

## KTH:s svar på SOU 2022:14 Utredning: Sänk tröskeln till en god bostad, Fi2022/01157

### Inledning

Under våren 2022 presenterades resultatet av utredningen SOU 2022:14 som har letts av den särskilde utredaren Karolina Skog. Regeringen beslutade om utredningen i maj 2020. Utredningen uppdrag var att analysera och ta fram ett antal bostadspolitiska verktyg och ansvarsfördelningen för bostadspolitiken. Utredningsdirektivet formulerades enligt:

*En social hållbar bostadsförsörjning handlar om att utifrån en gemensam problembeskrivning använda bostadspolitiska verktyg på ett sätt som ger hushåll möjlighet att kunna skaffa en bostad som svarar mot deras behov samtidigt som boendesegregationen motverkas och förutsättningarna för jämlika uppväxt- och levnadsvillkor förbättras.*

Då det har pågått ett antal utredningen inom bostadsområdet har vissa frågor tagits bort via tilläggsdirektiv till utredningen och behandlas således inte i utredningen. Det avser exempelvis äganderättsmarknaden och förstagångsköparna.

Utredningen konstaterar att det finns många utmaningar på bostadsmarknaden. Trösklarna är stora för att komma in på bostadsmarknaden. På äganderättsmarknaden kan det röra sig om kontantinsats och inkomster för att klara kvar-att-leva-på kalkylen och på hyresrättssidan kan det rör sig om att individer och hushåll vanligtvis måste ha lång kötid för att ha möjlighet att få ett förstahandskontrakt och därtill ett hyresvillkor.

Utredningen har kommit fram till ett antal åtgärder:

- En ny lag med ett gemensamt mål
- Staten bör kliva fram
- Kommunerna har en central roll
- Sänkta trösklar för att hyra en bostad
- Hyresgarantier för barnfamiljer
- En mer aktiv och träffsäker kommunal bostadsförmedling
- Bättre förutsättningar för allmännyttan att producera och renovera bostäder
- Stärk den idéburna bostadssektorn

### Synpunkter

#### 1. Uppdraget

Direktivet till utredningen är brett och viktiga delar i den sociala bostadspolitiken behandlas inte i utredningen då det pågår andra utredningar. Det finns därmed en risk att vissa frågor utelämnas och behandlas överhuvudtaget inte i någon utredning. Det kan även vara så att det finns ömsesidiga målkonflikter som inte analyseras då det inte finns ett helhetsgrepp mellan utredningarna även om det självklart har skett kontakter mellan utredarna av de olika utredningarna. En tydligare diskussion om målkonflikter hade varit bra.

Även en diskussion om direktivet mål hade varit bra att diskutera tydligare. En social bostadspolitik har både en fördelningspolitisk och en samhällsekonomisk dimension. Vad som

handlar om ineffektivitet hade varit bra att tydliggöra för det påverkar vilka åtgärder som är lämpliga. Samhällsekonomisk ineffektivitet innebär att det är möjligt att förbättra för individer och hushåll utan att för den delen försämma för någon annan. Segregation skulle kunna ses som en ineffektivitet men också förekomsten av ojämviktspriser som exempelvis bruksvärdessystemet ger upphov till. Om målsättningen däremot är mer fördelningspolitisk, dvs att vissa grupper önskar vi stödja även om det innebär att andra grupper faktiskt får det sämre, föranleder mer en analys om förslagna åtgärder når målet (det som i utredningen benämns åtgärdens träffsäkerhet). Det hade varit en fördel om det i utredningen förts en diskussion om målsättningen och vad föreslagna åtgärder avser att lösa.

Bostadsbrist är ett begrepp som inte alltid är så lätt att definiera. Naturligtvis kan det finnas en bostadsbrist på lokala bostadsmarknader i så måtto att efterfrågan överstiger det faktiska utbudet. Vidgas det geografiska området så kan det mycket väl vara så att det finns bostäder och bristen är begränsad. Antalet bostäder både mätt som antal bostäder per capita eller bostadsyta per capita är inte i ett europeiskt perspektiv på en låg nivå. Få länder har lika många bostäder till lika hög kvalitet som i Sverige. Därmed inte sagt att bostadsbristen lokalt eller i vissa grupper kan vara betydande och att därmed utmaningarna är stor. Bostäder har en tendens att finnas i områden där jobben inte finns och tvärtom.

Utredningen tar som utgångspunkt måttet trångboddhet och att det finns hushåll som inte kan påverka sin boendesituation istället för bostadsbrist. Det är bra då det fokuserar på att det finns grupper av individer och hushåll som har det problematiskt men samtidigt finns det grupper som inte alls har några problem och som den aktiva bostadspolitiken inte avser påverka. Det faktum att det finns trångboddhet innebär också att vi har individer och hushåll som inte är trångbodda eller långt därifrån. Utredningen tar upp att de utmaningar som vi kan se på bostadsmarknaden inte enbart kan lösas av bostadsbyggande. Det innebär dock att vi måste se på frågan om rörlighet på bostadsmarknaden. Som nämns är flyttkedjorna korta men det är de av en anledning. Det finns skäl till att bostadsrörligheten är låg som exempelvis bruksvärdesystem och kapitalbeskattning. Detta berörs inte i utredningen vilket är en brist. Ska trångboddhet lösas utan ökat bostadsbyggande krävs att rörligheten på bostadsmarknaden ökar. För det krävs det aktiva åtgärder och verktyg som överhuvudtaget inte diskuteras eller föreslås i utredningen.

Utredningen har konstaterat att utbudet på bostadsmarknaden har visat sig inte kunna matcha hushållens bostadsbehov. Utredningen hänvisar till att det finns sårbara grupper som befinner sig i risk att ha svårt att bli godkända som hyresgäster. Utredningen har identifierat att särskilt utsatta grupper är trångbodda och ekonomiskt utsatta, barnfamiljer, hemlösa samt unga. Det är viktigt att dessa grupper får stöd för att finna boende som uppfyller deras behov. Utredningen generellt beskriver storlek på dessa grupper, dock saknas en tydlig uppskattning på hur stora särskilt utsatta grupper är. I utredningen anges att omfattning av trångbodda eller ekonomiskt utsatta är cirka 438 000 och omfattning av trångbodda och ekonomiskt utsatta ca 56 000 hushåll (varav familjer med hemmavarandebarn ( $\geq 25$  år) ca 44 000 hushåll som är trångbodda och har en ansträngd boendeekonomi). Familjer med barn som hyr boende med andrahandskontrakt uppgår till cirka 36 000 och cirka 33 250 personer befann sig i hemlöshet (från 2017); 4 500 kvinnor och 1 800 män i kartläggningen bodde tillsammans med minst ett av sina barn; ca 2 300 föräldrar befann sig i hemlöshet till följd av att de inte hade godkänts på den ordinarie bostadsmarknaden. Ungefär 510 000 hemmaboende vuxna barn, där cirka 100 000 är trångbodda och 200 000 unga är kvar hemma fast de inte vill.

Samtidigt kan man ifrågasätta om statistiken är fullständig, eftersom det är osäkert om presenterade data tar hänsyn till exempel familjer med andra sociala problem, utsatta kvinnor, våldsamhet i familjer. Det är otydligt om statistiken som presenteras i utredningen beskriver på ett rätt sätt den målgruppen som är mest utsatta att finna bostad (och blir godkända som hyresgäst). En skarpare bild (tydligare beskrivning av hur stor antal hushåll problemen relateras till) är viktigt för att kunna avgöra om de föreslagna åtgärderna kan bedömas som lämpliga, effektiva (dvs proportionen av åtgärder till problemet).

Så hur omfattande är problemet? Det saknas i utredningen deras syn på hur omfattandet problemet är. Av ovanstående siffror (olika källor och ibland överlappande) skulle man kunna dra slutsatsen 50 000–300 000 individer (hushåll). För de individer och hushåll som har en problematisk boendesituation är det naturligtvis av största vikt och det är viktigt att samhället ser till deras problem. Det är dock till största delen ett fördelningspolitiskt mål vilka grupper som samhället avser att stödja. Åtgärderna bör därför vara anpassade för att så bra som möjligt ge de grupper man vill prioritera stöd. Träffsäkerheten är av vikt. Generella verktyg är ofta ur samhällets synvinkel dyra.

## 2. Åtgärderna

Utredningen har tagit fram åtta åtgärder vars avsikt är att sänka tröskeln till en god bostad. Vi kommer här att diskutera kortfattat var och en av dessa.

- En ny lag med ett gemensamt mål

Den föreslagna nya lagen är en omskrivning av utredningsdirektivet. Syftet med utredningen har varit att skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning som underlättar för hushåll som har svårt att skaffa en bostad som svarar mot deras behov samtidigt som boendesegregationen motverkas och förutsättningarna för jämlika uppväxt- och levnadsvillkor förbättras. En lag med ett gemensamt mål är inte lämpligt när det uppenbart att vissa delar avser målsättningar som är mer fördelningspolitiska medan andra är mer utifrån samhällsekonomisk effektivitet.

- Staten bör kliva fram

Enligt direktivet ska utredningen utreda den uppgiftsfördelning mellan stat och kommun som funnits inom bostadspolitiken sedan 1940-talet, bostadspolitiska verktyg som hyresgarantier, allmännyttan, markinnehav, kommunala stöd för att inneha en bostad samt vid behov lämna förslag som ökar deras effektivitet. Vår bedömning är att utredningens ställningstagande om att den ansvarsfördelning som tidigare har förordnats är rimlig.

Det kan vara önskvärt att staten tar ett större ansvar men det bör ske i frågor som påverkar hela Sverige. Många av de utmaningar som diskuteras är lokala eller regionala i sin karaktär. Som utredningen konstaterar så finns det inget skäl att frångå det decentraliserade ansvaret. En lösning är inte möjligt. Staten bör garantera och säkerställa att bostadsmarknadens förutsättningar är likvärdig men samtidigt iaktta att stora skillnader existera. Utredningen nämner regeringen och kommunen som centrala parter men frågan är om inte regionerna har en betydligt viktigare roll. Kommuner ingår ofta i större arbetsmarknadsområden och möjlighet till samverkan inom regionerna är viktigare än samverkan på en statlig nivå.

- Kommunerna har en central roll

Utredningen påpekar att gemensamma mål behövs samt att särskilda insatser krävs vid skärningspunkten mellan socialtjänstens arbete och den ordinarie bostadsmarknaden. Utredningen bedömer att både privata och allmännyttiga fastighetsägare såväl som kommunala bostadsförmedlingar kan och bör tillämpa en mer selektiv fördelning av hyresbostäder, i syfte att bidra till en mer inkluderande bostadsmarknad. En mer selektiv fördelning av hyresbostäder bör lämpligen utgå ifrån de lokala eller regionala behov som finns på bostadsmarknaden och tillämpas med transparens.

- Sänkta trösklar för att hyra en bostad

Diskussionen om hyresvärdarnas brist på evidensbaserade inkomstvillkor haltar något och visst kan de diskuteras om det finns en kausalitet mellan inkomstkrav och inställelse av hyresbetalningar men i diskussionen används mest anekdotiska bevis för att borttagande av eller betydligt mindre strikta inkomstkrav. Här borde utredningen initierat en vetenskaplig undersökning av sambanden och om dess eventuella kausalitet. Att skriva att *"Erfarenheter från forskning och hyresvärdar som lättat på sina krav tyder på att kraven många gånger är omotiverade"* är en sanning med modifikation.

Forskningen utredningen hänvisar till är bland annat Hulchanski (1995) *"The concept of housing affordability: Six contemporary uses of housing expenditures-to-income ratio"* i tidskriften Housing Studies. Det kan konstateras att författaren baserar sin forskning på nordamerikanska förhållanden för drygt 25 år sedan. Artikeln bygger inte på någon egen empirisk analys utan är en översikt av tidigare litteratur. Det behöver i sig inte vara fel men kontext är viktigt. Det som såg ut att vara samband då och där kanske inte stämmer med den verklighet som existerar i många av våra större städer 2022. Frågan om kausalitet diskuteras för övrigt inte. Det som är viktigt och som framgår av artikeln är definitionen av inkomst och att det inte finns ett inkomstvillkor som är lämpligt för alla hushåll. Det finns naturligtvis hushåll som klarar av att betala betydligt mer av sin disponibla inkomst än vad villkoren stipulerar men det finns också exempel på det omvända. Vår bedömning är dock att en viss försiktighet när det gäller vilka samband som finns och framför allt om de är kausala eller ej. Exempelvis inom forskning om inställelse av betalning på bostadslån kan det observeras att hushåll med lägre inkomster i förhållande till bolånekostnaderna har en högre sannolikhet att hamna i obestånd.

- Hyresgarantier för barnfamiljer

I grunden ett bra förslag. Intressant att konstatera att de hyresgarantier som idag finns inte nyttjas. Här borde det finnas en möjlighet att hitta ett verktyg som effektivt identifierar de hushåll som man vill stödja och därmed sänka trösklarna för dessa hushåll att komma in på bostadsmarknaden alternativt hitta ett bättre boende som matchar deras preferenser.

Bostadsbidrag behandlas sparsamt i utredningen vilket är rimligt med tanke på att en annan utredning också tittar på frågan. Vi delar utredningens slutsats att bostadsbidrag och bostadstillägg i huvudsak bör vara en statlig uppgift. Trösklarna in på hyresmarknaden är dels kötid, dels inkomstkrav. Bostadsbidrag borde vara huvudalternativet för att stödja hushåll med små ekonomiska medel att förändra sin boendesituation.

- En mer aktiv och träffsäker kommunal bostadsförmedling

Intressant diskussion i utredningen om bostadsförmedlingarna. Först måste det konstateras att bostadsförmedlingarna har en viktig roll att fylla utifrån samhällsekonomisk effektivitet. En effektiv bostadsförmedling (liksom arbetsförmedling) minskar på transaktionskostnaderna. Vi får en bättre matchning mellan hyresgäst och hyresvärde och det kan minska kostnaderna i tid och pengar. På hyresmarknaden är också bostadsförmedlingen helt nödvändig då vi har ett bruksvärdessystem vilket har satt relation inkomst/hyra ur spel när det gäller allokering av bostäder. Den ojämvt som vi kan observera på hyresmarknaden (vilket är en samhällsekonomisk ineffektivitet) har nödvändiggjort att lägenheterna allokeras på basis av kötid. Alternativ till kötid skulle exempelvis kunna vara lottning. Det finns ett samband mellan kötid och inkomst, ålder och hur länge individen har bott i regionen. Är du född och uppvuxen i Stockholm kommer individen att kunna samla på sig mycket kötid. Kötid är naturligtvis en lika stor tröskel som inkomst när det gäller att komma in på bostadsmarknaden. Många av de hushåll som är ekonomiskt svagare, som har barn och som är trångbodda har inte alltid lång kötid vilket omöjliggör inträde på hyresrättsmarknaden. Dock är det viktigt att notera att genomsnittlig kötid på sju år som det är i Stockholm är en genomsnittlig tid. Betyddigt mer kötid krävs i de centra delarna av Stockholm och betydligt mindre i de mer perifera delarna. Det här är viktigt att komma ihåg och som utredningen borde diskutera djupare. Tröskeln in på bostadsmarknaden är självklart som störst i städerna innerstäder medan det i regionens utkanter är möjligt i teorin att få en bostad. Här är det istället inkomstkravet och hyror (ofta presumtionshyror) som är problemet.

Förslaget om förtur för vissa grupper har vi haft och det har använt betydligt mer frekvent tidigare än nu. Det kan vara ett träffsäkert verktyg. Endast identifierade hushåll som man vill stödja har möjlighet att få förtur. Det är dock viktigt att notera att förtur skapar i sig tröskeleffekter och inlåsnings effekter. Det är vidare osäkert om föreslaget att "kliva in" på privata bostadsbestånd och kräva särskild mer selektiv fördelning av hyresbostäder är en proportionell åtgärd till problemet. Den specifikt påpekat gruppen är (enligt utredningen) inte tydligt beskriven i omfattning.

Utredningen förslår att utöka reservationer och förturer och inkluderar att privata företag också bidrar. Det finns dock risk att systemet förändras från kösystem till förtursystem och att rationaliteten (samt intresse) att placera sig i kö försvinner. Det kan också minska incitamentet för privata fastighetsägare att använda bostadsförmedlingen. Förtur kan också minska legitimiteten med kösystemet och att det upplevs som rättvist. Att vissa grupper får förtur kan ses som en orättvisa (naturligtvis beroende på dess omfattning). I dagsläget finansieras många kösystem genom en avgift. Alltför många förturer minskar möjligheten att faktiskt ta ut en avgift överhuvudtaget.

I en annan utredning diskuteras startlån för förstagångsköpare. På motsvarande sätt skulle utredningen kunna diskutera starttid i bostadskön på hyresrättsmarknaden. Hushåll som avses stödjas får x antal år i kötid att användas på det sätt som hushållet själva vill. Det skulle eventuellt vara att föredra i stället för förtur då fördelningen av lägenheter fortfarande baseras på kötid (plus naturligtvis att hushållet klarar inkomstkravet).

- Bättre förutsättningar för allmännyttan att producera och renovera bostäder

Det kan vara på sin plats att bygga nytt i framför allt områden med en ekonomisk tillväxt. Ofta är förutsättningarna för det goda då presumtionshyror ofta är i nivå med vad

”marknadshyrorna” skulle vara, men som utredningen konstaterar så är det nyproducerade inte alltid det som är aktuellt för de grupper som är i behov av stöd. Ofta är hyrorna för höga.

Renoveringsfrågan är en svår fråga och det är bra att utredningen tar en diskussion om just renoveringar i hyressektorn. Incitamenten att renovera det befintliga hyresbeståndet är att hyresvärden då kan höja hyran vilket kommer att tränga ut den grupp av hushåll som utredningen vill främja. Alternativet skulle vara att inte renovera eller att subventionera renoveringar. Med hyror under hyror som skulle etableras på en marknad där efterfrågan och utbudet möts kommer det att vara begränsat lönsamt för fastighetsägaren att renovera. Risken är att det blir en nedåtgående spiral.

- Stärk den idéburna bostadssektorn

Intressanta idéer och diskussion men frågan är om detta någonsin kan bli en marginell lösning på problemet att sänka trösklarna in på bostadsmarknaden. Träffsäkerheten i åtgärden är ytterst låg. Det är inte de hushåll som tidigare diskuterats i utredningen som kommer att vara den drivande gruppen som exempelvis kommer att vara med i byggemenskaper. Det är vår bedömning att stärka den idéburna bostadssektorn handlar inte om att sänka trösklar utan att få mer varierande boendeformer vilket kan vara nog så viktigt.

### **Övriga synpunkter**

Utredningen beskriver socioekonomisk bostadssegregation men fördjupar sig inte i definition eller grunder till bostadssegregation, eller nyanserar konsekvenser av bostadssegregations; med detta saknas en djupare diskussion och mer specifika förslag som motverkar boendesegregationen i utredningen.

Det är viktigt att lyfta ett antal olika utredningar som utförts de senaste två åren gällande bostadsmarknaden (till ex. Fi2021/00138; SOU 2021-23, Fi2021/00200, SOU 2021-58). Det är nödvändigt att varje utredning beskriver gränser av utförandet, problemet samt föreslår åtgärder som är anpassade till dessa begränsningar. Det innebär det behövs en översikt över problemen som diskuteras samt åtgärder som föreslås. Det behövs också samordning mellan dessa olika förslag. Lika viktigt är en uppfattning av problemen som inte behandlas alls, dvs vilka problem som har uteslutits från utredningar, deras omfattning samt om föreslagna åtgärder bidrar att dessa problem kommer förstärkas (öka).

Detta remissvar har tagits fram av Agnieszka Zalejska Jonsson och Mats Wilhelmsson vid Institutionen för fastigheter och byggande, KTH.

Stockholm 2022-08-24

Sigbritt Karlsson  
Rektor