



UPPSALA
UNIVERSITET

Institutet för bostads- och
urbanforskning

Nils Hertting
Prefekt

Box 514
751 20 Uppsala

Besöksadress: Trädgårdsgatan
18, Uppsala

Telefon: 018-471 65 34

nils.hertting@ibf.uu.se

YTTRANDE

2021-04-12 Dnr IBF 2021/14

Finansdepartementet
(Dnr Fi 2020/05250)

Mått på bostadsbristen. Förslag på hur återkommande bedömningar ska utföras (Boverket Rapport 2020:21)

Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) vid Uppsala universitet har anmodats att svara på remiss av rubricerade rapport. Inom IBF har en grupp om fyra forskare utarbetat yttrandet som härmed överlämnas som institutets svar på remissen. Vårt svar bygger i stor utsträckning på forskning inom IBF och vid andra ledande forskningsmiljöer.

Allmänt sett menar vi att rapporten angriper frågan om definition och mätning av bostadsbrist på ett föredömligt sätt givet uppdraget att resultaten ska vara användbara som grund för politiska överväganden. Den föreslagna definitionen utgår från ett politiskt bestämt behovsperspektiv, och de metoder som föreslås för att operationalisera och mäta en på så sätt definierad bostadsbrist framstår i huvudsak som valida, relevanta och åtkomliga. I det följande tar vi upp en teoretisk kommentar till rapportens begreppsdiskussion samt diskuterar i allmänna termer möjligheten att mäta kriteriet "osäkert boende", som utgör ett växande problem på dagens bostadsmarknad, på ett mera träffsäkert sätt än hur ofta ett hushåll eller en person byter adress.

Vi väljer att inte särskilt kommentera rapportens bilagor.

Definition av bostadsbrist

Boverket utgår från Bo Bengtssons förslag till allmän definition i *Bostadsbrist – på marknaden och politiken* (Bengtsson 1992) där bostadsbrist definieras som "... ett tillstånd där någon eller några människors boendestandard är lägre än vad som är önskvärt enligt någon norm". I valet mellan en efterfrågebaserad och en behovsbaserad definition av bostadsbrist väljer Boverket det senare. Normen för vad som är önskvärt blir då det behov som

kan härledas politiskt ur författningar, rekommendationer, riktlinjer, allmänna råd och andra offentligt accepterade texter (s. 20). De mått som tas fram med denna utgångspunkt mäter således antalet hushåll som saknar rimlig bostad enligt denna norm.

Vi menar att en behovsbaserad definition är det enda rimliga givet uppdraget. Att utgå från politiskt institutionaliserade mål har också en mer indirekt positiv effekt. Metoder för utvärdering och uppföljning riskerar att få långtgående konsekvenser för vad som i framtiden kan framställas som framgångar eller fiaskon i den offentliga politiken – och vilka aktörer som kommer att kunna utpekas som hjältar eller skurkar (se Hertting & Vedung 2009). Genom att Boverket bygger sin norm på politiska ställningstaganden och operationaliserar den med stöd av offentliga texter minimeras dessa risker, vilket ger uppföljningens inriktning en betydande grad av politisk legitimitet.

Vi noterar samtidigt med tillfredsställelse att Boverket avstår från att ta sin utgångspunkt i den synnerligen svårtolkade och paradoxala formuleringen att "målet för bostadsfrågor är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven", som introducerades av regeringen Reinfeldt och som därefter mer eller mindre institutionaliserats som mål för bostadspolitikerna i budgetpropositionerna oavsett regeringens partipolitiska sammansättning.

Som Boverket konstaterar finns det inte någon närmare beskrivning eller definition av efterfrågan, behov och utbud i statsmakternas målformulering, samtidigt som det finns en inneboende problematik i att använda begreppen i ett och samma sammanhang. "Behov formuleras utifrån politiska eller moraliska principer och önskemål. Efterfrågan däremot är ett ekonomiskvetenskapligt begrepp som anger faktisk eller hypotetisk konsumtion vid en given prisnivå" (s. 16f). Vi instämmer med Boverkets syn här, och redan Bengtsson (1992, s. 69) varnar för att försöka integrera ett behovsperspektiv och ett efterfrågeperspektiv i en "syntetisk" definition av bostadsbrist. Även om bostadspolitikerna förverkligas genom offentliga korrektiv till marknaden (t.ex. Bengtsson 1995) och därför styrs och bör styras av både behov och efterfrågan är det en principiellt omöjlig uppgift att integrera båda begreppen inom ramen för en och samma logik. Målformuleringen har nyligen

kritiserats också av den statliga Jämlikhetskommissionen (SOU 2020:46, s. 721f).

Utredningen *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar* (SOU 2018:35), som hade i uppdrag att föreslå en ny lag om bostadsförsörjning, använde dock målformuleringen om "långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven" för att utveckla en definition av bostadsbrist anpassad för hushåll vars ekonomiska förutsättningar inte medger att de kan skaffa eller behålla en godtagbar bostad. Bostadsbrist blev då "... skillnaden mellan det faktiska utbud som finns tillgängligt för dem på marknaden och ett utbud som skulle göra det möjligt för dem att efterfråga en godtagbar bostad". Vad som är en "godtagbar bostad" enligt denna definition skulle dock inte avgöras av hushållen själva utan politiskt (SOU 2018:35, s. 130f), något som ytterligare understryker de principiella problemen med att försöka integrera behov och efterfrågan i en definition av bostadsbrist – eller för den delen i en målformulering för bostadspolitiken. Som IBF påpekade i sitt remissvar till SOU 2018:35 ger marknaden, även om det finns ett utbud av jämförelsevis billiga bostäder i en kommun, i sig inga garantier för att just hushåll med begränsade inkomster kommer att beredas tillgång till dessa bostäder.

Däremot ställer vi oss frågande till rapportens formulering om att det, vid sidan om behovs- och efterfrågeperspektivet, finns två huvudsakliga perspektiv på bostadsbrist längs en annan dimension. Av dessa skulle det ena perspektivet handla om att det rent fysiskt råder ett underskott på bostäder, det andra om att det inte finns tillräckligt med bostadstjänster av en viss typ för vissa personer och hushåll. Enligt Boverket skulle brist enligt det ena synsättet inte betyda att det behöver råda brist enligt det andra (s. 12). Även om vi instämmer i att problemet med en bristfällig bostadssituation för vissa hushåll inte med nödvändighet kan eller måste lösas med byggande av nya bostäder, ser vi inte någon principiell skillnad mellan perspektiven. Vi menar att med en behovsbaserad syn på bostadsbrist blir ett fysiskt underskott helt enkelt den vägda summan av bristande tillgång på bostäder för olika personer och hushåll, varav några kan vara särskilt prioriterade politiskt.

Vi vill också peka på att de bostadspolitiska målens hushålls- och individperspektiv av social hållbarhet rimligen kan komma i

konflikt med ett mer ekologiskt orienterat hållbarhetsperspektiv. Med det senare perspektivet kan inte bara bostadsbrist utan även bostadsöverskott vara ett problem på en aggregerad samhällsnivå; att i vissa segment av bostadsmarknaden den fysiska bostadsstandarden är för hög för att vara ekologiskt hållbart.

Mått på bostadsbrist

Följande kriterier föreslås för vad som är en rimlig bostad vid mätning av bostadsbrist (s. 20):

- Rimlig materiell boendestandard
- Boendeyta som medger matlagning, hygien, sömn, umgänge, lek och förvaring
- Rimlig boendekostnad i förhållande till den disponibla inkomsten
- Rimligt geografiskt läge i förhållande till arbetsplatser, skola, service
- Bostaden disponeras under en rimligt lång tidsperiod
- Rimlig tid för att hitta en ny bostad

Samtliga dessa kriterier är i högsta grad relevanta i ett behovsperspektiv men de skulle kunna kompletteras med sådant som tillgång till grönytor vars betydelse för den individuella välmågan som lyfts fram i Terry Hartigs forskning vid IBF (se <https://katalog.uu.se/profile/?id=N96-837>). Sådana perspektiv saknas helt i Boverkets överväganden.

Vi har heller ingenting att invända mot de förslag som ges om hur de sex föreslagna måtten kan operationaliseras och mätas. Vi instämmer också i att ansatsen inte helt täcker in specifika problem för särskilda grupper, t.ex. brist på särskilt boende för äldre, brist på bostäder anpassade för personer med funktionsnedsättning och brist på skyddat boende för våldsutsatta, problem som sannolikt måste följas upp i särskild ordning.

Vi vill dock något kommentera det femte och sjätte kriteriet, "bostaden disponeras under en rimligt lång tidsperiod" och "rimlig tid för att hitta en ny bostad". Dessa kriterier är helt centrala om vi vill förstå hur situationen utvecklas på bostadsmarknaden nationellt och lokalt, och vi har under senare år kunnat observera växande problem i fråga om formellt och

reellt besittningsskydd inte minst vid större renoveringar (se t.ex. Baeten m.fl. 2017). Mycket pekar också mot ett växande antal andra- och tredjehandskontrakt, sociala kontrakt, rivningskontrakt, svartboende etc. förutom ren hemlöshet. Enligt Carina Listerborn har det utvecklats ett "prekariat" på bostadsmarknaden av människor som tvingas flytta runt från det ena undermåliga och otrygga boendet till det andra (Listerborn 2018; se även Grander 2020). Tillgången till en bostad med förstahandskontrakt och ett starkt formellt och reellt besittningsskydd är av central betydelse för boendetrygghet och psykosocialt välbefinnande och täcks inte in av de föreslagna kriterierna om "rimlig tid". Avsaknaden av besittningsskydd är i sig ett viktigt mått på bostadsbrist och av stor betydelse för politiska strävanden efter en socialt hållbar bostadspolitik.

I diskussionen av det femte kriteriet om att bostaden disponeras under en rimlig tidsperiod (s. 24f) framhålls i rapporten bristen på tillgänglig statistik över dessa problem och man föreslår i stället som indikator på osäkert boende hur ofta ett hushåll eller en person byter adress, närmare bestämt skulle den årliga flyttfrekvensen ligga under tre för att kriteriet ska vara uppfyllt. Visserligen framhåller man att detta mått är osäkert, men det sägs ändå kunna vara en användbar indikator om det kombineras med uppgifter om sådant som boendeekonomi och trångboddhet (relaterat till det andra och tredje kriteriet).

Det är rimlig tanke att osäkra bostadsförhållanden leder till fler och ofta oönskade flyttningar. Detta var också en slutsats som drogs i en kombinerad enkät- och intervjustudie som genomfördes vid IBF 2006-07 med Roger Andersson som projektledare och som avrapporterades i SOU 2007:14. Studien av yngres situation på bostadsmarknaden stödjer den koppling som utredningen gör mellan flyttningar och osäkerhet. I intervjuerna med yngre (20-34 år) i stora och medelstora städer finns flera berättelser som talar för en situation av flyktighet. "Flyttningar är mycket vanliga. Vissa av de intervjuade har flyttat mer än tio gånger efter att ha lämnat föräldrahemmet för första gången (...) Många har varit tvungna att flytta tillbaka till föräldrarna vid situationer av bostadslöshet." Och vidare: "Utsattheten på bostadsmarknaden har effekter för livskvalitén. Instabilitet och osäkerhet, brist på privat rum, trångboddhet, negativ påverkan på studier och arbete, svårigheter att koncentrera sig, är några ofta nämnda konsekvenser av ett

oordnat boende. Har man inget socialt skyddsnät, dvs. föräldrar, släktingar, kompisar som man med kort varsel kan flytta in hos när man blir bostadslös, är situationen av utsatthet extra stor” (s. 97).

Denna slutsats är knappast kontroversiell och heller inte inaktuell. Frågan är emellertid vad utredningens rekommendation om att inkorporera ett registerbaserat mått för upprepad migration kan tillföra. IBF:s ungdomsstudie drog bland annat följande slutsats: ”Det är inte möjligt att i offentligt registermaterial nå kunskap om omfattningen av felaktigt registrerade eller underrapporterade händelser. Med vetskap om detta – och att problemet med stor sannolikhet är störst där ungdomars etablering på bostadsmarknaden möter störst problem – måste förstås varje registerbaserad analys av situationen tas med en nypa salt (SOU 2007:14, s. 21). Förekomsten av underrapporterade händelser (felaktig folkbokföring) noteras i Boverkets utredning, liksom att upprepade flyttningar inte nödvändigtvis måste vara oönskade. Som en möjlig indikation på problemet finner vi den rapporterade registerbaserade förekomsten (s. 31f i utredningen) häpnadsväckande liten (ca en procent) och med begränsad variation över landet. Att upprepade flyttningar är minst förekommande bland ensamstående utan barn är vidare rent förvånande, särskilt som det är där man oftast finner de yngre med osäkra bostadsförhållanden och hög rörlighet. I de registerdata IBF förfogar över brukar toppvärdet över antal registrerade flyttningar ett enskilt år ligga runt åtta och en hög andel gör åtminstone två flyttningar. År 2017 gjorde nästan 146 000 personer i åldern över 15 år två flyttningar eller fler, och var åttonde flyttning var en under året upprepad flyttning (Källa Geosweden, baserat på Lisa-registret). Slutsatsen är att om ett mått på upprepade bostadsbyten ska inkluderas krävs fördjupade analyser av registerdata – där t.ex. upprepade flyttningar under samma år ingår i måttet – men troligen krävs också stöd i andra material. Vi menar att Boverkets redovisade uppgifter kan ses som en tydlig indikation på problemet med detta mått på flyttningar.

Vi inser svårigheterna med att regelbundet insamla material om denna typ av variabler eller att finna befintligt material som kan användas för detta – och delvis ligger det naturligtvis i sakens natur. Samtidigt är tryggheten på bostadsmarknaden ett växande

bekymmer i dag och det finns all anledning att pröva olika möjligheter att hitta relevanta mått på t.ex. förekomsten av andra- och tredjehandskontrakt. Boverket har haft flera uppdrag rörande andrahandsmarknaden, så det är en brist att inget mått på detta inkluderas eller åtminstone diskuteras.

Andrahandsuthyrning kräver samtycke från hyresvärdar och bostadsrättsföreningar, så åtminstone den "vita" andrahandsuthyrningen borde gå att kvantifiera. Hyresvärdar och bostadsrättsföreningar skulle kunna anmodas att rapportera in antalet andrahandsupplåtelser, exempelvis årligen, vilket då skulle kunna användas som mått på bostadsbrist. Socialstyrelsens mätningar av hemlöshet görs bara vart sjätte år, och rapporten pekar på problem med de kommunala mätningar som görs. Här borde möjligheten prövas att få till stånd tätare och mera systematiska mätningar.

En uppgift som regelbundet redovisas i Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät till kommunerna är antalet "sociala kontrakt" med kommunen som garant eller mellanhand. Även om kommunerna gör olika tolkningar av vilka som kan få sådan bostadssocial hjälp borde det övervägas om inte detta mått, som alltså redan används, kunde vara användbart som indikator i mätningen av bostadsbrist. Många kommuner gör visserligen tolkningen att de enligt socialtjänstlagen och praxis inte kan arbeta med att hjälpa hushåll som drabbats av så kallad strukturell hemlöshet, som inte beror på någon form av psykosociala problem eller missbruksproblem utan på för låg inkomst (Holmqvist 2021). Sådana skillnader i praxis kan visserligen försvåra direkta jämförelser mellan kommuner, men en enkel följdfråga i enkäten om praxis i detta avseende skulle kunna lösa detta problem. Samtidigt som oavsett detta utvecklingen över tid av sådana kontrakt, lokalt och nationellt är intressant för förståelsen av situationen på bostadsmarknaden. Boverket skulle också kunna samla in information om antalet hyresgarantier som, även om de inte används i stor utsträckning, är en indikator på bostadsbrist i form av strukturell hemlöshet.

Beredning

Yttrandet har utarbetats av professor Bo Bengtsson med bidrag av professor Roger Andersson, fil dr Emma Holmqvist samt prefekt Nils Hertting som beslutat i ärendet.

Referenser

- Baeten, G, S. Westin, E. Pull & I. Molina (2017) "Pressure and violence: Housing renovation and displacement in Sweden". *Environment and Planning A: Economy and Space* 49(3): 631-651.
- Bengtsson, B. (1992) *Bostadsbrist – på marknaden och i politiken*. Gävle och Karlskrona: Statens institut för byggnadsforskning och Boverket.
- Bengtsson, B. (1995) *Bostaden – välfärdsstatens marknadsvara*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Grander, M. (2020) *Allmännyttan och jämlikheten: Svensk bostadspolitik vid vägsäl?* Stockholm: SNS.
- Hertting, N. & E. Vedung (2009) *Den utvärderingstäta politiken: styrning och utvärdering i svensk storstadspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Holmqvist, E. (2021, kommande). "Bostaden som rättighet". I Lind, A.-S. & O. Lundin (red.) *Mänskliga rättigheter i det lokala Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- Listerborn, C. (2018) *Bostadsjämlighet. Röster om bostadsnöden*. Stockholm: Premiss.
- SOU 2007:14, rapport 2. *Måste man ha tur? Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2018:35. *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- SOU 2020:46. *En gemensam angelägenhet*. Stockholm: Norstedts Juridik.