

Bostadskrisen: Incitament och hinder för insiders och outsiders

FORSKNINGSRAPPORT
2025/2

Bo Söderberg, Herman Donner, Maria Hullgren, Mats Wilhelmsson,
Rosane Gunnelin Hungria och Åke Gunnelin

LF Forskningsstiftelse

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning.....	4
Inledning.....	6
Bostadsbrist eller inte?.....	7
Agerande bland insiders och outsiders?	10
Lösningar för outsiders?	14
Övergripande slutsatser	16
Policyrekommendationer	20
Bibliografi	22
Författare.....	23

LF Forskningsstiftelse
Stockholm 106 50
Organisationsnummer: 802480–1576
LF.se/forskning

Länsförsäkringsgruppens Forsknings- och Utvecklingsfond, i dagligt tal LF Forskningsstiftelse, är en stiftelse som grundats och försörjs av Länsförsäkringar. Stiftelsen stödjer oberoende forskning vid svenska universitet, högskolor och forskningsinstitut. Forskningen ska bidra till en ökad ekonomisk, fysisk och social trygghet i samhället. Forskningsfinansiering är en av delarna i Länsförsäkringars engagemang för ett tryggt och livskraftigt lokalsamhälle.

**Bostadskrisen handlar om incitament och hinder för insiders och outsiders
– men troligen inte om brist på bostäder**

Bo Söderberg, Herman Donner, Maria Hullgren, Mats Wilhelmsson, Rosane Gunnelin Hungria
och Åke Gunnelin
© 2025 Författarna och LF Forskningsstiftelse
Tryck: Lenanders Grafiska, Kalmar

ISBN 978-91-990339-1-4

Förord

Den här rapporten är ett resultat av ett forskningsprojekt finansierat av LFs Forskningsstiftelse: "Bostadskrisen handlar om incitament och hinder för insiders och outsiders, men troligen inte om brist på bostäder". Projektets syfte var att fördjupa förståelsen om bostadstillgång, bostadsförsörjning och bostadsbrist i Sverige. Särskild inspiration hämtades från den finska modellen med behovsprövad social housing, som i forskningen ofta lyfts fram som ett framgångsrikt exempel på hur bostadspolitik kan utformas för att möta olika gruppers behov.

Bakgrunden till projektet var att bostadsfrågan länge har varit omdebatterad i Sverige, där begrepp som "bostadsbrist", "bostadskris" och "insider-outsider-problematik" återkommit i såväl politiska utspel som i mediernas rapportering. Trots att dessa frågor har belysts i otaliga utredningar och forskningsprojekt, rådde det fortfarande stor osäkerhet kring vad som egentligen utgör kärnan i problemen på den svenska bostadsmarknaden – och vilka lösningar som är mest verkningsfulla.

Studien visar att Sverige, till skillnad från vad som ofta hävdas i debatten, har en god bostadstillgång – men att fördelningen av bostäder är ojämn, både geografiskt och mellan olika befolkningsgrupper. Unga vuxna har särskilt svårt att etablera sig på bostadsmarknaden, framför allt i storstäderna, medan glesbygdskommuner brottas med utmaningar som social dumpning och svårigheter att attrahera nya invånare. Dessa resultat ligger i linje med tidigare forskning. Rapporten tillför även nya insikter beträffande vilka incitament och hinder som påverkar marknadens aktörer. Mot denna bakgrund föreslår rapporten reformer som riktar stöd till särskilt behövande och ökar effektiviteten på bostadsmarknaden.

Avsikten med rapporten är att den ska bidra till en mer nyanserad och faktabaserad diskussion om svensk bostadspolitik. Förhoppningen är även att rapporten ska ge beslutsfattare, forskare och andra aktörer nya perspektiv i arbetet för en mer rättvis, effektiv och hållbar bostadsmarknad.

Jag vill rikta ett varmt tack till Bo Söderberg och rapportens övriga författare. Författarna svarar själva för analys, slutsatser och rekommendationer.

Lia Antoniou

Forskningsledare Samhälle

LF Forskningsstiftelse

September 2025

Sammanfattning

Rapporten belyser aspekter av bostadstillgång, bostadsförsörjning och bostadsbrist som ofta förbises i både tidigare rapporter och den offentliga debatten, och knyter an till internationella perspektiv såsom housing affordability och social housing. De tre delstudierna analyserar bostadstillgången på detaljerad nivå och över tid. Vidare undersöks incitament och faktorer bakom ett ineffektivt utnyttjande av bostadsbeståndet. Slutligen belyses möjligheter för ekonomiskt svaga hushåll att få tillgång till prisvärda bostäder, bland annat genom förstärkta bostadsbidrag och införande av social housing-modeller.

Resultat

Underutnyttjande på den svenska bostadsmarknaden

Rapporten visar att omkring 10 procent av Sveriges bostäder, särskilt hyres- och bostadsrätter, saknar folkbokförda personer, medan andelen är betydligt lägre i småhus. Totalt rör det sig om cirka 300 000 bostäder utan folkbokförda, och ytterligare 1,5 miljoner bostäder har endast en person folkbokförd. Underutnyttjande är främst ett samhällsekonomiskt problem i reglerade hyresrätter, där det också finns ett tydligt samband mellan låg hyresnivå och fler tomma lägenheter. Intervjuer med fastighetsägare visar att tomma lägenheter sällan beror på medveten lagerhållning och att frågan engagerar fastighetsägarna i begränsad utsträckning.

Bostadsbyggandet, efterfrågan och behov

Bostadsproduktionen har i stort sett följt hushållsutvecklingen, och den faktiska bostadsbristen har minskat sedan 1990, trots att Boverkets enkäter ofta visar på omfattande brist. Utbudet av nya bostäder påverkas dock bara i begränsad grad av stigande priser, och även låga kapitalkostnader har spelat en roll.

Unga vuxna har svårare att etablera sig på bostadsmarknaden, vilket gör att många bor kvar hos föräldrarna längre än önskat, särskilt i storstäder och glesbygd. Studien visar dock att detta mönster inte har ökat över tid, och att tillgången på hyreslägenheter är avgörande för unga vuxnas möjligheter att flytta hemifrån, medan bostadspriser har mindre betydelse.

Stockholms hyresmarknad

Hyresreglering i Stockholm visar att subventionerade bruksvärdeshyror gör att hushåll i genomsnitt bor 16 procent större än de skulle gjort vid marknadshyra. Detta gynnar inte främst de med störst behov, och innebär att färre hushåll får plats på hyresmarknaden – uppskattningsvis hade 15 procent fler kunnat bo i området om marknadshyra tillämpats. Vidare har kötiden för hyreslägenheter ökat kraftigt och att allt färre unga vuxna får tillgång till attraktiva hyresrätter, medan andelen äldre hushåll ökar. Ett kösystem utan behovsprövning gynnar främst äldre med lång kötid, snarare än de hushåll som har störst ekonomiskt behov.

Den svenska bostadsmarknadsmodellen

Den svenska modellen för hyressättning består av flera parallella system, vilket skapar bristande transparens och administrativa problem. Bruksvärdessystemet är bara en del av modellen, och dess svagheter har lett till att andra system utvecklats. Erfarenheter från Finland visar att en kombination av marknadshyror och ett behovsprövat social housing-system (ARA) kan öka tillgängligheten och minska hemlösheten, men kräver statliga resurser. Diskussionen i Sverige präglas av olika intressen, men det finns potential att inspireras av den finska modellen för att reformera hyresmarknaden.

Slutsatser

Bostadstillgång och fördelning

Det råder inte generell bostadsbrist i Sverige; bostadstillgången är god och produktionen möter det förändrade behovet. Däremot är fördelningen ojäm, vilket leder till att vissa hushåll har hög bostadskonsumtion medan andra är trångbodda.

Institutionernas roll på bostadsmarknaden

Bostadsmarknadens institutioner utgör ofta huvudproblemet, snarare än aktörernas beteenden. Aktörer agerar i huvudsak rationellt och ansvarstagande för att lösa sina bostadsbehov, och regelverket bör utformas för att stödja detta.

Effekter av subventioner och rörlighet

Generella efterfrågestimulanser leder till högre bostadskonsumtion bland de som redan har fördelaktiga hyreskontrakt, vilket minskar tillgängligheten för andra. Att stimulera rörlighet och undanröja hinder kan förbättra situationen, men repressiva metoder bör undvikas.

Hyresmarknadens utmaningar

Hyresrätter underlättar inträdet på bostadsmarknaden för unga och behövande, men nuvarande kö- och fördelningssystem gynnar främst äldre hushåll med lång kötid. Utbudssubventioner och social housing bör riktas till särskilt behövande för att öka träffsäkerheten.

Hyressättningssystem och investeringsstöd

Det svenska hyressättningssystemet är komplext och ineffektivt, med flera parallella system som skapar problem för både insiders och outsiders. Investeringsstöd måste utvärderas samhällsekonomiskt innan de återinförs, då de riskerar att tränga undan sunda investeringar och inte alltid ger önskad bostadssocial effekt.

REKOMMENDATIONER

Förbättra bostadsstatistiken och avveckla otillförlitliga enkäter

Boverket bör avsluta eller omarbete sin bostadsmarknadsenkät (BME) och istället satsa på att förbättra den officiella statistiken genom SCB, särskilt kring hyresnivåer, byggrätter och hemlöshet. Detta ger beslutsfattare bättre underlag och minskar onödig rapportering från kommunerna.

Reformera hyresmarknaden och öka rörligheten

Successivt införa marknadshyra i storstäder för att minska ineffektivt utnyttjande av billiga hyresrätter, samt skapa fler hyreslägenheter för unga och behövande. Samtidigt bör staten kompensera glesbygdskommuner för ökade sociala kostnader och möjliggöra ökad andrahandsuthyrning av bostadsrätter genom förändrade regler.

Studera och inspireras av den finska modellen

Utred möjligheten att införa ett behovsprövat social housing-system i Sverige, likt Finlands ARA-modell, där staten eller regioner tar ett större ansvar för bostadssituationen för ekonomiskt svaga hushåll.

Inledning

Denna rapport har genomförts på KTH, där tillämpad forskning om den svenska bostadsmarknaden bedrivits sedan 1970-talet, tidvis tämligen omfattande, tidvis mer sporadisk. Forskningens koppling till civilingenjörsutbildningen har varit viktig. Med senare årtiondens internationalisering och vetenskapliga professionalisering har den svenska marknadens funktionssätt i viss mån tenderat att uppfattas som ett något för provinsialt forskningsområde. Rapporten har velat återknytta till den tradition som tidigare utgjort ett av huvudspåren på institutionen.

Ytterligare ett avstamp för rapporten kommer sig av huvudförfattarens, Bo Söderbergs, erfarenheter från tiden som analyschef på Boverket. I flera utredningsuppdrag och publikationer på Boverket gjorde myndigheten olika typer av analyser av hur den svenska bostadsmarknaden fungerar. Men en begränsning där var att analyserna genomfördes med ett förhållandevis snävt perspektiv. En ofta återkommande utgångspunkt var att det råder bostadsbrist, utan att begreppet på allvar definierades, eller prövades förutsättningslöst. Särskilt anmärkningsvärda är de årliga Bostadsmarknadsenkäterna (BME). Det är enkäter där företrädare för landets kommuner svarar på åtskilliga frågor om tillståndet på den lokala bostadsmarknaden. Data från enkäterna finns tillgängliga på Boverkets hemsida. Enkät-svaren sammanställs sedan till länsvisa bostadsmarknadsanalyser. Huvudbudskapet har i stort sett alltid varit: Det råder bostadsbrist, i en majoritet av landets kommuner.

När Boverkets rapport "Bostadsbristen" (2020) gjordes var det första gången som begreppet bostadsbrist problematiserades i en rapport från Boverket. Där poängteras att det inte var brist på bostäder som skattades, utan antalet hushåll som har en bristfällig bostadssituation. Likväl har den allmänna debatten om huruvida det råder bostadsbrist inte på något avgörande sätt förnyats med anledning av diskussionen i rapporten.

Rapporten har tittat närmare på olika aspekter av bostadstillgång, bostadsförsörjning och (eventuell) bostadsbrist som inte tillräckligt väl lyfts i Boverkets rapporter, annan forskning om den svenska bostadsmarknaden, eller den allmänna debatten. Rapporten anknyter till den internationella bostadsforskningen, där housing affordability och social housing är centrala begrepp, det vill säga hur bostäder kan göras ekonomiskt åtkomliga, och då särskilt för hushåll som har svårigheter att lösa sin bostadssituation. Rapporten analyserar också ett antal problem och hinder som leder till att flera grupper har svårt att komma in på bostadsmarknaden.

Rapportens tre delstudier

Syftet med den första delstudien i rapporten var att analysera bostadstillgången nedbruten på detaljerad geografisk nivå, på olika bostadstyper, och på olika hushållskategorier. Vidare var syftet att studera en längre tidsperiod (från 1990) för att visa hur bostadstillgången har förändrats i sig, men även hur förändringen sett ut i förhållande till den demografiska och ekonomiska utvecklingen.

Den andra delstudiens syfte var att analysera incitament för vissa grupper av insiders, samt att identifiera och kvantifiera ett antal förklaringsfaktorer som ligger bakom det delvis ineffektiva utnyttjandet av bostadsbeståndet.

Den tredje delstudien avsåg att analysera, på en mer hypotetisk nivå, hur vissa grupper av outsiders skulle kunna beredas tillgång till goda och prisrimliga bostäder. Forskningen pekade på de två huvudprinciperna för att öka förmågan för ekonomiskt svaga hushåll att efterfråga bostäder, nämligen förstärkta bostadsbidrag respektive etablering av social housing, dvs. ett subventionerat bostadssegment reserverat endast, eller i första hand, för behövande med det finska ARA-systemet som förebild.

Bostadsbrist eller inte?

Bostadsbeståndets utnyttjande

Bostadsbeståndets fördelning geografiskt och dess fördelning på olika hushållsstorlekar kan enkelt, och mest tankeväckande, karaktäriseras som att undersöka motsatsen till trångboddhet. Rapporten har kartlagt hur många bostäder som finns, med olika upplåtelseformer och med olika grad av intensivt utnyttjande. Rapporten mäter detta som antalet folkbokförda på respektive bostad med fokus på de bostäder som har få eller inga folkbokförda boende, det vill säga potentiellt är underutnyttjade.

Det huvudsakliga resultatet är att en anmärkningsvärt stor andel av bostadsstocken saknar folkbokförda personer, nämligen i storleksordningen 10 procent, se Tabell 1 nedan för en uppdelning på olika upplåtelseformer. Utvecklingen har dock under de allra senaste åren gått mot en något lägre andel bostäder utan folkbokförda. Det huvudsakliga mönstret är tämligen snarlikt beträffande lägenheter som upplåts med hyresrätt och lägenheter som upplåts med bostadsrätt. I det ägda boendet, i form av småhus, är det en betydligt lägre andel som saknar folkbokförda personer, nämligen mellan 1,5 och 2 procent. Sammantaget är det i storleksordningen 300 000 bostäder som saknar folkbokförda personer. Som framgår av Tabell 1 är det bara en mycket liten del av beståndet av hyreslägenheter som är vakanta i meningen att det inte finns ett hyreskontrakt och ingen hyra betalas, 0,8 procent på riksnivå jämfört med 10,2 procent som saknar folkbokförda. Det vill säga, bara en liten del av antalet lägenheter där ingen är folkbokförd kan förklaras av ekonomisk vakans.

Andelen bostäder som bara har en person folkbokförd är väsentligt mycket större, och sammantaget är detta den vanligaste bostadstypen, utifrån detta sätt att sortera bostäderna. Inte mindre än cirka 1 500 000 bostäder har bara en person folkbokförd, varav cirka 400 000 är bostäder i småhus. Det är naturligtvis fullt rimligt att många hushåll består av bara en person, särskilt i lägenhetsbeståndet. Men när det gäller småhus är det likväl en indikation på att en betydande del av beståndet har en tämligen låg utnyttjandegrad. För tydlighetens skull kan det vara värt att påpeka att de cirka 600 000 fritidsbostäderna inte har medräknats i bostadsbeståndet i denna undersökning.

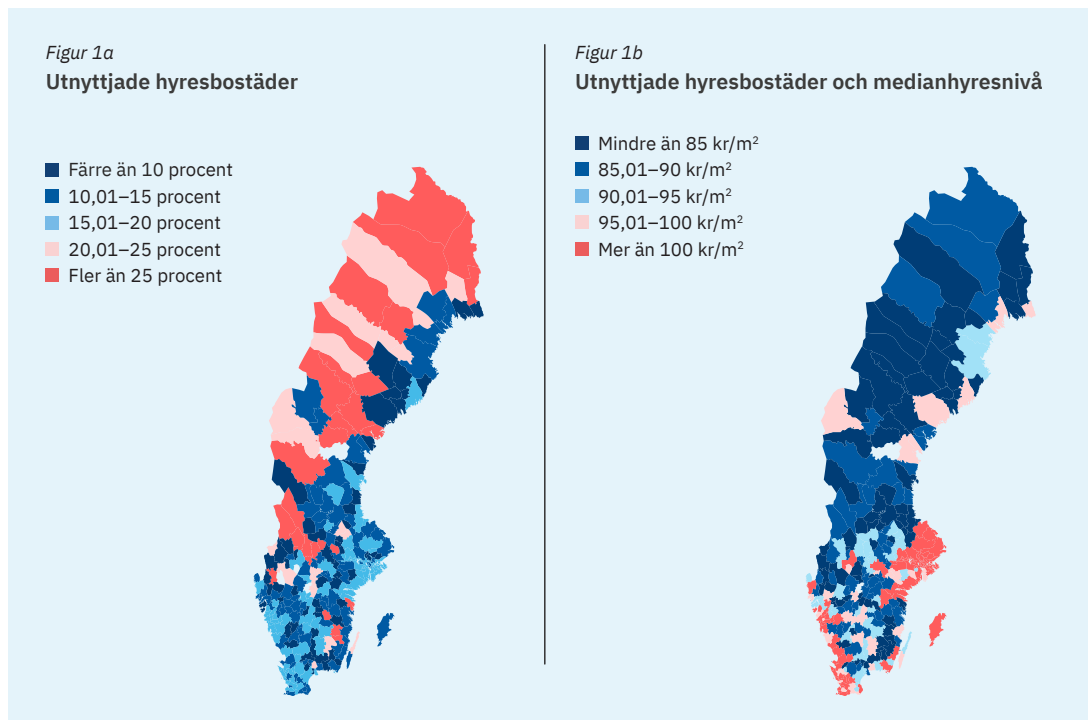
Beträffande det ägda boendet i småhus samt lägenheter upplåtna med bostadsrätt kan man argumentera för att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv inte är lika bekymmersamt om bostäder står förhållandevis dåligt utnyttjade. I den mån ägaren själv bär kostnaderna för bostaden, och inte drar nytta av någon subvention för detta, finns det fog för att se det som privat konsumtion som samhället i övrigt knappast bör ha någon synpunkt på. Detta gäller dock inte för lägenheter upplåtna med hyresrätt i en modell där hyror är reglerade som en del av ett bostadssocialt program. Det har visats i många studier att hyresregleringen leder till underproduktion av hyresbostäder, och då är ett underutnyttjande av sådana bostäder i sig ett samhällsekonomiskt problem.

Tabell 1: Vakansgrad (2021) och andel bostäder som saknar folkbokförda (2023)

%	Vakans i hyresbostäder	Saknar folkbokförda		
		Hyresenheter	Bostadsrätter	Småhusenheter
Sverige	0,8	10,2	8,7	2,0
Stor-Stockholm	0,2	7,3	7,6	1,6
Stor-Göteborg	0,1	6,0	7,9	1,1
Stor-Malmö	0,3	7,1	8,1	1,3
Fler än 75 000 invånare	0,6	9,9	8,2	1,5
Färre än 75 000 invånare	1,6	14,4	12,2	2,5

Källa: Bearbetning av data från SCB.

Rapporten har därför undersökt hur graden av lågt utnyttjade hyresbostäder samvarierar med genomsnittlig hyresnivå i landets kommuner, och funnit att det är ett starkt negativt statistiskt signifikant samband. Där hyran är låg är graden av underutnyttjande hög och vice versa, se Figur 1a och 1b.



Rapporten har vidare i en kvalitativ undersökning följt upp detta resultat med en serie intervjuer av företrädare för kommunala och privata fastighetsbolag som äger hyresfastigheter. Bilden som träder fram är att det finns åtskilliga potentiella förklaringar till varför hyreslägenheter inte har någon folkbokförd person. Intervjusvaren indikerar att det potentiella underutnyttjandet av lägenheter som kan ligga bakom det höga antalet bostäder utan någon person folkbokförd inte kan förklaras av en medveten lagerhållning av tomma lägenheter från fastighetsägarens sida som beredskap för tilldelning till utsatta hushåll som är ekonomiskt eller socialt särskilt utsatta.

Intervjustudien visar också att frågan i endast begränsad omfattning engagerar fastighetsägarna. Det företas i högst begränsad omfattning kontroller av huruvida lägenheter bebos permanent av personer som också är folkbokförda på bostaden.

Bostadsbyggandet i förhållande till efterfrågan och behov

Enklare undersökningar av bostadsbeståndets storlek och successiva förändring i förhållande till den successiva befolkningsförändringen har utförts. Detta gjordes i syfte att skatta om bostadsproduktionen svarar mot det ökande antalet hushåll, och på så sätt se om det förändrade "bostadsbehovet" möts av en större bostadsstock. Problemet med sådana beräkningar är att "behovet" är ett högst subjektivt begrepp, även om det finns olika förslag i litteraturen på hur man kan skatta behovets utveckling, oberoende av bostadsbeståndets utveckling.

Befolkningsförändringen har räknats om till hypotetisk hushållsförändring och därefter ställts mot de skattningar av bostadsbrist som redovisas i Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME). Det mest anmärkningsvärda i dessa jämförelser är att den (begränsade) bostadsbrist som skattas med denna metod succesivt minskat sedan 1990. Samtidigt har BME redovisat uppskattningar av en omfattande bostadsbrist, som dessutom saknat rimlig koppling till bostadsbeståndets faktiska utveckling.

En ekonometrisk undersökning och skattningar av den så kallade utbudselasticiteten på bostadsmarknaden, det vill säga hur bostadsutbudet reagerar på förändring i bostadsprisernas förändring – och som är den i litteraturen etablerade metoden för att mäta hur väl utbudsanpassningen sker på marknaden – visar en utbudselasticitet som är överraskande låg i jämförelse med tidigare studiers skattning av utbudselasticiteten, det vill säga nytt bostadsutbud förklaras bara till en mindre del av ökande bostadspriser. Det är i viss mån anmärkningsvärt i jämförelse med beräkningarna av hur väl utbudet svarar mot det ökade ”behovet”. Det ska dock påpekas att tidigare studier har gjorts med betydligt sämre geografisk upplösning, i rapporten görs skattningarna på kommunnivå medan tidigare studier har gjorts på riksnivå.

En förklaring till rapportens skattningar är att det inte bara är bostadspriserna som drivit på bostadsbyggandet, utan även de över en längre tid sjunkande kapitalkostnaderna. Det kan dock inte uteslutas att det hade behövts ytterligare andra ekonometriska modeller, eller att de dataserier forskningen baseras på för denna undersökning har otillräcklig kvalitet.

Agerande bland insiders och outsiders?

Ungas boendeproblem

En av de grupper som särskilt utpekats som potentiella outsiders på den svenska bostadsmarknaden är de unga vuxna. Det är högst naturligt att man som ung har en förhållandevis dålig konkurrenssituation på bostadsmarknaden gentemot äldre. Potentiellt sparkapital är lägre och möjlighet att få bostadslån är generellt sämre när man är ung, vilket ger sämre konkurrensförutsättningar på den ägda delen av bostadsmarknaden. På hyresmarknaden är den kötid man hunnit samla kortare än för äldre personer.

Det har lett till att många unga vuxna bor kvar i föräldrarnas bostad längre än vad de själva önskar, i vissa fall även till en ganska hög ålder. Detta är ett potentiellt problem av många anledningar. Så länge man inte har tillgång till en egen bostad senareläggs möjligheten att till fullo skapa en egen självständig tillvaro och bygga upp ett eget hushåll. I den allmänna debatten framhålls ofta att situationen för unga vuxna över tiden förvärrats i detta avseende. Det har dock varit mer ovisst hur variationen ser ut över landet och vilka faktorer som förklarar variationen.

I forskningen undersöktes hur stor andel av unga mellan åldrarna 21 och 24 som bor, det vill säga är folkbokförda, hos minst en av sina föräldrar. Data för åren 1998–2021, aggregerade på kommunnivå, har använts. Andelen som bor kvar hos föräldrar är förhållandevis hög i storstadsregionerna och i glesbefolkade kommuner i norra Sverige. En rimlig policyimplikation är att det inte är effektivt med generella åtgärder för att möta dessa två kategorier av kvarboende hos föräldrar. Snarare skulle olika typer av åtgärder anpassade för var och en av dessa två typer av kommuner vara mest effektiva.

För att förklara den regionala variationen i kvarboendegraden används ett stort antal variabler som beskriver förutsättningarna på bostadsmarknaden och i befolkningen. Det stora antalet variabler hanteras genom att fem faktorer skapas med faktoranalys. Faktorerna har benämnts bostadsmarknadsrelaterade, socioekonomiska, demografiska, kulturella och lägesrelaterade. Skattningarna av vad som förklarar kvarboende hos föräldrar görs med de variabler som är starkast kopplade till de fem faktorerna. Skattningarna kontrollerar för potentiell geografisk autokorrelation.

Resultaten visar att andelen unga vuxna som bor kvar hos föräldrarna inte på något betydande sätt ökat över den studerade tidsperioden. Bland de studerade förklaringsvariablerna noteras särskilt att storleken på bostadsstocken, andelen hyreslägenheter och antalet hushåll som bor i hyreslägenheter har stor påverkan. Något förvånande hade däremot nivån på bostadspriserna inte en stor betydelse. Sambanden är generellt komplexa och uppvisar storregional variation. En viktig och tydlig slutsats är dock att tillgången på hyreslägenheter i de tre storstadsregionerna är viktig för att underlätta för unga vuxna att skaffa egen bostad.¹⁾

Bostadsefterfrågan med reglerade hyror

I den vetenskapliga litteraturen finns det åtskilliga studier av olika konsekvenser som uppstår till följd av efterfrågesubvention i form av hyresreglering. Många typer av effekter, nästan genomgående samhällsekonomiskt negativa sådana, har konstaterats. Få studier har dock granskat effekten på hushållens bostadskonsumtion, särskilt gäller det beträffande effekterna av det svenska bruksvärdessystemet.

I en studie har forskningen skattat hushållens konsumerade bostadsyta i förhållande till vad som hade varit fallet utan en subventionerad bruksvärdeshyra. För att genomföra undersökningen har forskningen tillskapat ett unikt dataset på mikronivå, dvs. det individuella hushållet, genom att kombinera uppgifter från flera datakällor, inklusive data från Stockholms bostadsförmedling. Genom att analysera konsumtionsbeslutet vid enbart nya hyresupplåtelser undviker man snedvridning i resultaten på grund av inlåsnings effekter i kombination med bostadsbeslut som hushållet fattade under andra förutsättningar.

¹⁾ Wilhelmsson (2023), "Housing Choices of Young Adults in Sweden", Real Estate, vol 1, pp 4–25.

²⁾ Donner (2024), "Consumption of Housing under Rent Control", Working paper 2024:3, Dpt. of Real Estate and Construction Management, KTH.

Datasettet innehåller uppgifter om bostadens egenskaper och hushållet. Undersökningen avser bostadshyresmarknaden i Stockholms innerstad och omfattar 718 förmedlade lägenheter under 2021–2022.

Den subvention som finns i de faktiska hyrorna – huvudsakligen reglerade hyror satta i bruksvärdesystemet – måste skattas. Att göra skattningen från hyror på andrahandshyresmarknaden skulle ge en mer direkt indikation om betalningsviljan, men med den metoden kan man inte få information om lägenheternas egenskaper, och kan därför inte kontrollera för variation i egenskaperna. Den metod som slutligen valdes skattar en hypotetisk marknadshyra utifrån boendekostnader i bostadsrättslägenheter, det vill säga summan av kapitalkostnader, med utgångspunkt från transaktionspriser, och löpande boendeutgifter. Regressioner som förklarar boendekostnaden med variabler som återspeglar fysiskt läge i staden och lägenhetsegenskaper estimeras. Resultatet blir en värderingsformel med vilken man kan beräkna hypotetisk marknadshyra för hyreslägenheter.

Hyressubventionen varierar, beroende på läget, byggnadens ålder, med mera. Den skattade subventionen är i genomsnitt 36,1 procent av bedömd marknadshyra. Resultaten visar att i genomsnitt hyr hushåll i hyreslägenheter en bostad som är 15,9 procent större än om de hade betalat marknadshyra. Modellen kontrollerar för hushållets inkomst, storlek, åldrar, det geografiska läget och åldern på huset. Alternativa modeller som estimerar antal rum i stället för antal kvadratmeter ger liknande resultat. Det kan vara frestande att uppfatta detta som en positiv konsekvens av hyressättningsmetoden, eftersom hushållen får råd att konsumera mer yta och således kan tillgodogöra sig en större boendenyttan än om de hade fått betala marknadshyra.

Men avigsidan av situationen är att fördelningen av detta nettotillskott inte sker utifrån behov. Dessutom är det någon annan som betalar för hushållets större konsumtion. Särskilt är det de som förblir outsiders i systemet, de som inte får tillgång till den ytterligare konsumerade bostadsytan. Forskningen skattar att hyresbeståndet i det studerade området, Stockholms innerstad, hade kunnat rymma en 15,2 procent större population, motsvarande närmare 16 000 personer, om det i stället för bruksvärdeshyra rätt marknadshyra.²⁾

Vem får de attraktiva hyresrätterna?

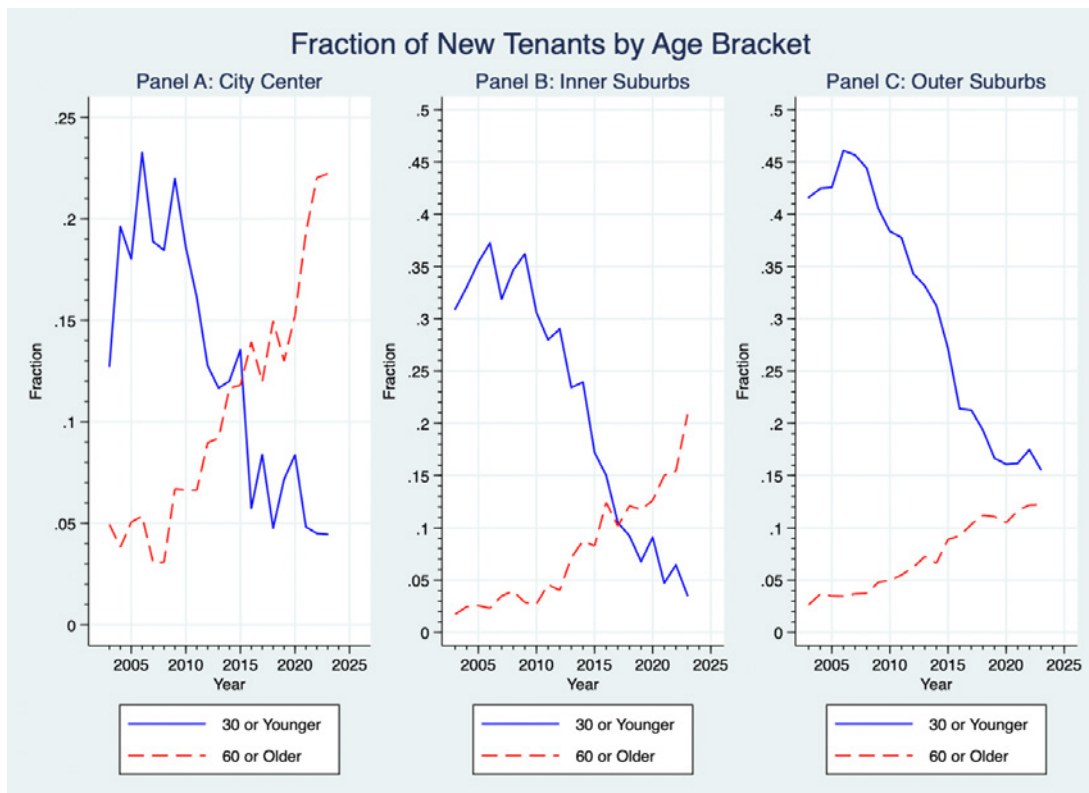
De mest attraktiva hyresrättslägenheterna, på den svenska marknaden, är de lägenheter som erbjuder störst boendenyttan i förhållande till hur hög hyra man måste betala. I en ren marknadsekonomi, däremot, skulle man inte i första hand uttrycka det på samma sätt. Där skulle hyrans storlek i stället ses som en direkt återspeglning av hur attraktiv hyreslägenheten är i form av erbjuden boendenyttan, och någon ytterligare attraktivitet i form av låg hyra finns inte.

Som har konstaterats ovan skulle särskilt unga vuxnas inträde på bostadsmarknaden underlättas av en förhållandevis stor tillgång på hyreslägenheter. Mer generellt brukar bostadsdebatten handla om hur man ska kunna tillhandahålla prisrimliga bostäder till alla de grupper av hushåll som av ekonomiska skäl behöver just sådana. Men de attraktiva lägenheterna är förstas attraktiva för alla typer av hushåll. Därför är det särskilt intressant att undersöka hur fördelningsmekanismen fungerar, och i vilken omfattning ungdomar får tillgång till hyreslägenheterna, och särskilt då till attraktiva hyreslägenheter, det vill säga de som har låg hyra.

Studien har analyserat hur hyreslägenheterna har fördelats i Stockholms bostadskö, det vill säga till hela Storstockholm, under åren 2003–2023. Drygt 70 000 lägenheter har förmedlats. Det observeras bland annat att väntetiden för att få en hyreslägenhet har ökat markant över den studerade tidsperioden. Det är en naturlig följd av att bostadsrättspriserna under den studerade tidsperioden har ökat väsentligt snabbare än vad hyresnivåerna gjort. Hyresregleringen har med andra ord skärpts, och hyreslägenheterna i centrala lägen i staden har blivit alltmer attraktiva. Den genomsnittliga kötiden i centrala Stockholm var 19,6 år 2023.

Under tidsperioden har lägenhetsförmedlingen till unga vuxna i åldrarna 18–30 år minskat från 12,7 procent till 4,4 procent i Stockholms innerstad. Vidare har andelen lägenheter som fördelats till äldre hushåll, det vill säga 60 år och äldre, ökat från 4,9 procent till 22,2 procent. Slutsatsen är att förmedling, utan generella förturer eller behovsprövning, gynnar äldre hushåll. Äldre hushåll har hunnit samla längre kötid än unga vuxna. Äldre hushåll har samtidigt, under den aktuella tidsperioden, i princip kunnat vara ekonomiska vinnare på marknaden för ägda bostäder. Det kan konstateras att en rak kö, utan behovsprövning, till subventionerade bostäder gynnar grupper av hushåll som inte i första hand behöver ekonomiskt stöd.

Liknande trender med större andel äldre och mindre andel yngre nya hyresgäster ses både i när- och ytterförorter till Stockholm. Figur 2 illustrerar förändringen i andel hyreskontrakt som förmedlats till hyresgäster mellan 18 och 30 år, samt de som är 60 år eller äldre, mellan år 2003 och år 2023.



Figur 2.

Andel unga respektive äldre nya hyresgäster mellan år 2003 och 2023 i innerstad, närförort och ytterförort (Stockholm).

De yngre hushåll som trots allt får en hyreslägenhet, får en lägenhet som krävt mindre tid i kö jämfört med äldre hyresgäster. Då hyran tenderar att minska med kötid – hushåll väntar längre för lägenheter med lägre hyra – leder detta till att yngre hushåll betalar högre hyror än äldre hushåll. Ekonometriska modeller som förklarar hyra som en funktion av lägenhetens storlek, läge och hyresgästens ålder visar att en 30-åring som hyr en tvåa i Stockholms innerstad estimeras betala 29,2 procent högre hyra jämfört med en 60-årig hyresgäst, för kontrakt som skrevs på år 2023.³⁾

³⁾ Donner (2024), "Youth Displacement in Rent-Controlled Housing: The Consequences of Housing Queues", Working paper 2024:6, Dpt. of Real Estate and Construction Management, KTH.

Andra aspekter som berörts

Studien har undersökt hur stora kapitalvärden som ackumulerats i det ägda boendet hittills under 2000-talet. Utifrån detta har den totala latent skatteskulden kunnat skattas samt den genomsnittliga flyttkostnaden vid en hypotetisk utflyttning i det ägda boendet och hur denna fördelar sig över landets kommuner.

Den totala latent skatteskulden skattades till 680 miljarder kronor, varav cirka 9 procent utgör skattningen för Stockholms kommun. Den hypotetiska flyttkostnaden, i form av reavinstskatt, stämpelskatter och mäklararvode, beräknas utgöra upp till cirka 18 procent av skattat marknadsvärde. Teoretiskt är en sådan transaktionskostnad något som begränsar hushållens möjlighet att anpassa sin boendekonsumtion när till exempel barn flyttar hemifrån och hushållet blir mindre.

Studien har därför testat hypotesen att variationen i den latent reavinstskatten och den hypotetiska flyttkostnaden kan förklara variationen i graden av lågt utnyttjade ägda bostäder, det vill säga andelen ägda småhus som har högst en folkbokförd boende och bostadsrättslägenheter som saknar folkbokförda. Resultaten från regressioner med olika typer av kontrollvariabler pekar alla överraskande på icke-signifikanta samband mellan flyttkostnad och ineffektivt utnyttjande, och nollhypotesen, det vill säga att det saknas ett samband, kan således inte förkastas.

Undersökningen ger en intressant deskriptiv bild av hur den latent skatteskulden fördelar sig över landet. Men det finns inte något plausibelt samband mellan latent skatteskuld och/eller hypotetisk flyttkostnad och ineffektivt utnyttjande av bostadsbeståndet.

Lösningar för outsiders?

”Den svenska modellen”?

Det har skrivits åtskilliga vetenskapliga analyser, även internationellt publicerade, av den svenska bostadspolitiken och utformningen av bostadsmarknadens institutionalia. Ibland används begreppet ”den svenska modellen” för att sammanfatta hela, eller delar av, det institutionella ramverket, även om det inte alltid är klart vad begreppet omfattar eller bör omfatta. Den svenska modellen har lyfts fram som unik, framgångsrik och viktig att försvara, men även beskrivits som hotad, på väg att raseras, orättvis eller samhällsekonomiskt ineffektiv.

Rapporten har tagit fasta på det intressanta i motsägelsen mellan att den svenska modellen är värd att bevara och att det samtidigt under lång tid har pågått och fortlöpande pågår en debatt om problem på bostadsmarknaden, ibland benämnda ”bostadsbristen”, ibland benämnda insider-outsider-problemet, ibland ytterligare något annat. Om det finns fundamentala problem på bostadsmarknaden så är åtminstone två väsensskilda synsätt möjliga: Antingen löser man problemen genom justeringar inom det institutionella ramverket, eller så ersätter eller kompletterar man institutionalia på ett mer genomgripande sätt. Men för att kunna förändra ”den svenska modellen” måste man förstå vad den består av. Kanske är modellen inte riktigt vad den synes vara? Och kanske bottnar en del av svårigheterna att hitta lösningar på bostadsmarknadens problem i att modellen missuppfattas?

Projektet har utgått ifrån litteraturen om hyressättningen på den svenska bostadsmarknaden, särskilt två ambitiösa doktorsavhandlingar i juridik⁴⁾, och syntetiserat fram ett delvis nytt sätt att beskriva den svenska modellen för hyressättning av hyresbostäder. Detta görs utifrån ett fastighetsekonomiskt perspektiv som kategoriserar hyressättningen utifrån hur den faktiskt går till och får gå till. Detta resulterar i en bild som består av sex olika hyressättningssystem, nämligen bruksvärdesystemet, presumtionshyra, egensatt hyra, marknadshyra i privatägda bostäder, strikt hyresreglering i fastigheter med investeringsstöd, samt blockhyra. Bruksvärdesystemet tillämpas visserligen i den dominerande delen av hyresbeståndet, men det kan konstateras att bruksvärdesystemet inte är det samma som ”den svenska modellen”. I själva verket har bruksvärdesystemet, och dess inneboende problem, bidragit till att de övriga systemen skapats.

De sex hyressättningssystemen hindrar transparens på marknaden för hyresgäster och hyresvärdar samt skapar juridiska problem och administrativa kostnader. Det finns inga offentliga registeruppgifter om vilket hyressättningssystem som tillämpas i respektive fastighet, och därför saknas möjligheten att producera registerbaserad statistik om hyresnivåer i de olika systemen samt annan deskriptiv statistik så som antalet bostädernas med de respektive hyressättningssystemen, geografiskt läge och andra fysiska egenskaper hos bostäderna. Frånvaron av registeruppgifter gör det dessutom svårt att analysera samband mellan hyressättning och hyresgäst kategorier. För den enskilde hyresgästen är det svårt att förstå vad som skiljer hyressättningssystemen åt, både vad gäller hyressättningen och det personliga besittningsskyddet. För fastighetsägare finns en finansiell risk som beror av viss osäkerhet om vilka juridiska förutsättningar som verkligen gäller i vissa av systemen.

Beskrivningen av ”den svenska modellen” för hyressättning pekar i sig på ett antal inneboende problem i modellen.⁵⁾ Till dessa hör, förutom den svåröverskådliga mängden hyressättningssystem, även frånvaron av subventionerade bostäder för särskilt behövande hushåll samt de anmärkningsvärt starka korporationernas inflytande över modellen. Slutsatsen som kan dras är att det finns anledning att ifrågasätta att modellen skulle vara särskilt intressant, framgångsrik eller värd att bevara, även om den sannolikt alltjämt är unik.

Den mest naturliga konsekvensen av ett öppet förhållningssätt till hyresmarknadens institutionella ramverk är att överväga en reformering, och att man då bör ta intryck från andra länder.

⁴⁾ Baheru (2020), Hyressättning, Prisets reglering vid bostadshyra, Jure förlag, Stockholm och Holappa (2023), Rätten till bostad i det sociala skyddsnätet. En rättsvetenskaplig studie om enskildas rättigheter och det allmännas ansvar, Juridiska institutionen, Stockholms universitet, Stockholm.

⁵⁾ Gustafsson & Söderberg (2024), ”Uthyrning och hyreskontrakt”, ingår som kap 18 i: Institutet för värdering av fastigheter och Samhällsbyggarna, Fastighetsnomenklatur, Studentlitteratur, Lund.

Den finska modellen

Den finska bostadsmarknaden har uppmärksammats mycket på grund av att man där avvecklat hyresregleringen successivt, 1990–1995. Huvuddelen av hyresbeståndet är nu finansierat på marknadsmässiga villkor och har marknadshyra. Reformen lyfts av många fram som lyckad. Hyrorna har visserligen ökat i det avreglerade beståndet, men bostadsbyggandet har också ökat, och tillgängligheten till hyresbostäder har ökat väsentligt, inte minst i jämförelse med hur situationen ser ut i Sverige. Vad som uppmärksammats betydligt mindre är det tämligen stora subventionerade hyresbeståndet som fördelas utifrån behovsprövning, det så kallat ARA-systemet och de generösa bostadsbidragen.

ARA-systemet är en modell för att tillhandha social housing. Bostadsbyggande sker med statliga räntesubventioner, hyrorna ligger på en nivå som är väsentligt lägre än marknadshyrorna i det övriga beståndet, och bostäderna fördelas utifrån ett förturssystem med behovsprövning.

Forskningen har tittat på den finska modellen beträffande systemets successiva uppbyggnad, finansieringslösningen, byggvolymen, och möjligheten att använda byggandet i detta segment som ett konjunkturmoderande verktyg. Resultaten i Finland av den bostadspolitiska modellen är en väsentligt minskad hemlöshet, ett betydligt större bostadsbyggande per capita än i Sverige, samtidigt som det alltså – huvudsakligen på grund av marknadshyrorna i övriga beståndet – blivit möjligt att på mycket kort tid få tag på en hyreslägenhet även i Helsingfors.

På det hela taget är den finska modellen väl fungerande. Men den kommer naturligtvis med en statsfinansiell kostnad. Dock måste man betänka att en dåligt fungerande bostadsmarknad medför väsentliga samhällsekonomiska kostnader, som i stället för att bäras av staten bärs av hemlösa, hyresgäster, fastighetsägare, näringslivet och kommunernas socialkontor.

Med utgångspunkt från litteraturen om överförbarhet av politiska reformer och institutionella ramverk framstår Finland som ett särskilt bra land att hämta inspiration från. Historisk bakgrund inom lagstiftning, administration och kultur är anmärkningsvärt likartad. Tidigare svenska bostadspolitiska lösningar har också haft inslag som liknat den finska modellen.

Potentialen och intresset för att försöka etablera en svensk motsvarighet till ARA-systemet har undersökts med de främsta företrädarna för de tre så kallade ”parterna” på marknaden. Hyresgästföreningen är imponerad av det helhetsgrepp som tas av finska staten genom ARA-systemet, samtidigt som man betonar andra behov på den svenska hyresmarknaden, såsom neutralitet i beskattningen av olika upplåtelseformer, ett förbättrat skydd för hyresgäster och rättvisa i boendet. Fastighetsägarna är öppna för ett större inslag av differentiering av stödet till boende, och i praktiken någon form av social housing, och man hävdar att detta intresse är helt frikopplat från strävan efter att hyror utanför ett sådant system ska vara mer marknadsanpassade. Sveriges Allmännyttan är inte positivt inställda till social housing. Man ser hellre att hushåll stöds genom förstärkta bostadsbidrag och sociala kontrakt i det befintliga systemet.

I viss mån pekar insikter från den kvalitativa delen mot att det finns en slags trygghet, eller möjligen bekvämlighet, i att fortsätta att verka i det existerande ramverket. Delvis beror detta på att man i många frågor har en likartad syn. Delvis framträder även ett slags samförstånd kring de motsättningar som finns. Parterna debatterar och förhandlar med varandra fortlöpande, i många sammanhang, och är väl insatta i de avgörande skillnaderna i synen på önskvärda bostadspolitiska reformer, och tycks inte vara särskilt oroade över den inbördes maktkampen sinsemellan.

Övergripande slutsatser

Bostadsforskningen har generellt tenderat att analysera komponenter och delar i bostadsmarknadens institutioner. Här sammanväga flera av resultaten till en övergripande slutsats om att institutionerna ofta är huvudproblemet – inte aktörernas beteenden och strategier för att navigera på spelplanen. Man måste räkna med att aktörer i huvudsak är rationella, seriösa, analyserande, ansvarstagande och inställda på att lösa sina respektive bostadsbehov. Regelverket som helhet bör vara inriktat på att bejaka detta.

En av de övergripande slutsatserna från projektet är i många avseenden allttjämt densamma som utgjort en allmän arbetshypotes under en betydande del av studier av bostadsmarknaden: Det råder inte en generell bostadsbrist, utan bostadstillgången är god och bostadsproduktionen svarar i huvudsak mot det successivt förändrade totala behovet. Men bilden har kompletterats och i flera avseenden preciserats.

Hyresmarknaden är den del av beståndet där de bästa förutsättningarna finns för att underlätta inträdet på bostadsmarknaden för vissa grupper. Särskilt unga hushåll, inte minst i form av ensamstående ungdomar som bor kvar hemma hos föräldrarna har betydligt bättre möjligheter att komma in på bostadsmarknaden där tillgången på hyresrätter är god.

Men det räcker inte med tillgång på hyresrätter, eller ens god tillgång. Genom att bostäder i hyressegmentet huvudsakligen distribueras genom en rak kö, eller åtminstone inte genom ett väl genomtänkt förturssystem, så hjälper det knappast att skapa bostadspolitiska system med bara utbudssubventioner. Studien om distributionseffekter visar att det är äldre hushåll som i allt högre grad kommer åt de attraktiva, det vill säga billiga, hyresrätterna i bra lägen, eftersom dessa hushåll är de som i genomsnitt har längst kötid.

Slutsatsen av detta är att utbudssubventioner alltid måste vara mycket noggrant riktade i syfte att gynna särskilt behövande. Även om det inte särskilt har undersökts vilken möjlighet hemlösa, ekonomiskt svaga hushåll och hushåll som tillfälligt hamnat i bostadsnöd har att få en hyreslägenhet så torde den generella slutsatsen hålla. Utbudssubventioner till bostäder för enbart särskilt behövande, eller med åtminstone förtur för sådana hushåll, är definitionsmässigt social housing. Och följaktligen är det ett system med social housing som behöver övervägas som komplement till eventuella ambitioner att skapa utbudssubventioner.

Efterfrågesubventioner, i form av kraftigt förstärkta bostadsbidrag, gynnsamma skatteregler eller annat, har inte studerats. Men det är välkänt från tidigare forskning att det också kan utformas på ett sätt som har god träffsäkerhet och når behövande hushåll.

Den totala bostadstillgången är god. Men bostäderna är fördelade på hushållen på ett sätt som gör att många har mycket hög bostadskonsumtion, medan andra är trångbodda. Att stimulera rörlighet ger en viss, men sannolik begränsad, möjlighet att förbättra bostadstillgången för de ekonomiskt svaga hushållen. Forskningen kunde till exempel inte se någon antydning till samband mellan potentiell inlåsningseffekt på grund av reavinstkatt och/eller flyttkostnader och ett extensivt utnyttjande av småhusbeståndet. På det området finns det dock mer att undersöka. Troligen vore det effektivt att börja med kvalitativa undersökningar riktade till äldre hushåll för att på djupet komma fram till skarpa hypoteser om vad som hindrar en anpassning av bostadskonsumtionen. Samtidigt kan man inte utsluta att det skulle kunna röra sig om till exempel genuina preferenser för att bo kvar livet ut i den bostad där man bott länge, som man också har betalningsvilja för.

Även om det är värdefullt för det enskilda hushållet att få stöd från det allmänna för att kunna bo kvar i den egna bostaden är det inte självklart att det är samhällsekonomiskt effektivt. Det kan därför finnas anledning att förutsättningslöst ompröva sådant som kommunal hemtjänst och bostads-

anpassningsbidrag. I princip bör man även vara beredd att överväga den samhällsekonomiska nyttan av de generella och mycket höga kraven på bostadsstandard.

En möjlighet att kostnadseffektivt öka utbudet av bostäder i det befintliga beståndet skulle kunna vara att ytterligare stimulera uthyrning av privata bostäder (något som är under utredning). Sådan uthyrning kan ske i till exempel bostadsrättslägenheter och Attefallshus. En viktig aspekt att överväga är då att undanröja de incitament som bostadsrättsföreningar och kommuner har för att motarbeta en sådan utbudsökning. Bostadsrättsföreningar bör ges möjligheten att fritt förhandla med bostadsrättshavare som vill hyra ut sin lägenhet i andra hand om fördelning av avkastningen från uthyrningen mellan förening och bostadsrättshavare. Kommuner bör fråntas möjligheten att stoppa, fördyra eller fördröja byggandet av Attefallshus.

Efterfrågestimulans leder till generellt högre bostadskonsumtion. Om stimulanserna inte är begränsade till vissa grupper kommer de att utnyttjas av alla som har möjlighet. Resultaten visar att den generella efterfrågestimulansen i form av bruksvärdeshyror i (äldre) hyresrätter i centrala stadsdelar leder till en ökad bostadskonsumtion bland de som lyckats få ett hyreskontrakt i sådana bostäder. Det leder i sin tur till att bostadsstocken kan försörja ett mindre antal hushåll med boende än vad som vore fallet utan den subventionerande effekten. Därtill leder hyresbegränsningar till att utbudet genom nyproduktion minskar.

Argument för att den totala bostadstillgången är god och att många har en mycket stor bostadskonsumtion blir ofta bemötta med ifrågasättanden som antyder att man skulle vara ute efter att tvinga vissa hushåll att flytta, och lämna plats för behövande. Men det finns knappast någon som förespråkar repressiva metoder. Lösningarna bör i första hand handla om att stimulera ökad rörlighet, undanröja hinder för rörlighet, samt att erbjuda attraktiva alternativ. Men det är också rimligt att det inrättas bostadspolitiska medel så att konsumenterna så långt som möjligt bär sina egna kostnader.

Att tillämpa hårdare krav om folkbokföring i hyreslägenheter, till exempel genom att göra det möjligt att förverka hyresrätten för den som inte är folkbokförd, framstår som otidsenlig. Hela tanken med att det bara är exakt en adress som man kan/ska vara folkbokförd på är successivt på väg att bli alltmer omodern. Många hushåll har flera bostäder, varav någon kanske i annat land, och vissa hushåll har kanske inte ens en fast adress, utan bor i en båt eller en husbil i ständig rörelse. Det huvudsakliga incitamentet – för hushållet – för att i sådana fall välja en viss folkbokföringsadress handlar ofta om vilka incitament olika skatteregler ger, medan incitamenten för till exempel kommuner som har skyldighet att planera för, och tillhandahålla, infrastruktur och annan kommunal service är helt annorlunda. Den konflikten bör hanteras utanför hyreslagstiftningens regler om besittningsskydd.

Ett av många förbisett problem är den röriga och svårgenomträngliga ordningen på hyresmarknaden i form av de många olika hyressättningssystemen och det rådande monopolet för hyresförhandlingar. Här har resultaten bidragit till att öka kunskapen om nackdelar med utformningen av ”den svenska modellen”. Modellens bristfällighet visar sig bland annat i de ständigt återkommande offentliga utredningarna om olika aspekter av hyressättningssystemen, utredningar som likväl ständigt tycks undvika att föreslå reformer som förenklar modellen, ökar transparensen och den samhällsekonomiska effektiviteten.

Det är konsekvenserna av bruksvärdesystemets brister som har lett till att flera parallella och kompletterande hyressättningssystem successivt etablerats. Genom den processen har temporära och marginella lösningar tillskapats, men samtidigt har den successivt växande floran av hyressättningssystem blivit ett problem i sig. Den ökade nyproduktionen av hyresrätter som presumtionshyresystemet visserligen möjliggjort har också bidragit till att ytterligare befästa uppdelningen på hyresmarknaden mellan insiders och outsiders. De nya hushållen på marknaden möter företrädesvis presumtionshyror, som är förhållandevis höga, medan hushåll med långa kötider kan komma över lägenheter med en lägre hyra satt i bruksvärdesystemet.

Utbudsstimulanser i form av investeringsstöd är visserligen för närvarande ett avslutat bostadspolitiskt verktyg, men det kan ändå vara värt att kommentera något, eftersom det skulle kunna återkomma. I vissa sammanhang har det förekommit argumentation för denna stödform utifrån uppgifter om att stödformen efterfrågats och att det verkligen har tillskapats en del hyresbostäder med sådant stöd. Men detta är inte ett hållbart argument för investeringsstöd. Att subventioner efterfrågas av några är välkänt och säger ingenting om den bostadssociala effekten. Dessutom kan det mycket väl vara så att (några av) de subventionerade husen skulle ha byggts ändå. Slutligen kan investeringsstöd bidra till att sunda osubventionerade investeringar trängs undan. Investeringsstöd måste utvärderas, samhällsekonomiskt, innan de kan förordas.

Resultatens implikationer för framtiden

Det finns otaliga komponenter i de bostadspolitiska styrmedlen, och de strategier och ageranden som dessa stimulerar, som det finns all anledning att närmare granska i och med att den svenska bostadsmarknaden inte fungerar bra. En uppräkningslista kan göras väldigt lång.

Men resultaten i denna forskning betonar snarare att "den svenska modellen" är själva huvudproblemet. Oavsett hur bra forskningsresultat och välgrundade rekommendationer som kan tas fram beträffande enskildheter på den svenska marknaden, så löser det inte det grundläggande problemet: Sverige har en dysfunktionell bostadsmarknad till följd av rådande institutionellt ramverk. Bedömningen är att det inte finns något egenvärde i att bita sig fast i svenska traditionella strukturer. Det finns så mycket inspiration att hämta från andra typer av lösningar i andra länder.

Två huvudområden som det är angeläget att utreda ytterligare har redan berörts i de generella policyrekommendationerna ovan. Dels att fokusera på att hitta lösningar för marknadens outsiders, genom att ytterligare utforska alternativa möjligheter att tillskapa ett system för social housing och andra typer av lösningar, inklusive stärkta bostadsbidrag, dels att ytterligare analysera hur hyressättningssystemen kan förändras i en riktning som ger ökad enkelhet och transparens för aktörerna på marknaden, samt ett större inslag av marknadsprissättning av hyresbostäder.

Ytterligare exempel på viktiga frågor som kan effektivisera – eller möjligen utmana – den svenska modellen återfinns inom områden där ett stort ansvar idag vilar på kommunerna. Det gäller särskilt det kommunala planmonopolet, det kommunala bostadsförsörjningsansvaret samt de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen. Inom dessa områden kommer resultat, slutsatser och rekommendationer variera i hög grad beroende på kommuntyp.

Det finns ett stort värde i att analysera om planmonopolet eventuellt skulle kunna lyftas till länsnivå, åtminstone i vissa delar, och vilka konsekvenserna skulle bli. På motsvarande sätt finns det anledning att analysera om bostadsförsörjningsansvaret skulle kunna lyftas till länsnivå, eller möjligen till statlig nivå.

Beträffande allmännyttiga kommunala bostadsbolag finns det anledning att analysera deras verksamhet ur många perspektiv. Bedrivs verksamheten effektivt ur en företagsekonomisk synvinkel? Hur väl fungerar sådant som ägardirektiven, kapitalöverföringarna från eller till bolagen, eventuella bostadsköer, avkastningskrav, fastighetsaffärer? Sådana frågor berörs i viss mån i återkommande uppföljningar på Boverket, men dessa görs företrädesvis i förhållande till gällande regelverk och analyserna bör snarare göras utifrån mindre snäva förutsättningar. Vidare genomförs Boverkets uppföljningar i stor utsträckning tämligen översiktligt, av den enkla anledningen att det är ett så omfattande material att granska.

Många av de uppräknade förslagen skulle kunna uppfattas som ett slags angrepp på särskilt kommunal verksamhet. Men det finns anledning att analysera om staten har fördelat ansvar och befogenheter på bostadsområdet på ett sätt som premierar samhällsekonomisk effektivitet och som balanseras väl mot de förutsättningar som kommunerna har.

Ett område där det finns behov av insatser är inom äldreomsorg och tillskapande av attraktiva bostäder för äldre. Bostadsbeståndet i Sverige är ineffektivt utnyttjat, till exempel består cirka 57 procent (cirka 1,2 miljoner) av hushållen i beståndet av egna hem av en eller två personer. Det är i sig naturligt med en hög siffra i och med att föräldrar i barnfamiljer i hög utsträckning har preferenser att bo kvar även efter att barn har flyttat ut. Det är dock rimligt att anta att en icke försumbar andel av dessa hushåll, ju högre andel desto äldre hushållsmedlemmarna är, skulle välja att flytta till annat boende, till exempel äldreboende i hyresrätt, om tillräckligt attraktiva alternativ erbjuds. En framgångsrik satsning på detta område skulle därmed kunna lösgöra större bostäder (det vill säga egna hem) för barnfamiljer och därmed bidra till effektivare flyttkedjor över lag. Det finns därför behov av kunskap kring vad äldre hushåll ser som attraktivt boende och hur attraktiva lösningar kan tillskapas och som är ekonomiskt tillgängliga för äldre hushåll och som är samhällsekonomiskt lönsamma.

Policyrekommendationer

Generella policyrekommendationer

En policyrekommendation som baseras på delstudierna men även tidigare forskning är att inleda en reformation eller avveckling av bruksvärdesystemet. Det skulle behövas en lång tidsperiod för att planera, annonsera och sedan verkställa en sådan reform. Därför bör man hellre starta förr än senare. När en sådan reform initieras kommer den att få effekter på alla de kompletterande hyressättnings-systemen. Dessa effekter bör utvärderas fortlöpande för att göra det möjligt att successivt skapa en mer sammanhållen och effektiv hyresmarknad.

De ekonomisk svaga hushållen måste få särskilt riktat stöd för att kunna upprätthålla en rimlig bostadskonsumtion. Sådant stöd kan komma i form av social housing, förstärkta bostadsbidrag, eller andra former av bidrags- eller skatteregler, eller en kombination av sådana. En struktur för att stödja de ekonomiskt svaga hushållen måste finnas på plats vid en eventuell avveckling av bruksvärdesystemet.

Ett sätt att försiktigt reformera hyresmarknaden kan vara att introducera ett friare hyressättnings-system i nyproducerade bostäder, och då röra sig i riktning mot att successivt ersätta de nuvarande hyressättningsystemen vid sidan av bruksvärdesystemet med mer enhetliga och enklare regler. Förslaget i SOU 2024:62 om utveckling av presumtionshyressystemet är visserligen ett försök att i viss mån öka transparensen och förutsägbarheten, men samtidigt är det indirekt en tämligen omfattande uppvisning i hur mycket man inte är beredd att försöka utveckla.

Mer detaljerade policyrekommendationer

De övergripande resultaten och de generella policyrekommendationerna är kanske något abstrakt och komprimerat beskrivna. Här vidareutvecklas ett antal bedömningar och förslag mer konkret. Detta är ingen heltäckande bild och de punkter som tas upp här blir kanske väl detaljerade och lösryckta utan sammanhang, men förhoppningsvis kan det fungera som exemplifieringar och förtydliganden av de generella beskrivningarna ovan.

Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME) har i många år redovisat resultat som säger att det (mer eller mindre ständigt) råder bostadsbrist i en stor andel av landets kommuner. Med det kan ifrågasättas om det går att dra denna slutsats utifrån enkätsvaren. BME mäter inte på något användbart sätt huruvida det eventuellt skulle råda bostadsbrist, och dessutom råder det faktiskt inte bostadsbrist i en sådan omfattning som de årliga resultaten antyder. Likväl har resultat från BME olyckligtvis fått för stor tyngd hos både media och beslutsfattare. Forskningsresultaten visar att Boverket borde upphöra med denna typ av resultatredovisningar. En rekommendation är därför att Boverket avslutar, eller begränsar, materialinsamlingen i dess nuvarande form, samt att man förbättrar metodiken för eventuellt fortsatt materialinsamling. Myndigheten skulle därigenom avlasta kommunerna från en tidskrävande rapportering, som tyvärr inte ger ett tillförlitligt resultat.

Det kan finnas ett legitimt intresse hos myndigheten, och hos bostadspolitiker, att komplettera en databaserad deskriptiv bild av tillståndet på bostadsmarknaden med andra typer av undersökningar i och med att den officiella bostadsstatistiken kan vara bristfällig eller otillräcklig kan väl genomförda kompletterande kvalitativa studier, till exempel intervjuer eller enkätundersökningar, tillföra relevant information. Men det eventuella problemet löser man inte genom att ålägga kommunerna att besvara en omfattande enkät som samlar in uppgifter om odefinierade begrepp. Problemet bör i första hand lösas genom att förbättra den officiella statistiken på området, det vill säga genom krav och vägledning riktade till SCB som är statistikansvarig myndighet på ämnesområdet och om behövligt genom bättre utvecklade kvalitativa undersökningar med väldefinierade frågeställningar.

Det finns anledning att begära att SCB utökar och förbättrar statistikproduktionen på ytterligare områden. Rapportens genomgång av de olika hyressättningsystemen pekar mot att det finns ett intresse av att hyresstatistiken förbättras. Detta är också något som även Boverket och de tre par-

terna på hyresmarknaden har efterlyst. Det föreslås att SCB bland annat inriktar en sådan förbättring mot att så långt det är möjligt särskilja hyresnivåer i de olika hyressegmenten. Med sådan information skulle det bli tydligare för beslutsfattare hur bostadshyresmarknaden och hyressättningsystemen verkligen fungerar. Detta skulle i sin tur underlätta ett mer aktivt reformarbete.

Kommunerna har det formella bostadsförsörjningsansvaret, men har dock inget ansvar för att genomföra själva bostadsbyggandet. Däremot har de planmonopol. Ett användbart kvantitativt mått, som visar om kommunen tagit sin del av ansvaret för att ett tillräckligt stort bostadsbyggande ska kunna ske, är att redovisa hur många byggrätter (möjliga bostadsenheter i fastställda detaljplaner) som finns. Även på detta område är det SCB som är statistikansvarig myndighet. Här föreslås att man börjar producera sådan statistik.

Det allvarigaste problemet på bostadsmarknaden är hemlöshet. Men det är lätt att få känslan att staten inte riktigt vill kännas vid allvaret i detta problem när man konstaterar att statistiken om hemlöshet produceras vart 6:e år. Det föreslås att denna statistik produceras tätare och mer detaljerat. Den statistik som produceras på detta område ansvarar Socialstyrelsen för.

När det gäller det ineffektiva utnyttjandet av särskilt billiga hyresrätter är problemen av olika karaktär i storstadsområdena och i (särskilt) glesbygd. I till exempel Stockholm är små billiga lägenheter attraktiva som bland annat övernattningslägenheter för hushåll som har permanent bostad någon annanstans. En enkel policyrekommendation i stockholmsfallet är att problemet minskas genom en reform där man (successivt) inför marknadshyra. Den som måste betala det verkliga priset för bostaden är mindre benägen att låta lägenheten stå dåligt utnyttjad. Ett alternativ sätt att se på ineffektivt utnyttjade hyreslägenheter är att genom kontroll och juridiska metoder försöka få möjlighet att avhysa hyresgäster som inte bedöms ha ett tillräckligt stort behov av lägenheten. Detta bedöms som en ineffektiv metod, som dessutom riskerar att luta mot ett integritetskränkande kontrollsamhälle.

I glesbygd har lediga hyresrätter kommit att i vissa fall skapa något som i medier benämns social dumpning. Det hävdas att kommundienstämman i välbärgade storstadskommuner hjälper fattiga hushåll att komma över en billig hyresrätt i en kommun som har tomma lägenheter, möjligen för att på det sättet bli av med hushåll som genererar stora sociala kostnader. Den glesbygdskommun som det fattiga hushållet flyttar till har sannolikt sämre ekonomiska möjligheter att hjälpa den fattiga familjen. I något sådant fall har man därför pratat om en lokal policy att börja riva bostäder för att inte drabbas av social dumpning. Utifrån en samhällsekonomisk analys är det dock något man inte kan rekommendera.

Att förstöra fungerande realkapital bara för att slippa drabbas av konsekvenserna av dåligt fungerande institutionella spelregler är inte rationellt. I första hand bör man i stället ändra spelreglerna. De är ju snarast en tillgång för den fattiga glesbygdskommunen att man kan locka nya invånare med låga hyror. Problemet är att kommunen drabbas av högre sociala kostnader, men det skulle kunna åtgärdas genom att skatteutjämningsystemet kompenserar glesbygdskommunen. Policyrekommendationen är därför att staten skattemässigt kompenserar kommunerna så att det blir attraktivt att behålla bostäder med låga hyror.

Rivning av bostadshyreshus av andra anledningar har också förekommit. Särskilt anmärkningsvärt var det att staten under några år kring millennieskiftet gav ekonomiskt bidrag till kommuner som lät riva bostäder om det fanns ett bostadsöverskott. I praktiken var det ett stöd som premierade förstörelse av fungerande bostäder i syfte att hålla hyresnivåerna uppe i övriga delar av beståndet, och därmed möjliggöra för kommunala bostadsbolag att överleva ekonomiskt och samtidigt upprätthålla hyressättningsystemet. Något sådant har inte varit aktuellt sedan länge, men det är befogat att i sammanhanget påminna om detta för att illustrera att en sund samhällsekonomisk analys i vissa fall får stå tillbaka för en svärmotiverad ambition att skydda det institutionella ramverket.

Beträffande ägda bostäder, det vill säga småhus och bostadsrätter, är problemet med dåligt utnyttjade bostäder delvis annorlunda än på hyresmarknaden. Ägda bostäder är inte föremål för prisreglering

och ägaren betalar hela bostadskostnaden. På bostadsrättsmarknaden finns dock ett incitamentsproblem som begränsar möjligheten att hyra ut en lägenhet som ägaren (eventuellt tillfälligt) inte utnyttjar. Bostadsrättsföreningar har stora juridiska möjligheter att begränsa möjligheten till andrahandsuthyrning, och de har praktiskt taget inga ekonomiska incitament att uppmuntra sådan uthyrning. Policyrekommendationen är här att (genom regeländringar) ge bostadsrättsföreningar möjlighet att (inom rimliga gränser) köpslå med bostadsrättshavaren om hur man ska dela på andrahandshyran.

Man måste rimligen räkna med att urbaniseringen fortsätter. Den pågår överallt i världen, och den har gjort det sedan mycket lång tid. Storstadsregioner kommer att fortsätta växa, och även många regionala centralorter. Glesbygd kommer att bli allt glesare. De stora problemen med att i tillräckligt snabb takt möjliggöra bostadsproduktion handlar särskilt om de tre storstadsregionerna. Policyrekommendationer baserade på forskningsresultaten är att reformera eller avskaffa generell hyresreglering och successivt införa marknadshyra, att se till att det kan byggas tillräckligt med hyreslägenheter som tillgodoser den efterfrågan som särskilt ungdomar, men även andra typer av hushåll, har, att tillhandahålla subventionerade bostäder till särskilt behövande och/eller att erbjuda så stora bostadsbidrag att dessa hushåll har en rimlig möjlighet att efterfråga lägenheter med marknadshyra.

Bostads- och arbetsmarknaden i Storstockholm följer bara i begränsad utsträckning de administrativa kommungränserna. Det talar möjligen för att det allmännas ansvar för de bostadssociala problemen borde hanteras centralt, eller åtminstone samordnat mellan de 26 kommunerna i Storstockholm. Men man kan också tänka sig att staten tar ett samlat ansvar för de ekonomiskt svaga hushållens bostadsproblem, som på den välfungerande bostadsmarknaden i Finland. En policyrekommendation är att staten studerar den finska modellen och utreder möjligheten att etablera en liknande modell i Sverige. I andra hand är policyrekommendationen att de 26 kommunerna i Storstockholm utreder möjligheten att på regional nivå skapa någon form av social housing utifrån finsk förebild.

BIBLIOGRAFI

- Bengtsson, B (1992), "Bostadsbrist – på marknaden och i politiken", Statens institut för byggnadsforskning, Gävle.
- Bengtsson, I (2020), "Bostadsbrist och kommunernas roll i bostadsförsörjningen", Working paper, Inst för teknik och samhälle, Lunds universitet.
- Bentzel, R, Lindbeck, A & Ståhl, I (1963), "Bostadsbristen", Industriens utredningsinstitut, Stockholm.
- Bogdon, A S & Can, A (1997), "Indicators of local housing affordability: Comparative and spatial approaches", Real Estate Economics, vol 25, pp 43–80.
- Boverket (2016), "Var byggs det?", 2016:25.
- Boverket (2020), "Mått på bostadsbristen", regeringsuppdrag, 2020:21.
- Bramley, G (2012), "Affordability, poverty and housing needs: Triangulating measures and standards", Journal of Housing and the Built Environment, vol 27, pp 133–151.
- Galster, G & Lee, K O (2021), "Housing affordability: a framing, synthesis of research and policy, and future directions", International Journal of Urban Sciences, vol 25, no S1, pp 7–58.
- Glaeser, E & Gyourko, J (2018), "The economic implications of housing supply", Journal of Economic Perspectives, vol 32, pp 3–30.
- Granath Hansson, A & Lundgren, B (2019), "Defining social housing: A discussion on the suitable criteria", Housing, Theory and Society, vol 36, no 2, pp 149–166.
- Oikarinen, E, Peltola, R & Valtonen, E (2015), "Regional variation in the elasticity of supply of housing, and its determinants: The case of a small and sparsely populated country", Regional Science and Urban Economics, vol 50, pp 18–30.
- Quigley, J M & Raphael, S (2004), "Is housing unaffordable: Why isn't it more affordable?", Journal of Economic Perspectives, vol 18, pp 191–214.

Denna rapport är den första som publiceras inom ramen för en satsning som studerar den svenska bostadsmarknaden. Syftet är att bidra med ny kunskap samt rekommendationer för hur bostadspolitik kan utformas framöver.

Författare

Bo Söderberg är docent i fastighetsekonomi vid KTH.

Herman Donner är lektor i fastighetsekonomi och avdelningschef för avdelningen för fastighetsekonomi och finans vid KTH.

Maria Hullgren var forskare i fastighetsekonomi vid KTH.

Maria avled dessvärre under sommaren.

Mats Wilhelmsson är professor i fastighetsekonomi vid KTH.

Rosane Gunnelin Hungria är analytiker på Micasa Fastigheter.

Åke Gunnelin är lektor i fastighetsekonomi vid KTH.

Bo Söderberg

Institutionen för fastigheter
och byggande, Kungliga
tekniska högskolan
boe@kth.se

Rosane Gunnelin Hungria

Micasa Fastigheter
rosane.gunnelin@micasa.se

Herman Donner

Institutionen för fastigheter
och byggande, Kungliga
tekniska högskolan
hermand@kth.se

Åke Gunnelin

Institutionen för fastigheter
och byggande, Kungliga
tekniska högskolan
ake.gunnelin@kth.se

Mats Wilhelmsson

Institutionen för fastigheter
och byggande, Kungliga
tekniska högskolan
matswil@kth.se

*Rapporten är ett resultat av det LF Forskningsstiftelse-finansierade projektet
"Bostadskrisen handlar om incitament och hinder för insiders och outsiders
– men troligen inte om brist på bostäder".*

LF Forskningsstiftelse stödjer oberoende forskning vid svenska universitet, högskolor och forskningsinstitut. Forskningsfinansiering är en av delarna i Länsförsäkringars engagemang för ett tryggt och livskraftigt lokalsamhälle.

[LF.se/forskning](https://lf.se/forskning)

