



LUND UNIVERSITY

Möjligheter och åtgärder för en bättre fungerande bostadsmarknad

Bengtsson, Ingemar; Hansson, Åsa; Kopsch, Fredrik; Sjöstrand, Malin

2020

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Bengtsson, I., Hansson, Å., Kopsch, F., & Sjöstrand, M. (2020). *Möjligheter och åtgärder för en bättre fungerande bostadsmarknad*. Real Estate Science, Department of Technology and Society, Lund University.

Total number of authors:
4

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



Möjligheter och åtgärder för en bättre fungerande bostadsmarknad

Ingemar Bengtsson

Åsa Hansson

Fredrik Kopsch

Malin Sjöstrand

Working Paper 2020:3
Division of Real Estate Science
Department of Technology and Society
Lund University

Förord

Det har knappast undgått någon att den svenska bostadsmarknaden har brister och står inför en rad utmaningar. Den här rapporten behandlar några av dessa men fokuserar framförallt på möjligheter och åtgärder för hur vi skulle kunna få en bättre fungerande bostadsmarknad i Sverige. Rapporten har tillkommit tack vare generöst finansiellt stöd från Kommuninvest, för vilket vi är mycket tacksamma. Alla åsikter står respektive författare för, liksom alla felaktigheter.

Ingemar Bengtsson, Åsa Hansson, Fredrik Kopsch och Malin Sjöstrand

Lund den 24 mars 2020

Innehållsförteckning

Bostadsbrist – innebörd och orsaker	
Ingemar Bengtsson	3
Fördelningseffekter av fastighetsskattereformen 2008	
Åsa Hansson	39
Hur ska hyreslägenheter fördelas? Ett alternativ till dagens bostadsköer	
Fredrik Kopsch	69
Hur regleras kommunens roll på bostadsmarknaden?	
Malin Sjöstrand	95

Sammanfattning

Projektet ”*Regionala och sociala fördelningseffekter och utfall på den svenska bostadsmarknaden – Möjliga vägar framåt genom förändringar i skatte- och hyreslagstiftning*” består av fyra delprojekt som berör fördelningseffekter och brister på bostadsmarknaden och möjligheter och förslag till att förbättra bostadsmarknadens funktion.

Det första delprojektet ägnas åt begreppet *bostadsbrist*, både i teoretisk och i empirisk mening. Här besvaras fyra delfrågor: vad är bostadsbrist, vad ger det för konsekvenser, hur uppstår det, och hur kan det åtgärdas? Frågorna om bostadsbrist är relevanta för kommuner, dels genom kommunernas bostadsförsörjningsansvar, dels genom kommunernas roll genom planmonopolet, men också eftersom bostadsmarknadens funktion påverkar kommuninvånarnas liv direkt och indirekt. Delrapporten tar avstamp i den allmänna uppfattningen om att det råder bostadsbrist i Sverige. Syftet är att förstå vad bostadsbristen består i, vad den orsakats av och hur den kan lindras. Fokus ligger på frågor som berör kommunernas roll för uppkomst och lindring av problem som bostadsbrist innebär, vilket innebär att kända problem som hyressättning, kreditrestriktioner och riksintressen endast berörs marginellt. Fokus ligger på analys av bristens natur, dess uppkomst och orsak, medan förslag på skarpa åtgärder kräver fördjupad analys varför vi här nöjer oss med att peka ut en färdriktning i vissa nyckelfrågor. En slutsats vi drar är att begreppet bostadsbrist i termer antal bostadsenheter inte är särdeles meningsfullt begrepp att tala om utan att bostadsbrist hellre bör analyseras i termer av hur människors nytta begränsas av brister i bostadsmarknadens funktionssätt. Vi anser också att för att lindra bostadsbristens effekter bör effektiv produktion av bygggrätter och hur denna kan komma till stånd sättas i fokus. Dessutom bör frågan om hur politiken kan komplettera marknaden för att åstadkomma en socialt önskvärd boendesituation för alla hushåll diskuteras med avstamp i en realistisk analys av vad vi kan förvänta oss av marknaden och vad som är en lämplig uppdelning mellan marknad och politik, och mellan stat, kommun och individ.

Delprojekt två och tre berör mer direkt fördelningseffekter av existerande lagstiftning på bostadsmarknaden, vilka i olika grad har för avsikt att utjämna skillnaden och hjälpa de mindre bemedlade på bostadsmarknaden, men som i praktiken kan få motsatt effekt. I del två studeras fördelningseffekterna av fastighetsskattereformen 2008. Omläggningen av fastighetsskatten till en lokal fastighetsavgift innebar att en tidigare proportionell skatt blev regressiv. Vi visar här vem som gynnades och vem som förlorade på reformen. Genom att analysera individdata kan vi studera dels vem som gynnats mest av reformen när det gäller en lägre löpande fastighetsavgift och dels vem som gynnades av reformens effekter på fastighetsvärden och därmed vinster vid fastighetsförsäljning. Vi finner att individer mer högre inkomst, längre utbildning och boende i storstäder är vinnarna av reformen. Avslutningsvis diskuteras hur en effektiv och fördelningsmässigt mer tilltalade fastighetskatt skulle kunna utformas, exempelvis i kommunal regi.

Delprojekt tre studerar hyresmarknaden och hur kösystemet påverkar fördelningen av lägenheter med avseende på hushållens inkomst. I Sverige har de allmännyttiga bostadsbolagen tidigare under lång tid haft en särställning på bostadsmarknaden genom att ta ett samhällsansvar och vara en del i välfärdssamhället. Sedan 2011 ska kommunala fastighetsbolag dock agera affärsmässigt. Detta har försvårat för kommuner att ta ansvar för bostadsförsörjningen eftersom det viktigaste verktyget har

minskat i betydelse, ett möjligt verktyg för att bekämpa och mildra segregation har blivit tandlöst. I många fall styrs dock de kommunala fastighetsbolagen fortfarande över hur fördelningen av de tillgängliga bostäderna går till, och kommuner kan välja i vilken utsträckning lägenheterna (inom det kommunala beståndet) ska förmedlas genom kötid eller baserat på andra kriterier. En viktig och övergripande fråga för detta delprojekt är; hur kan kommuner genom en mer riktad bostadsförsörjning ombesörja att hushåll från alla inkomstsegment kan hitta en bostad, och därmed motverka segregation?

I projektets sista delrapport görs en juridisk systematisk genomgång av regler som rör kommunernas roll på bostadsmarknaden. I delrapporten söks efter en outnyttjad potential i regelverket eller viktiga verktyg som kommuner kan använda för att bidra till att tillgodose svagare gruppers bostadsbehov. Kommunerna har ett omfattande och mångfacetterat uppdrag, många hänsyn att ta och många behov och önskemål att tillfredsställa. Detta blir särskilt tydligt när man studerar lagstiftning på området och situationen på bostadsmarknaden. Utgångspunkten tas i den lagstiftning som ger ramar och förutsättningar för kommunernas uppgifter och roll som aktör på bostadsmarknaden. Här presenteras regler på olika nivå i lagstiftningen vilka blir aktuella när kommunens roll och den enskildes bostadsbehov diskuteras. Grundlagen reglerar ytterst vilka rättigheter enskilda medborgare har och vad det allmänna ska göra. Rättigheter finns vidare i olika internationella instrument, varav Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska gälla som svensk lag. Vidare finns nationella mål med bostadspolitik och samhällsplanering, för vilka kommunen genom olika lagar, sitt planmonopol och sin roll som ytterst ansvarig för samhällets sociala skyddsnät har en viktig roll i genomförandet. Mer precisa regler för kommunernas verksamhet finns i kommunallagen. Den enskildes rätt till bistånd och kommunernas motsvarande skyldigheter att tillhandahålla sådant finns reglerat i socialtjänstlagen. Särskilda uppgifter för kommunen när det gäller planering för bostäder finns i PBL, socialtjänstlagen och bostadsförsörjningslagen och andra bostadsfrågor regleras i socialtjänstlagen och i lagen med vissa kommunala befogenheter m fl. Sveriges kommuner har således en särskild roll på bostadsmarknaden, genom såväl sitt sociala ansvar för att tillhandahålla ett skydd för kommunmedlemmarna, som genom sitt planmonopol, vilket i princip ger kommunerna möjlighet att sätta ramarna på bostadsmarknaden. Den bostadsmarknad kommunen är mer direkt inblandad i är främst hyresmarknaden, även om de genom planinstrument och lovgivning ger förutsättningar för boende i annan form än hyresrätt. Inom de ramar som ges av lagstiftning kan en mängd olika åtgärder vidtas för att tillgodose kommuninvånarnas generella bostadsbehov liksom särskilt utsatta gruppers mer speciella behov. Rapporten tydliggör vilka rättsliga ramar som finns och vilka skyldigheter som åvilar kommunerna samt belyser konkreta möjligheter och i detta avseende.



LTH
LUNDS TEKNISKA
HÖGSKOLA

Bostadsbrist – innebörd och orsaker

Ingemar Bengtsson

Division of Real Estate Science
Department of Technology and Society
Lund University

Abstract

Artikeln tar avstamp i den allmänna uppfattningen om att det råder bostadsbrist i Sverige. Syftet är att förstå vad bostadsbristen består i, vad den har orsakats av och hur den kan lindras. Fokus ligger på frågor som berör kommunernas roll för uppkomst och lindring av problem som bostadsbrist innebär, vilket innebär att kända problem som hyressättning, kreditrestriktioner och riksintressen endast berörs i marginalen. Tyngdpunkten ligger på analys av bristens natur, dess uppkomst och orsak, medan förslag på skarpa åtgärder kräver fördjupad analys varför vi i artikeln nöjer vi oss med att peka ut en färdriktning i vissa nyckelfrågor. Artikeln består av tre delar där den första delen studerar det historiska sambandet mellan bostäder, byggande och befolkning. Den andra delen analyserar begreppet bostadsbrist med utgångspunkt dels i att en brist måste upplevas av någon och att vi därför bör anlägga hushållets eller individens perspektiv, och dels i att själva begreppet brist implicit kräver en jämförelse med en tänkt, icke-brist situation. Den tredje delen, slutligen, behandlar orsaker och åtgärder, med ett fokus på kommunal nivå. I artikeln finner vi att det inte går att etablera något stabilt samband mellan befolkning och byggande och att historiskt byggande inte kan användas som mått på hur mycket som bör byggas framöver. Vi förklarar också varför det är så. I analysen av begreppet bostadsbrist finner vi att det inte är meningsfullt att tala i termer av antal bostadsenheter utan att bostadsbrist hellre bör analyseras i termer av hur människors nytta begränsas av brister i bostadsmarknadens funktionssätt. I artikelns lösningsorienterade del argumenterar vi för att frågan om vad som är effektiv produktion av byggrätter och hur denna kan komma till stånd bör sättas i fokus, när det gäller frågan hur bostadsbristens effekter kan lindras. Dessutom bör frågan om hur politiken kan komplettera marknaden för att åstadkomma en socialt önskvärd boendesituation för alla hushåll diskuteras med avstamp i en realistisk analys av vad vi kan förvänta oss av marknaden och vad som är en lämplig arbetsfördelning mellan marknad och politik, och mellan stat, kommun och individ.

1. Inledning

Den här artikeln utgör en delrapport inom projektet ”Regionala och sociala fördelningseffekter och utfall på den svenska bostadsmarknaden – Möjliga vägar framåt genom förändringar i skatte- och hyreslagstiftning” och ägnas åt begreppet bostadsbrist, både i teoretisk och i empirisk mening. Detta inbegriper åtminstone fyra delfrågor: vad är bostadsbrist, vad ger det för konsekvenser, hur uppstår det, och hur kan det åtgärdas? Frågorna runt bostadsbrist är relevanta för kommuner, dels genom kommunernas bostadsförsörjningsansvar, dels genom kommunernas roll genom planmonopolet, men också eftersom bostadsmarknadens funktion påverkar kommuninvånarnas liv direkt och indirekt. I denna artikel ligger fokus på att analysera bostadsbrist och dess konsekvenser ur ett ekonomiskt perspektiv, d.v.s. hur den påverkar människors liv i stort, medan frågan om kommunens juridiska ansvar i stort lämnas till annan delrapport.

Bostadsbrist kan låta som ett enkelt, entydigt begrepp, men så är inte alls fallet. Tvärtom är det i hög grad oklart vad begreppet betyder. Den mest etablerade mätningen av bostadsbrist torde vara Bostadsmarknadsenkäten (BME) som Boverket sammanställer utifrån uppgifter från kommunerna. BME har fördelen att den ger en bild av hela Sverige och att den delar upp bilden för olika grupper. Den stora bristen är själva bedömningen som anges i termer av balans eller obalans (över- eller underskott) på bostadsmarknaden. Vad är balans? Det beror på utgångspunkten för vad brist på bostäder betyder. Är det antalet bostäder i relation till antal hushåll/individer? Är det antalet hushåll i bostadskö, eller tiden i bostadskö, som avgör ifall brist råder? Är det hushållens tillfredsställelse med nuvarande boende som bestämmer bostadsbristen? Är det antal hemlösa individer? Så kan vi hålla på ett tag, men det är knappast fruktbart. Vi behöver börja i en annan ände. Vi börjar med att konstatera att det inte finns bara en korrekt definition av bostadsbrist, det finns flera och de beror på hur man vill använda begreppet. Begreppet måste kopplas till en målsättning eller ambition för bostadsmarknaden. Om vi börjar i en definition av vad vi förväntar oss av en fungerande bostadsmarknad kan vi arbeta oss vidare till att definiera ett antal funktioner som bör uppfyllas. Ambitionerna kan vara enkla som att ingen ska behöva sova ute mer än x antal dagar i sträck till att alla ska kunna tacka ja till ett nytt jobb utan att behöva pendla mer än 3 timmar per dag och vidare till att alla ska bo i sitt drömboende – och allt däremellan. Genom att klargöra vilka funktioner vi förväntar oss från bostadsmarknaden kommer vi också ifrån den *binära* synen på bostäder, att antingen har man ett boende (1) eller saknar man ett boende (0). I verkligheten uppfylls bostadsbehovet gradvis från väderskydd till att allt högre nivåer av behovstillfredsställelse.

Artikeln inleds med en historisk-statistisk tillbakablick på förhållandet mellan befolkning, bostäder och byggande på nationell nivå i Sverige. Syftet är att utreda ifall det finns stabila samband som kan ge oss vägledning i frågan hur stort byggande som är ett lagom byggande, givet befolkningstillväxten. Utöver byggande och befolkningstillväxt tar vi hänsyn till rivningar av bostäder och inrikes migration som orsaker till bostadsbrist. I artikelns andra del behandlas själva begreppet bostadsbrist och går då in på frågor som vad en bostad är, vilka brister som kan upplevas, bostaden som vara, skillnad mellan efterfrågan och behov samt hur begreppet brist bör förstås. Vi delar in olika orsaker till bostadsbrist i utbuds- och efterfrågeeffekter. I den tredje delen utnyttjar vi den tidigare analysen och ställer frågan vilken bostadsbrist som kan orsakas på efterfrågesidan respektive utbudssidan, och hur den principiellt skulle kunna lindras.

2. Bostäder, byggande och befolkningstillväxt sedan 1950

Vi inleder artikeln med att lägga basen för den vidare analysen genom att utröna vad vi kan lära av historiska data. Vi studerar samspelet mellan byggande och befolkningstillväxt under de senaste knappa 70 åren. Möjligen kan vi lära oss något om hur mycket byggande som krävs i förhållande till befolkningsökning, genom att studera hur sambandet faktiskt har sett ut. Det är intressant att studera sambandet mellan befolkningsökning och byggande eftersom byggandet ofta står i centrum i debatten om bostadsbrist. På ett sätt kan det tyckas vara paradoxalt eftersom nybyggda bostäder utgår så begränsad del av bostadsbeståndet, medan det å andra sidan också är en logisk koppling då byggandet förstås ökar antalet bostäder och därmed *borde* minska eventuell bostadsbrist, i varje fall i fall man tänker sig att bostadsbrist främst handlar om *antal* bostäder.

Under senare år har befolkningen ökat historiskt snabbt, bostadspriserna slagit nya rekord, och kötiderna för hyresrätt i Stockholms centrala delar är 20 år plus. Bostadspolitik har förmodligen inte varit en hetare fråga sedan Miljonprogrammet startade för drygt 50 år sedan. Boverket släppte 2016 en rapport som konstaterade att 710 000 nya bostäder behövs under närmaste 10 åren, d.v.s. en ökning av bostadsbeståndet med 15 %.¹ Jämfört med Miljonprogrammets ökning av bostadsbeståndet på ca 35 % låter det inte mycket. Men i en modern kontext skulle det innebära en anmärkningsvärd ökningstakt. Eftersom större delen av behovet ansågs föreligga under den första femårsperioden skulle det fram till 2020 innebära en byggtakt på 88 000 bostäder per år vilket kan relateras till de drygt 33 000 som var snittet sedan tiden efter miljonprogrammet (1976 - 2018) och snittet för de senaste 10 åren fram till 2015 som var knappt 33 000 bostäder per år. Prognosen har senare reviderats ned något men fortfarande är budskapet att det krävs en historiskt hög byggnadstakt under en lång tid framöver, i genomsnitt 66 900 nya bostäder per år fram till 2025.²

I kapitlet ska vi försöka lära av historien för att skaffa oss insikter i behovet av nybyggda bostäder utifrån historiskt samband mellan byggande och befolkningstillväxt.

2.1. En enkel modell över efterfrågan på nybyggda bostäder

De möjliga orsakerna till att fler bostäder behöver byggas kan räknas upp under tre punkter, att hus rivs, att antalet hushåll blir fler, att hushållen flyttar mellan orter inom landet, att hushållen skaffar fler bostäder (per hushåll).

- Bostäder har ändlig livslängd, byggnaderna förslits och måste till slut rivas, eller konverteras till annan användning. Dock har bostäder mycket lång livslängd. Dessutom är livslängden i hög utsträckning beroende på andra faktorer, som efterfrågan på bostaden. I attraktiva lägen har husen närmast obegränsad livslängd, om vi med nybyggnation menar att det gamla huset måste ha rivits. Det är lite av en definitionsfråga eftersom mycket omfattande renoveringar mycket väl kan kräva större bygginsatser än en nybyggnation. Vi är dock intresserade av antal *nybyggda* bostäder och räknar därför inte med aldrig så omfattande renoveringar. Anledningen är att vår definition av bostadsbyggande ska överensstämma

¹ (Boverket, 2016:18)

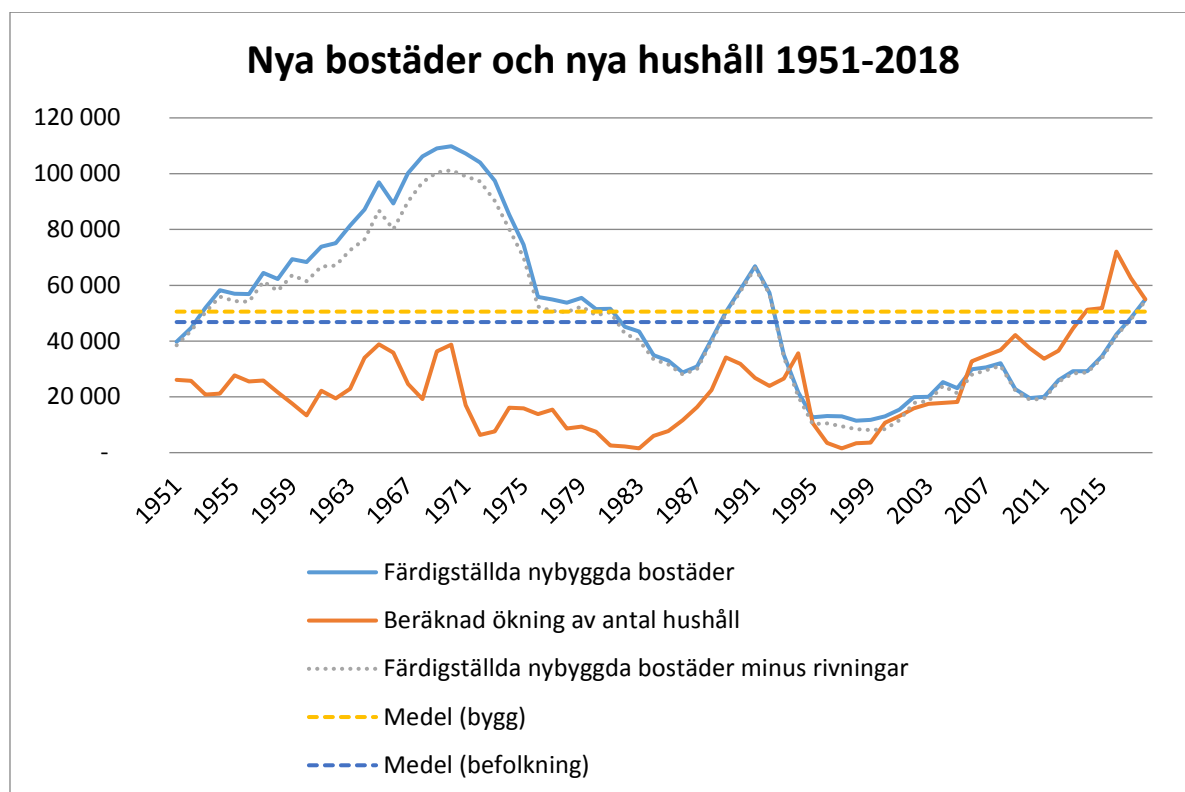
² (Boverket, 2018:24)

med den som används i debatten. SCB:s statistik över rivna lägenheter i flerbostadshus som är rivna av annan orsak än uthyrningssvårigheter visar att under de senaste 25 åren har i genomsnitt 0,03 % av lägenhetsbeståndet rivits årligen. I antal innebär det 630 st. per år. Om vi inkluderar de som har rivits p.g.a. uthyrningssvårigheter stiger siffrorna till 0,07 % respektive 1 660 st. Det finns en osäkerhet i statistiken då vi inte vet ifall uthyrningssvårigheten beror på slitna hus eller svag efterfrågan. Hursomhelst är rivningen av lägenheter en i praktiken oväsentlig faktor för att förklara behovet av nybyggnation.

- Antalet hushåll ökar. Vi likställer för enkelhetens skull hushåll med den grupp människor som bor i en bostad och därmed har vi en perfekt överensstämmelse mellan antalet hushåll och antalet bostäder som bebos av hushåll. Antalet hushåll kan stiga av olika anledningar:
 - Befolkningen ökar. Med konstant hushållssammansättning kommer behovet av nya bostäder att vara lika med befolkningsökningen (antal individer) dividerad med storleken på det genomsnittliga hushållet. I procentuella termer betyder det att behovet av nya bostäder är precis lika stort som befolkningsökningen. Sedan 1980 har den årliga befolkningsstillväxten i genomsnitt varit 0,55 %, men den har ökat kraftigt sedan 2 000 och snittet för de senaste 5 åren är 1,19 %, och trenden är ökande.
 - Hushållssammansättningen förändras så att det genomsnittliga hushållet innehåller färre individer. Om det genomsnittliga hushållets storlek minskar med x %, kommer behovet av antal bostäder att öka med $[1/(100 \% - x \%)-1]$. Om hushållsstorleken minskar från 2,1 till 2,0 motsvarar det en minskning på 4,76 % och behovet av bostäder ökar då med $[1/(100 \% - 4,76 \%)-1] = 5,00$ %. De senaste 5 åren har den genomsnittliga hushållsstorleken legat på i genomsnitt 2,23 personer per hushåll.
- Hushållen flyttar. Bostäders mest utmärkande egenskap jämfört med andra varor är orörligheten, att dess geografiska läge är fixt. Om hushållen flyttar *kan* ett behov av nya bostäder uppstå. Kan uppstå, inte nödvändigtvis. Om hushållens omflyttning inte medför en nettoomflyttning uppstår inget behov av fler bostadsenheter. Det som krävs för att ett behov av fler bostäder ska uppstå är att hushållen nettoflyttar, d.v.s. att vissa orter är inflyttningssorter och andra utflyttningssorter, netto. Om bostäder hade varit rörliga som andra varor hade detta inte medfört bostadsbrist. Nu är bostäder orörliga och därmed uppstår ett behov av fler bostäder på inflyttningssorterna som inte hjälps av lediga bostäder på utflyttningssorterna. För varje tom bostad som en flyttare lämnar efter sig behöver det byggas en ny bostad.

De tre beskrivna punkterna ger grundförutsättningarna, som sedan kan utvecklas för att ta hänsyn till mer av verklighetens komplexitet. En sådan komplicerande faktor som vi *inte* kommer att ta hänsyn till gäller hushåll som äger mer än en bostad. Det är en potentiellt intressant faktor i vissa lägen men undertecknad har inte funnit någon användbar statistik över detta och vi måste därför lämna det som en osäkerhetsfaktor. Det kan handla dels om hushåll som äger andra- och tredjebostäder, och dels om tomma bostäder efter flytt som blir kvar i befintlig ägo vilket är ett fenomen framförallt i lands- och glesbygd. En ytterligare faktor som inte tas hänsyn till här är

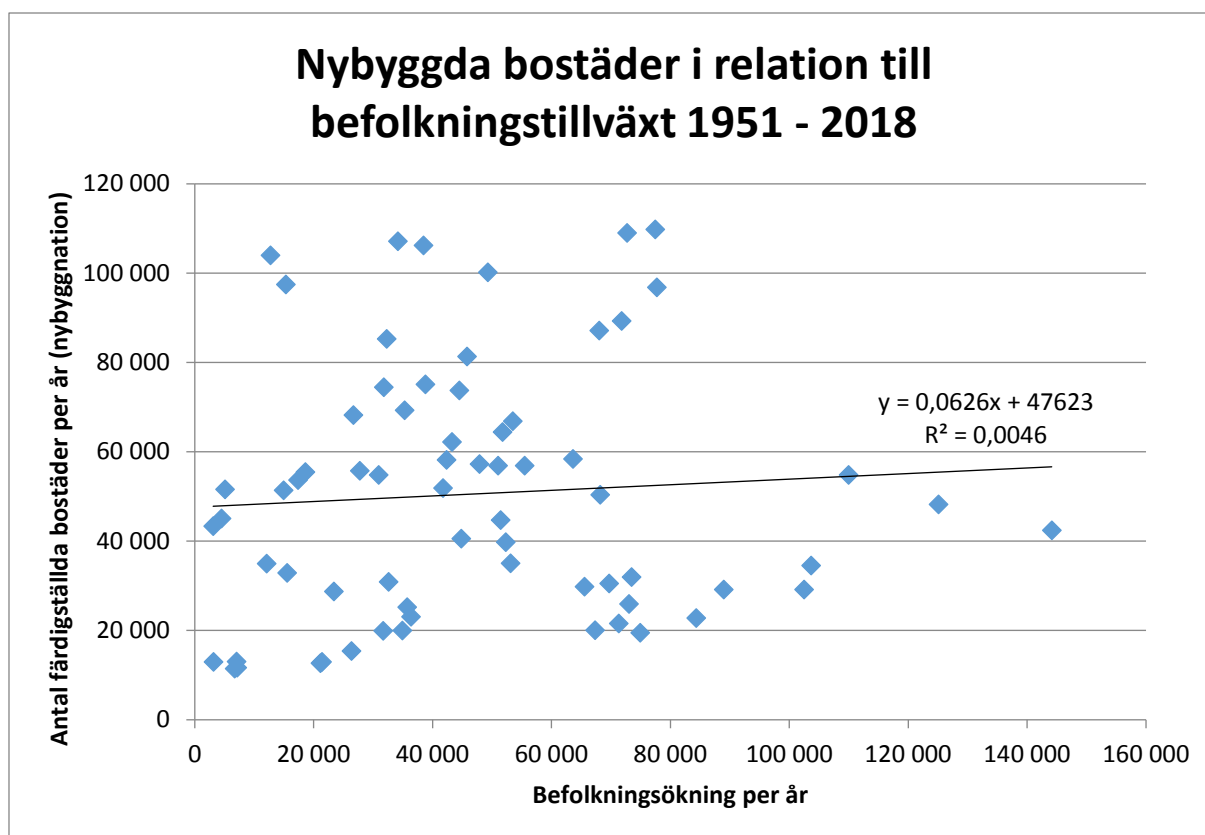
konverteringar mellan olika användningsområden, t.ex. inredning av vindsutrymmen till bostäder eller kontorisering av bostäder.



Figur 1. Nybyggnation, rivning och befolkningstillväxt över tiden, i absoluta tal. Statistik från SCB och egna beräkningar.

Figur 1 visar antalet nybyggda bostäder per år och i genomsnitt under perioden, beräknad ökning av antal hushåll, befolkningsökning i genomsnitt och rivningar av bostäder i flerbostadshus. Vi kan notera att rivningarna var historiskt höga under främst 1960-talet – runt 10 000 per år under toppåren – men att de på det stora hela endast kan ha försumbar betydelse för behovet av nybyggnation. Befolkningsökningen är som väntat intressantare, under perioden ökade befolkningen i genomsnitt med 46 813 individer per år medan de nybyggda bostäderna i genomsnitt var 50 553 per år. Vi noterar att kurvorna visuellt verkar följa varandra hyggligt över tiden men att befolkningsökningen har en mer slumpmässigt normalfördelad utveckling, med snabba slag upp och ned runt ett svagt ökande medelvärde, medan byggandet slår mindre från år till år, men istället uppvisar ett cykliskt beteende där långa perioder av högt byggande följs av många år med lågt byggande, relativt medelvärdet.

I figur 2 illustrerar vi med ett punktdiagram där varje punkt representerar ett enskilt års befolkningstillväxt (horisontellt) och nybyggande av bostäder (vertikalt).



Figur 2. Nybyggnation av bostäder i relation till befolkningstillväxt, i absoluta tal.

En sak som genast slår en är det svaga sambandet mellan ett visst års byggande och det årets befolkningstillväxt. Det är uppenbart att byggandet ett visst år historiskt sett i stor utsträckning har bestämts av andra faktorer än den aktuella befolkningstillväxten. Sambandet mellan nybyggande och befolkningsökning illustreras av regressionslinjens förklaringsgrad på 0,0046, d.v.s. att variationen i befolkningsökningen endast förklarar ca 0,5 % av variationen i nybyggnationen. Det är logiskt att byggandet är stabilare än befolkningsökning sett till kortsiktig variation, med tanke på byggprocessens längd och behov av många inblandade aktörer. Däremot är de långa och kraftiga cyklerna i byggandet, frikopplade från befolkningstillväxten mindre förväntade. En viss *boom-and-bust* tendens kan förklaras utifrån aktörernas motiv, men inte de långa cyklerna där man inte ens på en 68-årsperiod kan identifiera ett regelbundet mönster.³

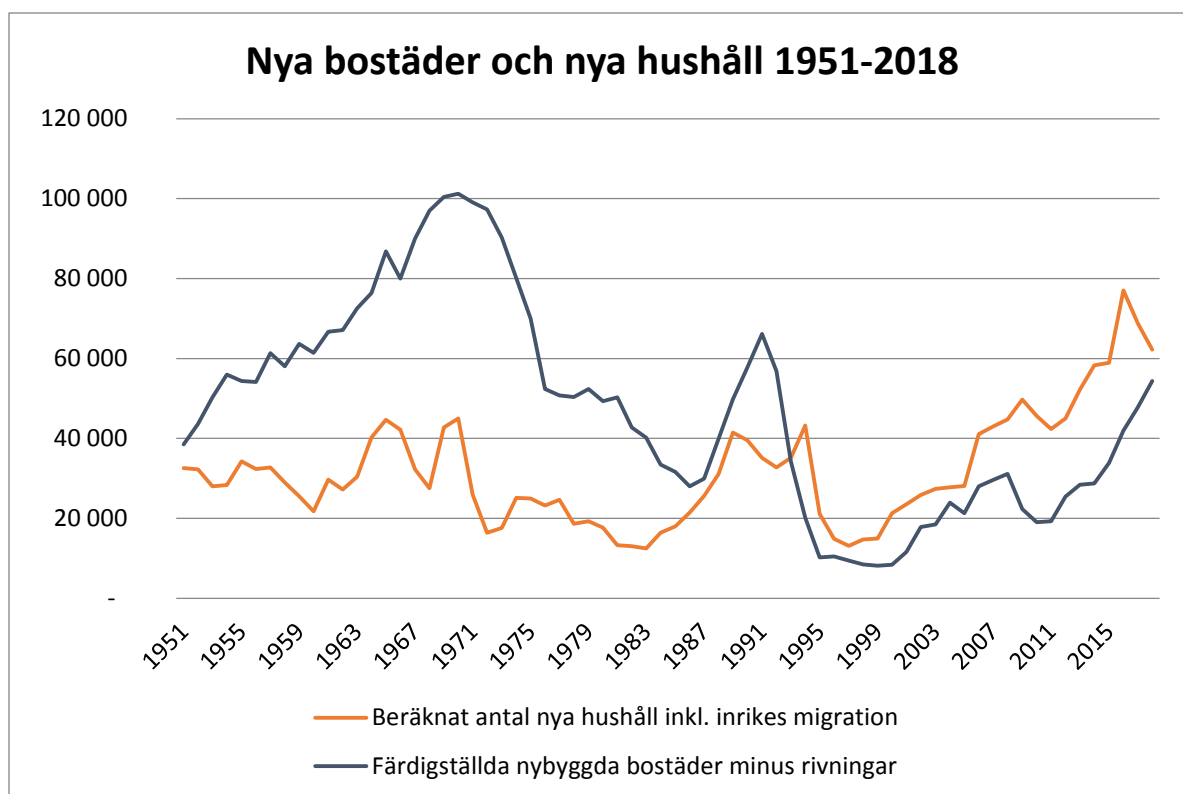
Vi funderar vidare på det vi har funnit. Vi fann dels att byggandet i genomsnitt var 50 553 per år vilket i förhållande till befolkningsökningen 46 813 innebär att det *under dessa 68 år byggdes 1,08 bostäder på varje ny invånare*. Det är ett anmärkningsvärt högt byggande, med tanke på att människor lever i hushåll, där dagens hushåll består av ca 2,26 individer. Om vi antar att hushållsstorleken har varit densamma under perioden innebär det att det har byggts 2,44 nya bostäder per nytt hushåll. Sammansättningen av hushåll skulle kunna förklara en del men 1945 var hushållsstorleken 2,33 vilket innebär att förändringar i hushållens sammansättning inte kan förklara den stora mängden nya bostäder.

³ (Geltner, Miller, Clayton, & Eichholtz, 2014, ss. 32-37)

Av våra tidigare punktade orsaker återstår omflyttning inom landet. I brist på ett tillgängligt mått på detta skapas istället ett enkelt mått baserat på olikheterna i befolkningstillväxt mellan kommuner. Den totala befolkningstillväxten i Sverige under perioden 1950-2018 var 45 % men den speglar inte omflyttning inom landet utan endast födelseöverskott och inflyttningsöverskott på nationell nivå. Vi utgår därför från att de kommuner som har vuxit snabbare än genomsnittet har haft nettoinflyttning från andra kommuner. Dessa snabbväxande kommuners befolkningsökning har sedan summerats, minskat med den genomsnittliga (45 %) ökningen. Den summan bör på ett grovt sätt spegla omflyttningen mellan kommuner – från (relativt) krympande kommuner till växande. Eftersom de lämnade bostäderna i utflyttningskommunerna inte kan flyttas med så ökar behovet av nya bostäder med nettoomflyttningen som därför bör kunna adderas till befolkningstillväxten. Den på så sätt uppskattade nettoomflyttningen är 1 845 396 personer, under 1950 – 2018, eller i genomsnitt 0,3 % av befolkningen. Om vi adderar den till befolkningstillväxten får vi 5 028 661 eller 73 951 per år. Om vi antar 2,3 personer per hushåll kan befolkningstillväxten förklara 20 353 bostäder per år och omflyttningen 11 799 bostäder per år. Rivningarna förklarar ytterligare 3 344 bostäder per år. Tillsammans 35 497 bostäder per år vilket lämnar oförklarade 50 553 – 35 497 = 15 056 bostäder per år eller totalt drygt en miljon bostäder under 68-årsperioden. Minskningen av hushållsstorlek från 2,33 1945 till 2,26 2018 innebär en 3 % minskning av hushållsstorleken, vilket 2018 motsvarar ca 148 000 bostäder. Kvar har vi fortfarande ca 900 000 bostäder som inte är förklarade.

Vi kan konstatera att ansatsen att förklara bostadsbyggandet under 1951 – 2018 med utgångspunkten i befolkningstillväxt, rivningar och urbanisering, inte lyckas särskilt väl. Dels är sambandet på kort sikt närmast obefintligt och dels är byggandet över hela perioden genomsnittligt högre än vad modellen kan förklara. Bostadsbyggande bestäms uppenbarligen av en mer komplex modell. Till någon del kan man tänka sig att mängden bostäder som inte utgör hushållets primära bostad har ökat under perioden, i takt med det allmänna välståndet. En annan förklaring kan vara att vårt enkla mått på urbaniseringens effekter underskattar effekten av inrikes migration. Det är troligt eftersom vi inte fångar upp urbanisering som sker *inom* en kommun, d.v.s. när byar överges med tomma bostäder som följd. I vår rivningsstatistik har vi dessutom endast bostäder i flerfamiljshus, vilket underskattar mängden uttjänta bostäder. Det hade för övrigt inte hjälpt att ha statistik över rivna villor eftersom många överges som permanentbostäder utan att rivas. Utöver dessa strukturella fel kan det också finnas fel i statistiken, även om alla siffror kommer från SCB:s officiella statistik och detta förmodligen är ett mindre problem.

En slutsats av försöken att modellera sambandet mellan befolkningstillväxt och byggande är att bedömningar av framtida behov av bostäder utifrån enkla befolkningsprognoser och historiska samband svårligen låter sig göras. Med tillgång till mer data kan man förvisso komma längre än med vår modell, men rimligen kommer osäkerheten fortfarande vara mycket hög. En annan observation som kan göras är att den långa perioden 1950 - 2018 verkar bestå av olika perioder, där sambandet mellan befolkningsökning och byggande ser olika ut.



Figur 3: Nybyggda bostäder i förhållande till nya hushåll med hänsyn till rivningar och inrikes migration.

Om vi studerar figur 3 kan vi se bilden av ett anmärkningsvärt högt byggande fram till mitten av 1980-talet medan perioden därefter förefaller vara mer balanserad men med ett tilltagande byggunderskott de allra senaste åren. Värt att notera är att den stora avregleringen av kreditmarknaden genomfördes 1985, följd av valutaavregleringen 1987 samt senare skattereform och avvecklande av bygg- och bostadssubventioner. Bostadsmarknaden som under efterkrigstiden varit starkt politiserad har från 1980-talet blivit mer marknadsmässig med ett mer efterfrågestyrt byggande och det förefaller ha resulterat i en bättre balans i byggandet. Vi drar slutsatsen att *om vi ska använda historiska samband för att förstå framtidens bostadsbehov bör vi fokusera på perioden från 1985 och framåt*. Under den här perioden har byggandet varit i högre grad efterfrågestyrt och bör därför bättre spegla sambandet mellan befolkningsökning och behov av nybyggnation. Om vi antar att migration och hushållssammansättning är konstanta betyder det att behovet av nya bostäder per ny invånare är ca 0,5, baserat på tiden efter 1985. Det skulle alltså i genomsnitt behöva byggas ca 50 000 bostäder per år i fall befolkningsökningen uthålligt ligger kvar på ca 100 000 nya invånare per år. Antalet påbörjade bostäder under 2018 var 54 876 medan befolkningsökningen under 2018 var 109 943 per år. Kvoten är då precis 0,5. Sett över åren 2016-2018 är dock kvoten lägre – 0,44.

Om vi ska luta oss mot erfarenheten från den efterfrågestyrda perioden efter 1985, skulle det under 10 år faktiskt behöva byggas ca 650 000 nya bostäder *om* dagens takt i befolkningsstillväxt håller i sig och Sverige under samma tid växer med mer än 1 100 000 invånare, motsvarande en ökning från idag med nästan 11 %. Om befolkningen kommer att växa så snabbt eller inte beror helt på vilka beslut som fattas runt migrationen från andra länder. Vidare förutsätter prognosen att hushållssammansättning och inrikes flyttmönster följer trenden från de senaste 30 åren. Det finns dock ett problem med tolkningen eftersom vi aldrig tidigare har upplevt en så snabb

befolkningsökning som vi nu talar om. Därmed kan vi inte riktigt lita på historiska mönster eftersom de uppträtt under andra förutsättningar. Förutsättningen för så stor befolkningsökning är att asylinvandringen är fortsatt hög år efter år. De här hushållen har ingen möjlighet att själva efterfråga nybyggda, dyra bostäder vilket innebär att höga krav på rörligheten inom befintligt bostadsbestånd för att bostäderna ska bli efterfrågade. De nybyggda bostäderna måste vara tillräckligt attraktiva för att kunna locka tillräckligt många hushåll att flytta från sina befintliga bostäder till de nybyggda. Annars kommer inte flyttkedjan igång och då blir det inga bostäder lediga som de nyanlända hushållen kan efterfråga. Vidare finns en osäkerhet i hushållsstorleken i de nytillkommande hushållen – består de av stora familjer eller av många ensamkommande?

2.2. En not om bostadsbrist och bostadsbyggande

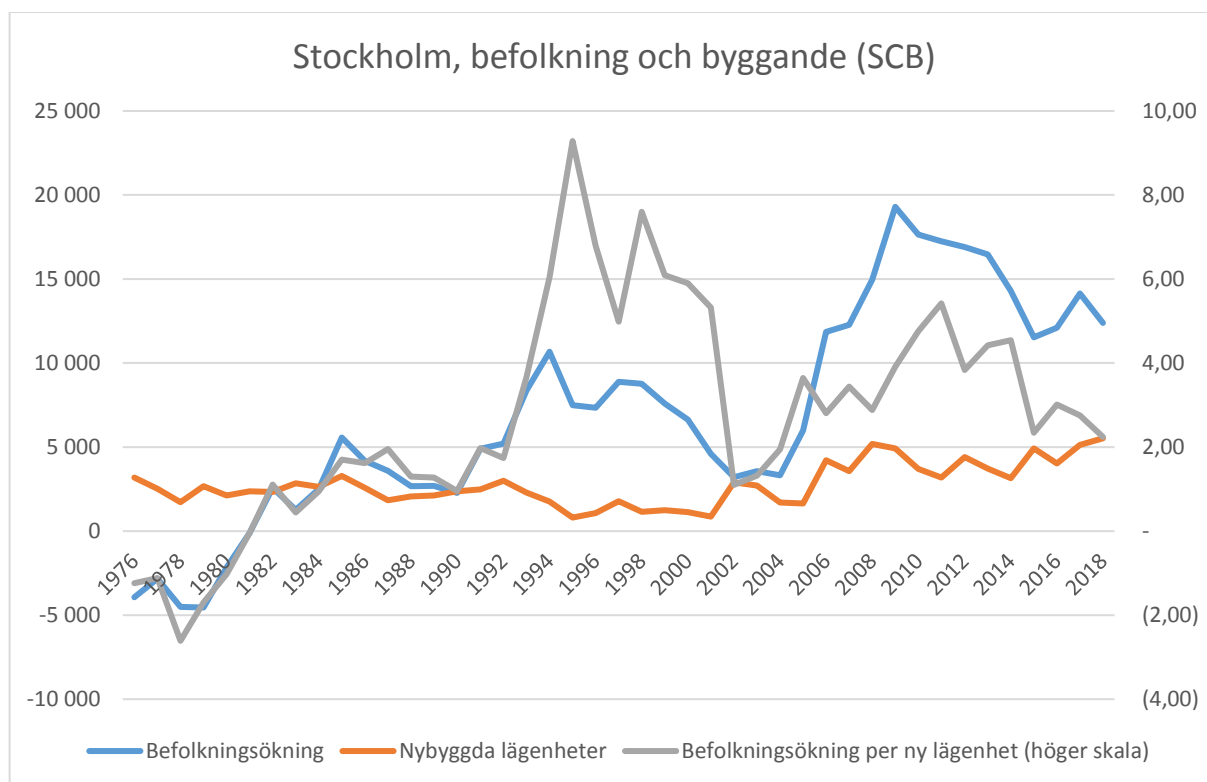
I debatten är det mycket fokus på hur nybyggandet kan öka för att lösa problemen på bostadsmarknaden. Det finns ett antal problem med detta. För det första utgör nybyggandet runt 1 % av beståndet vilket betyder att en ökning av byggandet med 100 % skulle öka beståndet av bostäder med 1 %. Att öka tillgängligheten till bostäder med nybyggnation går helt enkelt ganska långsamt. För det andra att de som saknar bostad inte kan efterfråga nybyggt. För det tredje missar debatten till stora delar att se den andra sidan av myntet, d.v.s. byggmarknadens perspektiv; att tänka på vad bostadsmarknaden betyder för byggmarknaden. Byggmarknaden är en marknad med stor tröghet, av flera orsaker. Varje producerad enhet tar lång tid att färdigställa, tillståndsdelen av byggprocessen tar lång tid – delvis beroende på en icke-optimal byggprocess men även på goda grunder, hus står under lång tid och det är många intressen som behöver beaktas. Byggandet binder mycket kapital och är därmed riskfyllt, särskilt med tanke på att husen är så långlivade och därmed varierar i värde med förväntningar på framtiden. Lite försämrade framtidsutsikter kan vända en förväntad vinst till kraftig förlust eftersom fastigheten kapitaliserar framtida händelser. En ytterligare, viktig faktor är att byggandet är relativt nationellt. Om efterfrågan på t-shirts fördubblas kan hela världens produktionskapacitet utnyttjas för att tillfredsställa efterfrågan. Så fungerar inte byggmarknaden. Ska byggandet öka behöver mer arbetskraft utbildas. Tillsammans betyder detta att det är mycket dyrt för byggmarknaden att tillfredsställa en efterfrågan som varierar starkt mellan åren. Det kanske största problemet är arbetskraften som dels tar tid att utbilda vid en ökande efterfrågan och dels drabbas av arbetslöshet när efterfrågan viker. Det här var ett stort problem på 1990-talet, när byggmarknaden hamnade i kris efter den tidigare överproduktionen. Det tog 10-15 år innan byggmarknaden åter var i något som kan liknas vid jämvikt. Stora svängningar i byggproduktionen leder till både lägre kvalitet och högre kostnader.

2.3. Slutsatser från modellen

Vi har konstaterat att det inte finns något tydligt, stabilt historiskt samband mellan befolkningstillväxt och byggande på nationell nivå. Möjligen har ett stabilare samband utvecklats sedan 1985, när bostadsmarknaden blivit mer marknadsstyrd. Dock är det för tidigt att säga, dels eftersom vi inte vet ifall marknaden var i balans i början av perioden och dels eftersom kurvorna för befolkningstillväxt och byggande divergerat under senare år. Det är oklart ifall detta ska tolkas som obalans eller som ändrat förhållande mellan befolkningstillväxt och behov av bostäder.

Varför finner vi inte något stabilt samband mellan befolkningstillväxt och byggande, varken på kort sikt som figur 2 eller på långs sikt som i figur 3? Det finns förmodligen flera delförklaringar till detta. Åtminstone tre olika förklaringar ligger nära till hands.

För det första utgör nybyggda bostäder en mycket liten del av det totala bostadsutbudet, medan de befintliga bostäderna utgör den största delen. Flexibiliteten i utnyttjandet av det befintliga beståndet hanterar, uppenbarligen, betydande avvikelser mellan befolkningstillväxt och nybyggda bostäder. I figur 4 ser vi utvecklingen i Stockholm från 1975 till 2018.



Figur 4. Inflyttning och bostadsbyggande i Stockholm.

Från diagrammet ser vi att Stockholm sedan ca 1990 har ökat befolkningen väsentligt snabbare än antalet bostäder. Teoretiskt skulle man kunna tänka sig att det beror på att inflyttade familjer har varit osedvanligt stora hushåll, men det är knappast troligt. Mycket troligare är att skillnaden mellan nya invånare och nya bostäder förklaras av *flexibilitet i utnyttjandet av befintliga bostäder*.

För det andra är byggande en trög process. Dels tar den marknadsmässiga byggprocessen, från marknadsanalys över projektering och byggande, till färdigställda bostäder lång tid. Dels involverar byggprocessen en lång rad av planerings- och regleringselement som ytterligare förlänger processen. Detta förklarar varför vi inte kan förvänta oss att byggandet följer behovet på kort sikt. Givet att förändringar i behovet inte är helt förutsägbara bör vi förvänta oss åtminstone kortsiktiga avvikelser mellan befolkningstillväxt och byggande.

För det tredje finns det anledning att tro att byggandet i sig själv svänger mellan högt och lågt byggande, utöver vad som kan förklaras med svängningar i efterfrågan. Det har dels marknadsmässiga orsaker, då det är väl känt att byggbranschens konjunktur innehåller relativt kraftiga svängningar mellan byggande klart över den långsiktiga jämvikten och byggande klart

under den långsiktiga jämvikten. Under tidsperioden vi studerar har också den samlade bostads- och byggpolitiken kraftigt påverkat marknaden och i sig bidragit till kraftiga svängningar i byggandet. Svängningar i byggandet som beror på förändringar i regelverket leder till ytterligare avvikelse mellan det faktiska byggandet och efterfrågan på nya bostäder, vilket gör att vi har ännu svårare att upptäcka ett eventuellt underliggande stabilt samband mellan befolkningstillväxt och efterfrågan på nya bostäder.

3. Bostadsbristbegreppet

”Om det råder underskott, balans eller överskott på bostäder på den lokala bostadsmarknaden är en bedömningsfråga. En kommun som bedömer att det råder balans på bostadsmarknaden har ett bostadsbestånd som möter efterfrågan och behoven. Obalans kan beskrivas som ett överskott eller ett underskott av bostäder på bostadsmarknaden i stort eller på delar av den.”

Citatet från Bostadsmarknadsenkäten 2018 visar på två viktiga problem med enkäten som underlag för bedömning av om bostadsbrist är ett problem. Dels bygger informationen på kommunernas bedömning av läget på bostadsmarknaden. Dels råder oklarhet om hur begreppen ”efterfrågan” respektive ”behov” är tänkta att tolkas. I det här kapitlet kommer vi att diskutera bostadsbrist med utgångspunkt i de behov som hushållen inte får tillfredsställda, snarare än med utgångspunkt i antalet bostäder. Vi hävdar att bostadsbrist är specifik, i meningen att det är specifika hushåll som lider av den genom otillfredsställande behovsuppfyllelse. För att komma vidare i analysen av den bostadsbrist hushållen upplever studerar vi bostadens egenskaper; hur bostaden tillfredsställer hushållet och hur den fungerar som vara på en marknad. Vi kan på så sätt härleda viss bostadsbrist till utbudssidan och viss till efterfrågesidan på bostadsmarknaden.

3.1. Bostadsbrist är specifik, inte allmän

Vi såg att det historiska samspelet mellan byggande och befolkningstillväxt på aggregerad nationell nivå inte gav oss särskilt tydliga riktlinjer för hur många bostäder som bör byggas i förhållande till förväntad befolkningstillväxt, annat än möjligen på mycket lång sikt. Genom att studera på aggregerad nivå bortses lätt från frågorna om *vilka bostäder* som saknas och *vilka hushåll* som saknar bostäder. Överhuvudtaget är uttrycket *bostadsbrist* svårt att förstå utan en mer ingående förklaring av innebörden. Utan sådan förklaring får man anta att den som använder begreppet har en binär syn på bostaden, bostaden som 1 eller 0.

De problem som finns på bostadsmarknaden handlar väldigt mycket om just *heterogeniteten hos både bostäder och hushåll*.⁴ Bostadsbrist i betydelsen att hushållet har svårt att *överhuvudtaget* finna en bostad på önskad ort är koncentrerad till hushåll med låg betalningsförmåga. Dessa hushåll har en låg effektiv efterfrågan inte bara på bostäder utan på konsumtion i allmänhet. Deras problem beror inte i första hand på att bostadsmarknaden har misslyckats med att erbjuda bostäder åt dem. Bakom ligger en låg betalningsförmåga som beror på låga inkomster. Dessutom, det är viktigt att inse att ytterligare en anledning till att hushållen med svag betalningsförmåga har svårt att hitta bostäder är att *utbudet* av de bostäder som de skulle kunna *efterfråga*, inte är accepterat av samhället

⁴ (Bengtsson I. , Behovet av nya bostäder: Implikationer av bostäders och hushålls heterogenitet, 2017)

då dessa inte anses bra nog. Vi vill med det här resonemanget sätta fokus på att de här hushållens problem inte primärt beror på att bygg- och bostadsmarknaderna har misslyckats, utan snarare på brister inom utbildnings-, arbetsmarknads-, och fördelningspolitik.

Den andra typen av bostadsbrist gäller vissa segment av bostadsmarknaden där det är svårt för breda grupper av hushåll att hitta en bostad. Det gäller främst hyresrätter och främst i centrala lägen i våra större städer och allra främst i Stockholm. Ett centralt boende i Stockholm är mycket attraktivt, vilket avspeglas i priserna för bostadsrätter. Stockholm erbjuder en attraktiv arbetsmarknad och många hushåll har en hög preferens för centralitet, vilket bevisas av att man är beredd att bo på mycket liten yta hellre än att bo mindre centralt. Det är hursomhelst ändå möjligt att bosätta sig centralt i Stockholm. Det finns ständigt ett utbud av bostadsrätter tillgängligt på marknaden, för de hushåll som har tillräckligt starka preferenser och tillräckligt hög betalningsförmåga för att efterfråga dessa. Det finns dock i praktiken ingen möjlighet att på förstahandskontrakt hyra en bostad i centrala Stockholm. Kötiderna är ofta upp mot 20 år, och ännu längre. Det betyder att *hyresrätter i centrala Stockholm aldrig är lösningen på ett bostadsbehov* i meningen att man idag saknar duglig bostad. Vi ska inte anta att de som idag får förstahandskontrakt efter 20 års väntan under dessa år varit utan bostad.

Problemet med att endast den ägda marknaden är tillgänglig är att den kräver kapital i en omfattning som utestänger hushåll som annars faktiskt har både betalningsvilja och -förmåga att *bekosta* ett centralt boende. Yngre, välutbildade och välbetalda hushåll som skulle efterfråga en hyresrätt till marknadshyra om sådan funnes, kan inte efterfråga motsvarande bostadsrätt eftersom de inte har tillräcklig tillgång till kapitalmarknaderna. Problemet förvärras av politiska insatser som bolånetak och amorteringskrav, vilka i praktiken särskilt drabbar yngre hushåll. Även ungdomar med lägre inkomster skulle på en fri marknad kunna efterfråga hyresrätter i centrala lägen då de på samma sätt som i storstäder i andra länder skulle kunna gå samman och gemensamt hyra en större lägenhet. Det är förstås inte bara yngre hushåll med goda inkomster som *upplever* en brist på hyreslägenheter i attraktiva lägen, många andra skulle också vilja bo i dem, givet den låga bruksvärdeshyran. Men skillnaden är att nämnda hushåll är beredda att betala lägenhetens *fulla* värde men kan ändå inte få tag på en. Övriga hushålls efterfrågan beror på att det är en underprissatt vara och på en sådan råder alltid och nödvändigtvis ”brist”.

Ett *allmänt* ökat byggande är inte lösningen på något av nämnda problem. Efterfrågan på underprissatta lägenheter i centrala lägenheter är i praktisk mening omätlig och kan inte (och bör inte) byggas bort. Ett tillskott av (relativt) centralt belägna hyresrätter innebär dock en viss förbättring för hushåll med hög betalningsvilja och -förmåga eftersom presumtionshyror innebär att dessa bostäder blir mer tillgängliga för hushållen med högst värdering av dem.

Ett *allmänt* ökat byggande löser inte problemet att vissa hushåll har svårt att överhuvudtaget efterfråga någon bostad. En gemensam nämnare för alla nybyggda bostäder är att de är dyra och de här hushållen kommer aldrig att efterfråga dem. Då återstår flyttkedjor, vilka är dåligt studerade i den empiriska forskningen. Rent teoretiskt bör varje ny bostad i övre prissegmentet även skapa en fri bostad i det lägsta segmentet. Dock gäller detta inte nödvändigtvis *inom* en ort eftersom hushåll flyttar mellan orter. Den lediga, billiga bostaden kan mycket möjligt finnas på en helt annan plats

än där nybyggnationen sker. Det är nog rimligt att anta att nybyggnation på attraktiva inflyttningsorter endast i liten utsträckning medför lediga bostäder på samma ort i det billigaste segmentet. Dessutom slutar rimligen flera flyttkedjor i ett pojk- eller flickrum då det är relativt ovanligt att dessa hyrs ut när barnen flyttare hemifrån. Generell nybyggnation torde vara ett mycket trubbigt medel för att åstadkomma en enklare bostadssituation för hushållen med svagast betalningsförmåga. Därmed inte sagt att nyproduktionen är oviktig för marknadens funktion. Tvärtom skulle ett uteblivet eller undertryckt byggande medföra att även fler grupper av hushåll skulle uppleva bostadsbrist, om inte på annat sätt så i form av dyrare bostäder. Vi kommer senare att återkomma till denna fråga, som även i Sverige ofta behandlas under sitt engelska namn – *affordable housing*.

3.2. Vad är en bostad?

Om vi vill förstå vad bostadsbrist innebär måste vi utgå från en konkret uppfattning om vad en bostad är. Vi ska därför kort diskutera hur *bostad* lämpligen definieras, och vi gör det under tre rubriker, *bostadens egenskaper*, *bostaden som vara* samt *efterfrågan och behov av bostad*.

3.2.1. Bostadens egenskaper

Vid definition av begreppet bostad förordar vi en funktionsbaserad definition av begreppet, d.v.s. vad en bostad är bestäms av vilka nyttor den erbjuder konsumenten. Det är en väl etablerad syn på bostaden, att den har ett antal egenskaper som bostadskonsumenten uppskattar och därför är beredd att betala för. Detta utnyttjas bl. a. inom fastighetsvärdering, både i de traditionella metoderna ortspris- respektive avkastningsvärdering och i den mer forskningsinriktade metoden hedonisk värdering.⁵ Utan att gå in på detaljer kan vi – för vårt syfte – med fördel dela in bostadens olika egenskaper under två olika huvudrubriker: *läge och lägenhet*. Med läge avser vi egenskapen att hushållet kan bo i ett visst läge vilket medför en viss tillgänglighet till andra platser, med andra nyttigheter som arbetsplatser, social och kommersiell service, rekreationsmöjligheter med flera. Med lägenhet avser vi alla egenskaper som skapar nytta för hushållet när det befinner sig i bostaden, eller i dess omedelbara närhet.⁶ Bland lägenheters egenskaper märks bland andra bostadsyta, standard, skick och utemiljö. För den fortsatta analysen ska vi sammanfatta de viktigaste egenskaperna hos en bostad.⁷

- **Läget**
Läget behöver överensstämma med hushållets behov av tillgängliga målpunkter.
- **Lägenhetens storlek**
Lägenheten behöver vara av en viss storlek för att hushållet inte ska vara trångbott.
- **Lägenhetens kvalitet**
Lägenheten (inklusive utemiljön) behöver hålla en viss standard och skick för att erbjuda en sund boendemiljö åt hushållet

⁵ (Bengtsson I. , Fastighetsvärdering - om värdeteori och värderingsmetoder, 2018)

⁶ (Bengtsson I. , Fastighetsvärdering - om värdeteori och värderingsmetoder, 2018, ss. 128-138)

⁷ (Bertaud, 2018, ss. 219-221).

Utöver dessa tre grundläggande egenskaper hos bostaden tillkommer en *tids- eller trygghetsaspekt*, nämligen på vilket sätt hushållet har tillgång till bostaden, äganderätt, bostadsrätt, hyresrätt, första hand eller andra hand. Att själv råda över hur länge man kan bo i bostaden är en egenskap i sig, och en bostadsbrist kan vara att sakna trygg besittning till en annars bra bostad.

Alla fyra egenskaperna är *kontinuerliga* till sin natur, de kan tillfredsställas till en varierande grad från inte alls till mycket högt, och allt däremellan. En bostad kan betraktas som en sammansatt produkt, bestående av de tre egenskaperna läget, lägenhetens storlek och lägenhetens kvalitet. Följaktligen kommer också bostaden att tillfredsställa hushållets behov till en varierande grad, på en skala från noll till oändligheten. Vi kan anta att marginalnyttan av alla tre egenskaperna är positiv och avtagande, vilket är mikroekonomins normalantagande för konsumtion. I klartext betyder det att mer alltid är positivt, men att nettobidraget från en ytterligare ökning blir allt mindre ju mer vi konsumerar av en viss egenskap. Positiv, avtagande marginalnytta gäller då också för bostaden som helhet, vilket också innebär att ett hushåll som står under budgetrestriktion kommer att väga sitt bostadsbehov mot behovet av annan konsumtion. Bostaden som helhet kommer att vägas mot annan konsumtion och bostadens delegenskaper kommer att vägas mot varandra. Det är resultatet av dessa, hushållens avvägningar, som vi kan läsa av som priser på småhus och bostadsrätter, och på hyresmarknaden som hyresnivåer och köer.⁸

Vi argumenterar således för att boendenyttan är en kontinuerlig variabel som kan tillfredsställas gradvis från en mycket låg nivå till en mycket hög. Det är orsaken till varför det är olämpligt att tala om bostadsbrist i binära termer, som att bostad antingen finns eller inte, eller att bedöma bostadsbrist genom att räkna bostads- respektive hushållsenheter. Vi är rimligen intresserade av två saker, dels *hur mycket bostadsnytta som hushållen totalt upplever* och dels *hur den totala bostadsnyttan är fördelad*. Utöver själva bostadsnyttan i sig själv konstaterade vi också att tryggheten i tillgången till bostaden är ytterligare en egenskap som bidrar till hushållets bostadsnytta.

Innan vi fortsätter med att analysera bostadsbristen som bristande utbud eller bristande efterfrågan behöver vi närmare definiera vad vi menar med bostadsbrist, vilken form av bristande behovstillfredsställelse är att anse som bostadsbrist? Vi har tidigare sagt att boendet kan beskrivas med fyra egenskaper, läget samt storleken och kvaliteten på lägenheten och att även tryggheten i tillgången till bostaden är en faktor som påverkar hushållets boendenyttan. Utan att närmare precisera nyttofunktionens matematiska form bör vi tänka oss att den som, åtminstone till någon del, multiplikativ, mer specifikt att om någon av egenskaperna är 0 blir också nyttan 0. Ett enkelt exempel kan illustrera vad vi tänker oss. Anta att alla fyra egenskaperna kan mätas på en skala från 0 till 10. Då skulle nyttofunktionen kunna vara $u(X) = a\sqrt{x_1} \times b\sqrt{x_2} \times c\sqrt{x_3} \times d\sqrt{x_4}$ där (X) är vektorn av egenskaperna och (a,b,c,d) är konstanter som speglar respektive egenskaps vikt. Marginalnyttan av varje egenskap är positiv men avtagande, så länge ingen egenskap är 0 i vilket fall nyttan blir 0. Positiv, men avtagande marginalnytta betyder också att låg nivå på en egenskap

⁸ På hyresmarknaden råder inte fri prissättning och därför kommer priset inte att helt spegla hushållens uppfattning om lägenheterna utan en del av den informationen hamnar istället i köerna till hyreslägenheterna.

kan kompenseras med högre nivå på en annan egenskap, men också att det krävs större och större kompensation i övriga egenskaper ifall nivån på en egenskap närmar sig noll.

I mer praktiska termer kan vi exemplifiera bostadsbrist i de olika avseendena läge, storlek, kvalitet och tid. En person som har fått erbjudande om nytt, bättre betalt arbete i en annan stad än där hen för närvarande bor kan lida av bostadsbrist om hen inte hittar bostad i den nya staden och därför inte kan tacka ja till anställningen. Personen lider av bostadsbrist, även om hen faktiskt bor i en bostad som uppfyller de övriga tre kriterierna. På liknade sätt kan vi resonera om storlek och kvalitet på boendet. Slutligen gäller det även tidsaspekten. En person kan möjligen erhålla ett andrahandskontrakt på ett boende med acceptabelt läge, storlek och kvalitet, men ändå lida av bostadsbrist i meningen att hen inte råder över hur länge hen kan bo kvar. Gemensamt för alla dessa brister är dels att de är bostadsbrist i bemärkelsen att individens bostadssituation leder till minskad upplevd nytta och dels att den *inte går att upptäcka genom att jämföra antal hushåll med antal bostadsenheter*.

Att *räkna* bostäder är helt enkelt inte särskilt effektivt om man vill bedöma hur stor bostadsbristen är. Dels säger den lite om vilka brister hushållen faktiskt upplever. Dels tar den inte hänsyn till den endogenitet som föreligger. Hushållen anpassar sig till det bostadsutbud som finns; hellre än att vara hemlös är man beredd att acceptera en bostad med avsevärda brister. Hushållsstorlek är rimligen beroende på tillgången, och priset, på bostäder. Vi såg t.ex. tidigare hur Stockholm under senare tid har ackumulerat en betydligt högre befolkningstillväxt än vad som kan förklaras av mängden nybyggda bostäder. Inom trafikforskningen talar man om *inducerad trafik*, om fenomenet att utökad vägkapacitet leder till ökad trafik och i slutändan ingen större förändring av trängseln. Motsvarande mekanism gäller även på bostadsmarknaden.

3.2.2. Bostaden som vara

Den överväldigande majoriteten av bostäder fördelas på en marknad där hushållen är konsumenter. Utan att lägga några värderingar i begreppet kan vi konstatera att bostaden de facto är en *vara*; hushållen använder sina ekonomiska resurser för att förvärva rättigheter att bo i bostäderna. Rättigheterna är av olika slag, som äganderätt, bostadsrätt och hyresrätt.

Eftersom bostaden är en vara som handlas med på bostadsmarknaden är det intressant att analysera vilken typ av vara bostaden är, och särskilt vilka eventuella särdrag den har som urskiljer den från teorins typiska vara. Det är vanligt i litteraturen att, i högre eller lägre grad, utgå från att bostaden är en ganska speciell vara. Exempelvis räknar Arnott (1987) upp 11 olika särdrag hos bostaden som vara: nödvändighet, ekonomisk betydelse, lång livslängd, geografisk orörlighet, odelbarhet, komplexitet/heterogenitet, smal marknad, diskontinuiteter i produktion, asymmetrisk information, transaktionskostnader samt brist på försäkringsmarknader.^{9,10} Det är korrekt att bostäder har dessa egenskaper men betydelsen av särdragen ska inte övertolkas. Att bostaden är en *så* speciell vara är delvis en illusion. I verkligheten är *alla varor speciella*, jämfört med den teoretiska varan. Marknadens själva funktion är just att minska de transaktionskostnader som finns p.g.a. ett

⁹ (Arnott, 1987)

¹⁰ Översättning till svenska begrepp från (Bengtsson B. , 1992)

antal "imperfektioner" hos varorna, jämfört med den teoretiska varan. I verkligheten är det den "typiska", teoretiska varan som är unik och skiljer sig från alla faktiska varor. Marknadens institutioner, som företag, rättigheter, avtal, garantier, marknadsföring, bokföring och redovisning, pengar m.fl. har alla utvecklats för att effektivare kunna handla med varor som skiljer sig från den teoretiskt perfekta varan.¹¹ Bostadens särdrag är en fråga om gradskillnader jämfört med andra varor, inte artskillnader. Tvärtom uppfyller bostaden de viktigaste egenskaperna för en vara, som villkoren för en *privat vara*: exkluderbarhet och rivaliserande konsumtion.¹² I den meningen är bostaden en vara som vi kan förvänta oss att marknaden erbjuder i en effektiv mängd, till skillnad från *kollektiva varor*. Med utbud av bostäder i effektiv mängd menar vi att utbudet tillfredsställer efterfrågan på bostäder.

Anledningen till att det är av visst intresse att fundera över bostadens egenskaper som vara är att det hjälper oss att förstå vilket utbud av bostäder vi bör förvänta oss att den fria marknaden erbjuder, och vad vi *inte* bör förvänta oss att den erbjuder. Vissa varor har egenskaper som gör det svårt för marknaden att erbjuda dem i effektiv mängd (att utbudet tillfredsställer efterfrågan), dessa tillkortakommanden brukar benämnas *marknadsmislyckande*. En av orsakerna till marknadsmislyckanden är de just nämnda kollektiva varorna; varor som inte fullt ut uppfyller båda kriterierna för en privat vara, exkluderbarhet och rivaliserande konsumtion. Som vi redan har konstaterat uppfyller bostäder tydligt båda dessa kriterier. En annan orsak till marknadsmislyckande är förekomsten av naturliga monopol, vilka t.ex. uppstår på marknader där de fasta kostnaderna är mycket höga i förhållande till de rörliga kostnaderna. Det kan ifrågasättas hur hård konkurrensen är i svensk byggsektor, men att kalla den för monopol är rimligen att gå alldeles för långt. Inte heller på den direkta marknaden för bostäder kan någon enskild aktör anses ha en monopolställning. På vissa mindre marknader kan det allmännyttiga bostadsbolaget ha en starkt dominant ställning på marknaden för hyresbostäder, men de är aldrig helt skyddade från konkurrens då det dels finns ett konkurrerande utbud av ägda bostäder och dels bostäder i närliggande kommuner som upplåts av andra bolag. En tredje källa till marknadsmislyckande är förekomsten av asymmetrisk information, vilket beskriver en situation där parterna i en transaktion har privat information, som den motparten inte känner till.¹³ Ett typiskt exempel är arbetslöshetsförsäkring som är svår att erbjuda marknadsmässigt eftersom försäkringsbolaget har svårt att veta hur mycket den försäkrade anstränger sig för att behålla/finna ett arbete. Asymmetrisk information är normalfallet för de flesta varor och hindrar normalt inte ett effektivt utbud av varor; marknaden hanterar informationsproblem framförallt med olika former av avtalslösningar som t.ex. garantier, optioner, inkomstkrav, depositioner och självrisker. Förekomsten av asymmetrisk information torde inte vara ett stort problem på bostadsmarknaden, både jordabalken och avtalsrätten skyddar parterna från konsekvenser av bristande information och förekomsten av olika upplåtelseformer underlättar ytterligare. En fjärde orsak till marknadsmislyckande är externa effekter, vilket avser situationer där tredje part påverkas – positivt eller negativt – av en transaktion

¹¹ (Bengtsson I. , 2003)

¹² (Bergh & Jakobsson, 2017, ss. 299-300)

¹³ (Akerlof, 1970)

mellan två parter. I normalfallet bör vi inte förvänta oss att ett hushålls beslut om sin boendesituation genererar externa effekter för andra hushåll, varken positiva eller negativa.¹⁴

Bostadens speciella egenskaper betyder alltså inte *per se* att vi bör förvänta oss att marknaden misslyckas med att uppnå balans mellan utbud och efterfrågan. Det utesluter dock inte att så kan ske, men vi behöver i så fall förklara varför icke-jämvikt skulle uppstå, eller bestå, som en effekt av bostadens egenheter som vara.

Temporär obalans

Även om vi inte omedelbart hittar något skäl att misstro att marknaden på *lång sikt* rör sig mot jämvikt mellan utbud och efterfrågan återstår frågan om *kort sikt*. I en dynamisk värld kommer de flesta marknader att vara i rörelse mot jämvikt, där ideliga störningar rubbar jämvikten medan marknadens inneboende drivkraft driver den mot ny jämvikt. Ju lägre transaktionskostnaderna är och ju högre omsättningstakten är, desto mindre blir avvikelserna mellan verklighetens temporära icke-jämvikt och teorins jämvikt, och desto kortare blir tiden i icke-jämvikt. I det här avseendet spelar bostadens speciella egenskaper en betydande roll; ett hushålls byte av bostad för med sig transaktionskostnader av betydande storlek och byggandet av nya bostäder sker med en avsevärd tröghet. Större förändringar i befolkningens storlek eller sammansättning eller förändringar i ekonomin som leder till att människor vill flytta leder till temporär obalans mellan utbud och efterfrågan på bostäder. Man bör dock notera att det gäller oförväntade förändringar; förväntade förändringar kommer marknaden att hantera då det ligger i ett vinstmaximerande företags intresse att vara först med att erbjuda bostäder på en växande marknad.

3.2.3. Efterfrågan och behov av bostad

Vi ska inte fördjupa oss i begreppsanalys av *efterfrågan* respektive *behov* men behöver ändå helt kort definiera hur vi förstår begreppen. Bo Bengtsson (1992) definierar begreppens betydelse för hur vi ska förstå bostadsbrist på följande vis:¹⁵

”Bostadsbrist bestäms på marknaden som ett tillstånd där någon eller några människors bostadsstandard är lägre än vad som motsvarar deras efterfrågan.

[...]

Bostadsbrist bestäms politiskt som ett tillstånd där någon eller några människors bostadsstandard är lägre än vad som motsvarar deras behov.”

Vi ansluter oss till de definitionerna men behöver utveckla dem något för att göra dem operationella. Efterfrågan är det marknadsmässiga begreppet som vi kan *observera* i hushållens betalningsvilja för en vara. Efterfrågan är en produkt av upplevda behov och den ekonomiska förmågan att efterfråga. Det är denna typ av hushållens behov som vi kan förvänta oss att en marknad utan marknadsmisslyckanden tillfredsställer. Efterfrågan har två särskilt intressanta

¹⁴ Notera att det gäller frågan om *mängden* bostadskonsumtion. Det är uppenbart att ett hushåll kan skapa både positiva och negativa effekter för andra närboende hushåll genom sin *användning* av bostaden. Detta är dock en annan fråga som inte har att göra med vår fråga om mängden bostadskonsumtion.

¹⁵ (Bengtsson B. , 1992, s. 22)

egenskaper, dels är den observerbar genom hushållets handlingar och dels avslöjar den hushållets prioriteringar mellan olika slags behov. Varje verkställd efterfrågan (köp av vara) medför en alternativkostnad genom att viss konsumtion och därmed behovstillfredsställelse av annan vara omöjliggörs. Hushållets underliggande behov kan vi däremot inte direkt observera. Distinktionen mellan efterfrågan och behov är av betydelse eftersom samhället har krav på vad som anses vara en socialt acceptabel nivå av bostadskonsumtion. I de flesta samhällen ligger nivån för acceptabel bostadskonsumtion så pass högt att inte alla hushåll kommer att efterfråga den, eftersom de då skulle tvingas leva på en, enligt hushållet själv, oacceptabelt låg konsumtionsnivå i något annat avseende. Den socialt acceptabla miniminivån för bostadskonsumtion kan vi betrakta antingen som en paternalistisk uppfordran eller som en social rättighet, eller som en kombination av dessa. Det är rimligt att påstå att Sverige har rört sig från den förra mot den senare. Det finns idag en bred acceptans för att varje hushåll bör tillförsäkras en viss minimistandard vad avser boende, oaktat om hushållet självt efterfrågar den standarden.

För att kunna fastställa den socialt acceptabla miniminivån kan vi inte förlita oss på observationer av hushållens faktiska handlingar, såsom vi kan observera behov som manifesteras genom efterfrågan. Därmed behövs det något annat sätt att fastställa hushållets behov i de fall där hushållet erhåller stöd från samhället att öka sin boendekonsumtion. I praktiken fastställs dessa behov i en politiskt-administrativ process.

Distinktionen mellan efterfrågan och behov hjälper oss att härleda orsakerna till vissa typer av bostadsbrist. Vi förväntar oss att marknadens utbud är tillräckligt för att tillfredsställa efterfrågan, och om så inte är fallet föreligger ett marknadsmisslyckande som behöver analyseras. Om behoven hos hushåll som inte efterfrågar den socialt acceptabla miniminivån av bostadskonsumtion inte tillfredsställs är det frågan om ett politikmisslyckande, där den politiskt-administrativa processen misslyckats med att uppfylla de antagna målen, och då behöver denna process analyseras för att orsakerna till bostadsbristen ska kunna identifieras. Vi återkommer till detta längre fram i artikeln.

3.3. Utbud och efterfrågan av bostäder – vad brister när bostadsbrist uppstår?

Bostadsbrist lämpar sig inte för att räknas i antal enheter bostäder eftersom man då inte kan fånga upp bostadsbristens alla specifika aspekter. Mer grundläggande är det fel att mäta bostadsbrist i antal enheter bostäder eftersom den typen av bostadsbrist inte är ett problem *per se*. *Problemet med bostadsbrist är inte att det finns få bostäder utan att det finns hushåll som upplever brister i sitt boende.* Vi bör flytta fokus från bostaden till hushållet när vi försöker förstå ifall vi har bostadsbrist, hur stor den i så fall är och hur den kan åtgärdas. Det är alltså nyttan som skapas när ett hushåll bor i en bostad vi ska fokusera på. Den hänger förstås ihop med antalet bostäder men rymmer så mycket mer än bara antal bostadsenheter. Det finns ett antal dimensioner av problemet som vi måste ta hänsyn till.

Vi har alltså konstaterat att bostadsbrist bör uppfattas som att hushållen upplever brister i sitt boende, snarare än som ett relationsmått mellan antal bostadsenheter och antal hushåll. Vi måste dock kvalificera begreppet ytterligare för att göra det operationellt meningsfullt. Givet att människors *behov* är omätliga – vilket vi normalt antar – kommer hushållen alltid uppleva att det finns något i deras boende som kunde ha varit bättre än vad det är. Den rent subjektiva upplevelsen

av brist är inte ett användbart mått på bostadsbristen, eftersom vi vet att behoven är omätliga. Vi behöver ha någon form av referensram för att kunna avgöra vad som är bostadsbrist. Men först behöver vi veta *varför* vi vill mäta bostadsbrist?

Ordet ”brist” antyder att något är sämre än vad det *kunde* ha varit, eller hur det *bör* vara. Det är en bra utgångspunkt. Det vore meningslöst att kalla all form av icke-optimal behovstillfredsställelse från boende för bostadsbrist. Vi är normalt intresserade av att identifiera brister i syfte att åtgärda dem; brist anmodar handling. I fallet bostadsbrist är vi intresserade av att identifiera orsaker till bostadsbrist som *inte skulle behöva finnas*, eller som *inte bör finnas*. Att de *inte skulle behöva finnas* betyder att de inte hade funnits om vi inte hade orsakat dem, på något sätt. De finns alltså inte på grund av allmän resursbrist. Mer specifikt kan vi slå fast att det är brister som skapas av att marknaden misslyckas att erbjuda, eller på grund av att marknaden hindras att erbjuda, bostäder som hushållen efterfrågar. Den andra typen av brister, de som *inte bör finnas*, handlar om brister som skulle finnas även om marknaden fungerande optimalt och hänger ihop med att vi har samhällliga mål för boendestandard som går utöver hushållens privata prioriteringar. Vi kan ytterligare precisera de båda bristernas natur genom att analysera dem i termer av *utbud* och *efterfrågan*. Bristerna som inte skulle behöva finnas kan vi analysera som brister på utbudssidan och bristerna som inte bör finnas kan vi analysera som brister på efterfrågesidan.

När bostadsbrist föreligger – ett hushålls boende brister i förhållande till något kriterium – kan vi då härleda orsaken till att hushållet lider bostadsbrist? Vi kan börja med att undersöka ifall bristen beror på att *utbudet av bostäder* är för litet eller att hushållets *efterfrågan är för liten*. På en perfekt fungerande fri marknad är inte detta en meningsfull distinktion, men bostadsmarknaden är inte en perfekt marknad vad gäller utbudet och inte heller är den en perfekt marknad vad gäller efterfrågan. På utbudssidan har vi bl.a. ett artificiellt begränsat utbud av byggrätter och på efterfrågesidan har vi samhällliga krav på en viss boendestandard för hushållen, utöver deras efterfrågan i vissa fall. Givet dessa avvikelser från teorins fria marknad kan vi på ett meningsfullt sätt tala om att orsaken till viss bostadsbrist primärt skapas på utbudssidan eller på efterfrågesidan.

För att kunna bedöma om en viss bostadsbrist skapas på utbuds- eller efterfrågesidan behöver vi använda en referensmodell, utifrån vilken vi bedömer avvikelserna. Referensmodellen blir lämpligen en tänkt, perfekt fungerande fri marknad.

3.3.1. Utbudsskapad bostadsbrist

På utbudssidan är frågan om det faktiska utbudet av bostäder är mindre än vad som kan förväntas på en fri marknad, och i så fall varför. Vi har redan berört en möjlig orsak, nämligen förekomsten av marknadsmisslyckande. Vi konstaterade dock att det inte är troligt att marknadsmisslyckande är en viktig orsak, eftersom de typiska förhållanden som ger uppkomst till marknadsmisslyckanden inte föreligger på bostadsmarknaden, annat än i form av temporär icke-jämvikt vilken dock normalt bör kunna hanteras inom ramen för bostadsbeståndets flexibilitet.¹⁶

¹⁶ En onormal situation skulle kunna vara 2015 års ”flyktingkris” där behovet, och i viss mån även efterfrågan, plötsligt steg kraftigt.

Viktigare än rena marknadsmisslyckande torde däremot *marknadsförutsättningarna* vara, d.v.s. det institutionella ramverk inom vilket marknaden verkar. Flera sådana förutsättningar har redan diskuterats relativt utförligt i debatten och diskuteras inte närmare här. Det gäller hyressättningssystemet som hindrar hyresmarknaden från att nå jämvikt mellan utbud och efterfrågan, kreditmarknadsrestriktioner som hindrar vissa hushåll – särskilt unga – från att efterfråga bostäder på den ägda marknaden samt riksintressen som omöjliggör eller fördyrar bostadsbyggande.¹⁷ Nämnade förutsättningar ligger på nationell nivå, på kommunal nivå kan vi konstatera att kommunen har en central roll för utbudet av bostäder genom det s.k. planmonopolet. Om kommunen inte erbjuder en effektiv mängd planlagd mark, d.v.s. en effektiv mängd byggrätter, kommer priset på byggrätter bli högre än vad det annars skulle och färre bostäder bli producerade, och ett problem med *unaffordable housing* skapas. Vi återkommer till den analysen i kapitel fyra.

3.3.2. Efterfrågeskapad bostadsbrist

På efterfrågesidan är frågan om hushållens faktiska efterfrågan på bostad är mindre än vad som krävs för att inget hushåll ska lida bostadsbrist, så som samhället definierar bostadsbrist. Det kan exempelvis vara en individ som lever som hemlös, och därmed lider av bostadsbrist enligt de flesta definitioner av begreppet, men det kan också vara ett hushåll som bor i en lokal som inte är godkänd som bostad, eller ett hushåll som bor trängre än samhällets norm för trångboddhet. Vi får anta att hushållet, trots allt, har valt sin boendesituation givet de restriktioner hushållet möter. Då kommer frågan att handla om varför hushållet har valt en lägre boendestandard än den av samhället stipulerade miniminivån. I många fall är det enkelt nog, hushållet har inte ekonomiska resurser nog att efterfråga en av samhället godkänd boendestandard, givet hushållets övriga basala behov. I vissa fall kan vi tänka oss ett paternalistiskt inslag i boendenormen, d.v.s. att hushållet skulle kunna ha efterfrågat en acceptabel boendestandard, om det hade gjort andra val angående övrig konsumtion. I de flesta fall torde det dock handla om att det är hushållets ekonomiska resurser som är för små för att möjliggöra en samtidig acceptabel tillfredsställelse av alla basala behov.

Man skulle kunna hävda att också det här fallet handlar om utbudsbrist, d.v.s. att så enkla, billiga bostäder som hushållet efterfrågar saknas på marknaden. Men, i det fallet att de efterfrågar en bostad med oacceptabelt låg standard, är avsaknaden av den typen av bostäder inte korrekt att kalla utbudsbrist. Givet de krav samhället ställer på boendets standard är det inte ett utbudsmisslyckande att de bostäderna saknas, som inte uppfyller samhällets krav. Det är mer konstruktivt att betrakta det som ett efterfrågemisslyckande, att inte alla hushåll efterfrågar ett boende av acceptabel standard. Politiken har satt upp krav på lägsta acceptabla boendestandard som politiken har misslyckats med att få alla hushåll att efterfråga.

4. Åtgärder mot bostadsbristen – kommunal nivå

I kapitlet ska vi diskutera hur bostadsbristen kan lindras, med utgångspunkt i vår tidigare analys av vad bostadsbristen består i. Vi kommer att avgränsa oss till åtgärder som, direkt eller indirekt, berör kommunal nivå. Kommunen som aktör kan föras in i analysen på flera olika sätt. Vi väljer

¹⁷ (Boverket, 2013); (Veidekke, 2018); (Riksrevisionen, 2018)

att introducera kommunen genom dess roll för bostadsförsörjningen, i teori och i praktik. Vi kommer fortsätta att dela upp analysen av bostadsbristens orsaker i utbudssida och efterfrågesida.

Ett viktigt, och ofta diskuterat, problem på bostadsmarknaden är hyressättningen på hyresmarknaden där något som liknar fri prissättning inte har rått sedan 1942.¹⁸¹⁹ Detta problem kommer inte att diskuteras här. Inte heller kommer vi i detalj diskutera problemen som har skapats av hur skyddet av riksintressen tillämpas eller utformningen av Boverkets byggregler. Även detta är välkänt och diskussioner pågår om hur systemet för skydd av riksintressen kan reformeras för att i mindre utsträckning hindra angelägen exploatering. Vi kommer att fokusera på den principiella nivån, vad man kan säga om hur regleringen av bostadsmarknaden borde utformas, om syftet är att lindra den bostadsbrist hushållen upplever.

4.1. Kommunens roll i bostadsförsörjningen

I en långt driven välfärdsstat som Sverige kan individerna påräkna stöd från den offentliga sektorn i många av livets skeden, både planerade och oplanerade. Den offentliga sektorn har påtagit sig en lång rad av skyldigheter gentemot samhällsmedborgarna. De här skyldigheterna existerar dock inte i vacuum utan utgör spegelbilden av individernas skyldigheter gentemot sig själva och andra, bl.a. genom den offentliga sektorn. Huvudregeln är att individerna har ett ansvar att ta hand om sig själva, att uppfylla sina egna mål med livet, utifrån talang och ambition. Utöver detta har individerna även skyldigheten att finansiera den offentliga sektorns verksamhet. Av logisk nödvändighet beror den offentliga sektorns skyldigheter på individernas skyldigheter. Interaktionen mellan den offentliga sektorns skyldigheter och individens skyldigheter gäller på det aggregerade planet likväl som på det specifika planet, för varje offentligt åtagande.

Det är i ljuset av samspelet mellan individens och den offentliga sektorns skyldigheter som kommunens bostadsförsörjningsansvar ska ses. Vi vill poängtera hur bostadsförsörjningsansvaret utövas i samverkan mellan stat, kommun och individ. Kommunens bostadsförsörjningsansvar är beroende av individens eget ansvar för att skaffa sig en bostad. Individens och kommunens ansvar kompletterar varandra i arbetet med att skapa största möjliga nytta åt individen. Individen och kommunen har i det här arbetet en arbetsfördelning som har sin grund i fördelningen av mer grundläggande rättigheter. Individen är fri att använda sina resurser, t.ex. sitt humankapital, efter eget gottfinnande – inom vissa gränser. Individen är på samma sätt också fri att välja sin konsumtion efter eget gottfinnande. Kommunen å sin sida, har genom planmonopolet bl.a. rätten att planera var, hur och när bostäder *kan* få uppföras. Kommunen har också rättigheten att beskatta de självförsörjande kommuninvånarna, bl.a. så att resurser kan omfördelas från dessa till icke-självförsörjande kommuninvånare.

Utifrån de grundläggande rättigheterna kan man härleda en överensstämmande ansvarsfördelning mellan individ och kommun:

- Individen har ansvar för att skaffa resurser för att skaffa sig boende

¹⁸ (Boverket, 2013)

¹⁹ (Kopsch, 2019)

- Individens ansvar för att välja ett boende som tillfredsställer hans preferenser
- Kommunen ansvarar för att hantera planmonopolet på ett sätt så att individen inte hindras i att uppfylla sitt ansvar
- Kommunen ansvarar för att omfördela resurser till de individer som inte klarar av att uppfylla sitt individuella ansvar.

Gentemot den stora majoriteten av kommuninvånare består kommunens ansvar alltså i att *inte hindra* individerna från att skaffa sig önskad bostad; man kan uttrycka det som att individen har en negativt definierad rättighet (frihet) i att slippa bli (omotiverat) hindrad i sitt bostadssökande.

För en liten minoritet av kommuninvånarna blir den positivt definierade rättigheten att aktivt bli hjälpt till en bostad aktuell. Den rättigheten aktualiseras då individen har misslyckats med att uppfylla sitt eget bostadsförsörjningsansvar. Den här rättigheten förstås bäst som en försäkring där den som p.g.a. omständigheternas spel inte klarar av att uppbära resurser nog att skaffa sig en bostad, får hjälp av de som har lyckats, i det här fallet genom kommunen. Försäkringslösningar innehåller nödvändigtvis en självrisk och i det här fallet innebär självrisken att individens rätt att välja bostad går förlorad i samband med att rättigheten att bli aktivt hjälpt till bostad aktiveras. När individen själv ansvarar för sin bostadsförsörjning kommer hen efterfråga den bostad som ger högst marginalnytta, givet individens totala konsumtionsbehov. Valet av bostad beror på bostadens nytta och dess alternativkostnad, vilken i sin tur beror på vilken annan konsumtion som utgör bästa alternativ till bostaden. När individen inte själv ansvarar för sin bostad blir det omöjligt att avgöra bostadens marginalnytta eftersom den inte längre är förknippad med en alternativkostnad. Därför måste – som vi diskuterade i 3.2.3. – bostaden väljas utifrån andra kriterier än individens efterfråga, då denna är omöjlig att känna till. Därmed behöver kommunen istället förlita sig på någon form av administrativt kriterium för vilka egenskaper som krävs av en bostad för att tillfredsställa individens behov. Kommunen behöver alltså vägledning från en *norm* för vilka egenskaper som ska krävas av en bostad i förhållande till olika hushållskonstellationer för att kommunen ska kunna uppfylla sin del av bostadsförsörjningsansvaret.

Utifrån den här analysen kan kommunen vara en del av orsaken till att bostadsbrist uppkommer genom att falla på någon av sina två ansvarspunkter. Om kommunen misslyckas med att *inte hindra hushållen* från att uppfylla sitt eget ansvar för bostadsförsörjning kommer kommunen att bidra till att bostadsbrist uppkommer. Om kommunen misslyckas med att *hjälpa de hushåll* som inte själva klarar av att uppfylla sitt eget ansvar kommer kommunen att bidra till bostadsbrist. Vi ser att kommunen därmed har ett visst ansvar för utbudet av bostäder, via planmonopolet, och ett visst ansvar för efterfrågan på bostäder, via fördelningspolitik. Vi ska i det följande fortsätta analysen utefter de här två linjerna.

4.2. Bostadsbrist genom planmonopolet

Kommunen styr genom planmonopolet över hur mycket bostäder *som kan tillskapas*, men inte över hur mycket *som faktiskt skapas*, inom den ramen. Kommunen kan genom planmonopolet bidra till färre bostäder, men inte fler. Det framgår relativt tydligt när kommunen skapar byggrätter som inte efterfrågas, eftersom de då förblir outnyttjade. Förekomsten och omfattningen av detta har varit föremål för en del diskussion, och var bland annat nyligen föremål för diskussion i en SOU

som diskuterade möjligheten att innehavarna av byggrätter medvetet avvaktar att bygga.²⁰ Läget är långtifrån heltäckande klarlagt men indikationerna säger att det är en närmast marginell företeelse.²¹ Potentiellt mer intressant är frågan om kommunen bidrar till bostadsbrist genom att ”underplanera”?²² Eftersom kommunens planering sätter en övre ram för hur mycket bostäder som kan byggas är detta fullt möjligt. Det här är en fråga som är internationellt mycket uppmärksammas, t.ex. av Chang-Tai Hsieh och Enrico Moretti.²³

”A major impediment to a more efficient spatial allocation of labor is housing supply constraints. These constraints limit the number of US workers who have access to the most productive of American cities. In general equilibrium, this lowers income and welfare of all US workers.”

Hsieh och Moretti beräknar effekterna av felallokeringen av arbetskraft till 9,4 % av USA:s BNP, vilket förstås är ett betydande problem. Dock gäller detta den samlade effekten av regleringar som minskar byggandet, inte bara de som ligger på lokal nivå. Ett annat exempel på hur frågan uppmärksammas är i det s.k. *Wharton Residential Land Use Regulation Index* som mäter hur mycket högre bostadspriserna (i olika delar av USA) är p.g.a. regleringar som hindrar byggnation.²⁴

Frågan är hur vi kan avgöra ifall det råder underutbud, balans eller överutbud på byggklar mark? Samma fråga möter kommunen när den beslutar över hur mycket byggrätter som ska skapas. Ett sätt att angripa frågan om hur stort ett effektivt utbud av byggrätter vore, är att utgå från hur marknaden för byggrätter kan antas fungera på en perfekt marknad. Generellt gäller att ett effektivt utbud innebär att man producerar tills marginalkostnaden är lika med priset, givet att marginalkostnaden är konstant eller stigande med produktionen. Av detta kan vi dra slutsatsen att markpriset – från råmark utan byggrätt till tomtmark med byggrätt – bör stiga med marginalkostnaden för att producera byggrätten. Alltså, prisskillnaden mellan mark utan respektive med byggrätt bör motsvara produktionskostnaden för byggrätten. Som en jämförelse kan vi se på relationen mellan priser på småhusfastigheter (typkod 220) och tomtmark för småhusfastigheter (typkod 210). Prisskillnaden mellan dessa motsvarar rätt väl produktionskostnaden för ett småhus, om man också tar hänsyn till avskrivning på byggnadsvärdet. Det här förhållandet gäller i alla lägen där den så kallade Tobins q-kvoten är minst 1²⁵. I lägen där Tobins q är klart under 1 innebär det en förlustaffär att bygga nya bostäder och där gäller att tomtmark + produktionskostnad > värdet befintligt småhus i nyskick. Tobins q kan anta värden långt under 1 eftersom hus inte (enkelt) går att flytta. På en marknad för en vara med ett snabbrikligt utbud skulle utbudet minska tills Tobins q var återställd till 1, men på bostadsmarknaden är utbudet mycket trögrikligt nedåt; utbudet minskar endast sakta med förslitningen av befintliga hus. Uppåt däremot är utbudet rörligt. Jämfört med andra varor tar byggande lång tid men så småningom kommer utbudet att reagera på en

²⁰ (SOU, 2018:67)

²¹ (Jonsson & Persson, 2019)

²² (Bengtsson I. , Planmonopolet ger färre och dyrare bostäder, 2018)

²³ (Hsieh & Moretti, 2015)

²⁴ (Gyourko, Hartley, & Krimmel, 2019)

²⁵ (Bengtsson I. , Fastighetsvärdering - om värdeteori och värderingsmetoder, 2018)

efterfrågeökning (Tobins $q > 1$) och det ökande utbudet kommer att pressa ned priserna tills att Tobins q åter är i närheten av 1.

På samma sätt som att priset på en tomt är ungefär lika med priset på en bebyggd småhusfastighet (med hus i bra skick) minus byggkostnaden borde alltså priset på råmark utan byggrätt vara ungefär lika med priset på tomtmark med byggrätt minus produktionskostnaden för byggrätten, vilken i sin tur i huvudsak består av kostnaden att ta fram en detaljplan. Under förutsättning att produktionen av byggrätter sker samhällsekonomiskt effektivt *bör* detta gälla. *I verkligheten gäller det inte.* Som ett illustrativt exempel kan vi ta ett i media omtalat fall som gäller ett antal småhusfastigheter i Nacka kommun.²⁶²⁷ En fastighetsutvecklare var där intresserad av att köpa ett 30-tal villor och omvandla dem till ca 700 lägenheter i bostadsrättsform. Villorna, som normalt kostar 15-20 miljoner kronor skulle köpas för 30-45 miljoner kronor styck. En värdestegring på ca 100 % som tydligt illustrerar underutbudet av byggrätter. På väl fungerande marknader förekommer inte den typen av arbitragemöjligheter. Den springande punkten här är att fastighetsutvecklaren hade goda förhoppningar om att få byggrätt på de planerade ca 700 bostäderna, genom en ny detaljplan. Kostnaden för framtagandet av detaljplanen står bostadsutvecklaren huvudsakligen själv för och det är därför uppenbart att värdestegringen vida överstiger produktionskostnaden för byggrätterna. Senare har det visat sig att bostadsutvecklaren drar sig ur, förmodligen därför att man blivit mindre positiv till efterfrågan i nuläget, där marknaden för nyproduktion har drabbats av införandet av kreditrestriktioner riktade till hushållen. Detta ändrar dock inget i sak, exemplet visar hur potentiella värden finns gömda i detaljplaner som inte tillåter en effektiv exploateringsgrad. Sannolikt finns det mängder med liknande områden, om än inte lika spektakulära, som inte uppmärksammas då ingen på allvar prövar möjligheten att få till en ny detaljplan. Anledningen till att bostadsutvecklaren i det här fallet vågade hoppas på ett positivt planbesked var utbyggnaden av tunnelbanan med en station precis i området. Stationen i sig kan antas bidra till värdeökningen, men knappast till avgörande grad. Nacka-fallet är inte unikt, i t.ex. Uppsala rapporteras om en prisskillnad på jämförbar mark där enda skillnaden är byggrätten, på 14 000 %!²⁸

När städer växer utåt, som årsringarna på ett träd, kommer varje givet läge att relativt sett bli mer centralt beläget och därmed att ha relativt sett lägre transportkostnader, jämfört med den urbana gränsen, eller jämfört med ett genomsnittligt läge i staden. Läget kommer då också att bli mer värdefullt och utan transaktionskostnader skulle vi förvänta oss en ögonblickligt ökad befolkningsdensitet när hushållen svarar på de höjda markvärdena genom att hushålla med markanvändningen. Transaktionskostnaderna är dock höga och markvärdena behöver stiga rätt mycket innan fastighetsägaren finner det lönsamt att addera fler våningar, eller att riva småhuset och bygga ett hyreshus. Det vår anekdot från Nacka dock så tydligt visar är att begränsningen i tillåten markanvändning är en i högsta grad bindande restriktion. Villorna i exemplet skulle i ett slag stiga med 100 % i värde, alla transaktionskostnader med rivning, planering och nybyggnation

²⁶ (Hellekant, 2019)

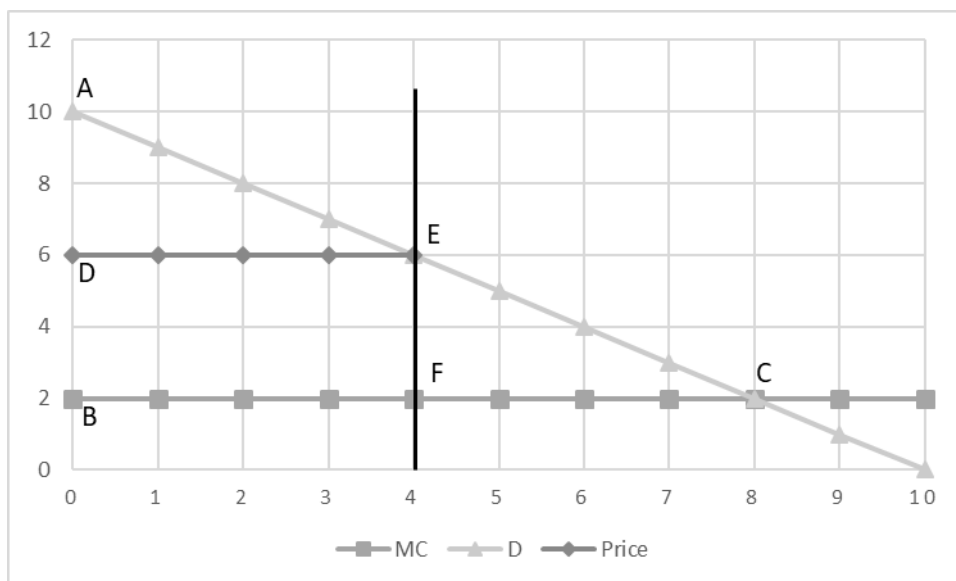
²⁷ (Mitt i Nacka, 2018)

²⁸ (Westberg, 2019)

inräknade. Det är rimligt att anta att utan brist på byggrätt hade man inte väntat så länge med att kapitalisera på markvärdeökningen, utan långt tidigare förtätat bostadsområdet.

Möjligheten att förtäta har även uppmärksammats på andra håll i samhällsbyggnadsbranschen, t.ex. på arkitektbyråerna. Ett exempel är forskningsprojektet *Mellanstaden* av Paradiso arkitekter.²⁹ Ett annat är projektet *500 K* av Kod arkitekter.³⁰ Båda projekten handlar om hur villastäder skulle kunna förtätas och därmed rymma fler bostäder på samma yta.

Vi har konstaterat att underproduktion av byggrätter är ett problem, både teoretiskt och empiriskt. Den leder till färre bostäder och dyrare bostäder. I figur 5 illustreras poängen grafiskt.



Figur 5. Effekt av underproduktion av byggrätter.

I figur 5 illustrerar vi hur marknaden för byggrätter kan se ut. "D"-linjen representerar efterfrågan på byggrätter och "MC" marginalkostnaden för att producera dem. Marknadsjämvikten är vid "C" vilket ger mängden 8 och priset 2. Om istället kommunen producerar 4 enheter kommer priset att bli 6. Konsumentnyttan vid marknadjämvikt blir triangeln A-B-C vilket blir 32. Vid produktionen 5 blir konsumentöverskottet istället triangeln A-D-E och summan 8. 8 av konsumentöverskottet (E-F-C) har gått helt förlorat och 16 (D-B-E-F) har överförs till producentöverskott. Den minskade mängden byggrätter kommer att resultera i färre bostäder. Det höjda priset på byggrätter kommer att resultera i dyrare tomtmark och dyrare bostäder. Vinnare blir i första hand de markägare som erhåller byggrätter, men förmodligen även de byggbolag som får bygga. Alla markägare är dock inte vinnare, de som skulle fått bygga i marknadjämvikten men inte erhåller byggrätter förlorar istället, i figuren illustrerat av ytan (4-F-C-10).

Dyrare bostäder leder också till att yngre hushåll skuldsätter sig och betalar till äldre hushåll som ser sina förmögenheter växa. Innan vi lämnar frågan om underproduktion av byggrätter ska vi nämna ett ytterligare problem som följer, nämligen byggbranschens anpassning. Ett problem med

²⁹ (Deurell, Alayat, Ohlsson, & Paradiso arkitekter, 2015)

³⁰ (Kod Arkitekter, 2016)

underproduktion av byggrätter är att det medför att det för exploateringsföretagens lönsamhet blir avgörande att få tag på byggrätter, inte att tillfredsställa efterfrågan. Med ransonering av byggrätter – kan man lite tillspetsat påstå – är det inte så noga vad man bygger, det går att sälja ändå. Däremot är det helt avgörande att man lyckas gentemot kommunen, antingen genom att få igenom byggrätter på sin egen mark, eller genom att få köpa mark av kommunen. Eftersom detta blir den avgörande framgångsfaktorn, är det här bolagen kommer att fokusera. Det skapas alltså en miljö där de företag som är skickligast på att tillfredsställa kommunens krav blir mest framgångsrika och på sikt konkurrerar ut de som är mindre skickliga. Detta är negativt av två anledningar. Dels driver det inte på byggbolagen att bättre tillfredsställa efterfrågan, d.v.s. hushållens behov av prisvärda bostäder. Dels skapar det en grogrund för korruption i en miljö där personliga kontakter mellan företagen och enskilda personer – tjänstemän och politiker – på kommunen kan vara avgörande för tilldelningen av mark och/eller byggrätter.

4.2.1. Underproduktionens orsaker

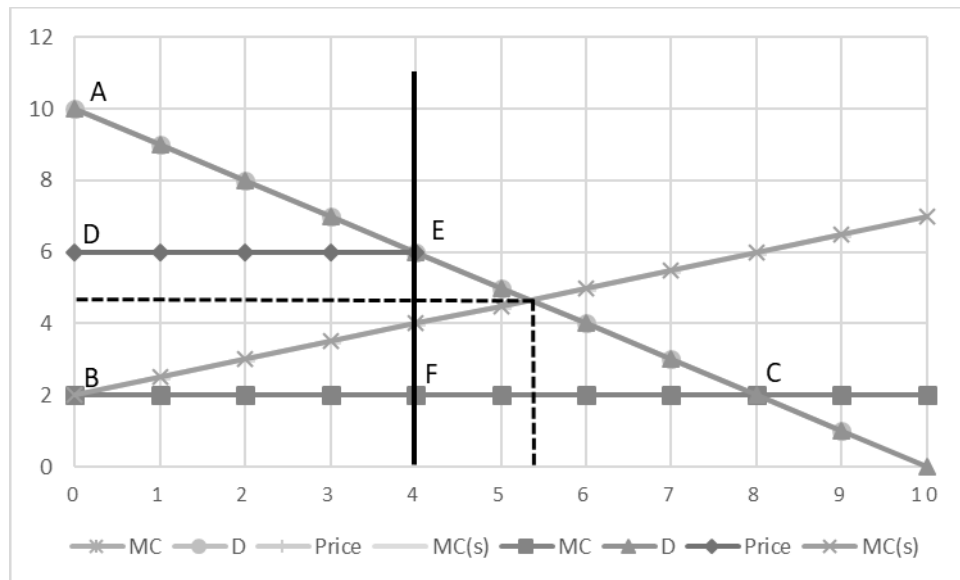
Att underproduktion av byggrätter råder i många lägen är enkelt att konstatera, genom att studera prisskillnader mellan annars jämförbar mark där den ena har byggrätt och den andra inte. Om prisskillnaden överstiger produktionskostnaden av byggrätter är marknaden inte i balans och fler byggrätter hade skapats på en fungerande, fri marknad. Vad som *orsakar* underproduktionen är en mer komplicerad fråga och är oss veterligen inte tidigare besvarad. Vi har inte här möjlighet att empiriskt analysera frågan utan får nöja oss med att formulera ett par teoretiskt plausibla hypoteser, för framtida forskning att undersöka vidare. Den första hypotesen handlar om vad som egentligen utgör produktionskostnaderna för att tillskapa byggrätter, d.v.s. att det kan finnas dolda kostnader som vi inte omedelbart ser. Den andra hypotesen handlar om kommunens incitament att skapa byggrätter.

Produktionskostnader för att skapa byggrätter

Byggrätter tillkommer när detaljplan arbetats fram, antagits och vunnit laga kraft. Uppenbarligen utgör kostnaderna för att ta fram och anta detaljplanen produktionskostnader för byggrätter. Arbetet består bl.a. i att undersöka lämpligheten i den tänkta exploateringen, med hänsyn till lagstiftning. Arbetet består också i utformningen av detaljplanen och själva processen med samråd och administrativt arbete. Finansieringen av arbetet regleras till stor del i exploateringsavtal mellan fastighetsägare och kommun. Det är lätt att inse att kostnader av det här slaget är del av produktionskostnaderna för byggrätter. Frågan är om det finns fler, mindre tydliga kostnader? Nämnade kostnader är enkla att observera eftersom de motsvaras av utgifter och utbetalningar direkt hos de direkt inblandade aktörerna. Kostnader som inte direkt motsvaras av utgifter eller utbetalningar är inte lika enkla att observera. Det vi nu har i åtanke är eventuella *externa kostnader* som kan uppstå i och med en detaljplans tillkommande. När en byggrätt skapas innebär det en ny rättighet för byggrättsinnehavaren att använda sin fastighet. I många fall kan den dock samtidigt innebära en minskad frihet för angränsande fastighetsägare att använda sina fastigheter.³¹ Den kan också innebära minskad frihet för en vidare allmänhet, att nyttja angränsande mark. I ekonomisk teori kallas detta för *externaliteter*. Bygget av en ny privatbostad precis vid

³¹ Vi använder här Hohfelds distinktion mellan claim (kravrätt) och privilege (frihet) (Hohfeld, 1913-1914).

strandlinjen vid en sjö skulle exempelvis kunna hindra utsikt från bakomliggande fastigheter och försvåra allmänhetens tillgänglighet till sjöns strandlinje. Det kan därför vara befogat att begränsa exploatering nära strandlinjen. Effekten av externa kostnader illustreras i figur 6 där vi bygger vidare på figur 5 men lägger till en extern marginalkostnad.



Figur 6. Effekten av externaliteter.

I figur 6 har vi lagt till en extern kostnad och den totala marginalkostnaden inklusive privata och sociala kostnader visas av linjen MC(s) – den externa kostnaden är skillnaden mellan MC(s) och MC. Marknadsjämvikten blir då enligt de streckade linjerna punkten med mängden 5,33 och priset 4,67. I detta fall blir underproduktionen av byggrätter avsevärt mindre än i figur 5. I figur 6 har vi lagt till externa kostnader som ökar med produktionen vilket skulle kunna illustrera förlust av tillgänglighet till en strandlinje vilken vi kan tänka oss blir större och större ju mer av strandlinjen som exploateras.

En viktig invändning mot hypotesen att förekomsten av externaliteter motiverar reglering framfördes av Ronald Coase som visade att om transaktionskostnaderna är låga är dylik prövning överflödigt då de inblandade parterna själva kan komma överens genom inbördes transaktioner, givet att de grundläggande rättigheterna är tydligt fastställda.³² I vilka situationer transaktionskostnaderna är tillräckligt låga för att parterna själva ska reglera externaliteterna effektivare än reglering är en öppen fråga. Dock kan man nog utgå från att å ena sidan frågor som endast berör angränsande fastigheter har tillräckligt låga transaktionskostnader för att effektivare skötas av parterna själva och å andra sidan frågor där framtida generationer är ena parten har höga nog transaktionskostnader för att motivera reglering som skyddar framtida generationers intressen. Mellan ytterlighetsfallen är det en gråzon där mer forskning skulle behövas för att göra

³² (Coase, The Problem of Social Cost, 1960)

bedömningen. Generellt kan man säga att när många är påverkade är transaktionskostnaderna höga.³³ Dock kan utspridda intressen organisera sig och på så sätt minska transaktionskostnaderna.

Många av de prövningar som görs inom planprocessen under vägen till antagen detaljplan motiveras eller kan motiveras med hänsyn till förekomsten av externaliteter. Skydd av Riksintressen kan ses som ett sätt att ta hänsyn till en exploaterings effekt på allmänhetens upplevelser av Riksintressen, den nytta som går förlorad ifall Riksintresset skadas. Boverkets byggregler kan ses som ett sätt att skydda oinformerade konsumenter och till vissa delar som skydd mot externa effekter då en del av reglerna skyddar tredje man, som passerande eller besökande till en byggnad. Dock saknas oftast den explicita kopplingen till externa effekter, i planprocessen såväl som i förarbeten till lagstiftningen och i forskningen om planprocessens effektivitet. Det är mycket angeläget att forskning kommer till stånd, om förekomsten och storleken av olika externaliteter vid exploatering. Det handlar dels om den ekonomiska frågan om förekomst och storlek, och dels om den moralisk-juridiska frågan om vilka externaliteter samhället ska skydda från. Hursomhelst kan vi nog ändå vara trygga i bedömningen att det finns många fall där externaliteterna är långt ifrån stora nog för att motivera icke-produktion av byggrätter, som i tidigare refererade fallet i Nacka.

Kommunens incitament att skapa byggrätter

Om vi tänker oss att byggrätter hade skapats på en fri, konkurrensutsatt marknad hade vi förväntat oss att nya aktörer hade drivit på en utveckling där nya byggrätter hade fortsatt produceras till dess att marginalkostnaden för att producera dem hade varit lika med betalningsviljan för dem. Det hade inneburit att värdesprånget från råmark till tomtmark med byggrätt hade motsvarat produktionskostnaden för byggrätten. Vi har tidigare konstaterat att så inte är fallet idag; värdesprånget är ofta mycket högre. Frågan är varför? Kommunerna kan genom exploateringsavtal ta betalt för kostnaderna för att ta fram detaljplaner och skulle därför kunna tänkas vara villiga att ta fram detaljplaner i den mängd som efterfrågas. Något hindrar detta. En möjlig orsak är att kommunen inte kan eller väljer att inte ta ut full kostnadstäckning och därför har en egen kostnad för att producera byggrätter. En annan möjlig orsak är att den cykliska naturen hos exploateringsverksamheten avhåller kommunen från att producera effektiv mängd byggrätter då det kan antas vara mycket kostsamt för kommunen att anpassa sin produktionsförmåga efter marknadens svängningar. Om man väl kan anta att kommunen har egna, interna kostnader för att ta fram detaljplaner är det inte svårt att förstå att de tar fram för lite byggrätter. Vissa detaljplaner har kommunen rimligen stort intresse av att ta fram även om de kostar eftersom de på ett tydligt sätt bidrar till en positiv utveckling för kommunen och därför är politiskt populära. Man måste utgå från det enkla faktum att en första förutsättning för att kunna fatta beslut i en politiskt styrd organisation är att man blir vald. Oavsett vad man tycker om det kommer endast tillräckligt populära politiker kunna påverka utvecklingen. Man kan nog tänka sig att en hel del potentiella byggrätter *inte* bidrar till popularitet hos de röstberättigade i kommunen, eller i flera fall är direkt impopulära, även om de vore samhällsnyttiga vilket understryks av det bekanta fenomenet NIMBY – *Not in my Backyard*. Det kräver därför en hel del politisk beslutsamhet för att lägga ned resurser

³³ (Olson, 1965)

på att driva fram en effektiv mängd av byggrätter, en beslutsamhet som med en inte obetydlig sannolikhet kan leda till förlust i nästa val.

Det finns en möjlighet att kommunen producerar för få byggrätter också eftersom det är en variabel som kommunens verksamhet inte utvärderas mot. Kommunerna har i sin verksamhet många strikta, kvantitativt definierade krav att leverera mot och det är rimligt att tänka sig att man i första hand fokuserar på att uppnå dessa, medan verksamhet som inte lika tydligt går att mäta kvaliteten på inte optimeras utan bedrivs utifrån administrativt satt regler, som kan ha olika ursprung i olika kommuner men antagligen ofta bygger på *business-as-usual*.

En ytterligare faktor bakom underproduktion av byggrätter är möjligheten att tjänstemän, och politiker, verksamma inom planverksamheten av olika privata skäl motarbetar ett samhällsekonomiskt effektivt byggande. Det finns en växande litteratur om olika former av myndighetsaktivism där *insiders* påverkar processen i enlighet med sina egna intressen.³⁴³⁵ Dessa intressen kan vara av olika slag. Det kan handla om att driva intressen som är mer eller mindre direkt motstridiga bostadsexploatering, som olika former av miljöbevarande intressen. Det kan också handla om mer privata intressen, där t.ex. en planarkitekt erhåller privat nytta av att påverka gestaltningen av ett bostadskvarter, exempelvis genom krav på högsta byggnadshöjd eller maximal exploateringsgrad. För en person intresserad av gestaltning kan det ses som en löneförmån att få påverka gestaltningen av den fysiska miljön i kommunen. Det är rimligt att det finns en selektionseffekt som medför att de med tydliga preferenser för att sätta sitt eget avtryck på den fysiska miljön söker sig till anställningar där detta är möjligt, och att de kräver lägre lön än en person med motsvarande kvalifikationer med utan dessa preferenser. För båda fallen gäller att det ställs höga krav på den politiska ledningen för att säkerställa att den kommunala planeringen faktiskt sker i enlighet med allmänintresset av effektiv markanvändning.

Det saknas idag forskning som klargör *hur* kommunerna bestämmer vilken mängd byggrätter de ska producera, i förhållande till underliggande behov (effektiv mängd). Vi kan anta att incitamentsstrukturen för kommunen inte stöder en tillräckligt hög produktionsmängd, men vi kan inte idag säga hur stort problemet är. För detta behövs ytterligare forskning.

4.3. Bostadsbrist p.g.a. bristande social bostadspolitik

Bostadsbrist som består i att ekonomiskt svaga hushåll inte själva kan skaffa en socialt acceptabel bostad är, som vi tidigare har konstaterat, inte ett marknadsmisslyckande utan ett politikmisslyckande. På lång sikt handlar det om misslyckande inom utbildning och arbetsmarknad men på kort sikt är det ett fördelningspolitiskt misslyckande. Det är det offentligas ansvar att aktivt ordna bostad åt dessa hushåll. Ansvaret kan vara explicit formulerat eller ej, det följer hursomhelst av de samhällskrav på bostäder och byggande som innebär att marknaden inte erbjuder de bostäder den här gruppen kan efterfråga på egen hand. Att detta misslyckas kan ha flera olika orsaker. Det kan vara frågan om ett rent byråkratiskt misslyckande, ifall reglerna är tydliga men ansvarig förvaltning misslyckas att genomföra åtgärderna. Men vi är här mer intresserade av de

³⁴ (Hysing & Olsson, 2018)

³⁵ (Zupan, 2017)

underliggande systemfelen. Här kan vi peka ut några möjliga kandidater. Allmännyttans övergång till marknadsmässighet i kombination med den svenska modellen med generell istället för selektiv social bostadspolitik innebär en svårighet att utnyttja det i många kommuner stora kommunala bostadsinnehavet till social bostadspolitik.³⁶ *Social housing* är fortfarande ett negativt laddat begrepp för många i svensk bostadsdebatt och olika system (som finns i många andra länder) med bostäder reserverade för ekonomiskt svaga hushåll insprängda i ordinarie bostadsbeståndet är ovanligt. Istället har i praktiken socialförvaltningarna genom s.k. *sociala kontrakt* många gånger fått hantera hushåll utan andra problem än för låg inkomst för att efterfråga bostad på marknaden. Man kan enkelt tänka sig att det här innebär en överbelastning på socialförvaltningarna som bidrar till bostadsbristen för de berörda hushållen. På en ännu mer övergripande nivå hittar vi, som vi redan berört, frågan om bostadsförsörjningsansvaret och den otydliga fördelningen av ansvar mellan stat, kommun och individ.

Stadsplaneraren Alain Bertaud beskriver olika vägar att åstadkomma *affordable housing* till även resurssvaga hushåll.³⁷

”Affordable housing” policy aims to increase low-income households’ housing consumption until they have reached a socially acceptable level. To design this policy, we need to establish and quantify a fact base: first, the minimum socially acceptable housing consumption level, and second, the number of households who consume less housing than his level. Once these two numbers are identified, municipal governments can have an informed discussion about what they can do to address the affordability issue. Should they build affordable housing at or above the minimum standard and the sell or rent this housing below market prices? Open up new areas for urban development to increase housing supply and lower market prices? Revise regulations that restrict developers from providing housing that meets the minimally acceptable standard? Expand the financial sector to provide mortgages to lower-income households? Or directly subsidize households’ incomes so that these households can afford a higher-quality dwelling in a location of their choice?”

Bertaud’s råd förefaller kloka. Vad är den lägsta socialt acceptabla nivån på bostadskonsumtion? Hur många hushåll konsumerar mindre? När svaret finns på dessa frågor kan man titta på lösningar. Vi vill gärna understryka vikten av att även tänka på betydelsen av läge och trygghet i besittning för bostadsnyttan, så att diskussionen inte endast hamnar i frågor om bostadens fysiska standard. Hushållens frivilliga val på marknaden visar tydligt hur t.ex. bostadens storlek kan bytas mot läge, de som bor i storstäder accepterar väsentligt högre kvadratmeterpriser än de som bor i mindre städer. Ungdomar i Stockholm väljer också att bo kvar längre hemma än ungdomar i övriga delar av landet.³⁸ Rimligen bör vi utnyttja den insikten vid skapandet av sociala bostäder (om vi nu kommer överens om att det är en bra lösning) och erbjuda valmöjligheter med mindre och enklare bostäder i mer centrala lägen och större bostäder i mer perifera lägen. Som Bertaud tar upp berörs

³⁶ Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (AKBL)

³⁷ (Bertaud, 2018, ss. 223-24)

³⁸ (Bengtsson I. , Stockholmare - Flytta dit bostäderna finns, 2019)

även *affordable housing* av marknadens funktionssätt då ett allmänt större utbud också minskar konkurrensen om de billigaste bostäderna genom att bostäderna snabbare färdas nedåt i den s.k. bostadstrappan.³⁹

Uptill Bertaud's två frågor vill vi addera den vi redan har nämnt om vikten av att definiera samhällets ansvar för bostadsförsörjningen, både vad gäller att inte hindra det marknadsmässiga byggandet av bostäder och vad gäller direkt stöd till de som står utanför marknaden. Det gäller förhållandet mellan tre parter, staten, kommunen och hushållen.

5. Lärdomar

Vi har i den här artikeln studerat historiskt byggande i förhållande till befolkningstillväxt, bostadsbristsbegreppets möjliga tolkningar samt olika möjliga åtgärder mot bostadsbristen på en övergripande nivå. Intresset har fokuserats på en principiell nivå, med syftet att identifiera vilka frågor som närmast bör studeras mer ingående. Vi sammanfattar här kort i punktform det viktigaste lärdomarna.

- Byggandet har sällan följt befolkningstillväxten särskilt väl och det finns i praktiken inget stabilt historiskt samband som skulle kunna ge oss vägledning till vad som innebär ett bostadsbyggande i balans med behovet.
- När vi försöker bedöma omfattningen av problemet bostadsbrist bör vi fokusera på brister i människors boende, som hindrar dem att leva sina liv som de vill, istället för att räkna bostadsenheter och försöka relatera dem till något befolkningsmått. Man kan för all del mäta hemlöshet, men leta inte efter förklaringen endast på bostadsmarknaden, och ännu mindre på byggmarknaden. Bostadsbristen bör mätas i nyttotermer, d.v.s. vilka brister hushållen upplever i sitt boende, och detta måste ta sin utgångspunkt i en förståelse för vad det är i boendet som hushållen uppskattar och hur hushållen prioriterar mellan olika egenskaper hos boendet.
- Bostadsbristens orsaker kan lämpligen delas upp i utbudsorsaker och efterfrågeorsaker. Orsakerna kan därefter också delas upp i linje med brister som inte skulle behöva finnas och brister som inte bör finnas. De förstnämnda är brister som skapas av icke-optimal reglering av bygg- och bostadsmarknaderna medan de sistnämnda följer av en samhällelig ambition om lägsta acceptabla boendestandard.
 - På åtgärdssidan kan vi först skilja på åtgärder som hjälper marknaden att erbjuda de bostäder som hushållen efterfrågar, och åtgärder som innebär fördelningspolitik genom att det offentliga direkt hjälper de hushåll som själva saknar resurser att efterfråga bostäder på marknaden. Vi kan skilja på åtgärderna men ska samtidigt komma ihåg att åtgärder av det förstnämnda slaget också kommer att minska behovet av åtgärder av det andra slaget. En sammanhållen analys av bostadspolitikerna är alltså att föredra. I denna ingår att analysera hur bostadsförsörjningsansvaret ser ut för olika aktörer, stat, kommun, hushåll? Är alla roller tydligt definierade? Hur ser incitamentsstrukturen ut för de olika aktörerna?

³⁹ (Sullivan, 2007, ss. 292-298)

Slutligen, ännu mer grundläggande, vad är samhällets ambition? Återigen, att ”alla ska ha rätt till en bostad” är en dålig utgångspunkt, givet vad vi har sagt om hur bostadsbrist bör uppfattas – för låg boendenytt (enligt någon standard).

- Utöver de principiella råden identifierar vi ett antal konkreta forskningsfrågor:
 - Värdet på mark stiger mycket kraftigt när byggrätt tillkommer. Hur mycket av denna värdestegring beror på a) produktionskostnaden för byggrätten, b) externa effekter av byggandet och c) underutbud av byggrätter skapat av ineffektiv planprocess?
 - En del i detta arbete kan vara att ta fram ett svenskt index över hur regleringar ökar boendekostnaderna, med förebild från det s.k. *Wharton Regulatory Index* som mäter motsvarande effekter i USA.
 - En studie som ganska snabbt skulle ge ett förbättrat kunskapsunderlag vore att undersöka hur kommunerna går till väga när de dimensionerar planavdelningen (eller motsvarande). Försöker man hitta samhällsekonomiskt optimal storlek (och därmed produktion), eller bygger man i första hand vidare på den storlek man historiskt haft, eller reagerar man på passivt marknadens efterfrågan på byggrätter, eller styrs planproduktionen av röstmaximering?
 - En relaterad fråga är bred genomlysning av regerverk knutna till byggande och boende. Vad är syftet med regleringarna? Vem eller vad ska de skydda? Är de effektiva utifrån sitt syfte? Det är en generell fråga om hur produktion ska organiseras, i valet mellan *marknad och hierarki*.⁴⁰ I det här fallet gäller produktionen bl.a. planering av byggande och markanvändning generellt. Det är också en fråga om vilka beslut hushållen behöver skyddas ifrån att ta. På vilken grund vilar regleringar av markanvändning och byggande? Vilka intressen skyddas och varför? En grundlig studie av för- och nackdelar med ett *rättighetsbaserat* respektive ett *planeringsbaserat* regleringssystem för markanvändning vore välkommen. En lämplig start vore att studera planeringen i Houston, USA – som är känt för att bygga mer på rättigheter och mindre på planering – och hypotetiskt tillämpa det i Sverige. Vilka effekter skulle det ge?

⁴⁰ (Coase, *The Nature of the Firm*, 1937)

Referenser

- Akerlof, G. A. (1970). The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84, 488-500.
- Arnott, R. (1987). Economic Theory and Housing. i E. S. Mills, *Handbook of Regional and Urban Economics* (ss. 959-988). Amsterdam, Netherlands: Elsevier.
- Bengtsson, B. (1992). *Bostadsbrist - på marknaden och i politiken*. Gävle: Statens institut för byggnadsforskning.
- Bengtsson, I. (2003). *Central Bank Power - a matter of coordination rather than money supply*. Lund: Lund Economic Studies.
- Bengtsson, I. (2017). Behovet av nya bostäder: Implikationer av bostäders och hushålls heterogenitet. *Plan*, 72(2), 20-23.
- Bengtsson, I. (2018). *Fastighetsvärdering - om värdeteori och värderingsmetoder*. Lund: Studentlitteratur.
- Bengtsson, I. (den 8 Mars 2018). Planmonopolet ger färre och dyrare bostäder. www.bostadspolitik.se.
- Bengtsson, I. (den 7 November 2019). Stockholmare - Flytta dit bostäderna finns. *Smedjan*. Hämtat från <https://timbro.se/smedjan/stockholmare-flytta-dit-bostaderna-finns/>
- Bergh, A., & Jakobsson, N. (2017). *Modern mikroekonomi : marknad, politik och välfärd*. Lund: Studentlitteratur.
- Bertaud, A. (2018). *Order without Design - How Markets Shape Cities*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Boverket. (2013). *Bostadsbristen och hyressättningssystemet - ett kunskapsunderlag*. Boverket. Hämtat från <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2013/marknadsrapport-nov-2013.pdf>
- Boverket. (2016:18). *Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025*. Boverket. Hämtat från <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2016/reviderad-prognos-over-behovet-av-nya-bostader-till-2025.pdf>
- Boverket. (2018:24). *Behov av nya bostäder 2018-2025*. Hämtat från https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2018/behov-av-nya-bostader-2018_2025.pdf
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, 3(Oct), 1-44.

- Deurell, L., Alayat, A., Ohlsson, L., & Paradiso arkitekter. (2015). *Mellanstaden : strategi för hållbar stadsplanering*. Stockholm: Paradiso arkitekter. Hämtat från <https://andrejsljunggren.com/>: <https://andrejsljunggren.com/Paradiso-Arkitekter-Mellanstaden>
- Geltner, D. M., Miller, N. G., Clayton, J., & Eichholtz, P. (2014). *Commercial Real Estate - Analysis and Investment*. Mason, OH, USA: OnCourse Learning.
- Gyourko, J., Hartley, J., & Krimmel, J. (2019). *The Local Residential Land Use Regulatory Environment Across U.S. Housing Markets: Evidence from a New Wharton Index*. NBER Working Paper No. 26573.
- Hellekant, J. (den 08 April 2019). Nu skrotas byggplanerna – de snuvas på miljonklipp. *Svenska Dagbladet*. Hämtat från <https://www.svd.se/de-snuvas-pa-miljonklipp-nar-byggplan-skrotas>
- Hohfeld, W. N. (1913-1914). Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning. *The Yale Law Journal*, 23(1), 16-59. Hämtat från <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein:journals/ylr23&i=38>
- Hsieh, C.-T., & Moretti, E. (2015). *Why Do Cities Matter? Local Growth and Aggregate Growth*. Kreisman Working Papers Series in Housing Law and Policy No. 30.
- Hysing, E., & Olsson, J. (2018). *Green Inside Activism for Sustainable Development*. Örebro, Sweden: Palgrave Macmillan.
- Jonsson, J., & Persson, E. (2019). *Outnyttjade byggrätter för flerbostadshus - Förekommer det och varför? (Examensarbete)*. Lund: Lunds universitet.
- Kod Arkitekter. (2016). *500k – så kan civila aktörer skapa fler hem i villastaden*. Kod Arkitekter.
- Kopsch, F. (2019). *En hyresmarknad i kris*. Stockholm: SNS Förlag.
- Mitt i Nacka. (den 6 Mars 2018). Villaägare gör miljonklipp med nya t-banan. *Mitt i Nacka*. Hämtat från <https://mitti.se/nyheter/villaagare-miljonklipp-banan/?omrade=nacka>
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Riksrevisionen. (den 11 April 2018). *Statens hantering av riksintressen - ett hinder för bostadsbyggande: Uppföljning*. Hämtat från Riksrevisionen: <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2013/statens-hantering-av-riksintressen---ett-hinder-for-bostadsbyggande/uppfoljning.html>
- SOU. (2018:67). *Ett snabbare bostadsbyggande*.
- Sullivan, A. (2007). *Urban Economics 7th ed*. New York, USA: McGraw-Hill.
- Veidekke. (2018). *Vem ska finansiera framtidens bostäder?* Veidekke. Hämtat från <http://veidekke.se/incoming/article29031.ece/binary/Vem%20ska%20finansiera%20framtidens%20bost%C3%A4der->

Westberg, S. (den 19 Maj 2019). Låt oss bygga småhus – det råder inte markbrist i Sverige.
www.bostadspolitik.se. Hämtat från <https://www.bostadspolitik.se/2019/05/22/lat-oss-bygga-smahus-det-rader-inte-markbrist-i-sverige/>

Zupan, M. A. (2017). *Inside Job*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.



Fördelningseffekter av fastighetskattereformen 2008

Åsa Hansson

Division of Real Estate Science
Department of Technology and Society
Lund University

Sammanfattning

Reformen av den svenska fastighetsskatten 2008 innebar att den tidigare proportionella skatten baserad på taxeringsvärde takades vid ett relativt lågt belopp och att skatten därmed blev regressiv. Individer boende i lågt taxerade fastigheter betalar mer i fastighetsskatt, som andel av bostadens värde, än individer boende i högt taxerade fastigheter. En sänkning av fastighetsbeskattningen kapitaliseras dessutom i högre fastighetsvärden. Reformen 2008 har därför sannolikt haft en inverkan på förmögenhetsfördelningen och därmed klyftorna mellan olika inkomstgrupper. En betydande del av Sveriges förmögenhet består av markvärden och de ökade förmögenhetsskillnaderna vi sett beror till en betydande del av stigande fastighetsvärden. Reformen av fastighetsskatten har sannolikt förstärkt denna effekt. Fastighetsskatten är därför inte bara en skatt som genererar skatteintäkter utan påverkar även fördelningen i samhället. Effekten av fastighetsskattsreformen 2008 på priser har studerats tidigare (bl a Elinder och Persson, 2017) men inte fördelningsaspekterna av reformen.

Denna rapport studerar fördelningseffekterna av reformen 2008. Mer specifikt används individdata för att analysera vilka individer som gynnats mest av reformen både i förhållande till den löpande fastighetsskatten och till effekter på värden och därmed vinster vid fastighetsförsäljning. Dessutom diskuteras hur en effektiv och rättvis fastighetskatt kan utformas samt hur de problem som finns med fastighetsskatten kan åtgärdas eller mildras för att det ska bli politisk möjligt att återinföra en fastighetsskatt värd namnet.

Inledning

Inkomst- och förmögenhetsskillnaderna har ökat i Sverige under 2000-talet. Ett vanligt sätt att mäta ojämlikhet är med hjälp av den så kallade ginikoefficienten. Sverige har en av de lägsta ginikoefficienterna i världen, vilket betyder att inkomsterna är förhållandevis jämnt fördelade. Sedan 2000-talet har Sverige dock sett den största ökningen i ginikoefficienten bland OECD-länderna (Brys m fl 2016). Ginikoefficienten för disponibelinkomst i Sverige har ökat från 0,20 i mitten av 1980-talet till 0,28 2013, en ökning med 40 procent (Brys m fl 2016). Trots ökningen har Sverige fortfarande en av de mest jämnt fördelade inkomsterna i världen. Huvudanledningen till de ökade skillnaderna är att kapitalinkomsterna ökat kraftigt, inte minst fastighetspriserna, och att dessa är mer ojämnt spridda över befolkningen än arbetsinkomster.

Samtidigt som ojämlikheten har ökat har beskattningen av kapitalinkomster och framför allt förmögenheter minskat i Sverige. Sverige sticker ut i en internationell jämförelse i att vi beskattar förmögenhet och i synnerhet fastigheter lågt. Med reformen 2008 sänktes fastighetsskatten för samtliga hushåll, men reformen innebar samtidigt att fastighetsskatten fick en regressiv profil. Tidigare var fastighetsskatten en proportionell skatt men vid reformen 2008 infördes ett takbelopp på 6 000 kronor; över detta belopp beskattas inte fastigheter. Reformen innebär att hushåll som bor i lågt taxerade fastigheter betalar en högre skattesats än hushåll som bor i högre taxerade fastigheter.

Eftersom det finns en stark koppling emellan ett hushålls inkomst/förmögenhet och värdet på bostaden kan reformen av fastighetsskatten anses vara ett avsteg från principen om rättvis beskattning.¹ Därutöver innebar reformen ett avsteg från både likformighetsprincipen, dvs att alla kapitalinkomster beskattas enhetligt, samt principen om optimal beskattning, dvs att skattebaser som är relativt orörliga beskattas högre än rörliga skattebaser.

I denna rapport studeras fördelningseffekterna av fastighetsskattereformen 2008. Som påpekats fick alla lägre fastighetsskatt jämfört med tidigare, med det var framför allt högt taxerade fastigheter som gynnades av sänkningen. En annan förändring var att fastighetsskatten (eller avgiften som den benämns) blev lokal i den meningen att förändringar i fastighetsskatteintäkterna i en kommun tillfaller kommunen. En kommun där taxeringsvärdena steg under takbeloppet får ta del av de ökade skatteintäkterna. Detta skulle kunna innebära att kommunen sänker kommunalskatten. För att undersöka om så är fallet studeras även om det finns någon koppling mellan reformen av fastighetsskatten och kommunalskatten.

Kapitlet inledes med en kort beskrivning över utvecklingen av inkomstojämlikheten i Sverige samt hur kapitalbeskattningen utvecklats. Därefter följer en beskrivning av reformen av fastighetsskatten

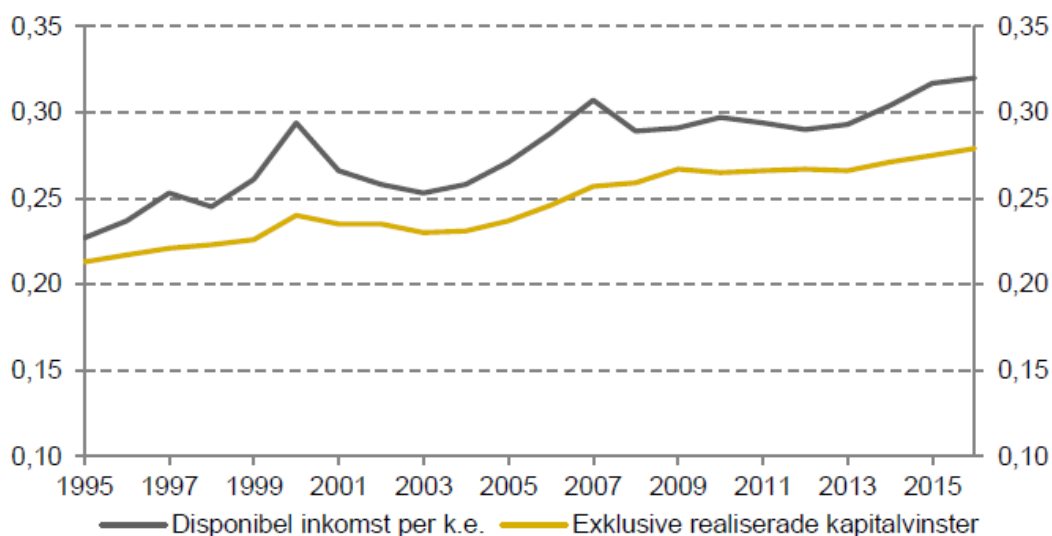
¹ Rättvisa är ett normativt begrepp och omöjligt att entydigt definiera. Inom skatteteori diskuteras rättvisa utifrån begreppen horisontell och vertikal rättvisa. Med vertikal rättvisa menas att individer med högre inkomst/förmögenhet betalar mer i skatt än de med lägre inkomst/förmögenhet. Med horisontell rättvisa menas att individer med samma inkomst/förmögenhet betalar samma skatt oavsett hur inkomsten genererats, tex om inkomsten är från en aktieplacering eller en fastighetsaffär.

2008 och dess fördelningseffekter. Slutligen avslutas kapitlet med ett förslag om hur fastighetsskatten kan utformas för att öka dess effektivitet och legitimitet.

Ökade kapitalinkomster och förmögenheter samt lägre skatter på kapital

Sverige har en hög ambitionsnivå när det gäller offentligt finansierad välfärd men även när det gäller omfördelning. Detta resulterar i en förhållandevis hög skattekvot. Sverige tar ut ungefär 44 procent av BNP i skatter. Inkomstfördelningen har varit bland de jämnaste i världen med en ginikoefficient på 0,21 i mitten på 1990-talet för disponibel inkomst exklusive kapitalinkomster och 0,23 när kapitalinkomster inkluderas (se figur 1). Ginikoefficienten för disponibel inkomst har dock ökat markant i Sverige under 2000-talet; bland alla OECD-länder har ökningen varit den största i Sverige (Bryns m fl 2016) men är trots detta fortfarande bland de lägsta i världen. Det är framför allt skillnader i kapitalinkomster som förklarar ökningen i ginikoefficienten. Ginikoefficienten för disponibel inkomst inklusive kapitalinkomster har ökat med över 40 procent sedan 1995; exkluderas kapitalinkomster är ökningen runt 10 procent (Svensk Finanspolitik 2018).

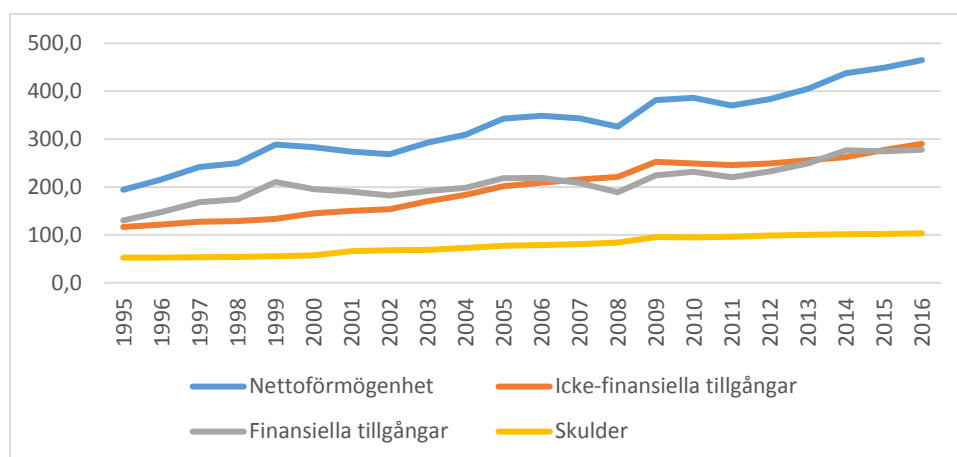
Figur 1. Utvecklingen av ginikoefficienten för disponibel inkomst, 1995-2016



Källa: Svensk Finanspolitik 2018

Figur 2 visar hur hushållens tillgångar som andel av nationalinkomsten har ökat sedan 1995. Nettoförmögenheten har fördubblats som andel av nationalinkomsten mellan 1995 och 2016, från att ha utgjort knappt 200 procent 1995 till att 2016 utgöra mer än 450 procent. Både finansiella och icke-finansiella tillgångarna, som till huvudsak består av bostäder, har ökat markant. Under perioden 1995 till 2016 ökade de finansiella tillgångarna med 113 procent medan icke-finansiella tillgångar ökade med 150 procent.

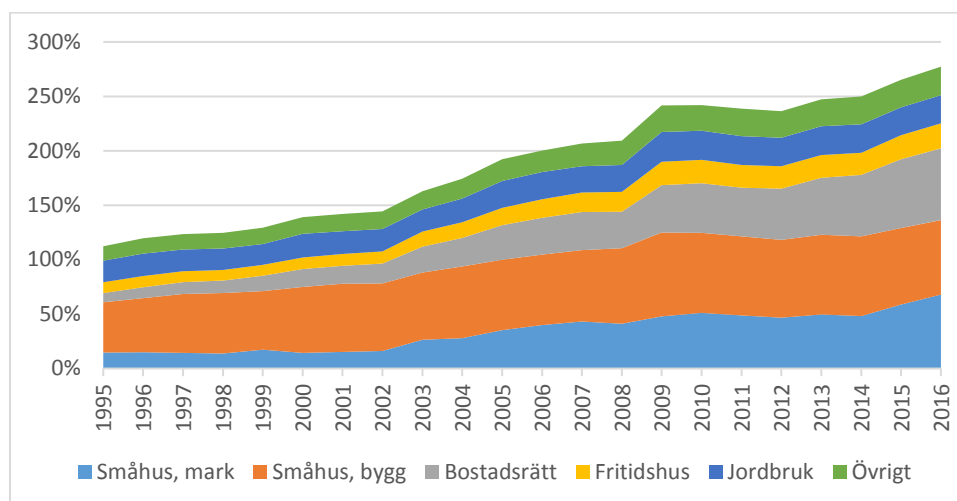
Figur 2. Utvecklingen av hushållens tillgångar som andel av nationalinkomsten, 1995-2016



Källa: Waldenström m fl (2018)

Figur 3 visar samma utveckling med fokus på de icke-finansiella tillgångarna. Det är framför allt värdet av mark och bostadsrätter som ökat; som andel av nationalinkomsten har markvärdet för småhus ökat med 359 procent. Värdet av bostadsrätter ökade med 687 procent. Notera att man i figuren nedan (figur 3) kan se en brantare ökning 2008 än mellan andra år. Detta skulle kunna förklaras, åtminstone delvis av reformen av fastighetsskatten.

Figur 3. Hushållens icke-finansiella tillgångar som andel av nationalinkomsten, 1995-2016

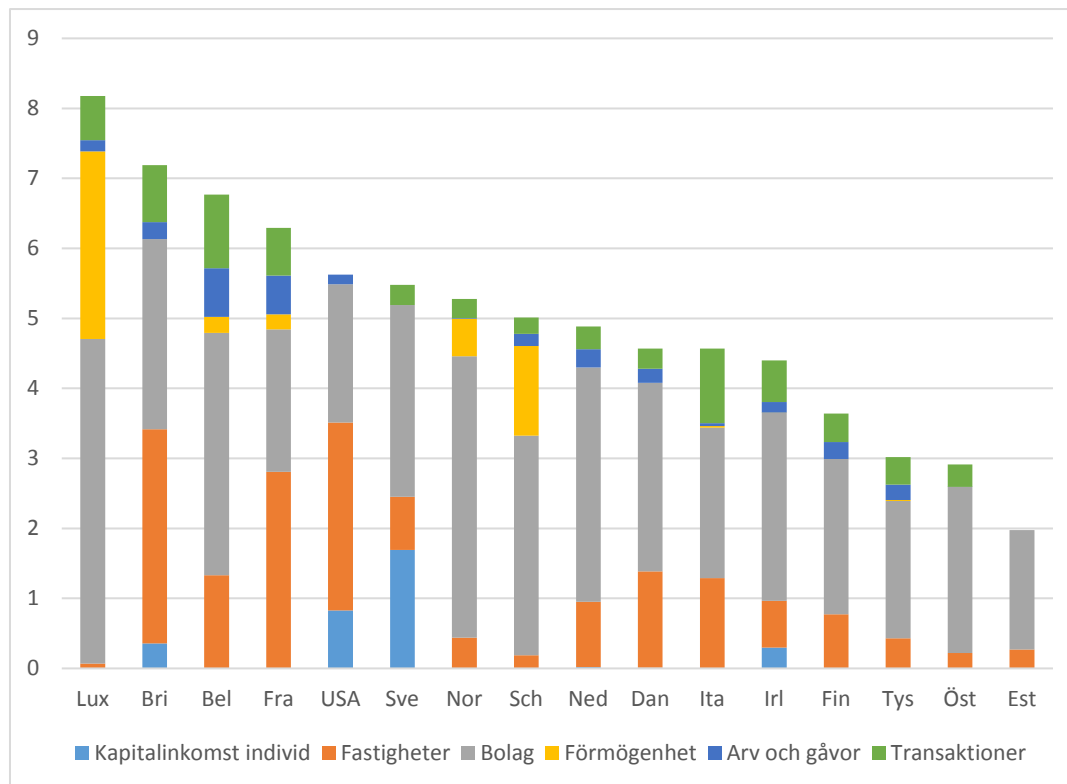


Källa: Waldenström m fl (2018)

Samtidigt som kapitaltillgångarna har ökat beskattar Sverige kapital – och i synnerhet förmögenheter (stocken kapital) – förhållandevis lågt i ett internationellt perspektiv. Detta gäller inte minst beskattning av fastigheter. Figur 4 visar skatteuttaget som andel av BNP för ett antal olika kapitalinkomstskatter i en rad OECD-länder. Som framgår av figuren ligger Sverige i

mittenfåran och får in huvudandelen av kapitalskatteintäkterna från skatt på inkomster – antingen från bolag eller från personlig kapitalinkomstbeskattnig.

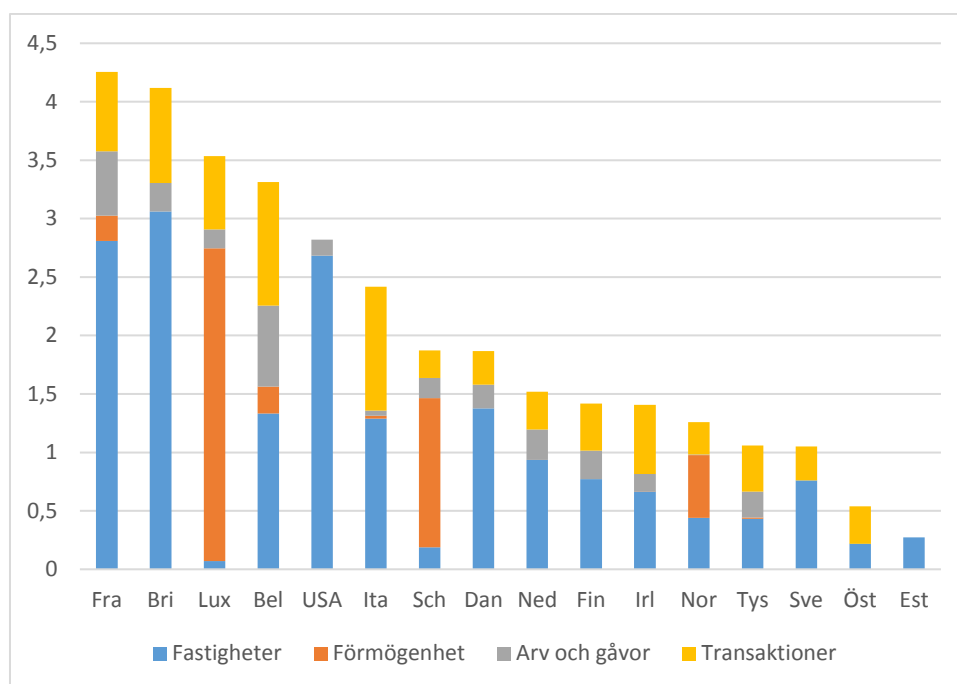
Figur 4. Skatteintäkter från kapital som andel av BNP, 2016



Källa: OECD (2019)

Studerar vi istället förmögenhetsrelaterade skatter hamnar Sverige betydligt längre ner i samma jämförelse. Efter borttagandet av arvs- och gåvoskatten, förmögenhetsskatten och reformen av fastighetsskatten är skatteuttaget från förmögenhetsrelaterade skatter bland de lägsta i OECD (se figur 5). De flesta andra länder beskattar inte längre förmögenhet men flera har kvar en arvs- och gåvoskatt. Arvs- och gåvoskatten genererar dock blygsamma skatteintäkter. Sverige sticker således inte ut i att vi inte beskattar förmögenhet eller arv och gåvor, utan på grund av att vi i jämförelse med andra länder har ett lågt skatteuttag på fastigheter. Vi går dessutom mot den internationella trenden; andra länder har ökat skatteuttaget på fastigheter eftersom fastigheter utgör en stabil skattebas i en alltmer global värld, medan vi har sänkt vårt uttag. Fastighetsskatten i Sverige genererade 2015 1,8 procent av de totala skatteintäkterna jämfört med ett OECD-genomsnitt på 3,4 procent (OECD 2018).

Figur 5. Skatteuttaget från förmögensrelaterade skatter, 2016



Källa: OECD (2019)

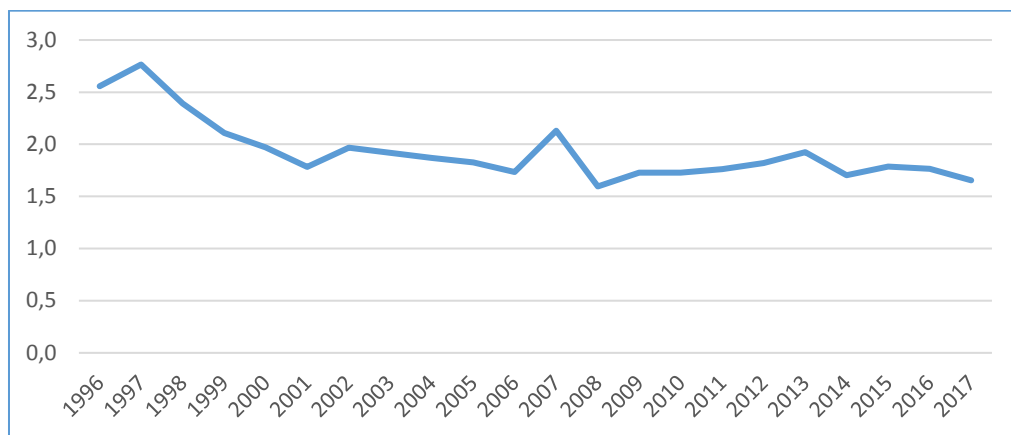
Reformen av fastighetsskatten

Fastighetsskatten genomgick 2008 en omfattande reform. Innan reformen var fastighetsskatten proportionell mot taxeringsvärdet med en skattesats på 1 procent av taxeringsvärdet. Det fanns dock en begränsningsregel som innebar att fastighetsskatten maximalt uppgick till 4 procent av hushållets inkomst. Den första januari 2008 ersattes den statliga fastighetsskatten med en så kallad lokal fastighetsavgift. Denna ”avgift” utgör sedan dess 0,75 procent av taxeringsvärdet men med ett tak som år 2008 låg på 6 000 kronor. Takbeloppet har successivt justerats upp och uppgick 2019 till 8 049 kronor för småhus. För lägenheten är skattesatsen idag 0,3 procent av taxeringsvärdet, med ett maximalt belopp år 2019 på 1 377 kronor. För nybyggnation undantas fastighetsavgiften idag i 15 år.

Värt att notera är att den *lokala fastighetsavgiften* varken är lokal eller utgör en avgift. Fastighetsavgiften är inte lokal i den bemärkelsen att kommunerna är fria att bestämma över skattesatsen eller erhåller alla intäkter från fastighetsavgiften. När reformen infördes var fastighetsavgiften neutral i meningen att den inte påverkade kommunernas intäkter. Efter införandet gäller att kommunerna erhåller intäktsförändringarna mellan taxeringsåren, dvs de kommuner där beskattningsunderlaget ökar erhåller ökningen från fastighetsavgiften. I juridisk mening utgör fastighetsavgiften inte heller en avgift eftersom det inte finns en specifik förmån kopplad till avgiften. Försättningsvis kommer fastighetsavgiften att benämnas fastighetsskatt eftersom den i juridisk mening utgör en skatt.

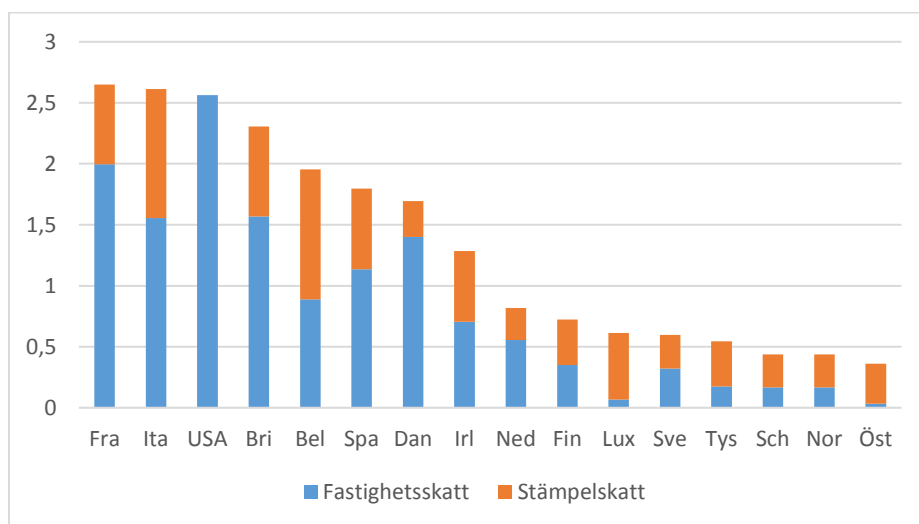
Fastighetsskatten har aldrig utgjort en betydande intäktskälla för den offentliga sektorn men har som andel av de totala skatteintäkterna successivt sjunkit sedan mitten av 1990-talet (se figur 6). Vid 1990-talets mitt bidrog fastighetsskatten med drygt 2,5 procent av de totala skatteintäkterna, idag är bidraget drygt 1,5 procent. I en internationell jämförelse (se figur 7) är det stora variationer i hur betydelsefull fastighetsskatten är; generellt sett har den större betydelse i andra länder än i Sverige och är också en skatt som över tiden ökat i betydelse.

Figur 6. Skatteintäkter från fastighetsskatten, andel av totala skatteintäkter 1996-2017



Källa: Skatteverket (2019)

Figur 7. Skatteintäkter från fastighetsskatt och stämpelskatt som andel av BNP i en rad europeiska länder, 2016

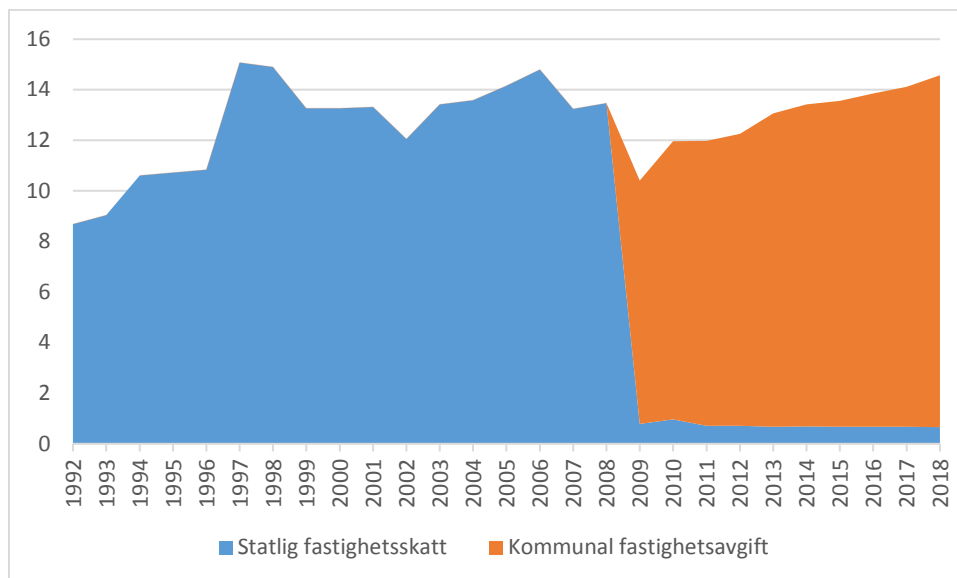


Källa: OECD Tax Revenue Statistics

Reformen innebar en omläggning av hur skatteintäkterna fördelas mellan stat och kommun som kan ses i figur 8. Från att uteslutande ha varit en statlig skatt är skatten i huvudsak kommunal idag.

Den statliga fastighetsskatten finns dock kvar och utgör 1 procent av taxeringsvärdet på exempelvis obebyggd tomtmark och på småhus under uppförande. Att skatten är kommunal är som tidigare påpekats dock en sanning med modifikation eftersom kommunerna varken är fria att bestämma över skattesatsen eller får del av samtliga skatteintäkter som genereras i kommunen.

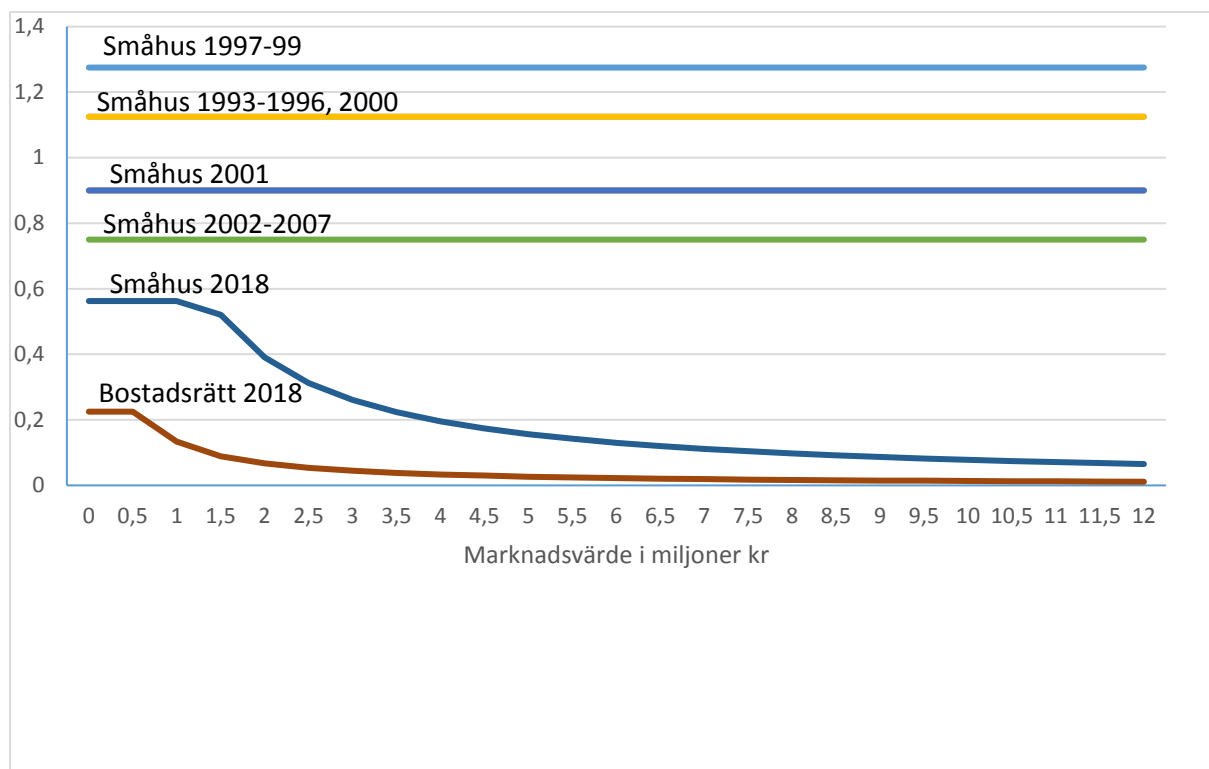
Figur 8. Fastighetsskatt statlig och kommunal del, miljarder kronor



Källa: SCB (2019)

Reformen 2008 gav som tidigare påpekats fastighetsskatten en regressiv profil. Figur 9 visar hur nivån och regressiviteten i fastighetsskatten (som andel av marknadsvärdet) förändrats sedan århundradets skattereform 1991. Som framgår av figuren har fastighetsskatten tidigare varit proportionell, dvs utgjort samma andel av marknadsvärdet oavsett bostadens värde. Sedan reformen 2008 har fastighetsskatten dock en regressiv profil och minskar som andel av värdet efter takbeloppet. Ett småhus med ett marknadsvärde på 1 miljon betalar 0,5625 procent av marknadsvärdet (eller 0,75 procent av taxeringsvärdet) medan en fastighet med ett marknadsvärde på 10 miljoner endast betalar 0,08 procent av marknadsvärdet i fastighetsskatt.

Figur 9. Fastighetsskatt i procent av marknadsvärde för småhus och bostadsrätter, 1991–2018



Källa: Egna beräkningar

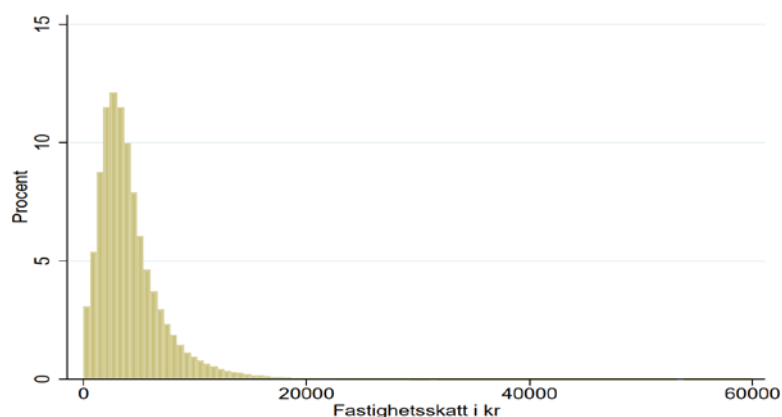
Fördelningseffekter av reformen

För att studera fördelningseffekterna av fastighetsskattereformen används databasen LINDA, en individbaserad databas som följer ett representativt urval av ca 300 000 individer över tiden och innehåller detaljerad information om individernas olika skatter och inkomster. För att studera fördelningseffekterna av reformen jämförs den fastighetsskatt individerna betalade 2006, dvs två år innan reformen, med den skatt samma individer (givet att de inte flyttade) betalade 2010, dvs två år efter reformen. Figur 10 visar hur fastighetsskatten fördelade sig 2006 bland individer boende i småhus.² Majoriteten av individer betalade en fastighetsskatt under 10 000 kr men många hushåll betalade betydligt mer i fastighetsskatt. Fördelningen av inbetald fastighetsavgift för samma individer år 2010 såg väsentligt annorlunda ut. Notera att den avgift/skatt som presenteras här är på individnivå, och att många är sammanboende och därför delar på fastighetens totala avgift/skatt.

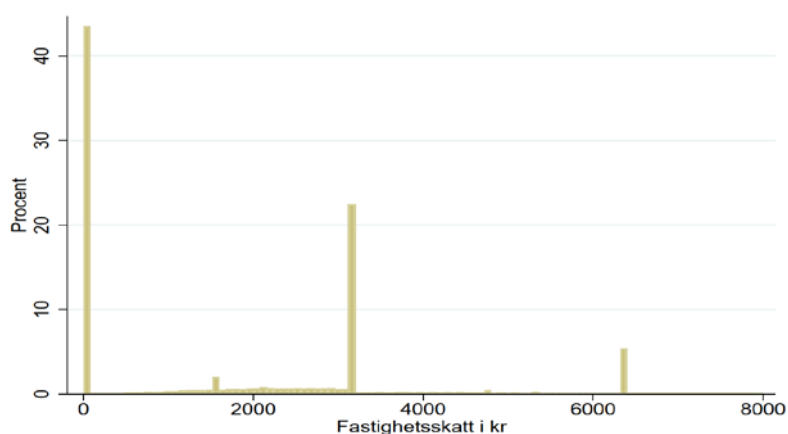
² Det går inte att utläsa huruvida en individ flyttat i LINDA databasen. Däremot kan man utläsa om individen bytt församling. Individer som flyttat men bor kvar i samma församling fångas inte upp utan inräknas bland de som bor kvar. I urvalet har 70 procent av individerna inte bytt församling och antas bo kvar.

Figur 10. Fördelningen av inbetald fastighetsskatt i kronor för småhusägare, 2006 och 2010

2006



2010



Källa: LINDA databasen (SCB)

Notera att skalan inte är den samma i figurerna.

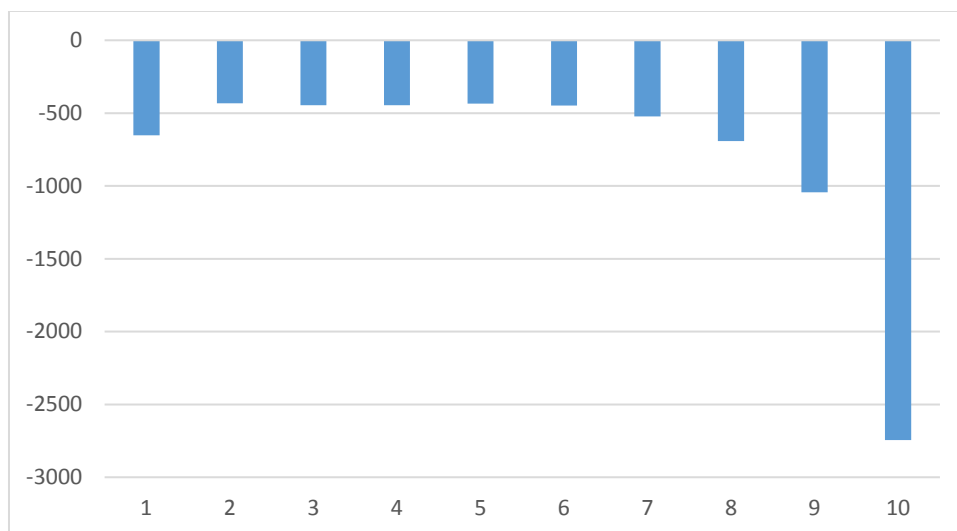
Av de individer som betalade fastighetsskatt 2006 betalar nu över 40 procent ingen fastighetskatt alls, drygt 20 procent halvt max belopp på 3 193 kronor (många av dessa är sannolikt sammanboende och betalar därför tillsammans maximal avgift) och knappt 10 procent maximal avgift på 6 387 kronor. Efter reformen är nybyggda småhus helt avgiftsbefriade de fem första åren och påförs därefter halv fastighetsavgift de följande 5 åren.³ Därutöver gäller halv avgift för fastigheter på ofri grund, arrendetomt och för tomtmark. Som framgår av figur 10 innebar reformen en radikal sänkning av fastighetskatten för många individer.

För att illustrera hur sänkningen fördelade sig över individer med olika disponibel inkomst visar figur 11 den genomsnittliga förändringen i fastighetskatt mellan 2006 och 2010 uppdelade i deciler. Som framgår av figuren är sänkningen störst för individer i decil tio, dvs de tio procent med de högsta disponibla inkomsterna. I genomsnitt minskar fastighetskatten med 2 754 kronor i

³ Idag är nybyggda bostäder undantagna fastighetsavgiften i 15 år.

denna grupp. För individer i decil två till sju var sänkningen mer blygsam och ganska konstant, i genomsnitt knappt 500 kronor. Mönstret i figur 11 stödjer att reformen var regressiv, dvs gav en större lättnad till individer med högre inkomst.

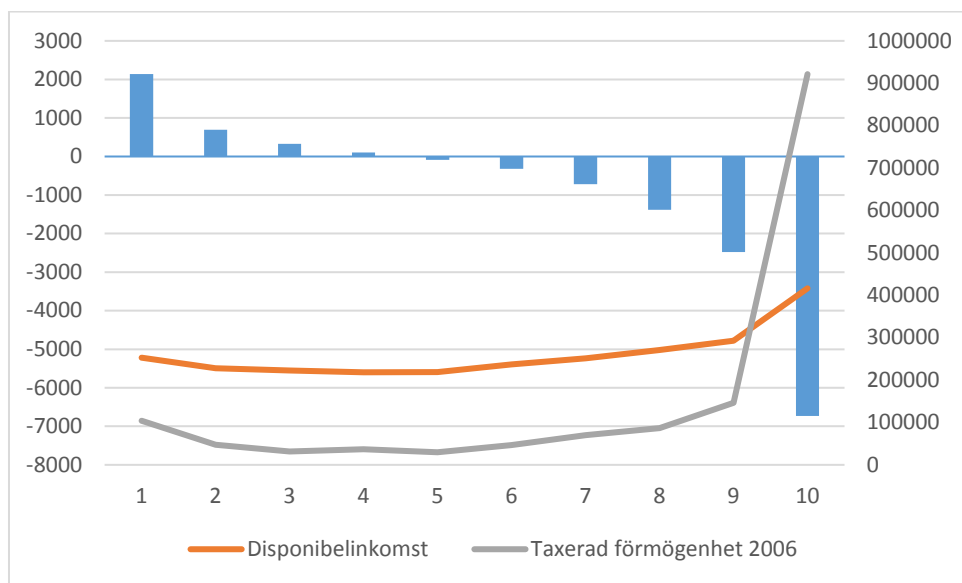
Figur 11. Förändring i fastighetsskatt i kronor, decilindelning baserad på disponibel inkomst



Källa: LINDA databasen (SCB)

Figur 12 presenterar decilfördelningen baserat på hur stor fastighetssänkning individerna erhöll samt hur disponibelinkomst och förmögenhet fördelas över dessa deciler. Förändringen i fastighetsskatt är uppdelad i deciler där individer i decil ett fick de största höjningarna, närmare 2 000 kronor mer per år medan individer i decil tio fick de högsta sänkningarna, i genomsnitt nästan 7 000 kronor lägre skatt. Den röda linjen visar disponibel inkomst för de olika decilerna. För decil ett ligger den disponibla inkomsten på knappt 300 000, för decil två till fem som alla fick små höjningar av fastighetsskatten ligger den disponibla inkomsten relativt konstant kring 250 000 kronor. Individerna i decil tio, som erhöll den största fastighetsskattesänkningen, har även den högsta genomsnittliga disponibla inkomsten, ca 450 000 kronor. Mönstret för beskattningsbar förmögenhet följer samma mönster. De tio procent som fick den största sänkningen är också de med den högsta genomsnittliga beskattningsbara förmögenheten, drygt 900 000 kronor. För individer i övriga deciler är den genomsnittliga beskattningsbara förmögenheten blygsam.

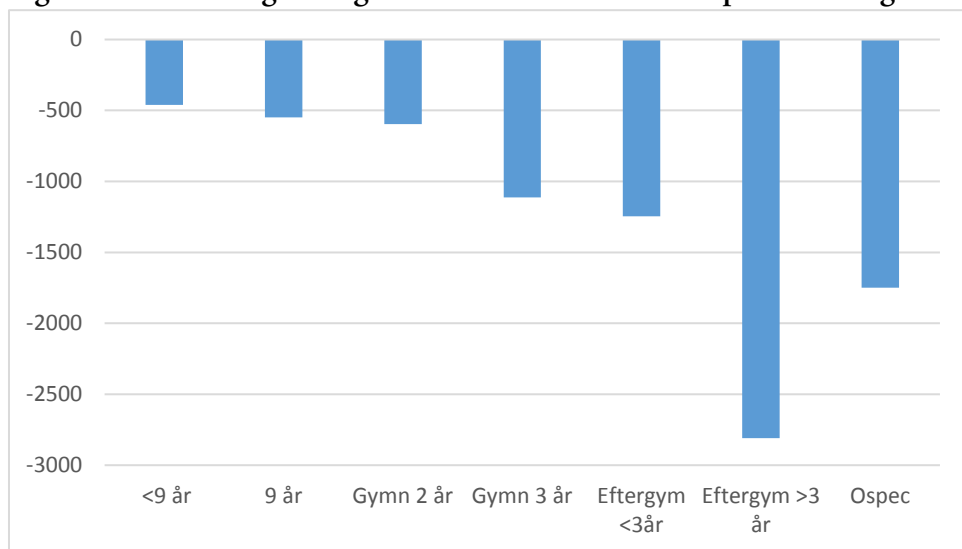
Figur 12. Disponibel inkomst och taxerad förmögenhet för de som fick minst respektive störst minskning i fastighetsskatt



Notera: Decil ett erhöill störst ökning och decil tio störst minskning i fastighetsskatt. Vänsteraxeln visar i kronor förändringen i fastighetsskatt och högeraxeln visar disponibelinkomst och förmögenhet i kronor.
Källa: LINDA databasen (SCB)

Figur 13 illustrerar förändring i fastighetsskatt baserat på utbildningsnivå. Eftersom utbildning är korrelerat med inkomst uppvisas samma mönster som i figur 11. Personer med en eftergymnasial utbildning på mer än tre år har fått den största reduktionen i fastighetsskatt, 2 700 kronor medan de med grundskoleutbildning eller mindre fått en genomsnittlig sänkning på ca 500 kronor.

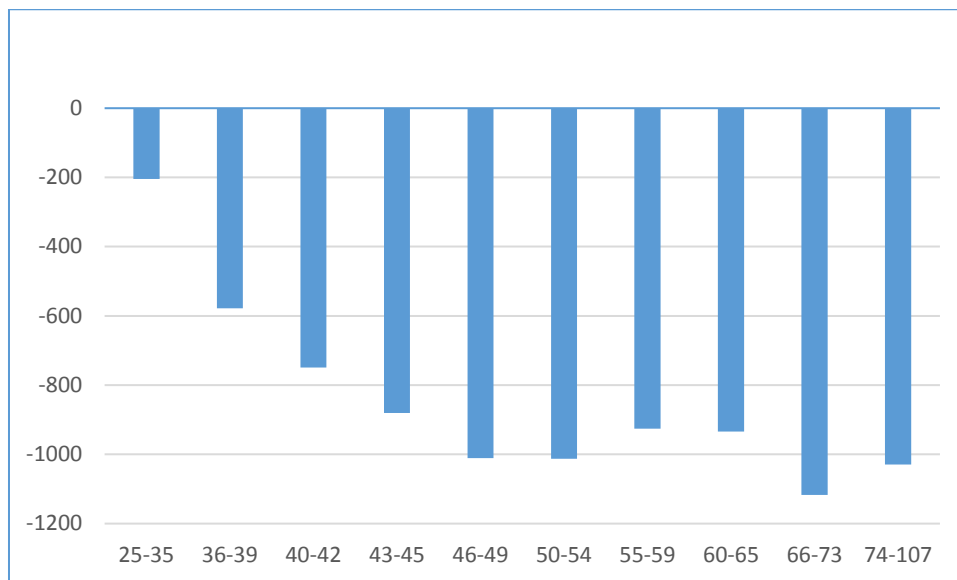
Figur 13. Förändring i fastighetsskatt i kronor beroende på utbildningsnivå



Källa: LINDA databasen (SCB)

Reformen har även gynnat äldre i större utsträckning än yngre, se figur 14. Den åldersgrupp som i genomsnitt gynnats mest är 66–73-åringar som i genomsnitt fått en minskning på över 1 000 kronor. Minst sänkning har åldersgruppen 25–35 år fått, cirka 200 kronor.⁴

Figur 14. Förändring i fastighetskatt i kronor uppdelad i olika åldersgrupper

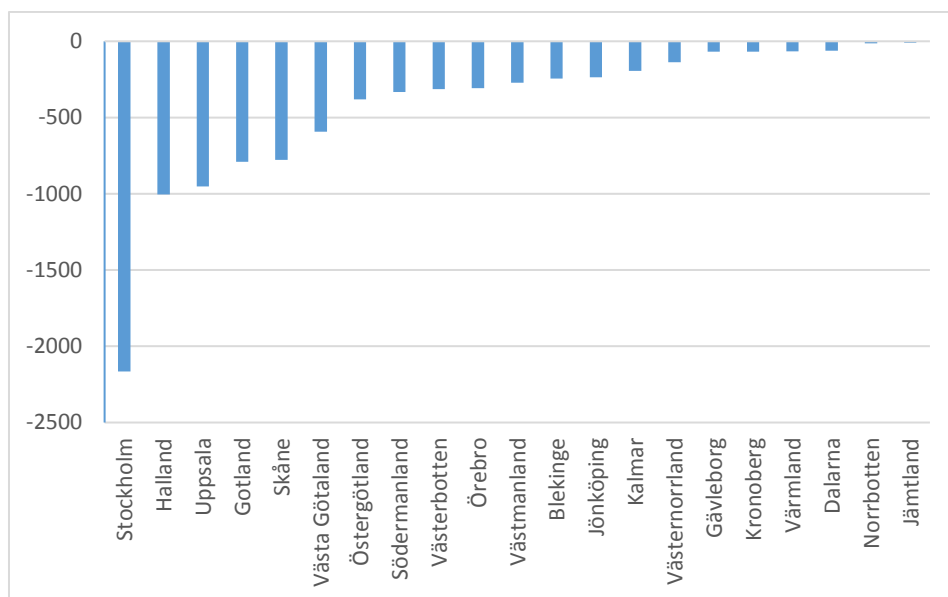


Källa: LINDA databasen (SCB)

Reformen slog också olika geografiskt. Figur 15 och 16 visar hur reformen i genomsnitt slog i olika län (figur 15) respektive i olika kommuner (figur 16). Figur 16 rankar de sju kommuner där invånarna fick de största lättnaderna respektive de sju kommunerna där invånarna fick de största höjningarna.

⁴ Individer under 25 år är ej med i urvalet.

Figur 15. Förändring i fastighetskatt i kronor 2010–2006 uppdelat på län

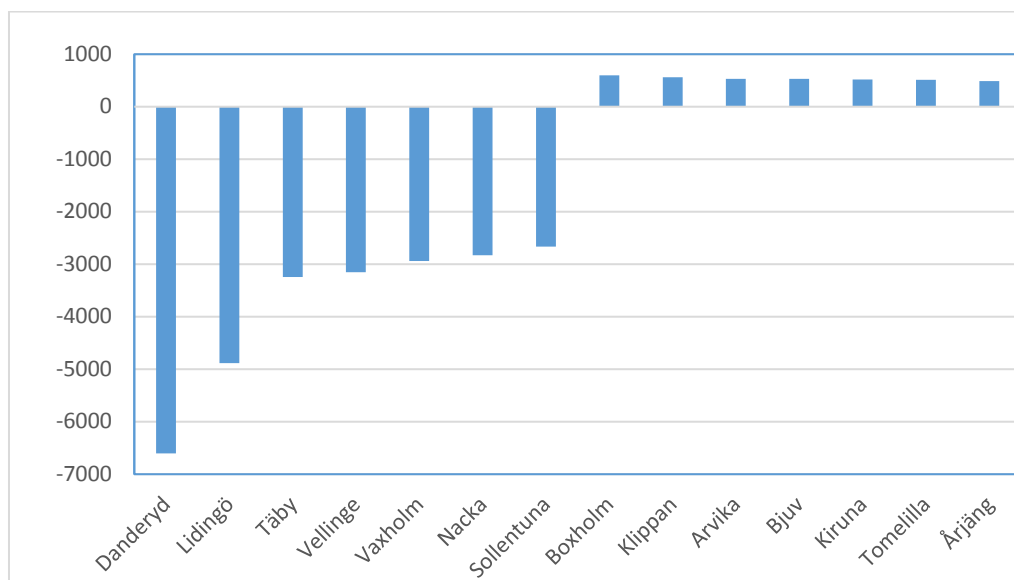


Källa: LINDA databasen (SCB)

Inte oväntat fick småhusägarna i Stockholms län i genomsnitt de största lättnaderna följt av småhusägare i Hallands och Uppsala län. Sänkningarna var storleksmässigt mer än dubbelt så stora i Stockholm som i Halland och Uppsala län. Den genomsnittliga sänkningen i Jämtland, Norrbotten och Dalarna var däremot blygsamma och knappt märkbara (mellan 10 och 60 kronor per år).

Sänkningen i fastighetsskatt var störst i Stockholms län, men skillnaderna mellan kommunerna i Stockholms län är betydande. I Danderyd var sänkningen hela 6 600 kronor och på Lidingö 4 900 kronor. De största höjningarna av skatten var i Boxholm (600 kronor) och i Klippan (560 kronor).

Figur 16. Förändring i fastighetskatt i kronor för kommuner som erhöill störst respektive minst lättnad



Källa: LINDA databasen (SCB)

Slutligen presenteras resultatet av en skattning där sannolikhet att en småhusägare fått en lägre fastighetskatt beror på en rad faktorer, däribland individens disponibla inkomst, utbildningsnivå, ålder, taxerad förmögenhet och huruvida individen bor i en storstad eller inte. Resultatet från skattningen presenteras i tabell 1.

Sannolikheten att en småhusägare har fått en lägre fastighetsskatt ökar med hushållets disponibla inkomst, utbildningsnivå och förmögenhet samt för boende i någon av de tre storstäderna. Däremot minskar sannolikheten att fastighetsskatten sänks med stigande ålder. Mer specifikt ökar sannolikheten att individen fått lägre fastighetsskatt med 0,16 till 0,04 procent om inkomsten ökar med 1 procent. Modellen har en låg förklaringsgrad och resultaten ska tolkas med stor försiktighet men stödjer tidigare analys. Den enda variabel som ger ett annat resultat än tidigare är ålder. Skattningen tyder på att när inkomst, utbildning och förmögenhet hålls konstant har ålder en negativ inverkan på sannolikheten att fastighetsskatten sänktes.

Tabell 1. Sannolikheten att ett hushåll får lägre fastighetsskatt, marginaleffekter

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Disponibelinkomst (i naturlig log)	0.16 (0.0007)***	0.16 (0.0007)***	0.16 (0.0007)***	0.040 (0.002)***	0.039 (0.002)***
Högutbildad		0.11 (0.004)***	0.11 (0.004)***	0.08 (0.01)***	0.07 (0.010)***
Ålder			0.0003 (0.00003)***	-0.003 (0.0001)***	-0.003 (0.0001)***
Taxerad förmögenhet 2006 (i naturlig log)				0.02 (0.001)***	0.02 (0.0012)***
Storstad					0.03 (0.005)***
Log likelihood	-913,486.6	-913,077.4	-913,077.4	-27,358,9	-27,333.7
Prob>Chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
McFadden's Adj R2	0.030	0.030	0.030	0.022	0.023
N	1,391,523	1,391,523	1,391,523	51,694	51,694

Vi kan således konstatera att det finns stora skillnader i hur reformen slog över olika inkomst- och utbildningsnivåer samt geografiskt. Höginkomsttagare och individer boende i Stockholm gynnades framför allt av reformen.

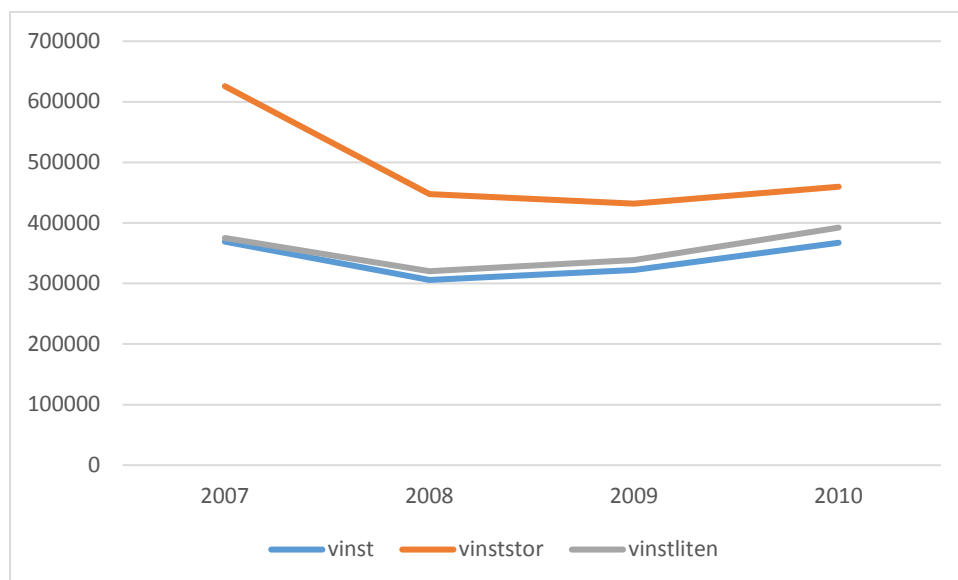
De som gynnades mest av lägre fastighetskatt gynnades inte bara av lägre löpande skatt utan även av att deras fastigheter steg i värde eftersom värdet av de framtida skattesänkningarna kapitaliseras i högre fastighetsvärden. Denna ökning kan hushållen ta del av om de säljer sin fastighet och flyttar till en hyresrätt eller till en fastighet som inte fått samma sänkning av fastighetsskatten. Även de som inte realiserar värdeökningen kan öka belåningen och på så sätt öka sin konsumtion. Eftersom värdestegringen beror på storleken av skattesänkningen; mer exakt nuvärdet av framtida skattesänkningar, blir värdeökningen större för hushåll som fått mer betydande skattesänkning. Exempelvis medför sänkning att en villa taxerad till 5 miljoner erhåller en värdeökning på 624 000 kronor (ca 10 procent) vid antagandet om full kapitalisering, en ränta på 3 procent och en tidshorisont på 20 år (och 1,4 miljoner vid en oändlig tidshorisont). För en villa taxerad till 1 miljon innebär skattesänkning en värdeökning på 59 000 (4 procent) eller 133 000 kronor vid en oändlig tidshorisont.⁵

För att studera huruvida sänkningen av fastighetskatten kapitaliserades i högre fastighetspriser jämförs vinster av bostadsförsäljningar för de bostäder som fick en större sänkning (dvs över takbeloppet) med vinster av bostadsförsäljningar för bostäder som inte fick samma sänkning (dvs upp till takbeloppet). Hypotesen är att vinsterna för bostäder med större skattesänkningar ökade mer än vinsterna för de bostäder som fick en mindre sänkning. Figur 17 visar resultatet, och som framgår av figuren stöds inte hypotesen att de bostäder vars fastighetsskatt ligger över taket och därmed fått en större sänkning har fått en ökad vinst. Vinsten för fastigheter med höga taxeringsvärden (röd linje) skulle då ökat efter reformen i jämförelse med vinster för lågt taxerade

⁵ Resonemanget bygger på att framtida skattesänkningar kapitaliseras i högre fastighetspriser då boendekostnaden minskar med skatten vilket driver upp priset med nuvärdet av framtida skattesänkningar.

fastigheter (grå linje). En anledning till detta kan vara att många av bostäderna som sålts ligger nära taket och därför inte fått någon betydande skattesänkning som resulterat i stora värdeökningar. Att skillnaden mellan den genomsnittliga vinsten för hela urvalet och vinsten för fastigheter taxerade upp till taket är liten stödjer den förklaringen.

Figur 17. Vinst 2007 till 2010 för bostäder över och under takbeloppet för fastighetsskatten

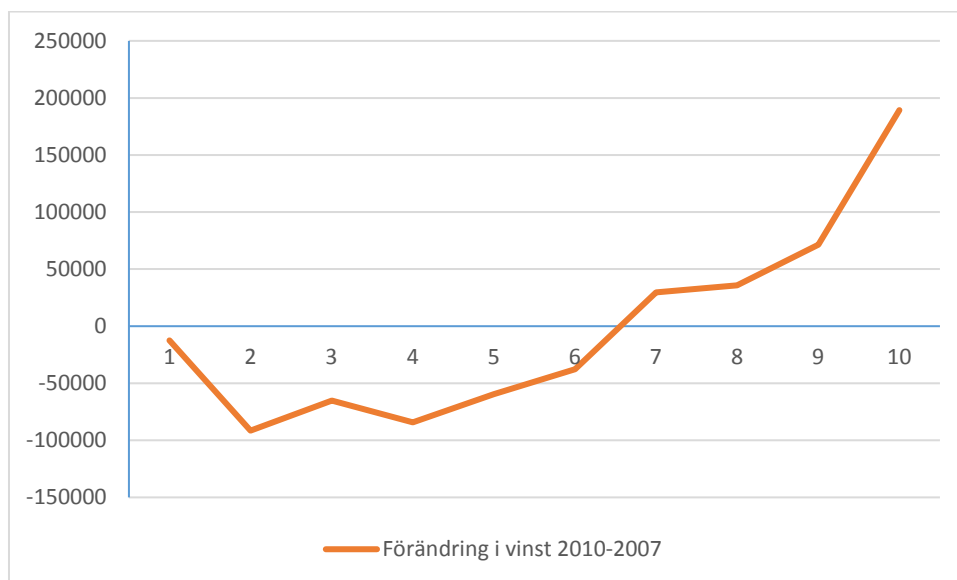


Källa: LINDA databasen (SCB)

Notera: Vinst – vinst för samtliga, vinststor – vinst för bostäder med taxeringsvärde över takbeloppet, vinstliten - vinst för bostäder med taxeringsvärde under takbeloppet.

Ett alternativt sätt är att studera vinstutvecklingen i olika deciler av taxeringsvärde. Bostäder som är hög taxerade har fått en större skattesänkning vilket bör resultera i en högre värdeutveckling. Figur 18 visar förändring i genomsnittlig vinst mellan 2010 och 2007 för olika taxeringsvärden, uppdelat i deciler. Som framgår av figuren har relativt lågt taxerade fastigheter (decil 1-6) haft en negativ vinstutveckling (i genomsnitt) medan högre taxerade fastigheter (decil 7-10) i genomsnitt sett en ökad vinst. Detta mönster stödjer hypotesen att bostäder som fått större skattesänkningar kapitaliseras i högre värden och därmed högre kapitalvinster.

Figur 18. Förändring i vinst i kronor mellan 2010 och 2007 för olika deciler av taxeringsvärde, kronor



Källa: LINDA databasen (SCB)

Påverkade fastighetsskattereformen kommunalskatten?

Även om reformen inte medförde en fullständig omläggning till en lokal fastighetsskatt, innebar reformen att en del av fastighetsskatteintäkterna tilldelades kommunerna. Eventuella ökning i beskattningsunderlaget från fastighetsskatten och resulterade skatteintäktsökningar tillfaller numera kommunerna. I kommuner där de flesta bostäder är taxerade över takbeloppet blir ökningarna små medan kommuner med lägre taxerade bostäder kan se större ökning. Om skatteintäkterna från fastighetsskatten ökar kan andra skatter sänkas, tex den kommunala inkomstskatten. För att analysera om det finns något samband mellan förändringar i fastighetsskatten och förändringar i kommunalskatten utförs en regressionsanalys. Det vi är intresserade av att veta är om en förändring i fastighetsskatten ledde till förändringar i kommunalskatten. I 17 procent av kommunerna sänktes kommunalskattesatsen mellan 2006 och 2010, i 45 procent höjdes den och i resterande 38 procent var skattesatsen oförändrad.

Sannolikheten att en kommun sänkte sin kommunala skattesats skattas på att antal parametrar som beskriver förändringen i fastighetskatten och beskattningsunderlaget samt några andra kontrollvariabler (som underlaget för kommunalinkomstskatt). Tabell 2 presenterar resultaten. Den första skattningen som bara inkluderar mediantaxeringsvärdet i kommunen visar att en ökning av detta med 100 000 kronor ökar sannolikheten att kommunalskatten sänkts med 12 procent. Denna sannolikhet reduceras till 4 procent när kommunens medianförvärvsinkomst inkluderas. Förvärvsinkomsten utgör skattebasen för kommunalskatten och kan därför antas påverka den kommunala skattesatsen. Ökar medianförvärvsinkomsten med 100 000 kr ökar sannolikheten att kommunalskatten sänks med 16–17 procent. Däremot har en ökning av förändringstakten av förvärvsinkomsten en negativ, om än liten, effekt på sannolikheten att kommunalskatten sänks. En

ökning av taxeringsunderlaget ökar däremot sannolikheten att kommunalskatten sänks. Likaså verkar en lägre fastighetsskatt ökar sannolikheten att kommunalskatten minskar (med 15 procentenheter), ett resultat som är robust i de olika specifikationerna.

Tabell 2. Sannolikheten att en kommun fått lägre kommunalskattesats, marginaeffekter

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Median taxeringsvärde i kommunen 2006 (tusentals kronor)	0.12 (0.0003)***	0.11 (0.0002)***	0.105 (0.0003)***	0.036 (0.0004)***	0.037 (0.0005)***
Sänkt fastighetsskatt		0.152 (0.0005)***	0.152 (0.0005)***	0.153 (0.0005)***	0.155 (0.0005)***
Ökning av median taxeringsvärde (2006-2010)			0.0003 (0.0002)***	0.0002 (0.0002)***	0.029 (0.0003)***
Median förvärvsinkomst i kommunen				0.16 (0.0009)***	0.18 (0.0009)***
Ökning av median förvärvsinkomsten i kommunen (2006-2010) (tusentals kronor)					-0.0075 (0.0001)***
Storstad					-0.087 (0.001)***
Log likelihood	-540,564.5	-502,263.7	-502,261.5	-515,682.4	-470,905.4
Prob>Chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0,000
McFadden's Adj R2	0.166	0.225	0.225	0.205	0.274
N	1,417,571	1,417,571	1,417,571	1,417,571	1,417,571

Analysen tyder på att en sänkning av fastighetsskatten ökar sannolikheten att den kommunala inkomstskatten sänks. Ett förvånande resultat eftersom det om något bör öka behovet av att höja inkomstskatten. Detta visar på att det finns en liten koppling mellan den ”lokala fastighetsavgiften” och kommunernas ekonomi; snarare tyder det på att det finns en koppling mellan höga taxeringsvärden och höga förvärvsinkomster (skattebasen för den kommunala inkomstskatten).⁶ Resultaten ska dock tolkas med stor försiktighet eftersom förklaringsvärdet för skattningssmodellen är lågt och många viktiga förklarande variabler, som tex den demografiska strukturen, inte är inkluderade.

Argument för en fastighetsskatt

Fastigheter och boende beskattas i princip i alla utvecklade länder och utgör i många länder en betydligt större andel av det totala skatteuttaget än i Sverige. Den avkastning som beskattas består

⁶ På kommunnivå är korrelationen mellan taxeringsvärde och förvärvsinkomst 0,70.

dels av boendevärdet och dels av värdestegringen. Vanligtvis beskattas fastigheter både löpande och vid överlåtelse. Den löpande beskattningen kan främst ses som en beskattning av boendevärdet, medan den uppkomna värdestegringen beskattas först vid överlåtelse. Det är också vanligt att själva transaktionen beskattas med stämpelskatt.

Det finns flera goda skäl till att beskatta fastigheter. Huvudargumentet för att beskatta fastigheter är baserat på likformighetsskäl. Bostaden kan likställas med en investering där avkastningen består av boendevärdet samt eventuell värdestegring. Denna avkastning bör beskattas likformigt med andra kapitalinvesteringar. Dessutom bör olika boendeformer, dvs boende i småhus, bostads- eller hyresrätt, inte särskiljas skattemässigt utan också beskattas likformigt. Detta för att val av investering och boendeform inte ska snedvridas av skattesystemet. Idag beskattas bostadsrätter betydligt lindrigare än småhus, medan hyresrätter dubbelbeskattas eftersom de betalar både fastighetsavgift och bolagsskatt (Finanspolitiska rådet, 2019).

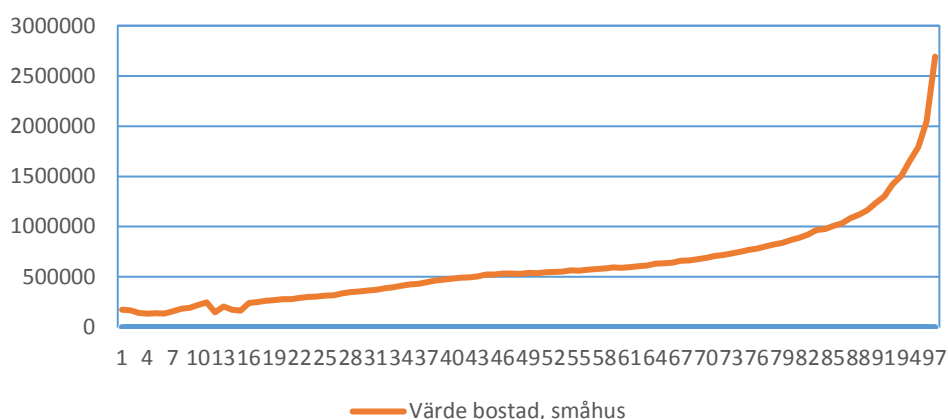
Den löpande fastighetsskatten är en skatt på avkastningen på det kapital som är investerat i bostaden och utgörs av värdet av att bo i bostaden. Om inte denna avkastning beskattas som andra varor och tjänster som producerats med kapital, snedvrids priser och resursutnyttjande. Exempelvis kan ett hushåll med en miljon i kapital välja att använda detta kapital för att köpa en bostad eller placera kapitalet i aktier eller på bank och i stället hyra sin bostad. För att inte snedvrida detta val bör skatten vara densamma oavsett vad hushållet väljer. Eftersom avkastning på aktie- och bankinnehav i Sverige beskattas med en generell skattesats på 30 procent bör således även avkastning på fastighetsinnehav beskattas med 30 procent. För att skatten ska vara likformig med andra investeringar bör den samlade avkastningen, dvs summan av boendevärde och värdestegring med avdrag för kostnaderna för investeringen (främst räntekostnader), beskattas med 30 procent. Av praktiska skäl brukar boendevärdet beskattas löpande med en fastighetsskatt, medan värdestegringar beskattas först när bostaden säljs. Eftersom det är avkastningen efter kostnader som beskattas, medges avdrag för räntekostnader vilket i praktiken innebär att ränteavdrag medges med 30 procent vid en skattesats på 30 procent.

Ett annat argument för att beskatta fastigheter är att en sådan skatt har mindre snedvridande effekter än beskattning av exempelvis arbetsinkomster. Hushåll kan påverka hur mycket de betalar i skatt på arbete genom att påverka hur mycket och hårt de arbetar. En skatt på fastigheter, och i synnerhet på mark, påverkas inte på samma sätt av val och beslut som hushållet gör och skatten är därför svår att undvika. Fastigheter utgör en stabil skattebas till skillnad från andra mer rörliga skattebaser såsom bolags- och finansiella inkomster. Fastighetsskattebasen kan inte fly utomlands som finansiellt kapital och arbetskraft. Likformighetsargumentet och att fastigheter är en relativt stabil skattebas utgör två effektivitetsargument för att beskatta fastigheter. En budgetneutral förändring av skattesystemet från inkomst mot fastighetskatt skulle därför öka den samhällsekonomiska effektiviteten.

Även av fördelningsskäl bör fastigheter beskattas. Horisontell rättvisa, dvs att hushåll med samma inkomst eller förmögenhet bör beskattas lika oavsett investeringsval, utgör ett starkt argument för att fastigheter bör beskattas neutralt jämfört med andra kapitalinvesteringar. Dessutom har en fastighetsskatt baserad på marknadsvärde en fördelningsskäligt tilltalande profil eftersom det finns

ett tydligt samband mellan ett hushålls inkomster och värdet på fastigheten hushållet bor i. Ju högre inkomst ett hushåll har desto högre är också värdet på hushållets bostad. Figur 18 visar hur värdet på småhus varierar över inkomstpercentiler. Även vertikal rättvisa, dvs att hushåll med högre inkomster/förmögenheter bör betala mer i skatt än de med lägre inkomster/förmögenheter motiverar därför en fastighetsskatt. Vertikal rättvisa kan dessutom motivera en progressiv fastighetsskatt, där högt taxerade bostäder möter en högre skattesats än lägre taxerade bostäder. En progressiv fastighetsskatt har bl. a föreslagits i en ESO-rapport (Bastani & Selin 2019). Om progressiviteten ökade i fastighetsbeskattningen kunde progressiviteten i arbetsinkomstbeskattningen minska.

Figur 18. Fastighetsvärde för småhus vid olika inkomstpercentil, 2016



Källa: Waldenström m fl. (2018)

Ett ytterligare rättviseargument för en skatt på mark är att förändringar i markpriser inte primärt beror på fastighetsägarens ansträngningar utan snarare på efterfrågan och utbud på orten, eller på offentliga investeringar som bidragit till högre markpriser. Ändringar i markpriser kan därför anses vara oförtjänta. En fastighetsskatt utgör ett sätt för det offentliga att ta del av värdestegringen och återföra medel till det offentliga.

Sammanfattningsvis, att inte beskatta fastigheter likformigt med andra kapitalinvesteringar leder till snedvridningar som har samhällsekonomiska kostnader. Dessutom leder det till betydande skattebortfall; den lägre löpande beskattningen (än den generella 30 procentiga kapitalvinstskattesatsen) ger enligt regeringskansliet ett skattebortfall på 27 miljarder och den lägre kapitalvinstskatten vid försäljning (22 procent istället för 30 procent) ett bortfall på 11 miljarder, sammantaget blir bortfallet nästan 38 miljarder (Regeringskansliet, 2017). Beräkningar från Finanspolitiska rådet visar att en likformig beskattning med en 1,2 procentig skattesats av taxeringsvärdet gällande både bostadsrätter och småhus skulle öka skatteintäkterna med 60 miljarder (Finanspolitiska rådet, 2019). Stämpelskatten är däremot en ren flyttskatt och bör tas bort. Även fördelningskäl motiverar en fastighetsskatt eftersom det finns en stark koppling mellan fastighetsvärden och hushållsinkomster.

När det gäller själva utformningen talar likformighetsprincipen för en skatt på fastigheter i paritet med andra kapitalplaceringar, medan teorin om optimal beskattning talar för att fastigheter bör beskattas högre än andra kapitalplaceringar. Även en progressiv fastighetsskatt där högt taxerade fastigheter möter en högre skattesats kan motiveras av fördelningsskäl och skulle sannolikt ha mindre snedvridande effekter än progressiv inkomstbeskattning med höga marginalsatser på arbetsinkomster. En höjning av fastighetsskatten kan därmed med fördel användas för att minska mer skadliga inkomstskatter, tex på arbetsinkomster.

Fastighetsskattens avigsidor

Fastighetsskatten har många fördelar men dessvärre även nackdelar. Motståndet i Sverige mot fastighetsskatt har varit betydande, och kraftigare än i andra länder. Det är viktigt att en skatt upplevs som legitim och för att den ska göra det bör skatten utformas så att nackdelarna elimineras eller i vart fall minimeras. Ett problem med den löpande fastighetsskatten är att den kan leda till likviditetsproblem. Fastighetsägare vars fastigheter stiger i värde, och därmed skatten, ser inte en motsvarande ökning i likvida inkomster och kan få svårigheter att betala skatten. Dessa likviditetsproblem leder till legitimitetsproblem för fastighetsskatten och är sannolikt ett skäl till att skatten är illa omtyckt bland befolkningen.

Ett annat problem med den löpande fastighetsskatten är att den inte kan baseras på verklig avkastning, utan på en schablonberäknad avkastning. Eftersom schablonintäkten är beräknad kommer den för de flesta hushåll inte att sammanfalla med verklig avkastning. Den naturliga följden av att beskatta fastigheter enligt kapitalbeskattningsprincipen är att skatteunderlaget bör utgöras av marknadsvärdet. Det är också den internationellt sett vanligaste principen. I Sverige används taxeringsvärdet som underlag för fastighetsskatten. Taxeringsvärdet har satts till 75 procent av ett uppskattat marknadsvärde två år före beskattningsåret av försiktighetsskäl, dvs för att minimera risken för att någon får betala mer skatt än vad som är avsett och därmed minska problemet med att skatten baseras på en schablon.

Det finns lösningar som mildrar problemen med fastighetsskatten. I Sverige infördes två metoder för att lösa likviditetsproblemen under 2000-talet. Det ena var införandet av en *begränsningsregel* som satte ett tak på skatten för hushåll med låga inkomster.⁷ I praktiken innebar begränsningsregeln att fastighetsskatten på permanentbostaden inte fick överstiga fem procent av hushållets inkomst.⁸ Begränsningsregeln sänktes senare till fyra procent. Även idag finns en begränsningsregel vid fyra procent, men endast för pensionärer. Det andra sättet att minska likviditetsproblemen var

⁷ Begränsningsregler fanns på plats innan reformen 2008 som innebar att maximalt 4 procent av hushållets inkomst skulle läggas på fastighetsskatten. Det fanns även dämpningsregler som slog ut värdestegringar över ett antal år.

⁸ Till hushållets inkomst räknas beskattningsbar förvärvsinkomst, inkomst av kapital (ej underskott) och 15 procent av hushållets beskattningsbara förmögenhet minus taxeringsvärdet för den reduktionsgrundande fastigheten upp till 3 miljoner kr för gifta par och sammanboende med gemensamma barn. Begränsningsregeln gällde permanentbostäder med ett taxeringsvärde på mellan 280 000 kr och 3 miljoner kr och för hushåll men en hushållsinkomst under 600 000 kr. Fritidshus exkluderades från begränsningsregeln, vilket är motiverat utifrån optimal beskattningsteori; fritidshus bör beskattas högre än permanentbostäder eftersom fritidshus är korrelerat med fritid.

införandet av en *dämpningsregel* vilken innebar att höjningen inte tillåts slå igenom omedelbart utan spreds ut under en treårsperiod med 1/3 av höjningen varje år.

Det finns alternativa metoder att lösa likviditetsproblemet av fastighetsskatten som har diskuterats och förekommer internationellt. Ett sätt är att ge skattebetalarna en skattecredit eller möjlighet att ta upp lån för att kunna betala skatten. Ges en skattecredit är villkoret att krediten återbetalas (med ränta) när huset säljs eller avyttras på annat sätt. I USA finns ett liknande system i bankernas regi under benämningen reverse mortgage (Shan, 2011).⁹ Detta system ger "husrika" seniorer möjlighet att förbättra den egna likviditeten genom att löpande öka belåningen av huset till dess att det säljs eller avyttras på annat sätt, då de ackumulerade lånen måste lösas med ränta. Till det senare systemets fördel talar att det är transparent eftersom fastighetsägaren betalar en synlig skatt varje år och därmed blir påmind om dess storlek; ägaren behöver inte drabbas av en "skattechock" när skatten väl skall betalas, vilket kan vara fallet om skatten i stället skjuts upp år efter år. En nackdel med båda dessa system är att den ackumulerade skulden med tiden kan bli mycket stor och kan komma att överstiga försäljningspriset minus kvarvarande lån. Om man därtill lägger eventuell kapitalvinstskatt kan situationen bli betungande för den skattskyldige och leda till inlåsnings effekter. En fördel med kreditmodeller är att de är förenliga med kravet på likformighet inom kapitalinkomstbeskattningen. Man kan även argumentera för att de är mer rättvisa än andra sätt att lösa skattebetalarnas likviditetsproblem, eftersom det trots allt handlar om personer med betydande egen förmögenhet i fastigheter. Det är även möjligt att låta individer välja huruvida de vill betala skatten löpande eller få en skattecredit och först betala när fastigheten avyttras.

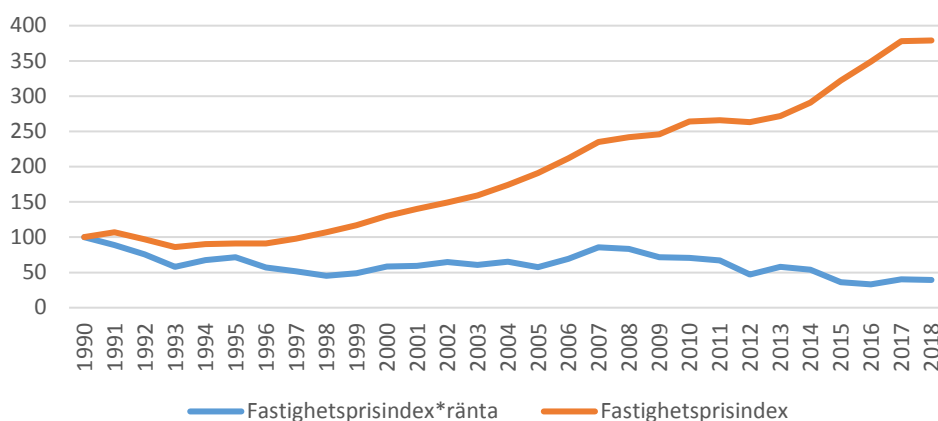
Ett annat problem med marknadsvärdebaserat taxeringsvärde är att det är oförutsägbart eftersom det varierar med marknadsvärdet. Ett sätt att komma runt detta är att använda ett alternativt beskattningsunderlag som är mer stabilt. I exempelvis Kalifornien ligger ägarens inköpspris till grund för taxeringsvärdet, som skrivs upp med två procent per år. Med andra ord antas alla fastigheter ha samma värdeökning. Fördelen med denna modell är att beskattningsunderlaget är känt och skatten förutsägbar. En nackdel är att två likvärdiga fastigheter i regel har olika fastighetsskatt beroende på när i tiden de överlåtits. Det kan även leda till inlåsnings effekter eftersom en flytt kan resultera i högre fastighetsskatt och incitament att underrapportera försäljningspriset eftersom det lönar sig för både köpare och säljare.

Ett alternativt skatteunderlag som minskar oförutsägbarheten som föreslagits av Finanspolitiska rådet är att låta schablonavkastningen utgöra räntan multiplicerad med taxeringsvärdet (marknadsvärdet) och att denna schablon beskattas likformigt med andra kapitalinvesteringar, dvs till 30 procent (Finanspolitiska rådet, 2019). En fördel med denna metod är att förutsägbarheten i beskattningen ökar och därmed legitimiteten för skatten. Även här kommer schablonintäkterna att variera från år till år men eftersom en höjning av den ena faktorn, t ex räntan, påverkar den andra faktorn, taxeringsvärdet, negativt (och vice versa) blir variationen i beskattningsunderlaget mindre. En skatt som är proportionell mot produkten av marknadsvärdet (taxeringsvärdet) och räntan dämpar prissvängningarna. Figur 19 illustrerar variationen i ett skatteunderlag baserat på

⁹ I Sverige fanns mellan 2005 och 2016 s.k. seniorlån. Idag erbjuds kapitalfrigöringskredit av Svensk Hypotekspension AB.

marknadsvärde jämfört med ett underlag baserat på statslåneräntan multiplicerat med fastighetsprisindex. Som framgår av figuren medför den negativa korrelationen mellan statslåneräntan och fastighetsvärdena att variationen blir avsevärt mycket lägre för beskattningsunderlaget som bygger på det senare, och därmed förutsägbarheten större. En schablonmässig avkastning baserad på produkten av statslåneräntan och fastighetsprisindex hade inneburit att skattebasen varit mer stabil och faktiskt sjunkit under perioden 1990 till 2018. Detta beskattningsunderlag är även att föredra framför underlag baserat på försäljningspris, som i den tidigare nämnda Kalifornienmodellen, eftersom nackdelarna med bl.a. olika fastighetsskatt beroende på när fastigheten köpts och incitament att underskatta försäljningspris undviks.

Figur 19. Skillnad i skatteunderlag baserat på marknadspris och statslåneränta multiplicerat med fastighetsprisindex, 1990–2018



Källa: SCB (2019) och Riksbanken (2019)

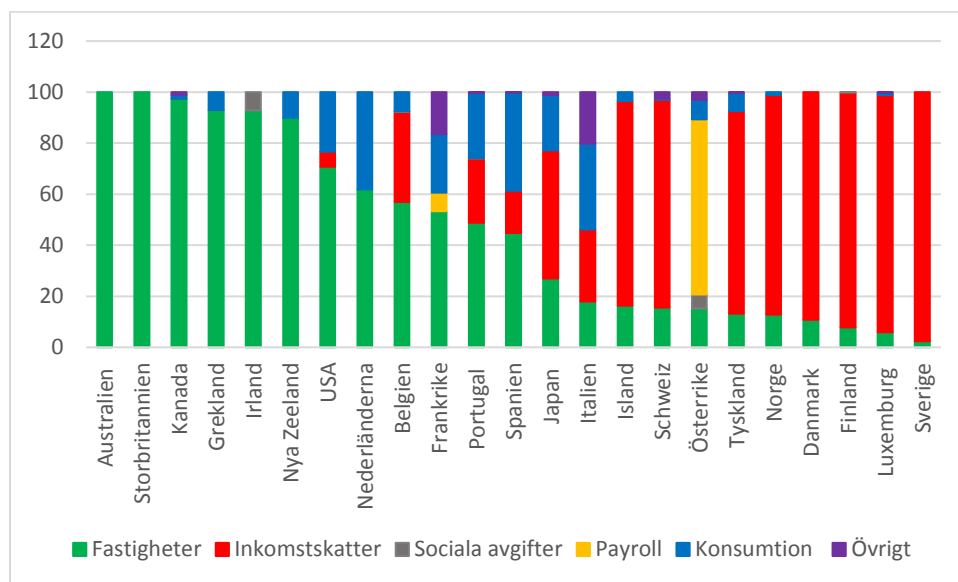
Statlig eller lokal?

En annan fråga är vem som ska ansvara för fastighetsskatten. Ska fastighetsskatten vara en nationell eller lokal angelägenhet? I nästan alla andra länder utgör fastighetsskatten en lokal angelägenhet; och är i många fall den viktigaste inkomstkällan för kommunerna. Figur 20 visar från vilka skatter de lokala skatteintäkterna genereras. Som framgår av figuren är fastighetsskatten en viktig intäktsskälla för kommunerna, och den enda i Australien och Storbritannien. I Sverige är den däremot obetydlig. Spelar det någon roll vem som ansvarar för fastighetsskatten? Svaret är att det spelar roll.

Det finns flera fördelar med en lokal fastighetsskatt. För det första, leder en lokal fastighetsskatt sannolikt till en ökad effektivitet i hur skatteintäkterna används. Kommunens attraktivitet avspeglas i fastighetsvärdet. En kommun som använder skatteintäkterna till att finansiera kommunal service som efterfrågas blir en attraktiv kommun att bo i vilket leder till högre fastighetspriser. En kommun som däremot slösar och använder skatteintäkterna till kommunal service som inte efterfrågas blir mindre attraktiv att bo i och fastighetspriserna sjunker, och därmed också kommunens

skatteintäkter. En lokal fastighetsskatt där det finns en direkt koppling mellan skatten och det skatten används till sätter därför press på kommunpolitiker att använda skatteintäkterna på ett sådant vis att kommuninvånarnas intresse tillvaratas.

Figur 20. Källor till lokala skatteintäkter, 2017



Källa: OECD (2019)

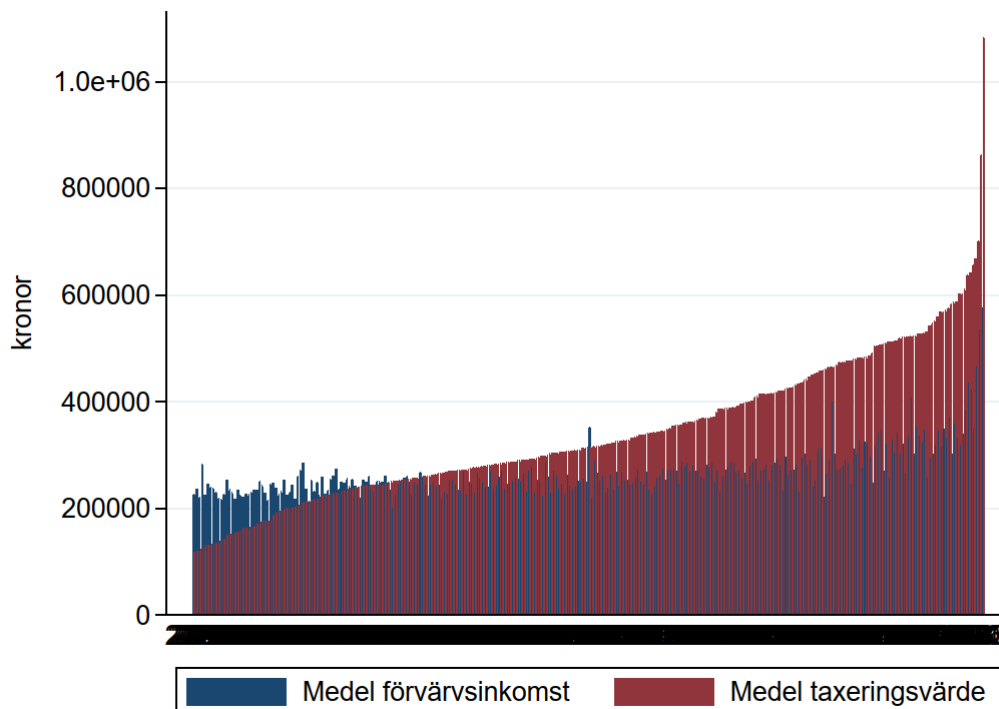
För det andra, medför en lokal fastighetsskatt ökad demokrati och legitimitet då besluten om fastighetsskattesatsens storlek och vad skatteintäkterna ska användas till tas närmare invånarna. En lokal fastighetsskatten får därmed en mer direkt koppling till den nytta de kommunala tjänsterna ger och följer därför principen om beskattning enligt intresseprincipen.

För det tredje, ger en lokal fastighetsskatt kommunen incitament att verka för att bostadsområden som på olika sätt är nedgångna och har låg attraktionskraft uppgraderas. Om ett områdes attraktivitet stiger kommer kommunen direkt få ökade intäkter genom fastighetsskatten. Detta är en effektiv ordning eftersom det är kommunen som genom sitt planmonopol och sin kontroll över mycket av den service medborgarna efterfrågar (skola, äldreomsorg, kultur m.m.) i stor utsträckning påverkar bostadsområdets förutsättningar. Den kommunala fastighetsavgiften vi har idag har denna mekanism eftersom ökningen i intäkter från fastighetsavgiften tillfaller kommunerna, dock inte över det relativt låga taket.

För det fjärde, innebär en kommunal fastighetsskatt att kommuner med en stor andel sommargäster som utnyttjar kommunal service under sommarmånaderna får ersättning för det och att sommargästerna betalar för den kommunala service de faktiskt utnyttjar. En sommarkommun kan då välja att växla över skatteuttag från inkomstskatter till fastighetsskatt, vilket i genomsnitt skulle gynna den bofasta befolkningen och dessutom leda till en bättre överensstämmelse mellan den skatt en enskild betalar och den service hen erhåller.

Nackdelen med en lokal fastighetsskatt är att beskattningsunderlaget – dvs fastighetsvärdena – skiljer sig mellan kommuner och därmed även förmågan att tillhandahålla kommunal service. Kommuner med bostäder med höga taxeringsvärden har helt enkelt större möjligheter att finansiera kommunal service än kommuner där bostäderna har låga taxeringsvärden. Detta problem finns redan idag med den kommunala inkomstskatten men skulle sannolikt förvärras eftersom skillnaderna i taxeringsvärden är större än skillnaderna i förvärsinkomster kommuner emellan. Figur 21 visar skillnader i medeltaxeringsvärde och medelförvärsinkomst i Sveriges kommuner 2006. Kommunerna är sorterade efter medeltaxeringsvärde där de kommunerna med lägst medeltaxeringsvärde ligger längst till vänster och de med högst medeltaxeringsvärde ligger längst till höger i figuren. För varje kommun presenteras även medelförvärsinkomsten. Som framgår av figuren varierar taxeringsvärdet mer än förvärsinkomsten. Det genomsnittliga taxeringsvärdet på kommunnivå var 426 446 kronor 2006 (det varierade mellan 117 433 i Norsjö i Västerbotten till 1 093 663 i Danderyd). Motsvarande genomsnittliga förvärsinkomst på kommunnivå var 298 437 kronor (lägst i Älvdalen i Dalarna 201 388 och högst i Danderyd med 577 265). Någon typ av utjämning kommunerna emellan krävs därför sannolikt. Utjämningsystemen tenderar dock att minska incitamenten för kommuner att använda skatteintäkterna effektivt och därmed går en del av poängen med en lokal fastighetsskatt förlorad. Vid en lokal fastighetsskatt riskeras även likformigheten med kapitalinkomstbeskattningen att gå förlorad.

Figur 21. Medel taxeringsvärde och medel förvärsinkomst i Sveriges kommuner



Källa: LINDA databasen (SCB).

Notera att kommunerna är sorterade från lägst till högst medeltaxeringsvärde i kommunerna och motsvarande medelförvärsinkomst

Johansson & Lind (2000) har tidigare diskuterat införandet av lokal fastighetsskatt i Sverige som ett sätt att minska kommunernas beroende av statsbidrag och mobila skattebaser samt för att finansiera vissa fastighetsanknutna kostnader samt ge incitament till investeringar i infrastruktur och bostäder. Speciellt uppehåller de sig vid problemet att taxeringsunderlaget varierar mycket mellan kommunerna och att en viss skattesats ger väsentligt olika skatteintäkter i olika kommuner. En kommunalisering av nuvarande fastighetsskatt skulle därför ge upphov till långtgående kompensationskrav från de kommuner som missgynnas av detta. Trots detta avvisar inte Johansson & Lind möjligheten att också Sverige kan få en lokal fastighetsskatt. Deras förslag är att en sådan skatt då bör introduceras som ett komplement till nuvarande kommunala inkomstskatt.

Trots nackdelarna med stora skillnader i beskattningsunderlaget skulle en riktig lokal fastighetsskatt i kombination med sänkt kommunal inkomstskatten sannolikt vara att föredra framför dagens situation. Det är inte bara mer förenligt med den globala världen med fri faktorrörlighet (där fastigheter utgör en stabil skattebas) som vi lever i utan skulle även sannolikt stärka kommunernas finanser och öka den kommunala demokratin och effektiviteten. Det är dock inte rimligt att en lokal fastighetsskatt skulle kunna täcka alla de utgifter som idag ligger på kommunerna. På kommunnivå gav fastighetsskatten 2006 i genomsnitt 4 461 kronor per hushåll (varierade från 1 208 i Norsjö till 11 705 kronor i Danderyd), den kommunala inkomstskatten gav betydligt mer, i genomsnitt 87 514 kronor per hushåll (varierade mellan 56 804 i Älvdalen till 167 810 kronor i Danderyd). Trots att fastighetsskatten genererar betydligt mindre än kommunalskatten finns det möjligheter att ge fastighetsskatten en betydande roll i kommunernas finanser. Ett första steg skulle kunna vara att skilja mellan kommunernas utgifter för välfärdstjänster – skola, vård och omsorg – och deras utgifter för allt annat, i första hand lokala kollektiva nyttigheter. I genomsnitt utgjorde kommunernas utgifter för pedagogisk verksamhet och vård och omsorg 80 procent av kommunernas totala driftskostnader, och resterande verksamhet utgör således 20 procent av kostnaderna. Det är inte orimligt att tänka sig att huvudmannskapet för vård, skola och omsorg flyttas från den kommunala sektorn till staten. Det är inte så länge sedan staten i vårt land var huvudsaklig finansär av den obligatoriska skolan; det råder ingen enighet om att skolan blivit bättre sedan den kommunaliserades. Den lokala fastighetsskatten skulle då finansiera lokala nyttigheter, så som infrastruktur, fritidsverksamhet, kultur och bostäder. Beskattningsunderlaget bör även utökas genom att beskatta bostadsrätter på samma sätt som småhus. För att inte snedvrیدا valet mellan olika upplåtelseformer bör de, som tidigare påpekats, beskattas likformigt. Finanspolitiska rådet (2019) och Waldenström m fl (2018) har föreslagit detta. Finanspolitiska rådet uppskattar att en neutral och likformig beskattning på 1,2 procent av taxeringsvärdet för småhus och bostadsrätter skulle öka skatteintäkterna med 60 miljarder, de ökade intäkterna fördelar sig dock ojämnt över kommunerna (Finanspolitiska rådet, 2019).

Slutsatser

Inkomst- och förmögenhetsskillnaderna har ökat, inte minst i Sverige. En betydande orsak till detta är att värdet på kapital har ökat, och då inte minst värdet på fastigheter. Det finns många förklaringar till detta, bl a sänkt ränta, ökad befolkning och en urbaniseringsprocess. Men även den

finanspolitik som förts har bidragit till ökade fastighetsvärden. Skattereform 2008 där fastighetskatten ersattes av en lokal fastighetsavgift och takades vid ett relativt lågt belopp har bidragit till ökad fastighetsvärden. I detta projekt har fördelningseffekterna av skattereformen analyserats. Förutom att reformen var ett avsteg från principen om likformig beskattning och därmed minskade effektiviteten i det svenska skattesystemet bidrog även reformen till ökad orättvisa i form av ökad horisontell och vertikal orättvisa. Reformen innebar att hushåll boende i högt taxerade fastigheter nu betalar mindre i fastighetskatt än boende i lågt taxerade fastigheter, vilket strider mot principen om att skatt ska utgå från bärkraft (vertikal rättvisa). Reformen innebar även att olika typer av kapitalinvesteringar beskattas olika vilket strider mot principen om horisontell rättvisa.

Reformen gynnade framför allt höginkomsttagare och boende i Stockholm. Boende i Danderyd fick en minskning av fastighetsskatten med i genomsnitt 6 600 kronor medan boende i Boxholm och Klippan fick ökad fastighetsskatt med ca 600 kronor. Analysen tyder även på att reformen ledde till ökade fastighetsvärden och större vinster för högt taxerade fastigheter.

Av rättvise- och effektivitetsskäl bör en fastighetskatt baserad på värdet av fastigheten återinföras. I andra länder, med lägre skattekvot, beskattas fastigheter hårdare och skatten har ökat i betydelse i många länder. Eftersom fastigheter utgör en relativt immobil skattebas är det en skatt som har mindre samhällsekonomiska kostnader än andra skatter som beskattar mer mobila skattebaser som bolags- och finansiella intäkter. Fastighetsskatten bör därför utnyttjas i ett land med en relativt hög skattekvot för att skattesystemet ska vara konkurrenskraftigt. Fastighetsskatten kan även göras progressiv med en högre skattesats på högt taxerade fastigheter och utgöra en kommunal angelägenhet. En kraftig höjning av fastighetsskatten kan ha stor påverkan på hushålls ekonomi och bör därför införas succesivt så att hushåll har möjlighet att anpassa sig. Precis som sänkning av fastighetsskatten 2008 ledde till ökade fastighetsvärden kommer en höjning av skatten att leda till lägre fastighetsvärden. Det är inte uppenbart att det är samma individer som fick del av värdehöjningen vid skattesänkningen som skulle drabbas av värdeminskning vid en skattehöjning.

Referenser

- Bastani, S. & H. Selin, (2019). Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning, ESO rapport 2019:3
- Brys, B. et al. (2016). Tax Design for Inclusive Economic Growth, OECD Taxation Working Papers, No. 26, OECD Publishing, Paris.<http://dx.doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en>
- Elinder, M. & L. Persson. (2017). House price responses to a national property tax reform, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2017, vol. 144, issue C, 18-39.
- Finanspolitiska rådet. (2018). Svensk finanspolitik.
- Finanspolitiska rådet. (2019). Friare hyressättning och likformig fastighetsbeskattning: Hur påverkas hushållen?, Särskilda studier från Finanspolitiska rådet, 2019.
- Johansson, C. & H. Lind. (2000). *Kommunal fastighetsskatt, Tänkbara utformningar och kalkylexempel*, Svenska kommunförbundet, Stockholm.
- Regeringskansliet. (2017). *Redovisning av skatteutgifter 2017*, Regeringens Skr. 2016/17:98.
- OECD. (2019). Revenue Statistics: Comparative tables, OECD Tax Statistics (database), <https://doi-org.ludwig.lub.lu.se/10.1787/data-00262-en> (accessed on 12 juli 2019).
- OECD. (2018). Tax Revenue Statistics: Comparative tables, OECD Tax Statistics (database)
- Shan, H. (2011). Reversing the Trend: The Recent Expansion of the Reverse Mortgage Market. *Real Estate Economics*, 39 (4): 743–768.
- Skatteverket. (2019). Statistik och historia.
<https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/statistikochhistorik.4.6704c7931254eefbe718000121.html>
- Waldenström, D., Bastani, S. & Å. Hansson. (2018). SNS Konjunkturrådsrapport



Hur ska hyreslägenheter fördelas? Ett alternativ till dagens bostadsköer

Fredrik Kopsch

Division of Real Estate Science
Department of Technology and Society
Lund University

Sammanfattning

Svensk hyreslagstiftning har satt marknadens fördelningsmetod, hyran, ur spel. Istället har ett antal alternativa fördelningsmetoder behövt tillämpas. Exempel på sådana är byten mellan befintliga hyresgäster, kontakter och svarthandel. Ett av de mer formella fördelningsalternativen har dock kommit att bli bostadsköer, som finns i en mängd orter.

I den här rapporten studeras hur fördelning genom kö påverkar inkomstsegregation, genom att jämföra genomsnittliga inkomster mellan områden för de som fått lägenheter och de som inte fått lägenheter genom kösystemet. Genom simuleringar går det att säga något om hur vi skulle kunna förvänta oss att denna inkomstsegregation skulle sett ut om vi tillämpade andra fördelningsmetoder. Tre alternativ, lotteri samt förturer till hushåll med lägre inkomster till 10 respektive 5 procent av lägenheterna, visar sig alla resultera i att lägenheterna i genomsnitt går till hushåll med lägre inkomster. Om man vill säkerställa mer blandade områden, sett till inkomster, är dock förturer baserat på just inkomst det mest träffsäkra sättet.

Vidare argumenterat jag för att kötider blir onödigt långa när systemet är uppbyggd som det är idag. Detta visas bland annat av att kötider till nyproducerade lägenheter, för vilka hyrorna ligger nära marknadsmässig nivå, ändå kan vara väldigt långa.

Avslutningsvis presenteras ett förslag till reformerad bostadskö, delvis med inspiration from Wien. Passivt köande ska motverkas, samtidigt som hushållen ska kunna förvänta sig fullgoda bostäder genom bostadsköerna.

Fördelningsmekanismer och utfall på bostadshyresmarknaden

Inledning

Det finns ett antal olika sätt att fördela varor. Ett av de vanligaste sätten är att fördelning av varor, inklusive bostäder i många fall, sker med hjälp av priset. En av prisets många förtjänster är nämligen att den säkerställer fördelning av knappa resurser till relativt låga transaktionskostnader. Det hushåll som högst värderar en lägenhet, kommer att vara villig att betala den högsta hyran och får därmed lägenheten. En sådan fördelning kommer att innebära att attraktiva varor, exempelvis lägenheter i attraktiva områden, får höga priser och hyror. Allt annat lika kommer det därför att krävas högre inkomster för att komma över dem. Inkomster är dock inte det enda som styr. Ett hushåll med lite lägre inkomster men starka preferenser för ett visst läge kan vara villig att ge upp en större andel av sin inkomst och därmed bjuda över ett hushåll med högre inkomster och andra preferenser.

Fördelning genom pris, särskilt av bostäder, kan dock resultera i ekonomisk segregation. Och det kan mycket väl vara ett mål för det offentliga att söka minska och motverka just ekonomisk segregation. Ser man till den offentliga debatten är det dessutom tydligt att detta är ett mål. Områden ska helst bebyggas med en blandning av upplåtelseformer, ägd och hyrt.

Det är dock svårt att se hur vi helt och hållet skulle kunna motverka segregation. Så länge som vi accepterar skillnader i människors inkomster måste vi acceptera skillnader i deras konsumtion, inklusive konsumtion av bostäder. Det är, för att vara tydlig, dock inte samma sak som att acceptera att vissa hushåll ska behöva bo i otjänliga bostäder.

Om man får politiskt håll har uppfattningen att höga bostadspriser och hyror resulterar i en oönskad segregation kan man med olika medel söka motverka detta. Exempelvis skulle man kunna söka jämna ut inkomster genom omfördelning. Detta görs idag med hjälp av bostadsbidrag. Ett annat sätt skulle kunna vara att tillhandahålla särskilda *sociala* bostäder insprängda i det befintliga beståndet till hushåll med låga inkomster. Om man kräver att sådana ska finnas representerade i områden där priser och hyror är höga kan man rimligen åstadkomma en större socioekonomisk blandning.

Ett ytterligare sätt är att införa lagstiftning som syftar till att reducera priser och hyror. Sådan lagstiftning kan vi kalla prisreglering (eller hyresreglering för de fall den rör hyror). Om både priser och hyror hålls nere kommer det, allt annat lika, att vara möjligt för en större grupp människor att efterfråga bostäderna, lyder argumentet.

Sådan lagstiftning kommer dock att innebära att den fördelande egenskap i priser, där den som bjuder högst får köpa eller hyra, måste ersättas av något annat. På den svenska bostadshyresmarknaden har fördelning genom pris bland annat ersatts av fördelning genom kö. Frågan är dock huruvida det innebär en mer önskvärd fördelning, eller om det kan finnas andra sätt att uppnå en sådan.

Syftet med den här rapporten är dels att belysa hur inkomstsegregation kan te sig när hyreslägenheter fördelas med hjälp av rak kötid, men också vilken inkomstsegregation vi skulle kunna få om vi övergick till andra urvalsgrunder, fortfarande givet reglering av hyressättningen. Vidare kommer jag här att presentera ett alternativ till fördelning genom rak kötid, som relativt enkelt skulle kunna ersätta nuvarande fördelning. En fördel

En viktig och övergripande fråga i den här rapporten är; hur kan kommuner genom en mer riktad bostadsförsörjning ombesörja att hushåll från alla inkomstsegment kan hitta en bostad, och därmed motverka segregation? Den framtagna skissen till förslag som avslutar har i åtanke vilka restriktioner kommuner står inför. Därför lämnas ett förslag på åtgärd som är förenligt med nuvarande nationell lagstiftning.

Hyresreglering och dess effekter

Sverige har idag en typ av lagstiftning kring hur hyror får sättas som resulterar i att hyresnivåerna i vissa städer, och särskilt i vissa områden, ligger under nivån de skulle ligga i om hyrorna tilläts sättas i jämvikt. Vi har således en typ av hyresreglering, åtminstone om man använder en definition liknande den i Kopsch (2019a). Det vill säga, en hyresreglering är sådan lagstiftning som resulterar i att hyrorna långsiktigt och konsekvent ligger under sin jämviktsnivå. Det är inte en typ av hyresreglering där det offentliga direkt säger vilka de högsta tillåtna hyresnivåerna får vara. Undantag till detta finns dock, exempelvis genom det statliga investeringsstödet som explicit bestämmer en högsta nivå för hyrorna. Istället sätts hyror dels genom lägenhetens bruksvärde, vilket innebär att hyran för en lägenhet ska vara i nivå med hyran för jämförbara lägenheter vars bruksvärde bedöms vara lika. Förändringar i hyran över tid avgörs i kollektiva förhandlingar mellan en hyresgästorganisation och fastighetsägaren, eller en representant för denne.

När ett pristak sätts under jämviktspriset kommer oundvikligen ett efterfrågeöverskott att uppstå. Detta illustreras i diagram 1. Fler personer kommer att vara villiga att köpa varan vid det angivna priset än vad det kommer att finnas varor tillgängliga. Om vi istället hade satt ett prisgolv som ligger över jämviktspriset hade fler säljare vara villiga att sälja än köpare villiga att köpa. I den följande analysen kommer vi enbart att intressera oss för ett bindande pristak, eller en hyresreglering, och vilka fördelningseffekter en sådan kan tänkas ha beroende på vilken typ av modell för fördelning som tillämpas.

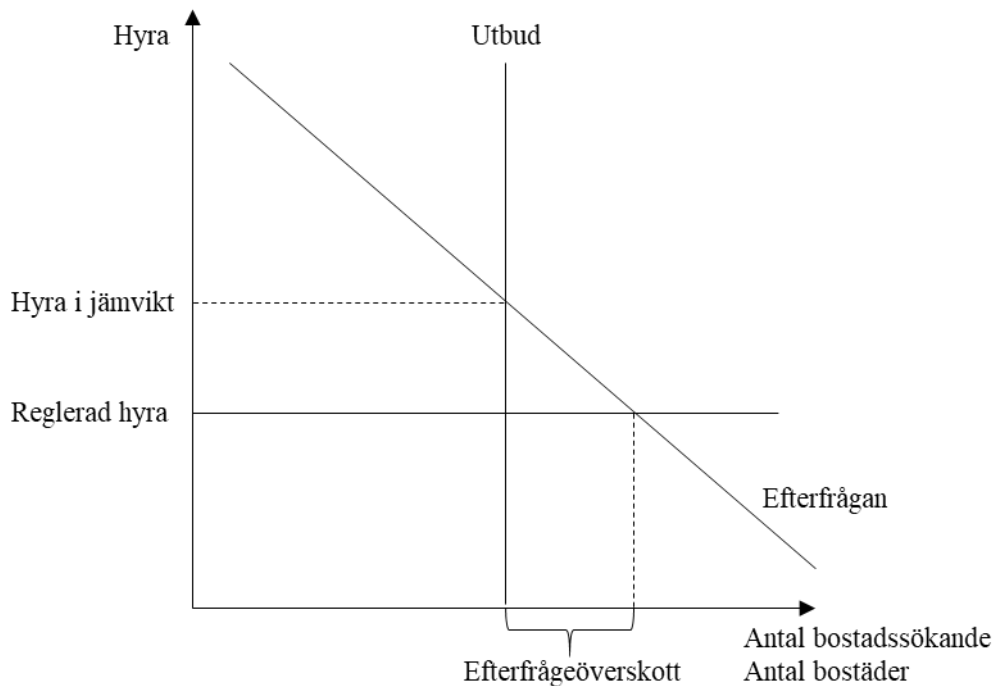


Diagram 1. Effekten av hyresreglering på bostadsefterfrågan

När denna fördelande mekanism som pris och hyror har sätts ur spel, exempelvis genom bindande pristak eller prisgolv, måste fördelning av resurserna ske på något annat sätt. Den som värderar lägenheten högst kommer inte längre tillåtas ge uttryck för detta genom att bjuda den högsta hyran. Denna skillnad framgår tydligt om vi hur fördelningen av lägenheter går till på den svenska bostadsrättsmarknaden jämfört med den svenska bostadshyresmarknaden.

Historiskt har pristak införts i samband med stora ekonomiska kriser, exempelvis de båda världskrigen. När prisregleringar införts på basvaror såsom smör eller kaffe har de ofta kombinerats med någon typ av ransonering. Ransonering visar sig vara viktigt för att minska de problem som annars uppstår vid prisreglering. Eftersom att priset bestäms till en nivå där fler vill köpa än vad som finns att köpa, skulle många riskera bli utan om inte också kvantiteten bestämdes (genom ransonering). Någon sådan ransonering, där kvantiteten bostad reglerats under hyresreglering, har vi dock inte haft i Sverige. Norge prövade ett sådant system för bostäder under en kort tid på 1940-talet. Statliga inspektioner genomfördes för att se hur mycket bostadsyta varje hushåll hade. Bedömdes hushållet ha för mycket bostadsyta i förhållande till ett statligt angivet behov, behövde man dela med sig. Avsaknaden av ransoneringssystem samtidigt som hyror regleras gör att de hushåll som får möjlighet kan bo större än de annars hade gjort, eller att lägenheter i attraktiva områden behålls trots att man exempelvis flyttar till annan ort.

I stället för ransonering har det efterfrågeöverskott som observerats på den svenska hyresmarknaden sökts lösas genom subventioner till bostadsbyggande (Kopsch, 2019a). Genom att tillhandahålla subventioner till bostadsbyggande stiger antalet bostäder, jämfört med den kvantitet som skulle erbjudits utan subventioner men med hyresreglering. Detta illustreras av diagram 2. Det mest

välkända svenska exemplet härvid torde vara det projekt som i efterhand kommit att kallas för miljonprogrammet. Under en tioårsperiod 1965 till 1975 byggdes strax över en miljon bostäder.

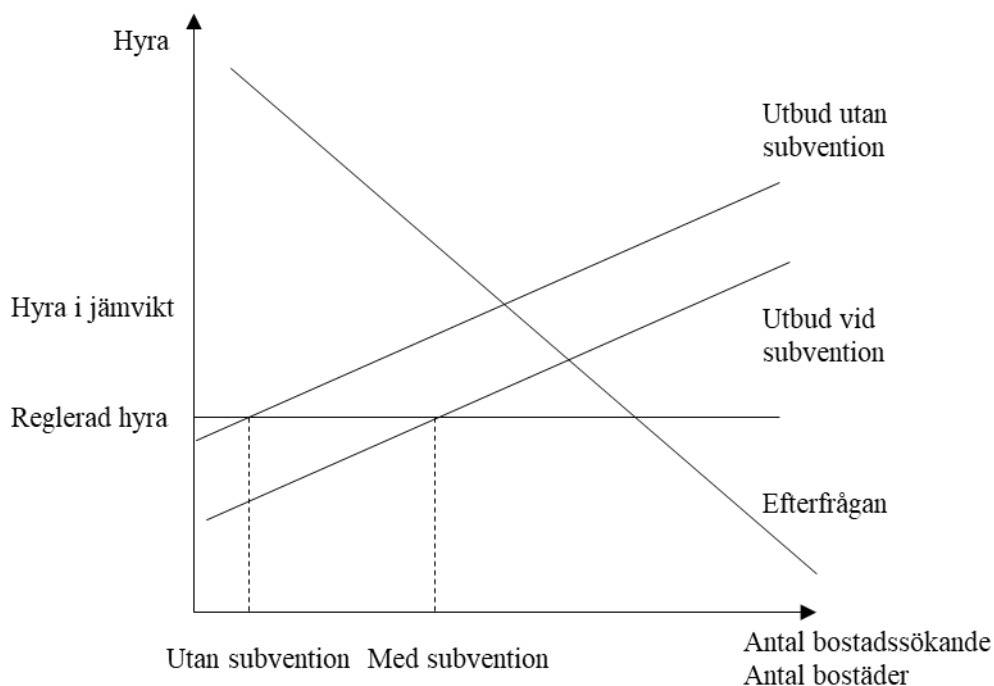


Diagram 2. Utbudssubvention för att avhjälpa problemet

Reglering av priser och hyror skapar således inte enbart problem med själva fördelningen av lägenheterna (eller de prisreglerade varorna). Vi får även en situation med underproduktion som kan söka avhjälpas genom subventioner till byggande. Det har dock visat sig svårt och kostsamt att söka lösa de problem som skapats av svensk hyreslagstiftning med hjälp av subventioner.

Fördelningsmetoder vid sidan av pris

Ransonering är en sorts fördelningsmetod som kan tillämpas i avsaknad av prismekanismen. Med ransonering syftar jag här på sådana system där den konsumerade kvantiteten av den prisreglerade varan bestäms centralt, exempelvis av staten. Som tidigare nämnt hade vi under andra världskriget ransonering med exempelvis ransoneringskuponger för olika förnödenhetsvaror. Varje kupong medgav hushållet att köpa en specifik kvantitet av en given vara. Sådan ransonering är dock problematisk, eller snarare kostsam, att tillämpa i fördelningen av bostäder. Eftersom att bostaden är en hållbar vara, med lång livstid, skulle ransonering eventuellt behöva innebära att bostäder omfördelades i takt med att behoven förändras. Det finns dock andra fördelningsmekanismer.

De system jag kommer redogöra för nedan gäller för vakanta lägenheter. Jag exkluderar här bytesrätten. Denna är inte alls obetydlig när det kommer till att förklara hur tillflyttande hyresgäster får sina lägenheter. Det ligger dock inte på den politiska ordningen, för tillfället, att avskaffa

bytesrätten, varför jag i fortsättningen kommer att utelämna den från diskussionen. Fastighetsägarna (2006) presenterar en uppskattning, som förvisso har blivit något utdaterad, över hur stor andel av lägenheterna som får nya hyresgäster genom byten per år. Studien gör gällande att av de cirka 4800 lägenheter som får nya hyresgäster i Stockholms innerstad per år, är cirka 4400 byten. För ytterstaden, där det finns fler lägenheter, får cirka sker cirka 10 000 byten årligen.

Kötid

Ett av de vanliga, och mer transparenta sätten att fördela hyreslägenheter i Sverige har under lång tid varit genom kö. En ledig lägenhet som förmedlas genom kö går till det hushåll som visat intresse för lägenheter, och som har längst kötid. Detta förutsatt att hushållet uppfyller den uthyrningspolicy som fastighetsägaren tillämpar. Sådana kan exempelvis specificera en lägsta godtagbar inkomst (exempelvis tre gånger månadshyran) eller särskilda inkomsttyper (exempelvis fast anställning).¹

Exempelvis inleds Stockholms Bostadsförmedlings fördelningsregler med följande citat:

Kunderna i bostadskön står i en rak gemensam kö. Alla bostäder, med undantag för de som förmedlas genom Bostadssnabben enligt 2.1.1, förmedlas till den sökande som har längst kötid.²

I lagen om det kommunala bostadsförsörjningsansvaret (Lag 2000:1383) regleras fördelning av bostäder genom kommunal bostadsförmedling. Den 8§ bestämmer närmare att en avgift för att stå i kö får tas ut så länge som hyresrätterna fördelas till den som har längst kötid. Kommunen får själv bestämma på vilka grunder avgiften ska bestämmas, och hur hög den ska vara. I lagen lämnas även ett visst utrymme för att ”[k]ravet på förmedling efter kötid ska inte hindra att ett begränsat antal lägenheter [...] fördelas enligt ett förturssystem”. Lagen lämnar därför delvis öppet för någon typ av ransonering, som vi ska komma till nedan.

Att samla kötid kan göras på olika sätt. I Sverige tillämpas normalt sett ett system där en person kan ställa sig i bostadskö, utan att för den sakens skull ha ett nuvarande behov av en hyresrätt. Att ställa sig i bostadskö kan istället göras i förväntan om att någon gång i framtiden behöva, eller vilja flytta till hyresrätt. Det kan även förklaras av att personen vill komma över ett attraktivt hyreskontrakt, för vilka kötiderna är långa (se Kopsch 2019a, s. 146).

Svarthandel

Ett ytterligare sätt som lägenheter allokeras på är genom olovlig handel med kontrakt. Den 1 oktober 2019 skärptes straffen för de som säljer hyreskontrakt, och även de som köper riskerar nu fängelse. Detta följer således de förslag som lämnades av en statlig utredning 2017 (SOU 2017:86).

¹ Annadotter och Blomé, 2014

² <https://bostad.stockholm.se/sa-gar-det-till/bostadsregler/Regler/>

Den som köper ett hyreskontrakt kan förväntas värdera lägenheten högre än den genomsnittlige hyresgästen som blir fördelad lägenheten genom exempelvis kö. Fördelning genom olovlig handel kan därför vara mer effektiv, i en ekonomisk bemärkelse, än exempelvis fördelning genom kö.

Så länge som hyresnivåer regleras till lägre än jämvikt kommer hyreskontrakt att ha ett värde som kan handlas med på en svart marknad. Det är svårt att bilda sig en uppfattning om hur utbredd svarthandel är.

Kontakter

En hyresgäst kan även få en hyreslägenhet genom kontakter. Oavsett vilket fördelningssystem som tillämpas är det svårt att frångå att vissa lägenheter kommer att fördelas till personer som står fastighetsägaren nära. Vissa försök har historiskt gjorts för att förhindra detta, exempelvis genom obligatorisk förmedling genom kö (se exempelvis Motion 1971:451). En liten fastighetsägare kan dessutom föredra att själv välja ut sina hyresgäster, exempelvis på rekommendation inom det egna sociala nätverket.

Lotteri

Även lotteri har tillämpats vid tillfällena. Enström Öst och Johansson (2018) beskriver ett lotteri istället för bostadskö som tillämpades i Solna mellan 2003 och 2013. Detta gällde dock för ett begränsat antal bostäder varje år, och ersatte därför inte hela bostadskön.

Förturer

Olika typer av förturer förekommer också i Sverige. De kanske tydligaste är att vissa lägenheter fördelas till vissa utvalda grupper, eller genom något annat sorts förtur. Förturer kan exempelvis innefatta att boende inom det egna beståndet får dubbla köpoäng (det tillämpas exempelvis av Lunds Kommuns Fastighets AB). I Stockholm har boende inom det kommunala bostadsbeståndet en intern byteskö, det vill säga en förtur för de redan boende. Andra typer av ransonering riktas in på att minska gruppen av potentiella sökanden. Exempelvis kan det röra sig om särskilda seniorbostäder, ungdomsbostäder eller studentboenden.

Det är inte ovanligt att förturer kombineras med exempelvis kötid. Urvalsgruppen blir en annan, exempelvis personer under 25 år för ungdomsbostäder, men lägenheterna kan fortfarande komma att tilldelas den person inom den begränsade gruppen med längst kötid. Rydenfelt (1973) beskriver ett problem med tidigare erbjudna förturer. Att erbjuda förturer öppnar upp för att olika intressegrupper ska kunna argumentera för att just de ska få förtur. Det riskerar att sluta i en situation där närmast alla omfattas av förturen, och då blir den istället ganska meningslös.

Inkomst är ytterligare en parameter som används för att begränsa antalet potentiella sökanden. I andra länder finns i många fall utbyggda system av så kallade sociala bostäder (eller social housing). Dessa innebär att särskilda, ofta subventionerade, bostäder allokeras till hushåll med inkomster som understiger en viss nivå. Ofta är dessa ett komplement till annars mer avreglerad hyresmarknad (Kopsch, 2019b).

Fördelning efter inkomst behöver inte nödvändigtvis innebära att ett särskilt inkomsttak sätts, det kan också innebära ett inkomstgolv, vilket innebär att hushåll med en samlad inkomst som

understiger en viss nivå inte är välkomna som hyresgäster. Sådana är vanligt förekommande i Sverige. Exempelvis krävs ofta att hyresgästens månadsinkomst ska vara åtminstone tre gånger månadshyran. Förturer baserat på sociala eller ekonomiska grunder är i princip möjliga inom det svenska systemet (Granath Hansson, 2020).

Vad vill vi uppnå med fördelningen?

Ovan har det visats att vi bör förvänta oss att den resulterande fördelningen av hyreslägenheter vid en alternativ fördelningsmodell vid sidan av pris kommer att vara ineffektiv ur ett ekonomiskt perspektiv. Detta innebär att det finns en annan fördelning som skulle innebära en högre samhällsnytta. Sådan effektivitet är dock inte nödvändigtvis det enda målet för ett samhälle, och sannolikt inte heller för de styrande politikerna. Istället kan dessa vara intresserade av att söka nå en fördelning som de och deras väljare uppfattar som rättvis, och som de upplever sig har mandat för att uppnå.

En mer rättvis fördelning kan exempelvis handla om att minska inkomstsegregationen mellan områden. Detta är dessutom ett ofta återkommande argument för just hyresreglering. Om hyrorna regleras till att vara lägre än annars, innebär ju det att hushåll med lägre inkomster i större utsträckning kommer kunna ha råd att bo i den. Det är dock inte nödvändigtvis sant, eftersom att vissa fördelningsmetoder inte på något vis säkerställer att just hushåll med lägre inkomster får flytta in i bostäderna. Exempelvis är fördelning genom kötid, kontakter eller svarthandel sannolikt alla fördelaktiga för hushåll med högre inkomster. Dessa har större möjligheter att lösa ett fungerande boende under tiden de står i kö (och kan stå i kö mer som en försäkring inför framtiden än som ett uppfyllande av ett faktiskt bostadsbehov). Hushåll med högre inkomster har också oftare större kapital med vilket de kan köpa svartkontrakt, och de har också oftare bättre kontaktnät, vilket kan resultera i förmedling av ett hyreskontrakt.

Det tidigare statliga investeringsstödet låg i linje med den här argumentationen. Om vi subventionerar nybyggda hyresrätter och kräver att hyresnivåerna ska vara under en viss nivå kommer vi att säkerställa att hushåll med något lägre inkomster har råd att efterfråga dessa. Det fanns dock ingen koppling till hur den faktiska fördelningen blev. I det nyutformade investeringsstödet som gäller 2020 finns möjlighet för kommuner att förmedla en andel av lägenheterna som sociala kontrakt eller ungdomsbostäder (där ungdomar är sådana som ännu inte fyllt 31). Vi har således att göra med reglerade hyror kopplade till förtursbestämmelser.

Data

Vi kommer här att söka besvara två olika frågor. Den första har att göra med hur genomsnittliga inkomster kan tänkas se ut i områden och mellan områden vid olika typer av fördelningsmodeller. Den andra frågan har att göra med huruvida vi kan förvänta oss att kötiderna går mot noll i ett system där lägenheter allokeras genom kötid men där hyrorna sätts i marknadsmässig nivå. Dessa frågor kommer att besvaras empiriskt.

De data som används i det följande kommer från Stockholms Bostadsförmedling. Detta väcker naturligtvis frågan om resultaten är överförbara till andra delar av landet. I Stockholm kan vi förvänta oss att skillnaden mellan nuvarande hyra och den hyra som skulle råda på marknaden om vi tillät hyrorna att sättas fritt är som störst. Detta bekräftas av de studier som gjorts.³ Detta innebär dock inte i sig att resultaten endast gäller Stockholm, men problemen varierar i storlek över landet. Det finns exempelvis orter där kötiderna är mycket korta. I sådana orter behöver man kanske inte fundera närmare på hur fördelningen genom kö kan förändras.

För den första frågan som rör simuleringar av utfall kommer data från Stockholms Bostadsförmedling att användas. Data gäller för åren 2010 till 2016, de år som hushållens inkomster finns tillgängliga. Tre olika typer av data har sammanfogats. Den första datafilen beskriver lägenheter som har fördelats genom Stockholms Bostadsförmedling under den ovan nämnda tidsperioden. Totalt rör det sig om 68 720 lägenheter. Den information som finns om hyresbostaden beskriver hyran och hur stor lägenheten är. Det finns även information om vilken stadsdel lägenheten är belägen, vilket är av störst intresse för den fortsatta analysen. Den andra datafilen gäller de personer som har fått lägenheten. Om dessa vet vi ett antal saker, men vi kommer i fortsättningen endast att använda oss om information om den självuppskattade årsinkomsten. Den tredje och sista datafilen beskriver de första tio personerna som anmälde intresse för lägenheten när den lades ut på Stockholms Bostadsförmedlings hemsida. Dessa personer har i slutändan inte fått lägenheten, eftersom att deras kötid varit otillräcklig. Om dessa har vi samma information som om de som fått lägenheten tilldelad sig.

För den andra frågeställningen, huruvida kötider är noll om hyrorna är marknadsmässiga kommer vi delvis att använda det ovan beskrivna datamaterialet för hyreslägenheter kopplat till vilken kötid som förknippas med varje lägenhet. Vi kommer dessutom att använda oss av priser för bostadsrätter, för att på så vis kunna uppskatta vilket marknadspris en lägenhet som idag är upplåten som hyresrätt hade haft i det fall den istället uppläts som bostadsrätt.

Simuleringar

Vi kommer här att simulera ett antal olika utfall som kan jämföras med det faktiska utfallet. Det som vi är intresserade av är att se hur de genomsnittliga inkomsterna skiljer sig, dels mellan de som får lägenhet och de som inte får, dels beroende på vilken fördelningsmetod som används.

Utöver det faktiska utfallet kommer vi här att studera hur utfallet skulle ha blivit i det fall antingen lotteri, eller fördelning efter inkomsttak skulle ha tillämpats.

Simuleringen för lotteri har gått till på så sätt att var och en av de elva personer som förknippas med varje lägenhet (den som faktiskt fick den och de tio första som anmält intresse) slumpmässigt tilldelats ett nummer mellan noll och ett. Den som har det högsta numret har i simuleringen fått lägenheten.

³ Se exempelvis Finanspolitiska rådet (2019)

Simuleringen för de båda inkomsttaken har gått till på så vis att var tionde, respektive var tjugonde lägenheter har simulerats att tilldelas genom inkomsttak. Fördelningsmetoden har i del fallen varit sådan att lägenheten har tilldelats till den av de elva personerna med lägst inkomst.

Att simulera alternativa utfall är naturligtvis förknippat med vissa svagheter. Den kanske mest uppenbara svagheten är att de personer som visat intresse och fått lägenheter under det nuvarande fördelningssystemet, det vill säga fördelning efter kötid, inte behöver vara samma personer som hade visat intresse eller fått lägenheten om den simulerade fördelningsmetoden faktiskt tillämpades.

För att exemplifiera. En lägenhet som har en förväntad kötid om 15 år kommer sannolikt inte att tilldra sig intresset hos personer som precis har ställt sig i kön. Deras förväntan att faktiskt få lägenheten bör vara väldigt låg. Om den faktiska fördelningsmetoden istället varit lotteri, hade samma person utan kötid mycket väl kunnat anmäla sig till lotteriet.

Detta är en tydlig svaghet med simuleringens resultat och det är oklart hur denna svaghet påverkar resultaten.

I tabell 1 presenteras resultaten av simuleringarna på aggregerad nivå, det vill säga summerat för alla stadsdelar. I det faktiska utfallet kan vi se att de som fått en hyresrätt har en något högre självvuppskattad årsinkomst än de som inte fått en lägenhet, 372 000 mot 345 000.

Detta innebär att fördelningsprofilen inte nödvändigtvis är önskvärd med nuvarande fördelningsmetod. Om ett syfte med hyresreglering är att säkerställa att hushåll med lägre inkomster får tillgång till hyreslägenheter visas här istället att de som får hyreslägenheter i genomsnitt har en något högre inkomst än de som inte får.

De tre sista raderna i tabell 1 visar istället hur fördelningen hade sett om fördelningen mellan intressenterna hade varit en annan. I alla simulerade fall blir den genomsnittliga inkomstskillnaden mindre mellan de som får lägenheter och de som inte får. I det simuleringsfall där var tionde lägenhet fördelas till den med lägst inkomst blir fördelningen sett till inkomst den omvända jämfört med det faktiska utfallet, de som får lägenheter har lägre inkomst än de som inte får.

Tabell 1. Resultat av simuleringar på aggregerad nivå, årsinkomst i tusentals kronor.

	Medelinkomst tilldelad lägenhet	Medelinkomst ej tilldelad lägenhet
Faktiskt utfall	372	345
Simuleringar		
• Lotteri	358	346
• Inkomsttak var tionde	341	348
• Inkomsttak var tjugonde	352	347

Det är även intressant att se hur resultaten skiljer sig åt geografiskt. Datamaterialet innehåller närmare 400 stadsdelar spridda över Stockholms län. Det är därför svårt att ge en presentation av samtliga här. Istället har de 20 områden med flest fördelade lägenheter över perioden valts ut. Dessa presenteras i tabell A1 i Appendix A. Här återfinns dels områden där de genomsnittliga inkomsterna är högre än genomsnittet (exempelvis Liljeholmen, Södra Hammarbyhamnen, och Vasastaden) samt områden där de genomsnittliga inkomsterna är lägre (exempelvis Hägersten, Rinkeby och Tensta).

I tabell 2 presenteras utfallen för fyra områden. Två som skulle kunna beskrivas som relativt attraktiva stadsdelar, Södermalm och Vasastaden, samt två som skulle kunna beskrivas som relativt mindre attraktiva stadsdelar, Husby och Rinkeby. För de båda simuleringarna efter inkomsttak gäller att de som simulerats få lägenheter har genomsnittliga inkomster som är lägre än de som faktiskt fått lägenheterna. Detta stämmer för alla områden, vilket är naturligt. Om vi aktivt väljer att fördela vissa lägenheter till hushåll med de absolut lägsta inkomsterna kan inkomstnivåerna inte gärna bli högre som resultat.

Om lotteri istället hade valts blir fördelningen en annorlunda. I vissa områden stiger den genomsnittliga inkomsten, och i andra sjunker den. I tabell 2 ser vi att lotteri resulterar i högre genomsnittliga inkomster i både Husby och Rinkeby. Här hade de genomsnittliga inkomsterna om lotteri tillämpades stigit från 280 000 till 293 000 respektive från 296 000 till 331 000. Desamma gäller för Södermalm där de genomsnittliga inkomsterna hade närmast sig 400 000 om lotteri tillämpats istället för den nuvarande kön. För Vasastaden är fördelningen dock i stort sett densamma. Trenden är att den genomsnittliga inkomsten stiger i de områden som tidigare fördelat hyresrätter till de med lägre inkomster, eller där de genomsnittliga inkomsterna tidigare är lägre. De genomsnittliga inkomsterna sjunker istället där de tidigare varit höga. Detta innebär att segregationen mellan områden sannolikt skulle bli mindre om lotteri tillämpades istället för fördelningen genom kötid.

Ett uppenbart problem är dock att den lägsta genomsnittliga inkomsten med lotteri är högre än den lägsta genomsnittliga inkomsten för kötid. Det innebär att vissa hushåll med låga inkomster inte alls får en lägenhet i simuleringen.

Tabell 2. Simuleringsresultat i fyra områden, genomsnittliga årsinkomster (i tkr) för de som får respektive inte får lägenheter.

	Faktiskt utfall		Lotteri		10 procent till låg inkomst		5 procent till låg inkomst	
	Fick lägenhet	Fick inte	Får lägenhet	Får inte	Får lägenhet	Får inte	Får lägenhet	Får inte
Husby	280	305	293	304	260	307	269	306
Rinkeby	296	336	331	333	275	338	285	337
Södermalm	357	368	384	365	335	370	345	369
Vasastaden	415	433	414	434	387	436	399	435

En slutsats som går att dra utifrån resultaten som presenteras i både tabell 1 och tabell 2 är att alternativa fördelningsmetoder av befintliga lägenheter sannolikt skulle resultera i en annorlunda genomsnittlig inkomstprofil bland de boende i områdena. Vad som också tydligt framgår är att det mest säkra sättet att motverka inkomstsegregation, om detta är ett politiskt mål, är att fördela åtminstone en del av lägenheterna i varje område till hushåll med lägre inkomster. Andra fördelningsmetoder lämnar inga garantier mot inkomstsegregation.

Kötider vid marknadsmässiga hyror

Som förklaras ovan, och som framgår av diagram 1, bör vi förvänta oss att kötiden går mot noll om hyrorna blir marknadsmässiga. En bidragande orsak är naturligtvis att priset, eller hyran, kan användas som fördelande mekanism istället. Kötid tillämpas i princip endast som fördelningsmetod då den marknadsbaserade fördelningsmetoden, hyra, har satts ur spel. Men givet att den svenska hyresregleringen resulterar i hyror som ligger olika långt från jämvikt är det inte otänkbart eller osannolikt att det kommer finnas lägenheter med hyror nära jämviktsnivå, som också fördelas genom bostadsförmedlingar, där kötid används för att sortera hyresgäster.

Om vi på dagens hyresmarknad, där lägenheter ofta fördelas genom olika centraliserade eller decentraliserade bostadsförmedlingar, har hyreslägenheter med marknadsmässiga hyror, är det därför inte alls säkert att kötiderna för dessa skulle vara noll, eller nära noll. Orsaken till detta är att det är relativt billigt (inte sällan helt avgiftsfritt) att stå i bostadskö.⁴ För att få tillgång till en hyreslägenhet genom Bostadsförmedlingen i Stockholm (eller någon annan bostadsförmedling för den delen) behöver man dessutom vara registrerad. Är man registrerad samlar erhåller man ködagrar, vilket innebär att den som får en lägenhet kommer att ha ett visst antal ködagrar. Är kostnaden dessutom låg för att stå i kö samtidigt som det framtida behovet av bostad är osäkert, blir det rationellt att ställa sig i kö tidigt.

Låt oss exemplifiera. Om en person ställer sig i bostadskö vid 18 års ålder (ålderskravet för att alls stå i vissa bostadsköer) och vederbörande vill ha ett eget hyreskontrakt efter avslutade universitetsstudier kommer kötiden att vara betydligt längre än noll. Om personen inte har ett behov av ett förstahandskontrakt förrän vid säg 28 års ålder, kommer kötiden att vara 10 år. Det innebär inte nödvändigtvis att personen väntat i 10 år. Givet fastighetsägarens uthyrningspolicy med avseende på inkomst som tidigare nämnts kan det dessutom vara så att personen först efter avslutade studier uppfyller denna policy.

Detta belyser en ytterligare aspekt av kötid. Det är inte nödvändigtvis så att de som anmäler sig till landets bostadsförmedlingar för tillfället har ett behov eller ens en önskan om att få en hyreslägenhet. Att ställa sig i bostadskö kan istället ses som en försäkring, och som ovan nämnt är det rationellt att ställa sig i bostadskön givet att kostnaden för detta är låg och det framtida

⁴ Att stå i kö hos Stockholms bostadsförmedling (där data härstammar ifrån i denna studie) kostar 250 kronor per år.

bostadsbehovet osäkert. Exempelvis kan det i framtiden vara så att man akut behöver en bostad på grund av skilsmässa eller andra förändrade familjeförhållanden. Då kan kötid komma till användning. Givet att många är vad vi kan kalla passivt köande, bör man också kunna förvänta sig längre kötider, än om kösystemet hade krävt att man faktiskt aktivt letade efter en bostad.

Det tycks vara en relativt utbredd uppfattning att hyrorna för nyproducerade lägenheter är marknadsmässiga, ibland kan man till och med höra av vi har ”marknadshyror” i nyproduktion. Det senare påståendet är naturligtvis felaktigt, eftersom det implicerar hur hyrorna sätts. Hyror i nyproduktion sätts antingen direkt genom bruksvärdesprövning, genom de så kallade presumtionshyrorna i förhandling med Hyresgästföreningen eller fritt av fastighetsägaren. Betydelsen av ordet *fritt* för det senare alternativet behöver dock specificeras. I slutet av 2019 beslutade Svea hovrätt att de av Uppsalahem egensatta hyrorna för 61 nyproducerade hyresbostäder var för höga sett till lägenheternas bruksvärde. De sänktes därför.

Att säga att vi har marknadshyror i nyproduktion, ett påstående som alltså är felaktigt, är däremot inte samma sak som att säga att hyrorna i nyproduktion är marknadsmässiga. Det innebär att hyrorna, oavsett hur de sätts, ligger i ungefär den nivå som de skulle göra på en fri marknad. Exempelvis utgår Donner med flera (2017) från antagandet att presumtionshyrorna i nyproduktion ligger nära en marknadsmässig nivå. Genom detta antagande kan de kalibrera kapitalkostnader och på så vis uppskatta vad hyrorna skulle varit för lägenheter i det äldre beståndet om hyressättningen blev helt fri.

Van Ommeren och van der Vlist (2016) presenterar en metodologisk ansats för att bestämma om hyror för lägenheter vilka fördelas genom kötid är marknadsmässiga eller inte. En utförlig redogörelse för deras metod, och en applicering av den för Stockholm, presenteras i Appendix B. Deras metod utgår från tanken att en lägenhet för vilken en marknadsmässig jämviktshyra är satt bör det ytterligare värde som en extra tidsenhet (dag, månad eller år) i kötid köper, helt att vägas upp av en högre hyra.

För en lägenhet med en hyra som understiger lägenhetens marknadsmässiga jämviktshyra bör vi förvänta oss ett annat förhållande. Här skulle istället gälla att det värde som en ytterligare tidsenhet av kötid kan köpa inte fullt ut speglas av en högre hyra. Det fina med dessa påståenden är att de går att empiriskt testa. Allt som behövs är kötider, hyror och något mått av marknadsvärde. I Appendix B redogörs för detta närmare. Det visar sig att det föreslagna testet pekar på att hyrorna i nyproducerade lägenheter som förmedlats genom Bostadsförmedlingen i Stockholm är att betrakta som marknadsmässiga, i genomsnitt. Hyrorna för det äldre beståndet är däremot lägre än vad de skulle varit i jämvikt.

En sista sak vi då vill reda ut är hur kötiderna faktiskt ser ut i nyproduktionen och i det befintliga beståndet för de studerade lägenheterna. I tabell 3 visas genomsnittliga hyror, inkomster, kötider och intresseanmälningar för befintliga såväl som nyproducerade lägenheter.

Tabell 3. Genomsnittlig hyra, inkomst, kötid, intresseanmälningar och läge för gamla och nya lägenheter.

	Befintligt bestånd		Nyproduktion	
	Genomsnitt	Standardavvikelse	Genomsnitt	Standardavvikelse
Hyra	5961	1934	9844	2707
Inkomst	343362	213928	574327	268649
Kötid	13,07	5,48	10,64	3,81
Intresseanmälningar	341	300	15	80
Innerstan	0,071	0,257	0,217	0,412

Ett antal observationer går att göra. Hyror i nyproduktionen är betydligt högre än för det befintliga beståndet, nära 10000 kronor jämfört med 6000 kronor i månaden. Detta resulterar i att inkomsterna i nyproduktion också är högre. Antalet intresseanmälningar skiljer sig dessutom åt. En lägenhet i det befintliga beståndet får i genomsnitt 341 intresseanmälningar medan en nyproducerad dito endast får 15. Vad gäller kötiderna är skillnaderna inte så dramatiska som man kanske skulle kunna förvänta sig. Här finns dock en annan skillnad som blir betydande. Nyproducerade lägenheter återfinns i betydligt större utsträckning i innerstaden än vad lägenheter i det befintliga beståndet gör.

Tabell 4. Kötid för gamla och nya lägenheter efter läge.

	Nyproduktion	Befintligt bestånd
Innerstad	12,00 (1425)	20,77 (1954)
Ej innerstad	10,26 (5134)	12,48 (25485)

Antal observationer inom parentes.

Det blir här tydligt att kötiderna för innerstadslägenheterna i det äldre beståndet, där hyrorna ligger längst ifrån sina jämviktsnivåer, ådrar sig de absolut längsta kötiderna. En ytterligare slutsats som går att dra, om än utan större precision, är att kötiderna skulle bli radikalt kortare om kriterierna för att ställa sig i kö i större utsträckning baserades på bostadsbehov – och inte individens eget val. Sådana system finns i andra länder, och är något Sverige skulle kunna hämta inspiration från. Ett sådant exempel är fördelningen av subventionerade hyresbostäder i Wien.

En alternativ fördelning med inspiration från Wien

Hyresmarknaden i Wien har fått en hel del uppmärksamhet i den svenska bostadsdebatten. Här subventioneras hyresbostäder i en utsträckning som vida överstiger svenska subventioner till bostäder. Hyrorna kan hållas låga, men utan att kötiderna blir i närheten av så långa som de i Stockholm. Exempelvis skriver Pelling (2019) att det i Wien är möjligt att få en subventionerad, nyproducerad lägenhet i den österrikiska huvudstaden efter ringa sex månaders kötid.

En par viktiga skillnader bör belysas omgående. Den del av hyresmarknaden i Wien som fått stor uppmärksamhet i den svenska debatten under senare år är just den subventionerade delen. Denna utgör förvisso en mycket stor del bostadsmarknaden i den österrikiska huvudstaden. Det är dock

viktigt att ha med sig att det finns en delmarknad där hyror kan sättas på marknadsmässiga grunder. Det är således möjligt att hyra en bostad, utan att för den sakens behöva vänta i kö. En sådan marknad saknas i princip i Stockholm (bortsett andrahandsuthyrning).

Dessutom bör man hålla i minne att det för en del av lägenheterna i den subventionerade sektorn i Wien krävs kontantinsats för att flytta in. Denna är subventionerad och hushållen kan låna till förmånliga räntor. En kontantinsats stänger dock oavsett ut vissa hushåll.

I den allmänna debatten har skillnaderna i kötider mellan Stockholm och Wien till stor del förklarats av de stora subventioner till bostadsbyggande som förekommer i Österrike, men inte i Sverige. Men det finns även en stor skillnad i hur kösystemet är uppbyggt. Denna skillnad kan mycket väl förklara en betydande del av skillnaderna i kötider mellan de två huvudstäderna. Låt oss därför gå igenom skillnader mellan de två ländernas kösystem.

Tabell 5. Kriterier för att ställa sig i kö i Stockholm respektive Wien⁵.

Kriterium	Stockholm	Wien
Ålder	18 år	17 år
Inkluderade personer	Svensk person- eller samordningsnummer	Österrikiska medborgare + EU/EES + uppehållstillstånd/flyktingstatus
Inkomst	Inga krav	Årsinkomst får inte överstiga en viss gräns, ex: 45510 euro (en person) 85670 euro (fyra personer)
Nuvarande bostadsort	Inga krav	Wien under minst 2 år
Bostadsbehov	Inga krav	Trångbodd eller risk för trångbodd Boende med föräldrar Behov av anpassad lägenhet

I tabell 5 sammanfattas de kriterier som ställs för att få ställa sig i kö i både Stockholm och i Wien. I båda städerna ställs krav på att man ska ha uppnått en viss ålder, 18 år i Stockholm och 17 år i Wien. Vem som helst kan dessutom inte ställa sig i bostadskö. I Stockholm behövs ett svenskt person- eller samordningsnummer. I princip samma grupp inkluderas i Wien. Men här återfinns dock en första viktig skillnad. Det finns inga krav om nuvarande bostadsort för att ställa sig i Stockholms bostadskö. I Wien krävs dock att man redan bor i staden, och att man har gjort det

⁵ Kriterierna från Wien är hämtade från Pelling (2019). Tabell 6.

sedan ett antal år.⁶ Givet att just Wienbornas skattemedel allokeras till bostadssektorn i stor utsträckning är det naturligtvis förklarligt med en policy som exkluderar "free-riders".

I Wien ställs även krav på en högsta tillåtna inkomst. Denna är dock så generöst satt att den för en majoritet av befolkningen inte blir bindande. 80 procent av Wiens invånare har inkomster som gör att de hamnar under det tillåtna inkomsttaket (Pelling, 2019). I Stockholm, och Sverige i stort, ställs ofta ett motsatt krav vid själva tilldelningen av lägenheten. Då behöver hushållet ofta kunna uppvisa att inkomster överstiger ett visst belopp, exempelvis tre gånger månadshyran. Detta är dock inte ett krav för att få ställa sig i kö.

Det system som tillämpas i Wien har således ett betydligt större inslag av ransonering. Detta bidrar naturligtvis till att kötiderna kan hållas kortare. I både Stockholm och Wien priskontrolleras hyresrätterna. Vid priskontroller är det behjälpligt att också införa ransonering. Sven Rydenfelt, som skrev om hyresreglingar redan på 1940-talet, beskriver det på följande sätt 1950:

Den hittills förda hyresregleringspolitiken innebär, att man brutit mot första budet i regleringskatekesen, vilket lyder sålunda: Fastställ aldrig ett stoppris, som avsevärt ökar efterfrågan, utan att samtidigt införa ransonering! Resultatet har blivit vad det alltid blir – de mest behövande och ekonomiskt svagaste har trängts undan till förmån för bättre situerade.⁷

Ransoneringen i Wien är till stor del behovsprövad. Ett hushåll måste kunna uppvisa att den nuvarande bostaden inte är fullgod. Det kan då exempelvis röra sig om att hushållet är trångbott, eller att hushållet riskerar bli trångbott inom en snar framtid (exempelvis för att man väntar barn). Ett behov kan också motiveras med att man ska flytta hemifrån eller att man har en funktionsnedsättning som motiverar en lägenhet anpassad efter de behov som då uppstår.

I Stockholm, eller Sverige, ställs inga sådana krav. Här kan ett hushåll bo i precis vilken bostads som helst och ändå stå i kö för att få ett hyreskontrakt. Exempelvis kan ett hushåll, under tiden man bor i vill då barnen växer upp, samla kötid för att flytta till en central hyreslägenhet när barnen flyttar ut.

Den kanske viktigaste skillnaden mellan systemet i Stockholm och systemet i Wien är dock hur anmälan ser ut. I Stockholm ställer sig hushållen i kö för att samla kötid. Denna kötid kan i framtiden användas som valuta för att "köpa" en hyreslägenhet. Så länge hushållet inte gör ett aktivt val att anmäla intresse för en lägenhet sker inget annat än att kötid ackumuleras.

I Wien ställer man sig i kö för att man vill ha en hyreslägenhet. Man kan förvisso ställa upp snävt angivna villkor, som att man vill bo i ett specifikt område i en lägenhet av en specifik storlek. När

⁶ Ett liknande system föreslogs av Socialdemokraterna i Stockholm inför valet 2018. En ungdomsgaranti för bostäder skulle införas men endast riktas åt ungdomar som redan bor i Stockholm.

⁷ Rydenfelt (1950), s. 55ff.

lägenheter blir lediga som matchar ens uppsatta krav får man ett erbjudande. Tackar hushållet nej till två lägenheter får man inte ansöka om bostad under de kommande tre åren.

Som avslutning ska jag ge en skiss på vilka möjliga förändringar som skulle kunna göras i svenska bostadsköer, delvis med inspiration från det nu genomgångna exemplet från Wien.

En grov skiss på ett alternativ till kö

I den här rapporten har jag visat och argumenterat för ett antal olika ståndpunkter. För det första finns det skäl att tro att en alternativ fördelning av hyresbostäder, annat än genom rak kö, skulle kunna resultera i en annan genomsnittlig inkomstprofil på områdesnivå. Beroende på hur fördelningen konstrueras kan vi hitta en modell som leder till mindre inkomstsegregation än idag, utan att för den saken kräva förändringar i den nationella lagstiftningen som styr hyressättningen.

För det andra har jag argumenterat för, och i appendix kvantitativt visat, att även om det kan förväntas råda marknadsmässiga hyror (i bemärkelsen att hyresnivåerna inte skulle bli högre på en fri marknad) för nyproducerade lägenheter så observerar vi relativt långa kötider till dessa bostäder. Förklaringen härtill kan sannolikt finnas i hur kösystemet är konstruerat. En alternativ konstruktion skulle kunna ge oss reducerade kötider. Jag vill här kort beskriva vilka dimensioner de nuvarande kösystemen skulle behöva förändras för att komma närmare ett sådant system.

Det finns ett antal olika detaljer som bör diskuteras om en alternativ kö ska tillämpas. Frågan är vad bostadsköer och bostadsförmedlingar primärt ska vara för något. Antingen tillkännager man att de kan vara som en sorts försäkring, varvid det inte är några större problem om människor ställer sig i kö när de vill och anmäler intresse till bostäder när de vill. Så ser dagens system ut. Ett alternativ till detta vore att istället se bostadsförmedlingarna som ett medel att matcha hyreslägenheter med passande hyresgäster.

Som jag ser det kan detta göras genom att tre typer av restriktioner införs i det nuvarande kösystemet. För det första begränsas möjligheten att tacka nej till en erbjuden bostad. Och för det andra begränsas valfriheten för den bostadssökande av vilka behov som den bostadssökande kan bedömas ha. I kombination med att bostadssökande inte längre aktivt anmäler intresse till lägenheter, kan vi sannolikt korta befintliga kötider. Låt mig utveckla dessa två restriktioner.

Möjligheten att tacka nej

Man kan fråga sig i vilken utsträckning det är skäligt att en bostadssökande ska kunna tacka nej till en erbjuden bostad. Ofta får man idag anmäla intresse för en lägenhet. Bedöms man bli en av de som kan bli aktuella som hyresgäst (exempelvis om man är en av de tio med längst kötid) kan man bli inbjuden till visning. Härefter tillåts ofta att man tackar nej till lägenheten, utan att för den sakens skull uppge några skäl härtill. Först om man efter visning tackat ja till en lägenhet, och sedan ändrar till ett nej, inträder ofta en restriktion. Detta är ett generöst system, och frågan är om det är en rimlig ordning?

Det här har även att göra med vilka vi kan förvänta oss ställer sig i bostadskö, och vilka som borde göra det. Dagens kösystem, och kanske särskilt det som gäller för Stockholm, är många gånger att betrakta som en försäkring. Av de strax över 700 000 personer som står i Stockholms bostadskö har sannolikt många passande bostäder idag, sannolikt stämmer detta även för de som bor i Stockholm. Anledningen att de köar är istället, som tidigare nämnts, att kostnaden för att stå i bostadskö är låg samtidigt som det framtida behovet av en hyreslägenhet är osäkert. Även en liten sannolikhet för ett framtida behov av hyreslägenhet motiverar därför kostnaden.

En förändring av bostadskön som tar sikte på att reducera antalet personer som står i kö utan att faktiskt söka bostad, det vill säga passivt köande, skulle troligen reducera kötiderna avsevärt. En sådan förändring skulle kunna göras genom att den köande får ett förslag om lägenhet, istället för att behöva anmäla aktivt intresse för en lägenhet. När man får ett förslag ska man heller inte ha rätt att tacka nej till det förslaget, åtminstone inte utan grund för sitt nej.

Man kan exempelvis tänka sig en ordning där man får tacka nej tre gånger till erbjuden lägenhet, det vill säga innan man ens har sett den. Har man behov av en lägenhet bör man rimligen kunna göra avkall på ett antal "krav" man har på sin bostad. Att tacka nej fler gånger än tillåtet behöver kombineras med någon typ av reprimand. Förslagsvis kan den aktuella personen förbjudas söka bostad inom systemet under en viss tidsperiod, exempelvis tre år. Här aktualiseras dock den andra dimensionen som man kan justera i bostadskön.

Möjligheten att efterfråga en lägenhet, vilken som helst

När man ställer sig i kö till en bostad i ett system som beskrivet ovan, det vill säga där man endast får tacka nej ett litet antal gånger innan man får någon typ av reprimand, bör man kunna ställa ett antal krav. Dessa krav får dock inte bli orimliga. Men vad ska ett hushåll kunna ställa som krav? Lind (2016) ger uttryck för en möjlig lägstanivå av bostäder som vi kan utgå ifrån. Den innebär att ett hushåll ska kunna förvänta sig en bostad av rimlig kvalitet, till rimlig kostnad inom rimligt pendlingsavstånd till arbete. Vi behöver här inte diskutera vad som kan anses vara rimligt, det är en politisk fråga som får avgöras av politikerna.

Det blir lätt att se att systemet kan komma att kringgå om vi tillåter att jag ställer krav som innebär att jag bara är intresserad av minst en femrummare på Östermalm, med en kvadratmeterhyra som inte överstiger 1200 kronor per år. Detta är kanske ett onödigt specifikt krav.

Den geografiska faktorn skulle vi kunna se som ett önskemål. Om jag exempelvis önskar få en lägenhet på Östermalm kan vi inom kön bestämma att det är rimligt att jag kan förvänta mig en bostad inom ett visst pendlingsavstånd (exempelvis 30 minuter, eller 45 minuter därifrån). Jag bör då kunna erbjudas även sådana lägenheter om de blir lediga.

Det kan också vara rimligt att begränsa vilka krav som kan ställas vad gäller storlek. Om en lägenhet med tre sovrum blir ledig kan det kanske vara bättre att den går till en barnfamilj än till en ensamstående utan barn. Här skulle vi kunna aktualisera någon trångboddhetsnorm (likt man gör i Wien) vid tilldelningen. Ett ensamstående hushåll skulle inte ges rätt att efterfråga fler än ett

sovrum, för vi bedömer inte att några behov finns för detta. Är man intresserad av mycket yta kan man istället vända sig till bostadsrättsmarknaden, där marknadspriser råder.

Även hyran är en faktor man skulle kunna införa restriktioner för. En lägenhet med väldigt låg hyra kan vara passande för ett hushåll med väldigt låg inkomst. Idag tillämpas typiskt sett vissa inkomstkrav vid tilldelning, som tidigare nämnt. Vanligen krävs att hushållet ska ha en inkomst om minst tre gånger månadshyran. Vi skulle kunna tänka oss en restriktion som säger att vi ger företräde till den som ligger nära en sådan gräns.

Vid ett sådant alternativt system skulle vi säkerställa att endast de som just nu är i behov av en bostad faktiskt anmäler intresse till bostadskön. När en lägenhet blir ledig skulle den dessutom fördelas till det hushåll som anmält intresse för det geografiska läget (inom rimligt avstånd) och som har störst behov av lägenhetens storlek samt hyra. Vid lika bedömning avgör kötid inom den här begränsade gruppen. Det är osannolikt att ett sådant system med fler restriktioner skulle resultera i kötider som vi idag observerar.

Referenser

- Annadotter, K., & Blomé, G. (2014). UTHYRNINGSPOLICY-jämförelse och diskussion av uthyrningsregler i nio bostadsföretag med fördjupning för Landskrona Stad.
- Donner, H., Englund, P., & Persson, M. (2017). *Distributional effects of deregulating the Stockholm rental housing market*. Finanspolitiska rådet.
- Enström Öst, C. och Johansson, P. (2018). Skapar bruksvärdessystemet en inkomsteffekt? *Ekonomisk Debatt* nummer 5 2018 årgång 46.
- Finanspolitiska rådet (2019), Friare hyressättning och likformig bostadsbeskattning: Hur påverkas hushållen?
- Granath Hansson, A. (2020). En social bostadssektor i Sverige? Fores
- Kopsch, F. (2019a). En hyresmarknad i kris. Fortsätt lindra symptomen eller bota sjukdomen. SNS förlag.
- Kopsch, F. (2019b). Reglering av hyresmarknader. Rapport till Finanspolitiska rådet 2019/1.
- Lind, H. (2016). Åtkomliga bostäder. *SNS Förlag, Stockholm*.
- Motion 1971:451. Om obligatorisk förmedling av nyproducerade och ledigblivna lägenheter genom kommunal bostadsförmedling.
- Pelling, L. (2019). Wienmodellen. Inspiration till en ny social bostadspolitik. Arena Idé, Stockholm.
- Rydenfelt, S. (1950). *Den svenska bostadskrisen: hur hyresregleringen skapar bostadsbrist*. Natur och kultur, Stockholm.
- Rydenfelt, S. (1973). *Vår paradoxala bostadspolitik: brist och överflöd: analys och kritik av 30 års centralstyrelse*. Byggförl..
- SOU 2017:86 Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning.
- Van Ommeren, J. N., & Van der Vlist, A. J. (2016). Households' willingness to pay for public housing. *Journal of Urban Economics*, 100(92), 91-105.

Appendix A

Tabell A1. Resultat av simuleringar i de tjugo största stadsdelarna

	Faktisk tilldelning		Lotteri		10 procent		5 procent	
	Fick lägenhet	Fick inte lägenhet	Får lägenhet	Får inte lägenhet	Får lägenhet	Får inte lägenhet	Får lägenhet	Får inte lägenhet
Bagarmossen	323	324	338	322	300	326	314	324
Blackeberg	419	354	384	357	401	356	411	355
Botkyrka	337	327	316	329	319	328	326	328
Farsta	378	331	373	330	347	333	363	332
Grimsta	308	321	293	323	278	324	292	322
Husby	280	305	293	304	260	307	269	306
Hägersten	196	264	259	258	178	266	190	264
Hässelby gård	266	290	286	289	250	292	258	291
Hässelby Strand	280	304	291	304	262	306	270	305
Högdalen	331	321	321	321	304	323	317	322
Hökarängen	306	304	308	304	284	306	294	305
Liljeholmen	453	354	432	356	433	357	443	356
Rinkeby	296	336	331	333	275	338	285	337
Råcksta	423	352	390	354	393	355	408	353
Rågsved	312	309	312	309	287	311	301	310
Södermalm	357	368	384	365	335	370	345	369
Södra								
Hammarbyhamnen	461	397	418	401	425	400	443	399
Tensta	319	343	351	339	295	345	306	344
Vasastaden	415	433	414	434	387	436	399	435
Vällingby	398	337	378	339	384	339	391	338

Appendix B

Kötider till lägenheter med jämviktshyra

Van Ommeren och van der Vlist (2016) presenterar ett sätt att estimerar huruvida hyrorna är marknadsmässiga i ett system där lägenheter allokeras genom kötid och betalningsvilja simultant.

Eftersom att lägenheter skiljer sig i kvalitet (antal rum, antal kvadratmeter, läge, och så vidare) kommer lägenheterna även att skilja sig i vilken indirekt nytta de ger hyresgästen. Låt oss benämna den indirekta nyttonivån med v . Delvis på grund av hur bostadskön är konstruerad, delvis på grund av att det för många lägenheter finns ett efterfrågeöverskott (till följd av reglerade hyror) kommer det att finnas ett positivt samband mellan kötid (som vi kallar τ) och v .⁸

Vidare menar van Ommeren och van der Vlist att v beror av två saker. Dels av MV , som är bostadens attribut och som i monetära termer kan fångas helt av dess marknadsvärde. Dels av r , som är lägenhetens hyra. Detta kan således uttryckas som att $v=v(MV,r)$. Detta i kombination med den positiva relationen mellan v och τ ger oss följande:

$$\frac{\partial v/\partial MV}{\partial v/\partial r} = \frac{\partial \tau/\partial MV}{\partial \tau/\partial r} \quad (\text{B1})$$

Kvoten mellan den marginella effekten av marknadsvärde (eller MV) på kötid och den marginella effekten av hyra på kötid är lika med kvoten av den marginella effekten av marknadsvärde på hushållets nytta och den marginella effekten av hyra på hushållets nytta. Med utgångspunkt i det samband som ges av ekvation B1 visar van Ommeren och van der Vlist att elasticiteten för betalningsviljan för reglerade hyresrätter med avseende på hyran är som följer:

$$\epsilon = - \frac{\partial \log \tau / \partial \log MV}{\partial \log \tau / \partial \log r} \quad (\text{B2})$$

Utifrån denna elasticitet, ϵ , kan vi göra två viktiga prediktioner. För det första. Om hyrorna för lägenheter som allokeras genom kötid och betalningsvilja sätts för att helt spegla dess marknadsmässiga nivåer kommer den marginella effekten av logaritmerad hyra på logaritmerad kötid att vara lika med den marginella effekter av logaritmerat marknadsvärde på logaritmerad kötid. Detta kan också uttryckas som att det vid marknadsmässig hyressättning förhåller sig på så vis att en det ökade marknadsvärdet som följer av ökad kötid helt uppvägs av ökad hyra. Prediktionen vi kan göra blir således att om hyrorna satts i marknadsmässig nivå, kommer ϵ att vara lika med ett.

För det andra. Om hyrorna sätts i en nivå lägre än jämvikt kommer elasticiteten att vara större än ett. Orsaken är att marknadsvärdet för lägenheter som öppnas upp med fler köddagar då inte uppvägs av en motsvarande ökning av hyran.

⁸ Se appendix i van Ommeren och van der Vlist (2016) för en formell matematisk illustration.

Genom dessa prediktioner kan vi testa påståendet om presumtionshyrornas marknadsmässiga nivå. Om det visar sig att presumtionshyrorna faktiskt är marknadsmässiga styrker det delvis att kötiderna i Stockholm hålls höga på grund av kösystemet, och inte endast på grund av efterfrågeöverskottet som sådant. Detta kommer vi att göra i det följande.

För att testa huruvida elasticiteten, ϵ , skiljer sig från ett eller inte i nyproduktion och det äldre beståndet kommer vi att utgå från följande empiriskt skattade ekvation:

$$\log\tau = \beta_0 + \beta_1 \log MV + \beta_2 \log r + \gamma D + \delta T + \epsilon \quad (B3)$$

Där D och T är binära variabler tänkta att fånga skillnader som förklaras av rum och tid. β_i , γ och δ är parametrar som ska estimeras och ϵ är en felterm. Elasticiteten som ges av ekvation B2 kan då skrivas som $\epsilon = -\frac{\beta_1}{\beta_2}$. MV i ekvation B3 är som tidigare beskrivit marknadsvärdet för hyreslägenheten. Eftersom att hyreslägenheter inte handlas på en fri marknad finns heller inga observerbara marknadsvärden att tillgå. Istället kommer vi att behöva uppskatta marknadsvärdet. Detta kan göras genom en så kallad hedonisk värderingsmodell (Rosen, 1974) där vi utifrån observerade priser för bostadsrätter kan estimerar implicita priser för lägenhetens attribut, såsom storlek och läge. Dessa implicita priser kan sedan användas för att estimerar marknadsvärdet av en hyresrätt, eftersom vi kan mäta attributen även för dem. Vi utgår från att priset på en bostadsrätt, som bestäms på en fri marknad, är en korrekt spegling av bostadsrättens marknadsvärde, vi kan då skriva att:

$$Pris^{Bostadsrätt} \equiv MV^{Bostadsrätt} = f(X^{Bostadsrätt}) + \mu \quad (B4)$$

Det vill säga priset, eller marknadsvärdet, är en funktion av lägenhetens attribut, X . I X ingår en mängd olika attribut. För våra estimeringar kommer vi att använda ett antal attribut som överlappar mellan de två datamaterialen för bostadsrätter och hyresrätter. Dessa beskrivs i tabell B1. För att testa huruvida presumtionshyror resulterar i en marknadsmässig hyresnivå kommer vi här att studera lägenheter som ägs av de kommunala bostadsbolagen under perioden 2007 till 2016. Orsakerna till att endast inkludera de kommunala bostadsbolagen är flera. För det första kan vi förvänta oss att de tillämpat presumtionshyror i nyproduktionen i stor utsträckning, och inte andra alternativ såsom egensatta hyror. För det andra allokerar de kommunala bostadsbolagen sina bostäder genom bostadskön, och inte genom andra kanaler.

Av tabell B1 framgår att bostadsrätter och hyresrätter skiljer sig åt i ett antal avseende, medan de liknar varandra i andra. Det estimerade marknadsvärdet för hyresrätter är i genomsnitt betydligt lägre än det faktiska transaktionspriset för bostadsrätter. Detta förklaras inte av skillnader mellan lägenheterna i termer av storlek (antal rum eller kvadratmeter) utan härrör sannolikt den geografiska skillnader. Medan över hälften av de sålda bostadsrätterna legat i Stockholms innerstad har endast 10 procent av hyresrätterna gjort det.

Tabell B1. Attribut för bostadsrätter och hyresrätter.

	Bostadsrätter		Hyresrätter	
	Genomsnitt	Standardavvikelse	Genomsnitt	Standardavvikelse
Pris (Marknadsvärde)	3449238	2019154	2209406	983382
Hyra	-	-	6711	2604
Våning	2,65	1,78	1,99	2,36
Storlek m2	64,06	27,49	65,47	18,11
Antal rum	2,43	1,02	2,46	0,89
Nyproduktion	0,02	0,15	0,19	0,39
Innerstan	0,57	0,50	0,10	0,30
Antal observationer	95113		33998	

Med hjälp av den data för bostadsrätter som presenteras i tabell B1 kan ekvation B4 estimeras. De variabler som presenteras i tabell B1 transformeras till viss del. Antal rum och våningsplan förklaras med binära variabler. Geografiskt läge förklaras med hjälp av 25 binära variabler för församling. Både storlek och antal rum interageras med lägesvariablerna. Totalt används 100 variabler inklusive en konstant för att förklara pris. Modellen klarar av att förklara 88 procent av variationen i pris för bostadsrätter. Detta gör att vi får uppskattningar av de implicita priserna för de inkluderade attributen (\hat{f}). Med hjälp av de estimerade implicita priserna och de observerade attributen för hyreslägenheter kan vi estimeras ett marknadsvärde för varje hyresrätt med hjälp av ekvation B5:

$$MV^{\widehat{Hyresrätt}} = \hat{f}(X^{Hyresrätt}) \quad (B5)$$

Där det estimerade marknadsvärdet är en funktion av de estimerade implicita priserna som erhålls från marknaden för bostadsrätter. Detta ger oss de nödvändiga variablerna för att kunna estimeras ekvation B3 och därmed pröva huruvida presumtionshyrorna är marknadsmässiga. Estimeringsresultaten av ekvation B3 presenteras i tabell B2, dels för det befintliga beståndet där förhandlade hyror och bruksvärdessystemet tillämpas, dels för nyproduktionen, där presumtionshyror antas användas (eftersom vi endast studerar de kommunala bostadsbolagen).

Tabell B2. Estimeringsresultat av kötidsestimering för befintliga bostäder och nyproduktion

	Befintligt bestånd		Nyproduktion	
	Koefficient	Standardfel (Bootstrap)	Koefficient	Standardfel (Bootstrap)
logr	-0,448	0,0127	-0,753	0,0612
logMV	0,766	0,0176	0,745	0,0597
Lägesdummies	Ja		Ja	
Tidsdummies	Ja		Ja	
Antal observationer	27435		6559	
R ²	0,3415		0,3568	
ϵ	1,711	0,0244	0,9897	0,0246
95%	(1,759, 1,663)		(1,038, 0,941)	

Det mest intressanta som framgår i tabell B2 är estimatet av ϵ . Detta estimat presenteras på den sista raden. För det befintliga beståndet är elasticiteten 1,7 med en 95-procentigt konfidensintervall som ligger klart över ett. Detta innebär att hyrorna i det befintliga beståndet är satta under sin jämviktsnivå. Ett hushåll kan genom kötid erhålla en lägenhet med högre marknadsvärde utan att detta också kompenseras av en högre hyra. För nyproduktionen, där presumtionshyror gäller är elasticiteten istället ett. Detta kan vi ta som intäkt för att hyrorna i nyproduktionen sätts i en marknadsmässig nivå, dock inte på ett marknadsmässigt vis. Hade kötid inte varit en fördelningsmekanism så borde vi kunna förvänta oss att väntetiden för att få en nyproducerad bostad bör ligga relativt nära noll.



LTH
LUNDS TEKNISKA
HÖGSKOLA

Hur regleras kommunens roll på bostadsmarknaden?

Malin Sjöstrand

Division of Real Estate Science
Department of Technology and Society
Lund University

Inledning

Kommunerna har ett omfattande och mångfacetterat uppdrag, många hänsyn att ta och många behov och önskemål att tillfredsställa. Detta blir särskilt tydligt när man studerar lagstiftning på området och situationen på bostadsmarknaden. I denna rapport presenteras en systematisk genomgång av regler som rör kommunernas roll, med särskild hänsyn till frågan Hur kan kommuner genom en mer riktad bostadsförsörjning ombesörja att hushåll från alla inkomstsegment kan hitta en bostad, och därmed motverka segregation? Finns det kanske en outnyttjad potential i regelverket eller saknas ett viktigt verktyg eller flera för att komma till rätta med problemen?

Nedan tas utgångspunkt i den lagstiftning som ger ramar och förutsättningar för kommunernas uppgifter och roll som aktör på bostadsmarknaden. Vi kan hitta regler på olika nivå i lagstiftningen som aktualiseras när vi diskuterar kommunens roll eller den enskildes bostadsbehov. Grundlagen reglerar ytterst vilka rättigheter enskilda medborgare har och vad det allmänna ska göra. Rättigheter finns vidare i olika internationella instrument, varav Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska gälla som svensk lag. Vidare finns nationella mål med bostadspolitik och samhällsplanering, där kommunen genom olika lagar och sitt planmonopol har en viktig roll i genomförandet. Mer precisa regler för kommunernas verksamhet finns i kommunallagen. Den enskildes rätt till bistånd och kommunernas motsvarande skyldigheter att tillhandahålla sådant finns reglerat i socialtjänstlagen. Särskilda uppgifter för kommunen när det gäller planering för bostäder finns i PBL, Socialtjänstlagen och bostadsförsörjningslagen och andra bostadsfrågor regleras i socialtjänstlagen och i lagen med vissa kommunala befogenheter m fl.

Sveriges kommuner har således en särskild roll att spela på bostadsmarknaden, genom såväl sitt sociala ansvar för att tillhandahålla ett skydd för kommunmedlemmarna, som genom sitt planmonopol, vilket i princip ger kommunerna möjlighet att sätta ramarna på bostadsmarknaden. Den bostadsmarknad kommunen är mer direkt inblandad i är främst hyresmarknaden, även om de genom planinstrument och lovgivning sätter ramarna för annat boende. Hyressektorn har särskilda förutsättningar, skriver regeringen i propositionen *Vissa bostadspolitiska åtgärder*, genom att det sedan länge är vedertaget att kommunerna engagerar sig i högre grad när det gäller denna boendeform än för andra, detta särskilt genom kommunala bostadsföretag som bygger och förvaltar hyresbostäder.¹

Regeringsformen

I 1 kap. 2 § andra stycket *regeringsformen* (RF) stadgas att det allmänna ska *verka för social trygghet och trygga rätten till bl. a. bostad*. Formuleringen, som tillkom 1976, uttrycker främst vissa mål som anses samhälleligt viktiga men är ändå inte avsedd att ge upphov till några rättigheter för medborgarna.² På kommunal nivå representeras det allmänna av kommunen och det är således denna som har uppgiften att verka för att trygga rätten till bostad. En fråga är vad som mer konkret krävs i detta avseende av kommunen och en annan fråga är om ”rätten till bostad” ska tolkas som

¹ Prop. 2006/07:61 Vissa bostadspolitiska åtgärder s 9

² Hirschfeldt, J. Regeringsformen (1974:152) 1 kap. 2 § Lexino 2018-01-02

att det för den enskilda är en rättighet att ha en bostad som motsvaras av en skyldighet för någon annan – kommunen? Ska kommunen i så fall verka för att alla kommuninnevånare får en bostad eller är det rätten till en befintlig bostad som ska tryggas? Fri- och rättighetsutredningen anförde i SOU 1975:75 att sociala regler skulle vara målsättningsstadganden, och inte skrivas in i regeringsformen som rättsregler, då de endast var ämnade att ge uttryck för samhällets ansträngningar för att bereda den enskilde medborgaren bostad m.m.³ Det skulle inte komma att bli aktuellt med en rättslig kontroll av efterlevnaden av dessa regler, utan endast politisk kontroll. Stadgandet och målsättningarna riktades till alla som utövar offentlig makt, såväl normgivande organ som rättsliga myndigheter.⁴

Stadgandet i 1 kap 2 § RF infördes genom 1976 års ändringar av regeringsformen som en följd av fri- och rättighetskommitténs överväganden.⁵ Det är fortfarande formulerat som ett program- och målsättningsstadgande som ger uttryck för vissa särskilt viktiga principer för samhällsverksamhetens inriktning, och inte som en tydlig rättighet för den enskilde. Stadgandets främsta funktion är att det ålägger det allmänna skyldigheten att verka för att de angivna målsättningarna i största möjliga utsträckning förverkligas.⁶

I 1 kap. 2 § andra stycket RF finns även bestämmelser om de grundläggande målen för den offentliga verksamheten. Dessa sociala rättigheter anges som ”den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd”. Den sociala välfärden nämns emellertid inte särskilt där, utan i stället föreskrivs i styckets andra mening att det skall åligga det allmänna att ”trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa”. Målsättningsstadganden som dessa formuleras generellt men tillämpas i förlängningen inte för alla medborgare eller på exakt samma sätt. Beträffande dessa regler uttalade departementschefen i förarbetena bl.a. att särbehandlande lagstiftning på olika områden är ett ofrånkomligt inslag i rättsordningen och att det i själva verket förhåller sig så att sådan lagstiftning på exempelvis de sociala och ekonomiska områdena är ett typiskt kännetecken för ett modernt välfärdssamhälle.⁷

Internationella konventioner

När vi talar om regler och bestämmelser som till synes ger den enskilde en rätt till något, exempelvis bostad, finns flera internationella konventioner och andra instrument som förtjänar att uppmärksammas. Sverige har anslutit sig till de centrala konventionerna om mänskliga rättigheter allteftersom de har tillkommit, och rapporterar regelbundet till FN om arbetet för att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige.⁸

³ SOU 1975:75 s. 164.

⁴ SOU 1975:75 s. 184.

⁵ Prop. 1975/76:209, bet. 1975/76:KU56, rskr. 1975/76:414, bet. 1976/77:KU1, rskr. 1976/77:2

⁶ Prop. 2001/02:72 s 15

⁷ Prop. 2001/02:72 s 15 prop. 1975/76:209 s. 99

⁸Se Skr. 2016/17:29 Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter

Redan 1948 antogs en *allmän förklaring om mänskliga rättigheter* i FN där artikel 25 p. 1 stadgar att ”Var och en har rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande, inklusive mat, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala tjänster”... I Europarådets regim antogs 1950 den *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* ska gälla i Sverige som svensk lag.⁹ Här stadgas i artikel 8 att var och en har rätt till respekt för sitt hem, för sitt privat- och familjeliv. Här följer av formuleringen i konventionen, att det inte är någon uttrycklig rättighet till bostad som ges, utan att rättigheten primärt ligger i respekt för ett befintligt hem.

Det finns ytterligare folkrättsliga instrument som på något sätt berör frågan om bostad; FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt den europeiska sociala stadgan är tre exempel. Även dessa konventioner saknar konkreta rättigheter och skyldigheter och staternas åtaganden enligt dessa är otydligt.

Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR) är en FN-konvention från 1966 som syftar till att säkra att medborgarna ges ett gott stöd av sina stater när det gäller ett urval av de mänskliga rättigheterna som exempelvis rätten till välfärd inklusive en tillfredställande levnadsstandard och en bostad, rätten till utbildning, arbete, vetenskap och kultur. I konventionens artikel 11 1. erkänns rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, däribland tillräckligt med mat och kläder och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor. Konventionsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att denna rätt förverkligas och erkänner att internationellt samarbete på frivillig grund är av väsentlig betydelse i detta sammanhang. *Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter* som i art. 17 stadgar skydd mot godtyckliga ingripanden med avseende på bl a en persons hem kompletterar tillsammans med ICESCR FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

Den Europeiska sociala stadgan är ett dokument från 1961, som undertecknats av Europarådets medlemmar. Europarådets fokusområden vid bildandet var bland annat mänskliga rättigheter, kultur och utbildning, och sociala och juridiska samarbeten. Genom dokumentet gick staterna med på att tillförsäkra sina befolkningar de sociala rättigheter som anges i dokumentet, i syfte att öka levnadsstandarden och den sociala välfärden. Stadgan syftade till att fylla ett tomrum som lämnades av den ovan nämnda konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som främst handlar om civila och politiska rättigheter. Den sociala stadgan handlar främst om skydd för rätten till arbete och skäliga arbetsvillkor, rätten att organisera sig och att tillämpa kollektivavtal, rätten till social säkerhet och sociala förmåner.¹⁰ Stadgans artikel 31 (del I) är emellertid mycket tydlig och anger, helt kort att ”var och en har rätt till bostad”.

Inom EU-samarbetet hänvisas till att bland annat Europakonventionens rättigheter ska respekteras. *EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna* upprepar många av de rättigheter som finns i denna och stadgan blev rättsligt bindande genom Lissabonfördraget. Bestämmelserna i stadgan

⁹Se lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

¹⁰ SÖ 1998:35

riktar sig till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten, vilket emellertid sällan är fallet när vi diskuterar bostadsförsörjning.

Vidare finns till exempel FN:s hållbarhetsmål för år 2030 där som målsättning anges att tillgång för alla till fullgoda, säkra och ekonomiskt överkomliga bostäder ska säkerställas. En ytterligare konvention, som för Sveriges del ska gälla som lag från den 1 januari 2020, är barnkonventionen, *FN:s konvention om barnets rättigheter*. Konventionen antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989, och ratificerades av Sverige år 1990. Artikel 27 anger att konventionsstaterna erkänner varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling och att föräldrar och andra som har ansvar för barnet primärt har huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. I tredje punkten samma artikel anges att konventionsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, bland annat i fråga om bostad.

Man kan således säga att det finns flera parallella instrument om medborgerliga civila och politiska rättigheter respektive mer sociala rättigheter på såväl regional som global nivå. De internationella stadganden som presenteras här är riktade till den anslutna staterna, och enskilda har svårt att få framgång med anspråk baserade på dessa.

Lagar som pekar ut kommun som ansvarig för bl. a. bostadsfrågor

På det mer konkreta planet på nationell nivå finns *kommunallagen*, (2017:725), KL, som mer generellt aktualiserar kommunernas roll i sammanhanget. Kommunallagen specificerar i 2 kap. 1 § kommunens uppgifter till *angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar*. Hit räknas frågan om bostäder, men kommunallagen innehåller inga specifika regler om bostäder eller bostadsförsörjning. På grund av kravet på allmänt intresse får inte kommuner lämna understöd åt enskilda kommunmedlemmar utan stöd i lag eller annan författning. Det anses inte följa av formuleringen ”angelägenhet av allmänt intresse” att kommunens uppgift är att understödja enskilda.¹¹ På samma tema anger likställighetsprincipen i 2 kap. 3 § KL att kommuner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Det krävs att kommuner iakttar objektivitet och rättvisa i sin behandling av medlemmarna. Kommuner kan särbehandla vissa medlemmar i förhållande till andra om det sker på objektiv grund, dvs. att varje annan medlem i samma situation skulle behandlas på samma sätt. På grund av kommunernas många uppgifter är det inte möjligt att ha en uppräkningslista av vad som skulle kunna utgöra skäl för särbehandling utan det avgörs från fall till fall och olika beroende på vilket verksamhetsområde inom en kommun som agerar.¹² Likställighetsprincipen gäller alltså bara internt, gentemot kommunens egna medlemmar. Dessutom krävs det för att principen ska tillämpas att kommunen eller landstinget är i kontakt med sina medlemmar just i deras egenskap

¹¹ RÅ 1991 ref. 64

¹² Höök, Johan, kommentar till Kommunallag 2 kap 3 § Karnov

av medlemmar. Principen gäller alltså inte när en kommun eller ett landsting agerar som en privat aktör, en arbetsgivare som anställer personal, eller en fastighetsägare som köper eller säljer fastigheter etc. Vidare finns undantag från likställighetsprincipen i speciallagstiftning såsom socialtjänstlagen (2001:453) varigenom kommuner kan lämna stöd till enskilda.¹³ En annan aspekt på frågan om likabehandling som rör just bostäder är att dessa i de flesta fall är sinsemellan olika, till skick, belägenhet, storlek och utformning till exempel. Någon exakt rättvisa kan därför inte förväntas.

Kommunernas roll beträffande bostäder förtydligas eller konkretiseras något genom *lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*, vari det stadgas att varje kommun ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen med riktlinjer, som ska antas av kommunfullmäktige under var mandatperiod. Riktlinjerna kan beskrivas som kommunens dokumentation av dess planering för bostadsförsörjningen.¹⁴ Syftet med planeringen ska enligt 1 § vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Riktlinjerna ska enligt 2 § grundas på en analys av den demografiska utvecklingen i kommunen, av efterfrågan på bostäder, hur bostadsbehovet för särskilda grupper ser ut i kommunen och på vilka förutsättningar som marknaden erbjuder. Riktlinjerna ska innehålla uppgifter om kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, vilka insatser som kommunen planerar för att nå de uppsatta målen, och hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Inte heller detta stadgande ålägger kommunen någon konkret skyldighet att i förhållande till varje kommuninvånare tillhandahålla en bostad. Att anta riktlinjer och skapa förutsättningar kan göras på olika sätt. De verktyg som främst kommer i fråga är planmonopolet, en politisk styrning avseende strategisk markanvändning, de allmännyttiga bostadsbolagen, bostadsförmedling och hyresgarantier. Dessa säkerställer emellertid inte att kommunens innevånare får en bostad. Den kommunala planeringen för bostadsförsörjning är nära länkad till frågan om bostadsbyggande, den lokala demografin, befintligt bostadsbestånd, efterfrågan på bostäder och vilka särskilda behov som finns i kommunen. Dessa faktorer har kommunerna bäst kunskap om och de känner även bäst till kommunens ekonomiska förutsättningar.¹⁵ Bostadsförsörjningslagens mål är således att få kommunerna att planera för och skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Beträffande bostadsförmedling i kommunal regi, finns regler i 7 och 8 §§. Vi återkommer till dessa nedan. Enligt 3 § har Länsstyrelsen i uppgift att bistå kommunerna i länet med råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen och även i förekommande fall göra kommunerna uppmärksamma på behov av samordning mellan flera kommuner i dessa frågor.

Ansvaret för planering av mark och vatten faller enligt *Plan- och bygglagen (2010:900, PBL)* på kommunerna, som därmed har goda möjligheter att planera in goda förutsättningar för

¹³ Prop. 2016:17:171 s. 300 f.

¹⁴ Prop. 2012/13:178 s. 28

¹⁵ SOU 2015:59 s. 85

bostadsbyggande och att tillgodose kommuninnevånarnas bostadsbehov därigenom. Kommunerna har genom sitt planmonopol möjligheten att bestämma om och i vilken omfattning planläggning – en förutsättning för byggande av bostäder – ska ske. Bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet pekas sedan en lagändring 2014 ut som sådana allmänna intressen i PBL 2 kap. 3 § p. 5 som planläggning ska främja. Genom bestämmelsen i paragrafens sista stycke betonas kommunens ansvar att vid alla beslut och åtgärder enligt PBL, ta hänsyn till frågor om bostadsbyggande. År 2018 infördes kravet i 3 kap. 5 § 5 p. PBL att kommunen i översiktsplanen ska redovisa hur man avser tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder. Just regleringen i PBL har emellertid kritiserats, då den av vissa anses medföra utdragna plan- och byggprocesser. I fall där exv. en detaljplan överklagas kan det ta lång tid innan processen eventuellt kommer så långt att någon byggnation kan genomföras.¹⁶

Bostadsfrågan har varit en del av socialpolitiken sedan mellankrigstiden. Inriktningen var inledningsvis mer mot kvalitet än kvantitet, men med miljonprogrammets inträde kan man nog tala om en förskjutning mot det kvantitativa. Att kommuner ska agera i samhällsplaneringsfrågor regleras på olika nivåer i lagstiftningen; 3 kap. 2 § *socialtjänstlagen (2001:453)* anger att socialnämnden ska medverka i samhällsplaneringen för att särskilt påverka utformningen av nya och befintliga bostadsområden i kommunen. Av 3 kap. 2 § socialtjänstlagen framgår även att socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen ska bygga på nämndens sociala erfarenheter och särskilt syfta till att påverka utformningen av bostadsområden. Nämnden ska också verka för att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer utformas så att de blir lätt tillgängliga för alla. Socialnämnden ska även i övrigt ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och unga, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd. Socialnämnden ska i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. De sociala bostadsfrågorna handlar om flera frågor, som planering, utformning och behov.

Prövning av kommunalt stöd till enskilda hushåll

Vid sin prövning av om stöd skall ges till ett enskilt hushåll är en kommun bunden av likställighetsprincipen. I Kommunallagen 2 kap. 3 § anges ju att kommuner skall behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat, vilket medför att en särbehandling ska ske på objektiv grund. Innan en kommun lämnar stöd till ett enskilt hushåll bör det göras en (objektiv, saklig) prövning av om hushållet är i behov av hjälp för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden. Därigenom tillgodoses likställighetsprincipens krav på att stöd till enskilda skall lämnas efter individuell behovsprövning. Bedömningen av behovet bör enligt propositionen ske på lokal nivå.¹⁷

Socialtjänstlagen, SoL, kan beskrivas som en målinriktad ramlag, då den innehåller väldigt få precisa regler om socialtjänstens utformning och dessutom anger vissa mål men inte hur de skall nås. Kommunerna har en stor frihet att utforma och organisera verksamheten utifrån behov och

¹⁶Se exv. DN 2019-09-17 Bara varannan planerad bostad byggs – Stockholm uppfyller inte målen

¹⁷ Prop. 2006/07:61 s 23

aktuella förutsättningar. Ramarna för socialtjänstens utformning finns i Socialtjänstlagens 1 kap.¹⁸ I samband med socialtjänstlagens tillkomst framhölls, att verksamheten tidigare mest inriktats på individuella insatser, men att det framöver förutsågs ett större inslag av strukturinriktade insatser, som medverkan i samhällsplaneringen och allmänt inriktade insatser som information och åtgärder som verkar för den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.¹⁹ I specialmotiveringen till socialtjänstlagens 1 kap. 1 § betonas att socialtjänsten inte ska ta över ansvaret från den enskilde, utan istället frigöra och utveckla den enskildes egna resurser, dock att dessa kan vara mycket begränsade. Vidare betonas de enskildas självbestämmanderätt, att socialtjänsten ska ha som utgångspunkt i rätten för den enskilde att själv bestämma över sin situation och i kommentaren påpekas att socialtjänsten inte får bestämma, vidta insatser ”över huvud” på den enskilde.²⁰ I lagens 3 kap 5 § anges, att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

Socialtjänstlagen har kritiserats från flera håll för att ett märkligt förhållande mellan statens, kommunernas och den enskilde individens intressen finns inbyggt i den.²¹ Varje kommun har enligt 2 kap. 1 § det yttersta ansvaret för att den enskilde får det stöd och den hjälp som vederbörande behöver. Det är enligt 2 a kap. 1 § den kommun där den enskilde vistas, som ansvarar för stöd och hjälp enligt 2 kap, om det inte finns en annan kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt, eller det av annan anledning står klart att det är en annan kommun än vistelsekommunen som ska ha ansvaret enligt 2 a kap. 3-5§§. Möjligheten att verkligen tillhandahålla de i lagen uppräknade sociala rättigheterna är emellertid begränsade av läget på arbets- och bostadsmarknaden samt tillgängliga utbildningsresurser etc.²²

Förutom att det finns regler om kommunernas bostadsförsörjningsansvar i bostadsförsörjningsansvarslagen, regleras kommunernas ansvar på det området även indirekt på olika sätt av bland annat socialtjänstlagen, och det är förmodligen enligt dessa regler kommunernas roll blir som mest tydlig och konkret. Enligt lagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas inom kommunen får det stöd och hjälp de behöver. Socialtjänsten ska ju enligt 3 kap 2 § SoL medverka i samhällsplaneringen för att särskilt påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen samt för att främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. SoL reglerar däremot inte direkt att socialtjänsten har en skyldighet att tillgodose behovet av bostad åt alla som saknar en, men det finns situationer när socialtjänsten är skyldig att bistå med hjälp för att hitta bostad till en enskild individ. Det kan handla om en bostadslös person som har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad på den vanliga bostadsmarknaden.²³

¹⁸ Se Clevesköld, Kommentar till Socialtjänstlag 1 kap. 1 §, Karnov

¹⁹ Prop. 1979/80:1 s. 2.

²⁰ Prop. 1979/80:1 s. 522 f och 528.

²¹ Prop. 2000/01:80 s 83

²² Clevesköld, kommentar till Socialtjänstlag 3 kap 2 §, Karnov

²³ RÅ 1990 ref. 119, RÅ 2004 ref. 130.

Ett exempel som anges i SOU 2015:59 är s.k. sociala kontrakt, varigenom socialtjänsten kan hyra en bostad i första hand och sedan teckna andrahands-avtal med den behövande.²⁴

Kommunerna har möjlighet att bistå kommuninnevånarna på olika sätt enligt 4 kap. SoL, som handlar om ”rätt till bistånd”. Enligt 4 kap. 1 § 1 st. gäller att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. 2 § samma kapitel anger att Socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det. Om 1 § mer handlar om ekonomisk ersättning så kan man kanske anse att 2 § är ett komplement härtill; som kan omfatta annat än ekonomiskt stöd, exv. flyttningskostnader, komplettering eller nyanskaffning av möbler, husgeråd, TV m.m., psykoterapikostnader, mer omfattande tandvård, rekreations- eller semesterresor m.fl. Bistånd kan även ges i andra former såsom olika former av stöd samt vård- och behandlingsinsatser.²⁵

Bistånd till bostad?

Vad gäller då för bistånd till bostad? Med begreppet ”livsföring i övrigt” i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen avses alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. En tidigare utformning av regeln fokuserade på hjälp i hemmet och särskilt boende för service och omvårdnad för äldre eller bostad med särskild service för funktionshindrade, men denna restriktion togs sedermera bort. Lagstiftaren torde enligt JO främst ha fokuserat på ekonomiskt bistånd och bistånd till vård- och behandlingsinsatser samt stöd och service av olika slag. I propositionen framhåller departementschefen att befintlig praxis på området trots en något vag beskrivning som kritiserades av flera remissinstanser, torde precisera innebörden av dessa frågor och att det lämnade biståndet baserades på en individuell bedömning.²⁶ Varken i socialtjänstlagen eller i förarbetena till lagen finns det någon bestämmelse eller något uttalande om att socialnämndens åligganden omfattar att tillhandahålla bostad åt bostadslösa i allmänhet.²⁷ I propositionen framhölls dock att alla människor bör ha rätt till en god bostad och att socialtjänsten även efter lagens införande borde – i samarbete med bostadsbolagen – genom ekonomiskt stöd kunna bidra för att hjälpa personer med sociala problem att få bostäder i samma områden som andra bostadssökande.²⁸ Härigenom motverkas även segregation. Socialtjänstens samarbete med bostadsföretag och skyldigheten att bistå grupper med olika sociala problem framhålls i propositionen, liksom att det kan vara aktuellt med såväl bistånd att finna boende som för att bo kvar i ett boende man redan disponerar.²⁹ Även mer nyligen, i propositionen till ny socialtjänstlag, anförs motsvarande ståndpunkt; att en individuell bedömning måste göras i varje enskilt fall. Den rättspraxis som har utvecklats under de snart tjugo år socialtjänstlagen har varit i kraft, liksom allmänna råd från Socialstyrelsen bör kunna tjäna till ledning vid bedömningen av vilken

²⁴ SOU 2015:59 s. 95.

²⁵ Prop. 1996/97:124 s 90

²⁶ Prop. 1979/80:1 s. 186 f.

²⁷ JO beslut 416-2016 av den 18 maj 2017 och 3938-2009 av den 22 mars 2010.

²⁸ Prop. 1979/80:1 s. 200.

²⁹ Prop. 1979/80:1 s. 356.

biståndsinsats som kan komma i fråga.³⁰ I rättspraxis har det ansetts att en enskild person har rätt till bistånd från socialnämnden genom att den ska tillhandahålla eller ombesörja en bostad som uppfyller kraven på en skälig levnadsnivå, om den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad.³¹

JO har uttalat, att en ansökan om bistånd i form av boende inte endast bör prövas enligt 4 kap 2 § utan att prövningen istället i första hand ska göras enligt 4 kap. 1 §. Ett skäl till detta är att den enskilde efter ett beslut enligt 2 § endast kunde få detta laglighetsprövat av länsrätten, medan ett beslut enligt 1 § kunde prövas i sak.³² JO framhåller i ett annat beslut vikten av att en socialnämnd som tillhandahåller en bostad på ett tydligt sätt gör skillnad på när detta grundas på ett offentlighetsrättsligt beslut om bistånd och när nämnden istället ingår ett hyresavtal med den enskilde.³³ I det senare fallet blir reglerna om hyra i 12 kap. jordabalken tillämpliga. Det innebär i så fall, att socialnämnden blir hyresvärd i förhållande till den enskilde och då inte ensidigt kan besluta om att ta ifrån den enskilde nyttjanderätten till bostaden. Ett tidsbegränsat beslut om bistånd i form av exv. stödboende kan däremot upphöra när perioden är slut.

Stöd till bostad för vissa grupper; äldre, funktionshindrade och våldsutsatta personer samt nyanlända invandrare

Kommunerna har i socialtjänstlagen ålagts ett mer tydligt ansvar när det gäller vissa grupper. När det gäller äldre kommuninvånare, anges i 5 kap. 5 § SoL att socialnämnden ska verka för att äldre människor får goda bostäder och inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. När det gäller vissa funktionshindrade finns en motsvarande skyldighet i 5 kap. 7 § 3 st. att inrätta bostäder med särskild service för dem som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring och behöver ett sådant boende. Vissa ytterligare skyldigheter för kommunerna finns i *lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade*. Av 9 § 8 och 9 pp. följer att boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet, eller bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna kan vara sådana insatser för särskilt stöd och service som åvilar socialtjänsten. Vidare gäller enligt 7 kap. 1 §. *Socialstyrelsens allmänna råd SOSFS 2014:4* att socialtjänsten bör kunna erbjuda våldsutsatta personer tillfälligt boende och enligt 7 kap. 1 § stöd och hjälp att ordna stadigvarande boende.

I den så kallade bosättningslagen, *lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*, framgår att kommunerna har en skyldighet att ta emot nyanlända som anvisas dit för bosättning. Det framgår inte av lagen vad som krävs härvidlag i fråga om bostadens art eller för hur lång tid denna skall tillhandahållas. Själva skyldigheten som kommer genom en anvisning ger kommunen ett särskilt långtgående ansvar just under anvisningsperioden. *Lag (2010:197) om*

³⁰ Prop. 2000/01:80 s. 92.

³¹ RÅ 1990 ref. 119, 2004 ref. 130, JO beslut 416-2016 av den 18 maj 2017 och 3938-2009 av den 22 mars 2010.

³² JO beslut den 8 oktober 2009, dnr 3309-2008

³³ JO beslut den 18 maj 2017 416-2016

etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare anger i 8, 9 och 15 §§ anger dock att nyanlända har rätt till vissa etableringsinsatser under en tvåårsperiod. Detta har tolkats så att kommunernas ansvar för tillhandahållande av bostad särskilt för dessa grupper kan begränsas till två år och att de boende därefter kan behandlas som vem som helst på bostadsmarknaden.³⁴ Ett beslut om anvisning innebär att den kommun som den nyanlände anvisas till anses utgöra bosättningskommun för den nyanlände, vilket efter de två åren medför ett ”vanligt” ansvar enligt 2 a kap. 3 § socialtjänstlagen.³⁵

Ytterligare möjligheter för kommunen att bistå i bostadsfrågor

Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen) kan sägas komplettera den kommunala kompetens som beskrivs i kommunallagens andra kapitel och socialtjänstlagens regler. Lagen om kommunala befogenheter ger kommuner möjlighet att vidta flera, sinsemellan väldigt olikartade, åtgärder som att lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för, till utbildning och forskning som bedrivs vid statliga universitet, lämna ekonomiskt stöd till ungdomsorganisationer eller tillhandahålla servicetjänster åt personer som fyllt 67 år m.m. Lagen minskar enligt 1 kap 4 § 1 st. inte kommunernas skyldighet att lämna bistånd enligt socialtjänstlagen.

Enligt 2 kap. 6 § ges kommunerna rätt att lämna stöd till boende på följande sätt: Kommuner får lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad. Kommuner får också ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av en bostadslägenhet fullgörs i syfte att enskilda hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning, om det enskilda hushållets behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på annat sätt. Regeln om kommunalt stöd till boende ersatte lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet, som upphävdes den 1 mars 2009. Befogenhetslagen, som är en speciallag, har företräde framför kommunallagen. När en kommun prövar, om stöd av detta slag skall ges till ett enskilt hushåll, är den dock bunden av kommunallagens principer, exempelvis den likställighetsprincip som nämnts ovan och som stadgas i 2 kap. 3 § KL. Principen innebär att kommunen, innan den beslutar om stöd till ett enskilt hushåll enligt befogenhetslagen, bör göra en prövning om huruvida hushållet är i behov av hjälp att etablera sig på bostadsmarknaden. Genom den bedömningen tillgodoses likställighetsprincipens krav på att stöd till enskilda skall lämnas efter individuell behovsprövning, vilket uppfyller kraven på sakliga skäl.³⁶ En av tankarna med bestämmelsen om stöd till boende är, att den enskilde ska kunna kompenseras om vederbörande inte får bistånd enligt socialtjänstlagen inom skälig tid eller i enlighet med ett beslut av socialnämnden eller ett beslut av domstol. Stödet kan inte ges till fastighetsägare direkt, då det är den enskilde som har den aktuella rättigheten och denna inte kan medföra utbetalning direkt till någon annan.³⁷

³⁴ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 4155-18, dom den 22 februari 2019.

³⁵ Jfr Prop. 2015/16:54, s. 40.

³⁶ Prop. 2006/07:61 Vissa bostadspolitiska åtgärder, s. 22 f.

³⁷ Höök, Johan, kommentar till 2 kap. 6 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, Karnov

Kommunala hyresgarantier

Reglerna i befogenhetslagen 6 § konkretiseras exempelvis genom kommunala hyresgarantier, enligt formuleringen ”ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av en bostadslägenhet fullgörs i syfte att enskilda hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning, om det enskilda hushållets behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på annat sätt.”

Förslaget om införande av kommunala hyresgarantier formulerades ursprungligen i en departementspromemoria från Miljö- och samhällsbyggnads-departementet, Bostadsfinansiering, från 2005.³⁸ Dåvarande regering angav i den ekonomiska vårpropositionen 2006 att ett statligt bidrag till kommunala hyresgarantier för vissa grupper skulle införas. Förslaget omarbetades och utvecklades i en särskild promemoria – Bidrag till kommunala hyresgarantier för enskilda hushålls etablering på bostadsmarknaden.³⁹ Lagen om kommunalt stöd till boendet och regeln med syfte att möjliggöra kommunala hyresgarantier, riktade sig enligt förslaget till en begränsad grupp av individer som har svårigheter att etablera sig på den ordinarie bostadsmarknaden.⁴⁰ Regeringen bedömde att hyresgaranti kunde underlätta för vissa hushåll att kunna hyra en bostad. Flera kommuner och även partsorganisationerna på hyresmarknaden uttryckte en positiv inställning, medan SKL ställde sig tvekan. Regeringen ansåg att denna inte borde hindra att möjligheten att ställa hyresgarantier öppnades för de kommuner som var intresserade.⁴¹ Syftet med reglerna var alltså, att ge kommuner rätt att lämna hyresgaranti till hushåll som har svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden trots att de har ekonomiska förutsättningar att klara (de löpande) kostnaderna för ett eget boende. Regeringen ansåg att det borde klargöras, att uppgiften, möjligheten att lämna stöd, inte skulle vara för allmän, utan riktas till de individer som har behov av det. Den regel, som innebär att kommuner inte får utfärda hyresgarantier om det enskilda hushållets behov av en egen permanentbostad med hyresrätt kan tillgodoses på annat sätt infördes 2007 i lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet.⁴²

Sedan år 2007 finns även en möjlighet för staten att ge bidrag till kommuner som ställer säkerhet för hyresavtal genom **förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier**. Det statliga bidraget ska stimulera kommunerna att ge stöd – just hyresgarantier - till hushåll som har tillräckligt god ekonomi för att ha ett eget boende, men som ändå har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden. Det är Boverket som sedan den 1 oktober 2012 administrerar det statliga bidraget Dessförinnan hanterades frågan av Statens bostadskreditnämnd, BKN, som slogs ihop med Boverket.⁴³

Det statliga bidraget lämnas till kommunen som ställer ut garantin och uppgår till 5 000 kronor per hyresgaranti. Det finns ett antal förutsättningar för att bidrag ska lämnas från staten; först krävs naturligtvis att kommunen faktiskt har lämnat en hyresgaranti och att det finns medel avsatta. Vidare gäller enligt förordningens 2 § kravet att den som fått en kommunal hyresgaranti har fått

³⁸ Ds 2005:39

³⁹ Prop. 2006/07:61 s. 7. Promemoria M2006/2447

⁴⁰ Prop. 2006/07:61 Vissa bostadspolitiska åtgärder s 9

⁴¹ Prop. 2006/07:61 Vissa bostadspolitiska åtgärder s 22

⁴² Prop. 2006/07:61 Vissa bostadspolitiska åtgärder s 23, SFS 2007:479

⁴³ Konsekvensutredning BFS 2018:14 Boverket, oktober, 2018

en bostad med hyresrätt som är garanterad med hyresavtal, att hyresgarantin omfattar minst sex månadshyror och gäller under minst två år, och att den eller de för vilka hyresgarantierna lämnas bedöms ha ekonomiska förutsättningar att utan försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen fullgöra hyresbetalningarna. År 2018 avsatte regeringen cirka 43 miljoner kronor till statligt bidrag för kommunala hyresgarantier.⁴⁴ I 2018 års bostadsmarknadsenkät uppger Boverket att 70 kommuner svarat att de använder sig av kommunala hyresgarantier. Det är fem kommuner fler än 2017. Ytterligare tio kommuner uppger enligt Boverket att de har för avsikt att använda kommunala hyresgarantier i framtiden, oavsett om de använder sig av dessa i dag eller inte.⁴⁵ Vid en stickprovskontroll med fem kommuner som i Boverkets redovisning av svaren i bostadsmarknadsenkäten 2018 anges använda sig av hyresgarantier, uppgav emellertid den kommun (Askersund) som svarade först, att de inte använde sig av hyresgarantier.

I 2019 års bostadsmarknadsenkät uppger 66 kommuner att de använder sig av kommunala hyresgarantier, således en minskning mot tidigare nivå. Å andra sidan uppges hela 80 kommuner ha för avsikt att använda dessa i framtiden.⁴⁶

Allmännyttan, förtur och kösystemet

Allmännyttan, i form av kommunala bostadsbolag, är ett av kommunens viktigaste redskap för att uppnå sina mål för bostadsförsörjningen. Man kan ju tänka sig att kommunernas ansvar för detta till största delen skulle kanaliseras genom de allmännyttiga bostadsföretagen som kunde se till att de hushåll som har störst problem att ta sig in på bostadsmarknaden fick tillgång till en bostad. Så är emellertid inte fallet. Allmännyttan och den allmännyttiga bostadspolitiken har en lång historia. Målsättningen är fortfarande densamma som på 1940-talet – goda bostäder åt alla – men regler om medlen, de allmännyttiga bostadsföretagen och hyressättningsreglerna, har ändrats under åren. De grupper som har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden på egen hand, exv. på grund av kort kötid eller tidigare skuldsättning ("strukturellt hemlösa") prioriteras inte i dagens system. I Sverige bor ca 30 % av befolkningen i hyreslägenheter och av dessa ägs ca hälften av de kommunala bostadsföretagen.⁴⁷

Lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag, även kallad "Allbolagen", trädde i kraft den 1 april 2002 och ersatte då *lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning* från kommunala bostadsföretag, m.m. Lagen infördes mot bakgrund av "Allbo-kommitténs" betänkande Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering, SOU 2001:27. Kommittén menade att ett fungerande hyressättningssystem förutsätter en garanti för att de allmännyttiga bostadsföretagen driver verksamheten utan vinstsyfte och utifrån en långsiktig självkostnadsprincip. En särskild lagstiftning skulle enligt kommitténs mening bidra till att tydliggöra vilka företag som enligt hyreslagen är

⁴⁴ <https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/sok-bidrag-for-hyresgarantier/fordelning-av-medel/>

⁴⁵ Boverket, Bostadsmarknadsenkät 2018

⁴⁶ Boverket, Bostadsmarknadsenkät 2019

⁴⁷ SABO (2016) *Om SABO, Vad är allmännyttan?*

hyresnormerande. Likaså menade kommittén att det var viktigt att villkoren för allmännyttiga bostadsföretag klargjordes, särskilt med avseende på att dessa företag drev sin verksamhet under vissa speciella förutsättningar, dvs. utan vinstsyfte och utifrån en långsiktig självkostnadsprincip.⁴⁸

Den 1 januari 2011 ersattes emellertid lagen om allmännyttiga bostadsföretag och en ny inriktning stipulerades med *lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag*, ”nya allbolagen”. Syftet med denna nya lag är att tillgodose krav från EU om att undanröja konkurrenshinder och förbjuda statsstöd – stöd till enskilda näringsidkare - samtidigt som lagen medger att kommunen fortsatt kan driva bostadsbolag. Lagen innebär att de kommunala bostadsbolagen både ska ta ett samhällsansvar och agera affärsmässigt. Den slags bolag som åsyftas i lagen ska enligt 1 § ha ett allmännyttigt syfte och en verksamhet som innebär att de huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt. Deras allmännytta består i att de ska främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget och att de erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget. Det krävs emellertid enligt 2 § att dessa bolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer. Marknadsmässiga avkastningskrav ska ställas på bolaget.⁴⁹ Enligt SABO innebär detta mer konkret att skapa trygga och trivsamma miljöer, bygga nytt och underhålla befintligt bestånd samtidigt som affärsmässigheten innebär att de allmännyttiga bostadsföretagen ska vara lönsamma över tid för att kunna konkurrera med privata bostadsföretag.⁵⁰ Kommunerna är det allmännas lokala representant och har ansvar för kommunala bostadsbolag och stiftelser.

Kommunala bostadsbolag ska således agera som vilken annan aktör som helst på bostadsmarknaden, som utgångspunkt. Kommunen kan styra genom ägardirektiv, och bostadsbolagen förutsätts fördela sina bostäder enligt ett kösystem, ev. med förtur för vissa grupper, vilket då torde stipuleras i direktiven. Direktiven styrs i någon mån av reglerna i Bostadsförsörjningslagen, 7-8 §§ som anger att en kommun ska anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjning. De flesta av landets kommuner, 255 stycken, har i 2019 års bostadsmarknadsenkät angett att det kommunala bostadsbolaget har en egen bostadskö. Enligt bostadsförsörjningslagens 8 § får en kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid, ta ut en köavgift av den hyressökande. Kravet på förmedling efter kötid ska emellertid inte hindra att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem. Detta ger således en möjlighet att ge förtur åt vissa grupper. 209 kommuner uppger i 2019 års bostadsmarknadsenkät att de har någon form av förturssystem till bostad, framför allt är det nyanlända som har fått förtur till bostad med stöd i bosättningslagen. Andra grupper som fått förtur till bostad hos de allmännyttiga bostadsbolagen är personer med lättare funktionsnedsättning, hemlösa, studenter, äldre, ungdomar, hushåll där någon har fått arbete i kommunen, kvinnor i behov av skyddat boende, grupper som fått förtur av ekonomiska skäl, personer som separerat och haft behov av att byta bostad och trångbodda hushåll.⁵¹ Här finns således ett utrymme för kommunen att lämna förtur åt de grupper som anses ha ett större behov.

⁴⁸ Prop. 2006/07:61 s 11

⁴⁹ Prop. 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler s. 84

⁵⁰ SABO (2016) Om SABO, *Vad är allmännyttan?*

⁵¹ Boverket, Bostadsmarknadsenkät 2019

Ett kösystem eller ett förturssystem får emellertid inte utformas hur som helst. 2 kap. 12 § *Diskrimineringslagen (2008:567)* förbjuder den som utanför privat- och familjelivet tillhandahåller bostäder till allmänheten att diskriminera. Det finns i efterföljande paragrafer undantag från diskrimineringsgrunderna kön (2 kap. 12 a), ålder (2 kap. 12 b) och tillgänglighet (2 kap. 12 c), så det som vid tillhandahållande av bostad är förbjudet är diskriminering på grund av etnicitet, sexuell läggning och religion. Kategoriboenden för exv. kvinnor eller ungdom är således tillåtet. Den kommunala likställighetsprincipen hindrar inte heller all särbehandling; sådan som görs utifrån en saklig grund såsom ett behov av bistånd, kan som framkommit ovan vara förenlig med lag.

Vad kan man göra, med dagens regler och med målsättningen att hushåll från alla inkomstsegment kan hitta en bostad?

Uppgifterna i genomgången ovan framstår förmodligen inte som några direkta nyheter, dock att tydliggörandet av vad som är konkreta åligganden respektive målsättningar och i vilken lag de stadgas kan vara till ledning för en strukturerad syn på kommunens roll. Kommunerna har som framgår ovan en intressant och mångfacetterad roll när det gäller bostadsförsörjning. Många boende, de som köpt sitt boende eller hyr sin bostad utan att ha kommit i kontakt med kommunen, reflekterar över huvud taget inte över detta. Beträffande dem skulle man kunna diskutera om kommunerna borde bedriva en mer riktad verksamhet, dvs. inte alls tillhandahålla kommunala bostadsbolag eller stiftelser som förmedlar bostäder till grupper som inte har särskilda problem med att etablera sig på bostadsmarknaden. Men det finns grupper av människor – ungdomar, låginkomsttagare, sjuka, nyanlända etc. - som har svårt eller inte alls lyckas skaffa ett boende idag. Ska man prioritera och anser att det allmänna ska ägna sig åt frågor som inte löses av privata alternativ, kan man mena att det är i dessa fall kommunerna borde agera, och således fokusera sin (mindre) verksamhet på eller prioritera en smalare sektion av bostadsmarknaden. Beträffande dessa grupper kan man enkelt tänka sig att kommunen skulle kunna spela en viktigare och tydligare roll, istället för att ägna sig åt en mer generell verksamhet i dessa frågor. Det skulle inte nödvändigtvis behöva innebära avsteg från den generella bostadspolitik och dess mål. Det borde finnas möjlighet med en generell utgångspunkt göra strategiska prioriteringar utifrån vissa gruppers behov. Det kommunala bostadsförsörjningsansvaret kan även uppfyllas med andra medel än en generell allmännytta. Här finns exempelvis åtgärder som ett generöst tillhandahållande av kommunal mark för bostadsändamål och en lättillgänglig planprocess som åtgärder att stimulera byggande, vilket delvis tillgodoser bostadsförsörjningsintresset i den del där fler tillgängliga bostäder skulle lösa ett behov.

Vilka åtgärder kan man då tänka sig att kommunerna borde kunna behöva vidta för att ge de svarare segmenten inträde i bostadsmarknaden? I debatten har otaliga gånger uttalats att ”vi inte ägnar oss åt social housing i Sverige.”⁵² Om man med det avser att bygga särskilda kategoribostäder eller bostäder av annan kvalitet än den som annars byggs, för hushåll med sämre betalningsförmåga så

⁵² Jämför resonemanget i Kopsch, Fredrik, En hyresmarknad i kris, SNS förlag 2019, s. 38 f.

stämmer påståendet i stor utsträckning. Det finns emellertid många exempel där samhället har agerat och agerar genom sociala insatser för att bistå människor med bostad. Det kan väl anses som kärnan i det allmännas uppgift, att hjälpa de medborgare som behöver hjälp – vilket inte ska ses som negativt utan tvärt emot som något bra och riktigt. I bostadsmarknadsenkäterna 2018 och 2019 redovisar Boverket att kommuner i många fall hyr ut lägenheter med särskilda villkor, tillämpar andrahandsuthyrning, äger lägenheter eller småhus för uthyrning eller använder kommunala hyresgarantier. Man kan tänka sig en mängd åtgärder som kan användas för att tillgodose bostadsbehov, varav vissa förekommer redan idag. Ett exempel är att socialtjänsten hyr ut bostäder till behövande, eller att socialtjänsten helt tar över den sociala roll som spelades av allmännyttan fram till 2011. Här kan man ju se många varianter; blockhyreskontrakt med privata fastighetsägare, eget ägande eller liknande. Ett flerfamiljshus som ägs av socialtjänsten borde kunna säljas till en privat aktör efter en tid, när de boende visat sig fungera i bostadsformen. Man kan även tänka sig ett mer ekonomiskt riktat bistånd i form av bostadsbidrag, som väger upp hushållens betalningsproblem. Nivån på detta slags stöd är emellertid något som kan variera mycket utifrån den enskilda situationen. Utbetalningen kan ställas till den som behöver hjälp - eller efter en lagändring efter behov till den som tillhandahåller bostaden i fråga; det blir en liten skillnad för den enskilde i förhållande till att socialtjänsten är förstahandshyresgäst, men hindrar att medlen går till annat än just bostad. Vidare kan man tänka sig att det finns hushåll – de strukturellt hemlösa, som trots betalningsförmåga har svårt att själva tillgodose sitt bostadsbehov - som är mer betjänta av en kommunal garanti, som säkerhet gentemot hyresvärden och därigenom öka sina möjligheter eller av ett underlättat byggande. Kommunala lån eller borgensåtaganden för den som behöver ett kapital för att ta sig in på marknaden för ägda bostäder men som saknar den möjligheten med dagens regler är en möjlighet. För hushåll med en oortodox inkomstsituation men ändå en betalningsförmåga som minskar deras attraktivitet som hyresgäster är ett stöd i form av hyresgarantier enligt befogenhetslagen en lösning. Denna används dock inte ens av en fjärdedel av landets kommuner. I den mån kommunen går in som garant finns möjlighet till viss statlig premie – detta oavsett om garantin infrias, vilket borde få flera kommuner intresserade. Här finns förmodligen en potential som kan hjälpa vissa kategorier av bostadssökande att bli mer attraktiva som hyresgäster.

Det går att föreställa sig en mängd kriterier för att kvalificera till respektive insats; har du hittat en bostad men bedöms sakna tillräcklig säkerhet (t ex. deposition)? Då kunde kommunen hjälpa till med ett borgensåtagande. Har du hittat en bostad, men hyran uppgår till för stor andel av din inkomst? Är hyran rimlig kan man tänka sig ett bostadsbidrag till dess din inkomst ökat. Hittar du inte någon bostad trots behov och rimliga ansträngningar? Här kan socialtjänstens egna bostäder eller deras inhyrda alternativ bli aktuellt. Har du andra sociala problem kan man tänka sig ett boende där ytterligare insatser integreras under en period – eller ett särskilt permanent boende om det är det som behövs.

Kommuner emellan kan man även tänka sig ett utökat samarbete beträffande dessa frågor; säg att kommunen framgångsrikt har slussat ut boende på en marknad och har vakanser i ett bestånd, medan andra kommuner har behov av bostäder. Vissa boendebestånd skulle – beroende på situation i övrigt – kunna hanteras över kommungränser för att minska överbelastning och outnyttjad

kapacitet. Ökad flexibilitet, samarbete och smalare fokus i kombination med ett utökat utnyttjande av de möjligheter som står till buds med dagens regler – såväl genom antagande av planer och meddelande av bygglov som genom hyresgarantier - kan lösa en del av problemet.

Avslutning

Sammanfattningsvis är kommunens roll på bostadsmarknaden präglad av en palett av regler som ställer upp skyldigheter och ålägger kommunen att agera i flera olika skepnader; som planerings- och planmyndighet, som representant för de åtaganden som gjorts i internationella instrument, som ägare av allmännyttiga bostadsbolag, som social omsorgsgivare och som en del i integrationsprocessen. Beträffande uttalanden i grundlag och internationella konventioner kan det så klart diskuteras huruvida det är rättigheter som ges eller konkreta åtaganden. Ett vedertaget synsätt är, att dessa mer är målstadganden, något som samhället önskar och strävar efter, och att övriga mer konkreta regler är verktyg för att nå dessa mål. Samtidigt är det viktigt att hålla i minnet att de regler som kan tolkas som om de ger en konkret rättighet, samtidigt betonar den enskildes eget ansvar. Kanske är det de uppdrag som pekas ut i socialtjänstlagen som är mest påtagliga för den enskilde som har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden. För en kommun som har en stor grupp innevånare utanför bostadsmarknaden gäller att planera och förutse behov – men även att agera i stunden. Att i större omfattning använda förturssystem och kommunala hyresgarantier borde minska behovet av hjälp och trösklarna för vissa grupper att ta sig in på bostadsmarknaden varefter kommunen kunde fokusera sina mest behövda insatser. I denna del kan man tänka sig att det finns ett behov av fler verktyg – en smalare allmännytta är ett exempel som kan användas för konkreta insatser för grupper med särskilt svag ställning på bostadsmarknaden, olika stöd som garanti eller hyresbidrag eller kategoriboenden eller vad man anser mest effektivt. Att bistå till en normal bostadssituation till en normal bostadskostnad borde i de flesta fall vara billigare än att ge bistånd till dyra akuta lösningar.

Referenser

Offentligt tryck

Bet. 1976/77:KU1 angående vilande förslag till grundlagsändringar

Ds. 2005:39 Bostadsfinansiering

Prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen

Prop. 1979/80:1 om socialtjänsten

Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen

Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m

Prop. 2001/02:72 Ändringar i regeringsformen - samarbetet i EU m.m

Prop. 2006/07:61 Vissa bostadspolitiska åtgärder

Prop. 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler

Prop. 2012/13:178 En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Prop. 2015/16:54 Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända

Prop. 2016/17:171 En ny kommunallag

Skr. 2016/17:29 Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter

SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter – Regeringsformen.

SOU 2015:59 En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning

Promemoria M2006/2447 40

Rättsliga avgöranden och beslut

JO beslut 416-2016 av den 18 maj 2017

JO-beslut 3938-2009 av den 22 mars 2010. JO beslut den 8 oktober 2009, dnr 3309-2008

JO beslut den 18 maj 2017 416-2016

Kammarrätten i Stockholm, mål nr 4155-18, dom den 22 februari 2019. Jfr, s. 40.

RÅ 1990 ref. 119,

RÅ 2004 ref. 130, s. 22 f. 37

RÅ 1991 ref. 64

Lagkommentarer

Clevesköld, Lars, Kommentar till Socialtjänstlag 1 kap. 1 §, Karnov

Clevesköld, Lars, Kommentar till Socialtjänstlag 3 kap 2 §, Karnov

Hirschfeldt, Johan. Regeringsformen (1974:152) 1 kap. 2 § Lexino 2018-01-02

Höök, Johan, Kommentar till 2 kap. 6 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter,
Karnov

Höök, Johan, Kommentar till 2 kap 3 § Kommunallag, Karnov

Litteratur

Kopsch, Fredrik, En hyresmarknad i kris, SNS förlag 2019

Artiklar

Bara varannan planerad bostad byggs – Stockholm uppfyller inte målen, DN 2019-09-17

Material från myndigheter

Boverket, Konsekvensutredning BFS 2018:14 oktober, 2018

<https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/sok-bidrag-for-hyresgarantier/fordelning-av-medel/>

Boverket, Bostadsmarknadsenkät 2018

Boverket, Bostadsmarknadsenkät 2019

SABO (2016) Om SABO, Vad är allmännyttan?