

Från:

Skickat:

STOCKHOLMS STAD
Kommunstyrelsen
Registraturet

Ink. 2017-01-13

Dnr: 110-68/2017

Till: RI

Therese Gellerstedt <Therese.Gellerstedt@regeringskansliet.se>

den 13 januari 2017 09:56

kammarratten.goteborg@dom.se; forvaltningsrattenistockholm@dom.se;
socialstyrelsen@socialstyrelsen.se; finansinspektionen@fi.se;
konsumentverket@konsumentverket.se; kronofogdemyndigheten@kronofogden.se;
riksgalden@riksgalden.se; registrator@statskontoret.se; ibf@ibf.uu.se; info@mah.se;
info@mucf.se; registrator@arbetsformedlingen.se; registrator@csn.se;
kundservice@pensionsmyndigheten.se; do@do.se; jonkoping@lansstyrelsen.se;
skane@lansstyrelsen.se; stockholm@lansstyrelsen.se; vasterbotten@lansstyrelsen.se;
ostergotland@lansstyrelsen.se; arvika.kommun@arvika.se; kommun@borlange.se;
bracke@bracke.se; info@dorotea.se; kommunen@enkoping.se;
kommun@falkenberg.se; registrator@gagnef.se;
stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; kommun@hudiksvall.se;
kommun@hoor.se; kommun@kalmar.se; kommun@kil.se; kommun@kommun.kiruna.se;
lekebergs.kommun@lekeberg.se; kommunstyrelsen@lomma.se;
lulea.kommun@lulea.se; registrator@lysekil.se; kommunstyrelsen@malmo.se;
stad@molndal.se; kommun@pajala.se; kommun@sandviken.se;
sigtuna.kommun@sigtuna.se; Funktion Kommunstyrelsen; kommun@sunne.se;
torsby.kommun@torsby.se; trelleborgs.kommun@trelleborg.se; kommun@upplands-
bro.se; kommunstyrelsen@vaggeryd.se; kommun@valdemarsvik.se;
kundcenter@ostersund.se; Helpdesk BOST Kundtjänst Bostadsförmedlingen;
info@bostadsrattarna.se; kansli@byggherre.se; info@fastighetsagarna.se;
riksforbundet@hsb.se; info@hyresgastforeningen.se; info@jagvillhabo.nu;
info@riksbyggen.se; info@stadsmissionen.se; info@swedishbankers.se; info@sabo.se;
info@skl.se; kundcenter@forsakringskassan.se

Ämne:

Del av Boverkets rapport (2014:33) Etableringshinder på bostadsmarknaden samt
Boverkets komplettering

Bifogade filer:

Boverkets rapport - Etableringshinder på bostadsmarknaden 2014_33.pdf; Boverkets
kompletterande PM 2014_33.pdf; Missiv.pdf

Hej,

Bifogar remiss för yttrande, svar senast den 12 april 2017 till N.registrator@regeringskansliet.se samt
Therese.gellerstedt@regeringskansliet.se

Med vänliga hälsningar
Therese Gellerstedt



Regeringskansliet

Therese Gellerstedt
Avdelningen för bostäder och transporter
Näringsdepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
08-4058809
070-5394346
Therese.Gellerstedt@regeringskansliet.se
www.regeringen.se



Näringsdepartementet

Del av Boverkets rapport (2014:33) Etableringshinder på bostadsmarknaden samt Boverkets komplettering

Remissinstanser

- 1 Kammarrätten i Göteborg
- 2 Förvaltningsrätten i Stockholm
- 3 Försäkringskassan
- 4 Socialstyrelsen
- 5 Finansinspektionen
- 6 Konsumentverket
- 7 Kronofogdemyndigheten
- 8 Riksgälden
- 9 Statskontoret
- 10 Uppsala universitet, Institutet för bostads- och urbanforskning
- 11 Malmö Högskola
- 12 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
- 13 Arbetsförmedlingen
- 14 Centrala studiestödsnämnden
- 15 Pensionsmyndigheten
- 16 Diskrimineringsombudsmannen
- 17 Länsstyrelsen i Jönköpings län
- 18 Länsstyrelsen i Skåne län
- 19 Länsstyrelsen i Stockholms län

- 20 Länsstyrelsen i Västerbottens län
- 21 Länsstyrelsen i Östergötlands län
- 22 Arvika kommun
- 23 Borlänge kommun
- 24 Bräcke kommun
- 25 Dorotea kommun
- 26 Enköpings kommun
- 27 Falkenbergs kommun
- 28 Gagnefs kommun
- 29 Göteborgs kommun
- 30 Hudiksvalls kommun
- 31 Höörs kommun
- 32 Kalmar kommun
- 33 Kils kommun
- 34 Kiruna kommun
- 35 Lekebergs kommun
- 36 Lomma kommun
- 37 Luleå kommun
- 38 Lysekils kommun
- 39 Malmö kommun
- 40 Mölndals kommun
- 41 Pajala kommun
- 42 Sandvikens kommun
- 43 Sigtuna kommun
- 44 Stockholms kommun
- 45 Sunne kommun
- 46 Torsby kommun
- 47 Trelleborgs kommun
- 48 Upplands-Bro kommun
- 49 Vaggeryds kommun

- 50 Valdermarsviks kommun
- 51 Östersunds kommun
- 52 Bostadsförmedlingen Stockholm AB
- 53 Bostadsrätterna
- 54 Byggherrarna Sverige AB
- 55 Fastighetsägarna Sverige
- 56 HSB Riksförbund
- 57 Hyresgästföreningen Riksförbundet
- 58 Jagvillhabostad.nu
- 59 Riksbyggen
- 60 Stockholms Stadsmission
- 61 Svenska bankföreningen
- 62 Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO
- 63 Sveriges Kommuner och Landsting, SKL

Rapporten Etableringshinder på bostadsmarknaden (2014:33) har tagits fram av Boverket på uppdrag av regeringen. I Boverkets uppdrag ingick att ta fram förslag som underlättar etablering på bostadsmarknaden. Boverket föreslår bl.a. att en statlig hyresgaranti införs och att den statliga förvärvsgarantin avvecklas. Huvudsyftet med denna remittering är att regeringen önskar få remissinstansernas synpunkter på ovan nämnda förslag (se framförallt författningstexter och kommentarer samt kapitel 4 och 5). Till Boverkets rapport bifogas också en av regeringen begärd komplettering avseende myndighet för handläggning av en eventuell statlig hyresgaranti.

Remissvaren ska ha kommit in till Näringsdepartementet senast den 12 april 2017. Vi ser gärna att remissvaren även skickas i elektronisk form via e-post till n.registrator@regeringskansliet.se, med kopia till therese.gellerstedt@regeringskansliet.se i både word- och pdf-format. Vi uppskattar om filnamnet är Regeringskansliets diarienummer utan snedstreck, N2015-00368-PBB följt av remissinstansens namn. I Remissvaret anges Regeringskansliets diarienummer N2015/00368/PBB.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att

redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Frågor under remisstiden kan ställas till Danielle Zachrisson,
danielle.zachrisson@regeringskansliet.se, 08-405 39 04.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2). Promemorian kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Annika Gottberg
Biträdande enhetschef



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2014:33
REGERINGSUPPDRAG

Etableringshinder på bostadsmarknaden



Etableringshinder på bostadsmarknaden

Boverket december 2014

Titel: Etableringshinder på bostadsmarknaden

Utgivare: Boverket december 2014

Upplaga: 1

Antal ex: 50

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-181-3

ISBN pdf: 978-91-7563-182-0

Sökord: Bostadsmarknaden, bostadspolitik, boendesituation, hinder, kommunala hyresgarantier, statliga kreditgarantier, förvärvsgarantier, exempel, analys, Sverige, Norge, Nederländerna, Österrike, England

Dnr: 301-3426/2013

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50 eller 35 30 56

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2014

Förord

Den här rapporten är Boverket svar på regeringsuppdrag 2013-3426-001. Boverket har tidigare redovisat vilka hinder människor kan möta när de ska etablera sig på bostadsmarknaden. Det kan röra sig om krav på inkomst, fast anställning, fläckfria kreditupplysningar samt diskriminering. I det här uppdraget ska Boverket belysa konkreta etableringsproblem på bostadsmarknaden, med fokus på områden där kunskap saknas.

Boverket ska även analysera tänkbara åtgärder och styrmedel som kan hantera risk eller på annat sätt underlätta etablering på bostadsmarknaden. Förslagen bör i första hand vara inriktade på att förbättra och förenkla olika regelsystem. Boverket ska även se över systemen för de kommunala hyresgarantierna (inklusive det statliga bidraget) och den statliga förvärvsgarantin. Om det är motiverat ska Boverket också lämna förslag på åtgärder angående dessa stödformer.

Rapporten är skriven av Ingrid Birgersson, Roger Gustafsson, Jonas Hammarlund, Lillemor Hult, Sebastian Johansson, Pia Westford, Malin Westlund och Peter Karpestam där den sistnämnde varit föredragande samt projektledare. Projektgruppen har även dragit nytta av synpunkter från Micael Nilsson, Rolf Westerlund, Rebecka Mogren, Elisabet Liffler och Zara Bergsten.

Karlskrona december 2014

Janna Valik
generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Inledning och läsanvisningar	9
Sammanfattning	13
Förordningstexter	19
Förslag till förordning om statlig hyresgaranti	19
Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier	21
Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2008:20) om statliga kreditgarantier för förvärv av bostad	22
1 Villkor för social bostadspolitik: En översikt med exempel från andra länder	23
1.1 Bostadspolitiska trender och utmaningar	23
1.2 Modeller och verktyg för att analysera social bostadspolitik	25
1.2.1 Generella stöd och riktade stöd	25
1.2.2 Institutionella villkor och stigberoende i Sverige	28
1.3 Exempel från andra länder	29
1.3.1 Norge – statligt stöd till självvägande	30
1.3.2 Nederländerna – stor social sektor som ägs av boendeorganisationer	31
1.3.3 Österrike – historiskt starkt offentligt stöd till bostadsförsörjning ..	32
1.3.4 England – privatiseringar och sociala program	34
1.4 Samhällsbyggande och regional planering som villkor för social bostadspolitik	35
1.5 Slutsatser	37
2 Konkreta etableringshinder på bostadsmarknaden	41
2.1 Inledning	41
2.2 Vad vet vi om etableringshinder på bostadsmarknaden?	42
2.2.1 Utbudet av bostäder	42
2.2.2 Boendesituationen för enskilda grupper	45
2.2.3 Ekonomiskt svaga	50
2.2.4 Fastighetsvärdarnas förmedlingsprinciper och diskriminering	57
2.3 Resultat från Sifo-enkäten	60
2.3.1 Hur upplever man sin boendesituation?	61
2.3.2 Avsikter att flytta och anledningar till det	63
2.3.3 Hur och var vill man bo?	67
2.3.4 Vilka hinder möter de som letar bostad?	69
2.4 Avslutande slutsatser och reflektioner	74
3 Exempel från verkligheten – metoder för att hjälpa hushåll med svaga förutsättningar	77
3.1 Inledning	77
3.2 Exempel på förmedling av existerande bostäder	78
3.2.1 Hyresbostäder Norrköping – fördelningsprinciper för hyresrätter ..	78
3.2.2 Uppsalahem	79
3.2.3 Stockholms hem	79
3.2.4 Signalisten Solna	79
3.2.5 KFAB – ungdomsbostäder	80
3.2.6 Tillgodoräknad kötid och förturssystem i Örebro	81
3.2.7 Botkyrkabyggen-Tjänstebo	82

3.3 Exempel vid bostadsbyggande	82
3.3.1 Uppsala	82
3.3.2 SABOs Kombohus.....	83
3.4 Renovering av bostäderna i miljonprogrammet	84
3.4.1 Kraftiga hyreshöjningar i Uppsala.....	85
3.4.2 Mini- midi- maxirenovering i Sigtuna	85
3.5 Motverka diskriminering genom transparenta uthyrningsvillkor ...	86
3.6 Flyttkedjor	88
3.6.1 Flyttkedjor i Norrköping.....	88
3.7 Slutsatser	89
4 Kommunala hyresgarantier	91
4.1 Bakgrund	91
4.2 Tidigare utvärdering	92
4.3 Slutsatser från utvärderingen 2010	93
4.4 Upplevda etableringshinder i Bostadsmarknadsenkäten.....	94
4.5 Utfärdade hyresgarantier med statligt bidrag	95
4.6 Vad tycker kommunerna?	98
4.6.1 Kommuner med hyresgarantier som de kan erhålla statligt bidrag för	99
4.6.2 Kommuner med egna garantier	101
4.6.3 Kommuner utan garantier	102
4.7 Låg användning av hyresgarantier som ger statligt bidrag trots ett tydligt behov	102
4.8 Allmänna slutsatser	103
4.9 Boverkets förslag	106
4.9.1 Hyresgarantin blir statlig	107
4.9.2 Den statliga hyresgarantin ska stärka målgruppernas chanser ...	107
4.9.3 Den statliga hyresgarantin kan sökas i förväg (bli en kupong)....	108
4.9.4 Upp till tolv månadshyror ska kunna ersättas	109
4.9.5 En utnyttjad hyresgaranti blir en skuld	109
4.9.6 Staten tar inte ut någon avgift för att utfärda hyresgarantier	110
4.10 Konsekvensanalys	110
4.10.1 Inledning.....	110
4.10.2 Data	111
4.10.3 Metod.....	116
4.10.4 Resultat.....	117
4.10.5 Slutsatser och rekommendation.....	124
5 Statliga kreditgarantier för förvärv av bostad (förvärvsgarantier)127	
5.1 Bakgrund	127
5.2 Syftet med garantin	128
5.3 Synpunkter på införandet – ett feltänk från början?	128
5.4 Vad har det kostat?	129
5.5 Slutsatser från BKN:s utvärdering.....	129
5.6 Långivning	129
5.6.1 Hur går en kreditprövning till?	130
5.6.2 Betalningsanmärkningar	131
5.7 Vad har hänt sedan införandet?	132
5.8 Sifoenkäten – är svårighet att få låna ett problem?	133
5.9 Frågor till storbankerna	134
5.9.1 Kontantinsatsen är problemet	134
5.9.2 Förvärvsgarantin behövs inte.....	134
5.10 Allmänna slutsatser	135
5.11 Boverkets förslag	136
5.11.1 Förvärvsgarantierna slopas	136

6 Andra överväganden och avslutande reflektioner	137
6.1 Begränsat besittningsskydd?	137
6.2 Bostadsbidragen	139
6.3 Avslutande kommentarer	141
Författningskommentar	143
Förslaget till förordning om statlig hyresgaranti	143
Referenser	147

Inledning och läsanvisningar

Uppdraget

Boverket har fått i uppdrag att belysa konkreta etableringsproblem på bostadsmarknaden, med fokus på områden där kunskap saknas. Boverket ska även analysera tänkbara åtgärder och styrmedel som kan hantera risk eller på annat sätt underlätta etablering på bostadsmarknaden. Förslag bör i första hand inrikta sig på förbättringar och förenklingar av olika regelsystem. Boverket ska även göra en översyn av systemen för de kommunala hyresgarantierna (inklusive det statliga bidraget) och den statliga förvärvsgarantin. Är det motiverat ska Boverket lämna förslag på åtgärder angående dessa stödformer.

Boverkets utgångspunkter

Frågan om hur utsatta grupper lättare ska kunna etablera sig på bostadsmarknaden är en del i en större problematik som omfattar en allmän bostadsbrist, bostadsmarknadens funktionssätt, markanvändningspolitik, invandring och arbetslöshet. Frågan kan studeras från flera olika perspektiv. Möjligheten att styra utvecklingen inom området omfattar likaså ett stort antal tänkbara styrmedel och åtgärder för att underlätta för individer och hushåll med svaga förutsättningar. Boverket anser att förslag på åtgärder av mer omfattande karaktär inte kan ges utan en helhetssyn som involverar flera politikområden och en långsiktig inriktning för bostadspolitik. Detta är också skälet till att Boverket breddat frågeställningen. I ett inledande kapitel ställs frågan om svaga gruppers etableringshinder på bostadsmarknaden i ljuset av den akademiska litteraturens olika modeller för social bostadspolitik och politiken i andra europeiska länder. I kapitlet belyses även stadsbyggnadspolitik som ett villkor för den sociala bostadspolitik.

Metod

Individbaserad riksrepresentativ webbenkät

För att undersöka vilka etableringsproblem som bostadsökande möter har Boverket anlitat Sifo i syfte att genomföra en webbenkät. Enkäten skickades ut till individer mellan 20 och 79 år som vid tillfället fanns registrerade i Sifos webbpanel. Utskicket gjordes under juli månad 2014 och inbringade 5 153 svar. Enkäten innehöll frågor om respondenternas boendesituation, boendepreferenser samt erfarenheter av att flytta och leta bostad i Sverige under de senaste tre åren. Boverket har bl.a. använt enkätens datamaterial till att rangordna olika hinder som bostads-sökande möter, vilket inte gjorts på samma sätt i tidigare studier.

Webbenkät till SABOs och Fastighetsägarnas medlemsföretag.

Boverket har även skickat ut en webbenkät till SABOs och Fastighetsägarnas medlemsföretag. 162 av SABO-företagen och 25 av Fastighetsägarnas medlemmar svarade på enkäten. Enkäten innehöll bl.a. frågor om respondenternas syn på de viktigaste anledningarna till varför bostadssökande nekas hyreskontrakt och om hyresvärdarnas uthyrningskriterier.

Samråd med relevanta aktörer

Under arbetets gång har Boverket varit i direkt kontakt med ett flertal relevanta aktörer på bostadsmarknaden:

- SABO
- jagvillhabostad.nu
- Hyresgästföreningen
- Diskrimineringsombudsmannen
- Företrädare för fastighetsbolag: Uppsalahem AB, Örebrobostäder AB, Stena Fastigheter Uppsala AB, Stockholms hem AB, Signalisten. AB Landskronahem, Hyresbostäder i Karlskoga AB. MKB Fastighets AB, Växjöbostäder AB, Telge Bostäder AB, Falkenbergs Bostads AB, AB Bostaden i Umeå, Kopparstaden AB, AB Pitebo, Katrineholms Fastighets AB, Förvaltnings AB Framtiden.
- Företrädare för kommuner: Karlstad, Eksjö, Mark, Alingsås, Gotland, Hudiksvall, Ljusdal, Lund, Pajala, Skövde, Upplands-Bro, Vaggeryd, Värmdö, Huddinge, Uppsala, Katrineholm, Vadstena, Värnamo, Tingsryd, Mörbylånga, Gotland, Burlöv, Östra Göinge, Kävlinge, Lund, Helsingborg, Hylte, Halmstad, Härryda, Sotenäs, Munkedal, Lerum, Alingsås, Lidköping, Kil, Hammarö, Grums, Karlstad, Filipstad, Arvika, Hallstahammar, Leksand, Ljusdal, Hudiksvall, Östersund, Bjurholm, Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Västerås och Umeå.
- Företrädare för banker: Nordea, Handelsbanken, SBAB, Swedbank och SEB.

Dataunderlaget i rapporten

För att belysa boendesituationen för vissa grupper, motivera vårt förslag i kapitel 4 samt räkna på konsekvenserna av det har vi utgått från dessa data:

- SCB:s stickprovsundersökning över hushållens boende och ekonomi (HEK) från 2012.
- Data över månadshyror från SCB:s webbplats.
- Data över antalet flyttningar i hela riket fördelat på ålder (ettårsklasser) och kön från SCB. Underlaget lämnades ut på begäran men finns inte tillgängligt på SCB:s webbplats.
- Konsumentverkets riktlinjer för levnadsomkostnader för 2012.
- Upplysningscentralens data över betalningsanmärkningar.
- Kronofogdemyndighetens uppgifter över delgivningstider vid hyresvärdarsavhysningar.

- Datamaterial från den individbaserade webbenkäten och enkäten till SABOs samt Fastighetsägarnas medlemsföretag (se ovan).

Litteraturgenomgång

Boverket har gjort en översyn av litteraturen om svaga gruppers etablering på bostadsmarknaden (kapitel 2) och av den akademiska litteraturen om social bostadspolitik i andra länder (kapitel 1).

Befintliga förordningar och lagar

I rapporten berörs följande lagar och förordningar i olika grad.

- 12 kap. jordabalken (hyreslagen)
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse
- Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter
- Konsumentkreditlag (2010:1846)
- Förordning (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier
- Förordning (2008:20) om statliga kreditgarantier för förvärv av bostad
- Förordning (2011:211) om utlåning och garantier

Disposition

Rapporten består av två delar. I den första delen görs litteraturgenomgångar och där analyseras resultaten från de empiriska studierna och annan data. I den andra delen övervägs och presenteras förslag till regelförändringar.

Del 1: Analys

I kapitel ett undersöks villkoren för en svensk social bostadspolitik. Frågan om svaga gruppers etableringshinder på bostadsmarknaden ställs här i ljuset av den akademiska litteraturens olika modeller för social bostadspolitik och politiken i andra europeiska länder. I kapitlet belyses även stadsbyggnadspolitiken som ett villkor för den sociala bostadspolitiken. Kapitel 2 belyser konkreta etableringshinder som individer möter på den svenska bostadsmarknaden. Kapitlet gör en översyn av relevant litteratur om etablering på den svenska bostadsmarknaden, analyserar befintlig statistik från SCB och rapporterar resultaten från den individbaserade webbenkäten. Kapitel 3 kartlägger åtgärder och styrmedel som syftar till att underlätta etablering på bostadsmarknaden och som redan tillämpas runt om i landet bl.a. på kommunal nivå. Detta för att belysa att det redan i dag går att göra mycket för att underlätta etablering på bostadsmarknaden utan stöd i regleringar.

Del 2: Överväganden och förslag

I kapitel fyra utvärderas regelverket för de kommunala hyresgarantierna, inklusive det statliga bidraget. Kapitlet innefattar även ett förslag på förändrade regler och en konsekvensanalys. Förslaget vilar på Boverkets intervjuer med företrädare för kommunerna och på resultaten från Boverkets webbenkät till SABO:s och Fastighetsägarnas medlemsföretag.

I kapitel fem utvärderas den statliga förvärvsgarantin. Boverket föreslår att förvärvsgarantin avvecklas. Förslaget vilar på vad som framkommit i Boverkets intervjuer med företrädare för fem av de etablerade affärsbankerna.

I kapitel sex görs en genomgång av åtgärder som vi valt att inte gå vidare med. Kapitlet berör överväganden om besittningsskyddet vid tecknande av hyreskontrakt. I kapitlet diskuteras kort bostadsbidragens roll för etablering på bostadsmarknaden.

Förslag på ny förordning och på upphävande av befintliga förordningar

Ett förslag på ny förordning om statliga hyresgarantier och en förordning som upphäver den gamla förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier finns direkt efter sammanfattningen.

Kommentarer till den nya förordningen ligger sist i rapporten. Ett förslag på förordning som upphäver den gamla förordningen (2008:20) om statliga kreditgarantier för förvärv av bostad (statliga förvärvsgarantier) finns direkt efter sammanfattningen.

Sammanfattning

Uppdraget

Denna rapport är Boverkets svar på regeringsuppdrag att ta fram förslag som underlättar etablering på bostadsmarknaden (dnr 301-3426/2013). Enligt uppdragsformuleringen ska Boverket göra följande:

- Belysa konkreta etableringsproblem som individer möter med fokus på områden där kunskap saknas.
- Ta fram förslag för att underlätta etablering på bostadsmarknaden. Fokus ligger på att förbättra och förenkla regelsystem, bl.a. ska Boverket undersöka om regelverk och regleringar gör det svårt för personer att få ett hyreskontrakt. Boverket ska särskilt se över de kommunala hyresgarantierna, inklusive det statliga bidraget till kommunerna och statliga kreditgarantier för förvärv av bostad den (statliga förvärvsgarantin). Om det är motiverat ska Boverket föreslå åtgärder kring dessa styrmedel.

Rapportens innehåll

Frågan om hur utsatta grupper lättare ska kunna etablera sig på bostadsmarknaden är en del i en större problematik som omfattar en allmän bostadsbrist, bostadsmarknadens funktionssätt, markanvändningspolitik, invandring och arbetslöshet. Frågan kan studeras från flera olika perspektiv. Möjligheten att styra utvecklingen inom området omfattar likaså ett stort antal tänkbara styrmedel och åtgärder för att underlätta för individer och hushåll med svaga förutsättningar. Boverket anser att förslag på åtgärder av mer omfattande karaktär inte kan ges utan en helhetssyn som involverar flera politikområden och en långsiktigt hållbar inriktning på bostadspolitiken.

I mediedebatten är det oftast bostadsbristen, i synnerhet bristen på hyresrätter, som lyfts fram som den största utmaningen. Bostadsbristen tar sig bl.a. uttryck i långa bostadsköer, stigande bostadspriser, ett ökat kvarboende bland unga vuxna och en ökad trångboddhet. I debatten har ett antal faktorer som bidrar till bostadsbristen lyfts på senare år. Exempelvis har olika debattörer och experter lyft hyressättnings-systemets, reavinstbeskattningens och fastighetsskattens negativa inverkan på rörligheten på bostadsmarknaden. När hyressättnings-systemet kritiseras menar istället dess förespråkare att ett införande av marknadshyror skulle kräva att man samtidigt inför ”social housing”, vilket anses öka segregationen och medföra en stigmatisering av utsatta grupper. Från näringslivet argumenteras för att kommunernas plan-monopol och marktilldelningspolitik, bristen på konkurrens i byggsektorn samt regelverket och möjligheterna att överklaga vid nybyggnation är andra faktorer som hindrar bostadsbyggande. Det är orimligt att helt separera diskussionen om etableringshinder för individer och hushåll med svaga förutsättningar från diskussionen om den allmänna bostadsbristens orsaker då mycket talar för att bostadsbristen slår som hårdast mot grupper med svaga förutsättningar. Hyresvärdarna ökar antagligen sina

krav (inkomst, anställning etc.) på presumtiva hyresgäster när bostadsbristen ökar och de med lägst inkomst och minst eget kapital har det allra svårast att konkurrera om bostäder när priserna stiger. De med svaga förutsättningar är då i än högre grad än övriga hänvisade till andrahandsmarknaden där konflikter och bedrägerier förefaller relativt vanliga.

Boverket tolkar inte uppdraget som en instruktion att föreslå systemförändrande åtgärder men menar samtidigt att en framtida framgångsrik bostadspolitik kräver en långsiktig inriktning där flera politikområden omfattas.

Boverket ger förslag som skulle kunna genomföras inom det befintliga bostadspolitiska systemet. Särskilt har Boverket valt att inrikta arbetet på ett förslag till förändring av de kommunala hyresgarantier som idag berättigar till statligt bidrag.

Rapporten består av två delar. En litteratur- och analysdel (kapitel 1-3) och en del med överväganden och förslag på åtgärder (kapitel 4-6). I del ett tar Boverket delvis ett större grepp än inriktningen på det aktuella uppdraget och blickar bortom befintliga strukturer som sätter agendan för den nuvarande bostadspolitiken. Vi beskriver här kort rapportens innehåll.

Kapitel 1

I kapitel 1 undersöks villkoren för en svensk social bostadspolitik. Social bostadspolitik är ett aktuellt ämne för studier och debatt i Europa. Behovet av bostäder för låginkomsthushåll och särskilt utsatta grupper anses vara högt och växande. Detta förklaras med den pågående urbaniseringen, med stigande priser på bostäder och på demografiska faktorer, särskilt invandring, men utvecklingen ses också som en effekt av inkomstfördelningen. Kapitlet grundas på en genomgång av litteratur om social bostadspolitik i andra länder. Den koncentreras till europeiska förhållanden och till ett urval av länder. Litteraturen bidrar med teoretiska verktyg för att urskilja trender i den sociala bostadspolitiken och för att jämföra länder. En vanlig distinktion är den mellan en generell massmodell och en selektiv, eller riktad social bostadspolitik och en gemensam europeisk trend är övergången från den generella till den selektiva modellen. "Stigberoende" är ett begrepp som används för att förklara hur tidigare beslut och vägval påverkar möjligheter för beslutsfattare och vad som anses riktigt och bra. Sverige har i detta sammanhang specifika institutionella villkor som både begränsar möjligheterna och erbjuder unika chanser att styra utvecklingen. Olikheter i institutionella villkor gör det däremot svårt att dra slutsatser om möjligheterna att genomföra åtgärder grundat på erfarenheter i andra länder. Det är inte heller möjligt att dra slutsatser om effekter av enskilda bostadspolitiska åtgärder, då effekterna i ett land kan bero på institutionella förhållanden. Bostadspolitikens villkor sträcker sig även utanför den vanliga avgränsningen av bostadspolitikens område. I Sverige lade 1900-talets samhällsbyggnadspolitik grunden för ett omfattande bostadsbyggande långt utanför stadskärnorna med målsättningar om bibehållen tillgänglighet till städernas centrala delar och en hälsosammare och tryggare närmiljö. Det är tydligt att urban och regional planering

även nu är viktiga villkor för att öka bostadsutbudet med hänsyn till andra sociala, ekonomiska och miljömässiga mål.

Kapitel 2

I kapitel 2 analyserar Boverket konkreta etableringshinder på bostadsmarknaden. Tidigare studier har väl beskrivit olika svårigheter som individer möter men det saknas studier som rangordnar och jämför dem. För att möjliggöra detta har Boverket låtit genomföra en riksrepresentativ webbenkät till individer mellan 20 och 79 år. I enkäten frågar Boverket respondenterna om hur man upplever sin egen boendesituation, hur man vill bo och vilka hinder man mött när (och om) man flyttat eller letat bostad under de senaste tre åren. Boverket har också låtit skicka ut en webbenkät till SABOS och Fastighetsägarnas medlemsföretag. Där får respondenterna rangordna anledningar till att bostadssökande inte får hyreskontrakt hos dem. Boverket går också igenom tidigare litteratur på området och analyserar individdata från SCB:s stickprovsundersökning över hushållens ekonomi och boendesituation (HEK).

Kapitlets slutsatser överensstämmer till stor del med den dagsaktuella debatten. Bristen på hyresrätter med låg hyra framstår som det mest betydande hinder som bostadssökande möter. Det näst viktigaste är svårigheten att låna pengar, särskilt att få ihop pengar till kontantinsatsen och det tredje viktigaste är olika krav som hyresvärdarna ställer. Det fjärde viktigaste utgörs av reavinstbeskattningen, analysen tyder på att många hushåll avstår från att sälja sin bostad eller tvingas köpa en annan bostad än de egentligen hade velat p.g.a. den skatteskuld de får när de säljer sin bostad. Boverket har också identifierat andra betydande hinder, exempelvis diskriminering, konflikter i samband med andrahandsuthyrning och ofullständig information om det befintliga utbudet av bostäder.

Kapitel 3

I kapitel 3 beskriver Boverket hur kommuner och andra aktörer arbetar för att underlätta etablering på bostadsmarknaden. En del av Boverkets uppdrag består i att överväga regelförändringar som kan underlätta etablering för grupper med dåliga förutsättningar. Men det mesta av arbetet för att säkra bostadsförsörjningen gör kommunerna och de har stora möjligheter att anpassa sitt arbete till lokala behov och förutsättningar. Kommunerna kan göra mycket utan att det behövs mer reglering i grunden som stöd.

Även allmännyttiga och privata hyresvärdar kan underlätta etablering på bostadsmarknaden för svaga bostadskonsumenter. Detta görs redan idag på en rad lokala bostadsmarknader och i detta avsnitt beskriver vi åtgärder för att underlätta etablering. Boverket ger bl.a. exempel på sätt att förmedla lägenheter, marktilldelningsmetoder, olika byggkoncept och metoder för att åstadkomma rimliga hyreshöjningar vid renoveringar.

Vi diskuterar också vikten av att hyresvärdarna har transparenta uthyrningskriterier och resonerar om huruvida nybyggnation ger upphov till flyttkedjor som gynnar svaga hushåll, då det är ett vanligt argument i debatten. En viktig slutsats är att kommuners arbete med olika förtursystem där särskilda grupper får företräde till vissa lägenheter

försvåras av den befintliga bristen på hyresrätter. En ökad användning av förturer för särskilda grupper kommer också innebära en ökad grupp människor som blir bortprioriterade och inte får tillgång till någon bostad, vilket kan ge upphov till missnöje och irritation.

Kapitel 4

I kapitel fyra ser Boverket på den del av uppdraget som går ut på att se över systemet för de kommunala hyresgarantierna, inklusive det statliga bidraget till kommunerna. Kommuner kan frivilligt ställa ut garantier som ersätter hyresvärdarna för uteblivna hyresbetalningar. Om kommunernas garanti uppfyller ett antal kriterier betalar staten ut ett bidrag om 5 000 kronor per beviljad hyresgaranti. Kriterierna är att:

- den eller de för vilka hyresgarantierna lämnas har fått en bostad med hyresrätt som är garanterad med hyresavtal,
- hyresgarantin omfattar minst sex månadshyror och gäller under minst två år, och
- den eller de för vilka hyresgarantierna lämnas bedöms ha ekonomiska förutsättningar att utan försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) fullgöra hyresbetalningar.

Bakgrunden till att Boverket fått i uppdrag att se över systemet för de kommunala hyresgarantierna, inklusive det statliga bidraget till kommunerna, är att de använts mycket lite sedan de infördes 2007. I skrivande stund har endast 30 kommuner ställt ut hyresgarantier som berättigar till det statliga bidraget. Boverket tar avstamp i den utredning som Statens bostadskreditnämnd (BKN) gjorde 2010 och har på nytt talat med företrädare för olika kommuner: dels sådana som använder hyresgarantier som berättigar till det statliga bidraget, dels kommuner som använder varianter som inte berättigar till det statliga bidraget och slutligen kommuner som inte använder hyresgarantier överhuvudtaget. Boverket har även talat med representanter för 13 SABO-företag och använt sig av svaren på den enkät som Boverket skickade ut till SABO:s och Fastighetsägarnas medlemsföretag. Målgruppen för hyresgarantier som berättigar till statligt bidrag är hushåll som trots ekonomisk förmåga (utan försörjningsstöd) ändå har svårt att få ett hyreskontrakt med besittningsskydd.

Boverket drar slutsatsen att kommunerna av tradition ofta jobbar med andra verktyg (t.ex. kommunala andrahandskontrakt, även kallade sociala kontrakt) och andra målgrupper (exempelvis de som uppbär försörjningsstöd). Boverket har också fått indikationer på att fastighetsvärdarna skulle kunna bli mer välvilligt inställda om de bostadssökande redan har en garanterad möjlighet till hyresgaranti när de kontaktar hyresvärdarna och om garantin ersätter förluster för fler månadshyror. Administrationen kan också effektiveras om staten tar över ansvaret. Boverket föreslår bl.a. av dessa anledningar en förändring av systemet för de kommunala hyresgarantierna, inklusive det statliga bidraget. Förslaget i sin helhet med tillhörande analys och konsekvensutredning finns i kapitel fyra.

Kapitel fem

I kapitel fem ser Boverket över systemet för statliga kreditgarantier för förvärv av bostad (den statliga förvärvsgarantin). Mot en avgift tecknar långivaren förvärvsgarantin när bostadslånet betalas ut och låntagaren köper bostaden. Staten garanterar då räntebetalningarna upp till 100 000 kronor under max 10 år. Garantin omfattar inte amorteringar och andra kostnader för lånet. För att banken ska kunna teckna förvärvsgarantin måste

- låntagaren inte äga eller ha ägt en villa, radhus, bostadsrätt eller liknande
- låntagaren bedömas ha förutsättningar att betala ränta och amortering
- bostaden vara avsedd för permanent boende

Boverket administrerar försvarsgarantin mot en avgift och målgruppen bland de bostadssökande är samma som för de kommunala hyresgarantierna. Syftet är att de som har svårt att få lån trots ekonomisk förmåga ska kunna köpa en bostad. Skälet till att de inte får lån kan bl.a. vara att de inte varit kända hos banken sedan tidigare och/eller att de har enstaka betalningsanmärkningar. Förvärvsgarantin har knappt använts sedan den infördes, endast en garanti finns utställd. Boverket ska se över om systemet kan ändras så att användningen av garantin kan öka. Vi har därför varit i kontakt med representanter för fem banker.

Den statliga förvärvsgarantin efterfrågas inte av bankerna, det är deras egen kreditprövning och tolkning av begreppet ”god kreditgivningssed” som avgör kreditgivningsbesluten. Om man beviljar en låneansökan behövs inte garantin. Och om man inte vill låna ut pengar skulle det innebära ett brott mot egna kreditreglerna och god kreditgivningssed om man istället tecknar förvärvsgarantin och beviljar ett lån. På senare år har det utvecklats marknadslösningar med samma eller liknande målgrupper som förvärvsgarantin. Aktörer som exempelvis Bluestep har specialiserat sig på att erbjuda bl.a. individer med betalningsanmärkningar och tillfälliga anställningar bostadslån, men kräver samtidigt en högre ränta som kompensation för den högre risk som det medför, vilket är marknadens egen lösning för hur den för förvärvsgarantins tänkta målgrupp kan tillgodoseas. Förvärvsgarantin eller andra statliga styrmedel för att underlätta lån är bara befogade om kreditgivare felbedömer risken och därför fattar kreditgivningsbeslut som felaktigt avslår eller prissätter lån för hushåll med svaga förutsättningar. Boverket har inte inom ramen för detta uppdrag kunnat påvisa att sådana marknadsmisslyckanden existerar. Den dagsaktuella debatten handlar snarare om att hushållen lånar för mycket pengar. Bl.a. föreslog Finansinspektionen i november 2014 att nya bolånetagare måste amortera mer än vad som görs i dagsläget.

Boverket ser därför ingen möjlighet att föreslå andra styrmedel som fyller förvärvsgarantins tänkta funktion. Boverket följer samma rekommendation som BKN utfärdade 2010 och föreslår att den statliga förvärvsgarantin avskaffas eftersom bankerna inte vill använda den. Man bör avvakta följderna av Finansinspektionens förslag och eventuella framtida beslut om hur man ska komma tillrätta med hushållens höga skulder. Längre fram kan Boverket eventuellt på nytt ta upp tråden om

stöd som underlättar för svaga grupper att köpa bostad, men i så fall måste dessa punkter klargöras:

- I vilken grad bolånemarknaden kännetecknas av marknadsmisslyckanden som innebär att vissa grupper felaktigt avslås bolån och/eller i vilken mån etablerade aktörer prissätter risken att låna ut till dessa grupper för högt. Det går nämligen delvis i strid med den dagsaktuella debatten om att hushållen lånar för mycket till sina bostäder.
- Bör hjälp till svaga grupper göras i ägarriktsegmentet och/eller hyresriktsegmentet? Det är ofrånkomligen så att det låga utbudet av lediga hyresrätter kan tvinga människor som inte annars hade valt det att köpa sin bostad. I vissa skeden i livet när man behöver ha en större flexibilitet är man som mest betjänt av att kunna hyra sin bostad. Det ska samtidigt vägas mot det faktum att många vill äga sin bostad (se kapitel 2).

Kapitel sex

En stor del av resurserna som Boverket har anslagit till uppdraget har gått till att belysa konkreta etableringsproblem och att utarbeta ett förslag om förändring av systemet för det statliga bidraget till kommunala hyresgarantier. I rapportens sista kapitel svarar Boverket på den del av uppdraget som går ut på att se över förbättringar och förenklingar av olika regelsystem som kan underlätta för svaga grupper att få ett hyreskontrakt.

I kapitlet diskuterar vi dessa frågor:

- Om det går att åstadkomma ökad flexibilitet kring möjligheterna att åstadkomma hyreskontrakt som gör undantag från reglerna kring besittningsskyddet. Tanken med ett svagare besittningsskydd är att hyresvärdarna ska bli mer villiga att hyra ut till grupper som de annars hade varit motvilliga till.
- Bostadsbidragets roll för etablering på bostadsmarknaden.

Boverket konstaterar att det vore önskvärt med en översyn av bostadsbidragen. Om gränserna för bostadskostnader- och inkomst anpassades till hyres- och inkomstutvecklingen i samhället, skulle bostadsbidraget fortsätta att kompensera ekonomiskt svaga hushåll för deras ökade bostadskostnader. Man kan också överväga bostadsbidrag som avses för nyproducerade lägenheter och att det ”retroaktiva” återbetalningskravet” slopas. Men Boverkets förslag om hyresgarantierna (i kapitel 4) bör utvärderas innan vi föreslår något om bostadsbidrag. Boverket har även valt att inte lämna förslag som innebär en ökad flexibilitet kring möjligheterna att teckna hyreskontrakt utan besittningsskydd, läs mer om det i kapitel sex.

Förordningstexter

Boverket har följande förslag till förordningstext.

Förslag till förordning om statlig hyresgaranti

Härigenom föreskrivs följande.

Syfte och tillämpningsområde

1 § Enligt denna förordning får statlig garanti (hyresgaranti) lämnas 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.

Förutsättningar för hyresgaranti

2 § Som förutsättning för att hyresgaranti ska lämnas gäller att den eller de för vilka hyresgarantierna lämnas

1. får en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning, och

2. bedöms ha ekonomiska förutsättningar att utan försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) fullgöra hyresbetalningar.

Beslut om hyresgaranti

3 § XX prövar ärenden om hyresgarantier.

4 § En hyresgaranti ska omfatta tolv månadshyror och gälla under två år.

5 § På sökandens begäran kan xx ge förhandsbesked om utställande av hyresgaranti.

Eftergift

6 § XX får helt eller delvis efterskänka statens regressfordran enligt 10 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier, om garantigäldenären är på obestånd eller annars saknar utmätningsbara tillgångar och xx bedömer att garantigäldenären inte kommer att kunna betala fordringen senare heller.

För statens fordringar enligt denna förordning ska inte 6 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar gälla för xx.

Bemyndigande

7 § XX får meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Överklagande

8 § XX beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Övriga bestämmelser

9 § För hyresgarantier enligt denna förordning gäller med undantag för 14, 17 och 19 §§ vad som föreskrivs om garantier i förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

Denna förordning träder i kraft den

Boverket har följande förslag till förordningstext.

Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier

Härigenom föreskrivs att förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier ska upphöra att gälla den

Den upphävda förordningen gäller dock för ansökningar om bidrag som har kommit in till Boverket före den..... men ännu inte avgjorts.

Boverket har följande förslag till förordningstext.

Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2008:20) om statliga kreditgarantier för förvärv av bostad

Härigenom föreskrivs att förordningen (2008:20) om statliga kreditgarantier för förvärv av bostad ska upphöra att gälla den

Den upphävda förordningen gäller dock för garantier som utfärdats före den

1 Villkor för social bostadspolitik: En översikt med exempel från andra länder

I detta kapitel undersöks villkoren för en svensk social bostadspolitik. Kapitlet grundas på en genomgång av litteraturöversikter av social bostadspolitik i andra länder och ett mindre antal vetenskapliga artiklar. Den koncentreras till europeiska förhållanden och till ett urval av länder. Flera översikter har gjorts inom området: Donner 2000, BKN 2005, Bengtsson (red.) 2006, Scanlon & Whitehead 2007, Scanlon, Whitehead & Arrigoitia (red.) 2014, Andrews et al. 2011, Heijden, van der 2012, SOU 2012:88, Göteborgs stad 2012, Braga & Palvarini 2013.

Kapitlet inleds med en beskrivning av bostadspolitiska trender och de utmaningar som många länder står inför. Därefter presenteras olika modeller och verktyg som används för att analysera social bostadspolitik. I det påföljande avsnittet redogörs översiktligt för hur ett urval av länder i Europa har utformat sin politik. Översikterna omfattar till liten del åtgärder inom andra politikområden än det bostadspolitiska. I ett särskilt avsnitt belyses samhällsbyggandet och den regionala planeringen som villkor för social bostadspolitik. Studien sammanfattas med slutsatser om villkor för en svensk social bostadspolitik.

1.1 Bostadspolitiska trender och utmaningar

Antologin "Social Housing in Europe" (Scanlon, Whitehead & Arrigota 2014) innehåller en uppdaterad och utökad översikt av tidigare publikationer om den sociala bostadspolitiken i Europa (Scanlon & Whitehead 2007, 2008). I inledningen beskriver författarna bostadspolitiken i Europa under senare halvan av 1900-talet.

Efter andra världskriget fanns behov av att återställa de förstörda städerna och att tillgodose bostadsefterfrågan i en snabbt växande befolkning. Statliga interventioner i bostadsmarknaden blev då vanliga i både norra och östra Europa. Däremot kom formerna för de statliga stöden att variera mellan länderna. I Östeuropa blev stödet till sociala

löner grunden för den sociala bostadspolitiken medan norra Europa såg bostadsförsörjning till alla som en viktig del av välfärdsstaten. I södra Europa däremot, inriktades politiken främst mot stöd till familjernas privata bostadsförvärv. Författarna ansluter till en vanlig distinktion mellan välfärdsstaternas två riktningar i bostadspolitiken. Den ena riktningen gav stöd för storskaliga bostadsbyggnadsprogram för alla, framför allt av hyresbostäder. Stöd infördes även för renovering av det befintliga beståndet. Detta kombinerades med olika typer av åtgärder för att hålla hyrorna låga. Den andra riktningen lade större vikt vid stöd till låginkomsthushåll. Distinktionen blev tydligare i samband med privatiseringen och den privata finansieringen av sociala bostäder under 1980- och 90-talen. Privatiseringen inleddes först i England och Irland och senare i övriga Europa. Regelverket för privatisering ser olika ut men gemensamt är att privatiseringen tenderar att överföra de bättre bostäderna till den privata sektorn. I Tyskland, som har ett bostadsstöd i form av tidsbegränsade hyresrestriktioner, har privatiseringen gått mycket snabbt i samband med att hyresrestriktioner har gått ut i tiden.

Författarna gör också en distinktion mellan å ena sidan länder som successivt minskat inblandningen i bostadsmarknaden och låtit den offentliga finansieringen inom sektorn avta och länder där staten fortsatt att ta ett ansvar för sociala bostäder. Detta menar man var tydligt vid sekelskiftet. Östeuropeiska länder har i det sammanhanget gått före i avvecklingen av statens subventioner men utan att ersätta dessa med andra åtgärder för låginkomsthushållen. I kontrast till detta står Nederländerna, där icke vinstdrivande aktörer på den sociala bostadsmarknaden vuxit sig starka och investerat i sociala bostäder. I andra länder, t.ex. Sverige, har storskaliga bostadsbyggnadsprogram ersatts av en politik för bättre fungerande marknader i kombination med olika riktade åtgärder för särskilda grupper.¹

Under senare år har Europa genomgått en finansiell kris och en ekonomisk tillbakagång som påverkat ländernas bostadsmarknad och bostadspolitik. Författarna menar att detta har medfört en betydande förändring i den sociala bostadssektorn, särskilt har det fått betydelse för vilka grupper som bor i sociala bostäder och i de upplevda behoven av privata investeringar. Den aktuella bostadssituationen i Europas länder visar stora likheter i detta avseende. Inkomstskillnaderna mellan hushåll i sociala bostäder och i andra upplåtelseformer ökar samtidigt som personer med särskilda behov upptar en allt större andel av det sociala bostadsutbudet. Definitionen av särskilda behov varierar men kan inkludera t.ex. äldre, funktionshindrade och ibland stora familjer. Behovet av bostäder för låginkomsthushåll och särskilt utsatta grupper anses dessutom vara högt och växande över hela Europa. Det beror enligt författarna på urbaniseringen, på stigande priser på bostäder och på demografiska faktorer, särskilt invandring. Men de menar också att det är en effekt av inkomstfördelningen. Samtidigt finns ett överutbud av bostäder i vissa områden, t.ex. i östra Tyskland och norra England.

¹ Enligt Turner and Whitehead (Turner & Whitehead 2002) inleddes paradigmskiftet för Sverige 1992 då Danellkommissionen föreslog ett system för att fasa ut räntebidragen till nybyggnation.

Även om det fortfarande byggs allmännyttiga bostäder (social housing) har produktionen avtagit i de flesta länder. I bl.a. Tyskland och Ungern finns inte längre statliga subventioner till att öka bostadsutbudet utan ansvaret har förskjutits till lokala myndigheter. Sedan sekelskiftet har intresset ökat för att återuppbygga utbudet i den sociala bostadssektorn. Österrike har varit särskilt effektivt i att bygga ut allmännyttiga bostäder. I avsnittet "Exempel från andra länder" återkommer vi till erfarenheter från den sociala bostadspolitik.

1.2 Modeller och verktyg för att analysera social bostadspolitik

Flera olika begrepp används för att beteckna social bostadspolitik. "Social housing", "public housing" och "affordable housing". Det finns ingen gemensam definition av begreppet social housing. Länderna ger begreppet olika betydelser kopplade till olika omfattning av offentlig intervention inom sektorn och politikens syften. Här har vi valt att använda begreppet social bostadspolitik som ett inkluderande begrepp och gör preciseringar när det behövs för förståelsen. I litteraturen utvecklas och diskuteras olika teorier och modeller till stöd för att göra jämförelser av ländernas sociala bostadspolitik. I detta avsnitt beskrivs aktuella modeller och eventuella policyslutsatser som dras i samband med dessa. Avsnittet går vidare in på begreppet "stigberoende" (path-dependence) som är ett teoretiskt verktyg för att analysera historiska förlopp utifrån institutionella system och som bl.a. har använts för att jämföra utvecklingen av de nordiska ländernas bostadspolitik.

1.2.1 Generella stöd och riktade stöd

En vanlig distinktion i litteraturen om social bostadspolitik är den mellan breda, offentliga stöd och stöd riktade till utvalda grupper och hushåll, efter en modell av Harloe (Harloe 1995). Han gör en distinktion mellan en generell s.k. massmodell och en residual modell. Massmodellens egenskaper sätter fokus på storskalig produktion av hyresbostäder med syftet att genom ett stort utbud erbjuda invånare tillgång till en bostad till en överkomlig kostnad. Massmodellen är alltså inte riktad specifikt till låginkomstgrupper. Vid sidan av massbyggnation av bostäder stöds sektorn av generella subventioner, som i liten omfattning är inkomstrelaterade. Den residuala modellen, å andra sidan, karaktäriseras av småskaliga program av nybyggnation riktade till just låginkomstgrupper. Modellen tillgodoser behov i politiskt, socialt och ekonomiskt marginaliserade grupper och sammanhänger generellt med en stigmatisering av den sociala sektorn. Enligt Harloe blev massmodellen vanlig efter andra världskriget för att vid mitten av 1970-talet skifta till den residuala modellen (Jfr Scanlon, Whitehead & Arrigoitia 2014).

I en jämförande analys (Braga & Palvarini 2013) av europeiska modeller för social bostadspolitik bygger författarna vidare på Harloes modell. De delar upp den selektiva sociala politiken i en generell och en residual submodell. Den sociala politiken avser dels fördelningen av hyresbostäder, dels hyressättningen av bostäderna. I den generella submodellen fördelas bostäder utifrån inkomsttak i motsats till den

residuala submodellen där behovsprövning ligger till grund för fördelning. Vidare bestäms hyrorna i den generella modellen utifrån ett bestämt inkomsttak och där hushållen kan få inkomstbaserade stöd till hyran. I den residuala modellen är stödet antingen kostnads- eller inkomstbaserat. Braga och Palvarini ansluter till Harloes slutsats om vart Europas länder är på väg men menar dessutom att den generella submodellen är den naturliga utvecklingsriktningen för Västeuropas länder som traditionellt riktat stöd till en bredare grupp av låg- och medelinkomsttagare.

Tabell 1.1. Modeller för social bostadspolitik, efter en indelning av Braga & Palvarini, 2013.

Generell modell	Residuala/Riktade modeller	
	<i>Generell submodell</i>	<i>Residual submodell</i>
Sverige	Österrike	Storbritannien
Danmark	Tyskland	Tyskland
Nederländerna	Frankrike	Frankrike
	Finland	

Till skillnad från de ekonomiska modellerna placerar Kemeny (Kemeny 1995) de sociala strukturerna, eller kulturen, i centrum. Han gör en distinktion mellan två olika hyresbostadsmodeller som kan uppstå samtidigt i olika länder, "The dual" och "The unitary". Den tudelade modellen baseras på konkurrens mellan den sociala (icke vinstdrivande) hyressektorn och andra uthyrare. Staten skyddar den offentliga, eller sociala, hyressektorn från resten av marknaden för att få ett skyddsnät för låginkomstgrupper. Den privata hyressektorn vänder sig till höginkomsthushåll. Efterfrågan tenderar i denna modell att styras mot självägda bostäder enligt Kemeny. Den odelade hyresmarknaden kommer ur en social marknadsstrategi. Systemet är efterfrågestyrt snarare än offentligt styrt och modellen är till skillnad från den tudelade orienterad mot direkt konkurrens. Den offentliga hyressektorn är inte riktad mot enbart låginkomsttagare, varför den inte tenderar att förknippas med marginalisering och stigmatisering av den sociala hyressektorn. Kemeny, Kersloot & Thalmann (Kemeny et al. 2005) utvecklar resonemanget kring den odelade hyresmarknaden och menar att den icke vinstdrivande hyresmarknaden med tiden mognar och når en nivå där den fullt ut kan konkurrera med andra upplåtelseformer. Enligt författarna kan subventioner då fasas ut och marknaden integreras med övriga bostadsmarknaden. Enligt författarna ska den s.k. integrerade hyresmarknaden ses som målet med en social bostadsmarknadspolitik.

Med utgångspunkt i Kemenys och Harloes modeller undersöker van der Heijden (van der Heijden 2002) om skillnader i ländernas sociala bostadspolitik ger tillräcklig grund för att anta olika utvecklingsriktningar för ländernas politik. De länder som undersöks är Belgien, Tyskland (väst), Frankrike, Storbritannien, Nederländerna och Sverige.

Tre olika scenarier tecknas och ger en bild av en förväntad inriktning av bostadspolitik. ² I det första scenariot antas att det finns en kombination av politik och marknad som leder till en större andel privatägda bostäder, i vilken s.k. sociala (offentliga) hyresvärdar förväntas rikta sig till hushåll med låg inkomst. Enligt van der Heijden (2002) kan den sociala sektorn i denna modell bli helt beroende av subventioner riktade till hushållen. Dessutom konstaterar han att hyrestagare saknar incitament att öka sin inkomst då det omedelbart tar ifrån dem bostadsstödet. Sektorns aktörer kan i denna modell inte fungera som oberoende parter på marknaden. Enligt van der Heijden (2002) stämmer den modellen överens med den brittiska bostadsmarknaden i vilken egnahemsbostäder har blivit norm.

Övriga två scenarier grundas i en situation i vilken offentliga åtgärder inte specifikt riktar stöd till egnahem och där efterfrågan på hyresrätter kommer från olika inkomstgrupper. Dessa scenarier är enligt van der Heijden (2002) tillämpliga på Tyskland och Sverige medan han menar att även Frankrike och Nederländerna troligen följer dessa scenarier. I det andra scenariot (en residual odelad marknad) kan uppstå en efterfrågan från olika inkomstgrupper, och hyresvärdar kan fördela lägenheter efter eget tycke. De kan då välja en marknadsorienterad policy och fokusera på avtal med mer lukrativa höginkomstgrupper. Tyskland antas komma att följa denna väg.

Det tredje scenariot är den odelade hyresmarknaden, som i mycket grundas i Kemenys odelade marknadsmodell. I detta scenario kombineras socialt ansvar med en marknadslösning. Hyresvärdar är finansiellt oberoende utan att den sociala hyresmarknaden blir marginaliserad. Scenariot förutsätter att den sociala hyressektorn tillgodoser en vidare grupps önskemål, inte bara låginkomsttagare. Policyn kan omfatta flera instrument, inklusive hyresdifferentiering, hyrespool och selektiv försäljning i en form av förvaltning av tillgångar. I detta scenario antas offentliga, eller sociala, hyresvärdar vara aktiva på en marknad där de konkurrerar med aktörer som erbjuder ägandebostäder. Därutöver kommer staten i detta scenario att behålla och utveckla en neutral politik som inte knyter vissa inkomstgrupper till specifika boenden. Van der Heijden (2002) menar att Nederländerna, Sverige och möjligen Tyskland och Frankrike är i en bättre position än t.ex. Belgien och Storbritannien för att utveckla detta scenario. I flera västeuropeiska länder är det aktuellt att låta utvecklingen gå i riktning mot det första scenariot (residual delad marknad) vilket förknippas med en marginalisering och stigmatisering av låginkomstgrupper. Om detta är oönskat menar van der Heijden (2002) att det krävs aktiva åtgärder inom ett vidare fält än bostadssektorn för att ändra riktning på utvecklingen. I en teoretisk analys (van der Heijden et al. 2012) av den integrerade marknadsmodell som introduceras av Kemeny et al. (2005) drar författarna slutsatsen att en odelad marknad

² De tre scenarierna är:

1. en residual delad marknad (Harloes residuala modell och Kemenys delade marknadsmodell)
2. en residual odelad marknad börjar med Kemenys delade marknadsmodell och utvecklas i riktning mot en residual delad marknad
3. en odelad hyresmarknad som kombinerar socialt ansvarstagande med en marknadslösning för bostadsförsörjningen.

som inte samtidigt tillämpar en behovsprövad fördelning av bostäder, finns ingen garanti för att modellen kommer att tillgodose behovet av bostäder till utsatta hushåll.

1.2.2 Institutionella villkor och stigberoende i Sverige

Historiska analyser av bostadspolitiken visar hur tidigare beslut och vägval blir styrande för de möjligheter som beslutsfattare uppfattar sig ha i senare skeden och för vad som anses riktigt och bra. Detta betecknas som "stigberoende" och syftar på institutionella strukturer³, marknadsmodeller och värderingar (Bengtsson 2006, van der Heijden 2012).

I antologin "Varför så olika: Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus" (Bengtsson 2006), undersöks historiska förklaringar till hur de nordiska länderna Sverige, Danmark, Norge, Finland och Island utvecklat divergerande bostadspolitik trots att de i så många andra avseenden är lika. Skillnaderna förklaras med regimteoretiska begrepp⁴ och stigberoendets mekanismer. Bland de nordiska länderna grupperas ofta svensk, dansk och norsk bostadspolitik till de generella modellerna som riktar stöd mot en större grupp av bostadsmarknaden medan isländsk och finländsk bostadspolitik brukar betraktas som selektiv och inriktad på särskilt utsatta grupper av hushåll och ofta i kombination med individuell behovsprövning (Bengtsson 2006). Sveriges bostadsregim sedan 70 år fram till 2010 består enligt Bengtsson (2014) av, förutom en generell inriktning av den sociala bostadspolitiken, kommunalägda allmännyttiga bostadsföretag, integrerad hyresmarknad (allmännyttiga och privata värddar konkurrerar på samma marknad), kollektivt förhandlingssystem och en stark och institutionaliserad hyresgäströrelse.

I en föreläsning presenterar Bengtsson (2014) tre framtidsscenarioer för den svenska sociala bostadspolitiken: Ett anpassningsscenario, ett motståndsscenario och ett scenario för systemskifte. Anpassningsscenariot innehåller en anpassning till EU-regler (se nedan), ett kollektivt förhandlingssystem och bruksvärdesprincipen, affärsdriven allmännytta, konkurrens på lika villkor, konvergens mellan privat och allmännyttig sektor, bostadssociala insatser i konkurrens och kontraktsvarianter av sociala bostäder. Bengtsson ställer retoriskt frågan varför allmännyttan i ett sådant scenario ska vara kommunalägd.

I motståndsscenariot utnyttjas tolkningsutrymmet i regelverken till att behålla nuvarande system, man gör en vid tolkning av affärsmässighet, allmännyttiga hyror skiljer sig från privata, allmännyttan behåller den hyresledande rollen och har fortsatt en självständig roll i den lokala bostadspolitiken. Scenariot bygger eventuellt på ostadig legal grund om det ifrågasätts.

I scenariot för systemskifte försvinner förhandlingssystemet och bruksvärdesystemet, allmännyttan drivs affärsmässigt, vi får

³ De skillnader och likheter som finns mellan länderna avser främst de formella regelverken men författarna håller sig till en vidare betydelse som är konsistent med innebörden i begreppet institutionalisering, och som sammanhänger med utvecklingen av sociala normer, konventioner och diskurser (Bengtsson 2006).

⁴ Med bostadsregim menas i Bengtsson 2006 den uppsättning grundläggande principer efter vilka ett nationellt system för bostadsförsörjning är ordnat.

marknadsanpassade hyror och kommunala sociala bostäder. Scenariot kan enligt Bengtsson ha bristande legitimitet och kan vara politisk svårgenomförbart.

EU:s regelverk sätter villkor för offentligt stöd till bostadssektorn som innebär att stöd ska motiveras av ett behov som inte tillgodoses via marknaden. Detta regleras genom "Services of General Economic Interest" (SGEI). (Nederländska staten blev med anledning av reglerna uppmanad av EU kommissionen att ändra sitt regelverk, se avsnitt 1.3.)

1.3 Exempel från andra länder

I det här avsnittet presenteras kort den sociala bostadspolitikerna i några andra länder. Urvalet är gjort med hänsyn till att länderna representerar olika inriktningar av social bostadspolitik. De variationer som presenteras här kan tjäna som bakgrund till en mer ingående diskussion och utredning av svensk bostadspolitik i andra sammanhang. Det ska inte tolkas som att andra länder är ointressanta. De utvalda länderna är Norge, Nederländerna, Österrike och England. Det har tidigare konstaterats att de olika ländernas varierande institutionella förhållanden gör det svårt att dra slutsatser om effekter av enskilda bostadspolitiska åtgärder, då effekterna kan bero på institutionella förhållanden (Donner 2000). Några generella slutsatser från en översikt av 12 av Europas länder (Scanlon, Whitehead & Arrigoitia 2014) är:

- De institutionella skillnaderna mellan länder är stora, särskilt hyresmarknaderna.
- Ägandet av allmännyttiga bostäder skiljer sig mellan länder. I Ungern och Sverige, å ena sidan, ägs eller kontrolleras de av kommunerna. I Danmark och Nederländerna, å den andra, ägs de av ideella organisationer även om dessa traditionellt haft statliga garantier.
- Generellt är kommunerna allt mindre engagerade i sociala bostäder medan andra aktörer involveras, i synnerhet privata aktörer genom public-private partnership.
- Syften och mål med den sociala bostadspolitikerna omfattar mål om en bra bostad åt alla till mål om social fysisk integration och mål om en blandning av boendeformer för att möjliggöra för invånare att bo kvar i grannskapet vid nya bostadsbehov.

Problemställningar som delas av länderna är hur kriterier för fördelning av sociala bostäder ska utformas och hur hyran ska sättas. Det finns i de flesta länder en övre inkomstgräns för hushållens tillgång till sociala bostäder. Det stämmer väl överens med att hushåll med lägre inkomst bor i de sociala bostäderna. En aktuell fråga för länderna är om hushåll som ökar sin inkomst ska få höjd hyra eller om de till och med ska tvingas flytta från bostaden. I de flesta undersökta länder blir det ingen påföljd av höjd hushållsinkomst, med undantag av Irland där hyran höjs, Frankrike där hyran kan höjas eller Spanien där hushållet kan tvingas flytta. Även där kommunen har rätt att höja hyran (Tyskland) görs detta sällan då det anses driva bort personer med social kapacitet från fastigheten. Det positiva med att behålla boende som höjt sin inkomst är att fastigheter

och områden med sociala bostäder utvecklar en socialt och ekonomiskt blandad befolkning och på så sätt undviker stigmatisering. Detta förfarande leder dock in i en icke hållbar modell med en generell bostadspolitik med subventioner till en bredare grupp, och med bibehållen behovsprövning för inträde på hyresbostadsmarknaden. En annan konsekvens är att populära sociala bostäder övertas av medelinkomsttagare och andra grupper med resurser att konkurrera på den ordinarie bostadsmarknaden.

1.3.1 Norge – statligt stöd till självvägande

Den norska bostadspolitikerna har under lång tid sorterats till de generella, tillsammans med de danska och svenska, men har under de senaste årtiondena snabbt utvecklats i selektiv riktning. Norge skiljer sig från de flesta andra länder i Europa med en stor ägarandel i bostadsbeståndet. Denna domineras av enskilt ägda småhus eller bostäder i flerbostadshus, som utgör cirka 64 procent av bostadsbeståndet, och 14 procent kooperativa andels- och aktielägenheter. (Annaniassen 2006)

År 1981 avskaffades hyres- och prisregleringar och den statliga Husbankens subventioner till bostadsbyggandet (Lundesgaard 2013). De kooperativt ägda lägenheterna, som tidigare varit prisreglerade, liknar därefter de självägda. Cirka 20 procent av bostäderna är hyresbostäder. Hyresmarknaden består av privatpersoner som hyr ut kortare och längre perioder och omsättningen på hyresmarknaden är därför hög. I Norge är intäkten från uthyrning av privatbostad skattefri om du hyr ut mindre än hälften av den bostad du själv bor i. På 1990-talet infördes en bestämmelse som ger kommuner rätt att disponera upp till 10 procent av beståndet i bostadsföreningar och ägarlägenheter för hushåll med problem på bostadsmarknaden. (Annaniassen 2006)

Det är också ett politiskt mål att så många som möjligt ska ha möjlighet att äga sin bostad. Då ägande är beroende av inkomst och förmögenhet är ägandemarknaden inte öppen för alla. Norska staten erbjuder därför via Husbanken s.k. startlån som kan användas för antingen topplån eller full finansiering. Därtill är räntan lägre på startlånet. Startlån introducerades 2003. Husbanken förmedlar lånet till kommunen som avgör vilka hushåll som ska få lån. Startlån har slagit igenom stort. Utöver startlånet kan alla över 18 år söka bostadsstöd (med vissa undantag) och även vissa grupper under 18 år.

Från 1 april 2014 blir startlåneordningen mer tydligt inriktad på personer som ligger sämst till på bostadsmarknaden. Förtydligandet behövs då kommunernas kriterier för förmedling av lånet har varierat och lett till en kraftigt ökad utlåning. Dessutom vill norska staten förhindra att startlånet konkurrerar med privata banklån. Föreskriften innebär att fler måste spara mer för att kunna köpa en bostad. Under 2014 tog regeringen även beslut om ett särskilt bostadsstöd för ungdomar (BSU). (Norska regeringen 2014)

Från Husbanken och politiskt håll finns ett intresse att undersöka hur etableringen på ägarmarknaden kan öka. Man har därför låtit undersöka hur många av de som i dag hyr och mottar bostadsstöd som skulle kunna äga ett boende om de fick tillgång till startlånsfinansiering (Aarland

2012).⁵ Resultatet visar att mellan 18 och 37 procent av urvalet skulle kunna bli ägare vid olika förutsättningar. Det var främst enpersonshushåll bland hyresgästerna som kunde ha ägt bostad och en liten andel av ensamförsörjare. I kategorin barnfamiljer skulle ingen ha kunnat äga bostad. Studien undersökte även hur ägarna klarade sig över tid genom att beräkna effekten av en ekonomisk chock för hushållen, exempelvis att bli arbetslös eller att få oförutsedda kostnader på bostaden. Resultatet visar att finansieringsalternativet har stor betydelse för låntagarnas möjligheter att klara utgifterna. Om extrautgifter ingår i startlånet och betalas av över lånets löptid är det mycket få som enligt beräkningarna faller ur ägarsegmentet. Om de boende istället måste välja ett dyrare finansieringsalternativ har det en stor men varierande negativ effekt på ägarandelen.

En översikt (Aarland 2012) av senare års studier om självägandet visar att litteraturen om de sociala fördelarna av att äga sitt boende är i en revisionsfas och att senare arbeten har kommit till andra slutsatser än tidigare. Det kan alltså inte visas att ägande har stora sociala välfärdsfördelar i termer av kognitiv utveckling, beteendeproblem och hälsa. Det finns inte heller något starkt stöd för samband med socialt kapital. De senare studierna visar att tidigare resultat kan förklaras med selektion och inte kausalitet. Aarlands slutsats är att debatten är felaktigt riktad mot dispositionsform istället för mot att skapa goda boendemiljöer för barn och vuxna.

1.3.2 Nederländerna – stor social sektor som ägs av boendeorganisationer

Elsinga och Wassenberg (2014) presenterar det nederländska systemet för social bostadspolitik.

Nederländerna kännetecknas av en stor social bostadssektor. Den större delen av de sociala bostäderna ägs av privata, icke vinstdrivande boendeorganisationer. En mindre del ägs av kommuner. Av alla bostäder är 59 procent självägda, boendeorganisationer äger 32 procent och privata uthyrare 9 procent. I större städer är andelen som ägs av boendeorganisationer omkring 49 procent.

Enfamiljshus dominerar den nederländska bostadsstocken både i städer och på landsbygden. Av de sociala bostäderna är 45 procent enfamiljshus, övriga är låghus (42 procent) och höghus (12 procent). Till större delen är de sociala bostäderna integrerade i grannskap med andra boendeformer och inte i särskilda grannskap.

Boendeorganisationer startades under mitten av 1800-talet, ofta av arbetarorganisationer, för att förbättra medlemmars position. Produktionen av sociala bostäder påbörjades 1901 då The Housing Act stimulerade till bostadsbyggande genom att bistå boendeorganisationer och kommuner med lån och subventioner. På 1920-talet byggdes de i större skala. Flest bostäder byggdes mellan 1945 och 1990. Efter andra världskriget lade staten stora resurser på ny bostadsbebyggelse.

⁵ Resultatet grundas på en s.k. residualintäktsmodell, vilken beräknar hur mycket av intäkterna som kan användas till boendeutgifter efter att andra antagna behov är täckta. Beräkningen är gjord på fyra kohorter av hyrestagare som också mottog bostadsstöd åren 2006-2009.

Boendeorganisationerna växte sig starka under efterkrigstiden men blev också mer beroende av staten för finansiering och riktlinjer för bostadstyp, lokalisering och underhåll. En vändning kom 1989 med ett beslut om att minska statens inflytande över boendeorganisationerna och kommunerna, vilket gav dem mer självständighet. Samtidigt specificerades att organisationerna, som tidigare tillämpat en bred politik för bra och överkomligt boende för alla, skulle prioritera hushåll med en inkomst under en bestämd nivå. Till detta beslutades om en central bostadsfond och en fond för produktion för sociala bostäder. Detta säkrade boendeorganisationernas roll för att kunna försörja alla invånare med en bra bostad. Nästa viktiga steg kom 1995 då organisationernas finansiella beroende till staten bröts genom en avskrivning av de stora skulderna i utbyte mot att subventionerna till sektorn togs bort. År 1997 lades till ett påbud om att organisationerna ska bidra till goda (liveable) grannskap. År 2001 lades till ett påbud om att försörja de äldre och funktionshindrade med bostad.

Antalet boendeorganisationer har sedan 1990-talet sjunkit från över 1000 till 398 år 2012. Detta då de går samman för att effektivisera. Boendeorganisationerna köper och säljer sina bostäder helt fritt på bostadsmarknaden med reservation för att hyresbostäder vid försäljning ska erbjudas hyresgästerna, vilka i sin tur har rätt att få fortsätta hyra om de vill. Däremot har inte hyresgästerna rätt att köpa sin bostad. Hyrorna i sociala bostäder är reglerade av staten och är lägre än i den privata sektorn.

Den interna kritiken mot det Nederländska systemet handlar bl.a. om vem som äger och har rätt att bestämma över ägorna, ombyggnader, hyror och försäljningar. Europeiska kommissionen skrev den 14 juli 2005 ett brev till den nederländska staten om förenligheten av de allmännyttiga boendeorganisationerna med EG-rätten (SOU 2008:38). Kommissionen anför att boendeorganisationerna genom den centrala bostadsfonden och fonden för produktion av sociala bostäder, undantaget från företagsskatt och förmånliga banklån sammantaget får en ekonomisk fördel som kan snedvrider konkurrensen på bostadsmarknaden. Nederländska staten har svarat med att anpassa politiken, bl.a. så att bostadsstödet riktas mot tydligare målgrupper. Boendeorganisationerna ställs inför tydligare effektivitetskrav och hyrorna höjs för grupper med högre inkomst (Hoekstra 2013).

1.3.3 Österrike - historiskt starkt offentligt stöd till bostadsförsörjning

Österrike och då särskilt Wien har en lång tradition av social bostadspolitik. Historiskt sett bärs bostadspolitiken i Wien av idén att det är i samhällets intresse att varje medborgare har tillgång till en överkomlig och attraktiv bostad. Bostadspolitiken har ansetts vara ett sätt att länka invånarna till lokalsamhället och till staden i stort genom arkitekturen. Det var inte bara fråga om att erbjuda privat bostadsutrymme utan också om att bygga ut en infrastruktur av offentligt livsrum. T.ex. var stadens första bibliotek en del av den tidiga bostadspolitiken, liksom förskolor och fritidshem, tandvårdskliniker och gårdsparker. Politiken har bidragit till att Österrike undvikit segregation och stigmatisering i boendet.

Efter en snabb urbanisering på 1800-talet med stor hemlöshet, trångboddhet och sanitära olägenheter sägs Wiens bostadssituation ha varit den värsta i Europa. Efter första världskriget förvärrades bostadssituationen ytterligare. Staden kom så att erbjuda stöd i form av markinköp, byggnadsmaterial och professionell hjälp till de bostadskooperativ som startats upp i bostadsbristens spår. Kvaliten i det som då byggdes anses av många vara imponerande.

Nära 80 procent av alla bostäder i landet har fått offentligt stöd för byggnation, detta gäller både sociala bostäder och privata bostäder i form av småhus. Nära 41 procent av bostäderna i Österrike är hyresbostäder, 50 procent bostadsrätter och 9 procent annat. Dessa siffror har varit stabila över tid. År 1980 var 40 procent av hyresbostäderna sociala bostäder, vilket kan jämföras med idag då 59 procent av alla hyresbostäder finns i den sociala bostadssektorn. Bland de sociala bostäderna finns 1/3 i kommunal ägo och 2/3 ägs av privata organisationer. (Christoph Reinprecht 2014)

Totalt sett bor 24 procent av alla landets invånare i sociala bostäder. I storstäderna är de sociala bostäderna den vanligaste bostadsformen med 46 procent av invånarna. De flesta av landets privatägda bostäder är småhus och de flesta bostäder i flerfamiljshus är sociala bostäder. 1/3 av allt nytt som byggs är sociala bostäder och av alla nya flerfamiljshus som byggs är 2/3 av lägenheterna sociala bostäder. (Christoph Reinprecht 2014)

Österrike har en stark hyresreglering med kostnadsbaserade hyror, både i offentlig och privat sektor. De sociala bostäderna fördelas till bostadssökande efter ett inkomsttak och i dagsläget kvalificerar sig 80–90 procent av befolkningen för en social bostad. Målet att främja den sociala blandningen i bostadsområdena har ett starkt stöd och i Wien har de styrande till och med höjt inkomsttaket för att motverka segregation. Efter inträdet på den sociala bostadsmarknaden kontrolleras inte längre inkomsten. En vanlig lösning är att de boende får betala en deposition/insats när de flyttar in, som de sedan får tillbaka när de flyttar ut. De som inte har pengar sparade kan få ett statligt lån till förmånlig ränta för att finansiera insatsen.

Österrikes bostadssystem kan upplevas som komplext och finansieringen är en blandning av insatser på nationell, regional och lokal nivå där både myndigheter och privata aktörer är inblandade. Ungefär 75 procent av bidragen kommer från nationell nivå och delas ut till landets nio regioner som sköter bostadsregleringen och riktlinjer. Pengarna kommer från fastighetsskatter, inkomstskatt samt en "housing contribution" som betalas av alla löntagare. De enskilda regionerna bidrar med begränsade medel.

Det finns tre sorters bostadsstöd i Österrike. (allowance = bidrag)

- Housing allowance – Detta bostadsstöd utgår som subventioner och bidrag till bostadsbyggande. Alla hushåll och boende som fått ta del av bidrag och stöd räknas in, kan gälla både privata småhus samt kommunalägda hyreshus.

- Rent allowance – Hyresbidrag som ges ut till låginkomsttagare som bor i den privata sektor och som fått ökade bostadskostnader på grund av renoveringar.
- Rent benefits – Ges som en välfärdssatsning till låginkomsttagare som har boendekostnader som gör att deras disponibla inkomst hamnar under fattigdomsgränsen.

Den förda österrikiska bostadspolitiken förutsätter att det finns gott om bostäder och resurser för byggande. Den senaste finanskrisen har påverkat bostadsmarknaden och hushållens betalningsförmåga, vilket har bidragit till att de flesta har fått högre relativa boendekostnader. Sedan år 2000 har hyrorna höjts med 35 procent. Samtidigt har både byggkostnaderna och markpriserna ökat vilket gör det svårt för regionerna att finansiera nybyggnationer. Få av de nya sociala bostäderna byggs av kommuner eller staten. År 1950 var 35 procent av det nybyggda beståndet kommunalägt vilket kan jämföras med 1 procent år 2000. Dessutom måste en del av de statliga bidragen gå till upprustning och modernisering av det äldre beståndet. I spåren av detta har kritik riktats mot det generella bostadspolitiska systemet som man menar gynnar medelklassen. Det sociala bostadsutbudet anses inte heller vara anpassat till förändringar i hushållsstrukturen.

Österrikes bostadspolitik genomgår nu strukturella förändringar. Under de senaste två decennierna har politiken blivit mer marknadsstyrd. Den traditionella bostadsmarknaden med icke vinstdrivande bostadsbolag minskar till fördel för privata marknadsstyrda bolag. Även hyressättningssystemet omvärderas och hyrorna i de sociala bostäderna närmar sig marknadshyror. Riktade bidrag till låginkomsttagare ersätter de generella stöden.

1.3.4 England – privatiseringar och sociala program

Christine Whitehead beskriver det engelska systemet för social bostadspolitik (Whitehead 2014). England införde efter första världskriget en social bostadspolitik med fokus på att subventionera och bygga billiga hyresrätter. Efter andra världskriget, och som en del av en vidare välfärdspolitik, ändrades inriktningen mot subventioner till de offentligt ägda bostäderna.

År 1979 bestod 31 procent av det brittiska bostadsbeståndet av kommunägda sociala hyresrätter och det privata beståndet av hyresrätter, inklusive en del sociala bostäder, uppgick till kanske 12 procent. Kommunerna ägde 93 procent av de sociala bostäderna. De flesta av bostäderna hade reglerade hyror och en del var helt hyresfria. Från 1980 fram till ungefär 2005 minskade andelen sociala bostäder kraftigt och sedan dess är nivån stabil på ungefär 18 procent. Samtidigt ökade ägandesektorn kraftigt med en högsta nivå runt 2005 då 69 procent av alla bostäder var självägda. Efter 2005 har ägarandelen minskat till förmån för privata hyresbostäder.

Ett viktigt skäl till förskjutningen mellan upplåtelseformer är att den engelska staten bedrivit en aktiv privatiseringspolitik med utförsäljning av kommunala bostäder till de boende. Att försäljningen avtagit sedan 2005 beror, tror man, på att bostadspriserna har stigit snabbt de senaste

åren samt att regeringen slutat ge bidrag och förmåner vid bostadsköp. Ägarstrukturen har förändrats sedan 1980 då nästan alla tillkommande sociala bostäder byggs av icke vinstdrivande intresseorganisationer. År 2011 ägde intresseorganisationer 10 procent av alla bostäder, kommunerna ägde då 8 procent. Kommunerna sköter fortfarande förmedlingen av bostäderna. Byggandet i sektorn har minskat under perioden, men år 2011 steg det igen och uppgick till 25 procent av antalet nybyggda bostäder. Sedan 1990-tal är de flesta nya sociala bostäder tvårumslägenheter. Nya investeringar och upprustningar i den sociala bostadssektorn har dock framförallt skett via statliga medel och bidrag.

Hyrorna i de sociala bostäderna har sedan tidigt 1970-tal bestämts av inkomst och hushållssituation. Subventionerna har finansierats via lokala medel från kommunen. Under 1980-talet blev det förbjudet med lokal finansiering och sedan dess har statliga medel subventionerat hyrorna. Under tidigt 2000-tal genomfördes i England en omstrukturering av hyressystemet, med målet att hyrorna skulle individualiseras ytterligare. Tanken är att hyran ska bestämmas av den lokala nominella inkomsten bland arbetare, bostadens storlek samt marknadsvärdet på bostäder i området. Med 2012 års program för överkomliga hyror beslutades att hyresvärdar kan sätta hyran i nybyggda, renoverade eller rekvirerade hyresrätter till 80 procent av marknadsvärdet. Hyresgäster som bor i sociala bostäder kan dessutom få upp till hela hyran betald av staten beroende av inkomst och hushållets sammansättning. Det är alltså ett dubbelt system, med låga hyror i de sociala bostäderna och ett bidragssystem riktat direkt till individer efter behov.

Ett problem som anses viktigt att lösa är att de som bor i sociala bostäder inte har incitament att höja sin inkomst eller att skaffa ett arbete, för att de vill behålla sitt bostadsbidrag. De sociala bostäderna i England har låg standard, vilket bidrar till stora kvalitetsskillnader mellan den privata och den sociala sektorn. Den sociala sektorn är dessutom starkt beroende av subventioner. Engelska statens intention för framtiden är att sektorn ska bli självförsörjande. Man överväger därför ett system likt det svenska (med en affärsdriven allmännytta) eller likt det nederländska.

1.4 Samhällsbyggande och regional planering som villkor för social bostadspolitik

Markanvändningspolitik, eller rumslig och fysisk planering, är verktyg för att göra avvägningar mellan olika anspråk i markanvändningen och används bl.a. för att driva igenom social bostadspolitik. Exempel på detta är Stockholmsregionens tillväxt under senare delen av 1900-talet, kring spårvägs-, tunnelbane- och pendeltågsnätets stationer och efter planer och överenskommelser mellan inblandade aktörer. Besluten bidrar med ekonomiska, sociala och miljömässiga förutsättningar för bland andra bostadsbyggare, hyresgäster och bostadsköpare. I litteraturen om social bostadspolitik saknas däremot oftast analyser och resonemang kring markanvändningspolitiken. I de fall den diskuteras är den inte självklar. Marknadsliberala debattörer menar t.ex. att markanvändningsplaner generellt begränsar marknadens initiativ och att detta är negativt för möjligheterna att bygga billiga bostäder.

Ett traditionellt sätt att motverka bostadsbrist bland grupper med svag ekonomi är politik och strategier för att öka byggandet av billiga bostäder, ofta i perifera lägen och grundat i beräknade boendekostnader förknippade med inköpspris, avgifter, hyror och driftskostnader. Detta är dock inte självklart den bästa lösningen.

Kostnaden för mark och bostäder är generellt högre i centrala delar av städerna och lägre i ytterstadsområden, vilket anses spegla bl.a. närheten till arbetsplatser och centrumfunktioner, dvs. en god tillgänglighet eller låg transportkostnad. Bostäder i perifera lägen, med ett lägre pris, har i gengäld ofta högre kostnader för arbetspendling och andra resor. Utgifterna består inte bara av längre resor utan även av ett större bilinnehav. För att kunna bestämma hushållens totala utgifter för en viss bostad i ett visst läge behövs mått på utgifterna för såväl bostaden som transporterna. Att bara mäta bostadskostnaden leder till att kostnaderna för bebyggelsestrukturer med stora avstånd kan underskattas. En studie i Auckland, New Zealand (Mattingly & Morrissey 2014) visar att bostadsbebyggelse i perifera lägen riskerar att ge upphov till förhållandevis höga boendeutgifter när kostnader för transporter och bilinnehav inkluderas i beräkningarna. Om dessutom bilanvändningens olika miljö-, buller- och olyckskonsekvenser tas med i beräkningen blir samhällets kostnader för bostadsbyggande i perifera lägen ännu högre.

Medan konventionella mått på boendekostnad ger stöd för en perifer placering av billiga bostäder, ger en vidare syn på boendekostnaden argument för placering av bostäder i mer centrala lägen eller i närheten av noder för kollektivtrafiken. Pollack et al. (Pollack et al. 2011) menar i det sammanhanget att planer för att utveckla stadsdelar med kollektivtrafik kan få den önskade effekten att de utestänger låginkomsthushåll från bostadsmarknaden. Det sammanhänger med att förbättrad kollektivtrafik ökar värdet på de kringliggande bostäderna och att det attraherar mer resursstarka hushåll, som i sin tur konkurrerar ut hushåll med mindre resurser.

De internationella studierna kan inte okritiskt generaliseras till svenska förhållanden. Men de ger stöd för slutsatsen att social bostadspolitik sker i samsyn med markanvändningspolitik och planer för kollektivtrafiken.

Med anledning av det brittiska planeringsramverket National Planning Policy Framework (NPPF 2012) och den nationella debatten rörande policyn samlades 15 forskare från olika samhällsvetenskapliga discipliner, främst från London School of Economics (LSE), för att skapa klarhet i debatten. I en blogg (LSE 2011) delger de sina gemensamma slutsatser. Här återges gruppens generella slutsatser.

- Forskarna menar att bostadsproblemet har betydligt fler orsaker än snäv planeringslagstiftning. För att öka bostadsutbudet och den ekonomiska aktiviteten i samsyn med andra sociala och miljömässiga mål är det nödvändigt att hänvisa till marknadsmisslyckanden vid markanvändningsbeslut. De flesta av marknadsmisslyckandena relaterar till rumsliga och generationsöverskridande faktorer, d.v.s. till kostnader och nyttor för dem som inte direkt är involverade i besluten.

Ett exempel på marknadsmisslyckande är de konsekvenser som drabbar lokalt i grannskap vid bebyggelseförtätning.

- Bostadsbyggande ska vara ett lokalt beslut, men det måste finnas incitament att bygga då negativa effekter normalt drabbar främst lokalt medan nyttan tillfaller en vidare krets. Forskarna ställer sig därför bakom de generella ekonomiska stöd som riktas till bostadsbyggande. Lokala beslut menar de bör baseras på effektiva planer som reflekterar bestämda och evidensbaserade samhällsbehov.
- Den centrala frågan att lösa med anledning av de generella stödformerna är att dessa ger incitament att bygga där det är billigast och inte nödvändigtvis där det ger den största totala nyttan. En relaterad fråga är vem som drar nytta av stöden. Pengarna ska enligt forskarna betalas ut till kommunala myndigheter med tanken att kompensera på grannskapsnivå där de faktiska kostnaderna uppstår. Författarna belyser även risken att det uppstår långa fördröjningar och att samhällen i närheten av utvecklingsområden kommer att lida medan nyttan tillfaller en vidare krets.

1.5 Slutsatser

Social bostadspolitik är ett aktuellt ämne för studier och debatt i Europa. Behovet av bostäder för låginkomsthushåll och särskilt utsatta grupper anses vara stort och växande. Detta förklaras med den pågående urbaniseringen, med stigande priser på bostäder och på demografiska faktorer, särskilt invandring, men utvecklingen ses också som en effekt av inkomstfördelningen.

Den sociala bostadspolitikerna i Europa har genomgått stora förändringar de senaste årtiondena. Från en generell politik med massutbyggnad och stöd till breda grupper till en mer marknadsanpassad politik med riktat stöd till låginkomsthushåll och andra utsatta grupper. Samtidigt har andelen eget ägande ökat genomgående i hela Europa. De övergripande frågorna för länderna är hur en modern bostadspolitik kan utformas utan att bygga upp ett beroende av kraftiga subventioner och utan att permanenta den pågående stigmatiseringen av bostadsområden med många låginkomsthushåll.

Länderna har stora institutionella olikheter, särskilt hyresmarknaderna skiljer sig mycket. Länderna har därför olika förutsättningar att genomdriva en ny social bostadspolitik. Sveriges institutionella villkor erbjuder både hinder och unika chanser att styra utvecklingen. Olika mellan länderna gör det dock svårt att dra generella slutsatser om möjligheterna att genomföra åtgärder. Det är inte heller möjligt att dra några säkra slutsatser om effekter av enskilda bostadspolitiska åtgärder, då effekterna i ett land kan vara resultat av institutionella förhållanden.

Litteraturen bidrar med teoretiska verktyg för att urskilja trender i den sociala bostadspolitikerna och för att göra jämförelser mellan länder. En vanlig distinktion är den mellan en generell social bostadspolitik och en riktad politik. Sverige är ett av de länder som har en tradition av generell social bostadspolitik men bedöms ha genomgått en snabb omställning i riktning mot en mer riktad politik. En aktuell diskussion i litteraturen rör olika marknadsmodeller för den sociala bostadspolitikerna. Sveriges

hyresmarknad ses i det perspektivet som en odelad marknad till skillnad från en tudelad, vilken definieras av en särskild hyresmarknad för utsatta hushåll, i vilken staten går in med stöd. Den tudelade marknaden brukar leda till en stigmatisering av låginkomsthushåll.

En viktig iakttagelse i sammanhanget är att den teoretiska distinktionen inte alltid är lika tydlig i praktiken. I tider av finansiell oro t.ex., kan den riktade politiken övergå till en generell bostadspolitik då stora delar av befolkningen får tillgång till bidrag och subventioner. Typiskt är att den generella sociala bostadspolitikens har blivit populär i tider av stora behov inom bostadssektorn. Den riktade sociala bostadspolitikens med behovsprövning eller inkomsttak, vilken är den vanliga modellen i Europa, måste hantera avvägningar mellan stigmatisering av bostäder och grannskap och att låta hushåll som ökat sin inkomst bo kvar. Frågan är om bostäder som finansierats med statliga medel successivt ska kunna övergå i medelinkomsttagarnas händer. Den sociala bostadssektorn i denna modell anses kunna bli helt beroende av subventioner riktade till hushållen. Alternativet med inkomstprövade bostadsstöd på en öppen marknad möter istället hindret att det minskar incitamentet för hushållen att öka inkomsten.

En annan aktuell fråga för länderna att ta ställning till är hur stöd ska fördelas mellan olika upplåtelseformer. Norge och Finland har traditioner av en stor marknad av eget ägande medan hyresmarknaden är liten och i Norges fall till större delen privat. Våra grannländer riktar även selektivt stöd till denna upplåtelseform.

Stigberoende, i termer av institutionell stabilitet, innebär både möjligheter och hinder för bostadspolitiska beslut. Den svenska bostadspolitikens under 1900-talet, vilken lett till bl.a. allmännyttiga bostadsföretag, förhandlingslösningar och en stark hyresgästförening har sedan 1990-talet börjat avvecklas och ersatts av nya liberala modeller. (Bengtsson 2006). EU:s regelverk kring social bostadspolitik är ett påtagligt institutionellt villkor i detta sammanhang.

Trögheterna i systemet gör det svårt för oss att se alternativ som skulle kunna vara möjliga och bra, och istället tenderar vi att låta effektivitetsargument styra vidare i redan valda spår. Med tre scenarier skissar Bengtsson (2014) möjliga utvecklingsriktningar för Sverige, varav något kanske erbjuder ett alternativ till kortsiktiga effektivitetsargument.

Bostadspolitikens villkor sträcker sig även utanför den vanliga avgränsningen av bostadspolitikens område. I Sverige lade 1900-talets samhällsbyggnadspolitik grunden för ett omfattande bostadsbyggande långt utanför stadskärnorna med målsättningar om bibehållen tillgång till städernas centrala delar och en hälsosammare och tryggare närmiljö. De stadsstrukturer som vuxit fram i spåren av 1900-talets eller senare års stadsbyggnad och regional politik sätter villkor för framtida beslut om bostadsbyggande. Olika lägen och miljöer medför dessutom ekonomiska, sociala och miljömässiga förutsättningar för både bostadsbyggare, hyresgäster och bostadsköpare.

De engelska forskarna (LSE 2011) tar upp frågor med relevans även för den svenska stadsbyggnadspolitikens. Med argumentet att staten bara ska styra marknaden om den har misslyckats, ställer de det aktuella stadsbyggnadsidealet om den kompakta staden inför delvis nya krav på

motiveringar. Samtidigt visar de att urban och regional planering är viktiga villkor för att öka bostadsutbudet i samsyn med andra sociala, ekonomiska och miljömässiga mål. Intressant att notera är även forskarnas argumentation för generella statliga subventioner till bostadsbyggande och till kompensationer i form av pengar riktade till mottagare på grannskapsnivå, där de negativa konsekvenserna av en politik för kompaktere städer uppstår.

2 Konkreta etableringshinder på bostadsmarknaden

2.1 Inledning

I detta kapitel analyserar vi konkreta hinder som bostadssökande möter. För att bidra till en ökad kunskap har Boverket låtit Sifo genomföra en riksrepresentativ webbenkät med 5 153 respondenter mellan 20 och 79 år. Frågorna i enkäten berör hur respondenterna upplever sin boendesituation, hur de skulle vilja bo och vilka erfarenheter de dragit av att flytta och leta efter bostad under de senaste tre åren. Tidigare studier har utförligt beskrivit olika hinder som bostadssökande kan ställas inför men det saknas analyser som ställer olika svårigheter i relation till varandra. Vi använder enkätens datamaterial för att få en bild av de olika hinder som individer möter och för att ställa dem i proportion till varandra. Vi har också låtit skicka ut en webbenkät till Fastighetsägarnas och SABOs medlemsföretag. Där har vi bland annat frågat hyresvärdarnas om deras syn på bostadsmarknadsläget. Kapitlets upplägg är följande: Först genomförs en översiktlig genomgång av situationen på den svenska bostadsmarknaden där etableringshinder och situationen för enskilda grupper har ett särskilt fokus. Vi refererar till tidigare litteratur på området och kompletterar med statistik från SCB:s stickprovsundersökning över hushållens ekonomi och boende ("HEK") samt statistik över betalningsanmärkningar från upplysningscentralen. När vi finner anledning kommer vi även fortlöpande att redogöra för utvalda svar från webbenkäten till Fastighetsägarnas och SABOs medlemsföretag. Därefter presenteras de viktigaste resultaten från den individbaserade webbenkäten. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av de viktigaste slutsatserna.

2.2 Vad vet vi om etableringshinder på bostadsmarknaden?

Ett flertal studier har analyserat etablering på den svenska bostadsmarknaden. På senare år har ett flertal aspekter debatterats exempelvis:

- Det otillräckliga utbudet av bostäder bl.a. de långa köerna på hyresmarknaden.
- Situationen för ekonomiskt svaga hushåll.
- Diskriminering.
- Hur fastighetsvärdarnas förmedlar sina lägenheter.
- Situationen på andrahandsmarknaden.

2.2.1. Utbudet av bostäder

Ofta framhävs ett för lågt utbud av bostäder, i synnerhet av billiga hyresrätter, som det kanske vanligaste och mest betydande hinder som bostadssökande möter i dag. Den bild som framträder i olika studier överensstämmer till stor del. Bl.a. genomfördes på uppdrag av Boendestredningen (SOU, 2007:14) djupintervjuer med 20 stycken personer mellan 19 och 32 år från de tre storstadsregionerna Göteborg, Malmö och Stockholm. De intervjuade var allmänt överens om att det råder bostadsbrist, speciellt på lägenheter som unga har råd att efterfråga. Bilden som detta urval av individer ger överensstämmer till stor del med den som framträder i Boverkets årliga enkätundersökning (Bostadsmarknadsenkäten 2014) till landets kommuner. Av landets 290 kommuner anger 155 stycken att det råder en generell brist på bostäder i deras kommun. 180 kommuner bedömer att det är underskott på bostäder för ungdomar och 85 procent av alla kommuner uppger att de har brist på hyresrätter. I en kartläggning av Sveriges allmännyttiga bostadsföretag konstaterar Hyresgästföreningen (2014) att den genomsnittliga kötiden i hela landet för en hyresrätt med ett rum och kök uppgår till 32 månader.⁶ Köerna är som längst i Stockholm, Uppsala, Halland och Norrbottens län. Bland de allmännyttiga bostadsbolagen hyr sex av tio ut 99 - 100 procent av sitt bestånd. Boverket uppskattade 2012 (Boverket, 2012) att bostadsbeståndet behöver öka med 102 000 - 163 000 bostäder i de regioner som har bostadsbrist. Bristen på bostäder, och i synnerhet hyresrätter med låg hyra, utgör sannolikt det största hindret för de som vill etablera sig på bostadsmarknaden idag.

Att det är just bristen på bostäder som är det största problemet bekräftas även av svaren på webbenkäten som Boverket skickat till SABOs och Fastighetsägarnas medlemsföretag. Boverket lät representanter från medlemsföretagen rangordna olika anledningar till varför presumtiva hyresgäster inte kan erbjudas bostad. Hyresvärdarna fick själva skriva ner rangordningen vilket innebar att de kunde tilldela olika alternativ samma rang (om de ansåg att de var lika viktiga).

⁶ 70 procent av bostadsbolagen svarade.

Tabell 2.1. SABO och Fastighetsägarnas medlemsföretag rangordnar olika etableringshinder

Rangordna de vanligaste skälen till (där 1 är det vanligaste) att bostadssökande inte får/kan hyra hos er

Svarsalternativ	Antal bland SABOs medlemsföretag som valt alternativet som nr 1.	Antal bland Fastighetsägarnas Medlemmar som valt alternativet som nr 1
Det finns få lediga lägenheter	104 (64,2)	20 (80)
Sökande saknar fast tjänst	5 (3,09)	2 (8,33)
Sökande har fel sorts inkomst	0 (0)	0 (0)
Sökande har betalningsanmärkning	22 (13,58)	1 (4)
Sökande har hyresskuld, betalningsanmärkning på obetald hyra	23 (14,2)	1 (4)
Sökande har dåliga boendereferenser	1 (0,62)	0 (0)
Sökande saknar referenser	1 (0,62)	0 (0)
För många personer som ska bo i lägenheter	1 (0,62)	0 (0)
För låg inkomst i förhållande till hyran	12 (7,41)	0 (0)
Inget svar	0 (0)	1 (4)
Antal företag som svarade på enkäten	162 (100)	25 (100)

Källa: Egna beräkningar baserat på webbenkät som skickades till SABO:s och Fastighetsägarnas medlemsföretag. De procentuella andelarna anges i parentes.

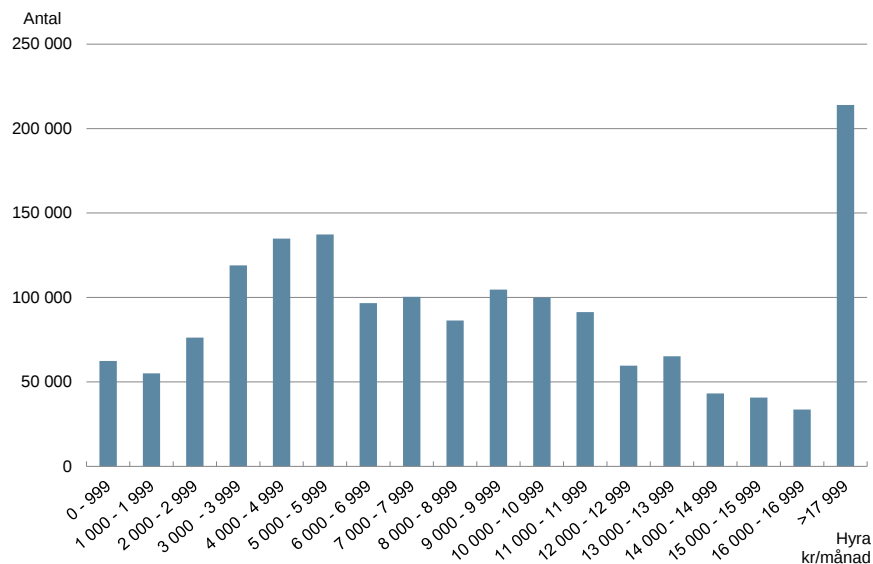
Av tabell 2.1. framgår att "få lediga lägenheter" är det i särklass vanligaste alternativet som hyresvärdarna väljer som den viktigaste anledningen till varför de som söker bostad inte kan bli erbjudna ett hyreskontrakt. Av SABOs medlemsföretag anser 64,2 procent (104 stycken) att "få lediga lägenheter" är den viktigaste förklaringen till varför de som söker bostad inte kan få ett hyreskontrakt. Långt efter kommer att sökande har "hyresskuld (23 stycken) och därefter betalningsanmärkning (22 stycken). På fjärde plats kommer att sökande har "för låg inkomst i förhållande till hyran" (12 stycken). Endast 25 stycken av fastighetsägarnas medlemsföretag svarade på enkäten. Av respondenterna rangordnade 20 stycken (80 procent) "få lediga lägenheter" som den viktigaste förklaringen till varför bostadssökande inte kan bli erbjudna ett hyreskontrakt.

Vi nämnde ovan att den existerande bristen till stor del består av ett underskott på små och billiga hyresrätter. Därför tittar vi nu på hur fördelningen av månadshyrorna i hyresrättssegmentet matchar de inkomster som de befintliga hyresgästerna har. Vi jämför hur fördelningen av månadshyror skulle se ut om samtliga hyresgäster hade en månadsutgift motsvarande 40 procent av den disponibla inkomsten och jämför med de faktiska hyror som råder i hyresrättsbeståndet. Vi har valt 40 procent av den disponibla inkomsten som max då det ofta anges som det belopp hushållen kan spendera på sin bostad för att boendeutgifterna inte ska vara en alltför betungande post i hushållens ekonomi.

Figur 2.1. visar hur fördelningen av olika månadshyror i det totala hyresrättsbeståndet skulle behöva se ut om alla befintliga hyresgäster

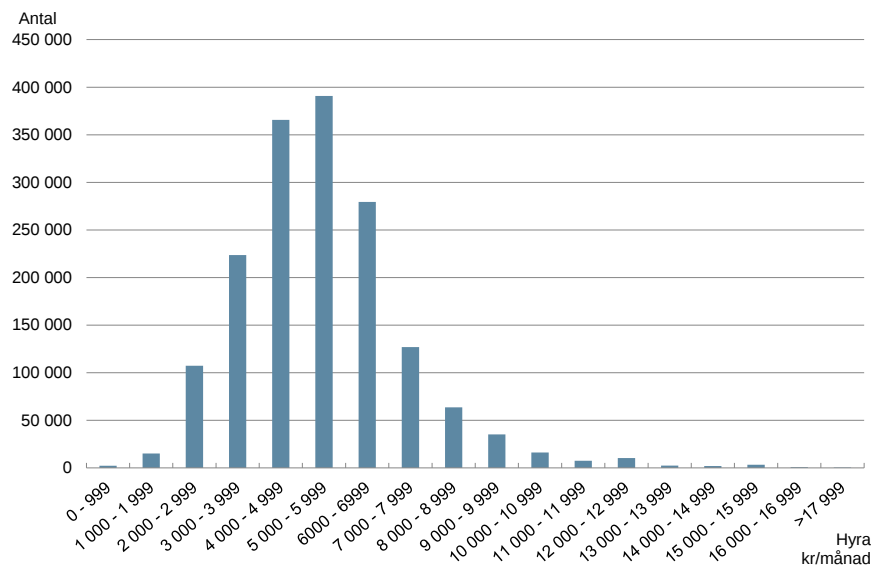
skulle ha boendeutgift som uppgår till 40 procent av den disponibla inkomsten. Figur 2.2. visar hur den faktiska spridningen av olika månadshyror ser ut.

Figur 2.1. Fördelning av månadshyror i hyresrättsbeståndet om hyran ska vara 40 procent av disponibel inkomst



Källa: SCB, egna beräkningar. Obs. skattningarna är baserade på stickprov och uppräknade till nationell nivå. Av denna anledning finns det ett konfidensintervall kring varje stapel som vi dock väljer att inte ta med här.

Figur 2.2. Fördelning av faktiska månadshyror i hyresrättsbeståndet



Källa: SCB, egna beräkningar. Obs. skattningarna är baserade på stickprov och uppräknade till nationell nivå. Av denna anledning finns det ett konfidensintervall kring varje stapel som vi dock väljer att inte ta med här.

Figur 2.1–2.2 visar att inkomstfördelningen kräver en betydligt större spridning av månadshyror i hyresrättsbeståndet. I synnerhet märks detta då det, precis i enlighet med debatten, ser ut att finns ett tydligt behov av

fler hyresrätter med mycket låga månadshyror. Det finns knappt 125 000 hyresrätter med en månadshyra på mindre än 3 000 kronor medan figur 2.1. visar att det skulle behövas närmare 198 000. Uppskattningsarna tar inte heller hänsyn till alla som i dag aspirerar på och saknar en egen hyresrätt utan bör enbart ses som en indikator på hur väl månadshyrorna i hyresrättsbeståndet matchar de befintliga hyresgästernas inkomster. Figur 2.1–2.2 ska därför inte användas för att bedöma hur många hyresrätter i olika prisklasser som ska tillskjutas det existerande beståndet, men ger en klar indikation över att det kan finnas ett underliggande behov på hyresrätter med mycket låga månadshyror. När det gäller tillgången på hyresrätter med månadshyror i ”mellansegmetet” framträder en annan bild. Totalt finns det 1 450 124 hyresrätter med en månadshyra mellan 3 000 och 8 999 medan det uppskattade behovet uppgår till 688 133. För hyresrätter med månadshyror över 9000 kronor träder återigen ett underskott fram. Det finns ca 78 400 hyresrätter med månadshyror över 9 000 kronor medan folks faktiska inkomster i hyresrättsbeståndet skulle tillåta att det fanns drygt 218 000. Det behöver självfallet inte utgöra ett problem då det beror på att det finns många hushåll med relativt höga inkomster som har en boendeutgift på mindre än 40 procent av den disponibla inkomsten. Däremot kan det vara problematiskt att det finns relativt få hyresrätter med mycket låga hyror.

2.2.2. Boendesituationen för enskilda grupper

Det hårdare klimatet på bostadsmarknaden har påverkat hur vissa människor bor, inte minst unga vuxna. Detta har bl.a. uppmärksammats av Hyresgästföreningen som vartannat år sedan 1997 genomför en undersökning om unga vuxnas boende. I undersökningen intervjuar man individer mellan 20 och 27 år. I den senaste undersökningen (Hyresgästföreningen, 2013) uppgår den uppmätta andelen unga vuxna som bor i egen bostad – dvs. i bostadsrätt, eget hus eller hyresrätt med förstahandskontrakt – till sin lägsta nivå någonsin: 64 procent i Malmö och Lund, 48 procent i Göteborgsregionen och 44 procent i Stockholms län. Även andelen som bor i ”osäkra upplåtelseformer” ser ut att ha ökat. Mellan 2003 och 2013 ökade de uppmätta andelarna från 24 till 27 procent i Storstockholm, från 22 till 28 procent i Göteborg och från 23 till 31 procent i Malmö och Lund. Ökningen drivs framför allt av en ökad andel unga som bor i studentbostad.⁷

Vi kompletterar hyresgästföreningens stickprov med att analysera SCB:s stickprovsundersökning över hushållens ekonomi (”HEK”) och följer hur antalet individer och antalet hushåll som bor i andra hand, är inneboende, är trångbodda⁸ (norm 2) förändrats sedan 2005.⁹ Ofta presenteras statistik över andrahandsboende, inneboende, trångbodda och kvarboende enskilt, vilket innebär att man inte beaktar i vilken

⁷ Hyresgästföreningens definition av osäkert boende inkluderar de som bor hos anhöriga eller kompisar, i studentbostad, med andrahandskontrakt samt i hyrda rum.

⁸ Man är trångbodd enligt norm 2 om man bor minst 2 boende per rum, vardagsrum och kök räknat.

⁹ Vi följer här SCB:s definition och med kvarboende åsyftas således individer mellan 20 och 29 år som fortfarande bor med någon av sina föräldrar.

utsträckning de olika kategorierna överlappar med varandra. Därmed kan man inte få en bild av hur många individer som totalt sett befinner sig i någon av boendesituationerna. Ett hushåll kan exempelvis både vara trångbott och bo i andra hand. För att ta hänsyn till detta uppskattar vi det totala antalet hushåll och individer i riket som antingen bor i andra hand, är trångbodda och/eller inneboende. Detta illustreras i tabell 2.2.

Tabell 2.2. Utvecklingen av andrahandsboende, trångboddhet och inneboende sedan 2005. Siffrorna avser antal personer.

	Andra hand	Inneboende	Trångbodda norm 2	Andra hand + Inneboende + Trångbodda
2005	128 809±13 217 (1,46±0,15)	39 109±7 049 (0,44±0,08)	274 416±18 503 (3,11±0,21)	422 796±22 909 (4,80±0,26)
2006	99 923±11 506 (1,13±0,13)	46 327±7 966 (0,52±0,09)	305 190±19 472 (3,45±0,22)	432 800±23 012 (4,89±0,26)
2007	89 343±10 685 (1,00±0,12)	33 184±6 240 (0,37±0,07)	283 795±18 721 (3,18±0,21)	395 986±22 287 (4,44±0,25)
2008	128 106±13 402 (1,43±0,15)	36 527±7 148 (0,41±0,08)	267 388±18 762 (2,99±0,21)	427 129±24 123 (4,78±0,27)
2009	104 235±12 568 (1,16±0,14)	49 633±8 799 (0,55±0,1)	290 149±20 467 (3,23±0,23)	430 042±25 136 (4,79±0,28)
2010	102 771±11 839 (1,13±0,13)	67 248±10 017 (0,74±0,11)	339 542±21 856 (3,73±0,24)	496 358±25 499 (5,45±0,28)
2011	108 903±12 679 (1,20±0,14)	71 161±9 962 (0,79±0,11)	298 315±20 830 (3,29±0,23)	459 669±25 359 (5,08±0,28)
2012	131 780±14 650 (1,44±0,16)	99 070±12 819 (1,08±0,14)	366 879±23 806 (4,01±0,26)	573 608±29 300 (6,26±0,32)

Källa: SCB, egna beräkningar. Siffrorna i parentes anger den uppskattade andelen av befolkningen. Vi anger även de 95-procentiga konfidensintervallen.

Tabell 2.2. visar att antalet individer som bodde i andra hand, som inneboende, och/eller var trångbodda enligt norm 2 ökade från ca 423 000 till ca 574 000 personer mellan 2005 och 2012. Andelen av den totala befolkningen ökade från 4,8 till 6,26 procent. Ökningen berodde främst på fler inneboende och en ökad trångboddhet. Enligt statistiken ökade andrahandsboendet inte i nämnvärd utsträckning under perioden. Det ska understrykas att de som bor i andra hand utan tillstånd från hyresvärden sannolikt är underrepresenterade i SCB:s statistik då dessa personer antagligen har sin officiella hemadress på annan plats än i den bostad som de hyr i andra hand. Det finns indikationer på att den officiella statistiken över andrahandsuthyrningen underskattar den faktiska.¹⁰ Utöver hyresgästföreningens studie, som nämndes ovan, vill Boverket även belysa boendeutredningen (SOU, 2007:14). Vid intervjuer med 20 personer mellan 19 och 32 år framgick att de flesta anser att det är lättare att få tillträde till andrahandsmarknaden än den reguljära bostadsmarknaden. Vidare lät boendeutredningen skicka ut en enkät till 1 500 personer i Stockholm, Göteborg, Uppsala, Västerås, Gävle, Botkyrka, Nacka, Umeå och Växjö mellan 21 och 29 år. 677 personer svarade och av dessa hade 2 av 3 upplevt olika typer av missförhållanden

¹⁰ Se exempelvis Göteborgsposten (2013-09-05).

på bostadsmarknaden så som att bo i andra hand utan hyresvärdens kännedom, betalat överhyra samt blivit erbjuden att köpa att förstahandskontrakt. 5,5 procent hade blivit lurade d.v.s. betalat en summa pengar utan att få bostad. Polisen i Stockholms län får in ca 5 anmälningar i veckan och studenter förefaller drabbas särskilt hårt (Hedlund, 2014). Missförhållanden på bostadsmarknaden har antagligen ett starkt samband med bostadsbristen. Det finns indikationer på att bedrägerier på andrahandsmarknaden blir ett allt mer utbrett fenomen (Knytt Konsumentkraft, 2014).

Tabell 2.3–2.6 visar vidare hur boendesituationen sedan 2005 förändrats beroende på vart i landet man bor, för olika kön, vart man är född och för olika ålderskategorier.

Tabell 2.3. Utvecklingen av andrahandsboende, trångboddhet och inneboende sedan 2005 fördelat på region (antal personer).

	Storstockholm	Storgöteborg	Stormalmö
2005	148 114±13 517 (8,17±0,75)	49 654±8 107 (5,86±0,96)	34 802±6 407 (6,06±1,12)
2006	140 640±12 981 (7,71±0,71)	65 399±9 425 (7,53±1,09)	41 460±7 113 (6,89±1,18)
2007	108 642±22 642 (5,82±0,62)	66 313±8 955 (7,75±1,04)	28 226±5 758 (4,84±0,98)
2008	150 236±14 101 (7,91±0,74)	55 433±8 432 (6,31±0,96)	37 375±6 948 (6,43±1,2)
2009	166 157±15 236 (8,71±0,8)	52 260±8 388 (5,92±0,95)	33 531±6 817 (5,62±1,14)
2010	169 162±14 657 (8,62±0,75)	61 577±9 002 (6,90±1,00)	54 156±8 168 (8,81±1,33)
2011	169 117±14 732 (8,61±0,75)	61 331±9 368 (6,81±1,04)	38 024±7 111 (6,19±1,15)
2012	186 768±15 755 (9,26±0,78)	76 765±10 652 (8,50±1,18)	49 973±8 523 (8,14±1,39)

	Stora högskolekommuner	Små högskolekommuner	Övriga stora kommuner	Övriga små kommuner
2005	76 924±9 669 (4,39±0,55)	27 885±5 943 (3,28±0,7)	29 506±6 088 (2,75±0,57)	55 910±8 412 (2,94±0,44)
2006	55 098±8 281 (3,17±0,48)	36 259±6 663 (4,27±0,78)	36 768±6 752 (3,38±0,62)	57 176±8 559 (3,04±0,45)
2007	81 318±10 077 (4,62±0,57)	29 271±6 070 (3,30±0,68)	39 885±7 111 (3,76±0,67)	42 331±7 544 (2,23±0,4)
2008	63 298±9 171 (3,60±0,52)	31 241±6 591 (3,71±0,78)	38 706±7 327 (3,61±0,68)	50 841±8 487 (2,68±0,45)
2009	68 581±10 034 (3,83±0,56)	25 053±6 199 (2,91±0,72)	31 428±6 582 (2,98±0,65)	53 028±9 034 (2,82±0,48)
2010	77 352±10 257 (4,22±0,56)	40 662±7 450 (4,55±0,83)	27 336±6 172 (2,62±0,59)	66 114±9 715 (3,54±0,52)
2011	81 201±10 762 (4,39±0,58)	32 073±6 760 (3,63±0,76)	24 728±6 095 (2,41±0,59)	53 197±8 971 (2,93±0,49)
2012	109 176±12 731 (5,87±0,68)	42 035±8 062 (4,79±0,92)	50 052±8 937 (4,89±0,87)	58 839±9 869 (3,16±0,53)

Källa: SCB, egna beräkningar. Siffrorna i parentes anger andel av befolkningen i respektive region. Vi anger även de 95-procentiga konfidensintervallen.

Tabell 2.4. Antal personer som bor i andra hand, inneboende, och/eller är trångbodda fördelat på kön

År	Män	Kvinnor
2005	205 610±15990 (4,72±0,37)	217 185±16444 (4,87±0,37)
2006	227 086±16770 (5,19±0,38)	205 713±16089 (4,59±0,36)
2007	193 401±15618 (4,38±0,35)	202 585±15999 (4,50±0,36)
2008	207 349±16752 (4,69±0,38)	219 780±17223 (4,87±0,38)
2009	212 957±17588 (4,80±0,4)	217 085±17824 (4,78±0,39)
2010	243 914±18248 (5,39±0,4)	252 445±18286 (5,51±0,39)
2011	231 050±18064 (5,15±0,4)	228 620±17963 (5,00±0,39)
2012	303 569±21268 (6,7±0,47)	270 039±20120 (5,84±0,44)

Källa: SCB och egna beräkningar. Siffrorna i parentes anger andel av befolkningen för respektive kön. Vi anger även de 95-procentiga konfidensintervallen.

Tabell 2.5. Antal personer som bor i andra hand, som inneboende och/eller är trångbodda enligt norm 2 fördelat på födelseregion i världen

År	Födelseregion				
	Sverige	Övriga Norden	Övriga Europa	Nordamerika och Oceanien	Övriga
2005	297 611±19 324 (3,82±0,24)	12 892±4 137 (5,02±1,61)	35 155±6 212 (9,72±1,72)	2 499±1 772 (12,20±8,65)	74 639±9 141 (19,52±2,39)
2006	317 613±19 950 (4,08±0,25)	4 104±2 421 (1,68±0,99)	32 969±6 079 (8,78±1,62)	3 384±2 067 (9,60±5,86)	74 730±9 386 (18,60±2,34)
2007	275 787±18 676 (3,53±0,26)	5 193±2 550 (2,10±1,03)	30 171±5 987 (7,46±1,48)	3 649±2 052 (13,63±7,66)	81 186±10 339 (19,43±2,47)
2008	316 477±20 628 (4,04±0,24)	6 878±3 169 (2,96±1,36)	27 198±6 217 (6,75±1,54)	2 747±1 778 (10,51±6,8)	73 830±10 096 (16,92±2,31)
2009	320 992±21 556 (4,10±0,26)	7 362±3 370 (3,01±1,38)	28 487±6 550 (7,31±1,68)	2 684±1 717 (11,53±7,38)	70 517±10 627 (14,58±2,2)
2010	338 588±21 469 (4,29±0,28)	5 517±2 941 (2,37±1,26)	47 275±7 706 (11,02±1,8)	4 182±2 092 (15,30±7,65)	100 797±10 530 (19,43±2,03)
2011	311 218±21 118 (3,96±0,27)	2 174±1 861 (0,97±0,83)	41 613±7 364 (9,81±1,74)	3 455±2 077 (11,73±7,05)	101 209±10 747 (19,15±2,03)
2012	385 332±24 292 (4,88±0,30)	7 004±3 598 (3,09±1,59)	55 729±8 475 (12,59±1,92)	4 153±2 317 (13,51±7,54)	121 390±11 587 (21,42±2,04)

Källa: SCB, egna beräkningar. Siffrorna i parentes anger andel av befolkningen för respektive födelseregion i världen. Kategorin övriga syftar på Afrika, Sydamerika och Asien. Vi anger även de 95-procentiga konfidensintervallen.

Tabell 2.6. Antal personer som bor i andrahand, är inneboende och/eller är trångbodda enligt norm 2 fördelat på ålder

År	Ålderskategori				
	0-19	20-23	24-26	27-29	30-39
2005	139 408±12 875 (6,50±0,6)	57 511±8 011 (13,99±1,94)	36 666±6 609 (12,34±2,22)	31 543±6 128 (10,68±2,07)	76 036±10 112 (6,34±0,84)
2006	152 844±13 552 (7,11±0,63)	51 794±7 771 (12,87±1,93)	37 105±6 777 (12,13±2,21)	32 627±6 375 (10,68±2,09)	81 450±10 249 (6,89±0,87)
2007	141 427±13 185 (6,56±0,61)	49 210±7 569 (11,75±1,8)	42 748±7 445 (13,85±2,41)	34 952±6 658 (11,43±2,18)	64 454±9 363 (5,54±0,81)
2008	142 055±13 761 (6,60±0,64)	55 724±8 314 (12,70±1,9)	41 401±7 361 (13,86±2,47)	26 528±5 910 (9,10±2,03)	80 675±10 853 (7,01±0,94)
2009	143 221±14 618 (6,63±0,68)	53 943±8 629 (11,47±1,83)	38 715±7 500 (13,71±2,66)	30 535±6 642 (10,06±2,19)	75 209±10 933 (6,62±0,96)
2010	171 511±13 680 (7,98±0,64)	64 446±8 836 (13,41±1,84)	42 397±7 847 (12,80±2,37)	39 509±7 409 (13,03±2,44)	94 055±11 338 (8,12±0,98)
2011	132 570±12 445 (6,21±0,58)	67 134±9 023 (13,84±1,86)	49 510±8 401 (15,86±2,69)	46 094±8 227 (14,16±2,52)	79 995±10 955 (7,03±0,96)
2012	181 474±14 685 (8,46±0,68)	68 918±9 613 (14,01±1,95)	57 744±9 260 (16,65±2,67)	40 514±8 010 (12,93±2,58)	109 348±12 889 (9,71±1,14)
	40-49	50-59	60-69	70-79	>79
2005	41 072±7 305 (3,49±0,62)	22 161±5 326 (1,91±0,46)	6 662±3 031 (0,67±0,3)	7 895±3 002 (1,22±0,46)	3 840±2 086 (0,81±0,44)
2006	42 233±7 421 (3,52±0,62)	17 520±4 738 (1,54±0,42)	10 941±3 847 (1,05±0,37)	3 508±2 007 (0,54±0,31)	2 778±1 805 (0,58±0,38)
2007	32 422±6 524 (2,66±0,54)	13 584±4 181 (1,21±0,37)	7 636±3 190 (0,70±0,29)	5 477±2 460 (0,84±0,38)	4 077±2 196 (0,84±0,45)
2008	48 648±8 190 (3,94±0,66)	16 169±4 749 (1,45±0,43)	11 356±4 114 (1,03±0,37)	1 992±1 520 (0,30±0,23)	2 583±1 774 (0,53±0,37)
2009	52 021±8 982 (4,22±0,73)	15 813±4 753 (1,44±0,43)	10 712±4 011 (0,94±0,35)	2 634±1 804 (0,39±0,27)	7 239±3 042 (1,51±0,63)
2010	41 820±7 519 (3,36±0,6)	20 421±5 294 (1,85±0,48)	12 487±4 395 (1,08±0,38)	4 470±2 635 (0,65±0,39)	5 242±3 342 (1,07±0,68)
2011	41 168±7 446 (3,29±0,59)	20 498±5 367 (1,90±0,5)	12 770±4 552 (1,10±0,39)	5 514±3 075 (0,79±0,44)	4 416±3 302 (0,92±0,69)
2012	61 363±9 403 (4,87±0,75)	31 594±6 901 (2,89±0,63)	11 012±4 458 (0,94±0,38)	8 252±3 946 (1,14±0,54)	3 389±2 987 (0,70±0,62)

Källa: SCB, egna beräkningar. Siffrorna i parentes anger andel av befolkningen för respektive åldersklass. Vi anger även de 95-procentiga konfidensintervallen.

Tabell 2.3–2.6 visar att storstadsregionerna har en större andel av befolkningen som bor som inneboende, i andra hand och är trångbodda i storstadsregionerna än i riket i övrigt. År 2012 uppgick andelarna till 9,26 procent i Storstockholm, 8,5 procent i Storgöteborg och 8,14 procent i Stormalmö (tabell 2.3). I de större högskolekommunerna uppgick andelen till 5,87 procent följt av övriga större kommuner med 4,89 procent. I de mindre högskolekommunerna och övriga mindre kommuner uppgick andelarna till 4,79 respektive 3,16 procent. Samtidigt ska det understrykas att andelarnas ökat i samtliga regioner i landet sedan 2005, vilket indikerar att möjligheten att etablera sig på bostadsmarknaden har försämrats även utanför storstäderna på senare år. Vidare framgår det i tabell 2.5 samt 2.6 att de högsta andelarna återfinns bland unga vuxna

samt individer födda i Afrika, Sydamerika och Asien. Förändringen berör även båda könen men män verkar ha drabbats värst (tabell 2.4).

Bland de unga vuxna finns även ett stort antal individer som bor kvar hemma. Tabell 2.7. visar hur kvarboendet för unga vuxna utvecklats sedan 2005.

Tabell 2.7. Antal kvarboende (unga vuxna som inte flyttat hemifrån) fördelat på åldersklasser

Årtal	Åldersklasser		
	20-23	24-26	27-29
2005	137 461±10 894 (33,44±2,65)	30 276±6 079 (10,33±2,00)	15 670±4 447 (5,31±1,51)
2006	137 638±11 008 (34,21±2,74)	30 024±6 176 (10,18±2,05)	16 337±4 643 (5,34±1,51)
2007	154 480±11 342 (36,87±2,71)	31 930±6 564 (9,82±2,02)	14 732±4 481 (4,81±1,47)
2008	161 069±12 041 (36,71±2,74)	32 153±6 601 (10,34±2,13)	12 584±4 169 (4,30±1,43)
2009	192 703±13 319 (40,96±2,83)	36 907±7 350 (10,76±2,21)	18 003±5 216 (5,92±1,72)
2010	207 441±12 845 (43,15±2,67)	38 415±7 520 (13,07±2,61)	14 374±4 677 (4,74±1,54)
2011	217 709±12 997 (44,87±2,68)	43 916±7 996 (11,6±2,27)	19 700±5 627 (6,1±1,73)
2012	217 786±13 758 (44,27±2,8)	57 017±9 213 (16,43±2,66)	22 804±6 257 (7,28±2,00)

Källa: SCB, egna beräkningar. Siffrorna i parentes anger andel av befolkningen för respektive åldersklass. Vi anger även de 95-procentiga konfidensintervallen.

Kvarboendet ser ut att ha ökat för samtliga ålderskategorier (20–23, 24–26 och 27–29) sedan 2005. Enligt våra beräkningar ökade antalet kvarboende individer mellan 20 och 29 år från ca 185 000 till 298 000 mellan 2005 och 2012. Som andel av befolkningen innebär detta en ökning från 18 till 26 procent. Av naturliga skäl var ökningen som störst bland de allra yngsta (20–23 år) där antalet kvarboende ökade från ca 137 000 till 218 000. Men vi noterar en ökning även för personer mellan 24 och 26 samt de mellan 27 och 29 år. Att antalet inneboende, trångbodda och kvarboende verkar ha ökat innebär sannolikt att fler i dag upplever en otrygg situation på bostadsmarknaden. Som tidigare nämnts underskattar den officiella statistiken sannolikt verkligheten då bl.a. stora delar av andrahandsboendet inte registreras. Vi vet att många som i dag flyttar till storstadsregionerna inte har andra alternativ än att hyra i andra hand eller bo som inneboende.

2.2.3 Ekonomiskt svaga

Ekonomiskt svaga hushåll lyfts ofta fram som en grupp som har större svårigheter än andra grupper. Hyresvärdar ställer ofta krav på att hyresgästernas inkomst ska överstiga en viss nivå samtidigt som bankerna inte vill eller kan låna ut till ekonomiskt svaga hushåll. Den mest heltäckande sammanställningen av hyresvärdarnas uthyrningskriterier har gjorts av tidningen Hem och Hyra (Hem och Hyra, 2012). Hem och Hyras enkät skickades till samtliga allmännyttiga bostadsbolag samt de fem största privata bostadsbolagen i varje län.

Svarsfrekvensen blev god: 96 procent av de allmännyttiga bostadsbolagen och 71 procent av de privata svarade. I studien framgår att särskilt låga inkomster, avsaknad av goda boendereferenser, och obetalda hyresskulder kan minska chanserna att få ett hyreskontrakt betydligt. Man fann exempelvis att 77 procent av bolagen har krav på inkomstens storlek i förhållande till hyresnivån, ofta 3 gånger årshyran i bruttoinkomst. Vidare tar 96 procent kreditupplysningar, 86 procent godkänner inte aktuella hyresskulder, 72 procent kräver goda referenser (typiskt sett från tidigare hyresvärd) och 27 procent av företagen säger helt nej till hyressökande med betalningsanmärkningar, men samtliga är tveksamma och gör någon form av extra prövning av bostadssökande som har betalningsanmärkningar. Slutligen kräver 14 procent av företagen fast anställning men det är oklart hur företagen ser på olika typer av inkomster och i vilken utsträckning de betraktar dem som stadigvarande eller inte.

Det går inte att helt separera diskussionen om den ”allmänna bostadsbristen” från diskussionen om ekonomiskt svaga hushåll då det är sannolikt att hyresvärdarna höjer sina krav när bostadsbristen ökar. I webbenkäten till SABO och fastighetsägarna frågade vi medlemsföretagen om deras möjligheter att ”hitta attraktiva hyresgäster”. Vi frågade också om i vilken utsträckning bostadsbolagen säger nej till bostadssökande p.g.a. att de inte klarar kraven.

Tabell 2.8. Hur bedömer du era möjligheter att hitta attraktiva hyresgäster?

Svarsalternativ	SABO		Fastighetsägarna	
	Antal	procent	Antal	procent
1 – Dåliga	1	0,61	0	0
2	10	6,13	1	4
3	53	32,52	5	20
4	46	28,22	7	28
5 – Mycket goda	43	26,38	12	48
Vet ej	9	5,52	0	0
Totalt	162	100	25	100

Källa: Egna beräkningar baserat på svaren i webbenkät. Enkäten gick ut till SABOS och Fastighetsägarnas medlemsföretag.

Tabell 2.9. I vilken utsträckning säger ni nej till bostadssökande p.g.a. att de inte klarar era krav?

Svarsalternativ	SABO		Fastighetsägarna	
	Antal	procent	Antal	procent
1 - Mycket sällan	36	22,2	6	24
2	50	30,9	5	20
3	47	29,0	7	28
4	14	8,6	3	12
5 - Mycket ofta	3	1,9	2	8
Vet ej	12	7,4	2	8
Totalt	162	100	25	100

Källa: Egna beräkningar baserat på svaren i webbenkät. Enkäten gick ut till SABOS och Fastighetsägarnas medlemsföretag.

Andelen bostadsbolag som anser att de har goda möjligheter att "hitta" attraktiva hyresgäster har övervikt jämfört med de som inte anser att de har det. Knappt 55 procent av de kommunala bostadsbolagen har valt alternativ fyra eller fem på frågan jämfört med knappt sju procent som har valt alternativ ett eller två. Samma tendens finns bland Fastighetsägarnas medlemmar. I tider av bostadsbrist är detta som förväntat. Dock bedömer hyresvärdarna själva att de relativt sällan tvingas säga nej till bostadssökande p.g.a. att de inte uppfyller kraven. Av de 162 SABO-företagen som svarade på enkäten är det fler som väljer alternativ ett och två istället för alternativ fyra och fem på frågan om i vilken utsträckning de måste säga nej till bostadssökande som inte uppfyller kraven.

Om bostadsbristen gradvis förvärras skulle man kunna förvänta sig att hyresvärdarna också succesivt skärper sina krav. Dock saknas det studier som gör det möjligt att följa hur hyresvärdarnas krav har utvecklats över tid. I webbenkäten som Boverket skickade ut till SABOs och fastighetsägarnas medlemsföretag frågade Boverket om hur antalet hyressökande som inte når upp till kraven har förändrats sedan 2009 och om hyresvärdarna har skärpt eller lättat sina uthyrningskriterier sedan 2009.

Tabell 2.10. Hur bedömer du att andelen bostadssökande som inte når upp till era uthyrningskriterier har förändrats sedan 2009?

Svarsalternativ	SABO		Fastighetsägarna	
	Antal	procent	Antal	procent
1 - Minskat kraftigt	2	1,2	1	4
2	5	3,1	4	16
3	83	51,2	12	48
4	33	20,4	2	8
5 - Ökat kraftigt	4	2,5	0	0
Vet ej	35	21,6	6	24
Totalt	162	100	25	100

Källa: Egna beräkningar baserat på svaren i webbenkät. Enkäten gick ut till SABOs och Fastighetsägarnas medlemsföretag.

Tabell 2.11. I vilken utsträckning har ni lättat eller skärpt era uthyrningskriterier sedan 2009?

Svarsalternativ	SABO		Fastighetsägarna	
	Antal	procent	Antal	procent
1 - Lättats kraftigt	4	2,5	0	0
2	13	8	1	4
3	111	68,5	18	72
4	23	14,2	4	16
5 - Skärpts kraftigt	2	1,2	1	4
Vet ej	9	5,6	1	4
Totalt	162	100	24	100

Källa: Egna beräkningar baserat på svaren i webbenkät. Enkäten gick ut till SABOs och Fastighetsägarnas medlemsföretag.

På frågan "Hur bedömer du att andelen bostadssökande som inte når upp till era uthyrningskriterier har förändrats sedan 2009?" har 37 SABO-företag valt alternativ 4 eller 5, vilket kan ställas mot de sju företag som

valt alternativ 1 eller 2, vilket kan tolkas som att antalet personer som inte klarar hyresvärdarnas krav har ökat. På frågan ”I vilken utsträckning har ni lättat eller skärpt era uthyrningskriterier sedan 2009 har 25 stycken SABO-företag valt alternativ 4 eller 5, medan 17 har valt alternativ 1 eller 2. Som vi nämnde ovan saknas det studier som följer hur fastighetsvärdarnas uthyrningskriterier utvecklats över tid men svaren ger en svag indikation på att kraven kan ha skärpts de senaste åren.

Men hur många berörs egentligen av hyresvärdarnas krav? För att bilda oss en uppfattning har vi använt oss av SCB:s individdata över hushållens ekonomi och boende från 2012 (HEK) och av Konsumentverkets riktlinjer för att bedöma vilken storlek på lägenhet som de olika hushållen kan förväntas aspirera på (om de skulle flytta till en hyresrätt). Därefter har vi använt oss SCB:s data över månadshyror för olika lägenhetsstorlekar och regioner i landet för att kunna bedöma vilken hyra som de olika hushållen skulle behöva betala om de flyttade in i hyresrätt i samma region som de redan bor. Tabell 2.12 visar vilken typ av lägenhet olika typer av hushåll med olika storlek antas efterfråga.

Tabell 2.12. Hushållens och lägenheternas storlek

Hushållets storlek	Storlek på lägenhet som hushållet antas efterfråga
1-2 personer	2 rum och kök
3 personer	3 rum och kök
4 personer	4 rum och kök
5 personer	5 rum och kök
>6 personer	5 rum och kök

Källa: Konsumentverket

Tabell 2.13 visar det uppskattade antal individer och hushåll vars bruttoinkomster är lägre än 3* den förväntade hyran.

Tabell 2.13. Antal hushåll och individer som inte klarar kravet 3 ggr hyran

År	Antal individer som inte klarar inkomstkrav	Antal hushåll som inte klarar inkomstkrav	Antal individer som bor i andrahand/är trångbodda och/ eller inneboende och inte klarar inkomstkrav	Antal hushåll som bor i andrahand/är trångbodda och/ eller inneboende och inte klarar inkomstkrav
2005	1 226 525±37 147 (13,92±0,42)	851 145±31 838 (19,6±0,73)	177 887±15 097 (2,02±0,17)	91 206±11 501 (2,1±0,26)
2006	1 159 867±36 372 (13,10±0,41)	834 325±31 544 (19,04±0,72)	164 047±14 504 (1,85±0,16)	80 930±10 817 (1,85±0,25)
2007	1 145 207±36 312 (12,85±0,41)	802 559±31 303 (18,27±0,71)	138 849±13 389 (1,56±0,15)	64 461±9 741 (1,45±0,22)
2008	1 133 995±37 487 (12,69±0,42)	781 145±31 990 (17,72±0,73)	152 743±14 581 (1,71±0,16)	80 194±11 197 (1,81±0,25)
2009	1 207 615±40 008 (13,45±0,45)	857 129±34 368 (19,27±0,77)	155 568±15 264 (1,73±0,17)	86 955±12 064 (1,96±0,27)
2010	1 351 038±40 448 (14,84±0,44)	967 848±35 756 (21,4±0,79))	210 738±16 984 (2,31±0,19)	107 895±13 305 (2,39±0,29)
2011	1 236 576±39 850 (13,65±0,44)	873 747±35 254 (19,72±0,8)	177 918±16 152 (1,96±0,18)	98 169±13 041 (2,22±0,29)
2012	1 256 161±41571 (13,72±0,45)	892 913±37 174 (19,87±0,82)	218 714±18 347 (2,39±0,2)	123 354±15 522 (2,75±0,34)

Källa: SCB och egna beräkningar. Siffrorna i parentes anger andel av befolkningen. Vi anger även de 95-procentiga konfidensintervallen.

Enligt våra uppskattningar skulle ca 893 000 hushåll och 1 256 000 individer inte klara ett "normalt" inkomstkrav om de försökte flytta till en hyresrätt under 2012. Det utgör knappt 14 procent av befolkningen. Andelen ser ut att ha legat på en relativt konstant nivå sedan 2005. Tabell 2.13 visar även att av de ca 574 000 individer hushåll som antingen bor i andra hand, är trångbodde och/eller bor som inneboende så riskerar ca 219 000 personer (123 000 hushåll) att nekas ett hyreskontrakt p.g.a. att de inte klarar ett vanligt inkomstkrav.

Utöver att hyresvärdarna kan ha krav på inkomstens nivå i förhållande till hyran förekommer det också att hyresvärdarna ställer krav på fast anställning. Det är dock inte lika vanligt som krav på inkomstens nivå. Kravet om fast anställning verkar än så länge förekomma hos en relativt låg andel av hyresvärdarna. Det är också svårt att veta hur hyresvärdarna ser på olika inkomstkällor och om de betraktar dem som stadigvarande eller inte. I konsekvensanalysen i kapitel 4 visar vi även data över hushåll med olika inkomstkällor.

Det vanligen förekommande kravet om att bruttointkomsten ska uppgå till tre gånger hyran härrör från den allmänna normen att hushållens boendeutgift som andel av den disponibla inkomsten ska uppgå till max 40 procent. Av denna anledning verkar det vanligen förekommande inkomstkravet om 3 ggr årshyran inte är orimligt, samtidigt som kraven debatterats flitigt de senaste åren. I tabell 2.14 visar vi det uppskattade antal hushåll som klarar resp. inte uppfyller inkomstkraven om 3 ggr årshyran men som vi ändå bedömer har olika grad av betalningsförmåga. Vi har identifierat de hushåll som har pengar kvar varje månad efter att de har betalt sin "förväntade" hyra plus övriga skäligen levnadskostnader enligt Konsumentverkets normer.

Tabell 2.14. Antal identifierade hushåll som inte uppfyller hyresvärdarnas inkomstkrav med olika grad av betalningsförmåga

	Grad av betalningsförmåga			
	Antal hushåll och individer	Varav med minst 0 kronor kvar	Varav med minst 1500 kronor kvar	Varav med minst 3000 kronor kvar
Antal hushåll med bruttointkomst som är lägre än 3 gånger årshyran	892 913±37 414 (1 256 161± 41 571)	460 441± 28 253 (565 958±29 027)	231 708±20 603 (266 172±20 299)	42 456±9 013 (53 647±9 222)

Källa: SCB (data för 2012) och egna beräkningar. Siffrorna i parentes anger det uppskattade antalet individer som bor i hushållen. Betalningsförmåga avser hur många kronor per konsumtionsenhet och månad som de identifierade hushållen har. Vi anger även de 95-procentiga konfidensintervallen.

Tabell 2.14 visar att av de 893 000 hushåll som inte uppfyller ett förväntat inkomstkrav så har ca 460 400 hushåll mer än 0 kronor kvar efter att hyran och övriga skäligen levnadskostnader betalats. Sammantaget ger detta bilden att även om ett krav ett på 3 ggr årshyran i bruttointkomst inte förefaller orimligt i genomsnitt kan det slå fel mot ett stort antal enskilda hushåll. Samtidigt ska det påpekas att det är svårt att göra en bedömning av huruvida hushållen har betalningsförmåga eller inte då vi endast kan utgå från de kostnader hushållen borde ha som lägst, givet Konsumentverkets riktlinjer, men saknar data över deras faktiska kostnader. I normalfallet har hushållen högre kostnader än Konsumentverkets riktlinjer. I tabell 2.14. skiljer vi därför mellan hushåll

med olika grad av betalningsförmåga. Vi skiljer mellan hushåll som klarar hyresvärdarnas inkomstkraav och de som inte gör det. Bland de som inte klarar hyresvärdarnas inkomstkraav uppskattar vi sedan hur många hushåll som har minst 0, 1 500 och 3 000 kronor kvar per konsumtionsenhet¹¹ varje månad efter att deras antagna månadshyra och skäliga levnadskostnader är betalda. Om man antar kriteriet att ett hushåll ska ha minst 1 500 kronor kvar per konsumtionsenhet för att bedömas ha betalningsförmåga, återstår ca 231 000 hushåll som uppfyller detta men som trots detta inte klarar hyresvärdarnas inkomstkraav. Om man höjer kriteriet till 3 000 kronor per konsumtionsenhet återstår fortfarande ca 42 500 hushåll. Det indikerar att det finns ett stort antal hushåll som trots betalningsförmåga ändå riskerar att nekas ett hyreskontrakt eftersom de inte uppfyller hyresvärdarnas inkomstkraav.

Ett stort antal hushåll kan även ha svårt att få ett hyreskontrakt eller låna pengar om de har betalningsanmärkningar. Många hyresvärdar är mycket restriktiva till hyresgäster med betalningsanmärkningar, särskilt om betalningsanmärkningen beror på hyresskuld. I SCB:s stickprovsundersökning finns ingen information om vilka hushåll och individer som har betalningsanmärkningar, och vi kan därför inte ta hänsyn till det överlapp som innebär att ett antal hushåll både kan ha svårt att klara hyresvärdarnas inkomstkraav, sakna fast inkomst och ha betalningsanmärkningar i kreditupplysningsföretagens register. Vi kan bara konstatera att ca 521 000 individer hade en betalningsanmärkning 2013. Av dessa vad det endast ca 57 000 som inte hade betalat av sin skuld. Medianbeloppet för betalningsanmärkningarna uppgick till ca 15 000 kronor. Detta kan innebära att det kan finnas ett stort antal individer med betalningsanmärkningar som har svårt att få ett hyreskontrakt trots att skulden är reglerad och trots att den återstående skulden är relativt låg.

Tabell 2.15. Betalningsanmärkningar (för individer ≥18 år) 2012

Antal personer med betalningsanmärkning	520 842
Andel av befolkningen (≥18 år) med betalningsanmärkning	7 procent
Medianbelopp för betalningsanmärkning	15 032
Medelbelopp för betalningsanmärkning	77 600
Antal individer med betalningsanmärkning och skuld kvar	57 183
Antal individer med betalningsanmärkning där skulden är betald	463 659

Källa: Upplysningscentralen

Ekonomiskt svaga hushåll stöter även på svårigheter när de vill köpa sin bostad. Bl.a. har höga bostadspriser i kombination med bolånetaket som introducerades 2010 resulterat i att många hushåll inte kan få lån. Mäklarsamfundet (2013) har genomfört en studie där man intervjuade 80 procent av landets fastighetsmäklare. Av de intervjuade angav 80 procent att bolånetaket har medfört att fler får avslag på bostadslån i dag än tidigare och 75 procent angav att ”ekonomiskt svaga förstagångsköpare”

¹¹ För att göra jämförelser av t.ex. disponibel inkomst och ekonomisk köpkraft mellan olika typer av hushåll används ett viktsystem där konsumtionen är relaterad till hushållets sammansättning. SCB använder följande för att beräkna antal konsumtionsenheter i ett hushåll. Ensamboende 1,0. Sammanboende par 1,51. Ytterligare vuxen 0,6. Första barnet 0–19 år 0,52. Andra och påföljande barn 0–19 år 0,42.

har försvunnit från visningarna. Slutligen bedömde 51 procent att det i dag är svårare än förr att få lån trots god betalningsförmåga. Statens bostadskreditnämnd (BKN, 2005) har tidigare påpekat att andelen mycket unga vuxna (21–24 år) som äger sin bostad i storstadsregionerna började minska redan under 1990-talet. BKN (2005) använde data från Bostads- och hyresundersökningen som inte samlas in längre. Vi kompletterar med beräkningar från SCB:s stickprovsundersökning över hushållens ekonomi och härleder hur andelen unga vuxna (20–23, 24–26 samt 27–29 år) som har eget kontrakt på bostad har förändrats för hela riket sedan 2005. Vi har använt data över hushållens upplåtelseform och antagit att de mellan 20 och 29 år som är definierade som hushållsföreståndare eller som make/maka/sambo också har ett eget kontrakt på bostaden. Övriga klassificeras som inneboende. Det rör sig då företrädesvis om unga vuxna som ännu inte har flyttat hemifrån. Vi exkluderar de som hyr i andra hand eftersom vi primärt är intresserade av hur många som har ett eget ordnat förstahandsboende.

Tabell 2.16 Andelen unga vuxna som har egna bostadskontrakt (%)

Ålder	2005			2010			2012		
	ÄR	BR	HR	ÄR	BR	HR	ÄR	BR	HR
20-23	1,06	7,16	37,16	1,19	5,66	29,85	1,50	5,72	27,38
	±0,12	±0,31	±0,59	±0,14	±0,29	±0,57	±0,16	±0,31	±0,59
24-26	4,77	12,92	41,44	4,23	14,14	42,90	6,24	11,67	34,50
	±0,26	±0,6	±0,6	±0,25	±0,44	±0,62	±0,32	±0,42	±0,63
27-29	11,54	13,22	35,08	10,44	15,65	36,13	8,25	15,27	30,01
	±0,39	±0,58	±0,58	±0,38	±0,45	±0,6	±0,36	±0,47	±0,6

Källa: SCB och egna beräkningar. Boende i andrahand har exkluderats från beräkningarna. Vi visar även de 95-procentiga konfidensintervallen.

Not: ÄR = Äganderätt, BR = Bostadsrätt, HR = Hyresrätt

Den största förändringen avser andelen unga vuxna som har ett eget hyreskontrakt som enligt beräkningarna föll kraftigt för alla ålderskategorier. Exempelvis minskade andelen mellan 20 och 23 år som har eget förstahandskontrakt på en hyresrätt med nästan 10 procentenheter från ca 37 till 27 procent 2005 och 2012. Förändringarna är statistiskt säkerställda. Andelarna som äger sin bostad och bor i egen bostadsrätt har inte förändrats lika kraftigt. Exempelvis ökade andelen unga 20–23 år samt 24–26 år som äger sin bostad mellan 2005 och 2012. För de mellan 27 och 29 år föll dock andelen från 11,54 till 8,25. För den senare ålderskategorin ökade andelen som bor i egen bostadsrätt, medan andelen föll för de övriga två ålderskategorierna. På riksnivå ser vi alltså inte några dramatiska förändringar av andelen unga vuxna som äger sin bostad eller bor i bostadsrätt, den mest anmärkningsvärda utvecklingen har istället skett på hyresrättsmarknaden. Det finns dock andra indikationer på att bolånetaket gjort det svårare för de som vill köpa sin bostad i dag. Exempelvis uppskattar SBAB (2014) i en enkätundersökning att andelen mellan 18 och 26 år som äger sin bostad och som finansierat sitt bostadsköp med egna sparade medel ökade från 7 till 19 procent mellan 2009 och 2014, samtidigt som andelen som huvudsakligen finansierar bostadsköpet med bostadslån minskade från 54 till 44 procent. Undersökningen visar också att ungdomarna inte har kunnat kompensera

för de minskade lånemöjligheterna (t.ex. arv, pengar från föräldrar) på andra sätt än att öka sitt eget sparande.

Andra faktorer som minskar möjligheten att låna är betalningsanmärkningar och avsaknad av stadigvarande inkomst. Sedan 1990-talet har det blivit vanligare med tillfälliga anställningar samtidigt som arbetslösheten har stigit. Tidigare visade vi statistik från upplysningscentralen (UC) om att ca 521 000 personer i dagsläget har en betalningsanmärkning, vilket kan jämföras med ca 495 000 personer innan finaskrisens utbrott 2007. På senare år har man dock kunnat se en framväxt av flera olika bostadsinstitut (Bluestep m.fl.) som inriktar sig på kunder som inte får låna hos de traditionella bankerna. De bolånekunder som inte får låna hos de större etablerade affärsbankerna, exempelvis p.g.a. en betalningsanmärkning eller avsaknad av fast inkomst har större möjlighet att få lån hos Bluestep och andra men måste kompensera för den högre risk som kreditgivaren tar genom att betala en högre ränta. Framväxten av bolåneinstitut som är villiga att låna ut till de som har svårt att få lån på andra håll är marknadens sätt att självmant tillgodose en grupp med betalningsförmåga som ändå har svårt att få lån hos de större etablerade bankerna. Den eventuella nackdelen med denna ”marknadslösning” består i om det är ”för lätt” att få en betalningsanmärkning och om bolåneemarknadens aktörer bedömer risk på ett felaktigt sätt. Vi diskuterar detta mer i kapitel fem.

2.2.4 Fastighetsvärdarnas förmedlingsprinciper och diskriminering

Utöver diskussionen om den allmänna bostadsbristen och förutsättningarna för ekonomiskt svaga hushåll finns också studier om diskriminering på bostadsmarknaden och en diskussion om huruvida hyresvärdarnas olika förmedlingsprinciper påverkar etableringsmöjligheten för vissa hushåll. Frågan om diskriminering hänger delvis ihop med bostadsbolagens förmedlingsprinciper då hyresvärdar kan förmedla sina bostäder på olika sätt, dels för att minska förekomsten av diskriminering, men också som en förevändning för att dölja diskriminering. Det finns dock endast ett fåtal kartläggningar av diskriminering på den svenska bostadsmarknaden. Sammantaget tyder dock dessa på att diskriminering är vanligare på hyresmarknaden än på marknaden för ägda bostäder.

Hyresgästföreningen (2007) lät i samarbete med Uppsala universitet genomföra en praktikprovning som omfattade 100 bostadsföretag i orter utan bostadsbrist.¹² Man lät två olika personer, en med svenskt klingande namn och en med arabiskt klingande namn, kontakta samma bostadsföretag med mindre än att en timme löpte mellan de olika kontakttillfällena. I 63 fall blev de med svenskt klingande namn erbjuden lägenhet medan de med arabiskt klingande namn endast fick 49 erbjudanden. De med arabiska namn blev också hänvisade till företagagens webbplats oftare än de med ”svenska namn”. Totalt sett förelåg misstänkt diskriminering i 37 procent av fallen.

Forskare från Växjö universitet har låtit genomföra praktikprovningar för att undersöka förekomsten av diskriminering på blocket. Man

¹² Man har utgått från Boverkets bostadsmarknadsenkät för att avgöra om kommunerna hade bostadsbrist eller inte.

skickade iväg 500 lägenhetsansökningar som var identiska bortsett från vad man utgav sig för att heta (Eric, Maria och Muhammed). Maria blev uppringd i 56 procent av fallen, vilket kan jämföras med Eric och Muhammed (41 respektive 21 procent). Maria fick även flest inbjudningar till ytterligare kontakt och lägenhetsvisningar (53 procent av ansökningarna). Eric och Muhammed fick inbjudningar i 41 respektive 18 procent av fallen (se Ahmed och Hammarstedt, 2008).

Diskrimineringsombudsmannen (2010) har anlitat Uppsala universitet och undersökte förekomsten av diskriminering på såväl ägarmarknaden som hyresrättsmarknaden. Studien riktade sig till både uthyrare och mäklare. Man ringde upp 150 olika företag i 90 kommuner och gick på totalt 44 lägenhetsvisningar i Stockholm, Helsingborg och Lund. Man fann att diskriminering förekom i större utsträckning på hyresmarknaden än ägarmarknaden och att etnisk diskriminering var mer vanligt förekommande än de andra diskrimineringsgrunderna.

Praktikprovningar kan vara ett lämpligt tillvägagångssätt för att undersöka förekomsten av direkt diskriminering, men mindre lämpligt för att upptäcka strukturell (indirekt) diskriminering. Med strukturell diskriminering avses att tillämpningar av olika bestämmelser och normer missgynnar grupper med ett visst kön, könsöverskridande uttryck eller identitet, etnisk religion, funktionshinder, ålder eller viss sexuell läggning såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.¹³ Det är i dag inte fastställt huruvida de uthyrningskriterier som många hyresvärdar använder sig av utgör en grogrund för indirekt diskriminering. På samma sätt har det inte fastställts om bolånetaket och bankernas kreditgivningsregelverk medför att olika grupper diskrimineras på ett indirekt sätt (se t.ex. Annadotter och Blomé, 2014). KPMG (2013) pekar på ett relativt outforskat problem som tangerar frågeställningar om indirekt diskriminering. För de muslimer som vill äga sin bostad och som inte kan låna pengar p.g.a. sin trosuppfattning finns det få lösningar tillgängliga i dag. JAK-banken är för närvarande den enda bank i Sverige som erbjuder räntefria lån. KPMG har låtit genomföra en webbenkät till 800 medlemmar i olika muslimska föreningar. Av de svarande uppgav 80 procent att de avstår från att söka bostadslån p.g.a. av att det inte finns produkter och tjänster som överensstämmer med Sharialagar. Även om undersökningen inte är representativ för alla muslimer i Sverige ger det ändå en stark indikation på att det finns en stor grupp som idag inte har möjlighet att äga sin bostad p.g.a. att det inte finns produkter som överensstämmer med deras övertygelse. Det är olagligt att registerföra människor efter religiös övertygelse men det finns skattningar som tyder på att det bor 450 000 – 500 000 muslimer i Sverige i dag.¹⁴ KPMG och Finansinspektionen pekar också på att skattelagstiftningen kan komplicera ett förfarande med räntefria lån b.l.a. då det existerande ränteavdraget på bostadslån främjar konventionella lån framför räntefria lån. Vidare kan bostadslån som är förenliga med Sharialagar innebära att

¹³ Se Diskrimineringslag 2008: 57 <http://www.do.se/Fakta/Diskrimineringslagen/>

¹⁴ Pew Research (2011) The future of the global Muslim population, januari 2011.

stämpelavgifter måste betalas vid två tillfällen. Först när banken köper bostaden, och sedan när bolånekunden köper bostaden av banken.¹⁵

Vidare finns det knapphändig kunskap om hur bostadsvärdarnas förmedlingsprinciper påverkar etableringsmöjligheterna på bostadsmarknaden för enskilda grupper. Boverket har tidigare uppmärksammat att bostadsföretagens fördelningsprocesser ofta inte framgår på ett tydligt sätt, exempelvis på företagens hemsidor. I SOU (2007:14) finner man exempelvis att unga ofta tycker att det är svårt och tidskrävande att leta efter bostad. Framför allt efterfrågas någon form av bostadsförmedlingssystem där lediga bostäder samlas. Man understryker också att dålig insyn och transparens skapar en grogrund för kriminalitet¹⁶ och understödjer överhyror på andrahandsmarknaden. I en studie utförd av KTH undersöker Lind m.fl. (2006) konsumenternas möjligheter att skaffa sig information på bostadsmarknaden. Man lät bl.a. undersöka informationen hos ett 30-tal större bostadsföretag och 66 annonser för bostadsrätter och egnahem. Man kunde peka på ett antal punkter med förbättringspotential. Dels rekommenderar författarna att egnahems- och bostadsrättsannonser bör innehålla mer information om det område som bostaden är belägen i. Man rekommenderar också bättre ekonomisk information vilket bl.a. ställer högre krav på insyn i bostadsrättsföreningarnas ekonomi. För lediga hyresrätter ser man flera möjligheter bl.a. mer lättillgänglig information om områdena som lägenheterna ligger i, information om reparationer som gjorts samt foton av exempelvis badrum och kök.

I en enkätundersökning (Boverket, 2008) framkommer det att ca 80 procent av de allmännyttiga bostadsbolagen i huvudsak fördelar sina lägenheter efter kötid. Ca 15 procent försöker också ibland eller ofta att matcha lägenhetserbjudanden med sökanden för att skapa socialt blandande bostadsområden. Boverket (2008) betonar att även om system med kötid generellt sett är det mest rättvisa så kan det missgynna vissa grupper som exempelvis unga och nyanlända. Det kan därför vara befogat att komplettera kötider med förturssystem. En utmaning är dock hur man kan utnyttja sådana förturssystem utan att andra grupper känner sig förfördelade. Däremot ser Boverket ett värde i att förenkla olika förmedlingssystem och att fler bostadsbolag ansluter sig till olika bostadsförmedlingar då den vara tidsbesparande för de bostadssökande och leda till ökad transparens och insyn.

”Social matchning” kan också ha den oavsedda effekten att ekonomiskt svaga hushåll styrs bort från de områden där de annars hade haft störst chans att hitta en bostad som de har råd med. Att bostadsbolagen försöker styra lägenhetsanvisningarna kan vara ett redskap i arbetet att främja integration och förhindra segregation. Tyvärr kan det även vara en förevändning för att medvetet utesluta olika grupper från bostadsmarknaden (Popoola, 2001). Olika förmedlingsprinciper skulle alltså kunna användas i syfte att diskriminera.

¹⁵ Ett vanligt sätt att arrangera räntefria lån är att investeraren köper varan (bostaden) av säljaren. Kunden betalar en månatlig summa till banken som motsvarar hyra och avbetalningar. Vid slutet av låneperioden köper kunden loss bostaden av banken. Detta förfarande kallas ”Diminishing musharaja with Ijara”. SE KPMG (2013).

¹⁶ Exempelvis försäljning av hyreskontrakt.

2.3 Resultat från Sifo-enkäten

För att undersöka hur människor upplever sin egen boendesituation, vilka boendepreferenser de har och vilka erfarenheter de dragit när de letat bostad har Boverket låtit skicka ut en webbenkät.¹⁷ Enkäten skickades ut riksrepresentativt under juli månad 2014 till 25 001 individer mellan 20 och 79 år som ingår i Sifos webbpanel. 5 153 personer svarade på enkäten. Att utskicket gjordes under semestermånaden juli kan antagligen förklara en del av det stora bortfallet. Det är oklart på vilket sätt bortfallet påverkar urvalets representativitet men med viktningsmetoder kan vi justera svaren så att resultaten blir representativa med avseende på ålder, kön och bostadsregion (A-region). Om urvalet däremot är skevt med avseende på andra egenskaper som respondenterna har finns inte tillgängliga metoder för att korrigera detta. Resultaten måste således tolkas med försiktighet.

Eftersom unga har större svårigheter än andra att etablera sig på bostadsmarknaden lät vi individer i åldersspannet 20–35 år vara överrepresenterade i enkäten, då vi var extra intresserade av att få ett rikhaltigt datamaterial för just dessa individer. Samtliga resultat som redovisas i detta avsnitt är dock justerade så att de är representativa för den svenska befolkningens sammansättning med avseende på ålder, kön och region. Tabell 2.17 visar antalet svarande fördelat på ålderskategorier och kön. Tabell 2.18 visar antalet svarande fördelat på födelseregion.

Tabell 2.17. Antal svarande fördelat på ålder och kön

Ålderskategori och kön	Antal	Andel av urvalet (%)
20-35	1 700	33
36-50	1 340	26
51-65	1 222	23,71
66-79	891	27,29
Män	2 736	53,1
Kvinnor	2 417	46,9
Totalt	5 153	100

Källa: Egna beräkningar

Tabell 2.18. Antal svarande fördelat på födelseregion

Födelseland/region	Antal	Andel av urvalet (%)
Sverige	4 895	94,99
Annat land i Norden	88	1,71
Annat land i Europa	88	1,71
Afrika	9	0,17
Sydamerika eller Centralamerika	16	0,31
Nordamerika	11	0,21
Australien eller Nya Zeeland	2	0,04
Asien	34	0,66
Övrigt	3	0,06
Inget svar	7	0,14
Totalt	5 153	100

Källa: Egna beräkningar

¹⁷ Vi har anlitat Sifo.

Endast ca 5 procent av de som svarat på enkäten är födda i ett annat land än Sverige. Enligt SCB:s statistik var 18,6 procent av befolkningen mellan 20 och 79 år födda utanför Sverige 2013. Om utrikes födda har större (eller mindre) problem på bostadsmarknaden än de som är födda i Sverige innebär det att enkätens resultat inte till fullo representerar hur bostadsmarknaden i dag ser ut. Man kan exempelvis misstänka att problem med diskriminering på bostadsmarknaden underskattas i enkätsvaren.

Vi redogör för resultaten från enkäten i följande ordning. Till att börja med kartlägger vi respondenternas upplevelse av sin egen boendesituation och undersöker sambandet mellan själva upplevelsen och den faktiska boendesituationen. Därefter undersöker vi hur respondenternas avsikt och/eller vilja att flytta från sin nuvarande bostad hänger ihop med den egna bostadssituationen. Vi låter också respondenterna svara på frågor om anledningar till att de vill flytta (för de som angett att de vill flytta). Efter det undersöker vi respondenternas önskemål om vart i landet de skulle vilja bo. Slutligen riktar vi in oss på de i enkäten som antingen flyttat och/eller letat efter bostad under de senaste tre åren. Dessa har fått redogöra för vilka hinder för att flytta som de stött på.

2.3.1. Hur upplever man sin boendesituation?

I webbenkäten frågade vi respondenterna hur de upplever sin egen boendesituation och om deras intentioner och önskemål om att flytta till annan bostad (i Sverige) inom de närmsta 12 månaderna.

Tabell 2.19. Hur upplever man sin egen boendesituation (%)?

	Ja	Nej	Vet ej	Inget svar	Totalt
Upplever du idag att du har ett eget hem?	94,05±0,65 (6 478 432±44 491)	4,3±0,55 (296 719±38 185)	1,47±0,33 (101 492±22 661)	1,68±0,33 (11630±7721)	100
Är du i behov av annan bostad	14,18±0,95 (976 866±65 613)	81,8±1,05 (5 634 224±72 578)	3,71±0,52 (255 378 ±35 536)	0,32±0,15 (21804±10565)	100
Planerar eller önskar du (eventuellt tillsammans med andra i hushållet) att flytta till annan plats i Sverige inom ett år?	11,51±0,87 (793 253±60 037)	81,1±1,07 (5 586 963±73 621)	6,86±0,69 (472 746±47 551)	0,51±0,19 (35 312±13 432)	100

Källa: Egna beräkningar. Siffrorna i parentes anger hur många personer enkätsvaren motsvarar på riksnivå. Vi tar även med de 95-procentiga konfidensintervallen.

Ca 4,3 procent av den vuxna befolkningen mellan 20 och 79 år upplever enligt resultaten inte att de har ett riktigt hem, vilket motsvarar knappt 297 000 individer på riksnivå.¹⁸ Betydligt fler uppger att de är i behov av annan bostad och planerar eller önskar att flytta inom ett år (14,18 resp. 11,5 procent). Vi har även frågat respondenterna om deras boendesituation, och vi kan därför undersöka hur känslan av att ha ett eget hem har ett samband med hur man bor.

¹⁸ Denna uppräknings till riksnivå bygger på att urvalet i webbenkäten är representativt.

Tabell 2.20. Samband mellan hur respondenterna bor och om de upplever att de har ett eget hem

Hur förfogar du över ditt nuvarande boende?	Andel och antal mellan 20 och 79 år	Upplever du idag att du har ett eget hem? (%)				Totalt
		Ja	Nej	Tveksam vet ej	Inget svar	
Bor tillsammans med min partner som förfogar (t.ex. äger eller hyr) över bostaden	21,95±1,13 (1 512 043±30 604)	96,45	2,50	0,98	0,07	100
Är inneboende hos släktingar eller andra bekanta	2,72±0,44 (187 495±30 604)	75,50	17,94	5,98	0,58	100
Är inneboende hos personer som jag inte kände sen tidigare	0,22±0,13 (15 276±8 847)	33,32	66,68	0,00	0,00	100
Äger äganderätt (småhus/radhus/parhus/ägarlägenhet)	30,41±1,26 (2 095 159±86 525)	99,29	0,47	0,24	0,00	100
Äger bostadsrätt	18,3±1,06 (1 260 770±72 728)	97,02	1,72	1,14	0,12	100
Hyr småhus/parhus/radhus	1,46±0,33 (100 657±22 569)	84,34	12,53	3,13	0,00	100
Hyr bostadsrätt av privatperson	0,62±0,21 (42 776±14 775)	68,65	14,53	14,29	2,53	100
Hyr hyresrätt i förstahand	18,81±1,06 (1 295 812±73 502)	88,37	8,71	2,73	0,19	100
Hyr hyresrätt av privatperson (d.v.s. i andrahand, tredjehand etc.)	0,91±0,26 (63 023±17 908)	54,08	44,24	1,68	0,00	100
Hyr bostad i andra hand av kommun (exempelvis har socialtjänsten ordnat ett boende åt mig)	0,03±4,81 (2 139±3 314)	49,50	0,00	50,50	0,00	100
Annat	4,12±0,54 (284 262±37 410)	88,85	8,04	2,49	0,62	100
Inget svar	0,31±0,15 (21 807±10 565)	78,11	4,86	4,95	12,08	100
Tveksam, vet ej	0,1±0,09 (7 055±6 016)	84,59	0,00	15,41	0,00	100

Källa: Egna beräkningar. Parentesen i den andra kolumnen anger hur många personer andelarna motsvarar på riksnivå. Kolumn nr 2 inkluderar även de 95-procentiga konfidensintervallen.

Bilden som framträder är i många avseenden förväntad. Att själv äga sin egen bostad är det som är starkast förknippat med känslan av att ha ett eget hem. Ca 99 och 97 procent av alla som förfogar över egen äganderätt respektive bostadsrätt uppger att de upplever sig "ha ett eget hem". De som bor tillsammans med en partner som förfogar över bostaden upplever också i hög grad att de har ett eget hem (ca 96 procent). Bland inneboende finns en stor skillnad mellan dem som är inneboende hos bekanta och de som är inneboende hos någon som de inte kände sen tidigare. Av den senare kategorin är den endast ca 33 procent som upplever att de har ett eget hem att jämföra med ca 76 procent i den förra. De som hyr sin bostad upplever i lägre grad att de har ett eget hem än de som äger, och det gäller i synnerhet de som inte har ett eget förstahandskontrakt. Av de som bor i hyresrätt med förstahandskontrakt anser ca 88 procent att de har ett eget hem. Av de som hyr bostadsrätt respektive hyresrätt av privatperson (d.v.s. hyr i "andra hand") är motsvarande andelar ca 69 respektive 54 procent. Av de som hyr småhus/parhus/radhus är känslan av att ha ett eget hem något högre: ca 84 procent.

I tabell 2.21 har vi även undersökt hur känslan av att ha ett eget hem är förknippad med hushållets ekonomiska situation. En otrygg ekonomisk situation kan bl.a. innebära att man känner sig osäker på om man kan bo kvar i sin bostad.

Tabell 2.21. Samband mellan hushållets ekonomiska situation och upplevelsen att ha ett eget hem

Fyll i vilken av nedanstående som du anser stämmer med din situation!	Andel och antal mellan 20 och 79 år (%)	Upplever du idag att du har ett eget hem? (%)				Totalt
		Ja	Nej	Tveksam vet ej	Inget svar	
Hushållet har marginal till andra nödvändiga utgifter efter att boendet är betalt.	86,26±0,94 (5 942 476±64 731)	95,55	3,33	1,08	0,04	100
Hushållet klarar nått och jämnt andra nödvändiga utgifter efter att boendet är betalt.	11,11±0,86 (765 792±59 121)	86,61	9,04	3,74	0,61	100
Hushållet klarar inte andra nödvändiga utgifter efter att boendet är betalt.	0,96±0,27 (66 199±18 349)	66,79	26,36	6,85	0	100
Tveksam, vet ej	0,45±0,18 (31 343±12 658)	82,50	7,14	10,36	0	100
Inget svar	1,2±0,3 (84 465±20 455)	81,63	12,02	1,32	5,03	100

Källa: Egna beräkningar. Parentesen i kolumn nr 2 anger hur många individer det motsvarar på riksnivå. I kolumn nr 2 har vi även inkluderat de 95-procentiga konfidensintervallen.

Det ser ut att finnas ett samband mellan hur hushållen upplever sin ekonomiska situation och deras upplevelse av att ha ett eget hem. Ca 26 procent av de som uppger att de inte klarar andra nödvändiga utgifter efter att boendet är betalt upplever inte heller att de har ett eget hem. För de som anger att hushållet har marginal till andra nödvändiga är motsvarande andel ca 3 procent.

2.3.2. Avsikter att flytta och anledningar till det

Vi undersöker också om intentionen och viljan att flytta har ett samband med boendesituationen.

Tabell 2.22. Samband mellan boendesituation och intentionen att flytta (%).

Hur förfogar du över ditt nuvarande boende?	Planerar eller önskar du (eventuellt tillsammans med andra i hushållet) att flytta till annan plats i Sverige inom ett år? (%)				Totalt
	Ja	Nej	Tveksam vet ej	Inget svar	
Bor tillsammans med min partner som förfogar (t.ex. äger eller hyr) över bostaden	8,19	86,82	4,27	0,72	100
Är inneboende hos släktingar eller andra bekanta	40,49	41,85	15,04	2,62	100
Är inneboende hos personer som jag inte kände sen tidigare	34,98	54,09	10,93	0	100
Äger äganderätt (småhus/radhus/parhus/ägarlägenhet)	5,34	90,16	4,28	0,2	100
Äger bostadsrätt	12,60	79,99	7,09	0,32	100
Hyr småhus/parhus/radhus	14,57	75,3	8,47	1,66	100
Hyr bostadsrätt av privatperson	15,90	78,96	5,14	0	100
Hyr hyresrätt i förstahand	18,25	70,11	11,27	0,37	100
Hyr hyresrätt av privatperson (d.v.s. i andra hand, tredje hand etc.)	22,86	67,07	10,07	0	100
Hyr bostad i andra hand av kommun (exempelvis har socialtjänsten ordnat ett boende åt mig)	0	49,5	50,5	0	100
Annat	13,95	74,49	11,56	0	100
Inget svar	18,26	54,99	4,86	21,89	100
Tveksam, vet ej	15,4	69,29	15,31	0	100

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 2.22 kan man se att de som bor som inneboende uttrycker den starkaste viljan och intentionen om att flytta inom 12 månader. Av de som bor inneboende hos släktingar eller andra bekanta vill 40 procent flytta inom ett år. För de som bor inneboende hos obekanta är andelen något lägre (35 procent) vilket kan bero på att individer som har flyttat hemifrån även finns representerade i denna grupp. Efter de inneboende uttrycker de som hyr sin bostad den starkaste intentionen om att flytta. Av de som bor i hyresrätt i andra hand vill eller avser 23 procent att flytta. Av de som bor i hyresrätt med eget förstahandskontrakt, hyr bostadsrätt samt småhus/parhus/radhus ligger andelarna på 18, 16 och 15 procent. De som äger sin bostad och/eller bor tillsammans med en partner som förfogar över bostaden uttrycker minst avsikt att flytta, vilket är i linje med internationell forskning som visat att de som bor i hyresrätt är mer flyttbenägna och rörliga än de som äger sin bostad (se t.ex. Hammnet, 1991; Lundberg och Skedinger, 1999).

Man kan vidare fråga sig i vilken utsträckning det underliggande behovet av annan bostad och/eller upplevelsen att inte ha ett eget hem driver människor att vilja flytta. För att undersöka detta har vi dels ställt svaren på frågorna i tabell 2.19 mot varandra samt frågat de som uppger att planerar/önskar flytta inom 12 månaderna om orsakerna till varför.

Tabell 2.23. Samband mellan upplevelsen att ha ett eget hem och intentionen att flytta (%)

		Planerar eller önskar du (eventuellt tillsammans med andra i hushållet) att flytta till annan plats i Sverige inom ett år? (%)			
		Ja	Nej	Vet ej/Inget svar	Totalt
Upplever du i dag att du har ett riktigt eget hem?	Ja	9,8	83,2	7	100
	Nej	41,5	46,1	12,4	100
	Vet ej/Inget svar	29,8	53,1	17,1	100

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 2.24. Samband mellan behov av ny bostad och intentionen att flytta (%)

		Planerar eller önskar du (eventuellt tillsammans med andra i hushållet) att flytta till annan plats i Sverige inom ett år? (%)			
		Ja	Nej	Vet ej/Inget svar	Totalt
Är du i behov av annan bostad?	Ja	41,2	47	11,8	100
	Nej	5,9	88,7	5,4	100
	Vet ej/Inget svar	20,5	47,3	32,5	100

Källa: Egna beräkningar.

Av de som anger att de upplever att de inte har ett eget hem uppger 41,5 procent att de önskar eller planerar att flytta inom 12 månader. Däremot avser eller önskar 46,5 procent inte att flytta. Resultaten är liknande när man jämför svaren på frågan om de svarande är i behov av annan bostad mot om de avser eller önskar att flytta inom 12 månader. 41,2 procent av de som anger att de är i behov av annan bostad uppger att de avser/önskar att flytta inom 12 månader medan 47 procent inte avser/önskar att flytta. Sammantaget kan dessa resultat verka förvånande då man skulle kunna förvänta sig att en högre andel av de som är missnöjda med någon aspekt av sitt boende skulle uttrycka önskemål om att flytta. Det kan emellertid indikera att en stor andel inte upplever att de har makt att ändra sin boendesituation. Det kan också bero på att intentionen/önskan om att flytta drivs av andra orsaker, exempelvis av arbetsmarknadsrelaterade skäl. Vidare kan en stark anknytning till bostadsorten minska drivkrafterna att flytta trots ett missnöje med den egna bostaden.

Vi har även undersökt låtit respondenterna som uppgett att de är i behov av annan bostad och/eller avser/vill flytta inom 12 månader välja mellan olika alternativ till orsaker till varför de vill flytta.

Tabell 2.25 Varför är man i behov av ny bostad och/eller avser att flytta?

Om du svarade ja på frågan "Är du i behov av annan bostad?" eller "Planerar eller önskar du (eventuellt tillsammans med andra i hushållet) att flytta till annan plats i Sverige inom ett år?" Varför svarade du ja? Flera alternativ kan stämma.

Anledning	Andel/Antal personer
Tvingas flytta p.g.a. kontraktet löper ut/tar slut	4,37±1,22 (59 893±16 769)
Vill bo närmare jobb	10,16±1,81 (138 990±24 762)
Vill bo närmare studier	6,67±1,49 (91 124±20 437)
Sociala skäl (skilsmässa etc.)	19,42±2,37 (265 664±32 422)
Önskar annat läge i staden/stadsdelen	18,46±2,33 (252 610±31 803)
Önskar bo i annan region i Sverige	13,72±2,06 (187 776±28 205)
Önskar större eller mindre bostad	35,72±2,87 (488 647±39 272)
Önskar annan standard, funktion eller kvalitet i bostaden (t.ex. hiss, trädgård, bostadens skick etc.)	21,29±2,45 (291 300±33 554)
Önskar billigare bostad	10,25±1,82 (140 210±24 859)
Vill ha eget förstahandskontrakt	6,71±1,5 (91 814±20 509)
Vill bo i annan upplåtelseform (det finns tre upplåtelseformer: hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt)	11,39±1,9 (155 906±26 045)
Tveksam, vet ej	0,65±0,48 (8 936±6 603)
Inget svar	9,25±1,73 (126 538±23 747)
Annat	10,3±1,82 (140 850±24 909)

Källa: Egna beräkningar. Parentesen i den andra kolumnen anger hur många personer andelarna motsvarar på riksnivå. Kolumn nr 2 inkluderar även de 95-procentiga konfidensintervallen.

Den vanligaste orsaken till att man uppgett att man är i behov av annan bostad och/eller planerar/önskar att flytta är att man behöver en större eller mindre bostad. Knappt 36 procent av de som angett att de är i behov av annan bostad och/eller önskar/avser att flytta inom 12 månader uppger att de vill flytta till större eller mindre bostäder. Det motsvarar knappt 489 600 individer mellan 20 och 79 år. Den näst viktigaste orsaken relaterar till bostädernas beskaffenhet. Ca 21 procent (motsvarande 291 300 individer) önskar annan standard, funktion eller kvalitet i bostaden. Nitton procent anger sociala skäl som orsak till varför de behöver ny bostad och/eller avser att flytta. Arton procent vill bo i ett annat läge i staden/stadsdelen. Därefter följer de som vill flytta till en annan region i Sverige (14 procent). Elva procent uppger att de vill bo i en annan upplåtelseform. Ungefär lika många vill ha en billigare bostad och vill bo närmare sitt jobb (drygt tio procent). Och ungefär lika många vill ha ett eget förstahandskontrakt och bo närmare där de studerar (knappt sju procent). Drygt fyra procent uppger att de behöver ny bostad och/eller avser att flytta då deras nuvarande kontrakt är på väg att löpa ut.

Då den vanligaste orsaken till att man uppger att man behöver ny bostad och/eller vill/planerar att flytta är önskan om en större eller mindre bostad signalerar detta att betydande vinster kan göras genom att bostadsbeståndet utnyttjas på ett bättre sätt i en fysisk mening. Det är

alltså viktigt att individer inte upplever att det finns alltför stora hinder för att flytta när de behöver ett större eller mindre boende. Då även en hög andel uppger att de efterfrågar annan standard, funktion och/eller kvalitet i sin bostad talar mycket för att bostäder kan frigöras om bostadsutbudet anpassas till att bättre matcha de behov som vissa grupper har. Inom ramen för detta uppdrag har vi dock inte fördjupat oss i vilket utsträckning olika kvaliteter och funktionaliteter det existerande bostadsbeståndet matchar de behov och den efterfrågan som finns. 110 personer angav andra skäl till varför de var i behov av annan bostad och/eller avser/önskar flytta och valde att själv beskriva skälen skriftligt. Några svar överlappar med de svar som finns i tabell 2.25. Femton personer angav att de vill flytta ut på landet och/eller bo på gård. Sexton personer angav att de ville flytta hemifrån eller ha ett eget boende, vilket överlappar med alternativet att vilja ha ett "eget förstahandskontrakt". Tio personer ville bo större eller mindre. Sju personer ville bo i annan upplåtelseform. Sju personer angav att de avslutar sina studier. Fyra personer kommenterade bostadens funktion. Nio personer har angett olika sociala skäl. 22 personer har angett skäl som inte direkt överlappar med svaren i tabell 2.25. Nedan följer ett urval av de olika kommentarerna.

"Vill känna att vi har ett hem att känna sig trygg i och inte behöva flytta hela tiden pga att folk hyr ut i andra, tredje, fjärde hand till överpriser och att bostadskön i Stockholm är helt absurd!"

"Önskar flytta på grund av våld och mordbränder i området."

"Socialtjänsten avser att förpassa oss till kyrkogården då vi har lagbundna skäl, som de vägrar att lyda. Det finns ej vitesförelägganden mot kommunen, då det finns mot den enskilde."

"Vill starta eget B&B i egen fastighet"

"Psyiskt påfrestande att vara i medelåldern och dela fastighet, toa/dusch och kök med person i samma ålder utan en nära relation"

"Vill bo på landet, om det fanns jobb. Trött på storstan o trängas med folk"

"Är handikappad och skulle vilja bo i markplan med uteplats"

"Så förbannat trött på örebro mentaliteten"

"de kommer att riva huset pga stadsflytten i Kiruna"

"Intresserad av andra landsdelar ett tag - t.ex. Skåne"

2.3.3 Hur och var vill man bo?

I enkäten har vi även frågat hur de svarande vill bo. I tabell 2.26. och 2.27. visar vi svaren för olika ålderskategorier.

Tabell 2.26. Hur skulle du helst vilja bo?

	Ålder			
	20-35(%)	36-50(%)	51-65(%)	66-79(%)
Småhus	46,87±2,37 (912 335±46175)	58,62±2,64 (1 138 353±51 204)	50,35±2,81 (877 960±48 878)	45,82±3,26 (576 456±40 925)
Radhus	5,56±1,09 (108 826±2 128)	6,96±1,36 (135 323±26 473)	9,18±1,62 (160 052±28 227)	28,57±2,95 (129 975±25 012)
Lägenhet i flerbostadshus	28,04±2,13 (545 784±2,14)	14±1,86 (271 840±36 076)	20±2,24 (348 988±39 115)	28,6±2,95 (358 949±37 101)
Gård, jordbruksfastighet eller liknande	14,74±1,69 (286 890±32 801)	16,02±1,96 (311 273±38 145)	11,5±1,79 (200 542±31 190)	5,68±1,51 (71 379±19 012)
Annat	2,1±0,68 (40 809±13 257)	2,17±0,78 (42 157±15 152)	5,15±1,24 (89 763±21 604)	5,76±1,52 (72 352±19 133)
Tveksam, vet ej	2,66±0,77 (51 853±14 890)	2,21±0,79 (42 889±15 280)	3,8±1,07 (66 258±18692)	3,76±1,24 (47 266±15627)
Totalt	100	100	100	100

Källa: Egna beräkningar. Siffrorna i parentes anger hur många personer enkätsvaren motsvarar på riksnivå.

Tabell 2.27 Vilken typ av bostadskontrakt skulle du vilja ha?

	Ålder			
	20-35(%)	36-50(%)	51-65(%)	66-79(%)
Äganderätt	63,71±2,29 (1 240 002±44 494)	79,1±2,18 (1 535 782±42 282)	68,35±2,61 (1191478±45474)	55,74±3,25 (700 351±45 474)
Bostadsätt	19,77±1,89 (384 912±36 855)	11,8±1,73 (229 140±33 542)	18,1±2,16 (315 049±34 838)	23,53±2,77 (295 634±34 838)
Hyresrätt	13,72±1,64 (267 238±31 845)	7,41±1,4 (144 026±27 246)	10,47±1,72 (182 580±29 933)	16,84±2,45 (211622±30737)
Arrendera jordbruk	0.00	0.07±0,15 (1 500±2 889)	0,1±0,22 (4365±4885)	0.1±0,21 (1341±2682)
Annat	0.53±0,34 (10 275±6 705)	0.2±0,23 (3 692±4 529)	0.79±0,5 (13 746±8 645)	1,97±0,91 (24 695±11 401)
Tveksam, vet ej	2,26±0,71 (44 070±13 764)	1,42±0,64 (27 695±12 328)	2,08±0,8 (36 347±13 967)	1,8±0,87 (22 735±10 948)
Totalt	100	100	100	100

Källa: Egna beräkningar. Siffrorna i parentes anger hur många personer enkätsvaren motsvarar på riksnivå.

Det övergripande mönstret är att de allra flesta vill bo i någon form av fastighet med egen trädgård såsom i småhus, radhus, och på gård. Det är inte förvånande med tanke på att tabell 2.20 visade att de som äger sin bostad också är de som uttrycker starkast känsla av att ha ett eget hem. Det finns dock skillnader mellan ålderskategorierna. En relativt hög andel av de mellan 20 och 35 år (28 procent) samt de mellan 66 och 79 år (29 procent) vill bo i lägenhet i flerbostadshus, vilket kan jämföras med genomsnittet på 22 procent. Högst andel av de som vill bo i småhus, radhus och/eller på gård (totalt ca 82 procent) återfinns bland de mellan 36 och 50 år.

Resultaten visar också att människor i allmänhet vill äga sin bostad samt bo i bostadsrätt snarare än att hyra. I samtliga ålderskategorier vill de flesta äga sin bostad. Att bo i bostadsrätt kommer på andra plats och att hyra kommer på tredje. Högst är andelen som vill äga i åldersgruppen 36-50 år (79 procent) medan den är som lägst bland de mellan 66 och 79 år (56 procent). Av de som vill bo i bostadsrätt är andelen högst för den äldsta ålderskategorin. Den äldsta ålderskategorin har även den högsta andelen som vill hyra sin bostad, följt av de allra yngsta mellan 20 och 35 år.

Vi har även frågat vart respondenterna vill bo: Stockholm med omnejd, Göteborg med omnejd, Malmö med omnejd, och övrigt. Vi har sedan ställt svaren mot vart respondenterna faktiskt bor (Storstockholm, Storgöteborg, Stormalmö och övrigt). Resultaten visas i tabell 2.28 och 2.29.

Tabell 2.28. Samband mellan vart man bor och vart man vill bo (%)

		Vart i landet skulle du helst vilja bo? (%)						
		Stockholm med omnejd	Göteborg med omnejd	Malmö med omnejd	Övrigt	Vet ej	Inget svar	Totalt
Var bor du?	Storstockholm	83,46	0,84	1,17	9,34	3,41	1,79	100
	Storgöteborg	2,58	85,56	1,01	6,55	2,64	1,65	100
	Stormalmö	3,78	2,32	76,85	11,36	3,76	1,93	100
	Övrigt	8,46	8,48	4,37	59,14	7,96	11,59	100

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 2.29. Var bor man och var vill man bo?

	Antal som vill bo där	Antal som bor där
Storstockholm/Stockholm med omnejd	1 599 870	1 427 955
Storgöteborg/Göteborg med omnejd	959 249	656 364
Stormalmö/Malmö med omnejd	559 598	445 847
Övriga	2 559 120	4 427 253
Vet ej/Inget svar	993 456	-

Källa: Egna beräkningar.

Överlag visar resultaten att respondenterna är nöjda med vart de bor. 83, 86 respektive 77 procent av de som bor Storstockholm, Storgöteborg och Stormalmö vill även bo i dessa regioner. I övriga riket är man lite mindre nöjd och 59 procent av de som inte bor i någon av storstadsregionerna (Storstockholm, Storgöteborg och Stormalmö) anger att de också vill det. Enligt resultaten vill totalt ca 3,2 miljoner mellan 20 och 79 år bo i antingen Storstockholm, Storgöteborg och Stormalmö, vilket kan jämföras med den faktiska befolkningen på 2,5 miljoner (mellan 20 och 79 år). Ca 2,6 miljoner vill bo utanför storstadsregionerna, vilket kan ställas mot den faktiska befolkningen på 4,4 miljoner. I sammanhanget bör tilläggas att en stor andel (14,8 procent - motsvarande ca 993 500 personer) antingen är osäkra eller inte har svarat på frågan om vart de vill bo. Siffrorna bör således tolkas med försiktighet men är ändå en indikator på att det finns ett starkt underliggande tryck på att flytta till storstadsregionerna.

2.3.4 Vilka hinder möter de som letar bostad?

För att bilda oss en uppfattning om vilka hinder de bostadssökande möter har vi frågat respondenterna om de antingen har flyttat och/eller letat bostad under de senaste tre åren. De som svarat ja har även fått bekräfta eller neka till om de varit med om ett antal olika situationer.

Tabell 2.30. Hur stor andel har flyttat och/eller letat efter bostad de senaste tre åren (%)

Har du under de senaste tre åren gjort något av följande?	Ja	Nej	Tveksam, vet ej	Inget svar
Flyttat till annan bostad i Sverige?	26,89±1,21 (1 852 343± 83 393)	72,67±1,22 (5 005 760±83 816)	0,18±0,12 (12 392±7970)	0,26±0,14 (17 733±9531)
Letat efter annan bostad inom Sverige?	39,38±1,33 (2712 371±91892)	60,16±1,34 (4143 942±92077)	0,24±0,13 (16 717±9254)	0,22±0,13 (15 198±8824)
Flyttat till annan bostad i Sverige och/eller letat efter annan bostad inom Sverige	43,25±1,35 (2 979 322±93178)	-	-	-

Källa: Egna beräkningar. Siffrorna i parentes anger hur många personer det motsvarar på riksnivå. Vi inkluderar även de 95-procentiga konfidensintervallen.

27 procent (motsvarande 1,8 miljoner svenskar) av alla mellan 20 och 79 år har flyttat inom Sverige någon gång de senaste tre åren. Totalt har 43,3 procent av befolkningen mellan 20 och 79 år antingen flyttat eller letat bostad under de senaste åren.

Det kan vara intressant att skaffa sig en uppfattning om i vilken utsträckning valet att flytta överlappar med ansträngningen att leta bostad.

Tabell 2.31. Sambandet mellan att leta bostad och att flytta

Har du de senaste tre åren gjort något av följande?		Flyttat till annan bostad i Sverige (%)?				
		Ja	Nej	Tveksam, vet ej	Inget svar	Totalt
Letat efter annan bostad inom Sverige?	Ja	58,45	41,26	0,15	0,14	100
	Nej	6,25	93,57	0,06	0,12	100
	Tveksam, vet ej	25,69	39,21	35,09	0	100
	Inget svar	23,22	18,33	0	58,45	100

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 2.31 visar att drygt 58 procent av de som letat efter bostad under de senaste tre åren också har flyttat. 41 procent har inte flyttat. Av de som uppger att de inte har letat bostad har sex procent däremot flyttat. Det kan exempelvis röra sig om personer som kommer över ett hyreskontrakt genom kontakter eller flyttar in hos sin partner. Tabell 2.32 visar andelen av de som flyttat och/eller letat bostad som uppger att de varit med om ett antal olika situationer som vi målat upp.

Tabell 2.32. Hinder som de bostadsletande mött

Jag/vi:	Andel 20-79 år (procent - antal personer i parentes)
Blev nekade bostadslån	5,59±0,94 (171 850±28 864)
Avstod att söka bostadslån p.g.a för liten egen kontantinsats	17,75±1,56 (545 495± 47 998)
Avstod att söka bostadslån då vi ej bedömde att vi skulle få lån av andra skäl	6,97±1,04 (213 994±31 974)
Avstod att söka bostadslån p.g.a. trosuppfattning	0,37±0,25 (11 471±7 661)
Kunde inte låna -blev nekad -avstod av något skäl då jag bedömde att jag ej skulle få lån	22,44±1,71 (689 570±52 405)
Fick ej utnyttja ränteavdraget på bostadslån	0,76±0,35 (23 302±10 898)
Har diskuterat "den statliga förvärvsgarantin" med bankhandläggare	0,49±0,28 (14 925±8 733)
Har diskuterat att köpa "låneskydd" när vi diskuterade bostadslån med bank	11,93±1,33 (366 711± 40 723)
Hade köpt en annan bostad om det inte vore för reavinstskatten	4,26±0,83 (130 989± 25 386)
Avstod att sälja bostad p.g.a. reavinstskatten	3,29±0,73 (101 199±) 22 418
Uppfyllde inte hyresvärdarnas inkomstkrav	4,46±0,84 (137 078± 25 933)
Uppfyllde inte andra krav (än inkomstkraven) som hyresvärdarna ställde	2,6±0,65 (80 065±20 011)
Uppfyllde inte hyresvärdarnas krav (något av dem)	5,6±0,94 (172 078±28 882)
Hade svårt att hitta ledig lämplig hyresbostad t.ex. p.g.a. lång kö	35,77±1,96 (1 098 947±60 204)
Har uppmanats av hyresvärd att skaffa en så kallad hyres-garanti (från kommunen) som villkor för att få hyra bostad	0,58±0,31 (17 808±9 535)
Har nekats hyresgaranti av kommun	0,28±0,21 (8 455±6 580)
Har uppmanats att erlægga en deposition/förskottshyra som villkor för att få hyra bostad av privatperson	5,6±0,94 (172 135± 28 886)
Har hamnat i konflikt om depositionsavgift eller förskottshyra när vi hyrt bostad av privatperson	1,13±0,43 (34 725±13 278)
Har känt oss diskriminerade då vi letat bostad	1,96±0,57 (60 256±17 417)
Hade inga större problem att hitta annan lämplig bostad	30,55±1,88 (938 527±57 854)
Har kontaktat kommunen för att få hjälp med min/vår boendesituation	1,81±0,54 (55 612±16 746)

Källa: Egna beräkningar. Siffrorna i parentes anger hur många personer det motsvarar på riksnivå. Vi anger även de 95-procentiga konfidensintervallen.

Till att börja med anger knappt 31 procent att de inte stötte på några större problem när de flyttade eller letade efter bostad. Bland hindren står få lediga hyresrätter ut som det mest betydande. Knappt 36 procent av de som flyttat eller letat bostad de senaste tre åren uppger att det var svårt att hitta ledig lämplig hyresrätt t.ex. p.g.a. lång kö. Det näst viktigaste hindret berör möjligheten att köpa en bostad. 5,6 procent anger att de blev nekade bostadslån och knappt 18 procent angav att de avstod att söka bostadslån då de saknade en egen kontantinsats. Sju procent uppger att de avstod att söka bostadslån eftersom de bedömde att de inte skulle få lån av andra skäl än att de saknade kontantinsats. En liten andel (0,4 procent) angav att de inte sökte bostadslån p.g.a. trosuppfattning/religiös

tillhörighet. Totalt innebär detta att drygt 22,4 procent av de som flyttat och/eller letat bostad under de senaste tre åren uttrycker att de stött på något hinder på bolånemarknaden: antingen att de nekats bostadslån eller avstått från att söka lån då de bedömde att de skulle nekas lån.

Det tredje största hindret förefaller vara att man inte uppfyller hyresvärdarnas olika krav. 4,5 procent uppger att de inte uppfyllde hyresvärdarnas inkomstkrav, och 2,6 procent att de inte uppfyllde något annat krav som hyresvärdarna ställde (betalningsanmärkningar, fast anställning, inkomstkällor etc.) Totalt innebär det att 5,6 procent av de mellan 20 och 79 år som flyttat/och eller letat bostad under de senaste tre åren varit med om att inte uppfylla hyresvärdarnas krav vid något tillfälle.

På fjärde plats kommer reavinstskatten. 4,3 procent uppger att de hade köpt en annan bostad om det inte vore för reavinstskatten. Den enda troliga förklaringen till det är att de som betalar reavinstskatt när de säljer sin bostad får mindre att lägga som kontantinsats i sin nya bostad. 3,3 procent uppger även att de avstått att sälja sin bostad p.g.a. reavinstskatten.

Resultaten visar också att det är vanligt att krävas på depositionsavgift eller förskottshyra när de försökt hyra bostad i ”i andra hand” (eller av privatperson). Även om detta inte behöver innebära ett hinder för alla, är det ändå noterbart att det är vanligt att begära deposition när man hyr ut sin egen bostad. Det kan skapa en grogrund för konflikter och osäkerhet om att få tillbaka depositionen när man flyttar ut ur bostaden. 1,1 procent uppger att de har hamnat i konflikt om depositionsavgift eller förskottshyra när de hyrt bostad av privatperson, vilket motsvarar knappt 35 000 personer mellan 20 och 79 år. Exakt vilken typ av konflikter det rör sig om är svårt att säga men sannolikt kan det röra sig om meningsskiljaktigheter när hyresgästen flyttat ut och vill ha tillbaka sin deposition. Det kan också finnas de som blivit utsatta för regelrätta bedrägerier, även om frågans formulering innebär att denna grupp sannolikt inte fångas av enkätsvaren. Två procent uppger att de känt sig diskriminerade vid något eller några tillfällen när de letat efter bostad. Det är svårt att mäta förekomsten av diskriminering genom att fråga individer om de blivit diskriminerade. Många känner antagligen inte till när de blir diskriminerade och andra kan känna sig diskriminerade även om så inte är fallet. Men eftersom utrikes födda är underrepresenterade i webbenkäten är det troligt att den faktiska andelen av befolkningen som känt sig diskriminerad är större än två procent. Av samma skäl är det troligt att andelen som avstått att söka bostadslån p.g.a. religiös tillhörighet är underskattad i våra resultat.

Vidare uppger 0,3 procent att de nekats hyresgaranti av sin kommun. Det 95-procentiga konfidensintervallet är dock brett och spannar från 1875 till 15035 personer. Svaren kan syfta på såväl egna varianter av hyresgarantier som kommunerna har eller de kommunala garantier som Boverket betalar ett statligt bidrag för. Vi analyserar de kommunala hyresgarantier som Boverket betalar ett statligt bidrag för i kapitel 4.

Boverket lät även respondenterna själva beskriva vilka hinder de mött när letat bostad, vilket ca 770 personer valde att göra. Kommentarna överlappar till stor del med svarsalternativen i tabell 2.32. Bristen på bostäder (utbudet) och svårigheten att låna pengar/de höga

bostadspriserna upplevs som de största hindren. Ca 170 av de som valt att själva beskriva hinder de varit med om betonade de långa kötiderna och bristen på hyresrätter. Ca 140 betonade det höga bostadspriserna och svårigheten att få lån. Några betonade även andra ekonomiska omständigheter som försvårade möjligheten att hyra och/eller äga sin bostad. Sju personer i enkäten nämner att kontakter underlättar och två hade kommenterar som kan relateras till diskriminering. Ett fåtal kommenterade även svårigheten att få en överblick över utbudet och situationen på andrahandsmarknaden. För att illustrera det spektrum av olika hinder som finns och som det är svårt att förutsäga återger vi nedan ett urval av de kommentarer som respondenterna gett:

"Det känns ju ganska sjukt att t.o.m flera av allmännyttans bolag kräver en inkomst 3 ggr högre än hyran. Så mycket för "rätt till tak över huvudet" i Sverige"

"Det väsentliga hindret för alla som har ägt en villafastighet eller motsv i många år är "flyttskatten" på den imaginära kapitalvinsten. Tag bort byggkostnadsindex ur den kalkylen, så blir inte mycket kvar, Varför skall jag betala skatt på inflationen?"

"En omfattande andrahandsmarknad, där man konkurrerar med många (!) om ett andrahandskontrakt. Detta gör att man blir totalt utelämnad till andrahandsuthyrarens krav som många gånger (på grund av stor efterfrågan av boende) är helt orimliga, med ockerhyror och flera månaders förskottsbetalningar."

"Förut fanns i princip alla bostäder till salu annonserade på Hemnet, nu gäller inte det längre. Det är svårt när allt är spritt i flera forum. Här skulle en nationell tjänst vara på sin plats. Där det under kontrollerade former samlades alla tillgängliga bostadsformer."

"Lång kö, dyra hyror på nyproduktion. Man får inte bo där man vill bo. Privata hyresvärdar som uppenbart har tomma lägenheter men som hävdar att de inte har det. Hyresvärdar som vill ta betalt för förstahandskontraktet - förutom själva hyran."

"Har hund, vilket jag har nekats av hyresvärdar för."

"Hyresvärdarnas inkomstkrav är orealistiska och integritetskränkande. Så länge som en individ kan bevisa att den kan betala hyran/betalar önskade ånader i förskott bör inte hyresvärden ha någon rätt att ifrågasätta individens övriga ekonomiska prioriteringar."

"I vårt fall är det största hindret att vi personligen tycks räkna med större marginaler än de andra som bjuder på samma fastighetsobjekt."

"Kiruna är en mkt svår stad att bo i nu pga stadsomvandlingen. Man vet varken ut eller in när det gäller värdet av boendet. Jag menar var är det värt att satsa sina pengar, i vilken del av stan? Om man vill äga sin bostad vill säga. Var ska man bo om man vill hyra? Man vet inte hur stan kommer att ta sig ut. Det är svårt. Det finns inga lgh för hemmaboende vuxna barn. Par som vill separera tvingas bo ihop. Folk är förbannade!"

"Jag flyttade till Stockholm sommaren 2007 och har sen dess flyttat 10 gånger; alltså i snitt mer än en gång per år. Jag har bott i både andra och tredje hand; "vitt" en gång och "svart" alla andra gånger. Jag har oftast känt att jag inte haft några som helst rättigheter. Jag har i de flesta fall fått betala ganska kraftiga överhyror. Jag upplever att jag känner mig "hemlös fast med väggar, tak och golv"."

"Lång kö hos de kommunala. Privata har höga krav på jobb/inkomst. Svårt när man studerar/nyss tagit examen och behöver flytta från studentbostaden"

”jag är nöjd med mitt boende och tittar efter annat enbart för att det är skoj att titta och för att man kanske skulle kunna få ett större boende. Det största hindret för att få ett större boende är dock att man måste många ködagar i göteborg. Jag har stått i kö ca.6 år men kan inte få en trea i de områden som intresserar mig för att så många andra också vill bo i dessa områden. Jag har inte funderat på att köpa bostad ännu då detta är något vi tänker vänta med tills vi är färdigutbildade.”

2.4. Avslutande slutsatser och reflektioner

Slutsatserna vi drar i detta kapitel är i mångt och mycket välkända. Att äga sin egen bostad eller att förfoga över ett förstahandskontrakt ger känslan av att ha ett eget hem. Likaså att ha kontroll över sin ekonomi och marginal till andra nödvändiga utgifter än boendekostnaden. Det är svårt att uppskatta de ekonomiska effekter som uppstår av att en växande grupp människor inte lyckas etablera sig på bostadsmarknaden, vilket syns i statistiken genom att såväl inneboendet som trångboddheten ökar. Men för de människor som berörs har det sannolikt inte positiva effekter.

Bristen på lediga hyresrätter med låga hyror framstår som det största hindret för den som vill etablera sig på bostadsmarknaden i dag. Bristen på hyresrätter är bl.a. ett resultat av den låga nyproduktionen av produktionen under de senaste tjugo åren och de stora ombildningarna från hyresätter till bostadsrätter (främst i Stockholmsregionen). Möjligheten att låna pengar, och i synnerhet att få fram pengar till kontantinsatsen, samt hyresvärdarnas krav och reavinstskatten framstår också som betydande hinder för många.

Boverket ser i dagsläget ingen möjlighet att lägga förslag som hjälper de grupper som inte har möjlighet att låna pengar. Den aktuella debatten handlar snarare om att hushållen lånar för mycket pengar. Men vår analys tyder på att det finns en stor målgrupp som inte uppfyller hyresvärdarnas krav trots att de skulle kunna betala hyran. Samtidigt har en stor andel av de hushåll som inte uppfyller hyresvärdarnas vanliga krav ekonomiskt knappa marginaler och hyresvärdarnas krav förefaller inte orimliga i genomsnitt. Hyresvärdarna har många gånger inte möjlighet att ta särskild hänsyn vid uthyrning utan är hänvisade till schablonmässiga krav.

Ett rikstäckande och allmänt accepterat verktyg som minskar den upplevda risken för de hyresvärdar som hyr ut till personer som inte uppfyller kraven, men som ändå har en bedömd betalningsförmåga, borde kunna hjälpa en stor grupp människor när de söker bostad. Men det bygger på att verktyget accepteras av hyresvärdarna så att de inte rutinmässigt fördelar sina lediga lägenheter till ekonomiskt starka hushåll. Detta gäller framför allt i regioner med bostadsbrist eftersom möjligheten att välja ut ”attraktiva hyresgäster” är störst där. Vi har också sett att det sannolikt finns en stor potential i att bostadsbeståndet utnyttjas bättre genom ändrade regler för reavinstbeskattningen. I Sifo-enkäten framgick det att det vanligaste skälet till att vilja flytta var att man önskade en större eller mindre bostad och många uppgav också att de avstätt att sälja sin bostad p.g.a. reavinstskatten. Reglerna för uppskov har antagligen stor betydelse. Vidare talar mycket för att ett reglerat förfarande kring depositionsbetalningar när man hyr bostad i andra hand skulle öka tryggheten för en grupp som befinner sig i en redan utsatt situation på

bostadsmarknaden. Konflikter om depositionsbetalningar på andrahandsmarknaden verkar vara ett utbrett fenomen. Eftersom förstahandsboende verkar svåråtkomligt för många grupper kan det finnas extra skäl att se till så att depositionsbetalningar på andrahandsmarknaden kan ske under ordnade former.

3 Exempel från verkligheten – metoder för att hjälpa hushåll med svaga förutsättningar

3.1 Inledning

En del av Boverkets uppdrag går ut på att åstadkomma regelförändringar som kan underlätta etablering för svaga grupper på bostadsmarknaden. Samtidigt vill Boverket understryka att den mest betydande delen av arbetet för att säkra bostadsförsörjningen sker på kommunal nivå och kommuner har i dag stora möjligheter att anpassa sitt arbete rörande bostadsfrågor till lokala behov och förutsättningar. Kommunerna kan göra mycket utan att det behövs mer reglering i grunden som stöd. Även allmännyttiga och privata hyresvärdar kan underlätta etablering på bostadsmarknaden för svaga bostadskonsumenter. Detta görs redan i dag på en rad bostadsmarknader och i detta avsnitt lyfter vi fram ett antal exempel på självinitierade åtgärder för att underlätta etablering för svaga hushåll.

Trycket på bostadsmarknaden har ökat de senaste åren i takt med att bostadsbristen tilltagit. Många hyresrätter fördelas genom bostadsköer där den med längst kötid får bostaden. Sådana kösystem kan emellertid skapa en insider -outsider problematik om de hushåll som redan är etablerade på bostadsmarknaden har längre kötider än icke-etablerade hushåll. Vidare måste man peka på att ekonomiskt svaga hushåll har små möjligheter att få ett boende på andra marknader än hyresrättsmarknaden. Ett kösystem där bostäder fördelas efter kötid innebär att ett ekonomiskt svagt hushåll med kort kötid har små möjligheter att finna ett boende som motsvarar behoven vid en etablering på bostadsmarknaden. Alltså är ett kösystem inte en fördelningsform som garanterar att en ledig hyresrätt med låg hyra går till den bostadsökande med högst nytta av bostaden. Ett sätt att gå runt detta problem är att prioritera vissa grupper som söker bostad och underlätta för dem att få en bostad genom att de får förtur i kön. Det borde leda till en ökad samhällsnytta om de prioriterade grupperna har en högre marginalnytta av ett boende än de grupper som

får stå tillbaka som följd av att den prioriterade gruppen får gå före i kön. Tillvägagångssättet bygger på att en hyresvärd korrekt kan bedöma marginalnyttan av ett boende hos de bostadssökande samt att man prioriterar de med högst marginalnytta.

Ett annat sätt att tillgodose bostadsbehovet för svaga bostadskonsumenter är att anpassa produktionen av nya hyresrätter till bostadssökande med svaga förutsättningar. Att anpassa nyproduktionen för ekonomiskt svaga hushåll och prioritera dem vid fördelningen av de nya bostäderna kan vara ett konstruktivt sätt att minska insider - outsider problematiken på bostadsmarknaden då man inte försämrar övriga gruppers möjligheter att ta del av det övriga hyresrättsbeståndet.

Ett aktuellt och konkret hot mot hyresrättsmarknadens förmåga att tillgodose behoven hos svaga bostadskonsumenter är renoveringen av miljonprogrammet. En stor del av de billiga hyresrätter som finns i de allmännyttiga bostadsbolagen byggdes som en del av miljonprogrammet. Det finns stora renoveringsbehov i dessa bostäder vilket kan leda till omfattande hyreshöjningar. Hur dessa lägenheter ska renoveras utan att det leder till att existerande hyresgäster måste flytta är en utmaning för många hyresvärdar.

3.2 Exempel på förmedling av existerande bostäder

Nedan gör vi en kort genomgång av olika sätt att prioritera olika grupper av svaga bostadskonsumenter vid fördelningen av existerande hyresrätter.

3.2.1 Hyresbostäder Norrköping – fördelningsprinciper för hyresrätter

I en rapport om bostadsmarknaden i Norrköpings kommun (Norrköpings kommun, 2013) konstateras att fördelningsprinciperna av hyreslägenheter tycks ha förändrats i samband med situationen på hyresmarknaden. Fram till 2007 fanns det ett överskott på hyreslägenheter och de fördelades främst genom ett traditionellt kösystem eller först-till-kvarn principen. Hyresvärdarna var även mer villiga att hyra ut till hushåll med betalningsanmärkningar. Mellan 2007 och 2010 bedöms bostadsmarknaden ha varit i balans och sedan 2010 anses det råda bostadsbrist i Norrköpings kommun. Sedan 2008 har fördelningsprinciperna blivit allt mer strikta och bostadssamordnare i Norrköpings kommun tycker sig ha sett att även hushåll med god ekonomi och goda referenser har fått det allt svårare att komma över ett hyreskontrakt. I kapitel två nämnde vi att hyresvärdarna antagligen skärper sina uthyrningskriterier när bostadsbristen ökar, vilket utvecklingen i Norrköping bekräftar.

Tidigare förmedlades majoriteten av de vakanta lägenheterna enligt ett traditionellt kösystem där tiden i en bostadskö var avgörande. Numera ställer sig den sökande inte längre i en "traditionell kö" utan anmäler istället intresse för en specifik bostad vilken sedan fördelas baserat på en blandning av hur aktiv den sökande är, antalet köpoäng (tid i kö) och en matchning mellan hyresgäst och fastighetsägare. Det tycks även vara så att särskilt aktiva sökande som kontaktar hyresvärdar utöver vad den

internetbaserade sökprocessen kräver lyckas få ett hyreskontrakt i en större utsträckning än de mindre aktiva. Det nuvarande kösystemet ställer större krav på att den bostadssökande ska kunna föra sin talan gentemot hyresvärden.

Norrköpings kommun har under de senaste åren arbetat aktivt för att förändra och förbättra fastighetsägarnas olika system för att förmedla lägenheter. Enligt Norrköping kommuns bostadssamordnare har det kommunägda hyresbolaget hyresbostäder i Norrköping AB arbetat med att ta fram ett transparent poängssystem för bostadskön i syfte att stärka rättssäkerheten vid fördelningen av bostäder.

3.2.2 Uppsalahem

Uppsalahems styrelse har beslutat att det ska skapas 20 ungdomslägenheter per år. Uppsalahem bygger 264 stycken ungdomslägenheter i området Rosendal. Bostäderna blir klara under 2014 och 2015. Tanken är att öka möjligheterna för ungdomar att flytta hemifrån samt att få en egen bostad. Rosendal ligger ca tre kilometer ifrån Uppsala resecentrum och har god anslutning till kommunikationer. För att söka en ungdomslägenhet måste man vara yngre än 27 år och när man har fått ett hyreskontrakt finns det ingen övre gräns för hur länge man kan bo kvar. Uppsalahems erfarenhet är att de boende tenderar till att växa ur lägenheterna efter en viss tid. Hur länge hyresgästerna bor kvar beror på lägenhetens storlek. Utifrån erfarenheterna från deras andra ungdomslägenheter uppskattar Uppsalahem att boendetiden i en ungdomslägenhet ligger mellan 2 och 4 år. När en ungdomslägenhet blir tom hyrs den ut som ungdomslägenhet igen med samma rutiner för uthyrning och godkännandekriterier. I samband med att man får en ungdomslägenhet så nollställs kötiden.

3.2.3 Stockholmshem

Sedan 2008 har Stockholmshem satsat på ungdomslägenheter. Deras satsning bestod i att alla lägenheter med en yta på upp till 30 kvadratmeter öronmärktes till bostadssökande mellan 18 och 25 år. År 2014 fanns det 1230 lägenheter som var mindre än 30 kvadratmeter och 2013 förmedlades det 108 ungdomslägenheter. Sedan 2008 har totalt 643 ungdomslägenheter förmedlats. Lägenheterna hyrs ut under fyra år och under denna tid har de boende rätt att behålla sin kötid. Tanken är att hyresgästen i en ungdomslägenhet ska hinna samla på sig kötid under dessa fyra år. Sedan början av 2012 har Stockholmshem öronmärkt samtliga ettor oavsett storlek i stadsdelen Hökarängen till ungdomar. Totalt rör det sig om cirka 400 lägenheter mellan 20 och 50 kvadratmeter.

De kommande två åren kommer Stockholmshem påbörja produktionen av 250 studentlägenheter och de undersöker även möjligheterna att bygga 150 student- och ungdomslägenheter.

3.2.4 Signalisten Solna

Mellan 2002 och 2013 förmedlade Signalisten i Solna ett antal lägenheter till slumpmässigt utvalda bostadssökande. Under förmedlingssystemets sista år, 2012, var det i snitt 1 300 sökande per lägenhet. Förmedlingen fungerade som så att den lediga lägenheten annonserades ut på bostadsföretagets webbplats varefter bostadssökande kunde registrera sig

och anmäla intresse för lägenheten. Lägenheterna annonserades ut under 7 dagar. De bostadsökande delades in i tre kategorier: internsökande, Solnabor och bostadssökande från övriga landet. Internsökande, som redan var hyresgäster hos Signalisten, sorterades efter boendetid och lägenheten förmedlades till den sökande med längst boendetid. Lottning förekom i de två andra kategorierna, där systemet slumpade ut vilken sökande som skulle komma att erbjudas kontraktet. Det var endast bostadssökande som inte var hyresgäster hos Signalisten som hamnade i slumpkategorierna. Detta system gynnade framför allt ungdomar vilka av naturliga skäl inte nått upp till den genomsnittliga kötiden på 12 år som annars krävdes för ett hyreskontrakt i Solna. Samtidigt kom detta slumpmässiga system att ge upphov till annan problematik såsom en diskrimineringsdebatt och misstro mot det slumpmässiga systemet. Det riktades bland annat kraftig kritik från de som sedan många år var bostadssökande hos Signalisten men inte lyckades få ett kontrakt genom den slumpmässiga kön och man ifrågasatte om det verkligen var slumpen som avgjorde vem kontrakten skulle tillfalla. Problemet var att många som hade registrerat sig som sökande hos Signalisten trodde att de ställt sig i en bostadskö när de i själva verket tillhörde en slumpkategori. Ann-Christin Hultgren uppger att det var en svår pedagogisk uppgift att förklara förmedlingssystemet och trots stora ansträngningar var det många bostadsökande som inte förstod systemet. Som en följd av kritiken mot bristen på transparens samt att många bostadssökande inte förstod systemet valde Signalisten att sedan februari 2013 förmedla sina lägenheter via Stockholm stads bostadsförmedling. Enligt Ann-Christin Hultgren är fördelen med en traditionell bostadskö att det är lätt att kontrollera att allt har gått rätt till. Nackdelen är att det inte gynnar ungdomar på samma sätt som det tidigare systemet. I dagsläget fortsätter Signalisten sitt arbete med att underlätta för unga på bostadsmarknaden. De förmedlar alla lägenheter som är mindre än 35 kvadratmeter i första hand till folkbokförda ungdomar i Solna i åldern 18-27 år. Alla lediga lägenheter som står i tur för stambyte eller ombyggnation hyrs ut med korttidskontrakt och de förmedlas till ungdomar i åldern 18-27 år boende i Solna.

3.2.5 KFAB – ungdomsbostäder

Katrineholms Fastighets AB erbjuder på eget initiativ ungdomsboende på 2 rum och kök. De flesta är på ca 46 kvm. Två vindslägenheter är mindre och är på 38 kvm och har istället balkong. Ungdomsboenden har en särskild kö och urvalskriterierna är mer behovsanpassade än inkomstreglerade. I dessa har den boende stora möjligheter att påverka till exempel färgvalet i lägenheten eftersom hyran inte inkluderar lägenhetsunderhåll. Enligt Björn Johansson på KFAB började uthyrningen av ungdomslägenheter 1996. Det totala beståndet ungdomslägenheter uppgår till 26 stycken och ca 3 omsätts per år. För att hyra en lägenhet måste man uppfylla de vanliga uthyrningsvillkoren samt vara mellan 18 och 25 år. Hyran för en ungdomslägenhet är i dagsläget 2 604 kronor. Hyran är låg då lägenheterna är undantagna från det hyresgäststyrda underhållet och hyresgästen själv svarar för underhållet av ytskikt. Fastigheterna är centralt belägna i staden med närhet till både Stortorget och Resecentrum.

3.2.6 Tillgodoräknad kötid och förturssystem i Örebro

ÖrebroBostäder AB jobbar med extra kötid för barn till boende och förtur för prioriterade grupper. Har en hyresgäst hemmaboende barn som söker bostad hos ÖBO kan de använda 20 procent av familjens boendetid i den nuvarande bostaden. Den tillgodoräknade tiden får uppgå till max två år och gäller endast vid den första flytten från föräldrarna. För att få tillgodoräkna sig denna tid måste barnen ha fyllt 18 år och visa upp ett intyg från skattemyndigheten på att de är mantalsskrivna hos föräldrarna. Man kan ställa sig i ÖBO:s bostadskö vid 16 års ålder och barn som flyttar ut vid 20 års ålder kan därmed tillgodoräkna sig en relativt lång kötid. Elisabeth Edewald på ÖBO uppger att syftet med möjligheten till att tillgodoräkna sig kötid är att utjämna möjligheten för etablering på bostadsmarknaden för barn till boende i hyresrätt gentemot boende i bostadsrätt och äganderätt.

ÖBO ger även möjligheten till förtur för medicinska, sociala skäl, samt näringslivsförtur. Möjligheten till förtur är starkt begränsad. Innan det ska vara aktuellt med en förtur ska den bostadssökande ha uttömt alla möjligheter att ordna ett boende på egen hand. Det innebär att man inte ska ha några möjligheter att få en bostad genom bostadskön, direktbyte eller via köp, försäljning eller anpassning av egen bostadsrättslägenhet/radhus/villa. Enligt Elisabeth Edewald är syftet med medicinsk eller social förtur att den boende ska få en likvärdig lägenhet. Det går inte att få en större, eller en mer centralt belägen lägenhet. Vidare poängterar hon att det är viktigt med tydliga regler för att arbetet med förturer ska fungera. Att det byggs relativt många nya bostäder är något som också underlättar arbetet med förturer.

Man är berättigad till förtur om man har ett svenskt personnummer, är inskriven som bostadssökande hos ÖBO samt är bosatt och folkbokförd i Örebro kommun. För att få social eller medicinsk förtur måste man ha varit folkbokförd i Örebro kommun de senaste två åren. ÖBO anpassar sin fördelning av lägenheter efter marknadssituationen.

Det finns inget kösystem inom förtursgrupperna. Den ansökan som bedöms som mest angelägen har företräde oavsett om andra ansökningar lämnats in före. En förtur till bostad inte är en akut lösning och inflyttning sker ofta två till tre månader efter beslut. Om förtur beviljas är det ÖBO som utser lägenheten, i regel brukar lägenheten ligga i en stadsdel med lägre antal sökande. Om den bostadssökande tackar nej eller inte svarar på erbjudandet upphör förturen. När en hyresgäst erhåller en förturslägenhet nollställs poängen i bostadskön.

En sökande kan få medicinsk förtur om denne har ett läkarintyg som visar att den sökande har begränsad rörlighet och permanent funktionsnedsättning. Funktionsnedsättningen måste innebära att den sökande har speciella krav på sin bostad och måste byta från sin nuvarande bostad. Ett exempel på medicinsk förtur kan vara att en boende som till följd av rörelsehinder har svårt att gå i trappor får en lägenhet på markplan. Social förtur ges vid separationer och skilsmässor där familjen har gemensamma barn under tolv år. Syftet är att par inte ska behöva bo tillsammans efter en separation. Förtur finns även för Socialtjänstens och Flyktingmottagningens behov.

ÖBO ger även näringslivsförtur. Med den försöker ÖBO tillgodose bostadsbehovet till företag som är under etablering eller expansion och till fördel för Örebro utveckling. För att vara berättigad till förtur måste den bostadssökande bo minst 100 km eller ha två timmars enkel resväg från Örebro. Vidare måste det avse en nyanställning och tillsvidareanställning på heltid hos en arbetsgivare i Örebro. Elisabeth Edewald menar att det viktigaste med näringslivsförturen är att den ger folk möjligheten att känna på hur det är att bo i Örebro. Det tycks vara så att efter en tid flyttar många av de som fått en bostad genom näringslivsförtur då de har köpt en bostad i Örebro kommun.

Enligt Elisabeth Edewald omsätts i genomsnitt 300 lägenheter i ÖBO:s lägenhetsbestånd per månad. Mellan 1 januari och 31 maj 2014 gjordes 345 ansökningar om förtur. Av dessa godkändes 172 stycken, 66 sociala förturer godkändes, 23 på medicinsk grund, 58 näringslivsförturer och 25 förturer till nyanlända

3.2.7 Botkyrkabyggen-Tjänstebo

Botkyrkabyggen erbjuder bostäder till nyrekryterade personer där arbetsgivaren under provanställningen går in som garant för den bostadssökande. Syftet är att göra det möjligt att hjälpa nyanställda att hitta en bostad, särskilt de som flyttar från en ort utanför Stockholm.

Tjänstebo är en boendeform som kan sökas av företag, stat, kommun eller landsting, där Botkyrkabyggen satt upp särskilda kriterier för den sökande utöver de sedvanliga som hyresgästen förväntas uppfylla. De krav som ska uppfyllas för att erbjudas TjänsteBo är:

- minst 10 anställda
- det måste avse en nyrekrytering
- inga betalningsanmärkningar eller skulder hos Kronofogdemyndigheten
- registrerad för moms, arbetsgivaravgifter och F-skatt.

Till en början hyr arbetsgivaren bostaden som sedan överläts till den enskilde då provanställningen övergår till en tillsvidareanställning.

Då en ansökan om TjänsteBo inkommer prövas först uppgifternas riktighet och därefter möjligheterna att kunna erbjuda en bostad efter de önskemål som finns. Inom 5 veckor får det sökande företaget besked om en bostad finns tillgänglig.

3.3 Exempel vid bostadsbyggande

I det här avsnittet gör vi en kort genomgång av exempel på hur man kan styra nyproduktionen av hyresrätter för att möta behoven hos svaga bostadskonsumenter.

3.3.1 Uppsala

Uppsala kommun arbetar aktivt för ett ökat byggandet samt att de nybyggda bostäderna ska tillgodose befolkningens olika behov. Exempel på det är att Uppsala kommun har som mål att verka för att minst 30 procent av lägenheterna ska vara hyresrätter vid nybyggnation av

flerbostadshusprojekt med mer än 100 lägenheter. Vidare har kommunen som uttalad strategi att konsekvent verka för att det totala bostadsbeståndet som minst ska bestå av 30 procent hyreslägenheter. De verktyg som kommunen främst använder sig av är de kommunalägda allmännyttiga bolagen och kommunens markinnehav. Särskilt kommunens markinnehav anses vara viktigt för att påverka byggandet av hyreslägenheter. Kommunens förvaltning, förnyelse och försäljning av sitt markinnehav är inriktat mot att uppnå målet om att 30 procent av bostadsbeståndet ska bestå av hyresrätter. Data från SCB visar att hyresrätter i flerbostadshus utgjorde ungefär 33 procent av den totala bostadsstocken år 2012. Enligt Henrik Juhlin på Uppsala kommun använder kommunen markanvisningar för att öka konkurrensen på byggmarknaden och ge utrymme för mindre byggherrar. Kommunen gör det genom att själv detaljplanera kommunägd mark och sedan sälja den i flera mindre delar till ett fast pris till ett flertal olika byggherrar. Genom att sälja byggklar mark ökar man byggtakten. Att marken säljs till fast pris innebär att ekonomin i projekten blir mer förutsägbar för byggherren och att dennes möjligheter till att pressa priserna ökar. Fördelen med att dela upp ett område byggklar mark i mindre delar och sälja varje del till en byggherre är att hela området bebyggs under en kortare tidsperiod än om det hade sålts till en enda byggherre. Vidare menar Henrik Juhlin att Uppsala kommun verkar för ett byggande av hyresrätter genom att vid försäljning öronmärka byggklara markfastigheter för hyresrättsbyggande. Kommunen använder sig också prisdifferentiering för att möjliggöra byggande av hyresrätter. Det är olika marknader beroende på upplåtelseform och förutsättningarna för hyresrättsbyggande är inte desamma som för bostadsrättsbyggande. Priset för byggklar mark som ska användas för hyresrättsbyggande är därför lägre än markpriset vid byggande av bostadsrätter.

3.3.2 SABOs Kombohus

Kombohus är ett resultat av SABOs arbete att ta fram ett koncept för billiga nyckelfärdiga kompletteringshus. Genom att stämma av med sina medlemsföretag kom SABO fram till att det över hela landet fanns ett behov att bygga enstaka flerbostadshus som komplettering till befintlig bebyggelse. Vidare uppskattade de att det fanns ett omedelbart intresse att bygga 500 lägenheter om detta kunde göras till ett rimligt pris. Med detta som utgångspunkt utlyste SABO 2010 en tävling där man skulle lämna förslag på flerbostadshus som skulle uppfylla vissa kvalitetsaspekter och kunna byggas var som helst i Sverige till ett fast pris på 12 000 kronor per kvadratmeter. Fördelen med SABOs Kombohus är att konceptet avser tillräckligt stora volymer för att möjliggöra kostnadsbesparingar. Besparingen ligger i att den fasta kostnaden i produktionen slås ut på ett betydligt större antal producerade enheter än brukligt vilket innebär att den fasta kostnaden per producerad lägenhet blir lägre. Det första färdiga Kombohuset byggdes i Iggesund och invigdes i början av 2013. Den totala byggkostnaden, inklusive markkostnad var 21 000 kronor per kvadratmeter. Årshyran uppgick till ca 1 250 kronor per kvadratmeter och månadshyran för en trea på 72 kvadratmeter uppgick till 7 500 kronor. I dagsläget räknar SABO med att det kommer produceras ca 3 000

lägenheter och att årshyran per kvadratmeter för de producerade lägenheterna troligtvis kommer ligga i intervallet 1 250-1 600 kronor. I vissa fall har dyra markarbeten dragit upp produktionskostnaderna och hyran och i andra fall har marknadsmässiga avkastningskrav lett till en högre hyra. Enligt Petter Jurdell på SABO är många beställare av Kombohusen allmännyttiga bolag på små orter som inte har haft nyproduktion på 15-20 år. I regel bygger de ett till tre hus. SABOs Kombohus är upphandlad inom ramen för lagen om offentlig upphandling vilket innebär att avtalet gäller under fyra år. Medlemsföretag har fram till sista december i år på sig att göra en beställning av ett SABO-hus. Petter Jurdell på SABO uppger att ett längre tidsspann än fyra år hade lett till att fler att Kombohus hade byggts. Det beror dels på att långa detaljplaneprocesser innebär att SABOs avtal för Kombohusen i många fall har löpt ut när bostadsbolaget har fått klartecken för bygget. En annan anledning är att en längre produktionsserie hade minskat produktionskostnaden för Kombohusen ytterligare vilket hade gjort ett ökat antal byggnationer lönsamma. För närvarande pågår en tävling där produkten är komplementhus med mindre lägenheter, ettor och tvåor. Konceptet heter Kombohus Mini och vinnaren utses i december.

3.4 Renovering av bostäderna i miljonprogrammet

År 2011 uppskattade analysföretaget Industrifakta att 320 000 lägenheter byggda under miljonprogrammet, 1961-1975, skulle behövas renoveras de kommande fem åren. Enligt Industrifakta ligger cirka 40 procent av miljonprogrammets lägenheter i storstadsområdena och resten i övriga riket. Hälften av lägenheterna ägs av kommunala bostadsbolag, en fjärdedel ägs av privata bostadsbolag och den resterande fjärdedelen ägs av bostadsrättsföreningar. I en intervjustudie uppskattar Industrifakta att de tre största områden där renoveringsbehoven är som störst är vatten- och avloppsstammar, ventilation och uppvärmning och värmeåtervinning. Drygt 45 procent av de intervjuade företagen uppger att de har ett renoveringsbehov rörande vatten- och avloppstammar, cirka 44 procent uppger att det finns ett renoveringsbehov rörande ventilationen och 31 procent uppger att det finns ett renoveringsbehov inom uppvärmning och värmeåtervinning. Industrifakta pekar också på att det är sannolikt att upprustningen kommer vara inriktad mot ökad energieffektivitet.

I en rapport från 2009 (SABO, 2009), rörande de allmännyttiga bostadsföretagens möjligheter att möta de krav på upprustning som finns, konstaterades att troligtvis skulle många fastigheter komma att behövas rustas upp under en kort tid. SABOs slutsats var att många bostadsföretag inte hade särskilt goda ekonomiska förutsättningar för en upprustning av miljonprogrammet. Det innebär att de allmännyttiga bostadsföretagen i många fall skulle ha begränsade ekonomiska möjligheter till en upprustning av fastigheterna byggda under miljonprogrammet. För att ekonomiskt sett klara av en upprustning kan de i många fall kräva ett ägartillskott eller att hyran måste höjas i de aktuella fastigheterna. I vissa

fall skulle troligtvis även engångskostnader och ökade kapitalkostnader till följd av en renovering leda till en hyreshöjning i det övriga beståndet. SABO menade att de ekonomiska möjligheterna för en upprustning varierar med marknadsläget. Hyran i en centralt belägen fastighet i en av storstadsregionerna kan troligtvis höjas betydligt efter en upprustning utan att det uppstår problem med vakanser. Det gäller inte för allmännyttiga bostadsföretag på svagare bostadsmarknader, t.ex. i kommuner med en svag befolkningsutveckling. Där förväntade sig SABO att en hyreshöjning i en fastighet i ett mindre attraktivt läge kunde ge upphov till vakanser direkt efter hyreshöjningen. Som ett resultat av de skiftande ekonomiska möjligheterna för en upprustning, menade SABO att upprustningarna antagligen kommer vara begränsade på svagare marknader. Troligtvis skulle en upprustning begränsas av företagets finansieringsmöjligheter och vilka hyreshöjningar som hyresgästerna hade råd med.

En undersökning som presenterades i Hyresgästföreningens tidning Hem & Hyra visade att den genomsnittliga hyreshöjningen för en hyresrätt med tre rum var 882 kronor. Undersökningen bestod av 51 bostadsföretag som hade gjort invändiga renoveringar av fastigheter byggda under miljonprogrammet. Medelvärdet hade dragits upp en del till följd av ett fåtal höjningar som låg på 2 000 till 3 000 kronor. Medianvärdet för hyreshöjningen efter en renovering låg på 736 kronor. Vidare var det ovanligt med totalrenoveringar till nyproduktionsstandard. Utflyttningar efter en renovering tycktes samvariera med hyreshöjningen till följd av renoveringen. Den övergripande bilden var att i hälften av fallen bodde nästan samtliga hyresgäster kvar. Om hyreshöjningen var högre än 1 000 kronor flyttade i genomsnitt ca 18 procent av hyresgästerna. Vid de renoveringar där hyreshöjningen var mindre än 500 kronor flyttade i snitt 1 procent av de boende.

3.4.1 Kraftiga hyreshöjningar i Uppsala

Med start 2010 renoveras 692 lägenheter i ett flerbostadsområde i norra Kvarngärdet i Uppsala, renoveringen beräknas vara klar 2015. I samband med renoveringen aviserades en större hyresökning. Den gav upphov till klagomål och Hyresgästföreningen menade att hyreshöjningarna skulle tvinga många av de befintliga hyresgästerna att flytta. Hösten 2012 fastställde hovrätten hyresnämndens utslag som hade dömt till förmån för hyresvärden. Efter renoveringen uppger hyresvärden att hyreshöjningen uppgick till drygt 50 procent, dock varierade den med lägenhetsstorlek och förändringar av planlösningen. I samband med hyreshöjningen införde hyresvärden en treårig rabattrappa för kvarboende hyresgäster. Vidare har kvarvarande hyresgäster erbjudits förtur i den interna hyreskön. Hyresvärden menar att de inte hade en större avflyttning i samband med renoveringen. Det beror dels på att de har hyrt ut orenoverade lägenheter med rivningskontrakt sedan 5 år tillbaka. Dessutom uppskattar de att den årliga omflyttningen innan renoveringen uppgick till ca 10-15 procent.

3.4.2 Mini- midi- maxirenovering i Sigtuna

Ett exempel på hur hyreshöjningar till följd av en renovering kan anpassas till hyresgästens betalningsförmåga är den så kallade

Sigtunamodellen. Den ger hyresgästen möjligheten att välja mellan tre renoveringsnivåer mini, midi och maxi. Mini avser lägstanivå för en renovering och avser bara det nödvändigaste, den ger en hyreshöjning på ca 10 procent. Midi avser en mellannivå och Maxi är en standardhöjande renovering som ger en hyreshöjning på drygt 30 procent. På sin webbplats uppger Sigtunahem att 2014 års tillägg på månadshyran vid ombyggnation av en trea på 87 kvadratmeter uppgår till 972 kronor för Mini, 2 043 kronor för Midi och 2 203 kronor för Maxi. Modellen med mini, midi och maxirenoveringar togs fram efter att en tidigare renovering i ett annat område hade lett till att upp till 70 procent av de boende hade flyttat ut. En renovering av ett område enligt Mini-, Midi-, Maximodellen var utflyttningen betydligt lägre, ca 6 procent, eller av 13 av 230 hyresgästerna flyttade efteråt.

3.5 Motverka diskriminering genom transparenta uthyrningsvillkor

För en bostadssökande är målet att hitta ett boende som möter den sökandes behov och som är ekonomiskt överkomligt. För hyresvärderna är målet att hitta en hyresgäst som passar den lediga lägenheten och samtidigt undvika uteblivna hyresintäkter. Det står en hyresvärd fritt att välja urvalskriterier vid uthyrningen av en bostad och i vilken grad man kommunicerar dem till bostadssökande. En uthyrare kan vara olika öppen med urvalskriterierna vid en uthyrningsprocess. En hyresvärd kan vara helt öppen med vilka villkor som måste vara uppfyllda för att en bostadssökande ska få delta i en uthyrningsprocess rörande en viss lägenhet samt vilka kriterier som används för den slutgiltiga tilldelningen av en lägenhet. Men en hyresvärd kan också vara förtegen rörande uthyrningsvillkoren och urvalskriterierna.

I SOU 2007:14 anger man följande villkor för en effektiv och transparant förmedling av lediga hyreslägenheter: processen måste vara effektiv och förutsägbar, matchningen måste vara god, information om de lediga objekten måste vara samlad samt att de sökande får god information om lägenhetens egenskaper.

Ur den bostadssökandes perspektiv är det viktigt att inför en flytt kunna göra en tidsbedömning av hur lång tid det kan ta att hitta ett nytt boende. Vidare är det viktigt för en bostadssökande att kunna göra en bedömning av vilka chanser denne har att kunna få en viss bostad i ett visst område. För en hyresvärd är en tom lägenhet en kostnad och därför är det viktigt att förmedlingen av en bostad går så snabbt som möjligt. För att matchningen mellan bostadssökande och hyresvärd ska fungera är det viktigt att den bostadssökande vet vilka krav hyresvärderna ställer på en blivande hyresgäst. Om kraven är tydliga är det lätt för en hyresgäst att se om man uppfyller de formella kraven och därmed om det finns anledning till att lägga tid och energi på att söka bostaden. Ett sätt att utjämna villkoren mellan de sökande är samla all information om lediga lägenheter på ett ställe. Att informationen är utsprid innebär att sökprocessen blir mer omständlig för den sökande samt att "insiders" får ett övertag gentemot "outsiders". Utöver detta är det viktigt att de bostadssökande kan ta del av information om bostadens egenskaper som

läge, planlösning och närområde för att avgöra av den stämmer med de egna behoven. Sökprocessen effektiviseras om bostadssökande lätt kan få en överblick av de bostäder som finns tillgängliga att söka samtidigt som alla bostadssökande konkurrerar på lika villkor.

I SOU 2007:14 pekar man på att fördelen med en transparent uthyrningsprocess är att den förutom effektivitetsvinster även ger den bostadssökande en försäkran mot diskriminering. Klara och tydliga regler innebär att den sökande får en uppfattning i vilken mån denne uppfyller villkoren för att hyra lägenheten samt på vilka grunder denne inte blir erbjuden att hyra en ledig lägenhet. Däremot leder otydliga regler och en icke-transparent uthyrningsprocess till att tilldelningen av den lediga lägenheten kan uppfattas som godtycklig. I utredningen pekar författarna på att otydliga uthyrningskrav och urvalskriterier i en uthyrningsprocess kan leda till orättvis känslor och misstanke om diskriminering hos de bostadssökande. För att en uthyrningsprocess ska vara legitim ur de bostadssökandes synvinkel är det viktigt att uthyrningsvillkor och urvalskriterier är klara och tydliga samt att hela processen är transparent. Förutom att motverka misstanken om att ha blivit diskriminerad så motverkar en transparent uthyrningsprocess faktisk diskriminering på hyresmarknaden.

Lena Johansson på SABO har påpekat att det är viktigt med tydliga uthyrningsvillkor och urvalskriterier för fastighetsägare. Förtroendet för uthyrningsprocessen kan skadas om det finns risk för misstankar om fusk. Det kan i slutändan leda till att bostadssökande tappar förtroendet för fördelningssystemet. Hon menar att det bästa sättet att undvika en sådan situation är att ha tydliga uthyrningsvillkor och urvalskriterier som är välkända i förhand. SABO informerar kontinuerligt sina medlemsföretag om vikten av att ha en transparent process med klara och tydliga regler för att undvika misstankar om diskriminering.

I SOU 2007:14 framhålls Stockholms stads bostadsförmedling som ett positivt exempel på ett transparant förmedlingssystem som motverkar diskriminering eller misstanke om diskriminering. Förmedlingssystemet bygger på att uthyrningsvillkoren formuleras av hyresvärden innan lägenheten lämnas in till förmedling, uthyrningsvillkoren går sedan inte att ändra under tiden lägenheten förmedlas. En bostadssökande tillåts inte anmäla intresse för en lägenhet om inte uthyrningsvillkoren uppfylls och urvalsprocessen baseras strikt på kötid och administreras av handläggarna på bostadsförmedlingen.

I Boverkets rapport "Uthyrningspolicy - Regler vid uthyrning" jämförs uthyrningsvillkoren mellan nio olika hyresvärdar. Undersökningen bygger på information rörande uthyrningsvillkor och urvalskriterier från företagens hemsidor. I rapporten finner författarna att det finns stora skillnader i kravet på inkomst vid uthyrning. Dels finns det skillnader i hur stor inkomsten ska vara i förhållande till hyran men även vad som anses vara en godkänd inkomstkälla. Den hyresvärd som godkänner flest inkomsttyper är Sigtunahem. Hyresvärdarna med otydligast regler rörande inkomst är Helsingborgshem och Akelius. Helsingborgshem har inget tydligt inkomstkrav istället görs en bedömning av den bostadssökandes ekonomiska situation, dock är det oklart vilka kriterier som används i bedömningen. Förutom att ett

sparande hos företaget ger förtur framgår det inte från Akelius webbplats hur de gör sitt urval. Vidare pekar författarna på att kraven på referenser från tidigare hyresvärdar i många fall kan förtydligas.

Sammanfattningsvis finner författarna i sin undersökning att Botkyrkabyggen och Sigtunahem har de mest transparenta uthyrningsvillkoren.

3.6 Flyttkedjor

Ökat byggande kan leda till en bättre användning av bostadsstocken genom att ge upphov till flyttkedjor. En flytt till en nybyggd lägenhet leder till att en lägenhet i det befintliga beståndet blir ledig vilket innebär att någon annan kan flytta dit. Om en nybyggd lägenhet ger upphov till en lång flyttkedja innebär det att bostadsbeståndet kan komma att användas bättre när stort antal boende väljer att lämna sin gamla lägenhet och flytta in i en som bättre passar deras behov. På det sättet kan en flyttkedja komma svaga bostadskonsumenter till gagn då slutet av flyttkedjan i bästa fall inbegriper att det frigörs billiga bostäder. Alltså kan produktionen av relativt dyra lägenheter vara till fördel även för svaga bostadskonsumenter. En nyproducerad lägenhet kan innebära att en svag bostadskonsumant får tillgång till en billig hyresrättslägenhet i slutet av flyttkedjan. Slutsatsen blir att ett sätt att lösa bostadsbristen skulle vara att satsa på produktionen av attraktiva och relativt dyra lägenheter.

Det finns dock flera som menar att problemen med att finna en bostad kanske inte löses enkelt genom en flyttkedja. I SOU 2007:14 pekar man på att studier gjorda av konsultföretag kring flyttkedjor och deras inverkan på bostadsmarknaden och bostadsbristen har haft en väldigt stor inverkan på synen kring hur man ska lösa bostadsbristen. Samtidigt påpekar man att definitionen av debutanter på bostadsmarknaden är otydlig och att det finns lite information om deras ekonomiska förutsättningar. Vidare menar de att många av de dominerande studierna är otydliga gällande hur flyttkedjor påverkar hushåll med låga inkomster. Dessutom menar de att det är viktigt att utreda vilka slags flyttkedjor olika slags nyproduktion ger upphov till och hur de gynnar olika grupper. En studie av flyttmönster i Stockholmsområdet (Turner, 2008) pekar på att vakanser som uppkom i privata och allmännyttiga hyresfastigheter gav upphov till de längsta flyttkedjorna och de kortaste flyttkedjorna uppkom av vakanser i bostadsrättslägenheter. Det kan tyda på att produktion av hyresrätter leder till längre flyttkedjor än bostadsrättsbyggande och att fler hyresrätter skulle leda till ett bättre nyttjande av bostadsbeståndet.

3.6.1 Flyttkedjor i Norrköping

Produktionen av dyrare hyreslägenheter skulle kunna komma svagare bostadskonsumenter till gagn genom att ge upphov flyttkedjor. I en rapport från Norrköpings kommun (Norrköpings kommun, 2013) ställer man sig dock kritisk till påståendet att nyproduktion ger upphov till flyttkedjor som underlättar etablering för svaga bostadskonsumenter. Då nyproduktion av bostäder måste vara lönsam innebär det att nyproducerade hyreslägenheter har en högre boendekostnad än genomsnittet. För att motivera den högre boendekostnaden byggs ofta hyreslägenheter i attraktiva lägen vilket ger värden för de boende som

motiverar en högre hyra än genomsnittet. Att nyproducerade hyreslägenheter har en högre hyra innebär också att de inte är åtkomliga för hushåll med en svag ekonomi. Och om nyproduktionen av hyresrätter med hög hyra ger upphov till en flyttkedja som bryts av inflyttning kommer det inte att hjälpa dem som befinner sig sist i flyttkedjan, d.v.s. de svaga bostadskonsumenter. I Norrköping är för närvarande inflyttningen och befolkningsökningen större än det nuvarande bostadsbyggandet. Då dessutom en ökande andel av de hushåll som flyttar in till Norrköping har en disponibel inkomst som understiger 160 000 kronor har dessa små möjligheter att flytta in dyra nyproducerade lägenheter eller att köpa en dyrare bostad i det existerande beståndet. De är hänvisade till billiga hyresrätter i det existerande beståndet och konkurrerar direkt om de billigare hyresrätterna med de låginkomsttagare som redan bor i Norrköping. Dessutom tycks det som att äldre hushåll boende i villa inte tycks vara villiga att flytta till en nyproducerad hyresrätt eller en bostadsrätt med högre månadskostnad. Det tycks därför inte vara så att nyproduktionen av bostäder ger upphov till flyttkedjor som leder till ett bättre utnyttjande av bostadsbeståndet eftersom radhus och villor inte frigörs i önskad utsträckning.

3.7 Slutsatser

Genomgången i detta kapitel visar att många bostadsbolag ser till att prioriterade grupper har förtur till vissa lägenheter. Dock måste man fråga sig vilka möjligheter ett sådant tillvägagångssätt har i en miljö med en tilltagande bostadsbrist. En högre bostadsbrist ökar insider-outsider problematiken då antalet bostadssökande ökar och fler konkurrerar om samma bostad. Svårigheterna för redan svaga grupper ökar när de konkurrerar med fler bostadssökande med en stark ställning på bostadsmarknaden. Vidare ökar konkurrensen mellan svaga bostadssökande. När allt fler konkurrerar om en och samma bostad blir det allt svårare att prioritera vissa grupper. Dels för att det krävs större ansträngning för att avgöra vilka som har den högsta marginalnyttan av att få en bostad när antalet svaga bostadskonsumenter ökar. Slutligen kan många andra grupper av svaga bostadskonsumenter som får stå tillbaka till förmån för prioriterade grupper ifrågasätta systemet och dess legitimitet. Signalistens förmedling lägenheter med hjälp av lottning visar hur svårt det kan vara att förklara och upprätthålla legitimiteten för ett sådant förmedlingssystem, särskilt vid ett högt söktryck.

Att prioritera svaga grupper vid nybyggnation borde innebära mindre risker för undanträngning jämfört med förturssystem. Det förutsätter dock en hyresvärd som har möjlighet att bygga bostäder som är ekonomiskt tillgängliga för svaga bostadskonsumenter. En viktig del för att uppnå detta är att kommunens strategi för marktilldelning är inriktad för att uppnå detta mål. Uppsala är ett exempel på där kommunen har arbetat aktivt för att uppnå detta. En annan viktig komponent är att det finns producenter på marknaden som erbjuder produkter inriktade mot produktion av billiga hyresrätter. SABOs kombohus är ett exempel på ett målmedvetet arbete som har möjliggjort produktion av billigare hyresrätter.

Renoveringen av miljonprogrammet innebär ett hot mot beståndet av billiga hyresrätter. Dock tycks det som att hyreshöjningarna hittills har varit relativt små. Vidare tycks den hårt kritiserade renoveringen av Norra Kvarngärdet i Uppsala vara ett exempel på att hyresvärdar tar ett socialt ansvar vid renoveringar som innebär kraftiga hyreshöjningar. Sigtunahems arbete med Mini-, Midi- och Maxirenoveringar är ett exempel på hur en renovering kan anpassas till hyresgästens betalningsförmåga. Dock är det oklart vilka möjligheter andra hyresbolag har att använda modellen på sitt eget lägenhetsbestånd.

Diskussionen kring flyttkedjor visar att nybyggnation kan ge upphov till ett bättre utnyttjande av bostadsstocken och därmed underlätta situationen för svaga bostadskonsumenter. Dock är mekanismen inte helt klargjord och många pekar på att inte alla nyproducerade lägenheter ger upphov till långa flyttkedjor som gynnar svaga bostadskonsumenter. Exempelvis är det inte säkert att produktion av dyra lägenheter ger upphov till flyttkedjor som kommer svaga bostadskonsumenter till gagn. För att få flyttkedjor som underlättar för svaga bostadskonsumenter krävs insikt om vilken slags nyproduktion som ger upphov till detta.

4 Kommunala hyresgarantier

4.1 Bakgrund

En så kallad kommunal hyresgaranti är ett borgensåtagande av en kommun för att garantera en hyresgästs skyldighet att betala hyran. Riksdagen fattade den 20 juni 2007 ett beslut som gav kommunerna befogenhet att ställa ut säkerhet till hushåll som inte befinner sig i en situation att de har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), men som ändå har behov av bidrag för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden. En kommun som lämnar en kommunal hyresgaranti kan enligt förordningen om statligt stöd för kommunala hyresgarantier (2007:623) få ett statligt bidrag på 5 000 kronor per garanti. För 2014 fanns det cirka 43 miljoner kronor avsatt för bidraget. Det är Boverket som beslutar om bidraget.

För att en hyresgaranti ska omfattas av det statliga bidraget ska den ställas ut för en person som har ekonomisk förmåga att klara boendekostnaderna men som ändå har svårt att få en hyresrätt med besittningsskydd. Hushållets svårigheter att få ett förstahandskontrakt på egen hand kan bero på att personen saknar fast anställning eller har en betalningsanmärkning. Hyresgarantier som staten betalar bidrag för är även tänkt att omfatta andra grupper med ekonomisk förmåga att klara boendekostnaderna men som har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden. I 2007 års ekonomiska vårproposition (2006/07:100) antog man att hyresgarantier i stor utsträckning skulle rikta sig till ungdomar men att andra grupper inte borde uteslutas. I propositionen nämndes också att hyresgarantier kunde förväntas bidra till en ökad integration.

Hyresgarantier är ett stöd till hyresgästen och utgår oberoende av vem som äger fastigheten. Det statliga bidraget ges inte för hyresgarantier som kommunen lämnar utifrån skyldigheterna enligt socialtjänstlagen. Som förutsättning för att bidrag ska lämnas gäller enligt förordningen (2007:623) att:

- den eller de för vilka hyresgarantierna lämnas har fått en bostad med hyresrätt som är garanterad med hyresavtal

- hyresgarantin omfattar minst sex månadshyror och gäller under minst två år
- den eller de för vilka hyresgarantierna lämnas bedöms ha ekonomiska förutsättningar att utan försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) fullgöra hyresbetalningar.

En kommun får också, enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, ställa ut en hyresgaranti för ett enskilt hushåll om hyresgarantin innebär att hushållet får en hyresbostad med besittningsrätt och hyresgarantin är en förutsättning för att hyresgästen ska få hyra bostaden. Denna möjlighet utnyttjas också av kommunerna för att ställa ut hyresgarantier till enskilda, ofta med försörjningsstöd och en social problematik, men berättigar då inte till det statliga bidraget.

4.2 Tidigare utvärdering

Statens bostadskreditnämnd (BKN) gjorde en utvärdering av kommunala hyresgarantier som berättigar till det statliga bidraget år 2010, "Utvärdering av kommunala hyresgarantier och förvärvsgarantier". Denna utvärdering utgör en referenspunkt och möjliggör vissa jämförelser och betraktelser av hur tillämpningen av hyresgarantier har utvecklats.

Vid BKNs utvärdering år 2010 hade det statliga bidraget till kommunala hyresgarantier funnits i drygt tre år, 21 av 290 kommuner hade använt sig av möjligheten. Totalt hade 418 hushåll fått hjälp att etablera sig på bostadsmarknaden. Eftersom hyresgarantier som berättigar till statligt bidrag hade använts i ringa omfattning ifrågasattes dessa. Syftet med utvärderingen var att:

- Bedöma hur stor omfattning nuvarande instrument kan tänkas få, för att kunna anpassa statens insatser
- Belysa vad som begränsar omfattningen för att ge ett underlag för eventuella beslut om förändringar.

Av de statliga bidrag som betalats avsåg 47 procent hyresgarantier som var utställda till kvinnor och 53 procent män. Drygt 80 procent avsåg hushåll som bodde hos ett kommunägt bostadsföretag, 19 procent avsåg hushåll boende hos en privat fastighetsägare.

Tabell 4.1. Antal utställda hyresgarantier (som berättigar till statligt bidrag) per åldersgrupp

Åldersgrupp	Antal
18-24 år	59
25-34 år	92
35-44 år	130
45-64 år	122
65-74 år	13
75- år	2
Summa	418

Källa: BKN (2010)

Det var inte bara yngre oetablerade individer som fick garantier. Den största andelen befann sig i intervallet 35-44 år.

Tabell 4.2. Skäl till att utfärda hyresgaranti (som berättigar till statligt bidrag)

Orsak till utfärdande	Antal
Betalningsanmärkning	207
Saknar fast anställning/fast inkomst	92
Saknar fast anställning/fast inkomst och har betalningsanmärkning	18
Annat*	101
Summa	418

Källa: BKN (2010)

* Annat är framförallt för låg inkomst enligt fastighetsägare men även skulder, flykting i introduktion etc.

Betalningsanmärkningar dominerande som skäl till att utfärda hyresgaranti. Närmare 50 procent av de utfärdade hyresgarantierna gavs till personer med betalningsanmärkning.

I grupperna 18–34 år var inkomstrelaterade orsaker den främsta anledningen till att en hyresgaranti hade ställts ut. Bland äldre åldersgrupper var betalningsanmärkningar vanligast.

Totalt hade 21 kommuner fattat beslut och använt sig av hyresgarantier som berättigar till det statliga bidraget, ett fåtal kommuner hade fattat beslut där de valt att inte använda hyresgarantier, övriga hade inte hanterat frågan. I cirka hälften av kommunerna som hade använt sig av hyresgarantier som berättigar till det statliga bidraget hade beslutet tagits av socialnämnden, i några kommuner av socialförvaltningen och i resterande av kommunstyrelsen. Bland kommuner som inte använde hyresgarantier som ger rätt till statligt bidrag hade ett formellt beslut tagits i ett fåtal av kommunerna.

4.3 Slutsatser från utvärderingen 2010

Utvärderingen visade att kommunerna uppfattade hyresgarantier som berättigar till det statliga bidraget framförallt som ett komplement till andrahandskontrakt. Kommunerna arbetade främst med andrahandskontrakt för att hjälpa personer in på bostadsmarknaden. Det var främst personer med betalningsanmärkningar och låg inkomst som fick hyresgaranti.

Kommunerna var väl informerade om möjligheterna till det statliga bidraget. Det var sällsynt att kommuner informerade allmänheten aktivt om hyresgarantierna och/eller hade information tillgänglig på webbplatsen. Det var i det personliga mötet med en handläggare på kommunen som möjligheten togs upp eller vid kontakt med det kommunala bostadsbolaget.

I flertalet av de kommuner som hade utfärdat hyresgarantier hade någon enhet inom socialförvaltningen ansvaret. Flera kommuner såg det som en fördel eftersom handläggarna är nära de som behöver stödet och har ett helhetsperspektiv på hur personen kan stöttas. Det fanns även upparbetade rutiner för stödgivning. Andra kommuner såg varken

fördelar eller nackdelar med valet av organisation. Några kommuner påpekar att det kan göra det svårt att nå rätt målgrupp. Placeringen i organisationen kan göra att vissa individer utesluts då det kan uppfattas som en "tröskel" att kontakta socialförvaltningen.

BKN bedömde redan 2009¹⁹ att ett obligatoriskt användande av hyresgarantier för kommunerna skulle vara positivt för det enskilda hushållet. Inte minst i storstadsregionerna där många arbetspendlar kan det vara svårt att förstå varför en kommun använder verktyget men inte andra. Samtidigt såg situationen olika ut i kommunerna. Kommunen bedömdes därför vara bäst lämpad att ta ställning till vilka behov som fanns och vilka verktyg som behövdes. Hyresgarantier som berättigar till det statliga bidraget ansågs inte vara ett alternativ då bostadsförsörjningsansvaret i första hand ligger hos kommunerna och man gjorde samma bedömningar i utvärderingen 2010.

BKN bedömde att det statliga bidraget inte hade en avgörande roll för kommunernas användning av hyresgarantier men föreslog ändå att det statliga bidraget skulle behållas. Det statliga bidraget har sedan dess funnits i sin ursprungliga utformning. BKN ansvarade för administrationen av de statliga hyresgarantierna. Utöver utfärdade bidrag hade verksamheten belastat BKNs förvaltningsanslag med totalt 2 256 000 kronor under perioden 1 juli 2007 – 30 november 2010. Verksamhetsgrenen belastas av direkta kostnader och av gemensamma kostnader som fördelas utifrån tidredovisningen. Av kostnaden var cirka 650 000 kronor en engångskostnad för att utveckla IT-stöd för verksamheten. Kostnader för framtagning av presentationsmaterial samt resor i informationssyfte var högre under de första åren.

Tabell 4.3. Hyresgarantins förvaltningskostnader fram till 2010

År	2007	2008	2009	2010
Förvaltningskostnader (tkr)	203	1329	579	145

Källa: Boverket

4.4 Upplevda etableringshinder i Bostadsmarknadsenkäten

Bostadsmarknadsenkäten 2014 innehåller information om tillämpningen av hyresgarantier och förekomsten av etableringshinder på bostadsmarknaden. I Bostadsmarknadsenkäten svarar kommunerna bland annat på frågor om hur de stödjer olika grupper med etableringssvårigheter och hur de tillämpar hyresgarantier.

Det var 212 kommuner som svarade att de inte ställer ut hyresgarantier och 181 av dessa kommuner svarade att de inte såg något behov av att ansöka om det statliga bidraget i framtiden. Fjorton kommuner svarade att de kunde se ett behov av hyresgarantier i framtiden.

Antalet kommuner som ställde ut hyresgarantier som de har möjlighet att få statligt bidrag för var 27. Något fler kommuner, 33, ställde ut hyresgarantier som inte uppfyllde kriterierna för att få statligt bidrag.

¹⁹ BKN (2009), Utvärdering av kommunala hyresgarantier.

Det är ingen av storstäderna som har egna garantier eller garantier med statligt bidrag. Det är också sällsynt att större kommuner eller universitets- och högskoleorter samt kommuner med stor bostadsbrist har garantier.

I Bostadsmarknadsenkäten 2014 svarade 172 kommuner att de har underskott på bostäder för yngre. Drygt 50 kommuner svarade att lediga mindre bostäder är för dyra för ungdomar med förvärvsinkomst. Det finns för få små lägenheter för yngre hushåll svarade 92 kommuner. Det var 37 kommuner som uppgav att de planerade nyproduktion eller ombyggnad av bostäder som riktar sig till ungdomar. Något färre, 22, svarade att de särskilt planerade nyproduktion av små bostäder med lägre hyror.

Flera kommuner har särskilda kvoter eller köer för ungdomar. Flera kommuner svarade att de prioriterar generella åtgärder för ett ökat bostadsbyggande för att underlätta för såväl ungdomar som andra medborgare. Det var 20 kommuner som svarade att de vill förbättra ungdomars etableringsmöjligheter genom att kommunen eller fastighetsägaren underlättar för två eller flera att hyra en lägenhet gemensamt.

För att säkerställa att det finns bostäder för nyanlända personer svarade kommunerna oftast att de har ett regelbundet samarbete med det allmännyttiga bostadsföretaget.

257 kommuner hyr ut lägenheter förenade med tillsyn och/eller särskilda villkor eller regler i andra hand till personer som inte blivit godkända på den ordinarie bostadsmarknaden. Målet är oftast att hushållet ska kunna ta över hyreskontraktet och bo kvar utan tillsyn och utan särskilda villkor eller regler.

I Bostadsmarknadsenkäten ställs frågan; vad behöver förändras för att en kommun ska använda sig av hyresgarantier som berättigar till det statliga bidraget? Många kommuner har inte svarat på frågan. Flera kommuner har svarat att ersättningen är för låg, att det är för kostsamt och att det är administrativt betungande. Flera kommuner har svarat att det saknas behov. Istället arbetar kommunerna med beprövade grepp som sociala kontrakt. Få hyresgäster med sociala kontrakt uppfyller villkoren för hyresgarantier som staten betalar bidrag för. I enkäten uppgav 76 kommuner att hyresgarantier är ett verktyg för att motverka hemlöshet.

4.5 Utfärdade hyresgarantier med statligt bidrag

Totalt har 5 670 000 kr betalats ut i bidrag till 30 kommuner under perioden 1/7 2007 – 31/8 2014. Under 2013 uppgick det beviljade bidraget för kommunala hyresgarantier till 805 000 kronor, vilket motsvarade 161 utfärdade hyresgarantier som hade utfärdats av 13 kommuner.

Tabell 4.4. Antal beviljade bidrag samt antal kommuner som beviljats bidrag (avser beviljade bidrag, 1/7 2007 – 31/8 2014)

År	Antal kommuner	Antal bidrag
2007	5	36
2008	13	91
2009	15	128
2010	15	163
2011	14	260
2012	14	155
2013	13	161
2014	15	140
Summa	30	1 134

Källa: Boverket

Antalet kommuner och bidrag kommer att öka för 2014 eftersom det återstår tillfällen att ansöka om bidrag.

Tabell 4.5. Beviljat bidrag per kommun (1/7 2007 – 31/8 2014)

Kommun	Antal	Bidragsbelopp
Alingsås	74	370 000
Arboga	9	45 000
Botkyrka	47	235 000
Bromölla	1	5 000
Gnesta	1	5 000
Gotland	35	175 000
Grums	1	5 000
Götene	9	45 000
Hässleholm	46	230 000
Hudiksvall	272	1 360 000
Kalix	9	45 000
Karlstad	133	665 000
Kungälv	61	305 000
Lekeberg	13	65 000
Ljusdal	21	105 000
Luleå	1	5 000
Lund	4	20 000
Mark	30	150 000
Munkfors	24	120 000
Nybro	32	160 000
Pajala	6	30 000
Sigtuna	47	235 000
Skövde	5	25 000
Storuman	7	35 000
Strängnäs	4	20 000
Svenljunga	38	190 000
Upplands-Bro	57	285 000
Vaggeryd	121	605 000
Vara	1	5 000
Värmdö	25	125 000
Summa	1 134	5 670 000

Källa: Boverket

Hudiksvall står för en fjärdedel av de beviljade garantierna. Tre kommuner (Hudiksvall, Karlstad, Vaggeryd) står för nästan hälften av de utfärdade garantierna. Totalt har 30 kommuner någon gång använt

hyresgarantierna som berättigar till statligt bidrag. Fem kommuner har använt sig av garantierna någon enstaka gång. Sjutton kommuner är i dag aktiva. Inga storstäder tillämpar garantierna.

Tabell 4.6. Hyresgarantier (som ger rätt till statligt bidrag) per fastighetsägarkategori (1/7 2007 – 31/8 2014)

Typ av fastighetsägare	Antal	Bidragsbelopp
Kommunalt bostadsföretag	1 015	5 075 000
Privat fastighetsägare	119	595 000
Summa	1 134	5 670 000

Källa: Boverket

Kommunala bostadsföretag är den huvudskaliga hyresvärden.

Tabell 4.7. Hyresgarantier (som ger rätt till statligt bidrag) per åldersgrupp (1/7 2007 – 31/8 2014)

Åldersgrupp	Antal	Bidragsbelopp
18-24 år	169	845 000
25-34 år	288	1 440 000
35-44 år	303	1 515 000
45-64 år	327	1 635 000
65-74 år	35	175 000
75- år	12	60 000
Summa	1134	5 670 000

Källa: Boverket

Det är inte bara yngre oetablerade individer som får garantier som staten ger bidrag för. Största andelen individer befinner sig i intervallet 45-64 år. Jämförelsen mellan intervaller är dock inte riktigt rättvisande. Detta intervall omfattar 20 år, de föregående omfattar 10 år och det lägsta 6 år.

Tabell 4.8. Skäl till att utfärda hyresgaranti (som berättigar till statligt bidrag) (1/7 2007 – 31/8 2014)

Orsak till utfärdande	Antal	Bidragsbelopp
Betalningsanmärkning	523	2 615 000
Saknar fast anställning/fast inkomst	364	1 820 000
Saknar fast anställning/fast inkomst och har betalningsanmärkning	58	290 000
Annat*	189	945 000
Summa	1 134	5 670 000

Källa: Boverket

*Annat är framförallt för låg inkomst enligt fastighetsägare, låg sjukersättning, skulder, flyktning i introduktion, sociala skäl etc.

Betalningsanmärkningar är det dominerande skälet till att utfärda hyresgarantier som staten betalar bidrag för. Det är närmare hälften (45 procent) av de utfärdade hyresgarantierna som ges till personer med betalningsanmärkning.

Tabell 4.9. Utfärdade hyresgarantier (som berättigar till statligt bidrag) per lägenhetsstorlek (1/7 2007 – 28/2 2014)

Lägenhetsstorlek	Antal
1 rum och kök	238
2 rum och kök	389
3 rum och kök	384
4 rum och kök	109
5 rum och kök	10

Källa: Boverket

De utfärdade hyresgarantierna fördelar sig relativt jämnt mellan 2:or och 3:or som är vanligast, följt av ettor. Det är färre större lägenheter. De individer som beviljats hyresgarantier kommer från olika boendeformer, där ingen dominerar särskilt, till exempel eget ägande, hyresrätt, inneboende och i andra hand.

Flest hyresgarantier har utfärdats till ensamstående samt ensamstående med barn.

Tabell 4.10. Utfärdade hyresgarantier per hushållskategori som berättigar till statligt bidrag (1/7 2007 – 28/2 2014)

Hushållskategori	Antal
Ensamstående utan barn	476
Ensamstående med barn (0-19 år)	372
Sammanboende utan barn	40
Sammanboende med barn (0-19 år)	194

Källa: Boverket

Boverket administrerar de det statliga bidraget till kommunerna. Utöver utfärdade bidrag belastar verksamheten Boverkets förvaltningsanslag genom direkta kostnader och av gemensamma kostnader som fördelas utifrån tidredovisningen. År 2013 uppgick kostnaderna till 111 000 kronor.

4.6 Vad tycker kommunerna?

För att följa upp tillämpningen av hyresgarantier och för att få synpunkter på hur lämpligt hyresgarantier kan vara som verktyg för att förbättra etableringsmöjligheterna för grupper och individer med en svag ställning har vi ställt frågor till kommunerna. Vi har ställt frågor till tre kategorier kommuner som har olika erfarenhet av att tillämpa hyresgarantier. Det finns en grupp kommuner som har beviljats det statliga bidraget, en grupp kommuner med egna hyresgarantier (utan statliga bidrag) och en grupp kommuner som inte använder hyresgarantier över huvudtaget.

Kommunerna har olika förutsättningar och erfarenhet av att arbeta med hyresgarantier och andra verktyg för att förbättra etableringsmöjligheterna för grupper och individer med en svag ställning. Fortfarande saknar till exempel 45 procent av kommunerna riktlinjer för bostadsförsörjningen. Hur kommunerna har valt att organisera arbetet och ansvaret för åtgärder att hantera etableringshinder har också betydelse för deras inställning till hyresgarantier. Oftast ligger ansvaret för att hantera hyresgarantier på någon enhet inom socialförvaltningen.

4.6.1 Kommuner med hyresgarantier som de kan erhålla statligt bidrag för

Vi har ställt följande frågor om hyresgarantier till de kommuner som har fått statligt bidrag för utfärdade garantier. Följande frågor har ställts:

- Upplever ni några hinder när ni ska utfärda garantin?
- Är det svårt att få hyresvärdarna att gå med på garantin?
- Är ni mer trygga om kommunen hyr av hyresvärdarna i första hand – sen får personer (oftast de med försörjningsstöd) hyra i andra hand?
- Är det administrativt svårt att få till stånd en hyresgaranti och vad i administrationen är i så fall svårt?
- Är hyresgarantin ett bra verktyg för att underlätta etableringsmöjligheterna på bostadsmarknaden?
- Förslag på andra åtgärder för att underlätta etablering på bostadsmarknaden för vissa grupper?

4.6.1.1 Kommunerna har god information

Kommunerna är väl informerade om villkoren och möjligheterna för att få statligt bidrag för hyresgarantier. Det är dock ingen kommun som aktivt informerar om möjligheten att få en hyresgaranti med statligt bidrag, det är främst i kontakten med handläggare i kommunen (inom socialförvaltningen) som möjligheten diskuteras. Kommunerna upplever att de får god information från Boverket.

4.6.1.2 Hyresvärdarnas inställning till garantin varierar

Hyresvärdarnas inställning till hyresgarantierna varierar. Några kommuner uppger att hyresvärdar är i grunden positiva och vill gärna ha någon form av hyresgaranti för att ge personer på marginalen hyreskontrakt. Vissa kommuner har tagit ett politiskt beslut om de ska eller inte ska erbjuda hyresgarantier som berättigar till statligt bidrag.

Andra kommuner menar att även om det finns en hyresgaranti utställd har det kommunala bostadsbolaget ofta en negativ inställning till hushåll som har hyresgarantier. Hyresvärden ser en risk i att få ”fel hyresgäster” och vill inte gå den långa vägen som en avhysning av Kronofogdemyndigheten innebär. Hyresvärden kan därför motsätta sig en hyresgaranti på individnivå, exempelvis till en person som misskött sig tidigare hos hyresvärden eller har ett aktivt drogberoende. Hyresvärdar ”ska helst ha livrem och hängslen, inga skulder, inga anmärkningar om störande beteenden”. Det kommunala bostadsbolaget vill inte heller ha ”fel hyresgäster”. Ett område får dåligt rykte om det blir för många med sociala problem samlade.

4.6.1.3 Komplement till andrahandskontrakt

Hyresgarantier ses ofta som ett komplement till andrahandskontrakt. Som i tidigare utvärderingar av hyresgarantin visat ser kommunerna andrahandskontrakt som det naturliga verktyget att avhjälpa etableringshinder. Ibland menar kommuner att de kan hamna i en diskussion om en person ska ha hyresgaranti eller ett andrahandskontrakt. Det finns lägen då det är bra eller en förutsättning att kommunen står som förste hyresgäst. Men det finns också lägen där det är bättre att den

enskilde får växa med ett eget kontrakt. Kommuner tycker ofta att det är bättre att folk får ett eget hyreskontrakt.

4.6.1.4 Inga direkta administrativa hinder

Kommuner med erfarenhet av det statliga bidraget och därigenom mer volym och rutiner kring handläggningen upplever inga större problem med att söka det statliga bidraget och administrera hyresgarantier. Någon kommun upplever att det är mycket administration kring varje ansökningstillfälle och anser att det borde räcka med att skicka in aktuell behörighetshandling en gång per år. En administrativ svårighet är att kommunen även har egna hyresgarantier för personer utan egen inkomst som man inte kan tillämpa den statliga garantin på.

4.6.1.5 Sociala problem kontra bostadsbehov

Någon kommun har framfört att det finns en risk för sammanblandning mellan allmänt sociala behov och problem och hyresgäster ”som klarar sig men enbart behöver garantin.” Någon kommun har enbart viss erfarenhet av att ställa ut garantier som berättigar till det statliga bidraget och har upphört med att ställa ut dessa eftersom få personer uppfyller villkoren för det statliga bidraget.

4.6.1.6 Garantin är bra och ger en viss kompensation

Många kommuner anser att hyresgarantier som berättigar till det statliga bidraget är ett bra hjälpmedel men villkoren borde ses över så att fler får möjlighet att utnyttja den. I någon kommun kan dessa endast utnyttjas gentemot kommunens bostadsbolag enligt ett nämndbeslut. Hyresgarantin ger enligt några kommuner en viss trygghet som ger lite mindre förlust vid vissa uthyrningar. Det är ofta ett hårt slitage och reparationer förenade med uthyrning till de grupper som får en hyresgaranti.

4.6.1.7 Villkoren är snäva

Flertalet kommuner påpekar att fler skulle bli hjälpta om regelverket inte var så snävt.

Någon kommun har uppgett att vissa hushåll/individer beviljas bostadssociala kontrakt som skulle kunna klara att ha hyresgarantier som berättigar till statligt bidrag. Kommunen tillämpar Konsumentverkets normer och det går inte att uppfylla villkoren för det statliga bidraget inom ramen för högsta möjliga hyra i försörjningsgarantin. Någon kommun upplever kravet på egen inkomst i förordningen om statligt bidrag som ett problem och menar att försörjningsstöd borde räknas som inkomst.

Flera kommuner uppger att kommunala bostadsbolag ställer hårda krav på en blivande hyresgäst. Som exempel beskrivs att en person som har en pågående skuldsanering inte blir erbjuden ett hyreskontrakt. Kravet är att skuldsaneringsperioden måste vara avslutad. Detta upplevs av kommunen som onödigt eftersom personen har en ekonomi i balans under skuldsaneringsperioden. En budget är upprättad och hänsyn är tagen till boendekostnaden. Dessa personer har möjlighet att klara av ett eget kontrakt och genom en hyresgaranti kan dessa individer hjälpas till ett eget boende.

Det har framförts att personer som vill byta befintlig bostad men som blir nekade på grund av betalningsanmärkningar skulle kunna bli hjälpta av en hyresgaranti. På så vis skulle fler lägenheter kunna bli tillgängliga.

4.6.2 Kommuner med egna garantier

Vi har ställt frågor om hyresgarantier till kommuner som har uppgett att de har egna hyresgarantier i BME 2014. (Huddinge, Uppsala, Katrineholm, Vadstena, Värnamo, Tingsryd, Mörbylånga, Gotland, Burlöv, Östra Göinge, Kävlinge, Lund, Helsingborg, Hylte, Halmstad, Härryda, Sotenäs, Munkedal, Lerum, Alingsås, Lidköping, Kil, Hammarö, Grums, Karlstad, Filipstad, Arvika, Hallstahammar, Leksand, Ljusdal, Hudiksvall, Östersund, Bjurholm). Tretton kommuner har svarat och två kommuner hade felaktigt uppgivit att de har egna hyresgarantier i BME 2014. Vi ställde dessa frågor till kommunerna:

- Hur väl informerade är ni om möjligheterna att få bidrag för hyresgarantier?
- Vad är skillnaden mellan er egen garanti jämfört med Boverkets?
- För att kommunerna ska vara berättigade till det statliga bidraget måste några villkor vara uppfyllda. Skulle en uppluckring av något av kraven hjälpa?
- Vilka krav för att få statligt bidrag uppfylls inte för kommunens egen hyresgaranti?
- Vad som skulle behöva förändras för att förbättra möjligheterna till ny- och återetablering på bostadsmarknaden för svaga hushåll?

Flertalet kommuner känner till men ställer inte ut hyresgarantier som berättigar till det statliga bidraget eftersom; de inte ser att målgruppen finns, det kräver för mycket administration, är för dyrt och inte kommer att ge någon effekt eftersom problemet är brist på bostäder. Några kommuner menar att det finns en risk att hyresvärdarna höjer sina krav om de börjar använda de hyresgarantier som de kan få statligt bidrag för.

Kommunerna har istället ofta valt att arbeta med andra verktyg för att hjälpa hushåll till en bostad framförallt andrahandskontrakt och olika former av samarbete med fastighetsägare, framförallt nämns ett gott och ett konstruktivt samarbete med det allmännyttiga bostadsbolaget.

Att hyresgarantier inte är verkningsfullt när kommunen har bostadsbrist är ett argument som återkommer bland flera kommuner. Hyresgarantier är ett verktyg som stärker den enskilda individen att efterfråga en bostad och möjliggör konkurrens med övriga sökande. Utbudssidan påverkas inte av hyresgarantier. De individer/hushåll som uppfyller nuvarande villkor för hyresgarantier som berättigar till det statliga bidraget är sällan förekommande på socialförvaltningen/kommunen, de löser oftast sin bostadssituation ändå.

Någon kommun har framfört att de hellre arbetar med bostadssociala kontrakt. Det finns också kommuner som använder andra former av hyresgarantier, t.ex. kortare tidsperiod och hyresgarantier för andrahandskontrakt.

Flera kommuner anser att de nuvarande villkoren gör att den målgrupp som har svårast att få en bostad inte fångas upp. Denna målgrupp har inga

eller otillräckliga egna inkomster. Flera kommuner anser att om för att de som har allra svårast att få bostad ska kunna bli hjälpta av hyresgarantier bör kravet på att individen/hushållet ska vara helt självförsörjande tas bort.

Någon kommun har påtalat att det tar tid att genomföra en vräkning av en hyresgäst. Sex månadshyror är därför för kort eller 5000 kronor ett för litet belopp.

Kommuner anser också att villkoret för att det statliga bidraget ska betalas ut ska ändras så att garantin gäller ett år istället för två, med uppföljning/omprövning efter sex månader. Individer kan därigenom få kontrakt utan hyresgaranti snabbare.

4.6.3 Kommuner utan garantier

Majoriteten av landets kommuner tillämpar inte hyresgarantier, vare sig egna eller de som berättigar till statligt stöd. Här återfinns storstadskommuner och universitets- och högskoleorter, kommuner där merparten av de etableringshinder som har beskrivits återfinns. Vi har genomfört telefonintervjuer med sex kommuner som saknar hyresgarantier (Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Västerås och Umeå) om hur de ser på hyresgarantier.

Sammantaget anser kommunerna att hyresgarantier fungerar sämre i en bristsituation där det finns ett stort antal hyresgäster att välja på. Vid en situation med ett överskott på bostäder behövs inte heller garantin. Det löser sig oftast ändå. Det upplevs inte finnas något behov. Beloppet är för litet och administrationen för stor. Det finns även en allmännytta som tar ansvar, t.ex. tillåter försörjningsstöd som inkomst. Det framkommer även att kommunerna föredrar att arbeta med bostadssociala kontrakt (men det inses att det inte är samma målgrupp).

4.7 Låg användning av hyresgarantier som ger statligt bidrag trots ett tydligt behov

Kommunala hyresgarantier som berättigar till statligt bidrag infördes för att underlätta ny- eller återetablering på bostadsmarknaden för enskilda hushåll. Syftet har uttryckts på följande sätt; garantin ska förbättra etableringsmöjligheterna för svaga hushåll, ofta yngre individer och hushåll med en ordnad ekonomi som ändå inte uppfyllde de krav hyresvärdar ställer för ett förstahandskontrakt. Det statliga bidraget söks av kommunen som i sin tur ställer ut garantin. Uppföljningen av tillämpningen visar att garantier som berättigar till statligt bidrag tillämpas eller efterfrågas i liten omfattning i landets kommuner.

En utvärdering av effekterna av de kommunala hyresgarantierna som berättigar till statligt bidrag skulle idealt klargöra om de har förbättrat etableringsmöjligheterna på bostadsmarknaden, för den avsedda målgruppen, jämfört med ett tillstånd där garantierna inte hade funnits. Det är inte möjligt att anlägga ett strikt utvärderingsperspektiv på vilken effekt de hyresgarantier som staten betalar bidrag för har haft. Det finns flera anledningar.

Det är svårt att jämföra kommuner. Bostadsmarknaden ser olika ut i landets kommuner. En stor andel av kommunerna har bostadsbrist. I

dessa kommuner är förutsättningarna att få en bostad särskilt svåra, även för hushåll som har goda ekonomiska förutsättningar. Eftersom förutsättningarna är varierande har kommunerna också utvecklat olika lösningar för att hantera olika etableringsproblem som kan vara förknippade med bostadsmarknaden.

Hyresgarantier tillämpas inte generellt i alla kommuner och kommuner har egna garantier som är annorlunda utformade än den som staten betalar ett bidrag för men som används för samma målgrupper. Hyresgarantier används för olika syften, till exempel för att förbättra etableringsmöjligheterna för grupper med svaga förutsättningar i ekonomiskt hänseende, men också för att ge möjligheter till en bostad till individer med sociala problem, till exempel hemlösa. En sammanblandning av mål och insatser försvårar möjligheterna att göra en effektutvärdering.

I promemorian som föregick riksdagens beslut lyftes ungdomar och invandrare fram som exempel på grupper för vilka hyresgarantier skulle vara till hjälp. Men andra grupper kunde också bli hjälpta av garantierna.²⁰ Bland de hyresgarantier som staten har betalat ett bidrag för har merparten fått en hyresgaranti på grund av betalningsanmärkningar. Att hushållen saknar fast inkomst eller bedöms ha för låg inkomst är även vanliga orsaker bland grupperna 18–24 år och 25–34 år medan det i de äldre åldersgrupperna i stort sett bara är betalningsanmärkningar och skulder som har orsakat behovet av en hyresgaranti.

Flera kommuner än de som tillämpar de garantier som de får statligt bidrag för har egna varianter av hyresgarantier. Skillnaden mellan de egna hyresgarantierna och de som berättigar till ett statligt bidrag är främst kravet på att försörjningsstöd inte räknas som inkomst, besittningsskyddet och tiden garantin gäller. Kommunernas egna hyresgarantier har tillkommit för att underlätta för individer och hushåll med olika sociala problem att få en bostad. Därför hanteras hyresgarantier av socialförvaltningen, så även de som berättigar till statligt bidrag som dock har en annan målgrupp. Det sker en sammanblandning av mål och åtgärder som gör det svårt att säga något om måluppfyllelse. Flera kommuner uppger att de använder hyresgarantier för att motverka hemlöshet.

4.8 Allmänna slutsatser

Kommunernas efterfrågan på hyresgarantier som berättigar till det statliga bidraget är i dag låg. Samtidigt är målgruppen som skulle behöva hyresgarantier stor och tydligt definierad. I kapitel 2 visade vi statistik som tyder på att det finns ett stort antal hushåll som riskerar att inte uppfylla hyresvärdarnas inkomstkrav men som ändå skulle kunna klara ett hyreskontrakt. Vi visade även statistik över antal individer med betalningsanmärkningar. I konsekvensanalysen (avsnitt 4.9) visar vi även uppskattningar över hur många hyresgarantier som skulle kunna ställas ut

²⁰ M2006:2447, Bidrag till kommunala hyresgarantier för enskilda hushålls etablering på bostadsmarknaden.

vid fullt genomslag. Även om dessa beräkningar baseras på ett antal antaganden visar de tydligt att de hyresgarantier som staten i dag betalar bidrag för skulle kunna användas mycket mer.

Att underlätta ny- och återetablering ska hjälpa individer och hushåll som i något avseende inte uppfyller kraven för att kunna äga eller hyra en bostad med förstahandskontrakt, men som ändå skulle kunna betala hyran. Syftet med hyresgarantier som berättigar till det statliga bidraget tycks idag oklart för kommunerna. Att hyresgarantierna inte används i någon större utsträckning innebär att hushållens möjlighet att få hjälp av hyresgarantier kommer att vara olika i kommunerna. Tillämpningen visar att det kan vara motiverat att ändra det nuvarande systemet så att fler hushåll kan få hjälp. I vår uppföljning har kommuner och fastighetsvärdar sagt att regeringen kan ändra villkoren för det statliga bidraget så att fler kan komma i fråga genom att till exempel:

- höja bidragsbeloppet per lämnad garanti
- godkänna försörjningsstöd som inkomst
- förlänga hyresgarantin från sex månader till tolv månader

Att höja bidragsbeloppet per lämnad garanti skulle göra det mer attraktivt att ställa ut hyresgarantier och efterfrågan skulle öka. Frågan är hur mycket bidraget skulle behöva höjas och hur stor mycket användningen skulle öka. Att kommuner tar upp att försörjningsstöd bör godkännas som inkomst tyder på att de inte riktigt ser det ursprungliga syftet och den tänkta målgruppen. Det kan möjligen förklaras av att ansvaret för insatser för boendestödjande åtgärder ligger på socialförvaltningarna. Kommunerna har möjlighet att stödja hushåll på olika sätt med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) och lagen om vissa kommunala befogenheter (2009:47). Det är 33 kommuner som har egna kommunala hyresgarantier som inte berättigar till det statliga bidraget.

Ett villkor för att staten ska betala ut bidraget på 5 000 kronor är att hyresgarantin som kommunerna ställt ut ersätter minst sex månadshyror. Om kommunerna inte garanterar fler månadshyror än så innebär det att hyresvärdarna inte alltid får en heltäckande ersättning vid en vräkning. Enligt uppgifter från Kronofogdemyndigheten var mediantiden för en delgivning vid en vräkningsprocess 71 dagar. Exklusive delgivningen tar det ca åtta veckor från det att hyresgästen inte betalar in hyran tills att hushållet är avhyst. Hyresvärdens förlust är då ca tre till fyra månadshyror. Om vi räknar med att det tar en till två månader att få hyresrätten uthyrd till en ny hyresgäst uppgår hyresvärdens förlust till 5–6 månadshyror. Men samtidigt kan en vräkningsprocess vara betydligt längre än 6 månader. Tabell 4.11 visar spridningen i delgivningstider för ärenden som Kronofogdemyndigheten registrerade under 2013.

Tabell 4.11. Delgivningstider vid avhysningar 2013

Region	0-25% av ärendena (antal dagar)	26-50% av ärendena (antal dagar)	51-75% av ärendena (antal dagar)	76-100% av ärendena (antal dagar)	Median (antal dagar)	Totalt antal avhysningar (stycken)
Mellersta väst	1-27	27-47	47-75	75-278	56	755
Mellersta öst	2-36	36-64	64-109	109-612	85	841
Norr	2-29	29-52	52-85	85-527	67	823
Syd	3-32	32-58	58-98	98-318	72	559
Sydost	1-29	29-55	55-91	91-570	70	989
Väst	1-17	17-62	62-104	104-497	77	848
Öst	3-37	37-65	65-94	96-321	71	272
Total	1-31	31-56	56-94	94-612	71	5 087

Källa: Kronofogdemyndigheten

Tabell 4.11 visar att det finns en stor spridning i delgivningstider. Även om medianen för riket som helhet uppgår till 71 dagar kan det ta betydligt längre tid än så. Det talar för att hyresvärdarna kan bli mer välvilligt inställda om hyresgarantin utformas så att den garanterat täcker mer än sex månadshyror.

En möjlig statlig åtgärd skulle kunna vara att informera om möjligheterna att använda sig av hyresgarantier. BKN och Boverket har haft riktade informationsinsatser om möjligheten till statligt stöd för kreditgarantier och kommunerna verkar i dagsläget ha goda kunskaper om villkoren och möjligheterna till det statliga bidraget.

Att underlätta ny- och återetablering syftar till att hjälpa individer och hushåll med egen förmåga men som i något avseende inte uppfyller de formella krav som ställs för att äga eller hyra en bostad med förstahandskontrakt. Syftet med de hyresgarantier som berättigar till det statliga bidraget tycks idag vara något oklart. Det kan även vara så att hyresgarantin inte är anpassad till den avsedda målgruppen och tydligare måste kopplas till de avsedda hushållen.

Att kommunerna ställer ut hyresgarantier innebär att det finns 290 potentiella utställare av dem, det ger en administrativ kostnad och många små kommuner kommer att ha en litet upptagningsområde.

Om upptagningsområdet inte är tillräckligt stort för att få tillräckligt låga fasta kostnader utslaget på varje enskild garanti är det inte lönsamt för många kommuner att vara utställare av hyresgarantier. Dessutom kan den kommunala hyresgarantin bara användas inom en kommun. Mottagaren av hyresgarantier är sålunda bunden till den kommun hyresgarantierna är utfärdade i. Att hyresgarantier bara gäller i den kommun de är utfärdade i innebär att de troligtvis är av begränsad nytta i mindre kommuner och storstadsområden.

Att hyresgarantier som berättigar till det statliga bidraget inte tillämpas i någon större utsträckning i kommunerna gör att förutsättningarna för det enskilda hushållet att kunna få hjälp av verktyget kommer att vara olika i kommunerna. Tillämpningen visar att det kan vara motiverat att ändra utformningen av hyresgarantierna så att fler hushåll kan komma ifråga. Ett sätt att skapa lika i landets olika kommuner kan vara att överföra ansvaret från kommunerna till staten och låta garantin följa den sökande individen.

BKN bedömde tidigare att ett obligatoriskt användande av hyresgarantier för kommunerna skulle vara positivt för det enskilda hushållet. Inte minst i storstadsregionerna där många arbetspendlar kan det vara svårt att förstå varför en kommun använder verktyget men inte den andra. Samtidigt konstaterade BKN att situationen såg olika ut i kommunerna och att kommunen därför var bäst lämpad att ta ställning till vilka behov som fanns och vilka verktyg som behövdes. BKN konstaterade att en ansvarsförflyttning från kommunerna till staten inte var ett alternativ då bostadsförsörjningsansvaret i första hand ligger hos kommunerna (se BKN 2009;2010).

Det statliga bidraget till kommunala hyresgarantier syftar till att stärka enskilda hushålls möjligheter att få ett eget hyreskontrakt. Dessa hushåll bedöms ha ekonomiska förutsättningar att klara att betala sina egna boendekostnader men missgynnas genom de krav som hyresvärdarna ställer upp för att få ett hyreskontrakt. Hyresgarantin är inte ett verktyg för att främja bostadsförsörjningen. Boverket anser att hyresgarantier är en form av riktat stöd till enskilda hushåll för att de ska kunna hyra en bostad.

4.9 Boverkets förslag

Boverket föreslår dessa ändringar i reglerna för hyresgarantier som berättigar till det statliga bidraget:

- Staten tar över administrationen. Detta innebär att förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier upphävs och kommunernas möjlighet till bidrag om 5 000 kronor per lämnad hyresgaranti försvinner.
- Hyresgarantins målgrupp är den samma som tidigare d.v.s. enskilda hushåll som trots betalningsförmåga (utan försörjningsstöd) ändå har svårt att få ett hyreskontrakt med besittningsskydd.
- Garantin kan ställas ut som ett förhandsbesked för till exempel följande grupper:
 - De som har en bruttoinkomst som är lägre än tre gånger den förväntade hyran men som ändå bedöms att utan försörjningsstöd klara ett hyreskontrakt.
 - De som har betalningsanmärkningar eller pågående skuldsaneringar men som ändå bedöms klara hyran utan försörjningsstöd.
- Andra grupper än de som nämnts ovan kan prövas för garantin först då det finns ett erbjudande om lägenhet men där en hyresgaranti är en förutsättning för att få kontraktet. Det kan exempelvis röra sig om personer med tillfälliga anställningar. Fortfarande gäller att hushållen ska ha bedömd betalningsförmåga.
- Garantin ersätter upp till tolv månadshyror.
- Garantins löptid är 2 år.
- Hyresgarantier utfärdas endast för permanentbostäder med hyresrätt som är förenade med besittningsskydd. Samma som tidigare.

- Om staten måste ersätta hyresvärden för uteblivna månadshyror måste hyresgästen betala tillbaka hela beloppet till staten.
- Boverket föreslår att staten inte tar ut avgift av dem som ansöker om statliga hyresgarantier.

Nedan följer en närmare förklaring av innebörden av våra förslag.

4.9.1 Hyresgarantin blir statlig

Boverket föreslår att dagens utformning där kommuner har möjlighet att ställa ut hyresgarantier som berättigar till statligt bidrag ändras så att fler hushåll kan komma ifråga. Ansvaret för administrationen förs över till staten för att skapa lika förutsättningar att erhålla garantier för enskilda hushåll i landets olika kommuner. Detta innebär att förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier upphävs och kommunernas möjlighet till bidrag om 5 000 kronor per lämnad hyresgaranti försvinner.

Att hyresgarantin utfärdas av kommuner gör att alla medborgare inte har samma förutsättningar att ta del av den, i synnerhet i de kommuner som inte använder sig av hyresgarantier. En "nationell" hyresgaranti är rättvis då man inte behöver bo i en viss kommun för att använda den. Om en central aktör administrerar och ger ut garantier kan tillgängligheten på hyresgarantier bli lika i hela landet. När en nationell aktör administrerar alla garantier minskar de fasta kostnaderna.

Hyresgarantin är inte funktionell i storstadsområden eller mindre kommuner, då bostadsmarknaden är större än kommungränserna. En hyresgaranti som gäller i ett större område eller i hela landet skulle innebära att garantierna fungerar i storstadsregioner.

En statlig utgivning av hyresgarantier innebär att staten måste ta fram en organisation och rutiner för att hantera hyresgarantierna. Hanteringen av hyresgarantierna bör förläggas till den myndighet som regeringen anser lämplig och som redan har den mest lämpliga infrastrukturen och kompetensen. Exempel på en sådan myndighet kan vara Försäkringskassan.

4.9.2 Den statliga hyresgarantin ska stärka målgruppernas chanser

Boverket föreslår att den statliga hyresgarantin ska kunna utfärdas till hushåll som trots ekonomisk förmåga har svårt att få hyreskontrakt med besittningsskydd.

Staten måste ha regler för vem som ska kunna omfattas av hyresgarantin. Stödet ska gå till hushåll som anses kunna ha en rimlig levnadsstandard efter att hyran är betald. Hyresgarantin ska exempelvis kunna utfärdas till sökande med låg inkomst, tillfällig anställning, betalningsanmärkning samt skuldsanering men som ändå bedöms klara boendeutgifterna.

4.9.3 Den statliga hyresgarantin kan sökas i förväg (bli en kupong)

Boverket föreslår att hushåll kan begära prövning om att den statliga hyresgarantin ställs ut som ett förhandsbesked (d.v.s. blir en kupong).

Vid kontakt med 13 SABO-företag på ett möte på huvudkontoret i Stockholm har det framkommit att dagens system med hyresgarantier kan medföra att hyresvärdar står med outhyrda lägenheter medan de väntar på att bostadssökande får en hyresgaranti utfärdad av sin kommun. Det framgick att hushåll med hyresgarantier skulle kunna vara hjälpta av ett löfte om hyresgaranti redan när de kontaktar hyresvärdarna. Boverket lät testa om idén även har ett utbrett stöd bland andra bostadsföretag genom att inkludera en särskild fråga om detta i den webbaserade enkäten som gick ut till SABOs och Fastighetsägarnas medlemsföretag.

Tabell 4.12. Utvärdering av uppslutning kring idén att hyresgarantin kan ställas ut som ett förhandslöfte

Skulle det hjälpa bostadssökande om de redan har en garanterad möjlighet till en hyresgaranti när de kontaktar hyresvärderna (t.ex. ett hyresgarantilöfte från staten eller kommunen)?	Svar	Procentuell andel	Antal
SABOS medlemsföretag	Ja	53,1	86
	Nej	12,3	20
	Vet ej	34,6	56
	Totalt	100	162
Fastighetsägarnas medlemsföretag	Ja	40	10
	Nej	32	8
	Vet ej	28	7
	Totalt	100	25

Källa: Egna beräkningar baserade på svaren från en webbaserad enkät. Boverket lät skicka ut enkäten under september månad 2014.

Tabell 4.12 visar att en relativt stor andel av hyresvärdarna är positiva till idén om att de bostadssökande har ett garanterat löfte om hyresgaranti när de kontaktar hyresvärderna. Bland SABOs medlemsföretag bekräftar 86 stycken (53,1 procent) av de 162 som svarat att de som letar bostad skulle bli hjälpta av ett löfte om hyresgaranti. För Fastighetsägarnas medlemsföretag är stödet något lägre och 40 procent stödjer idén. Man bör dock vara lite extra försiktig med tolkningen av svaren från Fastighetsägarnas medlemsföretag eftersom så pass få (25 stycken) svarat på enkäten. För såväl SABOs som Fastighetsägarnas medlemmar utgör svarsalternativet ”ja” det vanligaste svaret. Färre har svarat ”nej” eller ”vet ej”.

Boverket föreslår att löften om statliga hyresgarantier kan ställas ut i förväg för till exempel följande grupper:

- De med en bruttoinkomst som är lägre än tre gånger förväntad hyra och som ändå bedöms klara ett hyreskontrakt.
- De med betalningsanmärkningar och pågående skuldsanering och som ändå bedöms klara ett hyreskontrakt.

Löftet om garantin ska kunna användas i samtliga kommuner och hos samtliga hyresvärdar. När hushållen som har beviljats ett löfte blir erbjudna ett hyreskontrakt måste myndigheten kontrollera att hushållet fortfarande har rätt till en statlig hyresgaranti.

För övriga föreslår Boverket att prövning och ett eventuellt utställande av statlig hyresgaranti görs först i och med att det finns ett erbjudande om hyreskontrakt, exempelvis för de som saknar fast anställning och där hyresvärdarna därför kräver en hyresgaranti. Ett villkor för att hyresgarantier ska kunna ställas ut är fortfarande att de som sökt bedöms klara ett hyreskontrakt. I kapitel 2 diskuterade vi olika krav som hyresvärdarna har. Bland annat visar Hem och Hyras undersökning från 2012 att 14 procent av hyresvärdarna kräver fast anställning. De med låga inkomster och betalningsanmärkningar eller obetalda skulder har troligen större svårigheter att få erbjudande om hyreskontrakt än de som saknar fast anställning men ändå har tillräckliga inkomster. Att utfärda löften om hyresgarantier till hushåll där en stor andel inte kommer att behöva det innebär onödiga administrationskostnader för staten.

4.9.4 Upp till tolv månadshyror ska kunna ersättas

Boverket föreslår att den statliga hyresgarantin ska ersätta hyresvärdarna för upp till tolv uteblivna månadshyror. Garantins löptid föreslås till två år.

I dagsläget måste kommunerna garantera hyresvärdarnas hyresförluster om minst sex månadshyror för att det statliga bidraget på 5 000 kronor ska betalas ut. För att göra hyresvärdarna mer välvilligt inställda föreslår Boverket därför att den statliga hyresgarantin täcker upp till tolv månadshyror. Som vi nämnde tidigare har SABOs medlemsföretag påpekat att en garantitid på sex månader upplevs som lite för kort. Vi visade även statistik som tyder på att avhysningar kan ta längre tid än sex månader. För att göra hyresvärdarna mer välvilligt inställda föreslår vi att garantiden utökas så att hyresvärdarna är garanterade att få ersättning för fler månadshyror i de fall hyresgäster med hyresgaranti förorsakar större förluster än så. Boverket föreslår att hyresgarantin ska kunna ersätta hyresvärdarna för uteblivna hyror med upp till tolv månadshyror som ett första steg. Längre fram bör man pröva hur detta föll ut.

Boverket föreslår vidare att garantins löptid blir två år. Om hyresgästerna har skött sina hyresbetalningar i två år bör det inte finnas något behov av förlängning och hyresvärden bör kunna känna sig trygga med hyresgästen.

4.9.5 En utnyttjad hyresgaranti blir en skuld

Boverket föreslår att hyresgästen får en skuld till staten om den statliga hyresgarantin måste användas för att ersätta hyresvärdarna. Hyresgästen måste betala tillbaka hela beloppet. Statens fordran kan helt eller delvis efterskänkas om mottagaren av hyresgarantin är på obestånd eller saknar utmättningsbara tillgångar och det bedöms att han eller hon inte kommer att kunna betala fordringen senare heller.

Boverket föreslår att hyresgäster med statliga hyresgarantier får en skuld till staten när staten ersätter en hyresvärd för utebliven hyresbetalning. Om den statliga hyresgarantin faller ut ersätter staten hyresvärden för hyresförlusterna. I samband med att staten ersätter hyresvärden övergår fordringen till staten som kräver in den från mottagaren av hyresgarantin. En återbetalningsplan bör upprättas i samråd mellan staten och hyresgästerna. Statens fordran kan helt eller delvis efterskänkas om mottagaren av hyresgarantin är på obestånd eller saknar utmätningsbara tillgångar och det bedöms att han eller hon inte kommer att kunna betala fordringen senare heller.

Hyresvärden och hyresgästen ska meddela staten när ett hyresavtal som inbegriper hyresgarantin har tecknats. Efter kontrollen ska utfärdaren meddela hyresgästen samt hyresvärden att en kontroll har gjorts och att utfärdaren har fattat ett beslut om huruvida hyresgaranti gäller hyresavtalet. En utfärdad och kontrollerad hyresgaranti gäller bara den avsedda uthyrningen. Om uthyrningen upphör under garantins löptid upphör hyresgarantin att gälla.

4.9.6 Staten tar inte ut någon avgift för att utfärda hyresgarantier

Boverket föreslår att staten inte tar ut avgift av dem som ansöker om statliga hyresgarantier.

För att alla ska ha lika förutsättningar att ansöka om statliga hyresgarantier föreslår Boverket att staten inte ska begära avgifter av de som ansöker om garantin. Avgifter ska inte utgå för att administrera hyresgarantierna eller för att ersätta staten för sin förväntade förlust (i stället blir hyresgästen återbetalningsskyldig om han eller hon orsakar hyresvärden en hyresförlust, se avsnitt 4.9.5). Staten ska inte ta ut någon ränta. Detta innebär att förordningen (2011:211) om utlåning och garantier gäller med undantag för 14, 17 och 19 §§.

4.10 Konsekvensanalys

4.10.1 Inledning

Boverkets förslag om att de "kommunala hyresgarantierna" förstatligas innebär att ett större antal hushåll kommer att ha rätt till hyresgarantier än vad som är fallet i dag. Från att möjligheten infördes 2007 och fram till i dag har endast 30 kommuner valt att ställa ut garantier som berättigar till det statliga bidraget på 5 000 kronor. Ett förstatligande innebär däremot att alla hushåll som uppfyller kriterierna för garantin har rätt till den, oavsett vilken kommun de bor i eller vill flytta till.

Det är svårt att uppskatta hur många hushåll som skulle kunna bli hjälpta av en "statlig" hyresgaranti och hur det skulle påverka statens utgifter då det kräver kännedom om antalet hushåll som inte uppfyller olika krav som hyresvärdarna har men som ändå är kapabla att klara de månatliga utgifter som ett hyreskontrakt skulle innebära. För att uppskatta det behöver man ha kännedom om hushållens inkomster, inkomsternas varaktighet, samt förväntade boendeutgifter och övriga levnadsomkostnader. Vidare krävs kännedom om

- hur många av de hushåll som skulle uppfylla kriterierna för en hyresgaranti som kommer att flytta under ett år.
- hur många av de som flyttar som kommer att flytta in i hyresrätt.
- i vilken utsträckning hyresvärdarna är villiga att göra avsteg från sina uthyrningskriterier för de hushåll som har en hyresgaranti utställd till sig.
- hur stor andel av de hushåll som beviljas en garanti som inte kommer att betala hyran och hur många månadshyror hyresvärdarna kommer att förlora i genomsnitt.
- hur många som kommer att ansöka om hyresgarantin och vilka administrativa kostnader detta medför för staten.

För att kunna räkna på konsekvenserna av Boverkets förslag måste vi därför göra ett antal antaganden. Även om dessa antaganden har visst stöd av data är de osäkra. De resultat som presenteras i detta avsnitt måste därför tolkas med stor försiktighet. I nästa avsnitt presenteras den data som ligger till grund för beräkningarna samt vilka antaganden som görs. Därefter beskriver vi hur vi beräknat hur många hyresgarantier som skulle kunna bli utställda och hur statens utgifter och kostnader kan påverkas av vårt förslag. Vi redogör även för vilka antaganden vi gjort. Därefter presenteras resultaten. Vi avslutar med slutsatser och rekommendationer. Återigen, resultaten måste tolkas med försiktighet.

4.10.2 Data

För att genomföra konsekvensanalysen har vi använt oss av följande data:

- Data över kosthushållens²¹ boendesituation, bruttoinkomster, disponibla inkomster samt anställningsförhållanden från SCB:s stickprovsundersökning av hushållens ekonomi ("HEK") från 2012.
- Data över månadshyror i hyresrättsbeståndet för 2012 (från SCB:s webbplats)
- Konsumentverkets riktlinjer om skäliga levnadsomkostnader från 2012.
- Data över totalt antal totala flyttningar i hela riket för individer i olika ålder (ettårsklasser) och av olika kön (från 2013). Uppgifterna innefattar samtliga flyttningar inom riket, såväl mellan kommuner, inom kommuner som inom fastigheter.
- Data från upplysningscentralen om antal betalningsanmärkningar för individer i olika ålderskategorier (data för 2013).

4.10.2.1 Förväntad hyra och skäliga levnadsomkostnader

För att uppskatta hushållens "förväntade hyra" om de skulle flytta till hyresrätt använder vi data över genomsnittliga månadshyror för 2012²² från SCB för lägenheter med 1–5 (eller fler) rum och kök för hyresrätter i

²¹ Kosthushåll avser hushåll som utgörs av alla personer som bor i samma hushåll och har gemensam hushållning.

²² Vi använder 2012 års data då SCB:s stickprovsundersökning över hushållens ekonomi samlades in under 2012 och vi ska ställa hushållens kostnader mot de inkomster de hade under 2012.

Storstockholm, Storgöteborg samt övriga kommuner med fler eller färre än 75 000 invånare.²³ Månadshyrorna för varje enskilt hushåll bestäms sedan utifrån hushållens storlek. Vi använder Konsumentverkets riktlinjer för att avgöra hur stora lägenheter varje hushåll kan förväntas göra anspråk på. Detta illustreras i tabell 4.13:

Tabell 4.13. Antagna lägenhetsstorlekar för olika hushåll

Hushållets storlek	Lägenhetens storlek
1-2 personer	2 rum och kök
3 personer	3 rum och kök
4 personer	4 rum och kök
5 personer	5 rum och kök
>6 personer	5 rum och kök

Källa: Konsumentverket

För att bedöma om hushållen har betalningsförmåga måste vi också uppskatta en miniminivå för deras kostnader (vi har inte uppgifter över deras faktiska kostnader). Vi använder oss av Konsumentverkets riktlinjer för 2012²⁴. Dessa medger uppskattningar av hushållens förväntade kostnader för mat, personlig hygien, kläder, skor, mobiltelefon, fritid, lek, förbrukningsvaror, hemutrustning, medier och hemförsäkring. Däremot ingår exempelvis inte eventuella kostnader för bil, resor och barnomsorg. Boendekostnader ingår inte heller, men vi lägger som sagt på hushållens förväntade hyra i vår kalkyl. Exempelvis innebär Konsumentverkets rekommendation att en man mellan 31 och 60 år som har en månadshyra på 4000 kronor behöver ha disponibla inkomster om minst 8450 kronor i månaden för att klara hyran plus övriga skäliga levnadsomkostnader om han bor i en storstad.²⁵ Men har vederbörande exempelvis bil stiger kostnaderna. Konsumentverket pekar på att de flesta hushåll har betydligt högre kostnader än vad deras riktlinjer anger och våra skattningar måste därför tolkas med viss försiktighet.

4.10.2.2 Antal hushåll som inte klarar hyresvärdarnas inkomstkrav

Vårt förslag innebär att de hushåll som inte har minst en bruttolinkomst om 3 gånger den förväntade hyran (utan försörjningsstöd) ska kunna få en garanti utställd som ett förhandsbesked om de ändå bedöms ha ekonomisk förmåga att klara ett hyreskontrakt.

²³ www.scb.se (hämtad 2014-08-25)

²⁴ Vi använder 2012 års data då SCB:s stickprovsundersökning över hushållens ekonomi samlades in under 2012 och vi ska ställa hushållens kostnader mot de inkomster de hade under 2012. Se Konsumentverket, 2012.

²⁵ Om man antar att kommunalskatten är 30 procent motsvarar det en beskattningsbar bruttolinkomst på 12071 kronor per månad.

Tabell 4.14. Antal hushåll som inte skulle klara kravet 3*årshyran i bruttoinkomst.

	Antal hushåll som har en inkomst lägre än 3*årshyran
Totalt	895 447±37 214 (1 261 529±414 652)
Antal med mer än 0 kronor kvar per konsumtionsenhet	428 447±27 361 (492 900±27 269)
Antal med mer än 1500 kronor kvar per konsumtionsenhet	221 846±20 183 (243 924±19 457)
Antal med mer än 3000 kronor kvar per konsumtionsenhet	40 970±8 855 (49 482±8 858)
Antal som bor i hyresrätt	621 969±32 172 (920 542±36 335)

Källa: Egna beräkningar baserat på SCB:s stickprovsundersökningar över hushållens ekonomi ("HEK") från 2012. SCB:s data över månadshyror i olika delar av landet (från 2012). Riktlinjer från Konsumentverket om olika storlekar på lägenheter som hushåll av olika storlek förväntas bo i. Siffrorna i parentes anger hur många individer som bor i de identifierade hushållen. Vi tar även med de 95-procentiga konfidensintervallen.

895 447 hushåll har en bruttoinkomst (utan försörjningsstöd) som är lägre än 3 gånger den förväntade hyran. Av dessa har 428 447 hushåll mer än 0 kronor kvar per konsumtionsenhet²⁶ varje månad efter att deras "förväntade hyra" och övriga skäliga levnadsomkostnader enligt Konsumentverkets riktlinjer är betalda. Det är 221 876 respektive 40 970 hushåll som har mer än 1500 respektive 3000 kronor per konsumtionsenhet kvar varje månad. 621 969 av hushållen bodde i hyresrätt när data samlades in (såväl i första hand som i andra hand). Notera att beräkningarna i tabell 4.14. har vi exkluderat försörjningsstöd från hushållens bruttoinkomst, vilket förklarar varför siffrorna skiljer sig något från tabell 2.14.

4.10.2.3 Hushåll utan fast inkomst

Vi använder oss vidare av data över hushållens inkomstkällor. Vårt förslag innebär att de som nekats hyreskontrakt p.g.a. att de saknar fast anställning/inkomst ska kunna erbjudas en hyresgaranti i samband med att de nekats om de ändå bedöms ha ekonomisk förmåga att betala för den hyresrätt de nekats.

²⁶ För att göra jämförelser av t.ex. disponibel inkomst och ekonomisk köpkraft mellan olika typer av hushåll används ett viktsystem där konsumtionen är relaterad till hushållets sammansättning. SCB använder följande för att beräkna antal konsumtionsenheter i ett hushåll. Ensamboende 1,0. Sammanboende par 1,51. Ytterligare vuxen 0,6. Första barnet 0–19 år 0,52. Andra och påföljande barn 0–19 år 0,42.

Tabell 4.15. Hushåll som saknar fast inkomst

	Antal hushåll där ingen har fast inkomst: variant 1	Antal hushåll där ingen har fast inkomst: variant 2
Totalt	2 096 631± 46475 (3 241 066±57780)	522 107±29 854 (850 648±35 076)
Antal med mer än 0 kronor kvar per konsumtionsenhet	1 666 608±45000 (2 548 122±54150)	330 638±24 314 (567 691±29 138)
Antal med mer än 1500 kronor kvar per konsumtionsenhet	1 409 856±43228 (2 224 581±51819)	275 333±22 343 (487 558±27 129)
Antal med mer än 3000 kronor kvar per konsumtionsenhet	1 091 565±39952 (1 827 754±48296)	229 240±20 499 (411 120±25 022)
Antal som bor i hyresrätt	994 219±38671 (1 471 408±44374)	306 922±23 502 (470 687±26 682)

Källa: SCB och egna beräkningar.

Med fast inkomst enligt variant 1 syftas här på inkomst från fast anställning. Med fast inkomst enligt variant 2 syftas på inkomst från fast anställning, pension, sjukpenning/ersättning, a-kassa och försörjningsstöd.

Enligt beräkningarna i tabell 4.15 finns 2 096 631 hushåll där ingen av familjeförsörjarna har fast inkomst enligt variant 1. I Hem och Hyras undersökning från 2012 framgick att 14 procent av de fastighetsvärdar som svarat kräver fast anställning. Om man istället använder variant två faller antalet som helt saknar fast inkomst till 522 107 hushåll. Av den senare kategorin är det ca 330 638 hushåll som har mer än 0 kronor kvar per konsumtionsenhet efter att förväntad hyra och övriga skäligen levnadsomkostnader är betalda. 306 922 av de 522 107 hushållen bor idag i hyresrätt.

4.10.2.4 Antal hushåll med betalningsanmärkning

Då vi inte vet vilka individer i SCB:s stickprovsundersökning som har betalningsanmärkningar använder vi oss av aggregerad data från upplysningscentralen för att tilldela varje hushåll i SCB:s stickprovsundersökning en sannolikhet för att ha minst en betalningsanmärkning. Denna information ger oss möjlighet att variera sannolikheten för betalningsanmärkning mellan olika åldersklasser.

Tabell 4.16. Antal personer i riket med betalningsanmärkningar 2013

Ålder	Antal personer med betalningsanmärkning	Andel personer med minst en betalningsanmärkning
18-24år	47 335	0,05
25-34år	107 020	0,09
35-44år	110 918	0,09
45-54år	125 983	0,10
55-64år	79 730	0,07
>64år	49 856	0,03

Källa: Upplysningscentralen

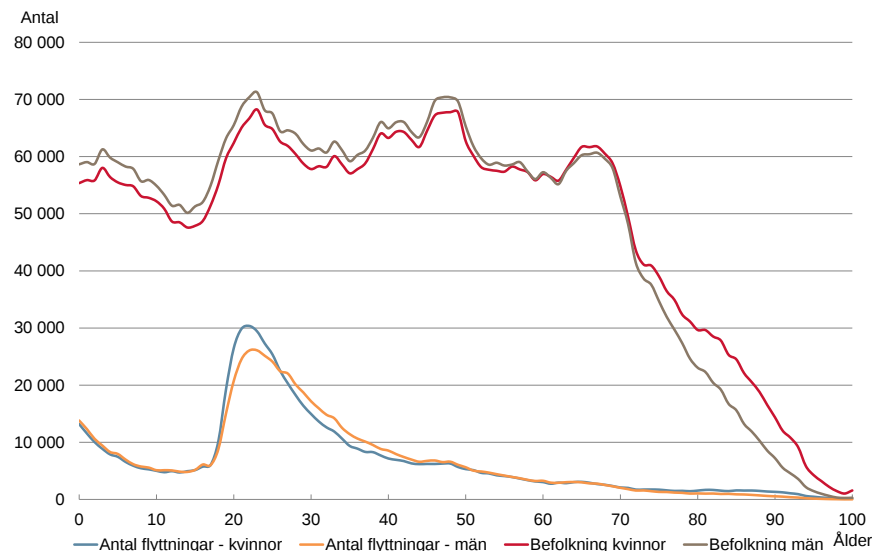
Vi har inte uppgifter över hur hushållen med betalningsanmärkningar är fördelade över de olika upplåtelseformerna (hyresrätt, bostadrätt, äganderätt och övrigt). Därför antar vi att de hushåll som har

betalningsanmärkningar är spridda mellan olika upplåtelseformer på samma sätt som befolkningen i övrigt.

4.10.2.5 Hur mycket flyttar vi?

Vi måste även bilda oss en uppfattning över i vilken utsträckning hushållen flyttar, eftersom det endast är de som flyttar som kan komma ifråga för en hyresgaranti. SCB har data över totalt antal flyttningar för individer i olika ålderskategorier (ettårsklasser) av olika kön. Vi använder dessa uppgifter för att tilldela varje individ i SCB:s data över hushållens ekonomi en sannolikhet för att flytta.

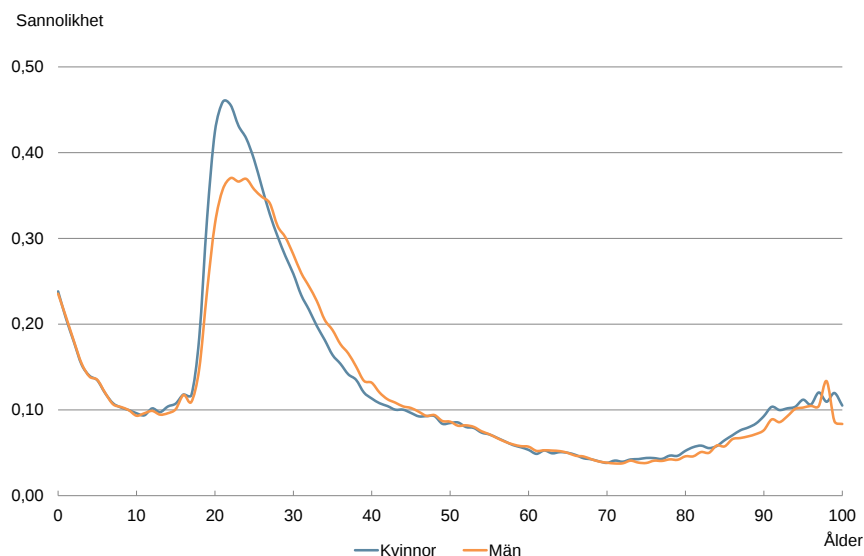
Figur 4.1. Antal inrikes flyttningar i Sverige fördelat på ålders och kön



Källa: SCB

Figur 4.1 visar att antalet flyttningar är som högst för 23-åringar. Figur 4.2 visar även de uppskattade sannolikheterna för att flytta i olika åldrar för olika kön (antalet flyttningar/befolkning)

Figur 4.2. Sannolikhet för att flytta inrikes under ett år beroende på ålder och kön



Källa: SCB

Sannolikheten för att flytta är som högst vid 21 års ålder för kvinnor (0,46) och vid 22 års ålder för män (0,37). Vi använder uppgifterna i figur 4.2 för att tilldela varje hushåll en sannolikhet för att flytta under ett givet år. Sannolikheten för varje (kost)hushåll fås genom att beräkna det ovägda medelvärde av varje individs sannolikhet för att flytta.

4.10.3 Metod

Data i föregående avsnitt används för att uppskatta hur många hushåll som skulle kunna komma ifråga för en statlig hyresgaranti. Vi räknar på följande sätt:

1. Vi använder SCB:s stickprov för att identifiera det antal hushåll som inte klarar inkomstkravet (bruttoinkomst (utan försörjningsstöd) ≥ 3 gånger hyran) men som trots detta ändå har bedömd betalningsförmåga för att klara ett hyreskontrakt. De hushåll som har minst 0 kronor kvar per konsumtionsenhet varje månad efter att deras förväntade hyra och övriga skäligen levnadsomkostnader är betalda bedöms ha betalningsförmåga. Antalet hushåll i SCB:s stickprov räknas upp med viktningsmetoder för att uppskatta hur många hushåll det rör sig om på riksnivå. Med hjälp av uppgifterna i figur 4.2 bedömer vi hur många som förväntas flytta under ett år. Genom att anta att hushållen flyttar till samma upplåtelseform som de redan bor i bedömer vi även hur många av dessa som förväntas flytta in i hyresrätt. Här tar vi även med de hushåll som rapporterat att de hyr i andra hand.
2. Därefter använder vi SCB:s stickprov för att identifiera de hushåll som saknar fast inkomst (vi elaborerar med olika definitioner av fast inkomst, se tabell 4.15) men som har bedömd betalningsförmåga. Antalet hushåll i SCB:s stickprov räknas upp med SCB:s viktningsmetod för att uppskatta hur många hushåll det rör sig om på riksnivå. Med hjälp av uppgifterna i figur 4.2 bedömer vi hur många

av dessa hushåll som förväntas flytta under ett år. Genom att anta att hushållen flyttar till samma upplåtelseform som de redan bor i bedömer vi även hur många av dessa som förväntas flytta in i hyresrätt. Här tar vi även med de hushåll som rapporterat att de hyr sin bostad i andra hand.

3. Då vi inte vet vilka hushåll i SCB: stickprovsundersökning som har en betalningsanmärkning använder vi data från upplysningscentralen för att tilldela varje hushåll en sannolikhet för att ha minst en betalningsanmärkning. Sannolikheterna för varje hushåll som har bedömd betalningsförmåga att klara ett hyreskontrakt summeras för att uppskatta antalet hushåll med betalningsanmärkningar. Antalet hushåll i SCB: stickprov räknas upp med SCB:s viktningsmetod för att uppskatta hur många hushåll det rör sig om på riksnivå. Med hjälp av uppgifterna i figur 4.2 bedömer vi hur många av dessa hushåll som förväntas flytta under ett år. Då vi inte vet hur de hushåll som har betalningsanmärkningar är spridda över de olika upplåtelseformerna antar vi att de bor på samma sätt som befolkningen i övrigt. Här tar vi även med de hushåll som rapporterat att de hyr i andra hand.
4. Hushållen i steg 1 till 3 summeras. Vi tar hänsyn till det överlapp som innebär att hushåll kan såväl sakna fast anställning, ha betalningsanmärkningar och samtidigt ha en bruttoinkomst som är lägre än 3 gånger den förväntade hyran. Därigenom erhålls en skattning av hur många hushåll som kan komma ifråga för hyresgarantin om den förstatligas.

4.10.4 Resultat

I tabell 4.17 har vi uppskattat antalet hushåll som uppfyller något eller några av nedanstående kriterier och som förväntas flytta in i hyresrätt under ett kalenderår:

- Det antal hushållet som har en bruttoinkomst som är lägre än 3 gånger den förväntade hyran.
- Det antal hushållet som har minst en betalningsanmärkning men som har en bruttoinkomst som är högre än 3 gånger den förväntade hyran.
- Det antal hushåll där samtliga hushållsmedlemmar saknar fast inkomst men som har en bruttoinkomst som är högre än den förväntade hyran och som saknar betalningsanmärkning.

Bland dessa hushåll skiljer vi på hushåll med olika grad av betalningsförmåga. Till att börja med uppskattar vi det totala antalet hushåll som förväntas vilja in i hyresrätt och inte uppfyller något av ovanstående kriterier oavsett deras betalningsförmåga. Detta ger antagligen ingen god indikation över hur många hushåll som kommer att beviljas en hyresgaranti men kan däremot fungera som en fingervisning över hur många ansökningar som kan komma in.

Därefter identifierar vi de hushåll som antagligen kan komma ifråga för en hyresgaranti d.v.s. de som uppfyller någon av ovanstående punkter men som ändå har potentiell betalningsförmåga. Vi skiljer mellan hushåll som har minst 0,1 500 och 3 000 kvar per konsumtionsenhet och månad

efter att den förväntade hyran och övriga skäligen levnadsomkostnader är betalda.

Vidare använder vi, på samma sätt som i tabell 4.15, två olika definitioner av fast inkomst. Enligt variant 1 betraktas man ha fast inkomst om man har inkomst från fast anställning. Enligt variant 2 klassificeras även inkomst från pension, sjukpenning/ersättning, A-kassa och försörjningsstöd som fast inkomst. Det innebär att övriga inkomster (tillfälliga anställningar, studiestöd och övrigt) inte räknas som fasta enligt variant två. Vi elaborerar med olika varianter då det är svårt att veta exakt hur hyresvärdar skiljer på olika inkomstkällor och i vilken utsträckning de betraktar dem som stadigvarande eller inte. Man kan tänka sig andra exempel också.

Tabell 4.17: Uppskattningar av antalet statliga hyresgarantier som kan ställas ut

	Grad av betalningsförmåga			
	Totalt	>0 kronor kvar	>1500 kronor kvar	>3000 kronor kvar
Antal hushåll variant 1	168 338±17 691 (240 974±19 342)	98 477±13 640 (129 723±14280)	74 593±11 903 (97 088±12 376)	53787±10131 (68681±10425)
Varav hushåll som inte klarar inkomstkravet	110 471±14427 (160448±15854)	41 448±8 906 (51 260±9 015)	21 237±6 390 (25 292±6 342)	7727±3860 (9911±3973)
Varav hushåll som inte har fast inkomst men klarar inkomstkravet	44 428±9 218 (54 008±9252)	43 690±9 142 (52 415±9 116)	40 606±8 816 (47 164±8 650)	34 415±8 122 (36 682±7 632)
Varav hushåll med betalningsanmärkning som klarar inkomstkravet och har fast anställning	13 439±5 087 (26518±6493)	13 299±5 061 (26 048±6 435)	12 750±4 956 (24 632±4 506)	11 645±4 736 (22 088±5 927)
Antal hushåll variant 2	147 142±16 580 (224 816±19342)	77 877±12 158 (114 851±14 280)	56 524±11 903 (85 816±12 376)	38 929±10 131 (63 329±10 425)
Varav hushåll som inte klarar inkomstkravet	110 471±14 427 (160448±15854)	41 448±8 906 (51 260±9 015)	21 237±6 390 (25 292±6 342)	7 727±3 860 (9 911±3 973)
Varav hushåll som inte har fast inkomst men klarar inkomstkravet	23 232±6 681 (37 850±7753)	23 130±6 667 (37 543±7 721)	22 357±6 555 (35 892±7 550)	19 557±6 133 (31 330±7 056)
Varav hushåll med betalningsanmärkning som klarar inkomstkravet och har fast inkomst	13 439±5 087 (26 518±6 493)	13 299±5 061 (26 048±6 435)	12 750±4 956 (24 632±4 506)	11 645±4 736 (22 088±5 927)

Källa: Egna beräkningar, SCB, och upplysningscentralen (UC). Siffrorna i parentes anger hur många individer som bor i hushållen. Vi inkluderar även de 95-procentiga konfidensintervallen.

Siffrorna i den andra kolumnen visar det antal hushåll som inte uppfyller något av de 3 kriterierna och som kan förväntas flytta till hyresrätt under ett år. Enligt variant 1 rör det sig om ca 168 000 hushåll och ca 147 000 hushåll enligt variant 2 (SCB:s data från 2012). Detta kan som sagt ge en fingervisning om hur många ansökningar om hyresgarantier som staten kan behöva administrera vid fullt genomslag. Samtidigt tar dessa beräkningar inte hänsyn till att det kan finnas fler hushåll som funderar på att flytta och av den anledningen ansöker om hyresgarantin i form av ett förhandsbesked. I beräkningarna har vi använt data över faktiska flyttningar (se figur 4.2) för att uppskatta antalet hushåll det kan röra sig om. Vi kan alltså inte utesluta att staten kommer att behöva hantera fler ärenden än så. Det finns ingen tillförlitlig statistik för att avgöra hur många hushåll som kommer att ansöka om löften om hyresgarantier men som inte kommer att flytta. Men enligt resultaten från SIFO-enkäten som

vi redogjorde för i kapitel 2 uppgav 43 procent av de svarande mellan 20 och 79 år att de antingen flyttat och/eller letat bostad de senaste åren. Ca 27 procent svarade att de flyttat. Med detta förhållande kan det alltså röra sig om 60 procent fler hushåll bland de som inte uppfyller hyresvärdarnas inkomstkrav och/eller har betalningsanmärkningar som kan komma att ansöka om hyresgarantin som ett löfte och som kan behöva en särskild prövning. Det innebär att staten i så fall måste hantera ca $110338 \cdot 1.6 + 13439 \cdot 1.6 + 44\,428 = 242\,471$ ansökningar. Samtidigt finns det andra faktorer som talar för att detta kan vara grova överskattningar.

Går man på de högsta uppskattningarna där hushållen bedöms ha och betalningsförmåga och har mer än 0 kronor kvar per konsumtionsenhet och månad efter att hyra och övriga skäligena omkostnader är betalda resulterar beräkningarna i mellan ca 77 900 och 98 500 hushåll per år beroende på hur vi definierat fast inkomst. Dessa tal kan sägas utgöra maximala skattningar av hur många hyresgarantier som kommer att ställas ut. Det finns skäl att misstänka att dessa siffror överskattar utfallet av följande skäl:

- När garantierna ställs ut måste staten göra en bedömning av varaktigheten i hushållens betalningsförmåga. I våra beräkningar har vi endast ställt disponibla inkomster mot förväntade kostnader men vi har begränsad kännedom om hur stabila hushållens inkomströmmar är. De hushåll som har alltför osäkra inkomstkällor kommer antagligen inte att kunna erbjudas en hyresgaranti.
- Enligt Konsumentverkets riktlinjer har vi antagit att ensamhushåll gör anspråk på lägenheter med 2 rum och kök. Många ensamhushåll kan förväntas nöja sig med ett rum och kök. Då dessa har lägre hyra är det färre antal ensamhushåll som kan komma att behöva hyresgarantier p.g.a. att de inte klarar hyresvärdarnas inkomstkrav.
- Antagligen kommer handläggare vid bedömningen av hushållens betalningsförmåga att kräva att hushållen har mer än noll kronor kvar efter att hyran och övriga skäligena kostnader är betalda. Omkostnaderna enligt Konsumentverkets riktlinjer inkluderar exempelvis inte kostnader för resor, barnomsorg och bil. Därför ligger kanske mittenalternativet (>1 500 kronor kvar per konsumtionsenhet och månad) i tabell 4.17 närmare sanningen.
- Enligt Hem och Hyra (2012) kräver 14 procent av hyresvärdarna fast anställning. I exempelberäkningarna i tabell 4.17 har vi räknat med att samtliga kräver fast anställning. I vårt förslag har vi sagt att de som nekas hyreskontrakt p.g.a. att de saknar fast anställning/inkomst kan söka hyresgarantin först då (d.v.s. inte som ett förhandsbesked) vilket innebär att staten inte kommer att ha någon administration för de som saknar fast anställning och som flyttar in till en hyresvärd som inte kräver det. I Hem och Hyras undersökning är det också oklart om hyresvärdarna kräver fast anställning eller stadigvarande inkomst. Om det är det förstnämnda de syftar på kommer fler hushåll att nekas hyreskontrakt jämfört med vad som är fallet om de endast kräver stadigvarande inkomst. Exempelvis är pension att jämföras med fast inkomst. Men oavsett detta borde skattningarna enligt variant 1 innebära en överskattning vid en given grad av betalningsförmåga.

Även variant 2 kan vara en överskattning eftersom vi fortfarande räknar med att samtliga hyresvärdar kräver fast inkomst (men vi använder olika definitioner av fast inkomst i variant 1 och 2).

- Även vid en mycket ambitiös informationsinsats från statens sida är det inte sannolikt att alla hushåll som skulle vara hjälpta av hyresgarantierna kommer att ha kännedom om dem, och därmed kommer de inte heller att ansöka.
- Det är inte heller sannolikt att samtliga hyresvärdar kommer att vara villiga att göra avsteg från sina uthyrningskriterier även om de presumtiva hyresgästerna har en hyresgaranti. För att få så många som möjligt av hyresvärdarna att bli välvilligt inställda bör staten arrangera informationsmöten där representanter från samtliga bostadsbolag i Sverige bjuds in.
- I exemplet har vi räknat med att alla som har minst en betalningsanmärkning och som har en disponibel inkomst som utmynnar i att de har betalningsförmåga kan beviljas en hyresgaranti. Men bl.a. hushåll som har många betalningsanmärkningar kommer dock eventuellt inte att beviljas hyresgarantin. Varje enskilt ärende måste bedömas individuellt.

Det finns ytterligare några antaganden som bidrar till beräkningarnas osäkerhet men där det är svårt att avgöra om det bidrar till en över- eller underskattning.

- Vi antar i beräkningarna att alla individer av samma ålder och kön har samma sannolikhet för att flytta. Däremot tar vi inte hänsyn till andra variabler som påverkar individernas sannolikhet för att flytta t.ex. utbildningsnivå och härkomst.
- Vi antar att den flyttande enheten alltid är kosthushållet och vi tar därmed inte hänsyn till att familjeutbrytningar (t.ex. att flytta hemifrån), dödsfall, barnafödslar, hushållssplittringar (t.ex. skilsmässor) samt in- och utvandring kan påverka fördelningen av olika typer av hushåll i framtiden. Detta innebär att vi antar att den relativa fördelningen av olika typer av hushåll (ensamstående, barnfamiljer etc.) är konstant vilket exempelvis innebär att de som flyttar hemifrån och därmed bildar nya ensamhushåll måste motsvaras av lika många som flyttar ihop med andra så att andelen ensamhushåll ändå hålls konstant.

4.10.4.1 Hur påverkas statens kostnader och utgifter av vårt förslag?

Att hyresgarantin förstatligas innebär att staten tar över administrationen för dem samt ersätter hyresvärdarna i de fall då hushåll som beviljats en hyresgaranti inte betalar hyran. Det innebär också att det statliga bidraget till kommunerna om 5000 kronor per beviljad hyresgaranti tas bort. Boverkets årliga anslag för bidragen ligger för närvarande på 43 miljoner kronor. När möjligheten till det statliga bidraget infördes 2007 låg det på 100 miljoner kronor. Vi uppskattar att en statlig hyresgaranti maximalt kommer rendera ca 98 000 hyresgarantier (sannolikt en ganska kraftig överskattning). Hur mycket kommer t.ex. 100 000 utställda hyresgarantier att kosta staten? Frågorna som måste ställas är:

- Vad kostar varje utställd och beslutad hyresgaranti att administrera?
- För hur stor andel av de hyresgarantier som ställs ut måste staten ersätta hyresvärdarna för hyresförluster? Och hur många månadshyror måste staten i regel ersätta när det inträffar? Även om staten kräver tillbaka pengarna är det ändå en utgift som måste finansieras på kort sikt.

4.10.4.2 Kostnader för administration

När kostnaderna för administrationen beräknas måste man beakta de hushåll som beviljas garantin, men också de hushåll som ansöker om garantin men inte beviljas den. Administrationskostnaden för varje enskilt ärende kan variera beroende på vilken bakgrund hushållen har och hur tidsomfattande prövning som krävs.

Genom en maskinell behandling och tydlig information på webbplatsen hos den myndighet som åläggs ansvaret för hyresgarantin bör man kunna sälla bort irrelevanta ansökningar på ett effektivt sätt. De hushåll som inte uppfyller vissa kriterier bör kunna få ett direkt besked utan manuell inblandning. Detta gäller exempelvis de personer som har "för hög inkomst" (d.v.s. en bruttoinkomst som överstiger 3 gånger den förväntade hyran och/eller saknar betalningsanmärkningar). För dessa personer bör styckkostnaden vara försumbar.²⁷ Exempelvis kan man låta installera en webbapplikation där de ansökande får svara på frågor om inkomst, anställningsstatus, betalningsanmärkningar samt det aktuella hushållets sammansättning. På så vis bör majoriteten av de hushåll som inte ens uppfyller kriterierna för prövning (d.v.s. de som har för hög inkomst och saknar betalningsanmärkningar) kunna sällas bort utan manuell hantering.

För de hushåll som har betalningsanmärkningar och/eller tillräckligt låga inkomster för att komma ifråga för garantin måste man däremot göra en särskild prövning av om ett löfte (kupong) om hyresgaranti kan ställas ut. Vidare måste en extra kontroll göras när och om hushållen sedan får ett erbjudande om hyreskontrakt. I det senare steget bör det endast handla om att säkerställa att de förhållanden som rådde när löftet gavs inte har ändrats på ett sådant sätt att garantin inte kan ställas ut. Processen bör kunna liknas vid den som banktjänstemän gör vid låneansökningar. En f.d. banktjänsteman beskriver processen vid låneansökningar som en kombination av en subjektiv och formell bedömning. I de fall det inte råder några frågetecken behövs endast den formella bedömningen som oftast görs genom en kreditupplysning och kan då ta så lite som tio minuter. Vid osäkerhet behöver man komplettera med subjektiva bedömningar vilket i regel sker i form av personliga möten och samtal. Den totala tidsåtgången för ett ärende kan variera mellan en och tre arbetstimmar. Samtidigt ska det sägas att bankkrediter är mer komplexa än vad en prövning för en hyresgaranti bör vara. Bland annat ska man förhandla om räntor och besluta om frågor som vilka säkerheter som ska

²⁷ Den uppskattade styckkostnaden för barnbidrag uppgår exempelvis till låga 16 kronor (Försäkringskassan, 2013) vilket beror på att barnbidraget i mångt och mycket hanteras maskinellt utan manuell inblandning.

användas, hur lånen ska fördelas samt amorteringstid vilket antagligen kräver mer tid i anspråk än vad motsvarande administration för en hyresgaranti bör göra.

En statlig tjänsteman med 35 000 kronor i månadslön har en timlön på ca 202 kronor.²⁸ När hänsyn tagits till semester blir kostnaden per faktisk arbetad timme 233 kronor.²⁹ Läger man på lagstadgade sociala avgifter motsvarar det ca 305 kronor i timmen om den anställda är född 1988 eller tidigare. Antar vi att varje ärende tar en arbetstimme i anspråk ger det alltså en administrationskostnad för varje garanti på 305 kronor. Men för att få en bild av vad de verkliga kostnaderna blir måste även de fasta kostnaderna fördelas ut över varje garanti. Det är dock svårt att förutspå hur höga de fasta kostnaderna kommer bli. Om man behöver köpa speciella datorsystem kommer detta att behöva upphandlas inom ramen för LOU 2007:1091.³⁰ Eventuella kostnader för utbildningsinsatser är också svåra att uppskatta. Vi antar att ett enskilt ärende kan ta 3 arbetstimmar i anspråk och för att även ta någon höjd för eventuella fasta kostnader avrundar vi därför administrationskostnaden för varje beslutad hyresgaranti till 1000 kronor. Som referensram kan det vara intressant att veta att ett beslutat bostadsbidrag under 2013 bar en styckkostnad på 607 kronor.³¹

4.10.4.3 Utgifter för uteblivna hyresbetalningar

I BKN:s utvärdering från 2010 underströks att få av de kommuner som då hade ställt ut hyresgarantier som berättigar till det statliga bidraget hade behövt gå in och ersätta hyresvärdarna för uteblivna hyror. Här kan även statistiken över uppgifterna om betalningsanmärkningar fungera som en riktlinje. Enligt UC hade 520 842 svenskar mellan över 17 år en betalningsanmärkning under 2013. Dessa har dock ackumulerats under flera år. Eftersom våra beräkningar avser konsekvenser för staten under ett år är det av större intresse hur många betalningsanmärkningar som genereras under ett enskilt år. 2013 registerades 64 034 nya betalningsanmärkningar för personer över 18, vilket motsvarar 0,83 procent av befolkningen i det ålderssegmentet³². Om prövningen för hyresgarantin görs på ett korrekt sätt bör inte risken för uteblivna hyresbetalningar vara mycket högre bland de hushåll som har beviljats en hyresgaranti än för andra hushåll i genomsnitt. Men för att ta det säkra före det osäkra räknar vi med en ”fördubblad” risk för de hushåll som har en hyresgaranti och i våra exempelberäkningar antar vi därför att 1.6 procent kommer att misslyckas med att betala hyran.

Man behöver också uppskatta hur många månadshyror som staten i genomsnitt måste ersätta hyresvärdarna för. Vårt förslag innebär att staten ersätter hyresvärdarna för upp till 12 uteblivna månadshyror, men detta är för att hyresvärdarna ska känna sig trygga även i de fall en hyresgäst

²⁸ $(35000 \cdot 12) / (40 \cdot 52) = 202$

²⁹ Vi räknar då på heltidstjänstgöring (40 timmar i veckan) och att den statliga tjänstemannen har 7 veckors semester, vilket är den semester som statligt anställda har rätt till från samma år som de fyller 40 år.

³⁰ Lagen om offentlig upphandling

³¹ Från Försäkringskassan, 2013.

³² Befolkningen över 17 år uppgick under 2013 till 7 692 386 personer. Källa: SCB.

orsakar stora hyresförluster. I normalfallet blir hyresförlusten antagligen lägre än 12 månadshyror. Exempelvis vet vi att en normal vräkningsprocess i regel orsakar mindre hyresförluster. Enligt uppgifter från Kronofogdemyndigheten var mediantiden för en delgivning vid en vräkningsprocess 71 dagar. Exklusive delgivningen tar det ca åtta veckor från det att hyresgästen inte betalar in hyran tills att denne är avhyst. Hyresvärdens förlust är då ca tre till fyra månadshyror. Om vi räknar med att det tar en till två månader att få hyresrätten uthyrd till en ny hyresgäst uppgår hyresvärdens förlust till 5-6 månadshyror. Vi antar därför att staten i genomsnitt måste ersätta hyresvärdarna för i genomsnitt sex månadshyror i de fall som hushåll med hyresgaranti inte betalar hyran.

4.10.4.4 Räkneexempel

I tabell 4.17 redogjorde vi för olika scenarier av hur många ansökningar staten kan behöva hantera som en följd av vårt förslag, samt för olika skattningar av hur många hyresgarantier som kommer att beviljas. Tabell 4.18 visar en uppskattning av statens kostnader för administration och utgifter för att ersätta hyresvärdar för uteblivna hyresintäkter vid olika scenarier det första året som hyresgarantin införs. Tabell 4.19 visar det för alla år därefter. Om befolkningens storlek, sammansättning och inkomster är konstanta får alla år som följer på det första året samma utfall som år två eftersom hyresgarantin har en löptid på två år.

Tabell 4.18. Konsekvenser för statens utgifter år 1, beräkningsexempel

	Högsta scenario	Scenario 2	Scenario 3
Ansökningar om hyresgarantier	242 000	120 000	50 000
Utställda hyresgarantier	98 000	50 000	20 000
Administrationskostnad	242 000 000	120 000 000	50 000 000
Ersättning	51 990 176	26 525 600	10 610 240
För uteblivna hyresbetalningar			
Totala utgifter och kostnader	293 990 176	146 525 6000	60 610 240

Källa: Egna beräkningar

Tabell 4.19. Konsekvenser för statens utgifter år 2 och framåt, beräkningsexempel

	Högsta scenario	Scenario 2	Scenario 3
Ansökningar om hyresgarantier	242 000	120 000	50 000
Utställda hyresgarantier	196 000	10 000	40 000
Administrationskostnad	242 000 000	120 000 000	50 000 000
Ersättning för uteblivna hyresbetalningar	103 980 352	53 051 200	2 122 0480
Totala utgifter och kostnader	345 980 352	173 051 200	71 220 480

Källa: Egna beräkningar

I det högsta scenariot antar vi att staten får in 242 000 ansökningar och beviljar 98 000 varje år. Det högsta scenariot i tabell 4.18 och 4.19 baseras på den högsta skattningen i tabell 4.17. Övriga scenarier är exempelberäkningar. Som vi redan nämnt utgör det högsta scenariot sannolikt en skattning maximum men det är svårt att uttala sig om det verkliga utfallet. Om varje garanti kostar 1000 kronor att administrera och 1,6 procent av hushållen orsakar hyresvärdarna en hyresförlust om 6 månadshyror blir statens totala utgift ca 294 miljoner år ett. Om man får in 50 000 ansökningar och 20 000 garantier beviljas blir utgiften ca 61 miljoner kronor. År 2 stiger kostnaden eftersom fler garantier kommer att vara utställda (både de som ställs ut år 1 och 2) och staten kommer att ha högre kostnader för att ersätta hyresvärdarna för uteblivna hyror. Den administrativa kostnaden för ansökningar bör vara den samma år ett som år två. Då har vi antagit att varje ärende kostar tusen kronor att administrera och att hyresvärdens förlust uppgår till 33 157³³ kronor när hushållen inte betalar hyran. Samtliga beräkningar är mycket osäkra. Beroende på genomslaget, såväl hos allmänheten som hos hyresvärdarna, är det även möjligt att utfallet blir mer blygsamt än det lägsta scenariot. De årliga kostnaderna skulle i så fall även kunna bli lägre än de som uppskattas enligt scenario tre. Men även om så skulle vara fallet tyder beräkningarna tyder dock på att de kommunala hyresgarantier som i dag berättigar till statligt bidrag borde ha en betydligt större användning än dagens nivå. Mellan 1/1 och 31/8 2014 betalade Boverket totalt ut 140 statliga bidrag till kommunala hyresgarantier (se tabell 4.4).

4.10.5 Slutsatser och rekommendation

Konsekvensanalysens beräkningar är mycket osäkra då skattningarna baseras på ett antal antaganden. För att ge en fingervisning om hur många hushåll som kan komma i fråga redovisar vi ändå resultaten. Vår rekommendation blir att det årliga anslaget om 43 miljoner kronor ökas vid behov om det är så att statliga hyresgarantier accepteras som ett stöd som staten vill erbjuda till hushållen. Men som ett första steg rekommenderar Boverket att det årliga anslaget på 43 miljoner kronor ligger kvar och ökas först när behovet är tydliggjort.

Vi har gjort ett antal antagande som talar för att våra uppskattningar överskattar det antal hyresgarantier som kommer att ställas ut men

³³ Den genomsnittliga årshyran för en hyresrätt var 66 314 kronor under 2013. Källa: SCB.

samtidigt finns det andra antaganden som gör att det är svårt att uttala sig om våra beräkningar utgör en över- eller underskattning.

Dels antar vi att alla hushåll som är aktuella för hyresgarantin och som vill flytta kommer att ansöka om den. Dels antar vi att samtliga hyresvärdar är villiga att göra avsteg från sina uthyrningskriterier för de boende som har en hyresgaranti.

Enligt våra exempelberäkningar ter det sig sannolikt att administrationen, och inte utläggerna för uteblivna hyresbetalningar, kommer vara den post som belastar den statliga budgeten som mest. På sikt borde administrationskostnaden per beslutad hyresgaranti kunna pressas. Oavsett vilken myndighet som får ansvaret för en statlig hyresgaranti krävs sannolikt en inkörningsperiod där datasystem kommer på plats, personal utbildas och anställs m.m. Våra skattningar bygger på att denna infrastruktur finns på plats. Vår rekommendation är därför att börja långsamt. Det lär ta tid innan vårt förslag närmar sig maximalt genomslag. I ett första steg bör infrastruktur och personal komma på plats. Därefter bör staten gradvis informera om den statliga hyresgarantins existens.

Efter ett år kan man utvärdera och uppskatta kostnaden för administrationen samt hur stora utläggerna för uteblivna hyresbetalningar har blivit. Om hanteringen med förhandsbesked bedöms som för kostsam kan man överväga att endast bevilja hyresgarantier i de fall då det redan finns erbjudande om lägenhet. Om hyresvärdarna ändå har ett förtroende för att det går snabbt för de presumtiva hyresgästerna att få ett besked borde hyresvärdarna kunna vara fortsatt välvilligt inställda. Men sannolikt krävs då att staten kan garantera ett besked inom några dagar. Om den statliga hyresgarantin trots vårt förslag inte blivit välanvänt inom tre år bör man överlägga att lägga ner den, då det får anses bevisat att det är ett verktyg som inte når ut. Om det visar sig vara en framgång bör man vid behov överlägga att öka anslagen. Trots den potentiellt stora administrativa kostnad som vårt förslag kan medföra för staten måste man väga detta mot de samhällsekonomiska vinster de kan inbringa:

- Att staten tar över hyresgarantin innebär en ökad effektivitet för de bostadssökande då de endast behöver ansöka om hyresgaranti en enda gång.
- Staten bör kunna ha en lägre administrationskostnad per beslutad hyresgaranti än vad kommunerna skulle kunna ha då centraliseringen och den större mängden ansökningar leder till ökad effektivitet och skalfördelar.
- Om en statlig hyresgaranti når större framgång än dagens variant kommer fler hushåll som av olika skäl har problem med att etablera sig på bostadsmarknaden att bli hjälpta. Dessa hushåll bör ha en större marginalnytta av att få ett hyreskontrakt än de hushåll som inte är i behov av garantin, då den senare kategorin sannolikt har större möjlighet att lösa sin boendesituation på egen hand.

5 Statliga kreditgarantier för förvärv av bostad (förvärvsgarantier)

5.1 Bakgrund

Regeringen presenterade ett förslag om statliga kreditgarantier för förvärv av bostad i 2008 års budgetproposition (prop. 2007/08:1). Den 17 januari 2008 fattade riksdagen beslut som gav Statens bostadskreditnämnd rätt att lämna statlig kreditgaranti, kallad förvärvsgaranti, till kreditgivare för lån till förvärv av bostad enligt bestämmelserna i förordning (2008:20) om statliga kreditgarantier för förvärv av bostad. Lagen kom att gälla från den 1 mars 2008. Sedan den 1 oktober 2012 administreras förvärvsgarantierna av Boverket.

Förvärvsgarantin garanterar räntebetalningarna gentemot långgivaren upp till ett belopp av 100 000 kronor under max 10 år. Garantin omfattar inte amorteringar och andra kostnader för lånet. Förvärvsgarantin innebär inte att låntagaren kan låta bli att betala lånekostnaderna. Därför är det viktigt att låntagare som får problem med att betala kontaktar långgivaren så fort problemet uppstår. Om låntagaren inte kan betala kan långgivaren begära att Boverket infriar garantin och ersätter uteblivna räntebetalningar. När Boverket infriat garantin har låntagaren en skuld till Boverket.

Förvärvsgarantin tecknas av långgivaren i samband med att bostaden köps och bostadslånet betalas ut. För garantin utgår en avgift, avgiften är 500 kronor per år för garantibelopp 50 000 kronor respektive 1 000 kronor per år för garantibelopp 100 000 kronor.

En förvärvsgaranti är en statlig garanti som omfattar räntebetalningar för förstagångsköparens köp av bostad. Syftet är att ge stöd till hushåll som vill köpa en bostad men som har svårt att få bostadslån trots att de har en långsiktig betalningsförmåga. Det kan bero på enskilda riskfaktorer som att inte vara känd hos banken sedan tidigare, enstaka betalningsanmärkningar med mera.

Förvärvsgarantin kan ses som en försäkring för långivaren som, genom att teckna en garanti hos Boverket, försäkrar sig mot risken att förlora ränteintäkter för ett bostadslån.

Det är alltid långivaren som gör kreditprövningen och bedömer om en förvärvsgaranti kan vara ett komplement för att stärka möjligheten att bevilja ett bostadslån. För att en förvärvsgaranti ska kunna tecknas måste:

- låntagaren inte äga eller ha ägt en villa, radhus, bostadsrätt eller liknande
- låntagaren bedömas ha förutsättningar att betala ränta och amortering
- bostaden vara avsedd för permanent boende

5.2 Syftet med garantin

Syftet med förvärvsgarantins införande måste sägas ha varit tudelat. Dels ska det stödja grupper som har svårt att etablera sig på ägarmarknaden – framför allt ungdomar och utrikes födda med kort vistelsetid i Sverige. Ett annat viktigt syfte tycks dock ha varit ett ”rättviseskäl”. Eftersom regeringen under 2007 införde så kallade kommunala hyresgarantier för att underlätta etablering på hyresmarknaden ansågs det att – utifrån argumentet att det är väsentligt att det finns valfrihet för konsumenten – detta stöd för etablering på ägarmarknaden borde införas.

5.3 Synpunkter på införandet – ett feltänk från början?

Vid införandet var de flesta remissinstanser positiva eller hade åtminstone inget att invända mot det. Dock fanns det ett antal som av olika skäl var kritiska mot införandet – exempelvis Riksbanken, Konsumentverket och Riksgälden. Man ifrågasatte huruvida förslaget skulle få de effekter som eftersträvades och att bolånemarknaden fungerade tillfredsställande och att förvärvsgarantin därför inte behövdes.

Regeringen konstaterade vid införandet att Sverige i allt väsentligt har en fungerande bolånemarknad. Man ansåg dock att exempelvis ungdomar och utrikes födda har ett antal karaktäristika som – trots att de har betalningsförmåga – gör att de uppfattas som riskfyllda utifrån reglering och kreditprövningsmetoder hos långivarna. Det handlade – enligt regeringen – till exempel om kortare och otryggare anställningar, mindre förmögenheter samt brist på kredithistorik i större utsträckning än andra.

Så här i efterhand måste man konstatera att de kritiska myndigheterna gjorde en korrekt bedömning.

Om det är så att lån inte beviljas där de bör beviljas finns det inget som tyder på att förvärvsgarantin skulle hjälpa. Det är också tveksamt om detta överhuvud taget är rätt väg att gå. Det måste i så fall handla om att kreditprövningen är felaktig. Se vidare nedan avsnitt 5.6.

5.4 Vad har det kostat?

Sedan förvärvsgarantin infördes har endast en garanti utfärdats. Garantibeloppet var på 100 000 kronor. Noterbart är även att denna enda garanti inte erhöles av någon från de tilltänkta grupperna.

Boverket svarar för administrationen av de statliga förvärvsgarantierna. Till och med 2013 har kostnaderna för staten uppgått till drygt 2,3 miljoner kronor. Huvuddelen av dessa kostnader, närmare 2 miljoner eller 85 procent, härrör från åren 2008-2009 då BKN hade kostnader för utveckling av IT-stöd, framtagning av presentationsmaterial samt resor i informationssyfte.

Tabell 5.1. Kostnader för förvärvsgarantierna (tusentals kronor)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Förvaltningskostnader	1 599	356	179	109	83	6

Källa: BKN:s och Boverkets årsredovisningar

5.5 Slutsatser från BKN:s utvärdering

I samband med förarbetena till lagen gjordes gällande att förvärvsgarantin skulle följas upp löpande av BKN och att en genomgripande utvärdering skulle göras år 2011. Denna kom dock att genomföras redan hösten 2010.

BKN konstaterar i sin utvärdering från 2010 att "förvärvsgarantier i sin nuvarande utformning är en produkt som inte efterfrågats av långivarna". Orsaker som nämns är att det är svårt att se vem produkten ska hjälpa eftersom långivarna menar att alla som bedöms ha återbetalningsförmåga redan får lån i dag. Samtidigt finns det flera undersökningar som talar emot långivarnas bild och bedömer att svårigheterna att få lån är mer utbrett än vad långivarna medger. Parallellt med att förvärvsgarantier har införts har långivarna på eget initiativ ökat lanseringen av sina egna låneskyddsförsäkringar.

BKN bedömde i sin utvärdering att det fanns etableringshinder på bolånemarknaden men att förvärvsgarantier i nuvarande form inte var en lösning på problemet. BKN föreslog därför att förvärvsgarantier avvecklas och att en ny stödform utreds på nytt i nära samarbete med intressenterna på marknaden.

5.6 Långgivning

När en kund ansöker om en kredit är kreditgivaren skyldig att göra en kreditprövning. Enligt både lagen om bank- och finansieringsrörelse (2004:297) och konsumentkreditlagen (2010:1846) ska en låntagares betalningsförmåga vara avgörande för om en kredit ska beviljas. Lagen specificerar dock inte vad som ska ingå i en prövning av betalningsförmågan. Enligt Konsumentverkets allmänna råd om konsumentkrediter (KOVFS 2011:1) och Finansinspektionens allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden (FFFS 2014:11) ska kreditprövningen syfta till att uppskatta konsumentens nuvarande och framtida återbetalningsförmåga.

Skälet till att förvärvsgarantin infördes var således – åtminstone delvis – att det fanns en föreställning om att kreditprovningarna kanske var för restriktiva. Är detta ett problem?

5.6.1 Hur går en kreditprovning till? ³⁴

Bankerna är skyldiga att göra en kreditprovning, detta för att bedöma hushållets förmåga att klara kostnader som relateras till bolånet. Utgångspunkten för kreditprovningen är den låneansökan som hushållet lämnar till banken. I låneansökan framgår, först och främst, det önskade lånebeloppet, därutöver framgår den preliminära köpeskillingen samt eventuella avgifter och driftskostnader för bostaden. Vidare lämnar hushållet uppgifter angående inkomster och andra skulder i de fall sådana förekommer. Dessa uppgifter bedöms och kompletteras ofta – för att inte säga alltid – med uppgifter från ett kreditupplysningsföretag. Därutöver behöver banken information om hushållets sammansättning och vilken typ av anställning som den presumtiva låntagaren har. Är det fler än en person som ansöker om bolånet erfordrar banken även denna/dessa personers uppgifter.

För att bedöma ett hushålls betalningsförmåga gör bankerna en så kallad ”kvar att leva på” kalkyl. I dessa beräkningar minskas hushållens inkomster med utgifter som är relaterade till de skulder som hushållet har, det vill säga ränteutgifter och utgifter relaterade till amorteringar. Bankerna justerar även inkomsterna för driftkostnader för boendet och övriga levnadskostnader. Levnadskostnaderna omfattar de schablonutgifter som hushållet beräknas ha för exempelvis livsmedel, förbrukningsvaror m.m. Med andra ord de utgifter som inte är relaterade till boendet. Dessa schabloner baseras ofta på uppgifter från Konsumentverket.³⁵

Det resterande beloppet – ”kvar att leva på beloppet” (KALP) – ska vara tillräckligt täcka hushållets övriga utgifter, exempelvis resor och oförutsedda utgifter. Bankernas beräkningar baseras på olika schablonvärden för räntor, avgifter och amorteringar. Dessa värden varierar, bland annat beroende på vilken typ av bostad hushållet planerar att köpa och på hushållets storlek. Hushållens boende- och levnadskostnader är även de grundade på schablonvärden. Alla långgivare gör någon form av KALP-kalkyl. Däremot varierar schablonvärdena något mellan bankerna, men principen för beräkningen är densamma. Något som dock inte ingår i bankernas kalkyler är buffertsparande och kostnader för nöjen.³⁶

Det är med hjälp av KALP-beräkningen som banken också gör en bedömning av hur låntagarens förmåga att betala på sina lån påverkas om räntorna skulle stiga. Detta gör banken genom att använda två olika räntor, dels den aktuella räntan för bolånet, dels en så kallad kalkylränta.

³⁴ Avsnittet bygger på Riksbanken (2013) och Finansinspektionen (2014) samt SOU 2013:78 Överskuldssättning i kreditsamhället.

³⁵ Finansinspektionen (2014) konstaterar att även om bankernas kalkyler följer samma principer kan resultaten skilja sig väsentligt mellan olika banker.

³⁶ Det bör noteras att i vissa fall beviljas lån trots att KALP-beloppet är negativt.

Bankerna anger att den främsta orsaken till detta är att det handlar om en låg belåningsgrad i kombination med stora tillgångar. Se vidare Finansinspektionen (2014).

Kalkylräntan är högre än den aktuella räntan och används för att stresstesta hushållens betalningsförmåga. Det finns i nuläget inga krav på nivån för kalkylräntan och denna varierar mellan bankerna. Mestadels motsvarar kalkylräntan ungefär räntan på ett bolån där räntan är bunden på fem år, plus tre procentenheter.³⁷

Utöver dessa beräkningar, som ger en uppfattning om hushållets betalningsförmåga, gör bankerna också en riskbedömning. Denna riskbedömning görs i syfte att bedöma huruvida låntagaren inte ska uppfylla sina åtaganden gentemot banken. Kreditbedömningen baseras oftast på en statistisk modell som bygger på information om hushållets kredithistorik, till exempel om hushållet har lånat av banken tidigare, om det har betalningsanmärkningar m.m. Kreditbedömningen leder till ett kreditbetyg (en så kallad credit score).

Denna kvantitativa analys av hushållets betalningsförmåga, baserad på KALP-beräkningarna, kreditbetyget samt en uppskattning av hushållets framtida inkomster kompletteras därefter med en kvalitativ bedömning. Banken tar då framför allt hänsyn till bostadens egenskaper. Detta inkluderar var i landet bostaden ligger och om det är ett fritidshus, en villa eller en bostadsrätt. I de fall bostaden är en bostadsrätt analyserar banken ofta även bostadsrättsföreningens ekonomi. Under förutsättning att hushållets återbetalningsförmåga bedöms vara tillräckligt god och panten godtagbar beviljas hushållet ett lån på det begärda beloppet.

Riksbanken konstaterar i sin utredning även att bankerna i sin kreditprövning tycks utgå från schablonvärden som underskattar hushållens faktiska utgifter. Under förutsättning att detta leder till att hushållen får låna större belopp kan det innebära att lånet blir en större belastning än vad kreditprövningen visar. Detta kan påverka konsumtionsutrymmet, särskilt i en situation där hushållen drabbas av inkomstbortfall.³⁸ Detta skulle kunna tyda på att kreditgivningen snarare är för generös än för restriktiv.

5.6.2 Betalningsanmärkningar

En betalningsanmärkning är anteckning hos ett kreditupplysningsföretag om att en person eller ett företag inte har betalat sina skulder i tid. Ett kreditupplysningsföretag är skyldigt att gallra ut uppgifter om en betalningsanmärkning senast tre år efter den dag den tillkom. En betalningsanmärkning för en privatperson gäller därför i tre år. De vanligaste orsakerna till betalningsanmärkningar kommer ifrån utslag av Kronofogdemyndigheten eller tredsdomar i tingsrätten. Andra vanliga orsaker till betalningsanmärkning är konkurs, utslag i mål om betalningsföreläggande, beslut om skuldsanering, utmättningsförsök samt restförda skatter och avgifter. Som privatperson har man inte rätt att bli struken ur ett kreditupplysningsregister men kreditupplysningsföretagen är skyldiga att rätta missvisande eller felaktiga uppgifter.

³⁷ Enligt Finansinspektionens stickprovsundersökning 2013 använde bankerna kalkylräntor mellan 5,9 och 8,0 procent. Medelvärdet var 7,2 procent. Se Finansinspektionen (2014a)

³⁸ Se Riksbanken (2013)

Ett skäl till att individer och hushåll kan nekas ett lån vid en kreditprövning är det finns betalningsanmärkningar. Som tidigare i rapporten nämnts har i dagsläget drygt 520 000 personer en betalningsanmärkning.

Under de senaste åren har en rad nya låneinstitut (Bluestep m.fl.) etablerat sig. Dessa inriktar sig på kunder som inte får lån hos de traditionella bolåneinstituten exempelvis på grund av en betalningsanmärkning eller avsaknad av fast inkomst. Hos dessa institut har man större möjlighet att få låna trots detta men måste kompensera för detta genom att betala en premie i form av en högre ränta. I och med framväxten av bolåneinstitut som är villiga att låna ut till de som har svårt att få lån hos de mer traditionella bolåneinstituten kan man säga att marknaden självant har löst det eventuella marknadsmisslyckande som bestod i att stora etablerade banker inte vill låna ut pengar till dessa grupper.

Den potentiella nackdelen består i om det är ”för lätt” att få en betalningsanmärkning och om bolåneemarknadens aktörer bedömer risk på ett felaktigt sätt.

Vi kan inte ta ställning till huruvida det är för lätt att få en betalningsanmärkning men utifrån vår Sifoenkät tycks det inte vara där problemet ligger. 11 procent av respondenterna svarade att banken angav att skälet till avslag på ett banklån bland annat var betalningsanmärkningar. Så gott som alla respondenter angav dock ytterligare skäl framför allt att man saknade kontantinsats. Det var endast en(1) respondent som enbart angav betalningsanmärkningar som skäl för att man nekats banklån.

5.7 Vad har hänt sedan införandet?

Sedan införandet av förvärvsgarantin har Sverige – liksom en stor del av världen – genomgått en finanskris som vi inte upplevt sedan 30-talskrisen. Diskussionerna i dagsläget handlar inte – som i förarbetena till lagen – om att vissa grupper har svårt att få lån. I dagsläget handlar det i stället om huruvida det finns en överskuldssättning i samhället. Problembilden i dagsläget är således inte att hushållen har svårt att få krediter – snarare har hushållen möjligen för stora skulder.

Delvis som en följd av detta infördes det så kallade bolånetaket år 2010. Det innebär att – enligt Finansinspektionens allmänna råd – bör nya lån inte överstiga 85 procent av bostadens värde. Vidare införde Svenska Bankföreningen år 2010 en rekommendation att alla bolån borde amorteras ned till 75 procent. Denna rekommendation utvidgades våren 2014, då man bland annat rekommenderade att alla nya bolån bör amorteras ned till 70 procent och att alla nya bolånekunder ska få en individuell amorteringsplan från banken. I oktober aviserade Bankföreningen att man ytterligare avser stärka sin amorteringsrekommendation. Bankföreningen kommer att rekommendera att alla nya lån med en belåningsgrad över 50 procent av bostadens marknadsvärde amorteras.

I november meddelade Finansinspektionen att man anser det rimligt att införa ett amorteringskrav på nya bolån. Kravet innebär att låntagaren amorterar minst 2 procent av det ursprungliga lånebeloppet tills belåningsgraden är 70 procent och därefter minst 1 procent av det ursprungliga lånebeloppet tills belåningsgraden är 50 procent. Finansinspektionen anser att regleringen bör införas i form av allmänna råd eller föreskrifter som ger utrymme för betydande flexibilitet i tillämpningen.³⁹

Nu gäller diskussionerna alltså snarast om amorteringskrav och i bland hörs röster som hävdar att ränteavdragen bör minskas eller fasas ut. Det är dock värt att notera att dessa diskussioner rör sig på makroplanet och i stor utsträckning rör frågor kring stabiliteten i det finansiella systemet och inte frågor angående eventuell överbelåning hos enskilda hushåll.⁴⁰ Givetvis innebär detta att enskilda hushåll kan drabbas av att inte få lån men i dagsläget handlar det således inte om hushåll som inte kan få lån utan att hushållen har för stora lån.

5.8 Sifoenkäten – är svårighet att få låna ett problem?

I Boverket webbenkät (se kapitel 2) svarade 5,6 procent av de som flyttat eller sökt bostad att man hade nekats bostadslån. Dessutom svarade ca 18 procent av de som flyttat och/eller letat bostad under de senaste tre åren att man avstod från att söka lån då man inte hade tillräcklig kontantinsats. Ca sju procent avstod att söka lån de bedömde att man skulle få avslag av andra skäl. Den sistnämnda gruppen är svår att bedöma då det inte helt går att klarlägga de bakomliggande skälen samt att det inte heller går att fastslå att de inte skulle fått ett lån om de sökt. Då vi sållat bort de som blivit nekade bostadslån på grund av för liten kontantinsats eller för låg inkomst samt de personer som tidigare ägt sitt boende (detta är personer som garantin inte riktar sig mot) återstår trots allt knappt 7 procent av de respondenter som svarat att de blivit nekade bostadslån.⁴¹

Det är dock svårt att värdera huruvida dessa kan tänkas vara personer som potentiellt skulle kunna hjälpas av förvärvsgarantin.⁴² Det kan finnas skäl till att de nekats lån som inte framgår i enkäten men det kan även finnas brist på kunskap om garantin.

En av bankerna (se nästa avsnitt) nämner att det vanligaste skälet till att någon får avslag på en låneansökan är att man vill låna för mycket. Det är ju möjligt att man varit intresserad av ett specifikt objekt som man helt enkelt inte har återbetalningsförmåga för enligt bankerna.

³⁹ Se Finansinspektionen (2014b)

⁴⁰ Under den senaste tiden har dock även hushållen satts mer i fokus, exempelvis genom SOU 2013:78 Överskuldssättning i kreditsamhället.

⁴¹ Uppräknat rör det sig om knappt 12 000 personer.

⁴² Det är dock svårt att dra sådana slutsatser då det endast rör sig om 9 respondenter. Ett antal av dessa har dessutom uppgett att man har låga inkomster.

5.9 Frågor till storbankerna

Som ett komplement till ovanstående har Boverket även frågat representanter för fem av de största aktörerna (Nordea, SEB, Swedbank, Handelsbanken och SBAB) på den svenska bolånemarknaden om deras syn på förvärvsgarantierna. Vi har ställt bland annat följande frågor till bankerna:

- Vilka är de största hindren för de som vill låna pengar till bostad i dag?
- Varför används inte den statliga försvarsgarantin mer av bankerna sedan den infördes?
- Har er bank tagit ställning till om den statliga förvärvsgarantin är något som ni vill använda er av på er bank? Om man har tagit ställning: vad har man kommit fram till?
- Skulle det kunna gå att göra någon förändring av förvärvsgarantin som gjorde att den används mer? I så fall, vad?
- De flesta banker ha ju egna s.k. "låneskydd", vilket är ett alternativ som verkar användas betydligt mer än den statliga förvärvsgarantin. Vi skulle vilja förstå hur den statliga förvärvsgarantin kompletterar bankernas egna "låneskydd".
- Vilken funktion fyller förvärvsgarantin som låneskydden inte fyller? Ingen? Eller någon?
- Hur bedömer du den allmänna kännedomen om den statliga förvärvsgarantin på din bank? Hög eller låg? Och specifikt, känner de som jobbar med kreditgivning till privatkunder och till bostadslån generellt sett till garantin?

5.9.1 Kontantinsatsen är problemet

Sammanfattningsvis kan sägas att det största hindret för att låna pengar till en bostad i dag är – enligt svaren på enkäten – kontantinsatsen. Samtliga respondenter ser bolånetaket som det enskilt största hindret för de som vill låna till en bostad i dag.

Denna uppfattning ser man i ett flertal undersökning på olika håll. Exempelvis presenterade Mäklarsamfundet 2013 en undersökning där 83 procent av de tillfrågade fastighetsmäklarna svarade att bolånetaket har stor negativ påverkan på unga vuxnas möjligheter till ett permanent boende på den lokala bostadsmarknaden.

5.9.2 Förvärvsgarantin behövs inte

Det huvudsakliga skälet till att förvärvsgarantin inte används är att man inte anser att det finns något behov av produkten. Bankerna menar på att eftersom garantin inte på något sätt stärker kundens återbetalningsförmåga så fyller den inte någon funktion. Om kunden anses kreditvärdig får den lånet – förvärvsgarantin påverkar inte detta på något sätt. Detta framgår tydligt av nedanstående citat från respondenternas svar.

”Den stärker inte kundens återbetalningsförmåga, dessutom får kunden en skuld till Boverket vid utebliven betalning + restskuld till banken.”

”Bank X klargjorde redan från början att vi inte avsåg att använda garantin. Om kunden efter genomgång anses vara kreditvärdig och vi tror på kundens förmåga att klara sitt åtagande beviljar vi krediten. I annat fall vill vi varken försätta våra kunder (eller oss själva) i en situation som vi bedömer att de inte klarar av. Det skulle vara fel av oss som ansvarsfullt utlåningsinstitut.”

”Jag tror det beror på en kombination av många saker. Dels okunskap om att den finns överhuvudtaget, dels är det en lönsamhetsfråga i form av att det finns så mycket ”bättre” kunder att låna ut pengar till med samma arbetsinsats och då hinns inte extrajobbet med, dels så har vi en krock i tänket vad gäller förvärvsgarantin kontra vilka kontroller och avväganden vi som bank måste göra för att uppfylla konsumentkreditlagen.”

”Personligen känns det inte rätt att låna ut pengar till de som inte har ekonomiska förutsättningar att låna. Det krockar med själva andemeningen i en kreditprövning och den nuvarande skrivningen i Konsumentkreditlagen kring god kreditgivningssed. Bank Y är mycket restriktiva att låna ut pengar till personer som behöver ha borgensman för att klara lånets förpliktelser och som jag ser det är förvärvsgarantin i mångt och mycket likt ett borgensåtagande. Jag har också erfarenheter från obeståndssidan från de statliga lån som gavs på 80 talet som kallades förvärvslån. Det var ett liknande upplägg där de som egentligen inte hade råd fick låna pengar till sitt boende. De kunderna dök tyvärr ofta upp i obeståndssammanhang.”

Boverket följde upp ovanstående frågor angående förvärvsgarantin med att mer i detalj fråga bankerna huruvida förändringar i garantins utformning på något sätt kunde förändra intresset för den.

Boverket frågade bland annat huruvida förändringar i utformningen av förvärvsgarantin som exempelvis att den även omfattade skulden/amorteringar eller att garantitiden förlängs eller beloppen som garanteras höjs. Samtliga respondenter har sagt att detta inte spelar någon roll. Att använda förvärvsgarantin är ändå inte aktuellt. Det är tydligt att de som förvärvsgarantin riktar sig till – långivarna – inte är intresserade av att använda den, man ser helt enkelt inget behov.

5.10 Allmänna slutsatser

Man får förutsätta att långgivaren gör en korrekt bedömning då man inte lämnar kredit i vissa fall. Även om detta inte skulle vara så i 100 procent av fallen är det svårt att se något sätt att göra något åt detta. Kredittagaren har ju dessutom möjligheten att gå till fler långgivare om man vid ett första försök nekas ett lån. I grund och botten handlar det om den fastslagna privaträttsliga principen om avtalsfrihet. Avtalsfrihet består av rätten att avstå från att ingå avtal, rätt att välja avtalspart och rätt att bestämma avtalets innehåll. För långgivaren är det givetvis en fråga om konkurrens och marknadsandelar, att inte bevilja lån till de som klarar av villkoren leder i slutändan till färre kunder och lägre vinster.

Den statliga förvärvsgarantin infördes för att underlätta etablering på ägarbostadsmarknaden för enskilda individer och hushåll. Efterfrågan på de statliga förvärvsgarantierna är obefintlig. Att den statliga förvärvsgarantin inte tillämpas beror på att kreditgivarna inte vill ha den. I Boverkets frågor till bankerna framkommer även tydligt att förändrade villkor för garantin inte skulle göra den mer intressant för långivarna.

Boverket anser det därför vara det bästa att helt enkelt avveckla förvärvsgarantin.

BKN föreslog 2010 att man borde utreda en ny form av stöd för den grupp som har svårt att etablera sig på ägarbostadsmarknaden. Boverket ställer sig inte avvisande till att undersöka denna möjlighet på nytt. Dock anser Boverket att man först måste undersöka i vilken grad det existerar ett marknadsmisslyckande på bolånemarknaden som innebär att vissa grupper felaktigt avslås bolån och/eller i vilken mån etablerade aktörer prissätter risken att låna ut till dessa grupper för högt. Det går nämligen delvis i strid med den dagsaktuella debatten om att hushållens lånar för mycket till sina bostäder. Vidare måste ställningstagande tas till huruvida hjälp till svaga grupper bör göras i ägarbostadssegmentet och/eller hyresrättssegmentet? Det är ofrånkomligen så att det låga utbudet av lediga och billiga hyresrätter kan tvinga människor som inte annars hade valt det att köpa sin bostad. I vissa skeden i livet när man behöver ha en större flexibilitet är man som mest betjänt av att kunna hyra sin bostad. Bör framtida eventuella statliga interventioner som syftar till att underlätta svaga gruppers etablering göras på hyres- eller ägarbostadsmarknaden?

5.11 Boverkets förslag

5.11.1 Förvärvsgarantierna slopas

Boverket föreslår att de statliga kreditgarantier för förvärv av egen bostad (förvärvsgarantierna) avvecklas.

Långivarna har inget intresse av garantierna. Inte heller om villkoren för garantierna förändras säger sig långivarna ha något intresse för garantin, man ser helt enkelt inte nyttan av produkten. Då den part som garantin riktar sig till inte anser att den behövs anser Boverket att förvärvsgarantierna bör avvecklas.

6 Andra överväganden och avslutande reflektioner

En del i Boverkets uppdrag är att undersöka i vilken mån offentliga regelverk och regleringar bidrar till att försvåra för enskilda att få ett hyreskontrakt eller i övrigt etablera sig på bostadsmarknaden. I den mån sådana försvårande hinder finns ska Boverket föreslå alternativa och kompletterande styrmedel, särskilt förenklingar och förbättringar av olika regelsystem. I detta kapitel diskuterar Boverket sådana tänkbara förändringar/ändringar och andra områden som det kan finnas anledning att titta närmare på.

6.1 Begränsat besittningsskydd?

Boverket har under arbetet med uppdraget hämtat in synpunkter från olika aktörer på hyresmarknaden och några av dem har uttryckt att hyresvärdar i större utsträckning skulle kunna använda hyresavtal med begränsat besittningsskydd.

Av bestämmelserna i 12 kap. jordabalken (hyreslagen) följer att en hyresgäst normalt har ett besittningsskydd till sin bostad. Undantag gäller bland annat om hyresvärd och hyresgäst träffar överenskommelse om avstående från besittningsskydd och hyresnämnden godkänner överenskommelsen.⁴³ Syftet med detta undantag är främst att stimulera till uthyrning av sådana lägenheter som annars skulle stå outhyrda när hyresvärden behöver ta lägenheten i anspråk vid viss tidpunkt och inte vågar hyra ut den på grund av besittningsskyddsreglerna.⁴⁴

För att förhindra missbruk av avtalsfriheten måste överenskommelsen tecknas i en särskild upprättad handling och godkännas av hyresnämnden. Hyresnämndens godkännande behövs inte vid vissa upplåtelser i andra hand m.m. Några närmare riktlinjer för hyresnämndens prövning har inte angetts i förarbetena till lagstiftningen annat än att godkännande alltid bör lämnas om förhållandena är sådana att vid en avvägning mellan parternas

⁴³ 12 kap. 45 a § jordabalken.

⁴⁴ Hyreslagen – En kommentar, Holmqvist Thomsson, tionde upplagan, s. 389.

intressen i en besittningsskyddstvist hyresgästen normalt inte skulle vara berättigad till förlängning av hyresförhållandet.⁴⁵ Normalt godkänns endast överenskommelser för sådana hyresförhållanden som upphör inom fyra år från tillträdesdagen. Överenskommelsen behöver inte vara begränsad till att avse att en viss situation inträffar men eftersom det är lättare att få överenskommelsen godkänd om den begränsas, är avtal som anknyter till en viss situation vanliga. En begränsning av besittningsskyddet kan vara befogad vid tillfälliga upplåtelser eller provboenden. Det är alltså fråga om olika former av korttidsboenden, träningslägenheter eller försökslägenheter för socialt handikappade, vårdhem och liknande. Det är till exempel vanligt förekommande att överenskommelser om avstående från besittningsskydd träffas i fråga om studentlägenheter, lägenheter för dem som är i behov av vård och omsorg eller försökslägenheter för missbrukare med hänvisning till lägenheternas karaktär eller hyresgästernas särskilda behov av bostad. Vissa bostadsbolag kräver också överenskommelser om avstående av besittningsskydd vid så kallade kompisboenden.

Det är alltså redan i dag möjligt att träffa avtal om att besittningsskyddet bara ska gälla under särskilda förhållanden och under en viss tid, t.ex. vid provboenden. En viss administration är dock förenat med detta i och med att det krävs ett godkännande från hyresnämnden. Det är heller inte säkert att sådant godkännande ges.

Att ytterligare utöka möjligheterna att begränsa besittningsskyddet skulle kunna göras genom att utöka de slag av upplåtelser för vilka hyresnämndens godkännande inte krävs för avstående från besittningsskydd.

Denna fråga var uppe för regeringens ställningstagande 2005 i samband med beredningen av förslag till ändringar avseende avstående från besittningsskydd. När det gällde slopande av krav på hyresnämndens godkännande valde man från regeringens sida att stanna för vissa uthyrningar i andra hand såsom lägenheter där hyresvärden själv ska bosätta sig efter andrahandsuthyrningen. Det fanns också förslag på att upplåtelser av lägenheter inför rivning/ombyggnad skulle kunna slippa hyresnämndens godkännande. Men detta godtog inte regeringen eftersom det enligt deras mening fanns risk för missbruk från mindre seriösa hyresvärdar.⁴⁶

Enligt Boverkets mening är det inte lämpligt att utöka de slag av upplåtelser som i dag är undantagna från hyresnämndens godkännande till att även omfatta olika slag av hyresförhållanden för vilka hyresvärden kan vara tveksam till att hyresgästen får ett direkt besittningsskydd. Skälen till Boverkets inställning är flera. Hyreslagen är en konsumentlagstiftning och ett fundament i lagen är just att en hyresgäst ska känna en trygghet vad gäller besittningen till sin lägenhet. Hyresgästen får alltså inte kastas ut ur sin lägenhet hur som helst. Utgångspunkten för reglerna om besittningsskydd är att den som hyr en bostadslägenhet i princip har rätt till förlängning av hyresavtalet. Skyddet har hyresgästen så länge han eller hon inte missköter sig grovt genom att t.ex. inte betala hyra, vanvårda bostaden eller hyra ut i andra hand utan

⁴⁵ Hyreslagen – En kommentar, Holmqvist Thomsson, tionde upplagan, s. 389.

⁴⁶ Prop. 2005/06:13.

tillstånd. Är hyresvärden och hyresgästen inte ense om att avtalet ska upphöra, avgörs tvisten av hyresnämnden. Till dess tvisten avgjorts har hyresgästen rätt att bo kvar i lägenheten. I besittningsskyddet ligger också att hyresgästen kan få uppskov med avflyttningen. Besittningsskyddet gäller från uthyrningens första dag oavsett om det finns ett skriftligt hyresavtal eller inte. Besittningsskyddet gäller även när en lägenhet hyrs ut i andra hand längre än två år i följd.

En hyresgäst ska inte vara behöva vara beroende av hyresvärdens godtycke. Att formulera ett generellt undantag beträffande till exempel provboende ter sig både svårt och rättsosäkert. I dessa fall känns det angeläget att hyresnämnden får göra en prövning i varje enskilt fall. Dessa slag av upplåtelser var heller inte föremål för diskussion vid regeringens beredning 2005.

6.2 Bostadsbidragen

I Boverkets uppdrag konstaterar regeringen att nya stöd i kombination med befintliga stöd riskerar att få inlåsnings- eller tröskeffekter varför förslag i första hand bör inriktas på förenklingar och förbättringar av olika regelsystem.

Ett befintligt stöd som i sammanhanget faller sig naturligt att diskutera är bostadsbidraget. Bostadsbidragets syfte är, bland annat, att barn i familjer med svag ekonomi och hög försörjningsbörda ska kunna få möjlighet att bo i goda och tillräckligt rymliga bostäder. Bostadsbidragets storlek bestäms av antalet barn, bostadskostnaden, bostadens storlek och den bidragsgrundande inkomsten samt numera: även hur inkomsten fördelas mellan samboende föräldrar.

Som visades i kapitel 2 angav åtminstone de allmännyttiga bostadsbolagen att andelen sökande som inte uppfyller kraven ökat sedan 2009. Vi visade även att det finns ett stort antal hushåll som inte klarar ett inkomstkrav på tre gånger årshyran.

I december 2013 hade ungefär 185 000 hushåll bostadsbidrag. Denna siffra har legat relativt stabilt den senaste femårsperioden men är betydligt lägre än under 1990-talet. Detta beror till stor del på att den bidragsgrundande bostadskostnaden samt inkomstgränserna har varit oförändrad sedan år 1996. Detta har medfört att antalet hushåll som är berättigade till bostadsbidrag minskat kraftigt. I tabell 6.1 visas bostadsbidragets storlek.

Tabell 6.1. Bostadsbidragsbelopp för barnfamiljer (kronor).

	Särskilt bidrag*	Bostadsanknuten del: 50 % av bostadskostnaden mellan:	Maximalt bostadsbidrag
1 barn	1 500	1 400 – 5 300	3 400
2 barn	2 000	1 400 – 5 900	4 200
3+ barn	2 650	1 400 – 6 600	5 200

Källa: Försäkringskassan

*Det särskilda bidraget är ett konsumtionsstöd för barnfamiljer med låg ekonomisk standard

Som kan noteras i tabell 6.1 är den bostadsanknutna delen av bostadsbidraget inte så stort. Av ett maximalt bidrag är endast mellan 49

och 56 procent knutet till bostaden. År 1996 var denna andel betydligt högre, mellan 69 och 76 procent. Detta skulle kunna tolkas som att bostadsbidraget i viss utsträckning övergått från att vara ett bostadspolitiskt verktyg till att i högre grad vara ett verktyg för inkomstomfördelning.

Allt annat lika ger givetvis en förstärkt inkomst möjlighet att efterfråga bostäder i större utsträckning, men att direkt koppla urholkningen av bostadsbidraget till möjligheten att etablera sig på bostadsmarknaden är inte helt enkelt. Detta beror bland annat på följande:

- syftet med bostadsbidraget är inte att underlätta etablering på bostadsmarknaden, detta gör det svårt att diskutera exempelvis hur mycket bostadsbidragen skulle behöva höjas för att ge de aktuella grupperna större möjlighet att efterfråga bostäder
- frågan är också i hur stor utsträckning de bidragsberättigade grupperna inte redan är etablerade på bostadsmarknaden
- det är svårt att frikoppla bostadsbidraget från andra bidrag och stöd, exempelvis försörjningsstödet
- ett höjt bostadsbidrag kommer inte med automatik att påverka etablering på bostadsmarknaden då det inte finns några regler för hur fördelningen av hyresbostäder går till, så länge fördelningen inte bryter mot diskrimineringslagstiftningen

I etableringssyfte borde bostadsbidraget för unga utan barn kunna vara än mer intressant. Det är dock troligt att bostadsbidraget i mycket liten utsträckning påverkar ungdomars möjlighet att etablera sig på bostadsmarknaden. Den maximala inkomsten ungdomar får ha för att vara berättigad till bidraget är endast 86 720 kronor per år. Under förutsättning att en hyresvärd ställer krav på inkomster som uppgår till tre gånger årshyran innebär det att man endast kan hyra en lägenhet som kostar mindre än 2 400 kronor i månaden för att överhuvudtaget vara berättigad till bidrag. Ur etableringssynpunkt blir detta något slags moment 22. Om man tjänar tillräckligt mycket för att uppfylla en hyresvärds krav tjänar man också för mycket för att vara berättigad till bostadsbidrag.

I innevarande rapport läggs ett förslag angående relativt stora förändringar i reglerna om hyresgarantier. Att samtidigt diskutera konkreta förslag angående bostadsbidragen finner Boverket inte lämpligt – i synnerhet som syftet med bostadsbidraget inte är att underlätta etablering på bostadsmarknaden. Däremot har Boverket i flera sammanhang påpekat att mycket talar för att bostadsbidragssystemet borde ses över, bland annat återbetalningsskyldigheten. En annan möjlighet skulle kunna vara att introducera någon typ av riktade bostadsbidrag till nyproducerade lägenheter, detta för att ge en större grupp möjlighet att efterfråga dessa lägenheter.

6.3 Avslutande kommentarer

Slutligen är det viktigt att notera att grundläggande problem på bostadsmarknaden inte löses genom riktade stöd till ett antal hushåll som därigenom får en ökad chans att erhålla ett hyreskontrakt. Om problemet finns på utbudssidan – att det finns för få tillgängliga bostäder – innebär det bara att problemet skjuts någon annanstans och att de hushåll som inte uppfyller kriterierna för att använda stöden blir utan.

Det övergripande bostadsmarknadsproblemet löses endast i den omfattning det finns outhyrda lägenheter som förblir outhyrda för att kraven är för höga. I denna rapport har vi lagt förslag på statliga hyresgarantier för att svaga hushåll på bättre villkor ska kunna konkurrera med övriga hushåll om befintliga hyreskontrakt. De grundläggande problemen på bostadsmarknaden löses dock inte med detta förslag.

Författningskommentar

Förslaget till förordning om statlig hyresgaranti

Förordningen är ny och innebär att bestämmelser om statlig hyresgaranti införs. Det statliga bidrag som kan lämnas till kommuner som gått i borgen för enskilda hushålls skyldighet att betala hyra för sin bostad, s.k. kommunala hyresgarantier slopas. Kommunala hyresgarantier kan dock fortfarande lämnas enligt 2 kap. 6 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, men kommunen kan inte få statligt bidrag för utställda garantier.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.9.

1 § *Enligt denna förordning får statlig garanti (hyresgaranti) lämnas 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.*

Paragrafen motsvarar i huvudsak vad som anges om kommuners stöd till boende i 2 kap. 6 § andra stycket lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Med stöd av 1 § ovan kan en myndighet under regeringen lämna säkerhet för att ett hushåll uppfyller sina skyldigheter enligt ett hyresavtal. Innan en statlig garanti (hyresgaranti) lämnas ska myndigheten göra en prövning av om hushållet är i behov av sådan garanti för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden.

I 95 kap. 5 § socialförsäkringsbalken (2010:110) definieras hushåll, när det gäller bostadsbidrag, som barnfamiljer, makar utan barn och ensamstående utan barn. Med barn menas den som är under 18 år eller som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp enligt 2 kap. studiestödslagen (1999:1395). Med makar menas makar som lever tillsammans. Enligt 6 § ska sambor likställas med makar. Den definitionen av hushållsbegreppet får anses tillämplig även i denna förordning.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.9 och 4.9.2.

2 § *Som förutsättning för att hyresgaranti ska lämnas gäller att den eller de för vilka hyresgarantierna lämnas*

1. får en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning, och

2. bedöms ha ekonomiska förutsättningar att utan försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) fullgöra hyresbetalningar.

I paragrafen anges förutsättningarna för att lämna hyresgaranti. Bestämmelserna motsvarar 2 § punkterna 1 och 3 förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier.

Av *första punkten* framgår att för att hyresgaranti ska kunna lämnas ska hushållet med hjälp av hyresgaranti ha fått hyra en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning. Med rätt till förlängning avses den rätt till förlängning som en hyresgäst har enligt bestämmelserna i hyreslagen (se 12 kap. 45-52 §§ jordabalken).

Av *andra punkten* framgår att hushåll som uppbär försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) inte omfattas av den statliga hyresgarantin.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.9 och 4.9.2.

3 § *XX prövar ärenden om hyresgarantier.*

Enligt 2 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier, gäller den förordningen för garantier som ställs ut av myndigheter under regeringen. Av 5 § samma förordning framgår vidare att en myndighet får ställa ut en garanti endast när det följer av en förordning eller av regeringens beslut i ett enskilt fall. I detta förslag till förordning om statlig hyresgaranti anges myndigheten som xx.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.9.1.

4 § *En hyresgaranti ska omfatta tolv månadshyror och gälla under två år.*

En utställd hyresgaranti ska omfatta tolv månadshyror och gälla under en tid av två år från det åtagandet började gälla. Hyresgarantin ska kunna ersätta en hyresvärd för uteblivna hyror med upp till tolv månadshyror, som därmed blir en övre gräns för infriandet. Garantins löptid är två år.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.9.4.

5 § *På sökandens begäran kan xx ge förhandsbesked om utställande av hyresgaranti.*

Förslaget behandlas i avsnitt 4.9.3.

6 § *XX får helt eller delvis efterskänka statens regressfordran enligt 10 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier, om garantigäldenären är på obestånd eller annars saknar utmätningsbara tillgångar och xx bedömer att garantigäldenären inte kommer att kunna betala fordringen senare heller.*

För statens fordringar enligt denna förordning ska inte 6 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar gälla för xx.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om eftergift av statens regressfordringar.

Enligt 10 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier ska en myndighet som utfärdar en garanti säkerställa att garantitagarens rätt mot garantigäldenären överläts till staten för den händelse att garantin infrias och ersättning betalas ut. Enligt 6 § ovan får myndigheten xx helt eller delvis efterskänka statens regressfordran om garantigäldenären (den för vars åtagande en garanti utfärdats) är på obestånd eller annars saknar

utmättningsbara tillgångar och myndigheten xx bedömer att garantigäldenären inte kommer att kunna betala fordringen senare heller. Förslaget behandlas i avsnitt 4.9.5.

7 § XX får meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Myndigheten xx bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

8 § XX beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Myndigheten xx beslut är inte överklagbara. Detta framgår redan av 27 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier, men anges även här.

Övriga bestämmelser

9 § För hyresgarantier enligt denna förordning gäller med undantag för 14, 17 och 19 §§ vad som föreskrivs om garantier i förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

I paragrafen anges att förordningen (2011:211) om utlåning och garantier gäller med undantag för bestämmelserna om garantiavgift och administrativ avgift.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.9.6.

Denna förordning träder i kraft den

Referenser

- Aarland K. (2012). *Eieretablering blant hushold med lave inntekter*. Sluttrapport til Husbanken for prosjektet Effekter av boligsociale virkemidler på individnivå: Fokus på eieretablering. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA Notat 8/2012.
- Ahmed, A., & M. Hammarstedt, M. (2008). Discrimination on the rental housing market: A field experiment on the internet. *Journal of Urban Economics*, vol. 64, ss 362-372.
- Andersson, L., Hammarstedt, M. (2010). *Can information about the applicants reduce discrimination in the housing market?* Land Economics, vol. 86, ss 79-90.
- Andrews, D. Caldera Sánchez, A., Johansson, Å. (2011). *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*. OECD Economics Department Working papers, No. 836, OECD Publishing.
- Annadotter, K & Blomé G. (2014). *Uthyrningspolicy: Regler vid uthyrning, en studie av fem kommunala och fyra privata bostadsföretag*. Stockholm: KTH (KTH Rapport 2014:4).
- Annaniassen, E. (2006). Norge: det socialdemokratiska ägarlandet. I *Varför så olika?: Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. 2., omarb. uppl. Malmö. Égalité.
- Bengtsson, B. (red.) (2006). *Varför så olika?: Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. 2., omarb. uppl. Malmö. Égalité.
- Bengtsson, B. (2006). Varför så olika?: om en nordisk gåta och hur den kan lösas. I *Varför så olika?: Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. 2., omarb. uppl. Malmö. Égalité.
- Bengtsson, B. (2014). *Vad händer med bostadspolitiken?* Föreläsning vid Bostadsmötet, Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet, 1 oktober 2014.
- Botkyrkabyggen AB (2014-05-28). *Tjänstebo*. Tillgänglig: <http://www.botkyrkabyggen.se/CM/Templates/Article/general.aspx?cmguid=d86b53ab-83e8-4141-9a4e-1c5c8f7b4702>, [2014-09-26]
- Boverket (2008). *Nytta med allmännyttan – utvecklingen av de allmännyttiga företagens roll och ansvar*. Rapport. Karlskrona. Boverket.
- Boverket (2012). *Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv*. Rapport 2012:18. Karlskrona. Boverket.
- Boverket (2014). *Bostadsmarknadsenkäten 2014*.
- Braga, M. & Palvarini, P. (2013). *Social Housing in the EU*. Directorate-general for internal policies, Policy department A: Economic and scientific policy. Note. Bryssel: EU parlamentet.
- Tillgänglig: [http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten-2014/\[2014-11-19\]](http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten-2014/[2014-11-19])
- Byggvärlden, "Prispressat Kombohus öppnar dörrar", 7 februari 2013, hämtad från <http://www.byggvarlden.se/prispressat-kombohus-oppnar-dorrrar-57586/nyhet.html>, den 20 september 2014.

- Diskrimineringsombudsmannen (2010) *Diskriminering på bostadsmarknaden*. Rapport, Stockholm: Diskrimineringsombudsmannen.
- Donner, C. (2000). *Housing policies in the European Union*. Vienna: Edström, K.(red.) (2013). *En analys av bostadsbrist och dess konsekvenser på olika grupper i Norrköping*. [Elektronisk] Rapport. Norrköpings, Norrköpings Kommun.
- Elsinga, M. & Wassenberg, F. (2014). Social housing in the Netherlands. I Scanlon, K., Whitehead, C., and Arrigoitia M.F. (red.) (2014). *Social Housing in Europe*. Wiley Blackwell.
- En chans på bostadsmarknaden (2014). [Elektronisk] *Stockholmshemmet*, september. Tillgänglig: <http://www.stockholmshem.se/Om-Stockholmshem/Aktuellt/Stockholmshemmet1/> [2014-09-20]
- Finansinspektionen (2014a). *Den svenska bolånemarknaden 2014*. Dnr 13-7755. Stockholm: Finansinspektionen.
- Finansinspektionen (2014b). *Finansinspektionens syn på ett amorteringskrav*. Promemoria, Dnr 14-15503. Stockholm: Finansinspektionen.
- Försäkringskassan (2013). *Försäkringskassans årsredovisning 2013*. Årsredovisning. Stockholm. Försäkringskassan.
- Göteborgs stad (2012). *Ett socialt blandat boende i Göteborg: En kunskapsöversikt om bostäder för låginkomsttagare och socialt blandade boenden i Europa och möjligheterna att finna nya verktyg i Göteborg*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Göteborgsposten (2013-05-09). *Så avslöjar vårdarna svart andrahandsuthyrning*. Tillgänglig: <http://www.gp.se/nyheter/goteborg/1.1655392-sa-avslojar-vardarna-svart-andrahandsuthyrning>[2014-11-27]
- Hammnett, C. (1991). The relationship between residential migration and housing tenure in London, 1971–81: a longitudinal analysis, *Environment and Planning A*, vol. 23 , ss 1147–1162.
- Harloe, M. (1995) *The People's Home?: Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Hedlund, C. (2014-09-01-23). *Bluffbostäder ökar vid terminsstart*. Tillgänglig:<http://www.svt.se/nyheter/regionalt/abc/bostadsbedragerier-okar-vid-skolstart>[2014-11-24]
- Heijden, H. van der (2002). *Social Rented Housing in Western Europe: Developments and Expectations*. Urban Studies, Vol. 39, No. 2, ss 327-340.
- Heijden, H. van der (2012). *West European Housing Systems in a Comparative Perspective*. TUD Technische Universiteit Delft. Delft: IOS Press.
- Heijden, H. van der, Elsinga, M., Haffner, M & Oxley, M. (2012) Competition and non-profits in an integrated rental market. Submitted to Housing, Theory and Society. I Heijden, H. van der (2012). *West European Housing Systems in a Comparative Perspective*. TUD Technische Universiteit Delft. Delft: IOS Press.
- Hem och Hyra (2012-09-24). *Hårda krav stoppar hundratusentals svenskar*. Tillgänglig: <http://www.hemhyra.se/riks/harda-krav-stoppar-hundratusentals-svenskar>[2014-11-19]

- Hem och Hyra, "Så mycket höjs hyran vid renovering", publicerad 23 september 2013, hämtad från <http://www.hemhyra.se/tips/sa-mycket-hojs-hyran-vid-renovering>, den 25 september 2014.
- Hoekstra, J. (2013). *Social housing in the Netherlands: The development of the Dutch social housing model*. Webartikel. Responder (www.SCP-Responder.eu).
- Hyresgästföreningen (2007). *Diskrimineringsbarometern: en undersökning om diskriminering på bostadsmarknaden*. Rapport. Stockholm: Hyresgästföreningen.
- Hyresgästföreningen (2014). *Ett land fullt av bostadsköer: en rapport om kötider på den svenska bostadsmarknaden*. Rapport. Stockholm: Hyresgästföreningen.
- Hyresgästföreningen (2014-08-15). *Hur bor unga vuxna 2013?* Tillgänglig: http://www.hyresgastforeningen.se/Om_Oss/ladda_hem/rapporter/ungas_boende/Sidor/Hur-bor-unga-vuxna-2013.aspx [2014-11-19]
- Industrifakta (2011). *Rekordrenovering öppnar möjligheter för installatörer*, [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.industrifakta.se/wp-content/uploads/VVS-Forum-nr-3-2012.pdf> [2014-09-28]
- Jacobsson, E. (2013). [Elektronisk] *Så mycket höjs hyran vid renovering*. Hem och Hyra. 23 september, Tillgänglig: <http://www.hemhyra.se/tips/sa-mycket-hojs-hyran-vid-renovering>, [25-09-2014]
- Katrineholms Fastigheter AB. *Ungdomsboende*. <http://www.kfab.se/standard.aspx?MenuID=48727&pid=68667>, [2014-09-26]
- Kemeny, John (1995). *From Public Housing to the Social Market*. London: Routledge.
- Kemeny, J., Kersloot, J. and Thalmann, P. (2005). *Non-Profit housing influencing leading and dominating the unitary rental market: three case studies*. Housing Studies, 20 (6): ss 855-872.
- Knyt Konsumentkraft (2014-09-01). *Lägenhetsbedragare*. Tillgängligt: <http://knyt.se/blog/tag/lagenhetsbedragare/> [2014-11-24]
- Konsumentverket (2012). *Koll på pengarna*. Rapport. Karlstad. Konsumentverket.
- KPMG (2013). *Islamic Banking in Sweden? Is it possible?: A prestudy on conditions for establishing Islamic Banking*. Rapport, Stockholm: KPMG.
- Lind, H., Lundström, P., Tuvene, A. (2006). *Information på marknaden för hyreslägenheter idag och i framtiden*. Avdelning för bygg- och fastighetsekonomi. Kungliga Tekniska Högskolan.
- LSE (2011). The government's planned national planning policy framework is a step in the right direction, but policymakers must ensure they get the incentives right, and that decisions are made locally. Politics and policy [Blogg] 17 oktober. <http://blogs.lse.ac.uk>. [2014-06-01].
- Lundberg, P., Skedinger, U., (1999). Transaction taxes in a search model of the housing market. *Journal of Urban Economics*, vol, 45, ss 385–399.

- Lundesgaard (2013) Norges bostadsmarknad. Ingår i *Så ökar vi bostadsbyggandet*. Mattson-Linnala, S., Lind, H, Weiss, L., Bengtsson H.A. (red.) Falun.
- Mattingly, K. & Morrissey, J. (2014). *Housing and transport expenditure: Socio-spatial indicators of affordability in Auckland*. Cities, Volume 38, June 2014, ss. 69-83
- Mäklarsamfundet (2013a). *Två år med bolånetaket: hur har bostadsmarknaden och konsumenterna påverkats?* Rapport 2013:1. Stockholm. Mäklarsamfundet.
- Mäklarsamfundet (2013b). *Dags att slå larm: om unga vuxnas situation på bostadsmarknaden*. Rapport 2013:3. Stockholm: Mäklarsamfundet.
- Norska Regeringen (2014) Hemsidan. Hämtat 2014-04-22.
- Pollack, S., Bluestone, B., Billingham, C. (2011). *Demographic Change, Diversity and Displacement in Newly Transit-Rich Neighborhoods*. No. 11-3567. Transportation Research Board.
- Popool, M.(2001) Hyresvärdarnas inflytande över segregationen. I Magnusson, M. (red.) *Den delade staden*. Umeå:Borea, ss 181-223.
- Prispressat Kombohus öppnar dörrar. (2013). *Byggvärlden*, 7 februari, Tillgänglig: <http://www.byggvarlden.se/prispressat-kombohus-oppnar-dorrrar-57586/nyhet.html> [20-09-2014]
- Regeringskansliet (2007). *Renovering av bostadsmarknad efterlyses!*, [Elektronisk, Stockholm: Statens offentliga utredningar (SOU 2007:14)] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/8728/a/77159> [2014-08-12]
- Reinprecht, C. (2014). Social housing in Austria. I Scanlon, K., Whitehead, C., and Arrigoitia M.F. (red.) (2014). *Social Housing in Europe*. Wiley Blackwell.
- Riksbanken (2013). *Från ax till limpa: den svenska bolånemarknaden och dess roll i det finansiella systemet*. Riksbanksstudier, april 2014. Stockholm: Riksbanken.
- SBAB (2014). *Så vill unga bo*. Specialstudier. Stockholm: SBAB.
- Scanlon, K. and Whitehead, C. (red.) (2007). *Social Housing in Europe*. London: School of Economics and Political Science.
- Scanlon, K., Whitehead, C., and Arrigoitia M.F. (red.) (2014). *Social Housing in Europe*. Wiley Blackwell.
- SOU (2007). *Renovering av bostadsmarknaden efterlyses – om ungas möjligheter till en egen bostad*. Slutbetänkande av boendeutredningen. SOU 2007:14. Stockholm: Fritzes.
- SOU (2008) *EU, allmännyttan och hyrorna*. Betänkande av utredningen om allmännyttans villkor. SOU 2008:38. Stockholm: Fritzes.
- SOU (2012) *Att hyra – från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler*. Slutbetänkande av Hyresbostadsutredningen. SOU 2012:88. Stockholm: Fritzes.
- SOU (2013) *Överskuldsättning i kreditsamhället*. SOU 2013:78. Stockholm: Fritzes.
- Statens Bostadskreditnämnd (2005). *En egen hård – Unga vuxnas etablering på bostadsmarknaden. Beskrivning och förslag på åtgärder*. Rapport. Karlskrona: BKN.
- Statens Bostadskreditnämnd (2009). *Utvärdering av kommunala hyresgarantier*. Dnr 11-30/09. Rapport. Karlskrona: BKN.

- Statens bostadskreditnämnd (2010). *Utvärdering av kommunala hyresgarantier och förvärvsgarantier*. Dnr 17-146/10. Stockholm: BKN.
- Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, SABO (2009). *Hem för miljoner: Förutsättningar för upprustning av rekordårens bostäder*. Stockholm: SABO.
- Turner B., & Magnusson, L. (2008). *Who Gets What and Why? Vacancy Chains in Stockholm's Housing Market*. *European Journal of Housing Policy*, vol. 8:1, ss. 1-19.
- Turner, B. & Whitehead, C.M.E. (2002). *Reducing Housing Subsidy: Swedish Housing Policy in an International Context*. *Urban Studies* 2002 39:201.
- Uppsalahems AB. *Rosendals ungdomslägenheter*, <http://www.uppsalahem.se/nyahem/Uthyrning-pagar/Rosendal/>, [2014-09-26]
- Uppsala Kommun (2010). *Bostadspolitisk strategi för Uppsala kommun 2010-2014*. Uppsala: Uppsala Kommun
- Upsala Nya Tidning, "Så kan fler bo kvar efter renovering", 18 maj 2012, hämtat från <http://www.unt.se/uppland/uppsala/sa-kan-fler-bo-kvar-efter-renovering-1749463.aspx>, 26 september 2014.
- Upsala Nya Tidning, "De tvingas överge sina hem", UNT Debatt, 22 januari 2012, hämtat från <http://www.unt.se/asikt/debatt/de-tvingas-overge-sina-hem-1638598.aspx>, den 27 september 2014.
- Whitehead, C. (2014). *Social housing in England*. I Scanlon, K., Whitehead, C., and Arrigoitia M.F. (red.) (2014). *Social Housing in Europe*. Wiley Blackwell.
- Örebro Bostäders AB. *Förtur*. <http://www.obo.se/sv/Bostader/Fortur/>, [2014-09-26]

Muntliga Källor

- Elisabeth Edewald chef Bobutiken Örebro Bostäder AB, telefonsamtal 22-09-2014
- Lena Johansson SABO, telefonsamtal maj 2014.
- Björn Johansson marknadschef KFAB, mailkorrespondens 23-09-2014
- Henrik Juhlin bostadsstrateg Uppsala kommun, telefonsamtal 24-10-2014
- Johan Nillson förvaltare Stena Fastigheter Uppsala AB mailkorrespondens 3-10-2014
- Josefin Forsén marknadsanalytiker Stockholmshem AB, mailkorrespondens 28-10-2014
- Ann-Christine Hultgren hyreschef Bostadsstiftelsen Signalisten i Solna, telefonsamtal 28-10-2014



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Besök Karlskrona: Drottninggatan 18
Besök Stockholm: Karlavägen 108
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se

Peter Karpestam

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Komplettering till Boverkets rapport 2014:33 (Etableringshinder på bostadsmarknaden, diarienummer 3426/2013) avseende vilken myndighet som ska handlägga en eventuell "statlig hyresgaranti".

I Boverkets rapport 2014:33 föreslog Boverket att Försäkringskassan skulle kunna vara en lämplig myndighet för att handlägga utfärdandet av "statliga hyresgarantier". På begäran överlämnas härmed en komplettering där detta förslag utvecklas ytterligare.

Boverket föreslår att hanteringen av de statliga hyresgarantierna läggs på en decentraliserad myndighet som finns representerad på flera geografiskt spridda ställen. Ett exempel på en sådan myndighet är Försäkringskassan. Försäkringskassan har kontor i hela landet (101 stycken) och finns på flera ställen i varje län (exempelvis 13 i Skåne län, 7 i Stockholms län och 2 i Blekinge län). Det innebär att den som behöver veta mer om hyresgarantierna skulle kunna besöka ett lokalt kontor för rådgivning. Det behöver inte utesluta att själva ärendehantering är centraliserad till en eller ett fåtal platser (möjligen för att uppnå skalfördelar och de fördelar som i övrigt finns med att de som jobbar med samma sak är koncentrerade till en plats) men varje servicekontor skulle kunna ha någon eller några personer som kan svara på frågor om hyresgarantierna.

Försäkringskassans handlägger flest individuella stöd av alla statliga myndigheter och har det övergripande ansvaret för de förmåner som innefattas av socialförsäkringen om man bortser från pensionerna och vissa övriga förmåner som pensionärer kan ha rätt till. Försäkringskassan handlägger ansökningar och utbetalningar av exempelvis föräldrapenning, etableringsersättning, sjukpenning och barnbidrag. Det innebär att det redan finns en omfattande erfarenhet och inarbetade rutiner för handläggning, vilket framstår som viktig förutsättning för att möjliggöra en smidig infasning av ärendehantering av de statliga

hyresgarantierna. Dessutom hanterar försäkringskassan bostadsbidragen. Då bostadsbidragen och de statliga hyresgarantierna delvis riktar sig till samma målgrupp (i bred mening de som har sämre förutsättningar än genomsnittet för att etablera sig på bostadsmarknaden) ter det sig fördelaktigt om samma myndighet hanterar båda stöden, och om information om dessa finns att hitta på samma hemsida. Detta för att hyresgarantierna ska nå ut till så många som möjligt av de som är berättigade till den. Det bör vara fördelaktigt om information om samt handläggning av stöd till bostadskonsumenter finns samlade på en och samma myndighet.

Andra tänkbara myndigheter skulle kunna vara CSN, Länsstyrelserna eller Pensionsmyndigheten. Dessa myndigheter hanterar olika typer av stöd. CSN fick dock endast representerad på 11 ställen i landet. CSN målgrupp är studerande men hyresgarantiernas målgrupp är bredare. Likaså finns landets 21 länsstyrelser i normalfallet bara representerade på ett ställe per län¹. Pensionsmyndigheten har ungefär lika många servicekontor (103 stycken) som Försäkringskassan (101 stycken).

Framför allt hanterar Försäkringskassan merparten av de existerande statliga stöd till boende som riktar sig till efterfrågesidan. De stöd som Länsstyrelserna handlägger riktar sig främst till utbudssidan². Det bör också nämnas att Pensionsmyndigheten även har det övergripande ansvaret för bostadstillägget samt äldreförsörjningsstödet för pensionärer. Följaktligen vore det lämpligt om det fanns en länk till hyresgarantierna på Pensionsmyndighetens hemsida (detta för även de pensionärer som eventuellt skulle komma ifråga för hyresgarantierna ska hitta dit). Skatteverket är en annan myndighet som finns representerad på många ställen, men de hanterar inte individuella stöd.

Sammantaget gör Boverket bedömningen att Försäkringskassan är den mest lämpliga kandidaten för att handlägga en ”statlig hyresgaranti”. Länsstyrelserna är också en intressant kandidat eftersom de hanterar vissa bidrag och tjänster med bostadsrelaterad anknytning, samtidigt som de sammanställer information om och gör analyser av bostadsmarknaden i varje län. De regionala bostadsmarknaderna sammanfaller dock inte med den geografiska indelningen av landets 21 olika län. Troligen är indelningen av arbetsmarknadsregioner³ en bättre utgångspunkt i detta sammanhang.

Det ska inte uteslutas att ett tillskott av resurser kan vara nödvändigt oavsett vilken myndighet som får ansvaret. Det kommer att krävas investeringar för uppstart och eventuellt även nyanställningar.

¹ Undantag är Skåne (Malmö och Kristianstad), Norrbotten (Umeå och Jokkmokk), Västergötland (8 ställen) samt Västernorrland (två kontor i Härnösand).

² I sammanhanget bör nämnas att Länsstyrelserna även tillhandahåller en tjänst där hyresgäster som anser att de har rätt till nedsättning av hyran kan deponera pengar hos dem.

³ Enligt Statistiska Centralbyråns nu gällande indelning (från 2014) finns det 73 stycken arbetsmarknadsregioner i landet.