

# ***Bostäder åt alla!***

***Sverige behöver en (ny) bostadspolitik***

## Innehåll

<b>FÖRORD .....</b>	<b>2</b>
<b>SVERIGE BEHÖVER EN (NY) BOSTADSPOLITIK .....</b>	<b>3</b>
DAGS ATT BYTA FOKUS FÖR SAMTALET .....	5
BOSTADSPOLITIKEN SOM FÖRSVANN.....	6
UTGÅNGSLÄGET FÖR EN NY BOSTADSPOLITIK.....	10
<b>ÅTGÄRDER FÖR EN KRAFTFULL BOSTADSPOLITIK .....</b>	<b>18</b>
1. NATIONELL PLANERING.....	19
2. SKATTER .....	21
3. FÖRMÅNLIGA KREDITER TILL NYBYGGNATION.....	22
4. STATLIGT BYGGBOLAG.....	23
5. EU ÄR VÅR BOSTADSPOLITISKA VÄN.....	23
<b>SAMMANFATTANDE SLUTSATSER .....</b>	<b>25</b>
<b>APPENDIX.....</b>	<b>26</b>
TIPS PÅ VIDARE LÄSNING OCH LYSSNING:.....	26
LAGTEXTER .....	26
DATA.....	29

Byggnads 2019

Text: Markus Kallifatides

# Förord

Det råder stor bostadsbrist i Sverige. Över 240 av Sveriges kommuner kan inte erbjuda bostäder till de som behöver en. Det är ett stort problem och gör att samhället dras isär.

Jag tänker på alla de unga tjejer och killar som vill flytta hemifrån för att skapa ett eget liv. De får beskedet att det är flera års kö för att få en egen lya. Samtidigt ser de hur andra, med rika föräldrar och tjock plånbok, istället kan köpa en lägenhet.

Många vill också flytta dit där jobben finns. Arbetsgivarna skriker efter arbetskraft men får inte vad de behöver - för att det inte finns några bostäder att flytta till.

Bostad är en nödvändighet för att en person ska kunna få ett fungerande liv. Det är därför tillgången till en bostad är en social rättighet. Att ha en bostad är nämligen något annat än att köpa en bil eller en båt. Det märks kanske tydligast när man inte har någonstans att bo.

Ändå lyser nytänkande kring Sveriges bostadspolitik med sin frånvaro. Det är knappt att man kan påstå att Sverige ens har en bostadspolitik i dag. Sedan 90-talet har både socialdemokratiska och borgerliga regeringar lämnat walk-over till marknaden. Vi ser tydligt resultatet. Bostäder saknas, segregationen ökar och boendekostnaderna skenar. Att bostaden är en social rättighet verkar politikerna ha glömt.

För marknadskrafterna har bara ett sätt att hantera bostadsfrågan: att bygga till så stor vinst som möjligt. Bostadsbolagen bygger därför dyra bostäder åt dem som kan betala. Och som vanligt folk inte har råd att hyra eller köpa.

Bostadsfrågorna måste åter ska bli en fråga för politiken och då måste det få kosta pengar. Det finns ingen annan väg. I denna rapport presenterar Byggnads ett antal djärva förslag som vi hoppas ska förnya den bostadspolitiska debatten.

Vi vill inte att bostaden ska ses som vilken marknadsvara som helst. Bostad är och ska vara en social rättighet och Sverige behöver en bostadspolitik som lever upp till det.

Johan Lindholm  
Förbundsordförande Byggnads

# Sverige behöver en (ny) bostadspolitik

*”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.”*

Regeringsformens andra paragraf.

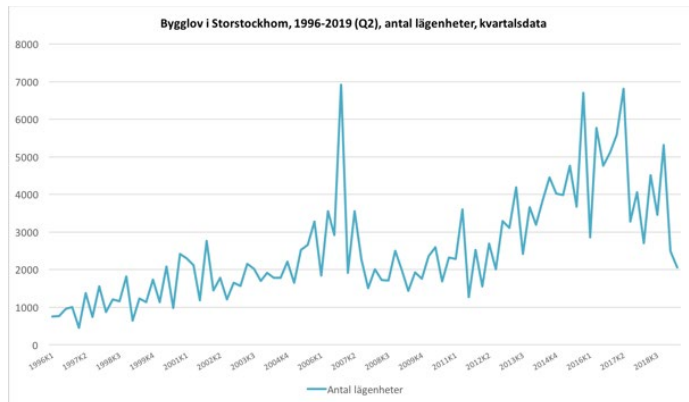
Vår grundlag säger klart och tydligt att bostaden är en medborgerlig rättighet som det offentliga ska värna och verka för. Sverige hade också en gång en mycket framgångsrik social bostadspolitik. Bostaden behandlades i praktiken både som en medborgerlig rättighet och en avgörande tillgång och resurs i en dynamisk samhällsekonomi med industriell omvandling och rörlighet på arbetsmarknaden. God tillgång till bostäder i olika upplåtelseformer var och förblir avgörande både för medborgarnas livskvalitet och för samhällsekonomin funktionssätt.

Trots detta har staten tagit sin hand från bostadsfrågan under de senaste decennierna. Bygandet har fallit och dessutom blivit mycket konjunkturkänsligt. Hyrorna och bostadsrättspriserna har skenat. Och idag råder bostadsbrist i nästan alla svenska kommuner. Boverket uppskattar i sin senaste rapport på området att det behöver byggas drygt 535 000 nya lägenheter fram till år 2025 för att åstadkomma balans mellan behov av och tillgång på ändamålsenliga bostäder.<sup>1</sup> Fram till år 2030 innebär detta att drygt 840 000 lägenheter måste byggas.

Just nu faller antalet medgivna bygglov kraftigt i Storstockholm. Detta är en varningssignal om att bygandet är på väg att falla och därmed att bostadsbristen kommer att förvärras. Så blir det i en samhällsekonomi som domineras av bank- och fastighetssektorn och där staten lämnat *walkover* i bostadsfrågan. Sverige har en sådan samhällsekonomi sedan länge. Samhällsvetare och ekonomer både till höger och vänster har också påvisat detta.<sup>2</sup>

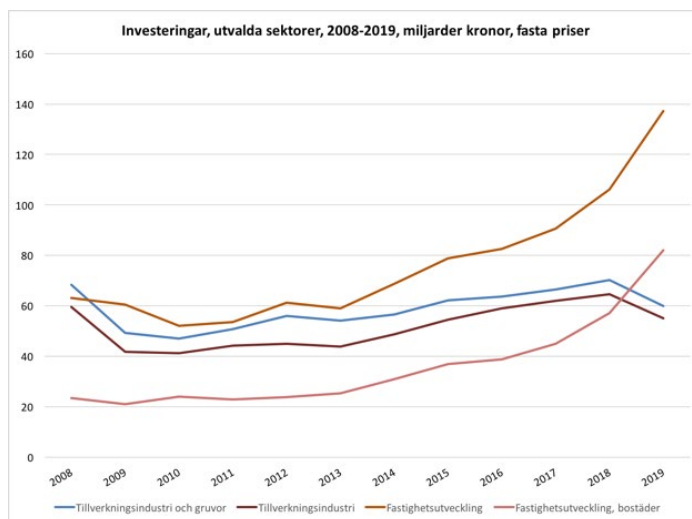
<sup>1</sup> Boverket (2018). Behov av nya bostäder 2018-2025, Boverket.

<sup>2</sup> Andersson, F. N. och L. Jonung (2015). "Krasch, boom, krasch? Den svenska kreditykeln." *Ekonomisk Debatt* 43(6): 17-31. Belfrage, C. och M. Kallifatides (2017). Finansialiseringen av Sverige: på väg mot nästa kris? Stockholm, Katalys. 38. För avvikande uppfattningar, se Englund, P., B. Becker, T. Becker, M. Bos och P. Wissén (2015). *Den svenska skulden*. Stockholm, SNS.



Figur 1. Medgivna bygglov i Storstockholm per kvartal, 1996-2019. Källa: SCB.

I den svenska varianten av ”finansdominerad” ekonomi har konjunkturen drivits av investeringar i dyrt byggande.<sup>3</sup> I figuren 2 ser vi att investeringar i bostäder har varit den drivande kraften sedan omläggningen av penningpolitiken till låg- eller negativ ränta. Investeringarna i tillverkningsindustrin har redan mattats av, och nu börjar byggandet vända nedåt.



Figur 2. Investeringar i Sverige. Källa: SCB.

Det är i den politiska ”mitten”, dvs långt ut på högerkanten – med förkärlek för marknadsstat, sänkta skatter, nedmonterande nationsgränser som den finansdominerade ekonomins alla problem förnekas eller ignoreras, inklusive dess

<sup>3</sup> Ett vägledande arbete för att förstå vår typ av ekonomis sätt att fungera är Hein, E. [2012]. *The macroeconomics of finance-dominated capitalism - and its crisis*, Edward Elgar, Cheltenham. Fördjupningar vad avser Sverige finns i Baccaro, L. and J. Pontusson [2016]. 'Rethinking Comparative Political Economy: The Growth Model Perspective', *Politics & Society*, 44, pp. 175-207 och Hein, E., W. Paternesi Meloni and P. Tridico [2019]. 'Welfare Models and Demand-led Growth Regimes before and after the Financial and Economic crisis'. *FMM Working paper*. IMK.

finansiella instabilitet. Skenande ojämlikhet, svaga och framförallt allt starkt cykliska investeringar, bostadsbrist, arbetslöshet, social misär och våld följer alla av ekonomins sätt att fungera, men skylls på allt möjligt annat och i värsta fall på utsatta, marginaliserade grupper.

Det är också vanligt att politiska debatter kretsar kring *genomsnittliga* förhållanden, något som döljer hur olika verkligheten ser ut för olika grupper och individer. Ett exempel: i genomsnitt hade varje vuxen svensk år 2017 24 730 kronor i månaden att leva på efter skatt och bidrag. Det var mycket mer än förr. År 1991 var genomsnittet 14 140 kronor. Men ökningen i konsumtionskraft de senaste decennierna gäller ju inte alla lika. Den fattigaste tiondelen av befolkningen har fått se sin månadsinkomst efter skatt och bidrag öka tämligen blygsamt från 6 275 kronor till 8 000 kronor, medan den rikaste tiondelen gått från 28 290 kronor till 67 310 kronor.

I *genomsnitt* finns också faktiskt en halv lägenhet att bo i för varje invånare i Sverige och det är i princip lika mycket som förr. Då kan en ju få för sig att det mesta är helt okej på bostadsområdet. Men det gäller ju uppenbarligen inte för de över 30 000 hemlösa människorna i landet.<sup>4</sup> Hur många som är eller upplever sig vara trångbodda vet nog ingen med större exakthet. Enligt de skattningar som görs har trångboddheten ökat snabbt i Sverige det senaste decenniet. Sverige är ett av få länder i Eurostats statistik där trångboddheten ökat istället för att minska under denna tidsperiod. 14% av befolkningen i Sverige uppskattas vara trångbodd och med detta placerar sig Sverige klart sämre än länder som Nederländerna, Tyskland, Storbritannien, Frankrike, Spanien, Finland och Norge.<sup>5</sup>

Hur oerhört arbetsamt och dyrt det kan vara att finna lämplig bostad vet miljontals svenskar, i synnerhet i storstadsregionerna. Det flesta av dessa har nog vant sig bara. Många yngre har sannolikt inte en tanke på att det skulle kunna vara radikalt annorlunda. Att det skulle kunna vara som det faktiskt en gång var. Sverige har aldrig varit ett paradys, men den som föddes 1955 och ville flytta hemifrån 1975 hade det betydligt enklare och billigare än dagens 20-åring. Den som påstår något annat har helt enkelt fel.<sup>6</sup>

## Dags att byta fokus för samtalet

Trots de mycket allvarliga samhällsproblem som bostadsbristen innebär och skapar är en stor del av det *offentliga* samtalet mycket snävt i sin inriktning. Det tycks råda mycket stor uppslutning kring den rådande ordningen där bostadssektorn i allt väsentligt behandlas som en "marknad" där "politiken" ska spela en relativt begränsad roll. Och om politiken ska spela någon roll så är det genom att stödja existerande marknadsaktörer (enskilda individer och hushåll, fastighetsägare,

<sup>4</sup> Socialstyrelsen [2017]. Hemlöshet 2017 - omfattning och karaktär, Socialstyrelsen.

<sup>5</sup> Eurostat [2019]. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>, data hämtade 8 september 2019. [Se vidare i Appendix.]

<sup>6</sup> Boverket [2011]. Ungdomars boende - lägesrapport 2011. Stockholm, Boverket.

privata byggföretag) med sådant som ”marknadshyror”, bostadsbidrag, bostadstillägg, subventionerade lån och kostnadsfria samhällstjänster.

I den här rapporten bryter vi mot dessa begränsande ramar för samtalet. Här är utgångspunkten att bostadssektorn är och ska vara en politisk fråga. Här ställs därför frågan om vad bör vi göra för att begränsa marknadsmekanismer i bostadssektorn och återskapa en social bostadspolitik. En bostadspolitik som förverkligar idén om bostaden som medborgerlig och mänsklig rättighet. En social rättighet inskriven i landets grundlag och i FN:s deklaration om mänskliga rättigheter. Och, dessutom, en avgörande byggsten i ett välmående välfärdssamhälle. Utgångspunkten är att bostadsbristen är skadlig inte bara för enskilda individer, utan för hela samhället och dess ekonomiska utveckling.

Rapporten riktar sig till en bred allmänhet. Vi behöver alla förstå både allvaret i bostadsfrågan och kunna ta ställning till förslag eller bristen på förslag till politiska åtgärder. Detta för att kunna ställa krav på politiska partier, kommuner, regioner och bostadssektorns övriga aktörer.

Rapporten inleds med en beskrivning av hur den längre samhällsutvecklingen lett oss fram till dagsläget. I efterföljande avsnitt beskrivs hur den svenska bostadssektorn ser ut med hjälp av statistik samt aktuella forskningsarbeten och utredningar. I det fjärde avsnittet beskrivs en uppsättning åtgärder – ett sammanhängande bostadspolitiskt paket – som kan användas för att förändra den svenska bostadssektorn, varefter rapporten sammanfattas och slutsatser dras.

## **Bostadspolitiken som försvann**

Ekonomhistorikern Lars Ahnland har visat att den enda variabel som samvarierar med löneandelen i den svenska ekonomin över de senaste drygt hundra åren är omfattningen på det offentligas investeringar i bostadsbyggande.<sup>7</sup> Det är alltså i hög grad genom statens och hela offentliga sektorns investeringar som villkoren för löntagarna under långa perioder har stärkts. Sysselsättningen har hållits uppe och arbetslösheten nere, inte minst genom god efterfrågan på arbetskraft i byggsektorn. På detta sätt har löntagarnas intressen värnats i hela samhällsekonomin och ojämlikheten har tryckts tillbaka. Förutsättningarna både för industriproduktion och för produktion av välfärdstjänster har också stärkts genom dessa offentliga investeringar i infrastruktur, bostäder och offentliga lokaler.

Den svenska statens första stora insats i bostadsfrågan riktade sig till landsbygdens arbetare. Under hårt tryck bland annat från den framväxande arbetarrörelsen beslutade riksdagen år 1904 om att statliga lån skulle förmedlas till byggande av egnahem på landsbygden. De anförda motiven var att hejda utflyttningen från landsbygden och framför allt den stora emigrationen från Sverige till Amerika.

<sup>7</sup> Ahnland, L. [2018]. *Financialization in the Swedish economy*. Stockholm, Stockholm University.

Statens och sedermera kommunerna tog den bostadspolitiska taktpinnen med eftertryck först på 1930-talet. Jordbrukskris och arbetslöshetskris i den finansiella härdsmlätans spår blev impulserna en mer systematisk statlig bostadspolitik. 1933 beslutande riksdagen om lån och bidrag till förbättring och nybyggnad av bostäder på landsbygden och om nybyggnadslån till bostäder i städerna och de större samhällena. Den underliggande tankegången var att byggandet skulle få fart på ekonomin och därmed sysselsättningen. Samma år sjösattes Bostadssociala utredningen som ledde fram till byggandet av de så kallade barnrikehusen från 1935 och framåt.

Det var dock först efter krigsslutet som den verkligt genomgripande sociala bostadspolitiken tog form. De allmännyttiga bostadsföretagen tillsammans med HSB och Riksbyggen blev de centrala aktörerna i den nya politiken. Det byggdes drygt en miljon nya bostäder på tio år, varav cirka två tredjedelar i flerbostadshus.

Fram till 1968 var priset på bostadsrätter reglerat till inte högre än bostadsrättens andel av föreningens tillgångar (med fastighetsvärdet begränsat till taxeringsvärde) och försäljningar stod under lokala hyresnämnders övervakning. Från 1970-talets början och framåt släpptes dock en bostadsrättsmarknad med oreglerad prisbildning fram. Marknaden förmedlas sedan dess av privata fastighetsmäklare.<sup>8</sup>

Avskaffandet av de statliga bostadslånen och nedskärningarna av de statliga stöden i början av 1990-talet innebar bland annat att de relativa fördelarna för de kommunala bostadsföretagen upphävdes. Regeringen beslöt att ta bort särbehandlingen av dessa företag. De skulle i fortsättningen ha samma förutsättningar som de privata bostadsföretagen vad gällde statliga subventioner, skatteregler och finansiering.<sup>9</sup>

Begreppet "affärsmässig allmännytta" beskriver 1990-talets inriktning för de kommunala bostadsföretagen. Förutom en ökad uppmärksamhet på ekonomisk effektivitet innebar det också att man började omtala hyresgästerna som "kunder", en understrykning av en betoning av att möta de boendes individuella önskemål snarare än allmän nytta.

Ett önskemål som tillmötesgåtts i stor omfattning har varit att tillskansa sig det värde som den allmännyttiga hyresrätten haft. Tiotusentals hyresgäster har under de senaste decennierna fått privatekonomiska tillskott i miljonklassen genom att få köpa sitt eget boende till ett pris långt under marknadsvärdet. I en rapport beräknades värdet av överföringen till enskilda bara i Stockholm under ett decennium (2000-2009) till 50 miljarder kronor.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Ruonavaara, H. [2005]. "How divergent housing institutions evolve: A comparison of Swedish tenant co-operatives and Finnish shareholders' housing companies." *Housing, Theory and Society* 22(4): 213-236.

<sup>9</sup> Turner, B. [1999]. "Social housing finance in Sweden." *Urban Studies* 36(4): 683-697.

<sup>10</sup> Flovén, M. [2010]. "Stockholmsdebatt: "Stockholmarna har bestulits på 50 miljarder"." *Dagens Nyheter* 30.



Kommunala ägare har steg för steg sålt ut allmännyttiga fastigheter, företrädesvis sådana i de mest attraktiva lägena. Det ser helt klart olika ut över landet, med Stockholm som klart ledande när det gäller ombildningar, och hög koncentration i övrigt till större städer. På vissa andra håll har allmännyttiga fastigheter i avfolkningskommuner rivits.<sup>11</sup> Därtill har byggandet av nya allmännyttiga fastigheter under lång tid varit mycket blygsamt. Allt detta innebär att det totala beståndet av allmännyttigt ägda hyreslägenheter har minskat kraftigt som andel av bostadsbeståndet.

År 1990 fanns 882 800 lägenheter i allmännyttan, vilket utgjorde 22 procent av det totala bostadsbeståndet. 2018 var antalet nere på 813 000 lägenheter, endast 17 procent av beståndet.<sup>12</sup> Väsentliga delar av beståndet som kunde ha funnits har privatiserats, en mindre del har rivits och mycket lite har tillkommit.

Fördjupningen av inriktningen på "affärsnytta", eller "marknadisering" som samhällsforskare talar om, förstärktes ytterligare när lagstiftningen som styr de allmännyttiga bostadsföretagen ändrades år 2011. Den nya "allbolagen" har, i alla fall av vissa, i praktiken tolkats som att vinstmaximering nu ska styra dessa företags verksamhet.

Den bakomliggande centrala faktorn är utfasningen av statliga räntesubventioner till nybyggnation. Denna utfasning har föranlett kraftigt minskat och kredityckelkänsligt byggande. Professorn vid Uppsala universitet Bengt Turner tillhörde de bostadsforskare som redan under 1990-talet påtalade att detta innebar att det ägda boendet i småhus och bostadsrätt kom att gynnas skattemässigt på hyresrättens och särskilt då den allmännyttiga hyresrättens bekostnad. Detta gynnande av det ägda boendet, genom främst avdragsrätten för bolåneräntor, förstärktes ytterligare när fastighetsskatten sedermera gjordes om.<sup>13</sup>

Från 1980-talets slut till 1990-talets slut omvandlades bostadssektorn från en betydande nettokostnadskälla till en nettointäktskälla för den svenska staten. De kraftigt stigande kostnaderna för mark, byggande och beskattning har vältrats över på de boende, och då i synnerhet hyresgästerna som fick se hyrorna stiga i snabb takt.<sup>14</sup> Förutsättningarna för byggande av nya "egnahem", dvs fristående enfamiljshus, har även de kraftigt försämrats jämfört med decennierna fram till 1980-talet.

Denna dramatiska omvandling, eller detta avskaffande av en social bostadspolitik, är beskriven och kartlagd i den internationella akademiska litteraturen sedan lång tid tillbaka. Där råder ingen tvekan om att det är politiska beslut som är den

<sup>11</sup> Boverket (2008). Nyttan med Allmännyttan. Utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagens roll och ansvar. Stockholm, Boverket.

<sup>12</sup> Egna beräkningar baserade på SCBs statistik och uppgifter om de allmännyttiga bostadsföretagens bostadsbestånd hämtade från <https://www.sverigesallmannnytta.se/allmannnytta/statistik/>

<sup>13</sup> Finanspolitiska rådet (2019). Friare hyressättning och likformig bostadsbeskattning. Hur påverkas hushållen? *Särskilda studier från Finanspolitiska rådet*.

<sup>14</sup> Lindbom, A. (2001). "Dismantling Swedish housing policy." *Governance* 14(4): 503-526.

huvudsakliga förklaringen till omvandlingen och att dessa beslut förtjänar att betecknas som del av en nyliberal våg.<sup>15</sup> Det är inte detsamma som att en total "avreglering" av bostadssektorn har skett. Tvärtom, sektorn är genomreglerad och många regleringar kan inte rimligen betecknas som liberala. Nyliberalismen, även på detta område, har inneburit att statsmakten används för att reglera fram marknadsiering och försvåra genomförandet av kollektiva projekt och målsättningar.<sup>16</sup>

På 2000-talet har internationellt verksamma fastighetsbolag med den anonyma globala kapitalmarknaden i ryggen gjort entré som fastighetsägare i det svenska bostadsbeståndet, ofta med tämligen aggressiva affärsmetoder, ibland med så kallade "renovräkningar" som bärande idé. "Renovräkning" innebär att hyran höjs i samband med renoveringar och att befintliga hyresgäster därmed i praktiken drivs bort från sitt boende.<sup>17</sup>

Affärsmässighet har kommit än mer i centrum även i de allmännyttiga bostadsföretagen. De allra flesta av dessa är sedan 1990-talet organiserade som från den löpande kommunala verksamheten fristående aktiebolag. Verksamheten omtalas och leds i termer av "ökad soliditet", "vinst", "marknadsmässig avkastning" och "utdelning".<sup>18</sup> Inte minst de "marknadsmässiga" avkastningskraven som numera ofta ställs av de kommunala huvudmännen bromsar byggandet av nya allmännyttiga bostäder.<sup>19</sup>

Vissa kommuner har sedan 1990-talet alltså som nämndes ovan valt att sälja ut delar av eller hela sina bostadsbestånd.<sup>20</sup> Men från statens sida fortsatte man ändå att betrakta de icke-vinstsyftande kommunala bostadsföretagen som viktiga instrument i hyressättningsprocessen. Man var angelägen om att allmännyttan också i fortsättningen skulle ha en tillräckligt stor marknadsandel på den lokala bostadsmarknaden för att kunna fylla denna uppgift. Därför infördes den så kallade tillståndsplikten, dvs. en begränsning i kommunernas möjligheter att göra sig av med betydande delar av sina allmännyttiga bostadsbestånd. Efter regeringsskiftet 2006 då Sverige fick en Alliansregering, upphävdes dock denna inskränkning.

I april 2008 lämnade utredningen om allmännyttans villkor över betänkandet "EU, allmännyttan och hyrorna" som blev startskott för ett fokus för den mer

<sup>15</sup> Clark, E. & Johnson, K. [2009]. Circumventing Circumscribed Neoliberalism: The "System Switch" in Swedish Housing. I Glynn, S. (Red.), *Where the Other Half Lives: Lower Income Housing in a Neoliberal World*, [ss. 173–94]. London: Pluto Press.

<sup>16</sup> Christophers, B. [2013]. "A Monstrous Hybrid: The Political Economy of Housing in Early Twenty-first Century Sweden." *New Political Economy* 18[6]: 885–911.

<sup>17</sup> En utmärkt introduktion ges i Fredrik Gerttens film *Push*.

<sup>18</sup> Boverket [2008]. *Nyttan med allmännyttan. Utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagens roll och ansvar*. [Stockholm: Boverket].

<sup>19</sup> Grander, M. [2019]. "Off the beaten track? Selectivity, discretion and path-shaping in Swedish public housing." *Housing, Theory and Society*, 36[4], 385–400.

<sup>20</sup> Boverket [2008]. *Nyttan med Allmännyttan. Utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagens roll och ansvar*. Stockholm, Boverket.

teknokratiska debatten kring bostadsfrågor.<sup>21</sup> De rättsliga aspekterna av den svenska allmännyttan är sedan dess alltså under omprövning. Allmännyttans roll att vara en boendeform som är tillgänglig för alla betonas alltså, liksom värdet av ett reellt besittningsskydd. I vilken utsträckning som de allmänna bostadspolitiska målsättningarna ska uppnås genom icke-vinstsyftande kommunala bostadsföretag med självkostnadsbaserade och för hela hyressektorn normerande hyror är mer en öppen fråga allt sedan dess.

Relativt obetydliga investeringsstöd har förvisso införts av en socialdemokratiskt ledd minoritetsregering från 2014 och framåt, men kvar står frågan för kommunerna och för staten: vill vi ha egna bostadsföretag som kommunala instrument? Vad ska vi ha dem till? Är de främst aktieföretag som kan ge avkastning och utdelning åt kommunen? Och vad gäller staten; hur ska staten säkra att grundlagens målsättningsparagraf uppfylls vad gäller att det offentliga i Sverige "särskilt" ska verka för goda bostäder för alla?

Från näringslivsorganisationer kommer sedan länge budskapet att bostadsbristen hämmar den ekonomiska utvecklingen, inte minst i huvudstaden.<sup>22</sup> Den föredragna lösningen från det hållet är densamma alltså sedan när nationalekonomen Assar Lindbeck inledde sin livslånga kamp för genomdrivande av marknadshyror i Sverige.<sup>23</sup> I år utkom det Finanspolitiska rådet med sitt gillande av detta förslag.<sup>24</sup>

Den här rapportens syfte är att erbjuda ett alternativ till ytterligare marknadisering av bostadssektorn. De förslag som läggs fram hämtar inspiration främst från Delegation Bostad2030, ett antal bostadspolitiska statliga utredningar och den akademiska forskningen om den kommunala allmännyttans nuvarande praxis och förutsättningar.

## Utgångsläget för en ny bostadspolitik

Utgångspunkten för denna rapport är som framgått tidigare att det i Sverige sedan lång tid tillbaka råder bostadsbrist. Detta betyder dels att breda grupper i samhället har svårt att finna ny, lämplig bostad när livsomständigheter ändras, såsom vid byte av lönearbete, ungdomars flytt hemifrån, studier, familjeombildning, eller nedväxling i boendeyta på ålderns höst<sup>25</sup>, dels att tusentals människor helt saknar bostad eller saknar fast bostad.<sup>26</sup> De allra mest konservativa beräkningarna av

<sup>21</sup> Regeringen [2008]. EU, allmännyttan och hyrorna. Näringsdepartementet. SOU 2008:38. <https://www.regeringen.se/49bb38/contentassets/1159375de5e043a8afe1b3c9ff34eafb/eu-allmannyttan-och-hyrorna-sou-200838>

<sup>22</sup> Eklund, K. [2014]. Bokriskommitténs rapport. en fungerande bostadsmarknad - en reformagenda. Stockholm, Bokriskommittén.

<sup>23</sup> Lindbeck, A. [2017]. Hur avveckla hyreskontrollen? *Ekonomisk Debatt*, nr 7, årg. 44, ss.17-28.

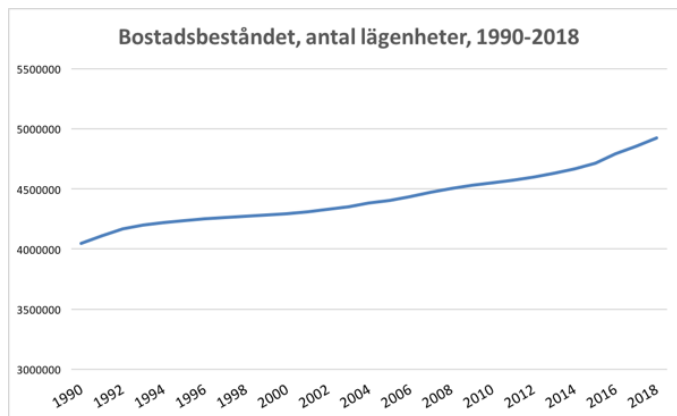
<sup>24</sup> Finanspolitiska rådet [2019]. Friare hyressättning och likformig bostadsbeskattning. Hur påverkas hushållen? *Särskilda studier från Finanspolitiska rådet*.

<sup>25</sup> Boverket [2018]. Behov av nya bostäder 2018-2025, Boverket.

<sup>26</sup> Socialstyrelsen [2017]. Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär, Socialstyrelsen.

bostadsbristens omfattning kommer från Riksbanken och även där beskrivs den som omfattande.<sup>27</sup>

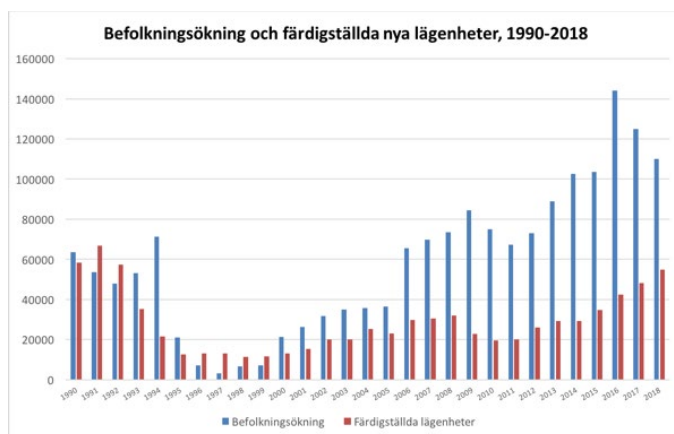
Hur ser det då ut med tillgången på bostäder i landet? I figuren 3 nedan ser vi hur det totala beståndet av bostäder, dvs antalet småhus och lägenheter i lika typer av hus (flerbostadshus) och upplåtelseformer (hyresrätt, bostadsrätt, äganderätt). Vi kan se att antalet bostäder under perioden 1990 till idag har ökat från drygt 4 miljoner till knappt 5 miljoner. 880 000 bostäder har tillkommit. Under samma tidsperiod har befolkningen i landet ökat med 1,64 miljoner personer. Det har alltså sedan 1990 tillskapats lite drygt en halv (0,53) bostad per tillkommen person.



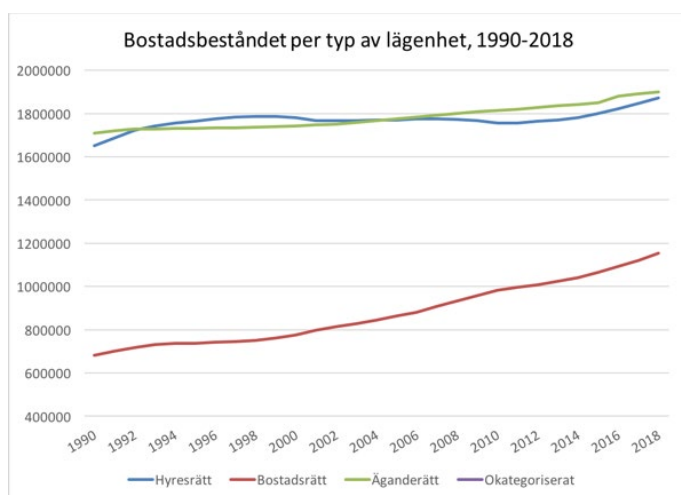
Figur 3. Bostadsbeståndet. Källa: SCB.

Befolkningsökningen har sprungit ifrån bostadsbyggandet under hela 2000-talet, vilket framgår av Figur 4 här nedan. I efterföljande figur 5 ser vi hur bostadsbeståndet har förändrats med avseende på upplåtelseform. Som beskrivs i inledningsavsnittet har politiska beslut om skatter och samhällsplanering styrt utvecklingen i riktning mot tillskapande av bostadsrätter. Det är den boendeformen som ökat kraftigt under 2000-talet. Lite tillspetsat: i princip alla nya bostäder sedan år 2000 är bostadsrätter.

<sup>27</sup> Katinic, G. [2018]. Perspektiv på bostadsbyggande. [Ekonomiska kommentarer](#), Sveriges Riksbank. Även i den rapporten konstateras i de mest konservativa beräkningarna underskott på bostäder/sängplatser i alla fall i Stockholm, Göteborg, Skåne, Halland, Jönköpings-, Uppsala, Östergötland, Kronobergs och Västmanlands län. (se Diagram 7). Rapporten antar dessutom (underförstått) att inget samband finns mellan hur hushåll ser ut (antal sammanboende) och möjligheterna till att skaffa bostad av ett visst slag. Det menar jag är ett orealistiskt antagande. Bostadsutbudet påverkar troligen hushållssammansättningen (sammanboende, barnafödande).

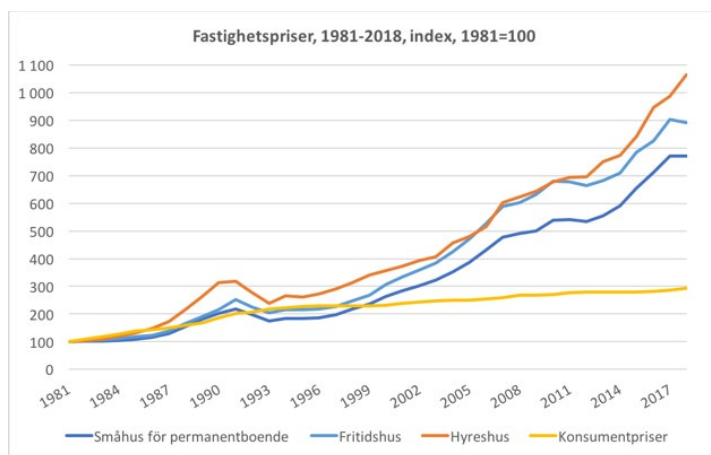


Figur 4. Befolkningsökning och nya bostäder. Källa: SCB.

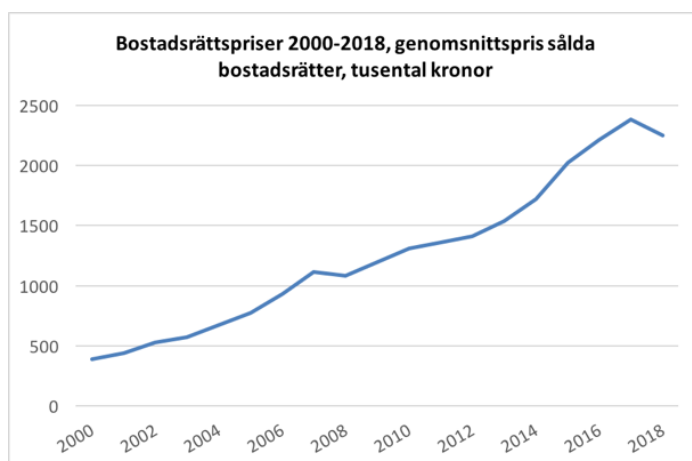


Figur 5. Bostadsbeståndets sammansättning vad avser upplåtelseform. Källa: SCB.

Prisutvecklingen på alla typer av fastigheter för bostadsändamål har exploderat sedan 90-talskrisen. I figuren 6 ser vi att flerbostadshusen (hyreshus) leder prisökningsligan med en ökning på närmare 1100 procent sedan 1981. Något som kan jämföras med konsumentpriserna i genomsnitt som ökad med strax under 300 procent. När det gäller bostadsrätter är prisutvecklingen på samma sätt extrem. Bostadsrättspriserna har nästan femdubblats bara sedan år 2000 (se figur 7)!

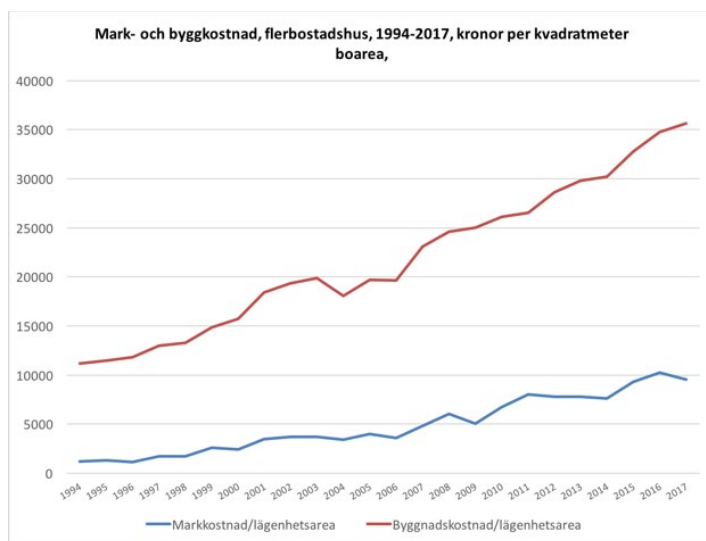


Figur 6. Fastighetspriser jämfört med konsumentprisindex. Källa. SCB.

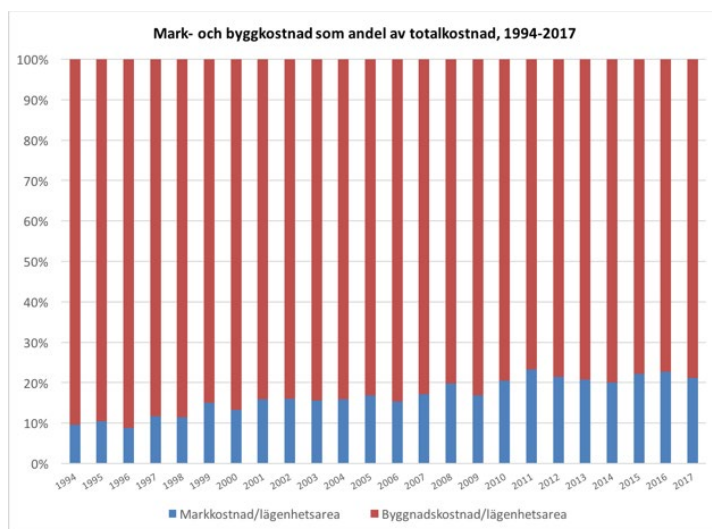


Figur 7. Bostadsrättspriser. Källa: SCB.

Kostnaderna för att bygga nytt har också stigit kraftigt, i princip i samma takt som bostadspriserna. I figuren 8 nedan kan vi utläsa att den totala byggkostnaden har tredubblats sedan år 2000, att jämföras med prisutvecklingen för flerbostadshus som också tredubblats under samma period. I efterföljande figur 9 kan vi konstatera att det är markkostnaden som har ökat mest som andel av den totala produktionskostnaden för nya bostäder.

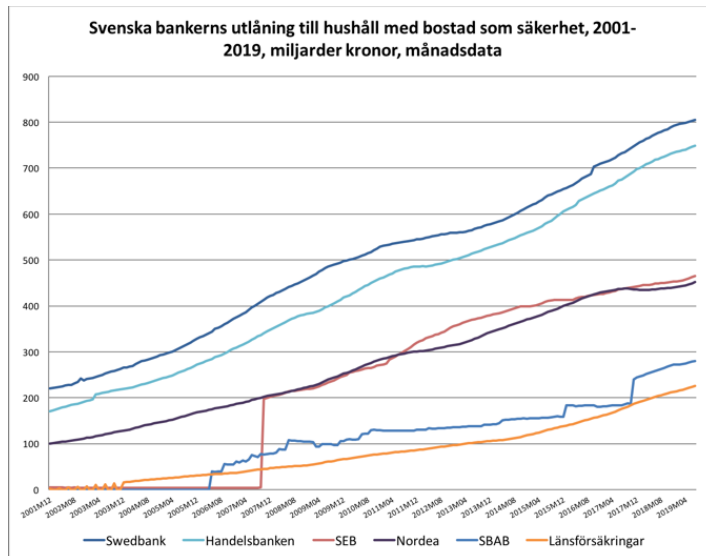


Figur 8. Mark- och byggkostnaden vid produktion av nya bostäder. Källa: SCB.



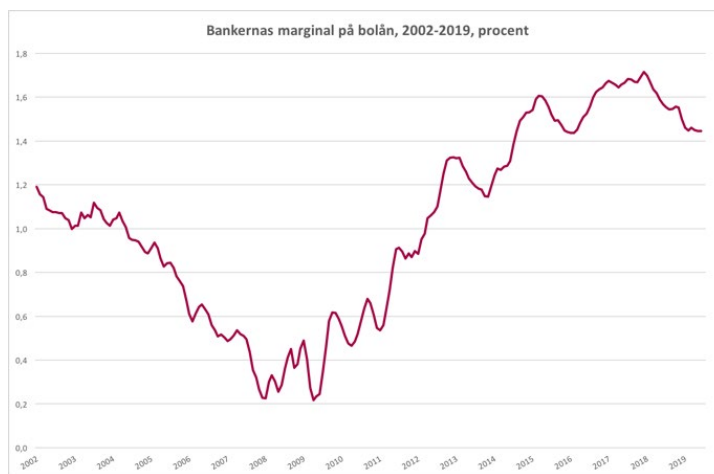
Figur 9. Mark- och byggkostnaden vid nybyggnation som andel av produktionskostnaden. Källa: SCB.

Bostadsrättsbyggandet och omsättningen av bostadsrätter (köp/försäljningar av bostadsrättsandelar) är numera de svenska affärsbankernas viktigaste affärsområde (se figur 10 som redovisar de sex största långivande bankerna med en total utlåning på ca 2 900 miljarder kronor sommaren 2019).



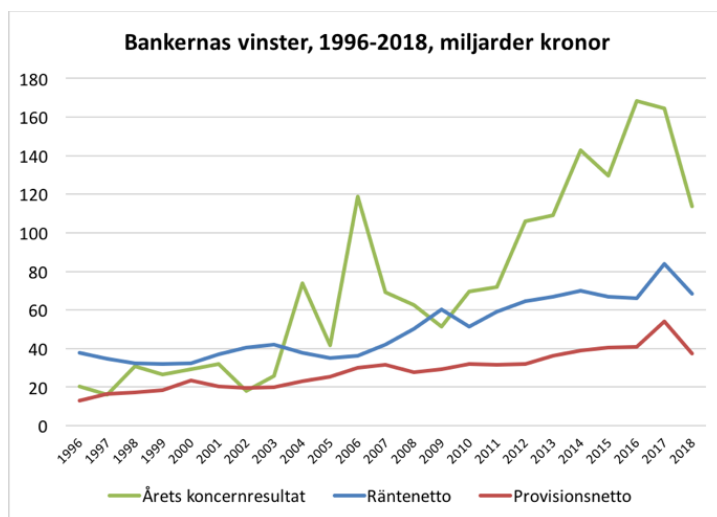
*Figur 10. Bankernas utlåning till svenska hushåll med bostaden som säkerhet. Källa: SCB/Finansinspektionen.*

Marginalerna på denna de svenska bankernas kärnaffär har utvecklats synnerligen gynnsamt ur ett företagsekonomiskt perspektiv (figur 11) och har föranlett stadiga ökningar av de totala vinsterna för bankerna (figur 12).



*Figur 11. Bankernas marginal på bolån. Källa: Finansinspektionen.*





Figur 12. Bankernas vinster. Källa: SCB.

I en sammanfattande analys kan vi konstatera att de stigande mark- och byggkostnaderna har vältrats över på bostadsrättsköparna. Till detta kommer också stigande kostnader för finansiering av förvärv av bostadsrätter. Markägare, bygg- och fastighetsföretag, banker (och fastighetsmäklare, med dessa lämnar vi därhän) har åtnjutit lysande affärer i bostadsbristens Sverige. Men nu står vi sannolikt vid vägs ände. Kurvorna har brutit av nedåt. Det finns inte särskilt många hushåll kvar som kan ta på sig större skulder för att köpa bostadsrätter till stigande priser. Tecken i tiden är att hyresgäster i Stockholmsförorten Rågsved till övervägande majoritet har tackat nej till erbjudande från Stockholms stad om att ombilda till bostadsrätt.<sup>28</sup> Det skandalomsusade fastighetsbolaget *Oscar Properties* låter meddela att företagets planer på hyperattraktiva Lilla Essingen i Stockholm läggs på is.<sup>29</sup>

För den som var med om uppmarschen till den svenska 90-talskrisen känns det mesta av detta igen. Då som nu är det bankernas expansion som är drivkraften. Då som nu är det politiska beslut som kraftigt katalyserar utvecklingen. Då var det kreditmarknadsavreglering.<sup>30</sup> Nu kan det vara återreglering på kreditmarknaden (amorteringskrav och dylikt) som blir den utlösande faktorn. Det gemensamma är den dramatiska omsvängningen i politiken. Alltsedan den svenska staten tog handen från sitt ansvar för bostadsförsörjningen i landet har det byggts upp stor fallhöjd på de finansiella marknaderna och nu står striden i rikspolitiken om vem

<sup>28</sup> MittiSöderort [29 augusti 2019]. "Inte en enda förening i Rågsved vill ombilda". <https://mitti.se/nyheter/ombildningar-ragsved-intresse-svalt/?omrade=bandhagenarsta>

<sup>29</sup> Kungsholmen Direkt [4 september 2019], "Chock över Oscar properties nya besked", <https://www.stockholmdirekt.se/nyheter/chock-over-oscar-properties-nya-besked/repiclsQwllETklzXe9RLqHnWGA/>

<sup>30</sup> Elmbrant, B. [2019] *Marknadens tyranni*, Stockholm, Leopard.

eller vilka som ska betala när krisen kommer. Tills vidare är det de bostadslösa och bostadsoroliga som betalar.

Det är fråga om ett demokratimisslyckande, varken mer eller mindre. Folkflertalets långsiktiga intresse av bostadsförsörjning, finansiell stabilitet och goda boendemiljöer har fått ge vika för individuell kortsiktig förmögenhetsjakt genom ökat risktagande, finansiell instabilitet, kraftig boendesegregation och kronisk bostadsbrist. En radikalt annorlunda bostadspolitik är vad landet behöver och en omläggning brådskar.

Den kreditykeldrivna, privatfinansierade, konjunkturen är på väg nedåt. En aktiv finanspolitik i allmänhet och en aktiv bostadspolitik i synnerhet är vad som behövs, i alla fall om folkflertalets intressen ska värnas. Vi behöver bygga både småhus, hyresrätter och annat, i stora volymer och till rimliga kostnader. I nästföljande avsnitt beskrivs de bostadspolitiska verktyg som står oss till buds. Eller snarare borde stå oss till buds.

# Åtgärder för en kraftfull bostadspolitik

Boverkets prognos över behovet av nya bostäder uppgår som vi sett tidigare till 840 000 lägenheter fram till år 2030. Osäkerheten i denna typ av prognos är givetvis betydande. Exempelvis uppskattar delegationen Bostad2030 behovet till 770 000 nya bostäder under samma period.<sup>31</sup> Alldeles oavsett den exakta siffran så rör dig sig om att åstadkomma ett nytt "miljonprogram" under det kommande decenniet för att råda bot på bostadsbristen.

Utgångsläget för att åstadkomma detta är problematiskt. Sverige har nu på många sätt en av den industrialiserade världens mest liberaliserade bostadssektorer, med en stor andel ägt snarare än hyrt boende och med marknadspriser för de allra flesta. Dessa marknadsmekanismer som släppts fria i mycket stor utsträckning fungerar dock inte till folkflertalets förmån. Det kan förstås mot bakgrund av en rad faktorer:

- Boendet är en mycket sammansatt "vara" som köps eller säljs mycket sällan. Boendet är en förutsättning för det mesta annat i allas våra liv. Det finns inget substitut. Vi kan inte välja att inte bo. Priselasticiteten, som ekonomer säger, är låg.
- Markanvändningen lyder under det kommunala planmonopolet.
- Byggnormer och planeringsregler varierar över landets 290 kommuner vilket försvårar skalfördelar i bostadsproduktion och hämmar konkurrens.
- Skatterna gynnar ägande av det befintliga bostadsbeståndet.
- Finansieringen av nybyggnation domineras av en oligopoliserad banksektor.
- Ett fåtal aktörer dominerar stort i bygg- och fastighetsförvaltningssektorn.
- De kommunala allmännyttiga bostadsföretagen hålls borta från att producera just allmännytta.

Samfällt dominerar dessa krafter bostadssektorn och utbudet av bostäder stryps. Kommunpolitiken, inte minst i många borgerligt styrda kommuner norr om Stockholm, försvarar befintliga mark- och fastighetsägares intressen och tar överhuvudtaget inget ansvar för bostadsförsörjningen i ett nationellt perspektiv, trots att där finns en laglig skyldighet att göra detta. Ur ett företagsekonomiskt perspektiv framstår också nybyggnation, särskilt av hyresrätter med överkomliga hyror, som en olönsam affär.

<sup>31</sup> Bostad2030 (2018). Slutbetänkande av Delegation Bostad2030, sidan 7.

De svenska bankerna är idag i hög grad bolånebanker som tillsammans med bostadsrättsinnehavare och fastighetsbolag och deras ägare har intresse av att hålla marknadsvärdet av det befintliga fastighetsbeståndet uppe.

Till detta ska läggas att våra 290 kommuner har separata och skilda regelverk för byggande försvårar storskaligt, industriellt, byggande som skulle kunna utnyttja skalfördelar och därmed nå lägre byggkostnader. Konkurrensen och innovationskraften i byggsektorn är alltså svag och de ständigt stigande kostnaderna både för mark och byggande vältras som vi sett över på de boende, såväl hyresgäster som bostadsrättsinnehavare.

Grundpelaren i en ny social bostadspolitik bör vara att eftersträva en bättre fungerande marknad för byggandet. Vi behöver sträva efter att sänka kostnader för nya bostäder genom kraftfull reglering. Det är sådana regleringar som föreslås här nedan och som tillsammans bildar ett förslag till ny eller nygammal bostadspolitik med staten i förarsätet.

Det bostadspolitiska åtgärdspaketet består av fem kraftfulla åtgärder som alla måste till för att säkra att bostaden åter blir en social rättighet och fyller sin viktiga funktion i samhällets ekonomi:

- nationell planering och styrning av bostadsförsörjningen
- förändringar av fastighetsbeskattning som främjar effektivt utnyttjande av beståndet
- tillskapandet av förmånlig finansiering för nybyggnation
- bildandet av ett statligt byggbolag som utmanar de privata aktörerna
- aktivt nyttjande av alla de möjligheter som Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen ger på detta område

## 1. Nationell planering

En nationell bostadspolitik måste bygga på kunskap om bostadsbehoven. Den senaste statliga utredningen av bostadsförsörjningen (*Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*) visar att kunskapsunderlag om bostadsbehoven i kommuner och regioner ofta saknas. Utredningen identifierar därmed en stor potential för förbättrad planering, samordning och olika former av styrning från statens sida. Utredningen föreslår en planeringskedja för det offentliga Sverige, där centrala av Boverket fastställda prognoser av bostadsbehoven ska vara utgångspunkten för processen.<sup>32</sup>

Utredningen presenterar förslag för hur staten genom Boverket tar större ansvar för planering för bostadsförsörjning genom en nationell planering. De är en bra utgångspunkt för en ny och verkningsfull bostadspolitik. Utredningen har dock inte lagt några förslag till vare sig sanktioner eller positiva incitament för regioner

<sup>32</sup> Regeringen [2018]. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. SOU 2018:35.

och kommuner. Det finns en betydande risk att samverkan med staten (Boverket) eller länsstyrelserna kan bli bristfällig. Utgångspunkten i den här rapporten är att systematiskt framtagna prognoser över bostadsbehov, liksom kommunala och regionala planer för bostadsförsörjning är nödvändiga, men inte tillräckliga. Staten behöver också åstadkomma kraftfulla incitament, eller till och med tvingande direktiv, för regioners och kommuners markanvändning och byggande.

Det här är fråga om att för det långsiktigt allmänna bästa genom statsmakten utmana de mest påtagliga politisk-ekonomiska maktordningar i vårt samhälle och då fungerar inte "mjuk" styrning. Vissa enskilda kommuner har sedan länge visat sig oförmögna alternativt helt ovilliga att hantera bostadsfrågan på ett ur samhälleligt perspektiv ansvarsfullt sätt. Ett statligt ansvar för en strukturerad nationell bostadsförsörjningsplan är grundstenen. Statliga myndigheter (Boverket) och regioner måste ges resurser och verktyg för att styra kommunernas arbete med den detaljerade byggplaneringen. På samma sätt som delegationen Bostad 2030 förslår bör det bli kostsamt för kommuner som inte fullgör sitt bostadsförsörjningsansvar och fördelaktigt att bedriva en lokal bostadspolitik som ger alla människor en möjlighet att bo och leva i ekonomiskt överkomliga bostäder.<sup>33</sup>

En sådan inriktning i bostadsfrågan innebär samtidigt att krafter i de politiska partierna måste överge (eller sluta luta sig mot) föreställningar om att "avregleringar" eller liberaliseringar kan åstadkomma en välfungerande "marknad" på bostadsområdet. Den internationella forskningslitteraturen är rik på empiriska beskrivningar och teoribildning som pekar ut kärnmekanismerna i den skulldrivna ekonomi som kommit att dominera i ett antal länder även efter den globala finanskrisen 2007-2009. Det är fråga om ett liberaliserat eller avreglerat bankväsende, monopoliserad markanvändning och en byggsektor där ett fåtal aktörer dominerar och själva styr villkoren. Dessa tre faktorer får hushållen att ta på sig allt större skulder och därmed ekonomiska risker för att finna någonstans att bo, inte nödvändigtvis för att en vill, utan för att en inte har några bra alternativ.

Allt skarpare segregation och gentrifiering återupprättar också för den analyserande blicken hos till exempel en geograf eller sociolog ett allt mer synligt klassamhälle.<sup>34</sup> För den som inte ser utanför sin egen boendemiljö blir klassamhället tvärtom helt osynligt. Det senare är en mycket viktig makteffekt som kan underbygga allt mer uppenbart falska föreställningar om Sverige som ett jämlikt land där "folk är som folk är mest" och har det ungefär likadant eller åtminstone skulle kunna vara jämlikt om det bara inte vore för migrationen.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Bostad2030 [2018]. Slutbetänkande av Delegation Bostad2030, s. 13

<sup>34</sup> Christophers, B. [2013]. "A Monstrous Hybrid: The Political Economy of Housing in Early Twenty-first Century Sweden." *New Political Economy* 18(6): 885-911. Se vidare i Aalbers, M. B. [2009]. 'The Sociology and Geography of Mortgage Markets: Reflections on the Financial Crisis', *International Journal of Urban and Regional Research*, 33, pp. 281-290.

<sup>35</sup> Jämför gärna med Therbom, Göran [2018]. *Kapitalet, överheten och alla vi andra*. Lund. Arkiv förlag.

Den statligt drivna planeringen och samordningen måste handla inte bara om antal bostäder utan om att få fram de typer av bostäder som de konventionella bostadsbyggande aktörerna är *minst* intresserade av att bygga. Den svenska grundlagen pekar ut ändamålsenliga bostäder för alla medborgare som en särskild uppgift för det offentliga. Att ge alla studenter vid universitet och högskola runt om i landet tillgång till hyreslägenhet till skälig hyra från första dagen och att möta behoven av särskilda boenden för äldre och funktionsvarierade runt om landet är viktiga och mer avgränsade delmål som staten bör formulera planer för att nå på mycket kort sikt, exempelvis till år 2022.

## 2. Skatter

Skatter har styrande inverkan på bostadssektorn. Ett antal förändringar på skatteområdet är väsentliga inslag i en ny bostadspolitik: fastighetsskatt baserad på marknadsvärde, avskaffad avdragsrätt för räntekostnader på bolån, samt avskaffande av beskattning av flytt ("stämpelskatten").

Alla sådana förändringar av beskattningen bör givetvis utformas med fördelningspolitiska ambitioner. Låginkomsttagare bör kompenseras för eventuella skatteökningar med andra åtgärder. Vad gäller själva utformningen av beskattning kan ett grundavdrag införas i fastighetsskatten och skattesatsen kan också höjas med stigande fastighetsvärde. Syftet med beskattningen bör vara att jämna ut förmögenhetsskillnader och att finansiera bland annat en aktiv statlig bostadspolitik.

En fastighetsskatt baserad på marknadsvärde är ett viktigt led i att jämna ut det skattemässiga gynnandet av det ägda jämfört med det hyrda boendet. Nationalekonomikåren är sällan enig, men det gäller inte i frågan om fastighetsskatten. Näringslivsanknutna Studieförbundet för Näringsliv och Samhälle (SNS) och Finanspolitiska rådet är endast två exempel på aktörer som ställt sig sida vid sida med OECD och EU-kommissionen; alla dessa rekommenderar ökat skatteuttag från fastighetsägande för Sverige.<sup>36</sup>

I själva verket var borttagandet av fastighetsskatten ett litet politiskt partis – Kristdemokraternas – verk. Borttagandet är vid sidan av marknadiseringarna av skolan och apoteken ett av de verkligt dramatiska exemplen på destruktiv politisk högerpopulism som förekommit i Sverige under efterkrigstiden. Ingen statlig utredning hade visat på det gynnsamma av ett borttagande och ingen remissinstans hade sålunda förordat denna förändring i skattelagstiftningen. Stödet för skatten från akademiska ekonomer var och är massivt.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> OECD [2019]. OECD Economic Surveys: Sweden. March 2019. Europeiska Kommissionen [2019]. Landsrapport Sverige 2019. Med en fördjupad granskning rörande förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser. COM[2019] 150 final.

<sup>37</sup> Waldenström, D., S. Bastani och Å. Hansson [2018]. Kapitalbeskattningens förutsättningar. Stockholm, SNS.

Som redogjordes för tidigare, innebar borttagande av lånegarantier och räntesubventioner för allmännyttan att boende i ägt boende hade kvar möjligheten att göra skatteavdrag för räntekostnader på lån för anskaffning/förbättring av bostad, medan hyresgäster sedan dess inte har någon motsvarande möjlighet. Ett gradvis avskaffande av ränteavdragen för bolån skulle jämna ut denna olikhet. Även i denna fråga krävs att fördelningspolitiska hänsyn tas i genomförandet.

Dessa två åtgärder skulle tillsammans innebära mycket betydande skatteintäkter. Ökningen kan med fördel användas för aktiva åtgärder för byggande av nya bostäder (se nedan).

Möjligheten att byta bostad efter behov är givetvis mycket angeläget ur ett medborgerligt perspektiv. Ett gott utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet är viktigt också ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Att beskatta själva flyttningen från ett boende till ett annat är direkt skadligt ur båda dessa perspektiv. Av dessa anledningar bör den så kallade stämpelskatten avskaffas och ersättas med en avgift för det offentligas diverse faktiska administrationskostnader vid försäljningar, uthyrning och byten. Staten bör *inte* göra ekonomiskt överskott på att medborgarna flyttar.

### **3. Förmånliga krediter till nybyggnation**

I delegationen Bostad2030:s slutbetänkande föreslås förutom en nationell bostadsförsörjningsplan också ett statligt kreditinstitut för bostadsfinansiering.<sup>38</sup> Här i denna rapport föreslås att ett sådant kreditinstitut skapas som del av en statlig investeringsbank som bör skapas efter europeisk modell.<sup>39</sup>

Delegationen Bostad 2030 har också utarbetat en modell för att genom markanvisningsprocessen i kommunerna stimulera till produktivitetshöjning i själva byggandet som används här som inspiration. För att erhålla generöst prissatta krediter från den statliga investeringsbanken bör kreditavtalen innehålla krav på hyres- eller prisnivåer på de bostäder som ska byggas, på arbetsvillkor för dem som bygger och möjligheten att ta över hela fastighetsbeståndet som krediten gäller vid avtalsbrott. Avtalen ska också innehålla bestämmelser om att bostäderna inte får omvandlas eller säljas på något sätt för att privatisera den implicita subvention som förmedlats via den förmånliga räntan på lån. Avtalsmodeller som syftar till att förhindra permanenta värdeöverföringar till företag och enskilda såsom vid omvandlingar av hyresrätter till annan upplåtelseform måste utvecklas.

Det mesta talar för att det endast är icke vinst-maximerande allmännyttiga bostadsföretag som skulle vara beredda att ingå sådana avtal med investeringsbanken.

<sup>38</sup> Bostad2030 [2018]. Slutbetänkande av Delegation Bostad2030.

<sup>39</sup> Jämför med den socialdemokratiska föreningen Reformisternas bostadspolitiska förslag. [www.reformisterna.se/program](http://www.reformisterna.se/program).

## 4. Statligt byggbolag

Den svenska byggsektorn domineras av tre stora byggbolag: PEAB, Skanska och NCC, som vart och ett har fler anställda än samtliga övriga byggbolag tillsammans. Denna marknadsstruktur befrämjar inte god konkurrens, i synnerhet om stora byggprojekt. Det mest dramatiska exemplet på detta är byggandet av Nya Karolinska Sjukhuset i Stockholm, där Stockholms läns landsting (nu Region Stockholm) gick vidare med världshistoriens dyraste sjukhusbygge med endast ett inkommet anbud.<sup>40</sup>

Konkurrensvårdande myndighet, Konkurrensverket, och rättsvårdande instanser bör ges kraftiga resurstillskott och instruktion att intensifiera granskningen av konkurrensen och lagefterlevnaden i byggsektorn. Straffskärpningar för lagbrott bör övervägas, liksom återinförande av strängare tjänstemannaansvar (med straffansvar).

En annan väg som bör beträdas samtidigt är bildande av ett statlig bygg- och fastighetsbolag som inom den nationella bostadsförsörjningsplanen bygger, äger och förvaltar hyresrätter, student- och särskilda bostäder, i ett första skede på mark som staten redan äger. Här föreligger en statlig utredning om potentialen att bygga bostäder på statens egna fastigheter runt om i landet.<sup>41</sup> Bolaget bör bildas genom att ett eller ett antal mindre byggbolag förvärvas. Initial finansiering kan erhållas från de statliga AP-fonderna, som samtidigt bör minska sin exponering mot utländska tillgångar i skatteparadis. Det är en mindre lyckad ordning att svenska medborgares gemensamma reservkassa ("buffertfonder") placeras i skatteflykt istället för i samhällsbyggande.

## 5. EU är vår bostadspolitiska vän

Bostadspolitik är i EU-rätten en nationell angelägenhet. EU-domstolen har med andra ord inte jurisdiktion i bostadspolitiska frågor.<sup>42</sup> Den svenska staten och svenska kommuner har med andra ord mycket fria händer att agera på detta område, utan att EU ska lägga käppar i hjulen. Den svenska fastighetsägarlobbyn har dock genom målmedveten och intensiv lobbying steg för steg skapat en situation där rikspolitiker, kommunföreträdare, jurister sannolikt tror att det inte går att bedriva bostadspolitik inom EU-rättens ram.<sup>43</sup> Docenten i EU-rätt vid Lunds universitet, Jörgen Hettne, gör följande sammanfattande bedömning:

"Min bedömning är att den hemmakokade svenska anpassningen i praktiken har reducerat de svenska kommunernas handlingsutrymme mer än vad en konflikt

<sup>40</sup> Öhrming, J. [2017]. *Allt görs liksom baklänges. Verksamheten vid Nya Karolinska Solna*. Stockholm, Södertörns högskola.

<sup>41</sup> SOU [2017]. "Bostäder på statens mark - en möjlighet". Delbetänkande från Utredningen om bostadsbyggande på statens fastigheter. SOU 2017:71.

<sup>42</sup> Salonen, T., Red. [2015]. *Nyttan med allmännyttan*. Malmö, Liber.

<sup>43</sup> Engman, B. [2018]. *En snabbguide till ramarna för svensk bostadspolitik - och hur du kan påverka den*. Bostadförst.se [Sveriges stadsmissioner].



med kommissionen skulle ha resulterat i. Bostadspolitiken har i praktiken förvandlats till vilken ekonomisk verksamhet som helst. Detta är naturligtvis ett fullt legitimt politiskt val, men det har i allt för stor utsträckning motiverats med juridiska, framför allt EU-rättsliga, argument. Det är uppseendeväckande att detta paradigmskifte har ägt rum trots att den svenska bostadspolitiken traditionella särdrag fortfarande inte har prövats av vare sig kommissionen, tribunalen eller EU-domstolen.” (Hettne, 2018, s. 26)

Den nuvarande bostadspolitiken i landet formas med andra ord av en i grunden felaktig föreställning om rättsläget. Inslag såsom statligt ägande, subventioner, riktade försäljningar, bostadskooperativ och stiftelser, och allmännyttiga kommunala bostadsbolag som inte eftersträvar maximal avkastning, eller inte ens någon avkastning alls, är både nödvändiga och tillåtna inslag i en nationell bostadsförsörjning – i linje med Sveriges grundlag och FN:s deklaration om mänskliga rättigheter som båda definierar bostaden som en rättighet och inte som en vara.<sup>44</sup>

Stötstenen har varit EU:s regler för statsstöd och här har fastighetsägarintressen hittills lyckats förhindra att Sverige aktivt söker undantag för den kommunala allmännyttan från dessa. Centralpersoner i den processen var det kristdemokratiska statsrådet Mats Odell och det socialdemokratiska statsrådet Mona Sahlin – de två statsråd vars ansvarsområde det hade varit att lyfta frågan om ett tydligt besked från EU-kommissionen i frågan när det var som mest på den politiskt-administrativa agendan i samband med framtagande av den nya ”allbolagen”.<sup>45</sup> Den nuvarande bostadsministern och den sittande regeringen är givetvis fri att ta det föreslagna initiativet omedelbart.

Den europeiska dimensionen handlar också om själva volymen på byggandet. Det kraftigt ökande byggandet som föreslås här och som är nödvändigt för att mota bostadsbristen bör genomföras i enlighet med en strategi för att få fler aktörer i bostadssektorn. Förutom att stärka nationella och europeiska konkurrensövervakningsmekanismer (genom att ge Konkurrensverket specifika instruktioner i regleringsbrev samt anslag för inspektioner, övervakning och kunskapsinhämtning), bör såväl regeringen, Boverket som de allmännyttiga byggherrarna etablera bred kontakt med byggföretag över hela Europa för att förmå nya aktörer att inkomma med anbud vid upphandling av nya byggprojekt i Sverige.

För att undvika kostnadsexplosion och flaskhalsar är ett gott nyttjande av möjligheterna med den gemensamma marknaden i den Europeiska unionen nödvändigt. Sverige ensamt kan inte inom rimlig tid skapa alla de organisatoriska strukturer och yrkeskompetens som kommer att behövas. De svenska byggnadsarbetarna och relaterade hantverksyrkeskårer bör givetvis bli fler genom utbildningssatsningar, men detta måste kompletteras med att byggbolag från andra

<sup>44</sup> Hettne, J. [2017]. Rättsutlåtande angående offentliga stöd till bostadssektorn, Bostad2030, rapport nr. 7.

<sup>45</sup> Lag [2010:879] om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Uppgifter om den politiska beslutsprocessen inhämtade i informella samtal med bostadspolitiska experter.

europiska länder verkar i Sverige och i enlighet med svenska kollektivavtal (med stöd i de kraftigt stärkta skyddsregler som följer av det så kallade utstationeringsdirektivet).

Det avgörande första steget är dock att Sverige bör utgå från att kommunala allmännyttiga bostadsföretag (såsom de regleras i allbolagen) redan *de facto* är att betrakta och behandla som "social housing", dvs företag med bostadssociala målsättningar. Därmed är de företag som förmedlar tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och faller då inte in under den typ av ekonomisk verksamhet som i princip undantas i EU-fördragets regler om statsstöd.<sup>46</sup> Statligt stöd till allmännyttans byggande av nya bostäder samt renovering av det äldre beståndet, direkt eller indirekt förmedlat via de kommunala huvudmännen, kan därför återinföras i stor skala och inte bara i den synnerligen försiktiga omfattning som nu gäller.<sup>47</sup> I denna rapport förordades förmånliga långsiktiga krediter förmedlade av en statlig investeringsbank.

## Sammanfattande slutsatser

Den svenska modellen – vars namn ärat flög över jorden – var en bostadspolitisk modell. Det överordnade målet för politiken för var full sysselsättning och "bostad först". Den modellen avvecklades med eftertryck från 1980-talet fram till idag.<sup>48</sup> Precis som före den svenska modellens genomförande har vi nu en liberaliserad bostadssektor där ekonomiska risker bärs av enskilda individer och hushåll, där den finansiella stabiliteten hotas, där byggandet är konjunkturkänsligt och där utbud har mycket svårt att möta såväl efterfrågan som behov.<sup>49</sup> Den enskilt viktigaste aspekten i alla fall av våra "ekonomiska" liv – bostaden – har fallit fackföreningsrörelsen ur händerna och det innebär hårdast tänkbara slag mot löntagarnas intresse.

Bostadsdebattörer på högerkanten driver sedan evinnerliga tider fastighetsägarnas krav på att släppa hyressättningen helt "fri". Och är det ändå inte "hyresregleringen" som är det stora problemet? Nej, det är det inte! Problemet är att

<sup>46</sup> Kjellström, A. [2015]. "EU:s inre marknad och den svenska allmännyttan", i T. Salonen [red.] *Nyttan med allmännyttan*, ss. 79-106.

<sup>47</sup> I rapporten av Hettne [2017], Rättsutlåtande angående offentliga stöd till bostadssektor, Bostad2030, rapport nr. 7, redogörs också för att Sveriges regering vid införandet av ett antal nu gällande stödformer har definierat bostäder som en tjänst av "allmänt ekonomiskt intresse".

<sup>48</sup> Se till exempel följande akademiska redogörelser: Belfrage, C. and M. Ryner [2009]. 'Renegotiating the Swedish Social Democratic Settlement: From Pension Fund Socialism to Neoliberalization', *Politics & Society*, 37, pp. 257-287. Buendía, L. and E. Palazuelos [2014]. 'Economic growth and welfare state: a case study of Sweden', *Cambridge Journal of Economics*, 38, pp. 761-777. Bengtsson, E. and M. Ryner [2015]. 'The [International] Political Economy of Falling Wage Shares: Situating Working-Class Agency', *New Political Economy*, 20, pp. 406-430. Belfrage, C. and M. Kallifatides [2018]. 'Financialisation and the New Swedish Model', *Cambridge Journal of Economics*, 42, pp. 875-900.

<sup>49</sup> Scocco, S. and L.-F. Andersson [2018]. *Hushållens skulder och framtidens bostadsfinansiering*. Stockholm, Bostad2030. Rapport 2.

staten inte tar ansvar för bostadsförsörjningen i landet. Ett avskaffande av hyressättningsmodellen genom förhandlingar mellan bostadsmarknadens parter, som ibland lite missvisande omtalas som "hyresreglering", skulle inte åstadkomma någon stor mängd nya bostäder, utan främst en stor överföring av värde till fastighetsägare.<sup>50</sup>

Vi har sedan lång tid tillbaka kunskap om vilka typer av åtgärder som har en chans att åtgärda dessa problem. Det enda som fattas är den politiska viljan att genomföra åtgärderna. Varje meningsfullt åtgärdsprogram måste innebära att staten satsar betydande resurser på bostadssektorn och att det kommunala planmonopolet i praktiken upphävs vad gäller byggande, något som redan gäller för vissa andra användningar av mark såsom vid etablering av gruvdrift och arkeologiska utgrävningar.

Snäva lokala och privatekonomiska intressen som tillåts verka genom den demokratiska politiken har aldrig och kommer aldrig att skapa ett gott samhälle för flertalet. Det är hög tid att åter föra en politik som i praktisk handling tryggar medborgarnas rätt till ett bra boende. En sådan politik lägger grunden till ett tryggare samhälle och till en väl fungerande samhällsekonomi.

## Appendix

### Tips på vidare läsning och lyssning:

Lyssna på podcasten Bostad 2030: <http://bostad2030.se/podcast-bostad2030/>

Rädda Barnen (2017), En plats att kalla hemma, [https://www.raddabarnen.se/globalassets/dokument/rad--kunskap/arbetar-for-barn/barnfattigdomsrapporter/barnfattigdomsrapport\\_enplatsattkallahemma\\_2017\\_radda\\_barnen.pdf](https://www.raddabarnen.se/globalassets/dokument/rad--kunskap/arbetar-for-barn/barnfattigdomsrapporter/barnfattigdomsrapport_enplatsattkallahemma_2017_radda_barnen.pdf)

Tapio Salonen (red.) (2015). *Nytta med allmännyttan*. Malmö: Liber. <https://www.liber.se/Hogskola/Eko-nomi/Ovrigt/Ansvar-och-hallbarhet/Nytta-med-allmannyttan/>

### Lagtexter

*Ur Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar<sup>51</sup>:*

**1 §** Varje kommun ska med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i

<sup>50</sup> Scocco, S [2019]. "Marknadshyror kan leda till sämre utnyttjande av hyresrätterna", DN Debatt, 13 juni 2019.

<sup>51</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20001383-om-kommunernas\\_sfs-2000-1383](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20001383-om-kommunernas_sfs-2000-1383)

kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige.  
*Lag (2013:866).*

**2 §** Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska minst innehålla följande uppgifter:

1. kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet,
2. kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål, och
3. hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar. *Lag (2013:866).*

**3 §** Länsstyrelsen ska lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. Länsstyrelsen ska uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd. *Lag (2013:866).*

**4 §** Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § 5 plan- och bygglagen (2010:900). *Lag (2013:866).*

*Ur Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag<sup>52</sup>:*

**1 §** Med allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag avses i denna lag ett aktiebolag som en kommun eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över och som i allmännyttigt syfte

1. i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt,
2. främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och
3. erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

<sup>52</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010879-om-allmannyttiga-kommunala\\_sfs-2010-879](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010879-om-allmannyttiga-kommunala_sfs-2010-879)

Med bestämmande inflytande avses att en kommun eller flera kommuner gemensamt äger aktier i ett aktiebolag med mer än hälften av samtliga röster i bolaget och också förfogar över så många röster.

Det inflytande som utövas av ett bolag över vilket en kommun eller flera kommuner har ett bestämmande inflytande ska anses utövat av kommunen eller flera kommuner gemensamt.

**2 §** Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer trots 2 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen (2017:725).

Första stycket hindrar inte att det lämnas sådant stöd till ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag som

1. har godkänts av Europeiska kommissionen, eller
2. har lämnats enligt sådana förordningar som Europeiska kommissionen beslutat enligt artikel 108.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eller
3. har lämnats enligt villkor för stöd som har fastställts av Europeiska kommissionen och som anses förenligt med den gemensamma marknaden samt är undantaget från kravet på anmälan i artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

*Lag (2017:760).*

**3 §** Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolags värdeöverföringar får under ett räkenskapsår inte överstiga ett belopp som motsvarar räntan på det kapital som kommunen eller kommunerna vid föregående räkenskapsårs utgång har skjutit till i bolaget som betalning för aktier. Räntesatsen ska därvid utgöras av den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med tillägg av en procentenhet.

Värdeöverföringar under ett räkenskapsår får dock inte överstiga ett belopp som motsvarar hälften av bolagets resultat för föregående räkenskapsår.

**4 §** Begränsningen av värdeöverföringar i 3 § gäller inte för överföring av sådant nettoöverskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår. Med nettoöverskott avses skillnaden mellan en fastighets försäljningspris och dess bokförda värde med tillägg för försäljningskostnader.

Värdeöverföringar enligt första stycket får dock inte överstiga hälften av nettoöverskottet och ska ha föregåtts av kommunfullmäktiges beslut.

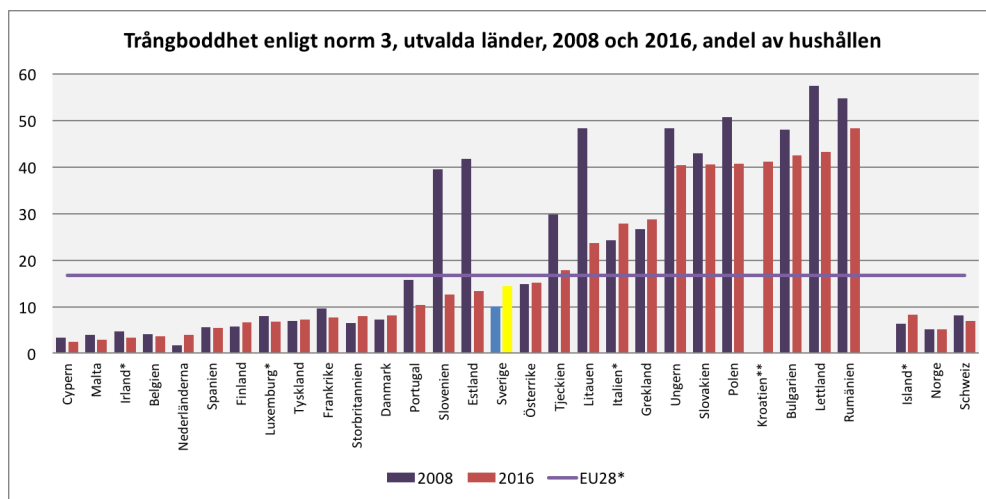
**5 §** Begränsningen av värdeöverföringar i 3 § gäller inte för överföring av överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår

1. om överskottet används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar, eller

2. om värdeöverföringen görs mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern.

6§ Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska skriftligen varje år till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämna uppgifter om beslutade värdeöverföringar och hur de har beräknats.

## Data



Figur i Appendix. Trångboddheten i Europa. Källa: Eurostat.



