

RAPPORT 2020:21



Mått på bostadsbristen

Förslag på hur återkommande
bedömningar ska utföras

Mått på bostadsbristen

Förslag på hur återkommande
bedömningar ska utföras

Titel: Mått på bostadsbristen – förslag på hur återkommande bedömningar ska göras

Rapportnummer: 2020:21

Utgivare: Boverket, september, 2020

Upplaga: 50 ex.

Tryck: Boverket, Karlskrona

ISBN tryck: 978-91-7563-716-7

ISBN pdf: 978-91-7563-717-4

Diarienummer: 3.4.1 2667/2019

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer

E-post: publikationsservice@boverket.se

Telefon: 0455-35 30 00

Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Boverket fick i juni 2019 i uppdrag av regeringen att lämna förslag på hur återkommande bedömningar av bostadsbristen ska utföras samt att lämna förslag på enhetliga begrepp som ska användas vid kommunikation kring bostadsbristen. Avsikten är att de presenterade beräkningarna ska kunna användas i arbetet med bostadsförsörjningsfrågor och underlätta arbetet med att planera, utföra och följa upp insatser för att åtgärda bostadsbristen.

Boverket har tagit fram en årlig beräkningsmodell där antalet hushåll som saknar en rimlig bostad beräknas på både nationell, regional och lokal nivå. Vad som är en rimlig bostad definieras enligt en uppsättning kriterier och normer. Kvantitativa mått visar hur många hushåll som har en boendesituation som inte uppfyller de olika kriterierna.

Samråd har skett med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt med Socialstyrelsen under uppdragets gång. Båda anser att de givits utrymme att framföra sin mening och har förklarat sig nöjda med samrådet. Avstämningar har också gjorts med en rad andra aktörer.

Denna rapport utgör Boverkets slutredovisning av uppdraget. Rapporten har tagits fram av en projektgrupp bestående av Tor Borg, Bengt J Eriksson, Oskar Gramstad, Ulla-Christel Götherström, Hans Jonsson, Bo Söderberg och Hang Zettervall, med den förstnämnda som projektledare.

Karlskrona september 2020

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Inledning	11
Beskriva, definiera och mäta bostadsbrist	15
Bostadspolitik och bostadsförsörjning.....	16
Behov av beslutsunderlag och gemensam begreppsapparat.....	18
Överväganden kring beskrivning och definition av bostadsbrist.....	18
Överväganden kring metoder och mått.....	22
Beräkning av bostadsbrist	27
De utvalda måtten	27
Nedbrytningar på olika grupperingar.....	31
Bostadsbrist på individnivå.....	36
Jämförelse med andras beräkningar.....	37
Vilket mått är bäst?.....	38
Svagheter och styrkor i vald metod	39
Mäter vi det vi vill mäta?.....	39
Hur väl svarar måtten mot kriterierna?.....	42
Hur bra mäter vi?.....	45
Känslighetsanalys	47
Framskrivningar.....	49
Förslag på hur återkommande bedömningar av bostadsbristen ska göras	51
Referenser	55
Bilaga 1 - Brist i andra sammanhang.....	57
Vattenbrist	58
Livsmedelsbrist.....	59
Oljebrist	61
Läkarbrist.....	62
Tillfällig platsbrist vid evenemang	62
Mått och definitioner av brist på andra marknader.....	63
Referenser.....	63
Bilaga 2 - Bostadsbrist i svenska studier och analyser	67
Boende, bostad och bostadsmarknad	67
Historiska studier av bostadsbrist	68
Definition av bostadsbrist	70
Efterfrågebaserade definitioner.....	71
Behovsbaserade definitioner.....	72
Författningar och normer kopplade till bostadsbrist	74
Studier av olika kriterier.....	75
Referenser.....	77
Bilaga 3 - Intressenternas syn på bostadsbrist	81
Synen på beskrivning och definition	81
Synen på normen för bostadsbrist	82
Synen på informationsunderlag	83
Synen på mått för olika grupper och bostadstyper	84
Sammanfattning	85
Referenser.....	85

Bilaga 4 - Bostadsbrist i internationell forskning	87
Prisrimliga bostäder - Affordable housing	87
Den sociala bostadssektorn - social housing.....	89
Hemlöshet	90
Referenser.....	93
Bilaga 5 - Analysmodeller i andra länder	97
Bostadsbrist i Nederländerna.....	97
Närliggande begrepp.....	98
Referenser.....	99
Bilaga 6 - Behovs- och efterfrågeberäkningar.....	101
Vad är ett bostadsbehov?	102
Vad säger läroboken?	103
Bostadsefterfrågan	107
Slutsatser gällande de båda begreppens lämplighet som utgångspunkt i bostadsbristsammanhang	108
Referenser.....	109
Bilaga 7 - Mått och indikatorer	111
Ekonomiska mått.....	112
Boenderelaterade mått.....	115
Inget mått fångar allt	118
Andra indikatorer på bostadsbrist	118
Slutsatser rörande bostadsbristrelaterade mått och indikatorer	121
Referenser.....	121
Bilaga 8 – Regeringsuppdraget	123

Sammanfattning

I denna rapport beskrivs och diskuteras en modell för att beskriva, definiera och mäta bostadsbrist. Utgångspunkten är att hushållens situation på bostadsmarknaden, särskilt de med begränsad ekonomi, ska beskrivas och mätas på detaljerad nivå. Målsättningen är att etablera en metod för att beskriva, definiera och mäta behovsbaserad bostadsbrist och att utifrån denna modell tillhandahålla mått som belyser bostadsbristproblematiken på både lokal, regional och nationell nivå samt för olika hushållsgrupper. Tanken är inte att ta fram en enda siffra på hur många hushåll eller personer som är i behov av hjälp på något sätt, utan målsättningen är att tillhandahålla en uppsättning mått som de politiskt ansvariga för bostadsförsörjningen kan relatera till och använda sig av i sin planering.

Modellen utgår från att bostadsbrist mäts som antalet (eller andelen) hushåll som saknar en rimlig bostad. Den ger inga mått på hur många bostäder som behöver byggas (byggbehov). Inte heller på hur många kvadratmeter boyta eller hur många rum som behöver tillkomma eller på hur mycket priser och hyror skulle behöva ändras. Det finns ett oräkneligt antal sätt att påverka den bostadsbrist vi mäter, förändringar i bostadsutbudet är bara ett av många.

Beräkningsmetoden utgår från att bostadsbrist är binär, antingen saknar ett hushåll en rimlig bostad eller så gör den inte det. Det finns inga mellanlingar. Det bostadssociala fokuset innebär att bostadsbristen betraktas utifrån ett behovsperspektiv, inte ett efterfrågeperspektiv. Ett antal kriterier för vad som kännetecknar en rimlig bostad för ett hushåll sätts upp, en rimlig materiell boendestandard, en boendeyta som medger matlagning, hygien, sömn, umgänge, lek och förvaring, en rimlig boendekostnad i förhållande till den disponibla inkomsten, ett rimligt geografiskt läge i förhållande till arbetsplatser, skola och service, att bostaden disponeras under en rimligt lång tidsperiod samt att det tar rimlig tid att hitta en ny bostad. Andra kriterier, som att det finns hemmaboende vuxna barn i hushållet, skulle kunna införlivas i modellen men har lämnats utanför i denna rapport.

Till kriterierna kopplas olika mått som är tänkta att på hushållsnivå avspegla huruvida kriteriet är uppfyllt eller inte. För att möjliggöra nedbrytningar utifrån geografi och olika hushålls- och individtyper så försöker vi i största möjliga mån basera beräkningarna på registerdata från folkbokföringsregistret, lägenhetsregistret, inkomstregistret med flera. I och med att viss information, så som materiell bostandard, faktiska boendeutgifter

och kontrakts- och ägarförhållanden, inte finns tillgängliga på hushållsnivå i registren så begränsas möjligheterna att konstruera precisa mått. Måttens precision påverkas också av de täcknings-, bortfalls- och mätfel som finns i registren. Den övergripande bedömningen är att måtten ger en god bild på en aggregerad nivå men att viss försiktighet bör iakttas vid tolkning av resultat för små regioner eller grupper.

När vi konstruerat måtten har vi så långt som möjligt utgått från författningar och andra offentliga normer och riktlinjer. Men en del egna avväganden har också gjorts. De mått som vi valt ut att beräkna är antalet hushåll med fuktproblem i bostaden, antalet hushåll med ansträngd boendeekonomi, antalet hushåll som är trångbodda, antalet hushåll som har långt pendlingsavstånd, antalet hushåll som har osäkert boende (räknat som om någon i hushållet flyttat mycket) samt antalet hushåll med återkommande problem (räknat som de hushåll som haft ansträngd boendeekonomi eller varit trångbodda under längre tid).

Givet att det kan finnas en viss frivillig bostadsbrist, till exempel kan ett hushåll välja att vara trångbott för att det vill bo centralt, välja att ha långt pendlingsavstånd för att ha råd med en stor boarea eller gilla att byta bostad ofta, så beräknar vi också kombinationer av måtten, framför allt sådana där en ansträngd boendeekonomi ingår. Om något mått ska lyftas fram framför de andra så är det trångboddhet i kombination med ansträngd boendeekonomi. Det måttet tar fram de hushåll som har en orimlig boendelösning i dagsläget och dessutom har små ekonomiska möjligheter att hitta en bättre lösning.

Det finns fördelar och nackdelar med den modell och de beräkningsmetoder vi tagit fram. En tydlig fördel är att den är transparent, enkel och flexibel. Kriterierna kan utökas, tas bort eller ändras om det skulle behövas. Måtten kan också ändras om tillgången till underliggande data skulle förbättras eller om någon norm skulle ändras. Den data vi använder möjliggör nedbrytning och jämförelser. En tydlig nackdel är att datatillgången sätter gränser för vad som är möjligt att mäta. En sådan gräns är möjligheten att mäta behovet av särskilt boende för äldre och personer med funktionsnedsättning. Givet att detta behov inte kan härledas ur den data vi har tillgång till så måste den sortens behov beräknas på annat sätt. En annan begränsning är att uppgifter om hemlöshet inte kan hämtas ur registerdata.

Tillsammans med andra mätningar och mått, exempelvis antalet hemlösa, antalet äldre i behov av särskilt boende, antalet vuxna ungdomar som bor hos föräldrar, så bör de mått vi tagit fram här ge en god bild av de sammantagna utmaningarna i bostadsförsörjningen.

Modellen innehåller inga avancerade prognoser. En enkel trendframskrivning för några av måtten visar dock att antalet hushåll med ansträngd boendeekonomi kan antas minska något framöver medan antalet trångbodda ökar, om de senaste årens trend håller i sig. Det förutsätter dock att trenden inte påverkas av framtida konjunktursvängningar eller politiska förändringar.

Inledning

Denna rapport är Boverkets svar på ett regeringsuppdrag om att lämna förslag till en metod för hur bostadsbristen fortlöpande ska beräknas, prognostiseras och presenteras. Uppdragstexten återges i bilaga 8.

I uppdraget anges särskilt att beräkningarna ska kunna användas av offentliga aktörer i arbetet med bostadsförsörjningsfrågor, på såväl nationell som lokal nivå. Vidare ska Boverket lämna förslag på enhetliga begrepp som ska kunna användas vid kommunikation kring bostadsbristen. Boverket ska också ta ställning till hur ofta bristberäkningarna bör göras, vilken geografisk indelning som är lämpligast att utgå från och, om möjligt, även göra långsiktiga prognoser av bostadsbristen. I uppdraget ska situationen för hushåll med begränsad ekonomi i olika delar av landet beaktas. Behovet av ökad kännedom om hushållens bostadssituation bland andra aktörer än kommunerna ska också beaktas. Osäkerhet i beräkningarna och metodövertväganden ska redovisas tydligt och de framtagna beräkningarna möjliggöra redovisning av information om olika grupper av befolkningen.

Boverkets mål i arbetet med uppdraget har varit att ta fram kvantitativa mått på bostadsbrist som kan användas i uppföljningen och utvärderingen av riksdagens bostadspolitiska mål. Målet har också varit att bidra till att den offentliga diskussionen om bostadsbrist i högre grad kan föras utifrån tydliga begrepp och definitioner och med utgångspunkt i allmänt accepterade och transparenta kvantitativa beräkningar. Arbetet har tagit sin utgångspunkt i aktuell forskning, tidigare studier och analyser av svenska förhållanden, erfarenheter från myndigheter i andra länder samt i synpunkter och insikter inhämtade från en bred krets av intressenter (myndigheter, länsstyrelser, kommuner, regioner, intresseorganisationer och företag). Dessutom har tillgängligheten och kvaliteten på underliggande data, som bedömts relevant för uppdraget, inventerats.

Beräkningarna ska kunna användas som underlag för politiska beslut i bostadsförsörjningsfrågor. I och med att ansvaret för bostadsförsörjningen främst ligger på kommunerna så har beräkningar på kommunal nivå prioriterats framför beräkningar på högre eller lägre geografiska nivåer. Ambitionen att beräkningarna ska vara ett verktyg som ska kunna användas brett, både av kommuner och andra aktörer, har inneburit att beräkningsmodellens transparens, enkelhet och tydlighet har prioriterats.

Givet att uppdraget kräver att situationen för olika grupper av befolkningen, särskilt hushåll med begränsade ekonomiska möjligheter, ska redovisas så behövs det en metod för att beräkna hur många hushåll som saknar rimlig bostad samt en närmare beskrivning och definition av vad som är en rimlig bostad. Metoden behöver också visa var i landet dessa hushåll finns och vilka olika grupper dessa hushåll tillhör.

Vår analys bygger på två avgörande ställningstaganden. För det första kan man välja att uppfatta bostadsbrist som i huvudsak ett uttryck för en fysisk brist på bostäder, alltså en resurs- eller tillgångsbrist, eller som ett uttryck för hushålls brist på tillräckliga bostadstjänster, dvs. tjänster i form av bostadsyta, antal rum, kvaliteter i boende osv. Vi har valt det senare. Metoder för att beräkna bostadsbrist i form av hur mycket bostadsbeståndet behöver öka för att lösa bostadsproblemen, alternativt hur mycket boarea eller hur många bostäder som saknas, räcker inte till för att tillgodose uppdragets krav. De kan dock fungera som ett bra komplement.

För det andra kan man välja att betrakta bostadsbrist huvudsakligen utifrån ett efterfrågeperspektiv eller utifrån ett behovsperspektiv. Vi har även här valt det senare.¹ De diskussioner som lett fram till dessa ställningstaganden redovisas i de följande avsnitten.

Att göra prognoser över hur bostadsbristen (mätt som antalet hushåll som saknar rimlig bostad) kommer att utvecklas på kortare eller längre sikt har inte prioriterats i uppdraget. Det huvudsakliga skälet är att bostadsbrist, i den bemärkelse vi valt att analysera, är ett tillstånd som till stor del påverkas av bostadssociala politiska åtgärder varvid prognoser över framtida bostadsbrist till allt för stor del blir en prognos över bostadspolitiska beslut.

Boverket har därför gjort bedömningen att det viktigaste är att göra en så korrekt uppskattning som möjligt av hur många hushåll som saknar en rimlig bostad i dagsläget. Däremot är det viktigt att genom scenarion och simuleringar kunna bilda sig en uppfattning om hur den framtida bostadsbristen skulle kunna utvecklas givet olika antaganden om omvärldsutvecklingen. I denna rapport görs detta genom enklare trendframskrivningar. Att utveckla fullständiga modeller för att göra långsiktiga prognoser av utbud, efterfrågan och behov för bostadsmarknaden är eftersträvanvärt, men har inte rymts inom detta uppdrag.

¹ Se bilagan ”Behovs- och efterfrågeberäkningar” för en genomgång av skillnaden mellan behov och efterfrågan på bostadsmarknaden.

Huvudrapporten består av fyra avsnitt. Först diskuteras bakgrunden, förutsättningarna och de överväganden vi gjort när det gäller beskrivning, definition, kriterier och mått. Därefter redogörs närmare för beräkningarna och resultaten av dessa. Sedan tas styrkor och svagheter med metoden upp, hur väl vi mäter det vi vill mäta och möjligheten att göra framskrivningar. Slutligen presenteras vårt förslag till hur de återkommande bedömningarna ska göras.

Rapporten innehåller åtta bilagor som behandlar bostadsbrist ur olika perspektiv. I den första bilagan tas brist i andra sammanhang än bostadsmarknaden upp i en kort genomgång. I den andra bilagan går vi igenom svenska studier och analyser av bostadsbrist. I tredje bilagan kommer en kort sammanställning av slutsatserna från de diskussioner om bostadsbrist vi haft med olika aktörer under uppdragets gång. I fjärde bilagan görs en genomgång av hur bostadsbrist behandlas i den internationella forskningslitteraturen medan den femte bilagan gör en kort redogörelse för de analysmodeller som finns i andra länder. I den sjätte bilagan finns en genomgång av vad som skiljer behov och efterfrågan åt i bostadssammanhang, och hur de kan beräknas. I den sjunde bilagan redogör vi för fördelar och nackdelar med de olika kvantitativa mått och indikatorer som är tänkbara som mått på bostadsbrist. I den åttonde och sista bilagan återfinns regeringsuppdraget.

Beskriva, definiera och mäta bostadsbrist

Bostadsbrist är ett välkänt och omtalat fenomen. Om man söker i Retrievers mediearkiv hittar man över 152 000 svenska nyhetsartiklar, där bostadsbrist nämns, publicerade under de senaste 20 åren. Det är mer än 20 artiklar per dag. Medias intresse för bostadsbrist är naturlig då boende- och bostadsfrågor berör alla och dessutom har stor påverkan på många privatekonomi. Bostadsbrist har också varit ett ständigt aktuellt debattämne i politiken under lång tid. Det kanske inte finns någon tydlig politisk skiljelinje när det gäller om det finns en bostadsbrist eller inte men den politiska laddningen i begreppet är mycket tydlig, precis som i en del andra bostadsrelaterade begrepp.

För att vara ett så känt och välanvänt begrepp så är beskrivningarna och definitionerna av bostadsbrist förvånansvärt vaga och otydliga. Beroende på sammanhang så kan bostadsbrist relatera till hemlöshet, trångboddhet och dålig standard, höga bostadsrättspriser, långa hyresköer, unga vuxna som (frivilligt eller ofrivilligt) bor med sina föräldrar, äldre som inte får plats på äldreboende, personer som tackar nej till studieplatser och anställningar för att de inte hittar lämpligt boende och många andra problem.

Bland de olika tolkningarna och användningarna av begreppet bostadsbrist ser vi två huvudsakliga perspektiv. Det ena handlar om att det rent fysiskt råder ett underskott på bostäder, det andra handlar om att det finns en bristande tillgång på bostäder av en viss typ för vissa personer och hushåll. Men brist enligt det ena synsättet är inte detsamma som att det behöver råda brist enligt det andra. Om man inte är noggrann med begreppen kan man lätt hamna i den felaktiga slutsatsen att problemet med en bristfällig bostadssituation för vissa hushåll både kan och måste lösas med byggande av nya bostäder.

Det klassiska svenska arbetet när det gäller att skatta fysisk bostadsbrist är Bentzel, Lindbeck och Ståhl (1963). Ytterligare en intressant analys är Boverket (2013). I båda dessa fall, men även i ett flertal andra undersökningar, skattas fysisk brist i ekonomiskvetenskapliga modeller som det produktionsbortfall som förorsakas av att marknaden inte är välfungerande. Sådana brister kan utan tvekan vara betydande. Men en bostads-social bristsituation för vissa hushåll har ändå inte ett samband med just

den fysiska brist som kan bero av dåligt fungerande marknader. Det handlar helt enkelt om två olika typer av problem.

Bostadsbrist sägs ofta ligga bakom och förstärka både sociala problem, som utslagning, kriminalitet och segregation, och makroekonomiska problem som låg geografisk rörlighet, svag innovationstakt och låg produktivitetstillväxt. I den politiska debatten vrids ofta betydelsen och problematiseringen av bostadsbrist så att den ska passa avsändarens avsikter, inte sällan så att den ska passa den ”lösning” på problematiken som avsändaren förordar. När det gäller storleken på den fysiska bostadsbristen så varierar uppfattningarna ungefär lika mycket som beskrivningarna och definitionerna. Uppskattningarna av hur många bostäder som saknas spänner över ett brett intervall. Uppskattningar av den bostadssociala bristen, hur många hushåll som saknar rimlig bostad, varierar också kraftigt i storlek. Den bostadspolitiska diskussionen och debatten skulle förmodligen bli enklare att föra om begreppet bostadsbrist kunde tydliggöras, framför allt skillnaden mellan fysisk brist på bostäder (dvs. behov av nya bostäder) och brist på boendelösningar för vissa hushåll.

Bostadspolitik och bostadsförsörjning

Bostadspolitik behandlar frågor kring bostadsbyggande, bostadsförsörjning, bostadsmarknader och boendeförhållanden. De övergripande målen för den svenska bostadspolitiken har varit likartade under det senaste århundradet men de exakta målformuleringarna har varierat något över tid. Enligt SOU 2018:35 uttrycktes målet fram till mitten av 2000-talet av regering och riksdag på följande sätt:

”Alla ska ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader, i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar.”

Efter regeringsskiftet år 2006 ändrades målet till

”...långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven”.

Så formuleras målet även i budgetpropositionen 2019/20, där också ”bostadsbyggande utifrån efterfrågan och behov”, ”en bostadsmarknad öppen för alla” och ”långsiktigt hållbara bostadsmarknader i hela landet” nämns. Någon närmare beskrivning eller definition av efterfrågan, behov och utbud finns dock inte i målformuleringarna.

Även om begreppen behov och efterfrågan hade preciserats i anslutning till de bostadspolitiska målen så finns det 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. Det handlar alltså om mått i två olika dimensioner. Det ena måttet ger ingen vägledning om det andra.

Socialtjänstlagen (2001:453) ger kommunerna ett ansvar för den ”akuta” bostadsförsörjningen (hemlösheten) medan plan- och bygglagen (2010:900) ger kommunerna ett ansvar för att tillgodose det mer långsiktiga behovet av bostäder. Varje kommun är, enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, skyldig att upprätta riktlinjer för bostadsförsörjningen i kommunen som kan användas som underlag för planläggning av bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Riktlinjerna ska grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningarna. I riktlinjerna ska finnas mål för bostadsbyggandet och utvecklingen av bostadsbeståndet.

Länsstyrelserna ska, enligt förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar årligen redovisa hur den kommunala bostadsförsörjningen utvecklas samt göra en regional bostadsmarknadsanalys. Länsstyrelserna är också ansvariga för att ge kommunerna råd, information och underlag samt verka för att kommunal samordning kommer till stånd vid behov. Boverket ska löpande stödja både länsstyrelserna och kommunerna i deras arbete med analys och planering samt årligen rapportera till regeringen hur detta arbete bedrivs.

I de allra flesta kommuner samverkar olika delar av förvaltningen kring bostadsförsörjningen. Många samverkar också över kommungränserna, enligt Boverket (2020). I Sveriges samtliga 21 län finns ett regionalt organ med ansvar för regionala tillväxtfrågor och samhällsplanering. I den mån regionala planeringsorgan behandlar boendefrågor ska de utgå från kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning, enligt förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

Utöver länsstyrelsernas och Boverkets roller i bostadsförsörjningen så ansvarar staten på ett övergripande plan för hur marknadsförutsättningarna ser ut. Detta sker främst genom regleringar och lagstiftning. Staten påverkar också marknadsförutsättningar genom utformningen av systemen för beskattning, bidrag, bostadsfinansiering och olika subventioner.

Behov av beslutsunderlag och gemensam begreppsapparat

Kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen är ett viktigt instrument för att möta eventuell bostadsbrist. Länsstyrelsen Skåne (2018) menar att endast ett fåtal kommuners riktlinjer helt lever upp till lagens krav. Bland annat saknas ofta bedömningar av särskilda gruppers behov, kunskap om strukturell hemlöshet och analys av det befintliga bostadsbeståndet. Enligt SOU 2018:35 gör ingen kommun en samlad bedömning av skillnaden mellan behov och utbud. Utredningen menar att en av orsakerna till detta kan vara politiska överväganden, man vill inte öppna upp en debatt om varför det finns hushåll i kommunen som inte har en godtagbar boendesituation eller så vill man inte riskera en debatt om mer riktade bostadspolitiska insatser kontra en generell bostadspolitik. Bland orsakerna finns också brist på metodstöd för att göra den sortens bedömningar, avsaknad av kriterier för att bedöma behov samt bristande statistiskt underlag.

Även i de regionala bostadsmarknadsanalyserna påpekar länsstyrelserna att kommunerna har svårt att kvantitativt bedöma underskottet av bostäder och hur många personer som påverkas av underskottet. Man saknar både statistik och metoder för sådana bedömningar och efterfrågar mer stöd i arbetet med bostadsförsörjningen, enligt Boverket (2019).

En mängd aktörer utöver kommunerna, både offentliga och privata, är involverade i bostadsförsörjningen. Beslut som påverkar utbud, behov och efterfrågan fattas på både lokal, regional och nationell nivå. Därför är det viktigt med genomarbetade och heltäckande beslutsunderlag som tar i beaktande de effekter som beslutet kan få. Det blir också angeläget att de inblandade har en någorlunda samstämmig syn kring hur läget på bostadsmarknaden ser ut. En viktig pusselbit när det gäller bostadsförsörjningsfrågor är hur efterfrågan och behov förhåller sig till det befintliga bostadsbeståndet och det aktuella utbudet av boende. En gemensam uppfattning om vad som kan betecknas som bostadsbrist och vad som inte är att beteckna som bostadsbrist och hur denna brist bör mätas skulle sannolikt underlätta arbetet med bostadsförsörjningen och kommunikationen mellan olika aktörer väsentligt.

Överväganden kring beskrivning och definition av bostadsbrist

Vi kan konstatera att bostadsbrist är ett omtalat fenomen i media och i den politiska debatten. Begreppet som sådant är dock vagt och används skiftande i samband med beskrivningen av en mängd olika sorters bostadsrelaterade problem. I internationell forskning omnämns eller

studeras bostadsbrist sällan explicit även om det finns relaterad forskning om exempelvis hemlöshet, social housing och prisrimliga bostäder. I Sverige har många olika studier och analyser av bostadsbrist och relaterade frågeställningar gjorts av myndigheter, regioner, kommuner, intresseorganisationer och företag. Ofta har dessa dock gjorts utan en genomgripande beskrivning, avgränsning och definition av vilken sorts bostadsbrist som studeras.²

Givet att begreppet bostadsbrist används så brett och på så många olika sätt så ser vi det som realistiskt att tro att det skulle vara möjligt att snäva in beskrivningen och formulera en operationell definition som helt kan accepteras av alla och användas i alla situationer. I en mångsidig analys av begreppet bostadsbrist kommer Bengtsson (1992) fram till denna definition av bostadsbrist:

”...ett tillstånd där någon eller några människors boendestandard är lägre än vad som är önskvärt enligt någon norm.”

Definitionen täcker väl in de olika situationer som associeras till bostadsbrist i den bostadssociala bemärkelsen, men den gör inget försök att omfatta bostadsbrist i den fysiska bemärkelsen. Definitionen är också för bred för att kunna ligga till grund för framtagande av kvantitativa mått, men den ger en god vägledning om hur man bör söka efter kriterier som skulle kunna medge en mätbarhet.

I denna studie fokuserar vi på att hitta kvantitativa mått på bostadsbristen som kan vara till nytta för de aktörer som är involverade i bostadsförsörjningsfrågor. Det innebär att vi väljer att analysera bostadsbrist i den bostadssociala bemärkelsen, dvs. att undersöka hur många hushåll som har en otillräcklig boendestandard i förhållande till vad som vore önskvärt. Vi undersöker inte hur stor den fysiska bostadsbristen eventuellt kan vara och vi undersöker inte brist med utgångspunkt från ekonomiska efterfrågemodeller.

Vårt val av perspektiv innebär vidare att den geografiska indelningen bör följa de administrativa gränser som finns för politiskt beslutande, dvs. kommuner och regioner, även om de lokala bostadsmarknaderna inte alltid följer denna indelning. Vi lägger särskild vikt vid att studera situationen för hushåll med begränsad ekonomi i olika delar av landet och tänker oss att ta fram information om läget för olika grupper i befolkningen. Fördelningsperspektivet, att mäta hur många hushåll i ett visst område som saknar lämplig eller rimlig bostad, blir därmed viktigare än

² Se bilagorna ”Bostadsbrist i internationell forskning” och ”Bostadsbrist i svenska studier och analyser” för en genomgång av internationell forskning och svenska studier.

effektivitetsperspektivet, att mäta antalet bostäder som saknas i ett visst område för att utbudet ska balansera efterfrågan.

Det innebär att vi håller oss till en behovsbaserad definition av bostadsbrist och inte en efterfrågebaserad. Den norm vi utgår från är det behov som kan härledas författningar, rekommendationer, riktlinjer, allmänna råd och andra offentligt accepterade normer. Har ett hushåll inte en bostad som uppfyller normen så råder det brist på rimliga bostäder. De mått vi avser att ta fram mäter antalet hushåll som, vid mätningen, saknar rimlig bostad. Detta är inte samma sak som hur många bostäder som skulle behöva tillkomma, genom nybyggnation eller på annat sätt för att alla hushåll ska ha en rimlig bostad. Att skapa nya bostäder är bara en av många möjliga lösningar på brist på rimliga bostäder.

De kriterier för vad som är en rimlig bostad som vi tänker oss att fortsätta utforska och hitta möjliga indikatorer och mått på är följande:

- 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

Även om vi med dessa kriterier snävar in begreppet bostadsbrist en del, framför allt i jämförelse med mer efterfrågebaserade kriterier, så menar vi att de ändå täcker in många av de problem som associeras till bostadsbrist i den allmänna politiska debatten. Problemställningen kring att höga priser, rigida amorteringskrav och bankernas strikta kreditvillkor hindrar förstagångsköpare, och i viss grad även andra köpare, fångas in i kriterierna genom att dessa hushåll ofta bor för trångt, för dyrt, för långt bort från arbetsplats och skolor eller utan ordentliga hyreskontrakt. Problemet med låg rörlighet i bostadsbeståndet till följd av köer i hyresbeståndet, höga nyproduktions- och andrahandshandshyror och krav på hyresgästens inkomst fångas också in i flera av kriterierna. Hemlöshet, i dess olika former, fångas framför allt kanske i kriteriet att bostaden ska disponeras under en rimligt lång tidsperiod. Segregation kommer att visa sig i att vissa geografiska områden och vissa grupper får sämre resultat, främst när det gäller kriterierna för boendeyta och boendekostnader men även i de andra. Problemet med att en del unga vuxna ofrivilligt bor kvar

hos föräldrar kommer att fångas upp i kriterierna för boendeyta och i kriteriet för geografiskt läge. De som flyttar runt i tillfälliga lösningar fångas upp av kriteriet för att bostaden ska disponeras under rimlig tidsperiod medan de som bor med dyra andrahandskontrakt fångas av kriteriet för boendekostnad. Den arbetslöse som inte kan flytta till arbete eller studier fångas av både rimlig boendekostnad, rimlig tid för att hitta bostad och rimligt geografiskt läge.

De problem som kanske inte fångas helt av definitionen och kriterierna är de som kan kopplas till att vissa specifika grupper kan ha specifika behov som ligger utanför de normer som appliceras i vanliga fall. Det handlar då om exempelvis brist på särskilt boende för äldre, brist på bostäder anpassade för personer med funktionsnedsättning och brist på skyddat boende för våldsutsatta. Denna sorts specifika bostadsbrist måste sannolikt behandlas separat.

Möjligen är det också så att definitionen och kriterierna kan komma att överskatta en del av problemen. Det rör då de hushåll som frivilligt har ett boende som inte uppfyller samtliga kriterier. Rimligtvis finns det exempelvis de som är frivilligt trångbodda, kanske för att de gillar bostadens läge, men egentligen har ekonomi som räcker för att flytta till en rymligare bostad. Omvänt kan det finnas de som lägger en orimligt stor del av inkomsten på bostaden för att de vill bo väldigt rymligt (eller i ett visst läge) och i stället håller nere andra levnadskostnader. För att tillåta en viss frivillighet kan man då titta på kombinationer av kriterier vid bedömningen av bostadsbrist. Om exempelvis hushållet både är trångbott och har orimlig boendekostnad så är det en starkare indikation på bostadsbrist än om det bara faller under ett av kriterierna. I denna rapport är det ekonomiska kriteriet satt i första rummet och fokus läggs på kombinationer där detta ingår.

En relevant fråga är om det ska finnas någon tidsaspekt i bedömningen av bostadsbrist. Kan man tänka sig att det är acceptabelt att vissa grupper inte har samtliga kriterier uppfyllda, eftersom man bara tillhör dessa grupper under en kortare period? Frågan gäller kanske främst om det kan tänkas vara rimligt att hushåll bor med lägre standard och/eller boendeyta än andra under den period i livet då studier bedrivs. Behöver studentbostäder uppfylla samtliga kriterier? Men frågan skulle också kunna gälla exempelvis nyanlända. Kan det vara acceptabelt att kriteriet för hur länge bostaden ska kunna disponeras inte uppfylls för denna grupp? Om vi väljer att använda olika kriterier för olika grupper måste sannolikt även denna bostadsbrist mätas separat.

Överväganden kring metoder och mått

Givet den behovsbaserade definition som vi utgår från och de kriterier för brist på lämplig bostad som vi ställt upp så finns det ett antal potentiella mått som, enskilt eller tillsammans i kombination, kan fånga upp bristsituationer. Det som styr vårt val av mått är framför allt hur väl de svarar upp mot kriterierna, tillgången till underliggande data, datans kvalitet, möjligheten att bryta ned måtten på hushålls- och individnivå samt om de går att kombinera med andra mått.³

Rimlig materiell boendestandard

Antalet personer som har god boendestandard mäts av Statistiska Centralbyrån (SCB) och Eurostat i den årliga Undersökningen av levnadsförhållande (ULF)/Survey of income and living conditions (SILC). Med god boendestandard avses bostad som inte innehåller någon av följande brister:

1. Inte tillgång till spolande toalett
2. Inte tillgång till dusch eller badrum
3. Problem med läckande tak, trasiga väggar eller sprickor i fönster
4. Problem med att det är för mörkt i bostaden.

Undersökningen är gjord via enkät, vilket innebär att svaren är subjektiva och inte en bedömning grundad på en gemensam, objektiv norm. Då det är en urvalsundersökning finns det också en gräns för hur långt svaren kan brytas ned på olika områden och grupper. Det innebär också att de inte kan kombineras ihop med andra mått. Att det inte finns registerdata över bostädernas materiella standard är en uppenbar begränsning för vår metod men vi bedömer att problemet är hanterbart. Bostadsstandarden är generellt hög i Sverige, vilket gör att vi ser det som godtagbart att det inte går att med precision mäta hur väl kriteriet är uppfyllt för och att fokus därför hamnar lite mer på de andra kriterierna.

Boendeyta som medger matlagning, hygien, sömn, umgänge, lek och förvaring

De tillgängliga mått som bäst passar detta kriterium är de som mäter trångboddhet. Antalet hushåll som bor trångt kan räknas fram genom att kombinera olika registerdata som uppdateras årligen. Det finns ett antal trångboddhetsnormer som skulle kunna användas. I våra beräkningar har

³ Se bilagan ”Mått och indikatorer” för en genomgång av olika bostadsbristrelaterade mått och indikatorer.

vi främst valt att följa Socialstyrelsens riktlinjer.⁴ Där detta inte är möjligt, då antalet rum i bostaden inte är känt, så har en gräns för antalet kvadratmeter boyta per person använts.⁵ Detta mått kan brytas ned på hushållsnivå och beräknas för olika geografiska områden och olika grupper och det kan även kombineras ihop med andra mått.

Rimlig boendekostnad i förhållande till disponibel inkomst

Bland de tillgängliga måtten på antalet hushåll med ansträngd boendeekonomi så anser vi att det så kallade residualmåttet är lämpligast att använda i våra beräkningar. Detta mått räknas ut som antalet hushåll som inte har en disponibel inkomst som täcker både baskonsumtion och schabloniserade boendeutgifter. Med baskonsumtion avses det som ingår i Socialstyrelsens riksnorm för försörjningsstöd, med tillägg av några ytterligare poster.⁶ Måttet bygger på registerdata och kan därför brytas ned och kombineras ihop med andra mått.

Rimligt geografiskt läge i förhållande till arbetsplats, skola och service

Ur den offentliga statistiken går det att få fram det geografiska avståndet, fågelvägen, mellan bostad och arbetsplats. Detta säger dock förhållandevis lite om det faktiska avståndet i meter och ännu mindre om restider och reskostnader, vilket gör att ganska grova antaganden behöver göras om förhållandet mellan avstånd och restid. Det finns visst stöd i reglerna för arbetslöshetsförsäkringen och i reglerna för andrahandsuthyrning av bostadsrätter för att den dagliga restiden vid arbete bör vara under tre

⁴ Socialstyrelsens riktlinjer lyder: "För att ett hushåll inte ska anses trångbott bör det, utom för ensamstående utan barn, ha sovrum utöver vardagsrum och kök eller kokvrå. Två barn bör kunna dela sovrum. Med beaktande av stigande ålder och personlig integritet, bör barn emellertid inte behöva dela sovrum. Vuxna som inte är sambor bör inte behöva dela sovrum."

⁵ Reglerna för bostadsbidrag säger att vid beräkning av bidraget till bostadskostnaden beaktas maximalt 80 kvadratmeter för hushåll med ett barn och att för varje ytterligare barn ökar gränsen med 20 kvadratmeter upp till fem barn (97 kapitlet 20 § socialförsäkringsbalken).

⁶ Riksnormen fastställs årligen av regeringen och utgör summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållskostnaderna. Riksnormen tar hänsyn till hushållets sammansättning och innehåller kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritid och lek, hygien, barn- och ungdomsförsäkring, förbrukningsvaror, dagstidning och telefon, (Socialstyrelsen, 2019).

timmar, vilket motsvarar åtta till tio mil enkel resa.⁷ Långt avstånd och lång restid till arbetsplatsen är ett mått som enskilt är svårt att tolka som en tydlig indikator på bostadsbrist, eftersom det sannolikt finns en viss grad av frivillighet. I kombination med andra mått kan det dock tillföra en ytterligare viktig dimension till beräkningarna. Måttet går att bryta ned på hushållsnivå.

Bostaden disponeras under rimligt lång tidsperiod

Med detta kriterium avses hushåll som har ett osäkert boende. Antingen vet de inte med rimlig säkerhet hur länge de kan bo kvar i nuvarande bostad eller så är tidsperioden för det nuvarande boendet orimligt kort. Socialstyrelsen och en del kommuner gör återkommande undersökningar av antalet hemlösa. En del av de hemlösa är strukturellt hemlösa. Hemlösheten beror inte på sociala problem utan på att de inte hittar en stadigvarande bostad som ryms inom deras ekonomiska förutsättningar. Därför är de hänvisade till tillfälliga egeninitierade inneboende- och andrahandslösningar eller till boendelösningar som ordnas av kommunen. Om de undersökningar som görs hade fångat in alla som har ett osäkert boende, dvs. inte disponerar bostaden under en rimlig period, så hade de gett goda mått för detta kriterium. Tyvärr fångar undersökningarna bara in en bråkdel av de som har ett osäkert boende. Dessutom görs de med långa tidsperioder mellan, exempelvis görs Socialstyrelsens mätning vart sjätte år. Detta innebär att dessa siffror är svåransvändbara för våra syften.

Ett mått som skulle kunna vara en indikator på osäkert boende är hur ofta ett hushåll eller en person byter adress. Det måttet går att beräkna ur de registerdata vi har tillgång till och kan brytas ned och kombineras. En hög flyttfrekvens skulle kunna vara en indikator på svårigheter att hitta en långsiktig boendelösning och att hushållet därför är hänvisat till temporära lösningar. Detta mått är dock svårtolkat. En låg flyttfrekvens skulle ju också kunna vara ett tecken på att det är svårt att hitta en ny bostad som är lämplig för hushållet och att man därför stannar kvar i den

⁷ "Under en skäligen övergångsperiod får en sökande av familjerskäl ha ett geografiskt begränsat sökområde. Ett arbete ska därefter anses lämpligt om den sökande kan besöka sin familjebostad varje vecka. Med geografiskt begränsat sökområde menas att den sökande endast söker arbeten som ligger inom dagpendlingsavstånd från bostaden. Med dagpendlingsavstånd menas ett tidsavstånd mellan bostad och arbete som innebär högst tolv timmars frånvaro från bostaden per dag." Se Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om lämpligt arbete (IAFFS 2015:3). "Tidigare krävdes att bostadsrättshavaren hade beaktansvärda skäl för att hyresnämnden skulle ge tillstånd till upplåtelse i andra hand. Nu krävs bara att bostadsrättshavaren har skäl...", "...Tillfälligt arbete eller studier på annan ort kan utgöra godtagbara skäl. Orten bör ligga längre bort än det som kan anses utgöra normalt pendlingsavstånd, som huvudregel mer än ca 8–10 mil bort eller en restid som överstiger 1,5 timme enkel väg." (Bostadsrätterna, 2020).

befintliga bostaden. Om måttet kombinerades med andra mått skulle det dock kunna vara en rimlig indikator. Exempelvis skulle en hög flyttfrekvens i kombination med ansträngd boendekonomi eller trångboddhet vara en tydligare indikator på bostadsbrist. Det är svårt att hitta något stöd i offentliga författningar och liknande för vad som ska anses vara en orimligt hög flyttfrekvens. Normal uppsägningstid för hyreskontrakt är ofta tre månader och tiden mellan kontraktsskrivning och tillträde vid köp av bostad ligger vanligen mellan en och fem månader. Om vi utgår från minst fyra månader som någon form av riktmärke så bör den årliga flyttfrekvensen ligga under tre för att kriteriet ska vara uppfyllt. Vi väljer dock att sätta upprepade flyttar under flera år, närmare bestämt minst en flytt om året tre år i rad, som mått istället för flera flyttar under ett enskilt år. Detta mått blir mer en indikator än ett skarpt mått på antalet hushåll som inte har ett förutsägbart boende och bör därför tolkas försiktigt och gärna tillsammans med andra mått.

Rimligt lång tid att hitta en lämplig bostad

Det finns inget tillgängligt mått som mäter hur lång tid det tar för ett hushåll att hitta en lämplig bostad. Den data som kan fås från bostadsförmedlingar som kötider, antal aktiva sökande och antal intresseanmälningar är svår att applicera på kriteriet, går inte att bryta ned på hushållsnivå och inte heller att kombinera med andra mått. Ett alternativ för att ändå få in detta kriterium i beräkningarna är att beräkna om de andra kriterierna inte uppfyllts under mer än ett år. Om någon i hushållet haft återkommande problem, varit trångbodd, haft ansträngd boendekonomi eller haft andra bostadsproblem under två eller flera år är det ett tecken på att hushållet behövt en ny bostad men inte hittat en.

Unga hemmaboende vuxna

Ur registerdata går det att få fram hur många unga vuxna som bor med föräldrar. Det finns dock en viss osäkerhet kring detta mått då många unga studerande som är folkbokförda hos sina föräldrar kan antas bo i studentlägenhet. Måttet svarar inte heller direkt mot något kriterium då hemmaboende unga vuxna inte nödvändigtvis innebär att det finns en bostadsbrist utifrån en behovssituation. Det finns inget direkt stöd att hämta i offentliga regler och liknande för att kunna formulera ett sådant behovskriterium och det skulle bli svårt att dra gränser för vad som är frivilligt och ofrivilligt hemmaboende. Vi betraktar hushåll med unga hemmaboende vuxna som en grupp och jämför denna grupp med andra när det gäller de kriterier och mått vi lagt fast ovan.

Beräkning av bostadsbrist

Vi definierar behovsbaserad bostadsbrist som att något hushåll saknar rimlig bostad och använder sex kriterier för att formulera normen för vad som kan anses vara en rimlig bostad. Vi har valt ut de mått och indikatorer som vi anser bäst speglar kriterierna.

De utvalda måtten

Nedan går vi i mer detalj igenom de mått vi beräknat och diskuterar kort resultatet av beräkningarna. Vi har genomfört och kontrollerat beräkningarna på både nationell, regional och lokal nivå men redovisar här endast resultaten på en aggregerad geografisk nivå.

Hushåll med orimlig boendestandard

Detta mått är hämtat från SCB:s årliga enkätundersökning Undersökning av levnadsförhållanden. I denna undersökning tillfrågas personer över 16 år om sitt hushålls boendestandard. Vi har valt ut andelen som rapporterar om problem med läckande tak, trasiga väggar eller sprickor i fönster som det mest relevanta måttet att redovisa.

Tabell 1. Andel personer som bor i en bostad med antingen ett läckande tak eller fuktiga väggar/golv/stomme eller röta i fönsterkarmar eller golv, 2018

	Andel	Antal (tusental)
Totalt	7,8%	787
Storstäder och förortskommuner	7,6%	275
Större städer, pendlingskommuner, kommuner >25 000 invånare	7,9%	141
Övriga kommuner	7,4%	135
Män	7,9%	402
Kvinnor	7,7%	385
Ensamstående utan barn	7,3%	236
Ensamstående med barn	8,5%	52
Sammanboende utan barn	6,1%	182
Sammanboende med barn	9,8%	317
0-24 år	8,9%	262
25-44 år	7,9%	212
45-64 år	8,3%	207
65-84 år	5,7%	99
85+ år	2,7%	7
Utländsk bakgrund	10,4%	254
Svensk bakgrund	6,9%	525

Källa: SCB, egna beräkningar

I och med att måttet bygger på enkätdata kan vi inte beräkna det på hushållsnivå och inte heller bryta ned det exakt så som vi bryter de andra registerbaserade måtten. De nedbrytningar som visas i tabellen är hämtade från SCB:s beräkningar. Enligt beräkningarna bodde knappt åtta procent av de tillfrågade personerna, under 2018, i en bostad som de själva bedömde hade fuktproblem. Andelen har varit förhållandevis stabil de senaste åren. De största skillnaderna som kan observeras mellan olika grupper är att barnfamiljer verkar vara något mer drabbade än hushåll utan barn, att yngre drabbas mer än äldre och att personer med utländsk bakgrund (personer födda i utlandet eller där båda föräldrarna är födda i utlandet) är mer drabbade än personer med svensk bakgrund.

Hushåll med ansträngd boendeekonomi

Detta mått bygger på registerdata. För varje hushåll beräknar SCB en normerad kortsiktig årlig baskonsumtion. I baskonsumtionen ingår bland annat en schabloniserad boendeutgift baserad på hushållets storlek och den genomsnittliga lägenhetshyran i den region hushållet bor. Baskonsumtionen jämförs sedan med hushållets disponibla inkomst. Om inkomsten är lägre än baskonsumtionen anses hushållet ha ansträngd boendeekonomi. Beräkningarna finns närmare beskrivna i SCB (2019).

Andelen hushåll som har ansträngd boendeekonomi, enligt beräkningarna, uppgår till drygt fem procent i landet som helhet. Det motsvarar 245 000 hushåll. Andelen har stadigt minskat de senaste åren i de flesta regioner. Malmöregionen sticker ut med en högre andel än andra regioner.

Tabell 2. Andel och antal hushåll som har ansträngd boendeekonomi, 2018

	Andel	Antal (tusental)
Totalt	5,3%	245
Storstockholm	5,3%	54
Storgöteborg	5,0%	23
Stormalmö	8,3%	27
Kommuner >75 000 invånare	5,3%	52
Kommuner <75 000 invånare	4,8%	89

Källa: SCB, egna beräkningar

Trångbodda hushåll

Beräkningen av antalet trångbodda hushåll har gjorts i tre steg. Först har ensamstående hushåll utan barn definierats som icke-trångbodda, i linje med Socialstyrelsens riktlinjer. Därefter har de hushåll som bor mindre än vad Socialstyrelsens riktlinjer om rum anger, där vi sätter gränsen för när barn inte bör dela sovrum till 12 år, definierats som trångbodda. För de

hushåll som bor i bostäder där det saknas uppgift om antalet rum men det finns uppgift om boendearean, vilket motsvarar knappt 2 miljoner hushåll främst boende i småhus, har vi satt gränsen för trångboddhet till 20 kvadratmeter boyta per person.

Knappt 10 procent av hushållen, motsvarande 462 000 hushåll, är trångbodda enligt våra beräkningar. Andelen är betydligt högre i Stockholmsregionen och betydligt lägre i småkommunerna. Andelen trångbodda har ökat i de flesta regioner under de senaste åren.

Tabell 3. Andel och antal hushåll som är trångbodda, 2018

	Andel	Antal (tusental)
Totalt	9,9%	462
Storstockholm	15,6%	160
Storgöteborg	11,7%	53
Stormalmö	11,2%	37
Kommuner >75 000 invånare	9,1%	89
Kommuner <75 000 invånare	6,6%	123

Källa: SCB, egna beräkningar

Hushåll som är trångbodda och har ansträngd boendeekonomi

När kombinationen av trångboddhet och ansträngd boendeekonomi används som mått sjunker andelen hushåll med problem drastiskt. Det kombinerade måttet visar att andelen som är både trångbodda och har en ansträngd boendeekonomi uppgick till 1,2 procent, motsvarande knappt 56 000 hushåll. Andelen har varit förhållandevis stabil de senaste åren sex åren. I Malmöregionen är andelen högre än i de andra storstadsregionerna.

Tabell 4. Andel och antal hushåll som är trångbodda och har ansträngd boendeekonomi, 2018

	Andel	Antal (tusental)
Totalt	1,2%	56
Storstockholm	1,3%	14
Storgöteborg	1,2%	5
Stormalmö	2,1%	7
Kommuner >75 000 invånare	1,2%	12
Kommuner <75 000 invånare	1,0%	18

Källa: SCB, egna beräkningar

Hushåll med långa pendlingsavstånd

De hushåll som innehåller minst en person som har mer än 80 kilometers avstånd till sin arbetsplats, och om denna person också kan betecknas

som förvärvsarbetande, har vi valt att beteckna som hushåll med långt pendlingsavstånd.⁸

Totalt finns det hos drygt två procent av hushållen någon person som har långt till arbetsplatsen. Det motsvarar 107 000 hushåll. Andelen är mindre i storstadsregionerna än i resten av landet. Inga större förändringar av andelarna har noterats under de senaste åren.

Tabell 5. Andel och antal hushåll som har långa pendlingsavstånd, 2018

	Andel	Antal (tusental)
Totalt	2,3%	107
Storstockholm	1,0%	11
Storgöteborg	1,6%	7
Stormalmö	1,3%	4
Kommuner >75 000 invånare	2,9%	28
Kommuner <75 000 invånare	3,1%	57

Källa: SCB, egna beräkningar

Hushåll med långa pendlingsavstånd och ansträngd boendekonomi

Måttet som kombinerar långa pendlingsavstånd med ansträngd boendekonomi visar att ganska få hushåll har båda dessa problem. Andelen har legat stabilt kring 0,1 procent de senaste åren, vilket motsvarar knappt 5 000 hushåll.

Tabell 6. Andel och antal hushåll som har långa pendlingsavstånd och ansträngd boendekonomi, 2018

	Andel	Antal
Totalt	0,1%	4 700
Storstockholm	0,0%	400
Storgöteborg	0,1%	300
Stormalmö	0,1%	300
Kommuner >75 000 invånare	0,2%	1 700
Kommuner <75 000 invånare	0,1%	1 900

Källa: SCB, egna beräkningar

Hushåll med osäkert boende (upprepade flyttar)

I vårt mått på osäkert boende ingår antalet hushåll som innehåller minst en person som flyttat, dvs. bytt folkbokföringsadress, minst en gång om

⁸ När vi räknat fram vilka personer som har långt till arbetsplatsen har vi exkluderat de som huvudsakligen är studenter (om de erhållit studiemedel motsvarande mer än halvtidsstudier). Vi har också exkluderat de som har mer än 210 kilometer till arbetsplatsen, då vi antagit att dessa personer rimligtvis inte pendlar dagligen utan övernattar vid arbetsplatsen eller arbetar utanför arbetsplatsen.

året under de senaste tre åren. I landet som helhet uppgick andelen till knappt en procent, motsvarande knappt 42 000 hushåll. De geografiska skillnaderna är ganska små.

Tabell 7. Andel och antal hushåll där någon flyttat minst en gång om året de senaste tre åren, 2018

	Andel	Antal (tusental)
Totalt	0,9%	42
Storstockholm	0,9%	9
Storgöteborg	1,0%	4
Stormalmö	1,0%	3
Kommuner >75 000 invånare	1,1%	11
Kommuner <75 000 invånare	0,7%	14

Källa: SCB, egna beräkningar

Hushåll som har återkommande problem

Vi mäter återkommande problem som andelen hushåll, där någon i hushållet varit trångbodd eller haft ansträngd boendekonomi två år i rad. I hela landet var andelen hushåll drygt nio procent, motsvarande 438 000 hushåll. Andelen var högre i Stockholmsregionen och lägre i de mindre kommunerna.

Tabell 8. Andel och antal hushåll där någon varit trångbodd eller haft ansträngd boendekonomi minst två år i rad, 2018

	Andel	Antal (tusental)
Totalt	9,4%	438
Storstockholm	14,2%	145
Storgöteborg	10,6%	48
Stormalmö	11,4%	37
Kommuner >75 000 invånare	8,4%	82
Kommuner <75 000 invånare	6,7%	125

Källa: SCB, egna beräkningar

Nedbrytningar på olika grupperingar

Ett stort antal nedbrytningar av de registerbaserade måtten är möjliga. Vi redovisar här nedbrytningar på olika familjetyper, på hushåll med hemmaboende vuxna barn, på hushåll i olika åldrar, på hushåll med svensk eller utländsk bakgrund, på hushåll med olika inkomstnivåer samt på hushåll i olika boendeformer.

Bostadsbrist för olika hushållstyper

Det finns totalt knappt 2,2 miljoner ensamstående hushåll vilket är ungefär lika många som de hushåll där två vuxna personer bor tillsammans. Antalet hushåll med fler än två vuxna personer (där minst en vuxen

saknar sambo- eller barnrelation med de andra), övriga hushåll, uppgår till drygt 300 000. Antalet hushåll med barn är drygt 1,5 miljoner, av dessa är drygt 100 000 hushåll där det bara finns vuxna barn som är över 25 år.⁹

Andelen barnfamiljer som har bostadsbrist är överlag högre än andelen hushåll utan barn. Framför allt gäller det trångboddhet, men det är även tydligt när det gäller boendeekonomin och till viss utsträckning när det gäller långt pendlingsavstånd. Hushåll med sammanboende är i mindre utsträckning trångbodda och boendeekonomiskt ansträngda än andra hushåll. Kategorin övriga hushåll ligger högst, när det gäller de flesta mått.

Tabell 9. Andel av hushållen som har bostadsbrist enligt något kriterium fördelat på olika hushållstyper 2018

	Ensamstående utan barn	Ensamstående med barn	Sammanboende utan barn	Sammanboende med barn	Övriga hushåll utan barn	Övriga hushåll med barn
Ansträngd boendeekonomi	6,9%	12,2%	1,6%	3,7%	6,6%	6,1%
Trångbott	0,0%	29,0%	3,2%	14,6%	50,4%	60,5%
Trångbott och ansträngd boendeekonomi	0,0%	5,7%	0,2%	1,9%	4,2%	4,9%
Långt pendlingsavstånd	1,2%	2,2%	2,2%	3,6%	4,5%	4,9%
Långt pendlingsavstånd och ansträngd boendeekonomi	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%
Osäkert boende (upprepade flyttar)	0,7%	1,3%	0,8%	0,5%	3,4%	3,3%
Återkommande problem	3,6%	24,4%	2,9%	11,9%	36,8%	47,9%
Totalt antal hushåll i hushållstypen (tusental)	1 840	331	1 122	1 041	178	145

Källa: SCB, egna beräkningar

Jämför vi ensamstående, med och utan barn, utifrån kön så är det förhållandevis små skillnader mellan män och kvinnor. Andelen ensamstående män utan barn med ansträngd boendeekonomi är högre än andelen

⁹ Eftersom man bara kan vara folkbokförd på en adress så räknas de barn där föräldrarna bor i separata hushåll men har delad vårdnad endast som tillhörande ett av de två hushållen.

ensamstående kvinnor med barn. Å andra sidan är andelen ensamstående kvinnor med barn som är trångbodda eller har ansträngd boendeekonomi något högre än andelen ensamstående män med barn.

Bostadsbrist för hushåll med hemmaboende vuxna barn

Sammantaget fanns det drygt 510 000 hushåll med hemmaboende vuxna barn år 2018 (dvs. där någon som är 18 år eller äldre bor i samma lägenhet som en förälder). Av dessa hushåll är drygt en femtedel trångbodda, vilket är en markant högre andel än övriga hushåll. Det är också vanligare med långt pendlingsavstånd i dessa hushåll. Däremot är andelen hushåll som har en ansträngd boendeekonomi lite lägre. Det signalerar att problemen för hushåll med hemmaboende vuxna barn handlar mindre om ekonomi och mer om utrymme.

Tabell 10. Andel av hushållen som har bostadsbrist enligt något kriterium, 2018

	Hushåll med hemmaboende vuxna barn	Övriga hushåll
Ansträngd boendeekonomi	4,0%	5,4%
Trångbott	21,3%	8,5%
Trångbott och ansträngd boendeekonomi	2,0%	1,1%
Långt pendlingsavstånd	4,8%	2,0%
Långt pendlingsavstånd och ansträngd boendeekonomi	0,1%	0,1%
Osäkert boende (upprepade flyttar)	1,1%	0,9%
Återkommande problem	18,6%	8,3%
Totalt antal hushåll i hushållstypen (tusental)	510	4 147

Källa: SCB, egna beräkningar

Bostadsbrist i olika boendeformer

Knappt 1,9 miljoner hushåll bor i en ägarbostad. Till allra största delen finns dessa i småhus medan de dryga en miljon bostadsrätterna och de 1,4 miljoner hyresrätterna till största delen finns i flerbostadshus. Det finns även knappt 160 000 hushåll som bor i specialbostäder, vilka är jämnt fördelade mellan studentbostäder och särskilt boende för äldre och personer med funktionsnedsättning.¹⁰

Boende i äganderätt är mindre drabbade av bostadsbrist än de i andra boendeformer. Andelen är lägst för samtliga mått och indikatorer, med

¹⁰ Om vi jämför antalet hushåll med bostadsbeståndet så finner vi att omkring 9 procent av lägenheterna i bostadsbeståndet saknar personer folkbokförda som boende där. Störst är denna andel för specialbostäder där den uppgår till 39 procent.

undantag för långt pendlingsavstånd. Hushåll i specialbostäder har i betydligt större utsträckning ansträngd boendeekonomi än de som bor i andra boendeformer. Dessa hushåll är framför allt de som bor i studentbostäder. Andelen trångbodda är däremot högst bland de som bor i hyresrätt. Boende i hyresrätt och i specialbostad (återigen framför allt studentbostäder) är i högre grad både trångbodda och boendeekonomiskt pressade.

Tabell 11. Andel av hushållen som har bostadsbrist enligt något kriterium fördelat på olika boendeformer, 2018

	Äganderätt	Bostadsrätt	Hyresrätt	Specialbostäder	Övrigt boende
Ansträngd boendeekonomi	2,5%	4,0%	8,1%	14,8%	6,6%
Trångbott	3,6%	11,1%	18,1%	11,7%	14,6%
Trångbott och ansträngd boendeekonomi	0,2%	0,7%	2,9%	2,5%	1,9%
Långt pendlingsavstånd	2,9%	1,7%	1,9%	2,2%	2,3%
Långt pendlingsavstånd och ansträngd boendeekonomi	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Osäkert boende (upprepade flyttar)	0,4%	0,9%	1,3%	2,1%	1,3%
Återkommande problem	4,3%	10,0%	15,8%	12,1%	12,7%
Totalt antal hushåll i boendeformen (tusental)	1 887	1 027	1 391	156	64

Källa: SCB, egna beräkningar

Bostadsbrist för olika inkomstnivåer

Bostadsbrist samvarierar i hög grad med hushållets inkomst. De hushåll som har ansträngd boendeekonomi hamnar samtliga i den lägsta inkomstkvaliteten, dvs. den femtedel av hushållen som har lägst inkomst. Trångboddheten är mer jämnt fördelad, men andelen är ändå mer än tre gånger så hög i den lägsta kvaliteten som i den högsta. Andelen hushåll med långt pendlingsavstånd är högst bland höginkomsttagarna och lägst bland låginkomsttagarna, vilket indikerar att långt pendlingsavstånd till stor del kan vara självvalt och frivilligt.

Tabell 12. Andel av hushållen som har bostadsbrist enligt något kriterium fördelat på inkomstkvintiler, 2018 (baserat på hushållets disponibla inkomst)

	Kvintil 1	Kvintil 2	Kvintil 3	Kvintil 4	Kvintil 5
Ansträngd boendeekonomi	24,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Trångbott	15,6%	11,9%	10,0%	7,1%	4,6%
Trångbott och ansträngd boendeekonomi	5,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Långt pendlingsavstånd	1,3%	1,5%	2,3%	2,9%	3,6%
Långt pendlingsavstånd och ansträngd boendeekonomi	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Osäkert boende (upprepade flyttar)	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,7%
Återkommande problem	19,5%	9,5%	8,1%	5,7%	3,5%
Totalt antal hushåll i kvintilen (tusental)	931	931	931	931	931

Källa: SCB, egna beräkningar

Bostadsbrist för olika åldrar

En jämförelse mellan olika åldersgrupper visar att andelen äldre hushåll som har bostadsbrist är betydligt lägre än andelen yngre hushåll. Detta gäller för samtliga mått och indikatorer. När det gäller ansträngd boendeekonomi och osäkert boende (upprepade flyttar) är andelen markant högre för hushåll 19-29 år än för andra hushåll. När det gäller trångboddhet är andelen högst för hushåll 30-49 år.

Tabell 13. Andel av hushållen som har bostadsbrist enligt något kriterium fördelat på ålder 2018 (baserat på den som är äldst i hushållet)

	19-29 år	30-49 år	50-64 år	65-79 år	80+ år
Ansträngd boendeekonomi	11,7%	6,3%	4,6%	2,4%	2,7%
Trångbott	10,2%	16,9%	9,7%	3,4%	3,0%
Trångbott och ansträngd boendeekonomi	1,6%	2,3%	0,9%	0,3%	0,1%
Långt pendlingsavstånd	3,2%	2,7%	3,2%	1,2%	0,2%
Långt pendlingsavstånd och ansträngd boendeekonomi	0,5%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Osäkert boende (upprepade flyttar)	3,3%	1,0%	0,6%	0,2%	0,1%
Återkommande problem	10,0%	14,4%	9,8%	4,1%	4,0%
Totalt antal hushåll i ålderskategorin (tusental)	513	1 424	1 173	1 034	442

Källa: SCB, egna beräkningar

Bostadsbrist för de med utländsk bakgrund

Delas hushållen in efter om de innehåller någon med utländsk bakgrund eller inte så framträder tydliga skillnader. Andelen med ansträngd boendeekonomi eller trångboddhet är betydligt högre i hushåll där det finns någon som är född utomlands. Däremot är skillnaderna när det gäller pendlingsavstånd och upprepade flyttar inte så stora.

Tabell 14. Andel av hushållen som har bostadsbrist enligt något kriterium fördelat på svensk och utländsk bakgrund, 2018

	Ingen i hushållet är född utomlands	Mindre än hälften i hushållet är födda utomlands	Fler än hälften i hushållet är födda utomlands
Ansträngd boendeekonomi	3,5%	8,0%	11,2%
Trångbott	5,5%	30,7%	21,7%
Trångbott och ansträngd boendeekonomi	0,3%	4,7%	3,7%
Långt pendlingsavstånd	2,3%	3,5%	2,0%
Långt pendlingsavstånd och ansträngd boendeekonomi	0,1%	0,1%	0,2%
Osäkert boende (upprepade flyttar)	0,8%	1,2%	1,3%
Återkommande problem	5,8%	25,7%	19,4%
Totalt antal hushåll i kategorin (tusental)	3 519	220	918

Källa: SCB, egna beräkningar

Bostadsbrist på individnivå

För att kunna jämföra vissa individtyper med varandra har vi räknat om några av måtten till individnivå. Andelen individer som har bostadsbrist enligt något av måtten skiljer sig av naturliga skäl från andelen hushåll, då ett hushåll kan innehålla allt från en till ett flertal individer. Särskilt tydligt är det för måttet trångboddhet. Drygt 17 procent av individerna är trångbodda, jämför med knappt 10 procent av hushållen. Anledningen till den stora skillnaden är att hushåll som är trångbodda i genomsnitt består av fler individer än hushåll som inte är trångbodda. Det genomsnittliga antalet personer per hushåll uppgår till 3,8 respektive 2,0.

En jämförelse mellan kvinnor och män visar ganska små skillnader. Andelen män med långt pendlingsavstånd är fler än andelen kvinnor men i övrigt är det marginella skillnader. Utlandsfödda personer har i betydligt större utsträckning än inhemskt födda ansträngd boendeekonomi och trångboddhet, däremot inte längre pendlingsavstånd. Andelen individer

med bostadsproblematik avtar tydligt med åldern. Högst andelar för både ansträngd boendeekonomi och trångboddhet hittar vi i den yngsta åldersklassen 0-18 år. Sedan minskar andelarna för varje åldersklass.

Tabell 15. Andel individer som har bostadsbrist enligt något kriterium fördelat på kön, födelseland respektive ålder, 2018

	Ansträngd boendeekonomi	Trångboddhet	Trångboddhet och ansträngd boendeekonomi	Långt pendlingsavstånd	Långt pendlingsavstånd och ansträngd boendeekonomi
Totalt	5,2%	17,2%	2,2%	1,1%	0,1%
Män	5,3%	17,3%	2,2%	1,4%	0,1%
Kvinnor	5,1%	17,0%	2,3%	0,8%	0,1%
Född i Sverige	3,6%	12,6%	1,2%	1,1%	0,1%
Född utomlands	12,2%	36,5%	6,5%	1,0%	0,2%
0-18 år	8,1%	28,0%	5,0%	0,1%	0,1%
19-29 år	7,0%	24,1%	2,3%	2,3%	0,2%
30-49 år	5,3%	20,4%	2,3%	1,6%	0,1%
50-64 år	3,7%	9,1%	0,8%	1,6%	0,1%
65-79 år	2,0%	3,3%	0,2%	0,5%	0,0%
80+ år	2,4%	3,3%	0,1%	0,0%	0,0%

Källa: SCB, egna beräkningar

Jämförelse med andras beräkningar

De senaste åren har en del andra liknande beräkningar, som de vi gjort ovan, presenterats. Tyréns (2020) gör en beräkning för Uppsala kommun, baserad på trångboddhet enligt norm 2, boendeekonomi och upprepade flyttar. I den skattas antalet hushåll som ”flaggas för en osäker boendesituation” år 2017 till knappt 18 000 (motsvarande drygt 17 procent) varav 10 000 bedöms sakna ekonomi att efterfråga en rimlig bostad. Vår beräkningsmetod landar i att drygt 16 000 hushåll i Uppsala var antingen trångbodda eller hade ansträngd boendeekonomi år 2017. Bland dessa beräknas dock bara drygt 1 000 hushåll haft båda problemen.

Region Skåne (2020) kommer i en beräkning på data för år 2018, grundad på trångboddhetsnorm 2, boendeekonomi och hemmaboende vuxna barn, fram till att 5 000 skånska hushåll, som är trångbodda eller har hemmaboende vuxna barn, saknar ekonomi att efterfråga en lämpligare bostad. Våra regionala beräkningar visar att drygt 10 000 skånska hushåll (1,7 procent) är både trångbodda och har ansträngd boendeekonomi.

Vilket mått är bäst?

Vi har tagit fram ett antal mått för att försöka matcha de kriterier vi ställt upp för behovsbaserad bostadsbrist. De olika måtten speglar olika delar av bostadsbristen och det finns goda motiv för att framöver följa hur de utvecklas på både nationell, regional och lokal nivå och hur utvecklingen för olika hushållstyper ser ut.

Det är svårt att lyfta fram ett mått framför något annat. Beräkningen av andelen hushåll som är både trångbodda och har ansträngd boendeeekonomi ser vi dock som det skarpaste måttet i den bemärkelsen att det sannolikt är i denna grupp som vi hittar de hushåll som är mest drabbade och i störst behov av en annan boendelösning än den de har i dag¹¹.

Måtten för trångboddhet och ansträngd boendeeekonomi är också de mått som vi anser bäst mäter uppfyllandet av det behov som formulerats i kriteriet. De andra måtten kan lättare ifrågasättas för att inte mäta exakt det som avses i kriteriet, vilket innebär att de mer måste ses som signaler eller indikatorer på bostadsrelaterade problem.

¹¹ Det kan naturligtvis finnas personer och hushåll som är felregistrerade i folkbokföringen, eller kanske inte täcks av lägenhets- eller inkomstregistret, som bor trångt och har ansträngd boendeeekonomi utan att de kommer med i beräkningarna.

Svagheter och styrkor i vald metod

I detta avsnitt går vi igenom de osäkerheter och risker som finns i vår valda metod, hur noggrant och med vilken precision vi mäter bostadsbristen och hur känsliga resultaten är för hur måtten konstruerats. Vi tittar även på möjligheterna att göra prognoser och framskrivningar av bostadsbristen.

Mäter vi det vi vill mäta?

Det första steget i en utvärdering av hur väl vår valda metod fungerar är att analysera validiteten. Med detta avses hur väl mätvärdena i genomsnitt överensstämmer med det sanna värdet, dvs. om ett hushåll har bostadsbrist eller inte. Om validiteten är hög har förekomsten av systematiska och grova fel minimerats. Om validitet är att vi faktiskt mäter det vi vill mäta, och handlar om risken för systematiska och grova fel, så avser precisionen hur bra vi mäter. Precision anger spridningen kring mätseriens medelvärde eller tyngdpunkt, dvs. hur de tillfälliga och slumpmässiga felen fördelar sig. En komplikation i sammanhanget är naturligtvis att vi inte vet det sanna värdet, dvs. om ett hushåll verkligen har bostadsbrist eller inte. Analysen blir därför mer en kvalitativ utvärdering av om vi verkligen mäter det vi vill mäta och hur skarpa måtten är snarare än en kvantitativ beräkning av hur nära sanningen vi kommer med metoden.

Vi vill ta fram ett kvantitativt mått på bostadsbrist. Först och främst har vi valt att kvantifiera bostadsbristen i termer av antalet hushåll som saknar en bostad som uppfyller deras behov. På hushållsnivå antar vi att bostadsbristen är binär, dvs. antingen saknar hushållet adekvat bostad eller så saknar hushållet inte en adekvat bostad. Vi tillåter inga mellanting. Bostadsbrist mäts då som antalet hushåll vars bostadsbehov inte är uppfyllt. Alternativt kunde man skattat bostadsbristen som hur många personer som saknar bostad. Andra tänkbara mått är antalet bostäder som saknas, hur många kvadratmeter boyta som saknas eller hur många rum som saknas. Man kunde också använt sig av helt andra enheter, som pris- eller hyresskillnader mellan olika bostäder räknat i procent eller kronor. Hur långt ett hushåll behöver flytta i kilometer för att hitta en bostad skulle också kunna vara en möjlig måttenhet liksom hur stor inkomstökning som hushållet behöver för att få ihop boendeekonomin. Att mäta bostadsbristen som antalet hushåll med ouppfyllt bostadsbehov gör det dock lättare att tolka och använda måtten.

Därefter har vi valt att definiera bostadsbrist på hushållsnivå som brist på rimlig, eller lämplig, bostad. Närmare bestämt mäter vi bostadsbristen som antalet hushåll som saknar rimlig bostad, givet deras nuvarande familjesituation, sysselsättning, inkomst, boende och andra förutsättningar. Genom att mäta på det sättet så får vi ett mått som visar antalet hushåll som behöver en annan boendelösning än den de har för tillfället. Detta ska inte tas som ett mått på hur många bostäder som skulle behöva tillkomma (byggas) för att samtliga hushåll ska ha en rimlig bostad. Att ta fram ett sådant mått skulle kräva detaljerad information och data (eller grova antaganden) om flyttbenägenheter, arbetsmarknad, hushållsbildning och hur nyproducerade bostäder i praktiken fördelas till hushållen. Ett alternativ till det behovsbaserade perspektivet är att se på hushållets efterfrågan (dess subjektiva preferenser, betalningsvilja och betalningsförmåga) och notera hur väl dess nuvarande bostad uppfyller denna efterfrågan. Det finns dock inget enkelt och robust sätt att bedöma bostadsefterfrågan ned på individuell hushållsnivå, utan att behöva göra en mängd antaganden och förenklingar som försvårar bedömningar för olika grupper och geografiska indelningar.

Vi har formulerat sex kriterier för att ett hushålls bostadsbehov ska anses vara uppfyllt. Hushållets bostad ska ha en rimlig materiell standard och en rimlig boendeyta, boendekostnaden ska rymmas inom hushållets ekonomiska förutsättningar och bostaden ska ligga inom rimligt avstånd från arbetsplats, skola och service. Hushållet ska också disponera bostaden under en rimlig lång tidsperiod och det ska gå att hitta en ny bostad inom en rimlig tidsrymd. En styrka med detta sätt är att de olika kriterierna fångar olika aspekter av bostadsbrist och att det därmed är möjligt att särredovisa de olika problemen.

Ett ytterligare kriterium som man kunde ha övervägt att inkludera är om vuxna barn bor tillsammans med föräldrar. Metoden och datatillgången gör det möjligt men vi har ändå valt att inte ta med detta problem som ett kriterium. Att vuxna barn bor med sina föräldrar, och därmed kanske inte tar steget in i vuxenlivet eller på andra vis hindras i sin utveckling, betecknas i vissa sammanhang som bostadsbrist. Men vi ser det som väldigt svårt att formulera detta kriterium på ett objektivet och mätbart sätt så att det blir möjligt att avgöra om hushållet (eller någon medlem av hushållet) faktiskt har ett objektivet behov av att ett eller flera vuxna barn flyttar. En del bostadsrelaterade problem som kan bero på hemmaboende vuxna barn kommer däremot att visa sig i de andra kriterierna, som trångboddhet eller ansträngd boendekonomi. Hushåll med hemmaboende vuxna barn finns med som grupp i våra jämförelser och då kan man se om dessa hushåll är mer drabbade än andra.

Det går att ifrågasätta hur väl kriterierna egentligen avspeglar bostadsbrist, exempelvis skulle man kunna hävda att de lika väl återger dåliga ekonomiska möjligheter, brist på jobb och arbetsplatser eller brist på transportmöjligheter som brist på rimliga bostäder. Motargumentet är att oavsett ekonomi, arbete och andra förutsättningar så bör varje hushåll ha en bostad som uppfyller deras grundläggande behov, dvs. en rimlig bostad. Om ett bristande behov sedan kan tillgodoses genom att hushållet får förtur i hyreskön, inkomststöd, hjälp av arbetsförmedling, bättre offentliga kommunikationer, hjälp av kommunen med hyreskontrakt eller att det byggs en ny bostad spelar egentligen ingen roll för den initiala bedömningen att hushållet saknar en rimlig bostad. De mått vi presenterar är en uppskattning av hur många hushåll som vid tidpunkten för mätningen inte hade en rimlig bostad, det är inte en bedömning av hur många bostäder som behöver tillkomma eller av vilka andra åtgärder som behövs för att dessa hushålls problem ska vara lösta.

En potentiell svaghet i metoden är att det inte finns ett självklart sätt att hantera självvald, frivillig bostadsbrist. Vi har valt att hantera det genom att titta på kombinationer av kriterier. Framför allt har vi satt det ekonomiska kriteriet i första rummet och utgått från att allvarlig bostadsbrist bör inkludera en ansträngd boendekonomi. Du kan vara trångbodd, ha lång restid till arbetsplatsen, bo med korta andrahandskontrakt eller ha svårt att hitta en ny bostad utan att nödvändigtvis ha behov av hjälp. Men har du, utöver något av dessa problem, dessutom en ansträngd boendekonomi så har du med stor sannolikhet brist på rimlig bostad. Detta tillvägagångssätt bottnar främst i uppdragsdirektivets önskan att fokusera på hushåll med begränsade ekonomiska möjligheter. Med ett annat fokus hade man kunnat överväga andra sätt att hantera frivilligheten.

Eftersom vi bygger kriterierna och måtten på den information vi kan extrahera från underliggande registerdata blir det svårt att tillämpa metoden på grupper som har andra behov än de som finns formulerade i kriterierna. Om det handlar om behov som är större eller mindre än vad som anges i kriterierna så är det rent tekniskt möjligt att göra men det skulle bli tidskrävande beräkningar. Antag exempelvis att vi ville differentiera beräkningarna och tillämpa olika trångboddhetsnormer för olika hushållstyper, eller att vi ville ha olika krav på hur lång tid ett hushåll bör disponera sitt boende beroende på vilken ålder hushållet var i, så skulle det vara möjligt att göra. Om det däremot rör sig om behov vars uppfyllelse inte kan bedömas utifrån de registerdata vi har tillgång till, exempelvis behov av omsorg, vård eller skydd i bostaden, så krävs det däremot andra lösningar. Detta drabbar bedömningen av brist avseende särskilt boende för äldre, anpassat boende för personer med funktionsnedsättning och

skyddat boende för våldsutsatta. Bedömningen av sådan brist måste därför göras på annat vis.

Hur väl svarar måtten mot kriterierna?

För att bedöma om behovet enligt ett visst kriterium är uppfyllt eller inte, lutar vi oss mot författningar samt andra offentliga normer och riktlinjer. Enligt vår bedömning innefattar uppdraget inte att föreslå nya eller ändrade normer utan snarare att tolka och översätta de som redan finns. Vi har därför så långt det är möjligt försökt att inte göra några egna bedömningar när det gäller hur gränserna i de olika måtten är formulerade. Men det är ofrånkomligt att vi behövt göra egna avväganden. Naturligtvis kan både de normer vi väljer att använda och våra subjektiva avväganden diskuteras och ifrågasättas. Känslighetsanalysen nedan visar hur resultaten varierar när vi använder olika gränser i normerna.

När det gäller rimlig boendestandard har vi, i brist på adekvat registerdata, valt att redovisa ett mått från en årlig urvalsundersökning från SCB och Eurostat som räknar hur många som bor i en bostad med antingen ett läckande tak, fuktiga väggar, golv eller stomme alternativt röta i fönsterkarmar eller golv. Det finns andra liknande mått från samma undersökning som skulle kunna användas. Vår bedömning är dock att antingen mäter de bostadsproblem som är i det närmsta obefintliga i Sverige, exempelvis om det finns tillgång till toalett, eller så innehåller de ett ganska stort mått av subjektivitet, exempelvis om man upplever att det är mörkt i bostaden. Vi bedömer därmed att det mest relevanta måttet att följa, av de tillgängliga, är det som mäter hur många som anser sig ha fuktproblem i sin bostad. Naturligtvis är detta bara en liten del av vad som ingår i en lägsta godtagbar standard och man skulle kunna tänka sig att titta även på andra mått från denna undersökning. En uppenbar svaghet med detta mått är att det är baserat på en urvalsundersökning gjord via enkät. Det innebär att vi inte kan bryta ned måttet geografiskt och på olika grupper som vi hade velat. Det innebär också att vi inte kan kombinera detta mått med andra mått för att kompensera för frivillighet. Trots de brister och svagheter som detta mått uppenbart har så anser vi att det är acceptabelt att använda, framför allt utifrån en bedömning att bristande standard inte är det främsta bostadsbristrelaterade problemet.

Tillgång till rimlig boendeyta mäter vi enligt Socialstyrelsens riktlinje för trångboddhet, kompletterat med gränser för antalet kvadratmeter per person i hushållet i de fall där vi inte har uppgifter om hur många rum som finns i bostaden. Det finns flera olika trångboddhetsnormer som skulle kunna tillämpas för detta mått. Den främsta anledningen till att vi

använder denna är att det är den enda trångboddhetsnormen som har en officiell status, dvs. den ligger till grund för myndighetsbeslut.

Hushållets förmåga att bära sin boendekostnad mäts genom att dess disponibla inkomst jämförs med en SCB-beräknad baskonsumtion, som baseras på Socialstyrelsens riksnorm för försörjningsstöd, och en schabloniserad boendeutgift, baserad på genomsnittliga lägenhetshyror, boendeort och hushållets storlek. Man skulle kunna tänka sig att använda andra normer för baskonsumtionen i denna beräkning, framför allt kanske någon som inte låg så nära vad många uppfattar som existensminimum. Det sätt som SCB beräknar baskonsumtionen på ser vi dock som det mest robusta och objektiva sättet att beräkna denna del, även om det bör påpekas att den inte är tänkt som en långsiktigt hållbar konsumtionsnivå. Måttet bygger på schabloniserade boendeutgifter och inte på hushållets faktiska boendeutgift (dessa finns inte i registerdata) vilket är en svaghet. Om vi hade använt en annan, mindre återhållsam, norm för konsumtionen hade antalet hushåll med en ansträngd boendekonomi blivit fler. Om vi däremot hade använt faktiska boendeutgifter istället för schablonberäknade hade sannolikt färre hushåll haft en ansträngd boendekonomi, då schablonen utgår från ett genomsnitt.

Rimligt avstånd till arbetsplats, skola och service har vi valt att koppla till begreppet dagspendlingsavstånd och de regler som säger att detta avstånd inte bör vara större än att en person kan transportera sig till arbetsplatsen på under 1,5 timme. Sannolikt kommer vi att både över- och underskatta antalet hushåll som har problem med långa pendlingstider. I registerdata har vi tillgång till koordinater för bostad och arbetsplats och kan räkna ut det geografiska avståndet mellan dessa fågelvägen. Det innebär för det första att vi missar de som har långa avstånd till andra väsentliga funktioner. Det innebär också att vi kommer att missbedöma restiden. Det vore visserligen inte omöjligt att räkna ut det faktiska avståndet givet transportmöjligheter och översätta det till restid men vi bedömer inte att sådana avancerade beräkningar ryms inom detta uppdrag. Därför uppskattar vi att gränsen för dagspendlingsavståndet medger ett avstånd på upp till 80 km fågelvägen mellan bostad och arbetsplats. Det innebär att detta mått blir en väldigt grov uppskattning av hur lång den faktiska restiden är. För en del som har mindre än 80 km till arbetsplatsen kan arbetsresan till följd av dålig infrastruktur, outbyggd kollektivtrafik och andra faktorer ändå ta mer än 1,5 timme. Andra som kanske har mer än 80 km till arbetet kan kanske ta sig dit via motorväg eller snabbtåg. På hushållsnivå använder vi det geografiska avståndet mellan bostad och arbetsplats för den vuxna person i hushållet som har längst avstånd. Det innebär att det kan finnas flera andra personer i hushållet som inte alls har detta problem.

Det kan också vara så att personen som beräknas ha längst till sin arbetsplats kanske bara pendlar dit någon dag i veckan, övernattar vid arbetsplatsen eller mest jobbar mobilt eller utanför arbetsplatsen. Osäkerheten kring träffsäkerheten i detta mått gör att det bör tolkas mycket försiktigt och kanske helst mätas i kombination med något av de andra måtten.

Det finns inga registeruppgifter kring kontrakts- och ägarförhållanden för boende och bostäder på individ- eller hushållsnivå. Det gör det omöjligt att direkt mäta hur lång tidsperiod hushållet disponerar sitt aktuella boende och hur det faktiska besittningsskyddet ser ut. Detta är en svaghet i metoden, eller egentligen i dataunderlaget. Ett annat sätt att mäta hur säkert boende hushållet har är att titta på hur ofta det flyttat. Om antalet flyttar är många så kan det vara ett tecken på att hushållet har svårt att hitta en bostad att disponera över en rimlig tidsperiod. Om antalet flyttar är få så kan det tyda på att hushållet har ett säkert boende, även om detta inte är självklart (man kan ju bo på samma adress under lång tid utan att ha ett avtal om detta). Vi har valt att mäta detta kriterium som antalet hushåll där minst en person flyttat (bytt folkbokföringsadress) minst en gång om året under de senaste tre åren. Kalibreringen av detta mått gjordes utifrån en avvägning mellan vad som kan anses vara minimikravet på en rimligt lång tidsperiod att disponera en bostad (bedömd som tre till tolv månader) och vilken frekvens det kan anses vara rimligt att behöva flytta (en gång om året). För detta mått finns en viss osäkerhet kring hur väl det faktiskt mäter det som det är tänkt att mäta, dvs. hur många hushåll som har ett boende som de vet de kan bo kvar i under en rimlig period framöver, och även en osäkerhet kring hur själva måttet ska konstrueras. Dessutom finns det en osäkerhet i själva mätningen då det är sannolikt att flera flyttar utan att byta folkbokföringsadress. Det innebär att detta mått bör ses som en indikator på att hushållet skulle kunna ha ett osäkert boende snarare än ett faktiskt kvantitativt mått på hur många hushåll som saknar säkert boende.

Det går inte att direkt mäta hur lång tid det skulle ta för ett hushåll att hitta en ny bostad om de önskade en, det är ett rent hypotetiskt mått. Det finns inte heller någon tydligt formulerad norm som ger direkt vägledning kring hur lång tid det får ta att hitta en ny bostad. Det mått vi använder för att bedöma detta kriterium innebär att vi räknar antalet hushåll där någon person varit trångbodd eller haft ansträngd boendekonomi minst två år i rad. Det visar att man behövt en ny boendelösning under minst ett år, men inte fått tag i någon.

En generell styrka med metoden vi använder är att vi lutar oss mot registerdata så mycket det går, det innebär att vi kan vara flexibla när det

gäller nedbrytning på geografiska områden och på olika hushållsgrupper. Vi får inte heller några problem med urvalsfel. Metoden går också enkelt att anpassa om man vill ändra, ta bort eller lägga till något kriterium eller om man vill göra ändringar av hur måtten är konstruerade. Svagheten med metoden är att registerdata inte riktigt innehåller all information som behövs för att skapa tydliga och exakta mått för alla kriterier. Osäkerheten kring kvaliteten i registerdata är också en potentiell svaghet.

Hur bra mäter vi?¹²

I och med att vi baserar de flesta av våra mått på totalundersökningar så finns det inga urvalsfel.¹³ Däremot finns det täckningsfel, bortfallsfel, mätfel och bearbetningsfel i olika utsträckning.

De mått som vi har beräknat bygger på underliggande mikrodata från olika offentliga register. Den främsta källan till osäkerhet för den registerbaserade statistiken, för både individer och hushåll, är personer som är folkbokförda på en lägenhet som de inte bor i. Den officiella statistiken som publiceras om hushåll för riket, län och kommun bedöms av SCB generellt vara av god kvalitet. På mikronivå, dvs. för enskilda hushåll, förekommer dock en del felaktigheter. När uppgifter för små regioner eller grupper studeras, kommer dessa fel att få större betydelse än i mer aggregerad statistik. Vi bedömer dock att de nedbrytningar som vi gör är av tillräcklig kvalitet för att vara meningsfulla.

De registerdata vi använder bygger på folkbokföringsuppgifter som är avsedd att täcka personer som är varaktigt bosatta i Sverige. Personer som bara är tillfälligt bosatta eller asylsökande täcks inte av statistiken. Hushåll definieras som de personer som är bosatta i samma lägenhet, så kallade bostadshushåll. Det innebär att om flera hushåll delar lägenhet, eller om ett hushåll är inneboende hos ett annat, så kommer de att räknas som ett hushåll i statistiken. Problemet med att många personer ibland är skrivna på samma adress kan illustreras med beräkningar av hur många hushåll det finns med väldigt många hushållsmedlemmar. Ju fler medlemmar ett hushåll har desto större är sannolikheten att någon eller några är felregistrerade. Under år 2018 fanns det 96 hushåll i landet med fler än 20 hushållsmedlemmar. Dessa hushåll var ganska jämnt spridda över

¹² Detta avsnitt bygger till stor del på Statiska Centralbyråns dokumentation, se referenslistan för referenser.

¹³ Måttet på rimlig boendestandard är det enda som bygger på en urvalsundersökning. I undersökningen år 2018 bedömdes 7,8 procent av befolkningen ha läckande tak, sprickor i fönster eller trasiga väggar. Den statistiska felmarginalen var då 0,8 procentenheter.

landet. Antalet hushåll med mer än 10 medlemmar var drygt 5 000, motsvarande 0,1 procent av samtliga hushåll.

Täckningsfel uppstår exempelvis till följd av att studenter ofta är folkbokförda hos sina föräldrar och inte på studieorten. Ungefär en tredjedel av studentbostäderna saknar folkbokförda personer. Även bland specialbostäder för äldre finns det en stor andel lägenheter som saknar folkbokförda personer. Äldre personer som flyttar till särskilt boende kan nämligen enligt bestämmelserna vara folkbokförda hos en anhörig. En person som har en tillfällig bostad eller ett osäkert hyreskontrakt ändrar kanske inte sin folkbokföringsadress, utan fortsätter vara folkbokförd hos föräldrar eller någon annan. Detta innebär, som tidigare nämnts, att antalet flyttar underskattas.

Undertäckning i registerdata uppstår då invandrare inte folkbokför sig i Sverige. Utvandring kan istället orsaka övertäckning om utflyttningen inte anmäls¹⁴.

Växelvis boende barn kan bara tillhöra ett hushåll i statistiken eftersom en person bara kan vara folkbokförd på en lägenhet, aldrig flera. Detta medför att antalet hushåll inom respektive hushållstyp kan över- och underskattas.

Problem som uppstår i hushållsstatistiken beror ofta på att individer saknar eller har felaktiga kopplingar till hushåll. Omkring 2 procent av den folkbokförda befolkningen bor i lägenheter som inte ingår i Lägenhetsregistret, exempelvis de som bor permanent i fritidshus. SCB:s modell för bortfallshantering innebär att flertalet av dessa personer kan placeras i hushåll (men fortfarande inte kopplas till en lägenhet). Kvar blir ett bortfall på omkring 0,1 procent, motsvarande 15 000 personer som saknar koppling till hushåll. På kommunnivå varierar detta bortfall mellan 0,0 och 0,4 procent.

Vid beräkning av hushållets disponibla inkomst ingår inkomster och transfereringar som finns med i register, men stöd från föräldrar till barn, gåvor mellan hushåll eller svarta inkomster ingår inte. Vissa hushåll innehåller någon som inte varit folkbokförd i Sverige under hela året och därför inte har fått hela sin årsinkomst registrerad. Sammantaget innebär det att för knappt 96 000 hushåll, motsvarande 2 procent, saknas uppgift om boendeekonomin. Särskilt kan problem uppstå i gränskommuner där någon bor i Sverige men arbetar och beskattas i ett grannland.

¹⁴ SCB uppskattade den totala övertäckningen till ungefär 80 000 personer för år 2016 i deras senaste bedömning.

Täckningen av bostäder i Lägenhetsregistret påverkar kvaliteten i den registerbaserade hushållsstatistiken. Sammantaget finns det knappt 60 000 hushåll, motsvarande 1 procent, som vi inte kan placera i en specifik lägenhet. På kommunnivå är den andelen som högst 8 procent. Täckningsgraden skiljer sig mellan olika bostadskategorier. Framförallt är täckningen varierande för specialbostäder och nybyggda flerbostadshus. I vissa kommuner med mycket nyproduktion kan bortfallet bli ganska stort. Partiellt bortfall som förekommer är avsaknad av uppgifter om bostadsarea och antal rum.

Felklassificeringar av hushåll förekommer. SCB uppskattar exempelvis att antalet hushåll med ensamstående och sammanboende utan barn underskattas med cirka 12 respektive 10 procent, främst för att de klassificerats som större hushåll. Sannolikt handlar det om hushåll som delar bostad, är inneboende eller hyr i andra hand.

I registerdatan redovisas de som är folkbokförda på en bostad också som boende i ägande-, bostads- respektive hyresrätt oavsett om de bor i första hand eller hyr i andra hand. Det innebär att antalet hushåll med bostads- eller äganderätt överskattas och antalet hushåll som hyr sin bostad underskattas.

Statistik över antalet hemlösa går inte att ta fram med hjälp av registerdata, de redovisas som boende där de är folkbokförda och kommer därmed in i våra beräkningar utifrån den adressen. Är de inte folkbokförda ingår de inte alls i denna boendestatistik.

Känslighetsanalys

För att testa robustheten i våra mått har vi gjort känslighetsanalyser där vi ändrat definitioner och antaganden i beräkningarna och jämfört resultaten med utfallet i den ursprungliga metoden.

När det gäller rimlig boendestandard har vi i förra kapitlet tittat på hur stor andel personer som uppger sig ha problem med läckande tak, fuktiga väggar, golv eller fundament eller rötskador i fönster och golv. Det finns fyra enkätfrågor kring boendestandard i den undersökning som måttet är hämtat från. Utöver den ovannämnda frågan så frågas hushållen också om tillgången till spolande toalett, om tillgången till dusch eller badrum och om det är problem med att det är för mörkt i bostaden. Alternativ 1 i tabell 16 nedan avser andelen personer som angett att deras bostad har minst ett av de fyra problemen. Alternativ 2 avser andelen som angett att de har minst två av de fyra problemen. Som synes finns det en del hushåll

som har ett av problemen medan andelen som upplever sig ha mer än ett problem är ganska få.

Ett vanligt alternativ när det gäller ansträngd boendeekonomi är att titta på de hushåll som har lägst inkomst. När vi begränsar oss till de 40 procent av hushållen som har lägst inkomster så stiger andelen med ansträngd boendeekonomi till 13,1 procent. Andelen stiger mer i de regioner som redan ligger högt än i de som har en låg andel enligt ursprungsmetoden.

För trångboddhet finns det ett antal normer att jämföra med. I SCB:s beräkningar av trångboddhet enligt norm 2 och 3 så landar andelen trångbodda individer på 5,1 respektive 17,9 procent.¹⁵ Ett tredje alternativ är att bara använda sig av en gräns på 20 kvadratmeter boyta per person. Då landar andelen trångbodda hushåll på 16,6 procent. Hur trångboddhet definieras verkas således kunna påverka andelen med detta problem en hel del.

När vi för långt pendlingsavstånd tar bort antagandet om att de som har mer än 21 mil till arbetsplatsen sannolikt övernattar på arbetsorten eller arbetar mobilt så ökar andelen med långt pendlingsavstånd till 5,0 procent från de 2,3 procent, som blir utfallet då det långa pendlingsavståndet begränsas till mellan 8 och 21 mil. Det antyder att de specifika gränsdragningarna i måttets konstruktion kan spela en stor roll.

Om vi ändrar gränsen för antalet flyttar från minst en gång om året under tre år i följd till minst tre gånger under det senaste året så sjunker andelen hushåll med osäkert boende (upprepade flyttar) något från 0,9 till 0,2 procent.

Om vi ändrar beräkningen för återkommande problem från att hushållet ska ha varit antingen trångbodd under två år i rad eller haft ansträngd boendeekonomi under två år i rad, till att det kan ha varit antingen eller så stiger andelen från 9,4 till 10,7 procent.

Vi kan konstatera att utfallen av beräkningarna är känsliga för hur definitioner och antaganden i måtten kalibreras. Graden av känslighet varierar dock från mått till mått. Sammantaget bedömer vi att känsligheten

¹⁵ Norm 2 innebär ett rumskrav motsvarande ett sovrum på två personer och dessutom vardagsrum och kök. Norm 3 motsvarar ett sovrum per person, där sammanboende par kan dela sovrum, samt vardagsrum och kök. I båda normerna antas att man inte kan vara trångbodd i ett småhus, där har vi istället satt ett krav på minst 20 kvm per person. SCB räknar inte med de individer som bor i det som klassificeras som övriga hushåll, vi inkluderar dessa hushåll i våra beräkningar. SCB:s beräkningar avser andelen individer medan vi räknar andelen hushåll.

motiverar en viss försiktighet med att dra allt för långtgående slutsatser baserat på beräkningarna.

Tabell 16. Andel som har bostadsbrist enligt alternativa mått 2018

	Ursprunglig metod	Alternativ 1	Alternativ 2
Rimlig boendestandard (andel personer)	7,8%	13,2%	1,4%
Ansträngd boendekonomi (andel hushåll)	5,3%	13,1%	
Trångboddhet (andel hushåll)	9,9%	16,6%	
Trångboddhet (andel personer)	17,2%	5,1%	17,9%
Långt pendlingsavstånd (andel hushåll)	2,3%	5,0%	
Osäkert boende (upprepade flyttar) (andel hushåll)	0,9%	0,2%	
Återkommande problem (andel hushåll)	9,4%	10,7%	

Källa: SCB, egna beräkningar

Framskrivningar

Att göra tillförlitliga prognoser över hur bostadsbristen, mätt som antalet hushåll som saknar rimlig bostad, kommer att utvecklas på kortare eller längre sikt låter sig inte göra på ett enkelt vis. Utöver en mängd strukturella demografiska trender och förändringar i bostadsbeståndet påverkas bostadsbristen också av ekonomiska och finansiella konjunktursvängningar. Framför allt påverkas bostadsbristen, i den bemärkelse vi valt att analysera den, till stor del av bostadssociala politiska åtgärder. Det innebär att prognoser över framtida bostadsbrist till mycket stor del skulle bli en prognos över bostadspolitiska beslut. Givet detta har vi gjort bedömningen att det viktigaste är att göra en så korrekt uppskattning som det går, av hur många hushåll som saknar en rimlig bostad i dagsläget och inte att, genom tveksamma modellskattningar och antaganden, göra bedömningar in i framtiden.

Genom scenarion och simuleringar skulle man kunna bilda sig en uppfattning om hur den framtida bostadsbristen skulle kunna utvecklas givet olika antaganden om omvärldsutvecklingen. Det är möjligt att räkna fram de olika måtten för perioden 2012-18. Sju års historik med årliga data innebär dock att det inte finns några större möjligheter för tidseriemodellering. Två tydliga trender kan dock urskiljas, andelen hushåll med ansträngd boendekonomi har minskat medan andelen trångbodda hushåll

har ökat. För övriga mått finns det ingen tydlig utvecklingstrend. Det finns en viss samvariation mellan de årliga förändringarna i måtten och förändringar i makroekonomiska standardvariabler, som BNP, hushållens disponibla inkomst och bostadsbeståndets storlek, som antyder att starkare ekonomisk utveckling och minskad bostadsbrist går hand i hand. Men dataunderlaget är för begränsat för att göra modellprognoser utifrån sambanden.

En enkel trendframskrivning till år 2022 för några av måtten och för de totala antalet hushåll, byggd på den historiska utvecklingen under 2012-18, visar att om utvecklingen fortsätter i samma takt så kommer andelen hushåll med ansträngd boendekonomi att minska till drygt 4 procent (motsvarande en minskning från 250 000 till 200 000 hushåll) medan andelen trångbodda kommer att ha ökat till nästan 11 procent (motsvarande en ökning från 462 000 till 518 000 hushåll). Andelen hushåll som är både trångbodda och ekonomiskt ansträngda kommer att ha minskat till 1,1 procent (en nedgång från 56 000 till 53 000). För de andra två undersökta måtten, långt pendlingsavstånd samt långt pendlingsavstånd i kombination med ansträngd boendekonomi så är andelarna marginellt lägre än under tidigare år.

Tabell 17. Andel av hushållen som har bostadsbrist enligt något kriterium, 2012-18, framskrivning till 2022

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2022*
Ansträngd boendekonomi	6,7%	6,7%	6,3%	5,9%	5,5%	5,5%	5,3%	4,1%
Trångbott	8,9%	9,2%	9,4%	9,4%	9,7%	9,9%	9,9%	10,7%
Trångbott och ansträngd boendekonomi	1,4%	1,4%	1,3%	1,2%	1,2%	1,3%	1,2%	1,1%
Långt pendlingsavstånd	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,3%	2,3%	2,3%
Långt pendlingsavstånd och ansträngd boendekonomi	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Totalt antal hushåll (tusental)	4 359	4 388	4 432	4 481	4 536	4 593	4 657	4 844

Källa: SCB, egna beräkningar

*siffrorna för 2022 avser en linjär trendframskrivning baserad på utvecklingen 2012-18

Förslag på hur återkommande bedömningar av bostadsbristen ska göras

Utifrån de överväganden och motiveringar som gjorts i föregående avsnitt i denna rapport så föreslår vi att de återkommande bedömningarna av bostadsbrist uttrycks i form av antal (eller andel) hushåll som saknar en rimlig bostad. Vi föreslår också att bedömningarna utgår från ett behovsperspektiv och inte ett efterfrågeperspektiv. Med hushåll som saknar rimlig bostad avses hushåll som utifrån en objektiv, gemensam norm bedöms ha behov av en annan boendelösning än den de för tillfället har. Följande kriterier föreslås gälla när det kommer till bedömningen av om ett hushåll har en rimlig bostad eller inte:

- 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

Den närmare formuleringen och gränsdragningen för kriterierna bör, så långt det är möjligt, ta sin utgångspunkt i relevanta författningar samt andra offentliga normer och riktlinjer. I denna rapport presenteras sådana formuleringar och gränsdragningar.

Vi har i rapporten övervägt ett antal mått, i olika alternativa formuleringar, som avspeglar hur väl de olika kriterierna är uppfyllda. Slutsatsen är att det bästa är att inte fokusera på ett enda mått utan att använda olika mått för att bedöma de olika kriterierna. Tillgången till underliggande data, eller snarare avsaknaden av registeruppgifter om exempelvis antalet hemlösa, antalet inneboende, antalet andrahandsboende och faktiska boendekostnader på hushållsnivå, sätter stora begränsningar för vilka mått som är möjliga att ta fram. Givet dessa begränsningar så är de mått som vi anser ger bäst bild av den behovsbaserade bostadsbristen i linje med ovanstående kriterier: hur många som har fuktproblem i bostaden, hur många som är trångbodda, hur många som har ansträngd boendekonomi, hur många som har långa pendlingsavstånd, hur många som flyttar

upprepade gånger samt hur många som har återkommande problem. Kombinationer av måtten, kanske främst trångboddhet och ansträngd boendeekonomi, är särskilt intressanta att studera.

Användandet av registerdata möjliggör att måtten kan brytas ned på regional och kommunal nivå. Det är också möjligt att presentera måtten grupperat utifrån exempelvis hushållstyper, inkomster och boendeformer.

Vi föreslår att regeringen ger Boverket i uppdrag att årligen beräkna och presentera de mått som vi lyft fram i rapporten och med de nedbrytningar som vi tagit fram. Lämpligtvis presenteras resultaten i en årlig rapport samtidigt som siffermaterialet görs tillgängligt via nedladdning. Vi föreslår också att de årliga beräkningarna av de föreslagna måtten kompletteras med sammanställande av andra mått som bedöms relevanta ur ett bostadsförsörjningsperspektiv. Exempel på sådana mått kan vara kommunernas hemlöshetsberäkningar och antalet vuxna barn som bor hos föräldrar. I samband med de årliga beräkningarna bör en översyn av befintliga kriterier och mått göras där nya metoder och nya data övervägs och inkorporeras. Samtliga underliggande data som behövs för att göra beräkningarna för ett visst år bör, med nuvarande produktionstider hos SCB, vara tillgänglig i slutet av nästkommande år. Det innebär att utfallet för 2019 bör kunna räknas fram i slutet av 2020 eller början av 2021. Vissa av måtten kan tas fram tidigare än så om det bedöms finnas behov av detta.

En styrka med den föreslagna metoden är dess flexibilitet. Om förutsättningar förändras så kan kriterier tas bort, läggas till eller ändras. Gränsdragningarna i kriterierna kan ändras, likaså måttens konstruktion. Nya mått kan läggas till och gamla kan tas bort, om bättre metoder eller nya data blir tillgängliga. En svaghet med metoden är den osäkerhet som finns i registerdata, till följd av svagheter i folkbokföringen, luckor i lägenhetsregistret och andra registerproblem, som gör det svårt att dra långtgående slutsatser om situationen för små grupper eller små geografiska områden. Det vore naturligtvis önskvärt med en större precision i underliggande data.

När det gäller hemlöshet så är de enda informationskällorna Socialstyrelsens nationella räkning, som görs vart sjätte år, och de större kommunernas egna beräkningar. Det vore önskvärt med ett samlat grepp kring hemlöshetsberäkningarna som resulterade i mer frekventa skattningar och bättre dataunderlag.

Äldre hushålls behov av särskilt boende har vi inte haft möjlighet att bedöma eller beräkna då vi fokuserat på att konstruera mått baserade på

registerdata. Socialstyrelsen har av regeringen fått i uppdrag att beskriva behovet av och tillgången till särskilda boendeformer för äldre (Socialdepartementet, 2019). Uppdraget ska redovisas den 31 januari 2021. Vi bedömer därmed att denna specifika del av bostadsbristen är täckt och hänvisar till eventuella förslag från Socialstyrelsen. Om ett socialtjänstdataregister upprättas i linje med vad SOU 2020:47 föreslår så skulle det sannolikt bli möjligt att integrera beräkningar av behovet av särskilt boende för äldre och personer med funktionshinder i modellen.

Referenser

Bengtsson, B., 1992, Bostadsbrist – på marknaden och i politiken, Statens institut för byggnadsforskning (IBF), Gävle.

Bentzel, R., Lindbeck, A. & Ståhl, I., 1963, Bostadsbristen – ett prisbildningsproblem, Institutet för näringslivsforskning, Stockholm.

Bostadsrätterna, 2020, Riktlinjer för upplåtelse av bostadsrätt i andra hand, Bostadsrätterna, Stockholm,

Boverket, 2013, Bostadsbristen och hyressättningssystemet – ett kunskapsunderlag, Marknadsrapport november 2013

Boverket, 2019, Sammanfattning av 2019 års bostadsmarknadsanalyser, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/regionala-bostadsmarknadsanalyser/analyser-i-korthet/> Hämtad 2020-09-10.

Boverket, 2020, Bostadsmarknadsenkäten 2020, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/> Hämtad 2020-09-10

Finansdepartementet, 2019, Uppdrag att lämna förslag på hur återkommande bedömningar av bostadsbristen ska utföras, Fi2019/2440, Finansdepartementet, Stockholm

Förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om lämpligt arbete. (IAFFS 2015:3)

Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Länsstyrelsen Skåne, 2018, Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande, Länsstyrelsen Skåne

Plan- och Bygglagen (2010:900)

Regeringens proposition 2019/20:1, Budgetpropositionen för 2020

Region Skåne, 2020, Bostadsglappet i Skåne – Analys av hushållens möjlighet att hyra eller köpa bostäder i Skåne, Region Skåne

SCB, 2019, Inkomststandard 2017, uppdaterad 2019-05-20, SCB

SCB, 2020, Det statistiska registrets framställning och kvalitet – Inkomst och taxeringsregistret, uppdaterad 2020-07-01, SCB

SCB, 2020, Statistikens framställning – Befolkningsstatistik, uppdaterad 2020-03-06, SCB

SCB, 2020, Kvalitetsdeklaration – Befolkningsstatistik, uppdaterad 2020-02-20, SCB

SCB, 2017, Registerbaserad hushållsstatistik, uppdaterad 2017-03-15, SCB

SCB, 2020, Statistikens framställning – Bostadsbestånd, uppdaterad 2020-04-28, SCB

SCB, 2020, Kvalitetsdeklaration – Bostadsbestånd, uppdaterad 2020-04-28, SCB

SCB, 2020, Statistikens framställning – Hushållens boende, uppdaterad 2020-04-23, SCB

SCB, 2020, Kvalitetsdeklaration – Hushållens boende, uppdaterad 2020-04-23, SCB

Socialdepartementet, 2019, Uppdrag att beskriva behovet av och tillgången till särskilda boendeformer för äldre, S2019/03789/FST, Socialdepartementet

Socialförsäkringsbalken

Socialstyrelsen, 2019, Riksnormen för försörjningsstöd 2020, 32087/2019, Socialstyrelsen

Socialtjänstlagen (2001:453)

Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1)

SOU 2018:35, Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar, Slutbetänkande av Utredningen om kommunal planering för bostäder

SOU 2020:47, Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag, Slutbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst

Tyréns, 2020, Beräkning av bostadsförsörjningsbehov Uppsala, Tyréns

Bilaga 1 - Brist i andra sammanhang

Knapphet, underskott och brist är vanligt förekommande situationer eftersom tillgången till de flesta resurser, som kapital, arbetskraft, mark osv, är begränsad medan behov, begär och önskemål är nästintill obegränsade. Priset, eller kostnaden, för något kan vara en indikator på hur knapp tillgången är i förhållande till behovet.

I ekonomiska termer är brist en situation där efterfrågan på något, exempelvis en vara, en tjänst eller en tillgång, överstiger mängden som finns att köpa, dess utbud, på en marknad. På en fungerande marknad kommer en sådan obalans, dvs. när efterfrågan överstiger utbudet, att få säljare att successivt höja sitt begärda pris tills priset når en nivå där efterfrågan är lika stor som det tillgängliga utbudet. Då är marknaden i jämvikt. En brist, i ekonomisk mening, uppstår när prisnivån inte stiger tillräckligt mycket för att jämviktsnivån ska nås. I denna situation, då priset på marknaden är lägre än jämviktspriset, kommer köpare att vilja köpa mer än vad som finns till salu. Någon annan mekanism än pris måste då användas för att avgöra vilken köpare som får köpa, som köer eller lotteri. På en i övrigt fungerande marknad är det bara prismekanismen som kan orsaka brist, inget annat.

I mer allmänna termer används begreppet brist ofta när någon, eller några, inte kan få tag på en önskad produkt till en rimlig kostnad. Detta kan bero på att priset har drivits upp på grund av minskat utbud, störningar i produktionen, problem med distribution och liknande. Men det kan också vara oväntade och/eller tillfälliga uppgångar i efterfrågan. Marknadsjämvikt nås när samtliga köpare och säljare som är villiga att köpa respektive sälja till rådande prisnivå kan hitta en motpart. Det finns dock alltid någon aktör som är villig att köpa till priser under denna nivå. Enligt den strikta ekonomiska tolkningen så är detta inte brist, men i en mer social eller politisk tolkning så kan det vara det.

Brist kan uppstå som en följd av offentlig reglering av en marknad. Olika former av prisregleringar är vanliga, som pristak, förbud mot kraftiga prisändringar, krav på prispförhandlingar. Om priset då hamnar under jämviktspriset så kommer efterfrågan att överstiga utbudet och brist uppstår. Denna sorts brist gynnar vissa och missgynnar andra. Den uppkomna bristen kan vara socialt och politisk acceptabel om den medger att en viss andel av befolkningen får tillgång till något som de annars inte haft ekonomisk möjlighet att köpa om marknadspris rådde. De missgynnade är de

som är villiga att betala ett högre pris än det rådande men inte hittar säljare.

Även förbud mot försäljning av en produkt eller en viss variant av en produkt eller begränsningar av under vilka omständigheter en produkt får produceras, säljas eller användas kan framkalla brist. Exempel på hårt reglerade marknader är tobak, alkohol, vapen, läkemedel, skola och sjukvård. Fram till början av 1990-talet var även marknader som transport (flyg, taxi och järnväg), elektricitet, telefoni och television hårt reglerade i Sverige.

Bristliknande situationer kan också uppstå på grund av monopolistiska prisstrukturer. Det handlar då om att stordrifts- och nätverksfördelar i produktion och distribution eller offentlig marknadsreglering (exempelvis copyright och patent) medför att konkurrensen begränsas. Detta kan i sin tur få producenter och/eller distributörer att begränsa utbudet i avsikt att pressa upp priset alternativt medföra att utbudet inte reagerar särskilt mycket på prisförändringar. Marknaderna för elektricitet och vissa läkemedel är exempel på marknader där denna sorts brist kan uppstå. Produkten i sig själv kan också vara av sådan art att det är svårt att kortsiktigt anpassa utbudet (exempelvis jordbruksråvaror som inte kan lagras).

Även i sådana fall där varan eller tjänsten är av en sådan art att det är svårt att på ett enkelt vis reglera någons konsumtion via prisbildning så kan det uppstå bristsituationer. Detta gäller för många tjänster som den offentliga sektorn tillhandahåller som försvar, brandskydd, polis och domstolar.

Vattenbrist

Vatten är den viktigaste naturresursen för allt liv på jorden. Utan vatten, inget liv, Segerfeldt (2018). Vatten är på många ställen en kostnadsfri resurs som ofta finns tillgänglig att fritt utnyttja. Vattenbrist kan vara både temporär, till följd av tillfällig torka, och mer långsiktig. Begränsad tillgång till färskvatten, eventuellt till följd av klimatpåverkan, och dålig förmåga att producera och hantera rent vatten är faktorer som påverkar via utbudssidan. I många länder påverkar även konflikter och krig tillgången till vatten. På efterfrågesidan är det befolkningsökning, urbanisering och ekonomisk tillväxt i kombination med överkonsumtion och offentlig prisreglering som kan medföra vattenbrist.

Vattenmängden på planeten är konstant och av världens samlade vattenreserver utgör användbara vattentillgångar bara någon procent. Snabb befolkningstillväxt har därför medfört att uttaget av vatten har tredubblats

under de senaste femtio åren. En fortsatt ökande befolkning och ekonomisk tillväxt medför därför problem med vattenkvalitet och vattenbrist i många delar av världen. Urbanisering, förändrade matvanor och konstbevattning är några av de medverkande krafter som bidrar till ökade problem med vattenbrist.¹⁶

Priser på kranvatten är reglerat i de flesta länder, för att undvika att monopol utnyttjar marknaden. Ofta är de reglerade priserna så låga att prismekanismen sätts ur spel. Kranvatten är inte en del av marknadsekonomin. Exempelvis är svensk kranvattenförsörjning reglerad i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och enligt denna får endast offentliga aktörer tillhandahålla vattentjänster och priset får inte överstiga produktionskostnaderna, Olsson (2017). Knutsson (2013) menar dock att vatten måste erkännas och behandlas som en ekonomisk vara. Vatten har ett ekonomiskt värde och skulle kunna köpas och säljas på en marknad där priset bestäms av samverkan mellan utbud och efterfrågan.

Krisinformation för svenska myndigheter och Sveriges geologiska undersökning uppger att vattenbrist uppstår när behovet är större än tillgången enligt SMHI (2020). Internationellt definieras vattenbrist ibland som ett tillstånd där ett land inte har råd att förse alla sina invånare med säkert vatten hela tiden, Feitelson och Chenoweth (2002).

Vid vattenbrist kan uppskattad priselasticitet användas som mått på hur knapp tillgången av vatten är i förhållande till behovet av vatten. Nyligen publicerad internationell forskning indikerar att en höjning av vattenpriset med 10 procent minskar förbrukningen med 3 procent, enligt Lundberg (2019).

En ofta använd indikator på vattenbrist är mängden förnybara sötvattenresurser. Falkenmarks skala används för att mäta graden av vattenstress och vattenbrist. Enligt skalan råder det vattenstress när det finns tillgång till mindre än 1 700 kubikmeter vatten per capita och år, vattenbrist när det finns mindre än 1 000 kubikmeter vatten per capita och år och akut vattenbrist när tillgången sjunker under 500 kubikmeter vatten per capita och år. (Feitelson och Chenoweth, 2002)

Livsmedelsbrist

Liksom vatten är livsmedel avgörande för överlevnad. Flera studier påpekar att faktorer såsom ojämn fördelning av naturresurser och ekonomiska

¹⁶ Se exempelvis Axelsson (2013), Larsson (2014), McKinsey (2009)

förutsättningar, klimatpåverkan, snabbt växande befolkning, urbanisering, krig och statligt reglerad prissättning kan orsaka livsmedelsbrist.

De naturliga förutsättningarna för livsmedelsproduktion är begränsade. Jordbruksmark behövs för att producera livsmedel men arealen är begränsad. Att producera tillräckligt mycket mat på en begränsad jordyta för att försörja jordens växande befolkning belastar jordens naturresurser. Befolkningsökning, urbanisering och ökande inkomster bidrar till att öka efterfrågan på livsmedel. De ekonomiska förutsättningarna för livsmedelskonsumtion är dock ojämnt fördelade. Majoriteten av de människor som inte drabbas av svält lever i utvecklingsländer. I många av de fattigaste länderna är det inte ovanligt att man lägger mer än 70 procent av sin inkomst på mat, enligt LRF (2012).

Klimatförändringarna påverkar livsmedelssektorn. Fler översvämningar, jordbävningar, missväxt och andra naturkatastrofer förstör jordbruksmarker, vilket minskar storleken på livsmedelsproduktionen. Klimatförändringen innebär att mängden tillgänglig jordbruksmark kommer att minska. (Livsmedelsverket, 2018)

Konflikter, krig och förtryck ligger ofta bakom mer akut livsmedelsbrist. Av de 13 största livsmedelskriserna i världen idag är 10 relaterade till konflikter, enligt FN:s World Food Programme (2018). Nilsson (2019) menar att prissättningen på livsmedel i toppstyrda länder ofta är reglerad av staten medan jordägarsystemen gör jordbruksproduktionen ineffektiv och ensidig.

FAO Nordic (2013) definierar osäker livsmedelsförsörjning som ett tillstånd då människor är undernärda på grund av att mat inte finns att tillgå överhuvudtaget och livsmedelsbrist som att det, av ekonomiska eller sociala skäl, inte går att få tag på tillräckligt mycket mat. Osäker livsmedelsförsörjning innebär att några inte kan uppnå sitt minimibehov av kalorier och näringsämnen.

Ett entydigt kvantitativt mått för att uppskatta storleken på livsmedelsbrist är svårt att finna. Det finns däremot ett antal normativa mått relaterade till undernäring och fattigdom som möjligtvis kan tillämpas för bedömning av osäker livsmedelsförsörjning. Bland dessa kan nämnas kaloriintag, Body Mass Index (BMI), hushållets inkomst, Bruttonationalprodukt (BNP) och FN:s Human Development Index. (Engström, 2016, s 5)

Priser och lagernivåer kan indikera balansen mellan behov och tillgång. Brist på en jordbruksvara leder till stigande priser vilket får konsumtionen att minska och investeringar i jordbruksproduktion att öka. Så

småningom uppstår ny balans. Lagernivåer på råvaror under 20 procent av årsbehovet har historiskt varit en gräns för när priserna börjat stiga snabbare, enligt LRF (2012).

Oljebrist

Energiråvaror består av två kategorier, förnybara och icke-förnybara. Vatten, sol, biobränsle och vind är några exempel på förnybara energikällor. Oljan, kol och naturgas tillhör fossila bränslen, dvs. icke-förnybara energikällor. Oljemarknaden är en global kartellmarknad. (Damsgaard, 2008)

Begreppet "Peak oil", som introducerades av M. King Hubbert år 1965, används ofta i den politiska debatt som varnar för att energiråvaror, främst olja, kommer att ta slut. Hubbert menade att oljeproduktionen i ett fält kunde beskrivas med en normalfördelningskurva, där produktionen per tidsenhet först ökar kraftigt, sedan når sin topp och därefter faller. Nationalekonomerna kritiserade Hubberts "Peak oil" och menade att eventuell oljebrist beror på samspelet mellan pris, utbud och efterfrågan. En oljeproducent utvinner bara olja om ett lägre pris förväntas i framtiden. Förväntar man sig stigande priser så blir det lönsamt att behålla oljan i marken istället för att utvinna den. Ett högre dagspris innebär ökat utbud och minskad efterfrågan. Vid ökat utbud investerar man i nyproduktion eller prospektering. Däremot försöker man minska oljeutvinningen eller utveckla alternativa energikällor om efterfrågan minskar. (Lakomaa, 2012)

Tillgången på olja är begränsad och råolja finns bara i ett fåtal länder. Efterfrågan på oljan ökar kontinuerligt och den storskaliga användningen av olja som råvara till olika produkter väcker farhågor om tilltagande brist på olja. Stigande oljepriser kan tänkas vara ett tecken på att det råder "oljebrist". Annars verkar det inte finnas ett entydigt mått på oljebrist. Flera studier visar att det saknas säkra uppgifter om storleken på jordens oljereserver. Att man slutat utvinna olja ur en viss oljekälla eller ur ett visst oljefält betyder inte att oljan är slut, bara att det är olönsamt att fortsätta utvinna med dagens teknik och dagens priser. Olja har utvunnits kommersiellt i snart 150 år och de kända reserverna har ökat. Det finns studier som hävdar att oljan inte kommer att ta slut eftersom prismekanismerna kommer se till att utbudet möter efterfrågan. Det ligger i oljeproducenternas ekonomiska intresse att det är lönsamt att pumpa upp oljan. Utvinningstekniken spelar en viktig roll, exempelvis när det gäller att utvinna olja ur oljeskiffer, tjärsand och metanhydrater. Miljöhänsyn och utvecklingen av alternativa energislag påverkar också.

Läkarbrist

Det uppstår ofta bristsituationer när det gäller varor och tjänster som produceras, finansieras och/eller subventioneras av offentlig sektor. Läkartjänster är en sådan tjänst. Behov av och efterfrågan på läkartjänster beror bland annat på demografiska och socio-ekonomiska variabler. Då sjukvård i Sverige till största delen betalas av allmänna medel så ransoneras tillgången på läkartjänster av vårdgivarna, efter individens vårdbehov. Efterfrågan på läkare styrs därför till största delen av de politiska överväganden som kommuner och regioner gör utifrån bedömningar av de aggregerade vårdbehoven och de ekonomiska resurserna. Få personer, som inte redan arbetar som läkare, har den legitimation som krävs och det tar lång tid att skaffa den nödvändiga kompetensen. Brist på specifika kompetenser (t.ex. läkarkompetens) kan uppstå på grund av exempelvis underdimensionerade utbildningssystem, snabba strukturförändringar i kombination med en allmänt stark arbetsmarknad eller ofördelaktiga anställningsvillkor relativt andra regioner, sektorer och yrken. (Richardson, 2007, s 8-9)

Den enkla definitionen av läkarbrist är att relatera antalet utbildade och legitimerade läkare till antalet som efterfrågas. I praktiken handlar det dock inte om antalet läkare utan om antalet arbetstimmar som läkare vill och kan arbeta, givet aktuella anställningsvillkor. Det kan också finnas brist på vissa specialister och brist i vissa delar av landet. Ett sätt att skatta bristen på läkare är att relatera antalet till befolkningens storlek och jämföra olika områden med varandra. Ett annat sätt att mäta bristen på läkare är att mäta hur lång tid det tar innan en utannonserad tjänst är tillsatt, enligt OECD (2016). Det är också vanligt med enkäter där arbetsgivare ombeds beskriva behovet eller bristen på läkare.¹⁷

Tillfällig platsbrist vid evenemang

Vid evenemang som musikkonserter och teaterföreställningar kan platsbrist uppstå. På sådana marknader är utbudet, dvs. antalet platser, förhållandevis statiskt och kan inte ökas med kort varsel. Det innebär att priset kan komma att variera med efterfrågan. Om det finns system där utbudet till största delen säljs i förväg till fasta priser, som resor, hotellövernattningar, biljetter till konserter och andra evenemang, så kan oväntat hög efterfrågan skapa tillfälliga bristsituationer. Den tillfälliga efterfrågetoppen kommer då inte att mötas med högre priser. Priserna har ju redan annonserats och sannolikt upptäcks inte den oväntat höga efterfrågan förrän större delen av utbudet är sålt. Varan eller tjänsten kommer därför

¹⁷ Se exempelvis. Socialstyrelsen (2019).

sannolikt att fördelas efter någon form av kösystem där de som varit tidigast ute är de som gynnas. Innehavare av säsongsbiljetter, periodkort och andra långsiktiga avtal kan få gå först i kön. En andrahandsmarknad kan uppstå (som inte nödvändigtvis är legal) där produkten fördelas enligt mer auktionsliknande förfarande.

Ett sätt att mäta bristen i sådana här situationer är att jämföra antalet intresserade köpare med utbudet. I de fall där det finns en andrahandsmarknad så ger både omsättning och prisnivå i förhållande till förstahandspriset en bild av bristen.

Mått och definitioner av brist på andra marknader

Brist kan uppstå på flera olika sätt beroende på de egenskaper som varan eller tjänsten besitter och hur marknaden är organiserad. Det finns också många olika, mer eller mindre utvecklade, sätt att definiera och mäta brist eller underskott. Sammantaget är det svårt att dra några djupare lärdomar för hur bostadsbrist ska definieras och mätas, utifrån att titta på andra marknader. Det finns dock vissa delar i de olika sätten att beskriva bristen på andra marknader som kan relateras till bostadsmarknaden. Någon sorts referens till skillnaden mellan utbud och efterfrågan eller mellan tillgång och behov görs ofta. Prisnivåer, både absoluta och relativa, kan användas som en indikator på balansen. För råvaruliknande produkter kan lagernivåer också vara en indikator. För naturresurser kan mängden kända reserver i förhållande till den löpande konsumtionen vara en indikator. För varor som är livsnödvändiga kan faktisk konsumtion per person vara ett användbart mått. I brist på andra mått kan expertbedömningar eller enkätundersökningar ge en indikation på hur stor bristen är.

Referenser

Axelsson, H., 2013, Water footprint som verktyg i miljö- och hållbarhetsarbete: Analys av nuläget och beräkningsexempel, Institutionen för biologi och miljövetenskap, Göteborgs universitet

Damsgaard, N., 2008, Energimarknader, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademin, Stockholm

Engström K., 2016, Pathway to future cropland – Assessing uncertainties in socio-economic processes by applying a global land-use model, Institutionen för naturgeografi och ekosystemvetenskap, Lunds universitet

Food and Agriculture Organization of the United Nations Nordic, 2013, Hunger, <http://www.fao.org/liaison/nordic/62110/se/>, uppdaterad 2013-01-18, hämtad 2020-09-16

Feitelson, E. & Chenoweth, J., 2002, Water poverty: towards a meaningful indicator, *Water Policy*, 4(3), 263-281

FN:s World Food Programme, 2018, Vi kan inte avskaffa hunger om vi inte får ett slut på konflikter, <https://inblick.wfp.org/vi-kan-inte-avskaffa-hunger-om-vi-inte-f%C3%A5r-ett-slut-p%C3%A5-konflikter-3c09b578d660>, uppdaterad 2018-10-03, hämtad 2020-09-16

Knutsson, R., 2013, Vatten som ekonomisk vara, *Journal of Water Management and Research* 69, 21–26

Lakomaa, E. 2012, Peak whale, Peak oil, Timbro

Larsson, Ö., 2014, Future Smart Industry: En rapportserie i tre delar, Del 1 resurskris, Blue Institute, Stockholm

Livsmedelsverket, 2018, Livsmedelssektorn i ett förändrat klimat - plan för vad Livsmedelsverket behöver göra, Livsmedelsverket, Uppsala

LRF, 2012, En trygglivsmedelsförsörjning globalt och i Sverige - Hur ser utmaningen ut?, Publicerad av Lantbrukarnas Riksförbund.

Lundberg J., 2019, Lös vattenbristen med högre priser, <https://timbro.se/smedjan/smedjan-ekonomi/los-vattenbristen-med-hogre-priser/>, uppdaterad 2019-08-12, hämtad 2020-09-16

McKinsey, 2009, The business opportunity in water conservation, McKinsey

Nilsson B., 2009, Den internationella livsmedelskrisen: Ett reportage från verkligheten, Timbro

OECD, 2016, Getting skills right: Assessing and anticipating changing skills need, OECD Publishing, Paris

Olsson E., 2017, Borde kranvatten vara dyrare?, <https://kit.se/2017/07/11/90762/det-rader-extrem-vattenbrist-borde-kran-vatten-vara-dyrare/>, uppdaterad 2017-07-11, hämtad 2020-09-16

Richardson, S. 2007, What is a skill shortage?, National Institute of Labour Studies, Flinders University

Segefeldt F., 2018, Privatisera vattnet innan det är för sent, <https://timbro.se/smedjan/privatisera-vattnet-innan-det-ar-for-sent/>, uppdaterad 2018-07-15, hämtad 2020-09-16

SMHI, 2020, Vanliga frågor och svar om torka och vattenbrist,
<https://www.smhi.se/kunskapsbanken/hydrologi/vanliga-fragor-och-svar-om-vattenbrist-1.122762>, uppdaterad 2020-09-09, hämtad 2020-09-16

Socialstyrelsen, 2019, Bedömning av tillgång och efterfrågan på legitimerad personal i hälso- och sjukvård samt tandvård – Nationella planeringsstödet 2019, Socialstyrelsen

Bilaga 2 - Bostadsbrist i svenska studier och analyser

Att situationen på bostadsmarknaden får uppmärksamhet och diskuteras är inte nytt, inte heller försök att beskriva och mäta bostadsproblematik. Däremot är det sällsynt med studier och analyser som på ett djupare plan försöker reda ut vad bostadsbrist egentligen är och hur den kan definieras, operationaliseras och mätas.

Boende, bostad och bostadsmarknad

De flesta bostadsanalyser utgår från att alla människor behöver bo någonstans och att varje hushåll behöver en bostad. Det finns emellertid inga klara och tydliga officiella definitioner av boende och bostad. Exempelvis är gränsen mellan övernattningsverksamhet, som hotell och vandrarhem, och boende inte alltid självklar. När det gäller vissa former av omsorg är det inte heller alltid möjligt att avgöra om det är vård eller boende. En bostad är ett hus, ett rum eller en lägenhet där en eller flera människor bor stadigvarande. Vanligen finns det utrymmen för matlagning, hygien, sömn och umgänge. En bostad är avsedd för varaktigt boende, antingen permanent eller som fritidsbostad. Tält, husvagnar, bilar, båtar och andra flyttbara boendetyper klassas oftast inte som bostäder i svensk lagstiftning, oavsett utrymme och standard. Att beskriva, definiera och mäta bostadsbrist försvåras av att det kan finnas personer som har alla sina subjektiva önskemål om boende uppfyllda men som i någon sorts objektiv mening ändå lider av bostadsbrist, då deras boendelösning inte klassificeras som boende eller bostad. Samtidigt kan det också finnas personer som själva anser att deras boende är undermåligt men som inte lider av bostadsbrist enligt en objektiv norm.

Bostadsmarknaden kan betraktas och analyseras som vilken marknad som helst. Det finns dock ett antal faktorer som gör att bostadsmarknaden skiljer sig från många andra varu- och tjänstemarknader. Boende är speciellt på det sättet att det är en nödvändig vara, alla behöver skydd mot väder och kyla, någonstans att sova, laga mat, tvätta sig, osv. Boendet måste konsumeras på plats, bostäder kan oftast inte flyttas, vilket gör att det geografiska läget blir en mycket viktig del av själva bostaden. Även bortsett från läget är bostäder väldigt heterogena varor. Ingen bostad är den andra lik, inte ens lägenheterna som ligger i samma trappuppgång är identiska, vilket innebär att det kan vara svårt att värdera och prissätta olika bostäder. Bostäder har en lång livslängd, med lite underhåll kan de

lätt bebos i hundra år. Utbudet på bostadsmarknaden består därför till största delen av den stock av bostäder som redan finns medan nyproduktionen endast står för en liten del. Det innebär att utbudssidan av bostadsmarknaden anpassar sig långsamt till förändringar.

För ett genomsnittligt hushåll är kostnaden för att köpa eller hyra bostad stor i förhållande till annan konsumtion. För många är valet av bostad det största enskilda privatekonomiska beslut de fattar under hela sitt liv. Transaktionskostnaden på bostadsmarknaden är högre än på de flesta andra marknader. Antalet transaktioner, i form av köp, försäljningar, nya hyresavtal, m.m. som en person gör på bostadsmarknaden är också förhållandevis få jämfört med hur ofta samma person agerar på andra marknader. För bostäder har det nästan alltid funnits både en ägarmarknad och en hyresmarknad, vilket saknats för många andra varor. Bostadsmarknaden är också speciell i det att den fungerar både som konsumtionsmarknad, där hushåll köper boende, och som en tillgångsmarknad där hushåll och företag investerar i bostäder med förhoppning om att få en god avkastning på sin insats. En stor del av hushållens tillgångar består av bostäder. Bostadsmarknaden präglas också av att det offentliga gör stora ingrepp i form av bland annat regleringar av prissättning, beskattning av ägande och reavinster samt subventionering av produktion och konsumtion. I Sverige finns det starka politiska särintressen kopplade till bostadsmarknaden som representeras av inflytelserika organisationer. Slutligen bör det också nämnas att det finns förhållandevis liten marknadsharmonisering över nationsgränserna. Inte ens de nordiska bostadsmarknaderna är särskilt lika varandra.

Bostadsmarknadens särart och komplexitet gör den svåranalyserad. Det är inte enkelt att på ett transparent och lättförståeligt sätt definiera och mäta underskott och brist. Att hitta entydiga källor och orsaker till de definierade underskotten och bristerna är ännu svårare.

Historiska studier av bostadsbrist

Redan på 1800-talet gjordes det offentliga utredningar av den låga boendestandarden, problemen att försörja sig på landsbygden och emigrationen. Under åren 1912-14 genomfördes den första allmänna bostadsräkningen.¹⁸ När den första hyresregleringen infördes skrev man i Proposition (1917:254):

¹⁸ Enligt denna bestod mer än hälften av städernas bostadsbestånd av bostäder om högst ett rum och kök, i vissa industriorter var andelen 90 procent. Boendetätheten uppgick till 1,2 personer per rum (inklusive kök) i Stockholm, 1,5 i Göteborg, 1,5 på landsbygden, 1,9 i mindre tätorter på landsbygden och 3,0 i industriorterna. I städerna saknades central

”Resultatet av bostadsproduktionens sålunda ackumulerade underskott måste bli och har också faktiskt blivit å ena sidan växande trångboddhet och bostadsknapphet, för vissa orter och socialgrupper, stegrad till verklig bostadsnöd... å den andra allt större och mera omfattande prisstegringar på hyresmarknaden”.

Redan för 100 år sedan använde man andelen lediga bostäder i städerna som ett approximativt mått på bostadsbrist. I Stockholm gick andelen från 3,1 procent under år 1916, vilket betecknades som balans, till 0,1 procent under år 1923 som beskrevs som katastrofal bostadsbrist. Akut marknadsmässig bostadsbrist användes också som beteckning. Trångboddhet, boendetäthet och bostadsstandard mättes också återkommande. Vid 1935/36 års bostadsräkning hade trångboddheten (enligt normen fler än 2 personer per rum inkl. kök) på landsbygden minskat till 10 procent. Vid 1912/14 års bostadsräkning hade den uppgått till 30 procent. Boendetätheten hade under samma period minskat från 1,5 till 1,1 personer per rum (inklusive kök). Liknande siffror noterades i städerna. En stor majoritet av bostäderna saknade fortfarande vatten och avlopp men centralvärme fanns i många stadslägenheter vid mitten av 1930-talet. Under 1930-talet började politiken fokusera på att få ned trångboddheten och höja standarden. Så småningom formulerades krav på att bostäder som byggdes med statligt stöd skulle ha minst två rum, värme, vatten, avlopp, förvaring och tillgång till bad. År 1939 var andelen trångbodda i städerna under 8 procent (för hushåll med minst tre barn var andelen dock 32 procent) medan andelen bristfälliga bostäder uppgick till 16 procent.

Hyreskostnaderna följdes också. Vid krigsslutet år 1945 motsvarade snitthyran för en etta med kök utan centralvärme strax under 10 procent av en industriarbetarlön, snitthyran för en nybyggd tvåa med kök, centralvärme och bad motsvarade 24 procent. Jämfört med situationen i början av 1930-talet så hade hyrorna ökat omkring 40 procent långsammare än lönerna, enligt SOU 1945:63. Under krigsåren verkar fokus ha legat på att behov och utbud skulle hålla jämna steg. Den Bostadssociala utredningen 1933-1945, gjorde uppskattningar av bostadsbyggnadsbehovet för de kommande 10-20 åren utifrån demografiska prognoser, de krav på utrymmes- och utrustningsstandard som man satte upp, en uppskattning av hur många rivningar och saneringar som skulle behövas samt en önskad bostadsreserv på 3 procent.

På 1950- och 1960 talet pågick en offentlig diskussion om bostadsbristen berodde på för lågt byggande eller på att hyresregleringen innebar att

uppvärmning och badrum nästan helt och hållet medan gas och elektricitet hade en mycket begränsad utbredning. Vatten, avlopp och skafferier fanns i ungefär hälften av bostäderna. Hyran för ett rum och kök motsvarade i Stockholm 20 procent av lägenhetsinnehavarens inkomst, i Göteborg och övriga städer kring 15 procent. I industriorterna var hyreskostnaderna lägre.

hyrorna låg under jämviktsnivåer. Ett uppmärksammat inlägg i den debatten var Bentzel, Lindbeck & Ståhl (1963). Bostadsstyrelsen gjorde årliga enkäter om antalet registrerade bostadssökande som pekade på att det saknades bostäder, men man såg det som svårt att närmare specificera storleken på bristen, enligt SOU 1961:51.

Bostadsbyggnadsutredningen presenterade en rad betänkanden under 1960-talet där efterfrågan, utbud, behov, produktion och standard studerades. Bostadsbrist sågs som brist på utrymme och standard. Vid bostadsräkningen år 1960 hade andelen bostäder med centralvärme ökat till 74 procent, jämfört med 46 procent år 1945. Andelen bostäder med tillgång till badrum var 61 procent (28 procent år 1945). Andelen trångbodda (som då räknades som de hushåll som bodde fler än två personer per rum exklusive kök) var år 1960 nere i 8 procent mot 21 procent vid 1945 års räkning, enligt SOU 1965:32.

Ett stort bostadsbyggande ledde till att det tidigare underskottet på bostäder förbyttes till ett nationellt överskott under 1970- och 1980-talen. Bostadsstandarden bedömdes också vara allmänt god och man såg från politiskt håll inte lika starka skäl som tidigare för att fortsätta driva på allmänna standardhöjningar. Därmed blev de offentliga beräkningarna av behov och efterfrågan mer inriktade på lokala och regionala förutsättningar och olika gruppers situation. Se SOU 1984:35 och SOU 1986:4 för exempel. Vid folk- och bostadsräkningen år 1990 var andelen trångbodda (som då räknades som hushåll med fler än två boende per rum exklusive kök och vardagsrum) nere i 2 procent, vilket var en markant nedgång jämfört med år 1960 då andelen trångbodda, enligt detta mått, var 34 procent. För barnfamiljer och invandrarfamiljer låg andelen trångbodda på drygt 5 procent, medan den låg kring 1 procent för medelålders och äldre hushåll. Vid senaste mätningen år 2018 hade andelen trångbodda hushåll, enligt samma norm som användes år 1990, ökat till 5 procent. Bland barnfamiljer var 11 procent trångbodda och bland invandrarfamiljer uppgick trångboddheten till 15 procent. Större delen av ökningen sedan år 1990 har kommit de sista tio åren, enligt SCB:s beräkningar.

Definition av bostadsbrist

En av få djupgående teoretiska analyser av bostadsbrist finns i Bengtsson (1992). Där definieras bostadsbrist i vida termer som

”...ett tillstånd där någon eller några människors boendestandard är lägre än vad som är önskvärt enligt någon norm.”

Normen kan antingen relateras till behov eller till efterfrågan. Normen för behov bestäms kollektivt genom sedvänja, praxis eller politiska beslut

medan efterfrågan bestäms av hushållens individuella preferenser och ekonomiska förmåga. Bengtsson (1992) beskriver därför ett politiskt perspektiv och ett marknadsperspektiv på bostadsbrist. Enligt det politiska perspektivet uppstår bostadsbrist när någons bostadsstandard är lägre än den kollektivt beslutade normen medan den enligt marknadsperspektivet uppstår när någons boendestandard är lägre än vad den har vilja och förmåga att betala för.

För att definitionen ska vara användbar krävs inte bara en närmare precisering av normen. Bostadsbristen behöver även preciseras ur en geografisk och social dimension, dvs. var är det brist och för vem det är brist. Vilka är ”någon eller några människor” och vart finns de? Slutligen behövs också en precisering av vad i ”boendestandarden” det är brist på. Är det bostäder i största allmänhet eller vissa bestämda egenskaper hos bostäderna?

Efterfrågebaserade definitioner

I marknadsperspektivet uppstår bostadsbrist när bostadspriserna eller hyrorna, ligger under den nivå där efterfrågan och utbud balanserar varandra. Exempel på kriterier för bostadsbrist enligt detta perspektiv är följande:

- Hos bostadsförmedlingar och mäklare står hushåll i kö för att hyra eller köpa bostad
- Andelen vakanser i hyresbeståndet är liten och antalet bostäder till salu är få
- Andrahandshyror är högre än förstahandshyror, förstahandskontrakt har ett värde och kan säljas (även om det råkar vara olagligt)
- Priset för en bostad är markant högre än produktionskostnaden (bygg- och markkostnad)

Flera studier som utgår från ett marknadsperspektiv använder utvecklingen av boendetätheten (befolkningens storlek i förhållande till bostadsbeståndets storlek) som mått på hur bostadsbristen utvecklas. Exempel på sådana är Stockholms Handelskammare (2012), Katinic (2018) och Wallström (2017). Andra studier, som SBAB (2019) använder den demografiska utvecklingen (dvs. förändringar i befolkningens storlek, fördelning och sammansättning) i relation till bostadsbeståndets utveckling som mått. Båda ansatserna antar att efterfrågan utvecklas i takt med demografin och inte påverkas av kortsiktiga förändringar i preferenser och köpkraft.

Vissa studier försöker mäta balansen mellan efterfrågan på och utbudet av nyproducerade bostäder där efterfrågan skattas som marknadsdjup utifrån bland annat demografi, inkomster, finansieringsmöjligheter, flyttmönster och pris- och hyresnivåer medan utbudet beräknas utifrån pågående bostadsbyggande och antalet bostäder till salu. Ett exempel på en sådan studie är Region Skåne (2019).

Boverket har i ett flertal studier behandlat bostadsbrist ur olika perspektiv. I de årliga bostadsmarknadsenkäterna tillfrågas varje kommun om det, enligt deras uppfattning, föreligger underskott, balans eller överskott på bostäder i kommunen. I Boverket (2012) definieras bostadsbristen, utifrån ett marknadsperspektiv, som den skillnad mellan faktiska bostadspriser och långsiktiga jämviktspriser, som uppstår på grund av att utbudet är trögrörligare än efterfrågan. Bristen mäts som antalet bostäder som skulle behövt tillkomma för att neutralisera den effekt som befolkningstillväxten haft på bostadsprisernas utveckling. Denna metod kräver att den demografiska utvecklingens effekt på bostadspriserna kan isoleras från andra effekter samt att en tidpunkt då bristen var noll, då marknaden var i jämvikt, kan identifieras. I Boverket (2013) definieras bostadsbrist som det utbudsunderskott som uppstår till följd av regleringarna av hyresmarknaden. Definitionen kräver uppskattningar av hyresnivåerna vid marknadsjämvikt och antaganden om priskänsligheten hos utbud och efterfrågan.

I Boverket (2016) beskrivs en metod för att bedöma det framtida bostadsbyggnadsbehovet baserat på bland annat demografiska prognoser. I denna metod görs antagandet att bostadsmarknaden varit i balans vid någon tidigare tidpunkt. Den ackumulerade skillnaden mellan byggbehov och bostadsbeståndets förändring som byggts upp sedan den tidpunkten kan liknas vid en uppskattning av bostadsbristen.

Behovsbaserade definitioner

I SOU 2018:35 definieras bostadsbrist som skillnaden mellan vad som kollektivt uppfattas som en godtagbar bostadssituation och det faktiska läget på marknaden. Exempel på boendesituationer som inte är godtagbara och därmed bör förändras är hemlöshet, trångboddhet eller att en arbetssökande inte kan ta ett arbete på annan ort på grund av brist på bostad.

Lindh (2016) diskuterar vad som kännetecknar en väl fungerande bostadsmarknad ur ett socialt perspektiv och menar att det ska vara möjligt att hitta en rimlig bostad för den som har minimiinkomst. Med rimlig bostad avses följande:

- Modern standard - toalett, badrum, varm- och kallvatten, värme, elektricitet
- Viss ytstorlek - minst 15 kvadratmeter per person
- Godtagbart geografiskt läge - möjligt att ta sig till en viss mängd arbetsplatser inom en timme
- Kvalitet på hus och fastighetsskötsel - fungerande renhållning och fritt från störningar
- Rimlig kostnad - boendekostnad för lägsta godtagbara standard som är högst 30-35 procent av minimiinkomsten
- Acceptabel tillgänglighet - det tar högst några månader att hitta en bostad som uppfyller kraven ovan
- Tid för anpassning - rätt till rimlig tid för anpassning till nya förhållanden t.ex. renoveringar, regeländringar, hyreshöjningar

Dessa kriterier skulle kunna ses som en samlad kollektiv norm för bostadsbrist.

Borg (2008) redogör för två invändningar mot att formulera behov utifrån standarder, ytkrav och liknande. För det första tas ingen hänsyn till individuella preferenser. Vissa hushåll kanske gärna bor på mindre yta och istället får kortare restider. Andra kanske accepterar låg standard för att de nedprioriterat boendet och vill lägga pengarna på annat än bostaden. Några kanske resonerar precis tvärtom. Draget till det extrema kan resultatet bli att samtliga hushåll i ett område är subjektivt nöjda med sitt boende trots att kanske inget av dem uppfyller samtliga objektiva kriterier. Den kollektiva normen bör därmed formuleras i form av möjligheter istället för tvingande behov, det ska vara möjligt, men inget tvång, att hitta ett boende i enlighet med normen.

För det andra är det, enligt Borg (2008), svårt att, i en norm, formulera exakt vilka behov som ska tas hänsyn till och i vilken utsträckning de ska tillgodoses. Det måste finnas något bakomliggande som innebär att ett hushålls välfärd blir väsentligt lägre, enligt en gemensam måttstock, om behovet inte tillgodoses. De lagar, regler och normer som finns i samhället kan utgöra grunden för vad som ska mätas men själva graderingen på måttstocken måste byggas på en bedömning av vad som är rimligt och acceptabelt och kommer därmed ofrånkomligt att få en grad av subjektivitet.

Det är i detta sammanhang värt att notera att det finns en relativ komponent när det gäller bedömningen av vad som anses rimligt och

acceptabelt. Till viss del beror denna komponent på den ekonomiska utvecklingen. I ett fattigare land hade kanske normen för standard inte inkluderat rinnande varmvatten. Den beror även på den tekniska och sociala utvecklingen. När telefoni, TV och bredband var förhållandevis nytt så hävdade ingen att de borde ingå i existensminimum, i efterhand har de dock inkorporerats i normer för försörjningsstöd. Behoven som ingår i normen är således inte absoluta utan relativa och beror på kontexten. Enligt Borg (2008) bör sannolikt normen för en rimlig bostad inte ligga allt för långt från hur de flesta, eller den genomsnittlige, bor om den ska uppfattas som legitim och rättvis.

Författningar och normer kopplade till bostadsbrist

Boende och bostad rankas ofta högt upp på många listor när det gäller materiella rättigheter. Rätten till bostad nämns i artikel 25 i FN:s deklaration om mänskliga rättigheter,

”Var och en har rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande, inklusive mat, kläder, bostad...”.

I artikel 11 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter uttalas följande:

”Konventionsstaterna erkänner rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, däribland tillräckligt med mat och kläder, och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor.”

FN-konventionen är tydlig med att samhällsekonomin sätter gränser för i vilken utsträckning rättigheter kan infrias. Däremot är den otydlig kring vad som närmare avses med ”lämplig” bostad. Rimligtvis bör definitionen av ”lämplig” kopplas till samhällsekonomin och den allmänna boendestandarden i landet.

Även i svensk grundlag behandlas boende. I 1 kapitlet 2 § andra stycket regeringsformen står:

”Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning...”.

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) är varje individ i första hand skyldig att försörja sig själv och sin familj, inklusive ordna bostad, inom ramen för sin förmåga. För att få rätt till hjälp krävs att man inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på något annat sätt. När det gäller boende handlar det om olika former av akuta, eller temporära, boendelösningar utifrån en individuell behovsbedömning. Kommunerna har även en laglig skyldighet att tillhandahålla lämpliga boende till särskilda grupper (vissa äldre personer, vissa personer med funktionsnedsättning

och vissa nyanlända) samt att erbjuda lämpligt tillfälligt boende till personer som utsatts för våld i nära relationer.

Den vanligaste tolkningen av författningarna om boende innebär att det finns en övergripande skyldighet för det offentliga att skapa förutsättningar för att det ska finnas lämpliga bostäder för hela befolkningen. Det finns dock ingen författning som uttryckligen innebär att en enskild person som saknar boende kan kräva att få en egen bostad av det offentliga på samma sätt som man kan kräva exempelvis vård, omsorg och utbildning.

Det finns ett antal uttryck – i form av författningar, allmänna råd och andra bestämmelser – som på ett eller annat vis kan kopplas ihop med bostadsbrist. Bland dessa finns exempelvis definitioner av hemlöshet och trångboddhet, byggregler och bestämmelser kring olika bidrag. Dessa författningar, normer och definitioner kan bilda grunden i en gemensam begreppsapparat och kopplas till de kriterier som ställs upp för en definition av behovsbaserad bostadsbrist.

Studier av olika kriterier

Socialstyrelsen brukar vart sjätte år kartlägga hemlösheten i Sverige, resultaten av den senaste finns i Socialstyrelsen (2017). I kartläggningen försöker man ringa in personer i olika situationer av hemlöshet; akut hemlöshet, personer som saknar boende eller institutionsvistelse, personer som bor inom den sekundära bostadsmarknaden och personer som bor kortsiktigt hos släkt eller bekanta. I den senaste kartläggningen var både antalet akut hemlösa och antalet boende i den sekundära bostadsmarknaden fler än sex år tidigare. De större kommunerna gör också återkommande hemlöshetskartläggningar, dock med olika definitioner och olika mätmetoder. En sammanställning finns i Stockholms Stadsmission (2019).

Trångboddhet och boendetäthet har mätts och studerats under lång tid. I Statistiska centralbyråns årliga urvalsundersökningar av levnadsförhållanden mäts både trångboddhet, boendestandard och boendekostnader via enkäter. Boverket (2016b) beräknade andelen trångbodda, baserat på registerdata, i de svenska storstadsregionerna för ett par år sedan och kunde då visa att andelen varierade kraftigt om man använder olika definitioner.

Boverket (2016a) undersökte hushållens boendeekonomi och tittade på boendekostnadens andel av hushållens disponibelinkomst. Omkring 15 procent av hushållen bedömdes ha bostadsutgifter som var höga i förhållande till disponibelinkomsten. Barnfamiljer och ensamstående

pensionärer var överrepresenterade i denna grupp, liksom de som bodde i hyresrätt.

Boverket (2018) studerade nyligen hyresutvecklingen på andrahandsmarknaden och fann då att andrahandshyrorna var betydligt högre än förstahandshyrorna, trots restriktiv lagstiftning. Skillnaden var störst i de större städerna och minst i småkommunerna. Andrahandshyrorna hade också ökat betydligt snabbare än förstahandshyrorna under 2010-talet. Flera aktörer har undersökt omfattning och försökt beräkna priserna vid handel med hyreskontrakt, framför allt har detta gjorts med enkätundersökningar. I och med att verksamheten är olaglig är det dock svårt att få fram några tillförlitliga resultat, enligt SOU 2017:86.

Bostadsförmedlingen Stockholm (2019a) använder sig av genomsnittlig kötid på förmedlade lägenheter som en av flera indikatorer i ett marknadsindex som de beräknar för Stockholms stadsdelar. Som väntat är indikatorn starkare i centrala innerstadsområden än i perifera förortsområden. Bostadsförmedlingen har också en kundpanel där de ställt frågan hur långt man är beredd att pendla mellan bostad och arbete eller studier. I den senaste undersökningen, Stockholms bostadsförmedling (2019b), hade andelen som var beredd att pendla minst en timme (enkel väg) ökat till 16 procent medan 45 procent svarade att de var beredda att pendla 45 minuter. Enligt den senaste resvaneundersökningen, Trafikanalys (2017) och Trafikförvaltningen Stockholms Läns Landsting (2016), var den genomsnittliga restiden till arbete eller skola 32 minuter för hela landet och 36 minuter för Stockholms län.

Hyresgästföreningen gör vartannat år en enkätundersökning om hur unga vuxna (20-27 år) bor. I den senaste undersökningen, Hyresgästföreningen (2019), svarade 23 procent att de ofrivilligt bodde hos föräldrar, vilket var den högsta andelen sedan mätningarna började i slutet på 1990-talet.

Statistiska centralbyrån samlar in data och producerar statistik över antalet vakanser i hyresbeståndet och hushållens flyttfrekvens. Vakanser mäts vartannat år och flyttfrekvensen mäts på årlig basis. Det finns inga särskilda studier gjorda över hur lång tid det tar för hushållen att hitta bostäder, utöver bostadsförmedlingarnas beräkningar av genomsnittliga kötider, och bara ett fåtal studier över flyttkedjor har gjorts, enligt Tillväxt- och regionplaneförvaltningen (2017).

Tobins q är kvoten mellan bostadspris och produktionskostnad. Genom att beräkna den fås en indikation på om det är lönsamt att bygga nytt. Genom att beräkna Tobins q på lokala nivåer fås en anvisning om var det är mest lönsamt att bygga. Det verkar finnas en hög samvariation mellan

Tobins q och bostadsbyggandet, enligt Region Örebro (2019), Berg & Berger (2005), Boverket (2015).

Referenser

Bengtsson, B., 1992, Bostadsbrist – på marknaden och i politiken, Statens institut för byggnadsforskning (IBF), Gävle.

Bentzel, R., Lindbeck, A. & Ståhl, I., 1963, Bostadsbristen – ett prisbildningsproblem, Institutet för näringslivsforskning, Stockholm.

Berg, L. & Berger, T., 2005, The Q theory and the Swedish housing market – an empirical test, Department of economics working paper 2005:19, Uppsala universitet

Borg L., Lind H. & Lundström S., 2008, Bostadsbyggnadsbehov och bostadsbyggande i storstadsregionerna, KTH/NUTEK, Stockholm

Boverket, 2012, Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv, Rapport 2012:18, Boverket, Karlskrona

Boverket, 2013, Bostadsbristen och hyressättningssystemet – ett kunskapsunderlag, Marknadsrapport november 2013

Boverket, 2015, Markpriser, markbrist och byggande, Marknadsrapport mars 2015

Boverket, 2016a, En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet, Rapport 2016:32, Boverket, Karlskrona

Boverket 2016b, Trångboddheten i storstadsregionerna, Rapport 2016:28, Boverket, Karlskrona

Boverket 2016c, Boende till rimlig kostnad, Rapport 2016:11, Boverket, Karlskrona

Boverket, 2018, Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden, Rapport 2018:29, Boverket, Karlskrona

FN:s deklaration om mänskliga rättigheter, <https://fn.se/wp-content/uploads/2016/07/Allmanforklaringomdemanskligarattigheterna.pdf> , Svenska FN-förbundet

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, <https://fn.se/wp-content/uploads/2016/08/Konventionen-om-sociala-och-kulturella-r%C3%A4ttigheter.pdf>, Svenska FN-förbundet

Hyresgästföreningen, 2019, Unga vuxnas boende i Sverige 2019, Hyresgästföreningen

Katinic G., 2018, Perspektiv på bostadsbyggande, Riksbankens ekonomiska kommentarer 2018:2

Kopsch, F., 2019, En hyresmarknad i kris, SNS, Stockholm

Lindh H., 2016, Åtkomliga bostäder – så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad, SNS, Stockholm

Länsstyrelsen Skåne, 2018, Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande, Rapport 2018:3

Proposition 1917:254 med förslag till lag med vissa bestämmelser mot oskälighyresstegring m. m., Sveriges riksdag

Regeringsformen, Sveriges riksdag

Region Skåne, 2019, Modell för bostadsefterfrågan i Skåne, Region Skåne

WSP, 2019, Köpa eller bygga nytt? 2.0 - Tillgänglighet, bostadsbyggande och Tobins q i Örebro län, Region Örebro Län

SBAB, 2019, Bostadsbristen i perspektiv, Insiktsrapport 2019:2

Socialstyrelsen, 2017, Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär, Socialstyrelsen

SOU 1945:63, Bostadssociala utredningen, Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken, förslag till låne- och bidragsformer, Socialdepartementet

SOU 1961:51, Bostadsbyggnadsbehovet, preliminär uppskattning, Socialdepartementet

SOU 1965:32, Höjd bostadsstandard, betänkande avgivet av Bostadsbyggnadsutredningen, Inrikesdepartementet

SOU 1984:35, Bostadskommitténs delbetänkande, del 1, Bostadsdepartementet

SOU 1986:4, Bostadskommitténs slutbetänkande, Bostadsdepartementet

SOU 2017:86, Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning, Justitiedepartementet

SOU 2018:35, Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar, Slutbetänkande av Utredningen om kommunal planering för bostäder

Stockholms bostadsförmedling, 2019a, Bostadsförmedlingens marknadsindex 2019

Stockholms bostadsförmedling, 2019b, Stockholm växer – så här kan vi tänka oss att pendla, Pressmeddelande 2019-12-13

Stockholms handelskammare, 2012, 110 000 bostäder saknas i huvudstadsregionen, Rapport Nr 2012:05

Stockholms stadsmission, 2019, Hemlös 2019, Stockholms stadsmission

Trafikanalys, 2017, RVU Sverige – den nationella resvaneundersökningen 2015-16, Trafikanalys

Trafikförvaltningen stockholms läns landsting, 2016, Resvanor i Stockholms län 2015, Stockholms läns landsting

Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, 2017, Flyttkedjor – en litteraturöversikt över befintlig forskning om bostadsflyttkedjor, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen

Wallström A., 2017, Sweden: The myth about housing shortage, Nordea markets

Bilaga 3 - Intressenternas syn på bostadsbrist

Intervjuer har genomförts med både offentliga och privata aktörer som är, direkt eller indirekt, involverade i bostadsförsörjningen, i enlighet med uppdraget. Syftet med intervjuerna var att utröna hur dessa intressenter ser på begreppet bostadsbrist och hur den ska beskrivas, definieras och mätas samt hur de bedömer tillgången och kvalitet på information och data som beslutsunderlag för bostadsförsörjningsfrågor.

Under intervjuerna bad vi om intressenternas ställningstaganden till beskrivningar och definitioner av bostadsbrist, skillnaden på efterfrågan och behov och vad som bör ingå i en norm för bostadsbristsbedömning. Bör till exempel tak över huvudet, besittningsrätt och pendlingstid ingå i normen? Vi frågade också efter aktörernas syn på tillgången på information avseende hushållens boendesituation och läget på bostadsmarknaden. Vi försökte även fånga upp aktörernas åsikter gällande vilka kategorier av mått som bör ingå i en bostadsbristberäkning, om det finns specifika grupper som bör prioriteras, vilka geografiska indelningar som är att föredra och om vissa typer av boenden bör beaktas mer än andra.

Totalt har vi varit i kontakt med drygt tjugo intressenter. Kontaktsituationerna har sett olika ut och kommunikationen har skett både fysiskt och digitalt. I de flesta fall har vi använt oss av förskrivna intervjufrågor som ett diskussionsunderlag. Samtliga synpunkter inhämtades i form av möten, intervjuer, mejlkonversationer eller telefondiskussioner med utvalda kommuner, regioner, länsstyrelser, myndigheter, företag och organisationer under vintern och våren 2019-2020.

Här sammanställs våra intryck från kontakterna. Sammanställningen utgör en översiktlig beskrivning av hur de olika aktörerna ser på beskrivningen och definitionen av bostadsbrist, vilka normer som bör inkluderas i begreppet, på tillgången till information och slutligen hur måtten på bostadsbrist ska brytas ned.

Synen på beskrivning och definition

Generellt kan det konstateras att en majoritet av intressenterna tycker att den klassiska definitionen av bostadsbrist¹⁹ som introducerades av Bengtsson (1992) stämmer bra in på deras syn på bostadsbrist. Nästan

¹⁹ ”Ett tillstånd där någras bostadsstandard är lägre än vad som är önskvärt enligt någon norm, där normen antingen definieras politiskt eller bestäms av hushållens efterfrågan”

alla intressenter är eniga om att bostadsbrist är en viktig politisk fråga. De är överens om att det är svårt att tydligt beskriva definitionen av bostadsbrist. Intressenterna tycker överlag att begreppet är rätt brett, vagt och svävande. De är positiva till att ett enhetligt förslag på definition tas fram och tycker att normen behöver en tydlig politisk förklaring.

När det gäller om det är behov enligt norm eller enligt efterfrågan som bör mätas så skiner yrkesbakgrund och politisk färg igenom för många. Antingen menar man att huvudspåret bör vara att efterfrågan ska sättas i relation till utbudet när bostadsbrist ska bedömas eller så menar man att sociala aspekter som hemlöshet, trångboddhet och andra bostadsrelaterade problem är det mest relevanta för bedömningen av bostadsbristen. Det här gäller för såväl offentliga som privata aktörer. Någon nämner att bristen kanske skulle kunna definieras som skillnaden mellan efterfrågan och behov.

Synen på normen för bostadsbrist

Det är nödvändigt att närmare definiera vad som ska ingå i normen för bostadsbrist. De flesta intressenter är eniga om att en behovsbaserad norm för bostadsbrist bör inkludera tak över huvudet, på lång eller kort sikt. Besittningsrätten anses enligt intressenternas synpunkter vara en trygghetsfaktor i deras bedömning och bör därför också inkluderas. Vatten, elektricitet, avlopp och värme som uppfyller de basala funktionerna i ett hem bör även inkluderas. Tillgång till utrymme för vila, matlagning, hygien och så vidare ses också som en självklar del av ett acceptabelt boende.

De flesta tycker att boytan per person spelar en mindre roll. När det gäller trångboddhet så menar de flesta att det är viktigare att grundläggande behov kan uppfyllas än att det finns ett visst antal kvadratmeter per person. Enligt intressenternas bedömningar bör boendekostnaden ligga under en viss andel av inkomsten. Intressenterna understryker också att det är viktigt att definiera vid vilken nivå som boendekostnadernas andel av inkomsten blir orimligt stor.

Många är skeptiska till att föra in restider och pendlingsavstånd som ett kriterium då de menar att bostadsbristsnormen kan bli urvattnad. Delvis beror detta på att synen på vad som är rimlig restid antas skilja sig åt mellan olika delar av landet och delvis beror det på att en del av aktörerna anser att långa restider snarare är ett problem för politiken för infrastruktur och kollektivtrafik än för bostadspolitik. En del intressenter tycker dock att pendlingsstid är relevant för hushåll i stora regioner. Om restider överstiger två timmar om dagen för barn så kan det vara en eventuell

indikation på bostadsbrist. Vissa intressenter menar att tiden det tar ett hushåll att få tag på ett godtagbart boende är mycket individuell och skiftande och därför svår att bedöma.

En sammanvägd ranking av intressenternas prioriteringar av vad som bör ingå i en behovsbaserad norm för bostadsbrist resulterar i följande:

1. Grundläggande skydd (tak över huvudet)
2. Viss standard (el, vatten, avlopp, värme)
3. Vissa funktioner (utrymme för vila, matlagning, hygien, samvaro, förvaring)
4. Förutsägbarhet (kontrakt, besittningsskydd)
5. Tillgänglighet (möjligt att hitta godtagbart boende inom rimlig tid)
6. Boendekostnad (rimlig kostnad i förhållande till inkomst)
7. Läge (rimlig restid till skola/arbete/service)

Vår bild är att intressenterna ger de mer grundläggande och universella aspekterna av boende högst prioritet. Standard och funktioner anses därmed gå före aspekter som tillgänglighet, boendekostnad och läge (restid) som kan vara mer lokalt betingade. En norm som ska vara relevant för hela landet bör således ta avstamp i dessa grundläggande aspekter.

Synen på informationsunderlag

För att få en bättre förståelse för de olika aktörernas informationsbehov kopplat till bostadsbrist så har vi diskuterat hur tillgången till information ser ut i dagsläget och vilket informationsunderlag som man upplever att man saknar.

Diskussionerna kring informationsunderlag rörde främst två aspekter, hushållen boendesituation och läget på bostadsmarknaden. Allmänt ansågs informationstillgången kring bostadsmarknadsläget vara bra medan informationen som rörde hushållens boendesituation ansågs vara sämre.

Diskussionerna om informationsunderlaget kring hushållens boendesituation visade tydligt att det finns stora skillnader i hur olika kommuner ser på saken. Det finns kommuner som anser sig ha nästintill perfekta underlag samtidigt som det finns kommuner som anser sig ha mycket dåliga underlag. Just osäkerheten och variationen i hur bra informationsunderlaget är bekräftas av de privata aktörerna som uppfattade informationsunderlaget som överlag bristfälligt.

Tittar man mer djupgående på vilken information som de offentliga och de privata aktörerna anser sig ha om hushållens boendesituation, så finns det många likheter. Aktörerna anser generellt att bäst information finns rörande hur många hushåll som bor med sociala kontrakt, hur många hushåll som är trångbodda och hushåll som bor utan modern standard. Det finns också en generell samsyn på att kunskapsunderlaget är sämre när det gäller vilka krav banker ställer för att bevilja bolån eller hyresvärdarnas krav för att bevilja hyreskontrakt samt när det gäller hur lång tid det tar för att hushåll att hitta ett boende.

Många av de offentliga aktörerna understryker också att det finns en utmaning med att det saknas en enhetlig definition för trångboddhet och att man önskar att ”någon sätter ner foten” i frågan.

När det kommer till informationen om bostadsmarknaden så anser både de offentliga och privata aktörerna att man generellt har ett bra informationsunderlag. Det här gäller framför allt befolkningens och bostadsbeståndets storlek, fördelning och utveckling. Lite sämre är det när det gäller informationen kring hyresnivåer, flyttmönster och finansieringsmöjligheter. Många kommuner poängterar också att man har dålig information om flyttkedjor.

Synen på mått för olika grupper och bostadstyper

För att kunna ta fram användbara mått på bostadsbrist så är det viktigt att förstå hur de olika aktörerna vill kvantifiera och bryta ned bostadsbristen. Det handlar om geografiska indelningar, mått för olika grupper, olika bostadstyper, olika upplåtelseformer samt hur informationen ska presenteras.

När det kommer till frågan om vilken nivå som är önskvärd så är aktörerna överens om att det är viktigt att måtten finns på kommunal nivå. Regionerna, länsstyrelserna och några mindre kommuner framhåller också behovet av siffror på en regional nivå. På den regionala nivån finns dock en utmaning i att göra det relevant för de berörda kommunerna. Om det regionala måttet inkluderar för många andra kommuner så riskerar det att förlora sin relevans för de enskilda kommunerna.

Det finns även en samsyn mellan de privata och de offentliga aktörerna i att det är intressant att bryta ner bostadsbristen i siffror som rör olika sorters bostäder. En kommun påpekar dock att siffror som rör olika sorters bostäder måste presenteras på en kommunal nivå för att kunna ge kommunerna något värde.

När det gäller frågan om att bryta ner måttet på olika grupper så finns det olika meningar om det är önskvärt och användbart. Såväl offentliga som privata aktörer har invänt mot att mäta bostadsbristen på gruppnivå. Argumenten mot är att samma individ kan tillhöra flera grupper samtidigt och att risken för dubbelräkning skapar brus. Andra aktörer framhåller att det är nödvändigt att bryta ner frågan om bostadsbrist på olika grupper för att kunna följa grupperna och för att kunna tillsätta extra resurser. Att ta fram mått på gruppnivå är en komplex fråga och trots skilljelinjerna så finns det en generell samsyn i att det är viktigt att identifiera de som behöver aktivt stöd från samhället.

En kommun lyfte också värdet av en transparent process och att det måste vara kvalitetssäkrade siffror som presenteras om man väljer att lyfta fram de på en kommunal nivå. Det kan finnas stora skillnader vad gäller metod och resultat mellan kommuners egna beräkningar och framtida statliga beräkningar, vilket kan leda till kontroverser såväl internt som externt i dessa kommuner.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis så finns det en generell samsyn kring de fyra olika delarna som presenterats här. Aktörerna ser liknande styrkor och svagheter relaterat till definitionen av bostadsbrist. Det finns även en samsyn gällande det nuvarande informationsunderlaget och vår helhetsbild är att man delar liknande utmaningar, även om det finns vissa skillnader mellan olika kommuner. Aktörerna är i det stora hela överens om vad som bör ingå i normen för bostadsbrist och hur mätningarna ska ske.

Referenser

Bengtsson, B., 1992, Bostadsbrist – på marknaden och i politiken, Statens institut för byggnadsforskning (IBF), Gävle.

Bilaga 4 - Bostadsbrist i internationell forskning

Området bostadsbrist förekommer inte i någon större omfattning i vetenskaplig litteratur. Forskningsinstitut arbetar främst praktiskt med bostadsbristfrågor. Det kan vara att utredningar görs på uppdrag av en aktör, till exempel en kommun, som därefter använder resultatet i policydokument eller liknande. Det innebär att resultatet av utredningen sällan blir vetenskapligt publicerat.

I detta avsnitt görs en överblick av området med ett antal nedslag samt exempel från länder som Storbritannien och Australien. Även exempel på metodinriktade artiklar har tagits med. Genomgången av akademisk litteratur gör inte anspråk på att vara heltäckande.

Artiklar publicerade i vetenskapliga tidskrifter som är peer-review (referee) granskade ingår i genomgången. Även working papers, konferensbidrag och bokkapitel är inkluderade. Årtalen för de inkluderade referenserna är 1995–2020. Sökning har skett i Google scholar med sökorden affordable housing, social housing och homelessness. Även artiklarnas referenser har gått igenom. Relevanta rapporter från Boverket inom området är inkluderade.

Prisrimliga bostäder - Affordable housing

Området affordable housing, prisrimliga bostäder, har behandlats i Boverket (2016a) med vetenskapliga referenser. Prisrimliga bostäder avser bostäder till ett pris som i någon mening är överkomligt för konsumenterna.

Studier över tillgången på bostäder till rimliga priser har främst gjorts i Australien, Kanada, Nya Zeeland, Storbritannien och USA. Litteraturen har främst fokuserat på hushåll med inkomster kring medianen eller lägre, enligt Gan & Hill (2009). I Europa började begreppet användas under 1980-talet då bostadsmarknaderna gick mot mer marknadsorienterade lösningar, så även i Australien och på Nya Zeeland. Utvecklingen av tillgången på prisrimliga bostäder har under senare tid mest påverkats av det stigande värdet och priset på fastigheter, speciellt i urbana områden. Samtidigt åldras befolkningen vilket ytterligare ökar efterfrågan på och behovet av prisrimliga bostäder, enligt Boverket (2016a).

Resultaten från ett flerårigt forskningsprogram rörande tillgången på prisrimliga bostäder i Australien kommer fram till en rad slutsatser²⁰. Australiensiska hushåll lägger en allt större andel av sin inkomst på boendet, 15 procent av hushållen lägger 30 procent eller mer av sin inkomst på boendet. Bland låginkomsttagare är andelen 28 procent. Måtten ger bara indikationer av om hushållet verkligen upplever att de bor för dyrt och alla kanske inte inkluderas. (Yates et al., 2007a)

Två trender har identifierats i litteraturen, nämligen följande:

- Andelen som inte har råd med bostäder ökar och sprider sig till nya grupper, främst unga medelinkomsthushåll som vill köpa sitt boende men inte har råd.
- Samtidigt ökar problemen för de mest ekonomiskt utsatta hushållen. För att kvantifiera måttet sett ur hushållens synvinkel används andelen hushåll som har en ansträngd boendeutgift. Dessa hushåll kan sedan sägas ha en ökad risk vilket i litteraturen benämns boendestress (housing stress). De som har störst risk för att drabbas av boendestress till följd av små marginaler, är låginkomsttagare. Dessa omfattar yngre, ensamstående, hushåll med barn, boende i hyresrätter och äldre. (Gabriel et al. 2005, Yates et al. 2007a)

Begreppet tillgång till prisrimliga bostäder kan tolkas och mätas olika beroende på situation. För det första kan det ses som utgifterna för boendet relativt inkomsten, ofta benämnt kvotmått. För det andra kan det vara tillgängligheten till prisvärt boende. Någon typ av hinder kan göra att hushåll inte kan få tag i ett prisvärt boende, till exempel bostadsbrist eller krav på kontantinsats vid bostadsköp. För det tredje kan det vara att den övriga konsumtionen blir lidande på grund av för höga boendeutgifter relativt inkomsten, även kallat residualmåttet. För det fjärde kan det vara att inkomsten är för låg eller boendeutgifterna är för höga. För att ytterligare komplicera tillkommer flera andra faktorer (Boverket 2016a).

Det finns således inget mått som beskriver hela komplexiteten men både kvotmåttet och residualmåttet hjälper till att identifiera hushåll som har ett problem med tillgång till prisrimliga bostäder samt hur hushållen anpassar sin konsumtion med hänsyn till boendeutgift och inkomst, enligt Gabriel et al (2005) När det gäller de övriga måtten berör Boverket tillgången till bostäder i rapporterna Boverket (2013, 2014).

²⁰ För mer ingående resultat se Berry (2006), Burke et al (2007), Gabriel et al (2005), Henman & Jones (2012), Milligan (2005), Milligan et al (2007), O'Neill et al (2010), Rowley & Ong (2012), Yates (2007a, 2007b), Yates et al (2008, 2007b, 2004)

Kvotmåttet innebär att hushållens utgifter på boende inte får överstiga 30 procent av de disponibla inkomsterna. För att ytterligare förfinas måttet används de 40 procent av hushållen som har lägst inkomster, alltså ett 30/40 mått. Spenderar hushållet mer än 30 procent av inkomsten på boendet innebär det att hushållet inte har en prisrimlig bostad. Gränsen på 30 procent har varierat över tid och beroende på land men är ändå den gräns som är mest använd. Residualmåttet speglar hushållens kapacitet att betala för boendet och samtidigt ha råd med annan nödvändig konsumtion. Måttet kan ses som en "fattigdomsgräns" där boendeutgiften dras från den disponibla inkomsten för att få residualinkomsten. Denna jämförs sedan med en baskonsumtion för att se om hushållet kan upprätthålla denna konsumtion utifrån den inkomst och boendeutgifter hushållet har.

Mulliner och Maliene (2012) kritiserar kvotmåttet och residualmåttet för att fokusera för mycket på de finansiella aspekterna och att ingen hänsyn tas till exempelvis boendekvalitet, läge och tillgänglighet till service. De studerar regionala mått för tillgänglighet på olika typer av bostäder, säkerhet i form av mått på brottsligheten, tillgång på arbete, transporter, utbildning, handel, hälso- och sjukvård, barnomsorg, fritidsaktiviteter, fritidsområden, miljö, kvalitet på bostäderna, energieffektivitet, sophantering och allmän regional utarmning. Dessa faktorer viktas sedan för att få ett sammanvägt mått på tillgången på prisrimliga bostäder. Även Mattingly och Morrissey (2014) och Bieri och Dawkin (2014) pekar på att standardmåttan missar viktiga aspekter som kostnaden för transporter och konsumtionen av varor och tjänster som inte finns på marknaden, som exempelvis nyttjandet av en lokal park. (Boverket 2016a)

Den sociala bostadssektorn - social housing

Social housing används ofta i betydelsen subventionerade bostäder för hushåll med begränsade inkomster. Affordable housing avser däremot den del av bostadsmarknaden som ska tillhandahålla prisrimliga lägenheter för de med något högre inkomster än de hushåll som är målgrupp för social housing.

Boverket har gjort en studie av den sociala bostadssektorn i sex länder. Det saknas en officiell internationell definition av social housing och skillnaderna i tillämpning mellan olika länder är betydande. Social housing kan benämnas "*den sociala sektorn på bostadsmarknaden*" eller "*den sociala bostadssektorn*" (Boverket 2016b).

Ofta utmärks den sociala sektorn av att bostäderna:

- är offentligt subventionerade, i syfte att hålla ner boendekostnaderna,

- fördelas enligt särskilda regler, ofta till hushåll med begränsade inkomster och
- förvaltas av aktörer med ett allmännyttigt syfte.

En del länder subventionerar även ägda bostäder, utan att dessa för den skull räknas till den sociala sektorn, men sådana ingick inte i studien. Bostadssociala åtgärder som ligger utanför den egentliga bostadsmarknaden, som härbärgen eller sociala andrahandskontrakt för hemlösa, beaktades inte heller.

Rapporten studerade Danmark, England, Frankrike, Nederländerna, Tyskland och Österrike. Det är länder som är någorlunda jämförbara med Sverige när det gäller bostadsstandard och ekonomiska förhållanden. De har dessutom en väl etablerad social sektor på bostadsmarknaden (Boverket 2016b).

Sektorns omfattning varierar från över 30 procent av det totala bostadsbeståndet i Nederländerna till knappt sex procent i Tyskland. Aktörerna kan vara stiftelser, som i Nederländerna och England, kommuner eller kommunägda företag, som i till exempel Frankrike, hyresgäststyrda kooperativ, som i Danmark och Österrike eller privata icke-vinstdrivande eller till och med kommersiella företag, som i England respektive Tyskland. Ofta förekommer flera organisationsformer parallellt. I Nederländerna och England är det radhus som dominerar, i de andra länderna mestadels flerbostadshus (Boverket 2016b).

Förutsättningarna skiljer sig åt vad gäller regelverk, aktörer och institutionellt ramverk för den sociala bostadssektorn, men alla länder har ungefär samma utmaningar: En generell bostadsbrist i tillväxtområdena och i synnerhet ett behov av fler bostäder som kan efterfrågas av låginkomsthushåll, parat med ökande svårigheter att klara bostadsförsörjningen för särskilt sårbara grupper. Samtidigt som man märker en ökande efterfrågan på överkomliga bostäder från bredare grupper av hushåll i mer normala inkomstlägen (Boverket 2016b).

Hemlöshet

I vetenskaplig litteratur behandlas hemlöshet av exempelvis Quigley et.al (2001) samt Quigley (1996). Hemlöshet kan betraktas som bostadsbrist i dess mest extrema form. Det finns dock ingen definition av hemlöshet som är allmänt accepterad internationellt, enligt OECC (2020). Institute of Global Homelessness (IGH) har definierat hemlöshet som *“lacking access to minimally adequate housing”*, (Busch-Geertsema et al 2016). Institutet delar också in hemlöshet i tre kategorier; de som är utan boende,

de som bor på härbärgen och andra temporära boenden samt de som bor i väldigt olämpliga eller osäkra boenden. På EU-nivå finns European Typology of Homelessness and Housing Exclusion (ETHOS) där hemlöshetskategorierna enligt den harmoniserade definitionen beskriven i FEANTSA (2017) är följande:

1. Utan tak över huvudet (sover ute, på offentliga platser eller natthärbärge)
2. Utan bostad (härbärge, vandrarhem, skyddat boende, flyktingboende, institution där boendet är tidsbegränsat)
3. Osäkert boende (stödboende, inneboende hos familj eller bekant, utan besittningsrätt, risk för vräkning osv)
4. Olämpligt boende (dålig standard, trångbodd)

Tabell 3. Hemlöshet i olika länder

	År	Antal hemlösa	Andel av befolkningen	Inkluderar även personer med osäkert/undermåligt boende
Australien	2016	116 427	0,47%	Ja
Danmark	2017	6 635	0,11%	Ja
England	2017	59 100	0,22%	Nej
Finland	2017	7 112	0,13%	Jag
Frankrike	2012	141 500	0,22%	Nej
Irland	2019	6 524	0,14%	Nej
Italien	2014	50 724	0,08%	Nej
Japan	2019	4 555	0,00%	Nej
Kanada	2016	35 000	0,09%	Nej
Litauen	2017	4 024	0,14%	Ja
Luxembourg	2017	2 763	0,47%	Nej
Nederländerna	2016	31 000	0,18%	Ja
Norge	2016	3 909	0,08%	Ja
Nya Zeeland	2015	41 204	0,94%	Ja
Polen	2017	33 408	0,09%	Nej
Spanien	2019	31 000	0,07%	Nej
Sverige	2017	32 865	0,33%	Ja
Tyskland	2018	542 000	0,65%	Ja
Ungern	2018	8 650	0,09%	Nej
USA	2018	552 830	0,17%	Nej
Österrike	2016	15 090	0,17%	Nej

Källa: FEANTSA, OECD, Homeless World Cup Foundation

Det är svårt att jämföra hemlöshet mellan olika länder då mätmetoder och tillvägagångssätt är väldigt olika. I en del länder görs inga officiella uppskattningar alls utan de siffror som finns är framtagna av hjälporganisationer och liknande. I tabell 1 finns mått från de senaste mätningarna i några länder, som refereras till av FEANTSA, Homeless World Cup Foundation, OECD och andra internationella organisationer.²¹ Japan hamnar lägst i jämförelsen med en andel på under 0,01 procent av befolkningen, vilket kan bero på att undersökningen där endast bygger på observationer av hur många som sovit i parker. Nya Zeeland hamnar högst med drygt 0,9 procent, men där täcker å andra sidan undersökningen en väldigt bred definition, exempelvis inkluderas de som har osäkert och/eller undermåligt boende. Även i Sverige täcker Socialstyrelsens mätning från år 2017 en bred definition, vilket gör att utfallet, 0,33 procent, hamnar relativt högt i jämförelsen. Om bara kategori 1 och 2 hade räknats så hade andelen blivit 0,11 procent i stället.

Studier har gjorts som behandlar lokal boendestandard (Anker & Anker, 2017), boendekostnader för rimligt boende i tio europeiska huvudstäder (van den Bosch et al. 2016), utforskande av begrepp och policy avseende prisrimliga bostäder i fyra europeiska länder (Czischke & van Bortel, 2018), drivkrafter för prisåtkomliga bostäder och policyreaktioner i Australien (Worhtington, 2012) och påverkan av begränsningar på byggandet på prisåtkomliga bostäder (Glaeser & Gyourko, 2003).

Metodinriktade artiklar behandlar residualmått (Stone, 2006), triangulering av mått och standard avseende hur prisåtkomliga bostäder är, fattigdom och standarder (Bramley, 2012), sex tillämpningar av boendeutgiftsprocent, (Hulchanski, 1995) samt kvotmått (kvar att leva på-kalkyl) för jämförelse mellan länder avseende prisåtkomlighet (Heylen & Haffner, 2013).

En nyligen publicerad studie sammanställer frågor om prisåtkomlighet, syntetiserar evidens från relevant litteratur och ger förslag till framtida forskning. Artikeln innebär även utvärdering av policy och inkluderar litteratur från västvärlden och utvecklingsländer. (Galster, G & Lee, K. O., 2020).

²¹ Se FEANTSA (2019), OECD (2019) och Homeless World Cup Foundation (2020) för mer om undersökningarna.

Referenser

Anker, R. & Anker, M., 2017, Local housing standard for a living wage, i Anker & Anker, Living wages around the world – Manual for measurement, s 113-147.

Bramley, G., 2012, Affordability, poverty and housing need: triangulating measures and standards, Journal of Housing and the Built Environment 27, 133–151.

Boverket, 2013, Etableringshinder för individer och hushåll med svaga förutsättningar, Boverket

Boverket, 2014, Etableringshinder på bostadsmarknaden, Rapport 2014:33

Boverket, 2016a, Boende till rimlig kostnad, Rapport 2016:11

Boverket, 2016b, Den sociala bostadssektorn i Europa. Jämförelser mellan sex EU-länder, Rapport 2016:16

Berry, M., 2006, Housing affordability and the economy: A review of labour market impacts and policy, AHURI Research Paper No. NRV3-5, Australian Housing and Urban Research Institute Limited

Bieri, D.S. & Dawkins, C.J., 2014, Housing Affordability with Local Wage and Price Variation: Evidence from the US Housing Choice Voucher Program.

Burke, T., Pinnegar, S., Phibbs, P., Neske, C., Gabriel, M., Ralston, L. & Ruming, K., 2007, Experiencing the housing affordability problem: blocked aspirations, trade-offs and financial hardships, AHURI Research Paper No. NRV3-9, Australian Housing and Urban Research Institute Limited

Busch-Geertsema, V., Culhane, D. & Fitzpatrick, S., 2016, Developing a global framework for conceptualising and measuring homelessness, Habitat International 55, 124-132

Czischke, D., van Bortel, G., 2018, An exploration of concepts and policies on 'affordable housing' in England, Italy, Poland and The Netherlands, Journal of Housing and the Built Environment

FEANTSA, 2017, What is ETHOS? European typology of homelessness and housing exclusion, European Federation of National Organisations Working with the Homeless

FEANTSA, 2019, Appendix 1, Recent data on homelessness in EU countries, s 97-98, Fourth Overview of Housing Exclusion in Europe, European Federation of National Organisations Working with the Homeless

Homeless World Cup Foundation, 2020, Global Homeless Statistics, <https://homelessworldcup.org/homelessness-statistics/>

Gabriel, M., Jacobs, K., Arthurson, K., Burke, T. & Yates, J., 2005, Conceptualising and measuring the housing affordability problem, AHURI Research Paper No. NRV3-1, Australian Housing and Urban Research Institute Limited

Galster, G & Lee, K. O, 2020, Housing affordability: a framing, synthesis of research and policy, and future directions, International Journal of Urban Sciences, 1-52

Gan, Q., Hill, R.J., 2009. Measuring housing affordability: looking beyond the median, Journal of Housing. Economics 18, 115–125.

Glaeser, EL. & Gyourko, J., 2003, The impact of Building Restrictions on Housing Affordability, FRBNY Economic Policy Review, June, 21-39.

Henman, P. & Jones, A., 2012, Exploring the use of residual measures of housing affordability in Australia: Methodologies and concepts. AHURI final report no 180, Australian Housing and Urban Research Institute Limited

Heylen, K. & Haffner, M., 2013, A Ratio or Budget Benchmark for comparing housing affordability across countries?, Journal of Housing and the Built Environment 28, 547-565

Hulchanski, JD. 1995. The concept of housing affordability: six contemporary uses of the housing expenditure-to-income ratio, Housing studies 10(4), 471-491

Mattingly, K., Morrissey, J., 2014. Housing and transport expenditure: socio-spatial indicators of affordability in Auckland, Cities 38, 69–83.

Milligan, V., 2005, Directions for affordable housing policy in Australia: Outcomes of a stakeholder forum, AHURI Research Paper No. NRV3-2, Australian Housing and Urban Research Institute Limited

Milligan, V., Phibbs, P., Gurran, N. & Fagan, K., 2007, Approaches to evaluation of affordable housing initiatives in Australia, AHURI

Research Paper No. NRV3-7, Australian Housing and Urban Research Institute Limited

Mulliner, E. & Maliene, V., 2012. What Attributes Determine Housing Affordability?, *International Journal of humanities and social sciences* 6, 1833-1838

OECD, 2019, OECD Affordable Housing Database, HC3.1 Homeless Population, last updated 03/03/2020

OECD, 2020, Better data and policies to fight homelessness in the OECD, Policy Brief on Affordable Housing, OECD, Paris

O'Neill, P., Camacho Duarte, O., Casiro, J., Gwyther, G. & Phibbs, P., 2010, The Experience of Mortgage Distress in Western Sydney, University of Western Sydney

Quigley, J. M., Raphael, S. & Smolensky, E., 2001, Homeless in America, Homeless in California, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 83, 37-51.

Quigley, J. M., 1996, The Homeless, *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, 1935-1941

Rowley, S. & Ong, R., 2012, Housing affordability, housing stress and household wellbeing in Australia, AHURI Final Report No. 192, Australian Housing and Urban Research Institute Limited

Skiffer Andersen, H., 2012, Housing policy in the Nordic countries and its implication for the housing of immigrants, SBI 2012:03, Danish Building Research Institute

Stone, M. E., 2006, What is housing affordability? The case for the residual income approach, *Housing Policy Debate* 17:1, 151-184,

van den Bosch, K., Goedemé, T., Schuerman, N. & Storms; B., 2016, Reference Housing Costs for Adequate Dwelling in Ten European Capitals, *Critical Housing Analysis* 3:1, 1-9.

Worthington, AC. 2012. The quarter century record on housing affordability, affordability drivers, and government policy responses in Australia, *International Journal of Housing Markets and Analysis* 5:3, 235-252.

Yates, J., 2007a, The polarisation of housing affordability, AHURI Research Paper No. NRV3-8, Australian Housing and Urban Research Institute Limited.

Yates, J., 2007b, Affordability and access to home ownership: past, present and future?, AHURI Research Paper No. NRV3-10, Australian Housing and Urban Research Institute Limited.

Yates, J., Berry, M., Burke, T., Jacobs, K., Milligan, V. & Randolph, B., 2004. Housing affordability for lower-income Australians: plan, National research venture 3, Australian Housing and Urban Research Institute Limited.

Yates, J., Hendig, H., Phillips, B., Milligan, V. & Tanton, R., 2008, Sustaining fair shares: the Australian housing system and intergenerational sustainability, AHURI Research Paper No. NRV3-11, Australian Housing and Urban Research Institute Limited

Yates, J., Milligan, V., Berry, M., Burke, T., Gabriel, M., Phipps, P., Pinnegar, S. & Randolph, B., 2007a, Housing affordability: a 21st century problem, National research venture 3, Australian Housing and Urban Research Institute Limited.

Yates, J., Milligan, V., Berry, M., Burke, T., Gabriel, M., Phipps, P., Pinnegar, S., Randolph, B., 2007b, Housing affordability for lower-income Australians, National research venture 3, Australian Housing and Urban Research Institute Limited.

Bilaga 5 - Analysmodeller i andra länder

En övergripande litteraturstudie över vad andra länder officiellt publicerat gällande beskrivning, definition och mätning av bostadsbrist har gjorts.²² Denna visar att endast Nederländerna har en officiell definition av bostadsbrist. Studien har riktats mot den nationella nivån så det kan finnas utländska kommuner, regioner, företag och forskningsorganisationer som har tagit fram goda exempel på operationella definitioner av bostadsbrist som vi inte hittat. Studien kan ses som ett komplement till Boverket (2016a, 2016b) där genomgångar görs av hur andra länder arbetar med att beräkna sitt bostadsbehov och med att organisera sin sociala bostadssektor.

I de länder vi studerat används begreppet bostadsbrist främst som ett retoriskt verktyg i politiska sammanhang och de flesta länderna har ingen officiell definition för bostadsbrist.

Bostadsbrist i Nederländerna

Nederländerna är i det här sammanhanget undantaget som bekräftar regeln då man där har en definition av bostadsbrist²³. Bostadsbrist i Nederländerna definieras som skillnaden mellan hushållens bostadsefterfrågan och utbudet av bostäder. ABF Research gör beräkningar, som används av den nederländska staten, av både nuvarande och prognostiserad framtida bostadsbrist. Alla beräkningarna genomförs på regional nivå där man delar upp landet i funktionella bostadsmarknadsområden. Varje bostadsmarknadsområde består av kommuner som har starka flyttrörelser mellan varandra och där det finns minst 100 000 invånare, (ABF Research, 2019). I varje bostadsmarknadsområde räknas skillnaden mellan hushållens bostadsefterfrågan och utbudet av bostäder fram och sedan aggregerar man alla bostadsmarknadsområden som har underskott för att få fram en siffra för den nationella bostadsbristen i Nederländerna.

En viktig komponent i den uppdaterade versionen av bostadsbristberäkningarna är att man nu lyfter fram hushåll som bor i ”alternativa” boendeformer (ABF Research (2018). Hushåll som bor i alternativa boendeformer antas göra så för att det finns ett underskott av ”vanliga”

²² Rapporter, frågor i parlamentet och talmanuskript från politiker i Australien, Danmark, Finland, (Island), Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland har studerats.

²³ Det nederländska ordet för bostadsbrist är Woningtekort.

boendeformer vilket leder till att den gruppen anses vara viktig för bostadsbristberäkningarna. I gruppen hushåll i alternativa boendeformer ingår hushåll från 25 års ålder som delar bostad med ett eller flera andra hushåll eller bor i en bostad som inte har en bostadsfunktion, till exempel ett kontor eller i en affärslokal. Hushåll under 25 år exkluderas eftersom de flesta av hushållen är studenter och bor i studentbostäder och där antar man att hushållen är nöjda med sin boendeform.

Närliggande begrepp

Även om många av de länder som vi har studerat saknar en officiell definition av bostadsbrist så finns det exempel på begrepp som ligger nära den bostadsbristsrelaterade problematiken.

I Norge har man en definition för de individer som har svårt att konkurrera på bostadsmarknaden. Den här gruppen refereras till som missgynnade på bostadsmarknaden (på norska Vanskeligstilte på boligmarkedet). Den norska definitionen är följande:

”Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd. De befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner: uten egen bolig, står i fare for å miste boligen sin og/eller bor i uegnet bolig eller bomiljø. ”

Definitionen sätter fokus på individer och familjer som inte har möjlighet att ordna eller att upprätthålla ett tillfredsställande bostadsförhållande på egen hand (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Just möjligheten att ordna eller upprätthålla ett tillfredsställande bostadsförhållande är något som kritiserats av Thorsen (2017) för att vara svårt att mäta.

Man kan också närma sig frågan om bostadsbrist genom att undersöka vilka behov som samhället ”prioriterar” i en bostadskö. I Storbritannien bestämmer varje kommun vem som är berättigade till en social bostad. Kriterierna för förtur i bostadskön är följande:

- Hemlöshet
- Trångboddhet (på engelska cramped conditions)
- Sjukvårdsrelaterade problem som försvårar boendesituationen

Även om det som nämns för såväl Norge som Storbritannien främst gäller samhällets syn på individnivå så skulle en aggregerad mätning av hur många som har de här behoven kunna vara av intresse för en bostadsbristberäkning.

Referenser

ABF Research, 2018, Woningtekort: een nieuwe benadering van een actueel probleem, ABF Research

ABF Research, 2019, Primos 2019, ABF Research

Boverket. 2016a, Den sociala bostadssektorn i Europa. Jämförelser mellan sex EU-länder, Rapport 2016:16

Boverket, 2016b, En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet, Rapport 2016:32

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, Vanskeligstilte på boligmarkedet, https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/boligmarkedet/boligsosialt_arbeid/vanskeligstilte-pa-boligmarkedet/id749714/, oppdaterat 2014-06-10, hämtad 2020-09-16

Thorsen L., 2017, Vanskeligstilte på boligmarkedet, Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?, Statistisk sentralbyrå rapport 2017/6

Bilaga 6 - Behovs- och efterfrågeberäkningar

Under de senaste 40 till 50 åren har en ganska omfattande litteratur om boendeekonomi och bostadsmarknader växt fram. Kännetecknande för denna utveckling har varit insikten om att även om en bostad är en vara som lyder under marknadskrafterna, har den ett antal särskilda egenskaper vilka kräver att traditionella nationalekonomiska modeller modifieras om bostäder ska kunna analyseras på ett korrekt sätt. Det finns andra varor som har några av dessa egenskaper, men ingen som har samtliga. Det är därför sannolikt omöjligt att inrymma alla dessa egenskaper i en modell för bostadsmarknaden. De olika nedslagen i den bostadsekonomiska litteraturen kan kategoriseras med avseende på vilken av dessa egenskaper som särskilt betonas och som formellt modelleras i analysen.

Bostadsmarknaden är egentligen inte en enda marknad i traditionell mening, utan en serie överlappande delmarknader differentierade av lokalisering, bostadstyp, boendeform, ålder, kvalitet och finansiering.²⁴ Det finns marknader där konsumtionsvaran – bostadstjänster - handlas och andra marknader där kapitalvaran – bostadsbeståndet - handlas. På nationell nivå görs de största distinktionerna mellan ägda och hyrda bostäder, mellan enfamiljs- och flerfamiljshus och mellan aktiviteter som hör samman med boendet, som husförsäljningar och utgifter för förbättringar och nyproduktion.

Bostaden uppfattas av det stora flertalet som en speciell vara och bostadsmarknaden skiljer sig också på flera olika sätt från marknaden för till exempel pinnstolar eller kulspeppennor för att ta två exempel. Det är dessa skillnader som gör teoretiska och empiriska analyser av boende problematiska och utmanande.²⁵ En stor del av de bostadsekonomiska studier som genomförts kan ses som analyser vilka fokuserar på en av dessa skillnader, eller ibland två, men aldrig på alla av dem samtidigt. Kruxet i ekonomiska analyser består i att behandla ett problem på ett tillräckligt realistiskt sätt för att fånga in de väsentliga aspekterna av problemet, men

²⁴ I rapporten har tidigare diskuterats bostadsmarknadernas rumsliga avgränsning och betydelsen av att detta beaktas i modelleringen, se bilaga 2.

²⁵ Tillsammans med de stora skillnaderna mellan olika länders olika bostadsmarknadssystem (till följd av olika regleringar) och det stora inslaget av politik – förklarar det varför bostadsmarknader relativt andra marknader (inte minst arbetsmarknaden) ändock är ganska sparsamt studerat inom den ekonomiska vetenskapen.

ändå använda en modell som är hanterbar och vars verkningar är tillräckliga för att öka vår förståelse.

Det är de många och olika egenskaperna som gör bostaden som vara så mångfasetterad och som i många fall skiljer den från andra konsumtionsvaror som handlas på marknaden. En genomgång av dessa egenskaper som utgör de främsta kännemärkena för bostaden som vara gavs i bilaga 2. Den centrala drivkraften hos moderna bostadsmarknadsmodeller har varit att innefatta dessa speciella egenskaper och förklara en tilltagande mängd empiriska realiteter. Detta har som sagts inte kunnat göras med en enda bostadsmarknadsmodell utan genom ett antal modeller och ansatser. Till exempel har de tre främsta karakteristikerna – heterogenitet, varaktighet och lägesbundenhet – analyserats med bland annat hedoniska prismodeller; intertemporala modeller som beaktar livsstilsbeteende och investeringsbeslut; samt olika modeller för att förklara lokaliseringsvärden respektive fastighetsskatt.

Det explicita erkännandet av de särskilda egenskaperna hos bostäder i moderna bostadsmodeller har väsentligen ökat vår förståelse av bostadsrelaterade empiriska fenomen och etablerat en bättre bas för politiska beslut och normativ policyanalys.

Låt oss fortsätta med att reda ut begreppen efterfrågan och behov. Vi börjar med det sistnämnda.

Vad är ett bostadsbehov?

Behov är ett abstrakt begrepp som saknar en allmängiltig definition och som därför är beroende av sitt sammanhang. Alla typer av sociala behov är i grunden normativa, även behovet av bostäder.²⁶ Utgångspunkten är därför många gånger ett bostadspolitiskt mål som till exempel omfattar definitionen av en kvalitativ nivå på bostäder med lägsta acceptabla standard. De som bor i bostäder som inte uppfyller standarden är således i behov av en bostad (DCLG, 2010a och Ruud, m.fl., 2013). Det väsentliga att konstatera är att det saknas en entydig definition av vad ett bostadsbehov är, men att det är nödvändigt att vara väldigt tydlig med hur ett bostadsbehov är definierat i det sammanhang det används.

²⁶ Förenta Nationerna definierar bostadsbehov som antalet bostäder som behöver byggas eller byggas om för att bostadsstandarden, vid en viss tidpunkt, ska motsvara nationellt fastslagna standarder samt de bostäder som behöver tillkomma för att denna standard ska behållas över en given tidsperiod (Marquez, m.fl., 2010).

Boverkets byggbehovsanalyser²⁷ har utgått från antagandet att varje hushåll behöver en bostad. I Boverket (2015) redogörs utförligare för denna definition av begreppet bostadsbehov.²⁸ Således har Boverkets beräkningar en demografisk utgångspunkt och behovet av bostäder bestäms av flera samverkande faktorer där befolkningsmängd, ålderssammansättning, hushållsstorlek och hushållssammansättning är grundläggande förutsättningar.²⁹ Den ekonomiska utvecklingen och hushållens ekonomiska förutsättningar samt hur bostadskonsumtionen värderas i förhållande till annan konsumtion med hänsyn till bostadskostnaderna är viktiga förutsättningar för hur många bostäder som sedan kan efterfrågas av hushållen.³⁰ En efterfrågeanalys och en behovsanalys svarar på olika frågor och båda är berättigade men det avgörande är att man är medveten om skillnaden.³¹

Vad säger läroboken?

Rent teoretiskt kan man betrakta varan ”bostadstjänster”³² som vilken vara som helst. Detta innebär att man kan betrakta efterfrågan på bostadstjänster som en funktion av priset. I figur 1 mäts kvantitet och pris som de hypotetiska enheterna ”enhet bostad”³³ och ”pris per enhet bostad”. Då ”priset per enhet bostad” sjunker från P_0 till P_1 ökar efterfrågan från K_0 till K_1 , dvs. man efterfrågar fler ”enheter bostad” allt annat lika (förändringen från punkt a till punkt b längs kurvan EE i figur 1a). Ett skifte i efterfrågekurvan (från kurva E_1E_1 till kurva E_2E_2 i figur 1b) sker då något annat än priset förändras. Detta inträffar exempelvis om hushållens inkomster ökar eller om antalet hushåll i en region ökar.

²⁷ Frågeställningen där är vilket antal nya bostäder som kommer att behövas i framtiden för att uppfylla det kvantitativa behovet givet vissa utgångspunkter och antaganden.

²⁸ Se även Bengtsson (1992) som på s 51-64 utförligt diskuterar olika definitioner av individuella och samhälleliga behov.

²⁹ I en del andra länder använder man hushållsprognoser som baseras exempelvis på arbetsmarknaden och ekonomins utveckling.

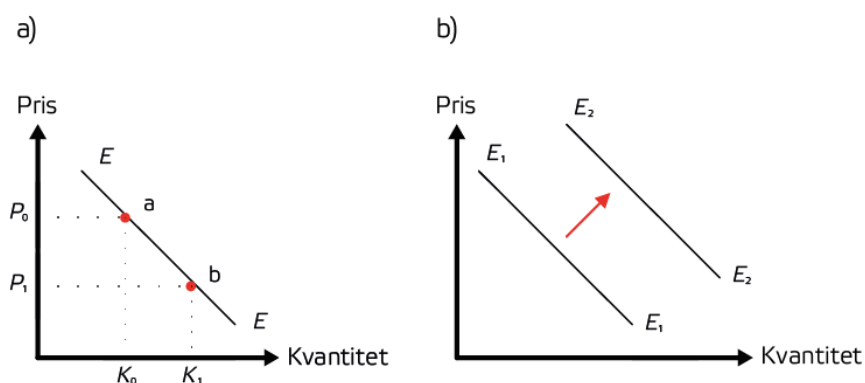
³⁰ Ekonomiska faktorer beaktas dock indirekt även när det gäller bostadsbehov då inkomster och priser påverkar antagandena både när det gäller befolkningsutveckling och hushållssammansättning.

³¹ Den faktiska bostadsefterfrågan beror av marknadsförutsättningarna och kan både överstiga eller understiga det kvantitativa byggbehovet. Det är exempelvis troligt att det föreligger en bostadsefterfrågan även när antalet hushåll är oförändrat och där inga förändringar i det befintliga bostadsbeståndet sker. Människor kan vilja bo annorlunda än vad de gör idag och än vad det befintliga bostadsbeståndet ger möjlighet till. Omvänt kan till exempel höga bostadspriser medföra en låg eller obefintlig efterfrågan trots att det finns ett kvantitativt behov av fler bostäder. Se avsnitt 4.1 och 7.5 i Boverket (2015).

³² ”Bostadstjänster” är en översättning av termen ”housing services” i den engelskspråkiga bostadslitteraturen. Termen innefattar även en kvalitativ dimension till skillnad från ”houses”. Bostadstjänster innehåller således ett mått på kvalitativa attribut, såsom storlek, utrustning, med mera, utöver den rena kvantiteten bostäder.

³³ Här mäts varan bostadstjänster som en kontinuerlig variabel, där inte bara kvantiteten bostad ingår utan även den kvalitativa dimensionen beaktas.

Figur 1 Efterfrågan på "bostadstjänster"



En ökning av efterfrågad kvantitet bostadstjänster kan exempelvis betyda en bostad av bättre kvalitet, en större bostad eller en bostad lokaliserad på en attraktivare plats. Det skulle även kunna innebära att ett hushåll efterfrågar ännu en bostad.

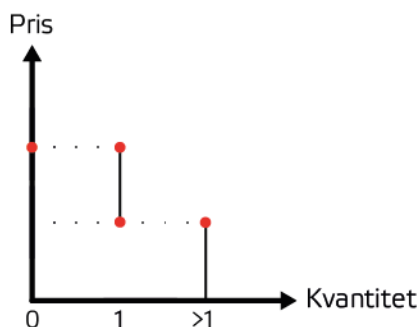
Vi förväntar oss alltså att ett hushåll (eller summan av alla hushåll) konsumerar mer bostadstjänster då inkomsterna ökar eller då priset sjunker. Detta för oss in på begreppen inkomst- och priselasticitet. Bostadskonsumtionsefterfrågans inkomstelasticitet definieras som den procentuella förändringen i efterfrågad kvantitet dividerat med den procentuella förändringen i inkomst. Bostadskonsumtionsefterfrågans priselasticitet definieras som den procentuella förändringen i efterfrågad kvantitet dividerat med den procentuella förändringen i pris. Elasticitetsmått är således mått på hur efterfrågan på bostadstjänster påverkas av förändringar i inkomster respektive priser. Det finns ett stort antal studier, såväl svenska som internationella, på hur stora dessa effekter kan tänkas vara.³⁴

Om vi i stället för konsumtion av bostadstjänster är intresserade av behovet av antal bostäder, blir det första steget att gå från efterfrågan av bostadstjänster till efterfrågan på antal bostäder. Detta medför att efterfrågekurvan ser annorlunda ut eftersom bostadskonsumtion nu är en diskret vara. Efterfrågekurvan hoppar således från noll till en till två bostäder och så vidare, för varje hushåll (se figur 2). Framför allt är valet mellan noll och en bostad för det tilltänkta hushållet intressant. Om inkomst- och priselasticiteter för bostadstjänster är otvetydigt positiva respektive negativa

³⁴ Dessutom kan förändringar i priset, eller tillgången, på komplementära varor påverka efterfrågan på bostadstjänster. Till exempel kan utbudet av lokal service eller utbyggnadsgraden i kollektivtrafiken påverka efterfrågan på bostäder i mer perifera lägen.

är dessa effekter om inte obefintliga så väsentligt mindre för den antalsmässiga efterfrågan på bostäder.³⁵

Figur 2 Efterfrågan på antal bostäder



Hur förhåller sig antalsefterfrågan till det kvantitativa behovet av bostäder? Den första frågan som då inställer sig är, och som vi nyss har berört, vad är ett behov? I Boverkets byggbehovsberäkning görs antagandet att varje hushåll behöver en bostad. Då de allra flesta hushåll också efterfrågar en bostad torde skillnaden mellan den antalsmässiga efterfrågan och hushållens behov av bostäder vara ganska liten.³⁶ Det finns ett skäl till att dessa skiljer sig åt och det är att ett hushåll kan efterfråga mer än en bostad. Detta förutsätter dock att de bostäder som produceras görs det till sådana priser att hushållen har råd med dem. Det kan naturligtvis också vara fallet att bostäderna är så dyra att hushållens efterfrågan på antalet bostäder vid rådande prisnivå är lägre än det kvantitativa behovet.

Låt oss med följande förenklade exempel diskutera de skillnader som kan finnas mellan hushållens bostadsbehov och hushållens efterfrågan på bostadstjänster. Inom en region finns det lika många hushåll som det finns bostäder, dvs. det kvantitativa behovet är uppfyllt.³⁷ Det finns två

³⁵ Krainer (2005, s 2) formulerar detta på följande sätt: "...housing comes in hard-to-break-up packages; therefore, while households may be expected to buy more house if prices decline, they are less likely to buy more houses." Se även Boverket (2015) och SOU 1996:156 s 7-33.

³⁶ En metodologisk skillnad är dock värd att observera och det är att om vi studerar behovet av nya bostäder innebär det att utbudssidan också beaktas i det att förändringar i det befintliga bostadsbeståndet ingår i beräkningen av det kvantitativa byggbehovet. (Bortsett marknadsprisets inverkan.)

³⁷ Det kvantitativa byggbehovet = antalet nya hushåll = utbudet av nya bostäder. För en väl fungerande bostadsmarknad räcker det dock inte med att varje hushåll kan få en bostad. Att hushåll vill och ibland måste flytta är självklart. Därför bör det också finnas en bostadsreserv för att bostadsmarknaden ska fungera (se Boverket, 2016). I detta förenklade exempel antar vi dock att det kvantitativa behovet är uppfyllt om det finns lika många bostäder som det finns hushåll.

huvudsakliga skäl till att efterfrågan på bostadstjänster kan skilja sig från det kvantitativa behovet.

Det första skälet är att det inom en region finns en avvikelse mellan utbudet och efterfrågan för en viss typ av upplåtelseformer eller lägenheter av en viss storlek. Det vill säga, det finns ”rätt” antal lägenheter, men de matchar inte befolkningens efterfrågan. Med andra ord är behovet uppfyllt, men däremot motsvarar inte utbudet den faktiska efterfrågan på bostadstjänster. Detta problem kan slå olika i tillväxtregioner och avfolkningsregioner.³⁸ I tillväxtregioner handlar det om att anpassa nybyggnationen, vad gäller storlek, upplåtelseform och annat till det hushållen efterfrågar. I avfolkningsregioner, där det inte finns något kvantitativt byggbehov, kan problemet vara svårare att lösa. Om nya bostäder byggs för att tillfredsställa efterfrågan medför detta att ett antal bostäder kommer att stå tomma. Detta kan, åtminstone till viss del, lösas genom att i stället för att nyproducera bostäder, genom ombyggnation anpassa det befintliga beståndet till den rådande efterfrågan.³⁹

Den andra typen av skillnad mellan hushållens behov och efterfrågan på bostadstjänster uppkommer då lägenheter är lokaliserade på en plats där de inte efterfrågas. Även i detta fall finns det ”rätt” antal bostäder, men de finns på ”fel” plats. Också här skiljer sig problemen åt mellan tillväxtregioner och avfolkningsregioner. I tillväxtregioner är lösningen att bygga nya bostäder på de platser där de efterfrågas. I avfolkningsregioner är dock problemet mer komplext. Här är det inte säkert att lösningen är nyproduktion av bostäder. Anledningen till att bostäderna är lokaliserade på ett sätt som gör dem mindre intressanta för konsumenten kan exempelvis bero på att serviceutbudet i vissa ytterområden är dåligt, att kollektivtrafiken är bristfälligt utbyggd eller att presumtiva hushåll helt enkelt saknar information om tillgängliga bostäder, exempelvis i mindre orter utanför den regionala centralorten. Om man väljer att bygga nya bostäder där de efterfrågas leder dock detta, liksom i det föregående fallet, till att det blir tomma lägenheter någon annanstans i regionen.

³⁸ Vad vi i detta exempel avser med tillväxtregion är en region där antalet hushåll ökar medan det i en avfolkningsregion minskar.

³⁹ Under åren 2018-2019 färdigställdes i genomsnitt drygt 3 300 lägenheter (netto) per år i ombyggda flerbostadshus. Majoriteten av dessa (68 procent) var hyresrätter och drygt hälften (56 procent) av tillskottet skedde i storstadsregionerna. I Boverket (2003) studeras ombyggnadsbehovet och där uppskattas att mellan 0,5 och 1,3 miljoner lägenheter behöver åtgärda installationer och tekniska system. I samband med ombyggnation kan även en anpassning, åtminstone rent teoretiskt, till det framtida behovet ske.

Bostadsefterfrågan

Att skatta efterfrågefunktioner för bostäder är mycket komplext och svårt pga. alla olika egenskaper och kombinationer.⁴⁰ Rosen (1974) lyckades fånga bostäders heterogenitet i den s.k. hedoniska metoden men att gå från dessa prisekvationer som uttrycker interaktionen mellan utbud och efterfrågan till att estimerade efterfrågefunktioner visade sig ha större problem än Rosen (1974) insåg – se till exempel Brown och Rosen (1982).

Prisbildningen på bostadsmarknaden har till största del studerats från efterfrågesidan. Det sammanhänger sannolikt med utbudets komplexitet. Empiriskt skattade prisekvationer har speciellt i äldre litteratur felaktigt påståtts vara efterfrågefunktioner om förutom egenskaper hos hus och omgivning även variabler som inkomst med mera tillåtits ingå i funktionerna. Identifikation av efterfrågan kräver att en utbudsfunktion specificeras. Och här har forskningen inte kommit särskilt långt ännu. Som vi såg i avsnittet om tidigare studier i bilaga 2 så har det de senaste åren publicerats ett antal konsultrapporter där det gjorts försök att uppskatta framtida bostadsbehov på olika sätt. Där finns även studier där ekonomiska variabler inkluderats i en strävan efter att uppskatta (den framtida) bostadsefterfrågan.⁴¹

På 1990-talet dök det upp nya försök att modellera bostadsefterfrågan där man, utöver ekonomiska faktorer, tog fasta på demografins och befolkningsutvecklingens betydelse för den totala bostadsefterfrågan. Befolkningens demografiska struktur bortsågs länge ifrån och det var först med Mankiw och Weils (1989) uppmärksammade studie av prisbildningen i USA och sambandet med baby-boomen som åldersfördelningens betydelse för bostadsefterfrågan uppmärksammades ordentligt även om den mottogs med stor skepticism till en början.

MacLennan (1977) reste ett antal frågor som han ansåg att den ekonomiska forskningen inte besvarat tillfredsställande och angav framför allt tre skäl till att antagandet om jämvikt kan ifrågasättas på just bostadsmarknaden, nämligen följande:

- Då säljarna bjuder ut en orörlig vara blir marknaderna rumsligt åtskilda.
- Bostaden är en komplex produkt med många dimensioner.

⁴⁰ Och ännu mer komplext blir det om skattningarna ska göras i form av prognoser.

⁴¹ Till exempel Tyréns (2019), Stockholms Handelskammare (2012), SOU 2018:35 bilaga 4, Region Skåne (2020) och Region Stockholm (2020).

- Den är dessutom mycket varaktig vilket medför att utbudet av bostäder av någon viss typ på en viss plats vanligen är oelastiskt även på lång sikt.

Det faktum att en aktör kan befinna sig på båda sidor i en bostadsaffär samtidigt komplicerar naturligtvis analysen ytterligare. Det pris som säljaren kan få för sin nuvarande bostad har betydelse för vilken bostad han kan efterfråga istället. Det innebär att det uppstår ett komplicerat samband mellan utbud och efterfrågan hos ett och samma hushåll. Detta faktum går emot ett av de centrala antagandena i ekonomisk teori – att det råder oberoende mellan utbud och efterfrågan.

Slutsatser gällande de båda begreppens lämplighet som utgångspunkt i bostadsbristsammanhang

Att det är av stor vikt för samhället att bostadsmarknaden fungerar har framgått på flera håll i denna rapport. Om någon form av bristsituation uppstår får det konsekvenser – inte bara för de individer som drabbas utan för samhället i stort. Problemen inbegriper att de makroekonomiska riskerna ökar och den ekonomiska tillväxten hålls tillbaka genom att bostadsbristen medför problem på arbetsmarknaden. Bostadsbrist medför även att unga får problem att etablera sig vilket får konsekvenser som uppskjuten familjebildning och en osäker boendesituation (Cornwall Local Plan, 2013). Utöver ekonomiska problem kan olika typer av sociala problem uppstå som en konsekvens om bostadsutbudet inte kan svara upp mot de behov som finns. Trångboddheten ökar liksom de sociala och ekonomiska klyftorna mellan ”insiders” och ”outsiders” på bostadsmarknaden (Barker, 2004). Om behoven är större än tillskottet av nya bostäder uppstår ett underskott av bostäder som får negativa konsekvenser till följd.⁴² Detta återspeglas i det gällande bostadspolitiska målet: Långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Frågan om hur stort det framtida behovet av bostäder är, samt var detta behov är lokaliserat, är således av stor betydelse för samhällsekonomin, även om bostäder på en marknad produceras för efterfrågan och inte i förhållande till behoven.

På en fungerande marknad klarerar priset så att efterfrågan är lika med utbudet vilket medför att brist inte föreligger.⁴³ Även om en fungerande marknad är en förenkling av verkligheten är det behov snarare än

⁴² Det omvända förhållandet gäller också, dvs. om byggandet överstiger behoven får det också negativa effekter för samhället – se Rönnerberg (2002) angående vad som hände i Sverige under 1990-talet.

⁴³ Möjligen kan man hävda att den svenska hyresmarknaden är ett undantag här.

efterfrågan som är den rimliga utgångspunkten om bostadsbrist ska behandlas ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Referenser

Barker, K., 2004, Review of Housing Supply - Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs. Final Report – Recommendations, HMSO, Norwich

Bengtsson, B., 1992, Bostadsbrist – på marknaden och i politiken, Statens institut för byggnadsforskning (IBF), Gävle.

Boverket, 2003, Bättre koll på underhåll

Boverket, 2015. Behov av bostadsbyggande - Teori och metod samt en analys av behovet av bostäder till 2025, Rapport 2015:18

Boverket, 2016. En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet, Rapport 2016:32

Brown, J.N. & Rosen, H.S., 1982, On the estimation of structural hedonic price models, *Econometrica* 51, 765-768.

Cornwall Local Plan, 2013, Housing Backlog and Shortfall.

DCLG, 2010, Estimating housing need, Department for Communities and Local Government.

Krainer, J. (2005), Housing Markets and Demographics, FRBSF Economic Letter

Marquez, N., Selda Jr, G., Magtulis, M.A., Castillo, P.G. & Ramos, E., 2010, Improved National Framework on Housing Needs and Housing Needs Estimation

MacLennan, D., 1977. Some thoughts on the nature and purpose of house price studies, *Urban Studies* 14, 59-71.

Mankiw, N.G. & Weil, D.N., 1989, The babyboom, the baby bus, and the housing market, *Regional Science and Urban Economics* 19, 235-258.

Region Skåne, 2020, Bostadsglappet i Skåne – Analys av hushållens möjlighet att hyra eller köpa bostäder i Skåne.

Region Stockholm, 2020, Efterfrågan på nya bostäder i Stockholmsregionen – en skattning av vad hushållen kan och vill efterfråga, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, Stockholm.

Rosen, S., 1974. Hedonic prices and implicit markets: Product differentiation in pure competition, *Journal of Political Economy* 82, 34-55.

Ruud, M.E., Barlindhaug, R. & Nørve, S., 2013, *Fremtidige boligbehov*, NIBR-rapport 2013:25, Nordisk institutt for by- og regionforskning

Rönnberg, M., 2002, *Staten fick Svarte Petter: en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993*, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Fritzes offentliga publikationer.

SOU 2018:35, *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*, Slutbetänkande av Utredningen om kommunal planering för bostäder, Stockholm.

SOU 1996:156, *Bostadspolitik 2000 – från produktions- till bostadspolitik*, Bilaga till slutbetänkandet av bostadspolitiska utredningen, Fritzes, Stockholm.

Stockholms Handelskammare, 2012, *110 000 bostäder saknas i huvudstadsregionen – Bostadsbristen hotar regionens tillväxt och utveckling*, Rapport 2012:05

Tyréns, 2019, *Beräkning av bostadsförsörjningsbehov Uppsala*, Slutrapport, Tyréns, Stockholm.

Bilaga 7 - Mått och indikatorer

Utifrån en definition av bostadsbrist som en situation där något hushåll har en boendesituation som inte anses vara godtagbar kan vi på hushållsnivå härleda flera tänkbara mått, för att få en uppfattning om hur många hushåll som har en icke godtagbar boendesituation. Dessa mått rör både hushållets situation och bostadens beskaffenhet. En avgränsning är att måtten måste gå att kvantifiera och att det finns officiella data eller statistik som möjliggör kvantifiering. Exempel på mått kan vara små ekonomiska marginaler, trångboddhet, osäkert boende, hemlöshet eller undermålig boendestandard.

När de icke godtagbara boendesituationerna är identifierade behöver en grundläggande boendestandard fastställas, en så kallad norm. Denna norm kan exempelvis innebära att hushåll inte ska lägga mer än 40 procent av sin disponibla inkomst på boendet, att hushållet ska klara en fastställd baskonsumtion, att ett hushåll ska ha en bostad av viss storlek och så vidare. Ytterligare en aspekt är under hur lång tid det kan anses vara rimligt att ha en oönskad boendesituation. Nivån på de normer som ska anses utgöra en godtagbar boendesituation är avhängigt av vad som kollektivt anses vara en godtagbar boendesituation, vilket i slutändan är en politisk fråga.

I detta avsnitt kommer vi diskutera olika tänkbara mått på bostadsbrist. Några av måtten kommer benämnas mer som indikatorer utifrån att de saknar en direkt koppling till omfattningen av bostadsbristen. Måtten kommer delas in i ekonomiska och boenderelaterade, även om det i många fall går att säga att de boenderelaterade måtten delvis är ett utfall av hushållets ekonomiska tillgångar. För varje mått kommer vi att belysa dess förtjänster och svagheter för att mäta bostadsbristen utifrån den givna definitionen. Till detta kommer vi även ta upp relevanta angränsande frågeställningar rörande huruvida alla grupper ska ingå i en beräkning av antalet hushåll som inte har en godtagbar boendesituation, om det är lämpligt att tillämpa de mått som i slutändan förordas strikt på alla grupper samt vikten av att ta hänsyn till tidsaspekten. En annan fråga som är grundläggande i många av måtten är i vilken mån hushållets situation är frivillig eller inte och vilka alternativa möjligheter hushållet har, det vill säga tillgången till bostadsmarknaden.

Ekonomiska mått

Begreppet prisöverkomliga bostäder (affordable housing) och målformuleringar för utbudet av sådana bostäder dök först upp i underlag för bostadspolitiska beslut i USA i slutet av 1960-talet. Användandet av begreppet har haft en koppling till att bostadspolitiken gått mot mer marknadsorienterade lösningar, vilket inneburit att det funnits hushåll vars behov inte tillfredsställts på en efterfrågestyrd bostadsmarknad.

Studier över tillgången på prisöverkomliga bostäder har främst gjorts i USA, Storbritannien, Canada, Australien och Nya Zeeland. I Sverige har Boverket (2016a, 2018) gjort genomgångar av tidigare studier och kartlagt läget i Sverige.

Det finns flera exempel på ekonomiska mått för att beskriva hushållens förmåga att betala för sitt boende. Måtten relaterar hushållsinkomsten till bostadspriser och boendeutgifter eller till olika typer av restriktioner som finns för att kvalificera sig för en bostad, exempelvis kreditrestriktioner.

Kvot mellan bostadspriserna och disponibel inkomst

Kvoten mellan bostadspriserna och den disponibla inkomsten är ett vanligt mått. Det används både för att ge en indikation på ansträngd boendeekonomi och på en övervärderad bostadsmarknad, så kallad bostadsbubbla.

Fördelen med måttet är att det är relativt enkelt att beräkna. Nackdelen med måttet är att utvecklingen av bostadspriserna beror på många andra faktorer än just inkomstutvecklingen. En ökande kvot behöver således inte innebära att det råder en obalans på bostadsmarknaden utan kan bero på exempelvis en friare kreditgivning. En ökande kvot behöver inte heller innebära att hushållen får en mer ansträngd hushållsekonomi eftersom hushållens boendeutgift inte utgörs av bostadspriserna utan av räntebetalningar, elförbrukning och dylikt. Måttet är således inte lämpligt för att mäta bostadsbrist eller huruvida hushåll har en godtagbar boendesituation eller inte.

Boendeutgiftsprocent

Kvoten mellan hushållets boendeutgift och den disponibla inkomsten är ett mått som används i många länder. Måttets används som en indikator på en ansträngd boendeekonomi eller "housing stress" som man talar om i andra länder. Fördelen vid en första anblick är att även detta mått är enkelt och relativt lätt att använda som en indikator på om hushållet har en ansträngd boendeekonomi.

Ett problem med måttet är att det inte finns något givet sätt att avgöra var gränsen för en ansträngd boendekonomi går. En vanlig gräns för hur stor del boendeutgiften som högst bör få ta av den disponibla inkomsten är 30–40 procent. Det har dock även förekommit 25 procent i exempelvis USA med parollen – en veckas arbete, en månads boende. Det finns även problem med antagandet att måttet har en klar koppling till en ansträngd boendekonomi. Ett sådant problem är att måttet inte tar hänsyn till hur hög inkomst hushållet har, förutom i relationen till boendeutgiften, vilket innebär att man inte tar hänsyn till övrig konsumtion. Ett hushåll med hög disponibel inkomst kan således välja att bo relativt dyrt och ha en boendeutgiftsprocent som överstiger en given gräns, som indikerar en ansträngd boendekonomi. Men hushållet har samtidigt inga problem att klara av övrig konsumtion vilket gör att det knappast går att betrakta hushållsekonomin som ansträngd.

Det hänger även samman med att det saknas en koppling mellan i vilken grad valet av bostad och boendeutgift är frivilligt eller tvingande i den mån att det inte finns något annat att välja på. Ett hushåll med hög inkomst har fler valmöjligheter jämfört med ett hushåll med lägre inkomster när det gäller val av bostad. Kan hushållen optimera sin boendesituation med hänsyn till hushållssammansättning och disponibel inkomst vore det enbart ett problem om den totala inkomsten vore så låg att boendesituationen rimmar illa med hushållssammansättningen, det vill säga att hushållet blir trångbott. Men den faktiska situationen är dock troligtvis att båda hushållen kan ha problem med att hitta precis den bostad de vill ha, utan de får välja en bostad där de endera blir trångbodda eller en bostad med högre boendeutgift än de tänkt sig. För hushållet med hög inkomst blir det en suboptimal situation – antingen högre boendeutgift eller trångboddhet – men de klarar sin övriga konsumtion för hushållet vilket som sagt innebär att hushållet inte har en ansträngd boendekonomi. För hushållet med låg inkomst kan däremot konsekvensen bli att man inte klarar av sin övriga konsumtion och därmed har en ansträngd boendekonomi.

Kvotmåttet

En lösning för att få en klarare koppling mellan boendeutgiftsprocenten och huruvida hushållet har en ansträngd boendekonomi är att sätta begränsningar på den disponibla inkomsten. Kvotmåttet innebär att man enbart ser till hushåll som har en disponibel inkomst som understiger en given gräns. Vanligtvis dras denna gräns vid den fyrtionde percentilen, det vill säga att man enbart tittar på de 40 procent av hushållen som har lägst inkomster. Den logiska grunden är att det blir en tydligare koppling mellan hushållets förmåga att klara övrig konsumtion och till graden av frivillighet i valet av bostad. Men även om måttet ger en mycket klarare

koppling till övrig konsumtion och graden av frivillighet bör måttet enbart ses som en indikator eftersom det enbart bygger på indirekta kopplingar.

Residualmåttet eller kvar att leva på

Ett mått som tar explicit hänsyn till övrig konsumtion är residualmåttet. Där fastställs en grundläggande nivå för övrig konsumtion, en så kallad baskonsumtion. Det går sedan att se om hushållets budget går ihop utifrån denna baskonsumtion. Ett hushåll skulle utifrån det kunna sägas ha ansträngd boendekonomi om de efter att ha betalat boendeutgiften inte har kvar medel till baskonsumtionen.

Fördelen med måttet är att det tar direkt hänsyn till hushållets hela budget. En nackdel är att det är svårt att fastställa en baskonsumtion. Det finns alternativ från den mest grundläggande konsumtionen som enbart är kortsiktigt hållbar till budgetar som är mer långsiktigt hållbara. Valet av baskonsumtion beror således på vilket syfte som finns med beräkningen. Det finns även en kritik till att det fokuserar för mycket på de rent finansiella aspekterna och att ingen hänsyn tas till exempelvis boendekvalitet, läge, tillgänglighet till service och så vidare.

En annan aspekt med måttet är att det inte tar hänsyn till möjligheten att minska utgiften vad gäller bostaden, men det rör mer en eventuell lösning på hur ekvationen ska kunna gå ihop utifrån given disponibel inkomst och baskonsumtion.

Betalningsproblem

Ett närliggande mått är antalet hushåll som har betalningsproblem gällande hyra, bolån och värme. Det visar vilka som har verkliga ekonomiska bekymmer med betungande boendekostnader oavsett övrig konsumtion och inkomstnivåer. Fördelen är att det inte krävs någon uppskattning av baskonsumtion eller kännedom om boendekostnad och inkomst. Nackdelen är att måttet blir väldigt snävt, i princip mäts bara de hushåll som är på väg att få lämna sin bostad på grund av boendekostnaden och inte de som kanske klarar kostnaden men till priset av en mycket låg konsumtion i övrigt.

Tillgång till bostadsmarknaden

En annan väg för att implicit beräkna en brist på bostäder är hushållens möjligheter att få tillgång till en lämplig bostad. Det kan göras genom att jämföra hushållens disponibla inkomster med vilka restriktioner som ställs för att få tillgång till olika bostäder. För hyresbostäder kan det röra sig om inkomstkrav som exempelvis att hushållet ska ha en inkomst som

är tre gånger så stor som hyran på lägenheten och vid köp av en bostad gör kreditgivaren en bedömning av återbetalningsförmågan genom en så kallad kvar-att-leva-på-kalkyl.

Restriktionerna innebär att hushåll med låg inkomst inte får tillgång till bostäder, även om de i många fall skulle klara de löpande utgifterna. Samtidigt innebär en sänkning av trösklarna in på bostadsmarknaden en ökad risk för den som hyr ut bostaden eller den som tillhandahåller krediterna för att köpa en bostad. Det är således en avvägning mellan hushållens ökade möjligheter att få tillgång till en bostad och fastighetsägares och kreditgivares ökade risk. Det är dock troligt att en brist på bostadsmarknaden genererar än högre trösklar för hushållen.

Att beräkna hushållens potentiella hinder för att få tillgång till vissa typer av bostäder är rättframt och relativt enkel med bra underlag, även om aktörerna kan ha lite olika krav för att få tillgång till en bostad eller krediter för att köpa en bostad. Kraven som ställs upp kan även skilja sig åt mellan vad aktörerna officiellt uppger och hur de agerar i verkligheten⁴⁴. Resultaten ger dock svar på en annan typ av frågor som belyser en annan problematik på bostadsmarknaden, nämligen den om etablering på bostadsmarknaden eller om en ”insider-outsider” problematik.

Boenderelaterade mått

Det finns även många andra typer av mått på bostadsbrist som kan användas som mer eller mindre explicita indikatorer på brist på lämpliga bostäder. Det kan röra både hur väl matchningen skett mellan hushåll och bostad och standarden på bostaden.

Hemmaboende vuxna barn

Ett vanligt mått på om det är svårt att få en egen bostad är om det finns hushåll med hemmaboende vuxna barn. Fördelarna är att det är relativt lätt att mäta och beräkna samt att det finns en intuitiv koppling till de hinder som kan finnas för unga som vill in på bostadsmarknaden. Det bygger dock på en norm om att barnen flyttar hemifrån vid en viss ålder. En allt senare etablering på bostadsmarknaden hänger ihop med att etableringen på arbetsmarknaden sker relativt sent vilket till stor del hänger samman med att fler studerar längre. Frågan är då om unga vuxna som bor kvar hemma gör det självmant eller inte och i nästa steg - vid vilken punkt är

⁴⁴ Se Boverket (2017) för en genomgång av hyresvärdars olika krav på blivande hyresgäster.

det ett problem ur samhällets synpunkt oavsett om situationen är självvald.

Hemlöshet

Hemlöshet är det till synes tydligaste uttrycket för bostadsbrist i allmänhet. Slutsatsen att individer är hemlösa för att det finns en bostadsbrist är dock något förhastad. Socialstyrelsen delar in hemlöshet i fyra situationer där endast situation 1 inkluderar det många förknippar mest med hemlöshet, det vill säga uteliggare eller, med andra ord, akut hemlösa. I realiteten bor dock de flesta av personerna i situation 1 på vandrarhem, hotell, jourhem eller korttidsboenden. Denna grupp utgjorde nästan 18 procent av samtliga hemlösa år 2017 eller drygt 5 900 personer, år 2011 utgjorde gruppen 13 procent, motsvarande 4 500 personer, och år 2005 utgjorde gruppen 21 procent, motsvarande 3 600 personer, enligt Socialstyrelsen (2001, 2017). Ungefär 80 procent av personerna i hemlöshetssituation 1 ansågs ha behov av psykiatrisk vård och behandling medan 20 procent ansågs bara ha behov av stöd till en bostad.

Andra hemlöshetssituationer är situation 2: Institutionsvistelse och stöd-boende, situation 3: Långsiktiga boendelösningar och situation 4: eget ordnat kortsiktigt boende. Situation 2 innefattar personer som är intagna eller inskrivna på kriminalvårdsanstalt, ett hem för vård och boende, familjehem eller en SiS-institution⁴⁵ och ska flytta ut inom tre månader utan att ha en egen bostad ordnad. Situation 3 innefattar personer som bor i en av kommunen tillhandahållen ordnad boendelösning förenad med tillsyn, särskilda villkor eller regler. Situation 4 innefattar personer som bor tillfälligt och kontraktslöst hos kompisar, bekanta, familj eller släktingar eller har ett tillfälligt andrahandskontrakt.

Det finns en koppling mellan bostadsbrist och hemlöshet, men kopplingen bygger som sagt på hur hemlöshets- och bostadsbristbegreppen definieras. Ungefär hälften av de hemlösa bor i långsiktiga boendeformer, situation 3, vilket innebär att de har ett ordnat boende. Frågan är då huruvida de bör ingå i en beräkning av bostadsbrist eller brist på lämpliga bostäder. De hemlöshetssituationer som ligger närmast till hands för att ingå i en beräkning av bostadsbrist är situation 1, 2 och 4 eftersom det är individer som inte har någon långsiktigt ordnad boendelösning, medan situation 3 är individer som har ett långsiktigt boende (men det är inte ordnat av dem själva).

⁴⁵ SiS – Statens institutionsstyrelse som bedriver tvångsvård på särskilda ungdomshem och LVM-hem (lag om vård av missbrukare) för vuxna.

Det görs inte någon kontinuerlig uppföljning av hemlösheten i hela landet, men det finns enskilda kommuner som gör det. Det går därför inte att på ett enkelt sätt inkludera dessa grupper i en beräkning av bostadsbristen. Samtidigt är det kommunernas socialtjänster som har bäst koll på hemlösheten och det är kommunerna som har det yttersta ansvaret för individer som bor och vistas i kommunen. Det saknas såldes en fortlöpande kartläggning av hemlösheten i Sverige, såsom det föreslås i SOU 2018:35. Ett sådant underlag hade kunnat läggas in i en beräkning av bostadsbristen. I dagsläget går det självfallet att lägga till det senaste underlaget som finns, men det är lämpligare att inte inkludera någon hemlöshetssituation i beräkningarna, utan att ha den senaste hemlöshetskartläggningen som ett separat underlag tills det finns kontinuerliga uppföljningar tillgängliga.

Trångboddhet

Trångboddhet är ett annat vanligt mått som kan vara ett utfall av bostadsbrist. De fördelar som finns med måttet är att det är relativt lätt att beräkna och att det finns en klar koppling till svårigheten för hushållet att få tag i en lämpligare bostad. Det bygger dock, liksom för andra mått, på graden av frivillighet och vad som ur samhällets synpunkt är en icke acceptabel bostadssituation.

Det finns flera mått på trångboddhet. Trångboddhetsnorm 1, 2 och 3 är exempel på hur trångboddhet beräknats tidigare. Det är dock viktigt att se i vilket syfte och när trångboddhetsnormen tagits fram för att kunna bedöma vilket mått som är lämpligt. Dessa mått utgår från hushållets sammansättning och antalet rum i bostaden. Ett annat mått som får allt mer relevans är hur stor boytan är, det följer av att bostäder kan ha allt mer öppna planlösningar. Andra normer är Socialstyrelsens riktlinjer, och EU:s riktlinjer⁴⁶. En annan möjlighet är att utgå ifrån vilka funktioner ett rum bör ha. Ett sådant mått tar hänsyn till både antalet rum och kvadratmeteryta.

Undermålig boendestandard

En boendesituation som ofta anses som icke godtagbar är om bostaden har en undermålig boendestandard. I statistiken bedöms en bostad ha undermålig boendestandard om det exempelvis finns läckande tak och fönster eller om det är mörkt i bostaden. Men det skulle även kunna vara andra faktorer som exempelvis buller, skadedjur eller brister i utrustning som gör att bostaden skulle kunna betraktas som undermålig. En

⁴⁶ För mer information om själva definitionerna av trångboddhetsnormerna se Boverket (2016b)

undermålig boendestandard används även det som ett mått på bostadsbrist. Kopplingen till bostadsbrist är relativt klar eftersom bostaden definitionsmässig anses undermålig. Måttet används i flertalet länder och ligger till grund för stödåtgärder i många. I Sverige är dock förekomsten av undermåliga bostäder låg enligt urvalsundersökningar och det görs inga heltäckande undersökningar.

Inget mått fångar allt

Det finns inget enskilt mått som beskriver hela komplexiteten i bostadsbrist. Både kvotmåttet och residualmåttet hjälper dock till att identifiera hushåll som har ett problem med prisöverkomliga bostäder samt i det senare fallet även hur hushållen anpassar sin konsumtion med hänsyn till boendeutgift och inkomst. Det som inte kommer med i en sådan beskrivning är huruvida den bostad hushållet bor i är lämplig eller kommer upp i en grundläggande standard. Dessa aspekter fångas av mått på trångboddhet eller om bostäderna uppfyller en grundläggande standard. Till dessa kommer även de som inte har en bostad eller en långsiktigt ordnad boendesituation.

Andra indikatorer på bostadsbrist

Det finns flera mer eller mindre indirekta indikatorer på bostadsbrist. Utifrån ekonomisk teori kan vi förutsäga att en ökad efterfrågan leder till högre priser, eller att ett efterfrågeöverskott innebär bostadsköer och asymmetri i prissättningen på olika marknader; exempelvis hur hyresnivåer kan variera beroende på hur hyressättningen går till. På en aggregerad nivå går det således att få indikatorer på huruvida det finns en brist eller inte, under antagandet att bostadsmarknaden fungerar någorlunda bra. Det är dock enbart indikationer eftersom det kan finnas andra saker än bristen per se som påverkar, exempelvis påverkas bostadspriserna även av kreditgivning, ränteläge, och så vidare. Det är således inget effektivt sätt att mäta bostadsbristen utifrån en behovsbaserad definition och det ger i de flesta fall ingen möjlighet att kvantifiera någon typ av bostadsbrist.

Bostadsköer

En indikator som ofta framställs som ett mått på någon typ av bostadsbrist är bostadsköer. Det finns dock flera problem med det. Ett problem är att många av dem som står i bostadskö redan bor i en bostad inom kommunen eller regionen. Personen kan även stå i bostadskö i andra kommuner vilket medför en dubbelräkning. Det uppstår även frågor kring vilka lägenheter som ingår, kriterierna för att få registrera sig i kön och reglerna för att få behålla sin köplats skiljer sig åt mellan kommunerna.

Att det är en lång bostadskö betyder därför inte att det råder bostadsbrist eftersom personer står i bostadskö av olika orsaker. De individer som står i kö för att de saknar ett långsiktigt ordnat boende alternativt för att de har ett olämpligt boende enligt någon norm, utgör troligtvis en mindre del av alla personer som står i bostadskö. Andra relaterade mått kan vara antalet aktiva sökande eller intresseanmälningar till olika lägenheter, men även om dessa mått tar hänsyn till några av de problem som finns går det inte att ta hänsyn till alla svagheter som finns med att mäta bostadsbrist med bostadsköer.

Bostadspriser

Bostadspriser och dess utveckling används även det som ett mått på bostadsbrist, obalanser på bostadsmarknaden eller som en indikator på ansträngd boendeekonomi, vilket diskuterades tidigare. Tanken är att ett efterfrågeöverskott, en brist i någon mening, leder till ökande bostadspriser och att prisuppgångar därför är en indikator på bostadsbrist. Det är dock så, som nämndes tidigare, att bostadspriserna är en funktion av flera faktorer vilket gör att kopplingen mellan prisökningar och bostadsbrist är problematiskt. Även om dessa faktorer kan kontrolleras för är kopplingen mellan en efterfrågan på bostäder och bostadsbrist, minst sagt svag. Det går även att nämna Tobin q i detta sammanhang. Tobin's q visar förhållandet mellan marknadsvärdet av en tillgång och vad det skulle kosta att ersätta samma tillgång. För bostadsmarknaden skulle det vara kvoten mellan priset på befintliga hus och kostnaden för att bygga ett nytt. Ett högt q -värde indikerar att det är lönsamt att bygga nytt. När det gäller dess förmåga att mäta bostadsbrist finns det samma problem som med bostadspriser.

Det kan dock vara så att högre bostadspriser, allt annat lika, leder till att trösklarna in på ägandemarknaden stiger och därmed försvårar för dem som ska in på den marknaden.

Obalanser i hyresnivåer eller boendekostnader

Ett mått som teoretiskt skulle kunna vara en indikator på bostadsbrist är huruvida det finns oförklarliga obalanser mellan hyresnivåer, vid exempelvis jämförelser mellan hyresnivåerna i hyresbostadsbeståndet och hyrorna på de lägenheter som hyrs ut i andra hand eller nyproduktion. Det är dock beroende av att hyressättningen sker på olika sätt i bestånd, i andra hand och i nyproduktion.

Det kan även vara så att det finns obalanser mellan boendekostnader för olika boendeformer som skulle kunna indikera en bostadsbrist. Det bygger dock på flera antaganden, exempelvis att det ska kosta ungefär lika

mycket per kvadratmeter och år att bo i en hyresrätt som i en bostadsrätt med samma standard och läge om bostadsmarknaden är i jämvikt.

Problemet med båda dessa indikatorer när det gäller kopplingen till bostadsbrist är att de mer indikerar obalanser på bostadsmarknaden, det vill säga huruvida det finns ett efterfrågeöverskott eller om priserna på bostäder avviker från fundamentala faktorer. Kopplingen till behovsbaserad bostadsbrist är inte självklar.

Frågor till hushållen eller experter

Ett annat sätt att mäta bostadsbrist är att göra undersökningar av hur hushållen ser på sitt boende eller expertbedömningar av bostadsbrist. Men de metoderna har flera svagheter. När det gäller hur hushållen ser på sin bodesituation finns det en hel del svagheter med metoder där individer exempelvis får uppge hur de vill bo, enligt Johnston et al (2017). Till detta kommer frågan om bostadsbrist ska definieras som att man inte bor precis som man vill och vilka normer det är som ska gälla när hushållet själva får ange hur de vill bo. När det gäller expertbedömningar eller bedömningar av sakkunniga huruvida det råder bostadsbrist är det avhängigt flera faktorer. Dels måste det råda en konsensus om vad bostadsbrist är och hur den definieras. Sedan måste den som svarar ha god information så att denne kan avgöra huruvida bostadsmarknaden uppfyller dessa normer. Till detta är det svårt att få ett kvantitativt mått på bostadsbrist utan svaret blir troligen binärt, antingen är det bostadsbrist eller så är det inte bostadsbrist.

Vakanser

En annat mått som används för att få indikationer på bostadsbrist är antalet vakanser, lägenheter som är tillgängliga för uthyrning. När det gäller dess koppling till bostadsbrist finns det en klar koppling, finns det lediga lägenheter har hushåll möjlighet att få en bostad om de kan efterfråga den. Det är dock inte säkert att de lediga bostäderna passar de som söker bostäderna, exempelvis om det finns en ledig bostad med 1 rum och kök och det är en större barnfamilj som behöver en bostad. Det är samtidigt så att när man mäter vakanser behöver man göra det på rätt geografisk nivå. En ledig bostad i ett område där det redan finns många lediga lägenheter och kanske inte mycket inflyttning eller befolkningsökning är inte samma sak som en ledig lägenhet i ett område där befolkningen ökar snabbt. Det gäller således att utgå från hur stor bostadsmarknaden är. Det förväntas även finnas ett visst antal lediga lägenheter vid varje given tidpunkt, för att det ska gå att byta bostad. Den stora svagheten med måttet är att det dels ignorerar hur hushållen redan bor, dels huruvida de bostäder som är lediga passar de hushåll som behöver en bostad. Det finns också ett

potentiellt problem i att vakanser räknas binärt, dvs. antingen betraktas bostaden som helt vakant (outhyrdd) eller så är den helt bebodd (uthyrdd). I realiteten kan en lägenhet vara mer eller mindre utnyttjad, både yt- och tidsmässigt, och det finns inget enkelt sätt att mäta underutnyttjande.

Flyttfrekvenser och pendlingsavstånd

En annan indikator på bostadsbrist är om hushåll flyttar ofta. Flyttfrekvenser är förhållandevis enkla att mäta och beräkna. Det finns dock även här en hel del problem med dess koppling till bostadsbrist. Hushåll kan få svårt att flytta när det råder bostadsbrist. Men hushåll kan även hamna i mer osäkra boendeförhållanden vilket gör att de flyttar oftare. Det är visserligen rimligt att anta att en riktig hög flyttfrekvens beror på bostadsbrist, men eftersom det inte finns en given nivå för detta blir kopplingen till bostadsbrist oklar.

När det gäller pendlingsavstånd hänger det samman med flyttningar eftersom tanken är att det råder bostadsbrist om hushåll inte kan få en bostad rimligt nära sin arbetsplats, skola eller annan service. Det bygger på antagandet om att hushållet vill bo nära sin arbetsplats. Pendlingsavstånd går att mäta, men det är inte helt oproblematiskt. Det finns flera problem med detta mått eftersom det finns andra värden i nyttofunktionen som hushållet beaktar förutom pendlingstider. Det är även ofta så att de med längst pendlingstider är välutbildade med höga löner vilket indikerar att de inte borde ha problem med att få en ny bostad om de vill. Det är således även här ett problem med att tydligt koppla pendlingsavstånd till bostadsbrist.

Slutsatser rörande bostadsbristrelaterade mått och indikatorer

Vår genomgång av mått och indikator visar att det finns ett stort antal mått och indikatorer som, direkt eller indirekt, kan kopplas till bostadsbrist. När det gäller att fånga upp hur många hushåll som är drabbade av bostadsbrist så finns det ett antal mått som kan vara lämpliga att använda. Det finns inget mått som täcker hela problematiken, vilket innebär att det kan finnas anledning att välja ut ett antal kompletterande mått eller att försöka kombinera ihop mått. Vilka mått som är de bästa att använda beror på situation och tillfälle, vilka krav som ställs på mätbarhet, träffsäkerhet, mätprecision och mycket annat.

Referenser

Boverket, 2016a, Boende till rimlig kostnad, Rapport 2016:11

Boverket, 2016b, Trångboddheten i storstadsregionerna, Rapport 2016:28

Boverket, 2017, Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster, Rapport 2017:30

Boverket, 2018, Äldres boendeekonomi, Rapport 2018:19

Johnston, Robert J., et al., 2017, Contemporary guidance for stated preference studies, Journal of the Association of Environmental and Resource Economists 4.2, 319-405

Socialstyrelsen, 2011, Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011- omfattning och karaktär, Socialstyrelsen

Socialstyrelsen, 2017, Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär, Socialstyrelsen

SOU 2018:35, Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar, Slutbetänkande av Utredningen om kommunal planering för bostäder

Bilaga 8 – Regeringsuppdraget

**Regeringen****Regeringsbeslut****II 4**2019-06-19
Fi2019/02440/BB**Finansdepartementet**Boverket
Box 534
371 23 Karlskrona

Uppdrag att lämna förslag på hur återkommande bedömningar av bostadsbristen ska utföras

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Boverket att lämna förslag på hur bostadsbristen i landet fortlöpande ska beräknas och presenteras. De presenterade beräkningarna ska kunna användas av offentliga aktörer i arbetet med bostadsförsörjningsfrågor. I syfte att underlätta arbetet med att planera, utföra och följa upp insatser för att åtgärda bostadsbristen ska Boverket även lämna förslag på enhetliga begrepp som ska kunna användas vid kommunikation kring bostadsbristen.

Boverket ska med utgångspunkt i det ovan angivna förslaget göra en beräkning av bostadsbristen.

Uppdraget ska redovisas genom att förslagen till metod och enhetliga begrepp samt resultatet av beräkningarna senast den 30 september 2020 offentliggörs i den form Boverket anser lämplig. En separat redovisning av osäkerheter i beräkningarna och vilka metodöverväganden som gjorts ska samtidigt lämnas till regeringen (Finansdepartementet).

Uppdraget ska genomföras i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting och närmast berörda myndigheter. Regeringskansliet (Finansdepartementet) ska hållas informerat om uppdragets genomförande.

Boverket får för uppdraget använda 450 000 kronor under 2019. Kostnaderna ska belasta anslaget 1:4 Boverket under utgiftsområde 18

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.sePostadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgatan 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, anslagsposten 3 Till nationellt arbete inom boende-, samhällsplanerings- och byggområdet. Medlen betalas engångsvis efter rekvisition ställd till Kammarkollegiet senast den 1 december. Redovisning av förbrukade medel och återbetalning av medel som eventuellt inte förbrukas ska ske till Kammarkollegiet senast den 1 mars 2020. Rekvisition och redovisning ska ske med hänvisning till detta beslut.

Bakgrund

Enligt det riksdagsbundna målet för bostadsmarknaden ska konsumenternas efterfrågan möta ett utbud av bostäder som svarar mot behoven (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:CU1, rskr. 2008/09:116). I betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35) konstateras att det saknas en samlad uppföljning av målet och att det finns ett behov av en, för det allmänna, gemensam problembeskrivning av bostadsbristen. Det saknas vidare en samlad bedömning av hur behoven på bostadsmarknaden ser ut och utvecklas samt hur behoven förhåller sig till utvecklingen av utbudet på marknaden. Att följa upp och regelbundet bedöma hur väl bostadsmarknaden förmår möta såväl konsumenternas efterfrågan som behov är centralt för att kunna beskriva bostadsmarknadens funktionssätt.

För närvarande sker en uppföljning av målet för bostadsmarknaden utifrån ett antal indikatorer som varit föremål för ett antal översyner genom åren. Såväl Boverket som Socialstyrelsen genomför enskilda studier som kompletterar bilden. Boverket har t.ex. konstaterat att det 2013 var 770 000 hushåll som hade svårt att klara sin baskonsumtion efter att hyran var betald och att andelen trångbodda hushåll ökade 2012–2014. En kartläggning av Socialstyrelsen visar att antalet barn som levde i akut hemlöshet ökade mellan 2011 och 2017. En åldrande befolkning innebär också nya krav på bostadsmarknaden. Boendet är centralt för att uppnå en jämlik hälsa. Den som inte har rimligt goda boendeförhållanden har svårt att klara övriga delar av livet, såsom t.ex. utbildning och arbete, vilket i sin tur har stor betydelse för den enskildes hälsa. Boverkets byggbehovsprognos har sedan flera år pekat på att nyproduktionen av bostäder inte motsvarar befolkningsutvecklingen. I betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35) framhåller utredaren att det finns behov av att alla inblandade aktörer för bostadsförsörjningsfrågor använder ett gemensamt språkbruk, något som inte är fallet i dag.

Regeringens formulering av uppdraget

Närmare om uppdraget

Boverket ska lämna förslag till de närmare formerna för hur bostadsbristen bör beräknas, prognosticeras och presenteras för att resultaten ska vara användbara som grund för politiska överväganden, såväl nationellt som på lokal nivå.

Boverket ska redovisa vilka metodöverväganden som gjorts och hur en känslighetsanalys av bedömningen bäst utförs. Myndigheten ska även identifiera risker och dokumentera arbetsprocessen så att beräkningsmodellen blir transparent och osäkerheter redovisas på ett tydligt sätt.

Förslaget ska även omfatta ställningstaganden till med vilken periodicitet bedömningarna ska göras, vilken geografisk indelning som är lämplig att presentera bedömningen utifrån och om det är möjligt att göra långsiktiga prognoser av bostadsbristen. Vid valet av metod och indelning av prognosen ska Boverket beakta att situationen för hushåll med begränsad ekonomi kan skilja sig åt i olika delar av landet, samt att även andra offentliga aktörer än kommunerna, som ansvarar för planeringen av bostadsförsörjningen, behöver få bättre kännedom om situationen för hushåll med begränsade ekonomiska resurser.

Myndigheten ska redovisa vilken offentlig statistik som ska ingå i beräkningen samt vilka andra relevanta myndigheter, organisationer och övriga aktörer som kan bidra till arbetet. Bedömningarna ska, i den mån det är möjligt, redovisas könsuppdelat och datamaterialet ska möjliggöra delredovisning av information om olika grupper i befolkningen.

På regeringens vägnar



Per Bolund



Helen Ekstam

Kopia till

Arbetsförmedlingen
Delegationen mot segregation
Folkhälsomyndigheten
Länsstyrelsen i Blekinge län
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Gotlands län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Jönköpings län
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Örebro län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
Socialstyrelsen
Statistiska centralbyrån
Sveriges Kommuner och Landsting
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Tillväxtverket



Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se