

Bostadsbyggande

Hinder, hyror och åtgärdsförslag

Innehåll

1. Beskrivning av bostadsmarknaden

- 1.1 Inledning
- 1.2 Hyresrätten
- 1.3 Tre hörnstenar i det svenska systemet
- 1.4 Hyror och samhällsekonomi
- 1.5 Marknaden för bostadshyresfastigheter

2. Hyressättningssystemet

- 2.1 Hyror bestäms i årliga hyresförhandlingar
- 2.2 Bruksvärdessystemet
- 2.3 Bestämmande av hyror i nyproduktion

3. Hyressättning och hyror i nyproducerade lägenheter

- 3.1 Nyproduktionshyror i landet
- 3.2 Hyresnivåer i nyproduktionen i Stockholm
- 3.3 Dyr nyproduktion
- 3.4 Hushållens inkomster sätter stopp

4. Kostnader och hinder för nyproduktion

- 4.1 Inledning
- 4.2 Hinder för byggande enligt bostadsföretagen

5 Åtgärder för att öka byggandet av hyresrätter

- 5.1 Inledning
- 5.2 Neutrala villkor efterlyses
- 5.3 Investeringsstimulans och produktionskostnader
- 5.4 I väntan på en skattereform – stimulanspaket för hyresrätter
- 5.5 Ytterligare statliga insatser för ökat byggande

6. Avslutande kommentar

Bostadsbyggande för breda inkomstgrupper

Det råder enighet om att vi har en betydande bostadsbrist och att det byggs för få bostäder i Sverige, i synnerhet i storstads- och tillväxtområdena. Däremot råder olika uppfattningar om hur man ska komma till rätta med bostadsbristen.

I denna PM redovisas Hyresgästföreningens uppfattning om vad som utgör de huvudsakliga hindren för bostadsproduktion och vilka åtgärder som behövs för att öka byggandet. Vi fokuserar på frågan varför det inte byggs bostäder där behovet är som störst och bostäder som kan efterfrågas av de breda inkomstgrupperna.

I kapitel 1 beskriver vi bostadsmarknadens funktion som helhet. De befintliga upplåtelseformerna samspelar och utgör tillsammans det utbud som finns att tillgå. Totalt behöver bostadsutbudet motsvara behovet för hushåll och individer med olika ekonomiska och sociala förutsättningar. Hyresrätten har stora fördelar för individen och samhället. Den är en tillgänglig, flexibel och trygg boendeform. Sveriges 1,6 miljoner hyresrätter bidrar till stabilitet på bostadsmarknaden som helhet.

I kapitel 2 analyseras hyressättningssystemet. Dels för att detta ofta framhålls som en avgörande faktor i debatten om produktionsförutsättningarna, dels för att Hyresgästföreningen har kunskap om hyressättningssystemets teori och praktik.

I kapitel 3 redovisas hyrorna för nyproduktionen. Vi använder hyrorna i Stockholm för att redovisa hur prissättningen av hyresrätter fungerar i praktiken. Här ges även en bild av hushållens förutsättningar att klara hyrorna i nyproducerade lägenheter.

I kapitel 4 tar vi upp frågan om villkoren för nyproduktion. Flera faktorer leder till höga kostnaderna för byggandet och det ger i sin tur höga boendekostnader. Hyresgästföreningen har frågat tolv bygg- och bostadsföretag om hinder för byggande och hyressättningens betydelse.

I kapitel 5 redovisar vi förslag till åtgärder som staten bör vidta. Skatterna för olika upplåtelseformer behöver likställas. Det förutsätter fortsatt genomlysning av skattesystemet och en ambition att få neutralitet. Ett nytt investeringsstöd skulle kunna användas för att stimulera byggandet under en begränsad tidsperiod. Det har gjorts tidigare med goda effekter på bostadsbyggandet. Därutöver nämns några ytterligare åtgärder som staten skulle kunna vidta för att stimulera ökat bostadsbyggande.

1. Beskrivning av bostadsmarknaden

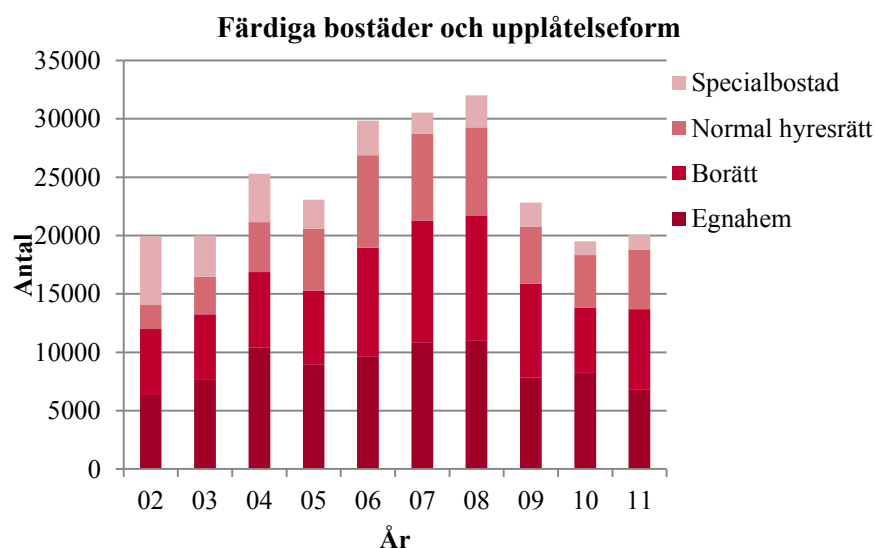
1.1 Inledning

Bostadsförsörjningen måste ordnas i former som ger valfrihet för konsumenterna. Därför ska det finnas bostäder med olika upplåtelseformer och staten ska erbjuda neutrala förutsättningar och inte gynna eller missgynna någon boendeform.

Bostadsbeståndet 2012				
	Hysesrätt	Bostadsrätt	Egnahem	Totalt
Riket	1 653 000	1 026 000	1 872 000	4 551 000
Andel (%)	36	23	41	100
Stor-Sth	348 000	383 000	245 000	976 000
Andel (%)	36	39	25	100

Speciellt i Stor-Stockholm har bostadsrätterna ökat sin andel den senaste 10-årsperioden, både genom nyproduktion och genom ombildning av hyresrätter till bostadsrätter.

Idag byggs det för lite av alla upplåtelseformer. Det byggs ca 20 000 bostäder per år men behovet är minst det dubbla.



Många betraktar egnahems- och bostadsrättsmarknaden som per definition väl fungerande marknader. Det är dock uppenbart att egnahems- och bostadsrättsmarknaden inte lyckats lösa problemen med bostadsbrist i tillväxtorterna. Inte heller har dessa marknader motverkat segregationen. Istället har vi sett en skenande prisutveckling på egnahem och bostadsrätter med en växande skuldsättning som resultat.

Hyresrätten bidrar däremot till balans på bostadsmarknaden eftersom den inte i lika hög grad som ägda bostäder påverkas av svängningar på marknaden.

1.2 Hyresrätten

Hyresrätten har en viktig roll för bostadsförsörjningen till nytta för både individer, samhälle och näringsliv. För att hyresrätten ska kunna fylla sin roll krävs att den vänder sig till och efterfrågas av alla grupper i samhället. Sverige har i stor politisk enighet valt att inte ha en subventionerad hyressektor i form av ”Social housing”, dvs hyreslägenheter som uteslutande riktas till socialt utsatta grupper.

Hyresrätten har många fördelar:

- Den är öppen för alla - det behövs ingen kontantinsats och hyran sätts efter bruksvärdet och inte efter marknadens principer om tillgång och efterfrågan.
- Det ekonomiska risktagandet för hyresgästen är litet. Hyresgästen behöver inte satsa ett stort kapital vars värde kan påverkas av marknadssvängningar.
- Det är lätt att byta bostad och flytta t.ex. dit jobben finns.
- Hyresgästen har - genom besittningsskyddet i kombination med spärren mot oskäligen hyror - trygghet i boendet.
- Hyresrätten kan erbjuda valfrihet beträffande service, standard, skötsel, reparationer och underhåll.
- I hyresrätten, med förhandlade hyror efter bruksvärde och kostnaderna för att bygga och förvalta, kan samhällsstödet till boendet bli effektivt på både kort och lång sikt.

1.3 Tre hörnstenar i det svenska systemet

Bostäder är inte som andra varor och tjänster. De har stor social och ekonomisk betydelse för människor, samhället och näringslivet. Bostäder är långsiktiga investeringar som är lägesbundna och tar stora resurser i anspråk.

Hyresrätten har en viktig funktion att fylla på bostadsmarknaden. Men den måste innehålla villkor som balanserar hyresvärdens och hyresgästens intressen. En attraktiv hyresrätt kräver därför ett starkt konsumentinflytande och konsumentskydd. Höga transaktionskostnader för hyresgästen innebär att det måste finnas en rätt att bo kvar – ett besittningsskydd.

I Sverige har vi löst frågan om besittningsskydd och rimliga hyror genom ett system med (i) kollektiva förhandlingar om hyror, (ii) allmännyttiga kommunala bostadsföretag som långsiktiga aktörer med ett all-

männnyttigt syfte och hyressättning och hyresprövning efter (iii) *bruksvärdesprincipen*.

1.4 Hyror och samhällsekonomi

Hyrorna sätts i allmänhet i förhandlingar mellan Hyresgästföreningen och fastighetsägarna. Förhandlingsverksamheten har stor samhällsekonomisk betydelse. En hyreshöjning på 2 procent innebär en intäktsförstärkning på 2,2 miljarder kronor för hyresvärdarna och en motsvarande minskad köpkraft för hyresgästerna.

I ekonomisk mening är det alltså betydande värden som Hyresgästföreningens företrädare hanterar i hyresförhandlingarna. Kollektiva hyresförhandlingar innebär ett samhälleligt uppdrag eftersom Hyresgästföreningen inte bara förhandlar för sina medlemmar, utan för alla hyresgäster som omfattas av en förhandlingsordning.

Det ligger således ett stort ansvar på parterna på hyresmarknaden att bedriva verksamheten på ett professionellt sätt och utifrån de intentioner som finns i lagstiftningen.

Några nyckeltal	
Antal hyreslägenheter	1,6 miljoner
Antal hyresgäster	3 miljoner
Total hyressumma 2013	110 miljarder kronor
Antal förhandlade lägenheter	1,5 miljoner

1.5 Marknaden för bostadshyresfastigheter

Av Sveriges 1,6 miljoner hyreslägenheter ägs hälften av privata hyresvärdar och hälften av allmännyttiga kommunala bostadsföretag. 1,5 miljoner hyreslägenheter omfattas av det kollektiva förhandlingssystemet.

Den svenska modellen på hyresmarknaden har skapat rimliga villkor också för privata hyresvärdar. Det visar sig bl a genom att de står för halva bostadshyresmarknaden. De privata bygger lika mycket som de allmännyttiga bolagen och det finns ett stort intresse att investera i bostadshyresfastigheter.

Den stabila och i förhållande till risk goda och stabila avkastningen på hyresbostäder kan bl a tillskrivas hyressättningssystemet. Förhandlingar utifrån kostnadsutvecklingen och bruksvärde dämpar marknadens genomslag. Det ger hyror som genererar stabila kassaflöden utan kraftiga prissvängningar. Detta bekräftas också av t ex Svenska Bostadsfonden som skriver på sin hemsida:

”Bostadshyresfastigheter – den tryggaste fastighetsformen

Både professionella investerare och ledande akademiker inom området anser att svenska bostadshyresfastigheter är det tryggaste fastighetsslaget att investera i. Anledningen är den reglerade hyressättningen och att bostäder generellt sett är mindre konjunkturkänsliga än t.ex. lokaler. Även historiken talar sitt tydliga språk: bostadshyresfastigheter har haft 22 år med positiv avkastning de senaste 25 åren och en genomsnittlig årlig avkastning om 13,3 %.”

2. Hyressättningssystemet

Det finns de som anser att bruksvärdessystemet är ett hinder för bostadsbyggandet och att införande av marknadshyror skulle få igång byggandet. Eftersom detta argument upprepas finns det skäl att beskriva det svenska systemet för hur hyror bestäms. I synnerhet bör beskrivas hur hyran för nyproducerade lägenheter fastställs.

2.1 Hyror bestäms i årliga hyresförhandlingar

Bostadshyror i det befintliga bostadsbeståndet bestäms i princip uteslutande i hyresförhandlingar där de förhandlande parterna tar hänsyn till bostadens *standard*, *läge*, samt kostnader för att *bygga* och *förvalta* hyresfastigheter. Hyresförhandlingarna förs mellan å ena sidan en organisation av hyresgäster och å den andra sidan en enskild hyresvärd eller en hyresvärd i förening med en fastighetsägarorganisation.

Hyresförhandlingssystemet växte fram genom frivilliga överenskommelser mellan Hyresgästföreningen och SABO (de kommunala bostadsföretagen) på 1950-talet och kom under 1970-talet att omfatta även de privata fastighetsägarna.

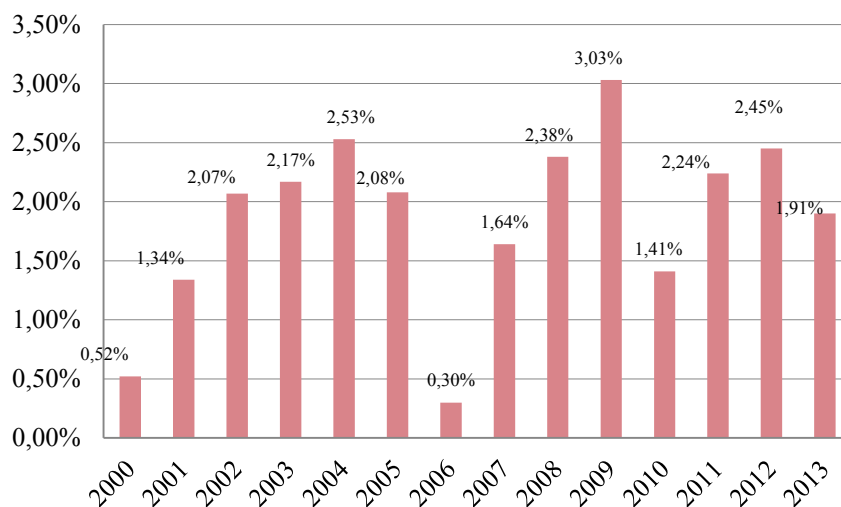
Förhandlingsmodellen har genom åren visat sig vara mycket stabil och har klarat av de påfrestningar som förekommit i form av t.ex. skatteomläggning, finanskriser och hög- och lågkonjunkturer.

Bakgrunden till denna modell är att den enskilde hyresgästen har en svagare ställning än hyresvärden och därför ger lagen hyresgästerna rätt att som kollektiv företrädas av Hyresgästföreningen. En förhandling bygger på att var och en argumenterar för sin sak och till slut når man en överenskommelse. Förhandlingarna på hyresrättens område kan jämföras med de förhandlingar som sker på arbetsmarknadens område.

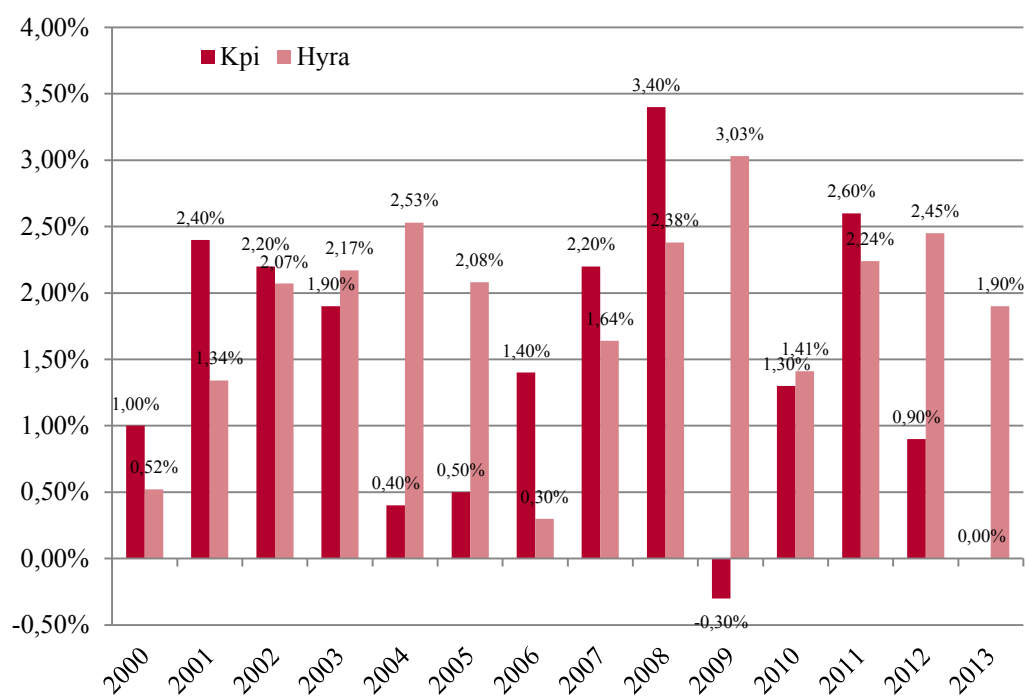
Om inte en överenskommelse nås mellan de kollektiva parterna, kan hyran alltid prövas av hyresnämnden som då bestämmer hyran för lägenheterna efter en jämförelse med hyran för andra till bruksvärdet likvärdiga förhandlade lägenheter på orten.

Resultatet av de årliga hyresförhandlingarna redovisas i diagrammen nedan.

Hyreshöjning allmännytta 2000-2013



Hyresförändringar i de årliga hyresförhandlingarna och KPI



2.2 Bruksvärdessystemet

Bruksvärdessystemet infördes 1969 då det ersatte den hyresregleringslag som hade införts 1942. Syftet med bruksvärdessystemet är att värna besittningsskyddet – ingen hyresgäst ska behöva flytta från sin bostad på grund av att en hyresvärd begär en oskäligt hög hyra. Vidare är tanken med bruksvärdessystemet att hyressättningen ska återspegla en marknad i balans, men i lägen då bostadsbrist råder ska inte hyran tillåtas stiga okontrollerat.

För att skydda hyresgäster finns därför en spärr mot oskäligen hyror i systemet, en hyresgäst ska inte behöva betala en hyra som är ”påtagligt” högre än hyran för likvärdiga lägenheter på orten.

Om en hyresvärd och hyresgäst träffar avtal om en högre hyra än hyran för liknande lägenheter på orten kan en hyresgäst därför begära att hyresnämnden prövar hyran för hans eller hennes lägenhet. Vid denna prövning ska hyresnämnden fastställa en skälig hyra genom att jämföra med vad andra hyresgäster betalar för lägenheter på orten som har motsvarande bruksvärde och som har förhandlats. Detta handlar om ett konsumentskydd, en viktig trygghet för marknadens svagaste part: den enskilde hyresgästen.

2.3 Bestämmande av hyror i nyproduktion

2.3.1 Inledning

För frågan om hyresreglerna utgör ett hinder för nyproduktionen, är det särskilt intressant att titta på vad som gäller för hyressättning i nyproduktionen. Reglerna för bestämmande av hyran i nyproducerade lägenheter skiljer sig från reglerna för andra hyreslägenheter.

Hyran i nyproduktionen kan i princip bestämmas på två olika sätt; antingen genom förhandling med en hyresgästorganisation eller genom att hyresvärden själv sätter hyran. När hyran bestäms efter förhandling med Hyresgästföreningen finns två olika varianter; antingen bestäms hyran enligt bruksvärde eller så bestäms en presumtionshyra.

2.3.2 Förhandlade bruksvärdeshyror

När hyresvärden förhandlar med en hyresgästorganisation träffas överenskommelser om en hyra som ryms inom bruksvärdet, d v s att hyran är lika hög som hyran för andra likvärdiga bruksvärdesförhandlade lägenheter på orten.

Förhandlingar om hyran enligt bruksvärdet är den dominerande formen av hyressättning och användes under perioden 2007-2013 för hälften av de nyproducerade hyresbostäderna. I bruksvärdesförhandlingar sätts hyran utifrån principerna om att hyran ska spegla hyresgästernas allmänna värderingar och en bostadsmarknad i balans.

2.3.3 Presumtionshyra i nyproduktionen

För det andra kan hyresvärden förhandla med en hyresgästorganisation och träffa en överenskommelse om så kallad presumtionshyra. Då baseras hyran på kostnadskalkylen för att bygga bostäderna.

Presumtionsregeln (12 kap 55 c§ JB) infördes den 1 juli 2006 för att förbättra förutsättningarna att bygga nya hyresrätter. Regeln är ett avsteg från bruksvärdesprincipen och utgångspunkten är att hyran för en nybyggd lägenhet ska täcka hyresvärdens kostnader. Det ansågs inte

rimligt att en hyresvärd skulle löpa risken att hyresnämnden vid en bruksvärdesprövning skulle fastställa en hyra som inte täckte kostnaderna för lägenheterna.

Bestämmelsen innebär i korthet att en hyresvärd och en hyresgästorganisation kan träffa överenskommelse om hyror som överstiger bruksvärdeshyrorna för likvärdiga lägenheter. Regeln gäller endast för nybyggda hus. Bestämmelsen innebär att de lägenheter som omfattas av överenskommelsen ”lyfts ur” bruksvärdessystemet för en period av idag 15 år. En hyresgäst kan alltså inte få sin hyra prövad enligt bruksvärdet förrän efter 15 år, om inte synnerliga skäl föreligger.

Normalt går förhandlingarna om presumtionshyra till så att en hyresvärd presenterar en investeringskalkyl för hyresgästföreningen. För att det ska löna sig att bygga fastigheten enligt denna investeringskalkyl kräver hyresvärden hyror som ligger högre eller i vissa fall betydligt högre än bruksvärdeshyran för liknande lägenheter.

Hyresgästföreningen bedömer därefter om investeringskalkylen framstår som rimlig. Om föreningen inte har några synpunkter på kalkylen och kostnaderna för projektet inte skulle täckas av en bruksvärdeshyra för lägenheterna, överenskommer föreningen och hyresvärden om presumtionshyror för lägenheterna istället för bruksvärdeshyror. Hyran för dessa lägenheter bestäms då på en nivå som i många fall ligger väsentligt över bruksvärdeshyrorna på orten och gäller då under 15 år. De första presumtionshyrorna kommer att fasas in i bruksvärdessystemet 2016.

2.3.4 Hyresvärden bestämmer själv hyran

Hyresvärdar är inte skyldiga att förhandla med Hyresgästföreningen när det gäller nyproducerade lägenheter. De kan själva bestämma hyrans storlek och avtala med en enskild hyresgäst om hyran.

I dessa fall har en hyresgäst alltid möjlighet att vända sig till hyresnämnden och få hyran prövad. Hyresnämnden fastställer då hyran i en jämförelse med andra likvärdiga bruksvärdesförhandlade lägenheter. Hyresvärden löper därmed en risk att hyran sänks vid en prövning om den avtalade hyran är högre än för likvärdiga lägenheter på orten.

3. Hyressättning och hyror i nyproducerade lägenheter

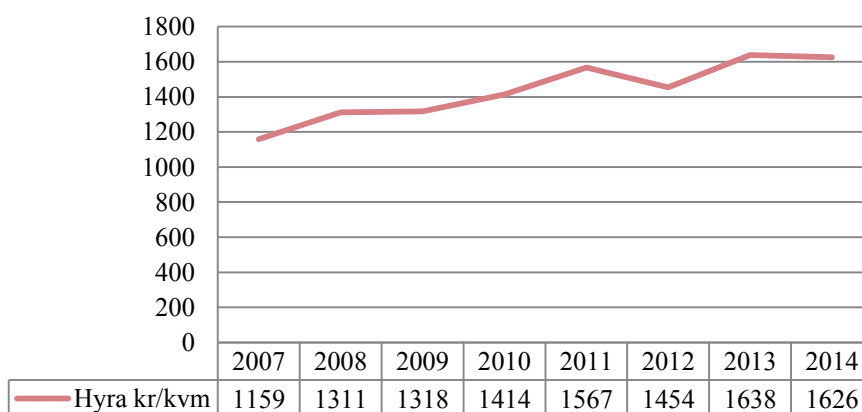
3.1 Nyproduktionshyror i landet

Hyresgästföreningens statistik över nyproducerade hyreslägenheter 2007 - 2013 innehåller 20 483 hyreslägenheter i hela landet. Hälften har hyror satta enligt bruksvärdet och en tredjedel hyror satta enligt presumtionsregeln. I tolv procent av fallen har parterna inte kunnat nå en överenskommelse och hyresvärden har själv bestämt hyrans storlek. Drygt tusen lägenheter var under förhandling i oktober 2013.

Hyressättning i nyproduktion 2007 - 2013		
	Andel (%)	Antal
Förhandlade bruksvärdeshyror	50	10 189
Presumtionshyror	33	6 762
Hyror bestämda av fastighetsägare	12	2 463
Pågående förhandling	5	1 069
Totalt	100	20 483

På senare år har hyresnivåerna för de presumerade hyrorna och hyror där hyresvärden satt hyrorna själva närmast sig varandra. I Stockholm är skillnaderna numera mycket små. I Malmö-regionen och Göteborg skiljer det bara 7 - 10 procent. Bakgrunden till detta är att hyresnivån för de presumerade hyrorna sedan 2007 ökat med cirka 40 procent vilket framgår av diagrammet nedan.

Presumtionshyror riket

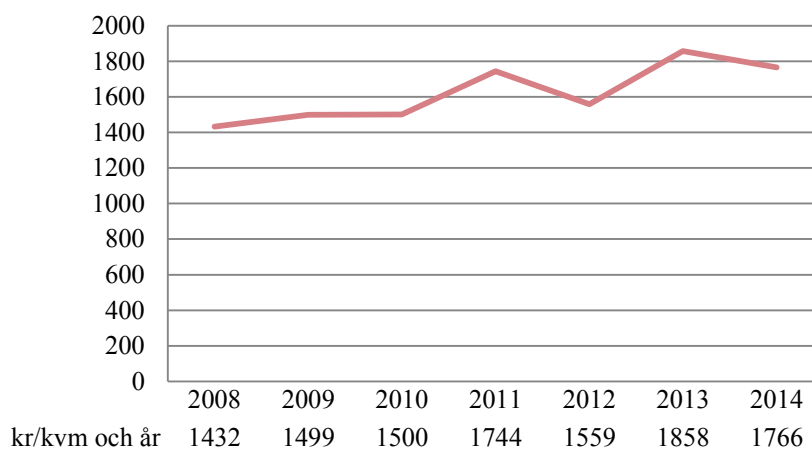


Eftersom bostadsbristen är mest akut i Stockholm, och behovet av nyproduktion är störst där, väljer vi i denna promemoria att redovisa hyresnivåerna för nyproduktionen i Stockholm.

3.2 Hyresnivåer i nyproduktionen i Stockholm

I Stockholmsregionen har det mellan åren 2008 - 2013 producerats cirka 10 000 nya hyreslägenheter. I närmare 30 procent av fallen (cirka 3 000 lägenheter) har hyran bestämts enligt presumtionsregeln.

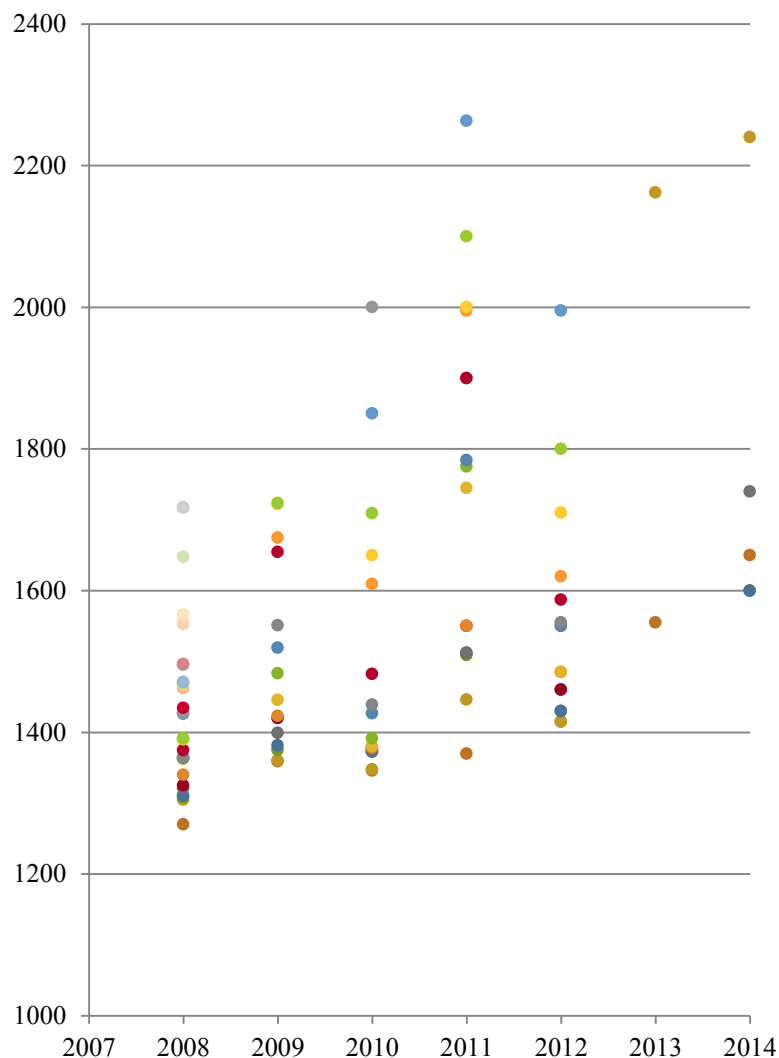
Hyra i nyproduktion i Stockholms stad



Enligt Hyresgästföreningens statistik har det byggts cirka hundra fastigheter i Stockholms stad 2008 - 2013. Snitthyran i nyproduktionen ligger mellan 1700 och 1800 kr/kvm och år. Det skiljer dock mycket mellan de högsta och lägsta hyrorna i nyproduktionen i Stockholms stad. I tabellen och diagrammet nedan redovisas spridningen. Där finns även förhandlade hyror för bostäder som blir färdiga för inflyttning 2014.

Högsta och lägsta hyror i nyproduktion i Stockholms stad		
	Lägsta	Högsta
2008	1270	1717
2009	1359	1724
2010	1346	2000
2011	1370	2263
2012	1415	1995
2013	1555	2162
2014	1650	2240

Hyrer för nyproduktion i Stockholms stad 2008-2014



3.3 Dyr nyproduktion

Redovisningen av tillämpningen av systemet med presumtionshyror visar att det inte är hyressättningen som begränsar byggandet av hyresrätter. Det träffas avtal om presumtionshyror på de nivåer som marknaden är beredd att betala.

Det byggs för lite inte minst i tillväxtområden. I dessa områden byggs nästan uteslutande mycket dyra hyresrätter eftersom det finns en marknad för dessa. Men erfarenheten visar att botiden i dessa nya dyra lägenheter ofta blir ganska kort.

Konkurrensen med bostadsrätten är tydlig. Ett exempel med två jämförbara nybyggda lägenheter i Stockholms innerstad kan illustrera detta.

Jämförelse av två 3 rok på 89 kvm i Stockholms innerstad		
	Bostadsrätt	Hyresrätt
Objekt	Lindhagensgatan 145,	Ringvägen 44-50,
Byggår 2012-2013	Kungsholmen	Södermalm
Pris	4 800 000	
Lån (85%, 3% ränta)	122 400	
Skatteeffekt	- 36 720	
Månadsavgift /hyra	5 004	15 500
Årskostnad kr/kvm	1 637	2 090
Månadskostnad	12 144	15 500

I det här fallet motsvarar skillnaden i månadskostnad ungefär den skattesubvention som bostadsrättsinnehavaren erhåller genom ränteavdraget.

Nyproduktionen är också ofta så dyr att den inte genererar flyttkedjor på det sätt som tidigare varit fallet. För att möta den stora efterfrågan på hyresrätter som finns måste hyrorna anpassas till hushållsekonomi och betalningsförmåga hos bredare grupper än vad som gäller för det som byggs idag. Fokus på byggandet måste ändras från dyr nyproduktion i storstädernas A-lägen till produktion med rimliga hyror i storstädernas B- och C-lägen och i övriga landet.

3.4 Hushållens inkomster sätter stopp

För att komma till rätta med bostadsbristen måste förutsättningarna för att bygga för låg- och medelinkomsttagare förbättras. I genomsnitt betalar hyresgäster 28,4 procent av disponibel inkomst i hyra. Bostadsrättsinnehavare betalar 20,1 procent och egnahemsägare 16,6 procent.

För den som tjänar 23 000 kr/månad ser situationen ut som följer vid olika hyres- och skattenivåer.

Hyrans andel av disponibel inkomst vid olika skattesatser när bruttoinkomsten är 23 000 kr/mån					
Hyra kr/kvm och år	Hyra kr/mån (2 rok 60 kvm)	Skatt 30 (1)	Skatt 30 (2)	Skatt 32 (1)	Skatt 32 (2)
1000	5000	27,7%	28,3%	28,8%	29,4%
1200	6000	33,3%	33,9%	34,5%	35,3%
1400	7000	38,8%	39,6%	40,3%	41,2%
1600	8000	44,4%	45,2%	46,0%	47,0%
1800	9000	49,9%	50,9%	51,8%	52,9%
2000	10000	55,5%	56,6%	57,5%	58,8%

(1) Med jobbskatteavdrag (2) Utan jobbskatteavdrag

Hushållens betalningsförmåga är begränsad. Nedan redovisas några typishushåll för att illustrera betalningsförmågan vid olika hyresnivåer. Inkomsterna är baserade på medianinkomster enligt SCB:s statistik och statistik från lönestatistik.se. I exemplen beräknas hur stor andel av inkomsten som går till hyra om hushållen skulle bo i en nybyggd hyresfastighet på Ringvägen 44-50 på Södermalm i Stockholm.

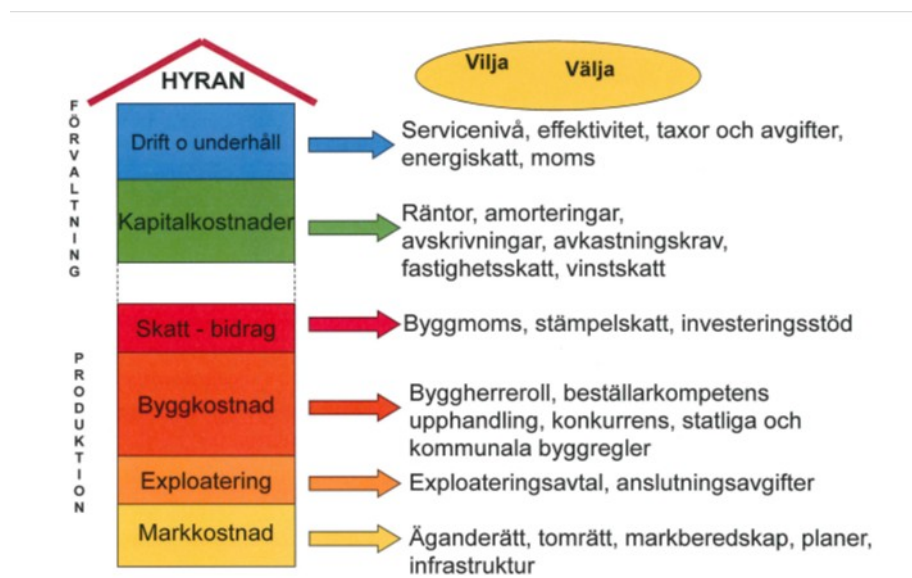
Hushållstyp	Medianinkomst (brutto, kr/mån) Källor: SCB och lönestatistik.se	Hushållets disponibla inkomst (kr/mån)	Hyrans andel av inkomst för hushåll i hyresrätt på Ringvägen 44-50
Hushåll i Stockholms län	45 281	30 791	50%
Sjuksköterska	25 050	33 700	46%
Byggnadsarbetare	24 500		
Kassabiträde	19 000	29 920	52%
IT-tekniker	25 000		
PR-konsult	30 000	38 800	40%
Grafisk designer	26 000		
Ensamboende kvinna		12 850	-
Ensamboende man		16 308	-
Sammanboende utan barn		32 767	47%
Sammanboende med barn		43 908	35%
Ensamboende kvinnor med barn		23 558	66%
Ensamboende män med barn		27 025	57%

4. Kostnader och hinder för nyproduktion

4.1 Inledning

Det behöver byggas fler hyresrätter, i synnerhet i tillväxtorter där priserna på egna hem och bostadsrätter är höga. Förutsättningarna för att göra detta, i tillräcklig omfattning till rimliga hyror, bestäms av en mängd faktorer såsom mark- och planförutsättningar, exploateringskostnader, byggregler, byggkonkurrens och finansieringsvillkor. Förutsättningarna i dessa avseenden är långt ifrån perfekta och varierar mellan kommuner. Bristerna har konstaterats i ett flertal statliga utredningar de senaste åren.

Huset nedan illustrerar de delar som behöver hanteras på ett rimligt sätt för att skapa förutsättningar för att bygga hyresrätter till rimliga kostnader och hyror.



4.2 Hinder för byggande enligt bostadsföretagen

Hyresgästföreningen har nyligen frågat tolv bostadsföretag (nio privata bygg- och fastighetsföretag samt tre allmännyttiga bostadsföretag) om synen på bostadsbyggande och hyressättning. De företag som svarade var: Svenska Bostäder, Stockholmshem, Familjebostäder, HEBA, Walenstam, Einar Mattson, Lundbergs, Botrygg, Byggvesta, HSB, Stena Fastigheter och NCC. Syftet var att undersöka bolagens syn på förutsättningarna för nyproduktion och deras syn på hur hyressättningen av nyproduktion fungerar.

Totalt bygger de tillfrågade företagen cirka 4 600 hyresrätter per år av en total volym på cirka 7000 hyresrätter per år. Samtliga bolag har angett att de huvudsakligen bygger i storstadsregioner, tillväxtregioner och universitetsstäder. Motivet är att dessa lägen har hög tillväxttakt med långsiktiga möjligheter till god avkastning. Samtliga bolag vill öka pro-

duktionen av hyresrätter. Flera bolag önskar fördubbla produktionen av antalet hyresrätter.

Om de viktigaste hindren för nyproduktion är många av svaren mycket samstämmiga. Bolagen anger följande:

- Höga bygg - och produktionskostnader
- Kommunal markpolitik med höga kommunala markpriser/dyra byggrätter
- Kommunala markanvisningar med generellt låg tilldelning av byggbar mark och dålig planberedskap
- Obalans mellan upplåtelseformerna vad gäller möjligheten att bygga på statlig mark
- Svårighet i att få lån för att finansiera hyresrättsprojekt
- Skattemässig obalans mellan upplåtelseformerna
- Tuffa miljökrav vilket i förlängningen leder till överklaganden till mark- och miljödomstolen (miljö, buller, kulturhistorisk hänsyn)
- Bygg- och planlagstiftning ger tidsödande byråkrati och ökade kostnader
- Bristen på tillgängliga planhandläggare
- Kommunala handläggningstider
- Kommunala krav på garageplatser försämrar investeringskalkyl och omöjliggör vissa projekt
- Svårförutsägbar planprocess
- Kommunala särkrav
- Låga frihetsgrader från Boverkets normer

Två bolag anger att en fri hyressättning skulle öka produktionen av bostäder. Ett tredje bolag tar upp avsaknaden av en fungerande hyresmodell (Stockholm) och ett fjärde att hyresreglering och skevhet i skattemässiga förutsättningarna tillsammans bidrar till att förutsättningarna för att bygga hyresrätter är sämre än för bostadsrätter.

Hindren som bostads- och byggföretagen redovisar är kända och väl diskuterade. Regeringen har också utrett och föreslagit åtgärder inom flera områden. Från Hyresgästföreningens sida vill vi som hinder för byggandet också påpeka oligopolsituationen och den bristande konkurrensen i svensk byggsektor.

5. Åtgärder för att öka byggandet av hyresrätter

5.1 Inledning

I föregående avsnitt har vi redogjort för bostadsmarknadens funktion, hur hyrorna utvecklats och hur hyrorna sätts i nyproducerade lägenheter. Den slutsats som måste dras är att de hinder som finns för ökat bostadsbyggande finns inom andra områden än hyressättningen. Dagens nyproduktionshyror ligger långt över vad breda inkomstgrupper kan betala för sitt boende.

För att stimulera bostadsbyggandet behövs det på lång sikt bland annat neutrala villkor för de olika upplåtelseformerna. På kort sikt utgör olika ekonomiska stimulanser effektiva styrmedel för staten. I det följande avsnittet utvecklar vi resonemanget om vad staten bör göra.

5.2 Neutrala villkor efterlyses

Det har länge funnits en politisk ambition att skapa likvärdiga skatte- och subventionsvillkoren för de olika upplåtelseformerna – hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt. Sedan skattereformen i början på 1990-talet har förändringar i subventionssystemen dessvärre inneburit att hyresrättens villkor försämrats i relation till ägda bostäder.

Obalansen i villkoren har förändrats ytterligare till hyresrättens nackdel. Framför allt genom att räntebidrag och investeringsbidrag tagits bort för hyresrätten. Den ändrade fastighetsskatten och införandet av ROT-avdrag till ägda småhus och bostadsrätter har förstärkt skillnaderna än mer.

Det råder stor enighet om att hyresrätten är skattemässigt missgynnad jämfört med ägda småhus och bostadsrätter. Sammantaget är stödet till det ägda boendet 40 miljarder kronor 2012 (varav 14 mdr ROT och 26 mdr skattebortfall till följd av ränteavdrag). Det motsvarar 14 500 kr per hushåll och år. De nuvarande skatte- och subventionsreglerna gör det cirka 2 000 kr/mån dyrare att bo i en nybyggd hyreslägenhet jämfört med att bo i ett nybyggt småhus med äganderätt.¹

Ett avgörande steg för att förbättra förutsättningarna för att bygga hyresrätter är att göra de ekonomiska villkoren mer likvärdiga med de som gäller för bostadsrätt och äganderätt. En långsiktig lösning av den ekonomiska obalansen mellan upplåtelseformerna bör åstadkommas genom åtgärder i skattesystemet. Det är mer stabilt och förutsägbart än kompenserande stöd till hyresrätten.

I en rapport om balanserade villkor som hyresmarknadens parter tagit fram föreslås att hyran beläggs med en låg moms (6 %). Den ingående

¹ Balanserade ekonomiska villkor, Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen, SABO

momsen (25 %) blir då avdragsgill. Detta skulle innebära att hyrorna kan sänkas och det gynnar de fastighetsägare som bygger nya hyresrätter och underhåller och rustar upp sina bostäder. Riksdagens utredningstjänst har beräknat att kostnaden för en sådan reform skulle vara 9 - 11 miljarder kronor.

En momsreform är dock beroende av EU:s regelverk och tar tid att genomföra. Därför behövs det åtgärder för bättre ekonomiska villkor för hyresrätten som kan genomföras omgående. Hyresgästföreningen ger nedan förslag på ett stimulanspaket för hyresrätten som kompenserar för den skatteobalans som råder i förhållande till äganderätt och bostadsrätt.

5.3 Investeringsstimulans och produktionskostnader

Det byggs för lite och produktionspriserna är väldigt höga. Låga räntor, skattesubventionen för räntekostnader, låg fastighetsskatt och möjligheten att skjuta upp reavinster bidrar till att hålla uppe höga priser på bostadsrätter och egna hem. Prisnivåerna på bostadsrättshus påverkar också byggandet av hyresrätter.

Det förekommer argument om att statliga stöd till byggandet är meningslösa eftersom de bara hamnar i byggarnas fickor. Motsvarande argumentation existerar inte för de skattefördelar som ges till ägda bostäder. I den politiska debatten görs stor skillnad om subventioner ges genom avdrag och lägre beskattning än om det ges bidrag. Men effekten på byggpriser och statens ekonomi är i princip densamma.

Under den period i mitten på 2000-talet då det fanns investeringsbidrag till hyresrätter steg produktionspriserna på bostadsrätter betydligt mer än priserna för att bygga hyresrätter². Det talar emot att bidrag måste vara prisdrivande och för att bidragen, om de förenas med rätt villkor, tvärtom kan ha en prisdämpande effekt.

Vidare kan konstateras att i de länder inom EU som Sverige vanligtvis jämförs med, tar staten ett ansvar för att produktion av hyresrätter kommer till stånd genom olika former av stimulanser, t ex förmånliga statliga lån och andra former av statligt eller delstatligt stöd för produktion av hyresrätter.

Det betyder inte att det är problemfritt med bidrag. Genom åren har det visat sig att lösningar inom ramen för skattesystemet är mer uthålliga och förutsägbara. Men det får inte hindra en snabb lösning på krisen i bostadsbyggandet och de ekonomiskt orättvisa villkoren.

² Investeringsbidragen sänkte byggkostnaderna, Hyresgästföreningen

5.4 I väntan på en skattereform – stimulanspaket för hyresrätter

I ett läge med akut bostadsbrist och en stor efterfrågan på hyresrätter finns inte tid att genomföra en mer genomgripande skattereform. I stället bör förutsättningarna för att bygga hyresrätter förbättras genom investeringsstimulanser. En stimulans kan kompensera den obalans i skattevillkoren som finns mellan hyresrätter och bostadsrätter/ägenderätter. Stimulanser bör villkoras med rimliga hyresnivåer ungefär enligt det regelverk som gällde för de tidigare investeringsbidragen.

Det investeringsstöd som fanns tidigare hade olika nivåer för olika delar av landet. I Stockholmsregionen var det 2 500 kr/kvm (max 150 000 kronor per lägenhet) i Göteborgs- och Malmöregionerna och de kommuner som gränsar till Stockholmsregionen 2000 kr/kvm (max 120 000 kronor per lägenhet). I övriga landet var stödet 1500 kr/kvm (max 90 000 kronor per lägenhet).

Ett villkor för investeringsstimulans var i det senaste systemet en årshyra på i Stockholmsregionen 1100 kr/kvm i Göteborgs- och Malmöregionerna 1000 kr/kvm och i övriga landet 900 kr/kvm. Riktvärdena skulle inte tolkas som ett strikt hyrestak. Enligt Boverkets tillämpningsföreskrifter skulle den för projektet kalkylerade hyresnivån framstå som hållbar i ett livscykelperspektiv. Av ett allmänt råd i föreskrifterna framgick att kravet borde anses uppfyllt om det till ansökan fogades:

”En kostnadskalkyl omfattande minst de första elva åren av förvaltningsperioden. Kalkylen grundas på rimliga och skäliga antaganden beträffande räntekostnad och avskrivning på nettoproduktionskostnaden, räntebidrag samt drifts- och underhållskostnader. Av kostnadskalkylen framgår även att den kalkylerade inflyttningshyran ger utrymme för en rimlig utveckling av projektets drifts- och underhållskostnader.”

En investeringsstimulans på mellan 175 000 och 245 000 per lägenhet beroende på var den byggs skulle väsentligt förbättra förutsättningarna för att bygga hyresrätter. Kombinerat med villkor för högsta hyresnivåer ges en dämpande effekt på produktionskostnaderna. Nivåerna har tagits fram med hänsyn till hyres- och kostnadsutvecklingen sedan år 2003 (då det senaste stödet utformades). Hyrorna ökade med 32 procent 2002 - 2013. Produktionskostnaderna ökade med 40 procent 2002 - 2011 (enligt SCB:s senaste statistik).

Mot bakgrund av kostnadsutvecklingen, önskemålet att hålla ner produktionskostnaderna och att investeringsstimulansen också ska ses som en åtgärd för mer likvärdiga ekonomiska villkor skulle en stimulans kunna utformas enligt följande.

Investeringsstimulansen sätts till:

- 3 500 kr/kvm i Stockholmsregionen (max 245 000 kr/lgh)
- 3 000 kr/kvm i Göteborgs- och Malmöregionerna och de kommuner som gränsar till Stockholmsregionen (max 210 000 kr/lgh)
- 2 500 kr/kvm i övriga landet (max 175 000 kr/lgh)

Högsta hyresnivå sätts till:

- 7 000 kr/mån för 2 rok på 60 kvm (1 400 kr/kvm) i Stockholmsregionen
- 6 500 kr/mån för 2 rok på 60 kvm (1 300 kr/kvm) i Göteborgs- och Malmöregionerna och de kommuner som gränsar till Stockholmsregionen
- 6 000 kr/mån för 2 rok på 60 kvm (1 200 kr/kvm) i övriga landet

Ett skattekompenserande stöd enligt ovan motsvarar ungefär värdet av den skattesubvention som boende i äganderätt och bostadsrätt i en liknande bostad får under 10-15 år. En fördel med att stimulansen betalas som ett engångsbelopp är att det underlättar finansieringen av bygget, vilket är gynnsamt speciellt för små och nya aktörer på marknaden.

För en lägenhet som kostar 1 500 000 kr att bygga (25 000 kr/kvm för 60 kvm) motsvarar momsens ca 240 000 kr. Om det byggs 15 000 hyresrätter med en genomsnittlig skattekompensation på 210 000 kr blir kostnaden 3,15 miljarder kronor. Men å andra sidan får staten en momsinäkt för dessa lägenheter på 3,6 miljarder kronor.

Ett stimulanspaket i denna form skulle väsentligt öka förutsättningarna för ett ökat utbud av hyresrätter till rimliga hyror. I tillväxtområdena där byggandet måste öka väsentligt för att komma till rätta med bostadsbristen och även i andra delar av landet där det är brist på hyresrätter. Stimulanspaketet är en rimlig insats för staten och utformningen bidrar till att sätta press på produktionspriserna.

5.5 Ytterligare statliga insatser för ökat byggande

När marknadens aktörer av olika skäl kapitulerar i fråga om att se till att det byggs bostäder för breda inkomstgrupper måste staten ta ansvar. Staten har tagit initiativ i många frågor som rör kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen och regelverk kring planering och byggande. Det har varit sämre med initiativ i frågor som staten själv förfogar över. Utöver ett stimulanspaket för hyresrätter med rimliga hyror bör staten agera för att bland annat:

- Koppla ihop satsningar på infrastruktur med krav på att det byggs hyresrätter. Staten är medfinansierare i byggandet av ny infrastruktur, som ger viktiga förutsättningar för bostadsbyggande. Bostäder

måste ses som en del av infrastrukturen, men det är också vanligt att förutsättningarna för att skapa attraktiva boendemiljöer är beroende av att transporter och annan infrastruktur byggs ut samtidigt.

- Använda statens eget markinnehav på ett offensivt sätt och prioritera för byggande av hyresrätter. Staten äger mark, t ex genom Akademiska Hus, Vattenfall, Statens Fastighetsverk, Fortifikationsverket eller andra bolag. I dessa områden bör staten på ett tydligare sätt inta en aktiv roll för att det ska byggas hyresrätter.
- Ta fram en åtgärdsplan för att förbättra konkurrensen i byggsektorn. Byggbranschen präglas fortfarande av bland annat höga priser, oligopol, ålderdomliga strukturer, dålig produktivitetsutveckling och låg förändringsbenägenhet. Detta konstaterades t ex i Bygghöjningskommissionens rapport "Skärpning gubbar" (SOU 2002:115). I statskontorets uppföljningsrapport "Sega gubbar?" (2009) konstaterades att inga varaktiga förändringar skett inom byggsektorn sedan 2002. Branschen domineras av ett fåtal stora aktörer såväl inom byggandet som på byggmaterialsidan. De små byggföretagen har svårt att ta sig in på marknaden, vilket inte gynnar en önskad kostnadspress. Det är dags för staten att åter sätta tryck på byggbranschen.
- Arbeta för att hindra stora aktörer att "missbruka" sitt innehav av mark och byggrätter. De stora aktörerna på byggmarknaden har stora markinnehav och många byggrätter som ger makt att påverka omfattningen av byggandet. Det finns skäl att anta att det finns aktörer som väntar med eller avstår från att bygga på mark de äger eller har fått markanvisning för. Mark som inte bebyggs inom viss tid bör tilldelas annan byggherre. För att möjliggöra detta behöver staten vidta åtgärder, t ex i form av tydligare regelverk.

6. Avslutande kommentar

Sverige behöver fler bostäder som kan efterfrågas av breda inkomstgrupper. Den nyproduktion vi ser idag har så höga produktionskostnader och boendekostnader att det krävs höga inkomster för att bo där. Det är särskilt tydligt i tillväxtområden och i synnerhet i Stockholmsområdet. Det är också i tillväxtområdena som behoven av bostäder med rimliga hyror är som störst.

Hyressättningen drivs upp av för höga produktionskostnader och att en stor del av byggandet vänder sig till hushåll med högre inkomster. Samhället behöver därför förbättra villkoren för byggande av bostäder. Produktionskostnaderna behöver pressas så det blir möjligt att sätta hyror på en rimlig nivå som ryms inom bruksvärdessystemet.

Vi föreslår därför att staten vidtar ett antal åtgärder på kort och lång sikt. I första hand behöver de skattemässiga förutsättningarna korrigeras så att upplåtelseformerna behandlas likvärdigt. Fram tills att det är gjort bör det införas någon form av ekonomisk stimulans som motsvarar den snedvridna skattebelastningen. Erfarenheterna av det senaste investeringsstödet visar att sådana stöd håller produktionskostnaderna nere om de förenas med villkor om hyresnivåer. Ett sådant stöd skulle kunna fungera som en katalysator för bostadsbyggande och pressade produktionskostnader under ett antal år. På så sätt kan samhället bygga ikapp en del av de eftersatta bostadsbehoven.