorterar under miljöbalken. Samhällsplaneringen på såväl statlig som kommunal nivå möter ständigt begränsningar som rör så kallade ”riksintressen”, som i sin tur är fördelade över en rad olika sektorsområden.

Kravet på specialisering inom olika områden har medfört att kompetens men också mandat fördelats på olika sektorsområden. Det gör det svårare och mer trögmanövrerat att idag realisera politiska ambitioner. Inom hela samhällsbyggnadsområdet beskrivs detta som ett allt större problem och är det drivande motivet bakom förslag 8 att förbättra den övergripande samordningen på politisk nivå och inom myndighetssfären.

*Finansieringen* går som en röd tråd genom denna rapport. Bostadsbyggande handlar i grunden om tillgång till finansiella resurser. Det krävs att olika aktörer har tillgång till eget kapital och sparande och vidare fordras en fungerande kreditmarknad som möjliggör angelägna investeringar. I kapitel 5 (Svensk bostadspolitik genom tre epoker) belyser vi hur dessa frågor lösts historiskt men också de ändrade villkor som följde av 1990-talets systemskifte. Avvecklingen av den statliga bostadsfinansieringen flyttade finansieringsansvaret (och därmed skuldsättningen) till banker, hushåll och fastighetsbolag.

### Kreditrestriktioner skapar behov av nya verktyg

Nu råder ett nytt läge. Sedan några år förs en debatt med fokus på risker förknippade med ”instabila finansiella marknader”, parat med en oro för hushållens skuldsättning. Det reser krav på nya lösningar. Om den etablerade analysen är korrekt, att det finns risker förknippade med en ökad aggregerad skuldsättning hos hushåll och fastighetsbolag samt en ökad bankutlåning, måste det till alternativ. Även om man kan tänka sig att andra finansiella aktörer som försäkringsbolagen

och pensionsfonderna kan ges utrymme att spela en större roll förefaller det uppenbart att staten, i mindre eller större omfattning, åter måste påta sig en beskärdd del av ansvaret.

Det kan självfallet ske på en rad olika sätt, t ex genom att staten direktfinansierar delar av bostadsbyggandet genom att ställa ut fördelaktiga lån, genom investeringsstöd, via lånegarantier eller på det sätt som sker i andra länder, dvs. att staten tar ett visst ansvar för att både stödja sparande och ställa ut lån till hushåll och fastighetsbolag. Förslag 9, om att inrätta en statlig bostadsbyggnadsbank, kan ses som ett svar på de förändrade ramvillkoren på kreditmarknaden och därmed följande behov av nya lösningar.

Ytterligare en dimension rör *fördelningspolitiken* och därmed hushållen. Marknadsekonomin har alldeles uppenbart fördelar när det gäller att sätta pris på risker och styra resurser dit de gör störst nytta. Dess baksida är att den skapar klyftor och fördelningsproblem som måste balanseras av politiska åtgärder. På den här punkten presenterar arbetsgruppen några förslag med kapacitet att både förbättra ramvillkoren för en väl fungerande bostadsmarknad och återupprätta de sociala ambitionerna inom bostadspolitiken. Vissa av dessa faller under den nationella politikens ansvar, andra under rubriken finansiering och ytterligare andra under det ansvar som redan idag åvilar kommunerna.

När det gäller kommunerna har vi redan tidigare konstaterat att det idag råder obalans mellan det ansvar som statens tilldelat den kommunala nivån och de resurser som kommunerna de facto råder över. Om de bostadspolitiska målen ska följas av handling krävs att staten i större utsträckning än idag stöttar kommunerna i ekonomiskt hänseende. Förslag 8–15 markerar behovet av ett ökat statligt ansvar på administrativ nivå men också för de socialpolitiska och fördelningspolitiska ambitionerna i denna rapport.

Tillsammans utgör alla dessa förslag beståndsdelar i det som rör bostadspolitikens legala och institutionella ramvillkor. Av praktiska skäl presenteras dock dessa förslag på olika platser i rapportens förslagskapitel.

### FÖRSLAG 7:

#### Skapa bryggor mellan hyrt och ägt boende.

- *Stärk de finansiella förutsättningarna för kooperativ hyresrätt.*
- *Öka möjligheterna att erbjuda hyrköp.*
- *Stimulera skapandet av byggemskaper.*

Ägt och hyrt boende har mer och mer blivit separerade bostadsmarknader. För hushåll utan eget kapital har stigande priser gjort det svårare för den som vill flytta från hyresrätt till en ägd bostad i villa eller bostadsrätt. På motsvarande sätt har bristen på seniorbostäder och utformningen av realisationsvinstbeskattningen gjort det svårare för den som på ålderns höst vill flytta från en överstor villa eller bostadsrätt till ett anpassat och bekymmersfritt boende i hyresrätt.



Det är uppenbart att finansieringen i kombination med skattesystemet utgör hinder.

Sedan den statliga bostadsfinansieringen avskaffades på 1990-talet har bostadsrätten i finansieringsavseende blivit mer likt en ägarlägenhet. I dag ligger oftast endast ca 20–25 procent av kapitalkostnaden i en nyproducerad bostadsrätt i föreningen, resten måste den enskilde låna eller betala. Det skapar spärar mot inkomst- och kapitalsvaga hushåll. För att möjliggöra en bostadsmarknad med valfrihet är det nödvändigt att skapa ekonomiska förutsättningar för rörelser mellan upplåtelseformerna.

I detta program finns därför ett antal förslag med syfte att stödja hushållens möjligheter att bygga upp eget kapital och att låna på rimliga villkor men också förslag som rättar till skevheter i skattesystemet som missgynnar hyresrätten. Men troligtvis räcker inte heller dessa förslag. Det behövs även stöd till olika hybridformer, som gör det möjligt att i små steg gå från hyrt till ägt men också lösningar som i delar efterliknar ägt boende utan att ställa höga krav på kapitalinsats.

### Kooperativ hyresrätt – alternativet mellan hyrt och ägt boende

Kooperativ hyresrätt skulle i större utsträckning än idag kunna bli en brygga mellan hyrt och ägt. Kooperativ hyresrätt har den fördelen att den ger möjlighet till ett gemensamt inflytande men med en mer begränsad kapitalinsats än i egna hem eller bostadsrätt och den är dessutom spekulationsfri.

En kooperativ hyresrättsförening är en ekonomisk förening som hyr ut minst tre lägenheter till sina medlemmar. Föreningen är hyresvärd och hyresgästen är medlem i föreningen. En kooperativ hyresrättsförening företräds av en styrelse och måste ha minst en revisor. Kooperativ hyresrätt kan sägas vara ett mellanting mellan vanlig hyresrätt och bostadsrätt.

Hyresgästens nyttjanderätt till lägenheten stämmer till stor del överens med vad som gäller vid vanlig hyresrätt. Det finns två typer av kooperativa hyresrättsföreningar:

- föreningar enligt ägarmodellen – föreningen äger huset där lägenheterna finns.
- föreningar enligt hyresmodellen – föreningen hyr ett hus av en fastighetsägare.

I det senare fallet har fastighetsägaren till syfte att bygga fastigheter som upplåts med kooperativ hyresrätt. I det enskilda huset förvaltar hyresgästerna huset med viss självförvaltning. Samtidigt har man som medlem möjlighet att påverka det kooperativa företagets långsiktiga utveckling genom årsstämman.

Varje medlem betalar en insats i samband med att han eller hon får hyra en lägenhet. Insatsen utgör en del av den samlade fastighetsfinansieringen. Därutöver fungerar den som en sorts deposition som återfås vid avflyttning, utan ränta. Medlemmarna är inte personligt ansvariga för föreningens skulder, men skulle föreningen eller företaget komma på obestånd kan de förlora den egna insatsen. När medlemmarna flyttar kan de inte sälja den kooperativa hyresrätten, utan den återgår till föreningen. Byte på den öppna hyresmarknaden är också möjligt men då förlorar medlemmen sin plats i den interna kön.

Kooperativ hyresrätt innebär således en lägre kapitalinsats än i bostadsrätt och i hyresvarianten av kooperativ hyresrätt har man dessutom en trygg ägare i bakgrunden. Som helhet spelar dock den kooperativa hyresrätten en relativt blygsam roll i bostadsmarknaden. Det största företaget, SKB i Stockholm, förvaltar drygt 7 000 lägenheter. Om den kooperativa hyresrätten ska kunna utgöra ett reellt alternativ behövs politiska åtgärder.

De företag som erbjuder kooperativ hyresrätt genom hyresmodellen (som SKB) behöver stöttas finansiellt. Ett lämpligt sätt kan vara att erbjuda mellankapitalfinansiering av den typ som föreslås under förslag 2. Men även hushållens möjligheter att klara kontantinsatsen behöver stärkas. De förslag till uppbyggnad av sparande som finns under avsnittet 3:5, Fördelningspolitiska åtgärder, ska också ses som ett stöd för hushåll som önskar bo med kooperativ hyresrätt.

För att ge förutsättningar för både den som saknar kapital och den som har kapital skulle man också kunna tänka sig möjligheten till både lägre och högre kapitalinsatser som regleras genom olika månadsavgifter. För den som börjar med en lägre insats blir det då en slags hyrköpsmodell inom ramen för kooperativ hyresrätt.

Kooperativ hyresrätt i hyresformen skulle också kunna göra det mer attraktivt att bygga hyresrätter i områden som domineras av småhus i bostadsrättsform och egna hem (villor) och som ofta saknar lämpliga bostäder för både äldre och yngre personer.

Ytterligare ett sätt att stärka den kooperativa hyresrätten vore att ge de kommunala bolagen i uppdrag att i en del av sitt bestånd bygga upp fastigheter med kooperativ hyresrätt, enligt antingen ägar- eller hyresmodellen. I båda fallen skulle det kunna ske via helägda dotterbolag med särskilda ägardirektiv. Sådana initiativ kan tas av de enskilda bolagen redan idag, på initiativ av de politiska partierna, bolagen själva eller varför inte i samarbete mellan bolagen och Hyresgästföreningen.

### Hyrköp kan bidra till att förändra samhällsstrukturer

En annan väg att gå är att stimulera hyrköp. När bostäder nyproduceras i bostadsrätt eller äganderätt kan ett hushåll få option på att köpa bostaden. Ett hyrköp innebär således att det enskilda hushållet initialt hyr bostaden men får en möjlighet att köpa sin lägenhet vid valfri tidpunkt, utan att grannarna gör detsamma. Förslaget framförs inte sällan som ett sätt att bryta ensidiga strukturer inom förorter med en ensidig boendestruktur, inte minst i områden med en stor andel invandrare.

Med hyrköp skulle fler få möjlighet att göra en byta boendeform men det skulle motverka dagens tendens, att hushåll som ”får det bättre” flyttar till andra områden, för att strax ersättas av nya socialt och ekonomiskt svaga hushåll. Om bostadsområden med en ensidig dominans av hyresrätter kompletterades med bostäder tänkta för hyrköp skulle det bidra till att förändra samhällsstrukturer och minska den sociala segregationen.

Att nyproducera bostäder och ge hyresgästen option på att köpa bostaden skulle främja både byggandet och möjligheten att erbjuda fler att äga. Försök har gjorts i Sverige av bland annat kommunala Örebrobostäder (Öbo) och Sverigehuset. Principen är att den som flyttar in i ett nytt projekt får en option och att köpeskillingen sätts redan när optionsrätten ges. Fram till det eventuella köpet betalas en vanlig hyra och väljer hyresgästen att inte nyttja optionsrätten kan vederböran-

de bo kvar som hyresgäst.

De modeller som prövats i Sverige visar emellertid att det finns finansiella utmaningar som måste lösas. Företagen tar en ekonomisk risk under optionstiden samtidigt som de går miste om möjligheten till värdeökning vilket gör att en kort optionstid är önskvärd. En kort optionstid försvårar dock för hushållen att hinna spara ihop till kontantinsatsen.

Finland visar på vägar att lösa detta dilemma genom ett statligt engagemang. För att kompensera för fastighetsägarens risk erbjuder staten förmånliga lån. Det finska systemet gör det möjligt för hyresgästen att under boendetiden betala hyra samtidigt som vederbörande gör månadsvisa avsättningar till kontantinsatsen. Hur ett fungerande system borde utformas i Sverige bör utredas vidare. Eftersom hyrköp kan fungera som ett av flera verktyg för att bryta strukturer i segregerade förorter framstår det som rimligt med ett statligt engagemang med både lån och garantier.

### Byggemaskaper bidrar till småskaligt och mångsidigt bostadsbyggande

Byggemaskap är ett nytt ord (från tyskans *Baugemeinschaft*) för en återupplivad form av det kooperativa byggande som runt förra sekelskiftet så småningom ledde till bildandet av SKB, HSB och även till bostadsrättslagen. En byggemaskap är en grupp människor som utifrån sina egna ambitioner tillsammans planerar, låter bygga och sedan använder en byggnad. En byggemaskap kan genomföra sitt projekt i vilken form som helst, t.ex. som bostadsrättsförening eller kooperativ hyresrätt. Det kan vara en ny- eller ombyggnad, huvudsaken är att byggemaskapen har det formella finansierings- och byggherreansvaret.

Ur deltagarnas perspektiv är fördelarna i första hand att man kan utforma byggnaden och den egna bostaden som man vill ha den. Man kan ha sina vänner som grannar och boendekostnaden blir avsevärt lägre, genom den kapitalinsats samt det arbete som medlemmarna själva tillför. Från det kommunala perspektivet finns fördelar när bostadsmarknaden tillförs projekt med en helt annan social och ekonomisk hållbarhet och ett varierat mångsidigt och småskaligt stadsbyggande.

I Tyskland har byggemaskaper kommit att bli ett relativt vanligt instrument i samhällsbyggandet. Hamburg markanvisar 20 procent och München upp till 40 procent till byggemaskaper. I staden Tübingen i delstaten Baden-Württemberg är de helt dominerande. På senare tid har byggemaskaper med sociala och integrationsorienterade ambitioner kommit att prioriteras. Genom att vinst- och riskmarginaler i projektkalkylen faller bort har många fler råd samtidigt som gruppmedlemmar med bättre finansiell förmåga ofta möjliggör för ekonomiskt svagare medlemmar att också delta. Genom att grupperna alltid själva äger sina byggnader stannar kapitaluppbyggnaden i det egna boendet. Boendekostnaden blir till stor del ett eget sparande.

För att främja byggemaskaper i Sverige menar vi att dessa ska kunna bli föremål för den typ av mellanfinansiering som

föreslås under förslag 3. Givet att byggemenskaper i Sverige formas med tydliga sociala ambitioner bör de kunna få ett visst utrymme i den kommunala markplaneringen och möjlighet att förvärva mark på samma fördelaktiga villkor som de kommunala bostadsföretagen. Förutsättningen bör dock vara att överlåtelser regleras på samma sätt som inom kooperativ hyresrätt med syfte att motverka spekulation som gynnas av att kommunerna sålt marken med rabatt.

#### **FÖRSLAG 8:**

**Ta initiativ till en samlad översyn av sektorspolitiken och ge bostadsministern ett bredare ansvar.**

- *Bostadsministern ges ett bredare ansvar.*
- *En översyn av dagens sektorspolitik initieras med syfte att få en mer effektiv samhällsplanering, baserad på en helhetssyn. Översynen ska utreda vilka huvudsakliga målkonflikter och intressen som behöver hanteras och hur helheten kan förvaltas trots föreliggande målkonflikter.*

I takt med att bostadsfrågan fått allt större tyngd under senare år har bostadsministrar av olika kulörer gjort seriösa försök att utveckla bostadspolitiken till innehåll och syfte. De främsta resultaten kan noteras inom själva planeringsprocessen och när det gäller förslag om regelförenklingar. Ett annat exempel är debatten om bostadsbyggandet som lett till ett ökat kommunalt fokus när det gäller mark- och planberedskapen. Med s-regeringen 2014 ökade också ambitionerna att bygga fler hyresrätter, något som backats upp av de investeringsbidrag som införts samt riktade stöd till de kommuner som är beredda att förstärka bemanningen av den kommunala planorganisationen.

Trots dessa goda initiativ är det uppenbart att insatserna varit otillräckliga. Ett viktigt skäl är att bostadsfrågan per definition är komplex och därmed splittrad över flera statliga myndigheter, departement och juridiska kompetensområden. Problemet är inte nytt. Sedan början av 1990-talet har ansvarig bostadsminister i princip endast haft exekutivt ansvar för de för frågor som sorterar under Plan- och bygglagen och boverkets domäner.

Även om en bostadsminister har initiativrätt och en möjlighet att samordna politiska ambitioner över olika politik- och departementsområden krävs administrativa resurser för att initiera utredningar och ta konkreta politiska initiativ. Ett antal olika frågeställningar behöver därmed lösas parallellt. Med ambitioner om en mer aktiv och framåtsyftande bostadspolitik bör följa en annan ansvarsfördelning och ett bredare mandat för en framtida bostads- och samhällsbyggnadsminister.

#### **SOU för mer effektiv samhällsplanering och färre särintressen**

Parallellt måste nuvarande statliga begränsningar för en effektiv samhällsplanering penetreras. Plan- och bygglagen, miljöbalken och de statliga så kallade riksintressena, så som de växt fram

och tolkats i praxis sedan 1970-talet, har i praktiken blivit en form av ransoneringslagstiftning med all starkare makt för olika särintressen, på bekostnad av det helhetsperspektiv som en effektiv samhällsplanering är beroende av. Idag omfattas mer än 50 procent av Sveriges yta av restriktioner kopplade till strandskyddet, jordbruksmark och andra regler som förhindrar kommunerna från att bygga där folk vill bo. I praktiken har problemen förstärkts varje gång dessa frågor utretts, delvis beroende på allt för stort inflytande över utredningsarbetet från berörda sektorsområden.

Vi föreslår att en ny statlig utredning tillsätts med uppgift att föreslå förändringar, inskränkningar och utrymme för dispenser och undantag, som möjliggör en mer effektiv samhällsplanering på alla samhällsnivåer. Dagens starkt sektorsstyrda politik måste kompletteras med verktyg som möjliggör ett större mått av helhetssyn än vad som är fallet idag. Detta gäller både på nationell och regional nivå. Hur detta bör utformas bör utredas vidare.

På nationell nivå måste samordningen starta redan inom regeringskansliet och i en ny form av samverkan mellan centrala myndigheter. På regional nivå vore en möjlig väg att ge Länsstyrelsens styrelse mandat men också ett uttalat uppdrag att löpande väga samman de statliga prioriteringarna och döma av i enskilda fall, för att på det sättet hantera de målkonflikter som idag blockerar de politiska intentionerna. Ett sätt att skapa smidigare tillämpningar mellan rådande lagstiftning och förnuftsmissiga rimlighetsbedömningar skulle kunna vara att acceptera dispenser som ett sätt att balansera målkonflikter och därmed ge utrymme för helhetsbedömningar i enskilda fall.

#### **FÖRSLAG 9:**

**Etablera en ny statlig bostadsbank med syfte att administrera statlig finansiering av fastigheter och statliga lånegarantier, transferera startlån och landsbygds lån till kommunerna samt skapa stabila regelverk för subventionerat bostadsparande med mera.**

Förutom bostadspolitikens sociala dimension kommer finansieringen av framtidens bostäder bli den helt avgörande frågan under kommande år. Det är uppenbart att de kreditrestriktioner som i steg införts sedan bolånetaket infördes i oktober 2010 inte mötts av motsvarande åtgärder med syfte att säkerställa hushållens och fastighetssektorns behov av finansiering. Med hårdare kreditrestriktioner följer ökade krav på eget kapital. Varifrån detta kapital ska komma saknar idag ett politiskt svar. Tvärtom har den gängse uppfattningen från ansvarigt håll i alla politiska läger varit att riktade stimulanser till hushållen inte är önskvärda. Signalen till hushållen tycks vara att hushållen bör spara men att det inte finns någon anledning för staten att styra ändamålet i en viss inriktning.

En sådan hållning framstår som rimlig om kreditssystemet har möjlighet att möta hushållens och företagens behov av kapital samt är villigt att ta de risker som är förenade med

kreditgivning. Om denna vilja saknas eller är kringsskuren av diverse restriktioner fordras andra alternativ. Då måste hushåll och fastighetsbolag uppmuntras att bygga upp eget kapital genom sparande och avsättningar som kan utgöra den framtida basen för ett bostadsköp eller en fastighetsinvestering.

### Andra länder erbjuder särlösningar för förstagångsköpare

Som redovisats i avsnittet 7, Så här gör andra länder, uppvisar andra länder en bred palett av åtgärder med finansiell innebörd med syfte att stötta svaga hushåll och förstagångsköpare. Det sker genom sparstimulanser, startlån, egenkapitaltillskott, särskilda skattevillkor för förstagångsbostäder, låneförsäkringar etc. Särregler för unga och förstagångsköpare är snarare regel än undantag vilket innebär att man accepterar en högre låneram (ofta 95 procent) och mer förmånliga skattevillkor, antingen i form av mer generösa ränteavdrag eller lägre fastighetsskatt. Sverige sticker idag ut vid en internationell jämförelse som ett land som infört omfattande kreditrestriktioner utan att samtidigt erbjuda kompenserande åtgärder med bostadssocial innebörd, av den typ som skett i andra länder. I nästa avsnitt om fördelningspolitiska förslag presenteras en rad förslag till åtgärder med syfte att råda bot på detta problem.

I föregående avsnitt om finansiering och beskattning diskuteras också bankernas minskade benägenhet att förse företagen med bottenlån. Kravet på eget kapital har således ökat också i den kommersiella bostadssektorn. Eftersom eget kapital är dyrare än lånat kapital innebär detta att den samlade finansieringskostnaden blir högre. Krav på mer eget kapital begränsar också investeringsviljan, framför allt i ett mer osäkert marknadsklimat, något som dämpar bostadsbyggandet. Föregående avsnitt presenterade följaktligen förslag till en ny form av statlig mellankapitalfinansiering.

Med ökat statligt engagemang för att lösa hushållens och fastighetssektorns behov av kapital samt avlasta bankerna en del av ansvaret följer också behov av administrativa strukturer. Här finns givetvis flera möjligheter. Tidigare fanns den så kallade Bostadskreditnämnden som ställde ut lånegarantier eller förmedlade subventionerade lån för bostadsföretag som befann sig i en obeståndssituation. Denna verksamhet sorterar idag under Boverket. Verksamheten är dock relativt begränsad och föga känd. Det förfaller idag tveksamt om Boverket är rustat att ta den typ av finansiellt ansvar som föreslås i denna rapport.

### Norska Husbanken – ett kraftfullt verktyg för en social bostadspolitik

I Norge etablerades redan efter kriget den så kallade Husbanken. Husbanken har utvecklat sig till att bli ett kraftfullt verktyg för en bostadspolitik med sociala förtecken, där affärsbanker och staten samspelar för att stötta hushåll och fastighetsägare med syfte att lösa bostadssektorns behov av krediter. När det gäller ramar och inriktning för subventionerat bostadsparande, startlån samt egenkapitaltillskott fattas dessa beslut på politisk nivå. Husbanken svarar för de admi-

nistrativa verktyg som krävs genom att upprätta riktlinjer, svara för informationsgivning samt transferera över låneramar till kommunerna som svarar för förmedlingen av startlån och egenkapitaltillskott, till hushåll med en mer utsatt social position.

Som tidigare beskrivits administrerar Husbanken också så kallade *grunnlån*, dvs. bottenlån till hushåll och fastighetsägare med samma syfte som SBAB i Sverige, dvs. att främja konkurrensen på kreditmarknaden. Vidare erbjuder Husbanken så kallade landsbygdslån, dvs. mellankapital till hushåll som vill förvärva eller bygga om ett hus på landet. Husbanken är på det sättet både ett komplement till de traditionella affärsbankerna och ett substitut i den delen av finansieringen där affärsbankerna inte har samma vilja eller förmåga att agera. Husbanken refinansierar sig på den traditionella kapitalmarknaden och med staten som garant erhåller man attraktiva villkor som därmed kommer samhällsbyggnadssektorn till del.

En långsiktigt hållbar bostadspolitik måste ha som ett av sina primära syften att säkerställa behovet av krediter för såväl privata som kommunala fastighetsbolag, bostadsrättsföreningar och hushåll. Det kräver stabila spelregler och robusta verktyg men också ett uttalat bostadssocialt syfte. De senaste årens utveckling visar att ökade kreditrestriktioner begränsar bankernas utrymme att bistå vid angelägna investeringar samt får stora negativa effekter för de hushåll och grupper som är i störst behov av en ny bostad. En statlig bostadsbyggnadsbank skulle göra det möjligt att möta dessa problem och på ett effektivt sätt bilda basen både för en fungerande kreditgivning och för en ny social bostadspolitik.







#### FÖRSLAG 10:

##### Stärk kommunernas möjligheter att ta ett bostadssocialt ansvar.

- *inrätta en ny kontraktsform – kommunala övergångskontrakt – för inkomstsvaga hushåll och hushåll i behov av tillfälligt stöd, finansierade av staten och administrerade av kommunerna*
- *införa statliga hyresgarantier till hyresvärdar som hyr ut till resurssvaga grupper*
- *upprätta kommunala handlingsplaner för att minska vräkningar.*

Idag använder sig kommunerna av så kallade sociala kontrakt för att möta ömmande bostadssociala behov. Sociala kontrakt innebär att kommunen går in som mellanhand och hyr ut bostäder till personer som inte blir godkända på den ordinarie bostadsmarknaden. Det kan handla om skuldsatta barnfamiljer, träningslägenheter för personer med missbruk eller psykiska problem eller om personer och hushåll med en kombination av psykiska och sociala behov.

Under senare år har det blivit allt vanligare att sociala kontrakt också ges till grupper som ursprungligen inte var tänkta för den här typen av insatser, t.ex. nyanlända flyktingar. Eftersom även kommunala fastighetsägare måste driva verksamheten efter affärsmässiga principer eftersträvar kommunerna att få till stånd ett samarbete runt sociala kontrakt med såväl offentliga som privata fastighetsägare. Grundregeln är att ett samarbetsavtal sluts mellan kommunen och fastighetsägaren.

Antalet sociala kontrakt uppgår idag till ca 25 000–30 000. Under senare år har användningen ökat, inte minst i de kommuner som tagit emot många nyanlända. Det betyder att kostnaderna för dessa kommuner är betydande och behovet av ekonomisk avlastning allt större. I tillägg har andelen hemlösa ökat under senare år och beräknas idag uppgå till ca 33 000 personer. Enligt Boverket kan andelen personer som riskerar att bli hemlösa uppgå till så många som 200 000 personer.

Det finns således ingen anledning att tro att behovet på kort sikt kommer att minska. Tvärtom är det uppenbart att de sociala kontrakten behöver utvecklas och användas i större utsträckning. Med det är lika uppenbart att samhällets insatser med kapacitet att förebygga akut social bostadsnöd måste stärkas liksom förmågan att återföra individer och familjer till den ordinarie bostadsmarknaden, där hushållen kan klara sig av egen kraft.

##### Kommunala övergångskontrakt – en ny kontraktsform för ekonomiskt svaga i tillfälligt behov av ett billigare boende

Det innebär att samhällets verktygslåda behöver kompletteras. För hushåll som står närmare arbetsmarknaden och grupper som med mer begränsade stödinsatser från samhället har förutsättningar att klara sig själva föreslår vi att en ny kontraktsform, ”kommunala övergångskontrakt”, införs. Förslaget innebär att inkomstsvaga hushåll, personer som drabbats av arbetslöshet eller hamnat i en akut situation p.g.a. skilsmässa etc. under en övergångsperiod ska kunna erbjudas ett subventionerat boende. Tanken med ett kommunalt kontrakt är med andra ord att stötta den enskilde att ta sig vidare i livet och snart åter stå på egna ben samt att avlasta socialkontoren från uppgifter som inte riktigt ligger inom ramen för deras arbetsuppgifter.

Kommunala övergångskontrakt ska medges under en begränsad tid, förslagsvis upp till två år. Under den tiden ska hushållet stöttas med den arsenal av verktyg som samhället kan uppbyda i form av arbetsförmedling, praktik, komvux, socialtjänst, familjerådgivning, skuldsanering (i framtiden, statens bostadsbyggnadsbank) etc. med syfte att det så snart som möjligt ska kunna klara sig med egna inkomster på den ordinarie bostadsmarknaden. Ett kommunalt övergångskontrakt innebär att kommunen subventionerar hyran under tiden som andra stödjande insatser görs. Kontraktet ska under vissa förutsättningar, t.ex. att ett kvarboende gynnar barnens sociala situation, kunna övergå till ett vanligt hyreskontrakt. För att minimera risken för stigmatisering och segregation ska kommunala övergångskontrakt avropas från både allmännyttan och privata hyresvärdar och spridas över kommunen.

Kommunala övergångskontrakt ska tilldelas och administreras av kommunerna men i huvudsak finansieras av staten, under förutsättning att kommunen stöttar med den typ av aktiva åtgärder som beskrivs ovan. Hyresvärden får mellanskillnaden mellan förhandlad hyresnivå och den nivå som hushållet bedöms kunna betala. Med koppling till eventuell statlig mellanfinansiering (se förslag 3) är ett annat möjligt alternativ att fastighetsägaren tar en viss del av det ekonomiska ansvaret.

Krav på sysselsättning och delaktighet i samhällslivet måste vara en grundbult i alla selektiva bostadspolitiska instrument. Som motprestation till den subventionerade hyran ska samhället därför ställa krav på aktiva insatser från den enskilde, t.ex. i form av arbetssökande, medverkan i svenskundervisning, praktik etc.

## Statliga hyresgarantier ger fler tillgång en god bostad

I vissa kommuner erbjuds idag en så kallad kommunal hyresgaranti. Garantin ställs ut till hushåll som inte får hyreskontrakt, t.ex. på grund av betalningsanmärkningar eller för att de har anställningsformer utan fast månadsersättning men som ändå anses ha möjlighet att betala sin boendekostnad. De kommunala hyresgarantierna utnyttjas idag endast i liten utsträckning och är ibland villkorade till att gälla enbart kommunala bostadsbolag.

Genom att införa en statlig hyresgaranti till hyresvärdar som hyr ut till resurssvaga grupper skulle fler få tillgång till en bostad som de klarar av att betala. Garantin ska kunna ställas ut för upp till ett år. Även hushåll med försörjningsstöd ska kunna erhålla garantin.

## Kommunala handlingsplaner för att minska vräkningar

Kommuner som bedriver ett strukturerat arbete för tidiga insatser har visat att det går att påverka antalet vräkningar. Samarbete mellan hyresvärdar och kommunens socialförvaltning är avgörande för att tidigt identifiera riskhushåll som riskerar en situation som kan sluta i en vräkning. Vi föreslår därför att kommunerna åläggs en skyldighet att ta fram handlingsplaner med syfte att minska antalet vräkningar. Ett instrument bland flera som bör kunna användas är den statliga hyresgaranti som föreslås i föregående punkt.

## 3.5 Stöd till hushållen

*Politiken ska ge människor verktyg att lösa sina personliga bostadsbehov.*

Vilken roll ska politiken och samhällets arsenal av olika åtgärder spela gentemot medborgarna? Runt denna principiella fråga fördes under 1930-talet en livlig debatt som i historiens backspegel kommit att beskrivas som en strid mellan olika socialpolitiska traditioner. Segrande ur denna strid gick Gustav Möller, som sedermera beskrivits som något av den moderna socialpolitikens fader.

Det grundläggande synsätt som skulle prägla politiken beskrivs närmare i nästa kapitel (kapitel 4) och kan kortfattat sammanfattas i principen om individernas självbestämmande och valfrihet. Den socialdemokratiska välfärdsmodellen skulle vara generell till sin karaktär. Man skulle lita på att medborgarna hanterade olika stöd bäst själv. Barnbidraget utgick således till alla barnfamiljer för att inte vara stigmatiserande. Bostadsbidraget kom emellertid att inkomstprövas. Selektiva inslag var således oundvikliga men den grundläggande tanken var att med generella politiska åtgärder ge medborgarna förutsättningar att forma sina liv på egna villkor.

**Samhället (staten och kommunerna) skulle hjälpa medborg-**

**arna att själva bära sina bördor. Samhällets åtgärder var ytterst en fråga om hjälp till självhjälp.**

En modern social bostadspolitik bör utgå från samma synsätt. Men vad menas då med "social"? Tolkningen måste vara att vi med politiska åtgärder utjämnar de förutsättningar som vi föds med och som livets skiftningar bidrar till. Frågeställningen får en särskild innebörd med det politiska systemskifte som skedde på 1990-talet. Med avvecklingen av den statliga bostadsfinansieringen ändrades bostadspolitikens grundläggande karaktär. Tidigare drevs bostadsbyggandet i praktiken av staten som tillsammans med kommunerna och länsbostadsnämnderna fördelade ut lånekvoter till respektive län.

## En ny social bostadspolitik måste formars utifrån dagens förutsättningar

Med systemskiftet flyttades ansvaret till hushållen. Det innebär att hushållens personliga preferenser men också ekonomiska efterfrågan i grunden skulle styra bostadsbyggandet. Som framgår av kapitel 5 bidrog därefter EU-inträdet samt de nya reglerna för statens budgetprocess till att ändra de grundläggande ramvillkoren. Arbetsgruppen ser det som realistiskt att staten i fundamental mening skulle kunna vrida tillbaka utvecklingen till de villkor som rådde före systemskiftet. Det betyder att en ny social bostadspolitik måste formars utifrån dagens förutsättningar. Det behöver inte innebära något avgörande hinder, bara att den politiska ingenjörskonsten måste tillämpas med andra verktyg, delvis också med annat fokus.

I en efterfrågestyrd bostadsmarknad är individerna politikens mål. En social bostadsmarknad måste ge individer och hushåll rimliga förutsättningar att göra egna val. Det leder per automatik över frågeställningen till hushållens personliga ekonomi. Och här har mycket skett.



Den naturliga första bostaden för ungdomar är en hyresrätt. Den ska betalas och möbleras, oftast med knappa inkomster. Under de första åren i vuxenlivet är det många behov som konkurrerar med varandra. När det är dags att bilda familj är det inte sällan småhuset eller en större lägenhet som hägrar. Här erbjuder bostadsmarknaden starkt skiftande villkor från norr till söder, mellan storstad och landsort. I storstäderna ger boende i bostadsrätt störst valfrihet. I de regionala huvudorterna och på landsbygden domineras utbudet av småhus och hyresbostadslägenheter i kommunal eller privat regi. Politiken måste stödja möjligheterna till en god bostad oavsett rådande förutsättningar.

### Dagens bostadsmarknad kräver mer sparkapital

En viktig skillnad mot förr är att boende i villa eller bostadsrätt kräver mer sparkapital. Behovet av eget kapital har ökat avsevärt under senare år, som en följd av dels allt hårdare kreditrestriktioner, dels ökade priser. Om ett ungt hushåll förr kunde låna upp till 95 procent av kontantinsatsen innebär kombinationen av bolånetak (85 procent), amorteringskrav över 50 procents belåningsgrad samt skuldkvotsrelaterade krav i kombination med höga kalkylräntor i bankernas bolånekalkyler, krav på en kombination av höga inkomster och pengar på banken. För ett ungt hushåll är det en ovanlig kombination. Dagens unga och förstagångsköpare möter på det sättet klart högre murar mot den ägda bostadsmarknaden än tidigare generationer.

På hyresmarknaden fördelas bostäder som regel efter kötid. De bostäder som är mest attraktiva har lägre hyror men också relativt lång kötid. För ett ungt par står således valet mellan en relativt dyr nyproducerad hyresrätt eller den gråsvarta andrahandsmarknaden. Jämfört med de villkor som tidigare generationer unga mötte är skillnaden dramatisk, för att inte säga politiskt utmanande.

En ny social bostadspolitik måste utjämna villkoren mellan generationerna. Den måste överbrygga klyftan mellan insiders och outsiders och mellan inkomst- och kapitalsvaga hushåll respektive välbeställda. Den måste skapa förutsättningar för hushållen att möta bostadsmarknaden med ekonomiska förutsättningar att efterfråga bostäder på både den hyrda och den ägda bostadsmarknaden. Den ska främja social rörlighet. Den måste ge redskap för varje individs personliga livsresa.

### De bostadssociala målen måste bäras av alla delar av bostadsmarknaden

På motsvarande sätt måste krav ställas på bostadsmarknaden. Idag får hyresmarknaden, inte minst de kommunala bostadsföretagen, bära en orimligt stor del av det bostadssociala ansvaret, inte minst för resurssvaga grupper. Vi menar att ansvaret också måste bäras av den privata delen av hyresmarknaden men att politiken också måste skapa förutsättningar för en socialt fungerande ägarmarknad.

Det betyder att hushållen måste ges förutsättningar att över livets skiftande skeden och behov kunna gå från hyrt till ägt

och vice versa och det betyder att alla delar av bostadsmarknaden måste ha inslag av sociala mekanismer som stöder de bostadssociala målen. I detta avsnitt samt i det efterföljande avsnitt med rubriken ”goda livsmiljöer i en fungerande bostadsmarknad” tecknas ramen för en politik riktad mot hushållen och bostadsmarknaden som sådan med syfte att lägga ett antal avgörande byggstenar för en modern social bostadspolitik.

### FÖRSLAG 11:

#### Inför ett särskilt barnbidrag till stöd för etablering på bostadsmarknaden.

- *Allmänt barnbidrag ska utgå till alla barn som är 0–18 år.*
- *Bidraget är bundet för bostadsändamål, som kontantinsats för köp av bostad, bidrag till hyra i en hyresbostad eller bostättningsstöd i form av möbler etc.*
- *Sparandet ska kunna ske i valfri sparform.*

När barnbidraget infördes första gången 1937 var det som ett inkomstprövat bidrag. Motivet till bidraget formulerades i makarna Myrdals bok *Kris i befolkningsfrågan* från 1934. Barnbidraget sågs som en del av ett samlat socialpolitiskt program för att stötta framför allt de fattiga familjernas ekonomiska och sociala situation. Med barnbidraget skulle barnfamiljernas försörjning understödjas och unga familjer bli mer benägna att skaffa barn samt bygga för framtiden.

Den nuvarande modellen med ett så kallat allmänt (generellt) barnbidrag, oavsett inkomst, infördes 1948 och var då på 260 kr per barn och år. Idag är barnbidraget 1 250 kr per månad (15 000 kr per år.)

Barnbidragets konstruktion är intressant och en förebild för vårt sätt att se på välfärdssamhället. Bidraget ges till alla, uttalat till barnet, som en markering att alla barn ska ha sin grundläggande försörjning av mat och kläder tryggad. Med barnbidraget (senare i livet även med CSN-stödet) skickar samhället också en tydlig signal. Vi föds förvisso med olika förutsättningar men samhället vill att alla barn ska ha sin grundtrygghet säkrad och kunna göra sin livsresa på någorlunda lika villkor.

### Barnbidraget ska gå till alla men får endast användas för bostadsändamål

Inspirerad av denna tanke lanserar arbetsgruppen ett förslag om ett allmänt *barnbidrag*. Den grundläggande tanken är att ge alla barn förutsättningar att möta vuxenlivet med en ekonomisk grundplatta som möjliggör en etablering på bostadsmarknaden på egna villkor. Vi ser barnbidraget som en ideologisk markering om den generella välfärdspolitikens giltighet också idag. Barnbidraget ska ges till alla men arbetsgruppens förslag har fått ett medvetet inslag av styrning: det ska gå till boendet. Ungva vuxna ska kunna kliva ut på

bostadsmarknaden utan att vara beroende av sina föräldrar, gamla pengar eller kontakter.

Barnbidraget ska utgå till alla som är 0–18 år. Till skillnad från barnbidraget ska det inte vara tillgängligt för det enskilda barnet förrän det blivit myndigt. Även då är bidraget bundet till dess uttalade syfte, att stötta den unga vuxnas etablering på bostadsmarknaden. Barnbidraget ska kunna ges till olika bostadsändamål, primärt till att finansiera boendekostnaden för den första bostaden: antingen kontantinsatsen till den första bostaden (bostadsrätt, villa) eller som bidrag till hyran i en hyresrätt. Men stödet ska också kunna användas för att finansiera möbler eller andra kostnader kopplade till etableringen på bostadsmarknaden.

En historisk referens är det statliga bosättningslånet som fram till 1982 utgick till unga familjer. Ansökan gjordes till statens bosättningslånefond som administrerades av Riksbanken. Skillnaden är att barnbidraget ska ges som ett allmänt stöd till alla barn och endast prövas utifrån sitt ändamål.



Barnbidraget ska kunna ges till olika bostadsändamål, primärt till att finansiera boendekostnaden för den första bostaden.

### Barnbidraget kan placeras i valfri sparform

Barnbidraget bör kunna sparas i en valfri placeringsform, dvs. som ISK-konto, sparkonto i bank, bosparande i kooperativ kassa, fondsparande etc. För familjer och enskilda som inte gör aktiva val bör sparandet placeras i allmänt sparande, typ 7:e AP-fonden. Om en statlig bostadsbyggnadsbank etableras skulle banken kunna svara för framtida utbetalningar. Annars förefaller Försäkringskassan eller möjligen Boverket i samspel med kommunerna som lämpliga alternativ.

Barnbidraget ska alltså betraktas som ett generellt stöd med flera möjliga användningsmöjligheter, bara det finns en koppling till boendet. Bidraget kommer redan som isolerad företeelse att fylla en viktig social funktion men värdet kommer att öka om det kombineras med eget bosparande, vilket presenteras i nästa punkt.

I kapitel 8 presenteras en kostnadsberäkning av förslaget vid 200, 300 respektive 400 kr i månaden tillsammans med beräkningar av total avkastning vid olika ränteantaganden samt vilket låneutrymme som ett barnbidrag skulle ge redan vid 18 års ålder.

### FÖRSLAG 12:

#### Stötta hushållen att långsiktigt bygga upp eget kapital och inrätta särskilda stödformer till förstagångsbostaden.

- *Subventionerat bosparande införs för unga som är 18–35 år. Sparandet ska kunna finansiera olika bostadsändamål, likt föregående punkt om barnbidrag.*
- *Startlån införs till hushåll som med egna löneinkomster kan finansiera sitt boende men saknar tillräckligt sparande. Startlån utgår till förvärv av förstagångsbostad eller om särskilda sociala skäl föreligger.*
- *Egenkapitaltillskott inrättas som en särskild stödform till hushåll som behöver stöd för att etablera sig i ett mer ändamålsenligt boende. Stödformen ska utgå selektivt och endast när särskilda skäl föreligger.*

Som framgår av kapitel 7 (Så gör andra länder) finns varianter med smärre inbördes avvikelser av subventionerat bosparande i ett antal europeiska och nordiska länder. Skälet är naturligt. I en efterfrågestyrd bostadsmarknad där hushållen, snarare än staten, bär det grundläggande ansvaret för bostadsfinansieringen är det egna sparandet en grundläggande förutsättning för valfrihet på bostadsmarknaden. Erfarenheter från andra länder visar också att med ett tidigt anlagt sparande följer också en naturlig amorteringskultur. I Sverige har också förslag om subventionerat bosparande framförts ett antal gånger av de kooperativa bostadsföretagen, intresseorganisationer och politiska partier.

Invändningen mot subventionerat bosparande kommer ofta från ekonomer som menar att hushållens sparande inte bör styras i en bestämd riktning, dvs. om staten ska främja sparande bör det ske i öppna former vars ändamål staten inte styr. En annan invändning som ibland framförs är att det blir redan välbeställda hushåll som kommer att (läs, har råd att) spara för sina barn. Vi menar att införandet av ett barnbidrag balanserar den invändningen men i samband med att frågan om ett subventionerat bosparande tas upp till ny prövning kan gärna särskilda fördelningspolitiska mekanismer övervägas, t.ex. i form av mer fördelaktiga skattevillkor för ekonomiskt svaga hushåll.

#### Subventionerat bosparande för unga vuxna 18–35 år

Detta förslag bygger dock på att unga vuxna, från 18 års ålder, ska uppmuntras att spara till sig själva. (En undersökning från SBAB 2015 visar också att det är få hushåll som har utrymme att bidra till sparande för sina barn.) Vidare beaktar inte vare sig den första eller den andra invändningen att den svenska bostadsmarknaden genomgått en grundläggande förändring sedan 1990-talet. Staten har dragit sig tillbaka och överlämnat det grundläggande ansvaret att finansiera boendet till hushållen. Som en följd av detta har hushållens skuldsättning men också fastighetsbolagens upplåning ökat. Om man menar att detta är ett problem (hushållen har ju också en tillgång i sitt boende) framstår det som ganska naturligt att stimulera hus-

hållen att bygga upp ett eget sparande. Även i en situation där endast vissa grupper väljer att spara till ett bostadsändamål kommer sparandet att bidra till att minska den framtida totala skuldsättningen.

Arbetsgruppens förslag ska också ses i kombination med det förslag till allmänt barnbidrag som presenterades i föregående punkt. Som framgår av beräkningarna i kapitel 8, Kostnadsberäkningar, kommer en kombination av barnbidrag och subventionerat bosparande avsevärt förbättra ungas förutsättningar att möta bostadsmarknaden. Ett subventionerat bosparande bör införas för åldersgruppen 18–35 år.

Sparandet ska kunna ske från det år en person fyller 18 år till det att hen fyller 36 år. Det ska vara avdragsgillt med upp till ett halvt inkomstbasbelopp per år (inkomstbasbeloppet 2018 är 62 500 kr) med ett tak på 300 000 kr. Avdraget ska uppgå till 20 procent av sparandet vilket innebär att den som boparar 1 000 kr får 200 kronor tillbaka i skatteavdrag mot annan skattepliktig inkomst. Dessutom ska den avkastning som bosparandet genererar vara skattefri.

Det ska vara möjligt att använda bosparandet till annat bostadsändamål än att köpa bostad, t.ex. att köpa möbler eller renovera bostaden, även i hyresrätt. Skulle sparandet avbrytas för att användas till något helt annat, t.ex. att köpa bil, bör dock sparandet bli retroaktivt beskattat. I linje med detta bör kapitalet, från 36 års ålder, återföras till beskattning om det inte använts för bostadsändamål.

#### Startlån – en form av CSN-lån för förstagångsköpare

Barnbidraget och ett system för subventionerat bosparande kommer att få stor betydelse för en socialt fungerande bostadsmarknad, på sikt. Konstaterandet kan ses både som ett stöd för och en reservation till dessa förslag. Internationella erfarenheter visar att det behövs ett komplement. I vissa länder kompletteras subventionerat sparande med särregler för unga när det gäller bolånetaket, i andra länder ofta 90–95 procent, eller som beskrivits tidigare, med lägre fastighetsskatt eller mer generösa avdragsregler för den första bostaden.

Den typen av åtgärder bör övervägas också i Sverige, i all synnerhet om staten avser att göra en översyn av ränteavdragen eller beskattningen av boendet i sin helhet. Ett än starkare verktyg vore att införa *startlån*. Startlån finns i Norge och kan ses som en form av statliga topplån.

En fördel med ett startlånesystem är att själva kreditprövningen finns inbyggd i bankens ordinarie prövning av låntagarens återbetalningsförmåga. Startlån ska kunna medges i intervallet mellan bankens bottenlån och den egna insatsen som därmed kan minskas till 5–10 procent. Om bolånekal-kylen visar att hushållet med sina löpande inkomster kan

betala räntor och amorteringar och i övrigt har ett utrymme för övriga levnadsomkostnader ska startlån kunna ges med lägre krav på säkerhet än affärsbankerna. Ett system med startlån liknar på det sättet studiemedelssystemet (CSN) som på ett tydligt sätt bidrar till att unga med svag ekonomi har möjlighet att söka sig vidare till högre studier. När det gäller CSN ges lån utan att staten har någon som helst säkerhet i form av fasta tillgångar. För startlån finns själva bostaden som säkerhet för lånet. (De norska erfarenheterna visar att kreditförlusterna i startlånesystemet är mycket blygsamma.)

Startlån ska kunna ges i samma åldersintervall som för subventionerat bosparande men avgränsas till köp av den första bostaden. Lånen ska belastas med sedvanlig bankränta och amorteras på 30 år. Villkoren för startlån bör bli föremål för vidare utredning. Ett riktmärke skulle kunna vara att bottenlån och startlån maximalt utgör 95 procent av marknadsvärdet. Startlånet bör max utgöra 25–40 procent av marknadsvärdet. En övre gräns i kronor bör fastställas för att begränsa efterfrågan till bostäder med rimliga priser och vidare bör särskilda amorteringsregler tillämpas som gör det möjligt med en låg amorteringstakt de första åren.

Ett villkor bör vara att banken beviljar bottenlån efter sedvanlig kreditprövning. I Norge sker därefter prövningen av den egna kommunen i samverkan med Husbanken. Hur ett svenskt system för startlån bör administreras får diskuteras med utgångspunkt från vilket administrativt ramverk som framtidens bostadspolitik bör byggas runt.

#### Egenkapitaltillskott som bostadssocialt verktyg för ekonomiskt svaga hushåll

Egenkapitaltillskott, dvs. tillskott i form av eget kapital (insats) finns i olika former i exempelvis Norge och Australien. Stödet kan ses som ett bostadssocialt verktyg för att hjälpa hushåll att skaffa en mer ändamålsenlig bostad. Egenkapitaltillskottet ges ibland i kombination med startlån, dvs. samhället stöttar med tillskott av eget kapital som kompletteras med startlån i den utsträckning som hushållet har möjlighet att bära belastningen av lån och amorteringar.

I Norge är bidraget i genomsnitt ca 250 000 NOK vilket motsvarar ca 25 procent av priset på en bostad. För hushåll med en svag ekonomi och i behov av ett stöd för att ”komma vidare” kan alltså en bostad i vissa fall finansieras till 100 procent med startlån och egenkapitaltillskott. Det krävs dock att hushållet kan svara för kapitalkostnaden (räntebetalningar). Startlån ska amorteras men när det gäller egenkapitaltillskott bör en avskrivning över 10–15 år tillämpas. Prövningen av egenkapitaltillskott bör ske från socialpolitiska kriterier. I Norge ges så kallat *boligtillskudd* till ca 1 000–1 500 hushåll per år.

”Ett än starkare verktyg vore att införa startlån.”

### FÖRSLAG 13:

#### Förstärk bostadsbidraget och höj bostadstillägget för pensionärer.

- *Åldersgränsen för bostadsbidragen till hushåll utan barn tas bort.*
- *Bostadsbidragets inkomstgräns anpassas till hushållets försörjningsbörda.*
- *Återbetalningskyldigheten slopas i samband med att tätare avstämningsrutiner införs.*
- *Bostadstillägget till pensionärer höjs och indexeras mot förändringen av boendekostnaderna.*

De senaste 20 åren har statens direkta ekonomiska engagemang i bostadsförsörjningen successivt minskat. Det gäller både det generella stödet till nybyggnad och ombyggnad och stödet till hushållen i form av bostadsbidrag. Svensk bostadspolitik har sedan lång tid lagt tonvikten på generella bostadspolitiska åtgärder, t.ex. åtgärder för lägre hyror, framför individuellt bostadsstöd. Motivet är att ett generellt stöd lättare får en bred acceptans, inte gör hushållen bidragsberoende och inte ger oacceptabla marginaleffekter. Det är en grundsyn som vi fortsatt stöder.

Det finns nämligen risker med långvarigt beroende av bostadsbidrag. För ett hushåll som fått kontrakt i en hyresrätt med hög hyra hjälper bostadsbidraget på marginalen men kan likväl bli en fattigdomsfälla. Om bostadsbidragen skulle svälla

kraftigt över beståndet finns risken att de bidrar till högre hyror. Principiellt finns således anledning till ett nyanserat förhållningssätt. Bostadsbidrag fungerar väl som ett socialpolitiskt stöd om det ges under en relativt begränsad tid, om det förenas med andra socialstödande åtgärder och stöttar hushållen att under en övergångsperiod hitta långsiktigt hållbara lösningar.

Samtidigt är det ett effektivt verktyg för att stötta ett enskilt hushåll vars livsvillkor förändrats av en eller annan anledning. Det kan gälla vid skilsmässa, arbetslöshet, flytt till arbete eller utbildning på en ny ort. Därför finns goda skäl att se över bostadsbidraget och stärka det på vissa punkter.

#### Ta bort åldersgränsen för bostadsbidrag till hushåll utan barn

Bostadsbidrag till hushåll utan barn är idag begränsat till åldersgruppen 18–29 år. Människors livssituation kan förändras i olika skeden av livet vilket innebär att en fixerad åldersgräns för bostadsbidrag får dålig träffsäkerhet. Åldersgränsen för bostadsbidragen till hushåll utan barn bör därför tas bort. Kostnaderna skulle vara förhållandevis låga om beräkningar utgår från nuvarande regler om inkomst och boendekostnader. En utvidgning av gruppen som kan få bostadsbidrag skulle fungera som en preventiv åtgärd mot ökad hemlöshet, minska trycket på försörjningsstödet, markera bostadsbidragens bostadspolitiska ambitioner och utjämna kostnader mellan kommunerna.





### **Anpassa inkomstgränsen till hushållets försörjningsbörda**

Inkomstgränserna bör räknas upp samt anpassas till olika hushålls försörjningsbörda. Enligt nuvarande regler för bostadsbidrag är den högsta inkomsten för maximalt bostadsbidrag densamma för samboende som för ensamstående. Den högsta inkomsten för maximalt bostadsbidrag bör anpassas till försörjningsbördan. Med utgångspunkt i den etablerade konsumtions-enhetsskalan innebär det att den sammanlagda bruttointkomsten för samboende med barn för maximalt bostadsbidrag borde vara 1,51 ggr den för ensamstående med barn.

Ett tecken på att inkomstgränserna är för låga är också att en inkomst som kan resultera i ett reducerat bostadsbidrag, samtidigt kan innebära att hushållets ekonomiska situation berättigar till ekonomiskt bistånd. Det är knappast en önskvärd utveckling. Inkomstgränsen bör således höjas, åldersgränsen tas bort och risken för margineffekter ses över genom att bidraget medger övergångsregler. Ett hushåll som får ett jobb ska inte omedelbart bli återbetalningsskyldigt. Mer flexibla regler stärker bostadsbidragets socialpolitiska syfte, att fungera som ett tillfälligt skyddsnet vid en förändrad livssituation. Övergångsregler får dock inte tillämpas på ett sånt sätt att enskilda blir bidragsberoende eller lämna utrymme för fusk.

### **Slopa återbetalningsskyldigheten och gör tätare avstämningar**

Bostadsbidragen är idag preliminära baserat på en beräknad inkomst. Men många har idag anställningsformer som innebär att det kan vara svårt att förutse sin inkomst. Vid avstämning mot den verkliga inkomsten kan en bidragstagare därför bli återbetalningsskyldig för stora belopp. För att undvika detta och för att bidraget ska spegla den inkomst man faktiskt har bör bostadsbidragen och hushållets inkomster stämmas av betydligt tätare än idag. En rimlig ambition bör vara att avstämning sker åtminstone varje kvartal och att återbetalningsskyldigheten då kan slopas, såvida det inte fråga om uppenbart fusk.

### **Bostadstillägget till pensionärer höjs och indexeras mot förändringen av boendekostnaderna**

Dagens bostadstillägg ger bara ersättning för en boendekostnad på högst 5 600 kronor per månad. Taket höjdes från 5 000 kronor från och med den 1 januari 2018. Det var första gången sedan 2007 som taket höjdes. Men både hyror och priser för bostadsrätter och villor har stigit mer och bostadstillägget ersätter en allt mindre andel av bostadskostnaden. PRO vill t.ex. att bostadstillägget ska höjas – så att det täcker upp till 100 procent av en hyreskostnad på upp till 7 000 kronor i månaden. Taket måste samtidigt indexeras för att följa förändringen av bostadskostnaderna.

## 3.6 Goda livsmiljöer i en fungerande bostadsmarknad

*Goda boendemiljöer och ordning och reda på bostadsmarknaden går hand i hand.*

*Starta en bred och långsiktig satsning på socialt, ekonomiskt och kulturellt utsatta områden med syfte att bryta segregationen och skapa långsiktigt livskraftiga och goda livsmiljöer.*

En delvis bortglömd, i vart fall underskattad dimension i den sociala bostadspolitiken är människors livsmiljö. Förbiseendet kan ha att göra med att den politiska agendan haft fokus på bostadsbyggandet i volymtermer samt finansiella aspekter. Bostadspolitikens yttersta mål är dock att skapa goda livsmiljöer som ger människor förutsättningar att växa upp i sammanhang som ger social trygghet, skönhetsupplevelser, avkoppling och vila, rekreation och gemenskap.

### En historia av framgångar och bakslag

På den punkten kan bostadspolitiken peka på både framgångar och bakslag. Under den första delen av 1900-talet fanns ett stort fokus på dessa frågor. Egnahemsrörelsen, koloniträdgårdsrörelsen, HSB och Hyresgästföreningen var i olika aspekter pådrivande för att skapa goda livsmiljöer. Resultatet kan avläsas i Sveriges tiotusentals koloniträdgårdar, hundratals småskaliga och prunkande trädgårdsstäder, storhuskvarter med vackra och stillsamma innergårdar och sjönära småstäder där bebyggelsemiljö och natur harmoniskt smälter samman.

Men det politiska resultatet kan också läsas av i form av 1960- och 70-talens okänsliga rivningar av historiska stadskvarter, kasernliknande bostadshus med torftiga gårdar utan naturliga mötesplatser, förortsområden där människor med olika sociala och ekonomiska förutsättningar separerats till följd av ensidig bebyggelsestruktur och likaså ensidiga upplåtelseformer.

Avsaknaden av miljömässiga kvalitéer eller möjlighet att göra en lokal bostadskarriär har bidragit till att mer välbeställda hushåll flyttat till andra områden. Med ökad ekonomisk segregation har den sociala och kulturella klyftan mellan olika områden vidgats. Som en följd av detta har stora delar av miljonprogrammets mer storskaliga bostadsområden hamnat i vanrykte, något som förstärkts av att senare decenniernas migranter i stor utsträckning hänvisats till dessa bostadsområden, vilket gett segregationen ytterligare en dimension.

Debatten om dessa frågor präglas inte sällan av motsätt-

ningar. Vissa menar att kritiken i sig verkar stigmatiserande och att den cementerar en överdrivet negativ bild av förorten. Det är en invändning att ta på allvar eftersom det inte är människorna i sig som är måltavla för kritiken. Å andra sidan är förnekelse av faktiska problem inget lyckosamt politiskt recept. En politik som vill framåt, med kapacitet att mobilisera människors politiska engagemang, måste våga tala klarspråk om rådande förhållanden, även när det socialdemokratiska partiet är medskyldigt till vissa av de problem som uppstått. Sett från den utgångspunkten är det ortvetydigt så att många av dagens förorter är i behov av ett lyft i flera olika avseenden.

### Alla människor ska kunna bo i goda livsmiljöer

Långt ifrån alla men definitivt vissa av våra förorter befinner sig idag i en nedåtgående spiral som kan leda till en förslumning av den karaktär som kan avläsas i andra länder, dvs. områden där fastigheter och miljöer befinner sig i olika grader av förfall, där de sista resterna av medelklass flytt skolorna, där centrummiljöerna tagits över av kriminella och där själva bostadsadressen per automatik ger sämre förutsättningar att nå högre utbildning och en fast anställning. Det kan inte

vara socialdemokratisk politik. En modern social

bostadspolitik kan inte bara ha som mål att

säkra människors rätt till tak över huvudet. Den måste också ha som mål

att alla barn, unga och vuxna ska kunna växa upp och leva i goda livsmiljöer som berikar deras liv och ger dem möjlighet att uppnå sina innersta drömmar.

Kanske är det rentav så att detta projekt är en av de största politiska utmaningarna de närmaste 20 åren. Misslyckas vi med att integrera segregerade förorter kan en av de viktigaste egenskaperna i det svenska samhället vara hotad, nämligen den sociala

tilliten mellan människor. Tilliten är fortfarande hög i Sverige men det finns

tecken som tyder på att den försvagats och att den

kan hotas på ett mer grundläggande plan om inte problemen tas på allvar.

I detta avsnitt tecknas således ramarna för två politiska reformområden med syfte att bryta den negativa utvecklingen, skapa förutsättningar för en social och miljömässig läkning av utsatta bostadsområden samt skapa ordning och reda på bostadsmarknaden. Självfallet kan inte bostadspolitiken ensam vända utvecklingen men med rätt insatser kan den bidra till att förändra samhällsstrukturer.

**"Bostadspolitikens yttersta mål är att skapa goda livsmiljöer som ger människor förutsättningar att växa upp i sammanhang som ger social trygghet, skönhetsupplevelser, avkoppling, vila, rekreation och gemenskap."**



#### FÖRSLAG 14:

**Inled en bred och långsiktig satsning på socialt, ekonomiskt och kulturellt utsatta områden med syfte att skapa livskraftiga och goda livsmiljöer.**

- *Staten och berörda kommuner upprättar gemensamt specifika planer för berörda områden med syfte att på 10 år omdana och integrera utsatta områden, socialt, miljömässigt och kulturellt.*
- *Sociala hållbarhetslån inrättas för att stimulera investeringar i utsatta områden.*
- *Särskilda statsbidrag utgår till socialt stödjande insatser i berörda områden. Berörda myndigheter ges tilläggsanslag, alternativt sker omfördelningar inom ram för att styra resurser.*
- *Utsatta områden ges status som frizonsområden för att möjliggöra undantag från PBL och miljöbalken när det gäller angelägna förändringar av den fysiska miljön.*

Förutsättningen för framgång på detta område är att samhällets resurser mobiliseras på bred front. Övergripande måste människor ges förutsättningar att bidra genom att ha en utkomst av eget arbete. Jobbmatchningen måste förbättras kraftigt genom en kombination av uppsökande och stödjande arbete och krav på den enskilde. Arbete är grunden, både för samhället i stort och den enskilda individen. Men ska utvecklingen vända på allvar krävs att staten och kommunerna tillsammans med andra goda krafter utarbetar en plan för en långsiktig och uthållig satsning på bred front.

Om vi på allvar vill lyfta utsatta områden måste det till krafttag och politiskt ledarskap på alla nivåer. Vi föreslår att staten och berörda kommuner tillsammans utarbetar planer för att på 10 år i grunden förändra de stadsdelar och förortsområden som idag definieras som särskilt utsatta. Tonvikten måste ligga i framkant för att skicka tydliga signaler om samhällets intentioner. För att klara uppgiften krävs att stat,

kommuner och landsting, kommersiella aktörer, bygg- och fastighetsbolag, det civila samhället och olika myndigheter samarbetar inom ramen för en långsiktig plan, specifik för varje område.

Flera av dessa insatser kräver tillskott av ekonomiska resurser. Det kommer att bli nödvändigt med stöd från staten, som särskilda statsbidrag när det gäller stöd till löpande drift och som lån till förmånliga villkor när det gäller investeringar. Via det årliga regleringsbrevet förtydligas myndigheternas särskilda uppdrag när det gäller utsatta områden. Erforderliga resurser tilldelas genom tilläggsanslag eller omfördelning inom ram.

#### Hela samhället måste mobiliseras

På lokal nivå är en första förutsättning att det omgivande samhället fungerar precis som på andra platser. Skolor måste rustas och den inre kraften mobiliseras genom ordning i klassrummen och rekrytering av skickliga och engagerade pedagoger. Polis, socialtjänst, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, vårdcentraler tillsammans med annan kommunal administration måste finnas på plats, både för att utgöra stöd och för att markera den värdegrund som gäller i vårt samhälle. Det gäller inte minst brottligheten där särskilt fokus måste läggas på vardagsbrott, som ofta är ingången till organiserad kriminalitet. Även den kommersiella samhällsservicen måste fungera. Ett lokalsamhälle måste ha en lokal dagligvaruhandel, bankkontor som ger rådgivning och restauranger som är öppna både dag- och kvällstid.

En andra förutsättning är att föreningslivet och det civila samhället engageras och ges resurser att bedriva ett socialt förebyggande arbete i utsatta områden. Kulturlivet med musik och teater måste finnas närvarande, både i form av traditionella scenframträdanden och med möjlighet till eget utövande. Där det svenska språket är eftersatt måste specialsatsningar på s.k. språkbad genomföras i form av läs- och skrivstöd, både i offentlig form och med hjälp av frivilligorganisationer.



Här måste skolan, det institutionella kulturlivet, föreningar samt fria grupper hitta former för samverkan och kulturell korsbefruktning. Att möta andra människor som bidrar med inspiration och nätverk är ofta vägen bort från stigmatiserande miljöer.

Men integration handlar inte bara om att satsa i utsatta områden. Det handlar i lika hög grad om att knyta samman olika delar av en stad eller kommun. Det kräver en långsiktig samhällsplanering med fungerande infrastruktur, förändringar i den fysiska planeringen, att ingångsjobb skapas på andra platser än där man själv bor samt andra åtgärder som ger tillgång till nya nätverk och vidgade referensramar.

### Sociala strategier på lokal nivå fungerar

Som erfarenheterna från Gårdsten i Göteborg visar måste det till ett samarbete mellan bostadsföretag och näringslivet. I Gårdsten har det kommunala bostadsbolaget självt bidragit till att skapa arbetstillfällen, både som sommarjobb och reguljära arbetstillfällen. Men kanske än viktigare är att man har lyckats få andra företag att förlägga verksamhet i området, som både bidrar med jobb och nätverk. När kommunala och privata bolag satsar bakom en gemensam målbild skapas ekonomisk aktivitet som inte bara ger positiva sociala effekter utan som också leder till ökade värden för alla inblandade parter.

När strategier av ovanstående typ implementeras kan bostadspolitiken i samspel med bygg- och fastighetsföretag spela en central roll. Örebro är ett exempel på en kommun som framgångsrikt samarbetat med byggbolag för att skapa arbetstillfällen för arbetslösa och migranter. Kommunerna bör generellt ställa sociala kriterier vid upphandlingar som främjar integration via arbete och utbildning. Genom ungdoms- och sommarjobb skapas vägar in i arbetslivet men effekten blir dubbel när bostadsföretagen satsar på att rusta upp den yttre miljön, rustar upp parker och lekplatser, anlägger ytor för odling, lek och spel, konsekvent sanerar klotter, lagar bänkar och staket, återställer rabatter och omplanterar träd – dvs. alla de små detaljer som signalerar omtanke om de människor som bor på den lokala platsen. Goda spiraler lägger grunden till vidare utveckling.

### Förändra bostads- och bebyggelsestrukturen

Men det måste också till förändringar av samhällsplaneringen och bebyggelsestrukturen. Framåt behöver svenska städer formas utifrån en övergripande tanke om blandning. Här kan Norge fungera som en förebild vars samhällsplanering i större utsträckning än i Sverige haft som mål att olika hustyper och upplåtelseformer ska flätas samman. När småhus integreras med flerbostadshus skapas per automatik en naturlig blandning av människor. Effekten förstärks än mer när olika upplåtelseformer mixas. Det gäller för övrigt också i stadsdelar eller förorter med stor dominans av bostadsrätt och egna hem. Där bör kompletteringsbebyggelse anläggas med hyresrätter till villkor som gör att ekonomiskt svaga kan flytta in. Men vad gör man då på platser där bebyggelsen redan är på

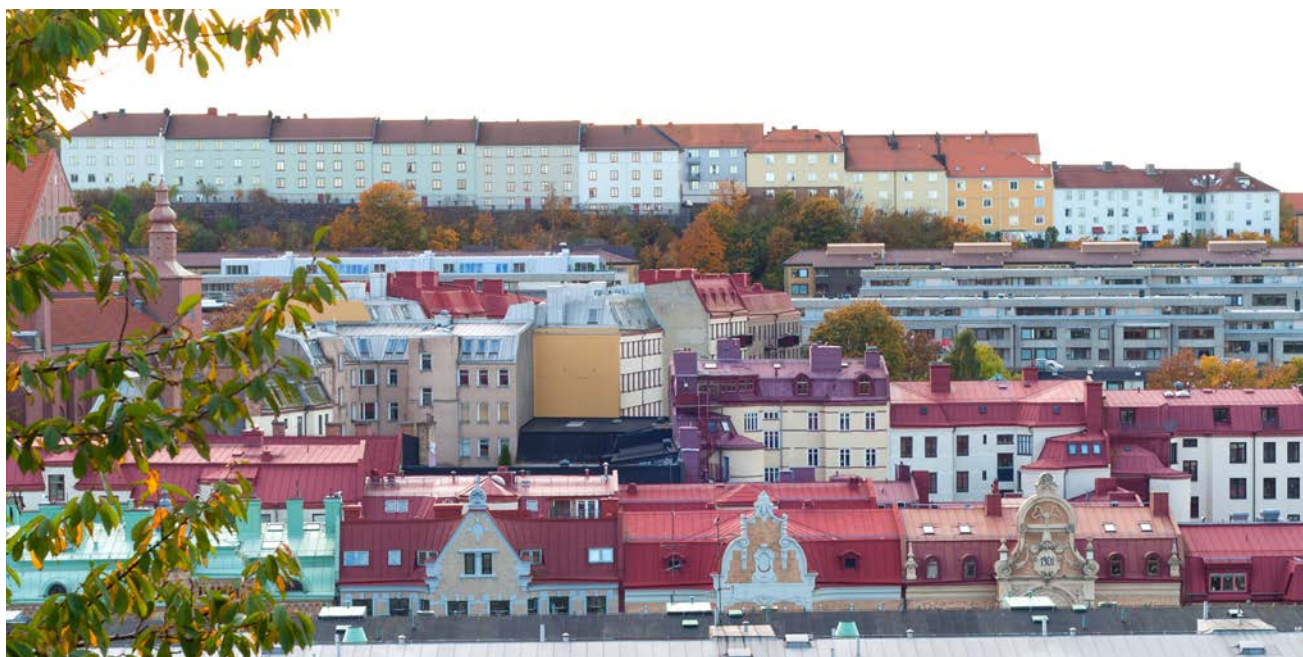
plats? De exempel som hittills genomförts visar att påbyggnad av hus, fasadrenoveringar etc. är kostsamt men ger blygsam effekt. För att få effekt måste det tas mer radikala grepp. Många av 1960- och 70-talets förorter är relativt glest exploaterade. Därmed finns utrymme för förtätning som då bör ske i annan skala och med komplementära upplåtelseformer. På vissa platser kanske partiell rivning ska övervägas för att möjliggöra en kompletteringsbebyggelse som mer grundläggande bryter rådande strukturer.

På den här punkten hänger bebyggelse och yttre miljö samman. För att integrera segregerade förorter måste den fysiska isoleringen mellan områden hävas. Ett sätt att göra det kan vara att bebygga gröna kilar som skiljer stadsdelar genom att anlägga parker, dammar och andra sociala miljöer som gör att människor möts och barriärer mellan områden bryts. För att möjliggöra detta bör det i anslutning till detta program fattas beslut om särskilda geografiska frizonsområden som ger kommunerna möjlighet att göra undantag från plan- och bygglagen samt miljöbalken.

En del av dessa investeringar är kostsamma och rymmer inte i kortsiktiga investeringskalkyler. Erfarenheter från exempelvis Hökarängen i Stockholm visar emellertid att offentliga investeringar i förbättrad samhällsservice och i den yttre miljön gör ett lokalt område mer attraktivt. Därmed ökar fastighetsvärdet i området vilket skapar förutsättningar för ytterligare investeringar. Staten bör därför inrätta sociala investeringslån. Dessa lån bör utgå med särskilt förmånliga villkor med syfte att stimulera till investeringar som inte ger företagsekonomisk avkastning på kort sikt.

Förändringar i den fysiska strukturen måste kombineras med åtgärder som gör att människor som fått jobb och är på väg i sin sociala resa inte omedelbart väljer att flytta från berörda områden. Att bryta upp ensidiga upplåtelseformer är en nödvändig väg att gå. Möjliga angreppssätt beskrivs under förslag 7, Bryggor mellan hyrt och ägt boende. Som redan beskrivits kan detta kompletteras med partiell rivning, kompletteringsbebyggelse m.m. Ensidiga strukturer skapar ensidiga sociala resultat. Därför måste sådana strukturer förändras i grunden.





#### FÖRSLAG 15:

#### Vidta åtgärder för att skapa ordning och reda på bostadsmarknaden.

- *Motverka otillåtna överlåtelse samt svarta kontrakt genom att begränsa bytesrätten. Möjligheten till självrättelse bör begränsas. Straffskalan för brott mot hyreslagstiftningen bör höjas.*
- *Hyresuttag vid andrahandsuthyrning begränsas till 20 procent över avgift plus lån för räntor. I gengäld kan beloppet för skattefri hyresintäkt höjas.*

För att den svenska bostadsmarknaden ska fungera med sin välbalanserade fördelning mellan hyresrätt, bostadsrätt och egna hem krävs ordning och reda när det överlåtelse och bostadsbyten. Framväxten av svarta marknader, oavsett hur utbredda de är, underminerar tilltron till bostadsmarknadens funktionssätt och drabbar de allra mest utsatta. Det visar inte minst de senaste årens utveckling med skenande priser på andrahandskontrakt och allt större inblandning av kriminella nätverk som köper kontrakt för att hyra ut bostäder i hotell-liknande upplägg.

#### Sätt stopp för kriminalitet på bostadsmarknaden

Handeln med hyreskontrakt är vanligast i Stockholmsområdet, men förekommer även i andra områden i landet, särskilt i orter med stor bostadsbrist och långa köer. Handeln omsätter mycket stora belopp och sker i olika former som t.ex. sofistikerade upplägg med "skenhyresavtal", falsk mantalskrivning på fastigheter och osanna intyg. Vanligast är otillåten ersättning i samband med att hyresgäster överläter hyresrätter, dvs. säljer hyreskontrakt, antingen direkt eller som del av ersättning vid byte/köp av ägd bostad men det förekommer också att mindre nogräknade hyresvärdar medverkar i denna

verksamhet. I Stockholm menar polisen att svarta kontrakt förmedlade av kriminella nätverk kan omsätta så mycket som en miljard kronor per år.

För att komma till rätta med detta bör de förslag som lagts fram i SOU 2017:86, Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning, genomföras. Det handlar om kriminalisering av köp av kontrakt samt en begränsning av bytesrätten. Förslaget innebär att både hyresgästen och den som hyresrätten ska överlåtas till måste varit bosatta i sina bostäder under minst ett år vid tidpunkten för ansökan om tillstånd. Dessutom föreslås en förändring för att komma tillrätta med otillåten andrahandsuthyrning. Idag kan hyresgästen undgå förverkande av hyresrätten om rättelse vidtas. Utredningen föreslår att möjligheten att undgå förverkande genom rättelse avskaffas, såvida det inte föreligger en giltig ursäkt. Vidare bör straffskalan för brott mot hyreslagstiftningen skärpas.

I detta sammanhang bör också bostadsförmedlingens roll uppmärksammas. Rätt använd är den ett viktigt verktyg som service till både hyresvärdar och bostadssökande. Om fler bostäder förmedlas via bostadsförmedlingen skapas automatiskt mer ordning och reda och både kommunen och andra aktörer får mer information om marknadssituationen.

#### Se över lagstiftningen för andrahandsuthyrning

Ett annat problem som ökat i omfattning under senare år förekomsten av hyresavtal med ockerhyror för bostadsrätter som hyrs ut i andra hand. Delvis är utvecklingen en följd av missförstånd runt rådande lagstiftning. För att motverka utvecklingen bör en kombination av åtgärder vidtas. Vi föreslår att den hyra som får tas ut maximeras till 20 procent över den avgift, plus ränta på lån som bostadsrättshavaren betalar. I gengäld kan beloppet för skattefri andrahandsuthyrning av bostadsrätter och villor höjas.

# 4. SOCIALDEMOKRATIN OCH BOSTADSFRÅGAN

Knappast något annat politiskt område är så intimt förbundet med folkhemsepoken som bostadspolitiken. Socialdemokraterna drevs av ambitionen att "bygga landet". Ett intensivt reformarbete inleddes med det goda hemmet som metafor. Genom att förändra samhällsstrukturer på en rad olika områden skulle den "sociala frågan" lösas och ett modernt välfärdssamhälle skapas med likvärdiga livschanser för alla.

Bostadspolitiken har således utgjort en av den socialdemokratiska reformpolitikens hörnstenar. I detta avsnitt beskrivs de ideologiska rötterna till folkhemsepokens bostadspolitik. Avslutningsvis diskuteras dagens utmaningar och vilken roll som bostadspolitiken kan spela i framtiden.

## 4.1 Den socialdemokratiska modellen

Vad står den svenska socialdemokratiska modellen för? En alltmer spridd uppfattning är att socialdemokrati bör definieras som en egen idéströmning, mellan klassisk liberalism och

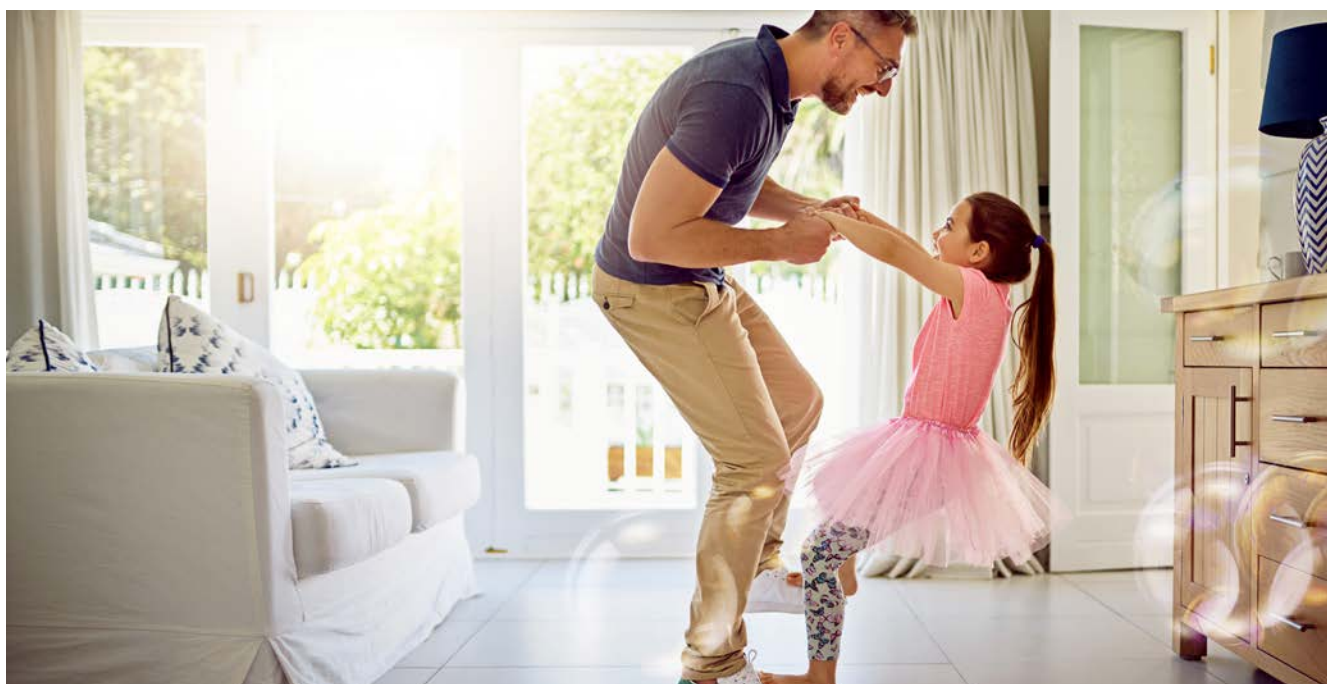
socialism. Tolkningen har i hög grad sitt ursprung i hur de socialdemokratiska partierna utvecklats i framför allt Norden. Den danske sociologen Gøsta Esping-Andersen skiljer mellan den *liberala* anglosaxiska och den *konservativa* kontinentala välfärdsmodellen. Den nordiska välfärdsmodellen betecknar han som *socialdemokratisk*. Vad innebär detta historiska arv för socialdemokratiens politiska uppgifter i allmänhet och inom bostadspolitikens område i synnerhet?

Det är nära nog 150 år sedan den socialdemokratiska arbetarrörelsen började ta form i Europa.

Socialdemokratin växte fram ur den socialistiska idétraditionen men bröt tidigt med kommunismen som ledde en rad av världens länder in i en historisk återvändsgränd, präglad av diktaturvälde, förtryck av grundläggande mänskliga fri- och rättigheter samt enormt mänskligt lidande.

I det här perspektivet är den nordiska erfarenheten unik. I Norden har de socialdemokratiska partierna, fackföreningsrörelsen och folkrörelserna, inom ramen för den kapitalistiska marknadsekonomi, medverkat till att skapa en delvis unik och särpräglad modell som lyckats förena ekonomisk utveckling, demokratisk stabilitet och en hög grad av social utjämning. De nordiska länderna placerar sig idag högt på alla listor som jämför världens länder när det gäller medborgerliga rättigheter, social tillit, livskvalitet och välstånd.

Nils Karleby formulerade socialdemokratiens särart i sin bok *Socialismen inför verkligheten*. När de socialistiska idealen mötte den liberala marknadsekonomi formades i Sverige en intressant symbios. Många socialister hoppades och trodde på ett brott med hela det kapitalistiska systemet. Socialdemokratiens svar blev att genom institutionella arrangemang infoga sociala element i det rådande kapitalistiska systemet.



## EN MODELL PRÄGLAD AV KOLLEKTIV SJÄLVREGLERING

Ett viktigt sådant exempel är kollektivavtalsmodellen, dvs. den kollektiva självreglering som skapades på arbetsmarknaden i samband med Saltsjöbadsavtalet 1938. Avtalsmodellen är idag en integrerad del av den liberala marknadsekonomin men innebär samtidigt en reglering som medför att marknadsmekanismerna inte kan råda fullt ut och att arbetsgivarna inte kan bestämma lönenivån själva. Kärnan i den svenska modellen på arbetsmarknaden innebär att företagen inte konkurrerar med låga löner inom samma avtalsområde.

I jämförelse med modeller där staten eller en helt fri marknad styr spelreglerna har partsmodellen visat sig kunna kombinera hot om konflikt med omförhandling och anpassning till genomgripande förändringar i betydligt mer socialt acceptabla former. En rad exempel som t ex rör uppsägningar och omfattande strukturförändringar bekräftar den saken.

På övergripande samhällsnivå är den blandade ekonomin, ”blandekonomin”, ett uttryck för samma slags kompromiss. Den offentliga sektorns välfärdsåtaganden har i sig skapat en balans mellan politik och marknad. Men den har också tagit sig uttryck i en modell som blandat ägandeformer i form av staten, kommuner och landsting, privat, kooperativt, stiftelser och föreningsdrivna former. Spår av detta finns också på bostadsmarknaden där vi har en blandning av privata och offentliga hyresrätter (kommunala bostadsbolag samt bolag som är hel- eller delägda med kapital från AP-fonderna) egna hem, ägarlägenheter och bostadsrätter, med andra ord en mix mellan privat, offentligt och kooperativt ägande eller närbesläktade blandformer.

Den svenska modellen kan på det sättet beskrivas som en kompromiss där den offentliga sektorn och staten/politiken

bäddat in kapitalismen i det omgivande samhället på samma gång som man kan hävda att samhället fogats in i marknadsekonomin realiteter. Partsmodellen utgör i sig en unik form av organiserad konflikthantering med det ömsidiga ansvar som följer av avtal tecknade gemensamt mellan olika parter.

Detta gäller i hög grad också bostadspolitik. Förhandlingssystemet för hyrorna är en motsvarighet till kollektivavtalsmodellen på arbetsmarknaden. Det betyder att även bostadsmarknaden etablerats i skärningspunkten mellan politik och marknad. Under kriget (1942) infördes Sverige en hyresreglering som formellt sett avskaffades 1974. Redan på 1950-talet infördes dock partsmodellen med förhandlade hyror och från 1968 infördes ramverket för det nuvarande bruksvärdesystemet.

Således kollektiv självreglering hellre än omfattande ingripanden från staten. På det sättet blev förvaltningen av det samlade ekonomiska utfallet och den sociala jämlikheten till en gemensam angelägenhet i stället för resultatet av oförsonliga sociala konflikter med stora konsekvenser för hela samhället.

## BOSTADSPOLITIKEN – VÄLFÄRDSPOLITIKENS FJÄRDE BEN

Bostadsfrågan fick tidigt en särställning på den politiska agendan. I grunden har det att göra med att bostaden inte kan betraktas som vilken vara som helst. Bostaden har vissa särdrag. Den är grundvalen för att vi ska kunna leva ett gott liv från vaggan till gravstenen, för att kunna leva och arbeta, bilda familj, födas och åldras och är på det sättet en del av ett socialt sammanhang där själva livet utspelar sig. Bostaden har också en särskild ekonomisk betydelse för hushållet.

Därför har bostadspolitiken i modern tid förvisso varit en del av marknaden men också föremål för ambitiösa politiska insatser. Socialdemokratin har alltid hävdad att bygg- och bostadsmarknaden är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att man ska kunna möjliggöra bostäder till alla. Såväl utbudet som efterfrågan av bostäder, företag som individer kan vara i behov av stöd och subventioner. Därför krävs offentliga insatser, både från staten och kommunerna.

Redan i regeringsformens första kapitel, andra paragrafen heter det:

”Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.”

I realiteten har bostadspolitiken utgjort den svenska modellens fjärde ben. De tre första brukar beskrivas som:

- allas tillgång till välfärdstjänster via den *gemensamma finansieringen*
- inkomstrygghet genom *socialförsäkringssystemet*
- allas rätt till arbete genom en aktiv *arbetsmarknadspolitik* och ett organiserat arbetsliv baserat på *partismodellen*.

Bostadspolitiken har i praktiken, i varje fall fram till 1990-talets omfattande systemskifte på bostadsmarknaden, utgjort en fjärde grundpelare i den nordiska och den svenska välfärdsmodellen. Målet var att säkerställa allas rätt till en god och funktionell bostad. Rätten till en god bostad likställdes med allas tillgång till högre utbildning och samhällets välfärdstjänster.

På det sättet blev bostadsfrågan en del av den socialdemokratiska drömmen, där alla ska kunna göra sin livsresa, på egna villkor. Allas rätt till en god bostad spelar en central roll i samtliga nordiska länder. En smula talande är dock att de nordiska länderna valt tämligen olika strategier för att uppnå detta mål, i sig ett uttryck för den pragmatism i förhållande till politikens medel som i allmänhet kännetecknar socialdemokratiska partier. (Se vidare kapitel 7, Så här gör andra länder.)

## BOSTADSSTANDARDEN – AVGÖRANDE FÖR DEN ”SOCIALA FRÅGAN”

Industrialiseringen från slutet av 1800-talet ledde till en omfattande inflyttning från landsbygd till stad. De som flyttade från landsbygden till de framväxande städerna tvingades leva och bo under miserabla förhållanden.

Fattigdom, ohälsa och dålig hygien var skälet till sjukdomar, epidemier, låg livslängd och hög barnadödlighet. Arbetarfamiljerna trängdes ihop i undermåliga hyreskaserner som ofta saknade tillgång till vatten och avlopp. Sopor och avtråde slängdes ut på gatorna. När den ”sociala frågan” formuleras sker det således i hög grad som en bostadsfråga.

Under parollen ”hälsobostäder till alla” gjordes bostadspolitiken till en integrerad del av socialdemokratin stora projekt att etablera ett samhälle med likartade livschanser för alla.

## BOSTADSPOLITIKEN OCH DEN SOCIALA OCH FYSISKA INFRASTRUKTUREN

Med industrialiseringen följde en stor omgestaltning av det svenska samhället. Det politiska projektet blev att skapa en infrastruktur för detta nya samhälle, inte minst i form av sociala välfärdsarrangemang – men också fysiskt i form av renhållning, vatten, vägar och kommunikationer. Bostadspolitiken blev på det sättet en central del av såväl den fysiska som den sociala infrastrukturen.

## Arbetarrörelsen ville skapa ett bättre boende med anständiga boendemiljöer och ge den växande arbetarklassen egenmakt över sitt boende.

Utifrån denna politiska ambition utvecklades den sociala bostadspolitiken steg för steg. Men det fanns också en oro bland den tidens politiska och kulturella etablissemang för normlöshet och brist på social disciplin i städernas arbetarkvarter som påminner om dagens stigmatisering av förorterna. För de borgerliga blev därför den sociala frågan en ”arbetarfråga” på samma sätt som dagens sociala frågor ofta tenderar att bli en ”invandrarfråga”.

En annan parallell är att det var den tidens liberaliseringar, inte minst näringsfriheten, som med industrialiseringen skapade nya sociala klyftor som ännu inte hade tyglats i en institutionaliserad form. Vi ser i vår tid återigen en period av liberaliseringar som i globaliseringens kölvatten skapar nya sociala klyftor och spänningar som måste adresseras.

## FRÅN FILANTROPI TILL SAMHÄLLSANSVAR

Under 1900-talet gör bostadsfrågan en resa från borgerlig filantropi till självorganisering genom egnahemsrörelsen och Kooperationen, till att bostadsfrågan blir en politisk fråga genom insatser från staten och kommunerna. Detta är en lång process under hela 1900-talet med flera parallella spår.

Kommunerna har historiskt haft ett ansvar för fattigvården för sina medborgare. Länge hanteras bostadsfrågan också i denna kontext. Barnrikehusen är en del av denna tradition men kom efter hand att lämna plats för en mer generell bostadspolitik.

I boken *Att bygga för det nya samhället. Glimtar ur hundra års bostadspolitiska debatt i Sverige* sammanfattar

Örjan Nyström bostadsfrågans roll i de socialdemokratiska ambitionerna:

Det var därför kring bostadsfrågan, mer än någon annan fråga, som visioner om det goda samhället vävdes samman till en helhet. Och på samma gång formades en politisk tankefigur av sällsynt lyskraft: bilden av samhällsutvecklingen som ett bygge – ”samhällsbygget”. Man planerar. Man gjuter grunden. Man reser väggreglar och takstolar. Man möblerar sina rum. Så borde också ett samhälle kunna byggas, med kunniga arkitekter och skickliga hantverkarens hjälp.

## FOLKHEMMETS DUBBLA INNEBÖRD

Det är förstås inte någon tillfällighet att *folkhemmet* är den politiska metafor som bär fram socialdemokratien och som än i dag sammanfattar perioden från 1930-talet och fram till slutet av seklet. Per Albin börjar använda ordet redan på 1920-talet. Folkhemsbegreppet har visserligen ett konservativt ursprung. Men i socialdemokratisk version får det en delvis annan innebörd. Det appellerar till behovet av stabilitet, trygghet och sammanhållning men tillfogar samtidigt en modern jämlikhetsidé:

Hemmets grundval är gemensamheten och samkänslan. Det goda hemmet känner inte till några privilegierade eller tillbakasatta, inga kelgrisar och inga styvbarn. Där ser icke den ene ner på den andre. Där försöker ingen skaffa sig fördel på andras bekostnad, den starke trycker icke ner och plundrar den svage. I det goda hemmet råder likhet, omtanke, samarbete, hjälpsamhet. Tillämpat på det stora folk- och medborgarhemmet skulle detta betyda nedbrytandet av alla sociala och ekonomiska skrankor, som nu skilja medborgarna i privilegierade och tillbakasatta, i härskande och beroende, plundrare och plundrade.

Det svenska samhället är ännu icke det goda medborgarhemmet. Här råder visserligen en formell likhet, likheten i politiska rättigheter, men socialt består ännu klassamhället, och ekonomiskt råder fåtalets diktatur. Olikskheterna äro stundom skriande; medan några bo i palats betraktar många det som en lycka om de får bo kvar i sina kolonistugor även under den kalla vintern; medan en del leva i överflöd, gå många från dörr till dörr för att få en beta bröd, och den fattige ängslas för morgondagen, där sjukdom, arbetslöshet och annan olycka lurar. Skall det svenska samhället bli det goda medborgarhemmet måste klasskillnaden avlägsnas, den sociala omsorgen utvecklas, en ekonomisk utjämning ske, de arbetande beredas andel även i det ekonomiska förvaltandet, demokratin genomföras och tillämpas även socialt och ekonomiskt.

Det är förmodligen ingen tillfällighet att begreppet folkhemmet anspelar på och faktiskt innehåller ordet *hemmet*. Det ska här förstås i en samhällelig och övergripande kontext. Men det bör också kopplas till ett konkret hem och en bostad av sådan kvalitet och beskaffenhet att de boende kan leva ett gott liv. Och det är kanske därför det fick en sådan enorm resonans, betydelse och förmåga att överleva. Det appellerade till något varje människa kunde förstå och relatera till, det vill säga det universella och inte det särskiljande. Hyresgästernas Otto Grimlund konstaterade 1930 att ”bostadsfrågan är en av vårt samhälles mest brännande och betydelsefulla sociala frågor för närvarande.”



Per Albin Hansson, ca 1945

## MODERNISMEN OCH ARBETARRÖRELSEN

Den sociala reformpolitik som socialdemokratien ställer sig i spetsen för går också hand i hand med modernismens olika uttryck. Det moderna projektet har en lång tidslinje som går tillbaka till upplysningen och 1789. Men i Sverige är modernismen framför allt förknippad med folkhemmet, funktionalismen och bostadsfrågan. Stockholmsutställningen 1930, där den funktionalistiska arkitekturen presenterades, innebar för många av de rekordmånga besökarna, med Ivar Los uttryck, en stark livskänsla. Funktionalismen var ett internationellt fenomen. Bauhauskolan i Tyskland hade en stark koppling till arbetarrörelsen. Även arbetarrörelsen i Wien var en förebild för moderniseringen och en ny bostadspolitik.

Året efter Stockholmsutställningen kom debattboken *Acceptera* på Tidens förlag, med flera namnkunniga bidragsgivare som arkitekterna Sven Markelius, Uno Åhrén och Gunnar Asplund. Man kan säga att arbetarrörelsen och funktionalisterna krokarm med varandra i projektet som syftar till att modernisera Sverige. Eller som det formuleras i bokens inledning:

Acceptera den föreliggande verkligheten – endast därigenom har vi utsikt att behärska den, att rå på den för att förändra den och skapa kultur som är ett smidigt redskap för livet. Vi har inte behov av en gammal kulturs urvuxna former för att uppehålla vår självaktning. Vi kan inte smyga oss ur vår egen tid bakåt. Vi kan inte heller hoppa förbi något som är besvärligt och oklart in i en utopisk framtid. Vi kan inte annat än att se verkligheten i ögonen och acceptera den för att behärska den. Vad som är medel och vad som är mål i våra dagars kulturliv har det aldrig varit någon tvekan om. Det är de trötta och pessimistiska, som påstår att vi håller på att skapa en maskinkultur, som är sitt eget ändamål.

Här vidgas skönhetsbegreppet. Gamla historiska skönhetsideal uppfattas som ett hinder för att minimera byggkostnader. Ett fasthållande vid fokus på detaljer och historisk traditionell form tenderade att bli verklighetsfrämmande esteticism. Argumenten banade väg för en industriell syn på byggandet och bostaden. Vetenskapen och förnuftet sätts i försädet.

## 4.2 Bostadsfrågan blir en del av det socialdemokratiska projektet

Bostadsfrågan griper in i hela det socialdemokratiska projektet. I Alva och Gunnar Myrdals bok *Kris i befolkningsfrågan* ligger fokus på den fortsatta låga nativiteten. Debattinlägget bildar utgångspunkt för krav på en rad sociala reformer. Man såg särskilt allvarligt på bostadsfrågan. Trångboddhet och låg bostadsstandard gav barnen dåliga livsförutsättningar och var i praktiken mycket dåliga uppväxtmiljöer som kunde leda till "fysiska och psykiska skadeverkningar". Därför argumenterade de för fri sjukvård, gratis skollunch, barnbidrag, större och bättre bostäder, förmånliga bostadslån och subventionerade hyror. Båda föräldrarna skulle kunna jobba utanför hemmet.

Ett annat exempel från 1930-talet är Ludvig Nordströms reportageresa Lort-Sverige från 1938 som lyfte fram "lorten", som grundades i bristande bostadsförhållanden, vatten och avlopp och personlig hygien.

Det är uppenbart att socialdemokratin har definierat boendet som en fråga av särskild vikt i sitt samhällsprojekt och som en viktig förutsättning för att man ska kunna färdas väl (välfärd) genom livet. Dessa politiska ansatser passade också väl in i arbetarrörelsens folkrörelsetradition och dess skötsamhetskultur. Det handlade också att vara ett moraliskt föredöme, att arbeta, sköta sig, göra rätt för sig och kräva sin rätt.

## RÄTTEN TILL EN BOSTAD – FUNDAMENTAL I VÄLFÄRDSPOLITIKEN

Genom bostaden manifesterades den socialdemokratiska välfärdspolitiken konkret i människors liv. *Rätten till en bostad* utgör det uppenbara fundamentet. Men till bostaden kopplas också tankar om *ett gott liv*. Inte minst bostadskooperationen bidrog under 1920- och 30-talen till att utveckla föreställningen om den "goda bostaden" vilket skedde genom en rad bostadssociala innovationer som badrummet, tvättstugan, det funktionella köket och barnstugan.

Till dessa frågor lades sedermera ventilation, renhållning, den yttre livsmiljön, handikappkrav och riktlinjer för energianvändning och klimatbelastning, frågor som i nutid kommit att integreras i politiken via Boverkets byggregler (förr Svensk byggnorm) och den kommunala planeringen.

Samtidigt skulle politiken erbjuda medborgarna *valfrihet*. Till skillnad från många andra länder har Sverige valt att utveckla en bostadsmarknad med olika upplåtelseformer (privat och kooperativ hyresrätt samt allmännyttan, egna hem, bostadsrätt och sedermera ägarlägenheter) och bebyggelse-typer. Även om var tid haft sin smak är det uppenbart att mångfalden och valfriheten tillhör de värden som är centrala i svensk bostadshistoria.

Patentritningar på sopnedkast cirka 1930. Ur HSB:s arkiv hos Centrum för Näringslivshistoria.





## BOSTADSPOLITIKENS BYGGSTENAR BÖRJAR LÄGGAS

Bostadspolitiken blir ett fullskaligt politikområde efter kriget. Den bostadssociala utredningen som tillsattes 1932 kom med sina två slutbetänkanden 1946 och 1947. Det första delbetänkandet presenterade förslag om den framtida bostadsfinansieringen och det andra riktlinjer för hur bostadsstandarden skulle förbättras. (De tekniska aspekterna av den nya bostadspolitiken beskrivs närmare i nästa kapitel.)

Idépolitiskt är det uppenbart att socialdemokratien identifierat några centrala nycklar. Marknadsekonomi förmår inte själv lösa bostadskrisen. Ett statligt engagemang måste till för att finansiera de nya bostäderna. Vidare är det uppenbart att ekonomiskt svaga behöver samhällets stöd. Bostadsbristen skulle byggas bort och standarden höjas genom omfattande generella subventioner. Även om den nya allmännyttan prioriterades med lån upp till 95 procent av produktionskostnaden gavs generösa lånevillkor (85 procent) också till övriga delar av bostadssektorn.

Den socialdemokratiska välfärdsmodellen kom att utgå från universella värderingar och kan i huvudsak betecknas som generell till sin karaktär. Man skulle lita på att medborgarna hanterade olika stöd bäst själva och man skulle inte ha socialstöd i form av natura, exempelvis matkuponger. Barnbidraget utgick till alla barnfamiljer för att inte vara stigmatiserande. Bostadsbidraget kom emellertid att inkomstprövas.

## DEN LATENTA EFTERFRÅGAN FRIGJORDES GENOM EKONOMISK TRYGGHET

Gunnar Myrdal och Uno Åhrén konstaterade på 1930-talet att bostadsförhållandena i Sverige var sämre än i övriga Europa. Mer än 50 procent av hushållen i städerna bodde i ett rum och kök eller mindre. Sämst var förhållandena i städer med stor inflyttning.

Det handlade i grunden om bristande betalningsförmåga, dvs. för små inkomster, men också om bristande betalningsvilja. Fattiga hushåll som kände osäkerhet för framtiden tenderade att bo kvar i trånga och omoderna bostäder. Många hade kunnat efterfråga en bättre bostad om man utgår från hushållens reala inkomster.

Mot bakgrund av den oro för framtiden som många upplevde fanns dock ingen efterfrågan på exempelvis moderna badrum. Många prioriterade ned bostaden p.g.a. avsaknaden av en grundläggande social trygghet.

Myrdal och Åhrén talade därför om en *latent efterfrågan* som kunde frigöras med en aktiv statlig bostadspolitik och genom sociala reformer. Detta var ett viktigt motiv för kreditgivningen och bostadsbidragen som sågs som verktyg för att lyfta bostadsstandarden.

## BYGG- OCH BOSTADSSEKTORN SOM KONJUNKTUR-REGULATOR

Bostadspolitiken spelade också en viktig roll i den ekonomiska politiken. Bygg- och bostadssektorn utgjorde en mycket stor del av sysselsättningen och fungerade i hög grad som en konjunkturregulator. Upp- och nedgångar i konjunkturen kunde avläsas i arbetslösheten i byggsektorn. En aktiv konjunkturpolitik motverkade starka svängningar i konjunkturen och parerade onödig arbetslöshet. Statens kreditpolitik medverkade till att hålla sysselsättningen uppe i byggsektorn. ROT-avdraget var därför något som sattes i verket i lågkonjunkturer.

Multiplikator-effekten var särskilt tydlig via bostadssektorn, eftersom den förökade sig i flera led, allt från underleverantörer av råvaror till byggmaterial och transporter. I Olof Palmes sista valrörelse 1985 var Ludvig Svenssons gardinfabrik en symbol för dessa effekter. Byggandet representerade ett samhällsbygge och stod för en både fysisk och social infrastruktur, men det skapade också många jobb i en rad branscher och höll uppe den ekonomiska tillväxten.

Genom den så kallade Rehn-Meidner-modellen kombinerades en stram finanspolitik, solidarisk lönepolitik och en aktiv arbetsmarknadspolitik. Men för att arbetskraften skulle kunna flytta till de nya jobben fick bostadsbyggandet i växande städer och orter en avgörande betydelse. Rörligheten på arbetsmarknaden var nyckeln till att den ekonomiska tillväxten kunde hållas uppe, med då krävdes ett omfattande bostadsbyggande.

## PLURALISM OCH PRAGMATISM – MÅLEN I CENTRUM MEN OLIKA MEDEL FÖR ATT NÅ DEM

Till bilden hör också en pragmatism vad gäller medlen. Precis som vad gäller ägandeformer i näringslivet i stort har socialdemokratien aldrig sett en specifik upplåtelseform som lösningen på alla problem. Därför finns flera spår som löper parallellt även om de från tid till annan löpt med olika kraft och bredd. Den kooperativa vägen är en del av rörelsens tradition. Likaså hyresrätten med särskild betoning på allmännyttan eftersom den under efterkrigstiden blev en stor aktör på bostadsmarknaden. Allmännyttan tilldelades särskilda villkor, inte minst markerat av dess normerande roll vad gäller hyressättningen.

Även egnahemsrörelsen måste räknas till den breda socialdemokratiska traditionen eftersom radikala socialdemokrater spelade en pådrivande roll i början av 1900-talet när egnahemsrörelsen etablerades i städerna. När miljonprogrammet skiftade inriktning mot småhus och villor i början av 1970-talet talade Gunnar Sträng om villaägarna som ”vårt folk”. På det sättet följer bostadsfrågan samma politiska tradition som kännetecknat socialdemokraterna under hela 1900-talet; målet är viktigare än den ideologiska uppknypningen till en enda väg. Valet av politiska verktyg är en lämplighetsfråga.

## BOSTADSPOLITIKEN – ETT STÄNDIGT PÅGÅENDE PROJEKT

En viktig slutsats är att bostadspolitiken är ett ständigt pågående socialdemokratiskt projekt som hela tiden behöver förnyas och där nya metoder behöver uppfinnas. Även här finns inspiration att hämta från vår egen historia.

1964 gav Tidens förlag och Riksbyggen ut en bok som betydde mycket för den bostadspolitiska debatten, *Syneförrättning i folkhemmet*, med Birger Norman och Stig Sjödin som författare. Man kan se deras inlägg i debatten som en uppföljare till Lubbe Nordströms bok från 1930-talet. Det var en inventering som skapade grogrund för ökade ambitioner på bostadspolitikens område. Författarnas uppgift var att ”sammanträffa med ledande kommunalmän, bostadspolitiker, läkare och andra, som kunde ge synpunkter på de förändringar som pågår. De skulle undersöka behovet av sanering samt inspektera nya bostadsområden, men också fånga in de friktioner som uppstår under samhällets snabba omstöpning.” Bostadsbrist och trångboddhet var med andra ord fortfarande en politisk uppgift ungefär 20 år efter att den bostadssociala utredningen kom med sitt slutbetänkande.

I förordet skrev Erik Wevering:

Bostäder förblir dock någonting väsentligt i det mänskliga samhället. Goda och rymliga bostäder skänker lycka och tillfredsställelse åt människorna. Kravet på förbättrad hygien ökar i takt med att städer och tätorter växer.

Wevering hoppades också att syneförrättningen kunde:

stimulera dagens debatt om planering och byggande. Omvandlingen får inte vara en process, där endast tekniker och experter deltar, utan vi skall mobilisera kulturkritiker och många andra. Samhällets omdaning är ett aktivt lagarbete.

Inspirationen från Lubbe Nordström är påtaglig. Bostads-saneringen behöver fortsätta. Och det behövdes fler bostäder. Men Birger Norman varnade för hastverk i planeringen och för att vi skulle komma att bygga bostäder ”som blir nyslum om ett par decennier”, en farhåga som i efterhand skulle komma att ses som något av ett förebud.

Bara några år senare sjösätts det stora bostadspolitiska projektet som gått under namnet ”miljonprogrammet”. Under den perioden växer de kommunala allmännyttiga bolagen. Strukturomvandlingen ställde krav på ytterligare insatser. Storskaligheten och de standardiserade metoderna var ett svar på de kostnadsstegringar som drabbat bostadsbyggandet under andra hälften av 1950-talet och därför på flera sätt nödvändiga. Men de kom också att leverera ett antal avigsidor i form av torftiga boendemiljöer med en stereotyp och många gånger fattig arkitektur.

## 4.3 Vägen bort från bostadspolitiken

Vägen bort från bostadspolitiken har flera bottnar. Den första är nya vändningar i tidsandan. Den första innebär att modernismen som projekt börjar ifrågasättas. Kritiken mot de stora berättelserna och stora samhällsystemen med deras fokus på planering, centralisering och social ingenjörskonst kom både från höger och vänster och fick med ”gröna vägen” kraft redan under tidigt 1970-tal. Kritiken förstärktes sedan i samband med övergången till en mer postmodern era, i början av 1980-talet.

Den andra är nyliberalismens genombrott och en renässans för föreställningen att en fri och avreglerad marknad erbjuder bättre och mer effektiva lösningar.

Den tredje och sannolikt viktigaste handlar emellertid om ekonomiska restriktioner och förändrade legala villkor.

Med EES-avtalet 1994 och medlemskapet i EU 1995 följde krav på anpassningar till den inre marknadens gemensamma spelregler. EU:s konkurrenslagstiftning stipulerade redan under 1990-talet att de kommunala bostadsbolagen måste drivas efter affärsmässiga principer, något som förtydligades i samband med allbolagen 2002 och 2011, se vidare nästa kapitel. Svensk bostadspolitik genom tre epoker. Även om det finns ett kvarstående tolkningsutrymme när det gäller innebörden av allbolagen (2011) råder det ingen tvekan om att EU:s statsstödsregler minskat manöverutrymmet för den nationella politiken. Den traditionella svenska linjen har varit att bygga upp en ”universell” allmännytta för alla. Inom EU-systemet är den gängse ordningen att en social bostadspolitik legalt sett bedrivs utifrån en undantagslagstiftning för särskilda grupper, så kallad *social housing*, dvs. bostäder som upplåts med subventionerad hyra och som fördelas efter behovsprövning.

### EKONOMIN SATTE GRÄNSER

Det helt avgörande motivet till att bostadsfrågan efter hand viktades om på den politiska dagordningen är dock sannolikt ekonomiskt. Redan 1960- och 70-talens ambitiösa bostadsbyggnadsprogram i kombination med de följdinvesteringar som krävdes på kommunal nivå i form av ny social och teknisk infrastruktur bidrog till kraftigt ökade skatteuttag på såväl statlig som kommunal nivå. Mellan 1960 och 1977 stiger det totala skattetrycket från 29 till 53 procent.

Ovanpå detta krävdes också en betydande lånefinansiering. Eftersom kapital- och valutamarknaden var reglerad på nationell nivå måste de lån som fordrades hämtas från affärsbankerna, Riksbanken och de nya AP-fonderna, något som satte press på redan hårt ansträngda resurser. Detta beskrivs bl.a. i Riksbankens jubileumsskrift, *Från räntereglering till inflationsnorm. Det finansiella systemet och Riksbankens politik 1945–1990*.

Under 1960-talet var bostadsbyggandet finansminister Gunnar Strängs största samhällsekonomiska balansproblem, då bostadsbyggandet krävde en alltmer intensiv och omfattande reglering av kapitalmarknaden. Därför föll det på finansministerns ansvar att försöka hålla tillbaka byggandet för att få upp investeringarna i exportindustrin. På ett möte med kommunalmän beskrev Sträng den komplexa bilden:

Det är naturligtvis besvärande för en arbetarregering att utfärda dylika ukaser, men nöden har ingen lag, exporten måste ha förtur ... I sista hand måste allt det vi räknar in som önskvärt i frågan om ... bostäder, hur viktigt det än är, anpassas efter de ultimativa krav som utveckling av utrikeshandel och valutareserver ställer ... För att använda ett enkelt bildspråk. Det är nödvändigt att sköta ekonomin på det sättet att man undgår den plågsamma tagelskjortan, och jag tror den är speciellt plågsam om det är utomstående som drar på den.

### MED 1990-TALSKRISEN LÄMNAR BOSTADSFRÅGAN DEN POLITISKA DAGORDNINGEN

Under 1980-talet bedrivs dock fortfarande en ambitiös bostadspolitik med ett omfattande stöd till bostadsbyggandet i form av statliga lån samt räntebidrag. Bostadsbyggandet kostade statskassan årligen ca 40–50 miljarder. Med 1990-talets akuta finans- och fastighetskris blev situationen kritisk. I anslutning till skatteomläggningen 1990 samt den omfattande saneringen av statens finanser under följande år belastades bostadssektorn med nya skatter och de generella subventionerna avvecklades i två steg, utan att i någon betydande utsträckning ersättas av nya verktyg. Bostadsbyggandet överläts i praktiken till ”marknaden”, till bankerna, fastighetsbolagen och ytterst hushållen. (Innebörden av det s.k. ”systemskiftet utvecklas närmare i nästa kapitel.)

Sammantaget innebar detta att bostadsfrågan inte längre var en politisk fråga. I varje fall lämnade bostadsfrågan den politiska dagordningen som ett stort politiskt projekt. Kvar lever retoriken om en social bostadspolitik. Därmed uppstår en klyfta mellan retorik och politik.

### EN NY SOCIAL BOSTADSPOLITIK MÅSTE KOPPLAS TILL ETT POLITISKT FRAMTIDSPROJEKT

Det framstår som uppenbart att tanken om en sammanhållen, social bostadspolitik åter behöver formuleras. Men detta kan knappast ske, i varje fall inte få kraft, om inte bostadsfrågan kopplas till ett större politiskt projekt. Idag saknas en samlad berättelse, om det nya utanförskapet, de nya klassklyftorna, den nya arbetsmarknaden med en växande andel låglönejobb präglad av osäkra anställningsvillkor, det växande avståndet mellan segregerade förorter och välmående villa- och innerstadsområden, om klyftan mellan välanpassade svenskar och illa integrerade invandrargrupper men också om det växande sociala och kulturella gapet mellan stad och landsbygd.

Samhällskritik och politiska målbilder hänger ihop. Sedan folkhemmet eroderade som politisk idé har det socialdemokratiska partiet haft svårt att formulera en ny sammanhållen politisk vision och målbild där enskilda delar kan kopplas till ett större socialt projekt. Det medför problem när en slagkraftig politik ska utformas på enskilda områden.

Dagens utmaningar handlar troligtvis om att åter formulera en politik som stärker alla fyra ben i välfärdspolitiken. Det kräver i sin tur en pånyttfödelse och förnyelse av bostadspolitiken som hanterar dagens utmaningar. Hur vi ser på dessa utmaningar beskrivs närmare i inledningen av kapitel 3, Riktlinjer och förslag till en ny social bostadspolitik samt i den avslutande sammanfattningen i kapitel 5.5, Svensk bostadspolitik genom tre epoker.

### POLITIK OCH MARKNAD – SVARET PÅ BOSTADSFRÅGAN

Den historiska erfarenheten är dock tydlig. En socialdemokratisk bostadspolitik måste ha som ambition att säkra legitima behov *för alla*. Den måste stå upp för tanken om *goda bostäder i goda livsmiljöer*. Den måste bryta destruktiva samhällsstrukturer och på det sättet ge alla människor möjligheter att göra *sin egen resa* genom livet, där bostadsmarknaden, utbildningssystemet och arbetsmarknaden utgör själva fundamentet.

**“En socialdemokratisk bostadspolitik måste ha som ambition att säkra legitima behov för alla. Den måste stå upp för tanken om goda bostäder i goda livsmiljöer.”**

Socialdemokratisk politik är både systemkritisk och *pragmatisk*. Den ingriper i marknadsmekanismer med syfte att förändra destruktiva samhällsstrukturer samtidigt som den använder marknadsekonomins kraft och kreativitet. Den bejakar *mångfald och valfrihet* och avstår från att politisera människors val av upplåtelseform eller livsform. Den socialdemokratiska lärdomen och erfarenheten är att marknad och politik tillsammans utgör svaret.

# 5. SVENSK BOSTADS- POLITIK GENOM TRE EPOKER

Föregående kapitel tecknade den idépolitiska ramen för den socialdemokratiska bostadspolitiken. I detta avsnitt beskrivs bostadspolitiken utveckling med utgångspunkt från dess praktiska hantverk. Bostadspolitiken speglas genom tre tidsperioder med syfte att peka på de utmaningar som präglade varje epok och vilka avtryck som dessa fick i form av reformer och politiska initiativ, men framför allt är ambitionen att lyfta fram de grundläggande problemfrågeställningar som går som en röd tråd genom mer än 100 års bostadspolitisk historia: På vilket sätt ska samhället tillgodose allas behov av en god bostad? Och hur ska våra bostäder finansieras?

## 5.1 Från egnahemsrörelsen till den bostadssociala utredningen

### EGNAHEMSRÖRELSEN GRUNDAS

Egnahemsrörelsen grundades 1882. Det grundläggande motivet var att mota den begynnande massemigrationen till USA. Egnahemsrörelsen siktade in sig på mindre bemedlade; de som inte var utfattiga men som hade begränsad ekonomi skulle ges en möjlighet till ett eget hus med möjlighet till viss självhushållning. Därför grundades egnahemsföreningar som

köpte upp fastigheter och styckade dem. I vissa fall fanns en tillhörande försörjningskälla, s.k. *småbruksegnahem*.

Inledningsvis var rörelsen en landsorts- och landsbygdsrörelse men efterhand spred sig rörelsen in till de större städerna vilket gjorde att den fick fotfäste bland industriarbetare och tjänstemän på mellannivå. Rörelsen bidrog till att förändra synen på stadens möjligheter och kom att slå följe med moderna idéer om trädgårdsstäder, koloniträdgårdar och storgårdskvarter och blev på det sättet en social motrörelse mot städernas förslummade storhuskvarter, präglade av trångboddhet, social misär och höga hyror.

Särskilda egnahemsområden växte fram i städernas utkanter i hela landet och blev efterhand föregångare till dagens villaområden. Intresset för egnahem blev också startskottet för framväxten av nya småhusföretag som tillverkade prefabricerade moduler som skulle underlätta byggandet av egna hus, t.ex. Borohus i Landsbro som tidigt gav ut en huskatalog med det romantiska namnet Bo-i-Ro.

Politiskt kan egnahemsrörelsen knytas till såväl liberala, konservativa som socialdemokratiska strömningar. Liberala och konservativa politiker såg egnahemsrörelsen som ett sätt att mota tillbaka arbetarrörelsen, ett motiv som delvis låg bakom egnahemsreformen 1904. Efterhand som egnahemsrörelsen flyttade in till städerna ökade det socialdemokratiska inflytandet. Per-Albin Hansson såg egnahemsrörelsen som ett sätt att frigöra arbetarbefolkningen från överbefolkade hyreshus och begreppet egnahem kom efterhand att bli en manifestation av folkhemstanken.

Egnahemsrörelsen växte emellertid i maklig takt. Det låg i sakens natur att mindre bemedlade hade svårt att med egna löneinkomster uppföra ett bostadshus inom rimlig tid. Avgörande för egnahemsrörelsens tillväxt blev egnahemslånet som infördes 1904 och *Statens egnahemslånefond* som inrättades



Småhusbyggare utanför Stockholm i Norra Ängby, cirka 1935.

1906. Fram till 1908 kunde lånemedlen endast användas för egnahem på landsbygden. Därefter gick det att låna också till egnahem i städerna men med begränsningen att de skulle ligga utanför stadsplanerat område. Det statliga engagemang-  
et fick således en helt avgörande betydelse och med statliga egnahemslån växte egnahemsrörelsen runtom i landet med nya egnahemsföreningar och egnahemsbolag.

### STATLIGA INITIATIV SOM NÖDÅTGÄRDER

Med den gryende urbaniseringen ökade trycket på att öka byggandet i städerna. För att underlätta kreditgivningen till bostadsbyggandet i städerna inrättades 1909 *Konungariket Sveriges Hypotekskassa*. Syftet med denna var att bevilja en så kallad primärkredit mot inteckning i en viss begränsad andel av fastighetsvärdet.

1912 tillsätts en statlig bostadskommission med uppgift att genomlysna dåtidens bostadsförhållanden. Pådrivande var socialdemokraten Gustav Steffen, professor och aktiv debattör inom det socialpolitiska området och en stark förespråkare för en statlig bostadspolitik. Utredningen konstaterade att en stor del av landets befolkning levde under svår trångboddhet och odrägliga förhållanden. Den folk- och bostadsräkning som på kommissionens initiativ genomfördes visade att ungefär en tredjedel av befolkningen bodde i starkt överbefolkade bostäder. Värst var situationen i de små industriorterna, särskilt i Norrland. Som en följd av utredningen belystes kreditgivningen och utredningen pekade på statens möjligheter att gå in och garantera toppbelåningen. Tanken på allmännyttig bostadsproduktion i kommunens regi väcktes och förverkligades också i begränsad omfattning i t.ex. Västerås, Gävle och Borås, i form av halv- eller helkommunala bostadsbolag. Avtrycket av dessa initiativ blev dock mycket blygsamt.

1920 bildas *Statens bostadslånefond* för att möta behovet av sekundärkrediter, dvs. krediter motsvarade ytterligare en

del av fastighetsvärdet men till hårdare återbetalningsvillkor. Åtgärden var en tillfällig krisåtgärd för att möta problemen i tätorterna efter första världskriget. Bostadslånefonden permanentades till Statens bostadskreditkassa 1930.

Även om det fanns en rad statliga åtgärder före 1930 är det uppenbart att ambitionsnivån var begränsad. I slutet av 1920-talet finansierades endast 5 procent av bostadsbyggandet i tätorterna till någon del av statliga sekundärkrediter.

### DEN PRIVATA HYRESRÄTTEN OCH HYRESREGLERINGEN

I städerna var privata hyresrätter den helt dominerande boendeformen. Villkoren var allt annat än attraktiva och lika illa var det med bostädernas kvalitet. Den gängse bilden av en helt oreglerad hyresmarknad är dock inte helt korrekt. 1916, i samband med första världskriget, kom den första regleringen av hyresmarknaden. Ofredsåren fick materialkostnaderna att skjuta i höjden och bostadsbyggandet att stanna av, samtidigt som betalningsförmågan minskade.

Med hyresstegringslagen fick alla hyresgäster en automatisk förlängning av sina kontrakt. Samtidigt infördes obligatorisk medling i hyrestvister och det bestämdes att alla hyreshöjningar samt uppsägningar skulle granskas och godkännas av de nyinrättade hyresnämnderna. I början av 1920-talet skulle dock dessa åtgärder komma att dras tillbaka. Samhället valde att i större utsträckning förlita sig på traditionella marknadsmekanismer. Subventionerna till bostadsbyggande liksom hyresstegringslagen avskaffades.

Bostadsbyggandet blev i första hand en fråga för marknaden och i andra hand för de kommuner som kunde finansiera ett eget bostadsbyggande. Statens insatser begränsades till nödhjulsåtgärder. Detta skedde i ett läge när en djup deflationskris drabbade samhället med följd att arbetslösheten ökade och industriarbetarnas löner sjönk med ca 30 procent, samtidigt som hyrorna steg med ca 20 procent. Den våg av vräkningar som följde i spåren av avvecklingen av hyresregleringen 1923 skulle göra bestående intryck på den bostadspolitik som formades under 1930- och 40-talen. 1923 bildades Hyresgästernas riksorganisation, idag Hyresgästföreningen. Samma år bildas också HSB.

Under andra världskriget leder kapitalrestriktioner och blockaden av varor åter till ökade produktionskostnader men också till ökade kreditkostnader. För att täcka kostnaderna får nyproducerade hyresrätter avsevärt högre hyra än hyresrätter i det befintliga beståndet. Därmed lyfts paritetsproblemet för första gången. (Paritetslånen berörs senare i texten. Kortfattat var avsikten att omfördela räntor och amorteringar över tiden så att nyproducerade bostäder, av samma standard som något äldre, inte skulle bli dyrare. Boendekostnaden skulle vara i paritet mellan olika årgångar.) En tillfällig hyresreglering införs 1942 där hyrorna reglerades för varje enskilt hus på den privata marknaden och de kommunala hyresnämnderna återinrättas.



Andelstvättstuga HSB 1930-talet.

## KOOPERATIONEN BILDAS OCH LÄGGER GRUNDEN TILL EN MODERN BOSTADSSTANDARD

I början av 1870-talet inleddes de första kooperativa bostadsprojekten i Stockholm och Göteborg. 1916 bildades *Stockholms kooperativa bostadsförening* (SKB). De första kooperativen upplät lägenheter med hyresrätt till sina medlemmar. En senare utveckling är de så kallade bostadsföreningarna, av vilka en del finns kvar än idag. De som äger en andel av en bostadsförening eller aktier i ett bostadsaktiebolag får nyttjanderätt till en specifik lägenhet. Skattemässiga skäl gör att de idag spelar en relativt undanskymd roll.

1923 fick den kooperativa idén fäste på allvar när Hyresgästföreningen och Byggnads i Stockholm tog initiativet till den första HSB-föreningen. (HSB betydde ursprungligen Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsförening.) Ett år senare bildades HSB Riksförbund som sammanslutande organ för lokalföreningar, något som skedde på initiativ av Hyresgästernas Riksförbund och arkitekt Sven Wallander som också blev dess första vd. 1930 kom bostadsrättslagen, som skapade en legal ram för den växande kooperativa rörelsen.

HSB blev banbrytande för utvecklingen av en modern bostadsstandard. Redan under 1920-talet inrättades tvättstugor med moderna maskiner. Sopnedkastet, en patenterad HSB-uppfinning, infördes i nya hus för att effektivisera avfallshanteringen. HSB etablerade tidigt barnstugor, föregångare till våra tiders dagis. Efter debatt och delvis hårt motstånd infördes också badrum som standard. Flera

menade att badrum fördrade byggandet och för övrigt fanns ju offentliga badinrättningar. För att möta ökade kostnader och effektivisera byggandet infördes en särskild HSB-standard som fick stå modell för svensk standardisering av bostadsbyggandet.

På initiativ av byggfacken inom LO grundas 1940 Riksbyggen. Riksbyggen kom att formas utifrån ett starkt bostadsocialt perspektiv och ville påverka samhällsplaneringen och bostadsområdenas utformning och funktion. Riksbyggen hade eget arkitektkontor, egen byggverksamhet och anställde 1943 arkitekt Uno Åhrén som företagets första företagsledare och arkitekt. De första åren låg stort fokus på att driva på regeringen att öka bostadsbyggandet.

## BRIST PÅ KAPITAL BROMSAR UTVECKLINGEN

Men alla goda initiativ till trots förblev egnahemsrörelsen och Kooperationen randföreteelser. Statistiken vad gäller fördelningen av olika upplåtelseformer för de första decennierna av 1900-talet är visserligen behäftad med stor osäkerhet men sett till den större helhetsbilden är det tydligt att såväl egnahemsrörelsen som de kooperativa organisationerna utgjorde en till antalet relativt marginell företeelse. Så sent som 1950 hade den privata hyresrätten en marknadsandel på ca 85 procent av alla flerbostadshus. Bostadsrättsföreningar i alla former, dvs. även utanför de kooperativa organisationerna, utgjorde endast något mer än 5 procent av det totala flerbostadsbeståndet. Skälet till detta berörs sällan i den allmänna debatten men

är av fundamental betydelse för förståelsen av det som sedan skedde. De kooperativa företagen led av samma problem som egnahemsrörelsen före inrättandet av statens egnahemslånefond: brist på kapital. Bankernas benägenhet att ge lån var begränsad. Hushållen saknade sparmedel för att kunna erlagga insatsen till de nya moderna bostäderna. De kooperativa företagen led av samma problem, de saknade de kassareserver som krävdes för att expandera verksamheten.

Än till in i våra dagar berättades det inom HSB hur Sven Wallander ibland själv fick åka ned till Frihamnen i Stockholm för att med egna medel lösa ut tegellaster så att pågående bostadsprojekt skulle kunna slutföras. Arbetarrörelsen och kooperationen hade bestämt sig för att gå i spetsen för det nya folkhemsbygget. Det fanns bara ett problem: det saknades kapital.

Under 1930-talet lyfts bostadsfrågan till en ny politisk nivå. Nu ska byggandet av folkhemmet ta fart på allvar. Bostadspolitikerna kommer att spela en helt avgörande roll. Med 1920- och 30-talens erfarenheter i ryggen och nu väpnade med den statliga utredningsapparaten alla resurser skulle det nya samhället byggas.

## 5.2 Den nya bostadspolitikens tar form

När socialdemokraterna erövrar regeringsmakten 1932 öppnas ett nytt kapitel. Med den politiska makten ges nya verktyg att påverka samhällets färdriktning. Därmed förändrades också bilden av bostaden som politiskt projekt. Kooperationen och egnahemsrörelsen visade vägen för ”den goda bostaden” men kunde under rådande omständigheter inte leverera svaret på den större politiska frågan, den om rätten till en god bostad – *för alla*.

Bostadsfrågan gick från att betraktas som en vara på en marknad till ett socialt projekt. Men den sågs också som en möjlighet att påverka arbetslösheten samt ett verktyg för att stimulera ekonomin. Samtidigt vidgades ambitionerna. Politiken skulle inte enbart erbjuda bostäder åt alla. Bostäderna skulle också ha en bra boendestandard. Inspirationen kom från familjepolitiken, där inte minst makarna Myrdals debattbok ”Kris i befolkningsfrågan” spelade en central roll. Bättre levnadsförhållanden krävde inte bara torra och väl uppvärmda bostäder, så kallade ”hälsobostäder”, utan också rymliga bostäder i goda livsmiljöer.

Det innebar att hela angreppssättet måste ändras. Bostadsfrågan flyttades från att vara en lokal angelägenhet för kommunerna till att bli en fråga för den statliga politiken. Den bostadssociala utredningen tillsattes. Men redan innan den levererat några resultat i form av betänkanden tog regeringen 1934 initiativ till att minska skillnaderna mellan städernas och landsbygdens bostadsförhållanden genom införandet av särskilda bostadsförbättringsbidrag. Omedelbart därefter valde regeringen att lyfta fram de barnrika och

mindre bemedlade familjernas situation vilket ledde till bildandet av den statliga bostadslånebyrån 1934, bostadsansaffningslånen 1935 samt införandet av särskilda familjebidrag som ett konsumtionsstöd i form av hyresrabatt. Dessutom inrättades en begränsad tertiärkredit (topplånefinansiering) riktad till kooperativt byggande.

1930-talets bostadspolitik kännetecknades av att den efterhand blev mer omfattande, framför allt genom att den riktade sig till fler grupper, men fortfarande fanns ingen tydlig och sammanhållen bostadspolitik. Exempelvis var låne- och bidragsverksamheten uppdelad mellan Jordbruksdepartementet och Socialdepartementets ansvarsområden. Bidragen låg dock fortfarande på en blygsam nivå. Andelen lägenheter 1939 som byggdes med statliga lån är 5 procent.

### ALLMÄNNYTTAN VÄXER FRAM OCH FÅR FÖRMÅNLIGA VILLKOR

I samband med barnrikehusen började de allmännyttiga bostadsföretagen, som ägdes eller kontrollerades av kommunerna, att bildas. Staten införde speciella lån för allmännyttiga bostadsföretag som uppfyllde vissa villkor. Exempelvis fick inte företagens utdelning på eget kapital överstiga vad den statliga bostadslånebyrån, efter prövning, funnit vara skälig. Det var alltså staten som definierade villkoren för att också icke kommunägda men till sin inriktning allmännyttiga bostadsföretag skulle kunna få statliga lån och därmed kunna användas som bostadspolitiska instrument.

Under början av 1940-talet vidtas en rad åtgärder som får avgörande betydelse för allmännyttans fortsatta utveckling. Genom Byggnadslånebyrån erbjöd staten förmånlig finansiering, först genom så kallade tertiärlån där staten också stod för en räntegaranti. Dessa lån kompletterades 1942 med räntefria tilläggs lån för flerfamiljshus och enfamiljshus som uppfördes av kommuner eller företag utan vinstsyfte.

Ett kommunalt bostadsföretag eller företag utan vinstsyfte fick låna upp till 95 procent av byggkostnaden, medan företag med vinstsyfte fick låna upp till 90 procent för att uppföra ett flerbostadshus. Tertiärlånet var ett in-teckningslån, medan tilläggs lånen utgjorde en statlig subvention. Med de nya lånevillkoren hade staten ytterligare definierat ett allmännyttigt bostadsföretag. Det skulle drivas utan enskilt vinstsyfte.

För att komma ifråga för dessa lån fanns ytterligare ett viktigt villkor. Lägenheterna fick inte hyras ut till högre belopp än vad som motsvarade 1939 års hyresnivå. I och med detta var den statliga hyresregleringen ett faktum.

Genom dessa åtgärder övertog staten de ekonomiska riskerna vid nyproduktion samtidigt som man stärkte kontrollen över bostadsmarknaden. Som en direkt följd av detta bildade kommunerna i rask takt egna kommunala bostadsföretag och efter 1942 ökade såväl kooperationen som de kommunala bostadsföretagens sitt byggande kraftigt. Andelen lägenheter som byggdes med statliga lån ökade från 1939 till 1942 från 5 procent till 100 procent.

Allmännyttans vidare roll i den sociala bostadspolitiken som fördes efter andra världskriget utvecklas vidare under 5.3.

## DEN BOSTADSSOCIALA UTREDNINGEN TILLSÄTTS

Utredningen tillsattes av Gustav Möller 1933 men dess två delbetänkanden publicerades inte förrän 1946 respektive 1947. Det första betänkandet *Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken, Förslag till låne- och bidragsformer* och det senare, *Saneringen av stadssambällets bebyggelse, organisationen av låne- och bidragsverksamheten för bostadsändamål*, innebar att staten tog det övergripande ansvaret för bostadspolitiken. Den nya bostadspolitiken ställdes på fyra hörnstenar:

- statlig bostadskreditgivning
- kommunalt ansvar för bostadsförsörjningens planering och förverkligande
- allmännyttan som motor i bostadsbyggandet
- statliga krav på bostadsstandarden genom regelverket *Svensk byggnorm*.

Den övergripande målsättningen för den nya bostadspolitiken var goda bostäder åt alla. I sitt slutbetänkande 1945 lyfte utredningen fram bristen på moderna lägenheter som det stora och allt överskuggande problemet efter andra världskriget. Fortfarande saknade 64 procent av bostäderna wc och endast 21 procent hade bad eller dusch. För att möta trångboddheten infördes 1946 en trångboddhetsnorm med målet maximalt 2 boende per boningsrum.

Segregerande lösningar av typen *social housing* eller *low cost housing* för låginkomsttagare, som tillämpades i andra länder, skulle undvikas. Barnrikehusen hade varit ett sådant kategori-husbyggande som nu avvecklades. De produktionsstöd och bostadsnormer som staten inrättade skulle inte längre rikta sig till en bestämd grupp i samhället. Precis som barnbidrag, pensioner och sjukförsäkring skulle de nå alla.

Under hela efterkrigstiden fram till början av 1990-talet utökas och moderniseras bostadsbeståndet. Detta sker genom samverkan av en rad olika faktorer med finansiell/ ekonomisk inriktning:

- statliga lån till bostadsproduktion
- selektiva stöd till bostadskonsumtion för grupper med särskilda behov
- reglering av kreditmarknaden
- bruksvärdessystem för hyressättningen.

Genom den nya bostadspolitiken fick kommunerna ett ökat ansvar för bostadsbeståndet, bland annat genom de allmännyttiga bostadsföretagen. Enligt den bostadssociala utredningen skulle de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen verka för:

- hög och jämn produktion av bostäder
- låg hyresnivå
- försvårande av spekulation
- stabilitet i förvaltningen.

Eftersom de kommunala, icke vinstdrivande bolagen kunde

låna 100 procent av produktionskostnaderna behövde dessa företag inget kapital. Det bidrog till att antalet kommunala bolag växte snabbt redan under 1940-talet.

De allmännyttiga bolagen skulle således vara en motor i bostadsbyggandet. Kommunerna skulle svara för bostadsplaneringen och markpolitiken. Via statliga riktlinjer för bostadsstandarden skulle bostadsnöden successivt byggas bort. Den helt avgörande förutsättningen, finansieringen av de bostadssociala ambitionerna, lämnades till staten.

## STATLIG BOSTADSKREDITGIVNING GER BOSTADSPOLITIKEN NYA RAMVILLKOR

Statens stöd till produktion av bra och billiga bostäder gavs i form av lån till låg ränta. De statliga lånen siktade in sig på att lämna en toppkredit med förmånliga villkor, så kallade *tertiärlån*, i regel kombinerade med *tilläggs lån* för hyres- och bostadsrättslägenheter i flerbostadshus. Vidare gavs *egnehems lån* som var förenade med en *kapitalsubvention* (räntefristående del) för enfamiljshus och tvåfamiljshus.

Staten fördelade genom länsbostadsnämnderna lånekvoter till kommunerna som i sin tur fördelade dem till de byggherrar som skulle bygga de av kommunen planerade bostäderna. Byggherrarna ansökte sedan om lån i enlighet med den tilldelade kvoten. De statliga lånen möjliggjorde ett ökat byggande då kravet på eget kapital sjönk och risken minskade. Med hjälp av de statliga topplånen kunde privata byggherrar låna upp till 85 procent av produktionskostnaderna, kooperativa upp till 95 procent och kommunala, allmännyttiga bostadsföretag kunde låna upp till 100 procent.

Med tiden blev statens utgifter för olika former av bostadsstöd allt större. År 1946 uppgick statens samlade bostadsstöd till 0,4 procent av BNP. 1975 hade det ökat till 2,8 procent och tio år senare till 3,4 procent av BNP. Bostadsstödet utgjorde 1975 nästan 10 procent av de samlade statsutgifterna. Från 1960, då det statliga bostadsstödet började ta fart på allvar, fram till 1975, hade stödet nästan sjudubblats. *Räntebidragen* (statens subvention av de statliga topplånen) stod för 22 procent av det statliga bostadsstödet medan skattesubventionerna till egna hem i form av *avdrag för skuldräntor* (ränteadrag) stod för drygt 33 procent. Resten var *bostadsbidrag*.

## PARITETSPROBLEMETS LÖSNINGAR OCH UTJÄMNING AV FLUKTUERANDE RÄNTOR

För att de nyproducerade bostäderna skulle vara attraktiva och efterfrågan på dem upprätthållas krävdes att boendekostnaden mellan det gamla och det nya beståndet var i paritet. Det eftersträvades kostnadsmissig neutralitet mellan årgångarna.

1948–1967 garanterades därför räntan på det statliga lånet. Skillnaden mellan den garanterade räntan och den faktiska räntan utgjorde alltså en statlig subvention. Tanken var att de statliga lånen på så sätt också skulle ha en utjämnande



effekt på fluktuerande räntor. Men under 1960-talet lade sig räntorna länge på en stadigt hög nivå, vilket medförde att de statliga subventionerna blev betydligt mer omfattande än vad det var tänkt.

1968–1974 förändrades därför systemet. Det nya systemet skulle till skillnad från det tidigare inte innebära någon subvention från staten. Neutralitet mellan det befintliga beståndet och nyproduktionen skulle i stället nås genom paritetslån där ränteutgifterna omfördelades över tid vilket möjliggjorde lägre boendekostnader initialt. Egnahemsägandet subventionerades dock indirekt fortfarande genom ränteavdrag.

1974–1992 infördes ytterligare ett nytt finansieringssystem. Paritetslånets principer med omfördelning över brukstiden behålls men staten bestämmer sig åter för att införa *garanterad ränta* vilket innebär att de statliga subventionerna återuppstår.

### 1965–1975:

#### EN MILJON NYA BOSTÄDER SKA BYGGAS

I det bostadsprogram som fastställdes av 1946 års riksdag räknade man med att komma till rätta med underskottet av bostäder under en femtonårsperiod. Enligt beräkningarna

skulle drygt 600 000 bostäder täcka behovet fram till 1960. Mellan 1945 och 1960 producerades också 822 000 bostäder. Samtidigt revs dock många bostäder då de inte levde upp till de höjda kraven på boendestandarden. Nettotillskottet landade därför på 570 000 bostäder, nära målet. Men 1946 års beräkningar visade sig inte hålla. Bostadsbristen bestod, särskilt i de större städerna. En viktig förklaring var den snabba urbaniseringen.

För att lösa bostadsbristen och den medföljande trångboddheten tillsattes 1959 den så kallade *bostadsbyggnadsutredningen* vars förslag senare kom att kallas för miljonprogrammet. På utredningens förslag beslutade man 1965 att införa en samlad bostads- och markpolitik med målet att bygga en miljon bostäder till 1974. Målet skulle nås med standardisering och industrialisering och programmet avsåg också att, i enlighet med den bostadssociala utredningen, höja boendestandarden.

Miljonprogrammet byggde vidare på tidigare subventionsystem men slukade allt större kostnader. Skattesubventionerna till egnahem förlöpte med generösa avdragsvillkor och tilldelning av kapital skedde som tidigare med följd att den statliga kreditgivningen ökade. Utöver det gavs direkta stöd till industriellt byggande förenat med långtgående krav på



Rosengård, ett av de områden som byggdes i samband med miljonprogrammet.

standardisering. 1967 beslutade riksdagen också om en ny markpolitik som ställde krav på kommunernas planberedskap men som också gav kommunerna de medel som krävdes för att de skulle kunna garantera tillgången på mark.

En tredjedel av produktionen under miljonprogrammet utgjordes av höghusområden, en tredjedel av låga flerbostadsområden och en tredjedel av småhus. Redan under slutet av 60-talet var behovet av bostäder på vissa håll mättat men programmet slutfördes som planerat och målet om en miljon bostäder uppfylldes. Totalt utgör miljonprogrammets andel av dagens bostadsbestånd ca 20 procent.

### 1975–1987: EFTER MILJONPROGRAMMET, ÖKAT FOKUS PÅ OMBYGGNAD

I början av 1970-talet upphörde bostadsbristen tämligen tvärt. Ungdomspuckeln var över, invandringen minskade och inflyttningen till tätorterna ersattes av en utflyttning. Oljekrisen markerade slutet på ”rekordåren” och Sveriges ekonomi stramadades åt. Plötsligt stod många lägenheter tomma. Bostadsbyggande var inte längre det primära målet utan det befintliga beståndet skulle underhållas och de sista omoderna bostäderna få en högre standard.

På grundval av 1973 års *bostadssaneringsutredning* fattades beslut om förbättringar av det statliga kreditstödet till ombyggnader. Syftet var att höja bostadsstandarden i den del av det äldre beståndet som fortfarande hade nedgångna, små och omoderna lägenheter. Parallellt höjdes bidragen till äldre kulturhistoriskt intressant bebyggelse. Det gjordes delvis som ett svar på det tilltagande motståndet, inte minst från den unga vänstern, mot rivningar av äldre arbetarkvarter i Stockholm och Göteborg. Dessa insatser finansierades genom *tillägsslån* och genom en *höjning av låneunderlaget*.

Miljonprogrammet ledde under slutet av 70-talet till ett bostadsöverskott, framför allt i storstadsregionerna. En sämre konjunktur ledde till arbetslöshet vilket minskade städernas attraktionskraft. Bostadsöverskott blev åter ett problem 1982–1984 men då främst utanför storstäderna. Lösningen på bostadsöverskottet var i båda fallen att rusta upp miljonprogrammets flerfamiljshusområden och göra dem mer attraktiva.

Med 1970-talets bostadssanering ebbade de stora och ibland brutalt genomförda stadsförnyelseprogram ut som tidigare genomförts i städer som Gävle och Örebro. Dessa totalsaneringar hade förvisso ökat standarden men samtidigt menade många att värdefulla kulturhistoriska miljöer gått förlorade. In kom istället statligt understödda satsningar på *ROT* (reparation, ombyggnad och tillbyggnad) som mer varsamt bidrog till att lyfta bostadsstandarden och stimulera sysselsättningen i samband med konjunkturedgångar.

Framför allt i slutet av miljonprogrammets uppbyggnad utgjorde en stor andel av bostäderna egnahem som i stor utsträckning konkurrerade ut flerfamiljshusen. Kvar i flerbostadshusen upplåtna med hyresrätt fanns många ekono-

miskt svaga som inte kunde köpa egnahem. En social segregation växte fram som i vissa fall etablerade en bild av mindre attraktiva områden, en bild som i många fall lever kvar och förstärks av senare tiders etniska segregation.

Som en följd av denna utveckling blev neutralitet mellan upplåtelseformerna ett viktigt politiskt mål. En rad tidigare finansiella åtgärder hade gjort kapitalkostnaderna lägre för egnahem än för flerbostadshus upplåtna med bostads- eller hyresrätt. Egnahem subventionerades både vid byggnationen och under boendetiden genom ränteavdrag vilket kritiserades. Tillsammans med den höga inflationen ansågs det skapa förmögenheter hos de som ägde sitt egna hem på bekostnad av statens ekonomi. Genom att den garanterade räntan differentierades mellan egnahem och hyres- och bostadsrätter skulle neutralitet uppnås. Det fanns också en förhoppning om att *räntesubventioner för hyres- och bostadsrätter* skulle leda till att fler småhus byggdes med just hyres- eller bostadsrätt.

Befolkningen hade successivt fått en högre levnadsstandard. Medvetenheten kring andra frågor såsom miljö blev därmed större. Dessutom fästes alltmer uppmärksamhet på hur människors olika behov skulle tillgodoses. Det tog sig uttryck i högre krav på tillgänglighetsanpassning och i ett större perspektiv blev individen och rätten att bestämma själv allt viktigare.

Under tiden hade de politiska vindarna vänt. Efterkrigstidens vurm för modernism och jämlikhetsideal trängdes undan för mer marknadsliberala tankar om valfrihet och ökad personlig frihet. Under 1970- och 80-talen var också samhällsekonomin satt under stark press. Från mitten av 1970-talet redovisade staten underskott i sina räkenskaper så gott som varje år med följd att statens skulder växte vilket medförde att ränteutgifterna på statens skuld tog en allt större andel av statens utgifter i anspråk.

Lösningen på detta blev att staten och samhället växlade över mot att försöka minska sina åtaganden inom offentliga utgiftssystem. En central del av strategin blev att avreglera finans- och kreditmarknaderna samt avveckla starkt kostnadsdrivande och därmed inflationsdrivande lösningar. Detta skedde i steg under 1980-talet. Tidigare hade staten via Bostadskreditkassan säkrat upplåningen till bostadsbyggandet genom att ge ut *obligationer* som *via placeringsplikt* ställdes ut till AP-fonder, försäkringsbolag, banker och hypotek. 1984 och 1985 justerades placeringsplikten för att helt avskaffas 1986, vilket innebar att upplåningsräntan för prioriterade ändamål bestämdes av marknadsräntan.

Tabellen på nästa sida redovisar nettolånegivningen till bostadssektorn, uppdelat på olika typer av långgivare, för perioden 1951–1982, uttryckt i procent i genomsnitt för respektive period.

Ekonomi blev internationell och bostadsinstitutens utlåning helt fri.

Nettolånegivning till bostadssektorn, år 1951–1982, genomsnitt för period, procent.

Långgivare	År						
	51–54	55–59	60–64	65–69	70–74	75–79	80–82
Affärsbanker		13	14	19	20	24	20
Spar- och föreningsbanker	37	38	27	14	14	11	
Försäkringsbolag		15	11	10	15	19	21
Offentliga försäkringsinrättningar	0	16	27	33	22	17	
Övriga		2	3	1	0	2	5
Statens lånefond för bostadsbyggande	29	33	18	16	18	19	27

Kommentar: Offentliga försäkringsinrättningar domineras nästan helt av AP-fonden. Övriga utgörs av Riksbanken och restposter.

## 5.3 Den svenska bostadsmarknadsmodellen

Med startpunkt i den bostadssociala utredningens slutsatser i mitten av 1940-talet fram till skatteomläggningen runt år 1990 utvecklades successivt vad som kan kallas den svenska modellen på bostadsmarknaden.

### DEN SVENSKA MODELLEN PÅ BOSTADSMARKNADEN FORMULERAS

Begreppet den *svenska modellen* används i flera olika sammanhang. Modellen växte fram under 1930-talet som en kompromiss mellan marknadsekonomiska intressen av ekonomisk tillväxt och lönsamhet och de av socialdemokrater och socialliberaler drivna socialpolitiska utjämningssträvandena som resulterade i ett slags oskrivet samhällskontrakt. En central ingrediens i den svenska modellen är en maktbalans mellan olika intressen och därpå baserade kompromiss- och samförståndslösningar.

Enligt regeringsformen 2 § ska ”den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd [...]vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.”

Skrivningen vittnar om att bostaden inte är vilken konsumtionsvara som helst utan en vara som individer/samhälle bör ha tillgång till utifrån behov snarare än utifrån förmåga att betala. Bostäder är dessutom långsiktiga investeringar som är lägesbundna och tar stora resurser i anspråk, t.ex. i form av produktionskapacitet, mark och kapital. Planering och byggande av bostäder måste därför ske med demokratiskt inflytande. Samtidigt som staten och kommunerna har ett övergripande ansvar för bostadsförsörjningen innebär den

svenska modellen att byggande och förvaltning av bostäder i hög grad lämnats till marknaden och dess olika parter/aktörer att ta ansvar för.

Bostadssociala utredningen ställde sig frågan om det rimliga i statens engagemang i bostadsförsörjningen. Utredningen ansåg att det i och för sig hade varit bra om marknaden kunnat lösa bostadsfrågan utan ingrepp från statsmakterna, men konstaterar att så inte hade skett och att man inte heller kunde förvänta sig att den skulle göra det.

Vi känner igen mycket i dagens bostadspolitiska diskussion. Vad är uppgiften för politiken och samhället och vad kan man förvänta sig att marknaden och dess parter och aktörer löser?

### EN GENERELL SOCIAL BOSTADSPOLITIK

Utgångspunkten för den svenska bostadspolitiken har varit att den ska vara generell och social. Människor ska oavsett egna ekonomiska förutsättningar kunna få tillgång till en bra bostad på den ordinarie bostadsmarknaden och det ska finnas valfrihet vad gäller boende- och upplåtelseformer. Bärande inslag för att åstadkomma detta har varit:

- en generell politik som skapar goda bostäder till kostnader som flertalet kan efterfråga kompletterad med individuell stöd för hushåll med begränsad ekonomi och/eller stor försörjningsbörda
- plan- och byggregler som ska garantera en bra grundstandard på bostäder och omgivande miljö
- statlig medverkan i risktagande och finansiering av bostadsbyggandet
- mål om neutrala ekonomiska villkor för hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt
- räntebidrag och hyreshusavgift/fastighetsskatt för att utjämna kostnaderna mellan nybyggda och äldre bostäder
- allmännyttiga bostadsföretag/stiftelser som spekulationsfritt verktyg för byggande och förvaltning av bostäder.

Ett uttryck för en generell politik har också varit att såväl egnahem som allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsföreningar schablonbeskattats. Privata fastighetsägare har beskattats som näringsverksamhet, men har haft tillgång till statliga lån och bidrag för nybyggnad och ombyggnad på samma sätt som andra, låt vara med ett lite större krav på egen kapitalinsats. Hyresmarknaden har också varit integrerad på så sätt att både allmännyttan och privata fastighetsägare verkat inom ramen för samma system för hyressättning, dvs. bruksvärdes- och förhandlingssystemet.

## EN INTEGRERAD HYRESMARKNAD, ÖPPEN FÖR ALLA

Den svenska modellen på hyresbostadsmarknaden kan sägas vila på tre ben: bruksvärdesystemet, hyresförhandlingssystemet och en stor allmännyttig hyressektor som vänder sig till alla grupper i samhället.

Den naturliga konflikt som i olika avseenden kan finnas finns mellan en hyresgästs och en hyresvärdens intressen utgör grunden för den svenska modellen på hyresbostadsmarknaden. En rimlig balans mellan intressena är en förutsättning för att hyresrätten ska vara en socialt acceptabel upplåtelseform för alla – också för dem som har möjlighet att välja.


Viktiga komponenter i den svenska lagstiftningen kring hyresrätten är:

- hyresgästen har ett starkt direkt besittningsskydd – rätten att bo kvar
- hyresrätt ska kunna vara ett boende för hela livet – ej påtvingad rörlighet
- hyresrätten ska vara en flexibel boendeform
- hyror efter bruksvärde i stället för marknadshyror eller hyresreglering, lika hyra för lika lägenhet
- förhandlingssystem – rätt för hyresgäster att förhandla kollektivt/gemensamt, parterna tar ansvar för hyressättningen
- allmännytta och privat hyresrätt på lika villkor
- särskilt samhällsuppdrag för allmännyttan – men bostäder för alla, inte särskilda bostäder för låginkomsttagare.

## BRUKSVÄRDESSYSTEMET, ETT MELLANTING MELLAN MARKNADSHYROR OCH HYRESREGLERING

En central del i skyddet för hyresgäster är vad som gäller för hyrans storlek (skälig hyra) och rätten att bo kvar (besittningsskyddet). Besittningsskyddet skulle inte vara något värt om hyresvärderna kunde tvinga iväg hyresgästen genom att kräva en oskäligt hög hyra.

I Sverige har vi löst denna knepiga ekvation med bruksvärdesystemet – ett mellanting mellan marknadshyror och hyresreglering. Syftet med bruksvärdesystemet är att värna besittningsskyddet – ingen hyresgäst ska behöva flytta från sin bostad på grund av att en hyresvärd begär en oskäligt hög hyra. Vidare är tanken med bruksvärdesystemet att hyressättningen ska återspegla en marknad i balans, men i lägen då



Hyresbostadsmarknaden kan sägas vila på tre ben: bruksvärdesystemet, hyresförhandlingssystemet och en stor allmännyttig hyressektor som vänder sig till alla grupper i samhället."

bostadsbrist råder ska inte hyran tillåtas stiga okontrollerat.

Idag diskuteras marknadshyror eller avreglering av hyresmarknaden som en metod att lösa bostadsbristen. Med fri prissättning ska de befintliga bostäderna utnyttjas bättre och byggandet av nya öka. Tittar vi på historien och den praktiska verkligheten kan vi konstatera att vi redan prövat marknadshyror i vårt land och att man under dessa perioder sett ökad hyror, ökad bostadsbrist och ökad bostadsmisär – dock inget ökat byggande. Hyresregleringen å andra sidan ledde till dåligt underhåll och förvaltning och missnöje från hyresvärdarnas sida eftersom man inte kunde kompensera för sina kostnadsökningar via högre hyror.

Oftast är det ekonomer som för fram krav på avreglering grundat på ekonomiska teorier om fri prissättning och utbud och efterfrågan. Men historien har gång på gång visat, både i Sverige och i andra länder, de stämmer inte med verkligheten. Det största problemet på dagens bostadsmarknad är inte att folk betalar för lite utan för mycket för sitt boende och att det råder stor brist på bostäder, inte minst hyresrätter till rimliga hyror.

I nyproducerade bostäder finns det möjlighet att göra avsteg från bruksvärdesprincipen genom att förhandla om presumtionshyror. Detta system gör att det byggs hyresrätter, men till relativt höga hyror. Presumtionshyrorna ligger långt över medelhyrorna i beståndet och är så höga



att de nybyggda hyresrätterna inte kan efterfrågas av låg- och medelinkomsttagare.

När hyressättningsystemet pekas ut som den stora orsaken till dagens bostadsbrist stämmer det därför inte. I stället handlar det om bristande bostadsåtgärder från politiskt håll under decennier och att allt fler hushåll har begränsade möjligheter att efterfråga det som erbjuds. En jämförelse med bostadsrätter och egna hem ger en liknande bild: trots fri prissättning och förmånlig beskattning råder det brist på både egna hem och bostadsrätter. Även på en fri marknad är det således nödvändigt att stötta hushållens efterfrågan via politiska åtgärder. Problemet är alltså inte frånvaron av fri hyressättning utan det krävs andra åtgärder för att råda bot på bostadsbristen.

### **HYRESFÖRHANDLINGSSYSTEMET LÄGGER ANSVARET HOS PARTERNA**

I hyresförhandlingssystemet hanterar parterna hyressättningen både i form av årliga hyresförhandlingar kring kostnadsutveckling, underhåll, förvaltningskvalitet m.m. och genom arbete med hyressättning efter bruksvärde. Det ger hyresgästerna ett starkt konsumentinflytande. Det behöver inte vara Hyresgästföreningen som har förhandlingsordning. En enskild hyresgäst kan förhandla själv om den så önskar.

### **FAKTA:**

- Antal hyreslägenheter 1,6 miljoner, 50/50 allmännyttan–privat
- Antal hyresgäster ca 3 miljoner
- Antal förhandlade lägenheter 1,5 miljoner
- Total hyressumma 115 miljarder
- 300 kommunala bostadsföretag, 45 000 förhandlingsordningar med privata fastighetsägare

I förhandlingarna fångas lokala förhållanden upp som påverkar kostnaderna för att bygga och förvalta bostäder. Men man arbetar också med lokala hyressättningsmodeller i vilken parterna tar ansvar för en hyressättning som ska spegla bruksvärdet. Systemet balanserar olika intressen, fångar upp de lokala förutsättningarna och möjliggör både långsiktigt god avkastning för fastighetsägare och boendetrygghet för landets tre miljoner hyresgäster.

Den svenska modellen på hyresmarknaden har tjänat hyresgäster, fastighetsägare och samhället väl under 40 år med mycket varierande ekonomiska och bostadspolitiska förutsättningar för hyresrätten. Den har gett konsumentskydd mot oskäligen hyreshöjningar vid bostadsbrist och besittningsskydd för hyresgäster. Förhandlingar mellan parterna, principen om lika hyra för lika lägenhet och följsamhet till kostnadsutvecklingen har gett legitimitet och balanserat olika intressen. Partssystemet belastar inte rättsapparaten och är mer följsamt till lokala förutsättningar än hyresreglering, det lever på marknaden men dämpar genomslaget – till fördel för samhället, hyresgäster och långsiktiga hyresvärdar.

Systemet kan inte förväntas lösa problem med ekonomiska klyftor, segregation, höga byggkostnader, ekonomiska förutsättningar för hyresrätten m.m. För det krävs andra insatser både inom bostadspolitiken och andra politikområden.

### **ALLMÄNNYTTAN, GODA BOSTÄDER TILL HELA BEFOLKNINGEN**

Den moderna bostadspolitiken formulerades av bostadssociala utredningen och började genomföras i slutet av 1940-talet. Ambitionen var att avveckla bostadsbristen, höja den allmänna bostadsstandarden, sanera det sämst ställda bostadsbeståndet och göra bostadsförsörjningen oberoende av spekulativa intressen, vilket också lyckades. Tidigare satsningar på stöd till särskilda grupper förkastades till förmån för en generell bostadspolitik som skulle ge hela befolkningen goda bostäder. Det var ett medvetet ställningstagande för integration och emot en uppdelning mellan fattiga och rika, där de som inte lyckas på bostadsmarknaden hänvisas till socialbostäder (*social housing*) av enklare standard.

Det blev kommunerna som fick och gärna tog huvudansvaret för att genomföra denna bostadspolitik, medan staten tog ansvaret för finansiering och nödvändiga regelverk. Ett av kommunernas viktigaste redskap för att genomföra bostadspolitiken var att bilda och driva ett eget bostadsföretag. Så gott som alla kommuner – oavsett politisk majoritet – startade också bostadsföretag i form av aktiebolag eller stiftelser. Företagens uppgift var att erbjuda ett bra boende till rimliga kostnader för alla – oavsett inkomst, ursprung, ålder och hushållstyp.

Ett viktigt skäl till att man valde att bedriva verksamheten i bolags- eller stiftelseform och inte i förvaltningsform, var att ge den en större frihet och möjligheter att arbeta affärs- mässigt. En stabil, långsiktig och kvalitetsmedveten allmännytta som konkurrerar med privata hyresvärdar och med andra upplåtelseformer skulle främja en sund utveckling av bostadsmarknaden som helhet till gagn för hela befolkningen. De allmännyttiga bostadsföretagen hade en omfattande nyproduktion och blev ganska snabbt den största hyresvärden i många kommuner. Staten stödde bostadsbyggandet med olika former av subventioner, vilka var särskilt förmånliga för allmännyttan.

Efter 70 år kvarstår allmännyttans grundläggande uppdrag, men de legala och finansiella förutsättningarna har successivt förändrats i takt med samhällsutvecklingen och inte minst EU-inträdet. 50- och 60-talen präglades av ett ökat bostadsbyggande, vilket eskalerade under miljonprogrammets första år. Under de följande decennierna blev huvuduppgiften att utveckla en kundnära förvaltning, men också nyproduktion samt rivning på orter där befolkningen minskat. Efter millennieskiftet har mer resurser behövt läggas på renovering och under 10-talet även på nyproduktion. Idag finns knappt några outhyrda lägenheter.

Med kommunen som ägare är allmännyttan i hög grad påverkad av politiken. Generellt finns och har det alltid funnits en bred uppslutning kring allmännyttan. Men under 1990-talet blev allmännyttan en del i den ideologiska diskussionen om vad som är kommunens kärnverksamhet och privatisering av olika verksamheter. Under denna period sålde vissa kommuner hela sitt bostadsföretag. I andra kommuner skedde en kraftig omvandling av hyresrätter till bostadsrätter genom att fastigheter såldes till hyresgästerna, oftast i de mest attraktiva lägena och till underpris. En stopplag infördes för att garantera allmännytta i olika stadsdelar med motivet att bruksvärdessystemet skulle kunna tillämpas. Lagen togs bort när alliansregeringen tillträdde 2006.

## NY LAGSTIFTNING GER ALLMÄNNYTTAN DUBBLA ROLLER

Allmännyttans roll och förutsättningar har också ifrågasatts av fastighetsägarintressen. Fastighetsägarna anmälde det svenska systemet till EU-kommissionen med motivet att det innebar att allmännyttan fick konkurrensbegränsande stats-

stöd. En viktig aspekt i detta är att allmännyttan i Sverige inte vänder sig till enbart vissa behövande grupper. Denna fråga uppmärksammar den socialdemokratiska regeringen i brev till EU-kommissionen i november hösten 2005 (2005-11-08, bilaga EUN2002/2216/NL) med anledning av Fastighetsägarnas EU-anmälan. Regeringen skriver:

Allmännyttan är en socialt motiverad företagsform som har tillkommit som en direkt kontrast till – eller kanske snarare som en utveckling ur – vad som ofta, med engelsk terminologi, går under beteckningen "social housing". I grund och botten har båda företagsformerna samma uppgift, att främja boendesituationen för ekonomiskt svaga och utsatta grupper.

Argumentationen fortsätter med att man måste förstå allmännyttans dubbla syfte.

Detta dubbla syfte är dels att tillhandahålla bostäder av god kvalitet till rimliga kostnader för ekonomiskt svaga och utsatta grupper, dels att fungera socialt integrerande.

För att kunna lösa sina dubbla uppdrag måste allmännyttan rikta sig till alla medborgare, oavsett inkomst, familjestorlek eller social ställning. Därigenom möjliggörs en social interaktion mellan individer med olika bakgrund, vilket i sin tur kan reducera de följdproblem som uppstår när ekonomiskt svaga och socialt utsatta grupper koncentreras till vissa områden. I dag har denna sociala integrationsfunktion kompletterats med en etnisk dimension.

De allmännyttiga kommunala bostadsföretagen är fortfarande en central faktor i kommunernas möjligheter att bedriva en aktiv bostadspolitik. Med egna företag kan bostadsförsörjningen påverkas genom både byggande och förvaltning av hyresrätter. Ny lagstiftning i form av allbolagen (2011) och bakgrunden till denna har skapat en osäkerhet om vilka förutsättningar som gäller för allmännyttan. Bolagen ska i allmännyttigt syfte bygga och förvalta hyresrätter, erbjuda de boende inflytande och agera efter affärsmässiga principer.

Eftersom det är många intressen som ska balanseras är lagstiftningen utformad på ett sätt som ger utrymme för tolkningar. Några självklara svar på vad som är rätt och fel finns därför inte. Man ska vara en långsiktig aktör och utgå från företagets egna förutsättningar i finansiell och affärsmässig mening. Detta ger ett handlingsutrymme så länge företaget agerar på egna meriter och dess ekonomi särskiljs från kommunens ekonomi.

Hur företaget ska agera är ytterst en fråga för företagsledningen och en politisk fråga för ägaren. Det är därför viktigt att kommunen som ägare formulerar tydliga ägardirektiv utifrån den roll man vill att företaget ska ha i kommunens bostadsförsörjning. Allmännyttan spelar en viktig roll även i framtiden genom att både erbjuda bra bostäder till rimliga kostnader för utsatta grupper och verka integrerande genom att vara tillgänglig för alla grupper i samhället.



De sämst ställda barnfamiljerna prioriterades, framför allt ensamstående föräldrar i hyresrätt.

## 5.4 Systemskiftet

### SYSTEMSKIFTETS EKONOMISKA KONSEKVENSER

#### Skatteomläggningen – det första steget

I slutet av 1980-talet och början av 90-talet infann sig en känsla inom både regeringen och oppositionen att man hade tappat kontrollen över de stigande kostnaderna för bostadsbyggandet. Tvivel infann sig om huruvida den förda politiken fyllde sitt syfte. Kostnaderna för räntegarantin och ränteadraget ökade snabbt i takt med inflationen utan att vare sig neutralitet mellan olika årgångar av nyproduktionen eller mellan de olika upplåtelseformerna kunde infrias.

1986 ansågs problemen dock vara av övergående natur och skulle lösas genom stabiliseringsåtgärder i den generella ekonomiska politiken. Socialdemokraterna menade att lösningen var att få bukt med inflationen genom en skatteomläggning. Tanken var att detta skulle samordnas med införandet av ett nytt bostadsfinansieringssystem. Räntebidragssystemet skulle ersättas med *räntelån* som innebar att man med lån skulle ersätta en del av de subventioner som lämnades för att dämpa de höga räntorna som var en följd av inflationen.

Skatteomläggningen byggde på en överenskommelse mellan Socialdemokraterna och Folkpartiet. Inkomstskatterna skulle sänkas och marginals kattens högsta nivå läggas på 50 procent. De minskade skatteintäkterna skulle kompenseras av att de statliga subventionerna till boendet begränsades. Värdet av avdragsrätten för skuldräntor begränsades till 30 procent. Fastighetsskatten frikopplades från bostadspolitiken och höj-

des kraftigt. Full moms infördes för byggande, reparationer och underhållsåtgärder m.m. Skattereformen innebar att tidigare till stora delar momsbefriade förvaltningskostnader för boendet belastades med moms på 25 procent. Det gällde t.ex. kostnader för värme, vatten, el, avfall, fastighetsförvaltning och underhåll. Samtidigt höjdes byggmomsen från 12 procent till 25 procent.

Detta innebar ökade kostnader för boendet. Tanken var att kostnadsökningen skulle motsvara den sänkta inkomstskatten, för alla upplåtelseformer. Det faktiska utfallet blev dock ett annat. Trots att bostadsbidragen stärktes fick hushåll med liten eller ingen beskattningsbar inkomst i realiteten en sämre ekonomi. För boende i hyresrätt innebar reformen att hyrorna höjdes nominellt med 50 procent under tre år i början av 1990-talet.

Till del parerades konsekvenserna av bostadsbidragen. Mellan 1992 och 1995 ökade andelen hushåll som fick bostadsbidrag från 360 000 till 576 000 och statens utgifter för bostadsbidragen från ca 5,9 till 9,2 miljarder. Som ett led i den statliga budgetsaneringen infördes dock 1997 ett antal regelförändringar som innebar att statens utgifter begränsades. De sämst ställda barnfamiljerna prioriterades, framför allt ensamstående föräldrar i hyresrätt.

1991–1994 vann de borgerliga partierna regeringsmakten och formulerade en ny övergripande målbild för bostadspolitiken som ställde valfrihet och inflytande i centrum. Den politiska målbeskrivningen fastslog att ”alla skall ha möjlighet till en god bostad till rimligt pris” men betonade också att ”de boendes önskemål och behov är styrande för bostadsefterfrågan och därmed också för bostadsmarknaden”.

Övergången till en *efterfrågestyrd* bostadsmarknad markerade det andra steget i ett bostadspolitiskt systemskifte och innebar genomgripande förändringar. Staten skulle fr.o.m. nu inte formulera mål för bostadsproduktionen. Priser och räntor skulle istället ses som mål inom den ekonomiska politiken. Låginkomsttagarnas utrymmesstandard betraktades som ett fördelningspolitiskt problem, inte ett bostadspolitiskt.

### Staten överlämnade kreditförsörjningen till marknaden

Den mest betydande förändringen i ekonomiska termer var att räntebidragen från 1992 stegvis avvecklades genom det så kallade Danellssystemet. För projekt som påbörjades efter 1992 skulle räntebidrag lämnas för en stegvis minskad andel av räntekostnaderna. För varje tillkommande årgång skulle bidragsgivningen påbörjas på en lägre utgångsnivå än för föregående årgång. Underlaget för bidraget skulle bestämmas efter en schablon som knöt an till bostadsutrymmets storlek. Husets utformning, standard eller upplåtelseform skulle inte ha någon betydelse. Schablonbeloppet skulle ligga fast och inte följa prisutvecklingen.

Fram till 1999 skulle räntebidragen till ny- och ombyggnad successivt trappas av. Fr.o.m. 1999 skulle istället skattekompenserande bidrag utgå ”i evighet”, på 30 procent av den beräknade ränteutgiften för hyres- och bostadsrättshus. Reformeringen av stödsystemet motiverades med att bostadspolitiken måste underordnas den allmänna ekonomiska politiken. Det dåvarande stödsystemet hade motverkat sparande samt bedömdes ha motverkat nödvändiga strukturförändringar och lett till okontrollerade kostnadsökningar.

I en principiell och systemteknisk mening var den största förändringen att staten avvecklade den statligt reglerade bostadslånegivningen. Kreditförsörjningen vid ny- och ombyggnad av bostäder skulle ske utan statlig inblandning och i full konkurrens på den allmänna lånemarknaden. Som en följd av detta avvecklades den särställning på kreditmarknaden som SBAB, statens bostadsfinansieringsaktiebolag, tidigare haft. Istället infördes ett system med *statliga kreditgarantier* för lån på kreditmarknaden men till högst 30 procent av bidragsunderlaget för huset.

### Ökad finansiering med eget kapital

En uttalad ambition med den borgerliga regeringens åtgärder var att bostadsproduktionen i större utsträckning skulle finansieras med *eget kapital* samt att såväl hushållen som fastighetsbolagen skulle träffas av förändringar i kapitalkostnaderna. Genom att subventionerna frikopplades från de faktiska produktionskostnaderna menade man att byggherrarna skulle få naturliga incitament att utforma bostäderna på det sätt som mötte de boendes betalningsvilja. Regelverket runt byggandet, Boverkets byggregler (BBR) bestod dock, vilket i praktiken begränsade utrymmet att sänka kostnaderna för byggandet genom lägre krav på standard och utformning.

Avvecklingen av det statliga bostadsfinansieringssystemet fick efterhand betydande effekter och medförde att nyproducerad hyresrätt blev en relativt sett dyr boendeform. När allmännyttan byggdes upp gick det att finansiera bostäderna till 100 procent med lån. Därmed krävdes ingen kapitalinsats. Priset på det lånade kapitalet var dessutom lågt. Genom räntebidragssystemet kunde staten föreskriva räntevillkoren för bottenlånen. Bostadslåneinstitutet fick ta ut en räntemarginal på högst 0,2 procent. Marginalen på bostadslånen, inklusive avgifter, var 0,5 procent fram till 1992.

Dessa låga reglerade räntemarginaler innebar att låntagarna subventionerades. I praktiken innebar detta att bostadsbyggandet drevs av staten. I tillägg kunde de allmännyttiga bolagen få direkt stöd av kommunerna i form av kapitaltillskott. Eftersom bolagen drevs efter självkostnadsprincipen blev det samlade utfallet att nya bostäder belastades med låga kapitalkostnader, något som resulterade i relativt sett låga hyror.

Med den nya bostadspolitiken krävdes eget kapital. Det lånade kapitalet fick lånas upp till marknadspris och det egna kapitalet underkastades en marknadsmässig kalkylränta motsvarande den bedömda affärsmässiga risken. Det gjorde den samlade finansieringen dyrare än förr, med störst skillnad för toppfinansieringen som antingen måste ske till en högre, marknadsmässig ränta eller med eget kapital. Kommunala bolag skulle dessutom drivas efter affärsmässiga principer. Till skillnad från tidigare drevs nu bostadsbyggandet inte av staten utan av hushållens förmåga att efterfråga.

### Hyrda bostäder blev dyrare

Följande graf belyser schematiskt konsekvenserna av den förändrade bostadsfinansieringen. Det bör poängteras att antaganden om produktionskostnader, räntor och avkastningskrav kan variera från tid till annan. Grafen beskriver därmed i första hand den *relativa* förändringen av boendekostnader mellan hyrda och ägda bostäder, före och efter att det statliga bostadsfinansieringssystemet avvecklats.

”Regelverket runt byggandet, Boverkets byggregler (BBR) bestod dock, vilket i praktiken begränsade utrymmet att sänka kostnaderna för byggandet genom lägre krav på standard och utformning.”



	HYRESRÄTT		BOSTADSRÄTT	
	KOSTNAD DÅ	KOSTNAD NU	KOSTNAD	UTGIFT
Villkor	Byggkostnad 35 000 SEK/ kvm			
	<b>1) Eget kapital 0%</b> <b>2) lånat kapital 100%</b> - Ränta 4%	<b>1) Eget kapital 30%</b> - Avkastning 6% <b>3) Lånat kapital 70%</b> - Ränta 4%	<b>1) Eget kapital 24%</b> - Avkastning = låneränta <b>2) Lånat kapital 55%</b> - Ränta 2,8% (4% med 30% ränteavdrag) <b>3) Lån i förening 21%</b> - Ränta 4%	<b>1) Eget kapital 24%</b> - Ingen faktisk utgift <b>2) Lånat kapital 55%</b> - Ränta 2,8% (4% med 30% ränteavdrag) <b>3) Lån i förening 21%</b> - Ränta 4%
	Kapitalkostnad	1 400	1 610	1169
- eget kapital	0 (1)	630 (1)	330 (1)	0 (1)
- lån	1 400 (2)	980 (2)	539 (2) + 300 (3)	539 (2) +300 (3)
Drift och underhåll	350	350	350	350
<b>Total kostnad eller utgift</b>	<b>1 750 kvm/år</b>	<b>1 960 kvm/år</b>	<b>1 519 kvm/år</b>	<b>1 189 kvm/år</b>

De finansiella förutsättningarna för hyresrätten belyses först och beskriver påverkan på hyran med de villkor som gällde förr ("Kostnad då") jämfört med dagens villkor ("Kostnad nu"). Jämförelsen klargör effekterna av att eget kapital är dyrare än lånat kapital. Priset på eget kapital påverkas av bedömningen av risk.

Till höger belyses villkoren för nyproduktion av bostadsrätt. I kolumnen "Kostnad nu" har kostnaden för eget kapital (insatsen) belagts med en kalkylränta motsvarande banklåneränta, vilket är hushållets alternativkostnad. Också kostnaden för lånat kapital är lägre då privatpersoner kan göra ränteavdrag. I kolumnen "Utgift nu" beskrivs den faktiska utgiften för bostaden som bostadsrätt. Då en alternativkostnad inte är en faktisk utgift har utgiften för eget kapital satts till noll. *Kostnaden* för bostaden som bostadsrätt summerar till 1 456 kr/kvm/år medan den faktiska *utgiften* blir 1 036 kr/kvm/år. Räkneexemplet belyser att givet dagens ramvillkor är en nyproducerad hyresbostad 30 till 50 procent dyrare än motsvarande bostad som bostadsrätt.

Som framgår av räkneexemplet utgör avdragsmöjligheten för skuldräntor en viktig förklaringsfaktor till de stora skillnaderna. Utredningsgruppen konstaterar att här finns en rad frågor som belyser skattesystemets effekter på neutraliteten mellan boendeformerna. Högst troligt är bostadsrätten idag den mest gynnade boendeformen ur skattemässig synvinkel.

T.ex. gynnas bostadsrätten av låg schablonskatt på fastighetens andel av sina kapitalkostnader men här finns också effekterna av avdragsrätten.

Avdragsrätten för skuldräntor är emellertid inte en uttalad del av bostadspolitiken utan en del av kapitalbeskattningen. Här råder idag skillnader mellan hushåll, som har avdragsrätt för skuldräntor och betalar reavinstskatt på försäljning, medan bolag har avdragsrätt för skuldräntor samt drifts- och underhållsåtgärder men betalar bolagsskatt. (Hänsyn till dessa effekter för hyresrätten är inte kalkylerade i räkneexemplet ovan.) Dessa skillnader ger en rad och delvis svåröverskådliga effekter på boendekostnaderna.

Arbetsgruppen konstaterar att skattesystemets utformning har en stor påverkan på bostadsmarknaden och boendekostnaderna. Det gäller hushållets vilja att flytta eller bo kvar i befintliga bostäder, rättvisan mellan olika generationer, statens möjligheter att finansiera angelägna bostadspolitiska reformer och villkoren mellan olika upplåtelseformer. Som redan framgått av den denna rapport har arbetsgruppen vare sig haft utredningsresurser eller som uppdrag att närmare penetrera dessa frågor. Av arbetsgruppens förslag 5 framgår också att vi föreslår att dessa frågor blir föremål för en skatteöversyn med syfte att åstadkomma en bred politisk överenskommelse som ger långsiktigt rättvisa och stabila villkor mellan olika upplåtelseformer och för bostadsmarknaden i sin helhet.



## ALLMÄNNYTTANS ROLL FÖRÄNDRAS

Med de förändrade förutsättningarna i bostadsfinansieringen förlorade de allmännyttiga företagen sin särställning samt de ekonomiska fördelar man tidigare haft och fick samma finansieringsvillkor som andra aktörer på bostadsmarknaden. Konsekvensen blev betydande, både reellt och symboliskt. Det var via det statliga stödsystemet som begreppet allmännyttigt bostadsföretag definierades. När de särskilda finansieringsvillkoren för allmännyttan upphörde, upphörde också den då gällande definitionen av allmännyttigt bostadsföretag.

Med systemskiftet kom de kommunala bolagens roll att omdefinieras och begreppet ”affärsmässig allmännytta” introducerades. När staten inte längre tog det övergripande ansvaret för finansieringen blev bolagen tvungna att själva bygga upp tillräcklig ekonomisk styrka för att klara av de ökade ekonomiska riskerna. De kommunala bolagen lade ökad tonvikt vid ekonomisk effektivitet, hyresgäster blev kunder och flertalet kommunala bolag ombildades från stiftelser till aktieföretag, något som gav kommunerna större inflytande över företagens avkastning och kapital.

En orsak till den förändrade synen på allmännyttan och kommunernas roll var förändrad lagstiftning. 1993 avskaff-

ades lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Därmed blev det inte längre självklart för en kommun att äga ett kommunalt bostadsföretag. Ett antal bostadsföretag såldes, helt eller delvis, till annan ägare medan andra valde att ombilda delar av beståndet till bostadsrätt.

Den nya lagstiftningen innebar också att regeringens möjligheter att ålägga kommunerna att inrätta kommunala bostadsförmedlingar avskaffades. Som en följd av detta upphävdes också bostadsanvisningslagen med motiveringen att den var ett hinder för att utveckla nya former av bostadsförmedlingsverksamhet baserad på frivillig medverkan från fastighetsbolagen. År 2000 återinfördes en lag om kommunalt bostadsförsörjningsansvar. I den nya lagstiftningen klargörs att kommunerna är skyldiga att planera för bostadsförsörjningen i kommunerna med utgångspunkt i den demografiska utvecklingen, behovet för särskilda grupper och rådande marknadsförutsättningar.

1994 blev det återigen regeringsskifte men det innebar endast en marginellt ändrad inriktning av bostadspolitiken. Det generella räntebidragets bostadspolitiska betydelse begränsades till att motverka skillnader mellan egnahem, hyresrätter och bostadsrätter. Byggherrarnas räntekostnader

skulle hållas nere genom Riksbankens inflationsmål på två procent och en stram antiinflationistisk finanspolitik med utgiftstak. Regeringen ville ändå tydligt slå vakt om allmännyttan, genom att förhindra försäljning och privatisering.

1999 infördes en stopplag som innebar att staten kunde begränsa statsbidragen till kommuner som sålde ut sitt bestånd. Däremot preciserades inte allmännyttans roll och uppdrag.

### EU-inträdet, konkurrensrätten och konsekvenserna för allmännyttan

Av EU-inträdet 1995 följde att hänsyn måste tas till EU:s lagstiftning, något som bidrog till att förändra allmännyttans roll. Med EU:s konkurrenslagstiftning blev det inte längre möjligt att ge de kommunala bolagen särskilda fördelar, såvida inte deras roll omdefinieras från en generell allmännytta, öppen för alla, till att bygga och förmedla bostäder som fördelas efter särskild behovsprövning till en särskilt definierad grupp, s.k. *social housing*. De kommunala bolagen skulle separera sin ekonomi från kommunernas och drivas affärsmässigt.

Vidare infördes det så kallade utgiftstaket i statens budget som begränsar utrymmet för offentliga budgetunderskott. Därmed skapades institutionella hinder för bidragssystem med mer flytande utgiftsramar, av den typ som tidigare tillämpats.

År 2002 kom emellertid, för första gången, en särskild lag om allmännyttan: allbolagen. Allbolagen var den första särskilda lagstiftningen om allmännyttiga bostadsföretag och den första lagstiftningen där dessa inte längre definieras utifrån sin roll i ett offentligt stödsystem. Två villkor måste uppfyllas för att ett bostadsföretag skulle godkännas som allmännyttigt. Dels skulle det drivas utan vinstsyfte, dels i huvudsak förvalta fastigheter där bostadslägenheterna uppläts med hyresrätt. Lagen innebar också att ett bostadsföretag inte måste ägas eller stå under inflytande av en kommun för att godkännas som allmännyttigt. Det kunde vara både privatägt och kooperativt ägt.

Detta regelverk kom åter att förändras den 1 januari 2011 då en ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag trädde i kraft. Den nya lagen kallas ibland allvill-lagen efter den utredning om allmännyttans villkor som föregick lagstiftningen och ersatte 2002 års lagstiftning om allmännyttiga bolag. Avsikten var att förtydliga definitionen av bolagen men lagen innebar också att de allmännyttiga bostadsföretagen nu skulle drivas enligt affärsmässiga principer och med normala avkastningskrav.

Allvill-lagen tillkom bl.a. som en konsekvens av en mer strikt tolkning av de konkurrensrättsliga reglerna men föregicks i praktiken av en anmälan till EU-domstolen av Fastighetsägarna. Innebörden av den nya lagstiftningen är att kommunala bolag inte är berättigade till några särskilda fördelar som gynnar företagen ekonomiskt i förhållande till privata konkurrenter.

Med den nya lagstiftningen förändrades ett grundfundament i hyreslagstiftningen. Tidigare hade hyrorna i de allmännyttiga bolagens bestånd varit hyresnormerande. Nu blev förhandlade hyror hyresnormerande, oavsett om de förhandlats mellan hyresgästföreningen och en privat fastighetsägare eller ett allmännyttigt bolag.

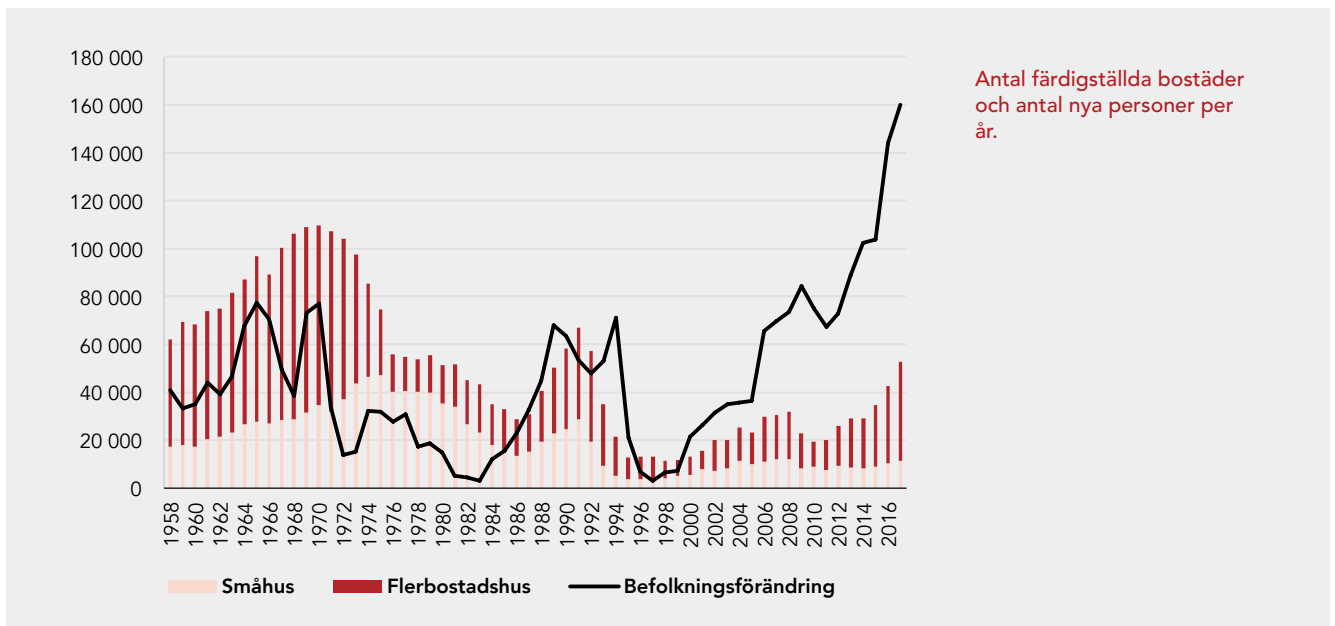
En annan förändring rörde förhållandet mellan kommunen och de allmännyttiga bolagen. Sedan år 2000 hade kommunerna åter ansvaret för bostadsförsörjningen. Från och med 2011 kunde kommunerna emellertid inte frånhända sig det övergripande ansvaret och hänvisa till de allmännyttiga bostadsföretagen för att uppfylla kravet. Innebörden av den nya lagstiftningen blev således att kommunen på egen hand måste ta bostadsförsörjningsansvaret.

Eftersom de kommunala bolagen ska drivas både efter allmännyttigt syfte och efter affärsmässiga principer har det funnits behov av klarlägganden. De riktlinjer som SABO (Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag) och SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) gemensamt tog fram 2013 klargör att kommunerna via ägardirektiv ska klargöra vilka förväntningar och krav som ställs på bostadsföretaget och bidra till att renodla rollerna för bostadsföretaget respektive kommunen.

Den nya lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag innebar en stor förändring för allmännyttan. Kravet på affärsmässighet innebär ett undantag från kommunallagens självkostnadsprincip och från förbudet mot att driva företag i vinstsyfte. Det innebär också att bostadsföretagen alltid ska utgå från vad som är långsiktigt bäst för företaget.

Enligt de nya reglerna kan hela överskottet från ett allmännyttigt bostadsföretag användas för att finansiera åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar. Med sådana åtgärder avses bland annat att främja integration och social sammanhållning eller tillgodose behovet hos dem som kommunen har ett särskilt ansvar för. De nya reglerna till trots är det tydligt att de kommunala bostadsföretagen fortsatt spelar en central roll som verktyg för kommunerna att förverkliga de bostadspolitiska målen.

**”De kommunala bolagen skulle separera sin ekonomi från kommunernas och drivas affärsmässigt.”**



## EFTER SYSTEMSKIFTET MINSKAR BOSTADS-BYGGANDET

Efter systemskiftet sjönk bostadsbyggandet dramatiskt. Av grafen ovan, som belyser bostadsbyggandet i förhållande till befolkningsutvecklingen, kan två slutsatser dras. Bostadsbyggande påverkas starkt av konjunkturen. I samband med ekonomiska kriser minskar bostadsbyggandet.

Men det går också att se att bostadsbyggandet under perioder med stora statliga åtaganden till stor del motsvarade befolkningsutvecklingen. Trendbrottet i början av 1990-talet är tydligt. Sedan krav på eget kapital blivit större och affärs-mässiga risker läggs till grund för investeringsbeslut har bostadsbyggandet generellt sett minskat.

Ytterligare en rimlig anledning till att bostadsbyggandet inte följer befolkningsutvecklingen är att de grupper som motsvarar befolkningsökningen idag har sämre förutsättningar att efterfråga nya bostäder än tidigare generationer. Utöver barnafödande utgörs befolkningsutvecklingen idag av flyktinginvandring. Tidigare utgjordes den istället av arbetskraftsinvandring, dvs. individer med relativt god betalningsförmåga. Det ger dagens bostadsutmaning en ny socialpolitisk dimension som i vår tid inte mötts av motsvarande politiska åtgärder.

## BOSTADSBYGGANDE SOM SYSSELSÄTTNINGSSKAPANDE ÅTGÄRD

Kopplingen mellan bostadspolitik och sysselskapande åtgärder har återkommit flera gånger i denna genomgång: i samband med 1930-talets krispolitik, 40-talets stimulansåtgärder, 70-talets ROT-program och 80-talets *kvarboendegaranti* med syfte att förbättra de äldres och funktionshindrades bostadssituation. I mitten av 1990-talet aktualiserades denna koppling

åter genom de sammanlagt fem *investeringsstöd* som riksdagen införde med början i januari 1995. Den uttalade målsättningen var att pressa ned den öppna arbetslösheten till 4 procent till år 2000.

De olika stöden gavs i form av engångsbidrag med syfte att bl.a. tidigarelägga bygginvesteringar. Omfattningen av det särskilda *ombyggnadsbidraget till äldre bostäder* vidgades. I juni samma år beslutades om *investeringsbidrag* för nybyggnad av bostäder och bidrag till förbättring av inomhusmiljön i bostäder.

Kring millennieskiftet kommer investeringsbidragen åter upp på agendan. Nu kopplas verktyget tydligare till bostadsbristen som börjar uppfattas som ett tilltagande problem, framför allt i tillväxtregionerna där en omfattande bostadsrättsomvandling sker och byggandet av hyresrätter minskar. 2001 infördes därför ett statligt investeringsbidrag för att bygga små och medelstora bostäder som upplåts med hyresrätt.

2016 återkom investeringsbidragen igen, nu som en uttalad ambition att öka utbudet av små, klimatanpassade och billigare hyresbostäder. Stödet gäller fram till 2020 och har till syfte att öka utbudet av hyresbostäder med en lägre hyresnivå.

Under 00-talet infördes också ROT-bidrag i två omgångar, 2004–2005 och från 2008 och framåt. Till skillnad från tidigare kan dessa stöd efterfrågas av enskilda hushåll för underhåll, reparation, ombyggnad och tillbyggnad av villor, bostadsrätter och fritidshus. Kommersiella fastigheter har under denna period inte haft tillgång till särskilda ROT-bidrag men det bör påpekas att fastighetsägare har möjlighet att göra avdrag från sina intäkter för drifts-, reparations- och underhållsåtgärder.

Runt såväl ROT som investeringsbidragen förs återkommande en debatt om bidragens syfte och träffsäkerhet: till vem, i vilka syften och till vilken typ av fastigheter de bör riktas. Vi konstaterar att investeringsbidrag kan fylla ett syfte,

definitivt som konjunkturstimulerande verktyg men också som ett selektivt verktyg för att uppfylla angelägna bostadspolitiska mål för utsatta grupper. Det är dock uppenbart att en ny social bostadspolitik är i behov av mer kraftfulla verktyg för att mer effektivt möta de utmaningar vi står inför idag.

### KREDITGARANTIER STÖTTAR PROJEKT MED SVAGARE MARKNADSVÄRDERING

2003 sker en kraftig förstärkning av ramarna för de kreditgarantier som infördes med Danellsystemet 1992. Åtgärden kan ses som ett uttryck för att kreditförsörjningen trots allt fortfarande kunde ses som ett problem som påkallar statligt risktagande. Den så kallade BKN-garantin (Statens bostadskreditnämnd) innebar att staten mot en avgift ställde ut en garanti mot bottenlåneinstitutet som därmed möjliggjorde att angelägna projekt med en svagare marknadsvärdering kunde finansieras.

Kreditgarantier som principiellt verktyg men också investeringsbidragens framtid utreddes vidare av den bostadsfinansieringsutredning som tillsattes av regeringen 2004. I det förslag som presenterades 2005 föreslogs att tidsbegränsningen för kreditgarantierna skulle slopas. Utredningen föreslog också att staten skulle ge kommunerna bidrag att bygga upp fonder för kommunal borgen för lån eller betalningsgarantier för ungdomar och svaga grupper som köper eller genom hyresavtal med besittningsskydd får en första bostad. Vidare föreslogs att det skulle lämnas ett statligt etableringsstöd för ungdomar och svaga grupper med kommunal låne- eller betalningsgaranti. Dessa förslag föranledde dock aldrig några politiska initiativ.

Den statliga kreditgarantin finns kvar men har under senare kommit att spela en undanskymd roll, dels p.g.a. det höga riskpåslaget som fördyrar produktionen, dels till följd av bankernas allt hårdare kreditrestriktioner. Under 2017 har frågan om kreditgarantier åter aktualiserats som ett sätt att säkra framför allt hyresbostadssektorns möjligheter till långsiktig finansiering. Utredningens förslag (SoU 2017:108) som presenterades mot slutet av året förordar att systemet med statliga kreditgarantier utvecklas, särskilt på svaga marknader där det finns behov av ökat bostadsbyggande men där de långsiktiga marknadsvillkoren kan anses osäkra. För att minska behovet av eget kapital föreslås också att statliga toplån införs, administrerade av Almi som utgår från samma principer för långivning till små och medelstora företag.

Utredningen föreslår också att en statlig hyresförlustgaranti, administrerad av Boverket, erbjuds för aktörer som bygger hyresbostäder för egen förvaltning i kommuner som till följd av befolkningsökning har brist på bostäder men där det råder osäkerhet om framtida efterfrågan. Under en försöksperiod föreslås också startbidrag till så kallade byggemaskiner för att täcka utgifter i projekteringsskedet.

### STATENS ERFARENHETER AV 1990-TALETS FINANS- OCH FASTIGHETSKRIS

1990-talets systemskifte innebar en grundläggande förändring av bostadspolitikens förutsättningar. Avvecklingen av de generella bostadssubventionerna innebar i praktiken en avveckling av statens ambitioner inom det bostadspolitiska området. Bostadsbyggandet som sådant överläts till marknaden, dvs. de enskilda hushållens förmåga att efterfråga. De bostadssociala målen skulle primärt uppnås via fördelningspolitiken. Ansvar för att upprätthålla bostadsstandarden upprätthölls förvisso via BBR, Boverkets byggregler, men innebörden av dessa riktlinjer har delvis urholkats i takt med att allt fler ekonomiskt svaga hänvisas till trångboddhet, i vissa fall i boendemiljöer präglade av misär. Statens åtagande har i allt väsentligt handlat om att via finans- och penningpolitiska åtgärder främja en ekonomisk utveckling som genererar ekonomisk tillväxt, låg inflation och låga räntor.

En sådan beskrivning blir emellertid obalanserad om inte 1990-talets erfarenheter av finans- och fastighetskrisen kommenteras. I en ESO-rapport från 2002 (ESO, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) med namnet *Staten fick Svarte Petter* analyseras orsakerna till 1990-talets djupa finans- och fastighetskris. Rapporten blottlägger ett antal svagheter förknippade med det tidigare bostadsfinansieringssystemet. Redan i rapportens förord framhåller rapportens författare, Mats Rönnberg, före detta generaldirektör för Statens bostadskreditnämnd, vikten av en helt annan riskmedvetenhet hos aktörerna inom bostadssektorn.

## De sammanlagda förlusterna inom bostadssektorn under 1990-talet uppgick till minst 100 miljarder kronor.

Staten som toplånegivare drabbades med ca en fjärdedel, 25 miljarder kronor, kreditinstitutet med hälften, 50 miljarder kronor, och resterande, ca 25 miljarder, fördelades mellan fastighetsägarna, företrädesvis de kommunala allmännyttiga bostadsbolagen.

De övervägande förlusterna härrördes till bostäder byggda åren 1985–1993. Under dessa år mer än fördubblades antalet färdigställda bostäder, från ca 30 000 till 70 000 lägenheter per år. Skälet till den dramatiska ökningen var en kombination av gynnsamma ekonomiska förutsättningar gällande olika finansieringssystem och en avreglerad kreditmarknad, som tillsammans ledde till en kraftig kreditexpansion. Bostadsbyggarna hade lätt att få krediter och belåningsnivån var så generös att produktionskostnaderna steg okontrollerat, med mer än tvåsiffriga tal varje år.

Ökningen av bostadsbyggandet skedde framför allt i kommuner utanför storstadsregionerna. Den största ökningen inträffade i kommuner med mindre än 30 000 innevånare där sammanlagt 120 000 av 400 000 bostäder byggdes. I Storstockholm ökade bostadsbyggandet knappast alls, trots de gynnsamma finansieringsvillkoren. Där prioriterades i stället byggandet av kommersiella lokaler.

ESO-rapporten pekar på en rad systemfel som lade grunden till de stora förlusterna. Långivarna, staten och kreditinstituten, prövade själva inte riskerna i långivningen. Det fanns ingen prövning av marknadsrisk och återbetalningsförmåga. Långsiktiga finansieringskalkyler existerade inte. Långivningen anknöt inte till marknadsvärden utan till produktionskostnader. Det fanns inget egentligt eget kapital i projekten, utom hos egna-hemmen. Staten, kommunerna och kreditgivarna hade inte någon samlad bild av bostadsbyggandet, var det skedde och i vilka upplåtelseformer.

Kort sagt, riskmedvetandet var dåligt hos alla. Staten och kommunerna hade ingen som helst kontroll av marknadsriskerna. Kommuner ställde ut borgen till bostadsrättsföreningar utan riskprövning. Låntagarnas återbetalningsförmåga prövades inte. Kreditinstitutens kreditprövning var lika dålig.

Under rubriken Lärdomarna betonar rapportförfattaren vikten av att det finns tillräckligt med eget kapital i bostadsprojekt. Statens kreditgivning måste ske med full ekonomisk täckning för riskerna. Varje risktagare måste själv pröva dessa framtida risker. Kreditprövningar av låntagare och belåningsprojekt måste ske individuellt. Finansieringskalkylerna måste dessutom ge utrymme för en snabb amortering av topplånen för att minska risknivåer och ge utrymme för eventuella nya lån för underhåll och reparationer. Den gamla traditionen med långa amorteringstider också på topplån är inte lämpad

för dagens låginflationsekonomi.

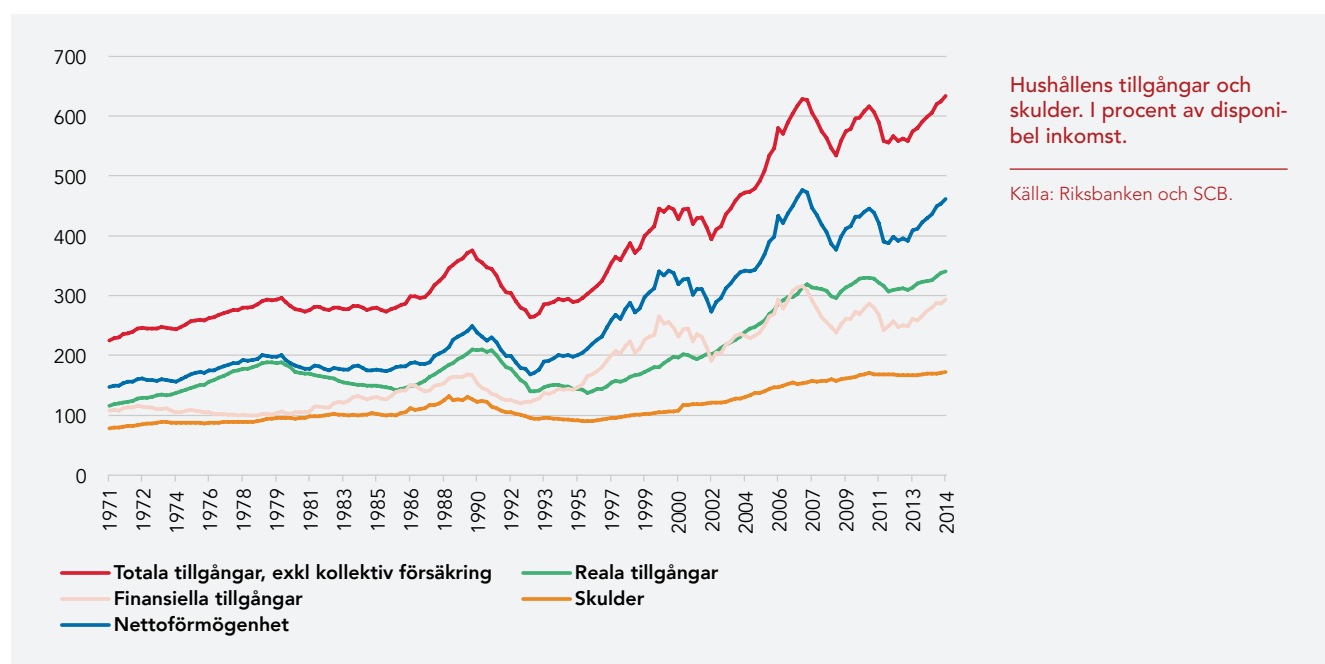
Även om dagens villkor på grundläggande punkter skiljer sig från 1990-talets är det uppenbart att det finns viktiga lärdomar att beakta. En sådan är betydelsen av eget kapital hos såväl hushåll som kommersiella aktörer som främjar ett sunt risktagande. Ett annat är värdet av en relativt snabb amortering av topplån.

## VÄXANDE ORO FÖR PRIVATA SKULDER

Med avvecklingen av statens ansvar för bostadsfinansieringen har istället en ny problembild fått allt större betydelse för debatten, nämligen oron för växande skulder med koppling till fastigheter, i synnerhet bostäder.

Sedan 1950-talet har hushållens skulder som andel av disponibel inkomst successivt ökat. I början av 1980-talet låg skuldsättningen på ca 100 procent av disponibel inkomst och ökade sedan kraftigt under decenniet till följd av den kreditexpansion som skedde i samband med 1980-talets kreditavreglering.

Under 1990-talet minskade skuldsättningen till följd av en kombination av lågt bostadsbyggande och hushållens stadigt ökande löneinkomster. Under 00-talet ökade skuldernas andel åter. Den starka ökningstakten under denna period var främst en följd av omfattande ombildningar från hyresrätt till bostadsrätt (försäljningar som skedde till kraftiga rabatter i förhållande till gällande marknadsvärden) och belyser att det finns ett samband mellan nivån på de aggregerade skulderna och sammansättningen av bostadsbeståndet. Sverige har en hög andel ägda bostäder, en andel som ökat under de senaste 20 åren. Med "ägda bostäder" avses här bostäder som förutsätter enskild kapitalinsats, dvs. egnahem (småhus och villor), ägarlägenhetsfastigheter, bostadsföreningar samt bostads-



rätter, även om den senare kategorin i principiell mening är en kooperativ boendeform där den enskilde äger en andel i en förening vilket berättigar till att upplåta en specifik bostad med bostadsrätt. Idag utgör ägda bostäder ca 64 procent av beståndet och ytterligare en högre andel, ca 70 procent av befolkningen, bor i ägda bostäder, en faktor som påverkar den aggregerade skuldsättningen.

Parallellt bör påpekas att hushållens aggregerade förmögenhet har ökat; den uppgår idag till drygt 15 000 miljarder kronor vilket ska jämföras med hushållens aggregerade skulder som uppgår till ca 3 900 miljarder kronor.

Runt frågan om hushållens skulder förs idag en livlig debatt om den potentiella risken för samhällsekonomin. Arbetsgruppen konstaterar att det finns en uttalad oro inom de myndigheter som har det övergripande ansvaret för den finansiella stabiliteten, bl.a. Riksbanken och Finansinspektionen. Myndigheternas primära oro handlar om de följder för samhällsekonomin som kan uppstå som en konsekvens av stigande räntor och fallande bopriser. I en sådan situation är risken stor att hushållen drar ned på sin konsumtion, menar man, något som kan påverka samhällsekonomin i stort och leda till en ekonomisk recession.

### Ökad skuldsättning i alla delar av kedjan skapar oro

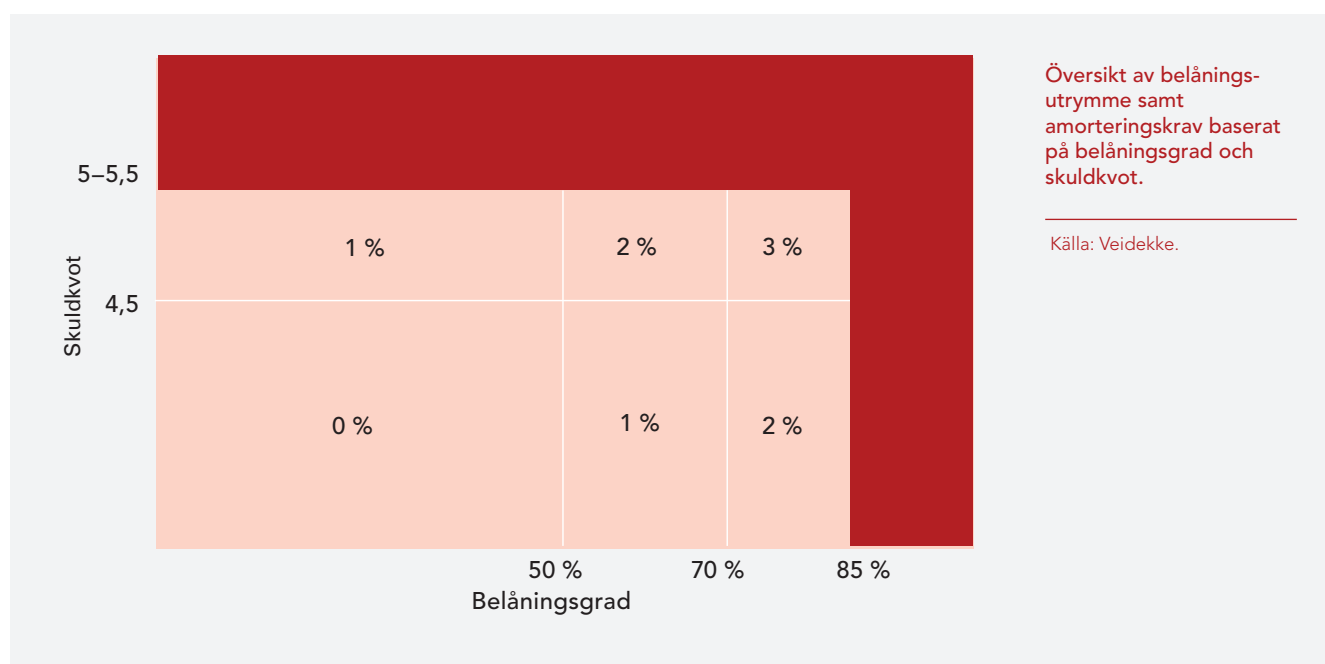
Riksbanken framhåller att det också finns risker och sårbarheter inom banksystemet med direkt koppling till bostäder och fastigheter. Lån till bostäder och fastigheter utgör idag 80 procent av bankernas totala utlåning. Eftersom dessa i hög grad finansieras via obligationsmarknaden skulle ett boprisfall kunna leda till stigande räntor med vidare följdverkningar för samhällsekonomin.

Från Finansinspektionen markeras också en stigande vaksamhet avseende de kommersiella fastighetsbolagens stigande skuldsättning och man har därför initierat en fördjupad analys. Den samlade bilden är att myndigheternas oro för en stigande skuldsättning med koppling till fastigheter och bostadsbyggande ökat. I sin senaste stabilitetsrapport (november 2017) menar Riksbanken att utvecklingen bör mötas med ett ökat bostadsbyggande, något man hävdar skulle gynnas av en avreglering av bostadsmarknaden.

Sedan tidigare har ett bolånetak (2012) införts som innebär att hushållen måste ha minst 15 procent i eget kapital och 2016 infördes nya regler om obligatoriska amorteringar för nytagna lån. Bankerna har dessutom skärpt sina så kallade kvar-att-leva-på-kalkyler (KALP) som innebär att ett bolån prövas mot ca 7 procents ränta och i tillägg infört ett så kallat skuldkvotstak på ca 5–5,5 gånger hushållens bruttoinkomster. Under våren 2018 infördes ytterligare åtgärder från Finansinspektionen i form av en kombination av ”skuldkvotsbroms”, motsvarande 4,5 gånger hushållens bruttoinkomster, och krav på ökade amorteringar med en procent extra i tre olika intervaller.

Från 2010 fram till idag har ett antal åtgärder vidtagits med syfte att reglera bank- och kreditmarknaden.

En följd av dessa regleringar är att alla aktörer i bostadsbyggnadskedjan, banker, fastighetsbolag och hushåll, behöver mer eget kapital och har svårare att finansiera sina investeringar. I en allmän mening saknas inte kapital vare sig i Sverige eller på den internationella kapitalmarknaden. Restriktionerna medför dock att det blir allt svårare och dyrare för bostadsbyggare och hushåll att få kapital till bostads- och fastighetsinvesteringar via banksystemet.



## Vem ska finansiera våra bostäder?

Det finns ingen anledning att förringa betydelsen av de frågeställningar som myndigheterna aktualiserar men samtidigt är det uppenbart att debatten är i behov av en fördjupad analys. En första frågeställning rör hur framtidens bostäder ska finansieras. Bostadsbyggande kräver stora finansiella resurser. Överslagsmässigt innebär Boverkets målsättning om ca 500 000 bostäder till 2025 ett finansieringsbehov på ca 1 600 miljarder kr. Även om man skulle tänka sig att hushåll och fastighetsbolag finansierar dessa bostäder till 30 procent med eget kapital, vilket motsvarar hushållens genomsnittliga belåningsgrad de senaste åren och den miniminivå för egenfinansiering som krävs av fastighetsbolag, är det uppenbart att skuldsättningen (i bankernas fall utlåningen) kommer att öka hos hushåll och fastighetsbolag.

En fråga av motsvarande innebörd är konsekvenserna av myndigheternas egna förslag. En allmän avreglering av hyresmarknaden skulle höja hyrorna kraftigt i samtliga storstadsregioner. Likaså kommer ökade krav på amorteringar att påverka hushållens boendeutgifter. Ökade boendeomkostnader, oavsett om de kommer av stigande hyror eller ökade boendeutgifter, till följd av obligatoriska amorteringar, får rimligtvis samma påverkan på hushållens konsumtionsutrymme som en räntehöjning eller fallande bostadspriser. Därmed förefaller det som att de risker som myndigheterna varnar för kan utlösas i förväg, av de åtgärder som myndigheterna själva rekommenderar.

En tredje fråga rör de generations- och fördelningspolitiska effekterna. Ensamhushåll har idag svårt att komma in på den ägda bostadsmarknaden men framför allt gör det ökade kravet på eget kapital det allt svårare för unga och ekonomiskt svaga att ta sig in på den ägda marknaden. Dagens ungdomar får i allt större utsträckning förlita sig på föräldrarnas möjlighet att ställa upp ekonomiskt. Det innebär en betydande inskränkning av den personliga handlingsfrihet som i decennier varit ett fundamentalt mål för det vi kallar den svenska välfärdsmodellen. De ökade klyftorna mellan insiders och outsiders gör att den sociala rörligheten hämmas och att klyftan mellan generationerna förstärks.

Dagens debatt om hushållens skulder men också beskrivningen av de mekanismer som drev fram 1990-talets finans- och fastighetskris visar att villkoren runt bostadsfinansieringen har en avgörande påverkan på det finansiella systemet och samhällsekonomin i stort. När staten klivit tillbaka och inte längre tar ansvar för bostadsfinansieringen är det naturligt att

hushållens skulder ökar. Detsamma gäller för fastighetsbolagens skuldsättning och bankernas exponering mot bostäder och fastigheter. På motsvarande sätt visar den historiska erfarenheten att ett obalanserat statligt engagemang kan driva upp den offentliga skuldsättningen, leda till en försvagad kreditprövning och bidra till att bostäder byggs på ”fel plats till fel pris”.

## Från betungande kostnadspost till statlig kassako

En uppenbar och av dåtidens politiker helt önskad konsekvens av systemskiftet var att statens kostnader för bostadspolitiken skulle minska. Som framgått tidigare av texten ökade statens kostnader för bostadsbyggandet kraftigt mellan 1960 och 1985, både i nominella tal och som andel av statens utgifter och BNP, och lämnade tydliga avtryck i form av brant stigande skattesatser på statlig, landstingskommunal och primärkommunal nivå. I det två senare fallen skedde detta på grund av olika former av kommunal medfinansiering för fysisk infrastruktur. 1975 utgjorde statens kostnader för bostadspolitiken 2,8 procent av BNP och 10 procent av statsbudgeten. 1985 hade bostadspolitiken andel av BNP till ökat 3,4 procent.

Även om dagens bostadssociala utmaningar också får anses betydande vore det vare sig nödvändigt eller önskvärt att åter eskalera det offentliga engagemanget till historiska nivåer. På vilken nivå statens och kommunernas ekonomiska engagemang bör ligga långsiktigt bör dock bli föremål för diskussion. En av flera utgångspunkter för en sådan diskussion kan vara att göra ekonomiska jämförelser mellan olika epoker. Eftersom detta är ett arbete som kräver tillgång till större utredningsresurser än vad den här arbetsgruppen förfogat över har vi valt att stanna vid en jämförelse mellan åren 1994, dvs. det sista året där huvudbeståndsdelarna av den tidigare politiken fortfarande bestod, och 2016.

1991 års skattereform innebar att stora delar av tidigare momsbefriade förvaltningskostnader för boendet belastades med moms på 25 procent. Det gällde t.ex. kostnader för värme, vatten, el, avfall, fastighetsförvaltning och underhåll. Samtidigt höjdes byggmomsen från 12 procent till 25 procent. Den socialdemokratiska regeringen hade tänkt sig att byggmomsökningen skulle kompenseras med investeringsbidrag, något som aldrig skedde till följd av regeringsskiftet. Skattereformen innebar också en strävan mot enhetlig kapitalbeskattnings vilket innebar att värdet av ränteavdragen blev 30 procent. Tidigare hade värdet berott på inkomsten och var i snitt 50 procent.

**“När staten klivit tillbaka och inte längre tar ansvar för bostadsfinansieringen är det naturligt att hushållens skulder ökar.”**



## Statens intäkter och kostnader

Statens intäkter				
	1994	1994 (2016 pris)	2016	Förändr. (2016 pris)
Moms på förvaltningskostnader			29 000	
Byggmoms nyproduktion			23 000	
Byggmoms ombyggnad/upprustning			12 000	
Summa moms från bostadssektorn	30 000	38 000	64 000	26 000
Fastighetsskatt/fastighetsavgift	14 400	18 300	17 800	-500
<b>Summa intäkter moms och fst-skatt</b>	<b>34 400</b>	<b>56 300</b>	<b>81 800</b>	<b>25 500</b>
Vinstskatt, reavinstskatt, stämpelskatt, energiskatt redovisas ej				

### Kommentar:

*Moms på förvaltningskostnader* är moms på VA, el, fjärrvärme/olja, avfall, fastighetsförvaltning och löpande underhåll. Före skattereformen var dessa verksamheter momsbefriade. För år 1994 redovisas endast siffran för den sammanlagda momsen från bostadssektorn. Uppgiften är hämtad från bostadspolitiska utredningen, SOU 1995:98. Uppgifterna för 2016 är uppskattade vad gäller förvaltningsmoms med hjälp av SCB:s intäkts- och kostnadsundersökning för allmännyttig hyresrätt, privat hyresrätt och bostadsrätt. Byggmomsen är uppskattad med hjälp av SCB:s byggkostnadsstatistik för flerbostadshus och gruppbyggda småhus.

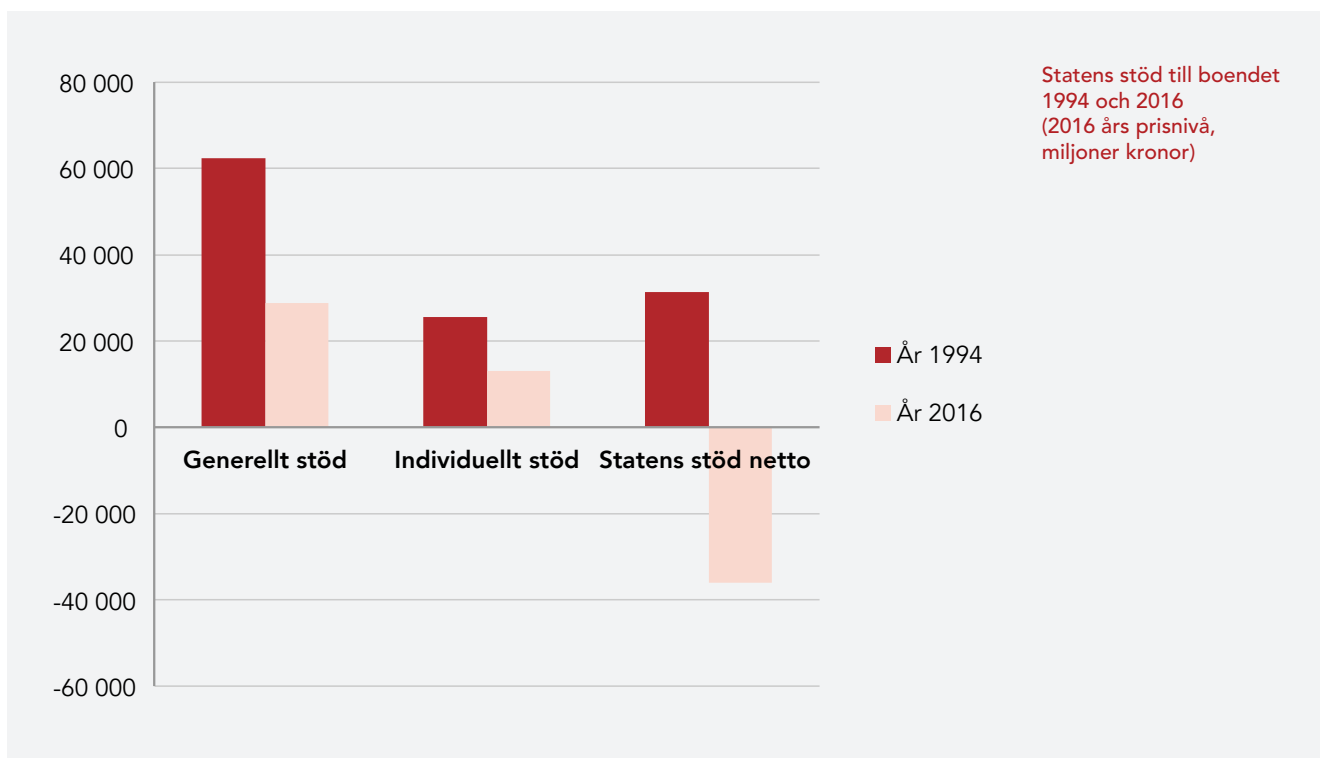
Statens kostnader				
	1994	1994 (2016 pris)	2016	Förändr. (2016 pris)
Räntebidrag	33 000	42 000	0	-42 000
Ränteavdrag	15 000	19 100	16 300	-2 800
Investeringsstöd			1 000	
ROT-avdrag	0	0	11 500	11 500
<b>Summa generellt</b>	<b>48 000</b>	<b>61 100</b>	<b>28 800</b>	<b>-32 400</b>
Bostadsbidrag	9 000	11 500	4 700	-6 800
Bostadstillägg	11 000	14 000	8 500	-5500
<b>Summa individuellt</b>	<b>20 000</b>	<b>25 500</b>	<b>13 200</b>	<b>-12 300</b>

Det är självfallet möjligt att rikta invändningar mot den här typen av jämförelser, dels grundat på osäkerhet i källfakta, dels av värderingsmässiga skäl. I den allmänna debatten diskuteras exempelvis om ROT till hushåll är en reell kostnad för staten eller ej och vidare menar vissa att beskattningen av individer och näringsverksamhet följer olika principer vilket kan försvåra jämförelsen.

Inte desto mindre är det uppenbart att systemskiftet innebar en grundläggande förändring av statens engagemang i bostadsfrågan, inte minst i ekonomiskt hänseende. Även med vissa osäkerheter är det tydligt att bostadsfrågan gått från

att vara en stor kostnadspost i statens budget till att bli en kassako.

Avsnittet om internationella jämförelser (kapitel 7) visar att Sverige i jämförelse med flertalet andra västliga välfärdsländer idag sticker ut. I termer av politiska och ekonomiska ambitioner är Sverige inte längre något föregångsland. Om socialdemokratiska partiet och Sverige som land har ambitionen att återupprätta en social bostadspolitik och göra tanken om goda bostäder för alla till en integrerad del av välfärdspolitiken framstår det som uppenbart att de ekonomiska ambitionerna måste öka. Och detta tämligen substantiellt.



## 5.5 Sammanfattning – bostadspolitiken kräver ett omtag

### FINANSIERINGEN MÅSTE LÖSAS

En genomgång av bostadspolitiken under mer än 100 år visar att frågan om bostädernas finansiering går som en röd tråd genom alla epoker. Avsaknaden av eller tillgången till kapital är en helt avgörande faktor för bostadsbyggandet. Om tillgången till kapital är svag byggs färre bostäder. Med större tillgång till kapital ökar bostadsbyggandet och då underlättas också bostadsförsörjningen för ekonomiskt utsatta grupper.

*Finansieringen är bostadsbyggandets blodomlopp.*

Avvecklingen av den statliga bostadsfinansieringen har flyttat finansieringsansvaret till hushåll, fastighetsbolag och ytterst bankerna. Det har medfört att statens skuldbörda lättat samtidigt som övriga får axla en tyngre skuldbörda. En fungerande bostadspolitik kräver att debatten om bostadsbyggande, finansiering, risker och sociala behov knyts samman till en helhet. *Det kräver ett ökat statligt engagemang, med syfte att bygga upp sparandet (eget kapital) hos hushåll och företag samt avlasta bankerna en del av deras finansieringsbörda.*

### OAVSETT INRIKTNING AV BYGGANDET BEHÖVS MER EGET KAPITAL

Det sena 1980-talets erfarenheter visar att utan ett riskmedvetande som grundar sig på marknadsvärderingar och en analys av låntagarens betalningsförmåga finns risk för felbedömningar som kan leda till stora samhällsekonomiska förluster. *I den utsträckning som nya finansiella stöd behöver skapas, antingen för enskilda hushåll eller företag, måste sunda fastighetsekonomiska principer tillämpas. Det förutsätter bl.a. att hushåll och företag sätter in eget kapital och en sund amorteringskultur, särskilt avseende toppbelåningen.*

Det tidigare statliga ansvaret för finansieringen byggde till stor del på att kredit- och bankmarknaden var reglerad och stod under direkt politisk styrning. Med starka politiska och administrativa verktyg blev det möjligt att öka bostadsbyggandet och uppfylla viktiga bostadssociala mål. Den typen av verktyg saknas idag. Även om bank- och kreditmarknaden återreglerats under senare år har styrningen flyttats från det politiska systemet till myndigheter med mandat att i stor utsträckning agera självständigt. Detta begränsar det politiska manöverutrymmet. Om bostadspolitiken åter ska bli en del av ett samlat politiskt projekt framstår det som uppenbart att nya politiska verktyg behöver skapas.

### EN RIMLIG BALANSPUNKT MELLAN POLITIK OCH MARKNADSLÖSNINGAR

Statens direkta ansvar för bostadsfinansieringen och kommunernas följdansvar för infrastruktur i olika former medförde att statens kostnader för det fysiska samhällsbyggandet tog allt större resurser i anspråk. Den historiska erfarenheten visar att stora politiska projekt kan åstadkomma betydande resultat men också till ohållbara kostnader. *En ny bostadspolitisk reformoffensiv måste därför bygga på en rimlig balanspunkt mellan politik och marknadslösningar.*

100 år av bostadspolitisk historia visar att ansvaret mellan politik (statliga åtaganden) och marknad skiftat. Före andra världskriget skedde bostadsfinansieringen i huvudsak via marknaden vilket begränsade betydelsen av de insatser som gjordes via egnahemsrörelsen, Kooperationen och kommunerna. Efter kriget och i modern tid, fram till 1990-talets systemskifte, valde staten att i varierande former ta det övergripande ansvaret för bostadsfinansieringen. *Idag råder dock andra legala och finansiella ramvillkor vilket innebär att de sociala ambitionerna måste uppnås med delvis nya instrument.*

### SYSTEMSKIFTET RESER KRAV PÅ EN NY SOCIAL BOSTADSPOLITIK

Erfarenheten av systemskiftet visar att den ekonomiska politiken och fördelningspolitiska insatser på andra områden inte räcker för att skapa rimliga och jämlika förhållanden på bostadsmarknaden. Om målet om goda bostäder till alla, över hela landet, ska kunna infrias måste en samlad, social bostadspolitik formuleras. En sådan politik bör dock beakta att utgångsläget är annorlunda idag jämfört med tidigare. *En ny social bostadspolitik bör bygga på en kombination av generella och selektiva politiska åtgärder.*

Det är uppenbart att det politiska systemskifte som genomfördes på 1990-talet i grunden ändrade förutsättningarna för möjligheterna att föra en social bostadspolitik. En närmare analys av förloppet och motiven visar dock att detta till stora delar var motiverat. Det avgörande problemet är därför inte systemskiftet som sådant utan att det genomfördes utan vare sig någon vilja att den ersätta den tidigare förda sociala bostadspolitiken med något nytt. Den avgörande frågan är därför politisk. Vilket samhälle vill vi ha och vilken roll spelar bostadsfrågan i det socialdemokratiska samhällsbygget?

**“En ny bostadspolitisk reformoffensiv måste därför bygga på en rimlig balanspunkt mellan politik och marknadslösningar.”**

# 6. NULÄGE – UTMANINGARNA FÖR EN SOCIAL BOSTADSPOLITIK

I detta kapitel beskrivs nuläget på bostadsmarknaden. Vi beskriver konsekvenserna av frånvaron av en sammanhållen nationell politik när det gäller människors möjligheter att erhålla en god bostad till en rimlig kostnad samt innebörden av ett antal politiska beslut som idag försvårar möjligheterna att hålla fast vid en generell social bostadspolitik.

## 6.1 Befolkningstillväxt och ökade ekonomiska skillnader utmanar bostadspolitiken

### SVERIGE VÄXER

År 1969 passerade Sverige 8 miljoner invånare. 35 år senare, dvs. 2004, hade befolkningen ökat med ytterligare 1 miljon. År 2017 blev vi 10 miljoner invånare, vilket innebär att den senaste miljonen kom till på endast 13 år. En del av befolkningsökningen beror på flyktinginvandring. Vad gäller bostadsförsörjningen har mottagandet av nyanlända varit positivt för många glesbygdskommuner, som fått avsättning för sina bostäder. Samtidigt har trycket på flera förorter i våra storstadsområden ökat, men bl.a. stor trångboddhet som följd. Bostadsbyggandet har under lång tid legat under den nivå som skulle krävas för att matcha befolkningsökningen.

### ALLT STÖRRE INKOMSTSKILLNADER

Den generella/universella svenska modellen på bostads- och hyresmarknaden utmanas av allt större ekonomiska klyftor i

samhället. Vad är bostadspolitikens uppgift när stora grupper till följd av arbetslöshet, låga pensioner och ett urholkat socialförsäkringssystem inte har råd att efterfråga de bostäder som erbjuds på marknaden?

I offentlig statistik mäts hushållens inkomster främst med måttet disponibel inkomst. Den disponibla inkomsten för ett hushåll är summan av faktorinkomster (löneinkomst, inkomst av näringsverksamhet och kapitalinkomst), samt skattepliktiga och skattefria transfereringar, minus skatt och övriga negativa transfereringar. För att jämföra olika gruppers ekonomiska standard används begreppet *disponibel inkomst per konsumtionsenhet (ke)*. Hushållets inkomst sätts i relation till försörjningsbördan för hushåll av olika storlek och sammansättning. (En vuxen = 1,0 ke, vuxna sammanboende (2 personer) = 1,51 ke, ett barn = 0,52 ke och varje ytterligare barn = 0,42 ke).

- I SCB:s Inkomstrapport 2015 redovisas disponibel inkomst per konsumtionsenhet för samtliga personer i riket åren 1991 och 2015.
- För den tiondel som har lägst inkomst ökade inkomsten med 25 procent mellan åren 1991 och 2015.
- Hushåll och boende i olika boendeformer
- För den tiondel som har högst inkomst ökade inkomsten med 127 procent.
- År 1991 hade de 20 procenten med lägst inkomst 10,8 procent av den sammanlagda inkomstsumman, de 20 procenten med högst inkomst hade 33,4 procent.
- År 2015 var motsvarande siffror 8,4 procent respektive 40,2 procent.

Ökad spridning i hushållens ekonomiska standard påverkar naturligtvis i hög grad också möjligheten att efterfråga bostäder till olika prisnivåer. Detta driver i sin tur gentrifiering och en tilltagande segregation – stick i stäv med övergripande samhällsmål om integration och en socialt hållbar utveckling.

### Hushåll och boende i olika boendeformer

	Hyresrätt	Bostadsrätt	Äganderätt	Specialbostäder/ övriga	Totalt
Bostäder	1 537 552 (32%)	1 104 270 (23%)	1 889 895 (39 %)	325 872 (7%)	4 857 589 (100%)
Hushåll	1 371 390 (31%)	999 408 (23%)	1 879 718 (42 %)	217 771 (5%)	4 439 560
Boende	2 732 881 (27%)	1 860 337 (18%)	4 991 710 (49 %)	316 037 (3%)	10 120 242

Källa: SCB

Tabellen ovan visar bostäder och hushåll i våra dominerande upplåtelseformer – hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt. Statistiken är hämtad från SCB:s olika källor och eftersom flera av dessa är uppräknings från urvalsundersökningar är bilden inte helt sann. Men den övergripande bilden stämmer. Specialbostäder och övriga är till den alldeles övervägande delen upplåtna med hyresrätt. Bostadsrätten är till antalet något uppräknad eftersom den även omfattar lägenheter som är hyresrätter i bostadsrättsfastigheter. Av äganderätter är så gott som 100 procent småhus. Det finns endast drygt 1 000 ägarlägenheter i flerbostadshus. Nio procent av småhusen är hyresrätt eller bostadsrätt. Äganderätt (småhus) har en högre andel om man räknar antal boende än om man räknar hushåll. Det beror på att småhusen är större och att många barnfamiljer bor i småhus.

#### Boendeform efter socioekonomisk profil

I forskningsprojektet "Nytta med allmännyttan" (2015) redovisar Tapio Salonen hur hushållen på den svenska bostadsmarknaden fördelar sig efter socioekonomiska profiler och upplåtelseform. Studien utgår från SCB:s årliga boendeprofiler. Det senaste aktuella året 2012 jämförs med år 1998. Även i denna redovisning är det grundläggande inkomstmåttet disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Utifrån

detta används ett balansmått för hushållens köpkraft. Den fjärdedel som har lägst köpkraft jämförs med den fjärdedel som har högst köpkraft. Ett annat mått är andel inkomstfattiga hushåll. Inkomstfattigdom mäts i enlighet med EU:s officiella risk-of-poverty-definition, d.v.s. inkomster som understiger 60 procent av landets medianinkomst.

Om alla upplåtelseformer hade en jämn fördelning mellan låg- och höginkomsthushåll skulle alla uppvisa värdet 1,0. Ett värde över 1,0 visar att låginkomsthushåll är överrepresenterade i boendeformen och ett värde under 1,0 att höginkomsthushåll är överrepresenterade. Som framgår av tabellen ovan skiljer sig balansmättet avsevärt mellan upplåtelseformerna. Måttet 0,40 för småhus betyder att det bor mindre än hälften så många låginkomsthushåll som höginkomsthushåll i denna upplåtelseform. Bostadsrätten, som gått från 1,74 till 0,70, har haft en stor förändring och blir allt mer en bostadsform för hushåll med starkare ekonomi.

Allmännyttan är den upplåtelseform som i högre grad ger bostad åt hushåll med lägre inkomster. Balansmättet 4,8 visar att det bor nästan fem gånger fler låginkomsthushåll än höginkomsthushåll i allmännyttan. I den privata hyresrätten är också låginkomsttagare överrepresenterade, men i sjunkande grad jämfört med 2012.

### Balansmått hushållens köpkraft efter upplåtelseform 1998 och 2012

	Småhus	Bostadsrätt	Äganderätt	Privat hyresrätt
1998	0,27	1,74	4,60	3,40
2012	0,40	0,70	4,80	2,47
Förändring	+0,13	-1,04	+0,20	-0,93

### Inkomstfattiga hushåll efter upplåtelseform åren 1998 och 2012

	Småhus	Bostadsrätt	Allmännyttan	Privat hyresrätt	Totalt
1998	6,1	6,9	12,1	10,9	9,1
2012	8,3	11,5	25,7	21,7	14,7
Förändring	+2,2	+4,6	+13,6	+10,8	+5,6

### Andel personer med utländsk bakgrund fördelat efter upplåtelseform 1998 och 2012

	Småhus	Bostadsrätt	Allmännyttan	Privat hyresrätt	Totalt
1998	8,1	16,4	30,8	19,2	14,0
2012	11,9	23,0	42,4	29,2	20,1
Förändring	+3,8	+6,6	+11,6	+10,	+6,1

Ett hushåll är som sagt inkomstfattigt om det har högst 60 procent av landets medianinkomst. I Sverige generellt ökade inkomstfattigdomen mellan åren 1998 och 2012 från 9,1 procent till 14,7 procent, en förhållandevis stor ökning under en period då inkomsterna generellt har ökat och gett de flesta hushåll en standardförbättring. Andelen hushåll med utsatt ekonomi har ökat mest inom allmännyttan men har också ökat i den privata hyresrätten. På en allt mer marknadsorienterad bostadsmarknad får hyresrätten, och speciellt allmännyttan, i allt högre grad ge bostad åt hushåll med knappa ekonomiska resurser.

En annan aspekt på hushållssammansättningen i boendet är fördelningen mellan svensk- och utlandsfödda personer. Ovanstående tabell redovisar andelen personer med utländsk bakgrund (personer födda utanför Sverige eller vars båda föräldrar är födda utomlands) i olika upplåtelseformer.

Siffrorna belyser situationen på riksnivå men varierar naturligtvis stort både mellan kommuner och mellan stadsdelar/ bostadsområden inom en kommun.



## 6.2 Boendeutgifter och inkomster

I föregående avsnitt redovisades ökade inkomstskillnader. Vi konstaterade att småhus och bostadsrätter i högre grad innehas av hushåll med god ekonomisk standard och att både den privata och den allmännyttiga hyresrätten i högre grad bebos av hushåll med sämre ekonomisk standard. Här finns naturligtvis ett samband med hur bostäderna fördelas. Bostadsrätter och äganderätter prissätts på marknaden där den som vill betala mest får förtur. Hyresrätter prissätts efter bruksvärde och förhandlingar och förmedlas delvis efter kötid eller behov.

Nedan redovisas boendeutgiften i olika boendeformer enligt SCB:s statistik.

**Boendeutgiften i hyresrätt** är summan av hyran och egna utgifter för underhåll och reparation.

**Boendeutgiften i äganderätt** är summan av ränteutgift, amortering, driftsutgift samt utgift för underhåll och reparation. Den är också korrigerad med hänsyn till skatteeffekt.

**Boendeutgiften i bostadsrätt** är summan av avgift till bostadsrättsföreningen, ränteutgift och amortering samt egna utgifter för underhåll och reparation. Den är också korrigerad med hänsyn till skatteeffekt.

**Skatteeffekten** är en minskning eller ökning av skatt på grund av skattereduktion för underskott av kapital och för underhåll och reparation som avser bostaden samt hushållets fastighetsavgift för bostaden. Dessutom ingår eventuell ränta på uppskovsbelopp efter försäljning av tidigare bostad.

### Boendeutgiften år 2015 och förändring sedan 2006

- Hyresrätt 28 procent, oförändrat sedan 2006
- Bostadsrätt 20 procent, minus tre procentenheter
- Äganderätt 15 procent, minus fyra procentenheter

Boendeutgiften som andel av disponibel inkomst ligger således högst för boende i hyresrätt (28 procent) och har legat runt denna nivå under hela 10-årsperioden. Andelen för olika grupper påverkas naturligtvis av både skillnader i inkomster och boendeutgifter. För bostadsrätten har andelen sjunkit från 23 procent till 20 procent, mycket till följd av låga räntor, låg inflation, ROT-avdrag och slopad schablonbeskattning. För ägda småhus har andelen sjunkit från 19 procent till 15 procent. Kraftigast sänkning skedde i början på perioden genom att fastighetsskatten först sänktes och sedan ersattes med en enhetlig kommunal fastighetsavgift. Detta utan att några begränsningar av ränteavdragen gjordes. ROT-avdragen har också sänkt kostnaden.

Skillnaden i boendeutgift varierar stort mellan olika typer av hushåll. Ensamstående kvinnor över 65 år och ensamstående med barn betalar en hög andel jämfört med andra grupper inom samma upplåtelseform.

## 6.3 Individ- och generationsperspektivet – stora grupper har hamnat utanför samtidigt som andra gynnas

### UNGAS BOENDE

Trösklarna för att komma in på ordinarie bostadsmarknad har gradvis höjts och utesluter många grupper från möjligheten att efterfråga bostäder. Den nya flexibla arbetsmarknaden med visstidsanställningar och timanställningar är en viktig faktor då den är oförenlig med bostadsmarknadens höga inkomstkrav och bedömning att visa upp framtida betalningsförmåga. Diskrepansen mellan villkoren på arbetsmarknad och bostadsmarknad hindrar nya grupper från att kunna efterfråga bostäder på både hyres- och bostadsmarknaden.

Parallellt med en förändrad arbetsmarknad har antalet hyresrätter från det äldre beståndet minskat med nästan 100 000 mellan 1998 och 2012. En långvarigt låg nyproduktion av små bostäder har inte kompenserat. En ökad andel singelhushåll har ytterligare ökat konkurrensen och minskat gruppen ungas förutsättningar att efterfråga en bostad på ordinarie bostadsmarknad.

- Bostadsbristen bland unga är utbredd, 250 av 291 kommuner rapporterar 2017 att det råder bostadsbrist bland unga vuxna.
- Drygt 24 procent av unga vuxna 20–27 år, dvs, 213 000 personer, bor ofrivilligt hemma hos sina föräldrar. 1997 var motsvarande siffra 15 procent.
- Av dem som flyttat hemifrån bor knappt en fjärdedel, ca 200 000 personer, inte i egen bostad utan i osäkra boendesituationer i andra hand, inneboende eller annat.
- Nästan 70 procent av alla inneboende saknar kontrakt för sitt boende.
- 40 procent, d.v.s. 365 000 personer av unga vuxna som flyttat hemifrån, ligger under Konsumentverkets basinkomstnivå; nästan 25 procent ligger under Kronofogdens gräns för vad som är lägstanivå att behålla vid skuldsanering. (Källa: Ungas vuxnas boende i Sverige 2017, Hyresgästföreningen).

### ÄLDRES BOENDESITUATION

Gruppen svenskar över 65 år kommer fram till år 2030 att växa från drygt 1,9 miljoner idag till 2,4 miljoner. Nästan alla dessa hushåll består av en eller två personer. Tillsammans kommer de äldre att stå för 60 procent av bostadsbehovet i Sverige de kommande 15 åren. En hög andel äldre bor i bostäder som inte är tillgänglighetsanpassade. Hälften av alla över 80 år bor i lägenheter utan hiss och uppåt en fjärdedel av alla över 85 år bor kvar i sin villa. De ekonomiska förutsättningarna inom den här gruppen varierar starkt. En del har en mycket god ekonomi, speciellt hushåll med attrak-

tiva fastigheter i storstadsregioner. Samtidigt ökar antalet pensionärer som räknas som fattiga eller som ligger i riskzonen för att hamna i fattigdom.

- År 2014 hade 225 000 pensionärer en disponibel inkomst lägre än 11 100 kronor per månad, vilket är EU:s gräns för låg ekonomisk standard eller relativ fattigdom. En majoritet var kvinnor.
- Nära 790 000 fick garantipension 2014 varav 630 000 var kvinnor.
- 355 000 svenska pensionärer riskerar fattigdom, 253 000 kvinnor och 102 000 män. Det är en ökning med 40 000 personer på ett år.
- En fjärdedel äldre än 75 år ligger under EU:s gränsvärde för risk för fattigdom. Speciellt drabbade är de äldre kvinnorna där ca 30 procent ligger under riskgränsen.

(Källor: – Ålderdom utan fattigdom, PRO 2015; Eurostat 2016).

Hindren för att flytta till en tillgänglighetsanpassad bostad är många, inte minst ekonomiska. Eftersom många bor förhållandevis billigt i sina befintliga äldre bostäder innebär en flytt ofta både en mindre och i de flesta fall en betydligt dyrare bostad, oavsett om man kommer från hyres- eller ägandemarknaden. Tillgången på alternativa bostäder är begränsad och de små nyproducerade lägenheter som är lämpade utifrån tillgänglighetsperspektiv är alldeles för få för att räcka till för behovet.

Att köpa en bostadsrätt kräver en insats vilket är svårt för den som kommer från hyresmarknaden. Men också för många som säljer sin gamla bostad kan det vara omöjligt att ta sig vidare. För majoriteten utanför storstädernas mångmiljonvinster vid försäljning krävs ytterligare lån, vilket är svårt att få som pensionär på grund av bankernas inkomstkra. Vidare ligger avgifterna i nyproduktionen högt och inkomstkra. Vidare ligger avgifterna i nyproduktionen högt och inkomstkra. Vidare ligger avgifterna i nyproduktionen högt och inkomstkra. Vidare ligger avgifterna i nyproduktionen högt och inkomstkra.

#### UTBREDD TRÅNGBODDHET I REDAN UTSATTA STADSDELAR

Trångboddhet har blivit ett allt större problem. Hur utbredd trångboddheten är, är dock svårt att bedöma eftersom det sannolikt finns ett stort mörkertal i och med olaglig uthyrning och den dolda svartmarknaden. I en rapport från HSB/Evidens (Trångboddhet i Sverige – beskrivning av nuläget och diskussion om effekter, 2016, HSB) finns dock beräkningen att åtminstone vart femte storstadshushåll idag är trångbodda, och sambandet mellan låga inkomster och trångboddhet är starkt.

”Andelen utrikes födda som är trångbodda har ökat sedan finanskrisen och med lagen om eget boende (EBO), och låg år 2015 på 34 procent.”

Unga är i högre grad än andra grupper trångbodda och gruppen födda i annat land är också speciellt drabbad. Andelen utrikes födda som är trångbodda har ökat sedan finanskrisen och med lagen om eget boende (EBO), och låg år 2015 på 34 procent. Det är rimligt att anta att den siffran ytterligare ökat efter den stora grupp asylsökande som kom under hösten 2015.

Allvarligast är läget i stora delar av miljöprogramsområdena i storstadsregionerna, där asylsökande är en speciellt utsatt grupp. I rapporten framgår att ungefär hälften av asylinvandrarna och 65 procent av anhöriginvandrarna inledningsvis bosätter sig i storstadsregionerna, och att andelen efter fem år ökat med ytterligare 5–10 procent.

En viktig anledning till detta är EBO-lagen och möjligheten för asylsökande att själva ordna sitt boende. Enligt Boverkets undersökning av boendesituationen för nyanlända (Boendesituationen för nyanlända, rapport 2015:40, Boverket) innebär detta i princip uteslutande att asylsökande blir inneboende hos bekanta eller släktingar när de själva ordnar sitt boende. Att flytta runt mellan temporära bostäder i redan trångbodda stadsdelar skapar en otrygg situation och leder till dåliga förutsättningar för etablering och integration.

#### GENERATIONSPERSPEKTIVET

Det finns unga som har köpt en bostad och kan hyra ut sitt ägda boende i andra hand, och givetvis äldre som av olika anledningar kan behöva hyra i andra hand. Det finns bostadsmarknadsvinnare och förlorare i alla åldersgrupper. Det går inte att dra några strikta gränser mellan olika generationer, men det är ändå viktigt att se att det som är idag inte alltid varit så. Samhällets tidigare betydligt starkare involvering i bostadsmarknaden har gynnat vissa grupper som idag blir vinnare på bekostnad av dem som är yngre och andra grupper som inte lyckas etablera sig på ordinarie bostadsmarknad.

Det som pågår nu är således historiskt. Resultatet av den tidigare aktiva statliga bostadspolitiken och det mer marknadsorienterade förhållningssättet som tog över när staten avlägsnade sig har lett till en omvänd generationsöverföring av kapital. Huvuddelen av det statliga stödet till boende ges via skattesystemet och går till redan etablerade grupper och till befintliga bostäder. I följande schematiska uppställning redovisas exempel på typiska förutsättningar som mött och möter en 40-talist och en 90-talist.



40-talist	90-talist
<p>När 40-talisterna skulle etablera sig på bostadsmarknaden gjordes stora samhällsatsningar. Byggandet av alla typer av bostäder under miljonprogrammet ökade möjligheten att få en bostad och att byta bostad efter behov.</p>	<p>När 90-talisterna idag ska etablera sig på bostadsmarknaden har bostadsförsörjningen i allt högre grad blivit en fråga för den enskilde och marknaden. Det har lett till lågt byggande generellt och höga kostnader i nyproducerade bostäder.</p>
<p>Under sitt yrkesliv hade 40-talisterna tillgång till en arbetsmarknad med fasta anställningar och förhållandevis trygga anställningsvillkor. Idag är de flesta pensionärer och har ofta, men inte alltid, en ganska bra pension.</p>	<p>90-talisterna möter en ny flexibel arbetsmarknad där många yrken kräver längre utbildning och med ökat antal tillfälliga anställningar. Nya anställningsformer utan garanterad inkomst ger svårighet att bedöma arbetstimmar och framtida lön.</p>
<p>Är idag etablerade på bostadsmarknaden och har ofta en bostad att sälja eller byta.</p>	<p>Stark prisutveckling för befintliga bostäder och bristen på hyresrätter med rimliga hyror har ökat konkurrensen om de bostäder som finns att tillgå.</p>
<p>Vid inträdet på bostadsmarknaden såg bostadsfinansieringen helt annorlunda ut än idag. Staten erbjöd topplån och garanterad ränta (via räntebidrag) på topplån och bottenlån för alla upplåtelseformerna. Nya hyresrätter var därför inte mycket dyrare än de äldre. De statliga topplånen gjorde att kravet på egen insats var betydligt lägre än idag för ägda småhus. För bostadsrätterna var insatserna avsevärt lägre än idag genom att lånen togs upp av bostadsrättsföreningen. Staten underlättade också ungdomarnas etablering på bostadsmarknaden genom bösättningslån.</p>	<p>Prisutvecklingen i sig skapar höga trösklar för att kunna köpa en bostad. Åtgärder för att bromsa utvecklingen av hushållens skulder, som bolånetak och högre amorteringskrav, har gjort det än svårare för unga att på egen hand kunna efterfråga bostäder på ägandemarknaden.</p>
<p>Möjligheten att göra ränteavdrag var extra gynnsam genom att marginals-katten, liksom räntor och inflation, var hög. Idag är ränteavdrag för bolåneräntor 30 procent för alla oavsett inkomst.</p>	<p>Ränteavdrag för bolåneräntor 30 procent för dem som äger sin bostad, vilket är förhållandevis få av 90-talisterna.</p>
<p>Hög inflation "ät upp", amorterade av, bostadslånet.</p>	<p>Idag är räntorna låga men det innebär samtidigt att man inte får hjälp av en låg inflation att amortera skulderna.</p>
<p>Stark prisutveckling har ökat värdet på befintlig bostad.</p>	<p>Har köpt efter lång period av prishöjning och riskerar vid en eventuell bostadsbubbla att marknadsvärdet sjunker under lånenivån.</p>
<p>Avskaffande av fastighetsskatten 2008 gjorde att de som ägde småhus fick betydligt lägre kostnader för sitt boende, speciellt de med dyrare hus.</p>	<p>För den som inte redan ägde innebar avskaffandet av fastighetsskatten att trösklarna till den ägda marknaden blev högre genom att priserna steg.</p>
<p>Införande av ROT-avdrag för renovering, om- och tillbyggnad med 50 procent av arbetskostnaden 2008–2016, och 30 procent från 2016, ger incitament att bygga om befintlig bostad snarare än att byta bostad.</p>	<p>Den som inte själv äger en bostad kan inte ta del av ROT-avdraget då det inte går att använda i hyresrätt. Samtidigt har ROT-avdraget säkert också bidragit till högre priser på ägda bostäder.</p>
<p>Friare regler för andrahandsuthyrning i bostadsrätt och eget hem från 2014 och möjlighet att ta ut en marknadsvärdebaserad hyra. Höjning av schablonavdrag 2013 från 21 000 till 40 000 kr per år för uthyrning av hela eller delar av sin bostad.</p>	<p>Andrahandsuthyrning är viktigt för unga men generösare regler för andrahandsuthyrning har ökat hyrorna och hämmar rörligheten vilket gör att färre "riktiga" bostäder släpps på marknaden. De som av olika skäl inte "kvalificerar" sig på ordinarie bostadsmarknad blir sittande med de högsta boendekostnaderna och får därmed svårt att spara ihop till insats till en egen bostad.</p>

## 6.4 Finansiering, stöd och skatter

Svensk bostadspolitik har under decennier utgått från att det ska råda neutrala villkor mellan olika upplåtelseformer. Staten ska inte styra valet av boendeform. Det ska råda valfrihet för konsumenten och då ska inte någon boendeform gynnas eller missgynnas. Skattesystemets effekter har varit och är i hög grad fortfarande en central del i de ekonomiska villkoren för olika upplåtelseformer. Samtidigt styrs utformningen av skattesystemet av faktorer som primärt inte rör dess effekter på hushållens boende även om de ekonomiska villkoren för boendet påverkas. Det kan gälla t.ex. enhetlig kapitalbeskattning och möjligheten till ROT-avdrag för privatbostäder.

Saken har också utretts och analyserats av flera statliga utredningar. Två i sammanhanget viktiga statliga utredningar har presenterats under 2000-talet: dels ”Likformig och neutral fastighetsbeskattning” SOU 2000:34, dels Bostadsbeskattningskommitténs betänkande SOU 2014:1. Båda visar att skattesystemet inte är neutralt avseende effekterna av beskattningen per kvadratmeter bostadsyta i olika upplåtelseformer. Däremot landar dessa två utredningar i olika slutsatser på vad gäller synen på skattesystemets utformning. Den förstnämnda utredningen utgår från att det bör råda lika villkor i kapitalbeskattningen medan den andra mer betonar konsekvenserna för boendekostnaden i olika upplåtelseformer.

Finansdepartementet redovisar varje år till riksdagen vad som kallas skatteutgifter. En skatteutgift är när skatten är lägre än den gängse normen och de redovisas för att visa vilket indirekt stöd som genom lägre beskattning tillkommer vissa verksamheter. Här är bostadsrätter och egna hem förmånligt beskattade genom att ränteavdrag ges utan att en kapitalintäkt behöver tas upp till beskattning, samt genom lägre kapitalvinstbeskattning och ROT-avdrag.

ROT-avdrag och ränteavdrag motsvarar ett stöd till ägda bostäder på 35–40 miljarder per år. En ränteökning på en procentenhet motsvarar ett skattebortfall på 9 miljarder kronor med dagens lånevolym som nu passerat 3 000 miljarder.

Mot detta står att fastighetsbolag beskattas som näringsverksamhet och från sina intäkter (hyror) har 100 procents avdrag på samtliga drifts-, underhålls och kapitalkostnader som görs före slutligt resultat läggs till underlag för bolagskatt. Dessa samband komplicerar debatten. En ytterligare komplicerande faktor är att hyresgästens hyra och egna hemsägarens (eller bostadsrättshavarens) består av olika komponenter. I hyresgästens hyra ingår kostnaden för förvaltning och underhåll.

Den som äger en bostad betalar helt eller delvis för dessa omkostnader själv. Vidare har omläggningen av bostadspolitik fått till följd att enskilda personer i större utsträckning än förr själva får finansiera sitt boende via eget kapital och lån. För den enskilde innebär detta en risk. Motsvarande risk får en hyresgäst betala till hyresvärden i form av dennes avkastningskrav på eget kapital. Detta påverkar självfallet boendekostnaden och i båda fallen med försvåras jämförelsen

ur rättvisesynpunkt.

Men här finns fler aspekter som t ex momsbeskattningen som idag missgynnar det hyrda boendet. Klart är att det föreligger skillnader och skevheter som behöver bli föremål för en djupare analys. Arbetsgruppen redovisar i Förslag 5 (kapitel 3) principiella förslag till åtgärder och menar att en översyn av bostadsbeskattningen motiveras både av behovet av att allsidigt belysa rättvisaspekter på beskattningen och förutsättningarna för ett högt och jämnt bostadsbyggande.

### SKATTEREFORMEN FÖR DYRADE BOENDET

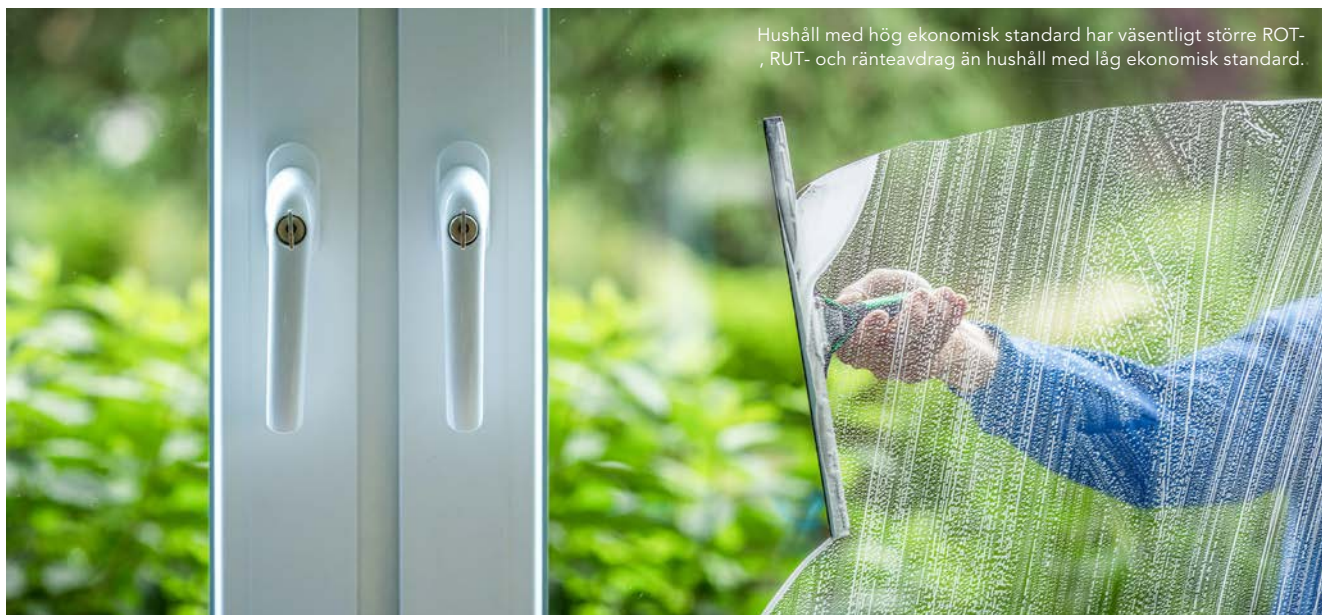
I en mer juridisk mening har stora förändringar skett sedan början av 1990-talet, i samband med skattereformen och andra förändringar strax efter. Skattereformen gjorde boendet väsentligt dyrare genom moms och minskade räntebidrag. Men den innebar inget avsteg från ambitionen att ha neutrala/ likvärdiga villkor för olika upplåtelseformer. Men i utvecklingen därefter har denna ambition inte varit i centrum. Det är egentligen tre faktorer i skattereformen som påverkat utvecklingen: fastighetsskatt i stället för schablonintäkt, indelningen i privatbostäder och näringsfastigheter samt höjd moms på byggande och boende.

Schablonintäkt för egna hem ersattes med fastighetsskatt. Denna frikoppling från avdragsrätten för räntor gjorde att fastighetsskatten senare kom att ifrågasättas och sänkas frikopplat från avdragsrätten för räntor och värdet på bostaden. Det innebär att vi idag har låg fastighetsskatt på allt dyrare bostäder och en ökande skuld tillväxt som kan äventyra samhällsekonomin om räntorna vänder uppåt till nivåer som var vanliga förr.

Tidigare var såväl småhus som allmännyttan och bostadsrättsföreningar schablonbeskattade. Med skatteförändringarna i början på 90-talet gjordes i stället en uppdelning i näringsfastigheter resp. privatbostadsfastigheter. Det har lett till att förändringar i skattesystemet, som inte främst tillkommit av bostadspolitiska skäl, t.ex. låg fastighetsskatt, RUT- och ROT-avdrag endast träffar privatbostäder.

Med skattereformen momsbelades stora delar av det som ingår i hyran. Underhåll och förvaltning blev dyrare. Skattereformen innebar också en dubblering av byggmomsen. Detta skulle kompenseras med investeringsbidrag, men så skedde inte. Förändringar i bostadsfinansieringen i början på 1990-talet, då de statliga topplånen togs bort, innebar också en helt ny riskprofil. När staten inte längre står för toppbelåning ökar risken vilket innebär både osäkrare och högre kostnader för finansieringen av bostadsinvesteringar.

Inte minst de förändringar i stöd och skatter som genomfördes av Alliansregeringarna påverkade de ekonomiska villkoren för olika boendeformer. Räntebidrag och investeringsbidrag till hyresrätter slopades och fastighetsskatten ersattes av en låg kommunal fastighetsavgift samtidigt som reavinstbeskattningen höjdes. Sammantaget påverkade detta både byggandet och rörligheten på bostadsmarknaden negativt.



Hushåll med hög ekonomisk standard har väsentligt större ROT-, RUT- och ränteavdrag än hushåll med låg ekonomisk standard.

## FÖRDELNINGSEFFEKTER AV SKATTESYSTEMET

Skattesystemets inverkan på boendet är inte bara en fråga om rättvisa mellan boendeformer utan också mellan generationer och inkomstgrupper.

SCB har redovisat hur de sammanlagt nästan 50 miljarder kronor som hushållen fick i ROT-, RUT- och ränteavdrag år 2013 fördelar sig på olika inkomstgrupper.

De svenska hushållen fick år 2013 i genomsnitt nästan 11 000 kronor i ROT- RUT- och ränteavdrag. Hushåll med hög ekonomisk standard har väsentligt större ROT-, RUT- och ränteavdrag än hushåll med låg ekonomisk standard. Tabellen visar de genomsnittliga avdragen i inkomstgrupper indelade i deciler/tiondelar.

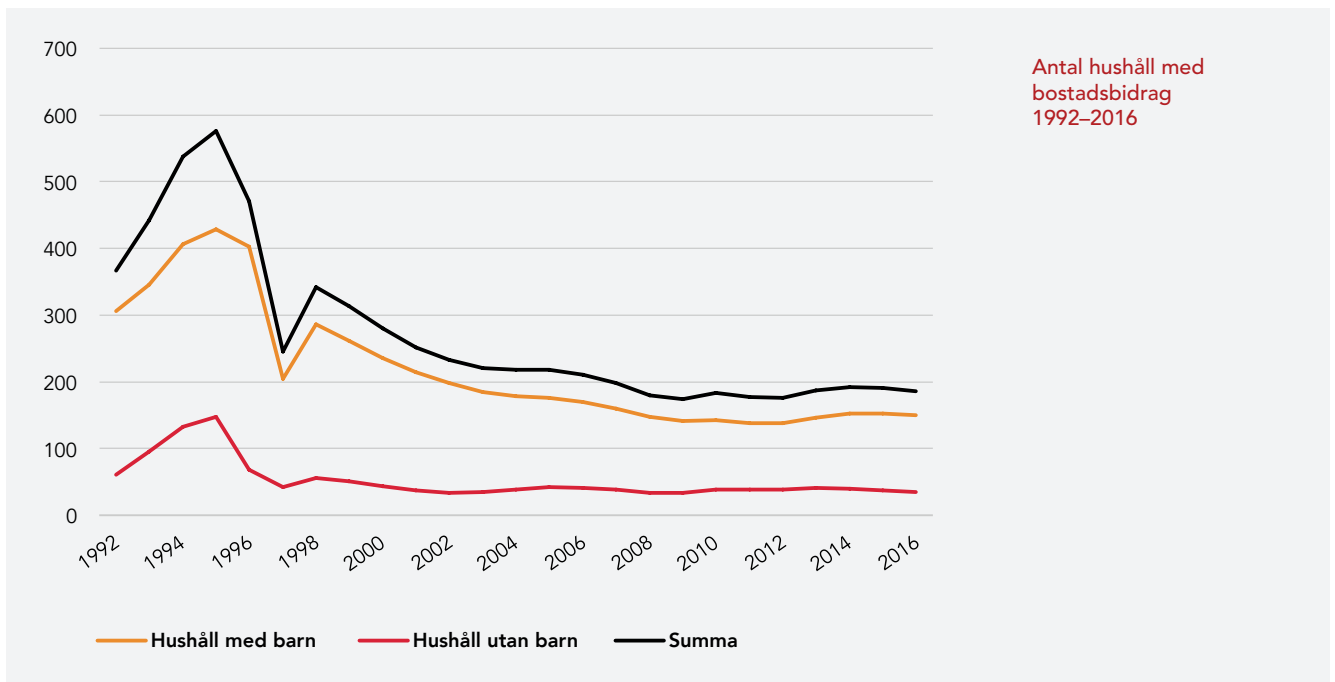
Boendet är en viktig del i människors liv och det är därför viktigt att samhället på olika sätt stödjer detta. Men dagens system tenderar att få ogynnsamma fördelningseffekter ur bostadsförsörjningssynpunkt. Självklart kan man inte radikalt förändra de ekonomiska villkoren för boende i någon boendeform. Men det behövs en skattereform för boendet som skapar hållbara villkor för boende i alla upplåtelseformer. En sådan reform måste genomföras i bred politisk enighet.

## STÖD VIA SKATTESYSTEMET HAR GYNNAT STORA GRUPPER

Under 70- och 80-talen ökade andelen egna hem snabbt. Både byggande av nya och köp av äldre småhus var förmånligt genom låga schablonskattesatser och avdragsrätt för räntekostnader. I kombination med stigande räntor och höga marginalskatter innebar detta en ökande fördel att äga sin egen bostad. Skattereformen i början på 1990-talet innebar en mer enhetlig kapitalbeskattning genom en fastighetsskatt som baserades på marknadsvärdet/taxeringsvärdet på småhus och avdragsrätt för räntekostnader som gav en skatteeffekt på 30 procent oavsett inkomst.

Borttagandet av statliga lån och den successiva avvecklingen av räntebidragen gjorde att bostadsrättsföreningar kom att finansieras på ett annorlunda sätt. Genom att låta de enskilda bostadsrättsinnehavarna ta upp lån med lägenheten som säkerhet kunde föreningens skulder minskas och bostadsrättsinnehavarna fick 30 procents räntesubvention på sina lån. Bostadsrättsinnehavaren behövde inte, och behöver fortfarande inte, betala någon fastighetsskatt baserad på värdet på bostaden. I stället betalade och betalar bostadsrättsföreningen fastighetsskatt/fastighetsavgift som hyresfastighet.

	Decil 1	Decil 5	Decil 10	Sammanlagt
Ränteavdrag	1 900	6 000	14 500	30 miljarder
ROT-avdrag	200	2 000	12 000	15 miljarder
RUT-avdrag	100	300	2 400	3 miljarder
Summa	2 200	8 300	28 900	48 miljarder



Avskaffandet av fastighetsskatten 2008 innebar en väsentligt lägre kostnad för många boende, speciellt där efterfrågan var som störst och värdena ökat som mest. Låg fastighetsskatt och möjligheten till ROT- och RUT-avdrag gör att många äldre bostadsägare har låga kostnader för sitt boende. Det finns idag därför få incitament för äldre småhusägare att flytta från sitt billiga boende för att istället bosätta sig i den dyra nyproduktion som byggs med dagens villkor. Detta trots att många önskar ett mer bekvämt och tillgängligt boende.

#### URHOLKNING AV BOSTADSBIDRAG OCH BOSTADSTILLÄGG

Fördyrningen av boendet genom skattereform och avveckling av räntebidrag har inte följts av ökad satsning på bostadsbidrag och bostadstillägg. Tvärtom var reformeringen av bostadsbidragen en del i krisaneringen av statens ekonomi i mitten på 1990-talet. Ända sedan dess har både inkomst- och hyresgränser legat still, vilket inneburit en successiv urholkning av det individuella bostadsstödet. Det speglas i att trots att många hushåll lever under ekonomisk knapphet har inte antalet som erhåller bostadsbidrag ökat.



Låg fastighetsskatt och möjligheten till ROT- och RUT-avdrag gör att många äldre bostadsägare har låga kostnader för sitt boende.

## 6.5 Bostadsbeståndet – nybyggnad och förnyelse

Bostadsbeståndet efter upplåtelseform 1990, 2000, 2010 och 2017					
	Hyresrätt	Bostadsrätt	Äganderätt	Uppgift saknas	Totalt
1990	1 651 695	682 791	1 710 282	0	4 044 768
%-90	41	17	42	0	100
2000	1 780 438	774 279	1 741 020	0	4 295 737
2010	1 755 150	981 955	1 814 327	0	4 551 432
2017	1 845 734	1 121 960	1 889 895	1 663	4 859 252
%-17	38	23	39	0	100

Källa: SCB

Bostadsrätten har ökat sin andel av beståndet rejält från 1990. Nästan hela förändringen går dock att hänföra till Storstockholm genom att det skett en omvandling av hyresrätter till bostadsrätter samt genom stor nyproduktion.

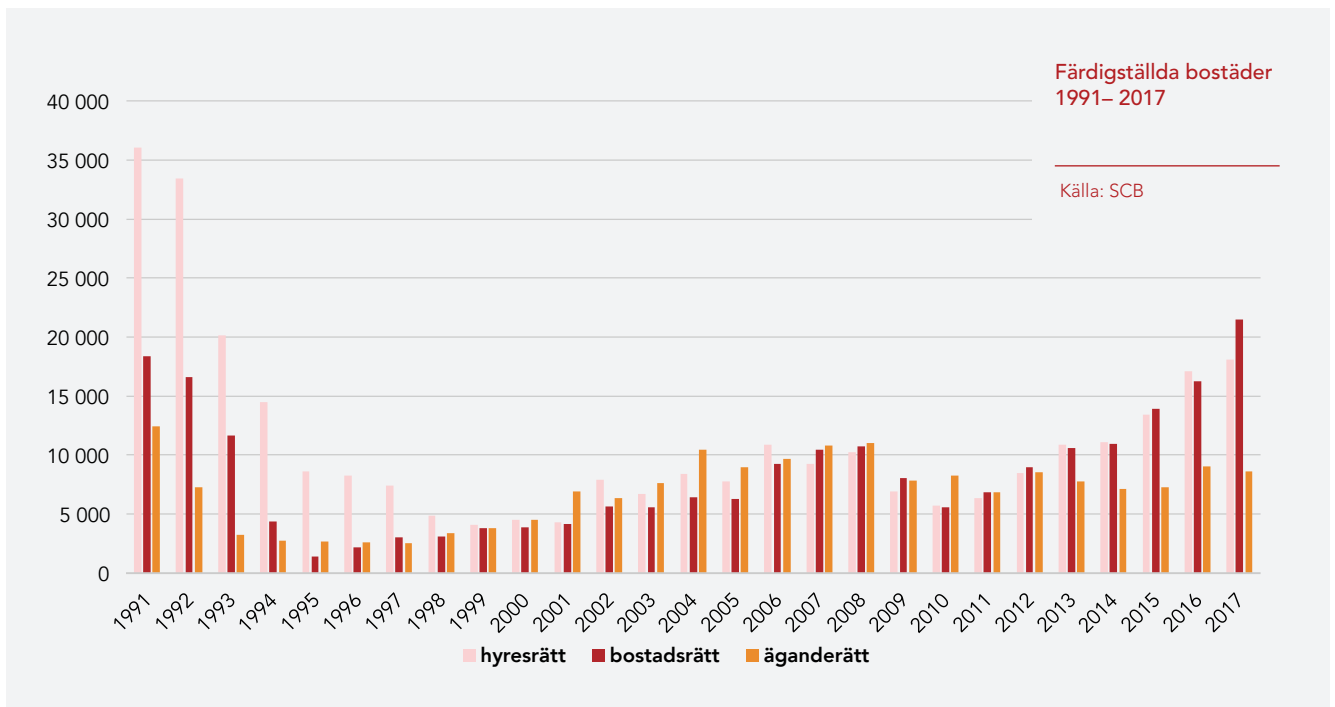
	Hyresrätt	Bostadsrätt
1990	436 761	181 001
2011	368 977	369 476
2017	380 520	433 215

Antalet hyresrätter i Storstockholm minskade med 68 000 från 1990 till 2011 men har sedan ökat igen. Antalet bostadsrätter ökade under hela perioden med 250 000. Men nu spås en minskad nyproduktion, och omvandlingen av hyresrätter till bostadsrätter sker inte alls i samma takt som tidigare. Nu inriktas förmodligen nyproduktionen i högre grad på hyresrätter, i varje fall på kort sikt, genom att investeringsstödet förstärkts med syftet att öka användandet på tillväxtorter och för att bostadsrättsprojekt blivit svårare att finansiera.

### NYBYGGNAD

När staten fördyrade boendet och tog sin hand från bostadspolitikerna i början på 1990-talet minskade byggandet successivt. Från början var det ett resultat av överutbud och tomma lägenheter på många håll. Men när behovet av nya bostäder ökade fanns ingen politik på plats. Byggambitionerna fick i hög grad bestämmas av marknaden. Resultatet har blivit ett för lågt bostadsbyggande, till för höga priser för stora grupper och en allt mer besvärande bostadsbrist.





## FÄRDIGSTÄLLDA LÄGENHETER EFTER UPPLÅTELSEFORM

Åren 2016 och 2017 innebar ett högt bostadsbyggande, men till höga priser. Nu sjunker byggandet igen trots att bristen är stor, en direkt följd av de kreditrestriktioner som införts, som främst drabbar ekonomiskt svaga hushåll.

## EFTERFRÅGAN OCH BEHOV

I en ny rapport från tankesmedjan IntelligenceWatch uppmärksammas den företeelse som nu redan är känd hos alla bostadsproducenter: trots ett akut behov hos allt fler som behöver en bostad, sjunker efterfrågan på nyproduktionen. I rapporten *Bostadsmarknaden: Stort behov, lägre efterfrågan* ifrågasätts Boverkets redan nedskrivna beräkningar på behov av 600 000 nya bostäder fram till 2025. Rapportförfattarna hävdar istället att det snarare handlar om ett nyproduktionsbehov av 270 000–480 000 bostäder; osäkerheten är hög om en exakt siffra och de förutspår vakanser. Samtidigt är många

i desperat behov av en bostad utan att idag ha en möjlighet att efterfråga det som faktiskt byggs.

Anledningarna till överskattningen av nyproduktionsbehovet är flera men viktigast är att efterfrågan har sammanblandats med behov. Diskrepansen är för stor mellan vad människor förväntas kunna betala och vad de faktiskt kan betala för en bostad. De målgrupper som idag har de största svårigheterna att efterfråga en lämplig bostad är unga, nya svenskar, äldre och ekonomiskt svagare hushåll – de har idag mycket svårt att efterfråga nyproduktion på både ägande- och hyresmarknaden.

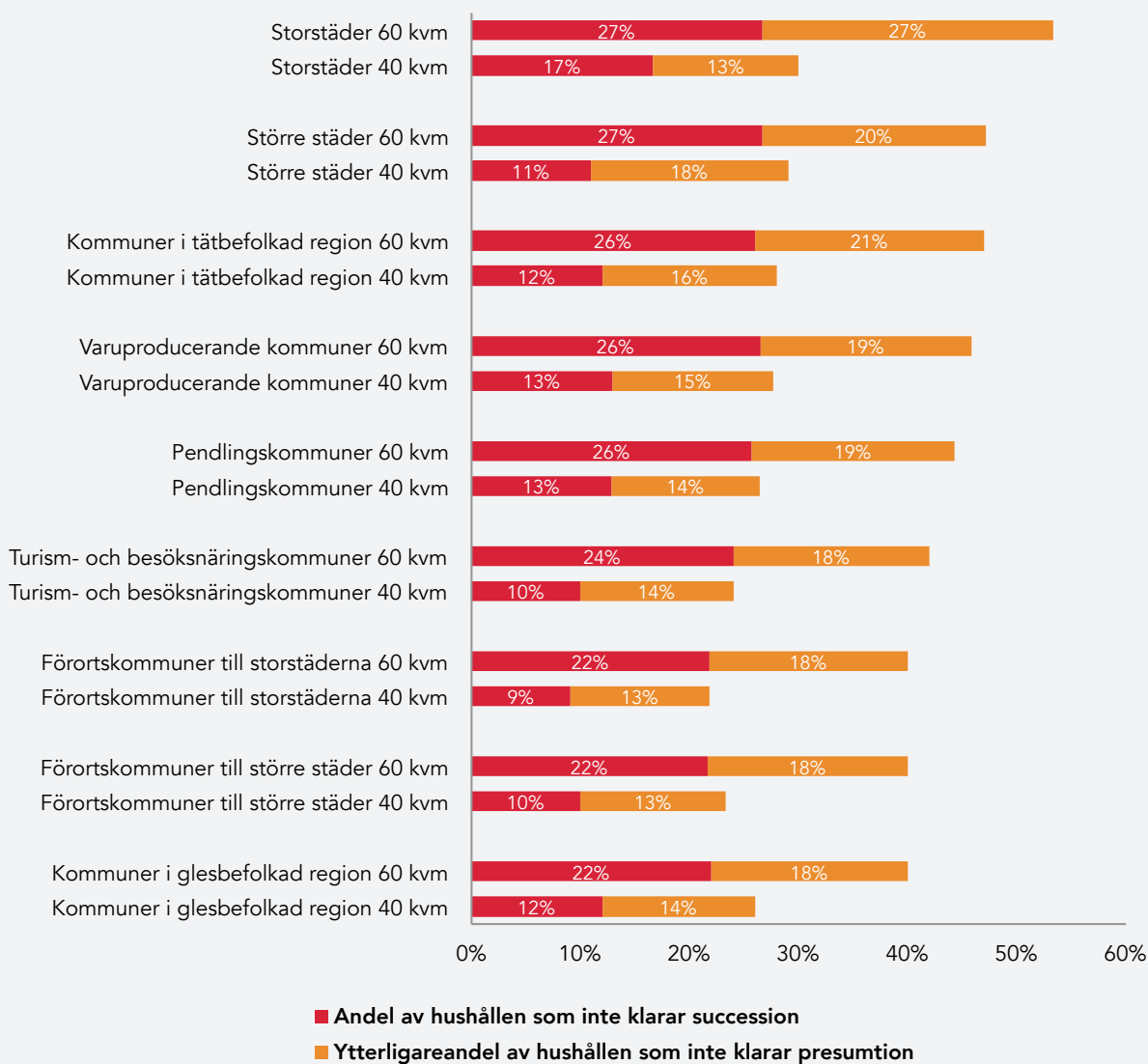
Därför behöver en social bostadspolitik inrikta sig inte bara på ekonomiska stöd för några enskilda grupper utan på breda och långsiktiga förändringar på bostadsmarknaden, inte enbart med fokus på tillskott av fler bostäder utan också för ett bättre utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet.

Många har inte inkomster eller kapital för att efterfråga nybyggda bostadsrätter och stora grupper av hyresgäster har inte betalningsmöjligheter för nyproducerade bostäder. För många är även hyror i det befintliga beståndet svåra att klara av.

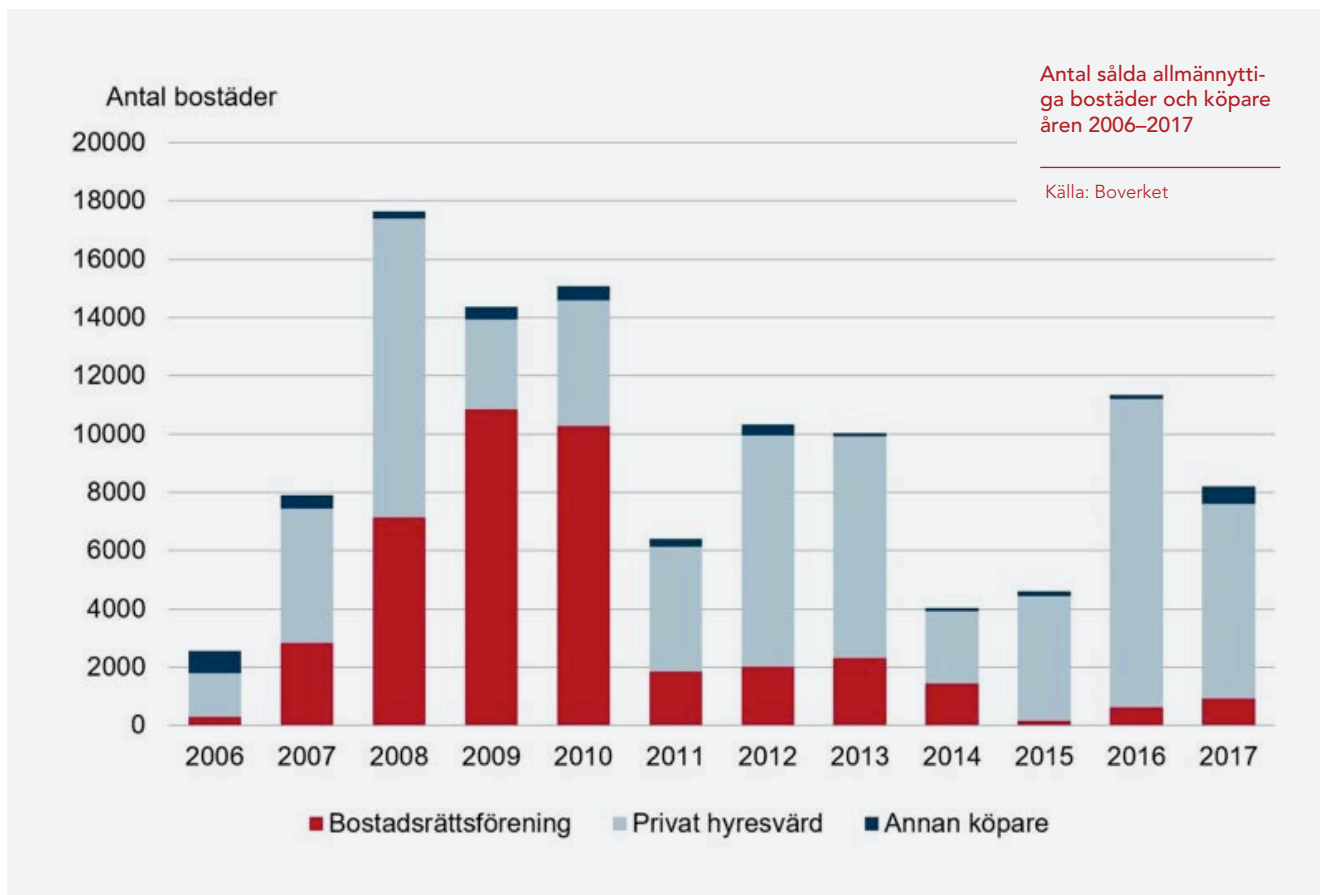
**“Anledningarna till överskattningen av nyproduktionsbehovet är flera men viktigast är att efterfrågan har sammanblandats med behov.”**

**Andel hyreshushåll som inte kan betala hyran för nyproduktion (presumtionshyror) och vanliga hyresrätter i beståndet, 40 och 60 kvm, om hushållet max kan lägga 40 procent av disponibel inkomst på hyran.**

Källa: SCB (inkomster), Hyresgästföreningen (hyresnivåer).



**Notering:** Hushållens inkomster utgår från data från SCB för hushållens disponibla inkomst uppdelat på deciler per kommun år 2014. Dessa har sedan viktats baserat på skillnader i förvärvsinkomster mellan hyresgäster och boende i annat boende för att beräkna disponibel inkomst för hyresgäster. Skillnaden på medianen för förvärvsinkomsten i riket mellan hyresgäster och boende i annat boende är ca 30 procent. Andelen boende i övrigt boende (t.ex. bostadsrätt eller egna hem) som inte kan efterfråga hyresrätter enligt modell ovan är ca 10–20 procentenheter lägre än för hyresgäster.



## FÖRNYELSE, FÖRSÄLJNING OCH OMBILDNING AV ALLMÄNNYTTIGA BOSTÄDER

En sammanställning med alla förändrande faktorer enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät visar att det allmännyttiga beståndet ökade med drygt 2 700 bostäder under 2017. Beräkningarna bygger på kommunernas egna bedömningar. Under 2016 minskade det allmännyttiga bostadsbeståndet med 1 600 bostäder, och under 2015 ökade det med 3 600 bostäder.

Beståndet förändras genom nybyggnad, köp, ombyggnad, försäljning och rivning.

Under 2017 nyproducerade de allmännyttiga bostadsbolagen 9 600 lägenheter. Dessutom köptes nästan 700 bostäder, och 750 tillkom genom ombyggnad. Men kommunerna minskade också sitt innehav genom att sälja närmare 7 800 bostäder och riva knappt 100 bostäder.

Det har blivit vanligare att allmännyttan säljer till privata hyresvärdar. Ofta är det stora kapitalplacerare som köper miljonprogramsbestånd med affärsidén att göra styckevisa renoveringar av lägenheter som blir lediga för att utan mer genomgripande insatser kunna höja hyresintäkterna.

Motiven för allmännyttan att sälja anges ofta vara att få utrymme att bygga nytt, effektivisera förvaltningen eller kunna satsa på underhåll och upprustning.

## 6.5 Utvecklingen av städer och bostadsområden

En utbredd bostadsbrist kan inte lösas genom enbart nyproduktion, utan det krävs också en ökad effektivitet i utnyttjandet av det äldre bostadsbeståndet för att kunna erbjuda fler en bostad – men också det slags bostäder och bostadsmiljöer som efterfrågas. Det äldre bostadsbeståndet är i stort behov av renovering och upprustning.

Många miljonprogramsstadsdelar har stora stadsutvecklingsbehov och behov av förtätning men idag är det inte möjligt att nyproducera på grund av låg attraktivitet och låga fastighetsvärden. På många mindre orter är det omöjligt att få krediter till både nyproduktion och nödvändiga renoveringar då fastigheternas värden är låga och investeringskostnaden vid upprustning ofta överstiger värdeökningen.

Flera förortsområden kämpar med dåligt rykte och växande utanförskap med starka inläsningseffekter där de som inte kan flytta lever i en ökad trångboddhet och en allt sämre boendemiljö. Starkare hushåll som behövs för att lyfta dessa områden flyttar på grund av sociala problem, brister i skolorna men också eftersom en ensidig bebyggelse och upplåtelseformen ger ett begränsat bostadsutbud.

Sjunkande utbildningsresultat leder till en ökad polarise-



ring där skolan ofta blir en vattendelare och avgörande för vilket bostadsområde de som kan välja, väljer, vilket cementerar utanförskapet för dem som blir kvar. Konsekvensen blir segregation, polarisering och ökad främlingsfientlighet med en ökad isolering i många förorter där samhället snarare tenderar att ge upp och dra sig ur än mobiliserar. Hög arbetslöshet, inläsningseffekter och utanförskap fördjupas med få förebilder för studier och arbete, delaktighet i samhället etc. En ny social bostadspolitik värd namnet innebär stora sociala satsningar och de måste ske tillsammans med och genom de boende för att få förankring och trovärdighet. Dessa insatser bör inte ske som enskilda och tidsbegränsade projekt utan som en del i en mer långsiktig plan för en bestående förändring, se vidare förslag 14, kapitel 3.

### FÖRTÄTNING KOMPLETTERAR OCH SKAPAR HÅLLBARA BOSTADSOMRÅDEN

För att ett bostadsområde ska fungera krävs att människor kan bo kvar och etablera sig och att området fungerar i olika skeden av livet. Genom livet finns olika behov av bostäder: små bostäder till unga, större för barnfamiljer, möjligheten att hyra för den som inte vill ha hög servicenivå eller inte har kapital att köpa. Men det behövs också möjligheter att köpa en bostadsrätt, ett radhus eller en villa för den som vill och kan. För äldre behöver möjligheten finnas att bo mindre och med högservicenivå i närheten till service och sjukvård. Ett bostadsområde är mer än ett område där man bor. De kopplingar människor har till sitt bostadsområde skapar det sociala sammanhanget: förskola, skola, grannar, vänner, föreningsliv. De allra flesta vill bo kvar i sitt bostadsområde, anledningen till flytt är ofta påtvingad.

En mångfald av bostäder ger en mångfald av människor – en mångfald av människor skapar förutsättningar för ett väl fungerande bostadsområde med olika funktioner som efterfrågas och behövs för en fungerande vardag. För att människor ska kunna bo kvar behövs olika slags bostäder: stora och små, möjlighet att hyra eller äga, billigare och dyrare. Ett område som inte kan erbjuda möjlighet till en bostadskarriär tvingar kapitalstarka hushåll att lämna eftersom de alternativ till bostäder som efterfrågas inte finns. På samma sätt behöver ensidiga villaområden förtätas med mindre hyresrätter och bostadsrätter så att den som inte orkar bo kvar i villan eller den som vill flytta hemifrån inte behöver lämna sitt sociala sammanhang.

### FASTIGHETERNA BEHÖVER MODERNISERAS

Under rekordåren 1961–1975 byggdes 1,6 miljoner bostäder i Sverige. Bostäderna byggdes efter de tidens arkitektoniska ideal och samhällsbehov. Många av dessa fastigheter behöver idag upprustas till modern standard och energieffektivitet, med en modern kommunikationsteknik, sanering av miljöfarliga material och en minskad energianvändning. Nedslitna

fastigheter som inte är uppdaterade till dagens behov och en eftersatt utemiljö skapar en dålig boendemiljö som minskar ett områdes attraktivitet och skapar inläsningseffekter för dem som bor där.

Låga fastighetsvärden gör att investeringskostnaden för nyproduktionen blir orimligt dyr i förhållande till befintliga och framtida förväntade fastighetsvärden. Det gör att många kommuner trots bostadsbrist har svårt att få aktörer att investera i nya bostäder. Samma problematik gäller för upprustningen av det befintliga beståndet där investeringskostnaden ofta överstiger marknadsvärdesökningen vid en renovering, vilket gör det svårt att få både fastighets- och byggaktörer såväl som kreditinstitut att investera. En av de största utmaningarna på mindre orter är vidare att tillgodose behovet av tillgängliga och trygga bostäder för äldre.

### FÖRNYELSE AV OMRÅDESSTRUKTUR

Stadsplaneringen påverkar ett områdes funktionalitet men skapar eller motverkar också sociala problem. I de förorter som byggdes under rekordåren fanns många goda idéer som grund till den tidens stadsbyggnadsideal med uppdelade funktioner där trafiken separerades från bostäderna för ökad trafiksäkerhet, där parkeringarna ligger för sig och centrum ligger åtskilt. Funktionsuppdelningen har dock skapat ett antal problem som behöver åtgärdas.

I Riksbyggens rapport *Bostaden är lösningen* lyfts hur bristen på gator som binder samman hela området minskar möjligheterna för ett levande affärsliv vilket påverkar serviceutbudet och därmed de boendes möjligheter att få en vardag som fungerar. Det finns i många områden en brist på arbetsplatser, affärslokaler och gemensamhetslokaler som följd av den tidens idéer om bostadsområden som sovstäder snarare än de stadsliknande levande områden med varierade funktioner som efterfrågas idag. Uppdelade funktioner där gångbanor ligger för sig, med stora grönområden mellan bebyggelse, parkeringar och centrum upplevs ofta som otrygga och påverkar människors rörelsemönster. Här kan förtätning och ett aktivt förnyelsearbete öka ett områdes attraktionskraft och funktionalitet

### INFRASTRUKTUR OCH SERVICE

För att ett område ska fungera väl så krävs en god infrastruktur i form av kommunikationer och service. För många är skolan helt avgörande för viljan att bo i ett område. Skolans kvalitet är helt avgörande för att välja eller välja bort ett bostadsområde för den som aktivt kan välja. Andra faktorer som avgör är närheten till kommunikationer för att kunna ta sig till arbete och skolor. Andra faktorer som är avgörande är övrig service: handel, föreningsliv, närhet till natur o.s.v. Städernas delar behöver knytas samman och kommunerna måste se till att bidra till att förutsättningarna i olika bostadsområden blir mer jämlika.



En viktig del i en social bostadspolitik är att som ung eller ny i Sverige kunna komma ut på den ordinarie bostadsmarknaden

## 6.6 Behovet av en ny politik

*En social bostadspolitik behöver ha två perspektiv*

Två huvudspår krävs för en långsiktig och social bostadspolitik. Den ena delen handlar om att stärka grupper med individer som har speciellt svårt att efterfråga en bostad idag. Den andra delen handlar om samhällsbygge – genom nybyggnad och en strukturell förnyelse av de bostadsområden som idag inte fungerar för att utveckla dessa.

### EN FÖRDELNINGSPOLITISK FRÅGA

Frågan om en ny social bostadspolitik är i stor utsträckning en fördelningspolitisk fråga men med fler aspekter än bara mellan olika inkomstgrupper. För att komma tillrätta med problemen krävs en omfördelning mellan olika grupper: mellan olika generationer, mellan boende i olika delar av landet, mellan olika stadsdelar såväl som mellan ekonomiska grupper. En social bostadspolitik blir heller inte effektiv om inte satsningar på individer också kompletteras med satsningar på bostadsområdet och boendemiljöns roll för en fungerande social bostadspolitik.

Svårigheten att efterfråga en bostad idag, speciellt i storstadsregioner är inte en fråga för ett fåtal ekonomiskt utsatta utan ett mer generellt och utbrett problem. Det finns därför inte någon enkel lösning utan för att fler ska kunna efterfråga en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden krävs förändringar på många plan.

En viktig del i en social bostadspolitik är att som ung eller ny i Sverige kunna komma ut på den ordinarie bostadsmarknaden och inte fastna på andrahandsmarknaden eller ännu värre den svarta marknaden. Lika viktigt är det att äldre ska

kunna efterfråga tillgänglighetsanpassade och trygga bostäder där man kan bo kvar i hemmet så länge som möjligt.

### STADSUTVECKLING SOM VERKTYG

En effektiv social bostadspolitik är omöjlig att skapa med en ensidig bebyggelse och brist på variation av upplåtelseformer. För att skapa de långsiktigt hållbara bostadsområden som krävs för att motverka utanförskap och social utsatthet krävs strukturella förändringar av många bostadsområden med en större variation i bebyggelse och upplåtelseformer. Kompletteringsbebyggelse kommer att krävas i de flesta bostadsområden för att skapa en fungerande bostadsmarknad. För en fungerande social bostadspolitik krävs också ett fokus på bostadsområdet och dess funktioner. Förslag på detta område presenteras i kapitel 3, Förslag 14.

De stora problem med utanförskap, dåliga skolor, hög arbetslöshet och kriminalitet som finns i allt fler bostadsområden i Sverige kan inte lösas enbart genom att satsa på individperspektivet. En stor del av problematiken handlar om att vissa områden av olika anledningar fått en funktion som genomströmningsområden där problematik cementeras och de som kan väljer att flytta. Många människor lyfter sig ur utanförskap men dessa områden fylls hela tiden på av nya och problemen kvarstår. För en mer hållbar lösning på stora gruppers problem på bostadsmarknaden behövs en mer övergripande förnyelse också av många bostadsområden som idag inte fungerar. Samtidigt måste städernas olika delar bindas samman.

Att ta ett helhetsgrepp också på förnyelse och stadsutveckling borde rimligtvis vara önskvärt både ur perspektivet med en social bostadspolitik och som en viktig del i Sveriges arbete med Agenda 2030 som antogs av FN:s medlemsländer 2015.

“  
För en mer hållbar lösning på  
stora grupperns problem på  
bostadsmarknaden behövs en  
mer övergripande förnyelse  
också av många bostads-  
områden som idag inte fung-  
erar. Samtidigt måste städers  
olika delar bindas samman.

”

# 7. SÅ HÄR GÖR ANDRA LÄNDER

Med det politiska systemskiftet som skedde på bostadsmarknaden under 1990-talet ändrades ramvillkoren för bostadspolitik. Som en följd av detta är idag likheterna större mellan Sverige och andra länder när det gäller förhållandet mellan staten, bostadsmarknaden och kapitalmarknaden. Med det politiska systemskiftet som skedde på bostadsmarknaden under 1990-talet ändrades ramvillkoren för bostadspolitik. Som en följd av detta är idag likheterna större mellan Sverige och andra länder när det gäller förhållandet mellan staten, bostadsmarknaden och kapitalmarknaden. Därmed blir det också mer intressant att ta del av de modeller som utvecklats i andra länder. I detta kapitel ges en övergripande beskrivning av hur de sociala ambitionerna tar sig uttryck i andra länder, oavsett om det sker med hyrda eller ägda bostäder som huvudsaklig inriktning.

## 7.1 Valförspolitik i tre olika huvudströmningar

I så gott som alla västeuropeiska länder betraktas bostadspolitik som en del av den samlade valförspolitik. Valförspolitik är emellertid organiserad med utgångspunkt från de olika idéströmningar som kommit att dominera olika delar av västvärlden och kan i huvudsak delas in i tre huvud-

strömningar: den *liberala* som i huvudsak omfattar länder som Australien, Kanada, Storbritannien och USA, den *konservativa* med spridning i exempelvis Tyskland, Österrike och Frankrike och den *socialdemokratiska* modellen med huvudsaklig spridning i de nordiska länderna.

Som komplement till ovanstående tre huvudriktningar har senare tillkommit en mer sydeuropeisk modell med dominans i Spanien, Grekland, Portugal och Italien samt en öst- och centraleuropeisk modell företrädd av länder som t.ex. Polen, Ungern och Bulgarien. Det gemensamma draget för de två senare grupperna är att statens ambitioner är blygsamma och bostadsfrågan organiserad inom marknadens och familjens ram.

### BEHOVSPRÖVADE BIDRAG, FAMILJEN ELLER STATEN?

För alla de tre huvudströmningarna har bostadsfrågan av tradition haft en relativt framträdande plats även om lösningarna formats inom ramen för deras olika ideologiska grunddrag. På en principiell nivå domineras den liberala modellen av behovsprövade bidrag. Förekomsten av universella ersättningar är begränsad. Medborgarna ska lösa sina problem på marknaden och själva försäkra sig mot olika former av sociala risker.

Inom den konservativa dominerar föreställningen att familjen, närstående och sociala nätverk spelar en betydande roll för att säkra den enskildes behov av stöd. Staten kan dock ha en stödjande/subsidiär roll vilket förekomsten av olika varianter av *social housing* kan ses som uttryck för.

Den socialdemokratiska modellen utgår från att sociala rättigheter är universella. Av tradition har därför politiken byggts på relativt omfattande statliga insatser för alla. Genom en väl utbyggd offentlig service ska alla medborgare ges tillgång till ett grundläggande skyddsnet. Detta synsätt har givetvis lämnat avtryck även på det bostadspolitiska området även om just bostadspolitik råkar vara ett exempel på ett område där de olika nordiska länderna valt relativt olika

strategier och tillvägagångssätt. Det gäller inte minst synen på ägt, kooperativt och hyrt boende. Oavsett vägval i den delen är det dock uppenbart att de nordiska länderna haft en ambition att säkerställa bostaden som en rättighet för *alla*.

## HYBRIDLÖSNINGAR ALLT VANLIGARE

Det gemensamma grunddraget mellan olika länder med välfärdsambitioner är att bostadspolitiken drivs med utgångspunkt från sociala ambitioner. Politikens syfte är att göra det möjligt för unga, ekonomiskt svaga och hushåll i olika delar av livscykeln att få sitt bostadsbehov tillgodosett. Den har också till syfte att främja arbetsmarknadens behov av rörlighet och flexibilitet. Sett mot denna bakgrund är det knappast förvånande att västländerna uppvisar exempel på en mångfald av instrument och verktyg inom såväl den hyrda som den ägda bostadsmarknaden.

Samtidigt är det uppenbart att det under den senaste två, tre decennierna skett ett närmande mellan de olika länderna och att flera glider mot hybridlösningar, delvis som en följd av hur samhällsekonomi utvecklats men också av politiska ambitioner och viljan att avdela ekonomiska resurser.

En övergripande analys av bostadspolitiken i olika länder bör också beakta de stora skillnaderna mellan ägt och hyrt boende mellan olika länder. Nedanstående stapeldiagram gör det tydligt att hyrda boendeformer spelar en blygsam roll i stora delar av Syd- och Östeuropa. Ett land som Tyskland har en relativt stor hyressektor medan den sociala sektorn är relativt blygsam. I flertalet andra länder utgör den sociala sektorn en relativt stor andel av det totala hyresbeståndet. I Sverige utgör

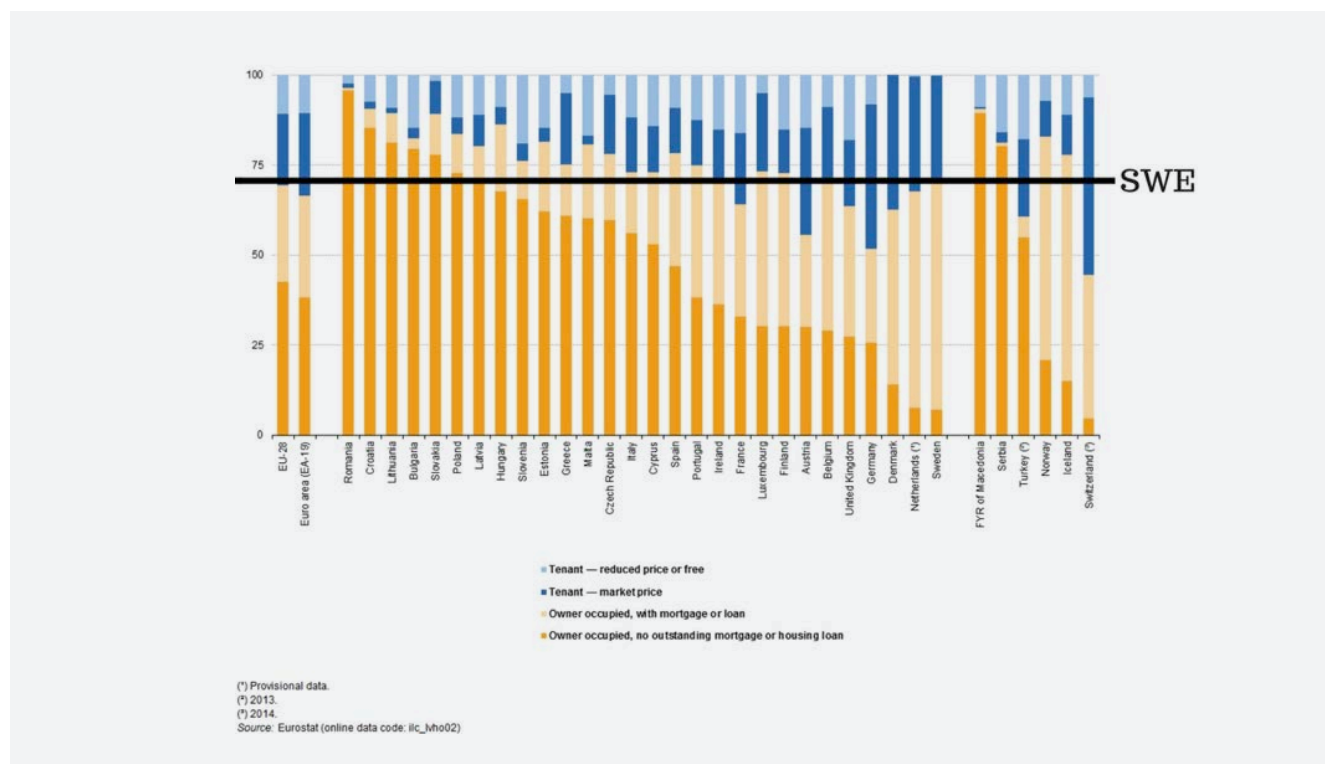
den ägda boendesektorn 64 procent av beståndet. Eftersom ägda bostäder i Sverige till stor del av består av till ytan stora villor bor ca 72 procent av befolkningen i ägda bostäder.

## 7.2 Stöd till hyrda bostäder

### TRE OLIKA MODELLER FÖR HYRT BOENDE

Villkoren för hyrt boende i andra länder påverkas generellt sett på tre olika sätt: genom *styrd hyressättning*, *produktionsstöd* och *efterfrågestöd*.

- Länder med styrd hyressättning kännetecknas av att de har en delad hyresmarknad. I den ena delen tillämpas generellt sett marknadsmässiga hyror men med krav på konsumentskydd. I den andra delen, som ofta utgörs av s.k. *social housing*, är hyrorna reglerade. Ofta förekommer kombinationer av de båda hyresformerna i samma projekt eller bestånd. Ofta kan det vara ett krav från kommunen vid marktilldelning att fastighetsägaren har låga hyror i en del av beståndet. Det finns också stiftelser med sociala ambitioner som tillhandahåller lägenheter med låga hyror.
- Produktionsstöd kan ges i form av fördelaktiga lånevillkor, som direkta subventioner till nyproduktion och renoveringar eller som fördelaktiga skattevillkor.
- Efterfrågestöd ges i form av bostadsbidrag. Utformningen och omfattningen av bidragen skiljer sig dock åt och är rent generellt anpassade till landets bostadspolitiska ambitioner och politiska traditioner.



Universell modell	Generell modell	Marginalgruppsmodell
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öppen för hela befolkningen (sökanden registrerar sig i en öppen bostadskö)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Särskilt utsatta hushåll</li> <li>• Särskilda grupper</li> <li>• Hushåll under definierade inkomstgränser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Särskilt utsatta hushåll</li> <li>• Särskilda grupper (ex. flyktingar, asylsökande, funktionshindrade, psykiskt sjuka, missbrukare, etc.)</li> </ul>
Mål		
Möjliggöra goda bostäder för alla	Hjälpa den del av befolkningen som har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden	Hjälpa den del av befolkningen som är <i>utestängd från</i> bostadsmarknaden

Källa: UNECE och Ghekière, 2007

## “Villkoren för sociala bostäder skiljer sig åt och kan delas upp i tre huvudmodeller: den universella, den generella och marginalgruppsmodellen.”

Sociala syften utgör en viktig del av bostadspolitiken i västvärlden. Villkoren för sociala bostäder skiljer sig dock åt och kan delas upp i tre huvudmodeller: den *universella*, den *generella* och *marginalgruppsmodellen*. Oavsett vilken grundmodell som respektive land tillämpar bör det påpekas att flertalet bostäder idag helt saknar stöd, vilket betyder att byggandet i allt större utsträckning drivs av hushållens egen förmåga att efterfråga.

- Den universella modellen ger hela befolkningen möjlighet att registrera sig i en öppen bostadskö. Målet är att möjliggöra *goda bostäder för alla*. I Sverige har hushållen full besittnings- och bytesrätt.
- Den generella modellen riktar sig i stället till särskilt utsatta grupper och hushåll. Endast hushåll med inkomst under en specifik nivå kan söka de hyreslägenheter som utgör beståndet för *social housing*. Målet är att hjälpa den delen av befolkningen som har *svårt att ta sig in* på bostadsmarknaden. Bytesrätten är begränsad medan besittningsskyddet varierar från land till land.
- Marginalgruppsmodellen innebär i stället att bostäderna riktar sig särskilt utsatta hushåll och till särskilda grupper med målet att hjälpa den del av befolkningen som annars är *utestängd från* bostadsmarknaden. Bytes- eller besittningsrätt förekommer i princip inte och tilldelningen sker efter särskild behovsprövning.

### SVERIGE OCH ÖSTERRIKE, EXEMPEL PÅ EN UNIVERSELL MODELL

Sverige är idag det främsta exemplet på en universell modell även om också Österrike kan anses ligga nära den modellen eftersom den inkomstgräns som tillämpas är så hög att 80 procent av befolkningen kan efterfråga hyresrätter i beståndet för *social housing*. Hyrorna i det österrikiska sociala beståndet ligger något under marknadsnivå, dock inte särskilt mycket eftersom det är en uttalad målsättning att skillnaderna mellan det privata och det sociala beståndet bör minimeras. Reglerna skiljer sig åt mellan Österrikes olika förbundsstater men i till exempel Wien, där sociala bostäder utgör en markant större del av det totala beståndet än i övriga landet, krävs att hushållet ansöker om en ”bostadsbiljett” hos staden. Biljetten anger hushållets inkomst och bostadsbehovets art. Med biljetten kan hushållet ställa sig i bostadskön och invänta ett erbjudande om bostad. Det är alltså inte möjligt att fritt välja bostad. Systemet fungerar så att hushållen tilldelas en bostad. Ett hushåll som tackar nej till en bostad kan få ytterligare ett erbjudande men tackar hushållet nej också till den andra bostaden kan det inte komma i fråga för ett nytt erbjudande förrän efter tre år.

Danmark kan i viss mån anses ha en universell modell då hälften av beståndet utgörs av motsvarigheten till allmännyttiga bostäder (”almene boliger”) med hyror baserade på en självkostnadsprincip. Kommunen har dock rätt att kräva att 25 procent av de lediga lägenheterna i det beståndet ska gå till ekonomiskt och socialt utsatta hushåll. De allmänna bostäder-

na utgör 22 procent av det totala beståndet, övriga hyresbostäder 21 procent. 7 procent bor i andelsbostäder vilket är motsvarigheten till den svenska bostadsrätten. I Danmark får dock inte andelsbostäder säljas till marknadspris. Kvar återstår 50 procent som utgörs av äganderätter i form av småhus och lägenheter.

Det vanligaste mönstret i västvärlden är annars att tillämpa en generell modell med målet att hjälpa de hushåll som har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden. Den generella modellen är emellertid kostnadsdrivande för staten eller regionerna eftersom den förutsätter en kontinuerlig tillförsel av nya subventionerade bostäder. Tilltagande problem med de offentliga finanserna har därför medfört att allt fler länder rör sig från den generella modellen mot marginalgruppsmodellen, dvs. att de sociala bostäderna främst går till dem som annars står utanför bostadsmarknaden.

Det blir också allt vanligare med ett samspel mellan det offentliga och privata aktörer. I stället för att direkt subventionera bostäderna väljer bland annat Tyskland att använda sig av stadsutvecklingsavtal. Avtalen innebär att privata aktörer förbinder sig att i samband med nyproduktion också uppföra sociala bostäder som kommunen har rätt att fördela. Liknande ambitioner finns i USA där byggherrar får fler byggrätter om de också uppför en del som s.k. *affordable housing*. I den del av beståndet som utgör *affordable housing* tillämpas subventionerade hyror under en tidsbegränsad period, i praktiken en relativt lång tidsperiod, inte sällan 20 år.

## 7.3 Stöd till ägda boendeformer

### STÖD VID INTRÄDE, UNDER BOENDETIDEN OCH VID UTTRÄDE

Vid studier av hur andra länder arbetar med stöd till ägt boende är bredden av åtgärder slående. En genomgång av internationella erfarenheter från västvärlden ger exempel på stöd vid *inträde* på marknaden, *under boendetiden* men också vid *utträde*. Det är tydligt att åtgärderna har till syfte att underlätta för ekonomiskt svaga grupper att komma in på den ägda marknaden, att främja social rörlighet, att ge hushållen större valfrihet samt att genom olika spar- och stödformer stötta hushållens möjligheter att bygga upp ett eget sparande och på sikt få en bättre privatekonomi. Ett centralt motiv för stöd till sparande är också att på sikt minska behovet av lånat kapital och på så sätt stabilisera det finansiella systemet.

En vanlig stödform är *subventionerat bosparande*. Det innebär att ett dedikerat sparande för köp av bostad subventioneras genom skatteavdrag på inkomstskatten och/eller lägre skatt på räntan från kontot. Subventionerat bosparande finns bland annat i Europas tre största länder – England, Frankrike och Tyskland – men också i vårt grannland Norge.

Subventionerat bosparande har funnits i Norge sedan 1991. Det är uppenbart att åtgärden stimulerar bosparande. Enligt den statliga Husbanken har norska ungdomar idag ett aggre-



gerat bosparande på 47,5 miljarder (april 2017) medan svenska ungdomar, som till antalet är dubbelt så många, bedöms ha ca 1 miljard i riktat sparande för boende. För ett sparande om max 25 000 kronor per år och totalt 300 000 norska kronor kan upp till 20 procent av det sparade beloppet dras av på inkomstskatten för unga upp till 34 år.

#### NORGE KOMBINERAR SUBVENTIONERAT BOSPARANDE MED STARTLÅN

Sparandet görs på ett BSU-konto (Boligspar för ungdom) och är dedikerat till köp av bostad eller amortering på lån till bostad. Drygt 45 procent av den totala åldersgruppen sparar för tillfället. Närmare 70 procent av alla ungdomar har dock ett BSU-konto vilket betyder att en mycket stor andel av de unga sparar under kortare eller längre perioder mellan 18 och 34 år.

Används pengarna till annan konsumtion betalas skatten retroaktivt. Utöver de statligt stödda BSU-kontona har bankerna skapat egna versioner som kallas "BSU 2.0" där ytterligare förmåner ges, främst i form av fördelaktiga sparrentor. Det är också uppenbart att unga hushåll drar nytta av en dokumenterad sparhistorik vid kommande kontakt med banken.

Notabelt är att Norge i princip saknar hyresrätt i svensk mening. Hyresrätt finns i första hand som andrahandskontrakt i form av uthyrningslägenhet ("hybel") till lägenheter eller villor. Bostadsbidrag medges både till ägda bostäder och till hybel. Norge saknar således *social housing* och har i stället en socialt inriktad bostadspolitik i huvudsak baserad på ägda bostäder.

#### STÖD TILL HUSHÅLLEN KOMBINERAS MED SÄRLÖSNINGAR FÖR FÖRSTAGÅNGSKÖPARE

I Tyskland, Österrike, Finland och Frankrike innebär ett flitigt bosparande att hushållet också belönas med en statligt subventionerad ränta vid köp av bostad, i somliga fall under förutsättning att man sparar i någon form av subventionerat bosparande. Rent generellt tillämpar flertalet europeiska länder olika former av särlösningar för unga och förstagångsköpare.

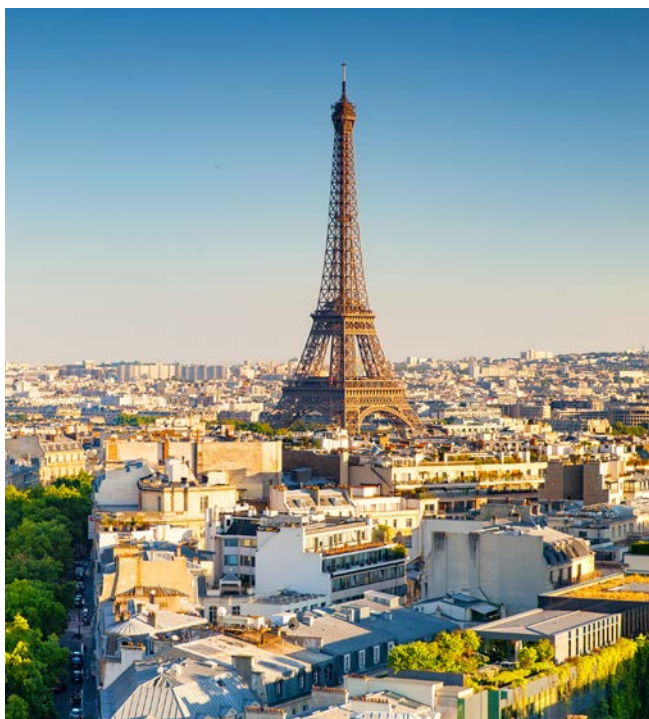
I Kanada finns en annan lösning som ger direkt effekt när större kapital saknas. Det räcker med att hushållet har 5 procent av köpeskillingen i sparkapital. Resterande 95 procenten kan lånas till ordinarie hypoteksränta, under förutsättning att hushållet har tecknat en *försäkring med staten som säkerhet* för beloppet som överskjuter 80 procent. Idag har ca 650 000 hushåll i Kanada tecknat en sådan försäkring direkt hos staten eller via en privat aktör. Avgiften för försäkringen beror på den bedömda risken och lånets storlek. Systemet innebär att hushåll med löpande inkomster kan köpa en bostad trots att det just då saknar tillräckligt sparande.

I en del länder ges också *engångsbidrag till kontantinsatsen*. I Australien utgår ett generellt bidrag om ca 67 000 kr. I Norge är beloppet högre men behovsprövat. Om ett hushåll i Norge har fast inkomst men saknar kapital kan det genom kommunen ansöka om så kallat boligtillskudd. Under 2016 uppgick bidraget i genomsnitt till 250 000 norska kronor. Bidraget ställer krav på vilken typ av lägenhet som köps. Under 2016 låg den genomsnittliga köpeskillingen på ca 1,5 miljoner norska kronor. Bidraget skrivs av under en tioårsperiod. Flyttar hushållet tidigare ska en del av beloppet betalas tillbaka.



I Kanada finns en annan lösning som ger direkt effekt när större kapital saknas.





Kanada och Belgien arbetar med olika typer av *skatte-subventioner*. I Kanada ges rabatt på moms vid köp av bostad, på kostnaden för att bygga en bostad men också vid kostnader för större renoveringar, tillbyggnader eller när befintliga byggnader som används till andra ändamål görs om till bostäder. I Belgien ges en "bostadsbonus", i form av ett avdrag på inkomstskatten om ett bolån tecknats med en löptid på mer än 10 år.

I en del länder ger staten också *fördelaktiga lånevillkor* för att stimulera nyproduktionen, som t.ex. i Frankrike där räntefria topplån tillhandahålls vid köp av nyproduktion. I andra länder kombineras det med ambitionen att hjälpa förstagångsköpare in på marknaden. I Storbritannien kan förstagångsköpare få statligt topplån på upp till 20 procent av köpeskillingen vid köp av en nyproducerad bostad, under förutsättningen att hushållet kan få bottenlån i bank om minst 65 procent.

I Nederländerna ges ett *generellt stöd till förstagångsköpare*, till både nyproduktion och till bostad i det befintliga beståndet, genom en statligt finansierad men ideell och oberoende stiftelse (SVN, Stimuleringsfonds Volkshuis vesting Nederlandse gemeenten). Förstagångsköpare kan där ansöka om topplån som är amorterings- och räntefria de tre första åren.

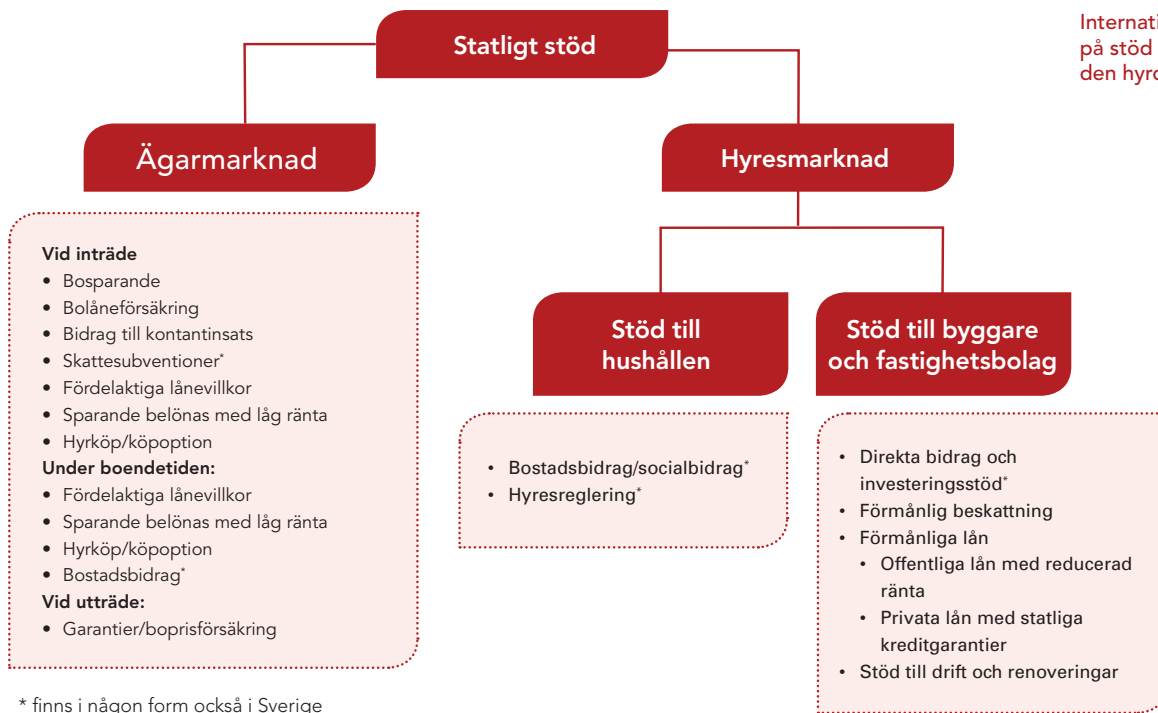
I Norge ges också *startlån till förstagångsköpare* som har fast arbete, löpande inkomster och som medges bottenlån i vanlig bank men som trots detta saknar tillräckligt med sparkapital för att köpa en bostad. Startlånet fördelas genom kommunerna men finansieras av den statliga Husbanken. Lånen är behovsprövade och omgärdas av restriktioner för vilken typ av bostad som får köpas samt för prisnivå. Prövningen beaktar

också om föräldrarna kan hjälpa till. Anses de kunna stötta sitt barn på egen hand beviljas inte startlån. Startlån kan också kombineras med det tidigare nämnda boligtilskuddet, en åtgärd som ökat under senare år med syfte att särskilt stötta ekonomiskt svaga hushåll att kunna lämna den dyra hyresmarknaden som annars riskerar att fånga dessa individer och familjer i permanent fattigdom.

I Storbritannien har hyresgäster *möjlighet att köpa loss sin bostad* bit för bit om de bor i det offentligt ägda beståndet. Stöd ges då i form av fördelaktiga lån till hushåll som har en årsinkomst som är lägre än ca 900 000 kronor. I Finland byggs nya hyresrätter där hyresgästerna har option att få köpa bostaden om 20 år. Under boendetiden betalar hyresgästen hyra men gör också månadsvisa avsättningar till kontantinsats, i praktiken en form av hyrköp. Vill hyresgästen flytta innan optionstiden gått ut säljs hyresrätten på den öppna marknaden och värderas då efter hur stora avsättningar som gjorts samt hur lång tid det är kvar tills optionen löper ut. Att bygga med option innebär en risk för fastighetsägaren samtidigt som möjligheten att åtnjuta eventuell värdeökning försvinner. För att kompensera för detta delar staten risken med fastighetsägaren genom statliga lån.

Ett exempel på stöd vid utträde från den ägda marknaden finns i Nederländerna, där det ges möjlighet att teckna en *försäkring mot prisfall* i en statligt garanterad fond. Det innebär att ett hushåll som tvingas sälja till ett pris som är lägre än lånet inte behöver betala mellanskillnaden. Det innebär att risken för kreditförluster vid prisfall elimineras för såväl hushållet som banken.

Internationella exempel på stöd till den ägda och den hyrda marknaden



## 7. 4 Sammanfattning

### TYDLIG KOPPLING MELLAN BOSTADSPOLITIK OCH VÄLFÄRDSMODELL

Vid studier av internationell bostadspolitik är det tydligt att det finns en koppling mellan den förda bostadspolitiken och västvärldens ambitioner om ett socialt fungerande välfärds-samhälle. Bostadspolitiken bygger rent generellt på offentliga ingripanden, subventioner och olika varianter av samarbete mellan offentligt och privat.

Hur politiken är utformad i detalj i olika länder skiljer sig åt. Det är tydligt att politiken är ”stigberoende”. Det innebär att bostadspolitiken i hög grad är formad efter tidigare politiska beslut, inte sällan utformade som ett resultat av politiska tillfälligheter och improvisationer, ibland grundade på mer genomgripande utredningsarbete. Trots stora variationer i utformningen av politiken i skilda länder går det dock att se vissa gemensamma grunddrag.

- *Social housing* spelar en stor roll i flertalet länder men utformas på olika sätt. Det är uppenbart att den etablerade bilden av hyreskaserner med enbart sociala bostäder är en stereotyp som delvis behöver nyanseras. Under de senaste decennierna har det blivit allt vanligare med sociala bostäder i småhusbebyggelse, områden med blandade upplåtelseformer, ofta insprängda lägenheter som kännetecknas av god arkitektur och en värdad yttre miljö. Däremot finns andra skäl att förhålla sig fortsatt skeptisk till politiska lösningar som riskerar att leda till permanent bidragsberoende och utanförskap.

- Från generellt till selektivt. Allt fler länder går från generella åtgärder till att rikta sig mot snävare målgrupper, detta till följd av höga kostnader för mer generellt inriktade åtgärder men också som en konsekvens av försämrad ekonomi i vissa länder efter finanskrisen 2008. Ett exempel på den nya inriktningen är att många länder satsar allt mer på bostadsbidrag. Allt fler länder använder också tilldelningen av mark och byggrätter som ett sätt att förmå byggherrarna att bygga bostäder också för ekonomiskt svaga hushåll i form av *social housing* eller *affordable housing*. Allt färre använder sig av investeringsbidrag eller direkta subventioner till byggande till följd av höga kostnader i kombination med relativt låg träffsäkerhet.
- Stöd till ägt boende. I flertalet länder ser man hyrt och ägt boende som komplementära delar i en social bostadspolitik. De politiska åtgärderna prioriterar stöd till unga och ekonomiskt svaga hushåll att kunna ta sig in på den ägda marknaden. Bredden i åtgärderna är stor men de vanligaste stödformerna utgörs av subventionerat bosparande samt olika typer av finansiella stöd så som skatteavdrag, fördelaktiga lån, egenkapitaltillskott men också försäkringar.
- Övergripande är det uppenbart att hyrda och ägda bostäder kompletterar varandra. De fyller olika funktioner i olika livs skeenden. Hyrt och ägt boende ses som ett sätt att erbjuda en bostadsmarknad präglad av valfrihet och flexibilitet. På det sättet bidrar den också till en väl fungerande arbetsmarknad.

# 8. KOSTNADSBERÄKNINGAR

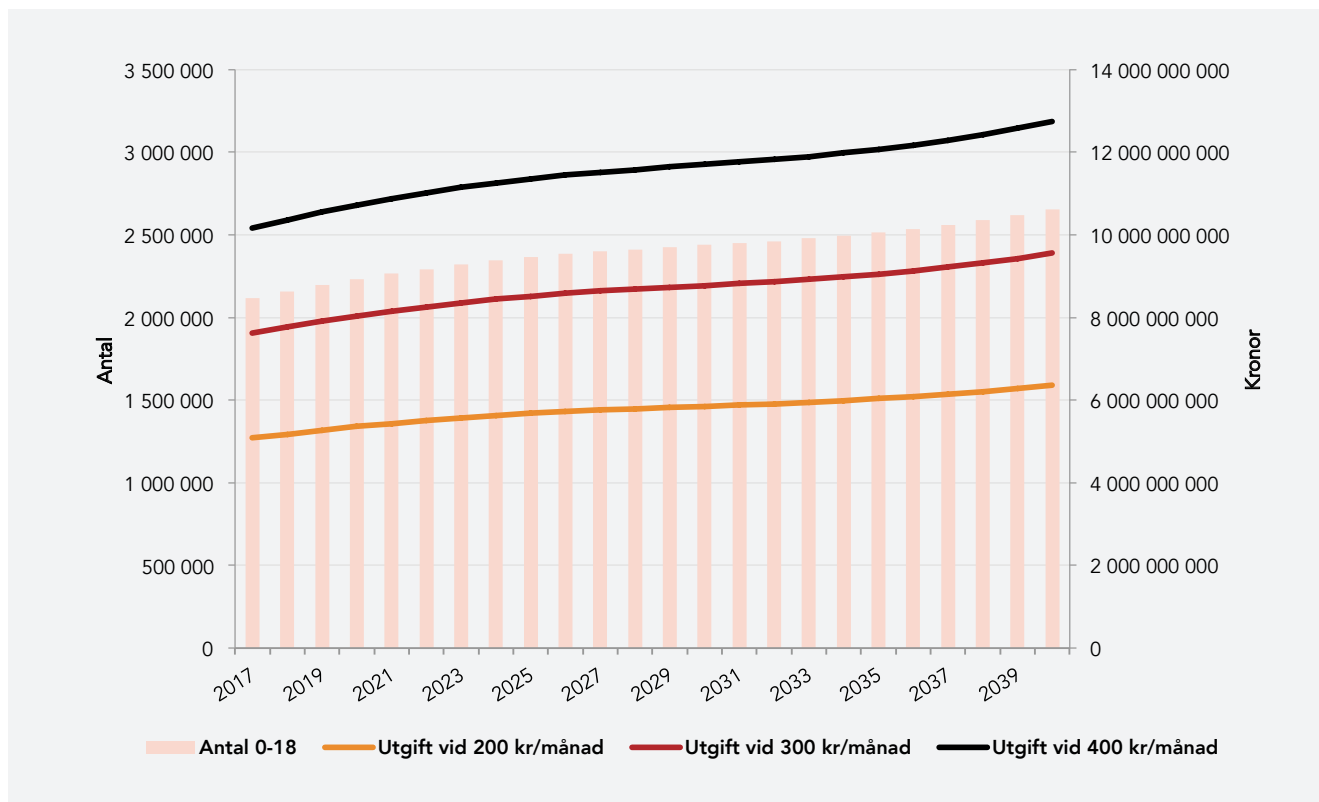
I detta kapitel har flertalet av arbetsgruppens mer konkreta förslag kostnadsberäknats, framför allt de förslag som presenteras med direkt koppling till hushållen. Andra förslag, till exempel de som presenteras under förslag 14, "Satsning på socialt utsatta områden", har lämnats utanför eftersom de kräver utredningar och dialog med myndigheter samt berörda kommuner innan en kostnadskalkyl kan presenteras. Ytterligare andra behöver bli föremål för ytterligare analys inom ramen för den bostadssociala utredning som föreslås i förslag 1 samt i samband med den skattepolitiska översyn som föreslås.

## 8.1 Barnbidrag

Barnbidraget är tänkt att utbetalas som ett allmänt bidrag till alla barn 0–18 år. Fler barn ger över tid ökade kostnader. Här har SCB:s beräkningar av den framtida befolkningsutvecklingen använts. I nedanstående analys beräknas den årliga kostnaden baserat på tre möjliga bidragsnivåer, dvs. 200 kr, 300 kr respektive 400 kr per månad.

Antal invånare mellan 0-18 år i riket samt utgift för staten vid bobjdrag till dessa med 200, 300 respektive 400 kronor per månad

Källa: SCB



Som framgår av nedanstående beräkning ger barnbidraget ca 80 000 till 100 000 kr i sparbelopp, beroende på årlig avkastning.

Avkastning	Slutbelopp inkl. avkastning (kr)	Möjligt lånebelopp vid 15 % kontantinsats (kr)	Möjligt lånebelopp vid 15 % insats och 100 000 kr i eget sparande (kr)
2 %	78 626	524 173	1 190 840
3 %	86 821	578 805	1 245 472
4 %	96 016	640 110	1 306 776

I nedanstående räkneexempel har barnbidragets effekter beräknats om det skulle användas till köp av en bostad. Hävstången till en möjlig finansiering vid ett krav på 15 procent i eget kapital blir ca 500 000–650 000 kr. Om barnbidraget kompletteras med ett eget tilläggssparande, t.ex. i form av subventionerat bosparande från 18 års ålder, blir

effekten mer betydande. I detta exempel har vi räknat med att det finns ett tillkommande sparbelopp på 100 000 kr, ett belopp som skulle uppnås på ca 4 år om 2 000 kr avsätts för sparande varje månad.

Vid 300 kr/mån				Vid 200 kr/mån				Vid 400 kr/mån			
Avkastning per år	Slutbelopp inkl avkastning under 18 år	Lånebelopp vid 15 % insats	Lånebelopp vid 15 % insats och 100 000 i eget sparande	Avkastning per år	Slutbelopp inkl avkastning under 18 år	Lånebelopp vid 15 % insats	Lånebelopp vid 15 % insats och 100 000 i eget sparande	Avkastning per år	Slutbelopp inkl avkastning under 18 år	Lånebelopp vid 15 % insats	Lånebelopp vid 15 % insats och 100 000 i eget sparande
2 %	78 626	524 173	1 190 840	2 %	52 417	349 449	1 016 116	2 %	104 835	698 898	1 365 565
3 %	86 821	578 805	1 245 472	3 %	57 880	385 870	1 052 537	3 %	115 761	771 740	1 438 406
4 %	96 016	640 110	1 306 776	4 %	64 011	426 740	1 093 406	4 %	128 022	853 479	1 520 146



Hävstången till en möjlig finansiering vid ett krav på 15 procent i eget kapital blir ca 500 000–650 000 kr.

## 8.2 Startlån

Startlån är som framgår av namnet ett lån och medför ingen direkt kostnad för det allmänna. Arbetsgruppens förslag innebär att en marknadsmässig låneränta utgår, plus administrationsavgift. Norska erfarenheter visar att kreditförlusterna är mycket blygsamma, ca 5 mnkr per år, och att de täcks mer än väl av räntor och administrationsavgifter.

### PRINCIPER FÖR STARTLÅN

Bottenlån och startlån får maximalt utgöra 95 procent av marknadsvärdet; 5 procent eget kapital ska tillföras. Startlån får maximalt utgöra 25 procent av marknadsvärdet.

En övre gräns på 300 000 kr bör gälla för att begränsa statens åtaganden och skulduppbyggnad men också samtidigt begränsa efterfrågan till bostäder med rimliga priser i förhållande till låntagarens betalningsförmåga. Låg amorteringstakt, 0,5 procent, de första åren eller till hushållet fyllt 30 år, sedan amortering på maximalt 30 år.

Räntenivån på startlånet kopplas till statens upplåningskostnader plus avgift för att täcka statens kostnader för lånet enligt samma principer som gäller för studielånen. Villkoret är att banken godkänner ett bottenlån och därigenom tillämpar sedvanlig kreditprövning. Om banken inte godkänner hushållet för ett bottenlån, beviljas inte heller startlånet.

### STARTLÅN STATSFINANSIELT NEUTRALT

Den föreslagna modellen med statliga topplån innebär i princip inga kostnader för staten, eftersom systemet innebär att avgifterna ska motsvara risk, administration och andra kostnader. Om systemet möter en stark och långsiktig efterfrågan kommer staten att ikläda sig ansvaret för ett förhållandevis stort lånebelopp. Överslagsberäkningar visar att statens lånestock kan förväntas växa med högst 3–6 miljarder kronor per år för att långsiktigt omfatta högst cirka 30–60 miljarder kronor vid dagens prisnivåer på bostadsrätter.

Det finns 900 000 bostadsrätter. Ca 10 procent omsätts årligen vilket ger 90 000 bostadsrätter. Unga vuxna utgör drygt 25 procent av befolkningen i åldrarna 18–60 år. Antar man att systemet blir mycket starkt skulle unga vuxna således årligen förvärva ca 22 000 bostadsrätter.

#### Räkneexempel:

Snittpris om ca 1 200 000 kr ger årligt kreditbehov om ca 3–6 miljarder beroende på om systemet används av 10 000 till 20 000 hushåll. På tio år ger det en lånestock om ca 30–60 mdkr. Studiemedelssystemet har en lånestock om ca 200 mdkr.

Mycket talar dock för att volymen i praktiken skulle bli lägre. Ett antal unga vuxna bor redan i dag med bostadsrätt. Många hushåll föredrar hyresrätt. Andra hushåll kan föredra annan finansiering vid köp av bostad.

15 procent av unga vuxna bor redan med bostadsrätt. Med utgångspunkt från att unga vuxna utgör 25 procent och att 15 procent redan bor i bostadsrätt återstår 21 procent ( $25 \text{ procent} * 0,85 = 21 \text{ procent}$ ).

Av återstående 21 procent önskar en relativt stor andel hyresrätt. Om en fjärdedel till hälften av återstående unga vuxna skulle använda systemet utgör dessa ca 5–10 procent av den totala befolkningen. Detta ger ca 4 500–9 000 bostadsrätter årligen.

I de 15 största tillväxtregionerna finns ungefär 1 260 000 unga vuxna. Om man antar att en årskull ska etablera sig på bostadsmarknaden varje år innebär det att ungefär 100 000 hushåll ska etablera sig årligen. Bostadsrättens marknadsandel utgör 30 procent vilket innebär 30 000 bostäder. Om hälften använder systemet ger det 15 000 bostäder.

Ungefär 5–10 procent fler unga vuxna anger att de vill bo med äganderätt, än som gör det idag. Om dessa hushåll i genomsnitt utgörs av två personer och om vi antar att flertalet av dessa är beroende av ett startlånesystem för att kunna förvärva ett småhus betyder det 2 500 till 5 000 småhus/radhus årligen.

Ett system med startlån är således statsfinansiellt neutralt men påverkar statens lånestock. I linje med arbetsgruppens förslag bör ett system med startlån administreras av den statliga bostadsbanken.

## 8.3 Subventionerat bosparande

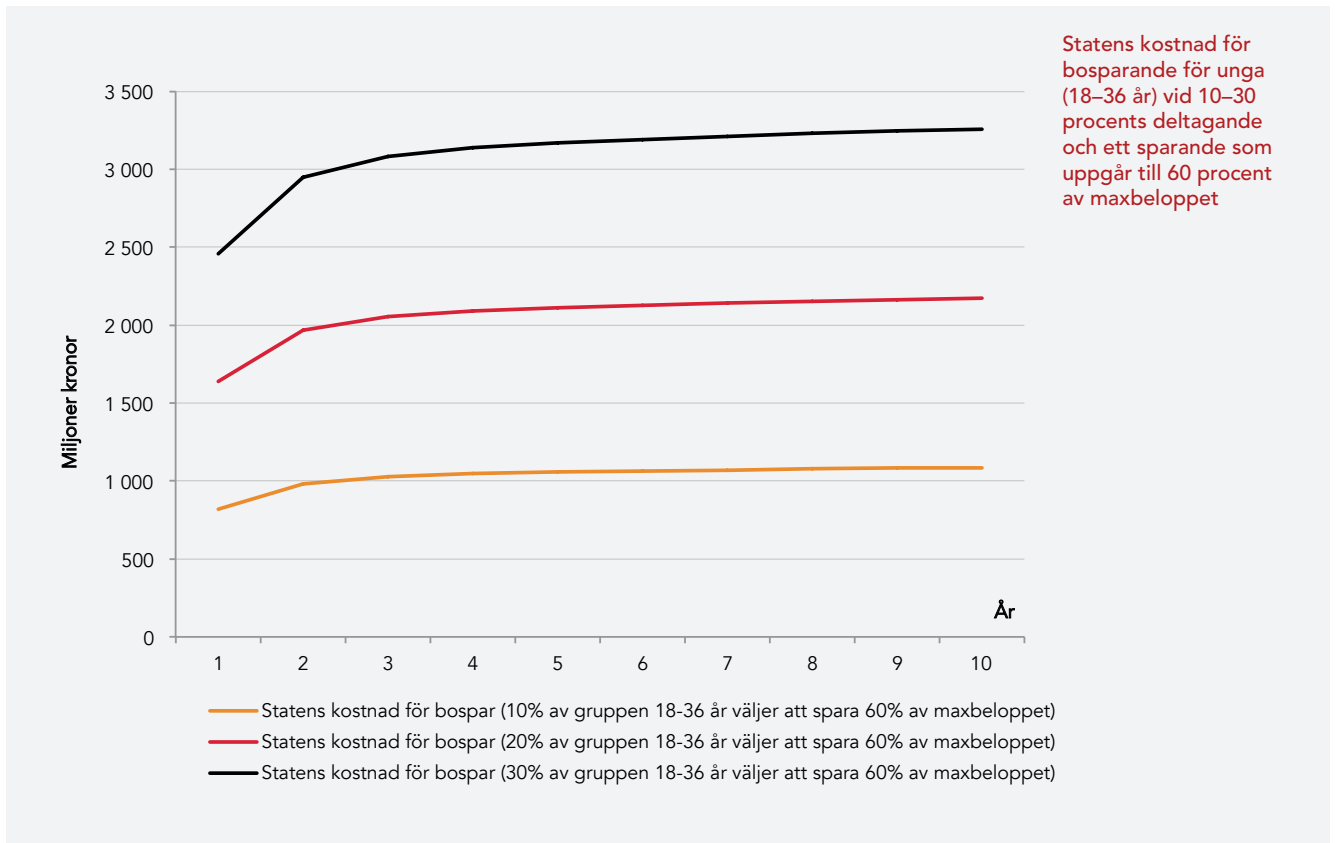
Arbetsgruppens förslag bygger på följande principer:

- Sparandet ska kunna ske från det år en person fyller 18 år till det att hen fyller 35 år.
- Det ska vara avdragsgillt med upp till ett halvt inkomstbasbelopp per år (inkomstbasbeloppet 2018 är 62 500 kr) med ett tak på 300 000 kr.
- Avdraget ska uppgå till 20 procent av sparandet vilket innebär att den som bosparar 1 000 kr får 200 kronor tillbaka i skatteavdrag mot annan skattepliktig inkomst.
- Dessutom föreslås att den avkastning som bosparandet genererar ska vara skattefri.

### Kostnadsberäkning av subventionerat bosparande

Preliminära beräkningar visar att ett subventionerat bosparkonto utformat som ett skattefritt investeringssparkonto skulle kosta 0,6 mdr kr införandeåret och 5,1 mdr kr på sikt (Statens utredningstjänst, *Rapport från utredningstjänsten, Avdragsgillt bosparande, Dnr: 2015/627*).

Utredningstjänsten konstaterade 2015 att den offentliga finansieringen av att införa ett avdragsgillt bosparande för unga påverkas av hur många som skulle utnyttja möjligheten och hur mycket de skulle spara. Man konstaterar att det inte finns några säkra underlag för den typen av beräkningar och att det är svårt att beräkna intresset för ett eventuellt bosparande. Följande räkneexempel kan dock göras:



- Den sparande har en inkomst på 25 000 kr/månad.
- Ett tak på det avdragsbara sparandet med en fjärdedels respektive ett helt prisbasbelopp (44 500 kr) tillämpas.

Den årliga finansiella kostnaden skulle uppgå till mellan 2,1 respektive 8,5 mdkr.

Med en genomsnittlig inkomst på 25 000 kr i månaden och om alla sparar upp till taket motsvarar kostnaden med ett tak på en fjärdedels prisbasbelopp 2,1 mdkr per år, ett halvt prisbasbelopp 4,3 mdkr per år och ett helt prisbasbelopp 8,5 mdkr per år.

Med en sparandeandel på ca 30 procent av hushållen innebär det att riksdagens utredningstjänst redovisar i stort sett samma statsfinansiella kostnad som beräkningen vid 30-procentsnivån i diagrammet.

## 8.4 Landsbygdslån – statsfinansiellt neutralt

Enligt arbetsgruppens förslag skulle ett landsbygdslån beviljas förutsatt att hushållet kan ställa upp med minst 20 procent eget kapital och att ett bottenlån på 50 procent kan garanteras i vanlig bank. Resterande del, finansieringen mellan 50 och 80 procent av schablonbeloppet utgörs då av ett statligt

landsbygdslån. Räntan baseras på statens upplåningskostnader plus avgift.

Avgifterna för privatpersoner som bygger egna hem ska inte baseras på en riskbedömning av varje enskilt projekt på det sätt som nu sker, utan baseras på att vara självfinansierat. Amortering på lånet förslås ske på 30 år.

## 8.5. Bostadsbidrag

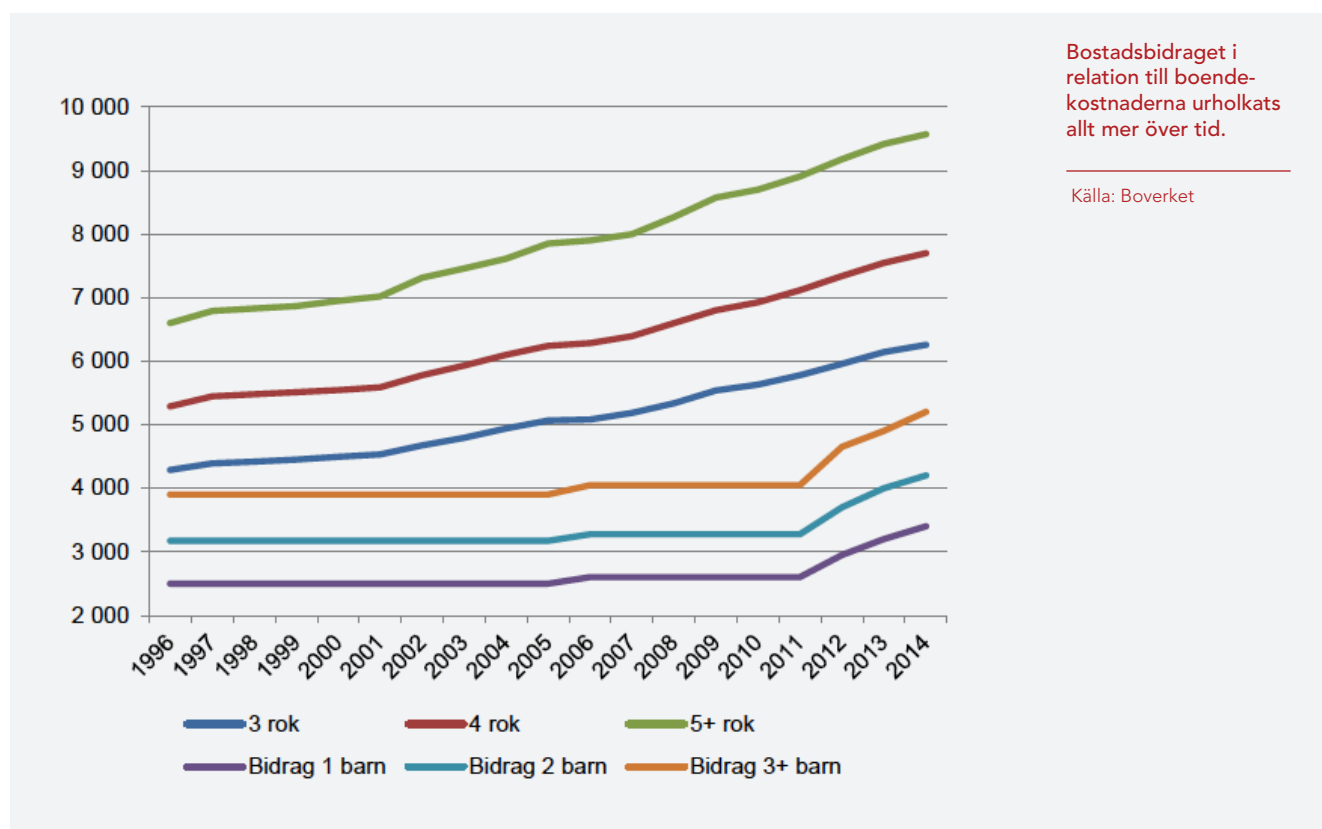
Kostnaderna för bostadsbidrag är idag ca 4,5 mdkr. I 2018 års budget finns en mindre justering av systemet. Förslaget innebär att utgifterna för anslaget beräknas öka med 59 miljoner kronor för 2018 och med 207 miljoner kronor från och med 2020.

I arbetsgruppens förslag (förslag 13) föreslås ett antal principiella förändringar av bostadsbidraget. Vilka ekonomiska effekter som dessa skulle ge kräver tillgång till Finansdepartementets beräkningsmodeller, något som arbetsgruppen saknar.

Baserat på regeringens budgetproposition kan dock vissa beräkningar göras som ger en viss fingervisning. Om man med syfte att öka den fördelningspolitiska träffsäkerheten vill förstärka bostadsbidragets barndel med 200 kr per barn och månad ger detta en statsfinansiell kostnad om ca 470 miljoner kronor.

Som framgår av nedanstående tabell och graf har bostadsbidraget i relation till boendekostnaderna urholkats allt mer över tid.

Utfall 2014	Utfall 2016	Prognos 2017	Förslag 2018	Beräknat 2019	Beräknat 2020
4 958	4 662	4 761	4 526	4 662	4 751



## 8.6 Statlig mellankapitalfinansiering

Statliga mellankapitallån skulle inte föranleda några kostnader för staten. De skulle däremot öka den statliga upplåningen via den statliga bostadsbanken, något som i gengäld skulle generera ränteintäkter och leverera ett positivt resultat och därmed intäkter till statskassan.

Tänkta förutsättningar för mellankapitalfinansiering:

- 15–25 procents eget kapital
- 25–35 procents statligt topplån
- 50 procents bottenlån i bank

Beräkningar av effekter:

- Kostnad per bostad: 2 200 000 kr.
- 10 000 nya hyresrätter per år ger total finansiering om 22 mdkr.
- 25–35 procents statligt lån ger lånevolym om 5,5–7,7 mdkr/år.

Efter 10 år uppgår lånestocken till ca 55–77 mdkr, exklusive amortering.

Låneräntan för det statliga topplånet uppgår till motsvarande marknadsränta. Låneräntan ger en intäkt till staten som motsvarar skillnaden mellan statens upplåningskostnader och marknadsräntan samt kostnader för eventuella kreditförluster och administration.

## 8.7. Kommunala övergångskontrakt

Kommunerna har enligt dagens lagstiftning ett ansvar för bostadsförsörjningen. Med förslaget om kommunala övergångskontrakt är tanken att kommunerna ska ges förutsättningar att under en övergångsperiod om maximalt 2 år erbjuda ekonomiskt svaga hushåll ett så kallat kommunalt övergångskontrakt. Arbetsgruppen föreslår att staten tar kostnadsansvaret för hyressubventionen.

Räkneexempel:

Den genomsnittliga hyreskostnaden i beståndet idag är ca 1 000 kr/kvm/år. Det är sannolikt att en stor andel av de kommunala övergångskontrakten tillkommer i nyproduktionen:

- 15 000 kommunala kontrakt.
- Genomsnittstorlek 70 kvm och en hyresnivå på i genomsnitt 1 600 kr/kvm/år ger totalkostnad om 1,7 mdkr.

Givet att en hyra om 1 000 kr/kvm/år kan tas ut av hushållet innebär det en merkostnad för kommunerna (staten) om ca 700 mnkr/år.



# 9. APPENDIX OCH REFERENSLISTA

Rapporten *En ny social bostadspolitik* är medvetet skriven i en politisk snarare än en akademisk tradition. Åsikterna är författarnas egna. Materialet är avsett att fungera som ett fritt debattinlägg med syfte att stimulera såväl den socialdemokratiska som den allmänna bostadsdebatten.

Vi har valt att inte mer än undantagsvis ange källor direkt i rapporten. Det kan möta invändningar från den som vill läsa detta inlägg som en strikt faktamässig eller akademisk redogörelse. Målgruppen är dock i första hand den vanlige parti-medlemmen och en intresserad allmänhet och utformningen har valts för att underlätta läsningen.

Avsnittet ”svensk bostadspolitik genom tre epoker” bygger i långa stycken på material från SABO, Boverket och HSB, se nedan. Utdrag har hämtats direkt från dessa källor och bearbetats in i rapportens löpande text. Utöver nedanstående källor har material och extrakt hämtats från ej publicerade promemorior eller underlag från författarna själva. Även i dessa fall har dessa underlag bearbetats direkt in i texten och står därför som författarnas egna uppfattningar och tolkningar av olika sammanhang.

---

## Här lämnas en sammanställning av rapportens viktigaste källor och underlag:

Annaniassen, E. och Bengtsson, B. (2016). *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*.

Boverket (2007). *Bostadspolitik, svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*.

Boverket (rapport 2015:40). *Boendesituationen för nyanlända*.

Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity press 1990.

Evidens (2018). *Sverige allt längre från en spekulationsfriven bostadsbubbla*.

Forman, P. och Svanberg P. (2016). *Rätten till ett hem, 40 år med Hyresgästföreningen och bostadspolitik*, Hyresgästföreningen och Boinstitutet.

Hyresgästföreningen, SABO, Fastighetsägarna (2017). *Balanserade ekonomiska villkor*.

Hyresgästföreningen (2017), *Unga vuxnas boende*.

HSB och Evidens (2016). *Trångboddhet i Sverige*.

HSB, Villaägarna, TMF och Riksbyggen (2014). *Sverige behöver ett bättre bostadsparande*.

HSB Riksförbund. *Historien om HSB*. Hämtad 2018-04-04 från HSB:s hemsida.

- Karleby, N. (1926). *Socialismen inför verkligheten*, Tidens förlag.
- Lundewall, O. (1995). *HSB genom sju decennier*, Libris.
- Markelius, S., Åhren, U. m.fl. (1931). *Acceptera*, Tidens förlag.
- Myrdal, A. och Myrdal, G. (1934). *Kris i befolkningsfrågan*, Bonniers förlag.
- Nordström, L. (1938). *Lort-Sverige*, Kooperativa Förbundets förlag.
- Norman, B. och Sjödin, S. (1964). *Syneförrättning i folkhemmet*, Tidens förlag.
- Nyström, Ö. *Att bygga för det nya samhället, glimtar ur 100 års bostadspolitisk debatt*, Boinstitutet 1997.
- PRO (2015). (Eurostat 2016) *Ålder utan fattigdom*.
- Riksbyggen (2014). *Bostaden är lösningen*.
- Riksdagens utredningstjänst (2017) *Analys av det tidigare bostadsfinansieringssystemet*.
- Rönneberg, M. (2002). *Staten fick Svarte Petter*, ESO, Expertgruppen för offentlig ekonomi.
- SABO (2018). *Allmännyttan, historiska epoker*. Hämtad 2018-03-24 från SABO:s hemsida.
- SABO (2015). *Nyttan med allmännyttan*.
- SCB:s hemsida. *Hushållens ekonomi; Boende, byggande och bebyggelse*.
- SOU 2000:34. *Fastighetsbeskattningskommittén*.
- SOU 2014:1. *Bostadsbeskattningskommittén*.
- SOU 2017:86. *Hyresmarknad utan svart handel och otillåten andrahandsuthyrning*.
- SOU 2017:108. *Lån och garantier för fler bostäder*.
- SOU 2018: 35. *Gemensamt bostadsförsörjningsansvar*.
- Veidekke (2017). *Sverige – sämst i klassen*.
- Veidekke (2015). *Fra leie til eie*.
- Werin, L. (1993). *Från räntereglering till inflationsnorm, det finansiella systemet och Riksbankens politik 1945–1990*, SNS Förlag.
- Årsrapport 2017, Husbanken (Norge). Hämtad 2018-05-03 från Husbankens hemsida.





Socialdemokraterna