

VAD SKULLE MARKNADSHYROR KOSTA SVERIGE?

KONSEKVENSER AV SVENSK MARKNADSHYRA OCH JÄMFÖRELSE AV EUROPEISK SOCIAL HOUSING

70-80
miljarder
kronor

Rapport
av PWC
våren 2016

SABO SVERIGES ALLMÄNNYTTIGA BOSTADSFÖRETAG

Vilket pris skulle Sverige få betala för att införa marknadshyror?

Just nu bygger vi mer i Sverige än vi gjort på mycket länge. Samtidigt räcker inte byggtakten till för att ge tak över huvudet till alla de som behöver en bostad. Det finns de som ropar på marknadshyror som svaret på problemen. De menar att om fastighetsägarna får sätta hyrorna själva utan förhandlingar så får det fart på nyproduktionen. Men är de som prisar marknadshyror införstådda med att marknadshyror också har sitt pris?

Bostadsbristen är akut och enligt Boverket behöver vi bygga 705 000 bostäder till år 2025. Enligt Eurostat har Sverige EUs högsta byggpriser och SABO har sedan många år arbetat för att öka konkurrensen och på så sätt bidra till att sänka byggpriserna. Med konceptet SABOs Kombohus har allmännyttan lyckats pressa byggpriserna med ungefär 25 procent. Det är riktigt bra men räcker ändå inte.

Det finns de som ropar på marknadshyror som svaret på problemen. Men om du ska säga ja eller nej är det också lämpligt att kunna motivera varför. Därför vände vi oss våren 2016 till PWC och bad dem räkna på vad ett fiktivt införande av marknadshyror i Sverige skulle kunna kosta. Och eftersom marknadshyror och socialbostäder är kommuniserande kärl – där det ena finns, finns alltid det andra – bad vi dem även göra en jämförelse över vad social housing kostar för ett antal europeiska länder. De länder vi valde ut var Tyskland, Finland, Holland, Storbritannien och Österrike.

PWCs rapport visar att samtliga studerade länder med marknadshyror har bostadsbrist. Det finns alltså ingen naturlig koppling mellan tillgång på bostäder och marknadshyror. Rapporten visar också att kostnaderna för att införa marknadshyror skulle ligga på 70 till 80 miljarder kronor. I dessa beräkningar ingår inte eventuella ökande kostnader för framtida bostadsbidrag som skulle bli en trolig följd av de höjda hyror som följer med marknadshyror.

PWCs rapport visar att de europeiska länderna inklusive Sverige har stora problem kopplat till bostadsförsörjning och det oavsett hyressättningssystem. De problemen måste vi hantera. Men inte genom att importera lösningar som redan har samma problem som vi själva idag dras med. Om skatter ska användas till att lösa bostadsbristen – oavsett om det är med bostadsbidrag eller subventioner – måste vi ha hela kostnadsbilden klar för oss. Med PWCs rapport har vi kommit en bit med det arbetet men mer behövs för att få en komplett bild.

Sammanfattningsvis hoppas vi att PWCs rapport lägger ytterligare fakta till diskussionen om hur vi gemensamt ska kunna hantera vår bostadsbrist. Att ropa på marknadshyror är lätt men det har enligt PWCs rapport ett högt pris. Låt oss istället lägga tid och kraft på att hitta lösningar som är anpassade efter svenska behov och förutsättningar. Det vill vi på SABO bidra till.

***Sveriges
Allmännyttiga
Bostadsföretag***
Jämförelse mellan fem
länders system för
socialbostäder samt
konsekvensanalys av
system för
marknadshyror i Sverige

juni 2016

Sammanfattning

Bakgrund och syfte

Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO, önskar genomföra en analys av systemen för socialbostäder (social housing) i Finland, Holland, Storbritannien, Tyskland och Österrike och relatera denna till det svenska nuvarande systemet och till ett system med marknadshyra i Sverige. Utöver detta önskar SABO en kvantitativ analys av de statsfinansiella konsekvenserna av att införa marknadshyra i kombination med någon form av system för socialbostäder.

Analysen har därmed som utgångspunkt att det nuvarande systemet reformeras med ökat inslag av marknadshyra. Det är viktigt att poängtera att vår analys alltså inte på något sätt har behandlat om marknadshyra är en god eller dålig idé, inte heller att föreslå hur en reform ska genomföras, av vilka skäl eller i vilken takt. Vi har snarare försökt bedöma de sannolika statsfinansiella konsekvenserna av en sådan reform.

Enligt vår ursprungliga uppdragsbeskrivning skulle förslaget till hur ett svenskt system för socialbostäder skulle kunna se ut utformas av SABO och en beskrivning av detta förslag skulle ligga till grund för konsekvensanalysen och bedömningen av kostnader respektive nyttor. Mot bakgrund av svårigheterna i att identifiera gemensamma drag eller begrepp hos de olika länderna överenskomms med beställaren att detta angreppssätt inte var relevant och att inget förslag till utformning av ett svenskt system för social housing föreligger. Vårt analysarbete inriktades därför i stället på att identifiera och försöka beräkna vilka kostnadsmässiga konsekvenser i termer av nödvändiga subventioner som ett införande av marknadshyra skulle kunna innebära.

Sveriges bostadsmarknad

Sveriges bostadsmarknad, byggmarknad och hyressystem omges av ett regelverk som förändrats över tid. Bostadsmarknaden är ständigt föremål för debatt. Boverket presenterade 2015 en rapport som kom fram till att det behövs byggas drygt 700 000 lägenheter fram till 2025. Det motsvarar en produktionstakt som vi inte har sett sedan Miljonprogrammet under 1960-1970 talet.

Bostadshyresnivåer sätts i förhandlingar mellan parterna på bostadsmarknaden utifrån en process som beskrivs i Hyreslagen. Detta begränsar möjligheter för hyresvärdar att ensidigt sätta marknadshyra. Vid nyproduktion finns dock möjlighet att förhandla hyresnivåerna på ett alternativt sätt, presumtionshyror, vilket resulterar i jämförelsevis högre hyror. På så sätt har fastighetsägaren större möjlighet att få avkastning på sin investering.

I Sverige finns idag enligt SCB 4,67 miljoner lägenheter. 38% av dessa utgörs av hyresrätter vars hyresnivå i stor utsträckning förhandlas mellan fastighetsägare och lokala hyresgästföreningar som organiseras av Hyresgästföreningen. Den andra sidan av förhandlingsbordet utgörs av offentliga och privata fastighetsägare som har krav på sig att leverera ägaravkastning alternativt producera nya bostäder. De kommunala allmännyttiga bostadsföretagen är en betydande grupp av aktörer på den svenska hyresmarknaden med totalt drygt 800 000 lägenheter.

För att tillgängliggöra boende för alla samhällsgrupper, oavsett social och ekonomisk status, finns offentliga medel i form av bostadsbidrag, bostadstillägg, ränteavdrag, offentliga kreditgarantier m.m. vilka ur ett samhällsperspektiv stärker både utbudet och efterfrågan på bostäder. Dessa resurser beräknas idag sammantaget uppgå till mellan 37-50 miljarder kr.

Fem länders system för socialbostäder

Studien beskriver och jämför systemen för socialbostäder i Finland, Holland, Storbritannien, Tyskland - Berlin samt Österrike. Då det saknas en allmängiltig definition av begreppet socialbostäder generellt liksom på nationell och EU-nivå har studien baserats på ländernas egna begrepp och motsvarigheter till system för socialbostäder.

Även om utformningen av systemen skiljer sig åt mellan länderna finns övergripande likheter. I alla länder stöttas bostadsmarknaden av den offentliga sektorn, via efterfrågestöd i form av bidrag till individuella hushåll och utbudsstöd i form av subventioner till bostadsbolag för nyproduktion, eller en kombination av dessa. Subventionssystemen skiljer sig åt mellan länderna men det finns en klar tyngdpunkt och växande trend från utbudsstöd mot ett större bidragsstöd till hushållen. Alla fem länder tillhandahåller bidrag till enskilda hushåll som baseras på hushållens inkomstnivå och andra sociala behovskriterier, oavsett om hushållen nyttjar möjligheten att bo i socialbostäder eller inte. Även om bedömningsgrunderna skiljer sig något med avseende på hur stor andel av befolkningen som är berättigad att erhålla bidrag och omfattningen på bidragen, är den övergripande utformningen av efterfrågestöden snarlik.

Variationen i utformningen av utbudsstöd i form av subventioner till byggbolag för att främja nyproduktion är desto större. Ett antal former av utbudsstöd av särskilt intresse har identifierats i länderna och utgör alternativa och kompletterande finansieringskällor som kan övervägas i ett förändrat svenskt system. Vi har inte gjort någon ansats att anpassa dessa metoder till svenska förhållanden utan har endast identifierat dessa som intressanta exempel på lösningar som grund för vår vidare analys och utvärdering.

Andelen socialbostäder av den totala bostadsmarknaden varierar mellan jämförelseländerna men håller sig inom intervallet 15-30% för merparten av länderna, med undantag för Tyskland - Berlin med en andel om endast 6%. Detta kan jämföras med allmännyttans bostadsbestånd som utgör cirka 17% av den totala bostadsmarknaden. Det bör tilläggas att i likhet med allmännyttan så har inkomstprofilen hos de hushåll som bor i dessa bostäder enligt intervjuerna allt mer blandats över tid, medan tilldelning till nyproducerade socialbostäder ofta sker genom prövning mot inkomsttak till skillnad från hur tilldelning sker i det svenska hyresbostadsbeståndet.

Eftersom systemen för socialbostäder skiljer sig åt i så stor utsträckning mellan länderna har en kartläggning av de offentliga utgifterna eller andra nyckeltal relaterade till dessa system inte varit möjlig att genomföra på ett rättvisande sätt. Vi har inte heller funnit att andra studier har lyckats uppskatta de offentliga kostnaderna för systemen för socialbostäder, utan att de snarare har valt alternativa tillvägagångssätt såsom att estimerat den genomsnittliga kostnaden att uppföra en socialbostad för att belysa effekterna av ett sådant system. För att ändå ge läsaren en fingervisning om kostnadsnivåerna redovisas de totala offentliga utgifterna relaterade till boende, inte begränsat till system för socialbostäder, nedan. Dessa ligger på en nivå mellan 0,1% och 1,4% av ländernas BNP och är relativt konstant sett över en tioårsperiod. Det är dock viktigt att notera att denna information baseras på data som de enskilda länderna har rapporterat till Eurostat och att de offentliga utgifterna därmed kan skilja sig åt med avseende på innehåll och omfång, och att detta troligen inte motsvarar den totala offentliga kostnaden relaterat till boende för länderna. Utöver detta visas även hur stor andel av hushållen i hyresbostäder som erhåller en delvis eller helt subventionerad hyra.

Gemensamt för alla länder i studien är att de uppvisar bostadsbrist, trots införande av marknadshyror, i hela eller delar av länderna. Bostadsbristen är främst koncentrerad till storstäderna medan det i andra delar av länderna finns ett överskott av bostäder, detta på grund av en ökad urbaniseringstakt. Det är dock viktigt att notera att vi inte vet hur situationen hade sett ut utan marknadshyror, dvs. huruvida bostadsbrist hade uppkommit även i de fallen.

Konsekvenser av att införa marknadshyra i Sverige

På grund av den höga komplexiteten på den svenska bostadsmarknaden med avseende på exempelvis antalet upplåtelseformer, geografiska skillnader och stora spridningar i betalningsförmåga är det mycket svårt att förutspå hur bostadsmarknaden kommer att påverkas vid införandet av marknadshyra. Vi har heller inte kunnat utgå ifrån en beskrivning av när, hur och i vilken takt en marknadsreform skulle kunna genomföras, vilket ytterligare försvårar analysen. Konsekvenserna på den svenska bostadshyres- och fastighetsmarknaden kommer att vara spridda och svåröverblickbara, och i princip omöjliga att kvantifiera.

Nedanstående studie syftar inte till att kartlägga dessa konsekvenser eller att i detalj utvärdera dessa då det inte har legat inom ramen för vårt uppdrag. Det kan även tilläggas att vi inte heller har funnit att det har genomförts några studier som beskriver dessa konsekvenser på ett ingående sätt. De studier som har utförts visar dock att vissa konsekvenser kan förväntas såsom ökad omflyttning, ökad lönsamhet vid nyproduktion (i vissa lägen), ökad likformighet mellan markpriser i bostadsrätts- och hyresrättsexploatering, ökad hyresspridning samt ökade hyresnivåer i vissa centrala bostadslägen.

Enligt vår analys kommer effekten på hyresnivåer vid införande av marknadshyra att skilja sig beroende på den enskilda bostadens geografiska attraktivitet. I geografiska lägen med hög attraktivitet, såsom i storstadsregioner, bedömer vi att hyresnivåerna stiger medan de i mindre attraktiva lägen kommer att vara oförändrade vid införandet av marknadshyra. En effekt av detta är att vissa hushåll som bor i geografiskt attraktiva områden inte kommer ha möjlighet att bo kvar av ekonomiska skäl. Dessa hushåll kommer att bli undanträngda och kommer att behöva ett alternativt boende.

Som en följd av denna undanträngning kommer en del hushåll att vara hänvisade till nyproduktion, eftersom det saknas vakans i attraktiva lägen. Vi konstaterar att det då sannolikt finns ett gap mellan hushållens nuvarande betalningsförmåga och den betalningsvilja som krävs för att motivera produktion av nya bostäder i den omfattning som motsvarar undanträngningen. Detta gap är svårt att kvantifiera och summera men motsvarar enligt vår analys på aggregerad nivå principiellt behovet av offentligt finansierade stödåtgärder för att säkerställa nyproduktionen till följd av undanträngningseffekten.

Behov av utökade stödåtgärder vid införande av marknadshyra

Som beskrivits i föregående avsnitt kommer ett antal hushåll i geografiska lägen med hög attraktivitet inte längre att kunna bo kvar i sina nuvarande hyreslägenheter på grund av de hyresprishöjningar som antas ske vid ett införande av marknadshyra. Hushållen kommer att utsättas för en undanträngningseffekt som skulle kunna leda till ökad trångboddhet eller standardsänkning men som även kan betraktas som ett tillskott till behovet av nyproduktion om sådan trångboddhet eller standardsänkning inte kan accepteras på totalnivå.

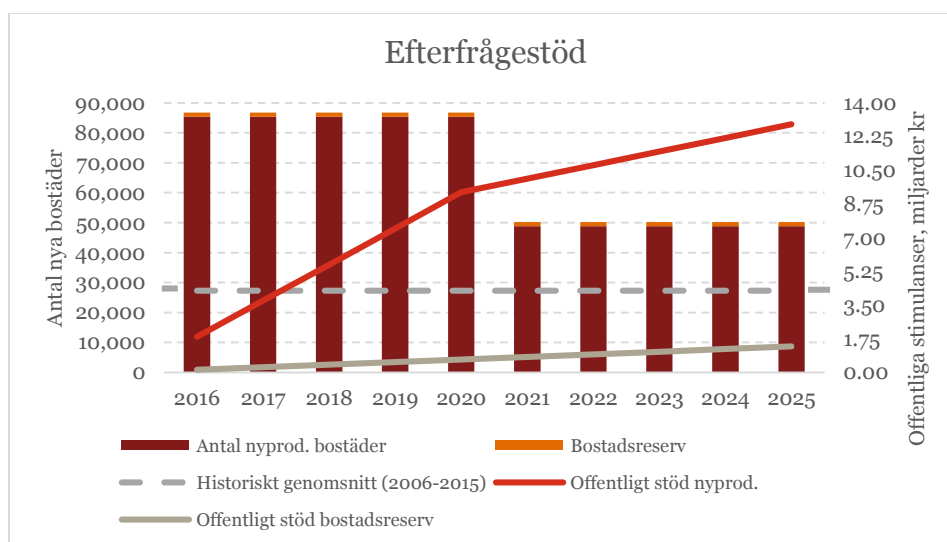
Att modellera eller fastställa vilka hushåll som kommer att bli undanträngda, hur dessa hushålls alternativ ser ut och vilka flyttmönster som kommer att ske som en följd av undanträngningen är en utmaning som vi med nuvarande metoder inte bedömer möjlig att lösa. Det är därmed inte heller möjligt att exakt beräkna eller modellera dessa hushålls faktiska behov av stödåtgärder vid införandet av marknadshyra. För att ändå kunna bedöma behovet av ökade offentliga stödåtgärder i form av ekonomiska subventioner har vi valt att göra en rad förenklande antaganden, vilka redovisas utförligt i rapporten. Vi omräknar genom dessa antaganden undanträngningseffekten till ett ekvivalent tillkommande behov av nyproduktion, vilket möjliggör kostnadsberäkningar. Omräkningen bygger på resonemanget att ett behov av förhöjd vakansnivå kommer att uppstå i dessa geografiska lägen för att hyresbostadsmarknaden även ska kunna hantera de flyttkedjor som kommer att uppstå till följd av undanträngningen.

De statsfinansiella konsekvenserna av en marknadsreform, det så kallade "gapet", kan därmed beräknas utifrån den ökning i offentliga ekonomiska subventioner som är direkt orsakad av en önskad höjning av vakansnivån, eller bostadsreserven. För att kvantifiera "gapet" gör vi en rad antaganden om bl.a. storleken av en utökad bostadsreserv, nyproduktionsbehov, den privata marknadens produktionstakt, hushållens genomsnittliga betalningsförmåga för nyproduktionsbehovet respektive bostadsreserven, genomsnittlig hyresnivå samt genomsnittlig yta för en hyreslägenhet.

Med avsikten att tydligt klargöra kostnaden av "gapet" och även sätta denna i relation till det totala offentliga stöd som kommer att krävas under prognosperioden, kvantifierar analysen både det offentliga stöd som är hänförligt till det av Boverket prognosticerade nyproduktionsbehovet och det som är relaterat till en utökning av bostadsreserven. **Baserat på dessa antaganden uppskattas ett totalt årligt subventionsbehov 2025 om cirka 14,2 miljarder kr som behöver tillföras från offentliga finanser, varav 12,9 miljarder kr är hänförliga till nyproduktionsbehovet och 1,3 miljarder kr – "gapet" enligt ovan – är direkt hänförliga till marknadshyresreformen i form av ökning i behov av bostadsreserv. Vår analys åskådliggör därmed att även om bostadsreserven kan anses vara liten i sammanhanget bör effekten av reformen på de offentliga finanserna inte isoleras då kostnaden för den ökade bostadsreserven uppkommer i tillägg till den större subventionskostnaden.**

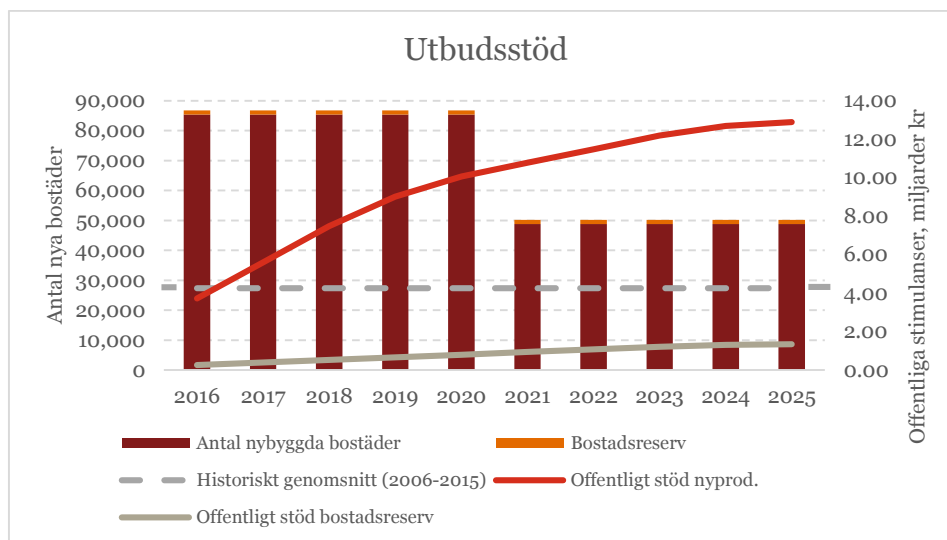
Analysen belyser två principiella åtgärdestyper för att genom offentliga subventioner stimulera en ökad nyproduktion. Den ena åtgärdestypen samlar olika former av stöd till efterfrågesidan, exempelvis bostadsbidrag, och den andra åtgärdestypen utgörs av stöd till utbudssidan genom olika former av ekonomiska subventioner till bostadsbolagen. Det är värt att notera att stöd till utbudssidan även kan kombineras med krav gällande inkomsttak eller andra sociala kriterier för alla eller en del hushåll i de nyproducerade bostäderna. Värde av det årliga stödet vid prognosperiodens slut om cirka 14,2 miljarder kr är detsamma för båda åtgärdestyperna, men eftersom tidpunkten för utbetalning av de offentliga medlen varierar (utbudsstöd betalas under produktionsfasen medan efterfrågestöd betalas under driftperioden) kommer nuvärdet av kostnaden att skilja sig åt.

I ett efterfrågestödjande system beräknar vi nuvärdet av kostnaderna till cirka 73,4 miljarder kr, varav cirka 67,6 miljarder kr är relaterade till nyproduktionsbehovet och cirka 5,8 miljarder är hänförliga till bostadsreserven.



Den offentliga kostnaden för att subventionera utbudssidan uppgår till ett nuvärde om cirka 83,6 miljarder kr under prognosperioden, vilket alltså är cirka 10 miljarder högre än det beräknade nuvärdet av statsfinansiella

kostnader i ett efterfrågestödjande scenario. Cirka 76,8 miljarder kr antas i det utbudsstödjande scenariot vara relaterade till nyproduktionsbehovet och 6,8 miljarder kr till bostadsreserven.



Offentlig finansiering inom delar av bostadsmarknaden

En central statsfinansiell utmaning i samband med bristerna på bostadsmarknaden är, efter att storleken av behovet klarlagts, att identifiera relevanta källor för att säkerställa att nödvändigt kapital (reala resurser) är tillgängligt i rätt omfattning och vid rätt tidpunkt för att etablera nya bostäder och öka det nuvarande beståndet.

I rapporten beskrivs ett antal finansieringskällor. Det som karakteriserar finansieringskällorna avseende produktion av hyresbostäder är att de inte är återbetalningsbara och att de täcker de kostnader och kapital som krävs för investeringens fulla livslängd, såväl produktion som drift. De två huvudsakliga finansieringskällorna för investeringar i socialbostäder kommer att vara hyresbetalningar från boende samt skatter. Det är vår bedömning att hyresbetalningar från boende kommer att vara den viktigaste och största finansieringskällan för socialbostäder. Till den del denna finansieringskälla inte täcker det totala investeringsbehovet kommer det att finnas ett behov att komplettera med en skattebaserad investering.

Vid investering i hyresrätter och socialbostäder uppstår, en tidsmässig förskjutning mellan den tidpunkt när investeringskapitalet behöver finnas tillgängligt för produktion av fastigheter och de intäktsflöden som uppstår till följd av bostäderna och som är tillgängliga för att finansiera desamma. Det finns ett stort antal tänkbara finansieringsmetoder för att under en tidsbegränsad period överbrygga denna förskjutning mot en förväntad marknadsmässig ersättning för risktagande till långivaren eller investeraren. Gemensamt för alla finansieringsmetoder är att kapitalet, till skillnad från finansieringskällor, ska återbetalas vid något tillfälle. Finansieringsmetoderna inkluderar både olika former av lån och investeringskapital med högre risk (eget kapital). Det är vår bedömning att det är svårt att avgöra vilken eller vilka finansieringsmetoder som bäst lämpar sig för produktion av hyresrätter eller socialbostäder då detta i stor utsträckning kommer att påverkas av vilken typ av aktör som kommer att äga de aktuella fastigheterna.

Det är viktigt att notera att tillgången av kapital inte ensamt utgör ett problem vid finansiering av nyproducerade bostäder. Detta eftersom samtliga aktörer, med få undantag, är av antingen ägarna eller reglering bundna att agera på affärsmässiga villkor samtidigt som tillgången på riskvilligt kapital är god för investeringar i fastigheter. Avgörande för möjligheten att finna finansieringsmetoder är däremot att de stödsystem som krävs för att möta nyproduktionsbehovet utformas på ett sådant sätt att risken för aktörerna på fastighetsmarknaden och dess långgivare blir begränsad.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Bakgrund och syfte	9
1.1. Bakgrund	9
1.2. Syfte och avgränsning	9
1.3. PwC:s uppdrag	9
1.4. Metod	10
1.5. Begrepp och definitioner	11
2. Sveriges bostadsmarknad	13
2.1. Inledning	13
2.2. Hyressystemets utformning	14
2.2.1. Kort om relevanta regelverk	14
2.2.2. Bruksvärdessystem	14
2.2.3. Presumtionshyra	14
2.2.4. Förhandlingsordning för hyressättning	14
2.3. Boende	15
2.4. Fastighetsägare, hyresvärdar och byggbolag	17
2.4.1. Allmännyttan	17
2.4.2. Privata aktörer	19
2.4.3. Byggande	19
2.5. Samhällsekonomisk kostnad av dagens bostadssystem	20
2.5.1. Efterfrågestimulerande åtgärder	20
2.5.2. Utbudsstimulerande åtgärder	22
2.5.3. Den svarta hyresmarknaden – en indirekt kostnad för samhället	23
2.5.4. Överblick	23
3. Fem länders system för socialbostäder	25
3.1. Beskrivning av internationell jämförelse	25
3.2. Socialbostäder – ett samlingsbegrepp utan gemensam innebörd	25
3.3. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI)	27
3.4. Sammanfattande jämförelse av de valda länderna	28
3.4.1. Finland	31
3.4.2. Holland	33
3.4.3. Storbritannien	35
3.4.4. Tyskland – Berlin	37
3.4.5. Österrike	39
4. Konsekvenser av att införa marknadshyra i Sverige	42

4.1. Bostadshyresmarknaden och fastighetsmarknaden	42
4.1.1. Marknadshyra	42
4.1.2. Bedömda förändringar på bostadshyresmarknaden under marknadshyra	42
4.1.3. Andra identifierade konsekvenser på bostadshyresmarknaden vid införande av marknadshyra	44
4.1.4. Konsekvenser av marknadshyra på fastighetsmarknaden för och nyproduktion av bostadshyresfastigheter	45
4.2. Underskott på hyresbostäder	45
4.3. Marknadshyra ökar kravet på nyproduktion	46
5. Behov av utökade stödåtgärder vid införande av marknadshyra	47
5.1. Boverkets prognos för behovet av nyproduktion	47
5.2. Analysmodell	48
5.2.1. Antaganden	48
5.3. Statsfinansiella konsekvenser ("gapet")	51
5.3.1. Offentliga stödssystem och finansiella konsekvenser	52
6. Offentlig finansiering inom delar av bostadsmarknaden	55
6.1. Statens syn på finansiering av offentliga utgifter	55
6.2. Offentlig finansiering på bostadsområdet	55
6.3. Finansieringskällor respektive –metoder	56
6.3.1. Inventering av potentiella finansieringskällor	57
6.3.2. Inventering av potentiella finansieringsmetoder	60

1. Bakgrund och syfte

1.1. Bakgrund

För närvarande pågår intensiva diskussioner mellan aktörer och intressenter på bostadshyresmarknaden om behovet av förändring och anpassning bland annat till följd av bristen på bostäder. Bland förslagen till sådana anpassningar finns reformer som innebär friare hyresprissättning; så kallade marknadshyror.

SABO har under 2015 anlitat en oberoende konsult för att analysera de övergripande konsekvenserna av att ersätta dagens bruksvärdessystem med marknadshyra. Detta uppdrag har resulterat i ett rapportunderlag med fokus på kvalitativa konsekvenser snarare än kostnader och nyttor.

I rapporten redovisas bedömningar av övergripande konsekvenser av att ersätta dagens bruksvärdessystem med marknadshyra. En marknadshyra innebär sannolikt hyreshöjningar på vissa platser som gör att staten och/eller kommunerna i större utsträckning behöver erbjuda resurssvaga hushåll ekonomiskt stöd. Detta kan exempelvis ske genom att förbättra tillgängligheten till bostäder med lägre hyror, s.k. socialbostäder eller social housing alternativt genom att erbjuda bostadsbidrag. Detta är även det system som i huvudsak råder inom övriga Europa och som vissa aktörer här i Sverige pekar ut som ett steg mot lösningen av bostadskrisen.

1.2. Syfte och avgränsning

Ur förfrågan från SABO:

Den genomförda analysen behöver kompletteras med en fördjupad analys av konsekvenserna vad gäller kostnader för framför allt stat och kommun, vid ett införande av ett social housing-system i Sverige och jämföra det med dagens kostnader för bostadsbidrag och bostadstillägg. Analysen ska även redovisa och jämföra med motsvarande kostnader för social housing i fem andra länder - Finland, Holland, Storbritannien, Tyskland och Österrike.

Analysen skall ha som utgångspunkt att det införts ett system för marknadshyra. Definitionen av en ny friare hyressättningsmodell skall ta sin utgångspunkt i rapport från konsultstudie som SABO tidigare beställt.

Den genomförda analysen behöver alltså kompletteras med en fördjupad analys av konsekvenserna vad gäller kostnader för framför allt stat och kommun, vid ett införande av ett social housing-system i Sverige och jämföra det med dagens kostnader för bostadsbidrag och bostadstillägg. Analysen ska även redovisa och jämföra med motsvarande kostnader för social housing i fem andra länder - Finland, Holland, Storbritannien, Tyskland och Österrike.

Det är viktigt att poängtera att vår analys alltså inte på något sätt har behandlat om marknadshyra är en god eller dålig idé. Vi har snarare försökt beskriva de sannolika statsfinansiella konsekvenserna av en sådan reform.

1.3. PwC:s uppdrag

Målet med analysen är att:

- Översiktligt beskriva på ett jämförbart sätt hur Finland, Holland, Storbritannien, Tyskland och Österrike hanterat social housing
- Analysera hur de aktuella kostnaderna i respektive land finansieras och jämföra kostnadsnivåer/nyckeltal

- Analysera i vilken utsträckning respektive system kan jämföras med svenska förhållanden
- Bedöma tillgängliga reala resurser och kostnaden för nuvarande system i Sverige baserat på nuvarande regler
- Ta fram förslag till relevanta nyckeltal och kriterier för att möjliggöra en jämförelse mellan Sverige och respektive land
- Bedöma vilka konsekvenser för de svenska offentliga finanserna som ett införande av en social housing-modell enligt målbild baserat på ett av systemen (eller kombination av) Finland, Holland, Storbritannien, Tyskland eller Österrike
- Översiktligt beskriva övriga identifierade konsekvenser enligt de två tidigare rapporterna
- Sammanväga samtliga bedömningar och analyser i en sammanfattande slutsats och rekommendation

Rapporten kommer därmed att belysa följande:

- Inventering av potentiella finansieringskällor respektive -metoder ur ett nationalekonomiskt resursperspektiv
- Vilka alternativa/ kompletterande finansieringskällor och -metoder kan övervägas? För- och nackdelar med dessa?
- Förslag till kriterier för att välja rätt finansieringskällor och -metoder
- Tillgängliga resurser i det nuvarande svenska systemet
- Behov och användningsområden i det nuvarande systemet: nuvarande bestånds drift, underhåll, reinvesteringar, nyproduktion, kapitalkostnader m.m.
- Utifrån en målbild som baseras på internationell benchmarking och de genomförda två konsekvensutredningarna: när i tiden uppstår behoven av finansiering?
- Finansiell kalkyl som visar ”gapet” mellan finansieringsbehov och källor

1.4. Metod

Vårt arbete fokuserade inledningsvis på datainsamling för studien av de fem utvalda länderna. Denna insamling genomfördes genom studier av redan genomförda analyser och rapporter, i kombination med ett antal intervjuer med nationella experter i respektive land, vilka utpekats av SABO.

Efter denna inledande datainsamling genomförde vi en workshop hos SABO där vi i samråd med beställaren gjorde vissa metodmässiga val, avgränsningar och antaganden för den fortsatta analysen. Det stod klart att gemensamma begrepp saknades, liksom gemensamt tillämpade definitioner av begreppet social housing. Det stod även klart att det finns en tydlig trend i samtliga de studerade länderna bort från subventioner till fastighetsägare till förmån för subventioner som förstärker hushållens ekonomiska förutsättningar att betala marknadsmässiga hyresnivåer. Denna observation gjorde att införandet av ett system med bostäder där hyresnivåerna är lägre än marknadsnivån inte längre upplevdes som relevant utifrån jämförelsen med de fem länderna. Snarare verkar förstärkta bostadsbidrag och motsvarande subventioner vara en allt viktigare beståndsdel i social housing.

Tidigare rapporter¹ bekräftade även svårigheterna att jämföra ländernas system med varandra, varför vi i stället övergick till att beskriva motsvarande system hos vart och ett av länderna med inriktningen att identifiera intressanta inslag som skulle kunna vara relevanta för Sverige.

Enligt vår ursprungliga uppdragsbeskrivning skulle förslaget till hur ett svenskt system för social housing skulle kunna se ut utformas av SABO efter genomförd länderanalys och en beskrivning av detta förslag skulle ligga till grund för konsekvensanalysen och bedömningen av kostnader respektive nyttor. Mot bakgrund av svårigheterna i att identifiera gemensamma drag eller begrepp hos de olika länderna överenskomms med beställaren att detta angreppssätt inte var relevant och att inget förslag till utformning av ett svenskt system för social housing föreligger. Vårt analysarbete inriktades därför i stället på att identifiera och försöka beräkna vilka kostnadsmässiga konsekvenser i termer av nödvändiga subventioner som en reform av hyresprissättningen ("marknadshyra") skulle kunna innebära. Vi valde även att använda begreppet socialbostäder, för att beteckna det aktuella bostadsbeståndet snarare än tilldelningsmekanismer eller besittningsskydd för hushåll med olika inkomstnivåer. Vi inventerade och analyserade istället påstådda kostnader och vinster som totalt sett skulle kunna bli resultatet av marknadshyra.

Efter att ha konstaterat svårigheterna med att förutspå vilka flyttmönster som skulle uppträda av hyreshöjningar (något som ingen analys tidigare klarat att modellera) valde vi att basera konsekvensanalysen på en rad förenklande men transparenta antaganden, tillsammans med ett resonemang som bygger på att undanträngningseffekten av hyresprishöjningar kan betraktas som ett ekvivalent behov av nyproduktion, i tillägg till det behov som redan identifierats av Boverket.

1.5. Begrepp och definitioner

I nedanstående rapport använder vi oss av ett antal uttryck och begrepp som frekvent förekommer i den pågående debatten kring problematiken på den svenska bostadsmarknaden. Innebörden och betydelsen av dessa begrepp saknar i flera fall vedertagna definitioner och har därmed flertalet tolkningar. För att undvika missförstånd har vi valt att definiera dessa begrepp enligt nedan.

Marknadshyra definieras som "den mest sannolika hyran vid nyteckning av hyreskontrakt på en öppen hyresmarknad".²

Presumtionshyra innebär att hyresnämnden vid en tvist ska presumera att vissa hyror är skäliga om en förhandlingsöverenskommelse slutits enligt vissa villkor.

Bruksvärdeshyra är det "hyresbelopp som bestäms med utgångspunkt från hyran hos likvärdiga lägenheter på orten".³

Socialbostäder, enligt kapitel 3 nedan finns ingen enhetlig definition av begreppet social housing vare sig på svensk nivå eller EU-nivå. Vi har i nedanstående rapport valt att använda oss av uttrycket socialbostäder, vilket ansluter till tidigare språkbruk i rapporter från SABO.

Tjänster av allmänt intresse⁴ är tjänster som definieras och regleras på europeisk nivå av Lissabonfördraget. Tjänsterna delas övergripande in i kategorierna kommersiella tjänster och icke-kommersiella tjänster. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (Services of General Economic Interest, SGEI)

¹ CECODHAS, European Social Housing Observatory, Study of Financing of Social Housing in 6 European countries, July 2013 samt Directorate-General for Internal Policies, Policy Department, Economic and Scientific Policy, Social Housing in the EU, 2013

² Fastighetsekonomi och fastighetsrätt, Fastighetsnomenklatur, 12:e upplagan, Institutet för värdering av fastigheter och samhällsbyggarna, 2015

³ Fastighetsekonomi och fastighetsrätt, Fastighetsnomenklatur, 12:e upplagan, Institutet för värdering av fastigheter och samhällsbyggarna, 2015

⁴ EUR-Lex, European Union Law

samlar i princip de kommersiella tjänsterna och det är här inunder som system för socialbostäder brukar sorteras in.

Bostadsbrist uppstår till följd av en diskrepans mellan antalet tillgängliga bostäder och antalet hushåll, dvs. det finns för få bostäder för antalet hushåll, men kan även beskrivas som en oacceptabel ökad trångboddhet eller standardsänkning. På samma vis som det inte finns någon entydig definition av social housing, eller socialbostäder, finns ingen tydlig begreppsförklaring av bostadsbrist. Vi har i nedanstående rapport utgått från intervjusvar som indikation för de fem ländernas perspektiv på bostadsbrist på den lokala marknaden men även noterat att begreppet används på olika sätt beroende på enskilda individers eller institutioners uppfattning om balansen, eller obalansen, på den lokala bostadsmarknaden.

Vakansgrad även kallat bostadsreserv, betecknar outhyrd andel (av antal eller yta) i förhållande till uthyrbar andel av ett bostadsbestånd. På en bostadsmarknad i balans krävs vid varje givet tillfälle ett antal lediga lägenheter för att bl.a. möjliggöra flyttkedjor och minimera potentiella inlåsnings effekter. Denna vakansgrad benämns ofta den naturliga vakansgraden.

2. Sveriges bostadsmarknad

2.1. Inledning

Svensk bostadspolitik har historiskt sett haft en särskild utformning i jämförelse med många andra politiska områden. Något som präglar bostadshyresmarknaden i förhållande till många andra marknader är att boendeförsörjning ses som en central funktion i ett välfärdssamhälle. Det finns sammanlagt cirka 1 500 000 hyreslägenheter i Sverige, av dem hyrs cirka 1,2% ut med sociala hyreskontrakt. Stora delar av det svenska hyresbostadsbeståndet utgörs av kommunalt ägda fastighetsbolag vilka tillhandahåller bostäder inom det som brukar benämnas allmännyttan. Lagstiftning enligt 12kap. Jordabalken (1970:994), ofta kallad Hyreslagen, reglerar möjligheten för fastighetsägare att fritt (ensidigt) höja hyrorna, vilket bland annat syftar till att trygga besittningsskyddet.⁵ Bostadshyresmarknaden i Sverige utgörs till en mindre del av helt offentligt subventionerade bostäder som endast är tillgängliga för ekonomiskt svaga hushåll. Kostnaden för dessa boendeformer är dock betydande och förväntas på kort sikt växa i samband med ökade flyktingströmmar.

Sveriges lagstiftning kopplat till bostadshyresmarknaden har sitt ursprung i den lagstiftning som infördes under andra världskriget, vilket hade som syfte att bland annat minska spekulationsrisk och missförhållanden. Lagstiftningen sågs över under 1960-talet vilket resulterade i det system som finns idag. Under 2000-talet har en rad kompletterande lagändringar förändrat hyresmarknaden ytterligare.⁶ Lagändringar har historiskt haft flera syften där de viktigaste utgjorts av att reglera hyresgästorganisationers förhandlingsrätt samt justeringar för att öka nyproduktionstakten. Det senare avser införandet av möjligheten att avtala om så kallade presumtionshyror vilka beskrivs vidare nedan.

Det som karaktäriserar dagens bostadshyresmarknad, i jämförelse med många andra länder och andra delar av fastighetsbranschen, är bl.a. en stark organiserad samordning av hyresgäster, stora lägenhetsvolymen inom offentligt ägande som är tillgängliga för alla samt standardiserade varmhhyror i bostadslägenheter. Sverige har dock, som flera andra länder, långa bostadsköer i framför allt storstadsregionerna. Köbildningen har i sin tur lett till en omfattande svart handel med attraktiva hyreskontrakt.⁷ Även incitamenten till nyproduktion av bostäder påverkas av hyresbegränsningar i Hyreslagen. Boverket bedömer att det aktuella underskottet av bostäder främst har ackumulerats efter millennieskiftet.

Boverket gav ut en rapport i mars 2015 där bostadsmarknaden har analyserats för att uppskatta det nuvarande ackumulerade nyproduktionsbehovet, samt det prognostiserade behovet fram till år 2025. Efter analys av hushållstillväxt, lediga lägenheter, ombyggnationer, rivningar och bostadsreserv prognostiserades nyproduktionsbehovet under perioden till cirka 595 000 lägenheter. I oktober samma år reviderades det bedömda byggbehovet till 705 000 lägenheter, efter att SCB publicerat en ny befolkningsprognos. Den nya prognosen indikerar att 461 000 nya lägenheter behövs under perioden 2015-2020, och att 244 000 nya lägenheter behöver tillföras under 2021-2025. Huvuddelen, cirka 74 % enligt den första bedömningen, behövs i storstadsregionerna. Analysen har 31 december 2011 som sin starttidpunkt och tar hänsyn till nettoproduktionstillskott sedan dess, rivningsprognoser, lediga lägenheter och behovet av en bostadsreserv. Därmed tar rapporten inte direkt ställning till ifall det funnits ett ackumulerat produktionsunderskott innan analysens starttidpunkt.⁸

⁵ Boverket (2014) Rapport 2014:13 Det svenska hyressättningssystemet

⁶ Jörnmark, J. (2005) Äganderättens konsekvenser och grunder – Bostadsrätterna, allmännyttan och lagarna

⁷ Lindblad, M. (2010) Marknadshyror och nyproduktion – En hyresmodell applicerad på Stockholms bostadsmarknad

⁸ Boverket (2015) Rapport 2015:18 Behov av bostadsbyggande; Boverket.se

2.2. Hyressystemets utformning

2.2.1. Kort om relevanta regelverk

I 12kap. Jordabalken (1970:994) regleras förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst. Hyresförhandlingslagen (1978:304) reglerar förhållandet mellan hyresvärd och hyresgästorganisation. Hyresförhandlingslagens regler kompletteras av avtalade bestämmelser om förhandlingsordning. Utöver det finns en rad lagrum, riktlinjer och rekommendationer som inte direkt påverkar den nedanstående analysen, men som har påverkan på dagens bostadsmarknad och inför en eventuell omreglering av bostadshyror, byggande, bidrag och subventioner. Till dessa hör Jordabalken, Plan- och bygglagen, skattelagstiftning m.m.

2.2.2. Bruksvärdessystem

Bruksvärdessystemet infördes 1968 och har därefter omarbetats ett antal gånger, senast 2011. Dess syfte är att bland annat säkerställa besittningsskydd för hyresgäster samtidigt som prissättningen anpassas till villkor som delvis liknar de som skulle gälla på en fri marknad. Systemet innebär att Hyresnämnden vid en tvist fastställer den skäligen hyresnivån efter en så kallad jämförelseprövning där hyresnivån ska motsvara den för lägenheter med samma bruksvärde. Bruksvärdet baseras bland annat på storlek, modernitetsgrad, planlösning, läge i huset, reparationsstandard och ljudisolering. Utöver det påverkas bruksvärdet av förmåner som tillgång till hiss, tvättstuga och garage. Lägespåverkande faktorer räknas även in, men inte på ett sätt som fullt ut motsvarar värdepåverkan för t.ex. bostadsrätter.

Efter lagändringen 2011 ska jämförelse ske mot likvärdiga lägenheter i hus på orten, för vilka hyresnivån har förhandlats kollektivt. Förändringen innebär att lägenheter ägda av såväl privata som offentliga hyresvärdar kan utgöra jämförelselägenheter, så länge förhandlingsförfarandet har varit korrekt.

2.2.3. Presumtionshyra

För nyproducerade hyreslägenheter finns från och med 2006 möjligheten att istället fastställa hyresnivån utifrån så kallad presumtionshyra, vilket har som syfte att förbättra de ekonomiska incitamenten att producera nya hyresbostäder. Den innebär i stora drag att om en förhandlingsöverenskommelse mellan Hyresgästföreningen och fastighetsägaren sluts för ett nyproducerat hus, innan något avtal har kommit till för någon av lägenheterna, så kan Hyresnämnden vid en tvist förutsätta (presumera) att hyrorna är skäligen⁹. Hyresnivån anses då både vara skälig utifrån fastighetsägarens avkastning och ur hyresgästernas perspektiv. Från 2013 är presumtionstiden begränsad till 15 år, varefter hyresgästerna kan ansöka om att få hyrorna bruksvärdesprövade. Hyresgästerna mister därmed rätten att få hyran prövad i Hyresnämnden under en period, och hyresnivån i aktuell fastighet kan inte användas som jämförelse vid bruksvärdesprövning i annan fastighet. Under den period presumtionshyran är gällande finns även möjlighet att justera hyresnivån i den mån det är skäligt i förhållande till den allmänna hyresutvecklingen på orten.¹⁰

Hyresgästföreningen gjorde i mitten av 2014 bedömningen att cirka 7 000 hyreslägenheter som byggts sedan 2006 har åsatts presumtionshyror, varav de flesta återfinns i storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

2.2.4. Förhandlingsordning för hyressättning

Hyresförhandlingslagen reglerar bland annat den förhandlingsordning som gäller för det svenska hyressättningsystemet idag. I praktiken innebär förhandlingsordningen att det är möjligt att förhandla

⁹ §55c Hyreslagen

¹⁰ Boverket (2014) Rapport 2014:13 Det svenska hyressystemet

hyresvillkoren för ett stort antal lägenheter på en gång, vilket avsevärt sänker transaktionskostnaderna. Dock har enskilda hyresgäster, inom vissa ramar, möjlighet att ompröva ett sådant avtal. Förhandlingsordningen innebär även att en hyresvärd inte kan "kringgå" förhandlingsskyldigheten gentemot hyresgästorganisationen.¹¹

Vid andrahandsuthyrning av bostadsrätter gäller inte Hyreslagen, såvida hyresvärden inte hyr ut fler än en lägenhet. Parterna vid en andrahandsuthyrning har rätt att på egen hand komma överens om hyresnivån, men i de fall hyran påtagligt överstiger kapital- och driftkostnad för lägenheten har ändå hyresgästerna rätt att få hyran sänkt i Hyresnämnden.¹² Hyresgäster har även rätt att byta hyresrätt med varandra, under förutsättning att det godkänns av hyresvärden. Ifall hyresvärden inte godkänner bytet finns möjlighet för hyresgästen att få saken prövad i Hyresnämnden, som godkänner bytet ifall hyresgästen har goda skäl, och hyresvärden inte drabbas av oskäligen olägenhet.

Omfattande ombyggnationer och standardhöjningar kan utgöra grund för hyreshöjning. Hyresgästen måste dock ge sitt godkännande till åtgärden. Även här kan Hyresnämnden engageras, men av hyresvärden ifall hyresgästen inte godkänner. Då bedöms skäligheten av att åtgärden utförs i förhållande till den eventuella oskälighet som hyresgästen drabbas av. Intressen som beaktas vid en sådan prövning är bland annat särskilda skäl hos den enskilda hyresgästen, hyresgästens boendekostnad och intresset av att åstadkomma en modern boendestandard.

2.3. Boende

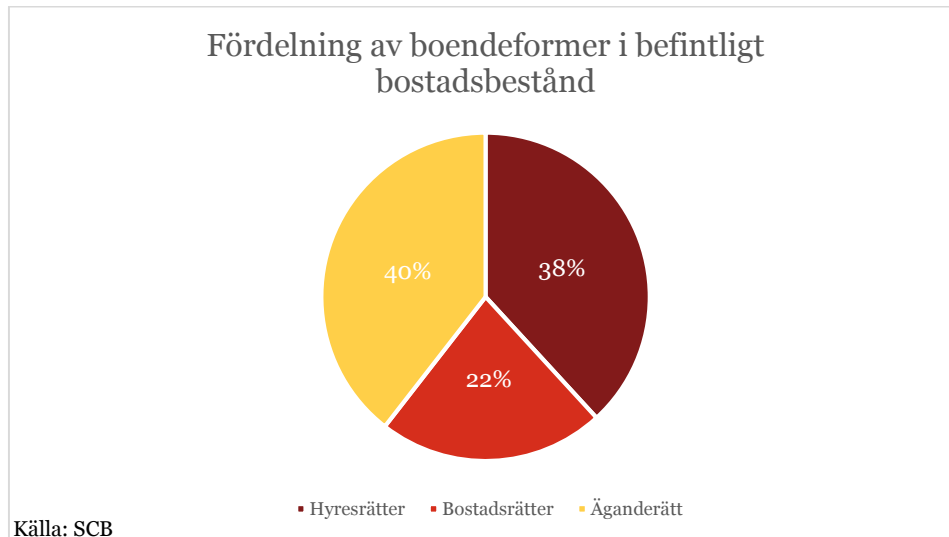
Medianåldern för att bilda nytt hushåll har hållit sig relativt konstant mellan 1960-talet och 1980-talet. Kvinnor lämnar föräldrahemmet vid något lägre ålder men sammantaget har medianåldern legat kring 21 år. Trenden sedan början av 2000-talet har varit att medianåldern har ökat, fortfarande med samma skillnader mellan könen. Det visar sig även att män i högre grad flyttar hemifrån i syfte att arbeta, medan kvinnor i större utsträckning flyttar för att studera.

Enligt den norm som SCB i dagsläget använder finns det ett tydligt mönster för hur trångboddhet fördelar sig mellan olika åldersgrupper. Sett till hela populationen är trångboddhet vanligare i yngre åldrar, samt i högre grad vanligt i hyresrätter jämfört med bostadsrätter.

Av landets cirka 4,67 miljoner bostadslägenheter utgör hyreslägenheter cirka 38%, bostadsrätter 22% och äganderätter, vilka i huvudsak består av småhus, 40%. Inom de olika bostadskategorierna finns underkategorier som på ett eller annat sätt har marknadspåverkan och egenskaper som är relevanta för den nedanstående analysen. Några av dessa är studentbostäder, pensionärsbostäder, vårdhem, kommunala lång- och korttidsboenden m.fl.

¹¹ Boverket (2014) Rapport 2014:13 Det svenska hyressystemet

¹² Prop. 2013/14:142 Ökad uthyrning av bostadsrättslägenheter



Hyresgästföreningen har cirka 530 000 anslutna hushåll fördelat över 1 425 lokala hyresgästföreningar. Deras förhandlingsposition regleras till stor del av Hyreslagen och Hyresförhandlingslagen.

I syfte att utjämna inkomstrelaterade skillnader mellan olika hushåll och höja boendestandarden för ekonomiskt svaga hushåll finns olika typer av offentliga skattefinansierade bidrag och subventioner som fördelas via både statliga och kommunala budgetar. Kortfattat handlar det om olika typer av bostadsbidrag och bostadstillägg från Försäkringskassan samt kommuner. De kommunala stöd och bidrag som finns tillgängliga skiljer sig åt mellan landets kommuner men utgörs i huvudsak av bidrag till pensionärer eller handikappade med svag betalningsförmåga. Socialtjänsten inom varje kommun betalar även ut ekonomiskt bistånd, tidigare benämnt socialbidrag, efter individuell prövning. Ekonomiskt bistånd består i sin tur av försörjningsstöd som till del ska subventionera boendekostnader. Vidare betalar Pensionsmyndigheten ut bostadstillägg till pensionärer, efter prövning utifrån vissa kriterier.

En relaterad term inom området är ”sekundär bostadsmarknad” som utgörs av kommunala boendelösningar, ofta i form av hyresavtal, som kommunen handlar upp och vidareförmedlar till hushåll som uppfyller villkoren för detta. Orsaken är vanligtvis svårigheten för personerna att bli godkända av hyresvärdar. Dessa hyresavtal brukar benämnas ”sociala hyreskontrakt” och det är vanligt att kommunen i fråga på sikt avser att den boende ska ta över hyreskontraktet. Boverket bedömer att cirka 75% av landets kommuner erbjuder denna typ av boendelösningar.¹³

Även hushåll som äger sitt eget boende har möjlighet att ta del av de olika typerna av ekonomiskt stöd som beskrivits ovan. Personer som äger sitt eget boende och har finansierat köpet via lån har även rätt att göra avdrag för räntekostnader som följer av lånet. Det är möjligt att göra avdrag för 30% av räntekostnaden, upp till 100 000 kr/år, mot både räntetäkter och förvärvsinkomst. Olika finansiella stöd för boende beskrivs vidare i kapitel 6 nedan.

Bostadsbeskattningskommittén har i betänkande från 2014 kommit fram till att skattesystemet inte är neutralt mellan de olika upplåtelseformerna hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt utan att bostadsrätter och äganderätter är skattemässigt gynnade i jämförelse med hyresrätter. I ett exempel visar kommittén att månadskostnaden för ett hushåll som köper eller hyr en bostad skiljer sig cirka 3 000 kr/månad. Vid köp av bostaden krävs en investering på 2,0 miljoner kr (80% belåning) och som hyresrätt har bostaden en

¹³ Boverket (2011) Rapport 2011:33 Sociala hyreskontrakt via kommunen

marknadsmässig och konkurrensutsatt hyresnivå. Räntekostnadsavdrag och låg fastighetsavgift bedöms vara de största orsakerna till skillnaden.¹⁴

2.4. Fastighetsägare, hyresvärdar och byggbolag

Hyresvärdar har, i egenskap av motpart till hyresgästerna, sina affärsmässiga förutsättningar till stora delar reglerade enligt gällande lagstiftning kopplat till bostadsupplåtelse. Allmännyttan, som beskrivs i följande delkapitel 2.4.1, utgör som grupp den enskilt största fastighetsägaren. Det finns även ett flertal volymmässigt stora bolag med verksamhet inom bostadsuthyrning som är noterade på Nasdaq Stockholm. Wallenstam, D. Carnegie, Victoria Park och Diös är några av dessa.

Utöver dessa finns en mängd onoterade bostadsfastighetsbolag och -fonder med varierande storlek, ägandeform samt strategisk och geografisk inriktning. Slutligen finns ett stort antal privatpersoner som i mindre skala säljer, köper och hyr ut bostäder. Fastighetsägarna påverkar och påverkas i sin tur till stor del av andra marknadsaktörer som verkar inom bl.a. finansmarknaden, byggbranschen samt teknik- och energibranscherna.

2.4.1. Allmännyttan

Allmännyttan utgörs av lokala bostadsbolag som ägs av de kommuner som respektive bolag är lokaliserat till. I stort sett samtliga kommuner har ett eller flera bolag inom sitt ägande som faller in under denna beskrivning. Syftet är att tillhandahålla bostäder till kommunens invånare och arbetskraft. Stiftelser med liknande egenskaper och förutsättningar brukar även de kategoriseras som allmännyttiga. Allmännyttigt bostadsaktiebolag definieras, enligt Lagen (1910:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, som ett kommunalt kontrollerat aktiebolag som verkar med allmännyttigt syfte:

- i verksamheten huvudsakligen förvalta fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt,
- främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget och
- erbjuder hyresgäster möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

Den 1 januari 2011 infördes nya villkor för dessa bolag som innebär ett avsteg från kommunallagens självkostnadsprincip och förbud för kommuner att driva företag i vinstsyfte. Allmännyttiga bolag ska istället drivas enligt affärsmässiga principer, med hänsyn taget till samhällsansvaret, och därmed bör marknadsmässiga krav ställas avseende bland annat avkastning, ägartillskott och avgift för kommunala borgensåtaganden.

Den nytilkomna lagstiftningen behandlar även hur bolagens vinster ska hanteras. Kommunerna har endast rätt till skälig utdelning på investerat kapital och övrig vinst ska återinvesteras i verksamheten. Återinvesteringar sker i huvudsak i underhåll i befintligt bestånd eller i nyproduktion.

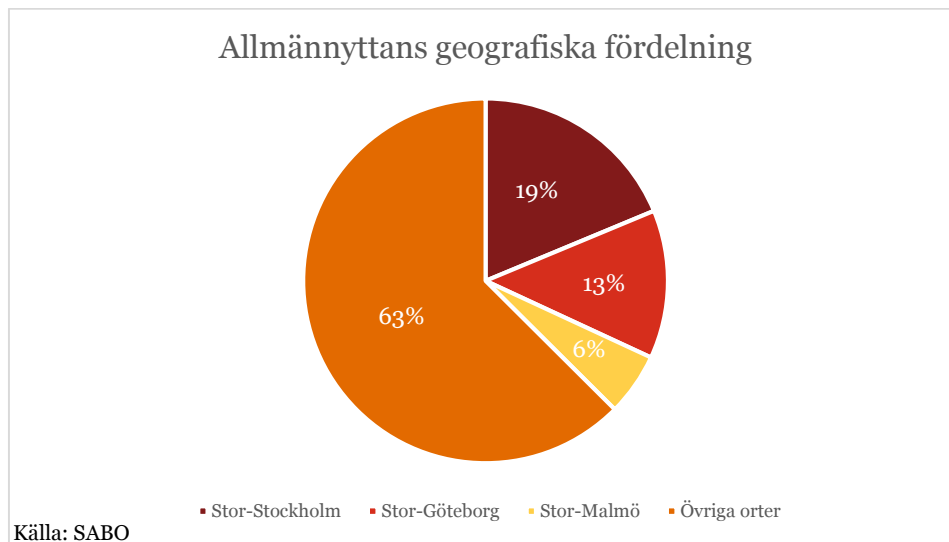
Cirka 300 bolag är anslutna till SABO, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, en bransch- och intresseorganisation för de allmännyttiga bostadsbolagen. Totalt förvaltar bolagen 8,4 miljoner kvadratmeter fördelade på cirka 802 000 lägenheter. Tillsammans omsätter de 61 miljarder kr per år och har cirka 12 000 anställda. Det är viktigt att poängtera att dessa bolag arbetar under skilda förutsättningar vad gäller till exempel storlek, lokalpolitiskt styre m.m. och antalet lägenheter varierar mellan 72-26 600.

Boverket bedömer att den övervägande majoriteten av nuvarande och framtida bostadsbehov är lokaliserat till storstadsregionerna. Stockholms kommun har fyra bolag, Svenska Bostäder, Stockholmshem, Familjebostäder och Micasa. Sett till hela stockholmsregionen så kompletteras nämnda bolag med kringliggande kommuner och

¹⁴ Bostadsbeskattningskommittén (2014) Vissa bostadsbeskattningsfrågor, SOU 2014:1

deras bolag så som Signalisten i Solna, Sollentunahem i Sollentuna, Telge Bostäder i Södertälje osv. Göteborgsregionen består bland annat av Bostads AB Poseidon, Bostadsbolaget, Kungälvsbostäder med flera. Slutligen utgörs allmännyttan Malmöregionen av bland annat Malmö Kommunala Bostadsbolag, Lunds Kommunala Bostadsbolag och Helsingborgshem.

Enligt Boverkets första bedömning av landets framtida behov av nyproducerade bostadslägenheter, från mars 2015, behövdes 26% av lägenheterna i områden utanför storstadsregionerna. Av allmännyttans lägenhetsbestånd om cirka 803 000 lägenheter återfinns cirka 37,5 %, motsvarande 300 000 lägenheter, inom storstadsregionerna och 63% i övriga regioner.



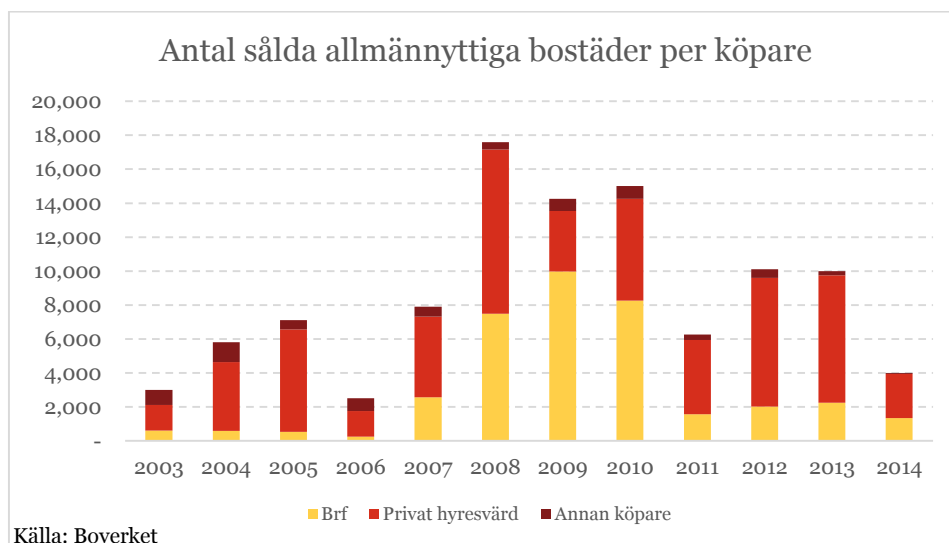
Allmännyttans fastighetsinnehav byggdes till stora delar upp under Miljonprogrammet som betecknade ett uttalat mål om att öka nyproduktionstakten under perioden 1965-1974. Det är viktigt att notera att samtliga bostäder som uppfördes under denna tidsperiod brukar generellt betecknas tillhöra Miljonprogrammet, oaktat om det avser privatägda villor, bostadsrätter eller hyresrätter. Samtliga bostäder och upplåtelseformer som uppfördes under perioden summerar till kring 1 006 000. Kulmen på Miljonprogrammet var 1970 då det beräknas ha uppförts 109 843 nya lägenheter. Den vanligaste typen av hus som restes var lamellhus i tre våningar. Villor och andra småhus utgjorde cirka en tredjedel av bostäderna. De byggnader som idag kanske främst förknippas med Miljonprogrammet, höghus med betongstomme i utkanten av många städer, utgjorde cirka en fjärdedel av de lägenheter som byggdes. Upprustningen av dessa höghus har varit en central fråga i bostadsdebatten under senare år eftersom stora delar av beståndet har, eller kommer att ha, nått slutet av sin tekniska livslängd. Behovet av hyresförändringar i samband med sådan upprustning innebär en tydlig målkonflikt mellan behovet av en upprätthållen standard och en bibehållen möjlighet för hushåll inom ett brett inkomstintervall att bo i dessa områden.

Miljonprogrammet uppfördes till cirka en tredjedel av de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen. Det var efter detta som allmännyttan blev landets dominerande förvaltare av flerfamiljshus. Produktionen var möjlig till stora delar på grund av kraftig efterfrågan på bostadslägenheter samt förändrat statligt bolånesystem vilket främjade industriellt och storskaligt byggande. De då nyinrättade AP-fonderna var också en del av Miljonprogrammets finansiering. Pensionsreformen 1959 hade skapat en omfattande kapitalbas inom dessa fonder vilket delvis utnyttjades till bostadsproduktion. En väsentlig skillnad mellan åren som ledde upp till Miljonprogrammet och situationen idag är att byggtakten redan under slutet av 1950-talet och början av 1960-talet var hög, bara under 1964 beräknas cirka 90 000 lägenheter ha uppförts, medan det under den senaste tioårsperioden endast har producerats cirka 27 000 lägenheter per år.

2.4.2. Privata aktörer

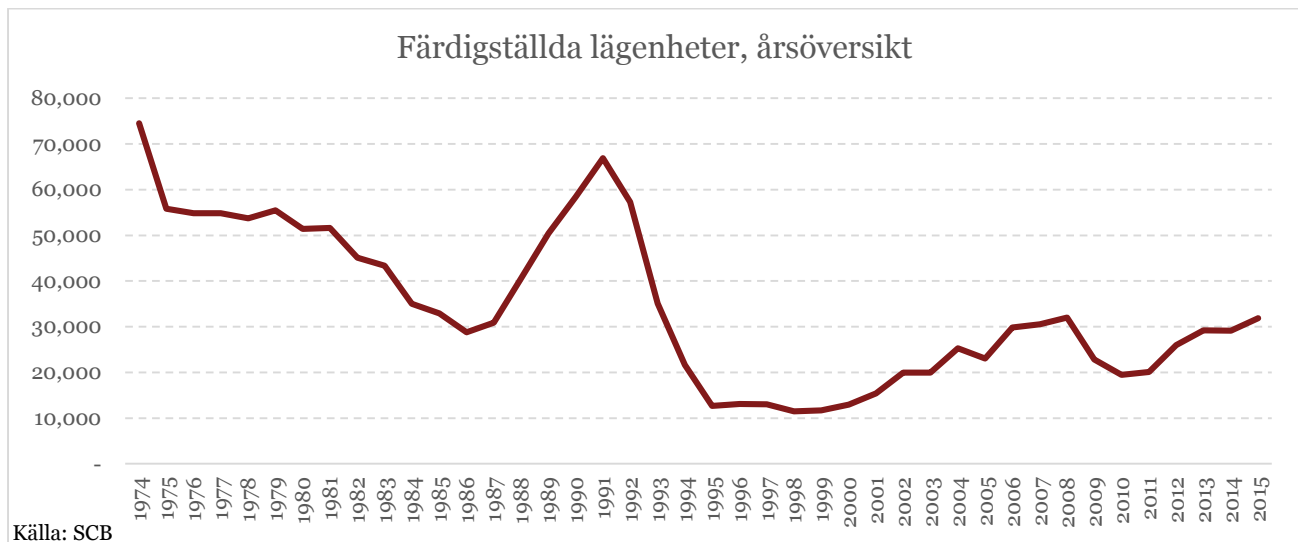
Bostadsfastighetsbolag som inte sorterar under allmännyttan kan grovt indelas i noterade bolag, fastighetsfonder, institutionellt ägda bolag och privata bolag. Svenska bostadsfonden och Sveafastigheter Bostad är exempel på fonder med specifik inriktning på bostäder. Rikshem, som ägs av AMF och Fjärde AP-fonden, representerar institutionellt kapital allokerat till bostäder. Privata bostadsfastighetsbolag utgör en jämförelsevis betydligt bredare grupp med allt ifrån storbolag som Akelius till små lokala aktörer med endast ett fåtal lägenheter inom sitt ägande.

I och med de förändrade förutsättningarna som infördes 2011 för allmännyttan har skillnaderna i reglering mellan privata och kommunala aktörer minskat väsentligt. Sett till investeringsmöjligheter i bostadsfastigheter som antror marknaden har privata bolag och bostadsrättsföreningar varit helt dominerande jämfört med allmännyttan. Mycket av de bostadsfastigheter som bytt ägare på marknaden, efter det att den stopplag som infördes 1999 togs bort, har under senare år sålts från just allmännyttan. Stopplagen infördes för att motverka den våg av försäljning av allmännyttans bestånd som skedde under 1990-talet.



2.4.3. Byggnade

Hur aktörerna inom svensk byggindustri agerar påverkar tydligt utvecklingen på bostadsmarknaden. Det gör att regelverket kring detaljplaner och byggande som byggherrar, entreprenörer, arkitekter och konstruktörer behöver förhålla sig till hamnar i fokus för debatten. Nyproduktionstakten har varierat kraftigt sedan 1974, det sista år som brukar räknas till Miljonprogrammet. Som kan urskiljas ur nedanstående graf sjönk nyproduktionstakten efter 1974 ända fram till slutet av 1980-talet. De avskaffade kreditmarknadsregleringar som var i bruk fram till 1985 lade grunden för ett mer generöst finansieringsklimat som framför allt gynnade fastighetssektorn. Detta var en starkt bidragande faktor till den ökade nyproduktionstakten som observerades under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Efter en period av stor utlåning från finansieringsinstitut började flera aktörer i början av 1990-talet få svårigheter att betala sina räntekostnader vilket fick till följd att den så kallade fastighetsbubblan sprack. Under efterföljande år sjönk både BNP och fastighetspriser kraftigt vilket även hämmade nyproduktionen av fastigheter. Perioden efter 1995 har karaktäriserats av svagt stigande bostadsbyggnadstakt, som hämmades något av finanskrisens utbrott 2008 och dess efterverkningar. Under senare år har produktionstakten återhämtat sig något på grund av låg räntenivå och ökande fastighetspriser.



Byggbolag har att rätta sig efter en rad regelverk. Det mest centrala lagrummet är Plan- och bygglagen (2010:900) som reglerar hur samhällsplanering, stadsutveckling och byggande ska ske, vilken kompletteras av Boverkets regelverk bestående av bland annat Boverkets byggregler, Boverkets konstruktionsregler och Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder.

Planläggning av mark är, som framgår av 1kap. 2§ Plan- och bygglagen, en kommunal angelägenhet. Lagrummet gör det möjligt för kommuner att få inflytande över hur, var och i vilken form alla bygglovspliktiga byggnader uppförs. Till det hör kommunernas rätt att utfärda bygg-, mark- och rivningslov för bland annat olika typer av nybyggnation, renoveringar och liknande. Länsstyrelserna runt om i landet har dock befogenheter att överpröva kommunala beslut i flera planläggnings- och bygglovsfrågor.

Ytterligare ett relevant beslutande organ är det statliga och de kommunala lantmäterimyndigheter som har exklusiv rätt att besluta om fastighetsbildning i Sverige.

2.5. Samhällsekonomisk kostnad av dagens bostadssystem

Dagens svenska bostadssystem innehåller olika typer av bidrag och mer eller mindre direkta subventioner. Bidragen eller subventionerna avser att stödja antingen efterfrågesidan, bestående av hyresgäster, eller utbudssidan, bestående av hyresvärdar, byggherrar och byggbolag. Riktade bidrag eller subventioner till endera sidan kommer på ett eller annat sätt att skapa ekonomiskt utrymme för byggande, enligt nationalekonomisk teori om utbud och efterfrågan. Storleken på de offentliga medlen som idag används för att finansiera dessa bidrag och subventioner bedöms nedan.

2.5.1. Efterfrågestimulerande åtgärder

Bostadsbidrag betalas ut till barnfamiljer och unga. Bidragets storlek är beroende av det enskilda hushållets boendekostnad och hanteras av Försäkringskassan.

- SCB:s statistikdatabas anger att 4,9 miljarder kr utbetalades i bostadsbidrag under 2015.

Statliga bostadstillägg utbetalas efter behovsprövning till personer med aktivitetsstöd, sjukersättning, invaliditetsförmån eller till pensionärer. Bostadstillägg till pensionärer hanteras av Pensionsmyndigheten och övriga bostadstillägg hanteras av Försäkringskassan.

- Bostadstillägg för pensionärer uppgick till cirka 8,3 miljarder kr 2014 enligt Pensionsmyndigheten.

- Bostadstillägg för personer med aktivitetsstöd, sjukersättning eller invaliditetsförmån, uppgick enligt SCB till cirka 4,6 miljarder kr 2015.

Kommunalt bostadstillägg är tillgängligt för personer med funktionsnedsättning i vissa kommuner, bland annat i Stockholm och Göteborg, och finansieras därmed med kommunala medel.

- Det saknas sammanställda uppgifter gällande hur stor totalsumman av kommunala bostadstillägg är på nationell nivå. Eftersom endast vissa kommuner erbjuder bidraget bör summan dock understiga motsvarande siffra för statliga bostadstillägg.

Ränteavdrag för privatpersoner uppgår i dagsläget till 30% av den totala räntekostnaden, upp till 100 000 kr/år. Möjligheten att dra av räntekostnader mot förvärvsinkomst är i praktiken en lättnad främst förbehållet de hushåll som äger sitt eget boende. Avdragsrätten innebär rent statsfinansiellt att staten berövas en skatteintäkt.

- Enligt bedömningar från Konjunkturinstitutet, KI, juni 2015 uppgick den uteblivna skatteintäkten till cirka 18 miljarder kr för 2015. Sett till historiska avdrag är det relativt lite vilket beror på det gällande ränteläget. Större delen av denna summa bedöms vara kopplad till bostadsbelåning. Kvarstår samma regelverk bedömer KI att samma siffra uppgår till cirka 60 miljarder kr år 2024 vid en rörlig bolåneränta om 6%.

Ekonomiskt bistånd, som tidigare gick under benämningen socialbidrag utgörs av kommunala skattemedel. Bidraget består i huvudsak av två delar, det som till storleken bestäms av riksnormerade siffror och det som inte gör det. Eftersom boendekostnader skiljer sig relativt mycket beroende på var i landet man bor så ligger den boendesubventionerande delen av bidraget utan för den så kallade riksnormen.

- Utbetalt ekonomiskt bistånd var under 2014 cirka 10,5 miljarder kr. Endast en mindre del avser att subventionera boendekostnad hos bidragstagaren.

ROT-avdrag är en "resurs" som i praktiken utgörs av uteblivna skatteintäkter för stat och kommuner. Avdragsmöjligheten finns för privatpersoner som genomför investeringar i sin bostad vilket får som resultat att bostadskostnaden för de hushåll som äger sitt eget boende minskar. Även denna typ av bostadsstöd är i praktiken endast möjlig att utnyttja för de hushåll som äger sitt eget boende. För närvarande finns möjligheten att dra av 30% av arbetskostnaden, en nedjustering från tidigare 50%. Det är dock viktigt att här poängtera att marknaden för hushållsnära tjänster historiskt karaktäriserats av stora inslag av svarta tjänster. Därför är det rimligt att förutsätta att denna uteblivna skatteintäkt inte är direkt överförbar till skatteintäkter vid ett eventuellt borttagande av möjligheten.

- 2015 var den totala skattereduktionen till följd av ROT-avdrag cirka 19,7 miljarder kronor. Dock ändrades reglerna 1 januari 2016 till nuvarande avdragsmöjlighet på 30%.

Kommunala bostadslösningar erbjuds till personer som inte har möjlighet att själv skaffa sig en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Kommunerna hyr lägenheter som i sin tur hyrs ut i andra hand till hushåll i mer eller mindre akut behov av bostad. Boverket bedömer att cirka 1,2 % av samtliga hyreslägenheter omfattas av dessa så kallade "sociala hyreskontrakt". Enligt Boverkets rapport "Kommunernas kostnader för boendelösningar till personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden" (2015:31):

- Kommunernas kostnad för personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden beräknas till cirka 5,3 miljarder kronor/år, motsvarande 240 000 kronor/person.
- Kommunernas kostnad för den sekundära bostadsmarknaden beräknas till 1,8 miljarder kr per år, motsvarande 140 000 kronor/person.

- Boendelösningar inom missbruks och beroendevården beräknas till 2,6 miljarder kr per år, motsvarande 550 000 kronor/person.
- Administrationskostnaden för kommunernas hantering av ovan nämnda boendelösningar beräknas till 440 miljoner kr per år.

2.5.2. Utbudsstimulerande åtgärder

Investeringsstöd är ett regeringsförslag som syftar till att ge bidrag till byggherrar av hyresrätter och studentlägenheter för att öka produktionstakten. Förslaget presenterades under våren 2015 och avses tillgängliggöras under 2016. Hanteringen kommer i sådana fall att skötas av Länsstyrelsen.

- Den årliga budgetramen för investeringsstödet är i regeringens förslag satt till 3,2 miljarder kr per år.

Ränteavdrag för företag fungerar översiktligt på liknande vis som för privatpersoner, men med den skillnaden att det för bolag i bostadsfastighetsbranschen minskar finansieringskostnader och därmed stärker utbudssidan av bostadsmarknaden. Företagsskattekommittén presenterade i juni 2014 ett förslag att ta bort avdragsrätten mot att bolagsskatten sänks från 22% till 16,5%.

- Möjligheterna att dra av räntekostnader har väsentligt minskat till följd av de ränteavdragsbegränsningar som genomfördes 2009 och 2013. De senaste tillgängliga uppgifterna från Skatteverket gör gällande att det negativa räntenettot för icke-finansiella företag uppgick till 114 miljarder kr 2014.

Kommunal markanvisningshantering hanteras olika beroende på upplåtelseform. Riksnittet för markkostnaden för hyresrätter är väsentligt lägre än för bostadsrätter, vilket delvis bör vara relaterat till lägesfaktorer och delvis till kommunala rabatter för att stödja byggande av hyresrätter. Prisdifferensen beräknas vara störst och mest påverkande i storstadsregionerna.

- Enligt uppgifter från SCB är prisdifferensen över landet som helhet till cirka 6 600 kr/m² BOA under 2014, vilket summerar till en total "rabatt" från kommunernas sida om cirka 3,0 miljarder kronor.

Statliga kreditgarantier hanteras av Boverket och är en försäkring långivare kan teckna för lån till ny- och ombyggnad av bostäder samt vid förvärv av fastighet som ombildas till kooperativ hyresrätt. Effekten blir att finansieringskostnaden för låntagaren minskar. Kostnaden för staten utgörs av skillnaden mellan faktisk avgift och marknadsmässiga avgift för att garantera lånen, adderat med eventuella förluster.

- 2015 beviljades 622 ansökningar om garantiåtagande. Totalt garanterat belopp uppgick till cirka 1,5 miljarder kr och Boverkets förväntade förlust uppgick till 5,6%. Utifrån resonemanget ovan bedöms inte kostnaden som signifikant i sammanhanget.

Kommunala kreditgarantier fungerar på samma sätt som statliga kreditgarantier då det sänker finansieringskostnader för de bolag och organisationer som åtnjuter garantiåtagandet. Lägre finansieringskostnader möjliggör i nästa steg att investeringar i till exempel bostadsfastigheter gynnas. Generellt gäller att kreditgaranti ställs ut endast för kommunala bolag, i huvudsak allmännyttiga bolag, och ideella organisationer som avser investera i något av stort allmänt intresse. Den faktiska kostnaden kan förenklat definieras som skillnaden mellan avgiften kommunerna faktiskt tar för garantiåtaganden och en marknadsmässig avgift. Slutligen tillkommer kostnader som uppstår då låntagaren hamnar på obestånd. SABO gjorde 2015 en undersökning bland sina medlemsbolag som visade att långt ifrån alla borgensavgifter var avstämda mot marknaden. Vissa bolag ansåg att avgiften var för hög, och vissa att den var för låg. Med andra ord finns det indikationer på att kommunerna i praktiken inte fullt ut tillämpar marknadsmässiga villkor vid garantiåtaganden.

- Enligt uppgifter från SABO är den kommunalt garanterade delen cirka 50 % av allmännyttans totala lånestock om cirka 208 miljarder kronor. Utifrån den uppgiften bedöms kommunernas kostnad för garantierna till mellan 200-500 miljoner kronor.

Tomträttsavgälder skiljer mellan hyresrätter och bostadsrätter på ett sätt som liknar skillnader i kommunala markanvisningsavtal. Att särbehandla bostadsrättsföreningar och hyresfastighetsägare strider dock mot kravet i 2kap 2§ kommunallagen som anger att kommuner ska behandla alla lika (likställighetsprincipen). I praktiken innebär det att kommunerna istället väljer att endast sluta tomträttsavtal avseende bostäder för hyreshus. Även detta fenomen bedöms främst ha ekonomiskt genomslag i storstadsregionerna.

- Den beräknade skillnaden i avgäld mellan bostadsrättsföreningar och privatägda bostadsfastigheter för Stockholm, Göteborg och Malmö är obefintlig, troligen på grund av ovannämnda skäl. Det ”utbudsstöd” som bedöms utgå utgörs istället av den förlorade intäkt aktuella kommuner skulle ha haft i det fall ingen särbehandling hade skett vid tilldelning av tomträttsavtal.

2.5.3. Den svarta hyresmarknaden – en indirekt kostnad för samhället

Samhället bedöms även belastas av mer eller mindre direkta kostnader kopplat till **svart handel med hyreskontrakt**. Svart hyresavtalsmarknad har direkt uppstått som en följd av de långa köerna till hyresrätterna i främst storstadsregionerna. Samhällets kostnad för att hyreskontrakt handlas oreglerat på bostadsmarknaden utgörs dels av uteblivna skatteintäkter, hushållens faktiska kostnad för att behöva betala för kontrakten samt de bedrägerier som är kopplade till handeln.

Boverket utkom med en rapport som belyser problematiken med den svarta hyreskontraktsmarknaden utan att kunna redovisa en sammanfattande bedömd kostnadsbild för samhället.¹⁵

Polisen gjorde under 2015 en bedömning av vad omsättningen på den svarta hyresmarknaden uppgår till. Då kam man fram till att handeln i Stockholm omsatte cirka 2 miljarder kr per år. Man lyfte även fram ett antal exempel på illegala lägenhetsaffärer där fastighetsägaren erhållit mellan 60-80% av transaktionspriset. Övrig del tillföll svartmäklaren eller förmedlaren. Anna Granath Hansson, Bostadsforskare på KTH, lägger också fram att den svarta hyresavtalsmarknaden bedöms omsätta runt 2 miljarder kr per år.¹⁶

2.5.4. Överblick

Det är behäftat med stora osäkerheter att estimerar samhällets nuvarande direkta och indirekta kostnader för att ordna bostadsförsörjning till Sveriges hushåll, oavsett personlig och ekonomisk situation. Att betydande resurser från offentliga budgetar används idag är dock tydligt.

¹⁵ Boverket (2011) Rapport 2011:30 Dåligt fungerande bostadsmarknader

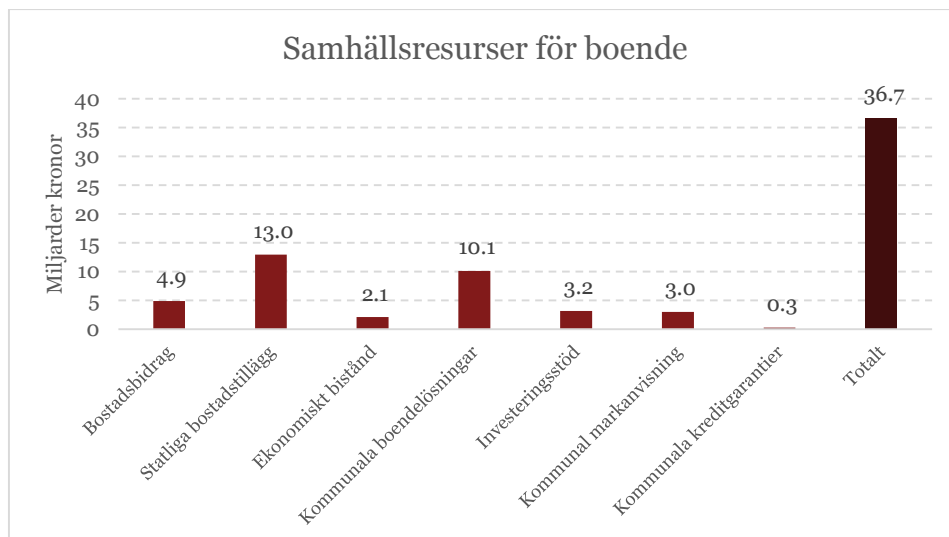
¹⁶ Samhällsbyggarna (2015) Samhällsbyggaren 02/16; artikel ”Prata med varandra”

Tillgängliga resurser

Bruttolista över samhällsresurser riktade till bostäder

Kronor i miljarder	Resurs	Bedömd samhällskostnad	Bedömd möjlig resursomfördelning	Kommentar
Efterfrågan	Bostadsbidrag	4,9	100%	Tillgänglig och faktisk resurs
	Statliga bostadstillägg	13,0	100%	Tillgänglig och faktisk resurs
	Kommunalt bostadstillägg	Okänt	100%	Inga samanställda uppgifter har gått att hitta
	Ränteavdrag för privatpersoner	18,0	80%	Ränteavdragen är endast delvis hänförliga till boendekostnader
	Ekonomiskt bistånd	10,5	20%	Endast en odefinierad del av ekonomiskt bistånd avser bostadsstöd
	ROT-avdrag	19,7		Stor osäkerhet i bedömningen kring faktisk resurs
	Kommunala boendelösningar	10,1	100%	Tillgänglig och faktisk resurs
Utbud	Investeringsstöd	3,2	100%	Tillgänglig och faktisk resurs som dock ej tagits i bruk ännu
	Ränteavdrag för företag	Okänt		Stor osäkerhet i bedömningen kring faktisk resurs
	Markanvisningar	3,0	100%	Utöver markprisskillnader är resursen svårdefinierbar
	Statliga kreditgarantier	<0,1	100%	Garanterat belopp uppgick under 2015 till mindre än 1,5 mdkr
	Kommunala kreditgarantier	0,3	100%	Garanterat belopp uppgick under 2015 till runt 100 mdkr
	Tomträttsavgifter	Okänt		Resursen utgörs av en snedvriden hantering av tomträttsfördelningen
	Svart hyresmarknad	Okänt		Faktisk samhällskostnad är svår att uppskatta

De resurser som är väl definierade och, i relation till övriga, varit möjliga att kvantifiera inom ramen för rapporten listas nedan. Av vår analys framgår att resurser som samhället allokerar till bostadsförsörjning uppgår till minst cirka 37 miljarder kronor. Utifrån det är bedömningen att inom dagens bostadsmarknad används offentliga medel uppgående till 37-50 miljarder kronor.



3. Fem länders system för socialbostäder

3.1. Beskrivning av internationell jämförelse

Som en del i vårt uppdrag har vi genomfört en studie för att beskriva och jämföra systemen för *social housing* (eller motsvarande) i fem utvalda europeiska länder. De länder som har studerats är Finland, Holland, Storbritannien, Tyskland samt Österrike. Vi har valt att endast studera förbundslandet Berlin och inte Tyskland i sin helhet då det tyska systemet för bostadsförsörjning till stor del är decentraliserat och uppvisar stora skillnader i systemen mellan förbundsländerna.

Sverige ingår inte i studien då syftet inte primärt är att rangordna länderna eller identifiera likheter eller skillnader mellan respektive land och Sverige, utan snarare att beskriva respektive lands ansats för att adressera behovet av socialbostäder och i respektive land försöka identifiera intressanta lösningar som skulle kunna prövas i Sverige.

Det saknas en allmängiltig definition av begreppet socialbostäder mellan jämförelseländerna och det saknas även harmonisering från EU-nivå. Studien har därmed baserats på jämförelseländernas egna begrepp och motsvarigheter till system för socialbostäder. Ett samlingsbegrepp som är mer vedertaget och reglerat är ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse” (SGEI), där system för socialbostäder ingår, och som kortfattat beskrivs nedan. Sverige har valt att reglera bostadsmarknaden på ett sådant sätt att SGEI-regelverket inte tillämpas. Även om utformningen av systemen skiljer sig åt mellan länderna finns övergripande likheter. Alla länderna tillämpar en kombination av efterfråge- och utbudsstöd där bidrag till individuella hushåll utgör en viktig komponent. Stödsystemen riktade mot utbudssidan uppvisar en större variation mellan länderna men tar en gemensam utgångspunkt i främjandet av nyproduktion.

Vi har valt att använda begreppet socialbostäder, vilket ansluter till tidigare språkbruk i rapporter från SABO. Vi ser dock inte något uppenbart behov av att införa detta begrepp som en nyhet i den svenska bostadspolitiken, och har därför inte heller försökt fastställa hur det borde definieras för tillämpning ur ett svenskt perspektiv. Däremot har vi identifierat ett antal inslag i respektive lands system som kan vara intressant för svensk tillämpning i samband med de utmaningar Boverket har identifierat och i samband med en eventuell reform till marknadshyra.

En likhet mellan de studerade länderna (och där Sverige avviker) är att man i andra länder infört reglering för att tilldela vissa boendeformer utifrån inkomstprövning av hushållet. Inget land tvingar dock hushållen att lämna detta boende om inkomsten hamnar över inträdesnivån, vilket gör att bostadsbestånden med tiden består av en allt större andel hushåll som inte skulle ha klarat de ursprungliga inkomstkraven utan har en högre inkomst. Det gör också att även om systemet för tilldelning av bostäder skiljer sig tydligt från det svenska så är utfallet av bostadsförsörjningen inte lika tydligt annorlunda, se nedan.

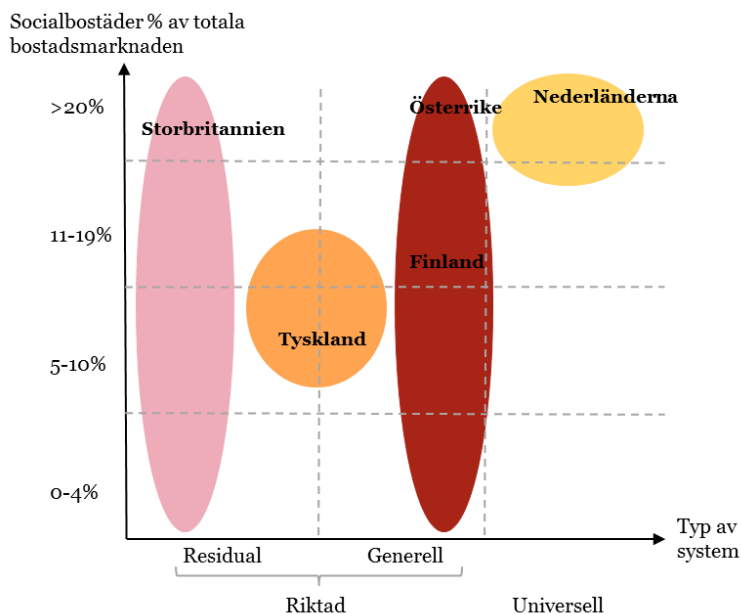
3.2. Socialbostäder – ett samlingsbegrepp utan gemensam innebörd

Socialbostäder är ett brett samlingsbegrepp där innebörden och de begrepp som används varierar mellan länder. Begreppet används oftast för att särskilja hur boende för vissa grupper kan finansieras. Dessutom förekommer begreppet ofta i samband med boendeformer som är förbehållna vissa inkomstgrupper och kan t.ex. innefatta boendetyper inom spannet från särskilda boenden som är fullt finansierade av staten, liknande hotellhem, till motsvarigheten till allmännyttan beroende på vilken utsträckning den enskilda staten har valt att

interveniera på bostadsmarknaden. I detta sammanhang har det mindre betydelse huruvida fastighetsägaren är en privat eller offentlig aktör, tilldelningen är det centrala. Den definition och de begrepp som de enskilda länderna har valt att tillämpa är inte harmoniserade från EU-nivå och definitionerna av motsvarande begrepp skiljer sig därmed beroende på nationell utgångspunkt och historik. Exempelvis definierar det holländska systemet socialbostäder utifrån ägande, det österrikiska systemet utgår från vilken typ av aktör som har uppfört bostäderna och det brittiska systemet utifrån huruvida hyresnivån anses vara marknadsmässig. I vissa länder är socialbostäder tillgängliga för alla hushåll men i de flesta länder är de avsedda för de hushåll som inte själva kan tillgodose detta behov. Vi har dock inte kunnat identifiera några exempel på att socialbostäder endast är tillgängliga för hushåll under en viss inkomstnivå då samtliga länder tillåter hushållen att behålla sitt boende om inkomsten stiger över "taknivån". I exempelvis Holland hanteras detta genom att ägare av socialbostäder har rätt att höja hyran mer än inflationen för de hushåll vars inkomst stiger över taknivån för socialbostäder (enligt en trappstegsmodell). För alla studerade länder har hushållen även rätt att byta bostad inom systemet för socialbostäder om hushållets storlek exempelvis ökar så länge som hushållets inkomst är lägre än inkomsttak. Rätten men inte skyldigheten att byta bostad kan leda till vissa inlåsnings effekter i systemet.

EU-kommissionen menar att definitionen av socialbostäder kvarstår hos medlemsstaterna som deras exklusiva kompetens, dvs. EU kommer inte att föreslå någon gemensam definition av begreppet. Å andra sidan har DG Competition (Directorate General for Competition) vid flera tillfällen haft synpunkter på utformningen av nationella lösningar ur ett konkurrensperspektiv där tjänster av allmänt intresse (se SGEI nedan) utförs av organisationer eller bolag som får betalt av offentliga aktörer men är aktiva på en konkurrensutsatt marknad. Detta gör att EU-kommissionens mandat och inflytande på detta område är omtvistat och ifrågasatt. I praktiken kan man utifrån de beslut EU-kommissionen har fattat¹⁷ urskilja implicita definitioner av socialbostäder och riktlinjer för nationellt handlingsutrymme.

De kriterier som hushållen måste uppfylla för att kvalificera (dvs. få tilldelning) för en socialbostad varierar mellan länderna men de har ofta sin utgångspunkt i ett förutbestämt inkomsttak eller -intervall i kombination med ett antal sociala behovskriterier. Detta innebär att även andelen hushåll som omfattas av socialbostäder skiljer sig åt mellan länder, från en mindre andel hushåll med låg inkomst i vissa länder till en majoritet av hyresmarknaden i andra. Vissa länder ger ett mer riktat stöd till väl definierade hushållskategorier och andra länder ger ett bredare och mindre stöd till större antal hushåll.



Inom EU existerar märkbarskillnader mellan systemen för socialbostäder och definitionen av förmånstagarna inom dessa system. De kan övergripande delas in i följande kategorier:

Universell: systemet är öppet och tillgängligt för i stort sett alla hushåll. Den offentliga sektorn spelar endast en marknadsreglerande roll

Riktad: systemet hanterar de hushåll som inte själva kan ombesörja eget boende och är i stor utsträckning frikopplat från den privata marknaden

- **Residual:** tilldelning baseras på sociala behovskriterier
- **Generell:** allokering baseras på inkomsttak/intervall

Källa: Social Housing in the European Union

¹⁷ Bl.a. Irland (N209/2001), Tyskland (N42/2004), Nederländerna (E2/2005), Sverige (N789/2006), Ungern (N358/2009), Nederländerna igen (N642/2009), Irland igen (N725/2009)

I ovanstående diagram, baserat på rapporten Social Housing in the European Union¹⁸, är det viktigt att notera att y-axeln beskriver utfallet av ländernas system för socialbostäder, inte tilldelningen.

Utformningen av det statliga stödet kan antingen vara efterfrågebaserat, dvs. stöd i form av exempelvis bostadsbidrag till individuella hushåll, eller utbudsbaserat, dvs. via subventioner till byggbolag för att främja nyproduktion. Alla jämförelseländer kombinerar dessa två stödsystem på något sätt men den närmare utformningen av subventioner och balansen skiljer sig markant mellan länderna. Dessa stödsystem är inte heller nödvändigtvis uteslutande anpassade för att adressera problem som har med socialbostäder att göra utan är även i viss utsträckning tillgängliga av andra skäl och med kompletterande bostadspolitiska målsättningar.

Det faktum att det inte finns en harmoniserad definition av socialbostäder inom EU begränsar kraftigt de slutsatser som kan dras av en studie av de valda ländernas system och bostadsbestånd "ur ett socialbostadsperspektiv". Vår översikt och jämförelse baseras därmed på ländernas egna begrepp och definitioner av liknande karaktär, vilken reflekterar den nationella historiken, synen på systemen och betydelsen av socialbostäder för bostadspolitiken i stort.

3.3. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI)

Även om det inom EU inte finns en gemensam definition av socialbostäder, finns en större samsyn kring det bredare begreppet SGEI (Services of General Economic Interest) där socialbostäder ingår som en av ett stort antal tjänsteområden. Bland annat ingår här även så vitt skilda tjänsteområden som vattenförsörjning, avfallshantering, flygplatser, kollektivtrafik m.m. EU-kommissionen definierar begreppet som följande:

Services of general economic interest (SGEI) are economic activities that public authorities identify as being of particular importance to citizens and that would not be supplied (or would be supplied under different conditions) if there were no public intervention. Examples are transport networks, postal services and social services.¹⁹

SGEI är tjänster av allmänt ekonomiskt intresse vars utformning avgörs av offentliga myndigheter. Mer specifikt, är det ekonomiska tjänster som offentliga myndigheter anses ha vissa skyldigheter att tillhandahålla för att säkerställa att tjänsterna erbjuds där det saknas förutsättningar för att låta marknadsaktörer erbjuda motsvarande tjänster utan inblandning från myndigheter.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) är ekonomisk verksamhet som inte skulle kunna produceras enbart av marknadskrafterna, eller åtminstone inte i form av en prisvärd tjänst som är tillgänglig för alla, utan åtskillnad. SGEI utförs i allmänhetens intresse under villkor som fastläggs av det offentliga, som föreskriver en offentlig tjänsteskyldighet för en eller flera leverantörer.

SGEI sträcker sig från stora kommersiella aktiviteter, såsom posttjänster, energiförsörjning, telekommunikation eller kollektivtrafik, till sociala tjänster, som omsorgen om äldre och funktionshindrade.

Villkoren för utbetalningar av statligt finansiellt stöd och offentliga ersättningar inom tjänster av allmänt ekonomiskt intresse regleras och granskas på europeisk nivå av EU-kommissionen. Kommissionen har i uppdrag att kontrollera att den offentliga inblandningen är förenlig med de konkurrensregler som följer av Funktionsfördraget. EU-domstolen har emellertid slagit fast att alla typer av offentlig finansiering av SGEI inte är att betrakta som otillåtet statligt stöd. Grundtanken är att företag som anförtrots att utföra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är underställda europeisk rätt, särskilt konkurrensreglerna, men endast så länge dessa regler inte hindrar dem från att utföra sitt uppdrag.

¹⁸ Directorate General for Internal Policies, Policy Department A, Economic & Scientific Policy, Social Housing in the EU, 2013

¹⁹ [European Commission](#)

Socialbostäder anses utgöra en viktig komponent i de individuella medlemsstaternas skyldighet att tillgodose den "universella rätten till dräglig bostad till rimligt pris"²⁰ och räknas därmed till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Den naturliga, nationella avgränsningen av socialbostäder i kombination med att vinsterna generellt återinvesteras i systemet medför att risken för snedvriden konkurrens till följd av statligt stöd anses vara låg. Statligt stöd som ges till socialbostäder har därför i flera fall ansetts vara förenligt med statsstödsreglerna och har i likhet med bl.a. sjukhus undantagits från krav om förhandsnotifiering till kommissionen²¹.

Intressekonflikter har uppstått där subventioner för boende utbetalas vilket gynnar vissa aktörer på bostadsmarknaden på ett sätt som inte är konkurrensneutralt. Om nivån sätts för högt för exempelvis det inkomsttak som gäller för tilldelning av boende eller subvention så riskerar det att innebära otillåtet statligt stöd till bostadsföretagen som erbjuder denna typ av boende.

3.4. Sammanfattande jämförelse av de valda länderna

Gemensamt för alla länder i studien är att de uppvisar bostadsbrist, trots införande av marknadshyra, i hela eller delar av länderna. Bostadsbristen är främst koncentrerad till storstäderna medan det i andra delar av länderna finns ett överskott av bostäder, detta på grund av en ökad urbaniseringstakt. Med detta sagt är det naturligtvis behäftat med stora svårigheter att bedöma om bristen hade varit större utan marknadshyror och i så fall hur mycket prissättningen har betytt för att förbättra nyproduktionen, men utifrån de intervjuer vi har genomfört med experter i respektive land är PwC:s uppfattning att prissättningen haft en viktig effekt för att stimulera nyproduktion.

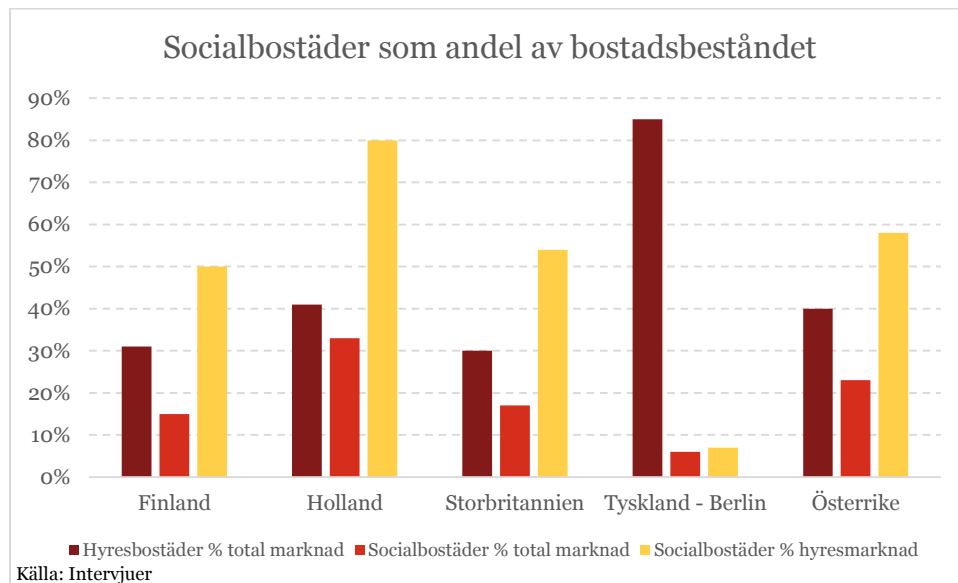
I Storbritannien observeras en ökande bostadsbrist trots kraftig nyproduktion av hyresrätter då efterfrågan ökar i en högre takt än utbudet. Bostadsbristen i Finland är störst i Helsingforsregionen och det är även där som skillnaden mellan hyresnivåerna på den fria marknaden och för socialbostäder är som störst. I Holland beror bostadsbristen till stor del på att merparten av mark lämplig för bostäder redan är bebyggd. Även Österrike uppvisar en betydande bostadsbrist, främst till följd av stora immigrationsflöden från Östeuropa under tidigt 2000-tal. Bostadsmarknaden i Berlin präglas i större utsträckning av en ökad obalans och är mer trögrörlig än tidigare samtidigt som hyresprissättningen på den privata marknaden regleras i större omfattning i ett försök att dämpa kraftigt ökande hyresnivåer som har observerats under senare år.

Det är viktigt att notera att i likhet med begreppet *social housing* finns ingen vedertagen, gemensam definition av termen bostadsbrist. I jämförelseländerna speglas begreppet av enskilda individers eller institutioners uppfattning om balansen på den lokala bostadsmarknaden och utfallet kan inte anses vara definitivt eller enhälligt. Däremot kan det konstateras att även om ingen av länderna tycks ha löst sin bostadsproblematik genom att införa marknadshyra, inom hela eller delar av marknaden, har de reformer som har antagits för att främja nyproduktion, både generell och utav socialbostäder, troligen bidragit till att minska bristen av bostäder.

Andelen socialbostäder av den totala bostadsmarknaden varierar mellan jämförelseländerna men håller sig inom intervallet 15-30% för merparten av länderna, med undantag för Tyskland - Berlin med en andel om endast 6%. Detta kan jämföras med allmännyttans bostadsbestånd som utgör cirka 17% av den totala bostadsmarknaden. Det bör tilläggas att i likhet med allmännyttan så har inkomstprofilen hos de hushåll som bor i dessa bostäder enligt intervjuerna allt mer blandats över tid, medan tilldelning till nyproducerade socialbostäder ofta sker genom prövning mot inkomsttak till skillnad från hur tilldelning sker i det svenska hyresbostadsbeståndet.

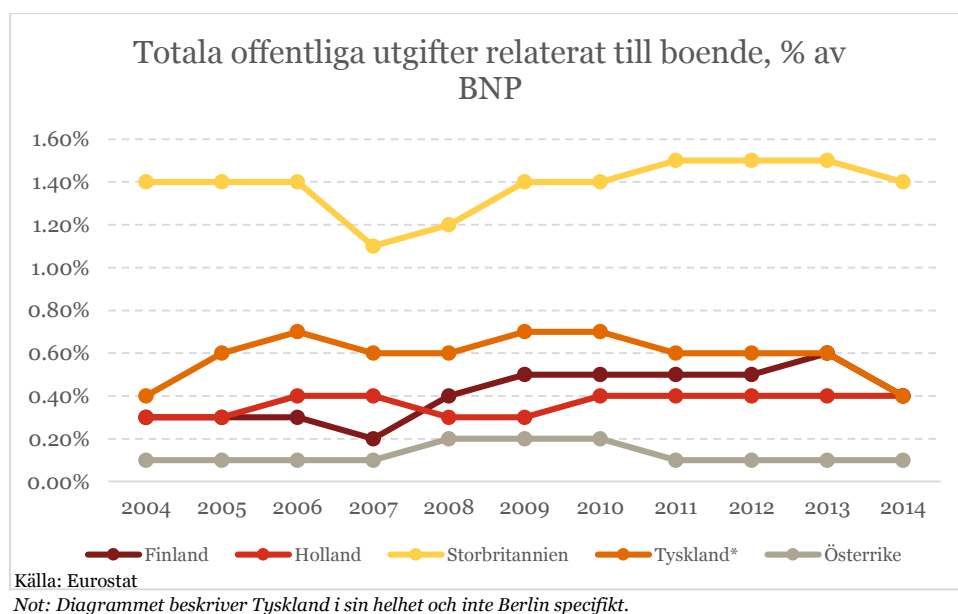
²⁰ TEN/484 Issues with defining Social Housing

²¹ [European Commission](#)

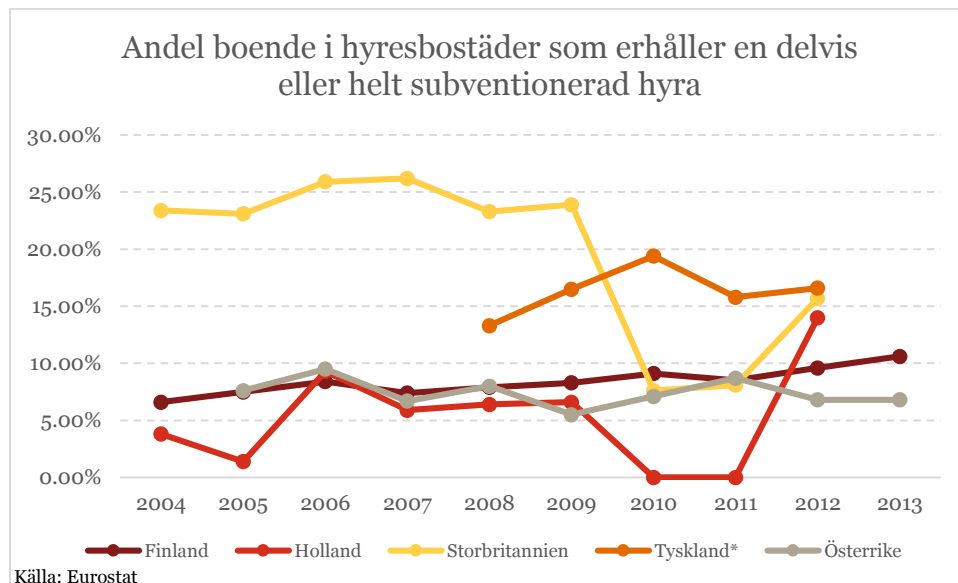


I alla fem länder (liksom i Sverige) stöttas bostadsmarknaden av den offentliga sektorn, antingen via efterfrågestöd i form av bidrag till individuella hushåll eller utbudsstöd i form av subventioner till bostadsbolag för nyproduktion, eller en kombination av båda. Subventionssystemen och regelverken skiljer sig åt mellan länderna men det finns en klar tyngdpunkt och växande trend mot ett större bidragsstöd till hushållen. Det enda land som skiljer sig i detta avseende är Österrike vars bostadsmarknad domineras av ett utbudsstyrt system med en ytterst låg andel av hushållen som erhåller individuella bidrag.

Eftersom systemen för socialbostäder skiljer sig åt i så stor utsträckning mellan länderna har en kartläggning av de offentliga utgifterna eller andra nyckeltal relaterade till dessa system inte varit möjlig att genomföra på ett rättvisande sätt. Vi har inte heller funnit att andra studier har lyckats uppskatta de offentliga kostnaderna relaterade till system för socialbostäder i jämförelseländerna, utan att de snarare har valt alternativa tillvägagångssätt såsom att estimerar den genomsnittliga kostnaden att uppföra en socialbostad. För att ändå ge läsaren en fingervisning om storleksordningen av kostnaderna har vi valt att beskriva de totala offentliga utgifterna relaterade till boende samt hur stor andel av hushållen boendes i hyresbostäder som erhåller en delvis eller helt subventionerad hyra. De totala offentliga utgifterna relaterade till boende, inte begränsat till system för socialbostäder, ligger mellan 0,1% och 1,4% av ländernas BNP och är relativt konstant sett över en tioårsperiod.



En varierande och skiftande andel av de hushåll som bor i hyresbostäder i länderna erhåller en delvis eller helt subventionerad hyra.



Not: Diagrammet beskriver Tyskland i sin helhet och inte Berlin specifikt.

Det är viktigt att notera att ovanstående diagram baseras på information som de enskilda länderna har rapporterat till Eurostat och att de offentliga utgifterna och fördelningarna därmed kan skilja sig åt med avseende på innehåll och omfång för de olika länderna. Det översta diagrammet uppvisar därmed troligen inte den totala offentliga kostnaden relaterat till boende för länderna utan endast en andel. En närmare beskrivning av ländernas offentliga utgifter riktade mot systemen för socialbostäder går inte att finna på en aggregerad nivå. I avsnitt 3.4.1-3.4.5 redovisas sammanställningar av de kostnader som har identifierats för respektive land men det är viktigt att notera att dessa sammanställningar inte är fullständiga och därmed inte representerar den fulla kostnaden av systemen för socialbostäder i de enskilda länderna.

Alla fem länder tillhandahåller bidrag till enskilda hushåll som anpassas till hushållens inkomstnivå och andra sociala behovskriterier, oavsett om hushållen nyttjar möjligheten att bo i socialbostäder eller inte. Även om bedömningsgrunderna skiljer sig något med avseende på hur stor andel av befolkningen som är berättigad att erhålla bidrag och omfattningen på bidragen, är den övergripande utformningen av efterfrågestöden snarlik. Variationen av utbudsstöd är desto större och inbegriper tillvägagångssätt såsom:

- Fördelaktiga lån från stat eller kommun till byggbolagen (Tyskland - Berlin och Österrike)
- Subventionerad lånekostnad i form av räntesubventioner till byggbolagen (Finland)
- Offentliga borgensåtaganden, vilket ger lägre upplåningskostnader för byggbolagen (Holland och Finland)
- Efterskänkning av hela eller delar av statliga eller kommunala lån till bostadsbolag eller byggbolag (Holland och Tyskland - Berlin)
- Kostnadsbaserad hyresprissättning av socialbostäder i kombination med subvention från staten till hyresvärden eller fördelaktiga lån till byggbolagen för att kompensera för den lägre hyresnivån (Finland, Tyskland - Berlin och Österrike)

- Planmonopol där stat eller kommun kan bevilja byggnadstillstånd eller upplåta mark till ett lägre pris än marknadspris i utbyte mot att en viss andel av de lägenheter som byggs på platsen är socialbostäder (Storbritannien och Tyskland - Berlin)
- Rätten för hyresgästen att köpa hyresbostaden efter en bestämd tidsperiod (Storbritannien och Österrike)
- Skattesubventioner för byggbolagen i form av exempelvis lägre inkomstskatt, avdragsmöjlighet för en andel av produktionskostnaden (Storbritannien, Tyskland – Berlin och Österrike)

De ovanstående metoderna för utbudsstöd är intressanta strukturer som har identifierats i de fem länderna och som utgör alternativa och kompletterande finansieringskällor som potentiellt kan användas inom ett förändrat svenskt system. Vi har inte gjort någon ansats att anpassa dessa metoder till svenska förhållanden utan har endast använt dem som inspiration i vår vidare analys och utvärdering i kapitel 6 nedan.

Vidare noterar vi att även om syftet inte primärt har varit att jämföra respektive land med Sverige, att det som de fem länderna klassificerar som socialbostäder i många avseenden liknar det svenska rådande systemet. Liksom i Sverige karaktäriseras de utvalda ländernas system generellt sett av ett starkt skydd för den enskilde hyresgästen med utgångspunkt i besittningsrätt, begränsad hyresprissättning på nya kontrakt och skydd mot oskäligen hyreshöjningar. I alla länder utom Finland finns även särskild reglering för hyresprissättningen på den privata marknaden, och i Berlin skärptes nyligen lagstiftningen gällande marknadshyra på nya kontrakt.

Nedanstående beskrivning av de enskilda ländernas marknader och system för socialbostäder baseras till stor del på intervjuer genomförda med experter i de fem länderna. Om ingen specifik källhänvisning framgår är informationen därmed baserad på dessa intervjuer.

3.4.1. *Finland*

Kort sammanställning av de identifierade kostnaderna för systemet för socialbostäder:

- Den nationella finansieringen avseende socialbostäder hanteras av ARA, Finansierings- och utvecklingscentralen för boende, som beviljar understöd, bidrag och borgen för boende och byggande samt styr och övervakar driften av socialbostäder
- 2011 uppgick ARAs totala stöd till socialbostäder till 240 miljoner euro²², dvs. cirka 0,12% av BNP
- Myndigheten kan dessutom subventionera lånekostnader men detta sker endast i mindre skala och kostnaden för detta beräknas uppgå till cirka 20 miljoner euro per år²³

3.4.1.1. *Bostadsmarknaden*

Majoriteten av befolkningen, cirka 69% i Finland, äger sina bostäder. Ägande subventioneras främst genom olika skatteavdrag såsom ränteavdrag på bostadslån, kapitalvinster vid bostadsförsäljningar och att förmånen som uppstår genom skillnaden mellan den lägre bostadskostnaden att bo i en ägd bostad gentemot en högre kostnad för att hyra sitt boende, inte beskattas. Trots de senaste årens minskning av ränteavdrag anses boende i ägd bostad skattemässigt fördelaktigt gentemot boende i hyresrätt.

²² CECODHAS, European Social Housing Observatory, Study of Financing of Social Housing in 6 European countries, July 2013

²³ CECODHAS, European Social Housing Observatory, Study of Financing of Social Housing in 6 European countries, July 2013

3.4.1.2. Hyresmarknaden

Den del av befolkningen som hyr sitt boende, cirka 31%, består till lika stora delar av hushåll i privata hyresrätter och hushåll i hyresrätter som subventioneras, och som i Finland benämns socialbostäder.

Hyresmarknaden i Finland genomgick under första halvan av 1990-talet stora förändringar då landet helt avskaffade hyresreglering avseende privata hyresrätter 1990 och istället införde en mycket liberal tolkning av marknadshyra. 1993 avreglerades hyressättning helt för nya hyresavtal och 1995 även för redan ingångna hyresavtal. Sedan dessa reformer finns det i Finland ingen reglering vare sig vad gäller hyresnivå vid tecknande av hyresavtal eller vad gäller årliga hyreshöjningar. I samband med dessa förändringar minskade även hyresgästers övriga rättigheter i form av besittningsskydd och liknande. Dessa förändringar gjordes i syfte att skapa fler hyresrätter och öka rörligheten på bostadsmarknaden och genomfördes i nära anslutning till den ekonomiska kris och bostadsbubbla som landet genomliden under 1990-talets första år. Efter reformen har hyresnivåerna i Finlands större städer, särskilt huvudstadsregionen, ökat kraftigt.

Som en följd av dessa förändringar har Finland idag en av västvärldens mest liberala hyresmarknader och hyresgästerna har ett förhållandevis lågt skydd²⁴. En hyresvärd har rätt att vräka en hyresgäst av en mängd anledningar exempelvis om hyresvärden vill sälja bostaden eller om hyresgästen inte accepterar en hyreshöjning.

3.4.1.3. System för socialbostäder

För snart 20 år sedan avreglerades alltså den finska hyresmarknaden. Syftet med reformen var att stimulera nyproduktion av hyresrätter och bromsa ombildningen av hyresrätter till ägarlägenheter. Långt ifrån alla hyreslägenheter fick dock avreglerad hyra. Knappt hälften av Finlands hyresrätter är så kallade socialbostäder, där staten subventionerar fastighetsägarens räntekostnader under förutsättning att hyran är reglerad. Tilldelningen styrs helt efter vilket behov den bostadssökande bedöms ha. Bedömningen görs av stadens fastighetsverk – inte av bostadsbolaget. När kontraktet väl är påskrivet spelar det ingen roll om hyresgästens ekonomiska och sociala situation förbättras, har man en gång fått subventionerad hyresrätt får man bo kvar.

Kommunerna har planeringsansvaret och beslutar om utförande och upplåtelseform samt prioriterar vilka projekt som bör subventioneras. Cirka 60 % av socialbostäderna ägs av kommuner, kommunägda bolag eller liknande, 17% av allmännyttiga samfund och resterande drygt 20% ägs av student- eller äldreomsorgsorganisationer.

Den nationella finansieringen avseende socialbostäder hanteras av ARA, Finansierings- och utvecklingscentralen för boende. Denna myndighet beviljar understöd, bidrag och borgen för boende och byggande samt styr och övervakar driften av socialbostäder. Genom dessa borgensåtaganden kan byggbolagens finansieringskostnader reduceras. Myndigheten kan dessutom subventionera lånekostnader men detta sker endast i mindre skala. Kostnaderna för detta beräknas uppgå till cirka 20 miljoner euro per år²⁵. Tidigare har ARA tillhandahållit fördelaktiga lån, finansierade av statsbudgeten, till organisationer inom socialbostäder men sedan 2004 erbjuds inte denna möjlighet längre. För att organisationer ska få stöd genom ARA behöver de investera 5-10 % eget kapital i nya investeringar.

De viktigaste kriterierna för rätten att tilldelas boende i socialbostäder är sociala kriterier såsom risk för vräkning från nuvarande boende eller ekonomiska kriterier.

Utöver socialbostäder finns i Finland möjligheten att söka bostadsbidrag. Totalt har 160 000 hushåll rätt till bostadsbidrag, varav ungefär hälften bor i socialbostäder.

²⁴ Lyytikäinen 2006, de Boer Bitetti 2014 "A revival of the private rental sector"

²⁵ CECODHAS, European Social Housing Observatory, Study of Financing of Social Housing in 6 European countries, July 2013

Till skillnad från den privata hyresmarknaden i Finland där marknadshyra är norm och hyresvärdarna kan anpassa hyrorna till marknadens efterfrågan är hyrorna inom socialbostäder tydligt reglerade och kostnadsbaserade. ARA reviderar varje år ett tillåtet hyresintervall för att hyresvärdar ska fortsätta få stöd och bidrag från myndigheten. Dessa hyresintervall påverkas av regionala faktorer som t.ex. markpriser.

I de delar av landet där marknadshyran ökat minst sedan avregleringen och efterfrågan på hyresrätter är som lägst är även skillnaden som minst gentemot de subventionerade hyrorna för socialbostäder. I huvudstadsregionen, där marknadshyran är högst, är skillnaden gentemot hyrorna av socialbostäder som störst där är även kön som längst för att tilldelas en socialbostad.

3.4.2. *Holland*

Kort sammanställning av de identifierade kostnaderna för systemet för socialbostäder:

- Till och med 1993 erbjöd den holländska staten mycket fördelaktiga lån till de icke-vinstdrivande bostadsbolag som tillhandahöll socialbostäder. 1993 efterskänktes en stor del av dessa lån vilket resulterade i en ovillkorlig förmögenhetsöverföring från staten till bostadsbolagen motsvarande cirka 15 miljarder euro. Lånen konverterades till eget kapital i bolagen vilket förklarar bolagens goda kapitalisering i dagsläget
- Totalt cirka 1 miljon hushåll erhöll bostadsbidrag i Holland 2015. Holländska staten har uttryckt en önskan om att minska antalet bidragstagare och 2015 motsvarade dessa bidrag utgifter för staten om 1,5 miljarder euro²⁶

3.4.2.1. *Bostadsmarknaden*

På den holländska bostadsmarknaden äger 59% av hushållen sina bostäder. Bostadsägande har uppmuntrats av staten bland annat genom ränteavdrag på bostadslån. Hushåll betalar en förmånsskatt på kostnadsskillnaden mellan ägt boende jämfört med hyrt, men denna beskattning är låg i förhållande till ränteavdraget för bostadsägarna.

Under 1990-talet infördes reglering för att motverka att hyrorna på den privata marknaden höjdes mer än inflationen. Højningen hade medfört att hushåll som kunde finansiera ett bostadsköp i allt högre utsträckning förvärvade sitt boende, antingen direkt från sin hyresvärd eller på den allmänna bostadsmarknaden. Under samma period lättades bankernas krav för bostadslån både vad avsåg hushållens inkomster samt lånens amorteringstakt vilket även det gjorde att efterfrågan på att äga sitt eget boende ökade.

Urbanisering har bidragit till att storstadsregionerna i landet, med Amsterdamregionen som främsta exempel, har en växande bostadsbrist. Denna bostadsbrist har resulterat i kraftigt ökande priser på bostadsmarknaden och kostnaden för boende utgör en stadigt ökande andel av hushållens totala kostnader.

Under 2010-talet har produktionen av bostäder ökat för möta efterfrågan på bostadsmarknaden. Det är främst egna hem och bostadsrätter som byggs.

3.4.2.2. *Hyresmarknaden*

Trots att den holländska hyresmarknaden består av cirka 3 miljoner hyresrätter är det bara en liten del av dessa, cirka 600 000, som hyrs ut till marknadshyra. Resterande 2,4 miljoner hyresrätter är en del av det holländska systemet för socialbostäder vilket gör systemet till ett av de största i Europa mätt som andel av ett lands totala bostadsutbud.

²⁶ Intervju med Sebastian Garnier

Hyresmarknadens omfattande reglering, med starkt skydd för hyresgäster samt att årliga hyreshöjningar bestäms av det holländska parlamentet beskrivs som en anledning till det låga beståndet av hyresrätter på den fria marknaden. Bland andra förklaringsfaktorer nämns de subventioner som givits till såväl ägande av boende som socialbostäder. Den fria hyresmarknaden har inte erhållit liknande subventioner och har marginaliserats. Detta har lett till att det beskrivs som svårt för medelklasshushåll att hyra sina bostäder och de har ofta tvingats köpa sitt boende.

Hyrestagare på den holländska marknaden kan erhålla bostadsbidrag från staten oavsett om de bor i en hyresrätt med fri marknadsprissättning eller en socialbostad. För att kvalificera för bostadsbidrag skall hushållet ha en gemensam årlig inkomst om maximalt 29 900 euro och en maximal månadshyra om 665 euro. För singelhushåll är gränsen för årlig inkomst 22 000 euro. Cirka 1 miljon hushåll erhöll bostadsbidrag i Holland 2015. Holländska staten har uttryckt en önskan om att minska antalet bidragstagare och 2015 motsvarade dessa bidrag utgifter för staten om 1,5 miljarder euro.

3.4.2.3. Systemet för socialbostäder

Det holländska systemet för socialbostäder är väl utvecklat och har länge haft en stark ställning i landet. Systemet regleras genom ett regelverk (BBSH) vilket anger kvalitetsnivåer, finansiell stabilitet och hyresgästernas medbestämmande för socialbostäder.

Till och med 1993 erbjöd den holländska staten mycket fördelaktiga lån till de icke-vinstdrivande bostadsbolag som tillhandahöll socialbostäder. 1993 efterskänktes en stor del av dessa lån vilket resulterade i en ovillkorlig förmögenhetsöverföring från staten till bostadsbolagen motsvarande cirka 15 miljarder euro. Lånen konverterades till eget kapital i bolagen vilket förklarar bolagens goda kapitalisering i dagsläget. I samband med att lånen efterskänktes ändrades reglerna för hur bolagen finansierar sig.

Finansieringen sker idag antingen via banklån eller på obligationsmarknaden. Som säkerhet för dessa lån och obligationer finns ett system i tre steg med garantier och borgensåtaganden.

1. Den centrala socialbostadsfonden (CFV) kan närmast beskrivas som en stabilitetsfond för bostadsbolag inom *social housing*. Alla bolag som är medlemmar i fonden betalar årliga avgifter till fonden som också, två gånger per år, ger ut rapporter avseende dess medlemmars finansiella styrka baserad på solvens och likviditet. Fonden fungerar som första instans om en av dess medlemmar inte kan fullfölja sina finansiella åtaganden gentemot långgivare
2. Garantier för långgivare till socialbostäder (WSW) – WSW fungerar som andra instans för garantier gentemot långgivare om CFV inte skulle kunna fullfölja sina åtaganden. Organisationen ägs av bostadsbolagen och dess reserver, vilka uppgår till cirka 500 miljoner euro, kommer från de borgensavgifter som bostadsbolagen betalar i utbyte mot att organisationen borgar för bostadsbolagens lån. Dessa borgensåtaganden gör att bostadsbolagen kan låna fördelaktigt från banker och på kapitalmarknad. WSW har en mycket stark kreditvärdighet, AAA och Aaa hos Standard & Poor's och Moody's. År 2014 hade WSW utställda lånegarantier till ett värde om 85,1 miljarder euro
3. Tredje och sista steg i garantisystemet är garanti från den holländska staten och kommunerna, hälften var. Denna garanti skulle kunna utnyttjas om ovanstående garantier redan var tömda och det ses därför inte som sannolikt att den behöver användas. Det förefaller dock sannolikt att även detta tredje steg fyller en viktig funktion för den av finansmarknaden bedömda kreditvärdigheten hos bostadsbolagen och därmed för deras lånekostnader.

Idag finns knappt 400 bolag i Holland som tillhandahåller socialbostäder. Dessa är av varierande storlek och har olika regional och lokal profil. Vinster genererade inom systemet måste återinvesteras antingen i nya bostäder eller genom att underhålla befintliga bostäder.

Hyresnivån sätts genom ett poängsystem som avgör en bostads attraktivitet baserat på bland annat geografiskt läge, kvalitetsmässiga standard, skick och efterfrågan. Generellt är hyrorna för socialbostäder cirka 20-25% lägre än motsvarande bostad på den fria hyresmarknaden.

För att kvalificera sig för en socialbostad får ett hushåll ha en årsinkomst om maximalt 34 000 euro. Genomsnittlig inkomst för hushåll är dock lägre, 2014 var den 25 000 euro. Inga hushåll riskerar att förlora rätten till en socialbostad om inkomsten ökar, men hyran höjs istället med mer än inflationen enligt en trappstegsmodell.

3.4.3. Storbritannien

Kort sammanställning av de identifierade kostnaderna för systemet för socialbostäder:

- 2011 var de totala offentliga utgifterna relaterade till boende, ej avgränsat till socialbostäder, cirka 21 miljarder pund och de antogs öka till cirka 22 miljarder pund 2012²⁷
- 2005 uppgick den totala offentliga kostnaden relaterad till socialbostäder till cirka 16,8 miljarder pund, varav cirka 70% var i form av efterfrågestöd²⁸. Detta motsvarar cirka 1,3% av BNP 2005
- I budgeten 2015 föreslogs att inkomsttaket inom systemet för socialbostäder skulle sänkas till £40 000 i London och £30 000 utanför huvudstaden i april 2017. Detta beräknas påverka 340 000 hushåll och bespara den brittiska staten 250 miljoner pund årligen²⁹

3.4.3.1. Bostadsmarknaden

I Storbritannien äger cirka 70% av hushållen sina bostäder. Den stora efterfrågan på bostäder kombinerat med att en stor del av exploaterbar yta, framförallt i sydöstra Storbritannien, redan bebyggts har resulterat i kraftigt ökade bostadspriser. Sedan mitten av 1990-talet har bostadsprisindex tredubblats för hela landet och i sydöstra Storbritannien betydligt mer än så. Parallellt med detta har fler och fler hushåll valt att äga sitt boende istället för att hyra det. Detta har varit möjligt i och med att viss avreglering avseende bolåneprodukter skett under samma period vilket gjort det möjligt att låna upp till 100% av en bostads värde samtidigt som banker beviljat hushåll med lägre inkomster bolån. I samband med och efter finanskrisen 2007/2008 minskade priserna något när det åter blev svårare att erhålla bostadslån och fler hushåll sökte sig åter till hyresmarknaden.

Tillkommande efterfrågan på bostäder beräknas till 700 000 årligen vilket kombinerat med att cirka 350 000 bostäder byggs årligen resulterar i att bostadsbristen i Storbritannien ökar från år till år. Störst beräknas underskottet på bostäder vara i de mest tätbefolkade områdena i sydöstra Storbritannien, i och runt Londonregionen. I mindre attraktiva delar av Storbritannien beräknas det råda balans på bostadsmarknaden.

Som ett led i att minska trycket på bostadsmarknaden i sydöstra Storbritannien har staten bland annat gjort stora infrastrukturinvesteringar inom transportsektorn i ett försök att skapa nya attraktiva regioner.

På grund av bostadsbristen flyttar briter hemifrån allt senare i livet och genomsnittsåldern för förstagångsköpare av bostäder har sedan mitten av 1990-talet ökat från 25 till 35 år. För att motverka detta har staten bland annat infört begreppet "starter homes" som är bostäder av något enklare karaktär där bostadslånen har en subventionerad ränta och kontantinsatsen som krävs är lägre än vid normala bostadsförvärv. För att kvalificera för tilldelning krävs att det är det är köparens första hem och att köparen är under 40 år.

²⁷ CECODHAS, European Social Housing Observatory, Study of Financing of Social Housing in 6 European countries, July 2013

²⁸ Social Housing in Europe, London School of Economics and Political Sciences, July 2007

²⁹ <http://www.localgov.co.uk/Budget-2015-Osborne-clamps-down-on-high-earners-in-social-housing/39004>

3.4.3.2. Hyresmarknaden

Hyresmarknaden i Storbritannien avreglerades under 1980-talet. Före avregleringen hade landet ett system där hyreshöjningar förhandlades kollektivt och som delvis påminner om det system som idag finns i Sverige. Den avreglerade hyresmarknaden gav bostadsbolag rätt att ta ut marknadshyra samtidigt som det finns ett starkt skydd för hyrestagare som reglerar besittningsskydd och storlek på årliga hyreshöjningar. Begränsningen avseende årliga hyreshöjningar avser endast redan ingångna hyresavtal. Mellan hyresgäster har hyresvärdar rätt att justera hyror utan att begränsningar tillämpas. Avregleringen hade till syfte att få fler hyresvärdar att investera i nya hyresrätter samt att öka rörligheten på hyresmarknaden, vilket lyckades. Från 1981 till 2010 ökade andelen hyresrätter från 11% till 17% av totalt bestånd. Under samma period minskade andelen socialbostäder från 29% till 17% av totalt bostadsbestånd.

Innan avregleringen var hyresvärdar ofta privatpersoner vilka ägde ett litet antal hyresrätter vardera. Avregleringen resulterade i att detta förändrades och att det blev betydligt vanligare att företag ägde och hyrde ut boende i kommersiell skala. Idag är det vanligt att internationella investerare eller pensionsfonder äger bostadsbolag.

Hushåll som hyr sitt boende antingen på hyresmarknaden eller erhåller en socialbostad har rätt att ansöka om bostadsbidrag från staten. Bidragsnivå baseras på hushållets hyra, inkomster och övriga bidrag. Totala bostadsbidrag uppgår till 26 miljarder pund årligen.

3.4.3.3. Systemet för socialbostäder

Socialbostäder står idag för 17% av den totala bostadsmarknaden och 54% av hyresmarknaden i Storbritannien. Fram till 1988 ägdes majoriteten av socialbostäderna av den brittiska motsvarigheten till kommuner men i samband med en ny lag, the Housing Act 1988, överfördes en stor del av ägandet till fristående organisationer. Idag tillhandahålls socialbostäder av kommuner, fristående offentliga enheter (s.k. Homes and Communities Agency) och fristående icke-vinstdrivande organisationer, vanligen kallade Housing Associations. Även privatägda, vinstdrivande, företag kan ansöka om bidrag för att tillhandahålla socialbostäder om de möter uppställda krav.

Boende i socialbostäder omfattas ofta av Right to Buy vilket ger en hyresgäst möjlighet att köpa en socialbostad från en Housing Association om hyresgästen bott i den i minst 10 år. Bostäderna säljs med viss subvention gentemot marknadspris, vanligen 20-25%, men får inte säljas mindre än tre år efter köpet. Kapital som frigörs i samband med dessa försäljningar måste återinvesteras av bostadsbolagen i nya socialbostäder för att inte minska totalt bestånd av socialbostäder.

Totalt finns idag drygt 1 000 Housing Associations som tillsammans äger över 2 760 000 socialbostäder. Organisationerna finansierar nya bostäder och mark till dessa bostäder framförallt genom en kombination av befintligt eget kapital, statliga bidrag och genom lånefinansiering såsom banklån eller genom att emittera obligationer på kapitalmarknaden. Större Housing Associations emitterar obligationer direkt på marknaden och mindre Housing Associations har möjlighet att gemensamt emittera obligationer genom Housing Finance Corporation.

Stat och kommuner kan i Storbritannien bevilja byggnadstillstånd eller sälja mark till lägre pris än marknadspris i utbyte mot att ett bygg- eller bostadsbolag förbinder sig till att utöver att bygga bostäder att sälja eller hyra ut på den öppna marknaden även bygger en viss andel socialbostäder. Dessa säljs sedan till Housing Associations som hyr ut dem inom systemet för socialbostäder.

Sedan 2011 kan Housing Associations ansöka om statliga bidrag om upp till 15% av produktionskostnad av nya bostäder under Affordable Homes Programme. Syftet med programmet var att det skulle byggas minst 80 000

nya "affordable homes". Dessa är en form av socialbostäder men med något lägre hyressubvention än traditionella socialbostäder i Storbritannien.

Historiskt har den hyressubvention som boende i socialbostäder erhållit varierat beroende på om hyresnivåer på den fria hyresmarknaden i området subventionerats. I de områden där marknadshyran varit som högst, som i Londonregionen, har hyressubventionerna varit 50-70%. I områden med lägre marknadshyra är hyror för socialbostäder med cirka 30%. För affordable housing är hyressubventionen ofta 20-25%.

3.4.4. Tyskland – Berlin

Kort sammanställning av de identifierade kostnaderna för systemet för socialbostäder:

- I Berlin finns cirka 120 000 socialbostäder, motsvarande cirka 7% av den totala hyresmarknaden³⁰
- Under 2015 spenderade regionen cirka 64 miljoner euro på produktionen av 1 000 nya socialbostäder, med 32 miljoner i bidrag från den federala staten³¹
- På grund av bristen av bostäder inom systemet för socialbostäder utökades 2016 utrymmet i den tyska federala statsbudgeten som är direkt riktat mot socialbostäder från 0,5 miljarder euro till 2 miljarder euro³². Detta motsvarar endast cirka 0,07% av BNP 2015.

3.4.4.1. Bostadsmarknaden

Bostadsmarknaden i Berlin präglas av ett ökande utbudsunderskott, främst på grund av en allt snabbare befolkningstillväxt i kombination med en låg nyproduktion. I dagsläget finns cirka 2 miljoner bostäder i Berlin, varav 85% utgörs av hyresbostäder. Under 2015 byggdes 12 000 nya bostäder men det är estimerat att regionen behöver bygga cirka 20 000 nya bostäder årligen för att möta det växande behovet.³³

3.4.4.2. Hyresmarknaden

Lagstiftning gällande hyresmarknaden och hyresvärdens åtaganden och skyldigheter gentemot hyresgästen beslutas på federal nivå. Generellt sett är skyddet för hyresgästen starkt i Tyskland som helhet med utgångspunkt i en stark besittningsrätt och skydd mot oskäligen hyreshöjningar. Systemet för hyresprissättning ändrades dessutom under 2015 till att ytterligare förstärka skyddet för hyresgästen. Denna förändring var till stor del ett sätt att minska den kraftiga hyresökningen som har observerats under senare år i Berlin och utgör ett markant avsteg från en rent marknadsmässig hyresprissättning.

Hyresprissättningen på den privata hyresmarknaden i Berlin följer ett system baserat på en så kallad "hyresspegel". Hyresspegeln kan liknas vid en skälighetsprövning där den aktuella hyresnivån jämförs med den genomsnittliga hyresnivån för likvärdiga bostäder i samma område, för vilka hyresavtal har tecknats under de senaste fyra åren. Hyresvärden kan välja att frångå den nivå som bestäms av hyresspegeln för nya kontrakt men kan maximalt tillämpa en hyresnivå som är 10% högre än hyresspegeln. Vid förbättringsarbeten på fastigheten har hyresvärden viss rätt att öka hyresnivån något mer. Ett annat undantag till regeln är nyproduktioner då hyresvärden kan tillämpa fri marknadsprissättning, detta för att stödja bostadsbyggnad i regionen. Värt att notera är dock att denna marknadsmässiga hyra endast är tillämplig för den första hyresgästen i ordningen, från och med att hyresbostaden byter hyresgäst appliceras samma regler som för nya kontrakt i redan existerande bostadshus.

³⁰ Intervju med Mario Hilgenfeld

³¹ Intervju med Mario Hilgenfeld

³² Intervju med Özgür Öner

³³ Intervju med Mario Hilgenfeld

Utöver regelverket kring hyresspeglarna finns även inskränkningar kring att hyresnivån inte får öka med mer än 15% under en treårsperiod och att det måste vara minst 15 månader mellan två hyreshöjningar. Eventuella tvister hanteras vid domstol, som främst förlitar sig på hyresspeglarna.

Det är värt att notera att hyresspeglarna samt övriga regleringar ovan endast rör nettohyran. Till denna adderas även en hyra som direkt speglar de operativa kostnaderna relaterade till bland annat uppvärmning och vatten. Dessa utgör tillsammans den totala hyra som hyresgästen betalar.

Individuella bostadsbidrag är baserade på inkomstnivå och är utformade till att ersätta mellanskillnaden mellan vad den faktiska hyresnivån är och vad individen har möjlighet att betala baserat på sin inkomstnivå. Ett hyrestak existerar, över vilket ingen ersättning utgår. För arbetslösa och personer som är oförmögna att arbeta, samt för grupper med låg inkomst kan bostadsbidrag utgå för hela boendekostnaden, villkorat att bostaden uppfyller krav om maximal storlek samt att hyresnivån är lägre än ett förutbestämt hyrestak. Berlin betalar ut mellan tre och fem miljarder euro i individuella bostadsbidrag varje år.

3.4.4.3. Systemet för socialbostäder

Antalet bostäder inom systemet för socialbostäder i Berlin har minskat successivt över tid. Detta beror till stor del på att nybyggda bostäder endast är bundna inom systemet under en viss tidsperiod och att hyresvärdarna därefter är fria att hyra ut bostäderna till marknadsmässiga villkor, i kombination med en låg nyproduktionstakt. Uppskattningsvis finns idag cirka 120 000 socialbostäder i Berlin, motsvarande cirka 7% av den totala hyresmarknaden³⁴.

Aktörerna inom systemet för socialbostäder utgörs av statligt eller kommunalt ägda bolag, kooperativa bolag samt privata aktörer. Däremot är det endast statligt och kommunalt ägda bolag som i dagsläget är aktiva inom nyproduktion. Under 2015 byggdes 1 000 nya socialbostäder, regionens mål är att inom de närmaste åren producera mellan 6 000 och 8 000 nya bostäder årligen³⁵.

Socialbostäder i Berlin är uppdelat i två system med avseende på hyressättningsmodell, ett äldre system som reglerar merparten av bostäderna och ett nyare system som implementerades för cirka tre år sedan som reglerar nybyggda bostäder. Det gamla systemet bygger på en kostnadsbaserad hyra, där hyresvärden erhåller en subvention baserat på mellanskillnaden mellan den faktiska kostnadsbaserade hyran och den hyresnivå som hyresgästerna maximalt ska betala inom systemet för socialbostäder. Det nya systemet baseras på subventionerade kostnadsfria lån från regionen till nyproduktionsprojekt med en löptid på upp till 20 år. Bolagen måste ansöka till regionen för att beviljas dessa kostnadsfria lån och åtar sig då att begränsa hyresnivån till ett förutbestämt tak. Förutom detta måste även krav gällande energieffektivitet och låg underhållskostnad uppnås. Krav ställs även på hyresgästerna om maximal inkomstnivå samt att de ska uppfylla vissa sociala behovskriterier. För att tilldelas en socialbostad får ett enpersonshushåll respektive ett tvåpersonshushåll ha en årsinkomst om maximalt 16 800 euro och 25 200 euro.

Utöver de subventionerade kostnadsfria lånen finns även möjlighet att efter lånets löptid göra ett avdrag om maximalt 20% av återbetalningen av principalen. Publika bolag erhåller även mark från staten.

Ett genomsnittligt projekt finansieras med 25-50% kostnadsfritt lån, cirka 20% eget kapital och resterande 30-55% i banklån. Sedan början 2016 är det möjligt att låna till fördelaktiga villkor via KfW, dvs. det är möjligt att genomföra ett nyproduktionsprojekt med endast statligt belånade medel.

³⁴ Intervju med Mario Hilgenfeld

³⁵ Intervju med Mario Hilgenfeld

Under 2015 spenderade regionen cirka 64 miljoner euro på produktionen av 1 000 nya socialbostäder, med 32 miljoner i bidrag från den federala staten³⁶.

För den bredare tyska marknaden har flertalet initiativ tagits under de senaste två åren för att öka produktionen av lågkostnads- och socialbostäder. Dessa inkluderar bland annat att i utbyte mot land kräva att bolagen upplåter 30% av bostäderna till lågkostnads- och socialbostäder samt att öka utrymmet i den federala statsbudgeten som är riktat mot socialbostäder från 0,5 miljarder euro till 2 miljarder euro³⁷. Utöver detta genomförs även en genomgång av alla regleringar och standarder för att utvisa vilka standarder som går att sänka utan att kompromissa med kvaliteten och levnadsstandarden. En generell skattereduktion om 30% av produktionskostnaden har även införts för allt byggande för att stimulera nyproduktion.

3.4.5. *Österrike*

Kort sammanställning av de identifierade kostnaderna för systemet för socialbostäder:

- Österrike erbjuder lägre subventionsnivåer till fler antalet hushåll, och tillämpar även ett högre inkomsttak inom systemet för socialbostäder. Inkomsttaket bestäms av varje provins och är generellt relativt höga, varför cirka 80-90% av alla hushåll kvalificerar för socialbostäder
- De totala subventionerna motsvarar cirka 1,2% av BNP (2010)³⁸, cirka 3,5 miljarder euro 2010

3.4.5.1. *Bostadsmarknaden*

Österrikes bostadsmarknad består av totalt cirka 4,2 miljoner bostäder, varav 3,8 miljoner nyttjas som huvudsaklig bostad, och präglas av en relativt hög andel hyresbostäder om cirka 40%, men detta skiljer sig stort mellan provinserna. Storstäderna uppvisar en generellt högre andel hyresbostäder av den totala andelen bostäder om cirka 85% medan landsbygden domineras av eget ägande som boendeform.³⁹

Sedan tidigt 2000-tal har stora immigrationsströmmar från främst Östeuropa och Tyskland i kombination med en hög urbaniseringstakt resulterat i ett stort underskott av bostäder inom landet. Underskottet är i huvudsak koncentrerat till storstäderna och väntas öka ytterligare framöver, bland annat till följd av den pågående flyktingkrisen.

3.4.5.2. *Hyresmarknaden*

Den österrikiska hyresmarknaden domineras av tre typer av aktörer: privata aktörer 42%, lokala myndighetsbolag (främst kommunaltägda) 20% samt vinstbegränsade bolag (Limited Profit Housing Associations, LPHA) 38%. De lokala myndighets- och vinstbegränsade bolagens bostadsbestånd brukar gemensamt klassificeras som socialbostäder.

Österrike anses ha ett starkt lagstiftande skydd för hyresgäster, med statlig lagstiftning som bland annat reglerar besittningsrätt och till viss del hyresprissättning. Lagstiftningen kring hyresprissättning skiljer sig för olika aktörer och sträcker sig från fri marknadshyra för privata aktörer till kostnadsbaserad hyresprissättning för lokala myndighets- och vinstbegränsade bolag.

För de privata aktörerna skiljer sig hyresprissättningen för byggnader som är byggda före respektive efter 1945. För byggnader upplåtna tidigare än 1945 måste hyresvärden anpassa hyresnivån efter ett av provinsen förutbestämt riktvärde, liknande ett hyrestak, baserat på bl.a. geografiskt läge, specifika bekvämligheter m.m.

³⁶ Intervju med Mario Hilgenfeld

³⁷ Intervju med Özgür Öner

³⁸ Intervju med Eva Bauer

³⁹ Intervju med Eva Bauer

För nyare byggnader, dvs. bostadshus byggda efter 1945, gäller fri marknadsprissättning av hyror. I realiteten är dock diskrepansen i hyresnivå mellan de två modellerna ytterst liten. Lokala myndighetsbolag reglerar hyresprissättningen men använder sig inte av någon form av hyrestak. Vinstbegränsade bolag tillämpar kostnadsbaserad hyra, vilket innebär att hyran är baserad på de faktiska produktionskostnaderna, begränsat till ett hyrestak som definieras av den enskilda provinsen. Bolagens kostnader för anskaffande av mark och produktionskostnader inkluderas i den kostnadsbaserade hyran, likväl som lånekostnader.

Utöver detta åtnjuter Österrike även ett undantag från EUs direktiv gällande mervärdesskatt som ger hyresvärden rätten att dra av den moms om 10% som åläggs hyror, från produktionskostnaden. Detta gäller för alla typer av nyproduktion.

Merparten av provinserna i Österrike erbjuder individuella bostadsbidrag. Bidragen är baserade på inkomstnivå och är utformade till att ersätta mellanskillnaden mellan vad den faktiska hyresnivån är och vad individen har möjlighet att betala baserat på sin inkomstnivå. Ett hyrestak existerar, över vilket ingen ersättning utgår. Bostadsbidraget utgår oberoende av boendeform och ersättningsmodellen är densamma inom den marknadsprissatta hyresmarknaden som inom *social housing*. I jämförelse med övriga Europa har Österrike en ovanligt låg andel hushåll som får individuella bostadsbidrag, cirka 7%.

3.4.5.3. Systemet för socialbostäder

De enskilda provinserna erhåller finansiering från statsbudgeten men har full bestämmanderätt kring hur denna finansiering ska allokteras, finansieringen är alltså inte öronmärkt för något specifikt ändamål (exempelvis bostadsmarknaden). Den enda finansieringskälla som är direkt kopplad till bostadsmarknaden är en statlig skatt om 1% av inkomst som betalas lika av arbetstagare och arbetsgivare.

I Österrike finns två huvudsakliga aktörer inom systemet för socialbostäder, lokala myndighetsbolag samt vinstbegränsade bolag. Även privata aktörer är verksamma, men i begränsad utsträckning. Bostäder som erbjuds av de lokala myndighetsbolagen är oftast äldre och av något sämre kvalitet, vilket generellt resulterar i lägre hyresnivåer. Hyresgäster i dessa kommunala hyresbostäder är oftast de med lägre inkomst medan hyresgäster inom de vinstbegränsade bolagen främst är medelinkomsttagare.

Bolag som är verksamma inom systemet för socialbostäder lyder under lagen om vinstbegränsade bolag och är undantagna inkomstskatt. Lagen bestämmer bland annat att bolagen måste återinvestera eventuella vinster i systemet och att utdelning till ägare eller aktieägare maximalt får uppgå till 3,5%.

I merparten av provinserna stöds nyproduktionsprojekt av subventionerade lån från provinsen. Ett genomsnittligt projekt finansieras med cirka 50% offentliga lån med förmånliga villkor med en löptid om minst 35 år och låg ränta, 10% eget kapital samt 40% banklån. Om bolagen väljer att inte investera eget kapital måste de betala en straffskatt. En växande trend är att även hyresgästen tillför eget kapital i form av handpenning, vilket minskar hyresvärdens behov av att låna och därmed även hyresnivån.

Bolagen måste ansöka till provinsen för de publika mjuka lånen. Om ansökan godkänns åtar sig bolagen att uppfylla vissa av provinsen definierade krav gällande bland annat energieffektivitet samt tak gällande produktionskostnader och hyressättning. Utöver detta måste även vissa krav uppfyllas om de boendes maximala inkomstnivå. Inkomsttaken bestäms av varje provins och är generellt relativt höga, varför cirka 80-90% av alla hushåll kvalificerar.

Det österrikiska systemet för socialbostäder är inte begränsat till "traditionella" hyresbostäder utan inkluderar även hyresbostäder som ger hyresgästen rätten att köpa bostaden efter en viss tidsperiod. Detta grundar sig i det system som infördes för ett antal år sedan som ger hyresgästen rätten att köpa hyresrätten, med huvudsyftet att öka ägandet på den österrikiska bostadsmarknaden. Systemet går ut på att hyresgästen vid inflyttning betalar en handpenning om maximalt 50,000 euro till hyresvärden i utbyte mot lägre hyra. Hyresgästen har

därefter rätt att köpa bostaden efter 10 år, alternativt om hyresgästen väljer att flytta så får denne tillbaka handpenningen justerat för 1% årlig värdeminskning.

Österrike avviker från de andra fyra studerade länderna i det avseendet att stöd till utbudssidan, dvs. till bostadsbolag för produktion av nya bostäder, sker i betydligt större omfattning medan efterfrågestöd till individuella hushåll är mindre omfattande totalt sett. Österrike erbjuder lägre subventionsnivåer till fler hushåll, och tillämpar även ett högre inkomsttak inom systemet för socialbostäder. De totala subventionerna motsvarar cirka 1,2% av BNP (2010)⁴⁰.

⁴⁰ Intervju med Eva Bauer

4. Konsekvenser av att införa marknadshyra i Sverige

Det är svårt att förutsäga hur bostadshyresmarknaden och fastighetsmarknaden för bostäder kommer att reagera vid genomgripande förändringar av nuvarande system. En stor mängd olika faktorer samvarierar och det slutliga utfallet kommer att vara beroende av hur ett system med marknadshyra kan komma att se ut och vilka ramar som lagstiftning ger marknadsaktörer i ett mer marknadsanpassat system.

Nedanstående analys bygger därför på en rad antaganden och bedömningar som redovisas löpande i texten. För att kunna beskriva effekterna av ett system för socialbostäder, enligt förutsättningarna för uppdraget, krävs en beskrivning av hur ett system med marknadshyra kan se ut. Det är viktigt att notera att det inte har legat inom ramen för uppdraget att analysera eller identifiera samtliga konsekvenser av marknadshyra.

4.1. Bostadshyresmarknaden och fastighetsmarknaden

4.1.1. Marknadshyra

Marknadshyra definieras som den mest sannolika hyran vid nyteckning av hyreskontrakt på en öppen hyresmarknad⁴¹, dvs. ett system med marknadshyra träder in vid nyteckning. För att inte skapa inlåsnings effekter och motverka en svart hyresmarknad behöver det finnas övergångsregler under en ej definierad tidsperiod som innebär en gradvis marknadsanpassning av redan ingångna hyresavtal. Detta innebär att besittningsskyddet kommer att behöva förändras för att möjliggöra flyttkedjor och skapa undanträngnings effekter. Samtidigt behöver ett regelverk utformas som reglerar vilka villkor som är acceptabla i nya bostadshyresrättsavtal.

Den internationella utblicken i kapitel 3 visar att samtliga länder valt att i någon mån reglera villkoren i hyresavtalen. Ett renodlat marknadsbaserat prissättningssystem som helt saknar reglering för uthyrning av bostäder har inte bedömts vara önskvärt eller genomförbart.

4.1.2. Bedömda förändringar på bostadshyresmarknaden under marknadshyra

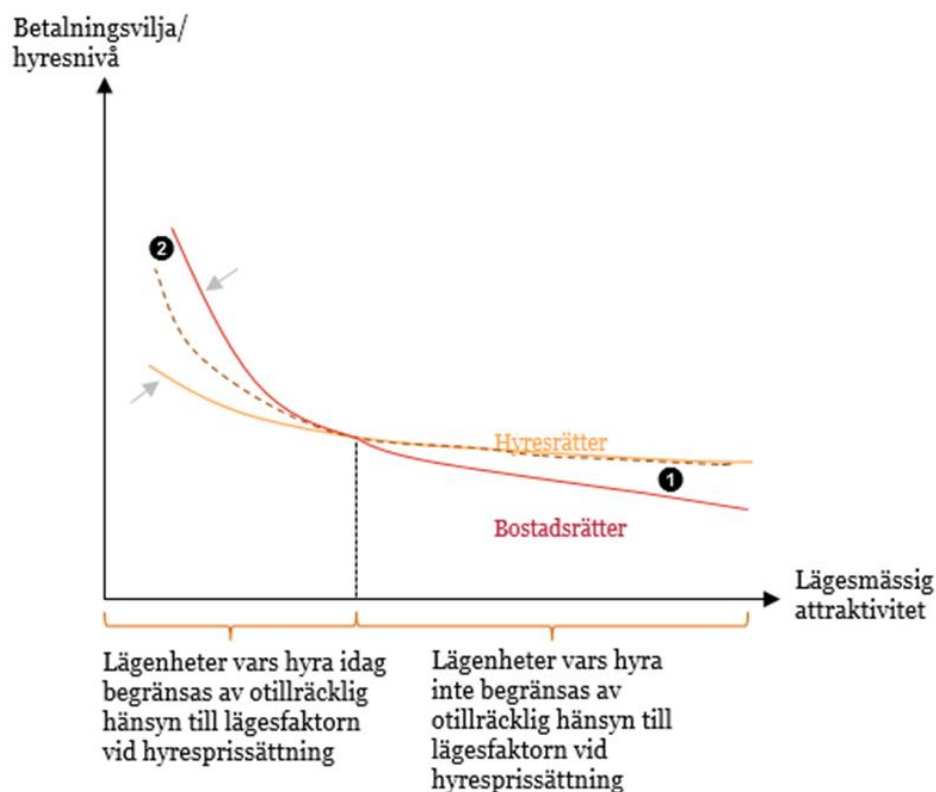
I dagens bostadshyresmarknad begränsas möjligheten att ta ut marknadsmässig hyra i delar av hyresrättsbeståndet. Detta innebär att en diskrepans uppstår mellan utbud och efterfrågan som inte tillåts justeras med hjälp av prissättning. Vid införande av marknadshyra antas därmed hyresökningar företrädesvis ske i geografiskt attraktiva lägen såsom i storstadsregioner. Lägenheter i mindre attraktiva lägen förutsätts till övervägande del behålla gällande hyresnivå, då denna nivå i betydligt större omfattning kommer att överensstämma med en marknadsmässig nivå. I ett längre perspektiv med balans mellan utbud och efterfrågan på bostadsmarknaden kan fastighetsföretagare som inte lyckas erbjuda marknaden en bra produkt behöva justera hyrorna även neråt. De regionala skillnaderna i hyresnivåer inom landet kommer på längre sikt att avspegla skillnader i den regionala tillväxten och konkurrenskraften.

För att bedöma effekten av införande av marknadshyra görs ofta jämförelser med betalningsviljan på bostadsrättsmarknaden. Metoden utgår från jämförelsen mellan kostnaden för boende i en hyresrätt jämfört med en bostadsrätt, dvs. räntekostnaden efter ränteavdrag plus bostadsrättens avgiftsnivå jämfört med

⁴¹ Fastighetsekonomi och fastighetsrätt, Fastighetsnomenklatur, 12:e upplagan, Institutet för värdering av fastigheter och samhällsbyggarna, 2015

hyresnivån. Resultatet av en sådan jämförelse är kraftigt beroende av vilken räntesats som ligger till grund för bedömningen.

En brist med metoden i de ovannämnda analyserna är att den har svårt att fånga skillnader i effekten av en förväntad prisförändring⁴² mellan olika, ofta geografiska, marknadssegment. I grafen nedan visas schematiskt hur den genomsnittliga betalningsviljan varierar mellan olika geografiska lägen med olika attraktivitet. Den röda kurvan representerar genomsnittlig betalningsvilja för bostadsrätter och den gula kurvan visar nuvarande hyresnivå. Den streckade linjen redovisar vår bedömning av hur betalningsviljan för hyresrätter kommer att påverkas vid införande av marknadshyra. Eftersom en boendekonsument inte får del av en värdeökning i en hyresrätt är det vår bedömning att betalningsviljan hos boendekonsumenter i hyresrätter inte ökar till följd av förväntad värdetegring på motsvarande sätt som på bostadsrättsmarknaden.⁴³ Innebörden av att befinna sig till höger respektive vänster om skärningspunkten, dvs. att betalningsviljan för bostadsrätter är lägre respektive högre än nuvarande hyresnivå för hyresrätter, beskrivs nedan. Det är främst det ekonomiska värdet (konsumentöverskottet) av ett bättre geografiskt läge som inte kan exploateras med nuvarande hyressättningssystem.



Vid införande av marknadshyra kan följande effekter på bostadshyrorna antas uppstå:

1. Bostadshyresmarknaden i dessa lägen har i praktiken redan marknadshyra eftersom de som efterfrågar boende kan välja bostadsrätter och äganderätter till lägre kostnad än hyresnivån. Skillnaden mellan kurvorna kan förklaras av att boendekonsumenterna inte är beredda att betala högre priser på bostadsrättsmarknaden i de geografiska lägen där förväntningarna på ökade bostadsrättspriser är låga och boendekonsumenten sätter ett relativt högt värde på att undvika risken i sjunkande

⁴² "Bland 26-39-åringar är det 58 procent som tror på stigande bostadspriser", Nordeas bostadsbarometer 2016-03-29. Denna effekt kommer inte hyresrätten tillgodo

⁴³ Notera att analysen relateras till marknadssituationen i mars 2016. I en omvänd marknadssituation gäller inte samma resonemang.

bostadsrättspriser⁴⁴. Betalningsviljan är i de flesta lägen för låg för att motivera nyproduktion av både bostadsrätter och hyresrätter. Vid införande av marknadshyra kan de som är villiga att betala för ett bättre läge lättare få tillgång till mer centrala lägenheter. Den totala betalningsförmågan på den lokala bostadsfastighetsmarknaden bedöms förbli oförändrad.

2. I detta marknadssegment, där attraktiviteten utifrån geografiskt läge är relativt hög, kan hyresökningar förväntas. Detta leder till en ökad omflyttning och förbättrade incitament till nyproduktion av hyresrätter jämfört med nyproduktion av bostadsrätter. Eftersom det är möjligt att välja boende i en hyresrätt kan efterfrågan på bostadsrättsmarknaden komma att dämpas. Till följd av bland annat minskade bostadsköer och generellt större omsättning på bostadsmarknaden antas betalningsviljan för bostadsrätter konvergera mot den som gäller för hyresrätter i samma geografiskt attraktiva lägen. En del av betalningsförmågan relaterad till dagens bostadsrättsmarknad kommer därmed att omfördelas till hyresrättsmarknaden. Därtill kan en del av de som idag bor i hyresrätt välja att öka sina boendeutgifter (för att kunna bo kvar istället för att flytta när hyran marknadsanpassas), eftersom de värderar lägesfaktorn i linje med marknaden.

4.1.3. Andra identifierade konsekvenser på bostadshyresmarknaden vid införande av marknadshyra

Andra konsekvenser som har identifierats att påverka bostadshyresmarknaden vid införande av marknadshyra är:

1. Minskat antal ensamhushåll eller en ökad trångboddhet i centrala och kommunikationsnära bostadslägen. Det blir möjligt att byta kvalitet och standard mot ett bra läge i större utsträckning vilket kan leda till frivillig ökad trångboddhet bland vissa grupper. Vår analys utgår dock ifrån att ingen ökad trångboddhet sker på totalnivå, vilket innebär ett krav på ökat utbud. Detta antagande anses rimligt då vi har noterat att trångboddheten har ökat kraftigt på sistone och en ytterligare ökning av trångboddhet torde inte vara politiskt acceptabel.
2. Med marknadshyra av hyresboende följer ökad rörlighet, som en engångseffekt och som en varaktig effekt (under förutsättning att nyproduktionen stimuleras och ökar i en takt som möjliggör att man kommer ikapp underskottet⁴⁵), och ökad differentiering av hyresnivåer ("hyresspridning") inom hyresrättsbeståndet. En ytterligare förutsättning för ökad rörlighet och hyresspridning är att vakansnivån i hyresrättsbeståndet är tillräckligt hög så att det finns lediga bostäder i attraktiva lägen, den s.k. vakansgraden⁴⁶. I samband med att Boverket bedömde nyproduktionsbehovet angavs en målnivå om 1% för vakansgraden, även kallad bostadsreserven, på bostadsmarknaden i sin helhet, motsvarande 2% på hyresmarknaden, under nuvarande hyresprissättningsystem⁴⁷. Under den period som marknadshyra på hyresmarknaden införs bedömer vi att bostadsreserven kommer att behöva öka framförallt för bostäder i attraktiva lägen i storstadsregioner (2 i diagrammet ovan). Vi har inte kunnat hitta någon forskning som indikerar hur hög den genomsnittliga vakansgraden bör förväntas vara över en konjunkturcykel på en fungerande marknad. Dock finns det studier om att en vakansnivå om 6-7% är lämplig på en välfungerande lokalhyresmarknad⁴⁸. Eftersom graden av anpassning generellt får anses vara lägre för bostäder än lokaler bedömer vi att en lägre nivå är lämplig för hyresmarknaden, samtidigt som den behöver vara högre än Boverkets bedömning av en önskvärd nivå i dagens system. Sammantaget bedöms bostadsreserven inom hyresrättsbeståndet behöva öka från 2% till 4% med

⁴⁴ Det kan naturligtvis även finnas flera andra förklaringar t ex att bostadsrättsmarknaden är begränsad, illikvid eller inte tillhandahåller en lika attraktiv produkt som hyresrättsmarknaden.

⁴⁵ Nyproduktion kommer att behöva ske oavsett införande av marknadshyra, och kommer att kräva offentliga stimulanser i form av subventioner. Detta beskrivs i mer detalj i 5.2.1 nedan

⁴⁶ Klingborg, Vakanser i bostadshyresmarknaden, KTH 5:55

⁴⁷ Behov av bostadsbyggande Teori och metod samt en analys av behovet av bostäder till 2025, Boverket 2015:18, sidan 96

⁴⁸ T ex "Marknadens syn på begreppet vakans och dess betydelse för Lokalhyresmarknaden", Holmström KTH

marknadshyra. Det är ekvivalent med ett tillkommande behov av nyproduktion (utöver Boverkets befintliga prognos) om cirka 14 000 hyreslägenheter, företrädesvis i attraktiva lägen i storstadsregionerna. Detta tillkommande behov behöver produceras i takt med tidplanen för införande av marknadshyra för att bostadsreserven ska bli tillräckligt stor för att hantera det ökade behovet av rörlighet på marknaden.

4.1.4. Konsekvenser av marknadshyra på fastighetsmarknaden för och nyproduktion av bostadshyresfastigheter

Avkastningen på marknaden för bostadsfastigheter⁴⁹ har under den senaste tiden varit mycket god främst till följd av sjunkande räntenivåer. Baserat på vår analys av bostadshyresmarknaden ovan kan det konstateras att ägare av bostadshyreshus kan förvänta sig ökade hyresintäkter då delar av boendekonsumenterna väljer att allokera mer resurser till boende eftersom de värdesätter nyttan av att bo centralt och detta kommer till uttryck i ökade hyresnivåer. De ökade hyresintäkterna kommer dock att vara ojämnt fördelade. I huvudsak kommer fastighetsägare i storstadsregionerna att förbättra sina driftnetton i sin fastighetsförvaltning.

Eftersom man som boende i en hyresrätt inte kan tillgodogöra sig värdeförändringarna kommer man som hyresgäst inte att vara beredd att betala samma pris för en hyresrätt som för en bostadsrätt. Projektutveckling av bostadsrätter kommer även fortsatt att vara mer lönsam för en exploatör i en marknad med positiva marknadsutsikter/förväntningar. Därutöver är bostadsrätten skattemässigt gynnad bland annat på grund av möjligheten till ränteavdrag mot arbetsinkomster för bostadsrättsinnehavaren.

4.2. Underskott på hyresbostäder

I vår internationella utblick framgår att länderna anger att det finns en bostadsbrist på den lokala bostadsmarknaden även där marknadshyra införts. Eftersom bostadsbrist inte är tydligt definierat är det dock inte möjligt att dra alltför starka paralleller till svenska förhållanden. Enligt vår uppfattning räcker det inte med att, som enskild åtgärd, införa marknadshyra för att producera tillräckligt många nya bostäder enligt nedanstående beskrivna behov då det i marknaden saknas incitament att producera det överutbud som krävs för att nå tillräcklig volym⁵⁰.

För att uppnå balans på marknaden vid införande av marknadshyra krävs ett ökat utbud av bostäder. Dels behöver det nuvarande produktionsbehovet hanteras och dels behöver den ökade bostadsreserven som krävs vid marknadshyra adresseras genom ytterligare nyproduktion. Det nuvarande produktionsbehovet har beräknats av Boverket till 705 000 nya bostäder under en tioårsperiod. I Boverkets prognos inkluderas den bostadsreserv som Boverket bedömer nödvändig med nuvarande hyresprissättningssystem. Det är värt att notera att produktionsbehovet om 705 000 nya bostäder inte beaktar förändring av hyresprissättningssystem och kostnaden för att uppföra dessa bostäder uppkommer oavsett ändringar i prissättningsmodellen.

Om marknadshyra ska införas behöver det bedömda behovet av nyproduktion reflekteras i en sådan reform. Högre boendekostnader innebär att vissa hushåll väljer eller blir tvungna att välja ett annat boende, dvs. de blir utträngda. En konsekvens blir att den naturliga vakansnivån på bostadsmarknaden bedöms öka. För att hantera utträngningseffekten kommer en del hushåll vara hänvisade till nyproduktion. Då uppkommer ett gap mellan nuvarande betalningsförmåga och den betalningsvilja som krävs för att motivera nyproduktion. Detta gap kan sägas representera behovet av offentligt finansierade stödåtgärder för att säkerställa nyproduktionen till följd av en ökad bostadsreserv.

⁴⁹ 9,1 % årligen senaste tioårsperioden enligt IPD 2015-12-31

⁵⁰ Många faktorer spelar in. T ex är det för en byggherre mer lönsamt och förknippat med mindre risk av verka i en marknad med överefterfrågan på bostäder men även fastighets- och byggrättsmarknadens karakteristik, det kommunala utjämnningssystemet och planprocessen påverkar.

4.3. Marknadshyra ökar kravet på nyproduktion

Den internationella utblicken visar att det som karakteriseras som socialbostäder i jämförelseländerna i stora drag liknar och kan jämföras med den gällande situationen på bostadshyresmarknaden i Sverige idag. Till exempel har Sverige ett stort offentligt ägande av bostadshyreshus, starkt besittningsskydd, kommunala borgensåtaganden för bostadsbyggande, lägre markpriser för hyresfastigheter, förmånliga tomträttsavgälder, möjlighet att under vissa förutsättningar förvärva sin hyresfastighet (förköp av bostadsrättsförening). Samtidigt är det vår uppfattning att marknadshyra enbart kommer att påverka delar av bostadshyresmarknaden där skillnaden mellan betalningsvilja är högre än nuvarande hyresnivå. Införandet av marknadshyra i dessa områden innebär, som vi redovisat ovan, en ökning av den marknadsdrivna vakansnivån på bostadsmarknaden. Utträngningen av de hushåll som saknar betalningsförmåga i dessa områden behöver kompenseras med nyproduktion.

Skillnaden mellan betalningsviljan och hyran är störst i de centrala delarna av storstadsområden och framförallt i Stockholm och Göteborg. Studien av några länders system för socialbostäder i kapitel 3 bekräftar att ett mer marknadsbaserat synsätt inte på egen hand löser bristen på bostäder.

5. *Behov av utökade stödåtgärder vid införande av marknadshyra*

Nedanstående avsnitt ämnar till att illustrativt beräkna de statsfinansiella konsekvenser, det så kallade "gapet", som uppkommer till följd av den undanträngningseffekt som vi bedömer sker vid införande av marknadshyra. Enligt resonemanget i 5.2.1 nedan antas att undanträngningseffekten i sin tur kan översättas till ett nyproduktionsbehov av bostäder, kallat vakansnivå eller bostadsreserv nedan.

De flyttkedjor som kommer att uppstå till följd av införandet av marknadshyra kommer att vara komplicerade och svåra att i detalj simulera eller konsekvensbeskriva. Utifrån de analyser som har genomförts av marknadsreformer och utifrån Boverkets bedömningar av nyproduktionsbehovet konstaterar vi att det saknas en vedertagen metod för att beräkna grundläggande parametrar som bostadsbrist, vakansgrad/bostadsreserv, m.m. I likhet med de metodmässiga vägval som bl.a. Boverket redovisat i samband med beräkning av prognos för bostadsreserv har vi valt att använda nedanstående förenklade angreppssätt för att överskådligt bedöma de statsfinansiella kostnaderna.

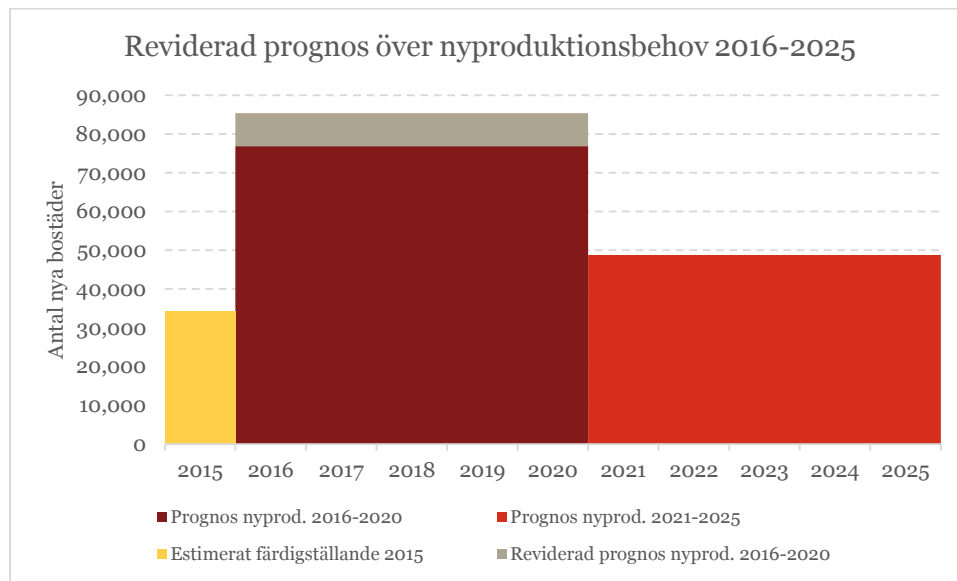
5.1. *Boverkets prognos för behovet av nyproduktion*

I Boverkets uppdaterade prognos per oktober 2015 gällande nyproduktionsbehovet av bostäder i riket mellan 2015 och 2025 framgår att behovet totalt uppgår till 705 000 nya bostäder. Boverket prognosticerar att det totala nyproduktionsbehovet är 461 000 bostäder under perioden 2015-2020 samt 244 000 bostäder under 2021-2025. Prognosen utgår ifrån att bostadstillgången vid starttillfället inte är tillräcklig och Boverket antar att det finns ett ackumulerat underskott av bostäder som uppstått under åren 2012-2014 på grund av ett lågt bostadsbyggande i förhållande till befolkningsutvecklingen.⁵¹

För vår analys, som utgår från 2016, har vi omräknat Boverkets prognos och dragit ifrån det bedömda antalet färdigställda bostäder under 2015, cirka 34 000 nya bostäder⁵², jämfört med cirka 77 000 enligt Boverkets prognos. Produktionsunderskottet under 2015 har därför adderats till det behov som är prognosticerat att uppfyllas under perioden, vilket ger ett reviderat nyproduktionsbehov om 670 850 för perioden 2016-2025. Detta motsvarar en ökad årlig volym om cirka 8 500 nya bostäder mellan 2016 och 2020, dvs. en reviderad årlig produktionstakt om cirka 85 500 nya bostäder för dessa år.

⁵¹ Behov av bostadsbyggande Teori och metod samt en analys av behovet av bostäder till 2025, Boverket 2015:18

⁵² SCB



5.2. Analysmodell

5.2.1. Antaganden

Under perioden 2006-2015 färdigställdes i genomsnitt cirka 27 000 nya lägenheter i flerbostadshus och småhus årligen i Sverige⁵³. Prissättningen av nyproducerade hyresbostäder kan antas vara marknadsanpassad då systemet baseras på presumtionshyror, dvs. hyresnivån fastställs efter förhandlingar mellan hyresgästföreningen och fastighetsägaren, med hänsyn taget till produktionskostnad och att fastighetsägaren ska nå en rimlig avkastning på investeringen. Det är viktigt att notera att presumtionshyror inte nödvändigtvis behöver ligga på samma nivå som marknadshyror skulle ligga på i det enskilda fallet men på systemnivå kan detta ses som ett rimligt antagande. Vid införandet av marknadshyra kan därför hyresnivån för hyreslägenheter i detta segment antas förbli oförändrad i de flesta lägen. Detta innebär i sin tur att nyproduktionstakten för kommersiella aktörer på marknaden kan antas vara densamma som den skulle vara i en avreglerad marknadsmiljö då incitamenten att producera ytterligare bostäder utifrån förväntade hyresintäkter inte ändras till följd av en ändrad reglering. Den kommersiella marknaden kan därför fortsatt antas producera i en genomsnittlig takt om 27 000 bostäder per år vid införande av marknadshyra⁵⁴.

I den mån denna produktionstakt baseras på vissa redan existerande statliga och kommunala subventioner så antar vi att dessa balanseras av positiva inkomsteffekter av skatteintäkter, och därmed netto inte innebär någon belastning för de offentliga finanserna. Denna produktionstakt motsvarar vad marknadens aktörer har varit beredda att producera under nu gällande reglering, med de offentliga subventioner av boendekostnader som gällt under perioden. En bibehållen produktionstakt under perioden 2016-2025 antas därmed inte kräva några ökade subventioner, dvs. en konstant subventionsnivå antas. Vidare antar vi att de intäkter som stat och kommun tillgodoräknar sig från ett ökat bostadsbyggande är i samma storleksordning som de subventioner som bostadsmarknaden erhåller från stat och kommun, varför inga ytterligare statsfinansiella kostnader antas för den andel av nyproduktionen som den privata marknaden antas producera.

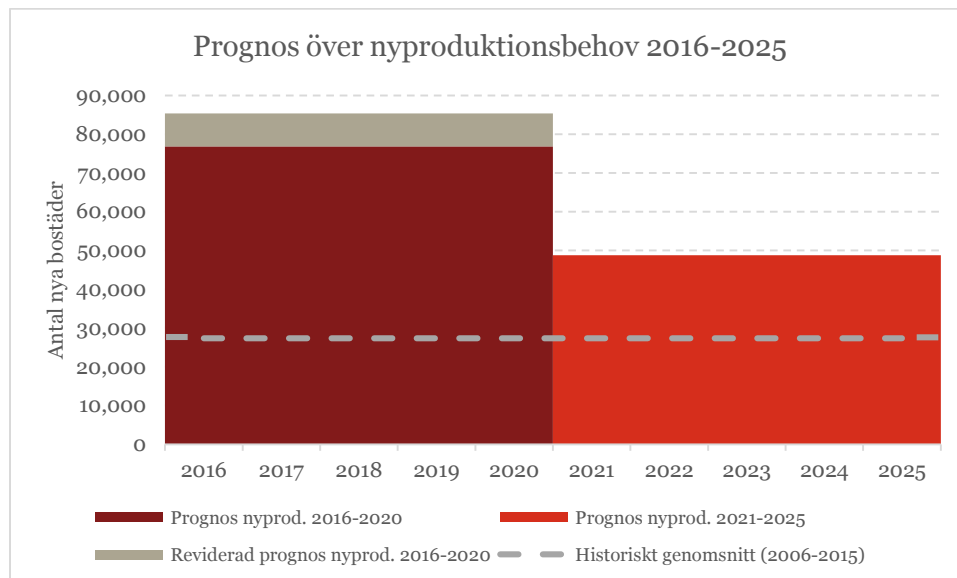
Det är viktigt att notera att risken för att nyproducerade bostäder tvingas genomgå en bruksvärdesprövning efter 15 år och den effekt detta har på dagens och framtidens hyresprissättning inte har legat inom ramen för

⁵³ SCB

⁵⁴ Även om antalet färdigställda bostäder har ökat relativt mycket under senare år har vi valt att använda oss av ett tioårigt genomsnitt för att på bästa sätt fånga upp konjunkturmässiga rörelser i bostadsproduktionen

nedanstående analys. Med detta i åtanke anses antagandet om att hyresprissättningen på nyproducerade bostäder är marknadsbaserad vara en rimlig utgångspunkt för nedanstående analys.

En diskrepans kommer att uppstå mellan nyproduktionsbehovet och den takt i vilken marknaden producerar nya bostäder. För att åtgärda denna diskrepans kommer marknaden att behöva en kombination av stimulanser i form av exempelvis lägre produktionspriser, förändrad lagstiftning rörande planprocesser samt subventioner. Alla dessa faktorer påverkar kostnaden för nyproduktion men för den vidare analysen av de statsfinansiella konsekvenserna av "gapet" har vi valt att specifikt fokusera resonemanget kring subventioner från den offentliga sektorn.



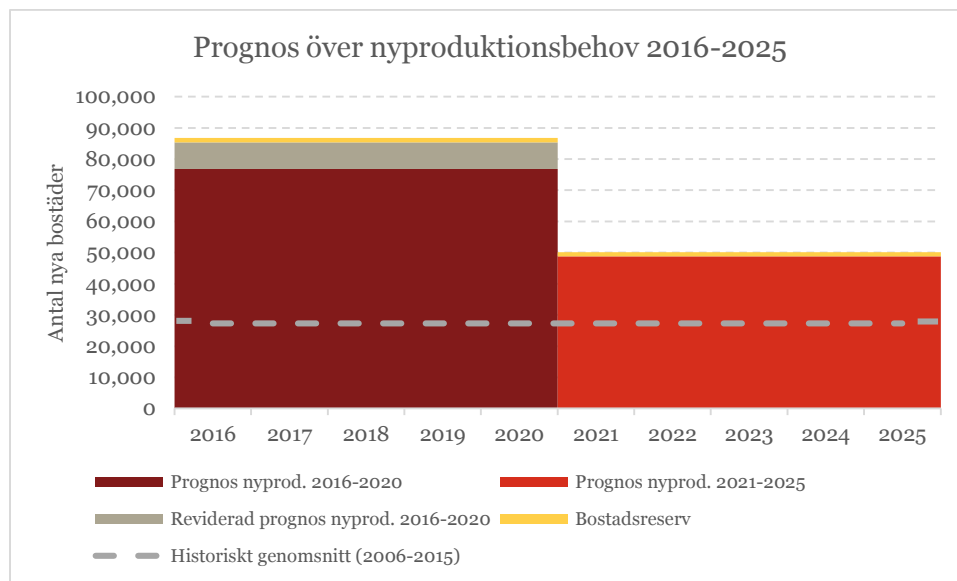
Enligt Boverket är det rimligt att anta att det behövs en viss andel lediga bostäder för att bostadsmarknaden ska fungera på ett tillfredsställande sätt. Denna naturliga vakansnivå tar Boverket hänsyn till i sin prognos genom att addera en bostadsreserv om 1% av det totala bostadsbeståndet 2025 till det estimerade nyproduktionsbehovet. Andelen 1% menar Boverket är rättvisande sett till bostadsreserven i ett nationellt perspektiv, dvs. utan att särskilja mellan typ av region (tillväxt- och avfolkningsregion) eller upplåtelseform (hyresrätt respektive bostadsrätt och äganderätt). Vidare beskriver Boverket att "en total bostadsreserv på 1% ger en reserv på drygt 2% i hyresbeståndet under antagande att antalet tomma bostads- och äganderätter är tämligen ringa".⁵⁵ Vi noterar i detta sammanhang att siffran 1% förstås är en förenkling som metodmässigt möjliggör att vakansgraden inkluderas i behovet men som även är en stark förenkling i avsaknad av accepterad metodik. På motsvarande sätt gör vi i det följande förenklade antaganden som stöd för att illustrera tillkommande kostnader av en marknadshyresreform.

Vid ett införande av marknadshyra kommer ett antal hushåll i geografiska lägen med hög attraktivitet inte längre att kunna bo kvar i sina nuvarande hyreslägenheter på grund av de hyresprishöjningar som antas ske. Denna undanträngningseffekt skulle kunna kompenseras genom ökad trångboddhet men kan också betraktas som ett tillskott till behovet av nyproduktion. Vi antar att en standardsänkning eller ökad trångboddhet inte är politiskt acceptabel jämfört med nuläget för de hushåll som redan är en del av bostadsmarknaden, enligt resonemang i 4.1.3 ovan. Om detta inte vore fallet skulle marknaden själv hantera undanträngningseffekten och det skulle inte existera någon bostadsbrist. Den undanträngningseffekt som uppstår kan omsättas till ett ekvivalent behov av nyproduktion då det kommer att krävas en motsvarande vakansnivå i dessa geografiska lägen för att möjliggöra de flyttkedjor som kommer att uppstå till följd av undanträngningen. Även om det

⁵⁵ Behov av bostadsbyggande Teori och metod samt en analys av behovet av bostäder till 2025, Boverket 2015:18, sidan 96

enligt Boverket finns cirka 27 000 lediga lägenheter på riksnivå⁵⁶, finns dessa sannolikt inte i lägen med hög attraktivitet och de anses därför inte kunna bidra till den vakansnivå som krävs för en reform av prissättningen på hyresmarknaden.

På ett liknande sätt som Boverket har använt när bostadsreserven kvantifierats har vi antagit en tillkommande bostadsreserv om 4%, alltså en dubbling av bostadsreserven, baserat på storstadsregionernas existerande bestånd av hyreslägenheter om cirka 690 000 bostäder,⁵⁷ för att hantera den utträngningseffekt som uppstår vid införande av marknadshyra. Även om denna bostadsreserv om cirka 14 000 nya bostäder i teorin skulle behöva byggas under en kortare tidsperiod och i en snabbare takt initialt för att möjliggöra rörelse på hyresmarknaden kommer den i praktiken inte att kunna särskiljas från det totala nyproduktionsbehovet. All nyproduktion kommer att gå till att möta det existerande behovet och det är först när detta behov är mött som en faktisk bostadsreserv kommer att kunna byggas upp. För att möjliggöra en kostnadsberäkning av bostadsreserven i nedanstående analys antas dock att den byggs upp linjärt och belastar det totala nyproduktionsbehovet med ett lika stort årligt antal över hela prognosperioden.



För att kunna kvantifiera de statsfinansiella konsekvenserna behövs även förenklande antaganden gällande hushållens genomsnittliga betalningsförmåga, den genomsnittliga hyresnivån som krävs för att marknadsaktörerna ska erhålla en skälig avkastning samt den genomsnittliga bostadsarean för en hyresrätt. En genomsnittlig betalningsförmåga om 1 000 kr per kvadratmeter och år antas för den tillkommande efterfrågan som ligger till grund för kommande bostadsbehov⁵⁸ baserat på faktisk hyresnivå inom det äldre hyresbostadsbeståndet i riket 2014⁵⁹. För bostadsreserven antas betalningsförmågan vara 0 kr per kvadratmeter och år. Vidare antas en genomsnittlig hyresnivå om 1 500 kr per kvadratmeter och år i enlighet med den genomsnittliga hyresnivån i nyproducerade lägenheter i riket 2014⁶⁰. Den genomsnittliga storleken på en hyresrätt i riket och i storstadsområden var 64 kvadratmeter 2014⁶¹ och denna antas vara konstant framöver. Vi antar även en årlig inflationstakt om 0,4% i enlighet med KPI i februari 2016⁶².

⁵⁶ Behov av bostadsbyggande Teori och metod samt en analys av behovet av bostäder till 2025, Boverket 2015:18, sidan 64

⁵⁷ SCB

⁵⁸ Betalningsförmågan om 1000 kr per kvadratmeter och år avser inte enbart hyresrätter utan alla upplåtelseformer då den används som beräkningsgrund för allt som ska nyproduceras med subvention

⁵⁹ SCB

⁶⁰ SCB

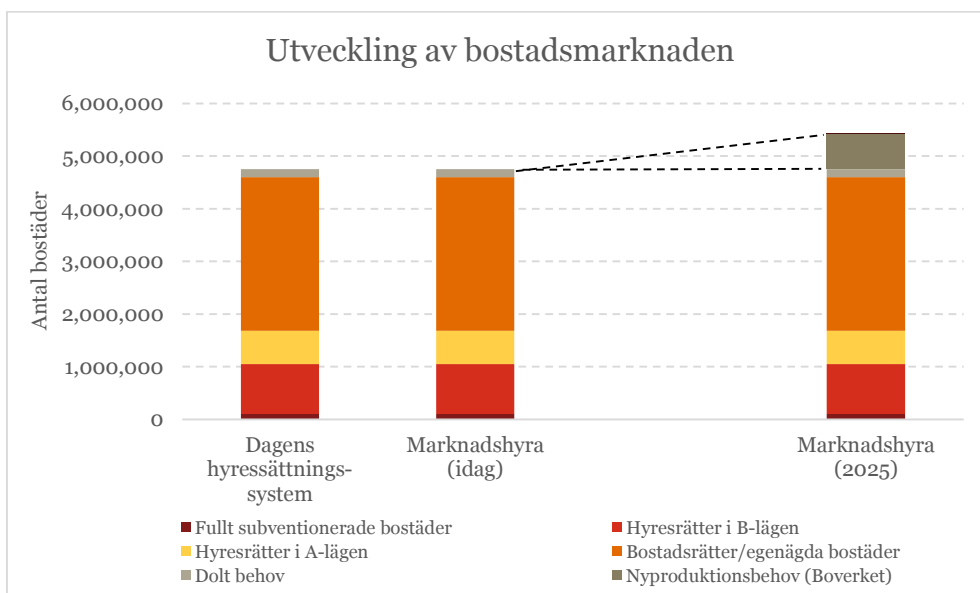
⁶¹ SCB

⁶² SCB

Utöver detta antas även att den genomsnittliga produktionstiden för att uppföra nya bostäder är tre år och att produktionskostnaderna, dvs. utbetalningar till byggherrar, uppstår med en fördelning om 30% år 1, 40% år 2 samt 30% år 3. Ett avsteg från detta antagande är att nya bostäder antas både börja produceras och färdigställas under 2016 och till viss del 2017, vilket ger till hand att vi allokerar en högre andel produktionskostnader till 2016 än vad som färdigställs.

5.3. Statsfinansiella konsekvenser ("gapet")

Vid införandet av marknadshyra kommer det under en ej definierad tidsperiod att krävas övergångsreglering och relaterat offentligt stöd för att hantera de effekter som uppstår. Då det inte har varit en del av vårt uppdrag att utreda när, hur och i vilken takt marknadshyra potentiellt skulle införas har en konsekvensanalys av övergångsproblematiken varit omöjlig att genomföra. Med hänsyn till detta har vi valt att avgränsa analysen av de statsfinansiella konsekvenserna för införandet av marknadshyra till att endast jämföra dagens situation med år 2025 då det totala nyproduktionsbehovet antas vara tillfredsställt. Nedanstående analys kommer därför inte att behandla eventuella offentliga åtgärder som kan komma att krävas under en övergångsperiod.



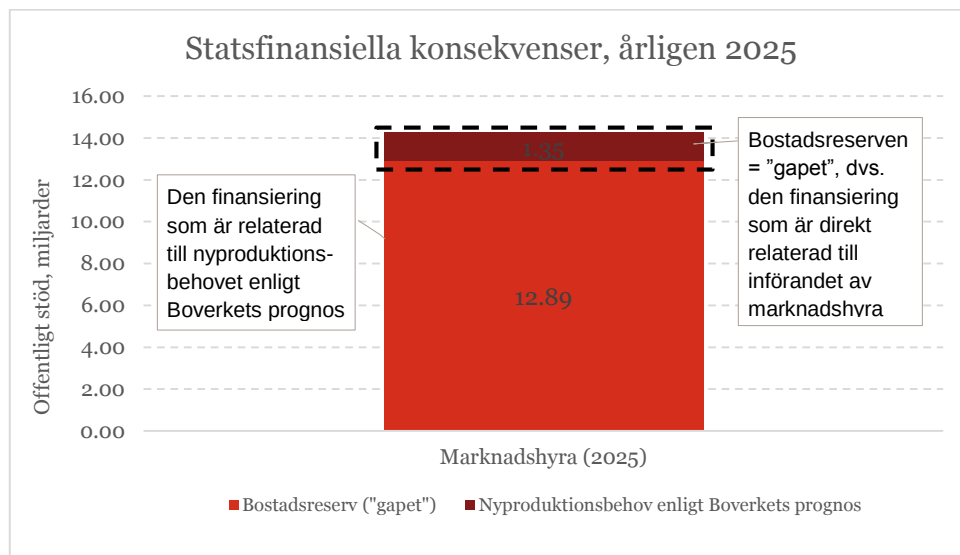
För den vidare analysen är det viktigt att särskilja mellan det offentliga stöd som är relaterat till det av Boverket prognosticerade nyproduktionsbehovet, som kommer att krävas oavsett förändringar i systemet kring hyresprissättning, och det stöd som är en direkt effekt av införandet av marknadshyra, dvs. den utökning av bostadsreserven jämfört med Boverkets prognos som vi har bedömt vara rimlig. De statsfinansiella konsekvenser som studien syftar till att fastställa, det så kallade "gapet", är endast det offentliga stöd som är relaterat till utökningen av bostadsreserven om cirka 14 000 nya bostäder.

Med avsikten att tydligt klargöra kostnaden av "gapet" och även sätta denna i relation till det totala stöd som kommer att krävas under prognosperioden, kommer nedanstående analys att kvantifiera både det offentliga stöd som är hänförligt till det av Boverket prognosticerade nyproduktionsbehovet och det som är relaterat till en utökning av bostadsreserven. Vår analys åskådliggör att även om bostadsreserven kan anses vara liten i sammanhanget bör effekten av reformen på de offentliga finanserna inte isoleras då kostnaden för den ökade bostadsreserven uppkommer i tillägg till den större subventionskostnaden där behovet inte förändras beroende på om reformen äger rum eller inte.

Boverket prognosticerar ett nyproduktionsbehov om cirka 630 000 nya bostäder under perioden 2016-2025, till detta tillkommer cirka 43 000 bostäder på grund av den låga produktionstakten 2015 samt 14 000 bostäder

i en bostadsreserv vilket ger ett totalt nyproduktionsbehov om cirka 687 000 bostäder. Under den senaste tioårsperioden 2006-2015 producerades cirka 270 000 nya bostäder. Under antagandet att denna produktionstakt kommer att vara konstant framöver, enligt ovanstående resonemang, uppstår en utbudsbrist om 417 000 nya bostäder 2025 som kommer att kräva någon form av ytterligare offentligt stöd. Av dessa är endast 14 000 nya bostäder direkt relaterade till införandet av marknadshyra, dvs. det är endast dessa bostäder som ligger till grund för att estimeras det statsfinansiella "gapet" enligt resonemanget ovan.

Baserat på ovanstående antaganden gällande hushållens genomsnittliga, icke-subsventionerade (dvs. utan offentliga bidrag) betalningsförmåga om 1 000 kr per kvadratmeter och år för nyproduktionsbehovet samt den genomsnittliga hyresnivån om minst 1 500 kr per kvadratmeter och år kan skillnaden däremellan om 500 kr per kvadratmeter och år anses vara det belopp som måste tillskjutas för att stimulera den ökade nyproduktionen. För bostadsreserven om 14 000 nya bostäder antas den fulla hyresnivån behöva subsventioneras, dvs. 1 500 kr per kvadratmeter och år. En genomsnittlig yta om 64 kvadratmeter för en hyreslägenhet renderar då i ett totalt subventionsbehov om cirka 14,2 miljarder kr som behöver tillföras från offentliga finanser, varav 12,9 miljarder kr är hänförliga till nyproduktionsbehovet och 1,3 miljarder kr är direkt hänförliga till den utökade bostadsreserven.



5.3.1. Offentliga stödsystem och finansiella konsekvenser

Det finns två kategorier av tillvägagångssätt att med offentligt finansierade subventioner stimulera en ökad nyproduktion, antingen genom att stödja efterfrågesidan med exempelvis bostadsbidrag eller genom att stödja utbudssidan med subventioner till bostadsbolagen. Det är värt att notera att stöd till utbudssidan även kan kombineras med krav gällande inkomsttak eller andra sociala kriterier för alla eller en del hushåll i de nyproducerade bostäderna. Alla fem länder som beskrivs i jämförelsen i kapitel 3 använder en kombination av de två tillvägagångssätten men trenden går mer och mer mot att i större utsträckning stimulera efterfrågesidan, dvs. stödja de individuella hushållen med någon form av bostadsbidrag.

En kombination av stöd till både efterfråge- och utbudssidan är en trolig utformning av ett system även för socialbostäder i Sverige. Denna typ av kombinerade stöd till ett system för socialbostäder är komplicerat att illustrera på ett rättvisande sätt och vi har därför valt att i nedanstående analys endast belysa två alternativa, och motsatta scenarion. I det första scenariot tillförs offentliga stimulanser endast till efterfrågesidan, dvs. till de enskilda hushållen. Det andra scenariot baseras på offentliga subventioner till utbudssidan, dvs. till bostadsbolagen.

Vid prognosperiodens slut, 2025, antas det årliga stödet uppgå till cirka 14,2 miljarder kr. Denna kostnad är densamma för båda scenarion men eftersom tidpunkten för utbetalning av de offentliga medlen varierar kommer nuvärdet av kostnaden att skilja sig åt. För att möjliggöra en jämförelse av de offentliga kostnaderna relaterade till varje scenario presenteras nuvärdet av den totala kostnaden med antagandet om en diskonteringsränta om cirka 3,9%.

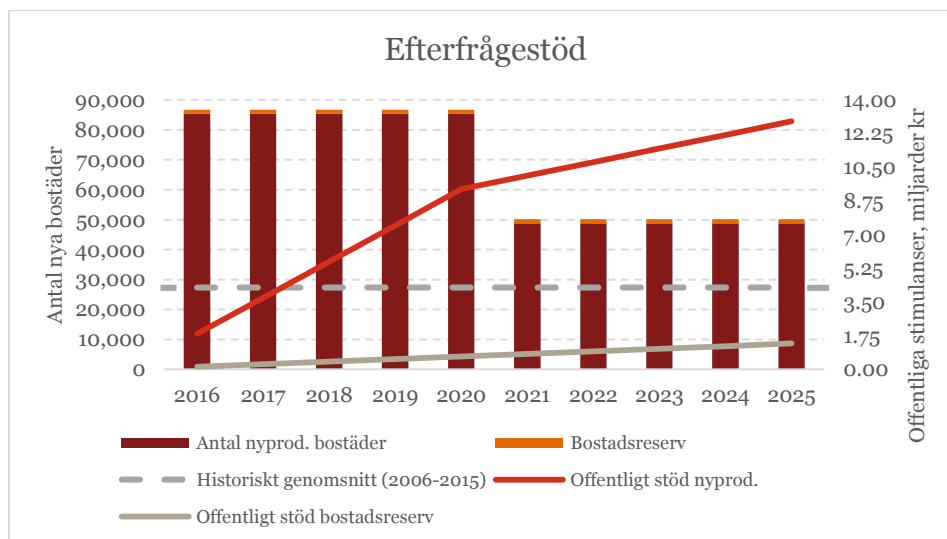
Beräkningen av diskonteringsräntan bygger på en tumregel från finansdepartementets beräkningskonventioner om ändrade skatteregler. Tumregeln är att använda den 10-åriga statsobligationsräntan samt Riksbankens inflationsmål om 2% för att beräkna realräntan. Det senaste prognosåret för statsobligationerna är 2019 varför beräkningarna baseras på 2019 års nivå. Detta innebär en realränta om 1,64%. Kommuner antas ha en upplåningsränta som är något högre, i beräkningssyfte har vi utgått från att den är 0,6 procentenheter högre.⁶³ Vidare antas en fördelning av subventioner från stat och kommuner om 50/50 i enlighet med försiktighetsprincipen då staten troligen bär en större andel av dessa kostnader i realiteten än kommunerna, vilket resulterar i en diskonteringsränta om cirka 3,9%.

5.3.1.1. Efterfrågestöd

Offentligt stöd till efterfrågesidan kan exempelvis utformas som individuella bostadsbidrag till hushållen. Denna kostnad uppstår för staten i samband med att utbetalning sker till hushållen, dvs. när bostaden är färdigställd och hushållet flyttar in och behöver betala hyra.

I takt med att fler bostäder färdigställs kommer statens utgifter att öka linjärt. Takten kommer att vara högre under de första åren under prognosperioden av den enkla anledningen att fler bostäder antas färdigställas under dessa år. Vid periodens slut, 2025, antas det årliga stödet uppgå till cirka 14,2 miljarder kr.

Diskonterat för när de faktiska statliga utbetalningarna uppstår under prognosperioden resulterar detta i ett nuvärde om cirka 73,4 miljarder kr, varav cirka 67,6 miljarder kr är relaterade till nyproduktionsbehovet och cirka 5,8 miljarder är hänförliga till bostadsreserven.



5.3.1.2. Utbudsstöd

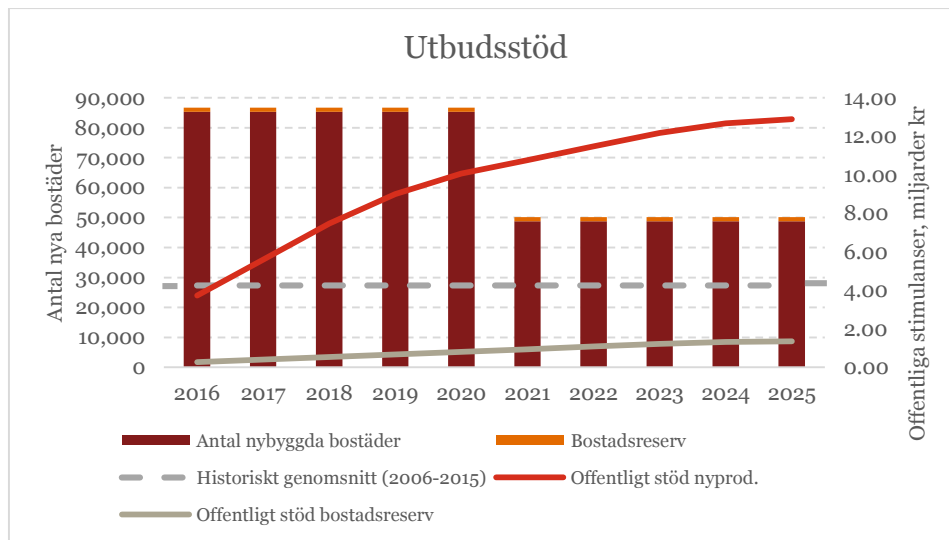
Ett offentligt stöd till utbudssidan, dvs. till bostadsbolagen som producerar de nya bostäderna, antas utgå i takt med att bolagen färdigställer bostäderna. Detta innebär för statens del att kostnaden kommer att uppkomma

⁶³ Delrapport från Sverigeförhandlingen – Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar, SOU 2016:3, sidan 493

tidigare jämfört med ett system baserat på rent efterfrågestöd. En färdigställandetakt om 30% år 1, 40% år 2 samt 30% år 3 har antagits för nyproduktionen och utbetalning av offentligt stöd antas sammanfalla med detta.

Det är värt att notera att eftersom 2016 utgör starttidpunkten i denna studie och cirka 87 000 nya bostäder antas vara färdigställda under det året kommer 2016 att belastas med 100% av produktionskostnaderna för det året samt 70% av produktionskostnaderna för bostäder som antas vara färdigställda 2017. Detta resulterar i ett artificiellt högt offentligt stöd för 2016.

Den offentliga kostnaden att subventionera utbudssidan uppgår till ett nuvärde om cirka 83,6 miljarder kr under prognosperioden, vilket är cirka 10 miljarder mer än vad nuvärdet av stimulanserna på efterfrågesidan estimeras till. Cirka 76,8 miljarder kr antas vara relaterade till nyproduktionsbehovet och 6,8 miljarder kr till bostadsreserven.



6. Offentlig finansiering inom delar av bostadsmarknaden

6.1. Statens syn på finansiering av offentliga utgifter

Det överordnade målet för finanspolitiken är att skapa en så hög välfärd som möjligt genom att bidra till en hög och hållbar ekonomisk tillväxt och sysselsättning (genom strukturpolitiken), en välfärd som kommer alla till del (genom fördelningspolitiken) och ett stabilt högt resursutnyttjande (genom stabiliseringspolitiken). En viktig del av det finanspolitiska ramverket är det budgetpolitiska ramverket, som omfattar en stram statlig budgetprocess, ett överskottsmål för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för statens och ålderspensionssystemets utgifter samt ett kommunalt balanskrav:

- Överskottsmålet syftar till att bidra till långsiktigt hållbara offentliga finanser. För närvarande är överskottsmålet att det finansiella sparandet ska uppgå till i genomsnitt en procent av BNP över en konjunkturcykel.
- Utgiftstaket är en övergripande restriktion för de totala utgifterna i statens budget, som främjar budgetdisciplinen och stärker trovärdigheten i den ekonomiska politiken.
- Det kommunala balanskravet innebär att varje kommun och landsting måste upprätta en budget för nästa kalenderår där intäkterna överstiger kostnaderna.

Utöver det svenska regelverket lyder Sverige under EU:s Maastrichtfördrag, som bland annat innehåller ett konvergenskriterium om sunda finanser. Kriteriet innebär att en medlemsstats statsskuld inte får överstiga 60% av BNP och att budgetunderskottet inte får överskrida 3% av BNP.

6.2. Offentlig finansiering på bostadsområdet

Att finansiera boende genom skattefinansierade utgifter över den statliga och/eller kommunala budgeten kan fylla många skilda politiska syften. I samband med diskussioner om socialbostäder handlar det ofta om rättvis- och fördelningsmässiga mål. Bostadspolitik är dock även en viktig del i näringspolitiken och en viss andel av utgifterna resulterar därmed i tillväxt och ökade skatteintäkter. Vi har förenklat antagit att den nyproduktionstakt som gällt under perioden 2006-2015 kommer att fortsätta vara möjlig att åstadkomma utan förändrad offentlig finansiering, och att den även motsvarar den andel av de offentliga utgifterna där värdet på inkomstsidan (ökade skatteintäkter) av de dynamiska effekterna balanserar utgifterna. För den del av nyproduktionsbehovet som överstiger produktionstakten under den senaste tioårsperioden bedömer vi dock att ytterligare tillskott behövs som inte på samma sätt balanseras av ökade skatteintäkter i det korta perspektivet, utan i stället kommer hushållen till godo i termer av ökad välfärd och utjämnade möjligheter att välja bostad.

Det statsfinansiella problemet i samband med bristerna på bostadsmarknaden handlar enligt vår bedömning främst om att identifiera lämpliga källor för att samla det kapital (reala resurser) som behövs för att etablera nya bostäder och öka det nuvarande beståndet. Det finns många sätt att låna kapital av olika aktörer och för detta lån betala en räntekostnad, men det löser inte det grundläggande behovet av att identifiera källor till finansiering. Mer om denna distinktion följer nedan.

6.3. Finansieringskällor respektive –metoder

Finansiering används både för att beskriva behovet av kapital vid produktionen av bostäder, men också för att beskriva de betalningsströmmar över tid som uppstår som en följd av att investeringen genomförs. För att undvika sammanblandning av dessa begrepp är det centralt för analysen att skilja på finansieringskälla och finansieringsmetod.⁶⁴ En finansieringskälla utgör det kapital som krävs för att täcka aktuella investeringar över tid och är inte återbetalningspliktig medan en finansieringsmetod beskriver på vilket sätt kapital anskaffas, exempelvis genom lån, och avser kapital som vid en given tidpunkt ska betalas tillbaka.

I det här avsnittet kommer ett antal finansieringskällor och finansieringsmetoder att beskrivas och utvärderas. Beskrivningen syftar till att skapa en förståelse kring hur finansieringskällan eller -metoden fungerar eller skulle kunna fungera, hur den regleras i lag, hur den påverkar statens finanser, om den ger några särskilda styreffekter och hur uppbörden/transaktionskostnaden ser ut. Syftet är att ge en övergripande bild av vad finansieringskällan respektive -metoden innebär.

Utvärdering av finansieringskällor och metoder kommer att genomföras utifrån ett antal tänkbara kriterier och syftar till att belysa olika aspekter av källorna och metoderna snarare än att rangordna dessa i förhållande till varandra. Utvärderingskriterierna har formulerats utifrån vår uppfattning av ett antal viktiga målsättningar för bostadspolitik som helhet och som även kommer att prägla en reform till marknadshyra:

1. *Förenlighet med svenska regler, lagar och praxis:* Kriteriet syftar till att säkerställa att finansieringen är förenlig med lagar och regler i Sverige och EU samt överensstämmer med etablerad praxis.
2. *Snabb genomförandeprocess:* Kriteriet syftar till att belysa hur snabbt en finansieringskälla eller -metod kan tas i anspråk. Ett exempel som kan göra att en genomförandeprocess tar lång tid är om det krävs större lagändringar.
3. *Kostnadseffektivt ur ett statsfinansiellt perspektiv:* Kriteriet har tagits fram för att visa hur en finansieringskälla eller -metod påverkar budgettrycket och därmed statsfinanserna.
4. *Stimulerar höjd effektivitet/produktivitet på byggmarknaden:* Kriteriet ska visa om finansieringen bidrar till att effektiviteten på byggmarknaden ökar och därmed möjliggör en högre nyproduktionstakt.
5. *Ökar differentieringen bland boendeformer och prisnivåer (utan generell standardsänkning eller ökad trångboddhet):* Syftar till att belysa om en finansieringskälla eller -metod kan ha positiv påverkan på differentieringen bland boendeformer och motverka homogena områden av upplåtelseformer med målet att göra det möjligt för ett ökat antal olika grupper att bo i samma område.
6. *Effektiv riskdelning och prissättning av risk:* Kriteriet syftar till att visa på vilken part som bär vilken risk i en finansiering samt att denna risk prissätts på ett så effektivt sätt som möjligt.

Som utvärderingskriterier kan även följande användas:

7. *Sänker inträdesbarriärer för de som vill in på bostadsmarknaden:* Kriteriet ämnar belysa hur en finansieringskälla eller -metod kan påverka möjligheten för dem som idag står utanför bostadsmarknaden att ta sig in på bostadsmarknaden i framtiden.
8. *Stimulerar rörlighet på bostadsmarknaden:* Kriteriet syftar till att visa hur en finansiering på ett positivt sätt påverkar rörligheten, och därmed förbättrar matchningen, på bostadsmarknaden.

⁶⁴ Finansieringskälla motsvarar det engelska begreppet "funding" och finansieringsmetod det engelska begreppet "financing".

9. *Inte hotar att öka segregation ur ett fördelningspolitiskt perspektiv:* Syftar till att belysa hur en finansieringskälla eller -metod kan motverka hur ett område eller boendeform homogeniseras och därmed ökar risken för segregation i vissa områden eller boendeformer.
10. *Minskar behovet av en svart bostadsmarknad:* Kriteriet ska visa om finansieringen kan hjälpa till att minska behovet av en svart bostadsmarknad.
11. *Skapar dynamiska effekter, t ex tillväxt på arbetsmarknaden*
12. *Oförändrat besittningsskydd:* Kriteriet syftar till att belysa huruvida en finansiering skulle påverka de lagar och regler som gäller idag och försämlra besittningsskyddet från hyresgästens perspektiv

6.3.1. Inventering av potentiella finansieringskällor

Finansieringskällor avseende produktion av hyresbostäder har gemensamt att de inte är återbetalningsbara och att de täcker det totala kapital som krävs för investeringens fulla livslängd. Det finns en stor variation av finansieringskällor och för att kartlägga dessa på ett så tydligt sätt som möjligt har vi valt att dela in finansieringskällorna i de två huvudsakliga kategorierna hyresbetalningar samt skatter och avgifter:

1. Hyresbetalningar – betalas av hyresgästen och är den vanligaste och största finansieringskällan för hyresbostäder.
2. Skatter och avgifter – Olika typer av skatter och avgifter som kan tas ut från boende, bostadsbolag, byggbolag eller skattekollektivet som helhet.

6.3.1.1. Hyresbetalningar

6.3.1.1.1. Hyresbetalningar från hyresgäster

Hyresbetalningar från hyresgäster är den viktigaste formen av finansieringskälla för produktion av hyresrätter och är även den som av naturliga skäl har starkast orsakssamband till nyproduktion av hyresrätter. För hyresvärden begränsas den sammanlagda hyresintäkten, för att täcka det totala kapitalbehovet, av gällande lagstiftning samt efterfrågan på den aktuella hyresrätten.

I attraktiva områden med hyresgäster med goda inkomster kommer denna finansieringskälla ensam att räcka för att identifiera kapital för nyproduktionen. I mindre attraktiva områden och/eller i områden med hyresgäster med sämre inkomster kommer denna finansieringskälla att behöva kompletteras med andra finansieringskällor. Hyresintäkter kommer enligt vår bedömning även att utgöra den främsta finansieringskällan för socialbostäder men då kapitalbasen hos hyresgästerna inte är tillräcklig för att hämta kapital, kommer en bredare bas att behövas. Det är i denna situation som offentlig finansiering kommer att spela en avgörande roll, dvs. kompletterande kapital från andra kapitalbaser än de boende själva kommer att behövas.

Bedömning – Hyresbetalningar från hyresgäster

Hyresbetalningar kommer troligen att vara den största enskilda finansieringskällan av nya hyresrätter. I vissa områden kommer denna finansieringskälla att vara tillräcklig för att på egen hand motsvara investeringen. I andra områden kommer hyresbetalningarna inte att motsvara investeringen och kommer därför att behöva kompletteras med andra finansieringskällor.

6.3.1.1.2. Medfinansiering från hyresgäster

I Österrike finns möjlighet för hyresgästerna att betala en handpenning till hyresvärden i samband med nyproduktion av hyresrätter, vilket gör att bostadsbolaget som äger hyresrätten inte behöver ansvara för hela finansieringen av bostadsproduktionen. I utbyte mot denna handpenning betalar hyresgästen en lägre

månadshyra under hyrestiden varför handpenningen kan ses som en förskottsbetalning av framtida hyror. Hyresgästen har normalt rätt att förvärva hyresrätten efter 10 år om denne så önskar. Om hyresgästen väljer att flytta från hyresrätten utan att nyttja sin rätt att förvärva hyresrätten får denne tillbaka handpenningen justerat för en årlig värdeminskning om 1% per år.

Bedömning – Medfinansiering från hyresgäster

Medfinansiering från hyresgäster kan resultera i att bostadsbolag inte binder lika stort kapital i varje enskild fastighet och därmed ges bolagen möjlighet att investera i fler fastigheter. Detta skulle kunna resultera i att fler bostäder kan produceras.

En nackdel avseende medfinansiering från hyresgäster är att det kan resultera i en snedvridande effekt då alla potentiella hyresgäster inte har medel och/eller möjlighet till medfinansiering. Detta skulle kunna resultera i att stora grupper på hyresmarknaden uteslås från dessa bostäder.

6.3.1.2. Om skatteintäkter som finansieringskälla

De kapitalbehov som inte kan täckas med andra finansieringskällor behöver täckas genom skattefinansiering. Skattefinansiering är i realiteten ett sätt att bredda uttaget av reala resurser så att det inte enbart är de närmast berörda hushållens ekonomi som påverkas, utan att även kategorier och värden/förmögenheter relaterade till andra aktörer i samhället används som källor. Sådana skatteuttag kan antingen ske på statlig eller kommunal nivå och inkluderar både breda skattebaser såsom mervärdes- och inkomstskatter, bolagsskatter, miljöskatter och skatter med mer riktad uppbörd från bostadssektorn eller närliggande berörda områden. Uttag av nya skatter eller justeringar av befintliga skattenivåer kan leda till förändrade beteenden och avsedda eller oönskade externa effekter. Sådana effekter kommer inte att utredas närmare i den här rapporten.

Oavsett vilken skattebas som används så innebär skatteuttaget en inkomst bland statens andra inkomsttitlar och kan således enligt Budgetlagen fördelas till det utgiftsområde som beslutas av riksdagen, dvs. även till annat än som finansieringskälla för bostäder.

Skattefinansierade åtgärder är alltid förknippade med en samhällsekonomisk kostnad eller intäkt i form av ökad eller minskad så kallad överskottsbörda. Kostnaden eller intäkten uppstår genom att behovet av skattefinansiering ökar eller minskar. Förändrade inkomstskatterna är ett exempel på detta som tydligt påverkar individens beteende. Höjd skatt på arbetsinkomster påverkar valet mellan att arbeta heltid och deltid, karriärval och förtida pensionsuttag så att arbetsutbudet och därmed skattebasen riskerar att minska. På så sätt kan skattehöjningar leda till en samhällsekonomisk förlust, vanligen kallad dödviktsförlust eller överskottsbörda. Skattefinansiering skapar med andra ord en extra kostnad genom att effektiviteten i samhällsekonomin minskar. Överskottsbördan för ytterligare en skattekrona beror på vilken skatt det berör och är komplicerad att exakt beräkna. Metoden för att fånga denna effekt är t.ex. i samband med infrastrukturinvesteringar att vid bedömningen av samhällsekonomisk lönsamhet lägga till 30% på de utgifter som skattefinansieras. Detta avspeglar alltså att nyttan även måste belastas med välfärdsförluster, men representerar inte något ökat kapitalbehov.

Överskottsbördan medräknas även i de fall där myndigheten lånefinansierar utgifter. Alla utgifter som finansieras med anslag eller lån i Riksgäldskontoret finansieras som huvudregel med skatteintäkter vilka genererar ett anslagsutrymme över statsbudgeten. Ingen överskottsbörda räknas dock på den del av utgifterna som finansieras med avgifter från medborgare och företag eller med effektivitetsbetingade skatter eller avgifter som är direkt kopplade till och betingade av den aktuella investeringen.

Överskottsbördan räknas bara på de kostnader som leder till ett ökat finansieringsbehov, således inte på alternativkostnader, dvs. andra tänkbara åtgärder som trängs undan eller inte blir av, för att utnyttja befintlig personal och befintliga anläggningar.

6.3.1.2.1. Fastighetsskatt för småhus

Ursprungligen infördes fastighetsskatt i Sverige för att finansiera de statliga bostadssubventioner som behövdes i ett samhälle med högre inflation och därmed högre räntor, och bostadsbrist. Dessa bostadssubventioner finansierade bland annat Miljonprogrammet. Fastighetsskatten uppgick 2007 till cirka 26 miljarder kronor.

Den statliga fastighetsskatten avskaffades för småhus 2008 och ersattes av en kommunal fastighetsavgift. Fastighetsskatt för lantbruks-, hyres- och industrifastigheter finns dock kvar. Enligt den statliga myndigheten Finanspolitiska Rådet uppgick statlig fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift till knappt 29 miljarder kr 2012 vilket motsvarade 0,8% av landets BNP. I ett internationellt perspektiv är detta en förhållandevis låg beskattning och enligt OECD-statistik är den genomsnittliga beskattningen i OECD ungefär dubbelt så hög som i Sverige. Om en sådan beskattningsnivå skulle införas i Sverige skulle det innebära drygt 50 miljarder kr i skatteintäkter.⁶⁵

Bedömning – Återinförande/höjning av fastighetsskatt för småhus

Att återinföra fastighetsskatt för småhus eller om befintlig fastighetsskatt skulle höjas skulle det resultera i stora fördelningspolitiska effekter. Beroende på hur systemet utformas kommer olika grupper att påverkas i olika stor utsträckning.

Fastighetsskatt brukar framhållas som effektivt ur ett statsfinansiellt perspektiv då beskattningsobjektet inte kan flyttas ut ur landet. Frågan diskuteras med jämna mellanrum men anses dock vara politiskt laddad.

För återinförande eller höjning av fastighetsskatt krävs en lagändring men bör vara fullt möjlig.

6.3.1.2.2. Ökat beskattningsbart resultat för bostadsbolag

Ett införande av marknadshyra kommer troligen att resultera i ett större hyresintervall än i dagens marknad beroende på skick, standard och läge för fastigheterna. För de fastigheter som kan erhålla högre hyresintäkter med marknadshyra än i dagens system kommer troligen driftnettot att öka. Detta kommer att resultera i att det beskattningsbara resultatet ökar och därmed också skatteintäkterna från dessa bolag.

6.3.1.2.3. Progressiv beskattning av bostadsbolag beroende av hyresnivå

Som ett alternativ eller komplement till ovanstående finansieringskälla gällande ett ökat beskattningsbart resultat för bostadsbolag är det teoretiskt möjligt att införa en direkt progressiv skatt kopplad till hyresnivån i en fastighet. Den procentuella skattesatsen skulle då vara högre ju högre hyra en fastighetsägare tar ut per kvadratmeter i en fastighet. Detta skulle i teorin resultera i att de fastigheter i attraktiva lägen som har bäst möjlighet att ta ut höga hyror, och därmed har högst driftnetton, skulle betala en högre skatt än fastigheter med lägre hyresintäkter.

Bedömning – Progressiv beskattning av bostadsbolag beroende av hyresnivå

En progressiv beskattning av bostadsbolag beroende på hyresnivå resulterar i en förmögenhetsöverföring från fastighetsägare vars investeringar har goda möjligheter att bära högre kostnader till fastigheter med sämre ekonomi.

Finansieringskällan kräver lagändringar och att ett kontrollsystem införs avseende vilka hyresnivåer som tas ut i respektive fastighet. Systemet skulle kunna ses som dubbelbeskattning då de högre hyresintäkterna redan beskattas genom att det högre beskattningsbara resultatet för dessa bostadsbolag, i enlighet med ovan finansieringskälla 6.3.1.2.2.

⁶⁵ Finanspolitiska rådet -

<http://www.finanspolitiskaradet.se/arkivstartsidan/omfastighetsskatten.5.38228ad4143b35110971d070.html>

6.3.2. Inventering av potentiella finansieringsmetoder

Vid investering i hyresrätter uppstår, i likhet med andra typer av investeringar, en tidsmässig förskjutning mellan den tidpunkt när investeringskapitalet behöver finnas tillgängligt för produktion av fastigheter och de intäktsflöden som uppstår till följd av bostäderna och som är tillgängliga för att finansiera desamma. Att överbrygga denna förskjutning är inte ett huvudproblem på bostadsmarknaden. Det finns ett stort antal tänkbara finansieringsmetoder för att under en tidsbegränsad period överbrygga denna förskjutning mot en förväntad marknadsmässig ersättning för risktagande till långgivaren eller investeraren. Finansieringsmetoderna innebär att en aktör mot viss säkerhet erbjuder den som vill bygga bostäder resurser som i ett senare skede kommer att betalas tillbaka, vilket alltså är den fundamentala skillnaden mot finansieringskällor där ingen återbetalning av kapitalet sker. Beroende på innehållet i de garantier som uppställs och hur lång tid som förflyter till återbetalning kommer finansiären att ta ut en ersättning för de risker som finansieringen innebär.

Exempel på finansieringsmetoder är olika typer av lån, t.ex. via Riksgälden, Europeiska Investeringsbanken och från privata investerare. Det realekonomiska utrymmet för bostadsinvesteringar påverkas inte av finansieringsmetoden utan begränsas istället av utrymmet i finansieringskällorna. Att tillföra privat kapital innebär inte att investeringsutrymmet ökar eftersom kapitalet ska betalas tillbaka. Det bör i sammanhanget noteras att även lån i Riksgälden innebär att pengar lånas till statliga ändamål från den privata sektorn genom obligationsemissioner och liknande. Skattekollektivet utgör i detta fall säkerheten för lånet.

6.3.2.1. Lån genom Riksgälden

Riksgäldskontoret, eller Riksgälden, är en svensk myndighet och statens centrala finansförvaltning vilket bland annat innefattar att myndigheten förvaltar den svenska statsskulden och hanterar statens upplåningsbehov. Riksgälden lånar medel på kapitalmarknaderna genom att emittera statsskuldväxlar och statsobligationer i svenska kronor samt obligationer i utländsk valuta för statens räkning. Säkerhet för obligationerna är staten och skattekollektivet. Tack var den svenska statens mycket höga kreditvärdighet internationellt har Riksgälden det högsta möjliga kreditbetyget och lånar idag till historiskt låga räntenivåer och mycket långa löptider.

Hur mycket Riksgälden lånar beror framför allt på hur statens budget utvecklas. När det är underskott i statsbudgeten emitteras nya obligationer vilket leder till att statsskulden ökar. I den omvända situationen, vid överskott i statsbudgeten, amorterar Riksgälden genom att köpa tillbaka obligationer. I februari 2016 var statsskulden drygt 1 344 miljarder kronor⁶⁶.

6.3.2.2. Lån från EIB/NIB

Europeiska Investeringsbanken (EIB) är Europeiska Unionens bank och tillhandahåller långfristig finansiering för investeringsprojekt till stöd för EUs politiska mål i och utanför Europa. Banken ägs av EUs 28 medlemsstater och är världens största multilaterala långgivare.

Nordiska Investeringsbanken (NIB) är en internationell finansinstitution som ägs av Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge och Sverige. Banken har utlåningsverksamhet både inom och utanför medlemsländerna och har som mål att förbättra medlemsländernas konkurrenskraft genom att bistå med finansiering till projekt som anses bidra till mervärde för regionen.

Såväl EIB som NIB anskaffar medlen för sin utlåning genom upplåning på de internationella kapitalmarknaderna och dess obligationer innehar högsta möjliga kreditvärdighet. Bankernas regelverk

⁶⁶ Riksgälden - Sveriges Statsskuld 29 februari, <https://www.riksghalden.se/PageFiles/24135/sveriges-statsskuld-februari-2016.pdf>

förhindrar dem att finansiera mer än 50% av ett definierat projekt varför finansiering genom en av dessa banker måste kompletteras med finansiering genom minst en ytterligare finansieringsmetod.

NIB och EIB kan erbjuda låntagare längre löptider och lägre räntekostnader än affärsbanker. Svenska staten lånar till en betydligt lägre kostnad genom Riksgälden än genom dessa varför de inte är ett aktuellt alternativ för att finansiera statens investeringar. EIB/NIB skulle dock kunna vara ett alternativ som finansieringsmetod för kommuner, kommunägda fastighetsbolag eller större privatägda fastighetsbolags investeringar i nya fastigheter.

6.3.2.3. Lån från Kommuninvest

Kommuninvest ekonomisk förening är en ekonomisk förening med cirka 90% av Sveriges kommuner, landsting och regioner som medlemmar. Den ekonomiska föreningen äger kreditmarknadsbolaget Kommuninvest i Sverige AB (Kommuninvest) som lånar ut kapital till den ekonomiska föreningens medlemmar eller bolag och stiftelser som ägs av medlemmarna. Kommuninvest lånar kapital på den svenska och internationella kapitalmarknaden genom att emittera obligationer. Tack vare dess medlemmars goda kreditvärdighet har Kommuninvest högsta möjliga kreditbetyg vilket ger bolaget möjlighet att emittera obligationer till förmånliga villkor och i sin tur låna kapital till sina medlemmar till bättre villkor än vad medlemmarna själva, i många fall, skulle kunna emittera obligationer till.

6.3.2.4. Skapa ett "Kommuninvest för bostadsbolag"

Kommuninvest får enbart låna ut kapital till sina medlemmar samt bolag och stiftelser som är ägda av medlemmarna. Medlemmarna måste även gå i borgen för sina bolag och stiftelser för att dessa skall få låna av Kommuninvest. Övriga bostadsbolag är idag tvungna att själva emittera obligationer för att erhålla finansiering från kapitalmarknaden. Genom att skapa en motsvarighet till Kommuninvest men för bostadsbolag skulle fler mindre bolag kunna ges möjligheten att emittera obligationer.

I Storbritannien finns exempelvis Housing Finance Corporation där bolag inom Social Housing har möjlighet att aggregera sitt lånebehov och tillsammans emittera obligationer på kapitalmarknaden. Detta gör det möjligt även för mindre bostadsbolag att erhålla fördelaktig finansiering utan att själva behöva ha den specialkunskap och personal som normalt krävs för att emittera obligationer.

I Sverige finns privatägda Hansan som via bolaget Nya Svensk Fastighetsfinansiering emitterar obligationer för bolagen Catena, Diös Fastigheter, Fabege, Platzer Fastigheter och Wihlborgs Fastigheter. Dessa bolag äger Hansan och det är bara dessa som kan erhålla finansiering genom obligationerna.

6.3.2.5. Lån från affärsbanker

Den vanligaste finansieringsmetoden för privatägda fastighetsbolag är, tillsammans med obligationsfinansiering, lån från affärsbanker. Affärsbankerna lånar upp kapital på svenska och internationella kapitalmarknaden. Svenska affärsbanker har relativt hög kreditvärdighet jämfört med många av dess europeiska konkurrenter och kan därför finansiera sig till relativt goda villkor. Det är dock viktigt att notera att de villkor som affärsbankerna erhåller inte är lika goda som de Riksgälden, EIB, NIB och Kommuninvest erhåller varför, tillsammans med affärsbankernas betydligt högre avkastningskrav, de lånevillkor som dess kunder erhåller är betydligt sämre både vad gäller räntenivåer, löptider och övriga avtalsvillkor.

Svenska affärsbanker är normalt beredda att finansiera upp till cirka 70% av en fastighets värde med lånat kapital förutsatt att fastighetsägaren står för resterande 30% i form av eget kapital samt att bankerna erhåller pant i fastigheterna.

Bedömning – Finansieringsmetoder

Finansieringsmetodernas syfte är att under en begränsad tidsperiod överbrygga förskjutningen mellan när investeringskapitalet behöver finnas tillgängligt för en investering i nya fastigheter och när intäktströmmarna från dessa fastigheter genereras. Det finns ett antal finansieringsmetoder som uppfyller detta krav och vi anser att alla dessa finansieringsmetoder kan användas för produktionen av socialbostäder. Ingen av dessa metoder är speciellt utformade enbart för socialbostäder utan vilken metod som används bör istället anpassas efter vilken part som ska äga bostäderna.

Lån genom Riksgälden är den mest fördelaktiga finansieringsmetoden för svenska staten tack vare dess låga räntor och långa löptider, vilket också är förklaringen till att i princip all statens upplåning idag sker genom Riksgälden. Riksgälden har framfört att det är positivt för likviditeten på svenska statsobligationer om ytterligare obligationer ges ut varför denna finansieringsmetod inte borde påverka svenska statens övriga upplåningsmöjligheter negativt.

Det är bara staten som i dagsläget kan låna genom Riksgälden. För att kommuner eller kommunägda bolag skall kunna låna genom Riksgälden krävs förändrade lagar och regler.

Kommunerna och dess bostadsbolag kan låna genom EIB, NIB, Kommuninvest och affärsbankerna. Dessa finansieringsmetoder har var och en sina fördelar och det är därför som de idag alla används i olika stor utsträckning för finansiering av bostäder. EIB och NIB erbjuder goda villkor i form av låga räntor och långa löptider men har tidskrävande kreditprocesser och kan uppfattas som formalistiska gällande lånedokumentation. Kommuninvest har fördelaktiga lånevillkor med nästan lika låga räntor som EIB och NIB men kräver att kommunen är medlem i Kommuninvest vilket inte alla kommuner är. Affärsbankerna är mest flexibla gällande lånevillkor och dokumentation men har i gengäld högst räntor och kortast löptider.

Privata bostadsbolag lånar vanligtvis hos affärsbanker eller direkt på kreditmarknaden genom att emittera obligationer. Dessa anses ha lägre kreditvärdighet än övriga aktörer och betalar därför högre räntor och erbjuder sämre avtalsvillkor än statliga och kommunala bostadsbolag.

Det är viktigt att notera att tillgången av kapital inte ensamt utgör ett problem vid finansiering av nyproducerade bostäder. Detta eftersom samtliga aktörer, med få undantag, är av antingen ägarna eller reglering bundna att agera på marknadsmässiga villkor samtidigt som tillgången på riskvilligt kapital är god för investeringar i fastigheter. Avgörande för möjligheten att finna finansieringsmetoder är däremot att de stödsystem som krävs för att möta nyproduktionsbehovet utformas på ett sådant sätt att risken för aktörerna på fastighetsmarknaden och dess långivare blir begränsad.

Appendix A. - *Källförteckning*

A.1. Dokumentförteckning

Bostadsbeskattningskommittén (2014), Vissa bostadsbeskattningsfrågor, SOU 2014:1

Boverket, Behov av bostadsbyggande Teori och metod samt en analys av behovet av bostäder till 2025, 2015:18

Boverket (2011), Rapport 2011:30 Dåligt fungerande bostadsmarknader

Boverket (2011), Rapport 2011:33 Sociala hyreskontrakt via kommunen

Boverket (2014), Rapport 2014:13 Det svenska hyressättningssystemet

CECODHAS, European Social Housing Observatory, Study of Financing of Social Housing in 6 European countries, July 2013

De Boer, R. and R. Bitetti (2014), A revival of the Private Rental Sector of the Housing Market?: Lessons from Germany, Finland, The Czech Republic and the Netherlands, OECD Economics Department Working Papers, No. 1170

Delrapport från Sverigeförhandlingen – Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar, SOU 2016:3

Directorate-General for Internal Policies, Policy Department, Economic and Scientific Policy, Social Housing in the EU, 2013

Holmström, C. (2007), Marknadens syn på begreppet vakans och dess betydelse för lokalhyresmarknaden

Housing Europe, the European Federation for Public, Cooperative and Social Housing (2015), The State of Housing in the EU 2015

Institutet för värdering av fastigheter och samhällsbyggarna (2015), Fastighetsekonomi och fastighetsrätt, Fastighetsnomenklatur, 12:e upplagan

Jörnmark, J. (2005), Äganderättens konsekvenser och grunder – Bostadsrätterna, allmännyttan och lagarna

Klingborg, K. (2000), Vaknaser på bostadshyresmarknaden – i praktik och teori

Lindblad, M. (2010), Marknadshyror och nyproduktion – En hyresmodell applicerad på Stockholms bostadsmarknad

Mundt A. and W. Amann (2009), Indicators of a unitary rental market in Austria, ENHR Conference in Prague, 28.6.-1.7.2009, Wo6 – Exploring the Social Content and Meaning of Social & Affordable Housing Models in Europe

Prop. 2013/14:142, Ökad uthyrning av bostadsrättslägenheter

Ramböll (2015), Den svenska hyresmarknaden, scenarioanalys

Samhällsbyggarna (2015), Samhällsbyggaren 02/16; artikel "Prata med varandra"

Social Housing in Europe, London School of Economics and Political Sciences, July 2007

Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (2014), Hyresbostadsmarknaden i Tyskland och Sverige – en jämförande studie

A.2. Genomförda intervjuer

<i>Namn</i>	<i>Roll</i>	<i>Organisation</i>	<i>Datum</i>
Eva Bauer	Head of Residential Accounts	Austria Federation of Limited-Profit Housing Associations	2016-03-04
Özgür Öner	Director	GdW Federal Association of German Housing	2016-03-07
Mario Hilgenfeld	Head of Research	BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen	2016-03-07
Timo Tähtinen	Senior Adviser	Department of the Built Environment, Department of the Built Environment	2016-03-07
Mark Prisk	Member of Parliament	Parliament of the United Kingdom	2016-03-08
Wouter van Honstede	Deputy Director	Ministry of the Interior and Kingdom Relations	2016-03-14
Sebastien Garnier	Head of EU office	Dutch Federation of Social Housing Organizations - Aedes	2016-03-15

VAD SKULLE MARKNADSHYROR KOSTA SVERIGE?

Under våren 2016 har PWC, på uppdrag av SABO, genomfört en studie av socialbostäder i fem europeiska länder *Jämförelse mellan fem länders system för socialbostäder samt konsekvensanalys av system för marknadshyror i Sverige*. I uppdraget har också ingått att analysera konsekvenser av ett fiktivt införande av marknadshyror i Sverige.

Det finns de som ropar på marknadshyror som svaret på Sveriges bostadsbrist. De menar att om de får sätta hyrorna själva och det utan förhandlingar så får det fart på nyproduktionen. Men är de som prisar marknadshyror införstådda med att marknadshyror också har sitt pris?

PWCs rapport visar att samtliga studerade länder med marknadshyra har bostadsbrist. Rapporten visar också att behovet av nyproduktion skulle öka ytterligare om marknadshyror införs och att nyproduktionen också skulle behöva subventioneras då hyrorna ökar.

Så varför importera ett system som redan uppvisar de problem vi dras med i Sverige idag? Låt oss istället lägga tid och kraft på att utveckla lösningar som är anpassade efter svenska behov och förutsättningar.

