

Förord

God tillgång på bostäder är både en självklar del av vår välfärd och viktig för tillväxten. Det blir särskilt tydligt under högkonjunkturen, som i Sverige under slutet av 1990-talet. Bristande tillgång kan leda till snabba prisökningar och begränsade möjligheter för t.ex. arbetslösa och ungdomar att flytta till lediga arbeten i de mest expansiva regionerna.

När efterfrågan på bostäder stiger krävs ofta att bostadsbyggandet ökar snabbt. Hur man i praktiken går tillväga för att åstadkomma detta är komplicerat. Många olika aspekter måste beaktas och många olika intressenter är inblandade. Vissa av dessa är välorganiserade och starka, medan andra har betydligt svårare att göra sig hörda. Olika förslag till insatser för att öka bostadsbyggandet har tagits fram, men dessa har ibland haft ett alltför begränsat perspektiv.

I stället behövs ett helhetsperspektiv, där alla relevanta faktorer beaktas och analyseras samtidigt som t.ex. byggarbetsmarknaden, hyresregleringen och kommunernas roll. I ett försök att fylla denna kunskapslucka har ESO därför uppdragit åt *Hans Lind*, docent i fastighetsekonomi vid KTH, att genomföra en sådan bred analys av hindren på vägen för ett snabbt och billigt bostadsbyggande.

Min förhoppning är att det underlag som presenteras i denna rapport skall kunna bidra till att bredda debatten och på sikt leda fram till att nya konkreta förslag och insatser arbetas fram i syfte att öka tillgången på bostäder till överkomliga kostnader.

Som vanligt i ESO-sammanhang svarar författaren själv för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

Stockholm i mars 2003

Eva Lindström,

Ordförande för ESO

Innehåll

1	Sammanfattning	9
1.1	Bakgrund och syfte	9
1.2	Orsaker.....	10
1.3	Möjliga åtgärder	15
1.4	Slutord	18
2	Inledning	21
2.1	Kraftiga svängningar på bostadsmarknaden	21
2.2	Rapportens syfte	27
2.3	En analysmodell för bostadsbyggandet	28
2.4	Rapportens uppläggning	32
3	Bostadsbyggandet på en väl fungerande marknad	35
3.1	En marknad i balans	35
3.2	Händelseförlopp om efterfrågan plötsligt ökar	37
3.3	Tänkbara förklaringar	39
4	Markåtkomst och planläggningsprocessen	41

4.1	Komplicerade processer	41
4.2	Markåtkomst	42
4.3	Intressegrupper i planlägningsprocessen	43
4.4	Resultat från internationell forskning	46
4.5	Planeringsprocessen i Sverige	47
4.6	Avslutning	52
5	Byggkostnaderna	53
5.1	Några grundläggande begrepp	53
5.1.1	Byggkostnader kontra byggpriser	53
5.1.2	Förhållandet mellan pris på färdigt hus och boendekostnad	55
5.2	Utvecklingen av produktionskostnad/pris på färdig produkt	58
5.3	Utvecklingen för olika kostnadsposter	60
5.4	Struktur och konkurrensproblem i byggsektorn	62
5.5	Varför problemen kan bestå	66
5.5.1	Identifiera mekanismer och bakomliggande strukturella förhållanden.....	66
5.5.2	Etableringshinder	67
5.5.3	Planeringsprocessen (1) Höga priser i dag påverkar inte den framtida försäljningen	69
5.5.4	Planeringsprocessen (2) Svårt att etablera långsiktiga relationer mellan byggherrar och byggföretag/entreprenörer	70
5.6	Avslutning	71
6	Analys av olika delmarknader för nyproduktion	73
6.1	Efterfrågan inom tre olika delmarknader.....	73

6.2	Högprismarknaden i flerfamiljshus	74
6.2.1	Efterfrågan på högprismarknaden för flerfamiljshus	74
6.2.2	Varför det i huvudsak byggdes bostadsrätter	77
6.2.3	Långvarig prisuppgång och begynnande problem att sälja	82
6.2.4	Slutsats	83
6.3	Normal/lågprismarknaden för flerfamiljshus	84
6.3.1	Nästan ingen produktion alls	84
6.3.2	Efterfrågesidan	85
6.3.3	Utbudssidan	86
6.3.4	Slutsats	88
6.4	Egnahemsmarknaden	89
6.4.1	Efterfrågan utifrån prisrelationen mellan beståndet och nyproduktionen	89
6.4.2	Tobins q i landet som helhet	91
6.4.3	Tobins q och bostadsbyggandet i Stockholmsregionen	92
6.4.4	Slutord.....	94
7	Sammanfattande analys och tänkbara åtgärder.....	97
7.1	Modellen över påverkande faktorer	97
7.2	Orsaker och åtgärder.....	98
7.3	Sekundära frågor.....	99
7.4	Markåtkomst	102
7.5	Planeringsprocessen	103
7.6	Byggmarknaden	106
7.7	Hyressättningsystemet.....	108
7.8	Några slutsatser	111

Referenser	113
Why didn't the housing construction take off? A summary	119
ESO:s rapporter	131

1 Sammanfattning

1.1 Bakgrund och syfte

Efterfrågan på bostäder ökade kraftigt i ett antal regioner i Sverige under andra hälften av 1990-talet. Det ledde till att priserna på bostadsrätter och småhus steg markant. De lediga hyreslägenheter som fanns i dessa orters utkanter hyrdes undan för undan ut och antalet lediga lägenheter närmade sig snabbt noll. Köerna till lägenheter med reglerade hyror i attraktiva områden blev längre och i de enkäter som Boverket årligen sänder ut till samtliga kommuner steg för varje år antalet kommuner som rapporterade bostadsbrist. Samtidigt ökade de svarta hyresmarknaderna i betydelse (försäljning av kontrakt, andrahandsuthyrning till marknadshyra m.m.) och allt fler hyresrätter ombildades till bostadsrätter, särskilt i Stockholms innerstad.

Om den svenska marknaden för bostadsbyggande fungerat på samma sätt som marknaderna för många industrivaror under slutet av 1990-talet borde den ökade efterfrågan ha lett till en snabb ökning av nyproduktionen. En flexibel marknad där produktionsfaktorer snabbt kan röra sig mellan olika sektorer och där konkurrens mellan företag fungerar, borde, som på andra områden, ha begränsat prisökningarna.

Huvudfrågan i denna rapport *är varför vi i stället för ökad produktion av bostäder och små prishöjningar fått en situation med små produktionsökningar och kraftiga prishöjningar på nyproducerade bostadshus*. Den analys som presenteras utgår från tanken *att det borde vara möjligt att få marknaden för bostadsbyggande att fungera ungefär som andra varumarknader*. Skall det verkligen

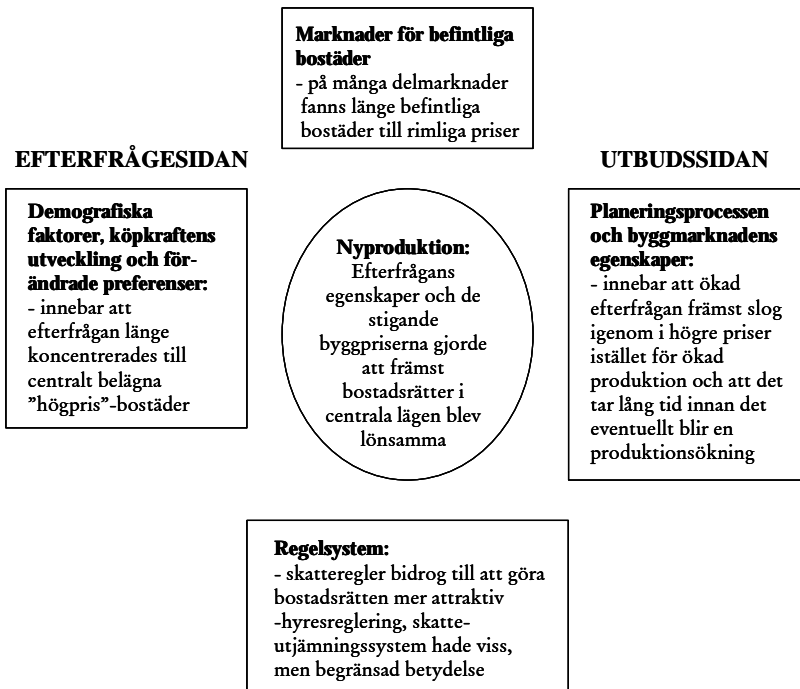
vara nödvändigt att öka subventionerna och pumpa in mer skattepengar för att få fart på bostadsbyggandet?

I denna rapport specialstuderas utvecklingen under andra hälften av 1990-talet. Att bostadsbyggandet minskade under första halvan av 1990-talet är inte förvånande med tanke på svag ekonomisk utveckling och minskade subventionerna. Att byggandet sedan inte kom igång när efterfrågan steg pekar på att det finns underliggande, strukturella problem. I studien analyseras flera av de förklaringar till det låga bostadsbyggandet som lagts fram i den allmänna debatten utifrån både internationella erfarenhet och fakta hämtad från den svenska utvecklingen. Analysen syftar även till att klargöra varför det begränsade byggandet som kom till stånd dominerades av bostadsrätter, varför det mesta som byggdes vände sig till grupper med inkomster över genomsnittet och varför byggandet var koncentrerat till centrala lägen i de expanderande orterna. Till sist presenteras ett antal förslag till åtgärder som kan få marknaden för bostadsbyggande att i högre grad fungera som andra marknader.

1.2 Orsaker

För att förstå vad som hänt under den aktuella perioden presenteras i figur 1.1 en modell där tänkbara påverkande faktorer hänförs till fyra olika grupper.

Figur 1.1. Påverkande faktorer och deras roll



Efterfrågesidan

Förändringarna på efterfrågesidan under andra hälften av 1990-talet kan relateras till i tre bakomliggande faktorer:

- **Demografi:** I de expanderande regionerna minskade andelen personer i familjebildande ålder. I stället ökade andelen personer under 30 år och personer i äldre medelåldern, två grupper som båda i högre grad tenderar att efterfråga boende i stads kärnan.
- **Ekonomi:** Inkomst- och förmögenhetsskillnaderna ökade under 1990-talet. Det fanns därför fler hushåll, som var

villiga att betala bra för "rätt" bostad i "rätt" läge. Dessa grupper föredrog i regel bostadsrätt före hyresrätt.

- *Preferenser:* Även om det är särskilt svårt att belägga förändringar i människors värderingar så tyder mycket på att preferenserna för "innerstadsboende" förstärktes under den aktuella perioden.

Sammanfattningsvis innebar detta att det fanns en ökande grupp av människor som dels hade en god ekonomi, dels var särskilt intresserade av en centralt belägen bostad.

Trycket på bostadsmarknaden var därför högst på den del av bostadsmarknaden där det var svårast att öka utbudet. Att bygga relativt snabbt och billigt är möjligt om man skall bygga låga hus på jungfrulig mark i utkanterna av en stad. Fram till de senaste åren var emellertid efterfrågan på just den typen av bostäder låg.

Det tog relativt lång tid innan trycket på bostadsmarknaden spred sig längre ut i de expanderande regionerna. Så sent som 1998 uppgav t.ex. många förortskommuner i Stockholmsregionen att det var balans på bostadsmarknaden. Tobins q , som visar kvoten mellan priset på ett "begagnat" hus och kostnaden för att bygga nytt, var nära 1 i en rad förortskommuner under andra hälften av 1990-talet. Det var därför inte särskilt lönsamt att bygga nytt.

Utbudssidan

Om en ökad bostadsefterfrågan leder till ökad produktion beror i huvudsak på följande tre faktorer:

- *Markåtkomst:* Den som vill bygga måste kunna komma över mark att bygga på. Här kan det uppstå problem av en rad olika anledningar. Den nuvarande ägaren vill kanske inte sälja t.ex. för att denne redan äger bostäder och inte vill ha ökad konkurrens. Detta kan gälla både kommunala och privata markägare. Parterna måste vidare kunna komma överens om ett pris.
- *Kommunal planering:* Långdragna och svårförutsägbara kommunala planeringsprocesser har i flera länder pekats ut som

orsak till lågt bostadsbyggande och höga bostadskostnader. Hypotesen i dessa studier är att planeringsprocessen i hög grad styrs av etablerade grupper i samhället, s.k. "insiders", och att dessa ofta inte har intresse av att det byggs så mycket. Just i storstadsområdena har överklaganden varit vanliga och dragit ut på den tid ett ärende tar. En problematisk planeringsprocess minskar utbudet på flera sätt, dels genom att färre företag har resurser att sätta igång ett bostadsprojekt, dels genom att varje enskilt företag lyckas få mindre mark färdig för byggande.

- *Byggsektorn:* Konkurrensproblem inom den svenska byggsektorn har uppmärksammats i flera sammanhang. Problem med bristande konkurrens återfinns i alla led från byggmaterial, lönebildning och entreprenadpriser. Flera viktiga samband förbises dock om man beskriver situationen som att brist på konkurrens driver upp kostnader som i sin tur driver upp priserna på den färdiga produkten. Ett "omvänt" samband finns också. Går det att ta ut ett bra pris på slutprodukten så ser alla led i produktionskedjan till att de får sin del av kakan. Den höga betalningsviljan hos vissa grupper drar då upp alla typer av kostnader. Kombinationen av höga kostnader och relativt låg betalningsvilja leder sedan till låg lönsamhet för bostadsprojekt längre ut i regionerna.

Det finns ett tydligt samband mellan ovanstående tre faktorer på utbudssidan. Om markåtkomst och planeringsprocess är komplexa och svåra att förutsäga, blir det t.ex. svårt för företag som vill bygga att ha långsiktiga kostnadsdämpande avtal med underleverantörer. När det väl blir klart med alla tillstånd och det är dags att börja bygga är byggherrarna angelägna att snabbt få avkastning på det kapital som de legat ute med under lång tid. Brådskan leder till att de får en svag förhandlingsposition gentemot underleverantörer och arbetskraft. Svårigheten att förutsäga den framtida nyproduktionens omfattning skapar också stor osäkerhet vilket minskar intresset från utländska intressenter att ge sig in på marknaden och gör det svårare för företag som vill

utveckla nya och billigare byggmetoder, t.ex. mer industrialiserat byggande.

Det bör betonas att dessa problem inte är nya, men de får särskilt allvarliga konsekvenser när byggandet skall ske på mer marknadsmässiga villkor. 1990-talet innebar ju både minskade subventioner och att bostadsbyggandet i högre grad än tidigare skulle skötas av privata intressenter. Även de kommunala bolagen byggde bara om projekten förväntades vara lönsamma.

Regelverk

I debatten har t.ex. kommunal skatteutjämning, fastighetskatter och hyresreglering pekats ut som viktiga förklaringar till det låga bostadsbyggandet. Argumenten i denna rapport pekar på att dessa teser är överdrivna.

Den s.k. Pomperipossaeffekten i skatteutjämningsystemet, dvs. att den enskilda kommunens ekonomiska situation i vissa fall kunde försämrats när skatteunderlaget ökade, har tagits bort. Nybyggnation kan visserligen fortfarande leda till kostsamma följdinvesteringarna men dessa varierar mycket från projekt till projekt, beroende på hur mycket av befintlig infrastruktur som kan användas. För lönsamma projekt kan kommunen dessutom i regel få hjälp med finansieringen av exploitören. En rad amerikanske studier tyder på att en förklaring i stället kan vara att det helt enkelt inte ligger i välbeställda kommuninvånarens intresse att det byggs större mängder bostäder.

Vill vi få marknaden för bostadsbyggande att fungera som andra marknader skall denna marknad kunna bära samma skatter som andra sektorer. Skatter är per definition inte öronmärkta. Argument som bygger på att statens inkomster från bostadssektorn numera är större än de bidrag som betalas ut är därför irrelevanta i sammanhanget. Dagens skatteregler är dock mer gynnsamma för bostadsrätt än för hyresrätt, särskilt om man flyttar från ett småhus eller om köparen lånar mycket till köpet. Detta är en faktor som bidragit till att bostadsrätter dominerat i byggandet.

Hyresregleringen ökar riskerna för en investerare och kan därmed också bidra till att förklara att så stor andel bostadsrätter byggts. Sannolikt skulle dock bostadsrättsbyggandet ha varit mest lönsamt i centrala lägen även vid en fri hyressättning, därför att höginkomsttagare i regel har högre betalningsvilja för bostadsrätt. Ur exploatörernas synvinkel var bostadsrätter att föredra när de kunde ta ut höga priser i en bubbeekonomi.

Längre ut i regionerna var byggande av hyresrätt lågt främst därför att de höga kostnaderna och den lägre betalningsviljan gjorde byggandet olönsamt under större delen av perioden. När efterfrågan ökade där kring 2000 tog det ytterligare några år innan projekten tagit sig igenom planeringsprocessen. Kanske så länge att konjunkturen hinner vända.

Hyresregleringen har dock en ofta förbisedd negativ effekt på nyproduktionen i mer perifera lägen. Den gör förortsbyggande mer riskfyllt. Vid en konjunkturedgång kommer vakanser främst att uppstå i nyproducerade hus eftersom hyresregleringen håller nere hyrorna i äldre hus. Denna ökade risk minskar intresset för att bygga nytt. Vid en fri hyressättning i lediga lägenheter minskar hyresskillnaderna mellan gammalt och nytt, och en konjunkturedgång slår över hela beståndet. Med en friare hyressättning i lediga lägenheter är det lättare för en investerare att bedöma vilka hyror som kan tas ut i nyproduktionen och detta minskar ytterligare osäkerheten. Investeraren ser ju vid en friare hyressättning vilken betalningsvilja som finns för lediga äldre lägenheter.

1.3 Möjliga åtgärder

En central tes i rapporten är att det krävs insatser samtidigt på flera olika områden för att få en fungerande marknad för bostadsbyggande. Det krävs en bred reform som omfattar regler för markåtkomst och planläggning, byggmarknaden och hyressättning. Det krävs en reform av samma typ som skattereformen i början av 1990-talet. Tänker man i termer av ett ”paket” av åt-

gärder är det lättare att se till att alla grupper både får ”ta och ge”. De viktigaste förslag som diskuteras i rapporten är:

1. Markåtkomst

- Minska möjligheten att bygga upp stora markinnehav genom en granskning liknande den vid uppköp av företag.
- Skapa möjlighet att bryta upp stora markinnehav, t.ex. med regler av den typ som finns i amerikansk konkurrenslagstiftning.
- Inför privat ”expropriationsmöjlighet” i vissa fall, främst om det finns stora markägare som inte vill bygga i en situation med stor efterfrågan på nya bostäder.

2. Planeringsprocessen

- Formell initiativrätt för en privat exploatör som vill bygga.
- Kommunen och andra berörda myndigheter skall vara skyldiga att behandla ärendet inom en viss tid.
- Den som vill bygga skall kunna överklaga kommunens beslut och få kommunens argument prövade.

På detta sätt får de som vill bygga nytt en mer jämbördig ställning i förhållande till dem som av olika skäl vill bevara nuvarande markanvändning.

3. Byggmarknaden

En bättre fungerande planeringsprocess och ökade möjligheter att köpa mark att bygga på kommer att bidra till att fler aktörer kommer in på marknaden. Men det krävs även mer direkta åtgärder rörande byggmarknaden.

Konkurrensverket och Bygghälsomyndighetens betänkande har pekat på en rad specifika åtgärder, t.ex. striktare övervakning av branschen för att tidigare upptäcka konkurrensbegränsande åtgärder. Särskilt allvarligt är fall av leveransvägran eller prisdiskriminering som försvårar för företag som försöker pressa kostnaderna genom nya sätt att arbeta. Det handlar vidare om att

driva på standardiseringsarbetet inom EU på byggområdet eftersom detta underlättar importkonkurrens.

En rad utredningar har under senare år belyst olika problem och missförhållanden i byggsektorn. I rapporten pekas dock på två områden som inte fått tillräcklig uppmärksamhet i dessa utredningar:

- Varför tycks utländska företag - allt från företag som säljer material till byggherrar och byggentreprenörer - vara så ointresserade av den svenska marknaden för bostadsbyggande?

I hur hög grad beror det på att planeringsprocessen försvårar långsiktighet för företagen? I hur hög grad beror på svenska företags agerande? Skall byggandet kunna svara snabbare på ökningarna i efterfrågan är det sannolikt nödvändigt att företag i högre grad rör sig över nationsgränserna.

- Byggarbetsmarknaden.

Skall man ta ett helhetsgrepp över processen som leder fram till färdiga bostäder går det inte att lämna *byggarbetsmarknaden* utanför. Varför stiger lönerna så kraftigt i högkonjunkturen just i denna sektor? Skall kostnadsökningar undvikas när efterfrågan stiger krävs ett relativt snabbt inflöde av resurser till den aktuella marknaden, både från andra regioner och branscher och från andra länder. Här finns uppenbara konflikter mellan de som redan är verksamma på marknaden och som gärna utnyttjar tillfället till högre inkomster, och de som kan ha intresse att söka sig in på marknaden med konsekvens att lönenivån/prisnivån pressas. Det handlar om svåra avvägningar mellan olika gruppers intressen, vilka sannolikt kommer att bli ännu svårare efter EU-utvidgningen. Parterna på marknaden ger emellertid mycket olika beskrivningar av hur marknaden egentligen fungerar och vad som är orsak och verkan. Skall plan- och byggprocessen fungera bättre *är det nödvändigt att reda ut både hur denna marknad faktiskt fungerar och hur den skall fungera i framtiden*. En lämplig åtgärd kan vara att det statliga Medlingsinstitutet, som bl.a. har till uppgift att verka för en väl fungerande lönebildning, får i

uppdrag att tillsammans med de berörda parterna göra en sådan utredning.

4. Hyressättningsystemet

De viktigaste förändringarna i ett bostadsbyggnadsperspektiv är att *hyrorna kan sättas så att de speglar utbud och efterfrågan när det byggs nytt och när en lägenhet blir ledig*. Det minskar på flera olika sätt riskerna för dem som investerar i hyresrätt. Den främsta uppgiften för hyresregleringen är att sedan skydda en sittande hyresgäst mot stora hyreshöjningar som sammanhänger med ökad efterfrågan i området. Tendensen i de länder som har hyresreglering går i riktning mot just denna typ av hyresreglering. Det finns flera sätt att konstruera ett sådant system, t.ex. att hyran inte får stiga mer än inflationen under ett visst antal år, eller att hyresvärden skall vara skyldig att erbjuda den som flyttar in i ett hyreshus en försäkring mot hyreshöjningar över en viss nivå. Det senare kan jämföras med att småhusägaren kan välja om man vill binda räntan eller inte.

Det förslag till reformering av hyreslagstiftningen som Hyresgästernas Riksförbund, SABO och Sveriges Fastighetsägare nyligen kommit överens om är i detta perspektiv ett viktigt steg i rätt riktning.

Hyresregleringen har inte varit effektiv mot segregationen och nya åtgärder krävs om tendenserna till ökad segregation skall motverkas.

1.4 Slutord

Ett helhetsperspektiv på processen från markåtkomst till färdigt hus är viktigt. Många har påpekat, senast Bygghälsokommisionen, att när lågt bostadsbyggande och stigande kostnader diskuteras tenderar alla parter att säga att det är någon annans fel.

En utredning om byggmarknaden har just avslutats, en utredning om planlagstiftningen håller på med sitt arbete och en utredning om ändringar i hyreslagstiftningen kommer att tillsättas

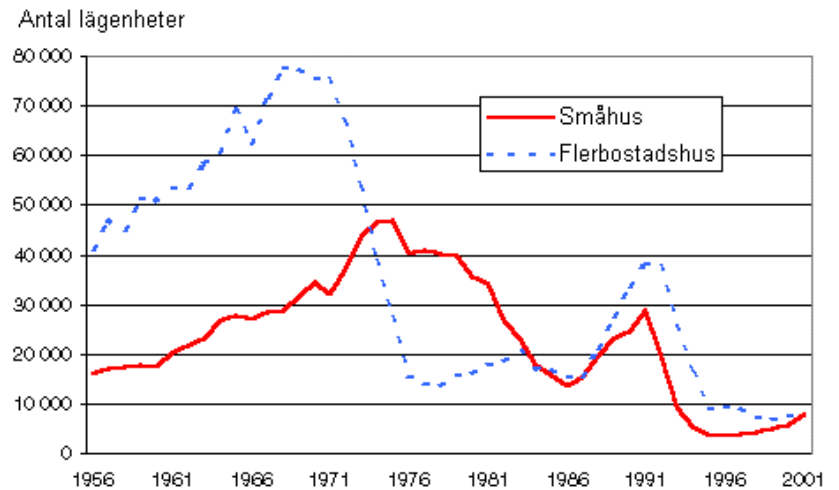
och få direktiv i linje med det förslag som parterna enats om. *Detta arbete måste samordnas om bästa möjliga förslag skall kunna tas fram* - och dessutom samordnas med de fördjupade studier som ovan föreslogs rörande dels hur utländska företag ser på den svenska marknaden för bostadsbyggande, dels hur byggarbetsmarknaden skall fungera i framtiden.

2 Inledning

2.1 Kraftiga svängningar på bostadsmarknaden

Utvecklingen på bygg- och bostadsmarknaden under perioden 1985–2002 var i många avseenden dramatisk. Bostadsbyggandet ökade först från en nivå runt 30 000 lägenheter/år 1985 – vilket var den lägsta nivån på över 30 år – till över 60 000 lägenheter år 1991. Detta var i sin tur den högsta nivån sedan miljonprogrammets toppår kring 1970. Under första halvan av 1990-talet sjönk återigen bostadsbyggandet. Denna gång ner till den lägsta nivån under hela efterkrigstiden. Under bottenåret 1998 färdigställdes endast drygt 11 000 lägenheter. Först år 2001 kunde vi återigen se en tendens till ökning av byggandet. Som framgår av figur 2.1 sjönk både byggandet av småhus och byggandet av flerfamiljshus och båda låg kvar på en låg nivå.

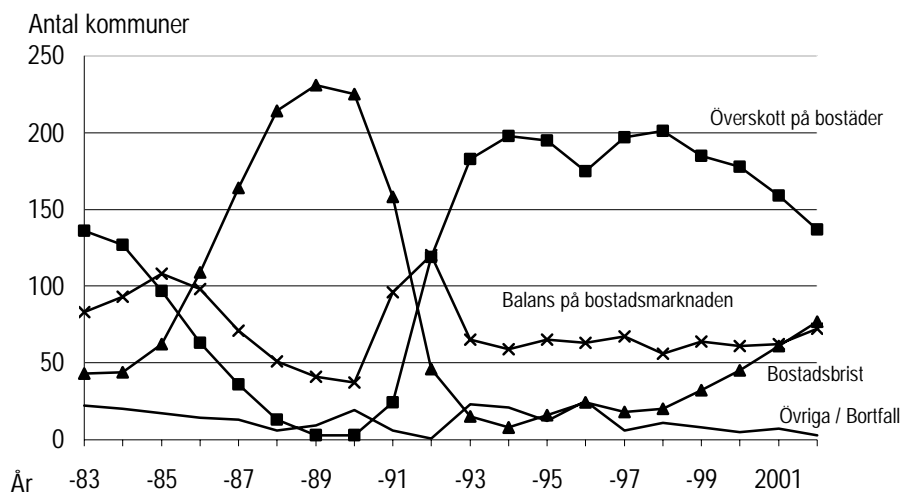
Figur 2.1. Färdigställda lägenheter i flerbostadshus och småhus



Källa: SCB.

Förändringarna var lika dramatiska i de årliga bedömningar av situationen på bostadsmarknaden som kommunerna rapporterar till Boverket, se figur 2.2. År 1988–1990 rapporterade över 200 av landets 289 kommuner att det var bostadsbrist. År 1993–1995 var det mindre än 20 som rapporterade bostadsbrist.

Figur 2.2. Bostadsmarknadsläge enligt Boverkets enkäter



I den rapport som beskriver bostadsmarknadsläget så sent som i januari 1997 kan man läsa:

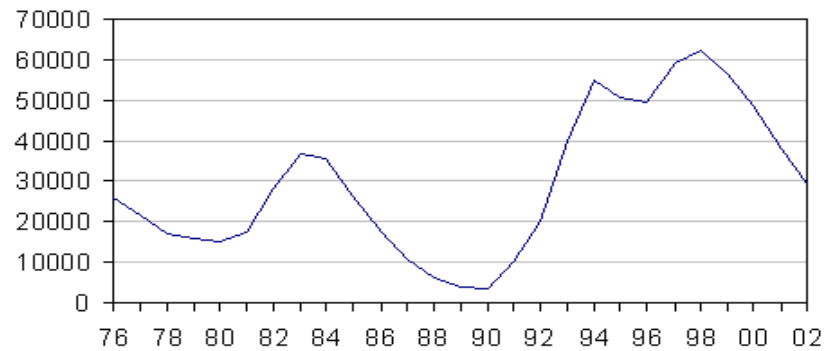
Det finns visserligen alltjämt ett efterfrågeöverskott i innerstäderna och i vissa speciellt attraktiva bostadsområden i Stockholm och Göteborg, men totalt sett menar man nu i dessa kommuner att det inte finns någon egentlig bostadsbrist. (Boverket 1997, s. 16–17)

Antalet kommuner som rapporterade bostadsbrist började stiga först 1999 men uppgick då endast till 32. Ökningen fortsatte sedan under år 2000 och 2001 till 45 respektive 61 kommuner. I den senaste undersökningen, som avser år 2002, var det 77 kommuner som rapporterade bostadsbrist. Eftersom de större kommunerna var klart överrepresenterade bland dessa bodde de mer än 50 % av Sveriges befolkning i kommuner med bostadsbrist år 2002.

Svängningarna på bostadsmarknaden avspeglas i antalet vakanter på hyresmarknaden (se figur 2.3). Skillnaderna i utveckling

mellan olika regioner innebär dock att vakanserna inte fallit så kraftigt i slutet av 1990-talet.

Figur 2.3. Lediga lägenheter under perioden 1976–2002



Källa: SCB.

Orsakerna till den kraftiga ökningen av bostadsbyggandet i slutet av 1980-talet är vid det här laget väl kända (se t.ex. Rönnberg 2002). Kombinationen av god inkomstutveckling och mycket generös långivning, inte minst p.g.a. statliga stöd och kommunala garantier, gjorde att både privata och kommunala företag kunde bygga bostäder utan att ta några nämnvärda ekonomiska risker.

Att bostadsbyggandet minskade kraftigt under första halvan av 1990-talet sammanhänger med två saker. För det första föll efterfrågan kraftigt i samband med den ekonomiska nedgången och den ökande arbetslösheten. För det andra steg kostnaderna i bostadssektorn. Skattereformen innebar att sänkta inkomstskatter finansierades med bl.a. höjd moms i bostads- och byggsektorn. Minskande subventioner innebar att nya bostäder nu skulle finansieras på marknadsmässiga villkor och detta samtidigt som realräntan steg kraftigt. Det är lätt att förstå att mycket få bostadsbyggnadsprojekt var lönsamma under denna period.

I mitten på 1990-talet vände Sveriges ekonomiska utveckling. Från att ha fallit med i genomsnitt nästan 1 % per år 1990–1993

ökade BNP med i genomsnitt drygt 3 % per år under tidsperioden 1994–2000. Arbetslösheten sjönk från 8 % till strax under 5 % och hushållens reala disponibla inkomster steg med i genomsnitt ca 1,5 % mellan år 1996 och 2000. Räntorna föll kraftigt under perioden 1995–1998. Allt detta ledde till en påtaglig ökning av efterfrågan på bostäder, framför allt i de expanderande storstads- och högskoleorterna.

De stigande priserna på villor och bostadsrätter är en tydlig indikator på detta. Från 1996 till 1999 steg t.ex. det genomsnittliga priset på småhus i Stockholms län med nästan 50 % i fast penningvärde (SCB:s prisstatistik). Någon samlad statistik över prisutvecklingen på bostadsrätter finns inte att tillgå men den statistik som sammanställs av olika mäklarfirmor tyder på att priserna på bostadsrätter steg minst lika mycket som priserna på småhus.

I denna situation förväntar man sig att bostadsbyggandet i de expanderande regionerna snabbt skall ta fart. Men detta skedde inte. Tvärtom låg byggandet kvar på nivåer något över 12 000 lägenheter per år för riket som helhet. Antal färdigställda lägenheter i Stockholm län var cirka 3 500 i mitten på 1990-talet (Stockholms läns landsting 2002). År 2000 färdigställdes 4 400 nya bostäder och år 2001 var antalet 5 500 vilket är förvånansvärt låga siffror både i ett historiskt perspektiv, och mot bakgrund av den dramatiska ökningen av efterfrågan och priser.

Det svenska bostadsbyggandet var mycket lågt i ett internationellt perspektiv. Inget land inom EU hade ett lägre bostadsbyggande per invånare än Sverige år 2000 (European Housing Statistics 2001). I Sverige byggdes endast 1,4 lägenheter per 1 000 invånare, medan genomsnittet i EU-länderna var kring 5. Detta kan jämföras med år 1990 då Sverige byggde 6,8 lägenheter per 1 000 invånare. Den svenska byggtakten låg på den tiden något över EU-genomsnittet. Om hänsyn tas till ombyggnadsverksamhet och att fritidshus görs om till permanentbostad närmar sig Sverige de andra länderna något, men bostadsbyggande i Sverige framstår fortfarande som mycket lågt i ett internationellt perspektiv.

Samtidigt som bostadsbyggandet stod och stampade steg kostnaderna kraftigt. Hur mycket och varför är en kontroversiell fråga (se vidare kapitel 4) men det finns tydliga indikationer på att utvecklingen på bostads- och byggmarknaden skiljer sig markant från de flesta andra varumarknader under andra halvan av 1990-talet. Även efterfrågan på bilar, datorer och andra tillverkade varor steg under högkonjunkturåren i slutet av 1990-talet. Det gav upphov till en snabb produktionsökning utan att priserna steg nämnvärt. När efterfrågan på bostäder ökade, steg däremot kostnaderna för den som ville ha ett hus byggt i de expanderande regionerna.

Förutom att bostadsbyggandet låg kvar på en låg nivå, och att det blev allt dyrare att bygga, fanns ett antal andra intressanta omständigheter som bör noteras om vi skall kunna identifiera de bakomliggande faktorerna.

Byggande av hyreslägenheter som vänder sig till hushåll med genomsnittliga inkomster var exceptionellt lågt. Den totala andelen hyresrätter i nyproduktionen sjönk från drygt 50 % 1991–1992 till 28 % 2001. Större delen av dessa var dessutom s.k. kategoribostäder. Av de 1 200 hyresrätter som färdigställdes i Stockholms län år 2001 var t.ex. 800 student- och äldrebo- städer. Endast 400 av den totala produktionen på 5 500 nya bostäder i Stockholms län var hyreslägenheter i ”vanliga” hus. Bostadsrätterna dominerade byggandet i storstäderna.

De hyreslägenheter som inte var i kategorihus vände sig i huvudsak till höginkomsttagare. En indikation på detta är att standarden på de nya lägenheterna var hög. Undersökningar som genomförts tyder på att cirka 50 % av de samlade kostnadsökningarna sammanhängde med standardökningar (Wigren 2002).

De flesta nya flerfamiljshus byggdes i centrala lägen. Hälften av de lägenheter som byggdes i Stockholms kommun under perioden 1996–2001 byggdes i Stockholms innerstad, vilket med tanke på marktillgången i olika lägen måste betraktas som en mycket hög siffra (se Stockholms Stadsbyggnadskontor 2002).

2.2 Rapportens syfte

Syftet med denna rapport är att försöka förklara *varför bostadsbyggandet låg kvar på en mycket låg nivå trots en positiv ekonomisk utveckling och en kraftig ökning av efterfrågan på bostäder*. Utvecklingen av bostadsbyggandet stämmer dåligt överens med det man förväntar sig utifrån en traditionell modell över en väl fungerande marknad. Centralt i denna modell är att när efterfrågan på en vara plötsligt ökar kan den första effekten bli något höjda priser. Efterfråge- och prisökningen leder till att företag snabbt ser möjligheten att tjäna pengar på att producera mer av denna vara. Produktionen ökar snabbt och konkurrensen pressar i sin tur ner priserna igen.

Denna modell har stämt relativt väl för de flesta marknader för tillverkade varor under högkonjunkturen 1996–2001. Sverige hade en god ekonomisk utveckling och arbetslösheten sjönk, men ändå höll sig inflationen under Riksbankens tvåprocentsmål. Ökad efterfrågan har lett till ökad produktion, utan att priserna stigit. Den långa högkonjunkturen i USA, med snabbt stigande produktion utan att priserna steg är det mest uppmärksammade exemplet på denna utveckling. Flexibla marknader, ökad konkurrens och snabbare produktivitetstillväxt, är en vanlig förklaring till denna utveckling.

Utgångspunkten för denna rapport är att det ur ett välfärds-perspektiv är viktigt att produktionen inom olika områden snabbt anpassar sig till förändringar i efterfrågan. Annars tvingas konsumenterna betala ”överpriser”, samtidigt som enskilda personer kan göra betydande kortsiktiga vinster som kan vara negativa både ur ett fördelningspolitiskt och stabiliseringspolitiskt perspektiv. Därför är det viktigt att konkurrensen fungerar på ett effektivt sätt och att utbudet på marknaden är tillräckligt flexibelt. *Utvecklingen på bostadsmarknaden under slutet av 1990-talet ser i det avseendet ut som ett typexempel på hur det inte bör fungera i en ekonomi*. De negativa effekterna av att en marknad inte svarar snabbt på ändringar i efterfrågan handlar både om att resurser inte används på rätt sätt och om effekter på inkomstfördelningen. Dessutom leder bristande flexibilitet på utbudssidan till

stora prisstegringar på fastigheter när efterfrågan stiger, vilket i sin tur kan bidra till prisbubblor. De negativa makroekonomiska effekter som detta kan ha illustreras bäst av fastighets- och bankkrisen i början på 1990-talet.

Genom att analysera orsakerna till utvecklingen på bostadsmarknaden kan vi identifiera vad som behöver göras för att få marknaden att fungera bättre och rapportens syfte är att peka på sådana åtgärder.

2.3 En analysmodell för bostadsbyggandet

I debatten har det inte saknats påståenden om vad det låga bostadsbyggandet berott på. Bland de förhållanden som olika debattörerna hänvisat till kan nämnas att;

- skatterna på byggande och fastigheter är för höga,
- den kommunala skatteutjämningen gör att det inte lönar sig för kommunen att bygga,
- minskade statliga subventioner och systemskifte i bostadspolitik har lett till en minskad efterfrågan,
- den kommunala planeringen tar för lång tid och för många planer överklagas,
- höga byggkostnader p.g.a. dålig konkurrens och/eller fackföreningar driver upp lönerna,
- hyresregleringen gör att det inte är lönsamt att bygga hyreslägenheter,
- det finns inga nya byggherrar som tagit över när de kommunala bostadsföretagen av olika skäl minskade sitt byggande kraftigt.

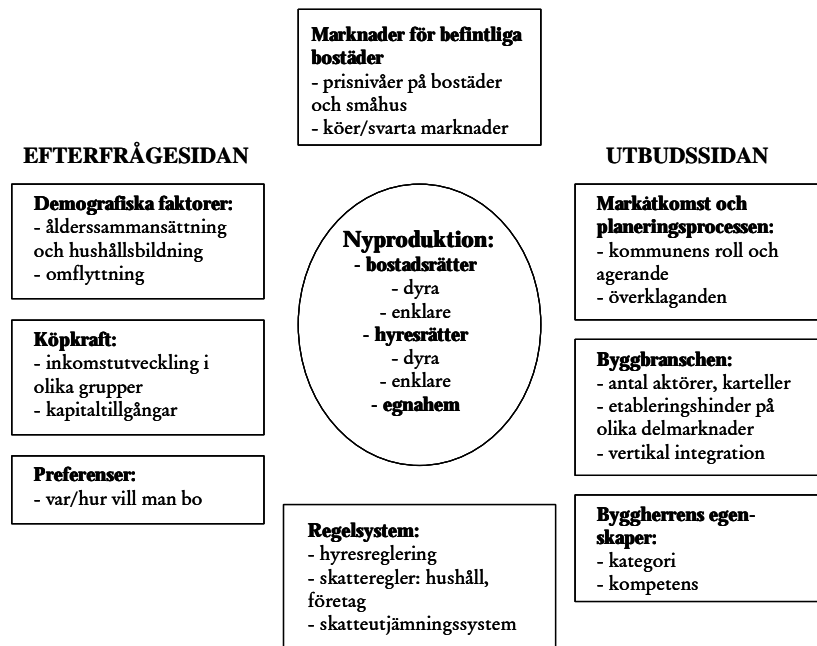
I denna rapport presenteras en *"analysmodell"* där dessa och andra tänkbara förklaringar kan integreras och analyseras. Utifrån detta kan man sedan dra vissa slutsatser om vad som är värt att ta fasta på om man vill förbättra förutsättningar för att ut-

budet snabbare skall kunna anpassas till de förändringar i efterfrågan som ständigt sker.

Den grundläggande modell som analysen utgår från sammanfattas i figuren på nästa sida. Strategin är att börja med att bryta ned marknaden för bostadsbyggandet i olika delmarknader. Dessa finns i ovalen i figurens mitt. Till vänster finns faktorer som påverkar efterfrågan, t.ex. inkomstutveckling, demografisk struktur och värderingar. De faktorer som nämns i figuren är de som enligt argumenten i senare kapitel är särskilt intressanta. Till höger finns faktorer som påverkar utbudssidan: Hur lätt det är att komma över mark, få fram färdiga kommunala planer, hur byggbranschen fungerar, och frågor om vilka som kan bygga bostäder. Bakom alla dessa faktorer finns ytterligare faktorer som diskuteras i kommande kapitel.

När vi här talar om faktorer som påverkar utbud och efterfrågan handlar det främst om att se på aktörerna inom respektive område: Hur agerar de och varför? Det finns naturligtvis vad vi kanske kan kalla mer strukturella förhållanden som är viktiga. Två typer av sådana faktorer finns i rutorna högst upp och längst ner. Rutan högst upp markerar att *byggandet handlar om ett litet tillskott till ett stort existerande bestånd*. Det är därför viktigt att även beakta hur förhållandena ser ut i det existerande beståndet. De aktuella småhuspriserna kan t.ex. vara avgörande för många i valet mellan att bygga nytt eller köpa ett redan befintligt hus. I rutan längst ner ges exempel på *olika institutionella förhållande – olika regelsystem* – som kan påverka bostadsbyggandet. Tre exempel från listan ovan finns inlagda i figuren: Skatteregler, regler för hyressättning och skatteutjämningsregler som kan påverka de ekonomiska effekterna för kommunen av ett ökat byggande. Dessa regelsystem påverkar vad som är lönsamt för olika aktörer.

Figur 2.4. Analysmodellen”



Den marknadsorientering som skett under 1990-talet innebär att bostadsbyggandet bestäms som all annan varuproduktion, dvs. av ett samspel mellan utbud och efterfrågan. Bakom utbud och efterfrågan finns, som framgår av modellen, olika intressenter. Det faktum att bostadsbyggandet varit lågt kan därför i denna analysmodell även beskrivas som att *trycket för att bygga inte varit tillräckligt stort för att komma över det motstånd som finns*. Detta kan många gånger vara välmotiverat, t.ex. olika miljöintressen som bevakas i planeringsprocessen. Det kan emellertid även handla om mer renodlade konflikter mellan olika gruppers intressen. Bostadsbyggande är inte bara något som tillgodoser en efterfrågan, det är också något som t.ex. tar i anspråk grönområden och som kan leda till priserna på befintliga hus sjunker. Det är inte oproblemiskt att bygga bostäder och ett sätt att förstå

det låga bostadsbyggandet är att se det som att de som vinner på ett ökat byggande varit få eller svaga under den aktuella perioden. Frågan är då vilka intressen och vilka intressekonflikter som finns i olika situationer och vad som påverkat styrkan hos olika parter.

I de kommande kapitlen anläggs två perspektiv: Det ena handlar om intressekonflikter och det andra handlar om strukturella faktorer på olika marknader. Genom att ha dessa perspektiv samtidigt ökar möjligheten att förstå utvecklingen.

Det är viktigt att betona att det som händer i samhället ofta är resultatet av ett samverkande komplex av faktorer. Samtidigt vill vi kunna säga något om vilken roll som en viss faktor spelar och hur viktig en viss faktor var. Det finns emellertid på både begreppsliga och empiriska problem när man skall försöka analysera enskilda faktorerens betydelse. De *begreppsliga problemen* har bl.a. att göra med att bostadsbyggandet kan påverkas av flera olika faktorer samtidigt. Antag att både mer konkurrens i byggsektorn och en bättre fungerande planprocess skulle öka byggandet. Vad är då som egentligen är orsaken och hur skall man kunna avgöra vilken av dessa båda faktorer som är viktigast? En möjlighet är att undersöka hur stor *ändring* som krävs av var och en av dessa faktorer för att uppnå en viss given effekt. Den faktor med vilken man med *minsta* ändring kan uppnå denna effekt är med ett sådant resonemang den viktigaste. Problemet är dock att det inte finns något självklart sätt att mäta vad som är en stor respektive liten ändring av t.ex. konkurrensförhållanden.

Ett annat begreppsligt problem är att en viss faktors effekt kan vara beroende av att även andra faktorer ändras. Det är t.ex. inte säkert att en ändring av hyresregleringen ensam har någon nämnvärd effekt på byggandet. Om man däremot först såg till att konkurrensen på byggmarknaden ökade så kan det hända att en ändrad hyresreglering leder till ökat byggande. Men är det i ett sådant fall rätt att säga att det är hyresregleringen som är orsaken till det låga bostadsbyggandet?

Det *empiriska problemet* handlar om att det i praktiken är svårt att fastställa vilken roll som en viss faktor, t.ex. ändringar i kon-

kurrensförhållandena eller hyresregleringen, har för byggandets omfattning. I princip kan man jämföra med en annan historisk period eller med ett annat land, men i regel skiljer så mycket i andra förhållanden att det är svårt att se resultaten av sådana jämförelser som annat än indicier.

Genom att använda olika typer av information, både historiska och geografiska jämförelser, samt information om hur olika aktörer uppfattat situationen, kan man dock ändå komma en bra bit på väg när det gäller att argumentera för att vissa samband är troligare än andra. Strategin är då den klassiskt hypotetiskt-deduktiva metoden; att visa att vissa hypoteser har följdeser som antingen stämmer eller inte stämmer med observerade förhållande.

Låt oss t.ex. anta att någon hävdade att det låga hyreshusbyggandet i förortsområden sammanhänge med hyresregleringen. Om hyresregleringen varit orsaken borde man ha observerat ett omfattande bostadsrättsbyggande i dessa områden. Eftersom detta inte observerats talar det emot hypotesen om hyresregleringens roll. Den hypotesen har, när det gäller förortsbyggandet, följdeser som inte stämmer med fakta. Genom att analysera vad olika hypoteser har för följsatser eller förutsättningar, och genom att titta på ett brett empiriskt material – allt från vetenskapliga studier till tidningsartiklar – kan man komma relativt långt i argumentationen rörande vad som är troliga förklaringar och troliga händelseförlopp om en viss faktor varit anorlunda. Det finns säkert luckor och argument som läsaren skulle vilja ha utvecklade längre – och där får den framtida debatten fylla i luckorna och avgöra vem som bedöms ha de starkaste argumenten.

2.4 Rapportens uppläggning

I nästa kapitel beskrivs bostadsbyggandet på en väl fungerande marknad. Utifrån den modellen kan frågan i rapporten formuleras som varför utbudet på marknaden inte svarat på den ökande efterfrågan.

Därmed är det logiskt att först se närmare på utbudssidan. I kapitel 4 diskuteras markåtkomst och planeringsprocess. I kapitel 5 behandlas på motsvarande sätt olika sidor av byggmarknaden och byggkostnaderna.

Många viktiga aspekter kommer dock inte till sin rätt om man enbart diskuterar utbudssidan. Enligt argumenten ovan är det nödvändigt att se närmare på de olika delmarknaderna. Utvecklingen har ju inte varit densamma på delmarknaderna och det finns särskilda förhållanden på delmarknaderna som, tillsammans med de allmänna faktorerna, bidrar till ökad förståelse av varför utvecklingen var som den var under den aktuella perioden. I kapitel 6 sker en analys av tre delmarknader: Marknaden för lägenheter med hög kvalitet i olika avseenden, marknaden för "normala" lägenheter och marknaden för nya egnahem. I kapitlet tas även upp varför bostadsrättslägenheter dominerat över hyreslägenheter.

De olika pusselbitarna sätts samman i kapitel 7 och där återkommer vi till analysmodellen ovan. Vad var "egentligen" orsaken till det låga bostadsbyggandet?

Utifrån analysen i kapitel 7 diskuteras till sist i kapitel 8 vilka åtgärder som är lämpliga för att bostadsbyggandet i framtiden bättre skall svara på förändringar i efterfrågan.

3 Bostadsbyggandet på en väl fungerande marknad

I detta kapitel ges en stiliserad bild av vad vi utifrån grundläggande ekonomisk teori kan förvänta oss skall hända på en marknad för tillverkade varor när efterfrågan plötsligt ökar. För att analysera en sådan förändring är det ofta klargörande att anta att man startar i en situation med balans på marknaden. Sedan händer något som rubbar balansen – i vårt fall en plötslig ökning av efterfrågan på bostäder. Med förändringen startar en process som efter ett antal steg antas leda till att marknaden så småningom åter kommer i balans.

3.1 En marknad i balans

För att tydliggöra vad som menas med att bostadsmarknaden är i balans är det lämpligt att behandla de olika upplåtelseformerna var för sig.

Balans på hyresmarknaden

På hyresmarknaden kan vi se, dels på den roll som hyresnivåerna spelar, dels på produktionen av nya hyreslägenheter.

Hyresnivåerna: Om marknaden är i balans är hyresnivåerna på olika delmarknader i en region sådana att fastighetsägarna inte vinner något på att ändra hyresnivåerna, varken uppåt eller nedåt. I den enklaste versionen av modellen innebär detta att det varken finns köer till hyreslägenheter eller tomma lägenheter. Hyrorna

för olika lägenheter är på en nivå som innebär att *efterfrågan på den typen av lägenheter motsvarar det antal lägenheter som finns*.¹ Ingen skulle vilja flytta till en annan bostad, och varje hushåll har valt bostaden med den bästa relationen mellan pris och kvalitet givet hushållets ekonomiska situation. Däremot kan vi tänka oss att det även på marknaden i balans ständigt sker flyttningar som sammanhänger med ändrad familjesituation och att personer byter jobb. Med balans avses därför egentligen en situation där olika ”flöden” på marknaden tar ut varandra.

Byggandet: Om marknaden är i balans är hyresnivåerna på olika delmarknader sådana att varken några stora tillskott av bostäder eller några betydande rivningar är lönsamma. Det är då underförstått att priser på olika produktionsfaktorer – mark, arbetskraft etc. - ligger på en långsiktigt rimlig nivå.

Det behöver emellertid inte vara balans på bostadsmarknaden bara för att hyrorna är sådana att utbud och efterfrågan på lägenheter matchar varandra på olika delmarknader. Om efterfrågan stiger i ett område kan t.ex. hyrornas balanspunkt pressa upp på en nivå vid vilken det blir mycket lönsamt att bygga nytt. Eftersom det tar tid att bygga nya bostäder kommer hyrorna i så fall under en period att vara högre än den nivå som motsvarar en mer långsiktig balans.

I praktiken byggs vissa bostäder även när marknaden, enligt ovan angivna definition, är i balans. Gamla bostäder med dålig teknisk standard rivs, bostäder rivs för att marken behövs bättre till annat och det sker ständigt ett visst byggande därför att hushåll är intresserade av nya egenskaper på bostäder, eller för att mark som tidigare använts till annat blir möjlig att bygga bostäder på. Vi kan därför även när det gäller byggandet beskriva balanser som att olika flöden tar ut varandra.

¹ I lite mer komplicerade versioner av modellen kan hyrorna ligga på en något lägre nivå trots att detta ger upphov till vissa köer om fastighetsägaren t.ex. räknar med att den lägre hyran gör att hyresgästerna stannar längre. Detta minskar ju fastighetsägarens kostnader. Men det kan också tänkas att fastighetsägaren sätter en lite högre hyra och accepterat vissa vakanser. Det kan finnas s.k. ”naturliga” vakanser som inte beror på vikande efterfrågan.

Balans på bostadsrätts- och egnahemsmarknaden

Balans på bostadsrätts- och egnahemsmarknaderna kan beskrivas på liknande sätt. Det centrala är byggande. Vi tänker oss att det är balans på dessa marknader om priserna på befintliga bostadsrätter och egnahem är sådana att det *inte är lönsamt att producera några stora tillskott av dessa typer av bostäder*. Priserna på befintliga tämligen nya bostäder motsvarar i balans kostnaderna för att bygga nya sådana bostäder – givet normala kostnader. Även på dessa marknader sker vid balans en viss nyproduktion, t.ex. på grund av att hushåll efterfrågar bostäder med särskilda egenskaper. På en marknad i balans skall dock priserna på det befintliga beståndet inte vara så höga att några stora tillskott är lönsamma.

3.2 Händelseförlopp om efterfrågan plötsligt ökar

Vi antar nu att det sker en inflyttning både av personer som får höga inkomster i den nya regionen, och personer som får låga inkomster. I det senare fallet kan det t.ex. röra sig om studenter eller anställda i tjänstesektorns låglöneverksamheter.

Den ökade inflyttningen, och naturligtvis de ökande inkomsterna om företagen går bra, antas leda till en *markant ökning av efterfrågan på alla typer av bostäder i alla delar av regionen*. Det förloppet som skulle följa på en väl fungerande marknad kan beskrivas på följande sätt.

Steg 1. Stigande hyror och stigande priser på bostadsrätter och ägda bostäder

Det första som händer om efterfrågan på bostäder ökar är att priserna stiger på alla delmarknader. Hyresvärdar på en fri marknad ser att de kan få nya hyresgäster till lediga lägenheter även

om de begär en högre hyra än tidigare.² Potentiella byggare har möjlighet att få högre hyror för en nybyggd lägenhet. Ägare av bostadsrätter och egnahem ser att antalet spekulanter ökar och priserna stiger i takt med den ökade efterfrågan.

Steg 2a. Ökat byggande

När hyrorna och priserna på bostadsrätter och egnahem stiger, blir fler nybyggnadsprojekt lönsamma. I och med att vi antog att hyror och priser stiger på de flesta delmarknader – och att marknaden befann sig i balans från början – kommer det att bli *lönsamt att genomföra ett antal nya bostadsbyggnadsprojekt i olika delar av regionen, riktade mot olika inkomstgrupper*. Det blir lönsamt att bygga både nya bostäder med mycket hög standard och nya lite enklare bostäder – på samma sätt som produktionen både av BMW och Skoda ökar under högkonjunkturen.

Byggandet kan ske på mark som tidigare använts till annat än bostäder och som tidigare inte varit lönsamma att omvandla till bostäder, eller i områden där det tidigare var lågt exploaterade bostadsområden men som nu lönsamt kan omvandlas till högre exploatering. Det kan vara sämre mark som tidigare var för dyr för att bebygga, eller mark i ”marginella” lägen där betalningsviljan tidigare inte räckte till för att täcka normala byggkostnader. Ökad befolkning och ökade inkomster i regionen kan göra det lönsamt med ytterligare infrastrukturutbyggnader (vägar, spårbunden trafik) som i sin tur skapar förutsättningar för fler lönsamma bostadsbyggnadsprojekt.

Exakt vad som blir lönsamt att bygga beror på en rad samverkande faktorer: Hur stor är betalningsviljan för olika projekt? Vilka förutsättningar finns att bygga på olika platser? Hur påverkas priserna på äldre bostäder av de flyttkedjor som uppstår när vissa nya områden byggs? Man kan tänka sig att vissa typer av bostäder inte behöver byggas alls om det ursprungliga efter-

² Om hyrorna för sittande hyresgäster stiger eller om det finns regler som begränsar hyreshöjningarna för denna grupp spelar mindre roll för diskussionen här.

frågeöverskottet på denna typ minskar genom att fler sådana lägenheter blir lediga när andra typer av bostäder byggs.

Steg 2b. Tillflöde av produktionsfaktorer

På en väl fungerande marknad antas utbudssidan vara relativt flexibel. Byggandet kan därför öka utan att priser på t.ex. mark, byggmaterial, arbetskraft och tjänster från underleverantörer stiger nämnvärt. Det räcker med en liten ökning av dessa priser för att mer resurser, i form av både mark, arbetskraft och kapital, snabbt skall dras till denna sektor av ekonomin.

Steg 3. Hyror och priser på bostadsrätter och ägda bostäder faller

När nya bostäder kommer ut på marknaden pressas hyror och priser ner från den högre nivå som först uppstod när efterfrågan ökade. Om vi antar att aktörerna som byggt bostäder gjort en i grova drag korrekt bedömning av hur efterfrågan och utbud utvecklas kan vi anta att hyror och priser faller tills de olika marknaderna återigen är i balans. I områden där konkurrensen om marken hårdnat pga. långsiktiga faktorer som ökad befolkning och ökad inkomst kommer denna nya balanserade marknad att innebära något högre markpriser och därmed något högre hyror och bostadspriser än innan efterfrågan ökade. Den största och mest avgörande skillnaden jämfört med tidigare är dock att det nu finns flera bostäder att tillgå.

3.3 Tänkbara förklaringar

Utifrån denna modell kan det i princip finnas två olika typer av förklaringar till att byggandet inte ökar när efterfrågan stiger.

Den första förklaringen är att efterfrågan inte stigit tillräckligt mycket. Startar vi i lågkonjunkturen under början av 1990-talet hade visserligen markpriser, löner och andra kostnader fallit,

men när efterfrågan steg var detta kanske ändå inte tillräckligt för att göra nybyggandet lönsamt. Minskade subventioner och ökande avkastningskrav pga. ökade risker motverkade de relativt låga lägre direkta byggkostnaderna. Priserna i det befintliga beståndet hade enligt denna förklaring inte stigit tillräckligt mycket för att det skulle bli någon efterfrågan på nyproduktion.

I stora delar av landet är detta en rimlig förklaring till det låga bostadsbyggandet, och som vi skall se i senare kapitel, stämmer denna även i betydande delar av de expanderande regionerna fram till de sista åren på 1990-talen.

Den andra förklaringen är att utbudet inte är tillräckligt flexibelt. I stället för ökad bostadsproduktion när priser och hyror alternativtköerna ökar i det befintliga beståndet så får vi stigande priser på olika produktionsfaktorer. Nyproduktionen blir dyrare i stället för att öka i volym.

I de expanderande regionerna, t.ex. Stockholmsregionen, steg priser på bostadsrätter och ägda bostäder kraftigt under den aktuella perioden. Hyresregleringen gjorde att hyrorna inte steg när efterfrågan ökade, men kötider hos bostadsförmedling och/eller företag som hyr ut bostäder ökade och både volymen och priserna på den svarta marknaden för hyreslägenheter steg (se t.ex. Tufvesson & Ljungkvist 2001). I dessa regioner var det stora kostnadsökningar för nyproduktion av bostäder (se kapitel 5). Bostadsbyggandet fortsatte emellertid att ligga på en låg nivå. Detta pekar på att förklaringen till det låga bostadsbyggandet på dessa delmarknader *har något att göra med bristande flexibilitet på utbudssidan*. I de båda följande kapitlen fokuseras därför på utbudssidan.

4 Markåtkomst och planläggningsprocessen

4.1 Komplicerade processer

I den modell av en väl fungerande marknad som beskrevs i föregående kapitel, säljs alltid marken till den som vill använda den på det mest lönsamma sättet. Ökar efterfrågan på bostäder kan den som vill bygga bostäder betala lite mer för marken och kommer därför lätt att kunna köpa mark. Sedan är det bara att planera och bygga inom det regelverk som lagts fast, t.ex. för att skydda grannar och garantera behovet av mark för grönområden och kommunikationer. I verkligheten kan både markåtkomsten och planeringsprocessen vara betydligt mer komplicerad.

Planeringsprocessen innehåller i praktiken flera olika planeringsnivåer, främst kommunala översiktsplaner och detaljplaner. I denna rapport utgår vi från att det handlar om detaljplaner för ett specifikt område och att det finns en tämligen flexibel översiktplan som inte hindrar bostadsbebyggelse eller som relativt snabbt kan ändras så att bostadsbebyggelse tillåts. Med tanke på att den mesta bebyggelsen under de senaste 10 åren handlat om mindre projekt inom redan exploaterade områden är detta en realistisk utgångspunkt som förenklar diskussionen.

Utgångspunkten i detta kapitel, liksom i rapporten som helhet, är att byggandet sköts av företag med samma ekonomiska drivkrafter som på andra marknader, och att företagen på marknaden måste skaffa t.ex. den mark de vill bygga på.

4.2 Markåtkomst

Det finns en rad omständigheter som komplicerar markåtkomsten. Den nuvarande markägaren kanske inte är så intresserad av pengar just nu. Försäljningen kan gå i stöpet därför att den nuvarande markägaren inte kan göra en realistisk bedömning av hur mycket marken är värd. En komplicerad planeringsprocess ökar riskerna för den som köper mark för bostadsbyggande. Exploatören är därför inte beredd att betala ett så högt pris och då kan det vara svårt att komma överens med en markägaren.¹ I en nyligen publicerad engelsk studie sammanfattar man resultaten på följande sätt:

Examining the actions of developers and landowners, the principal finding of this paper suggest that land prices tend to be driven by over-optimism on the part of these agents. The latter withhold land from the market in the anticipation of a quick return to the upswing phase of the housing market and the former incite price rises by overzealous bidding” (Gillen & Fisher 2002, s. 55)

En ytterligare komplikation kan vara att ägandet av byggbar mark i den aktuella regionen är koncentrerat på några få händer och att det även vid höga prisnivåer är olönsamt för den nuvarande markägaren att sälja mark till andra exploatörer. Detta kan t.ex. bero på att markägaren själv bygger vissa områden och inte vill ha konkurrerande projekt. Det kan även bero på att markägaren, oavsett om denne är offentlig eller privat, redan äger hyreshus och inte vill förlora hyresgäster till nya hus. Äger stat eller kommun marken kan det dessutom finnas en stark folklig opinion för att behålla området orört eller att iordningställa det för annan allmän användning.

Historiskt sett har kommunen spelat en stor roll för att se till att det finns mark att bygga bostäder på. Kommunerna köpte mycket mark och hotat med expropriation om en markägare inte var intresserad av att sälja. I praktiken tog kommunerna betydande ekonomiska risker och det är tveksamt hur många av dessa

¹ En del av dessa problem kan hanteras med lite mer komplicerade överenskommelser, t.ex. att den nuvarande ägaren får en ersättning vars storlek beror på hur mycket som byggs i framtiden och vilket pris de färdiga husen betingar. Att komma överens om sådana kontrakt kan dock i praktiken visa sig vara svårt.

markköp som egentligen var lönsamma (se t.ex. Larsson & Lind 1983). När mer av byggandet sker i enskild regi skall markåtkomsten ske utan kommunens deltagande. Dessutom var under 1990-talet få kommuner intresserade av att köpa mark om det finns betydande ekonomiska risker, eller att använda expropriationsmöjligheter som kan ge dålig publicitet och leda till kostsamma och långdragna processer. Tvärtom sålde flera kommuner betydande delar av sitt markinnehav.

Frågan om markåtkomst hänger vidare nära samman med frågor om planeringsprocessen. Om det inte finns goda odds för att få tillstånd att bygga är det ju inte så intressant för en privat aktör att försöka köpa mark.

4.3 Intressegrupper i planlägningsprocessen

I den allmänna debatten under de senaste åren kan man lätt få intrycket att alla vill att det skall byggas mer bostäder. Politiska partier, hyresgästorganisationer och olika intresseorganisation på byggsidan talar alla om vikten av ökat byggande. Samtidigt stöter många konkreta projekt på patrull. Listan på aktörer som av olika anledningar kan vara negativa till de projekt som planeras kan göras lång.

De som kan vara motståndare till ett projekt

1. Närboende

Dessa kan vara emot en exploatering på grund av: att området utnyttjas t.ex. för promenader eller för barnens lek. Deras utsikt kanske försämras och de kan vara rädda för störningar, t.ex. mer trafik eller fler barn. Fastighetsvärdena i område kan falla, t.ex. p.g.a. någon av de ovanstående faktorerna eller helt enkelt därför att utbudet av bostäder ökar.

2. Grupper som är engagerade i att slå vakt om vissa allmänna värden

Miljögrupper kan vara emot projektet därför att grönområden tas i anspråk eller för att det i området finns särskilda djur/växtarter som är sällsynta. Organisationer av typen ”skönhetsråd” kan tycka att den föreslagna bebyggelsen inte uppfyller vad de anser vara rimliga estetiska krav eller andra kvalitetskrav. Dessa värden kan bevakas av olika politiska partier, kommunala förvaltningar eller statliga myndigheter. Vi har i tidningar kunnat läsa om partier som i princip vill att det skall byggas mer, men som i praktiken varit negativa till många föreslagna projekt med argumentet att de inte uppfyllt kraven i någon särskild aspekt. Det finns vidare en rad bindande normer t.ex. om handikappanpassning och buller, men vi antar att dessa är så entydiga att en exploatör från början kan anpassa sina förslag så att de uppfyller normerna. Normer som ökar kostnader kan göra vissa projekt olönsamma, men klara normer försvårar inte planeringsprocessen.

3. Olika typer av ekonomiska intressen som ej är knutna till de närboende

Andra bostadsföretag eller exploatörer kan vara rädda för att konkurrensen från nya projekt innebär mindre vinst för dem. De svenska kommunerna har ofta en dubbelroll som både ägare av bostadsföretag och ansvariga för planering. Särskilt om det kommunala bolaget har uthyrningsproblem kan det vara frestande för en kommunledning att bromsa nyproduktion. Kommunen kan vidare vara rädd för att exploateringen innebär merkostnader för vägar, daghem och skolor som inte täcks av ökade skatteintäkter.

De som kan vara för ett projekt

Samtidigt finns det andra aktörer som kan tänkas vara för en nybyggnation. Vissa av dessa är dock i allmänhet inte lika välorganiserade och kan därför ha svårt att göra sin röst hörd.

1. Exploatören

I normalfallet i dag antar vi att detta är ett privatägt företag som drivs av ett vinstintresse.

2. De som kommer att flytta in i området när det är klart

I och med att planeringsprocessen tar ganska lång tid och innehåller en rad svårförutsägbara moment är det i regel *få personer som i ett tidigt skede ser ett visst tänkt område som just ett område för dem*. De som nu är intresserade av en ny bostad har sällan lust att vänta så länge som planering och genomförande tar. De hushåll som i framtiden kommer att flytta in i det aktuella området kanske inte ens tänkt på att de kommer att flytta och än mindre på vilka specifika områden de vill flytta till. Om varje projekt är relativt litet är det dessutom svårt för det enskilda hushållet att se något samband mellan att ett visst område byggs och deras framtida tillgång till bostäder.

Sammanvägning

Enligt svensk planlagstiftning är det den politiska ledningen i kommunen som har rätt att fatta beslut om att ett visst område skall planläggas. Det är kommunen som senare beslutar om en viss föreslagen plan skall antas eller inte. Ser man på vilka som kan tänkas ha invändningar mot ett förslag till bebyggelse och vilka som kan tänkas driva ett förslag är det lätt att förstå att *genomförande av ett bostadsbyggnadsprojekt kan vara komplicerat ur den politiska ledningens perspektiv*. Det är lätt att stöta sig med grupper som har invändningar mot projektet och det är få personer som direkt ser sig som vinnare om ett visst projekt genomförs. Risken att förlora väljare är ofta större om man bygger än om man inte bygger. Det kan därför *behöva vara ett stort efterfrågeöverskott innan så många blir intresserade av att det byggs bostäder att den politiska ledningen anser det motiverat att "köra" över de intressenter som av något av skälen ovan är tveksamma*.

Först i slutet av den period som analyseras i denna rapport tycks detta villkor ha varit uppfyllt.

4.4 Resultat från internationell forskning

En omfattande forskning har bedrivits om planeringen av mark och dess betydelse för bostadsbyggandet.² Flera av dessa studier betonar att det inte bara handlar om planeringsprocessens längd, utan att det är *osäkerheten i planeringsprocessen* som skapar mest problem (se t.ex. Mayer & Somerville 2000). Processen går ibland fort, men den kan också ta mycket lång tid, och sannolikheten för det ena eller andra går inte att bedöma med någon större grad av säkerhet. Saker kan strula till sig även i projekt som inledningsvis föreföll tämligen oproblematiska.

I denna litteratur betonas att om planeringsprocessens längd är svårförutsägbar kan det ha flera viktiga konsekvenser. Den första är att osäkerheten i planeringsprocessen skapar betydande ekonomiska risker. Det kan dröja längre än väntat innan exploatören får igen de kostnader denne lagt ut. Detta innebär att *främst ekonomiskt starka företag kan engagera sig som exploatörer*. Flera studier har funnit ett samband mellan planeringsprocessens längd/osäkerhet och att ett litet antal stora företag dominerar bland exploatörerna.³ Stora företag som bygger kontinuerligt kan gynnas av en mer komplicerad planeringsprocess eftersom de har möjlighet att lära sig "hur slipstenen skall dras" om de vill att en kommun skall starta en planeringsprocess. De stora företagen har under åren byggt upp ett kontaktnät inom kommunen som kan användas för att få information och för att framföra synpunkter till rätt person i kommunen.

I och med att planeringsprocessen kan ta lång tid finns risken att konjunkturläget har vänt när projektet är klart och att projektet därför av ekonomiska skäl måste läggas på is ett tag. Ett

² En översikt av den internationella litteraturen fram t.o.m. år 2000 finns i t.ex. Kalbro & Lind (2001). Sedan dess har frågorna tagits upp även i Mayo & Sheppard (2001), Asabere & Huffnab F E (2001), Glaeser & Gyourko (2002) och Boulhouwer & deVries (2002).

³ Se Lin (1987) för en översikt och Mayer & Somerville (2000).

stort företag som parallellt driver ett större antal projekt kan klara sådana ekonomiska påfrestningar, men ett mindre företag kan inse att om något sådant inträffar kan man inte klara situationen. Därför vågar det kanske inte engagera sig som exploatör för lite större projekt.

Om planeringsprocessen är långdragen och osäker och färre företag engagerar sig som exploatörer är det relativt få markområden som vid varje tidpunkt är klara för bebyggelse. Detta innebär att *priset på byggklar mark stiger*.⁴ När ett område tagit sig igenom processen och det är dags att bygga på den, kommer ju detta område att vara ett av de få som vid den aktuella tidpunkten är tillgängligt, vilket t.ex. gör att en auktion på marken inbringar ett högt pris. Priset på *oplanerad* mark kan dock falla p.g.a. den komplicerade planeringsprocessen: osäkerheten om de framtida exploateringsmöjligheterna gör att ingen är beredd att betala mycket för marken (se Asabere & Huffnab 2001), vilket i sin tur minskar den nuvarande innehavarens intresse för att sälja.

En rad studier kommer fram till att det finns ett samband mellan hur strikt/komplicerad planeringsprocessen är och hur mycket som byggs och priset på färdiga bostäder. Luger & Temkin (2000) jämför delstater i USA med olika strikta regler och finner att striktare regler, lägre bostadsbyggande och högre priser följs åt. Glaeser & Gyourko (2002) visar på ett liknande samband för hela USA och Boulhouwer & deVries (2002) pekar på samma tendenser för Holland. Huspriserna kan avvika kraftigt från produktionskostnader därför att utbudet inte ökar i takt med efterfrågan. En besvärlig planeringsprocess bidrar det till att det dröjer länge innan ökad efterfrågan leder till ökat byggandet.

4.5 Planeringsprocessen i Sverige

Resultaten i föregående avsnitt pekar på att planeringsprocessens egenskaper *kan* vara förklaringen till två utbudsbegränsande förhållanden på den svenska marknaden. Det första är att *byggandet*

⁴ Se t.ex. Monk & Whitehead (1999) och Mayo S. & Sheppard S (2001).

domineras av ett litet antal stora exploatörer. Är planeringsprocessen så komplicerad i Sverige att få mindre företag vågar ge sig in som markexploatörer? Det andra förhållandet är *att priserna på planlagd mark stiger kraftigt när efterfrågan på bostäder ökar.* Enligt data som presenteras i Pettersson (2001, s. 10) steg genomsnittliga markkostnaden för ett bostadsbyggandsprojekt från ca 1 000 kr per kvm (kvm färdig bostadsyta) till ca 3 000 kr per kvm i Stor-Stockholmsområdet. Även i andra storstadsområden var det höjningar i samma storleksordning. Boverket (2002a, s. 22) visar på liknande siffror och där framgår att höjningar av markkostnader primärt rör flerbostadshus och inte småhusbebyggelse.

Det behöver dock *inte vara de höga markpriserna i sig som leder till höga priser på den färdiga produkten.* Det kan också handla om att planeringsprocessen är så trög att bara få markområden kommer ut på marknaden och att endast ett fåtal projekt därför blir färdiga. Detta gör det möjligt att ta ut höga priser på den färdiga produkten, vilket i sin tur driver upp markpriserna.

Låt oss därför se lite närmare på vad vi vet om planeringsprocessen i Sverige. I Riksdagens revisorers rapport, "Planeringsprocessen: Tidsåtgång och kostnader" (2000/2001), presenteras resultat från ett antal svenska undersökningar, bl.a. Kalbro & Lind (2001). Resultaten kan sammanfattas på följande sätt:

- Det är mycket stor spridning i den tid som det tar från det att en kommun bestämmer sig för att börja planera till det att spaden sätts i jorden. Spännvidden ligger från mindre än 6 månader till över 10 år.
- De projekt som går fort handlar om ärenden som hanteras med s.k. förenklat planförfarande, dvs. mindre och okontroversiella projekt, t.ex. att förfallen bebyggelse ersätts med ny eller där det inte finns några närboende som påverkas.
- De planer som tar riktigt lång tid är i regel planer som innebär att man förtätar äldre villaområden. Här finns många olika intressen och konflikterna tenderar att göra att processen drar ut på tiden. Eftersom det oftast rör en begränsad

mängd bebyggelse kan kommunledningens intresse av att driva på processen vara begränsat.

- ”Normala” planer tar 2–4 år från att planarbetet påbörjas till att byggandet kan påbörjas. Självklart finns normala plan-ärenden som ”kör fast” och som överhuvudtaget inte leder till bebyggelse. Det kan vara så att planen görs klar, men att det inte blir någon bebyggelse därför att konjunkturläget ändrats och exploatören därför inte längre är intresserad av att bygga. Som framgår i Andersson (2002) måste en exploatör inte bara komma överens med kommunen utan också med ett antal privata aktörer, t.ex. finansärer och samarbetspartners av olika slag. Även detta kan haka upp sig och dra ut på tiden.
- Ser man närmare på *vilket skede* i planering som tar längst tid finns även här en stor spridning. Ibland är det programskedet, ibland är det planskedet och ibland är det överklaganden som tar tid. Det finns inget skede som alltid tar lång tid – utom den tid det tar för regeringen att behandla ett överklagande, vilket i de studerade fallen varit närmare ett år. Men detta rör bara den relativt lilla andel av projekt som överklagas så långt.

Innan ett formellt planarbete överhuvudtaget påbörjas finns, om det är ett projekt som en privat exploatör driver, ett ”initieringsskede” med kontakter mellan exploatören och kommunen. I detta skede handlar det för exploatören om att övertyga kommunen att idéerna är så intressanta att det är motiverat för kommunen att starta ett formellt planskede. I ett snart färdigt examensarbete vid KTH har längden av detta skede kartlagts med hjälp av uppgifter från en stor exploatörs arkiv. I genomsnitt tog detta initieringsskede lika lång tid som den formella planeringsprocessen, dvs. 2–3 år.

Lägger vi ihop initieringsskede, planeringsprocess och byggskede blir den totala längden för ett normalt projekt åtminstone 4–6 år från att en exploatör ser ett potentiellt lönsamt projekt fram till att det är dags att flytta in i bostäderna.

Processen blir lätt långdragen med tanke på att varje ärende skall klara ett antal hinder innan det "går i mål" och byggandet kan börja. Dessa hinder är knutna till alla de intressegrupper som kan tänkas agera i olika skeden för att förändra, bromsa eller stoppa projektet. Dessutom finns det självklart även en mängd tänkbara hinder i form av olika tekniska problem, t.ex. att närmare undersökningar visar att grundförhållandena är sämre än man trott. *Ju fler hinder det finns desto större är sannolikheten att det hakar upp sig någonstans, även om de flesta projekt skulle klara varje enskilt hinder relativt smidigt.*

Om t.ex. ett projekt skall passera 6 stycken hinder på vägen till att byggandet kan börja och sannolikheten att klara ett enskilt hinder är hela 80 % är sannolikheten bara ungefär 25 % att ett projekt skall klara *alla* 6 hindren smidigt.⁵ Med dessa antaganden skulle tre projekt av fyra haka upp sig någonstans under processen.

Den utredning som Riksdagens Revisorer gjorde ledde till att Riksdagen gav regeringen i uppdrag att göra en översyn av plan- och bygglagen för att få processen att fungera smidigare. Detta riksdagsbeslut pekar på att många ser dagens planeringsprocess som för långdragen och som svår att förena med en situation där det mesta av bostadsbyggandet skall göras av privata företag.

Man kan inte säga att *förändringar* i planeringsprocessen är orsaken till det låga bostadsbyggandet i Sverige under perioden 1996–2001. Introducerandet av programskedet som obligatorium för normala planärenden i mitten på 1990-talet kan ha bidragit något till en mer långdragen planeringsprocess, och tendensen att överklaga planer i storstäder kan vara något större i dag. Men detta är inga stora förändringar. Studier från 1980-talet (Gustafsson 1988) pekar på en planeringsprocess av likartad längd. Det finns dock skäl att tro att en *väl fungerande planeringsprocess i dag är viktigare än tidigare för att få ett högre bostadsbyggandet*. Kommunerna stod tidigare, genom sina bostadsföretag, för en större del av byggandet och kommunerna var inte lika beroende som privata aktörer av att få investeringen lönsam. De

⁵ (0,8*0,8*0,8*0,8*0,8*0,8).

kunde vänta, och lägga pengar på planering/projektering av flera projekt, utan att det spelade så stor roll. Mer omfattande statliga bostadssubventioner gjorde tidigare att exploatörerna, vare sig de var privata eller kommunala, tog en relativt liten ekonomisk risk och de var därmed inte så rädda för att starta fler projekt. Som nämnts tidigare visar Rönnberg (2002) att staten tog en stor del av den ekonomiska risken i bostadsbyggandet under 1980-talet – med mycket stora kostnader som följd. Generös privat kreditgivning under den perioden förstärkte detta ytterligare.

Om vi räknar med att en större del av bostadsbyggandet skall ske ”på marknaden” av privata aktörer, är det mycket viktigare än tidigare att planeringsprocessen fungerar på ett sådant sätt att förutsägbarheten blir relativt god och riskerna är hanterbara även för mindre aktörer.

Trots allt har det byggts ett antal bostäder under perioden 1996–2001 och det kan vara intressant att fundera på om de resonemang som förts tidigare i detta kapitel kan bidra till att förklara varför vissa projekt trots allt tar sig igenom planeringsprocessen och blir genomförda. Tänker vi i termer av intressegrupper bör vi förvänta oss att:

1. Projekt där det finns tydliga målgrupper för bostäderna bör vara lättare att genomföra än projekt som vänder sig till ”vem som helst”. Finns en speciell målgrupp kommer det att finnas en intressegrupp som stödjer projektet och kan ta en konflikt med de intressegrupper som är emot. Detta kan förklara varför äldreboende och studentbostäder byggts i relativt stor omfattning under den aktuella perioden jämfört med vanliga bostäder.
2. Projekt som inte berör grannar och grönområden på ett negativt sätt borde ha större chans att genomföras, allt annat lika. Ett exempel på detta är omvandlingen av industriområden till bostadsområden, eller olika typer av vanskötta ”överblivna” områden i anslutning till vägar och liknande. Här kan ju till och med de närboende uppfatta förändringen som positiv eftersom den bidrar till en trevligare omgivning. Denna ”fördel” matchas dock av en betydande nackdel – att

det i regel är mycket kostsamt med dagens miljökrav att bygga på t.ex. industrimark eftersom marken behöver saneras till höga kostnader. Därmed kan inte denna typ av byggande få någon riktigt stor volym. Marksaneringsarbeten bidrar i sin tur till en betydligt längre exploateringsprocess, vilket gör att utbudet av bostäder på denna typ av mark inte kan öka särskilt snabbt när efterfrågan växer. Denna punkt illustrerar ett ytterligare sätt som en komplicerad planeringsprocess kan bidra till högre kostnader, nämligen genom att motståndet att bygga på vissa platser flyttar exploateringar till platser som är dyrare att bebygga.

4.6 Avslutning

Problem när det gäller markåtkomst och planeringsprocessen har inte bara direkta effekter på utbudet på mark och på prisnivån. De kan också påverka konkurrensförhållanden i senare led.

- Ju svårare det är att komma över mark, t.ex. pga. att det finns stora dominerande markägare som inte är intresserade av fler aktörer på marknaden, desto mer begränsas konkurrensen mellan olika exploatörer.
- Ju mer långdragen och svårförutsägbar planeringsprocessen är, desto kapitalstarkare måste en exploatör vara och desto färre kan förväntas ge sig in på marknaden. Komplexiteten gynnar också aktörer som redan är inne på marknaden och lärt sig spelets regler.

Två huvudområden inom vilka det krävs reformer är alltså regelsystemen för markåtkomst och planeringsprocessen. Tänkbara reformer på dessa områden diskuteras i kapitel 7.

5 Byggkostnaderna

I debatten under senare år har många framhållit höga byggkostnader som en viktig förklaring till det låga bostadsbyggandet. Det finns därför skäl att, utifrån tillgänglig statistik och tillgängliga analyser, se närmare på vad som egentligen hänt med byggkostnaderna. Den centrala frågan i denna rapport är inte nivån på byggkostnaden i sig utan *varför byggkostnaden tycks stiga relativt kraftigt när efterfrågan ökar*. Detta innebär t.ex. att frågor om byggmoms och andra skatter inte diskuteras eftersom dessa skatter varit konstanta under slutet av 1990-talet. Av samma skäl diskuteras inte om t.ex. olika byggnormer driver upp kostnaderna i Sverige. I detta sammanhang kommer man oundvikligen även in på olika typer av struktur- och konkurrensproblem i branschen.

5.1 Några grundläggande begrepp

5.1.1 Byggkostnader kontra byggbaser

Det övergripande begreppet *pris på färdig produkt* kan enklast se som ett tänkt pris på ett ”nyckelfärdigt” bostadshus.¹ Det kan vara en enskild person som köper en villa, en bostadsrättsförening som tar över en nybyggd fastighet från en exploatör eller ett bostadsförvaltande bolag som köper ett färdigt hyreshus av ett byggföretag.

¹ För detta och andra priser kan man tala om priser med eller utan moms, men eftersom momsen varit oförändrad under perioden 1996-2001 spelar den aspekten ingen roll för diskussionen här.

Detta pris kan sedan delas upp i fyra huvudkomponenter:

1. *Pris för byggklar mark* vilket bl.a. inkluderar kostnader för olika juridiska procedurer.
2. *Pris för byggandet av huset* (inkl p-platser och andra anläggningar i närmiljön) är den ersättning som byggföretaget får för att uppföra det aktuella huset enligt byggherrens (mer eller mindre detaljerade) specifikationer.
3. *Engångsavgifter till kommunen och till leverantörer av vissa tjänster* kan t.ex. omfatta avgift för bygglov, samt anslutningsavgifter till vatten och avlopp.
4. *Byggherrens ersättning* för att leda projektet inkl. dennes kostnader för att ta fram de tillstånd, planer, ritningar m.m. som behövs.²

Ofta redovisas dessa kostnader per kvadratmeter. För enkelhetens skull bortser vi här från att ytan kan mätas på flera olika sätt. Utgår vi från uppgifterna i Boverket (2002a) var den totala kostnaden för ett genomsnittligt projekt år 1999 i runda tal 16 000 kr/kvm. Av detta var ca 2 500 kr markkostnader, själva byggandet kostade ca 10 000 kr/kvm, ca 500 kr var avgifter av olika slag, och byggherrekostnaderna var 3 000 kr/kvm, varav moms var 2 000 kr/kvm. Det är dock stora variationer mellan projekt och regioner, men dessa siffror ger ändå en grov bild av hur det såg ut.

Ett genomgående problem när man diskuterar belopp som dessa är vad som "egentligen" är kostnad och vad som "egentligen" är vinster. Det finns tyvärr inget enkelt svar på den frågan. Ett första problem är redovisningsmässigt och handlar om svårigheter att identifiera hur mycket resurser som lagts ner i ett visst projekt och hur ett företags fasta kostnader skall fördelas mellan olika projekt. I goda tider kan företag passa på att skriva av tillgångar snabbare, fördela ut mer kostnader till ett specifikt projekt, lägga in lite extra tid på projektet etc. De redovisade kostnaderna stiger då, utan att företagets utbetalningar ökat.

² Termen byggherrekostnader används ibland för dessa kostnader, men exakt vad som täcks av begreppet byggherrekostnader varierar något.

Ett andra problem är att det som är kostnad för en part kan vara vinst för en annan. Om t.ex. en entreprenör begär högre ersättning i högkonjunkturen kan det ju innebära att entreprenören gör en större vinst, men ur byggherrens perspektiv är det en ökad kostnad. Om en underentreprenör eller byggnadsarbetarna begär högre ersättning i högkonjunkturen kan det ses som att dessa får en högre "vinst", men samtidigt innebär det att entreprenörerna får högre kostnader. På motsvarande sätt kan byggmaterialtillverkarna passa på att höja sina priser. Tar man sedan hänsyn till möjligheten att i redovisningar påverka kostnadssidan, t.ex. genom snabbare avskrivningar, kan priserna på den slutliga produkten stiga kraftigt utan att man kan se någon kraftig vinstökning. "Vinsten" har, så att säga, sipprat ut till många olika parter som på olika fullt legala sätt kan "dölja" den. Det ser därmed enbart ut som det blivit högre kostnader.

På grund av dessa svårigheter att identifiera vad som egentligen är kostnad är det *bättre att tala om priser och prisutveckling i stället för kostnader och kostnadsutveckling*. Vad som är "egentliga" kostnader och vad som "egentligen" är vinst har heller ingen avgörande inflytande på resultatet av den analys som presenteras här.

5.1.2 Förhållandet mellan pris på färdigt hus och boendekostnad

Det är tyvärr inte ovanligt att man i den allmänna debatten snabbt rör sig mellan "byggkostnader" och "boendekostnader". Påståenden t.ex. om att "hyran blev hög därför att byggkostnaderna var höga", är ofta vilseledande. Så enkelt är inte sambandet. Det är därför viktigt att särskilja *priset på det färdiga huset, sett ur byggherrens perspektiv och utgifterna för den som kommer att bo i huset*.

Vi kan till att börja med tänka oss att hyran sätts efter en så kallad hyreskalkyl (se t.ex. Bejrums & Lundström 1999), dvs. en kalkyl där en byggherre räknar ut vilken hyra denna behöver ta ut för att projektet skall vara lönsamt. Hyran beror då av *kapital-*

kostnader samt *förväntade drift- och underhållskostnader*. Kapitalkostnaderna består av två delar, räntekrav och avskrivningar.

Räntekostnad och/eller avkastningskrav

Kapitalkostnaderna kan stiga eller sjunka, även om byggkostnaden inte stiger eller sjunker. Det kan inträffa om den allmänna räntenivån förändras eller på förändringar i möjligheten att få hög avkastning på andra ställen. Tror en investerare att det går att få en bra avkastning på börserna bygger denne inte bostäder om inte dessa förväntas ge en lika hög avkastning. Ökar riskerna i bostadsbyggandet höjer en investerare avkastningskraven.

Utvecklingen under 1990-talets andra hälft var i detta avseende inte entydig. Sänkta räntenivåer ledde till sänka nominella räntekostnader, samtidigt som möjligen att få hög avkastning på börserna och kanske en uppfattning om ökad risk i bostadsbyggandet motiverade högre avkastningskrav. Hur företagen resonerar när det gäller avkastningskrav är i regel väl dolda affärshemligheter så man kan bara spekulera om hur företagen tar steget från investerat belopp till krav på årliga intäkter. Jämfört med den tidigare subventionseran var naturligtvis räntekostnaderna och avkastningskraven klart högre under slutet av 1990-talet.

Förändringar i avkastningskravet kan betyda mycket för den hyra som ett företag "behöver" ta ut. En ökning från 5 % till 7 %, eller från 6 % till 8 %, innebär, givet en total kostnad på 16 000 kr/kvm att hyran höjs med 320 kr per kvadratmeter, dvs. en hyreshöjning på 2 000 kr per månad för en lägenhet på 75 kvadratmeter.

Avskrivningar

Avskrivningar innebär i princip att grundinvesteringen fördelas ut över den förväntade livslängden. Om företaget investerat 16 000 kr per kvm och tror att huset skall stå i 50 år motsvarar

det en avskrivning på 320 kr/kvm per år. Tror företaget i stället att det krävs omfattande reparationer och ombyggnader redan om 25 år, och att den ursprungliga investeringen då måste vara avskriven blir avskrivningen 640 kr/kvm per år. Minskningar i avskrivningstiden kan som synes i hög grad påverka ”hyresbehovet”.

Det tycks vara en allmän tendens inom bostadssektorn att förkorta avskrivningstiderna. Inte för att man tror att husen kommer att rivs efter en kortare tid, utan snarare för att erfarenheter pekar på att relativt stora insatser i form av ombyggnader och upprustningar kan komma snabbare än man tidigare trott. Är det låg inflation behövs högre avskrivningar än tidigare – inflation leder ju automatiskt till att det reala bokförda värdet sjunker.

Drift- och underhållskostnader

Höga kapitalkostnader kan i vissa fall även leda till lägre hyror. Det kan t.ex. inträffa om byggherren valt materialet med hög kvalitet som leder till att drift- och underhållskostnaderna blir låga. Låga byggkostnader kan på motsvarande sätt leda till en hög hyra om de ger upphov till höga drift- och underhållskostnader.

Slutkommentar

På en marknad där nya bostadsrätter och egnahem säljs till marknadspris och där hyror sätts utifrån aktuellt utbud och efterfrågan är det rimligt att tänka sig att *priset för att bygga och kostnaderna för de boende är tämligen frikopplade från varandra*. Den byggherre som säljer ett hus till en bostadsrättsförening kan antas ta det pris som maximerar byggherrens vinst och ett vinstmaximerande hyreshusbolaget tar ut den hyra som maximerar intäkterna (eftersom kostnaderna kan antas vara relativt oberoende av hyresnivån).

Även kommunala bolag som sätter hyran utifrån en självkostnads-kalkyl kan komma till mycket olika resultat även om deras byggkostnader är lika stora. Orsaken till detta är att det kan finnas skillnader mellan bolagen i räntekrav, avskrivningstakt och bedömda drift- och underhållskostnader. Det finns därför anledning att vara kritisk till uttalande om att företag "måste" ta ut en viss hyra för att ett projekt skall gå runt. Vad man "måste" ta ut för hyra hänger bl.a. på vilket avkastningskrav och vilken avskrivningstid företaget räknat med.

Den hyra som ett företag begär i nyproduktionen beror även på vilken "hyresprofil" som företaget tror på. Förr räknade bostadsföretag ofta med att hyran skulle höjas i framtiden, inte minst p.g.a. hög inflation. Företaget begärde därför lite lägre hyra de första åren. I dagens låginflationsekonomi är det sannolikt få företag som räknar på det sättet.

I nuvarande bruksvärdesystem får inte privata fastighetsägare ta ut en högre hyra än självkostnadshyran för liknande objekt hos det kommunala bolaget. Eftersom hyreskalkylerna kan göras på så olika sätt är dock självkostnadshyran långt ifrån entydigt bestämd (se Bejrums & Lundström 2000), vilket bidrar till ytterligare osäkerhet för privata aktörer.

I detta kapitel fokuseras dock i första hand på utvecklingen av priset på den färdiga produkten och inte på vad som är en "rimlig" hyreskalkyl.

5.2 Utvecklingen av produktionskostnad/pris på färdig produkt

Särskilt i storstadsområdena har kostnaden ökat markant för att få ett flerfamiljshus med en given standard byggd. Statistiken kan överdriva storleken på kostnadsökningen, men dessa komplikationer ändrar inte denna allmänna slutsats. Denna bild av utvecklingen stämmer också väl överens med mer anekdotisk information från t.ex. kommunala bostadsbolag som i samtal sagt att för varje år som gick under den aktuella perioden be-

gärda entreprenörerna mer och mer betalt för att utföra relativt likartade arbeten.

Enligt Boverkets rapport "Bostadsbyggandet och byggkostnaderna åren 1960–1999" (s. 20) steg den för hela landet genomsnittliga totala produktionskostnaden för flerbostadshus från 12 000 kr/kvm 1995 till 15 800 kr/kvm 1999. Enligt senare statistik från SCB (juli 2002) steg kostnaden till 16 300 kr/kvm år 2000 och, enligt preliminära siffror, till 19 600 kr/kvm år 2001.

Skillnaden mellan expansiva och mindre expansiva regioner var betydande. Enligt de preliminära siffrorna för 2001 var genomsnittskostnaderna i storstadsområdena (Stockholm, Göteborg och Malmö) 22 800 kr/kvm, medan kostnaderna i riket i övrigt var 14 700 kr/kvm. Kostnaderna var med andra ord 50 % högre i storstadsområdena. I mitten på 1990-talet var enligt Boverkets redovisning kostnaderna endast ca 20 % högre i storstadsområdena. De redovisade kostnaderna har alltså stigit klart snabbast i regionerna med hög efterfrågan. Malmö låg högst med 24 200 kr/kvm, men den siffran speglar säkert till del Bo01-projektet och säger kanske mindre om den allmänna nivån.

Att de redovisade nybyggnadskostnaderna stigit behöver inte beror på att det blivit dyrare att bygga ett hus med vissa bestämda egenskaper. En första möjlig förklaring kan t.ex. vara att mycket av det som byggdes hade *högre standard och kvalitet* än tidigare. Bygger man lyxigare är det naturligt att produktionskostnaden blir högre. Enligt resultaten i Wigren (2002) berodde i runda tal 50 % av kostnadsökningen på att "värdeinnehållet" ökade, vilket vi kan identifiera med kvaliteten. Enligt Boverkets något annorlunda mätningar var dock kvalitetsförändringar mindre (se Boverket 2002a). I vilket fall som helst kan konstateras att priset för att få ett hus med en viss standard byggt ökat kraftigt under den aktuella perioden. För resonemangen i denna rapport är det mindre viktigt exakt hur stor ökningen varit.

En annan faktor som kan förklara kostnadsskillnader är *vilken typ av bostäder som byggs*. Boverket (2002a, s. 31) redovisar att genomsnittskostnaden 1999 för att bygga ett tvåvånings flerbostadshus låg på drygt 12 000 kr/kvm, medan ett 6-vånings hus av

prefabricerade betongelement låg på 20 000 kr/kvm. Här finns en förklaring till de högre produktionskostnader i Storstadsområdena, där det i centrala lägen, till följd av de höga markpriserna är mer lönsamt att bygga höga hus. Detta kan emellertid inte förklara varför kostnaderna stigit kraftigt i Storstadsregionerna eftersom ungefär samma typ av hus byggts under hela perioden.

Skillnaderna i produktionskostnaderna för olika typer av hus är viktig att tänka på när man ser uppgifter i media om att det går att bygga mycket billigare än vad som faktiskt görs. Ofta är det då just låga flerfamiljshus med trästomme som byggs på jordbruksmark eller liknande i utkanten av en stad. Skanskas s.k. Bo Klok-projekt bygger t.ex. på sådana konstruktioner. På motsvarande sätt kan man resonera när det gäller projektens storlek. Wigren (1995) visar att mindre objekt leder till högre genomsnittlig kostnad, och under hela den aktuella perioden har det mesta av byggandet varit relativt små projekt. Inte heller denna faktor kan dock förklara varför priserna stigit under slutet av 1990-talet i storstadsområdena eftersom relativt små projekt dominerat under hela perioden.

Enligt Boverkets rapport var produktionskostnaderna *klart högre i bostadsrätter* än i hyresrätter. Förklaringarna till detta kan vara många. Det kan tänkas att de bostadsrätter som byggs i genomsnitt har högre standard än hyresrätterna. Företagen som byggde kanske dessutom visste att man under den aktuella perioden kunde ta ut höga priser på färdiga bostadsrätter och detta gjorde att alla inblandade parter "lade på lite extra". Det kan tänkas att de planerade byggena som var dyra enbart gick att få lönsamma om de byggdes som bostadsrätter. Det finns i praktiken små möjligheter att urskilja vilken roll som respektive faktor haft.

5.3 Utvecklingen för olika kostnadsposter

Det finns en serie empiriska fakta som ligger väl i linje med den problembeskrivning som gavs i kapitel 2. När efterfrågan på bostäder stiger tycks alla inblandade parter passa på att höja sina

ersättningar. Kommunerna och andra tar mer betalt för mark, och kan höja anslutningsavgifter. Löner och materialpriser stiger. Entreprenörer och byggherrar passar på att ta bättre betalt. Det ser mer ut som en kamp om hur en större kaka skall delas än som en väl fungerande konkurrensmarknad.

Markkostnaderna har blivit högre. Enligt Boverket (2002a, s. 23) steg den genomsnittliga markkostnaden för flerbostadshus från runt 1 100 kr/kvm i mitten på 1990-talet till 2 300 kr/kvm 1999. Pettersson (2001) redovisar mer detaljerade uppgifter från olika kommuner i Storstadsområdena. I runda tal var resultatet att markkostnaderna i Stockholm, Göteborg och Malmö fördubblades från mitten av 1990-talet till år 2000 – från ca 1 500 kr per kvm till ca 3 000 kr per kvm. Spridning mellan kommunerna inom en och samma region var stor. Markpriserna var höga även i vissa förortskommuner medan de i andra förortskommuner var betydligt lägre.

Även *anslutningsavgifter och liknande kostnader* har ökat samtidigt som skillnaden i utvecklingen mellan olika kommuner kan vara stor. Pettersson (2001) anger att dessa kostnaders andel av byggkostnaden ökat från i runda tal 1 % till mellan 1975 och 1994. Enligt Boverket (2002a, s. 24) finns dock ingen klar nationell tendens när det gäller anslutningsavgifterna utveckling. Studier gjorda av bl.a. Byggkostnadsdelegationen pekar på stora variationer mellan kommunerna, samtidigt som media rapporterat om betydligt högre anslutningsavgifter i vissa nybyggnadsprojekt jämfört med tidigare. Dessa kostnaders andel av produktionskostnaden är dock så liten att den inte förklarar någon större del av den totala kostnadsökningen.

Flera analyser som genomförts visar även att den ”rena” byggkostnaden, dvs. utan mark och anslutningsavgifter ökat. Boverket redovisar en ökning av kostnaderna från drygt 10 000 kr/kvm i mitten av 1990-talet till 13 400 kr/kvm 1999. Kostnaderna har därefter fortsatt att öka. Enligt Boverket (2002a) har byggherrekostnadernas andel av de ovan redovisade totala kostnadsökningarna under år 2000 och 2001 varit ungefär konstant. Wigren (2002) har i sin analys kommit fram till lik-

nande resultat. Enligt hans resultat har såväl ökade markpriser som ökade löner och materialpriser bidragit till kostnadsökningen. Faktorer bakom ökningarna i den ”rena” byggkostnaden behandlas i nästa avsnitt.

5.4 Struktur och konkurrensproblem i byggsektorn

För att förstå hur det kan komma sig att det inom byggsektorn mer handlar om en kamp om hur en växande kaka skall fördelas än om en väl fungerande konkurrens, bör man i först hand se närmare på de strukturproblem som under senare år diskuterats intensivt. Ett första samlat grepp togs i Byggekostnadsdelegationen som år 2000 lade fram betänkandet ”Från byggsekt till byggsektor” (SOU 2000:44). Detta arbete har därefter fortsatt inom Byggekostnadsforum i Boverket (se t.ex. Boverket 2001). Under det senaste året har flera rapporter om strukturproblem i byggbranschen lagts fram, bl.a. Lutz & Gabrielsson (2002). En särskild Byggekommision tillsattes i början av 2002 av regeringen. I sitt betänkande som lades fram strax innan denna rapport var färdigskriven föreslår de bl.a. minimiregler om byggarens ansvar, vidgat ansvar för Konkurrensverket och åtgärder för att öka byggherrarnas kompetens.

Diskussioner om konkurrensproblem i byggsektorn och höga kostnader för att bygga nya bostäder är emellertid inget nytt. Båda dessa faktorer stod t.ex. i centrum redan i regeringens stora bostadspolitiska proposition som lades fram år 1974!

Problemdiskussionen rör flera olika aspekter och var och en av dessa kommenteras nedan:

A. Bristande konkurrens vid upphandling av entreprenörer för större byggprojekt

I debatten framhålls ofta det faktum att det bara finns fyra företag som kan konkurrera om större byggprojekt: Skanska, NCC, Peab och JM. Undre våren 2002 avslöjades dessutom en kartell

rörande asfaltarbeten där flera av dessa företag tycks ha varit inblandade. Några av företagen har erkänt mer omfattande kartellsamverkan. Grennberg (1998) hade tidigare hävdad att det inte är ovanligt att byggföretag har kontakt under upphandlingar för att få upp priserna.

Eventuella olagliga karteller mellan storbolag kan dock endast i begränsad utsträckning vara av intresse om man vill förstå vad som händer på bostadsmarknaden. Detta eftersom flera av de företag som har erkänt eller misstänks vara inblandade i kartellerna också bygger bostadsrätter i egen regi. Det kan i och för sig vara motiverat att formellt låta ett bolag i koncernen ta ut ett högt pris av ett annat bolag i koncernen, men det är då inte fråga om att flera "underleverantörer" gått samman och tagit ut ett högt pris av husbyggaren på det sätt som asfaltföretagen tog ut höga priser av bl.a. de kommuner som upphandlade asfaltarbeten. På marknaden för nya bostadsrätter är företag som Skanska, NCC och JM i hög grad konkurrenter om kunderna, särskilt när efterfrågan dämpas.

En viktigare faktor är då sannolikt att de företag som bygger bostadsrätter även arbetar som entreprenörer inom andra bostadsbyggnadsprojekt. De lämnar anbud för att bygga hyreshus som sedan konkurrerar med de bostadsrätter som företagen bygger i egen regi. Bostadsrättsbyggande bidrar dessutom till konkurrens om arbetskraften, och till att bostadsrättsprojekt med höga priser kan driva upp kostnaderna för underleverantörer och arbetskraft. När de fyra stora byggföretagen bygger bostadsrätter i egen regi minskar deras behov av hyreshusjobben och de kan då utan större risk lägga höga anbud på dessa.

B. Bristande konkurrens på marknaden för byggmaterial

Koncentrationen inom många delar av byggmaterialektorn är hög.³ Enligt Nyqvist (2001, 2002) har flera karteller avslöjats inom denna sektor. En fallstudie rörande effekterna av ökad

³ Se t.ex. Konkurrensverket (2000, 2002).

koncentration redovisades av Konkurrensverket 2001 (Optirocs köp av Stråbruken). Där kunde man dock inte se någon direkt prisseffekt. Priserna på byggmaterial har emellertid generellt sett tenderat att stiga mer än andra priser under senare decennier. I Wignens tidigare nämnda studie framgick att de även har stigit under den senaste högkonjunkturen, även om de inte ensamma kan förklara mer än en liten del av den totala ökningen av byggkostnaderna.

C. Bristande konkurrens mellan underentreprenörer

Det finns tydliga tecken på bristande konkurrens bland underentreprenörer. Mycket av arbetet i ett byggprojekt utförs av fristående underentreprenörer. De upphandlas ofta från projekt till projekt, och när efterfrågan stiger så stiger de priser som dessa begär för sina arbeten. Det finns visserligen ett stort antal företag i detta led, men dessa hör i regel till olika typer av branschorganiserade som bidrar till att priskonkurrensen är bristfällig (se t.ex. Konkurrensverket 2000, 2002). Om priserna som underentreprenörerna begärt varit konstanta hade de "direkta" byggkostnaderna som de redovisades i föregående avsnitt inte kunnat stiga så mycket.

D. Stigande kostnader för arbetskraft under högkonjunkturen

Gränsdragningen mellan lön till anställd arbetskraft och ersättning till underentreprenörer är i hög grad flytande eftersom samma arbetsuppgifter kan utföras antingen med anställd arbetskraft eller genom att anlita en underentreprenör. Inför sin kongress presenterade Byggnadsarbetarförbundet en lönepolitisk rapport i vilken det bl.a. framgår att lönerna tydligt följer konjunkturutvecklingen. En klassisk s.k. Phillipskurva med ett starkt samband mellan arbetslöshet och löneökningstakt framträder (se Byggnadsarbetarförbundet 2002, s. 75). Detta skiljer byggarbetsmarknaden från de flesta andra branscher där löneutveck-

lingen under 1990-talet varit relativt lugn trots att arbetslösheten fallit kraftigt. Denna skillnad bekräftas av Byggnadsarbetarförbundets redovisning i vilken det framkommer att lönerna på byggområdet svänger betydligt mer än lönerna inom andra industrigrenar.

Bland de olika lönesystem som finns inom byggområdet är svängningarna kraftigast där det finns ackordslöner, dvs. att en lagbas gör upp med byggföretaget om ett "pris" för att hans arbetslag skall utföra ett visst arbete. Denna typ av lön är vanligast inom nyproduktionen. Det som tycks hända när efterfrågan stiger och det blir ont om byggnadsarbetare är att lagbasen kan utnyttja den styrkeposition det ger till att förhandla fram en betydligt högre lön för laget.

I en debattartikel från slutet av år 2000 säger Byggnadsarbetarförbundet att en fördel är "att ackordlöneformen kan ge del i vinsten av den produktivitetsökning som de bidrar till"⁴. Kort sagt: När priserna på den färdiga produkten stiger, t.ex. för att det går att sälja bostadsrätter till ett högt pris, och efterfrågan på arbetskraft är hög, så begär lagbasen ett betydligt högre ackord. Konflikter av denna typ aktualiserades inte minst under år 2000–2001 i samband med Bo01-utställningen i Malmö, där åtminstone enligt arbetsgivarsidan, lönekraven drevs upp mycket högt dels p.g.a. tidspressen i projekten och dels av att Öresundsbrobygget både skapade brist på arbetskraft och en ovanligt hög lönenivå.

E. Brist på dynamisk konkurrens

Ett ytterligare tema i diskussionen om konkurrensproblem i byggsektorn är *bristen på dynamisk konkurrens*. Innovationstakt i branschen är låg.⁵ Det är i sig ett allvarligt problem men fokus i denna studie är dock på prisbildningen på relativt kort sikt, under en konjunkturcykel. Den långsiktiga innovationstakten har då mindre betydelse. Denna aspekt berörs därför inte vidare här.

⁴ Artikeln finns på deras hemsida.

⁵ Se t.ex. SOU 2000:44 och Lutz & Gabrielsson (2002).

5.5 Varför problemen kan bestå

5.5.1 Identifiera mekanismer och bakomliggande strukturella förhållanden

Både i Byggekostnadsdelegationens betänkande (SOU 2000:44) och i t.ex. den debatt om byggkostnader som arrangerades av Byggekostnadsforum hösten 2001 (Boverket 2001) var *bygg-herrarnas behov av att höja sin kompetens* ett genomgående tema. Skickliga och kunniga byggherrar kan enligt detta synsätt hitta sätt att pressa kostnaderna, bl.a. genom direktimport av material och genom att knyta upp entreprenörer i tidigare skeden och styra dem mot en produkt med ett givet pris. Paralleller drogs till vad som beskrevs som IKEA:s strategi där man först bestämmer vad en viss vara får kosta i slutpris, och sedan letar efter leverantörer som är beredda att producera en vara med acceptabel kvalitet till detta pris.

En förklaring till den låga kompetensen menar man var nedgången i byggandet under början av 1990-talet vilken gjorde att allt färre bostadsföretag hade användning för personal som arbetade med nybyggnadsfrågor, dvs. personal inom byggherredelen av verksamheten (ledning av byggprocessen, upphandling av entreprenörer o.d.). När konjunkturen sedan tog fart, hade bostadsföretagen inte kvar den nödvändiga kompetensen och detta ledde till onödigt höga byggkostnader.

Självklart ligger det något i dessa resonemang, men man kan vända på frågan och undra *varför byggherren skall behöva "kämpa ner" befintliga strukturer för att få fram en prisvärd produkt*. I förlängningen av denna fråga ligger tanken att, om skall vi förstå varför kostnaderna steg under högkonjunkturen, så skall vi i första hand försöka identifiera de mekanismer och bakomliggande strukturella förhållandena som kan förklara att priset och inte den producerade volymen stiger när efterfrågan ökar. Höga nybyggnadskostnader och bristande konkurrens i byggsektorn diskuterades ju, som tidigare nämnts, redan på 1970-talet. Dessutom förefaller det finnas skillnader i detta avseende mellan olika länder. En jämförelse mellan den svenska och den engelska

byggmarknaden pekar på att utbudet anpassar sig långsammare i Sverige än i England (Barot & Yang 2002).

5.5.2 Etableringshinder

På en väl fungerande marknad leder ökad efterfrågan både till att de befintliga företagen vill öka sin produktion och att nya företag söker sig till branschen för att få del av de stigande vinsterna. Att priserna inom byggsektorn stiger utan att produktionen ökar tyder därför på att det finns något som hindrar företag från att komma in i branschen. Detta har bekräftats av Konkurrensverket (t.ex. Konkurrensverket 2000) som framhållit att det finns *betydande etableringshinder i byggbranschen* och att dessa etableringshinder lägger grunden för att priserna kan höjas när efterfrågan stiger. Det som hindrar etablering inom en viss verksamhet kan vara många olika faktorer, t.ex. *höga investeringskostnader* för att starta en viss produktion och att det är *kostsamt att transportera* vissa material. Därmed finns det bara "utrymme" för ett litet antal företag på en viss marknad. Dessa faktorer har särskilt nämnts för byggmaterial.

Priserna har emellertid stigit för alla produktionsfaktorer (dvs. även entreprenadpriser och löner). Därför måste även andra faktorer ligga bakom. Nyqvist (2001) hänvisar till vad hon kallar "skråväsende" på entreprenadsidan och inom arbetskraften. Överdriven specialisering och överdrivna utbildningskrav gör att det är svårt att på kort sikt öka utbudet av arbetskraft. Systemet med arbetslag, och en stark fackförening, gör att det är lättare för arbetskraften att straffa företag som inte följer spelreglerna och t.ex. försöker anlita billigare arbetskraft. Byggnadsarbetarförbundet (2002) betonar vikten av att slå vakt om en högt utbildad byggnadsarbetarkår, och att man vill undvika en utveckling mot en situation som råder i andra länder där större delar av arbetskraften är en lågutbildad diversearbetarkår. Självklart finns fördelar med utbildad arbetskraft och "auktorerade" hantverkare, men en sidoeffekt av detta är att det är svårt för företagen att öka utbudet utan att priserna på produktionsfaktorerna stiger.

Avgörande frågor är om det är lönsamt för andra företag att försöka ta sig in på marknaden, och om det lönsamt för en byggherre eller en stor entreprenör att försöka ändra befintliga strukturer, t.ex. försöka hitta billigare leverantörer och/eller arbetskraft inom eller utanför landet. Om vissa svenska aktörer tar ut överpriser när efterfrågan stiger under högkonjunkturen, så undrar man t.ex. varför inte utländska byggföretag söker sig hit i högre grad.

En del av förklaringen är rimligen de etableringshinder som nämnts ovan, men *ett hinder kan vara värt att försöka ta sig över om det finns stora vinster på andra sidan hindret*. Att utländska företag inte varit aktivare i att ta sig över hindren, eller att svenska byggare inte varit mer intresserade av att t.ex. söka underleverantörer eller arbetskraft från andra länder kan bero på att *vinsterna av att göra detta inte är tillräckligt stora*. Det finns flera indikatorer på att så kan vara fallet.

För att det, trots höga initiala kostnader skall vara lönsamt att etablera sig på en ny marknad, måste utsikterna för en betydande vinstmarginal och en relativt stor försäljningsvolym, vara goda. I byggbranschen sker dock upphandlingen *projekt för projekt*, och mängden projekt *svänger relativt kraftigt* med konjunkturen. Det kan vara värt att påminna om litteraturen om s.k. "predatory pricing", dvs. att ett företag kan anpassa sin prissättning för att hålla konkurrenter borta. Så fort det kommer in ett nytt företag sänker det gamla företaget priset för att hålla det nya företaget borta. Ett byggföretag som funderar på att gå in på marknad måste därför vara medveten om att de etablerade företagen kan lägga lägre anbud när det nya företaget försöker komma in.

Dessa problem kan vara mindre om mer och mer av huset byggs färdigt i fabriker. Då kan husen säljas på många olika marknader och företaget blir då inte heller beroende av lokala underentreprenörer och byggnadsarbetare. Det finns ett antal exempel på sådana projekt i Sverige, men i regel kräver dessa "husfabriker" en relativt stor volym och att avstånden inte är så långa. Som analysen i nästa kapitel mer ingående kommer att visa har det dock inte funnits någon efterfrågan på stora projekt

på tidigare inte exploaterad mark, dvs. projekt av den typ som det industrialiserade byggandet passar bäst på. Att inte mer nyskapande sker kan tolkas som att det för varje grupp framstår som att *vinsterna med att försöka utmana de existerande strukturerna inte står i proportion till riskerna*. En rad faktorer bidrar till detta. Nykvist (2001) nämner t.ex. att fall av leveransvägran anmälts till Konkurrensverket. Det företag som utmanar Byggnadsarbetarförbundet kan riskera att hamna i blockad. Produktionsvolymerna är dessutom relativt små och har svängt kraftigt, vilket ytterligare bidrar till att lönsamheten för en enskild aktör i att utmana de existerande strukturerna i regel är små.

5.5.3 Planeringsprocessen (1) Höga priser i dag påverkar inte den framtida försäljningen

För att förstå ett företags agerande i en situation med ökad efterfrågan måste man se på ytterligare strategiska aspekter. En entreprenör, eller någon annan som tillhandahåller produktionsfaktorer, och som ser att det på kort sikt är möjligt att höja priset kanske inte gör det *om ett högt pris i dag kan leda till att man förlorar kunder i framtiden*, t.ex. att ett sådant agerande försvagar märkestrohet eller liknande. Ett exempel är biltillverkare som i allmänhet inte ändrar priserna mer än marginellt när konjunkturen vänder. Prisfluktuationer och höga priser när efterfrågan stiger kan ha en rad negativa effekter för företag som säljer varaktiga konsumtionsvaror. Alltför kraftiga svängningar i priser kan t.ex. leda till att företagets rykte försämras och till ett spekulativt agerande från kundernas sida, dvs. att man väntar med att köpa för att man tror att priset kan falla. I ett längre perspektiv leder ett högre pris därför troligen till lägre försäljning och att företaget förlorar kunder till konkurrenterna.

Detta samband mellan begärt pris i dag och framtida försäljningsmöjligheter gäller inte på byggmarknaden, som kännetecknas av två speciella egenskaper. Den första av dessa är att *varje projekt i allmänhet upphandlas separat*. Detta leder till att en "leverantör" kan begära ett högt pris för ett projekt utan att för

den skall försäkra möjligheten att vinna uppdrag i kommande projekt. Den andra egenskapen är den *totala mängden projekt är givet på kort till medellång sikt*. Den svårförutsägbara planeringsprocessen för bostadsbyggnadsprojekt bidrar till att den totala mängden byggprojekt inte nödvändigtvis blir större om "leverantörerna" (vare sig det är entreprenadföretag eller byggnadsarbetare) begär ett lägre pris i dag.

Dessa båda förhållanden innebär att *det blir rationellt för de inblandade parterna* (underentreprenörer, arbetskraft) *att försöka lägga beslag på så stor del av "den givna kakan" som möjligt*. Kakans storlek beror nästan enbart på den mängd projekt som lyckas ta sig igenom planeringsprocessen och på konjunkturläget som bestämmer värdet av dessa projekt. I ett sådant läge är det rationellt för varje inblandad part att försöka ta ut så högt priser som möjligt. Annars kommer bara någon annan parts vinstmöjligheter att öka. Detta är också en bidragande orsak till att kommunerna tar ut så höga priser som möjligt för marken. Skulle de sälja mark billigt till ett företag som bygger bostadsrätter kommer det i första hand att leda till att byggherren tjänar mer pengar.

5.5.4 Planeringsprocessen (2) Svårt att etablera långsiktiga relationer mellan byggherrar och byggföretag/entreprenörer

Långsiktiga kontrakt minskar leverantörernas risker och därmed även avkastningskraven och behovet av höga marginaler. Ett sätt för en byggherre att få lägre pris under högkonjunkturen kan därför vara att tillförsäkra entreprenören goda möjligheter till framtida jobb. Entreprenören själv kan då på motsvarande sätt etablera långsiktiga relationer till sina underleverantörer. Om byggherren eller huvudentreprenören kunde upphandla leverantörer tidigare skulle därför chansen öka att vissa företag gick ner i pris.

Flera faktorer försvårar emellertid sådana avtal inom bostadsbyggandet. *För det första* leder de stora svängningarna i efter-

frågan på nyproduktion över konjunkturen till att byggherren inte vet hur mycket denne vill bygga i framtiden. *För det andra* blir det till följd av den svårförutsägbara planeringsprocessen omöjligt att med någon större säkerhet bedöma *när* det blir aktuellt att förverkliga ett visst projekt. Därmed kan inte byggherren lova entreprenören jobb vid en viss framtida tidpunkt och denne kan i sin tur inte heller upphandla underentreprenörer i god tid.

Dessa faktorer kan förklara varför vi har en struktur med ett antal stora finansiellt starka byggföretag som agerar som totalentreprenörer med bara delvis egen arbetskraft (och som även agerar som byggherrar) och ett stort antal mindre underentreprenörer och en arbetsstyrka som är relativt löst knutet till företaget. På detta sätt sprids riskerna mellan olika parter och alla kan få del av vinsterna i de goda tiderna – som kompensation för att alla får vara med att ta smällarna i lågkonjunkturen.

Det finns även vissa juridiska problem med att etablera långsiktiga relationer till vissa leverantörer. De kommunala bostadsföretagens organisation (SABO) har kritiserat Lagen om Offentlig Upphandling just därför att den innebär att varje projekt i praktiken måste upphandlas separat och att byggherren skall anlita den som för just det projektet ger det bästa anbudet. SABO har pekat på att det i andra branscher blivit vanliga med s.k. partnering där det just handlar om långsiktiga relationer mellan företag som skall samarbeta om effektiviseringar.

5.6 Avslutning

Det kan vara intressant att i ljuset av analysen ovan se på den kanske mest uppmärksammade "uppstickaren" på bostadsbyggnadsområdet – företaget Duvkullen i Linköping (se t.ex. presentation i Boverket 2001). Detta är ett litet företag och de är inriktade på en kontinuerlig produktion som är mycket liten i relation till bostadsmarknadens storlek. Hittar de rätt projekt kan de alltså hitta kunder även om konjunkturen går neråt. Kontinuiteten i byggandet gör att de kan lära av tidigare projekt och

bygga upp en kompetens när det gäller att hitta de bästa leverantörerna – t.ex. köp direkt från utländska företag. Detta underlättades av att företaget tidigare har varit ett handelsföretag som importerat en rad produkter. Genom att de bygger kontinuerligt och inte på den allra hetaste Stockholmsmarknaden kan de hitta underleverantörer som är beredda att ge ett bra pris för arbeten som kan ge fler jobb från Duvkullen i framtiden.

Med detta exempel i minnet är det lätt att förstå vikten av en jämn volym och förutsägbar volym på bostadsbyggandet. Det är dock samtidigt mycket svårt att se hur något sådant skall kunna uppnås. Ett enskilt litet företag kan ha en ganska jämn produktion, men knappast alla företag som bygger nya bostäder. Utgångspunkten i denna rapport är i stället är marknaden för bostadsbyggande skall kunna fungera även med relativt stora svängningar i efterfrågan på nyproducerade bostäder.

En rad åtgärder har under senare år föreslagits för att öka konkurrensen i byggsektorn. I kapitel 7 beskrivs dessa åtgärder och där betonas särskilt att om produktionen skall kunna följa en efterfrågan som svänger över tiden krävs rimligen både att utländska företag blir mer aktiva på den svenska marknaden och en mer flexibel byggarbetsmarknad. En central punkt är också att åtgärder rörande planeringsprocessen och åtgärder rörande byggmarknaden bör ses i ett sammanhang, eftersom dessa båda områden i hög grad påverkar varandra.

6 Analys av olika delmarknader för nyproduktion

6.1 Efterfrågan inom tre olika delmarknader

I de båda föregående kapitlen har vi sett på utbudssidan (byggfärdig mark, byggande). För att förstå varför det byggs så lite, särskilt på vissa delmarknader, är det viktigt att även analysera efterfrågesidan. Bostäder är en vara med många olika egenskaper – standard, läge, upplåtelseform etc. – och därför är det viktigt att göra separata analyser av olika segment. I detta kapitel analyseras tre delmarknader; flerfamiljshus inriktade på högprismarknaden, flerfamiljshus inriktade på normal/lågprismarknaden samt småhusmarknaden. I det avslutande kapitlet återgå vi sedan till ”helheten” och knyter ihop slutsatserna från analysen av utbuds- och efterfrågesidan.

Det finns ingen självklar indelning av bostadsmarknaden. Som nämndes i kapitel 2 har en betydande del av bostadsbyggandet under 1990-talet rört specialbostäder (äldreboende, studentbostäder och liknande) varför det i ett annat sammanhang kunde vara intressant att specialstudera dessa delmarknader. Uppdelningen och urvalet av intressanta delmarknader i detta kapitel knyter i stället an till den inledande beskrivningen av det som hände med bostadsbyggandet i stort under den aktuella perioden. Särskilt frågan om varför det byggdes så lite hyreslägenheter och så lite bostäder för hushåll med normala inkomster.

För var och en av de delmarknader som analyserats kan ett antal, för rapporten, centrala frågeställningar formuleras.

Delmarknad 1: Högprismarknaden i flerfamiljshus

- Hur kunde det komma sig att efterfrågan på denna delmarknad trots den allmänna nergången på byggmarknaden var relativt hög?
- Varför dominerades detta byggande av bostadsrätter?
- Varför byggdes det inte ännu mer och varför börjar det bli problem med att sälja de dyrare bostadsrätterna under 2002?

Delmarknad 2: Normalpris/lågprismarknaden i flerfamiljshus

- Varför var denna marknad i stort sett död, särskilt för hyreshus men även för bostadsrätter?

Delmarknad 3: Småhusmarknaden

- Varför var småhusbyggandet, oberoende av kvalitetsnivå, så lågt under den aktuella perioden? I denna rapport används *egnahem* och *småhus* som synonymer eftersom de flesta småhus under den aktuella perioden uppläts med äganderätt.

6.2 Högprismarknaden i flerfamiljshus

Eftersom den mest dramatiska utvecklingen varit i storstadsområdena och särskilt Stockholm, kommer, om inget annat sägs, diskussionen att handla om dessa områden.

6.2.1 Efterfrågan på högprismarknaden för flerfamiljshus

Såväl *hushållens ekonomiska situation* som den *demografiska utvecklingen* och *förändrade preferenser* under den aktuella perioden bidrog till att öka efterfrågan på nyproducerade centralt belägna lägenheter med hög kvalitet/standard. Dessutom var politiker och experter, enligt uttalanden i media, måna om att det som byggdes skulle ha hög kvalitet. I och med att det handlade om centralt belägna bostäder var det enbart flerfamiljshus som kun-

de komma ifråga. En exploatör som tänker sig bygga egnahem kan inte konkurrera om marken i de attraktiva centrala lägena.

När det gäller *hushållens ekonomiska situation* särskilt under andra hälften av 1990-talet bidrog så väl inkomst- som förmögenhetsutvecklingen till att tyngdpunkten i efterfrågan försköts mot högkvalitativa lägenheter i centrala lägen. Ett icke obetydligt antal personer och hushåll fick högre löpande inkomster, en betydande ökning av sina kapitaltillgångar, eller båda delarna.

Ett viktigt drag under den aktuella perioden var att inkomsterna steg mest för de som redan hade relativt höga löner och att inkomstskillnaderna ökade (se t.ex. Nelander & Lönnros 2000, LO 2001, SCB 2002). Ett annat drag var att IT och särskilt Internet-boomen gjorde att ett betydande antal yngre personer i dessa branscher kunde få ovanligt höga löner. En mindre grupp tjänade stora pengar på att börsnotera sina IT-företag och sedan sälja aktier till höga kurser, eller sälja sitt lilla bolag till något IT-hungrigt större företag.

Andra halvan av 1990-talet var en period när förmögenheterna steg kraftigt (se SCB 2000). Enligt SCB:s redovisning är förmögenheterna dessutom mycket koncentrerade. Skillnaderna mellan olika hushåll ökade fram till 1997 för att sedan sannolikt stabiliseras. Förmögenheterna är störst i åldersgrupperna över 45 år. Bakom den kraftiga förmögenhetsutvecklingen fanns både stigande börskurser och stigande fastighetspriser. Siffrorna i Pålsson (2002) bekräftar denna utveckling och visar att förmögenheterna ökade mest i storstadsregionerna.

De stigande småhuspriserna i storstadsregionerna ledde till att det skapades en större grupp av hushåll med lågt belånade egnahem och därmed en stor förmögenhet i sitt hus. En stor del av dess utgjordes av personer över 50 år. De hade ett betydande kapital som kunde användas för att skaffa en ny bostad. Undan för undan skapade det ökade trycket och de stigande priserna, inte minst på bostadsrätter i centrala lägen, ytterligare ekonomiska tillgångar för de hushåll som redan var "inne" på bostadsmarknaden. Genomsnittligt sett rörde det sig om etablerade

hushåll som redan innan de fick detta tillskott hade en god ekonomisk situation.

Man kan i och för sig undra varför dessa hushåll var intresserade av att använda de nyförvärvade tillgångarna till relativt dyra centralt belägen bostäder. Varför riktades inte trycket i stället mot t.ex. nya lyxvillor en bit ut i storstadsregionen? Detta har troligen att göra med den *demografiska utvecklingen* och *förändrade preferenser*. Dessa båda faktorer hänger dessutom ihop. Forskare i USA visade redan i slutet av 1980-talet att det fanns ett tydligt samband mellan åldersstruktur, priser på bostäder och bostadsbyggande. Huspriser och bostadsbyggandet tenderar att bli högre när det är många hushåll i familjebildande ålder.¹ Sambandet mellan ålder/familjestruktur och boendeform har också studerats av svenska forskare (se t.ex. Pettersson 1997). De har bl.a. visat att en vanligt förekommande bostadskarriär i storstadsregionerna är att yngre personer utan barn först helst vill hyra en lägenhet centralt i region. När det blir dags att bilda familj och skaffa barn är det många som flyttar till ett egnahem en bit ut i regionen. Men när barnen flyttat hemifrån ökar intresset för att återigen flytta till de mer centrala delarna av staden. Kombinationen av hyresreglering, som gör det svårt att komma över fina hyresrätter, samt att hushållet byggt upp ett kapital i sitt hus gör att bostadsrättsmarknaden då blir den mest intressanta.

Befolkningsstrukturen i Sverige kännetecknades, under andra halvan av 1990-talet, enligt Lindh & Malmberg (2000, kap. 4), av att antalet personer i åldern 15–50 år sjönk samtidigt som antal personer över 50 ökade. I storstäderna var det samtidigt en stor inflyttning av personer i åldern 20–30², dvs. en grupp som inte riktigt kommit fram till familjebildande ålder. Kopplar man samman dessa uppgifter med den enligt tidigare nämnda studier typiska boendekarriären blir slutsatsen att *de grupper som normalt värderar centralt boende högt* ökade i antal i de större städerna. Det var både många under 30 år och många lite över 50 år med

¹ Se Mankiw & Weil (1989) och Lindh & Malmberg (2000 s. 139f) för en översikt av den efterföljande debatten.

² Uppgifter om flyttningar finns i SCB:s databaser som kan nås via deras hemsida.

utflugna barn. Den familjebildande gruppen, som i högre grad förväntas efterfråga småhus längre ut i regionen, var liten.

Man kan dessutom förmoda att trycket på de centrala delarna av storstadsregionerna förstärkts av preferensförändring, dvs. att det inom varje grupp hushåll fanns ett ökat intresse för att bo centralt under den aktuella perioden jämfört med t.ex. 10 eller 20 år tidigare. Här finns såvitt jag vet inga vetenskapliga studier, men det finns mer anekdotiskt material som pekar i denna riktning. Ett exempel är att det i mitten på 1990-talet uppstod en debatt i Stockholm om överfulla daghem och skolor i Södra Stationsområdet som byggdes i slutet på 1980-talet. De kommunala planerarna förklarade detta med att de hade räknat med att många familjer skulle flytta till småhus i förorterna när de fick barn, men att de flesta i stället valde att stanna kvar i området. Ett annat exempel är stadsbyggnadsdebatten där det finns gott om artiklar där ledande politiker och arkitekter höjer "stads-mässigheten" till skyarna och betonar att när man bygger nytt skall man verkligen försöka se till att det inte liknar de gamla "förorterna".

6.2.2 Varför det i huvudsak byggdes bostadsrätter

Efterfrågesidan

Vad kan förklara att ett hushåll föredrar en bostadsrätt framför en hyresrätt, givet att bostäderna har precis samma egenskaper? Utan någon rangordning kan man peka på följande sex faktorer:

För det första kan ett hushåll, som bott i småhus och har ett kapital att placera, hålla nere sina månadsutgifter genom att investera kapitalet i en bostadsrätt. Månadsavgiften i en bostadsrätt är ju i regel klart lägre än hyran för motsvarande lägenhet till följd av att bostadsrättsinnehavaren med sin insats står för en del av finansieringen. Studier pekar på att hushåll som bott i småhus och är vana vid relativt små månadsutgifter, tycker det är bra att kunna lägga in ett relativt stort eget kapital i bostaden för att därigenom få ner månadsutgiften (se Engberg & Hagman 1998).

Hyresrätten upplevs av många som dyrare eftersom den löpande månadsutgiften är högre, trots att det strikt ekonomiskt kan vara en illusion. Detta eftersom även de som placerat sitt kapital i en bostadsrätt har en "kapitalkostnad" i bemärkelsen att de går miste om den avkastning i form av t.ex. ränteintäkter som de kunnat få om de i stället placerat pengarna på annat sätt.

För det andra gör många bedömningen att de framtida bostadsutgifterna är mer förutsägbara i en bostadsrätt. Månadsavgiften beror ju bara av kostnader för bostadsrättsföreningens egna hus. För ett hyreshus är det mer osäkert vad som kommer att hända med hyran, både p.g.a. att efterfrågeändringar kan påverka hyran om det blir mer marknadsorienterade hyror, men också för att hyran kan höjas för att täcka kostnader som bostadsföretaget har i andra områden. Även den ökade förutsägbarheten nämns som en viktig aspekt i den enkätundersökning som redovisas i Engberg & Hagman (1998).

För det tredje kan den som flyttar in i en bostadsrätt, särskilt med höga insatser, vara relativt säker på att huset kommer att domineras av etablerade och skötsamma hushåll. Risken är liten att störande hushåll eller hushåll med allvarigare sociala problem, kommer att flytta in. I hyresrätt kan bidragssystem och sociala placeringar göra att även relativt höga hyror kan betalas av hushåll med låga "vanliga" inkomster. Bostadsrätten kan därför uppfattas som ett lugnare och tryggare boende. I Bernow (2002, s. 7) framgår att olika studier pekar på att hushållen har en betalningsvilja i intervallet 500–1 500 kr/kvm och år för att undgå störande grannar.

För det fjärde är det i många fall skattemässigt fördelaktigare med bostadsrätt än med hyresrätt:

- a) Den som säljer ett småhus kan skjuta upp eventuell realisationsvinstbeskattning om de köper en bostadsrätt, men inte om de flyttar till en hyresrätt.
- b) Eftersom det är höga insatser i nyproducerade bostadsrätter och dessa delvis finansieras med lån, får den som köper en bostadsrätt ränteavdrag som sänker boendekostnaden. För hyresrätt finns något förmånligare statliga räntebidrag men

dessa kompenserar inte helt för värdet av bostadsrättsköparens ränteavdrag när det rör sig om dyrare hus. För en given produktionskostnad kommer, allt annat lika, månadsutgiften därför att bli lägre i bostadsrätten.

- c) Förmögenhetsskatt och eventuell arvsskatt blir i många fall lägre om kapitalet placeras i en bostadsrätt.

I bostadsrätten görs dessutom mer arbete av medlemmarna i föreningen, vilket leder till lägre drift- och underhållskostnader i bostadsrätt, delvis därför att detta arbete till skillnad från motsvarande arbetsuppgifter i ett hyreshus, inte beskattas.

För det femte kan den som köper en bostadsrätt göra en kapitalvinst. I en situation som den under andra halvan av 1990-talet, med stigande priser på aktier och bostäder förstärktes förväntningar om fortsatta prisstegringar. Ett hushåll som tror att den nyköpta bostaden kan säljas med vinst i framtiden kan vara villiga att acceptera en högre månadsutgift jämfört med vad de skulle få betala per månad för en motsvarande hyresrätt där alla eventuella värdestegringar på bostaden i stället tillfaller fastighetsägaren.

Bostadsrätt kan *till sist* föredras för att det ger ett större inflytande över huset och över den egna lägenheten. Skillnaden har dock minskat både p.g.a. ökat boendeflytande och förbättrade system för till- och frånval i hyreshus, samt genom att hyresgästerna numera har större ansvar för det inre underhållet.

Dessa faktorerers betydelse för valet mellan bostads- och hyresrätt har fått stöd i olika empiriska studier. Bernow (2002, s. 7) som presenterar en översikt av olika preferensstudier skriver:

Genomförda mätningar visar också att betalningsviljan varierar med upplåtelseform. I normalfallet verkar det finnas en något högre betalningsvilja för bostadsrätt än för hyresrätt, men skillnaderna är ganska små. Betalningsvilja för upplåtelseform är dock starkt inkomstberoende. Hushåll med högre inkomster värderar borätter väsentligt högre än likvärdiga lägenheter upplåtna med hyresrätt. (s. 7).

I efterhand kan man konstatera att det för många var en dålig affär att köpa ny bostadsrätt under andra halvan av 1980-talet. I

samband med bank- och fastighetskrisen kring 1990 sjönk priserna och många bostadsrättsföreningar gick i konkurs, eller fick finansiellt rekonstrueras därför att boende lämnat tillbaka sina lägenheter till föreningen när de inte längre hade råd med månadsavgiften.³ Eftersom insatserna då ofta var låga förlorade den som flyttade inte så mycket pengar på att lämna tillbaka lägenheten.

De företag som byggde bostadsrätter under 1990-talet hade dock lärt av misstagen. Genom högre insatser och relativt låga månadsavgifter jämfört med motsvarande hyresrätter är risken för att någon skall lämna tillbaka sin bostadsrätt liten. Dessutom har de företag som varit ansvariga för projekten lämnat garantier som innebär att de står för månadsavgiften i tomma lägenheter under ett antal år. Bolagen har på så sätt lyckats begränsa risken för bostadsrättsinnehavaren, vilket varit en förutsättning för det ökade intresset för bostadsrätter.

Utbudssidan

Även när man ser vi på valet mellan hyresrätt och bostadsrätt från exploatörens perspektiv finns flera faktorer som talar för bostadsrätt.

För det första har bostadsrätten den fördelen att exploatören får sin (eventuella) vinst omedelbart. Det finns inga långsiktiga risker (bortsett från garantitider o.d.) med att bygga ett bostadsrättsområde. I hyresrätter kan det på lång sikt dyka upp tekniska problem och sjunkande efterfrågan som gör projektet mindre lönsamt än exploatören ursprungligen trodde.

För det andra ger den hyreslagstiftning som vi har i Sverige upphov till särskilda risker för exploatören. Kärnan i denna reglering är att en hyresgäst kan få skäligheten i sin hyra prövad i domstol och att skäligheten skall bedömas utifrån den hyra som kommunala bolag tar ut för liknande lägenheter. Den hyresnivå och den hyrespolicy som det kommunala bolaget har kommit

³ Se Rönnberg 2002 för en detaljerad beskrivning av denna process.

överens med hyresgästföreningen om, kommer därmed att vara bindande även för privata företag. Detta innebär att privata exploatörer som tror sig veta att de skapat ett attraktivt område där det finns hushåll som är villiga att betala höga hyror, inte kan vara säkra på att de får ta ut dessa höga hyror. Däremot är det fritt fram att sälja bostadsrätter till vilket pris som helst.

Ur exploatörens perspektiv är *för det tredje* priset på bostadsrätten i relation till den förväntade hyresnivån avgörande. Som framgått av diskussionen tidigare i detta kapitel bidrog såväl den ekonomiska som den demografiska utvecklingen till att det fanns ett betydande antal hushåll som hade ett relativt stort kapital. De var dessutom dels intresserade av ett centralt boende, dels särskilt intresserade av bostadsrätt (p.g.a. de efterfrågefaktorer som nämndes ovan). Allt detta innebar att det fanns möjlighet för exploatören att ta ut ett högt pris för bostadsrätten.

För det fjärde var de kommunala bolagen av såväl politiska som ekonomiska skäl mindre aktiva som byggare under den aktuella perioden. Detta var särskilt tydligt i Stockholm. Byggandet styrdes i högre grad styrdes av ekonomiska faktorer, vilka enligt argumenten ovan pekade på bostadsrätter som det mest fördelaktiga alternativet.

Avslutning

Sammantaget kan konstateras att det fanns ett antal faktorer både på efterfråge- och utbudssidan som tillsammans förklarar varför bostadsrätter kom att dominera över hyresrätter på den marknad som uppstod för byggande av bostäder i centrala lägen och som främst vände sig till hushåll med högre inkomster.

Resonemangen ovan kan även förklara varför det trots allt fanns en marknad för hyreslägenheter med hög kvalitet i centrala lägen. Om man t.ex. ser på situationen i slutet av 1990-talet fanns det ju ett antal hushåll med goda löpande inkomster – t.ex. yngre hushåll i heta branscher och äldre med utflugna barn – som inte hade byggt upp tillräckligt stort kapital eller som räk-

nade med att flytta relativt snart. För dem kan det många gånger vara fördelaktigare att hyra sin bostad jämfört med att äga den.

6.2.3 Långvarig prisuppgång och begynnande problem att sälja

Högprismarknaden för bostadsrätter var, som tidigare visats, relativt stor. Samtidigt handlar det, som framgick i kapitel 2, inte om någon stor mängd i absoluta tal. Med tanke på den höga prisnivån kan man därför undra varför det inte byggdes ännu mer bostadsrätter? Denna fråga är särskilt relevant för åren 1999–2000 då konjunkturen var stark och priserna i många områden kommit upp på en mycket hög nivå.

Det finns flera förklaringar till detta. För det första kan det ha med planeringsprocessen att göra. Det tar helt enkelt tid att få fram nya projekt. Uppgången i ekonomin och i efterfrågan på den aktuella typen av bostäder i slutet på 1990-talet var kraftigare än de allra flesta trott något år innan och därmed var det få företag som dragit igång förberedelser för byggande.

En annan förklaring, som hittills inte uppmärksammats i någon större utsträckning, är att ett företag som kontinuerligt bygger bostadsrätter riskerar att "fastna" i en högprislinje. Företaget kan då ha begränsat intresse av att medverka till att den årliga bostadsproduktionen ökar. Denna risk kan illustreras utifrån följande tankeexperiment. Företag A har år 1 sålt bostadsrätter till ett högt pris. Antag nu att företaget år 2 går ut med flera nya områden till lite lägre priser. Det är lätt att få personer som tecknar sig för dessa områden, men effekten av det större utbudet och de lägre priserna är att priserna i det område som såldes år 1 sjunker. Nu finns ju billigare nya bostadsrätter på marknaden. De som köpte bostadsrätterna av företag A år 1 visar sig då göra en dålig affär. När bolaget år 3 går ut med nya områden kan de förluster som hushållen gjorde i område 1 få nya hushåll att tveka inför att teckna sig för lägenheter. Att köpa bostadsrätter av företaget A har ju visat sig vara en dålig affär. Kort sagt: *Ett företag som säljer dyra bostadsrätter måste ta ett ansvar för att hålla*

uppe prisnivån för att inte skrämman bort nya kunder. Ett företag som vänder sig till denna marknad har då inget intresse av att öka byggandet så mycket att det riskerar att pressa ner priserna.

Däremot har de goda vinsterna för de företag som byggde bostadsrätter i slutet av 1990-talet lockat in fler företag på marknaden. Om dessa nya företag tänker långsiktigt måste även de slå vakt om den höga prisnivån och akta sig för att "dränka" marknaden.

Detta skapar en instabil situation där små förändringar på marknaden kan skapa stora problem. Under den senaste tiden har flera tidningar publicerat artiklar om osålda dyra bostadsrätter, både i Stockholm och Malmö (se t.ex. Metro 26/8 2002 för en beskrivning av situation i Stockholm och DN 12/5 2002 om Malmö). I och med att börsen och konjunkturen vände nedåt samtidigt som fler projekt lyckats ta sig igenom planeringsprocessen var det inte längre lika lätt att sälja dyra bostadsrätter. Samtidigt är det inte lätt för dessa bolag att sänka priset för att sälja de kvarvarande bostadsrätterna. De som köpt till de högre priserna skulle ha känt sig lurade och risken finns att man skrämmer bort nya potentiella köpare från marknaden. Eller som en representant för dessa bolag uttryckte sig i en tidningsartikel: "Nej, vi kommer inte att sänka priserna för då kommer vi att döda den marknaden" (DN 2002-07-18)

Denna situation skapar självklart ekonomiska påfrestningar för de berörda bolagen, eftersom de kan ha köpt marken dyrt, byggt dyrt och sedan blir sittande med osålda lägenheter och garantier till föreningen om att betala avgifterna för de osålda lägenheterna. I regel är det dock stora finansiellt starka bolag som ägnat sig åt att bygga dyra bostadsrätter, varför de klarar relativt stora förluster.

6.2.4 Slutsats

Tesen i detta avsnitt är att den ekonomiska utvecklingen ledde till att antalet hushåll med höga inkomster och/eller en växande förmögenhet ökade. Dessa tillhörde i relativt hög grad ålders-

grupper som tenderade att efterfråga ett boende centralt i orten. Preferensen för centralt boende kan dessutom ha förstärkts under det senaste decenniet. Därmed fanns en marknad för dyra bostäder i centrala områden av storstäderna, särskilt i Stockholm. Flera faktorer, på både utbud- och efterfrågesidan, kan förklara att bostadsrätter kom att dominera över hyresrätter. Exploatörerna på högprisdelen på bostadsrättsmarknaden agerade utifrån ett långsiktigt perspektiv, vilket innebar att de hade intresse av att behålla en hög prisnivå. De hade därmed inget intresse av att öka byggandet kraftigt. Planeringsprocessen lade dessutom hinder i vägen för en snabb ökning av byggandet.

6.3 Normal/lågprismarknaden för flerfamiljshus

6.3.1 Nästan ingen produktion alls

I ett historiskt perspektiv är det mest anmärkningsvärda under perioden 1996–2001 att det knappast byggdes några flerfamiljshus som vänder sig till hushåll med mer normala inkomster. Det lilla som byggdes för denna delmarknad dominerades av bostadsrätter. De enda hyresrätter som byggts var i stort sett specialbostäder av olika slag. För att återigen jämföra med bilmarknaden kan man fråga sig var bostadsmarknadens nya Skodor fanns. Försäljningen av nya relativt billiga bilar ökade kraftigt, men varför fanns inga motsvarande produkter i form av nya förhållandevis billiga bostäder?

Byggkostnadsdelegationen lyfte i sitt betänkande (SOU 2000:44) fram ett antal försöksprojekt där det producerats billiga bostäder, bland annat det s.k. Bo Klok projektet som Skanska/IKEA lanserat. De visar att det ur teknisk synvinkel är möjligt att bygga bostäder relativt billigt, givet att det finns billig mark.

6.3.2 Efterfrågesidan

Om det främst är grupper som redan har en relativt god ekonomi som ökar sina inkomster/förmögenheter, kommer den ökade efterfrågan inte att riktas mot "normal/lågprismarknaden". Om växande grupper föredrar att bo centralt i regionen minskar ytterligare trycket på den del av bostadsmarknaden där det är möjligt att bygga billigare bostäder.

Mycket tyder på att de grupper som i högre grad efterfrågar hyresrätt haft en sämre inkomstutveckling än andra. I det s.k. Välfärdsbokslutet för 1990-talet (SOU 2001:79) framkommer att förlorarna under 1990-talet var barnfamiljer med lägre inkomster och ungdomar. Bergenstråhle (2000) visar att boende i hyresrätt haft en sämre inkomstutveckling än boende i andra upplåtelseformer, vilket minskar intresset för att flytta till en nyare och dyrare hyresrätt.

När ett hushåll väljer en bostad så väljer man också en "närmiljö". Hur det är att bo i en lägenhet beror på vilka andra som bor i området, samt vilken status området har. Var man bor är något som påverkar ens identitet. Om många hushåll tror att låga hyror (och lite sämre kvalitet) innebär ökad risk att människor med problem bosätter sig i området så minskar det intresset att flytta till områden där hyrorna är jämförelsevis låga. Många hushåll kanske hellre lägger lite mer pengar på boendet för att därmed öka sannolikheten att man kommer att bo i ett område som har ett bra rykte.

I början av den aktuella perioden fanns vakanser, eller åtminstone balans, på stora delar av bostadsmarknaden utanför de mest centrala delarna av de större städerna. I den årliga bostadsmarknadsenkäten redovisade så sent som 1998 bara 11 av 26 kommunerna i Stockholms län att det var brist på bostäder. De flesta förortskommuner svarade att det var balans på bostadsmarknaden. År 2002 svarade 25 av 26 kommuner att det var brist. Priserna på bostadsrätter en bit ut i Stockholmsregionen var i början av perioden relativt låga. Detta innebar att även om

det naturligtvis fanns hushåll med ”normala” inkomster som ville skaffa sig en bättre eller större bostad *så fanns länge goda möjligheter att göra detta inom det befintliga beståndet*. Av skäl som vi återkommer till i nästa avsnitt tenderar boendekostnaderna i nyproduktionen att vara högre än i det befintliga beståndet. Om det finns möjligheter att få tag i bostäder i det befintliga beståndet blir efterfrågan på nyproduktion liten. I de centrala delarna av staden fanns inte på samma sätt detta alternativ både p.g.a. köer till hyreslägenheter sammanhängande med hyresregleringen och stigande priser på befintliga bostadsrätter.

6.3.3 Utbudssidan

Vad som händer på en marknad beror både på efterfråge- och utbudssidan. Man skulle därför kunna hävda att om bara priset eller kostnaden var tillräckligt lågt och produkten tillräckligt borde det varit möjligt att producera nya bostäder även för normalprismarknaden.

Eftersom det i mitten på 1990-talet fanns goda möjligheter att hitta en relativt billig bostad i det befintliga beståndet utanför de centrala delarna av regionerna, så skulle det ha krävts mycket låga produktionskostnader, kombinerat med kvaliteter som är högre än de i beståndet, för att ett projekt som vänder sig mot ”normalinkomstmarknaden” skulle vara lönsamt. En rad faktorer på marknadens utbudssida kan bidra till att förklara varför dessa villkor inte var uppfyllda under den aktuella perioden.

Planeringsprocessen

Efter nedgången i bostadsefterfrågan i början av 1990-talet fanns ingen anledning att starta mer än enstaka projekt på den del av marknaden där det finns ett utbudsöverskott. Av intervjuerna i Bellinder (2002) framgår t.ex. klart att bostadsföretagen i Stockholms förortskommuner hade andra frågor än nyproduktion överst på dagordningen i mitten på 1990-talet. Efterfrågan på

denna delmarknad tog inte fart förrän kring 1999. Eftersom det dels tar tid innan aktörerna blir övertygade att efterfrågan är bestående, dels tar tid att få projekt genom beslutsprocesserna i planeringssystemet, är det inte förvånande att det än så länge inte byggts så mycket på denna delmarknad. Om planeringsprocessen skapar osäkerhet för exploitörer krävs relativt hög förväntad avkastning för att företaget skall dra igång ett projekt och möjligheten att få en sådan avkastning på ett projekt som vänder sig till normalinkomstmarknaden kan vara liten.

Produktionskostnaderna

På en marknad där det pågår ett lönsamt bostadsbyggande för välbeställda hushåll och dessutom ett omfattande kontorsbyggande och ett antal stora infrastrukturprojekt, kommer priserna för olika produktionsfaktorer att stiga. Den som vill bygga längre ut i storstadsregionen får betala högre priser till entreprenörer och då är möjligheten att få lönsamhet i ett projekt litet. En av de intervjuade i Bellinder (2002) uttrycker det som att det är svårt att få ett projekt lönsamt i en situation med "förortsbetalningsvilja" och "innerstadskostnader".

Drift- och underhållskostnader

Om det är frågan om ett hyreshus måste en fastighetsägare sätta hyran så att de åtminstone täcker de bedömda totala kostnaderna, inklusive avkastningskrav. Om företaget förväntar sig att det är något högre omflyttning av hushåll i ett område med lägre hyror (eftersom fler kanske ser det som ett steg på vägen i en boendekarriär) ökar förvaltningskostnaderna och den nödvändiga hyran. Samma sak gäller om det finns en lite större risk att det kommer in "problemhushåll" i denna typ av område. Detta minskar hyresgapet till produkterna med högre kvalitet vilket gör att "lågprisprodukten" kanske ändå inte blir tillräckligt billig för att attrahera så många kunder.

De kommunala bolagens roll

Under de senaste 50 åren har byggandet av hyreshus dominerats av kommunala bostadsföretag. För många av dessa bolag har 1990-talet varit en omvälvande period. Många bolag har fått stora vakanser och/eller problemområden som kräver stora insatser. Andra har p.g.a. politiska prioriteringar fått en mindre central roll på bostadsmarknaden. I ett mindre antal fall har det kommunala bolaget sålts. Nyproduktion riktad mot en bredare kundkrets stod därför inte högt på dagordningen i de kommunala bolagen under 1990-talet. Först när problemen på bostadsmarknaden blev mycket stora, uppskattningsvis runt år 2000, började den politiska ledningen tänka om i ett antal kommuner, t.ex. Stockholm.

6.3.4 Slutsats

Om ett projekt inte är beläget i ett område som uppfattas som attraktivt av många, eller inte har andra särskilda kvaliteter, t.ex. sjöutsikt eller bra kollektiva kommunikationer, krävs normalt ett relativt lågt pris för att det skall finnas hushåll som är intresserade av att flytta dit. De faktorer som nämnts ovan bidrar alla till att det är svårt att komma ner till en så låg prisnivå.

En ytterligare faktor som kan göra det svårt att nå ett lågt pris är regler som ställer krav på kvalitet i olika avseende, vare sig det gäller miljöaspekter, parkeringsplatser eller handikappanpassning. I bostadsdebatten argumenterar ibland representanter för såväl statliga myndigheter som kommuner för att det som byggs skall byggas med hög kvalitet. Följden av att driva sådana krav är rimligen att det blir svårt att få fram produkter som vänder sig till hushåll med låga/normala inkomster. På de flesta marknader accepterar vi dock en ganska stor spännvidd i kvalitet (och pris) där hushåll med olika ekonomisk situation väljer produkter från olika segment.

Oavsett vilken roll dessa faktorer – planeringsprocess, priser på produktionsfaktorer, regler, etc. – mer exakt spelar, kan vi

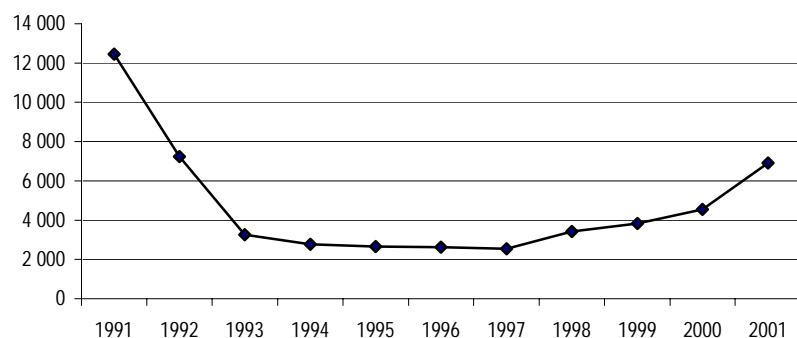
säga att de tillsammans innebar att det under den aktuella perioden inte var lönsamt att bygga ”enklare” flerfamiljshus längre ut i regionen. Hyresnivån skulle ha blivit högre än vad de flesta som efterfrågade en bostad var villiga att betala. Under de allra senaste åren har dock vissa tecken på förändringar av denna marknad börjat uppkomma. Det finns därför anledning att återkomma till dessa frågor när vi knyter ihop analysen i slutkapitlet.

6.4 Egnahemsmarknaden

6.4.1 Efterfrågan utifrån prisrelationen mellan beståndet och nyproduktionen

Egnahemsbyggandet sjönk kraftigt i början av 1990-talet. Det är förts under de senaste åren som byggandet av småhus med äganderätt återigen börjat öka (se figur 6.1). År 2001 uppgick produktionen till ca 7 000 jämfört med endast drygt 2 000 vid mitten av 1990-talet. Dessutom byggdes ungefär 1 000 bostadsrättssmåhus om året under andra halvan av 1990-talet. Detta är en mycket låg nivå jämfört med t.ex. 1970-talet då över 30 000 småhus byggdes per år. Byggandet är lågt även jämfört med 1980-talet då det årliga småhusbyggande i runda tal uppgick till 20 000. Enligt Boverkets prognoser (2002b) kan vi inte förvänta oss någon betydande ökning av småhusbyggandet under de närmaste åren.

Figur 6.1. Färdigställda småhus med äganderätt (Källa SCB)



För att förstå varför småhusbyggande totalt sett varit lågt under perioden 1996–2001 jämfört med tidigare perioder, kan vi återvända till några av de faktorer som diskuterats tidigare i detta kapitel. Det gäller t.ex. de *demografiska faktorernas* betydelse. Antalet barnfamiljer, som är den grupp som i särskilt hög grad efterfrågar småhus var, som framgick analysen i avsnitt 6.2, ovanligt litet under den aktuella perioden. En eventuell värderingsförändring till förmån för att bo centralt kan ha bidragit till att ytterligare dämpa efterfrågan på småhus.

Analys av efterfrågesituationen och de ekonomiska förutsättningarna för nybyggande på småhusmarknaden utgår vanligtvis från prisrelationen mellan beståndet och nyproduktionen. Den variabel som då erhålls kallas Tobins q och definieras som *kvoten mellan vad det kostar att köpa ett befintligt hus och vad det kostar att bygga ett nytt hus med motsvarande standard*. Om Tobins q t.ex. är 0,5 så innebär det att det endast kostar hälften så mycket att köpa ett befintligt hus som att bygga nytt. Jämförelsen gäller hus med samma standard. Kostar det 1 miljon kronor att bygga ett nytt småhus kan man med Tobins q på 0,5 köpa ett i stort sett lika bra begagnat hus för 500 000 kr. Detta är en relativt vanligt förekommande situation i kommuner med vikande befolkning. Med så låga priser på befintliga hus är det sannolikt få som är intresserade av att bygga nytt. Självklart finns alltid enstaka hushåll som bygger i alla fall, t.ex. för att de vill ha ett hus på en viss plats eller utforma det efter egna önskemål, men det blir inte mer än enstaka hus om Tobins q är lågt.

Om Tobins q i en kommun är säg 2 innebär det alltså att de befintliga husen kostar dubbelt så mycket som vad det skulle kosta att bygga nytt. I en sådan situation borde vi förvänta oss ett ökat intresse för att bygga, och att byggandet relativt snart ökar kraftigt. Många är ju då intresserade av att bygga nytt eftersom det är så dyrt att köpa "begagnade" hus.

Mått som Tobins q är naturligtvis inte utan brister. Det kan därför vara på sin plats att göra vissa reservationer. Det är svårt att hitta befintliga hus och nybyggen med precis samma egenskaper, t.ex. när det gäller läget. Markpriserna är en del av pro-

duktionskostnaden och om dessa priser stiger sjunker Tobins q , och Tobins q kan då framstå som relativt lågt fastän det finns ett tryck på byggande i regionen. Inom en kommun finns skillnader i både småhuspriser och byggkostnader. Även om en kommun har lågt Tobins q i genomsnitt kan det finnas områden som är mycket lönsamma att bebygga.

En rad faktorer samverkar för att bestämma hur många hus som byggs i en kommun, men Tobins q kan ses som ett sätt att få en grov bild av efterfrågan och de ekonomiska förutsättningarna för att bygga nya småhus.

6.4.2 Tobins q i landet som helhet

Institutet för Bostads- och Urbanforskning (IBF) i Gävle mäter regelbundet för Tobins q för Sveriges kommuner. För en mycket stor del av Sveriges kommuner ligger Tobins q under 1. Även under år 2000 när allt fler kommuner rapporterade till Boverket att man hade brist på bostäder var det bara 43 av Sveriges 289 kommuner där Tobins q var 1 eller högre.

Den ökande efterfrågan på bostäder under perioden 1997–2000 avspeglas dock tydligt i siffrorna över Tobins q . Antalet kommuner med Tobins q på 1 eller högre var t.ex. bara 20 stycken år 1997/98. Vi kunde i tabell 6.1 också se en ökning av antalet färdigställda småhus de sista åren på 1990-talet. För att förstå varför ökningen i Tobins q inte påverkar småhusbyggandet mer skall vi se närmare på siffror över Tobins q och småhusbyggandet i Stockholm.

6.4.3 Tobins q och bostadsbyggandet i Stockholmsregionen

Tabell 6.1. Genomsnittliga värden på Tobins q i Stockholms län, år 2000

Kommun	Tobins Q	Kommun	Tobins Q
Danderyd	2,62	Sigtuna	1,22
Solna	2,42	Järfälla	1,20
Lidingö	2,30	Stockholm	1,20
Sundbyberg	2,21	Södertälje	1,17
Vaxholm	2,15	Nynäshamn	1,16
Nacka	1,87	Haninge	1,12
Värmdö	1,75	Upplands-Vby	1,08
Sollentuna	1,56	Vallentuna	1,05
Täby	1,50	Norrtälje	1,01
Tyresö	1,35	Nykvarn	0,93
Huddinge	1,33	Upplands-Bro	0,90
Ekerö	1,30	Botkyrka	0,89
Österåker	1,25	Salem	0,79

Källa: Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF)

Till och med i den ”överhettade” Stockholmsregionen fanns det år 2000 kommuner som hade ett Tobins q som var lägre än 1 (se tabell 6.1). Eftersom Tobins q ökade under slutet av 1990-talet var det dessutom ett antal kommuner som nyligen hade fått ett Tobins q över 1, t.ex. Vallentuna, Österåker, Järfälla, Haninge, Huddinge, Tyresö, Södertälje, Norrtälje, Sigtuna och Nynäshamn. Länets största kommun, Stockholms hade ett Tobins q på endast 1,20. Detta är troligen en indikator på att det fanns en stor mängd radhus till överkomliga priser i förortsområden, t.ex. Spånga och Vällingby i väster, samt Vårberg, Skärholmen och Farsta i söder.

Det finns emellertid även ett antal kommuner i länet som under ett antal år haft Tobins q över 1,5. I dessa kommuner borde

det därför rimligen finnas en efterfrågan på nybyggda småhus. I kommuner som Solna och Sundbyberg är marktillgången troligen så begränsad att byggande av småhus inte kan konkurrera med annat byggande (flerfamiljshus, kontor). Så är emellertid knappast fallet i Värmdö, Täby, Danderyd, Sollentuna, Nacka, Lidingö och Vaxholm som också har ett mycket högt Tobins q.

Som framgår av tabell 6.2 är det svårt att påvisa något samband mellan Tobins q och småhusbyggandet. Danderyd där efterfrågan enligt Tobins q rimligen borde vara hög har byggt ungefär lika mycket som Salem. Också Lidingö och Botkyrka har byggt ungefär lika mycket trots stora skillnader i Tobins q. Man kan se att en kommun som Huddinge byggt betydligt mer än Nacka och Värmdö trots att de senare enligt Tobins q har haft ett betydligt högre tryck på sin marknad.

Tabell 6.2. Småhusbyggande (genomsnitt 1997–2001)

Kommun	Antal per år
Höga Tobins q	
Danderyd	32
Lidingö	68
Nacka	144
Sollentuna	104
Täby	100
Vaxholm	40
Värmdö	125
Låga Tobins q	
Botkyrka	78
Haninge	104
Huddinge	218
Salem	39

Källa: Stockholms läns landsting.

För var och en av kommunerna med höga Tobins q, men med relativt lågt småhusbyggande kan det naturligtvis finnas speciella

omständigheter, t.ex. brist på lämplig mark. Samtidigt kan man se att det svaga sambandet mellan Tobins q och nivån på småhusbyggandet stämmer bra med det mönster man funnit i flera amerikanska studier. De visar att invånarna i relativt välbärgade kommuner i allmänhet inte vill att det skall byggas mer.⁴ Invånarna vill slå vakt om kommunens prägel, och de höga fastighetsvärdena som finns. Utifrån dessa värderingar i kombination med de svenska kommunernas lokala självstyre, som bl.a. innefattar planmonopolet är det inte förvånande att ett högt Tobins q inte leder till något ökat byggande.

Som nämndes ovan gör Boverket i sin bostadsbyggnadsprognos 2002–2003 bedömningen att småhusbyggandet inte kommer att öka under de närmaste åren, även om produktionskostnaderna för småhus inte alls stigit lika mycket som kostnaderna för flerfamiljshus (Boverket 2002b). Detta ligger i linje med argumenten ovan att den huvudsakliga förklaringen till det låga småhusbyggandet dels är att det på många håll fortfarande finns ”gamla” hus till rimliga priser, dels att de kommuner där prisnivåerna är höga ändå inte planerar för någon större produktionsvolym.

6.4.4 Slutord

Det låga småhusbyggandet kan utifrån den analys som presenterats i detta kapitel i korthet förklaras av följande faktorer:

- Kombinationen av demografisk struktur och preferensförändringar gjorde att trycket på småhusmarknaden var relativt lågt. Priserna på befintliga hus var därför inte så höga. De flesta föredrog därför att köpa ett ”begagnat” hus jämfört med att köpa ett nytt. De befintliga husen låg dessutom i regel mer centralt i regionen.
- I många av förortskommunerna i storstadsregionerna har priserna på småhus stigit först under de senaste åren och nyproduktion i större skala har därmed inte kommit igång.

⁴ Se Fischel (2000) och ytterligare referenser där.

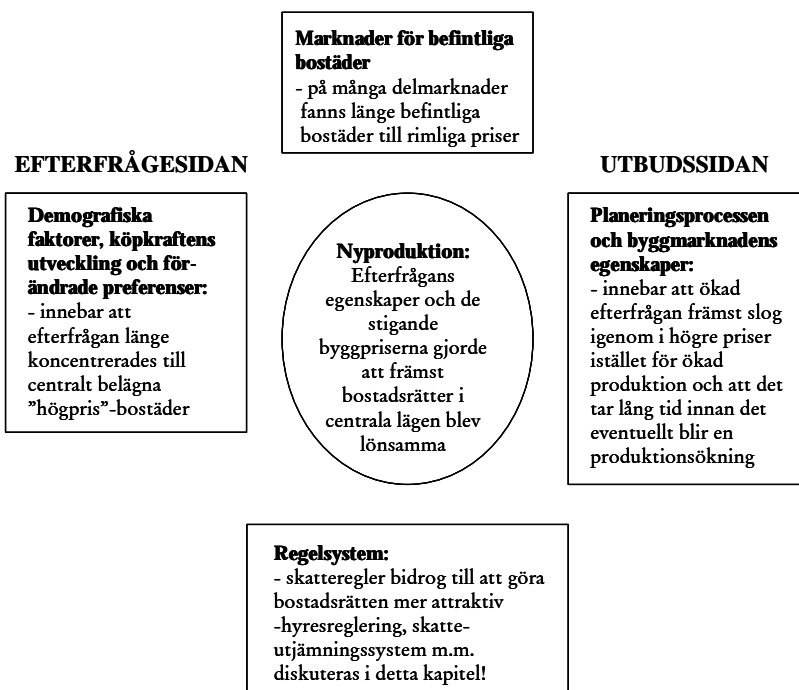
- I de kommuner som länge haft höga småhuspriser har man av olika skäl inte varit intresserad av att planlägga för någon större nyproduktion.

7 Sammanfattande analys och tänkbara åtgärder

7.1 Modellen över påverkande faktorer

I figur 7.1 sammanfattas de fyra grupper av faktorer som påverkat byggandet.

Figur 7.1. Översikt av påverkande faktorer



- *Efterfrågesidan*, med faktorer som demografi, inkomstförhållande och preferenser. Under större del av den aktuella perioden bidrog dessa faktorer till att efterfrågan kom att koncentreras till ”högprismarknaden” i de expanderande orternas centrala delar.
- *Marknader för det befintliga beståndet*, t.ex. prisnivåer för småhus och bostadsrätter och vakansnivåer i hyreshus. Även på expanderande orter fanns fram till år 2000 lediga lägenheter i mindre attraktiva områden och relativt låga priser på egnahem och bostadsrätter.
- *Utbudssidan*, med faktorer som planprocessen, byggmarknaden och byggherrens egenskaper. Problemen på alla dessa områden förstärkte varandra och ledde till att utbudet inte ökade trots ökande efterfrågan. I stället steg priset på mark, arbetskraft och entreprenader.
- *Institutionella förhållanden*, med faktorer som hyresreglering, skatteutjämningsystem och skatteregler i övrigt. Skatteregler bidrog till att göra bostadsrätter mer efterfrågade. I avsnitt 7.3 behandlas andra aspekter på skatteregler och subventioner liksom skatteutjämningsystemet. Och i 7.7 sammanfattas hyresregleringens roll.

7.2 Orsaker och åtgärder

Utifrån de orsaker till det låga bostadsbyggandet, som identifierats i modellen, kan olika förslag till lämpliga åtgärder för att öka byggandet identifieras. Det finns en nära kopplingen mellan orsaker och åtgärder. En orsak är i princip något som har egenskaper som innebär att om den sett annorlunda ut skulle också utvecklingen ha varit annorlunda. En effektiv åtgärd är på motsvarande sätt något som om den genomförs leder till förändring.

Vissa orsaker är dock ointressanta ur ett åtgärds perspektiv, därför att de är svåra att påverka politiskt, t.ex. preferenser och demografi. Efterfrågesidan behandlas därför inte här och inte

heller egenskaperna hos det befintliga fastighetsbeståndet. Diskussionen fokuserar i stället på utbudssidan och regelsystemen.

De åtgärder som sätts in för att öka byggandet kan givetvis också ge upphov till oavsiktliga negativa sidoeffekter av olika slag. Dessa måste analyseras mer ingående innan de föreslagna förändringarna genomförs.

Avslutningsvis i denna rapport presenteras ett antal *tänkbara* åtgärder, som i ett senare skede bör genomgå en sådan mer ingående konsekvensanalys. De olika tänkbara åtgärderna presenteras i ett ”från ax till limpa” perspektiv. Följande steg behandlas;

- Markåtkomst (7.4),
- Planeringsprocessen (7.5),
- Byggmarknaden (7.6),
- Hyresregleringen (7.7).

Genomgående diskuteras vad som kan bidra till en väl fungerande marknad. Om åtgärder skall få effekt är det viktigt att de uppfattas som långsiktigt stabila. Detta kräver en bred upp- slutning. Olika åtgärder behöver då balanseras mot varandra. De fyra områdena ovan bör därför ses som en helhet.

7.3 Sekundära frågor

I detta avsnitt behandlas två områden där det, ut bostads- byggnadssynpunkt, till skillnad från andra områden, inte är motiverat att genomföra några betydande förändringar.

Skatter och subventioner

Med tillräckligt stora statliga insatser – sänkt moms, ökade sub- ventioner och bidrag till kommunerna – kan man få både kommuner och företag att bygga mer. Med generös ekonomisk kompensation skulle likaså färre närboende vara intresserade av att klaga på planer på nyproduktion. Kan emellertid det vara nå- got annat än en sista utväg? Ingen vill ha onödigt höga skatter

och all erfarenhet tyder på att delar av sådana subventioner hamnar i fel fickor eftersom priserna tenderar att öka ytterligare

Utgångspunkten bör i stället vara att försöka få byggandet att fungera som på många andra marknader. Finns det bakomliggande strukturella problem på marknaden skall man i första hand ta itu med dessa problem och inte bara öka det offentliga stödet. Skattebetalarna har redan förlorat pengar på generösa statliga subventioner inom bostadsområdet (jfr Rönneberg 2002). Subventioner kan dock vara motiverade om staten vill öka en viss typ av byggande, t.ex. av miljöhänsyn eller bostäder riktade till grupper som har svårt att hävda sig på marknaden.

Om marknaden för bostadsbyggande skall fungera som andra marknader är det rimligt att byggande beskattas som annan industriell verksamhet. Även om byggandet i dag beskattas hårdare än tidigare och hårdare än i vissa andra länder är detta inget tungt argument för att ändra dagens regler. Den skatt som kvarstår är fastighetsskatten och det har redan föreslagits att den skall tas bort för hyreshusbyggande. Betydelsen av en sådan åtgärd skall dock inte överskattas, särskilt inte om den i konsekvensens namn förenas med att kvarvarande räntebidrag tas bort. Nyproduktionen av bostäder är nämligen redan i dag befriad från fastighetsskatt under en relativt lång inledningsperiod.

Kommunernas incitament

Det kostar kommunerna mycket att bygga och skatteutjämningsystemet ger inte några extra intäkter till de kommuner som bygger. Detta påstås ibland vara ett viktigt skäl till att många kommuner inte vill bygga. Dessa påståenden kan dock ifrågasättas.

I en ny studie (Johansson et al. 2002) görs en detaljerad fallstudie av de ekonomiska konsekvenserna av en stor utbyggnad i en kommun, med hänsyn tagen till bl.a. skatteutjämningsystemet. Utbyggnaden var så stor att även nya skolor och daghem behövde byggas.

Kalkylerna visade att kommunen fick täckning för sina kostnader. Ett mycket viktigt påpekande är dock att kommunens *kostnader varierar mycket från fall till beroende på i hur hög grad det går att utnyttja befintlig infrastruktur*. Det är dock ytterst osannolikt att det i berörda kommuner inte skulle finnas några områden där det går att bygga utan stora följdinvesteringar. En troligare hypotes är att kommuninvånarna av andra skäl inte vill bygga (jfr diskussionen i kap 4). Utgår vi från att kommunernas agerande styrs av kommuninvånarnas önskemål kan vi dessutom konstatera att, särskilt i lågskattekommuner, kan kommunen välja att höja skatten något för att finansiera en utbyggnad – om kommuninvånarna så önskar. Är det ett för exploatören lönsamt bostadsbyggnadsprojekt kan kommunen dessutom begära att exploatören betalar en del av följdinvesteringarna för att godkänna byggplanen.

Skatteutjämningsystemet innebär enkelt uttryckt att kommunens intäkter till mycket liten del beror på hur mycket kommunens invånare faktiskt tjänar. Hela 95 procent av skillnaden mellan den egna och rikets genomsnittliga skattekraft fördelas om mellan kommunerna. Samtidigt sker en utjämning utifrån vissa strukturella faktorer som påverkar kommunens kostnader, bl.a. antal skolelever, så att kommuner som har mycket ”kostnadskrävande” invånare får ett extra tillskott, medan de som har färre sådana invånare får betala in pengar (se t.ex. Sundström 2000 eller Kommunförbundet 2000 för en beskrivning).

Tidigare kunde skatteutjämningsystemet ge upphov till s.k. pomperipossaeffekter (se Kommunförbundet 2000), dvs. att kommunens inkomster kunde sjunka om hushållens inkomster ökade eller om det flyttade in fler hushåll. Detta kunde enbart drabba kommuner med låg skatt, men genom en ändring hösten 2000 finns inte längre denna risk.

Den förändring som kan diskuteras är om kostnadsutjämningsdelen i skatteutjämningsystemet behöver kompletteras med regler som innebära att kommuner *som bygger bostäder och*

*har en befolkningsökning garanteras en viss inkomstökning.*¹ Det kan också diskuteras att om kommunens inflytande över planeringen minskas (se avs. 7.5) är det logiskt att kommunens ansvar för investeringar i samband med bostadsbebyggelse minskar. *Mer av de ekonomiska konsekvenserna skulle då bäras av exploitören.*²

7.4 Markåtkomst

Byggande kan hindras av att den som äger lämplig mark inte kan eller vill att den bebyggs. Av bl.a. detta skäl infördes för länge sedan rätt för kommuner att exproprieras mark för tätbebyggelseändamål. Det speciella i dagens situation är emellertid att det kan vara kommunen själv som inte har så stort intresse av att bygga, eller inte vill exproprieras mark för ett visst projekt som initierats och skall genomföras av en privat exploitör.

Flera åtgärder är emellertid tänkbara om man vill underlätta markåtkomst för den som vill bygga:

A Minska möjligheterna att bygga upp stora markinnehav

Konkurrensverket kan ges möjlighet att granska köp av mark på samma sätt som de i dag granskar uppköp av företag. För att begränsa möjligheten både för privata företag och för kommunen att bli dominerade markägare kan markköp granskas ur ett konkurrensperspektiv. Om en stor markägare vill köpa mer mark kan denne t.ex. åläggas att sälja annan mark för att köpet skall godkännas, på samma sätt som konkurrensmyndigheter kan säga att de endast godkänner en fusion om företaget säljer vissa delar av verksamheten.

¹ Som diskuteras i Lind & Johansson (2000) är dock långt ifrån oproblematiskt att försöka påverka bostadsbyggandet med en kommunal fastighetsskatt.

² Hur detta kan utformas diskuteras mer i detalj i Kalbro & Mattsson (2000).

B. Skapa möjligheter att bryta upp stora innehav av exploateringsbar mark

Enligt den amerikanska konkurrenslagstiftningen kan ett dominerande företag tvingas att dela upp sig i flera mindre företag. En variant av detta är att om ett företag eller en kommun har ett dominerande innehav av mark skulle de kunna åläggas att inom en viss tid sälja delar av detta innehav.

C. Inför privat "expropriationsmöjlighet" i vissa fall

Det finns i dag i vissa situationer, t.ex. i samband med ändringar i tomtindelningen, möjlighet att ålägga en privat fastighetsägare att mot skälig ersättning sälja delar av sin mark till en annan privat ägare. Detta skulle kunna utvidgas till att även gälla mark för bostadsbebyggelse när det är en stor efterfrågan på nya bostäder. Detta bör då avgöras av en domstol utifrån vissa fastställda kriterier. Självklart måste sådana köp villkoras med att marken bebyggs inom en viss tid. Mer eller mindre långgående varianter av detta förslag är möjliga att genomföra. Det minst långtgående är att tvångsköp endast är tillåtna om marken nu ägs av en stor markägare (privat eller kommunal).

7.5 Planeringsprocessen

Oavsett hur planeringsprocessen är utformad skulle mark i attraktiva lägen, och mark som det är kostsamt att iordningställa för byggande, vara dyr. En smidigare planeringsprocess kunde dock ha gjort att mer byggklar mark funnits tillgänglig och markpriserna varit lägre i de områden som inte tillhör de allra hetaste. När efterfrågan under konjunkturuppgången började öka utanför de mest centrala delarna av regionen borde detta ha bidragit till ett ökat bostadsbyggande - förutsatt att de andra länkarna i kedjan fungerat bra.

Flera konkreta förändringar av planeringssystemet i syfte att snabbare få fram nya bostadsprojekt och minska osäkerheten för potentiella exploatörer, har diskuterats under senare år.³ Regeringen har nyligen tillsatt en utredning som skall se över dessa frågor⁴. De tänkbara åtgärderna nedan knyter främst an till förslagen i Kalbro & Lind (2001). Dessa förslag handlar bland annat om att i högre grad *likställa bevarandeintressen och exploateringsintressen* när det t.ex. gäller möjlighet att överklaga beslut.

A. Inför formell initiativrätt för den som vill bebygga ett område

Konkret innebär detta att den som vill bebygga ett område skulle kunna ta fram en plan för området som kommunen sedan är skyldig att formellt behandla.

B. Reglera handläggningstidernas längd

Speciella regler kan införas som tvingar berörda instanser att behandla ett ärende inom en viss tid. Sådana regler finns redan i bl.a. Storbritannien och ett sådant lagförslag har just lagts fram i Norge. Man kan tänka sig olika påföljder om myndigheten inte håller tiden. Ett exempel är skadestånd som täcker ekonomiska förluster till följd av fördröjningen. Dessa regler bör omfatta alla berörda myndigheter, dvs. kommunen (t.ex. när det gäller handläggning av privata planinitiativ), länsstyrelsen och regeringskansliet (när det gäller överklaganden). Liknande krav kan gälla för olika myndigheter som skall granska planförslag ur olika aspekter under planeringsprocessen.

³ Se t.ex. i Kalbro & Lind, (2001) och Riksdagens revisorer, (2001).

⁴ Se Kommittédirektiv 2002:97.

C. Ge den som vill bebygga ett område möjlighet att överklaga ett eventuellt kommunalt avslag

I dag finns goda möjligheter att överklaga för den som vill stoppa eller ändra ett projekt. Om kommunen däremot avslår ett förslag finns inga möjligheter att överklaga annat än om formella fel begåtts. Det finns inga krav på att kommunen skall ha legitima skäl för att säga nej och hållbarheten i kommunens argument kan i dag inte prövas av en domstol. En möjlig åtgärd är därför att ge även den som vill bygga rätt att överklaga och att kommunens argument mot förslaget då kan prövas av en högre instans.

En viktig effekt av dessa tre förslag är att de stärker förhandlingspositionen för den som vill bygga och att de skulle skapa mer jämbördiga styrkeförhållanden mellan dem som vill bygga och dem som av olika anledningar inte vill att det byggs. En annan effekt kan bli att kommunen tydliggör vilka krav man ställer på ny bebyggelse vilket underlättar för den som är intresserad av att bygga.⁵

Dessa tre typer av åtgärder är viktigast, men det finns en rad mer specifika förändringar i planlagstiftningen som kan underlätta en mer smidig anpassning av bostadsbyggandet när efterfrågan stiger. Ett exempel på en sådan ändring är att kommunen även för lite större nybyggnadsprojekt inte behöver göra ett s.k. planprogram utan kan gå direkt på att göra en detaljplan.⁶ Ett annat exempel är att vissa beslut inte skall kunna överklagas, t.ex. bygglov när det finns en antagen detaljplan. Avviker bebyggelsen från planen och detta drabbar någon tredje part får det hanteras genom en skadeståndsprocess. Det kan i ett längre perspektiv vara tänkbart att vissa beslut lyfts bort från den politiska beslutsprocessen. Kommunens roll begränsas då till den översikt-

⁵ System av denna typ finns t.ex. Hong Kong (se Tang et al 2000).

⁶ Boverket (2002c) pekar på de möjligheter som finns att effektivisera planeringsprocessen inom ramen för dagens lagstiftning.

liga plannivån medan frågor om detaljplaner handläggs genom någon form av "förrättning" under ledning av en sakkunnig förrättningsman, jämförlig med dagens lantmäteriförrättningar.

I den internationella debatten finns förslag som är mer tveksamma, t.ex. att kräva att den som vill överklaga ett beslut måste betala en viss avgift, eller att man begränsar vilka som har rätt att överklaga beslut. Det bör räcka för exploatören att veta att överklaganden behandlas snabbt av berörda myndigheter.

7.6 Byggmarknaderna

De förändringar av markåtkomst och planlagstiftningen, som diskuterats ovan, bör kunna leda till att exploatörernas möjligheter att komma åt mark och lotsa planförslag genom den offentliga beslutsprocessen förbättras. Riskerna minskar, fler företag kan gå in på marknaden och konkurrensen mellan olika exploatörer skärps. Detta gör i sin tur att exploatören får starkare press på sig att t.ex. inte acceptera höga anbud från sina entreprenörer.

Konkurrensfrågorna inom byggsektorn har uppmärksammats mycket under senare år och en rad åtgärder har genomförts eller föreslagits. Listan på vad t.ex. Konkurrensverket tagit upp (se t.ex. Nykvist 2002) ser ut på följande sätt:

- A. Inför *striktare övervakning* av konkurrensbegränsande åtgärder av olika slag. Exempel på detta gäller kartellsamarbete och olika former av leveransvägran, t.ex. att den byggherre som vill köpa material direkt från tillverkaren och inte via grossister eller entreprenörer motarbetas på olika sätt.
- B. Eftersom det enligt Konkurrensverket finns stordriftsfördelar vid tillverkning av vissa byggmaterial blir *importkonkurrens viktig*. Även inom detta område pekar Konkurrensverket på att leveransvägran förekommit. Samtidigt kan dock noteras att det har genomförts ett antal byggprojekt under senare år där man till stor del använt importerade färdiga byggelement som sedan monteras ihop på plats.

Allt detta skapar konkurrens. En hake som Konkurrensverket pekar på är att just på byggområdet går standardiseringsarbetet inom EU mycket sakta, vilket försvårar import av byggmaterial. Även om byggsektorn utretts mycket under senare år saknas fortfarande en ingående analys av *varför utländska företag inte i högre grad är intresserade av den svenska byggmarknaden för bostadsbyggande*. I hur hög grad beror det på att planeringsprocessen försvårar långsiktighet för företagen? I hur hög grad beror på svenska företags agerande? Här finns utrymme för fortsatt utredande!

En liknande problembeskrivning och åtgärdslista finns i Bygghögskolans nyligen publicerade betänkande "Skärpning gubbar!". Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn" (SOU 2002:115) samt i en rapport från Sveriges Byggindustrier (Lutz & Gabrielsson 2002). I den senare rapporten betonas bland annat *att "värdekedjan" i byggprocessen behöver tydliggöras*. Man kan se detta som riktat mot olika strukturer som möjliggör vinster på annat än det som på en väl fungerande marknad skulle ge vinster, t.ex. att en entreprenör i dag kan tjäna pengar på materialförsäljning därför att materialtillverkare försvårar för den som vill köpa direkt från tillverkare. I diskussionerna kring förslagen har det dock påpekats att inom en väl fungerande bransch frågar ingen efter värdekedjan och vad olika delmoment kostar. Konsumenten ser enbart på slutprodukten och om den är prisvärd eller inte. Slutsatsen av detta är kanske att det är viktigast att identifiera de bakomliggande strukturer som gör det möjligt att tjäna pengar på "fel" saker. Då är vi inne på frågorna om t.ex. leveransvägran och konkurrensbegränsande prissättning, dvs. att de som hotar de etablerade strukturerna får betala högre priser.

Även attitydfrågor betonas. Mycket talar för att attityder kan förändras om de bakomliggande strukturerna ändras, men inte så länge som det visar sig att nuvarande beteenden är lönsamma.

Försöker man ta ett helhetsgrepp över den process som leder fram till färdiga bostäder måste även *byggarbetsmarknaden* tas med. Ur denna rapporters perspektiv handlar det om hur markna-

den skall kunna fungera när efterfrågan på byggande plötsligt ökar i en region eller i ett helt land. Skall vi undvika kostnadsökningar krävs (enligt resonemangen i kapitel 5) ett relativt snabbt inflöde av resurser till den aktuella marknaden, både från andra regioner och branscher och från andra länder. Här finns uppenbara konflikter mellan dem som redan är verksamma på marknaden och ser möjligheter till högre inkomster, och de som kan ha intresse att söka sig in på marknaden med konsekvens att lönenivån/prisnivån pressas. Här finns komplicerade och kontroversiella avvägningar, som sannolikt kommer att bli än mer besvärliga efter EU-utvidgningen. Parterna på marknaden ger mycket olika beskrivningar av hur marknaden egentligen fungerar och vad som är orsak och verkan. Det som ena parten ser som hävdande av sina legitima intressen, och kompensation för lägre inkomster under lågkonjunkturen, ser den andra parten som missbruk av en stark förhandlingsposition. Skall plan- och byggprocessen fungera bättre *är det nödvändigt att reda ut både hur denna marknad faktiskt fungerar och hur den skall fungera i framtiden.*

År 2000 startade det statliga Medlingsinstitutet med uppgift att medla i arbetstvister och verka för en väl fungerande lönebildning. En lämplig åtgärd kan vara att detta institut får i uppdrag att tillsammans med de berörda parterna göra en sådan utredning.

7.7 Hyressättningsystemet

Hyresregleringens roll för det låga bostadsbyggandet kan lätt överskattas (se kapitel 6). Bostadsrätterna skulle sannolikt ha varit mest lönsamma och dominerande i attraktiva områden även om hyressättningen i nyproduktionen varit friare. Orsaken till detta är de skatte- och subventionsreglerna, den stora mängden riskvilligt kapital hos hushållen och höginkomsttagarnas högre betalningsvilja för bostadsrätter. I och med den s.k. St Eriksdomen (Oxtorgsfallet) minskade osäkerheten för privata byggherrar. Domen innebar att privata fastighetsägare inte behöver

sänka hyran till nivån i ett kommunalt projekt om hyran där ligger under kostnadsnivån. I mindre attraktiva områden var under större delen av perioden efterfrågan inte tillräckligt stor för att göra varken bostadsrätt eller hyresrätt lönsam.

En förbisedd effekt av hyresregleringen är att den gör nyproduktion i utkanterna av regionen ekonomiskt riskablare, även om den inte påverkar hyresnivån där. Hyresregleringen leder till att minskningar i efterfrågan drabbar nyproduktionen särskilt hårt, eftersom nyproduktionen p.g.a. hyresregleringen har de högsta hyrorna. När efterfrågan sjunker väljer hushållen i första hand bort de dyraste lägenheterna. Är det friare hyressättning i lediga lägenheter i det äldre beståndet blir skillnaden mellan det gamla och nya beståndet mindre, och det finns då inte anledning för hushållen att främst lämna det nya beståndet när det blir sämre tider.

Den viktigaste reformen när det gäller hyresregleringen ur bostadsbyggnadsperspektiv är möjligheten till friare hyressättning i lediga lägenheter, vare sig dessa är nyproducerade eller lediga därför att den nuvarande hyresgästen flyttat. Den kvarvarande hyresregleringen blir ett sätt att skydda sittande hyresgäster från stora hyreshöjningar (se Lind 2000, 2001). Den mest långtgående varianten är att hyran för lediga lägenheter bestäms av "utbud och efterfrågan". Poängen med en sådan förändring är:

- att hyresnivån i lediga lägenheter ger information om hur stor betalningsviljan är i olika lägen på bostadsmarknaden.

Genom att följa denna fria hyresnivå över tiden är det lättare för ett företag att bedöma om det är lönsamt att bygga i ett visst läge.

- att effekterna av en minskad efterfrågan kommer att spridas över hela beståndet och inte främst slå mot nyproducerade lägenheter.

Hyresregleringen är orsaken till att hyrorna i nyproduktionen ligger över de reglerade hyrorna i det äldre beståndet.

- att osäkerheten för den som investerar i hyreshus minskar om hyran i ett privatägt hus inte längre kan prövas mot något annat än marknaden.

Är det fri hyressättning vid nyproduktion, är det företag som vill bygga hyreshus i samma situation som andra företag. Företaget måste göra en marknadsbedömning men inget annat. Priset bestäms enbart av hur konsumenterna på marknaden värderar produkten. Det finns inte, som i dag, någon risk att företaget måste sänka sin inflyttningshyra bara för att ett kommunalt bolag tar ut en lägre hyra för en liknande lägenhet i närheten. Utan denna risk kan investerarna sänka sina avkastningskrav och fler projekt blir lönsamma.

Fri hyressättning när en lägenhet är ledig *kan förenas med ett långtgående skydd för en befintlig hyresgäst*.⁷ I Belgien finns t.ex. ett system som innebär att hyran under en nioårsperiod inte får höjas mer än ett visst prisindex (se Hyllengren 2002). Lind (2000) och Song (2002) diskuterar en variant som innebär att hyresvärderna måste erbjuda hyresgästen möjlighet att teckna en särskild försäkring som enkelt uttryckt innebär att om marknadshyran stiger mer än ett visst index så får hyresvärderna ändå inte ta ut en högre hyra än den som motsvarar inflyttningshyran uppräknat med ett index.⁸

Knäckfrågan när det gäller hyresregleringen är hur ändringar i regelsystemet påverkar segregationen. Även detta diskuteras mer ingående i Lind (2000)⁹ och där argumenteras för tre överlappande teser. Effekterna av en hyresreglering på segregation kan för det första lätt överskattas, inte minst med tanke på hyresvärdens rätt att välja hyresgäst, svarta marknader och ombildning till bostadsrätter. Dessutom är det lätt att överskatta effekterna av en marknadsanpassning av hyrorna. Det finns inte till-

⁷ Se Lind (2000, 2001) för en ingående diskussion om detta.

⁸ Arnott (2002) och Hubert (2002) – som presenterades på en konferens arrangerat av Ekonomiska Rådet i november 2002 – diskuterar ytterligare varianter och vilka problem denna typ av system kan ha, t.ex. risker för höga initiala hyresnivåer och högre vakanser eftersom fastighetsägaren inte vill binda sig långsiktigt till en låg ingångshyra. Båda är dock överens om att den internationella trenden när det gäller hyresregleringar går mot denna typ av hyresreglering.

⁹ Se även Glaeser (2002).

räckligt många rika hushåll för att alla hyror i en stads centrala delar skall kunna bli skyhöga. Stora hyresskillnader mellan olika delområden och lägenheter inom en stadskärna kan förväntas, vilket i sig öppnar möjligheter för den som har lägre inkomster. Prioriterar man läget men är beredd att acceptera brister i andra avseenden, t.ex. mindre yta och buller, kommer det med stor sannolikhet finnas möjligheter för de med lägre inkomster även vid en friare hyressättning. Till sist finns det andra åtgärder med vilken segregationen sannolikt på ett effektivare sätt kan minskas om detta ses som ett väsentligt mål. Exempel på detta är olika bidragssystem eller särskilda subventioner till fastighetsägare som förbinder sig att hyra ut till vissa grupper. Den senare varianten finns det många exempel på från andra länder.

Nyligen har parterna på bostadsmarknaden (Hyresgästföreningen, SABO - de allmännyttiga bostadsföretagens organisation - och Sveriges Fastighetsägare) lagt fram ett gemensamt förslag som, utifrån argumenten ovan, går i rätt riktning. Deras förslag innebär att det skall kunna finnas särskilda överenskommelser om hyressättning i nyproduktion. De föreslår även att man skall kunna ha olika hyror i samma hus, dvs. en hyra för den som nu flyttar in i en ledig lägenhet och en annan hyra för befintliga hyresgäster. I överenskommelsen öppnas även för en anpassning av hyrorna i befintliga kontrakt till mer marknadsmässiga nivåer, om än långsamt. Den aspekten har dock mindre betydelse ur bostadsbyggnadssynpunkt.

7.8 Några slutsatser

Vad som är särskilt viktigt att understryka är vikten av ett helhetsperspektiv på processen från markåtkomst till färdigt hus. Många har påpekat, senast Bygghälsokommisionen, att när lågt bostadsbyggande och stigande kostnader diskuteras, tenderar alla parter att säga att det är någon annans fel.

En utredning om byggmarknaden har just avslutats, en utredning om planlagstiftningen håller på med sitt arbete och en utredning om ändringar i hyreslagstiftningen kommer att tillsättas

och få direktiv i linje med det förslag som parterna enats om. *Detta arbete måste samordnas om bästa möjliga förslag skall kunna tas fram* - och dessutom samordnas med de fördjupade studier som ovan föreslogs rörande dels hur utländska företag ser på den svenska marknaden för bostadsbyggande, dels hur byggarbetsmarknaden skall fungera i framtiden.

Referenser

- Andersson S., 2002, Beslut- och kontraktsgången i ett mindre exploateringsföretag. Examensarbete, Avdelningen för fastighetsvetenskap, KTH, Stockholm.
- Arnott R., 2002, Tenancy rent control. Uppsats presenterad på Ekonomiska Rådets konferens "The economics and politics of rent regulation".
- Asabere P.K. & Huffman F E, 2001, Building permit policy and land price distortions: Empirical evidence. *Journal of Housing Economics*, vol 10, s 59-68.
- Barot B. & Yang Z., 2002, House prices and housing investment in Sweden and UK: Econometric analysis for the period 1970-1998. Working Paper, Institute for Housing and Urban Research.
- Bejrums H. & Lundström S., 1999, Begreppet självkostnad vid hyressättning. I "Hyresregleringen – vid ett vägval: Effekterna av St Eriksdomen", red T Ljungkvist, Stockholms fastighetsägareförening, Stockholm.
- Bellinder C., 2002, Intervjumaterial inför kommande examensarbete rörande bostadsproduktion i förortskommuner till Stockholm. Avdelningen för Bygg- och fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.
- Bergenstråhle S., 2000, Boende och välfärd. Hyresgästernas Riksförbund, Stockholm.
- Bernow R., 2002, Boendekvaliteter och värden. Avdelningen för Bygg- och fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.

- Boulhouwer P.J. & de Vries P., 2002, Housing production in the Netherlands: A growing misbalance between state and market. Working Paper, OTB Research Institute, Delft.
- Boverket, 1997, Bostadsmarknadsläge och förväntat bostadsbyggande 1997-1998. Karlskrona.
- Boverket, 2001, Rapport från seminarium 9/10, Vad är dyrt... egentligen? Karlskrona.
- Boverket, 2002a, Bostadsbyggandet och byggkostnaderna åren 1960 till 1999. Karlskrona.
- Boverket, 2002b, Byggprognos för år 2002–2003. Karlskrona
- Boverket, 2002c, Bostadsbyggandet i planeringen. Karlskrona.
- Byggnadsarbetarförbundet, 2002, Rapport om löner och arbetstider. Stockholm.
- Engberg P. & Hagman P., 1998, Nybildade bostadsrättsföreningar – risker och möjligheter. Examensarbete 10. Bygg- och fastighetsekonomi, KTH.
- European Housing Statistics, 2001.
- Fischel, W.A., 2000. "Zoning and Land Use Regulation". In Boudevijn, Bouckaert and Gerrit De Geest, (eds), Encyclopaedia of Law and Economics, Volume II, Cheltenham: Edward Elgar.
- Gillen M. & Fisher P., 2002, Residential developer behaviour in land price determination. *Journal of Property Research*, vol 19 s 39-59.
- Glaeser E., 2002, Rent regulation and segregation. Uppsats presenterad på Ekonomiska Rådets konferens "The economics and politics of rent regulation".
- Glaeser E. & Gyourko J., 2002. The impact of building restrictions on housing affordability. *Economic Policy Review*,
- Grennberg T., 1998, Ta bort krökarna ur byggsvängen. Eget förlag, Saltsjöbaden.
- Gustafsson L., 1988, Stadsbyggandets tidsåtgång. Meddelande 4:49 från Institutionen för Fastighetsteknik, KTH, Stockholm.

- Hubert F., 2002, Rent control: Academic analysis and public sentiment. Uppsats presenterad på Ekonomiska Rådets konferens "The economics and politics of rent regulation".
- Hyllengren H., 2002, The housing market in Brussels, Examensarbete, Avdelningen för Bygg- och fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.
- Johansson G.K., Polesie T. & Schürer A., 2002, Trädgårdsstaden. Några ekonomiska konsekvenser av att bygga ut ett bostadsområde. BAS, Göteborg.
- Kalbro T. & Lind H., 2001, Plan- och byggprocessen. Tidsåtgång och kostnader. Avdelningen för Bygg- och fastighetsekonomi. KTH, Stockholm.
- Kalbro T. & Mattson H., 2000, Exploateringssystem och incitamentsstrukturer. Avdelningen för fastighetsvetenskap, KTH, Stockholm.
- Kommunförbundet, 2000, Utjämnning mellan kommunerna – en kort beskrivning av dagens system, Stockholm.
- Konkurrensverket, 2000, Konkurrensen i Sverige, Stockholm.
- Konkurrensverket, 2001, Utvärdering av Optirocs förvärv av Stråbruken, Stockholm.
- Konkurrensverket, 2002, Konkurrensen i Sverige 2002, Stockholm.
- Larsson A. & Lind H., 1983, Ekonomiska bedömningar i kommunal markpolitik. Rapport 1983:128, Byggforskningsrådet. Stockholm.
- Lin L.H., 1987, Developer behaviour and development control. Land Development Studies. vol. 4, s. 17–34.
- Lind H., 2000, Bostadshyrorna och rimligheten. Agora, Stockholm.
- Lind H., 2001, Rent regulation: A conceptual and comparative analysis, European Journal of Housing Policy, vol 1, no 1, pp 41-57.
- Lind H- & Johansson C., 2000, Kommunal fastighetsskatt. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Lindbom A. (red), 2000, Den nya bostadspolitiken. Boréa, Umeå.

- Lindh T. & Malmberg B., 2000, 40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar. Ds 2000:13, Stockholm.
- LO, 2001, Löner 2001: Löneutvecklingen mellan åren 1994, 1997 och 2001. Stockholm
- Luger M.I. & Temkin K., 2000, Red tape and housing costs: How regulation affects new residential development. Center for Urban Policy Research, Rutgers University, New Jersey 2000.
- Lutz J. & Gabrielsson E., 2002, Byggsektorns struktur och utvecklingsbehov. Byggkommissionen, Sveriges Byggindustrier.
- Mayer C. & Somerville C.T., 2000, Land use regulation and new construction. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 30, s 639–662.
- Mayo S. & Sheppard S., 2001, Housing supply and the effects of stochastic development control. *Journal of Housing Economics*, vol. 10, s. 109–128.
- Monk S. & Whitehead C., 1999, Evaluating the impact of planning controls in the United States: Some implications for housing. *Land economics*, s. 74–93.
- Nelander S. & Lönnros E., (2000), Inkomster och inkomstfördelning. LO, Stockholm.
- Mankiw N.G. & Weil D.N., 1989, The baby boom, the baby bust and the housing market. *Regional Science & Urban Economics*, vol. 19, s. 235-258.
- Nykvist A-C., 2001, Anförande tryckt i Boverket 2001.
- Nykvist A-C., 2002, Om konkurrens på bygg- och bostadsmarknaden. Anförande 2002-03-20, finns på Konkurrensverkets hemsida.
- Pettersons L-O., 2001, Kommunala avgifter och markpriser i Stockholm. PM L-O Petterson kommunikation & utredning
- Pettersson T, 1997, Drömmen om villa – om bostadsmarknad och bostadspreferenser. I ”Bostadsmarknaden på 2000-talet” Å E Andersson (red), SNS, Stockholm.

- Pålsson, A-M, 2002, Myt och verklighet om de svenska hushållens förmögenheter. Ekonomisk Debatt, vol 30, No 8, s 679-693.
- Riksdagens revisorer, 2001, Plan- och byggprocessens längd. Rapport 2000/01:14. Stockholm.
- Rönberg M., 2002, Staten fick Svarte-Petter. ESO, Stockholm.
- SCB, 2000, Förmögenhetsfördelningen 1997 – med tillbakablick på 1975. Pressmeddelande 2000:148.
- SCB, 2002, Fortsatt ökade inkomster och en fortsatt ökad inkomstspridning bland hushållen. Pressmeddelande 2002:18.
- Song H.S., 2002, Hyreshöjningsförsäkringar. Avdelningen för Bygg- och fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.
- SOU 2000:44, Från byggsekt till byggsektor, Betänkande av Byggekostnadsdelegationen. Stockholm.
- SOU 2001:79, Välfärdsbokslut för 1990-talet, Betänkande av kommittén Välfärdsbokslut. Stockholm.
- SOU 2002:115, Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn. Betänkande från Byggekommisionen. Stockholm.
- Stockholms Stadsbyggnadskontor, 2002, Planerade bostäder 2002–2006. Lägesrapport.
- Sundström B., 2000, Växa och krympa – flyttströmmarna, utjämningen och de kommunalekonomiska konsekvenserna. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Tang B.C., Choy L.H.T., Choy & Wat J.K.F., 2000, Certainty and Discretion in Planning Control: A Case Study of Office Development in Hong Kong. Urban Studies vol. 37, s. 2465–2483
- Tufvesson H. & Ljungkvist T., 2001, Svarthandeln med hyreskontrakt. Stockholms fastighetsägarförening, Stockholm.
- Turner B., 2001, Varför byggs det så lite där efterfrågan är som störst? Ekonomisk Debatt, Vol. 29, nr 2, s. 117–129.
- Wigren R., 1995, Byggekostnader och bostäder. Teori och metod och en empirisk analys av utvecklingen 1968–1991.
- Wigren R., 2002, Factor prices, quality and efficiency: An analysis of the development of housing construction costs in

Sweden. Arbetsrapport, Institutet för Bostads och Urbanforskning, Gävle.

Why didn't housing construction take off? A summary

Background and purpose

Demand for housing increased strongly in a number of regions in Sweden during the second half of the 1990s. Prices of "bostadsrätter" (a Swedish form of condominiums) and owner-occupied single family houses increased significantly over the same period. The supply of vacant rental apartments that once existed in the suburbs of these regions virtually disappeared. The queues for the rent-regulated apartments in the more attractive areas lengthened, and the surveys that the municipalities receive every year from the Swedish Housing Authority showed that the number of municipalities reporting a housing shortage increased. At the same time the black rental market (illegal sales of rental contracts, illegal subletting at market rents, etc) grew and more and more rental apartments were transformed into condominiums ("bostadsrätter").

If the Swedish market for housing construction had functioned in the same way as many markets for industrial goods did during the 1990s, the increased demand would have led to a quick increase in housing construction. A flexible market, in which factors of production can move between different sectors and where competition works unhindered, should have resulted in low price increases - as it does in other goods markets.

The central question in this report is *why is it that, instead of increased housing production and modest price increases, we were faced with the situation of having a small increase in production*

and dramatic increases in the price of newly constructed houses?

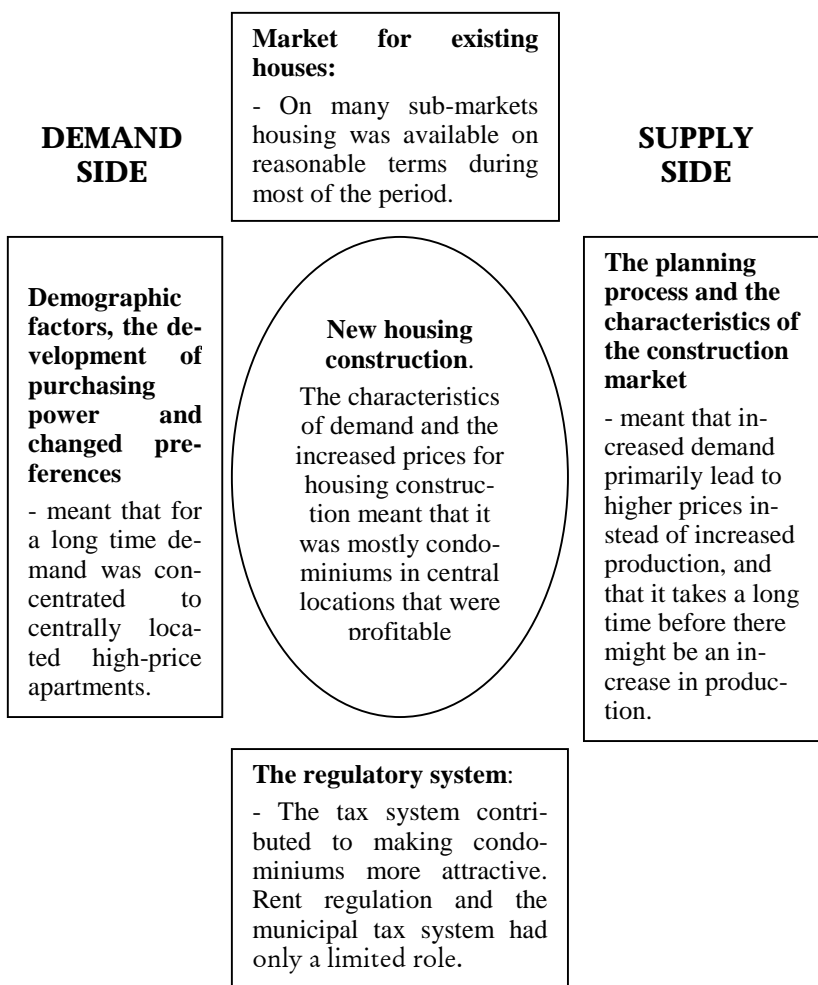
The presented analysis starts from the hypothesis that it should be possible to have a market for housing production that works roughly like other markets for manufactured goods. When we look at the markets for clothes, TV-sets, computers and cars the market seems to have worked better in recent years and this has contributed to a development where economies could grow rapidly without any tendency to increased inflation. Why couldn't the market for housing construction work in a similar way? Should it really be necessary to increase subsidies and spend more of the taxpayers' money to increase housing production?

This report focuses on the development during the second half of the 1990s. That housing construction in Sweden fell dramatically during the first half of the 1990s was to be expected, given a falling GDP and reduced housing subsidies. But the fact that housing construction did not rebound during the late 1990s when demand again picked up indicates that this market has structural problems. In the report, the explanations put forward for this are analysed both from the perspective of international research and from information about the development of the Swedish housing market. The analysis also aims at explaining why the limited housing construction that actually took place was dominated by condominiums, was aimed at groups with high incomes and was located in central areas. Finally a number of possible measures for making the market for housing construction more flexible are presented.

Causes

Figure 1 (see next pages) gives an overview of the explanatory factors. The factors are divided into four groups.

Figure 1.1 Explanatory factors and their role



The demand side

Changes in demand during the second half of the 1990s can be related to changes in three fundamental factors:

- *Demographic factors:* In the expanding regions the number of people in the family-forming age groups fell, at the same time as the age groups below 30 and above 45 increased. The groups tending to have a stronger preference for centrally located housing increased.
- *Economic factors:* Income and wealth differences increased during the 1990s. A number of households were therefore willing to pay a high price for the "right" apartment in the "right" location. These groups usually preferred a condominium to a rental apartment.
- *Preferences:* Even though it is very difficult to show that preferences have changed, there are a number of indications that preferences for "inner-city living" were strengthened during this period.

In summary, there was an increasing group of people with financial means and strong preferences for centrally located apartments. The pressure on the housing market was therefore at its highest on those parts of the market where it was most difficult to increase supply. It is relatively easy to produce houses rather quickly and cheaply on undeveloped land on the outskirts of a city. However, up to around the year 2000, demand for such housing was low.

It took a rather long time before the pressure on the housing market spread further out into the expanding regions. As late as 1998 many suburban municipalities reported that the housing market was in balance. Tobin's q , defined as the price of an existing house divided by the cost for constructing a new house was close to 1 in many suburbs during the second half of the 1990s. New construction was therefore not very profitable in these areas.

The supply side

Whether an increased demand for housing leads to increased construction depends mainly on the following three factors:

- *Land acquisition:* The developer must be able to get land to build on. Problems in this stage can depend on a number of factors. The current owners might not be interested in selling, e.g. because they already own housing and do not want to have more competition. This can be true both for municipal and private firms. It must also be possible to agree on a price, which might be difficult when there are many uncertain factors, for example how many houses the plan will allow.
- *The municipal planning process.* A planning process that is protracted and unpredictable has been highlighted in a number of countries as an important explanation for low housing construction and high housing costs. The hypothesis in these studies is that the planning process is to a high degree controlled by established groups in the municipality (“insiders”), and that these insiders often have no interest in new housing construction. Appeals opposing plans for housing construction have increased and have led to planning processes being drawn out, especially in the major cities in Sweden. A problematic planning process decreases supply in several ways. Fewer firms enter the development business because of the increased risks and the individual firms succeed in getting fewer projects through the planning process.
- *The construction sector.* Problems related to lack of competition have been discussed in a number of investigations in recent years. These problems can be found at all levels – at the market for construction materials level, at the planning level, at the labour market for construction workers level, and at the building contractor level. However, several important relations are missed if the situation is just described as being a case where lack of competition increases the costs which then leads to higher prices on the finished product. If it is

possible to get a high price for the final product all the parties involved will make sure that they will get their “piece of the cake”. The high readiness to pay for certain types of housing then leads to higher “costs” in all stages. What then leads to reduce housing construction further out in the regions is a combination of these increases in costs and the relatively low readiness to pay.

There is a clear inter-relationship between these three factors on the supply side. If the acquisition of land and the planning process are complex, problematic and difficult to predict, then it becomes difficult for a developer to establish long-term cost-reduction arrangements with suppliers. When the developer finally gets his permits, then it is important that housing construction starts immediately. This haste weakens the developer’s bargaining position vis-à-vis different types of suppliers. Difficulties in predicting the future levels of production also tend to deter foreign firms from entering the market. It also makes it more difficult for firms thinking about developing new cheaper methods for housing construction, e.g. more industrialised production methods.

It should be underlined that these problems are not new, but they have more severe consequences when housing subsidies are reduced and when new housing construction should primarily be carried out by private firms run for profit on the same terms as on other markets. Likewise, the municipal housing companies will only start projects seen to be profitable.

The regulatory framework

A number of rules and regulations have been singled out in the debate as providing important explanations for the low level of housing construction, i.e. the system of municipal tax equalisation (which can lead to lower revenue to municipalities that construct new houses), the real estate tax and the rent regulations (which can reduce the profits in new construction). The arguments in this report indicate that these factors are exaggerated.

The economic consequences for the municipality when new houses are constructed differ considerably between specific projects, depending on how much of the existing infrastructure can be used. If the project is profitable the developer can also pay considerable parts of these costs. A number of studies indicate that the reason why certain municipalities, especially high-income municipalities, are not very keen on major new housing projects is simply the fact that it is not in the interest of the current residents to have such construction. The reasons can be related to anything ranging from protection of green areas to the protection of the image of the municipality and the high property prices.

One could always argue that if the taxes on a specific sector were lower, then more would have been produced. But if the aim is to make the market for housing construction more like other markets, then it is reasonable that it should be able to pay the same taxes as other sectors. With some minor exceptions this is the case today. The tax system has however contributed to the large share of condominiums in new construction as the tax system makes condominiums more attractive in certain cases. The capital gains tax can be postponed if you sell a house and buy a condominium, but not if you move to a rental apartment. The tax rules about deduction of interest payments can also reduce the cost of a condominium in relation to a rental apartment.

The rent regulation increased the risk for a developer and can also be part of the explanation as to why condominiums were preferred by developers during the period in question. It is however probable that condominiums would have been most profitable even if there had been no rent regulation. High-income groups usually have a higher willingness to pay for condominiums and as mentioned above condominiums had tax advantages. From the perspective of the developer condominiums had the advantage that developers could get their money back immediately - and with a good profit in the bubble economy of the late 1990s.

Further out in the regions, the explanation for the low level of construction of rental apartments during most of the period was the high cost and low buyer demand in these locations. When demand increased in these areas around the year 2000, the planning process would have meant that it would take at least an extra couple of years before the new houses could come to market. And then maybe the business cycle and market demand would have turned down again.

The rent regulation can however have an effect on housing construction in the suburbs even though it is possible to charge the market rent there. Rent regulation increases risk for developers in these areas, but not because of the effect discussed in the theoretical literature (that the regulation might force the property owner to reduce rents). A more important mechanism seems to be that as rent regulation keeps down rents in older apartments, a recession will especially hit demand for apartments in the newly constructed areas. The risk for vacancies is therefore increased and the profitability of the project is reduced. If rents in at least all vacant apartments were free to adjust to market levels, then the rent differences between new and old apartments would fall, and the effects of a fall in demand would be spread over the whole stock. With rents in vacant apartments at market levels it would also be easier for a developer to know if a new project would be profitable or not as these rents would give information about the households' willingness to pay.

Possible measures

A central thesis in the report is that co-ordinated measures are necessary if we want to have a better functioning market for housing construction. A broad reform covering land acquisition, municipal planning, the construction market and the system of rent regulation is needed. If we think in terms of a "package of measures" it is also easier to find solutions that lead to a situation where all involved groups both "give" and "take". The major

Swedish tax reform in the beginning of the 1990s is an interesting example of this.

The most important measures discussed in the report are:

1. Land acquisition

- Reduce the possibility to build up large land holdings by applying rules of the same type used when a competition authority reviews a proposed merger.
- Make it possible to break up large land holdings, in the same way as it is possible to break up a dominating firm in the American competition laws.
- Introduce a right of expropriation for a private developer if there are large landowners who do not want to develop land even though demand for new housing is high. This should apply even when the municipality is the major landowner.

2. The planning process

- A private developer should have the formal right to initiate a planning process.
- The municipality and other authorities involved should be required to make their decisions in response to such a private initiative within a predetermined time
- A private developer should have the right of appeal if the municipality turns down the developer's proposal, and a court can then review the objections from the municipality.

These changes would lead to a more equal position for those wanting to develop a certain area in relation to those wanting to keep the use of the land unchanged.

3. The construction market

If land acquisitions were made easier and the planning processes worked more smoothly and more predictably, more actors could be expected to enter the market for housing construction. Competition would then increase “automatically”. However, more housing market-related direct measures are also necessary.

The Swedish Competition Authority and the recently published report from the “Construction Commission” point to number of specific measures, e.g. stricter surveillance of this sector to deter firms from trying to establish informal cartels. Cases have also been found of firms refusing to sell to new firms that question the established ways of doing business, or charging higher prices to such firms. The standardisation work in the EU (related to the construction market) must also be speeded up, as such standardisation would facilitate imports.

A number of investigations have looked at the construction sector in recent years, but this report highlights two areas that have been somewhat neglected in these earlier reports:

- Why are foreign firms – ranging from firms selling construction materials to building contractors - so uninterested in the Swedish market for housing construction?

To what extent is it because of a planning process that makes it difficult to assess what projects are feasible? To what degree is it caused by the actions of Swedish firms? If housing construction should react to changes in demand more quickly in the future, then it is necessary that firms disregard national borders to a higher degree.

- The labour market

In any review of all factors affecting housing construction, the labour market in the construction sector cannot be excluded. Why do wages increase so much in this sector during booms? If we want to avoid cost increases during booms, then labour must be able to move into the expanding market, not only from other regions and sectors but also from other countries. There are obvious conflicts between “insiders” on the expanding markets

who see a chance to increase their incomes, and those who might want to get into an expanding market with comparatively high wages. These conflicts will be even more serious after the enlargement of the EU. The actors on the labour market for construction workers give very different pictures of how the market actually works. *It is necessary to sort this out and clarify how this labour market should work in the future.* A suitable first step would be for the Swedish National Mediation Office, which has as one goal to “promote an efficient wage formation process”, to make an investigation into these issues together with the unions and the employers’ organisation.

4. The rent control system

From a housing construction perspective, the most important change is that *rents in vacant apartments can be set so they reflect supply and demand.* This reduces the risk for builders of rental apartments in several ways. The primary role of rent regulation is then to protect sitting tenants against major increases in rents that are caused by increases in demand. This development would be in line with the development of rent regulation in most other countries. Such a system can be designed in a number of different ways. e.g. by a rule that says that the rent is not allowed to increase faster than the rate of inflation for a number of years, or that the landlord must offer the tenant an insurance against rent increases above a certain level. This system can be compared to the possibilities open to an owner-occupier of choosing a loan with an interest rate that is fixed for a number of years.

The recent proposal by the tenants’ association, the organisation of the municipal housing companies and the private property owners’ organisation concerning reforms of rental legislation is an important first step in this direction.

Rent regulation has not been effective against tendencies to increased segregation between households with different incomes. Other measures are needed if we want to decrease segregation.

Final comments

It is very important to look at the whole chain, from land acquisition to the completed building. Many have pointed out, most recently the Construction Commission, that when low housing construction and high construction costs are discussed all groups involved tend to blame someone else for the situation.

An investigation concerning the construction market has just been completed, a government commission is working on a review of the planning process, and the government will look at the proposals for a change in the system of rent regulation. This work must be co-ordinated - together with the proposals above for taking a closer look at why foreign firms seem reluctant to enter the Swedish market and for looking closer at the labour market today and at how we want it to work in the future.

ESO:s rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

1982

Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)

Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner

(Ds B 1982:7)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)

Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena

(Ds B 1982:10)

Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

1983

Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel

(Ds Fi 1983:3)

Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott

(Ds Fi 1983:7)

Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av PRV

(Ds Fi 1983:18)

Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)

Administrationskostnader för några transfereringar

(Ds Fi 1983:22)

Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser

(Ds Fi 1983:26)

Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)

Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)

Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

1984

Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)

Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)

Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)

Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)

Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)

Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (ds Fi 1984:18)

Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

1985

Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)

Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980 (Ds Fi 1985:3)

Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980 (ds Fi 1985:4)

Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)

Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)

Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie (Ds Fi 1985:7)

Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn (Ds Fi 1985:9)

Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)

Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)

Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

1986

Produktions- kostnads- och produktivitet utveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)

Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut (Ds Fi 1986:2)

Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning (Ds Fi 1986:3)

Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)

Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)

Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse

(Ds Fi 1986:12)

Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare

(Ds Fi 1986:13)

Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner

(Ds Fi 1986:14)

Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)

Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)

Produktions-, kostnads- och produktivitsutveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960–1980 (Ds Fi 1986:17)

Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

1987

Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)

Vägar ut ur jordbrukarsprisregleringen – några idéskisser

(Ds Fi 1987:4)

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980 (Ds Fi 1987:6)

Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)

Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

1988

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen

(Ds 1988:1)

Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)

Produktivitsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981–1985

(Ds 1988:5)

Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)

Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)

Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik (Ds 1988:34)

Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting

(Ds 1988:51)

Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)

Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion (Ds 1988:60)

Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)

1989

Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)

Lönestrukturen och den ”dubbla obalansen” – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)

Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)

Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)

Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje?

En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)

Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet

(Ds 1989:42)

Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)

Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)

Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)

Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

1990

Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)

Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)

Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall

(Ds 1990:36)

Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn?

(Ds 1990:39)

Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

1991

Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning

(Ds 1991:19)

Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet – med

tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)

Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)

Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)

Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1991:31)

Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir effekterna? (Ds 1991:49)

Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala satsningar

(Ds 1991:50)

Marginal effekter och tröske effekter – barnfamiljerna och barnomsorgen (Ds 1991:66)

SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

1992

Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten

(Ds 1992:6)

Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom?

(Ds 1992:12)

Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15)

Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)

Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)

Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)

Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)

Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt (Ds 1992:88)

Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)

Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)

Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

1993

Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)

Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?

(Ds 1993:22)

Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)

Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays (Ds 1993:51)

Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet

(Ds 1993:58)

1994

Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)

Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet

(Ds 1994:16)

Kvalitets- och produktivitsutvecklingen i sjukvården 1960–1992

(Ds 1994:22)

Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitsmått (Ds 1994:23)

Den offentliga sektorns produktivitsutveckling 1980–1992

(Ds 1994:24)

Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning

(Ds 1994:31)

Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)

Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)

Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)

Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie

(Ds 1994:56)

Den offentliga sektorns produktivitsutveckling 1980–1992.

Bilagor (Ds 1994:71)

Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)

En Social Försäkring (Ds 1994:81)

Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)

Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder (Ds 1994:133)

Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell (Ds 1994:135)

En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning (Ds 1994:138)

1995

Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)

Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)

Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)

Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)

Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB (Ds 1995:31)
Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)
Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68)
Generationsräkenskaper (Ds 1995:70)
Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

1996

Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion (Ds 1996:8)
Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn? (Ds 1996:18)
Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29)
Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)
Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985 (Ds 1996:37)
Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49)
Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

1997

Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)
Egenföretagande och manna från himlen (Ds 1997:71)
Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)
Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget? (Ds 1997:79)
Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken (Ds 1997:81)

1998

Vad kostar en ren? En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)
Kommuner Kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden (Ds 1998:15)
Arbetsförmedlingarna – Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)
Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet (Ds 1998:50)
Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium (Ds 1998:56)
Kommittéerna och Bofinken – Kan en kommitté se ut hur som helst? (Ds 1998:57)
Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag (Ds 1998:64)

1999

Med backspegeln som kompass – om stabiliseringspolitiken som läroprocess (Ds 1999:9)
Rapport från ett ESO-seminarium – Med backspegeln som kompass (Ds 1999:27)
Att ta sig ton – om svensk musikexport 1974–1999 (Ds 1999:28)

- Bostad sökes** – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet (Ds 1999:46)
- Att reda sig själv** – en ESO-rapport om rederier och subventioner (Ds 1999:47)
- Att snubbla in i framtiden** – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling (Ds 1999:49)
- Regionalpolitiken** – en ESO-rapport om tro och vetande (Ds 1999:50)
- Samhällets stöd till de äldre i Europa** (Ds 1999:61)
- Hederlighetens pris** – en ESO-rapport om korruption (Ds 1999:62)
- En akademisk fråga** – en ESO-rapport om ranking av C-uppsatser (Ds 1999:65)
- Återvinning utan vinning** – en ESO-rapport om sopor (Ds 1999:66)
- Dagis och drivkrafter** – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster (Ds 1999:67)

2000

- 40-talisternas uttåg** – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar (Ds 2000:13)
- Studiebidraget i det långa loppet** (Ds 2000:19)
- Kroppen eller knoppen** – en ESO-rapport om idrottsgymnasierna (Ds 2000:21)
- Med många mått mätt** – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige (Ds 2000:23)
- Privilegium eller rättighet** – en ESO-rapport om antagningen till högskolan (Ds 2000:24)
- En svartvit arbetsmarknad** – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete (Ds 2000:47)
- Utbildningens omvägar** – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning (Ds 2000:58)
- Bra träffbild, fast utanför tavlan** – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik (Ds 2000:60)
- Att granska sig själv** – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen (Ds 2000:67)

2001

- Priset för ett större EU** – en ESO-rapport om EU:s utvidgning (Ds 2001:2)
- Konkurrens bildar skola** – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna (Ds 2001:12)
- Betyg på skolan** – en ESO-rapport om gymnasieskolorna (Ds 2001:24)
- Nya bud** – en ESO-rapport om auktioner och upphandling (Ds 2001:40)
- Rättvisa och effektivitet** – en idéanalys (Ds 2001:42)
- I rikets tjänst** – en ESO-rapport om statliga kårer (Ds 2001:45)
- Mycket väsen för lite ull** – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen (Ds 2001:59)

2002

Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden (Ds 2002:7)

Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen (Ds 2002:9)

Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan (Ds 2002:11)

The School's Need for Resources – A Report on the Importance of Small Classes (Ds 2002:12)

Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin (Ds 2002:18)

Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering (Ds 2002:21)

Att bekämpa mul- och klövsjukan – en ESO-rapport om ett brännbart ämne (Ds 2002:31)

Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder (Ds 2002:49)

What Price Enlargement? – Implications of an expanded EU (Ds 2002:52)

"Huru skall statsvercket granskas?" – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll (Ds 2002:58)

2003

Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet (Ds 2003:1)