



Bostadspolitiken slår knut på sig själv

av Anders Isaksson
Författare och journalist

Stockholm oktober 2003

Expertrapporterna som vi publicerar anser vi ger
viktig kunskap och nya intressanta perspektiv

Författarna ansvarar själva för innehåll och
slutsatser

BYGGKOMMISSIONEN

Bostadspolitiken slår knut på sig själv

Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.

Regeringsformen 1:2

Det finns hur många prefix som helst till politik: finanspolitik, energipolitik, skolpolitik, konsumentpolitik, socialpolitik etc., men finns det längre något idémässigt eller ideologiskt innehåll i begreppet bostadspolitik? Tja, även om statsrådet Lars-Erik Lövdén tituleras bostads- och kommunminister är det faktiskt svårt att hitta någon annan tydlig linje i hans verksamhet än smärre riktade subsidieprogram till mindre kategoribostäder och hyreslägenheter, bortsett förstås från de återkommande ropet på billigt byggande och lägre boendekostnader i nyproduktionen. I valrörelsen 2002 konkretiserades visserligen politiken i ett löfte att bygga 30 000 nya bostäder per år, men redan några månader senare – i månadsskiftet mars/april – tvingades han medge att målet spruckit.

Vad det än berodde på så var det inte bristande efterfrågan på bostäder, tvärtom har behovet av mer byggande bara fortsatt att växa. Nära hälften av landets kommuner har nu brist på hyreslägenheter i centralorterna samtidigt som andelen arbetslösa byggnadsarbetare i många områden utanför storstäderna närmar sig 25 procent.

Att Lövdén i detta läge satsat på att få loss ytterligare fyra miljarder kronor i sänkt moms för ännu ett selektivt stödprogram till byggande av mindre hyresrätter på maximalt 70 kvadratmeter vittnar inte precis om någon strävan till förutsättningslöst nytänkande, snarare om en sorts instinktiv hemkänsla i forna tiders politiska subsidie- och regleringskultur. Förr var LGS (Lägsta Godtagbara Standard) byggandets norm och ledstjärna, nu är det i stället krav på hyrestak som gäller i de stödprogram som löper mellan 2003 och 2006: max 1 100 kronor per kvadratmeter i Stockholm, 1 000 kr i Göteborg och Malmö och 900 kr i övriga landet.

Skevheter

Som bostadsminister har Lövdén i övrigt ägnat mycket tid åt att sanera balansräkningarna i nödlidande kommunala bostadsföretag, något som ju onekligen bidragit till att han framstått som mer drivande i rivningen av existerande bostäder än i byggandet av nya. En liknande skevhet präglar hans beställningar av utredningar: de har varit mer inriktade på att lyfta fram bristande konkurrens, svartjobb och fusk i byggbranschen än på att kartlägga det politiska systemets eventuella medansvar för både de stigande byggkostnaderna och det låga bostadsbyggandet. Sak samma med frågan om att införa en tredimensionell fastighetsbildning för att underlätta utbyggnader ovanpå befintliga fastigheter: den har utretts på längden och tvären, men när propositionen till sist presenterades fann lagrådet så många juridiska oklarheter att beslutet återigen skjuts på framtiden.

Summa summarum är bostadspolitikens utbudssida påfallande tunn, särskilt då när det gäller generellt verkande åtgärder för att vända de senaste årens utveckling. Den bärande idén tycks vara att skulden för sakernas tillstånd ligger någon annanstans, en

del i byggbranschens arbetsmetoder, en del i överdrivna vinstkrav, en del i markspekulation, en del i låg produktivitet men absolut ingenting i de villkor och de ramar som politiken satt upp för verksamheten. Det är byggandet som har att anpassa sig till de förutsättningar som gäller, inte politiken som skall pröva om de valda medlen verkligen leder mot målet. Mest liknar därför bostadsministern en coach som hejar på från läktaren, exempelvis när han i en artikel utropade att ”vi behöver en schysst byggbransch som bygger bort bostadsbristen”. Javisst, det vill vi alla, men hur?

En bra början kunde ju vara att begrunda det öde som drabbade Robert Boman, en snickare och småföretagare i Gävle som till sin egen olycka häromåret gjorde precis vad Lövdén rekommenderar. Han köpte en hundraårig, delvis nedbrunnen och k-märkt före detta missionskyrka, byggde om den till ett hyreshus med fem moderna lägenheter och fick till och med kommunens pris för bästa vård av ett lokalt byggnadsminne, men vad hjälpte det? När först hyresnämnden och sedan hovrätten uttolkat bruksvärdesystemets regelverk sänktes den överenskomna hyran från 800 till 700 kronor per kvadratmeter, ett beslut som innebar att Bomans fåmansbolag ålades att subventionera hyresgästernas boende omkring 50 000 kronor per år. Drömkåken blev en mardrömskåk, en stoppbom och inte – som Boman tänkt sig – en startplatta till nya byggprojekt.

Hur kunde det sluta så? I efterhand kan man se att Robert Boman gjorde två avgörande misstag, det ena mänskligt och det andra politiskt: han litade på sin överenskommelse med de hyresgäster som han valt ut från en lång lista av intresserade och han bortsåg från att bruksvärdesystemet sätter alla trumfkort i hyresgästernas händer. Att de alla accepterat Bomans hyreskrav spelade därför ingen som helst roll för hyresnämndens och hovrättens bedömning, ej heller att de alla skriftligen förbundit sig att köpa sina lägenheter och ombilda fastigheten till en bostadsrättsförening.

Förhandlingsmonopol

I bruksvärdesystemets regler för hyressättningen tas ingen hänsyn till frivilligt ingångna civilrättsliga avtal, i efterhand är hyresgästen alltid fri att klaga hos hyresnämnden. Så var det också under den hyresreglering som gällde före bruksvärdet, men då handlade prövningen om hyresvärden gjort sig skyldig till ocker vid hyressättningen, en numera obsolet rättslig term för oskälighet som också tillämpades vid långivning och som skulle förhindra att personer i trångmål tvingades acceptera orimliga villkor. Syftet med dagens ordning är inte, som man kan frestas tro, att värna den enskilde hyresgästens möjlighet att ta sig ur ett oförmånligt hyresavtal utan att upprätthålla hyresgäströrelsens faktiska – om än inte formella – förhandlingsmonopol: det skulle ju sättas ur spel om värd och hyresgäst vore fria komma överens om hyran.

Av samma skäl finns det heller inga som helst krav på att beakta hyresvärdens faktiska kostnader för om- och nybyggnad, även om så skett på senare år i ett fåtal uppmärksammade fall i storstäderna. Den bärande principen är i stället att hyresnivån i allmännyttans lokala bostadsbestånd fungerar normerande och att boende i likvärdiga fastigheter skall betala samma hyra. Om det – som i fallet med Robert Bomans ombyggda missionskyrka – saknas jämförbara lägenheter med altarring i vardagsrummet, kan hyresnämnden istället göra en så kallad skälighetsbedömning, ett

vackert ord för godtycke som regelmässigt innebär att den genomsnittliga hyresnivån på orten får fungera som riktpunkt.

Robert Bomans öde må vara unikt till sina detaljer men kan snarast ses allmängods till sin princip, en effekt av den syn på rättvisa hyror som med åren kommit att bli praxis i tillämpningen av bruksvärdesystemet. I teorin ska hyran styras av lägenhetens förmenta bruksvärde och inte av husets ålder, men i praktiken gäller motsatsen: ju äldre hus, desto lägre hyra. Eftersom husen på de flesta orter har byggts vid varierande tidpunkter hamnar genomsnittet per definition långt under vad som behövs för kostnadstäckning i nybyggda fastigheter.

Så var det inte alls tänkt när systemet konstruerades för drygt trettio år sedan och den gamla hyresregleringen från andra världskriget slutgiltigt lades i graven. Bakom brukvärdets föregivet ädla syfte att hålla hyreshöjningarna på en rimlig nivå och att ge hyresgäströrelsen medinflytande över all hyressättning fanns förhoppningen att skapa en sorts behovsstyrd rationalitet på hyresmarknaden, befriad från den vanliga marknadens köpslagan men i motsats till den gamla regleringen ändå tillräckligt elastisk för att klara successiva anpassningar till verklighetens förändringar. Tanken var att hyresmarknaden skulle fungera som ett reservat för sig, domineras av allmännyttan och illustrera socialdemokratins tes att en god bostad till rimligt låga kostnader var en social rättighet och inte en handelsvara.

I likhet med lagstiftandet på arbetsmarknaden (LAS, MBL etc) fanns en sorts korporativ grundidé: i båda fallen ville politikerna lagfästa ett förhandlingssystem och stärka den förment svagare parten med olika typer av monopolrättigheter gentemot motparten. De boendes intressen företrädades av hyresgäströrelsen som via en särskild förhandlingsavgift förlänades en indirekt beskattningsrätt och länge också gynnades av ett faktiskt förhandlingsmonopol över hela hyresmarknaden. Precis som på arbetsmarknaden fanns också underliggande idéer om att offentliga och politiskt styrda verksamheter skulle fungera normerande för de privata, vara både förebilder och vägrojare för en ny och bättre ordning.

Bruksvärdet kom redan från start att bli mer gynnsamt för dem som redan bodde i äldre hus än för dem som flyttade in i nya, men fungerade ändå någorlunda nödtorftigt så länge riksdag och regering öste generösa subsidier över allt byggande. Den praxis som vuxit fram vilade i realiteten på statsbidragen och var följaktligen illa anpassad till den plötsligt omläggningen av bostadspolitiken i början på 1990-talet. Resultatet blev att både det privata och allmännyttiga hyreshusbyggandet efterhand skruppnade ihop och nu – i ett historiskt perspektiv – fastnat på extremt låga nivåer. Som alla goda uppsåt kom också bruksvärdet att tjäna andra intressen och leda till andra effekter än de avsedda, ett öde som till sist drabbar alla regleringssystem som lämnas att leva sina egna liv.

Stopp för byggandet

Mot den här bakgrunden är det således inte förvånande att hyresgästernas makt över hyressättningen de facto satt stopp för byggandet av nya hyreshus, gjort dem omöjliga att räkna hem rent ekonomiskt. Som marknad är hyresmarknaden sedan länge inkompatibel med regleringssystemet, det enda som har kunnat byggas har varit statligt subventionerade kategoribostäder som student- och äldreboendestäder. Att Lars-

Erik Lövdén nu breddat subsidierna till byggandet av några tusen mindre lägenheter är på så vis logiskt, en simpel systemanpassning som vittnar om att han av rent politiska skäl inte vill, kan eller vågar ge sig på bruksvärdet. Regering och riksdag väljer den enkla vägen att använda skattebetalarnas pengar för att köpa sig ett bostadsbyggande som annars inte skulle komma till stånd.

I praktiken är det hyresgäströrelsen som ”äger” bruksvärdesystemet, inte regeringen och riksdagen. Den utredning om vissa förändringar i bruksvärdets tillämpning som Lövdén nu lovat tillsätta är ett rent beställningsjobb, en effekt av att topporganisationerna på hyresmarknaden kommit överens om att jämna ut hyres-sättningen mellan årgångarna, ge den så kallade lägesfaktorn ökad tyngd och öppna möjligheterna för att högre ingångshyror i nyproduktionen. Som motprestation har de privata fastighetsägarna accepterat principerna bakom bruksvärdet, en eftergift som hyresgäströrelsen betraktar som ett principiellt genombrott.

Om det verkligen blir så kan dock ingen veta, skillnaden mellan politiska avsikter och faktiska resultat är sällan så stora som på byggmarknaden. Följaktligen var det heller ingen som vare sig önskade eller förutskickade det branta fallet i byggandet efter omläggningen från en subsidiedriven och plan- och normstyrd bostadspolitik till en i allt väsentligt marknadsstyrd, det bara blev så. Eftersom det inte funnits några aktiva, medvetna politiska idéer bakom skeendet, finns det inte heller någon riktigt hållbar rationell förklaring till utvecklingen – utom möjligen den irrationella att bostadspolitiken tappades bort i röran under 1990-talets alla kriser. Ingen såg eller ville se de långsiktiga effekterna av skatteomläggningen, de kortsiktiga problemen stod i vägen. Carl Bildts borgerliga fyrpartiregering rev den tidigare bostadspolitikens fundament och socialdemokraterna accepterade faktum när de återkom till makten efter 1994 års val.

I stället kom bostadspolitiken att präglas av en sorts låt-gå-mentalitet, en passivitet som innebar att bruksvärdesystemets reglering av hyrorna lämnades orörd och att retoriken om bostaden som en social rättighet kunde fortsätta att vädras som om ingenting hänt, låt vara i mindre omfattning än förr. Med ett klassiskt marxistiskt språkbruk skulle man kunna säga att socialdemokraterna slog vakt om produktionsförhållandena, systemets politiska överbyggnad, och lät produktivkrafterna utvecklas på egen hand. Ett skäl var förmodligen att eftervärden av fastighets- och bankkrisen stod i vägen för allt potentiellt nytänkande, ett annat att de politiska riskerna med att gå i bräsch för en ny bostadspolitik betraktades som alltför höga. Det var enklare att sitta still i båten, knäppa händerna och hoppas på att allt skulle ordna sig till sist. På ett plan var nu bostadsmarknaden en marknad, på ett annat förblev den ändå insnärjd i ett politiskt regleringssystem som visserligen inte styrde byggandets kostnader men väl planprocessen och hyresnivåerna. Om byggandet liknas vid biltillverkning så innebär systemet att stat och kommun abdikerat från inflytandet över själva bilproduktionen, men förbehållit sig rätten att leverera däck och motorerna på villkor och till priser som de själva bestämmer.

Kluven bostadspolitik

För att se mönstren i bostadspolitiken – inklusive dagens frånvaro av den – måste man därför ägna sig åt arkeologiska utgrävningar, borra sig ner i äldre lager och frilägga det myller av rotträdar som både föder och göder dagens situation på

bostadsmarknaden. Om man sätter startpunkten vid det förra sekelskiftet har svensk bostadspolitik karakteriserats av tvära kast mellan avreglering och regleringar men också av ideologiska motsättningar som genom åren löpt längs flera olika fronter: en linje har gått mellan enskilt ägande och kooperativt ägande, en mellan villaboende och lägenhetsboende, en mellan hyresrätt och bostadsrätt och en mellan en kommunalt eller en privat dominerad hyresmarknad. Spår av dessa motsättningar hittar man också i dag i regeringens tvekluchten inför bostadsrättsmarknaden och i inriktningen på att gynna hyresrätten, något som rimligen sammanhänger med att socialdemokratin fortfarande har ett starkare väljarstöd bland dem som hyr än bland dem som äger sin bostad.

Delar man in bostadspolitiken i sju faser under de gångna hundra åren blir förvisso bilden splittrad, men en tendens framträder i vilket fall tydligare än andra: under efterkrigstiden är det egentligen bara socialdemokratin som haft en utmejslad bostadspolitik. Borgerligheten kritiserade enskildheter i socialdemokratins strävanden att kontrollera marknaden och att hellre styra medborgarnas mot hyresrätten än att främja en allmän valfrihet i boendet, men fränsett allmänt tal om behovet av mer marknadsstyrning presenterades aldrig något sammanhållet alternativ. Även om regeringen Bildt monterade ner subsidiesystemet i nyproduktionen förblev bruksvärdesystemet i princip intakt därför att så många borgerliga väljare drog nytta av det. Av samma skäl påbörjade moderaterna omvandlingen av allmännyttans lägenheter till bostadsrätter i Stockholms innerstad och inte i förorterna: det var väljarnytta som stod i förgrunden, inte någon allmän och ideologiskt betingad politiskt satsning på att öka andelen ägda lägenheter.

Men både egennyttiga och ideologiskt motiverade avsikter är en sak, verkligheten en annan som framgår av följande korta översikt över de gångna hundra åren:

I början på 1900-talet var bostadsbristen svår i alla större städer, särskilt då i Stockholm. Privata byggherrar och rader av privat finansierade fonder med bostadssocial inriktning svarade för i stort sett allt byggande. Utanför stadskärnorna började kommuner som Stockholm att köpa upp stora jordegendomar, planlägga bostadsområden med villor och flerfamiljshus och upplåta marken med tomträtt till fasta priser med mycket långa kontrakt, en del upp till 50 eller 60 år. Så skapades områden som Enskede, Bromma och Vällingby.

Vid första världskrigets utbrott 1914 ströps krediterna till byggandet, bostadsbristen blev snabbt akut och avhjälpes med snabbt uppförda och snart rivna nödbostäder i kommunal eller statlig regi. 1917 infördes för första gången ett hyresstopp och varje kommun ålades att inrätta en hyresnämnd dit både hyresgäster och hyresvärdar skulle vända sig i hyresfrågor. Den första hyresgästföreningen bildades i Göteborg 1919 och Hyresgästernas Riksförbund några år senare. Hyresgäströrelsens politik fördes längs två linjer: den ena var att vinstintressen skulle avskaffas på hyresmarknaden och att stat och kommun skulle hyra ut till självkostnadspris, den andra att de boende själva skulle bygga, äga och förvalta sina hus i kooperativa former. Det ledde i mitten på 1920-talet till grundandet av HSB (Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsförening), men redan då fanns en rad liknande kooperativa bostadsföreningar. Den äldsta svenska grundades i Enskede 1912.

Lediga lägenheter

När byggandet släpptes fritt igen 1923 upphörde all hyresreglering och hyresnämnderna avskaffades. I förening med statliga anslag till särskilda bostäder för barnrika familjer och en omfattande statlig kreditgivning byggde de privata byggmästarna snabbt bort bristen och utbudet på bostäder översteg sedan i flera år efterfrågan. Hyresvärdarna i de större städerna annonserade i tidningarna efter hugade hyresgäster och bjöd på diverse rabatter för att fylla sina hus. Den lag om bostadsrättsföreningar som stiftades 1930 innehöll en rätt till hembud vid försäljningar och innebar att bostadsrätterna överläts till fasta priser. Bostadsmarknaden blev en marknad för sig.

När andra världskriget bröt ut 1939 fanns det fortfarande gott om lediga lägenheter, men nybyggandet minskade efterhand i takt med att regeringen styrde en allt större andel av resurserna till landets upprustning. 1942 införde riksdagen ett tillfälligt stopp för hyreshöjningar som var tänkt att bestå så länge kriget pågick. Kommunerna ålades återigen att inrätta hyresnämnder som kontroll- och klagoorgan men nu i samarbete med staten: den nybildade myndigheten Hyresrådet skulle utse nämndens ordförande och varje kommunfullmäktige två ledamöter. Bara en av dem fick vara fastighetsägare, den andre skulle – som det hette i lagen – ”äga kännedom om de mindre bemedlades bostadsförhållanden”. Eftersom nämndens beslut kunde överklagas hos Hyresrådet hade juristerna den reella makten över lagtolkningen.

Under de sista krigsåren fördes en hård kamp inom den regerande socialdemokratien om valet mellan kommunalt hyreshusbyggande eller kooperativt ägande som ideologisk bas för den framtida bostadspolitik. Segern gick till hyreshusbyggarna, en falang som främst företrädde av yngre kommunalpolitiker som Torsten Henricsson i Göteborg, Hjalmar Mehr i Stockholm och Harald Aronsson i Örebro. Den kooperativa linjen föll på att den förutsatte ett långsiktigt bostadssparande som skulle begränsa utrymmet för ökad privat konsumtion bland de lägre inkomstgrupperna. Med statens hjälp skulle moderniseringen av bostadsbeståndet gå snabbare, menade man. Grunden för efterkrigstidens bostadspolitik blev allmännyttigt byggande, fortsatt hyresreglering, ökat kommunalt ägande av marken och en förstärkning av det kommunala planmonopol som inrättats redan i slutet av 1800-talet. Bostadsbristen skulle vara bortbyggd 1960 och boendekostnaderna skulle inte överstiga 20 procent av vanliga inkomsttagares hushållsutgifter, hette det i propagandan.

Bygga bort bostadsbristen

Den hårt reglerade kreditgivningen kom dock under hela 1950-talet att hålla byggandet nere och först 1960 byggdes lika många bostäder som 1945, det sista året som bostadsmarknaden i allt väsentligt fortfarande var en marknad. 1964 krävde den socialdemokratiska partikongressen krafttag för att bygga bort bostadsbristen och regeringen Erlander lanserade det så kallade miljonprogrammet – 100 000 bostäder per år i tio år. Till skillnad från tidigare fanns nu gott om kapital eftersom AP-fonderna var under uppbyggnad och pengarna bokstavligt talat forsade in. Bostadspolitik fick högsta prioritet samtidigt som det övergripande ansvaret för bostadsförsörjningen lades i kommunernas händer. En serie lagar och statliga låneprogram förstärkte detta kommunala entreprenörskap, däribland 1965 års låneprogram för kommunal tomträttsupplåtelse, 1968 års lag om kommunal förköpsrätt till mark och fastigheter, 1968 års lånefond för kommunala markförvärv, 1971 års lag

om utvidgad kommunal rätt att exproprieras fastigheter och 1974 års lag om byggande på kommunal mark som villkor för statliga lån, det så kallade markvillkoret som alla partier utom moderaterna ställde sig bakom. Bruksvärdesystemet drevs igenom i början på 1970-talet och hyresnämnden gavs en ny och klart korporativ skepnad: landet indelades i tolv nämnddistrikt, varje nämnd leddes av så kallad lagfaren domare med två bisittare från fastighetsägarna respektive hyresgäströrelsen. Som högsta instans inrättades en särskild bostadsdomstol, numera dock avskaffad. Tilltagande inflation och snabbt ökande löner under 70-talet kom dock att leda till en långt större andel småhusbyggande än som avsetts, inte bara för att statens subventionerade ränta var lägre än inflationen utan också för att alla räntekostnader var avdragsgilla mot den marginalsatt som redan i vanliga inkomstlagen närmade sig 80 procent. I och med att priserna på bostadsrätter släpptes fria i början på 1970-talet upptäckte snart alla som ägde sin bostad att de inte bara bodde gratis utan också tjänade pengar på sitt boende: räntorna betalades med avdragsgilla pengar, inflationen malde ner kapitalskulderna och den höga efterfrågan gjorde att priset på en statligt lånefinansierad bostad fördubblades när man satte nyckeln i ytterdörren. I de större städerna kantrade byggande mot ägda bostäder men i de mindre fortsatte allmännyttan att bygga – och så småningom också att förbygga sig. Hela byggbranschen var dopad av statens lånepolitik, avregleringen av valutamarknaden 1985 släppte loss en flod av kapital med allt lägre krav på säkerheter och i statsbudgeten närmast skenade utgifterna för subsidierna till boendet. I hägnet av den sociala bostadspolitik blev den ägda bostaden en penningmaskin.

Sista akten i detta drama inleddes 1990 när Ingvar Carlssons regering bytte ut det gamla överordnade målet full sysselsättning mot låg inflation och fullbordades när den nya skattereformen trädde i kraft året därpå: avdragsrätten begränsades, både byggandet och boendet belades med moms och fastighetsskatten fick en ny och för staten mer inkomstbringande utformning. När regeringen Bildt redan på hösten 1991 lade en proposition om att avskaffa både det kommunala markvillkoret och det statliga regleringsmaskineriet (produktionskostnadsprövningen, begränsningen av tomtstorleken för egna bostäder, förmånsbehandlingen av allmännyttan och förmedlingsmonopolet på bostäder som byggts med statligt stöd) vet vi alla vad som hände: hela fastighets- och byggbranschen stod på öronen och har ännu inte återhämtat sig

Vad kan man då lära sig av denna summariska genomgång av de gångna hundra åren? Även om det ligger en klar poäng i det cyniska påståendet att det enda man lär sig av historien är att man ingenting lär sig av historien, så måste man komma ihåg att varje samtid skapar sin egen föreställning om det förflutna, lyfter fram det som passar den egna tiden och väljer bort det som inte passar. I relation till historien finns inget självklart rätt eller fel, i varje ögonblicket är ju nuet fullt sysselsatt med att skapa ett förflutet åt efterkommande samtider. Däremot kan man använda historien för att se hur likartade problem löstes vid olika tidpunkter, hur man tänkte och resonerade och vilka medel man använde för att uppnå sina uttalade mål. Några exempel:

Tomträtt och markägande

Förr: Kommunerna köpte och planlade mark som uppläts med tomträtt för att möjliggöra ett billigt boende, utan spekulation i markvärdestegringar på den infrastruktur i form av vägar, gator, broar etc som det allmänna finansierade. Tanken var inte primärt att tjäna pengar på marken, den sågs i stället som en investering för

att främja medborgarnas arbets-, vardags- och familjeliv. Det var stigande arbetsinkomster som skulle stärka stat och kommun, inte kapitalinkomster från markköpen. Liknande tankegångar gick senare igen i 1970-talets lagstiftning om kommunalt mark- och planmonopol men de var nu mer färgade av ideologiska avsikter, av att politikerna i stat och kommun spelade den ledande rollen i bostadspolitiken. Att kommunen ägde marken var nu ett överordnat mål, inte bara ett medel.

Nu: Tomträttsavgälderna baseras nu på strikt marknadsekonomiska kalkyler, på att jordräntan ska motsvara markens värde. När tomträttsinnehavare löser in sina tomter ska det principiellt ske till marknadspris, låt vara att det brukar uppstå en politisk diskussion om var det rätta priset egentligen ligger. I övrigt betraktas den kommunala marken i flertalet kommuner som en handelsvara, något som ska säljas till högsta tänkbara pris.

Stadsplanering

Förr: Kommunen gjorde en översiktplan, ritade ut tomter och drog fram gator och vägar. Processen var snabb och tomterna bebyggdes efterhand.

Nu: Mycket lång, seg och svårförutsägbar process som i allmänhet tar fem, sex år och ibland ännu längre. Finns starka politiska drivkrafter kan det gå fortare, exempelvis när Stockholms förhoppningar på att bli olympiastad ledde till en forcering av planarbetet för Hammarby sjöstad. Få kommuner lägger ut planer ”på hög”, de börjar vanligen jobba först när det finns en intresserad byggherre.

Allmännyttan

Förr: De första kommunala hyresstiftelserna inrättades av sociala skäl, exempelvis Familjebostäder i Stockholm som byggde så kallade barnrikehus för låginkomstfamiljer med många barn. Ursprungligen var allmännyttan ett komplement till den vanliga hyresmarknaden men växte efterhand till ett mål i sig självt, gavs en ledande roll i bostadsförsörjningen och framstod som en symbol för socialdemokratins sociala bostadspolitik. Tanken att hyrorna skulle motsvara självkostnadspris var ekonomiskt sett mindre lyckad, gav allmännyttan en svag kapitalbas.

Nu: Allmännytta som juridiskt begrepp innebär inte längre uthyrning till självkostnadspris. Varje kommunalt ägt fastighetsbolag är i stället per definition allmännyttigt och därmed fortfarande också normgivande för bruksvärdesystemets hyressättning. Lagändringen berodde på att alla bostadsstiftelser under 1990-talet ombildades till aktiebolag och därför också förutsätts gå med vinst. De tar inte längre några särskilda sociala hänsyn utan fungerar i princip som vilket fastighetsbolag som helst. I kommuner där allmännyttan är överlägset störst utnyttjar bolagen sin monopolställning till att hålla hyrorna relativt höga – till glädje för de mindre, privata konkurrenterna. Enda skillnaden jämfört med andra bolag är att ledningen är politiskt tillsatt och att styrelserna i stort sett bara innehåller politiker. I större kommuner ingår de i kommunala holdingbolag som kvittar vinster och förluster mot varandra för att minimera den statliga bolagsskatten. I många mindre kommuner är allmännyttan en belastning och har räddats av statliga bidrag. Den socialdemokratiska regeringen vill dock bevara allmännyttan och har med olika regler försökt försvåra

både utförsäljningar och ombildningar till bostadsrätter. I praktiken är allmännyttan den sociala bostadspolitikens sista symboliska skans.

Marknadsstyrning kontra planhushållning

Förr: Sverige har bara genomlevt två perioder med utpräglad marknadsstyrning (fas 1 och fas 3) och bara en (fas 3) med ett utbudsöverskott på både ägda och hyrda bostäder för alla inkomstgrupper. Hyresregleringen under andra världskriget var tänkt att bli lika tillfällig som under det första, men förvandlades efterhand till ett planhushållningssystem som drevs med statliga bidrag till både ägda och hyrda bostäder. De stora överskotten på bostäder producerades i landets mindre kommuner. I storstädernas ytterområden fanns tidvis ett överskott på nybyggda bostäder, men aldrig i de attraktiva stadskärnor där bruksvärdesystemet höll – och fortfarande håller – hyrorna nere.

Nu: Bortsett från bruksvärdesystemet sker det mesta av dagens byggande på marknadens villkor, men ironiskt nog drivs byggbranschens inriktning på bostadsrätter av vinster från 1960-, 70- och 80-talens planhushållnings- och subventionsepok. Den har i stora delar av landet skapat förväntningar på en sorts inneboende prisökningsmekanism på allt ägt boende och i sin tur lett till att byggbolagen successivt drivit upp priserna till allt högre nivåer. I vissa nya områden i storstäderna har utrymmet för omedelbara värdeökningar i praktiken in-tecknats i priserna och försäljningen går följaktligen allt trögare. Vad som är prisstyrt och konjunkturstyrt är dock svårare att avgöra.

Segregation

Förr: Den stod överhuvudtaget inte på dagordningen och själva ordet kom inte in i svenska uppslagsböcker förrän på 1960-talet, dock inte med hänvisning till Sverige utan till USA. Det var lika självklart att bostadsområden planerades för olika inkomstgrupper som att byggherrar utgick från liknande kalkyler i sin inriktning på potentiella kundgrupper. I storstädernas kärnor fanns alla socialgrupper representerade också i de finare stadsdelarna. Där bodde de välbärgade i gathusen och de som betjänade dem i gårdshusen, hantverkare, vaktmästare, butiksbiträden etc.

Nu: Allt fler bostadsområden är de facto segregerade mellan svenskar och invandrare och mellan olika inkomstgrupper trots att bostadspolitiken går ut på raka motsatsen. Hyrorna är fortfarande generellt lägre i de attraktiva innerstadsområdena än i ytterområdena men på bostadsrättsmarknaden råder det motsatta förhållandet. Omvandlingen till bostadsrätter i Stockholms innerstad har därför lett till mycket stora kapitalöverföringar till små hyresrätter och oftast välbärgade hyresgäster: försäljningspriset har ju utgått från hyrans storlek, inte från det verkliga marknadsvärdet på varje enskild lägenhet.

Byggbranschen

Förr: Den fick mycket tidigt en nyckelställning i både sysselsättnings- och konjunkturpolitiken, också i den som fördes före den så kallade keynesianska modellens genombrott på 1930-talet. I kraven på att öka byggandet hette det alltid att varje nyttillkommet jobb på ett bygge skapade jobb åt ytterligare fyra personer i andra branscher. Det skedde senast i valrörelsen 1982 när dåvarande partiledaren Olof

Palme använde en kommande ökning av produktionen på Ludvig Svenssons Gardinfabrik i Kinna som ett lättbegripligt exempel på styrkan i denna multiplikatoreffekt. Alla tjänade på ökat byggande, hette det.

Nu: Den är en bransch bland andra. Om dess goda egenskaper talar ingen längre, mer i så fall om dess dåliga i form av byggfusk, svartjobb och priskarteller. Till politiskt god ton hör dels att beklaga koncentrationen till ett fåtal stora byggföretag, dels att efterlysa fler medelstora bolag som skulle kunna ta upp konkurrensen med de stora. I dessa resonemang ingår sällan – för att inte säga aldrig – någon diskussion om huruvida kommunernas mark- och planpolitik bidrar till att upprätthålla denna obalans.

Skatter på boendet

Förr: Fastigheter har i alla tider beskattats, men fram till 1990 var skatterna så låga att de bara på marginalen påverkade boendekostnaderna.

Nu: I och med 1990 års skattereform blev boendet dubbelbeskattat, dels som kapital, dels som konsumtion. Själva bygget belastas med 25 procents moms, men till detta kommer också moms på till bostaden anknutna tjänster av olika slag som tidigare var momsbefriade, exempelvis sophämtning, städning, fjärrvärme, vatten och avlopp, el och tele. Frånsett att kommunerna försöker ta ut så höga priser som möjligt för marken har de också höjt alla plan- och anslutningsavgifter samtidigt som staten lagfartsavgift förvandlats till kostsam monopolskatt på ägarbyten: för att utföra en tjänst som kostar omkring tusen kronor i expeditionskostnad kasserar staten in 1.5 procent av fastighetens köpeskilling från privatpersoner och det dubbla av bolag. Boendekostnaderna har det senaste decenniet sprungit ifrån både prisökningarna och lönehöjningarna.

Bostadspolitiska mål

Förr: När utbyggnaden av allmännyttan tog fart efter andra världskriget formulerades målet att hyreskostnaderna skulle begränsas till 20 procent av hushållsinkomsten i medel- och låglönegrupper. Ursprungligen gjordes inget förbehåll för disponibel inkomst, skatterna i vanliga inkomstlägen var så låga att det inte behövdes.

Nu: I dag finns inte längre något politiskt uttalat mål för boendekostnaderna, men det mumlas om 30 procent av de disponibla inkomsterna för hushåll i normala inkomstlägen – vilket också råkar vara den genomsnittliga kostnadsandelen på hela bostadsmarknaden. Reellt handlar det faktiskt om en fördubbling av de relativa boendekostnaderna: det gamla officiella målet förutsatte en inkomsttagare som arbetade 40 till 45 timmar per vecka, det nya, inofficiella två inkomsttagare som tillsammans arbetar mellan 60 och 75 timmar per vecka.

En uppenbar slutsats av denna korta genomgång är att politikernas ansvar för att förändra dagens situation är långt större än vad de själva kanske vill tro: oavsett om man ser frågan från byggherrens, hyresvärdens, bostadsrättsköparens eller hyresgästens synvinkel så kan de flesta problem återföras till det politiska systemet och följaktligen också bara tas om hand där. Man kan förvisso betrakta byggbranschen som en bransch vilken som helst och också förutsätta att den anpassar sig till de branschspecifika regler och villkor som gäller, men frågan är om det synsättet håller. På dagens bostadsmarknad finns nämligen mycket få och

dessutom generellt svaga impulser till ökad bostadsproduktion och ännu färre som leder mot sådana kostnadsnivåer, som regeringen angett som önskvärda i sitt subsidieprogram. I stället finns desto fler indirekta och direkta krafter som verkar i motsatt riktning, krafter som försinkar planarbetet, försvårar byggprojekt, ökar riskerna, höjer kostnaderna och drivit upp hyrorna.

Det har naturligtvis inte skett avsiktligt, inte skapats av någon plan, utan snarare utvecklats som en sorts metastaser ur den gamla bostadspolitiken. Dagens situation har inte uppstått ur tomma intet, den är resultatet av ett otal indirekta och direkta effekter som under de gångna decennierna skapats av olika politiska beslut. Det har bidragit till att formera barriärer mot utbudet av hyreslägenheter, drivit upp boendekostnaderna och jämnat vägen för kantringen mot ett allt dyrare bostadsrättsbyggande. I historiens relief är det lätt att se sådana exempel:

- Kommunerna har i dag få, om ens några färdiga planer på hög, de föredrar att planera på beställning. Politiken är reaktiv, inte proaktiv. De långa plantiderna bidrar till att bromsa byggandet.
- Det kommunala utjämnningssystemet har starkt försvagat alla incitament att planera för fler innevånare, särskilt i storstadsområdena. De initiala kostnaderna är höga och huvuddelen av ökningen i skattebasen försvinner i utjämningsavgifter. Att ta ut saftiga priser på mark och höga avgifter för planarbete och anslutningar på ett fåtal byggprojekt är ekonomiskt mer rationellt än att sälja billigt och kalkylera med inkomsterna från en snabb ökning av invånarantalet. Markinkomsterna stannar i kommunen, huvuddelen av de nya skatteintäkterna mals in i utjämnningssystemet.
- De generösa möjligheterna till att överklaganden av byggplaner fungerar också hindrande. Nejkoalitioner bland de redan boende är lätta att bilda när egna intressen upplevs stå på spel och dessutom kan förkläs i en föregiven omsorg om miljön, ett strövområde som naggas i kanten, en bilfri skolväg som försvinner, en lövträdsdunge som hyser ovanliga skalbaggar. För politikerna är kalkylerna inför ett kommande val kristallklara i sådana konflikter: de som bor där har redan rösträtt, inte de som ska flytta dit.
- Den retoriska vanan vid att tala om bostaden som en social rättighet bidrar rimligen till politikernas oförmåga – eller kanske ovilja – att se den inneboende paradoxen i verkligheten, nämligen att boendet i sin helhet, inklusive alla kringtjänster, faktiskt beskattas högre än någon annan daglig nödvändighetsvara. I likhet med de återkommande utredningarna om varför den svenska prisnivån på flertalet dagligvaror ligger omkring 20 procent högre än i andra EU-länder, söker man också i bostadspolitiken alla möjliga förklaringar till kostnadsökningarna utom just skattebelastningen. Hur många skattekrönor och andra politiskt beslutade priser och avgifter som ligger inbäddade i hushållens boendekostnader kan diskuteras, men i nyproduktionen handlar det knappast om mindre än 40 procent – och förstås långt mer om man också inkluderar skatterna på lönerna under själva byggprocessen.

I bostadsminister Lars-Erik Lövdéns subventionsprogram för små lägenheter ligger ju ett indirekt erkännande av att vanligt byggande i de större städerna inte kan krypa under de maxnivåer för hyran som han själv angett. Innebörden är rimligen att

hyrorna bara kan hållas rimligt låga – eller snarare rimligt höga – med hjälp av sänkta skatter i någon form, antingen direkt och generellt över hela bostadsmarknaden eller selektivt som i hans eget program. Men något sådant skulle han aldrig ens drömma om att säga högt, kanske inte ens tänka. Lika politiskt inopportunt skulle det förstås vara att påpeka att exemplen på billigt byggande inte är särskilt representativa för bostadsbyggandet i stort: de brukar gälla låga hus på billig mark i förorternas utkanter, inte flerfamiljshus på sju-åtta våningar i innerstäder eller närförorter.

Bostäder och skatter

Varför är då politikerna så ointresserade av att dra in skatterna i den bostadspolitiska ekvationen? Svaret är att högskattesamhället format en alldeles egen logik som gör att en krona i handen nu väger tyngre än förhoppningen om att tjäna två några år fram i tiden. När skattetrycket i början på 1980-talet passerade 50 procent av BNP blev det i princip omöjligt att finansiera nya reformer med höjda skatter, ett dilemma som lett till att allt skattetänkande fastnat i en stelbent utbytesexercis: varje sänkning av någon skatt måste vägas upp med en höjning av någon annan, varje skattemässigt gynnande av någon enskild grupp måste betalas med någon annan pålaga på samma grupp. Till väinster på den politiska skalan förefaller alla vaccinerade mot föreställningar om dynamiska effekter som på sikt leder till högre skatteintäkter, ingen tror längre att en investerad krona i dag kan ge två tillbaka i morgon. De praktiska erfarenheterna bland dagens generation av ledande politiker stödjer inte heller sådana funderingar, de dynamiska effekterna de senaste decennierna har ju tvärtom varit långt mer påtagliga på utgifts- än på inkomstsidan.

På så vis har högskattesamhället till sist slagit knut på sig själv, fastnat i sitt eget självskapade moment 22: bostäderna blir för dyra på grund av de höga skatterna på både boendet och de boende, men skatterna kan inte sänkas på grund av de ständigt stigande utgifterna. I det perspektivet blir också det förment alternativa talet om marknadsanpassade hyror mer en besvärjelse än en realistisk möjlighet. Den gäller i så fall enbart den lilla andel höginkomsthushåll som kan svälja boendekostnaderna – och som byggbranschen just därför de senaste åren byggt för. Utan rejäla tillskott av bidrag och/eller subsidier klarar inte vanliga hushåll boendeutgifter i nivå med dagens kostnader i nyproduktionen och därför byggs det heller ingenting för dem.

Egentligen kan man säga att bostadspolitiken de senaste decennierna producerat allt vad den varit avsedd att förhindra: ojämlikhet, segregation, höga boendekostnader, höga markpriser och brist på hyreslägenheter i allt fler kommuner. En bostadsmarknad värd namnet förutsätter vad som i dag finns på delar av boräts- och villamarknaden men som saknas på hyresmarknaden, nämligen ett permanent överskott på lediga bostäder som motsvarar två till tre procent av hela stocken. Den uppgiften har marknaden tidvis klarat under de senaste hundra åren, så frågan är vad som gjorde det möjligt då men gör det omöjligt i dag.

Det uppenbara svaret ligger dels i beskattningen av både byggandet och boendet, dels i politikens olika prioriteringar på både nationell och lokal nivå. Det är just denna samlade spindelväv av skiftande politiska intressen som aldrig någonsin utretts, aldrig på allvar lagts under luppen. Det borde vara dags för det nu.