LUND UNIVERSITY

Bostadsbrist och kommunens roll i bostadsförsörjningen

Bengtsson, Ingemar

2020

Link to publication

Citation for published version (APA):
Bengtsson, I. (2020). *Bostadsbrist och kommunens roll i bostadsförsörjningen*. (s. 1-24). Real Estate Science, Department of Technology and Society, Lund University.

Total number of authors:
1

General rights
Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.
• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: https://creativecommons.org/licenses/

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Download date: 18. Oct. 2026

Bostadsbrist och kommunens roll i bostadsförsörjningen[1]

Ingemar Bengtsson

Working Paper 2020:2

Division of Real Estate Science

Department of Technology and Society

Lund University

[1] Artikeln utgör en del av slutrapporten till forskningsprojektet *Regionala och sociala fördelningseffekter och utfall på den svenska bostadsmarknaden – Möjliga vägar framåt genom förändringar i skatte- och hyreslagstiftning* som löpte under 2018 och 2019 på Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds universitet och finansierades av Kommuninvest. Slutrapporten fick titeln *Möjligheter och åtgärder för en bättre fungerande bostadsmarknad* och överlämnades till Kommuninvest i mars 2020.

Innehållsförteckning

1. Inledning ... 3
2. Bostadsbristbegreppet ... 3
   2.1. Bostadsbrist är specifik, inte generell ... 4
   2.2. Vad är en bostad? ... 5
      2.2.1. Bostadens egenskaper ... 5
      2.2.2. Bostaden som vara ... 7
      2.2.3. Efterfrågan och behov av bostad ... 9
   2.3. Utbud och efterfrågan av bostäder – vad brister när bostadsbrist uppstår? ... 10
      2.3.1. Utbudsskapad bostadsbrist ... 11
      2.3.2. Efterfrågeskapad bostadsbrist ... 11
3. Åtgärder mot bostadsbristen – kommunal nivå ... 12
   3.1. Kommunens roll i bostadsförsörjningen ... 12
   3.2. Bostadsbrist genom planmonopolet ... 14
      3.2.1. Underproduktionens orsaker ... 17
   3.3. Bostadsbrist som följd av bristande social bostadspolitik ... 20
4. Lärdomar ... 21

Referenser ... 23

1. Inledning

Den här artikeln utgör en delrapport inom projektet *”Regionala och sociala fördelningseffekter och utfall på den svenska bostadsmarknaden – Möjliga vägar framåt genom förändringar i skatte- och hyreslagstiftning”* och ägnas åt begreppet *bostadsbrist*. Detta inbegriper åtminstone fyra delfrågor: vad är bostadsbrist, vad ger det för konsekvenser, hur uppstår det, och hur kan det åtgärdas? Frågorna runt bostadsbrist är relevanta för kommuner, dels genom kommunernas bostadsförsörjningsansvar, dels genom kommunernas roll genom planmonopolet, men också eftersom bostadsmarknadens funktion påverkar kommuninvånarnas liv direkt och indirekt. I denna artikel ligger fokus på att analysera bostadsbrist och dess konsekvenser ur ett ekonomiskt perspektiv, d.v.s. hur den påverkar människors liv i stort, medan frågan om kommunens juridiska ansvar i stort lämnas till annan delrapport.

Bostadsbrist kan låta som ett enkelt, entydigt begrepp, men så är inte alls fallet. Tvärtom är det i hög grad oklart vad begreppet betyder. Den mest etablerade mätningen av bostadsbrist torde vara Bostadsmarknadsenkäten (BME) som Boverket sammanställer utifrån uppgifter från kommunerna. BME har fördelen att den ger en bild av hela Sverige och att den delar upp bilden för olika grupper. Den stora bristen är själva bedömningen som anges i termer av balans eller obalans (över- eller underskott) på bostadsmarknaden. Vad är balans? Det beror på utgångspunkten för vad brist på bostäder betyder. Är det antalet bostäder i relation till antal hushåll/individer? Är det antalet hushåll i bostadskö, eller tiden i bostadskö, som avgör ifall brist råder? Är det hushållens tillfredsställelse med nuvarande boende som bestämmer bostadsbristen? Är det antal hemlösa individer? Så kan vi hålla på ett tag, men det är knappast fruktbart. Vi behöver börja i en annan ände. Vi börjar med att konstatera att det inte finns bara en korrekt definition av bostadsbrist, det finns flera och de beror på hur man vill använda begreppet. Begreppet måste kopplas till en målsättning eller ambition för bostadsmarknaden – en brist kan bara förstås när en situation jämförs med en annan situation, tänkt eller verklig. Om vi börjar i en definition av vad vi förväntar oss av en fungerande bostadsmarknad kan vi arbeta oss vidare till att definiera ett antal funktioner som bör uppfyllas. Ambitionerna kan vara enkla som att ingen ska behöva sova ute mer än x antal dagar i sträck till att alla ska kunna tacka ja till ett nytt jobb utan att behöva pendla mer än 3 timmar per dag och vidare till att alla ska bo i sitt drömboende – och allt däremellan. När vi vet vad vi förväntar oss av en fungerande bostadsmarknad kan vi också definiera i vilken mån dagens faktiska bostadsmarknad brister, och därmed ge begreppet bostadsbrist ett konkret innehåll. Genom att klargöra vilka funktioner vi förväntar oss från bostadsmarknaden kommer vi också ifrån den *binära* synen på bostäder, att antingen har man ett boende (1) eller saknar man ett boende (0). I verkligheten uppfylls bostadsbehovet gradvis från väderskydd till att allt högre nivåer av behovstillfredsställelse.

I artikeln första del behandlas själva begreppet bostadsbrist och går då in på frågor som vad en bostad är, vilka brister som kan upplevas, bostaden som vara, skillnad mellan efterfrågan och behov samt hur begreppet brist bör förstås. Vi delar in olika orsaker till bostadsbrist i utbuds- och efterfrågeeffekter. I artikelns andra del utnyttjar vi den tidigare analysen och ställer frågan vilken bostadsbrist som orsakas på efterfrågesidan respektive utbudssidan, och hur den principiellt skulle kunna lindras. Vi utgår från kommunens roll i bostadsförsörjningen och analyserar hur kommuners agerande kan orsaka bostadsbrist.

2. Bostadsbristbegreppet

”Om det råder underskott, balans eller överskott på bostäder på den lokala bostadsmarknaden är en bedömningsfråga. En kommun som bedömer att det råder balans på bostadsmarknaden har ett bostadsbestånd som möter efterfrågan och behoven. Obalans kan beskrivas som ett överskott eller ett underskott av bostäder på bostadsmarknaden i stort eller på delar av den.”

Citatet från Bostadsmarknadsenkäten 2018 visar på två viktiga problem med enkäten som underlag för bedömning av om bostadsbrist är ett problem. Dels bygger informationen på kommunernas bedömning av läget på bostadsmarknaden. Dels råder oklarhet om hur begreppen ”efterfrågan” respektive ”behov” är tänkta att tolkas. I det här avsnittet kommer vi att diskutera bostadsbrist med utgångspunkt i de behov som hushållen inte får tillfredsställda, snarare än med utgångspunkt i antalet bostäder. Vi hävdar att bostadsbrist är specifik, i meningen att det är specifika hushåll som lider av den genom otillfredsställande behovsuppfyllelse. För att komma vidare i analysen av den bostadsbrist hushållen upplever studerar vi bostadens egenskaper; hur bostaden tillfredsställer hushållet och hur den fungerar som vara på en marknad. Vi kan på så sätt härleda viss bostadsbrist till *utbudssidan* och viss till *efterfrågesidan* på bostadsmarknaden.

2.1. Bostadsbrist är specifik, inte generell

Vi har tidigare sett att det historiska samspelet mellan byggande och befolkningstillväxt på aggregerad nationell nivå inte ger oss särskilt tydliga riktlinjer för hur många bostäder som bör byggas i förhållande till förväntad befolkningstillväxt, annat än möjligen på mycket lång sikt.[2] Genom att studera på aggregerad nivå bortses lätt från frågorna om *vilka bostäder* som saknas och *vilka hushåll* som saknar bostäder. Överhuvudtaget är uttrycket *bostadsbrist* svårt att förstå utan en mer ingående förklaring av innebörden. Utan sådan förklaring får man anta att den som använder begreppet har en binär syn på bostaden, bostaden som 1 eller 0.

De problem som finns på bostadsmarknaden handlar väldigt mycket om just *heterogeniteten hos både bostäder och hushåll*.[3] Bostadsbrist i betydelsen att hushållet har svårt att *överhuvudtaget* finna en bostad på önskad ort är koncentrerad till hushåll med låg betalningsförmåga. Dessa hushåll har en låg effektiv efterfrågan inte bara på bostäder utan på konsumtion i allmänhet. Deras problem beror inte i första hand på att bostadsmarknaden har misslyckats med att erbjuda bostäder åt dem. Bakom ligger en låg betalningsförmåga som beror på låga inkomster. Dessutom, det är viktigt att inse att ytterligare en anledning till att hushållen med svag betalningsförmåga har svårt att hitta bostäder är att *utbudet* av de bostäder som de skulle kunna *efterfråga,* inte är accepterat av samhället då dessa inte anses bra nog. Resonemanget sätter fokus på att de här hushållens problem inte primärt beror på att bygg- och bostadsmarknaderna har misslyckats, utan snarare på brister inom utbildnings-, arbetsmarknads, och fördelningspolitik.

Den andra typen av bostadsbrist gäller vissa segment av bostadsmarknaden där det är svårt för breda grupper av hushåll att hitta en bostad. Det gäller främst hyresrätter och främst i centrala lägen i våra större städer och allra främst i Stockholm. Ett centralt boende i Stockholm är mycket attraktivt, vilket avspeglas i priserna för bostadsrätter. Stockholm erbjuder en attraktiv arbetsmarknad och många hushåll har en hög preferens för centralitet, vilket bevisas av att man är beredd att bo på mycket liten yta hellre än att bo mindre centralt. Det är hursomhelst ändå möjligt att bosätta sig centralt i Stockholm. Det finns ständigt ett utbud av bostadsrätter tillgängligt på marknaden, för de hushåll som har tillräckligt starka preferenser och tillräckligt hög betalningsförmåga för att efterfråga dessa. Det finns dock i praktiken ingen möjlighet att på förstahandskontrakt hyra en bostad i centrala Stockholm. Kötiderna är ofta upp mot 20 år, och ännu längre. Det betyder att *hyresrätter i centrala Stockholm aldrig är lösningen på ett bostadsbehov* i meningen att man idag saknar duglig bostad. Vi ska inte anta att de som idag får förstahandskontrakt efter 20 års väntan under dessa år varit utan bostad.

[2] (Bengtsson I. , Bostäder, byggande och befolkningstillväxt sedan 1950, 2020)
[3] (Bengtsson I. , Behovet av nya bostäder: Implikationer av bostäders och hushålls heterogenitet, 2017)

Problemet med att endast den ägda marknaden är tillgänglig är att den kräver kapital i en omfattning som utestänger hushåll som annars faktiskt har både betalningsvilja och -förmåga att *bekosta* ett centralt boende. Yngre, välutbildade och välbetalda hushåll som skulle efterfråga en hyresrätt till marknadshyra om sådan funnes, kan inte efterfråga motsvarande bostadsrätt eftersom de inte har tillräcklig tillgång till kapitalmarknaderna. Problemet förvärras av politiska insatser som bolånetak och amorteringskrav, vilka i praktiken särskilt drabbar yngre hushåll. Även ungdomar med lägre inkomster skulle på en fri marknad kunna efterfråga hyresrätter i centrala lägen då de på samma sätt som i storstäder i andra länder skulle kunna gå samman och gemensamt hyra en större lägenhet. Det är förstås inte bara yngre hushåll med goda inkomster som *upplever* en brist på hyreslägenheter i attraktiva lägen, många andra skulle också vilja bo i dem, givet den låga bruksvärdeshyran. Men skillnaden är att nämnda hushåll är beredda att betala lägenhetens *fulla* värde men kan ändå inte få tag på en. Övriga hushålls efterfrågan beror på att det är en underprissatt vara och på en sådan råder alltid och nödvändigtvis ”brist”.

Ett *allmänt* ökat byggande är inte lösningen på något av nämnda problem. Efterfrågan på underprissatta lägenheter i centrala lägen är i praktisk mening omättlig och kan inte (och bör inte) byggas bort. Ett tillskott av (relativt) centralt belägna hyresrätter innebär dock en viss förbättring för hushåll med hög betalningsvilja och -förmåga eftersom presumtionshyror innebär att dessa bostäder blir mer tillgängliga för hushållen med högst värdering av dem.

Ett *allmänt* ökat byggande löser heller inte problemet att vissa hushåll har svårt att överhuvudtaget efterfråga någon bostad. En gemensam nämnare för alla nybyggda bostäder är att de är dyra och de här hushållen kommer aldrig att efterfråga dem. Då återstår flyttkedjor, vilka är dåligt belagda i den empiriska forskningen. Rent teoretiskt bör varje ny bostad i övre prissegmentet även skapa en fri bostad i det lägsta segmentet. Dock gäller detta inte nödvändigtvis *inom* en ort eftersom hushåll flyttar mellan orter. Den lediga, billiga bostaden kan mycket möjligt finnas på en helt annan plats än där nybyggnationen sker. Det är nog rimligt att anta att nybyggnation på attraktiva inflyttningsorter endast i liten utsträckning medför lediga bostäder på samma ort i det billigaste segmentet. Dessutom slutar rimligen flera flyttkedjor i ett pojk- eller flickrum då det är relativt ovanligt att dessa hyrs ut när barnen flyttare hemifrån. Generell nybyggnation torde vara ett mycket trubbigt medel för att åstadkomma en enklare bostadssituation för hushållen med svagast betalningsförmåga. Därmed inte sagt att nyproduktionen är oviktig för marknadens funktion. Tvärtom skulle ett uteblivet eller undertryckt byggande medföra att även fler grupper av hushåll skulle uppleva bostadsbrist, om inte på annat sätt så i form av dyrare bostäder. Vi kommer senare att återkomma till denna fråga, som även i Sverige ofta behandlas under sitt engelska namn – *affordable housing*.

2.2. Vad är en bostad?

Om vi vill förstå vad bostadsbrist innebär måste vi utgå från en konkret uppfattning om vad en bostad är. Vi ska därför kort diskutera hur *bostad* lämpligen definieras, och vi gör det under tre rubriker, *bostadens egenskaper*, *bostaden som vara* samt *efterfrågan och behov av bostad*.

2.2.1. Bostadens egenskaper

Vid definition av begreppet bostad kommer en funktionsbaserad definition av begreppet att användas – vad en bostad är bestäms av vilka nyttor den erbjuder konsumenten. Det är en väl etablerad syn på bostaden, att den har ett antal egenskaper som bostadskonsumenten uppskattar och därför är beredd att betala för. Detta utnyttjas bl. a. inom fastighetsvärdering, både i de traditionella metoderna ortspris- respektive avkastningsvärdering och i den mer forskningsinriktade metoden hedonisk värdering.[4] Utan att

[4] (Bengtsson I. , Fastighetsvärdering - om värdeteori och värderingsmetoder, 2018)

gå in på detaljer kan vi – för vårt syfte – med fördel dela in bostadens olika egenskaper under två olika huvudrubriker: *läge och lägenhet*. Med läge avser vi egenskapen att hushållet kan bo i ett visst läge vilket medför en viss tillgänglighet till andra platser, med andra nyttigheter som arbetsplatser, social och kommersiell service, rekreationsmöjligheter med flera. Med lägenhet avser vi alla egenskaper som skapar nytta för hushållet när det befinner sig i bostaden, eller i dess omedelbara närhet.[5] Bland lägenheters egenskaper märks bland andra bostadsyta, standard, skick och utemiljö. För den fortsatta analysen ska vi sammanfatta de viktigaste egenskaperna hos en bostad.[6]

- ***Läget***
  Läget behöver överensstämma med hushållets behov av tillgängliga målpunkter.
- ***Lägenhetens storlek***
  Lägenheten behöver vara av en viss storlek för att hushållet inte ska vara trångbott.
- ***Lägenhetens kvalitet***
  Lägenheten (inklusive utemiljön) behöver hålla en viss standard och skick för att erbjuda en sund boendemiljö åt hushållet

Utöver dessa tre grundläggande egenskaper hos bostaden tillkommer en *tids- eller trygghetsaspekt*, nämligen på vilket sätt hushållet har tillgång till bostaden, äganderätt, bostadsrätt, hyresrätt, första hand eller andra hand. Att själv råda över hur länge man kan bo i bostaden är en egenskap i sig, och en bostadsbrist kan vara att sakna trygg besittning till en annars bra bostad.

Alla fyra egenskaperna är *kontinuerliga* till sin natur, de kan tillfredsställas till en varierande grad från inte alls till mycket högt, och allt däremellan. En bostad kan betraktas som en sammansatt produkt, bestående av de tre egenskaperna läget, lägenhetens storlek och lägenhetens kvalitet. Följaktligen kommer också bostaden att tillfredsställa hushållets behov till en varierande grad, på en skala från noll till oändligheten. Vi kan anta att marginalnyttan av alla tre egenskaperna är positiv och avtagande, vilket är mikroekonomins normalantagande för konsumtion. I klartext betyder det att mer alltid är positivt, men att nettobidraget från en ytterligare ökning blir allt mindre ju mer vi konsumerar av en viss egenskap. Positiv, avtagande marginalnytta gäller då också för bostaden som helhet, vilket också innebär att ett hushåll som står under budgetrestriktion kommer att väga sitt bostadsbehov mot behovet av annan konsumtion. Bostaden som helhet kommer att vägas mot annan konsumtion och bostadens delegenskaper kommer att vägas mot varandra. Det är resultatet av dessa, hushållens avvägningar, som vi kan läsa av som priser på småhus och bostadsrätter, och på hyresmarknaden som hyresnivåer och köer.[7]

Vi argumenterar således för att boendenytta är en kontinuerlig variabel som kan tillfredsställas gradvis från en mycket låg nivå till en mycket hög. Det är orsaken till varför det är olämpligt att tala om bostadsbrist i binära termer, som att bostad antingen finns eller inte finns, eller att bedöma bostadsbrist genom att räkna bostads- respektive hushållsenheter. Vi är rimligen intresserade av två saker, dels *hur mycket bostadsnytta som hushållen totalt upplever* och dels *hur den totala bostadsnyttan är fördelad*. Utöver själva bostadsnyttan i sig själv konstaterade vi också att tryggheten i tillgången till bostaden är ytterligare en egenskap som bidrar till hushållets bostadsnytta.

---

[5] (Bengtsson I. , Fastighetsvärdering - om värdeteori och värderingsmetoder, 2018, ss. 128-138)

[6] (Bertaud, 2018, ss. 219-221).

[7] På hyresmarknaden råder inte fri prissättning och därför kommer priset inte att helt spegla hushållens uppfattning om lägenheterna utan en del av den informationen hamnar istället i köerna till hyreslägenheterna.

Innan vi fortsätter med att analysera bostadsbristen som bristande utbud eller bristande efterfrågan behöver vi närmare definiera vad vi menar med bostadsbrist, vilken form av bristande behovstillfredsställelse är att anse som bostadsbrist? Vi har tidigare sagt att boendet kan beskrivas med fyra egenskaper, läget samt storleken och kvaliteten på lägenheten och att även tryggheten i tillgången till bostaden är faktorer som påverkar hushållets boendenytta. Utan att närmare precisera nyttofunktionens matematiska form bör vi tänka oss att den som, åtminstone till någon del, multiplikativ, mer specifikt att om någon av egenskaperna är 0 blir också nyttan 0. Ett enkelt exempel kan illustrera vad vi tänker oss. Anta att alla fyra egenskaperna kan mätas på en skala från 0 till 10. Då skulle nyttofunktionen kunna vara $u(X) = a\sqrt{x_1} \times b\sqrt{x_2} \times c\sqrt{x_3} \times d\sqrt{x_4}$ där (X) är vektorn av egenskaperna och (a,b,c,d) är konstanter som speglar respektive egenskaps vikt. Marginalnyttan av varje egenskap är positiv men avtagande, så länge ingen egenskap är 0 i vilket fall nyttan blir 0. Positiv, men avtagande marginalnytta betyder också att låg nivå på en egenskap kan kompenseras med högre nivå på en annan egenskap, men också att det krävs större och större kompensation i övriga egenskaper ifall nivån på en egenskap närmar sig noll.

I mer praktiska termer kan vi exemplifiera bostadsbrist i de olika avseendena läge, storlek, kvalitet och tid. En person som har fått erbjudande om nytt, bättre betalt arbete i en annan stad än där hen för närvarande bor kan lida av bostadsbrist om hen inte hittar bostad i den nya staden och därför inte kan tacka ja till anställningen. Personen lider av bostadsbrist, även om hen faktiskt bor i en bostad som uppfyller de övriga tre kriterierna. På liknade sätt kan vi resonera om storlek och kvalitet på boendet. Slutligen gäller det även tidsaspekten. En person kan möjligen erhålla ett andrahandskontrakt på ett boende med acceptabelt läge, storlek och kvalitet, men ändå lida av bostadsbrist i meningen att hen inte till en rimlig grad råder över hur länge hen kan bo kvar. Gemensamt för alla dessa brister är dels att de är bostadsbrist i bemärkelsen att individens bostadssituation leder till minskad upplevd nytta och dels att de *inte går att upptäcka genom att jämföra antal hushåll med antal bostadsenheter*.

Att *räkna* bostäder är helt enkelt inte särskilt effektivt om man vill bedöma hur stor bostadsbristen är. Dels säger den lite om vilka brister hushållen faktiskt upplever. Dels tar den inte hänsyn till den endogenitet som föreligger. Hushållen anpassar sig till det bostadsutbud som finns; hellre än att vara hemlös är man beredd att acceptera en bostad med avsevärda brister. Hushållsstorlek är rimligen beroende på tillgången, och priset, på bostäder. Exempelvis har Stockholm under senare tid ackumulerat en betydligt högre befolkningstillväxt än vad som kan förklaras av mängden nybyggda bostäder.[8] Inom trafikforskningen talar man om *inducerad trafik*, om fenomenet att utökad vägkapacitet leder till ökad trafik och i slutändan ingen större förändring av trängseln. Motsvarande mekanism gäller även på bostadsmarknaden.

2.2.2. Bostaden som vara

Den överväldigande majoriteten av bostäder fördelas på en marknad där hushållen är konsumenter. Utan att lägga några värderingar i begreppet kan vi konstatera att bostaden de facto är en *vara*; hushållen använder sina ekonomiska resurser för att förvärva rättigheter att bo i bostäderna. Rättigheterna är av olika slag, som äganderätt, bostadsrätt och hyresrätt.

Eftersom bostaden är en vara som handlas med på bostadsmarknaden är det intressant att analysera vilken typ av vara bostaden är, och särskilt vilka eventuella särdrag den har som urskiljer den från teorins typiska vara. Det är vanligt i litteraturen att, i högre eller lägre grad, utgå från att bostaden är en ganska speciell vara. Exempelvis räknar Arnott (1987) upp 11 olika särdrag hos bostaden som vara: nödvändighet, ekonomisk betydelse, lång livslängd, geografisk orörlighet, odelbarhet, komplexitet/heterogenitet, smal

[8] (Bengtsson I. , Bostäder, byggande och befolkningstillväxt sedan 1950, 2020)

marknad, diskontinuiteter i produktion, asymmetrisk information, transaktionskostnader samt brist på försäkringsmarknader.[9,10] Det är korrekt att bostäder har dessa egenskaper men betydelsen av särdragen ska inte övertolkas. Att bostaden är en *så* speciell vara är delvis en illusion. I verkligheten är *alla varor speciella*, jämfört med den teoretiska varan. Marknadens själva funktion är just att minska de transaktionskostnader som finns p.g.a. ett antal ”imperfektioner” hos varorna, jämfört med den teoretiska varan. I verkligheten är det den ”typiska”, teoretiska varan som är unik och skiljer sig från alla faktiska varor. Marknadens institutioner, som företag, rättigheter, avtal, garantier, marknadsföring, bokföring och redovisning, pengar m.fl. har alla utvecklats för att effektivare kunna handla med varor som skiljer sig från den teoretiskt perfekta varan.[11] Bostadens särdrag är en fråga om gradskillnader jämfört med andra varor, inte artskillnader. Tvärtom uppfyller bostaden de viktigaste egenskaperna för en vara, som villkoren för en *privat vara*: exkluderbarhet och rivaliserande konsumtion.[12] I den meningen är bostaden en vara som vi kan förvänta oss att marknaden erbjuder i en effektiv mängd, till skillnad från *kollektiva varor*. Med utbud av bostäder i effektiv mängd menar vi att utbudet tillfredsställer efterfrågan på bostäder.

Anledningen till att det är av visst intresse att fundera över bostadens egenskaper som vara är att det hjälper oss att förstå vilket utbud av bostäder vi bör förvänta oss att den fria marknaden erbjuder, och vad vi *inte* bör förvänta oss att den erbjuder. Vissa varor har egenskaper som gör det svårt för marknaden att erbjuda dem i effektiv mängd (att utbudet tillfredsställer efterfrågan), dessa tillkortakommanden brukar benämnas *marknadsmisslyckande*. En av orsakerna till marknadsmisslyckanden är de just nämnda kollektiva varorna; varor som inte fullt ut uppfyller båda kriterierna för en privat vara, exkluderbarhet och rivaliserande konsumtion. Som vi redan har konstaterat uppfyller bostäder tydligt båda dessa kriterier. En annan orsak till marknadsmisslyckande är förekomsten av naturliga monopol, vilka t.ex. uppstår på marknader där de fasta kostnaderna är mycket höga i förhållande till de rörliga kostnaderna. Det kan ifrågasättas hur hård konkurrensen är i svensk byggsektor, men att kalla den för monopol är rimligen att gå alldeles för långt. Inte heller på den direkta marknaden för bostäder kan någon enskild aktör anses ha en monopolställning. På vissa mindre marknader kan det allmännyttiga bostadsbolaget ha en starkt dominant ställning på marknaden för hyresbostäder, men de är aldrig helt skyddade från konkurrens då det dels finns ett konkurrerande utbud av ägda bostäder och dels bostäder i närliggande kommuner som upplåts av andra bolag. En tredje källa till marknadsmisslyckande är förekomsten av asymmetrisk information, vilket beskriver en situation där parterna i en transaktion har privat information, som den motparten inte känner till.[13] Ett typiskt exempel är arbetslöshetsförsäkring som är svår att erbjuda marknadsmässigt eftersom försäkringsbolaget har svårt att veta hur mycket den försäkrade anstränger sig för att behålla/finna ett arbete. Asymmetrisk information är normalfallet för de flesta varor och hindrar normalt inte ett effektivt utbud av varor; marknaden hanterar informationsproblem framförallt med olika former av avtalslösningar som t.ex. garantier, optioner, inkomstkrav, depositioner och självrisker. Förekomsten av asymmetrisk information torde inte vara ett stort problem på bostadsmarknaden, både jordabalken och avtalsrätten skyddar parterna från konsekvenser av bristande information och förekomsten av olika upplåtelseformer underlättar ytterligare. En fjärde orsak till marknadsmisslyckande är externa effekter, vilket avser situationer där tredje part påverkas – positivt eller

[9] (Arnott, 1987)
[10] Översättning till svenska begrepp från (Bengtsson B. , 1992)
[11] (Bengtsson I. , 2003)
[12] (Bergh & Jakobsson, 2017, ss. 299-300)
[13] (Akerlof, 1970)

negativt – av en transaktion mellan två parter. I normalfallet bör vi inte förvänta oss att ett hushålls beslut om sin boendesituation genererar externa effekter för andra hushåll, varken positiva eller negativa.[14]

Bostadens speciella egenskaper betyder alltså inte *per se* att vi bör förvänta oss att marknaden misslyckas med att uppnå balans mellan utbud och efterfrågan. Det utesluter dock inte att så kan ske, men vi behöver i så fall förklara varför icke-jämvikt skulle uppstå, eller bestå, som en effekt av bostadens egenheter som vara.

Temporär obalans

Även om vi inte omedelbart hittar något skäl att misstro att marknaden på *lång sikt* rör sig mot jämvikt mellan utbud och efterfrågan återstår frågan om *kort sikt*. I en dynamisk värld kommer de flesta marknader att vara i rörelse mot jämvikt, där ideliga störningar rubbar jämvikten medan marknadens inneboende drivkraft driver den mot ny jämvikt. Ju lägre transaktionskostnaderna är och ju högre omsättningstakten är, desto mindre blir avvikelsen mellan verklighetens temporära icke-jämvikt och teorins jämvikt, och desto kortare blir tiden i icke-jämvikt. I det här avseendet spelar bostadens speciella egenskaper en betydande roll; ett hushålls byte av bostad för med sig transaktionskostnader av betydande storlek och byggandet av nya bostäder sker med en avsevärd tröghet. Större förändringar i befolkningens storlek eller sammansättning eller förändringar i ekonomin som leder till att människor vill flytta leder till temporär obalans mellan utbud och efterfrågan på bostäder. Man bör dock notera att det gäller oförväntade förändringar; förväntade förändringar kommer marknaden att hantera då det ligger i ett vinstmaximerande företags intresse att vara först med att erbjuda bostäder på en växande marknad.

2.2.3. Efterfrågan och behov av bostad

Vi ska inte fördjupa oss i begreppsanalys av *efterfrågan* respektive *behov* men behöver ändå helt kort definiera hur vi förstår begreppen. Bo Bengtsson (1992) definierar begreppens betydelse för hur vi ska förstå bostadsbrist på följande vis:[15]

”Bostadsbrist bestäms på marknaden som ett tillstånd där någon eller några människors bostadsstandard är lägre än vad som motsvarar deras efterfrågan.

[…]

Bostadsbrist bestäms politiskt som ett tillstånd där någon eller några människors bostadsstandard är lägre än vad som motsvarar deras behov.”

Vi ansluter oss till de definitionerna men behöver utveckla dem något för att göra dem operationella. Efterfrågan är det marknadsmässiga begreppet som vi kan *observera* i hushållens betalningsvilja för en vara. Efterfrågan är en produkt av upplevda behov och den ekonomiska förmågan att efterfråga. Det är denna typ av hushållens behov som vi kan förvänta oss att en marknad utan marknadsmisslyckanden tillfredsställer. Efterfrågan har två särskilt intressanta egenskaper, dels är den observerbar genom hushållets handlingar och dels avslöjar den hushållets prioriteringar mellan olika slags behov. Varje verkställd efterfrågan (köp av vara) medför en alternativkostnad genom att viss konsumtion och därmed behovstillfredsställelse av annan vara omöjliggörs. Hushållets underliggande behov kan vi däremot inte direkt observera. Distinktionen mellan efterfrågan och behov är av betydelse eftersom samhället har krav på vad som anses vara en socialt acceptabel nivå av bostadskonsumtion. I de flesta samhällen ligger nivån för acceptabel bostadskonsumtion så pass högt

[14] Notera att det gäller frågan om *mängden* bostadskonsumtion. Det är uppenbart att ett hushåll kan skapa både positiva och negativa effekter för andra närboende hushåll genom sin *användning* av bostaden. Detta är dock en annan fråga som inte har att göra med vår fråga om mängden bostadskonsumtion.

[15] (Bengtsson B. , 1992, s. 22)

att inte alla hushåll kommer att efterfråga den, eftersom de då skulle tvingas leva på en, enligt hushållet själv, oacceptabelt låg konsumtionsnivå i något annat avseende. Den socialt acceptabla miniminivån för bostadskonsumtion kan vi betrakta antingen som en paternalistisk uppfordran eller som en social rättighet, eller som en kombination av dessa. Det är rimligt att påstå att Sverige har rört sig från den förra mot den senare. Det finns idag en bred acceptans för att varje hushåll bör tillförsäkras en viss minimistandard vad avser boende, oaktat om hushållet självt efterfrågar den standarden.

För att kunna fastställa den socialt acceptabla miniminivån kan vi inte förlita oss på observationer av hushållens faktiska handlingar, såsom vi kan observera behov som manifesteras genom efterfrågan. Därmed behövs det något annat sätt att fastställa hushållets behov i de fall där hushållet erhåller stöd från samhället att öka sin boendekonsumtion. I praktiken fastställs dessa behov i en politiskt-administrativ process.

Distinktionen mellan efterfrågan och behov hjälper oss att härleda orsakerna till vissa typer av bostadsbrist. Vi förväntar oss att marknadens utbud är tillräckligt för att tillfredsställa efterfrågan, och om så inte är fallet föreligger ett marknadsmisslyckande som behöver analyseras. Om behoven hos hushåll som inte efterfrågar den socialt acceptabla miniminivån av bostadskonsumtion inte tillfredsställs är det frågan om ett politikmisslyckande, där den politiskt-administrativa processen misslyckats med att uppfylla de antagna målen, och då behöver denna process analyseras för att orsakerna till bostadsbristen ska kunna identifieras. Vi återkommer till detta längre fram i artikeln.

2.3. Utbud och efterfrågan av bostäder – vad brister när bostadsbrist uppstår?

Bostadsbrist lämpar sig inte för att räknas i antal enheter bostäder eftersom man då inte kan fånga upp bostadsbristens alla specifika aspekter. Mer grundläggande är det fel att mäta bostadsbrist i antal enheter bostäder eftersom den typen av bostadsbrist inte är ett problem per se. *Problemet med bostadsbrist är inte att det finns få bostäder utan att det finns hushåll som upplever brister i sitt boende*. Vi bör flytta fokus från bostaden till hushållet när vi försöker förstå ifall vi har bostadsbrist, hur stor den i så fall är och hur den kan åtgärdas. Det är alltså nyttan som skapas när ett hushåll bor i en bostad vi ska fokusera på. Den hänger förstås ihop med antalet bostäder men rymmer så mycket mer än bara antal bostadsenheter. Det finns ett antal dimensioner av problemet som vi måste ta hänsyn till.

Vi har alltså konstaterat att bostadsbrist bör uppfattas som att hushållen upplever brister i sitt boende, snarare än som ett relationsmått mellan antal bostadsenheter och antal hushåll. Vi måste dock kvalificera begreppet ytterligare för att göra det operationellt meningsfullt. Givet att människors *behov* är omättliga – vilket vi normalt antar – kommer hushållen alltid uppleva att det finns något i deras boende som kunde ha varit bättre än vad det är. Den rent subjektiva upplevelsen av brist är inte ett användbart mått på bostadsbristen, eftersom vi vet att behoven är omättliga. Vi behöver ha någon form av referensram för att kunna avgöra vad som är bostadsbrist. Men först behöver vi veta *varför* vi vill mäta bostadsbrist?

Ordet ”brist” antyder att något är sämre än vad det *kunde* ha varit, eller hur det *bör* vara. Det är en bra utgångspunkt. Det vore meningslöst att kalla all form av icke-optimal behovstillfredsställelse från boende för bostadsbrist. Vi är normalt intresserade av att identifiera brister i syfte att åtgärda dem; brist anmodar handling. I fallet bostadsbrist är vi intresserade av att identifiera orsaker till bostadsbrist som *inte skulle behöva finnas*, eller som *inte bör finnas*. Att de *inte skulle behöva finnas* betyder att de inte hade funnits om vi inte hade orsakat dem, på något sätt. De finns alltså inte på grund av allmän resursbrist. Mer specifikt kan vi slå fast att det är brister som skapas av att marknaden misslyckas att erbjuda, eller på grund av att marknaden hindras att erbjuda, bostäder som hushållen efterfrågar. Den andra typen av brister, de som *inte bör finnas*, handlar om brister som skulle finnas även om marknaden fungerande optimalt och hänger ihop med att vi har samhälleliga mål för boendestandard som går utöver hushållens privata prioriteringar. Vi kan ytterligare

precisera de båda bristernas natur genom att analysera dem i termer av *utbud* och *efterfrågan*. Bristerna som inte skulle behöva finnas kan vi analysera som brister på utbudssidan och bristerna som inte bör finnas kan vi analysera som brister på efterfrågesidan.

När bostadsbrist föreligger – ett hushålls boende brister i förhållande till något kriterium – kan vi då härleda orsaken till att hushållet lider bostadsbrist? Vi kan börja med att undersöka ifall bristen beror på att *utbudet av bostäder* är för litet eller att hushållets *efterfrågan är för liten*. På en perfekt fungerande fri marknad är inte detta en meningsfull distinktion, men bostadsmarknaden är inte en perfekt marknad vad gäller utbudet och inte heller är den en perfekt marknad vad gäller efterfrågan. På utbudssidan har vi bl.a. ett artificiellt begränsat utbud av byggrätter och på efterfrågesidan har vi samhälleliga krav på en viss boendestandard för hushållen, utöver deras efterfrågan i vissa fall. Givet dessa avvikelser från teorins fria marknad kan vi på ett meningsfullt sätt tala om att orsaken till viss bostadsbrist primärt skapas på utbudssidan eller på efterfrågesidan.

För att kunna bedöma om en viss bostadsbrist skapas på utbuds- eller efterfrågesidan behöver vi använda en referensmodell, utifrån vilken vi bedömer avvikelserna. Referensmodellen blir lämpligen en tänkt, perfekt fungerande fri marknad.

2.3.1. Utbudsskapad bostadsbrist

På utbudssidan är frågan om det faktiska utbudet av bostäder är mindre än vad som kan förväntas på en fri marknad, och i så fall varför. Vi har redan berört en möjlig orsak, nämligen förekomsten av marknadsmisslyckande. Vi konstaterade dock att det inte är troligt att marknadsmisslyckande är en viktig orsak, eftersom de typiska förhållanden som ger uppkomst till marknadsmisslyckanden inte föreligger på bostadsmarknaden, annat än i form av temporär icke-jämvikt vilken dock normalt bör kunna hanteras inom ramen för bostadsbeståndets flexibilitet.[16]

Viktigare än rena marknadsmisslyckande torde däremot *marknadsförutsättningarna* vara, d.v.s. det institutionella ramverk inom vilket marknaden verkar. Flera sådana förutsättningar har redan diskuterats relativt utförligt i debatten och diskuteras inte närmare här. Det gäller hyressättningssystemet som hindrar hyresmarknaden från att nå jämvikt mellan utbud och efterfrågan, kreditmarknadsrestriktioner som hindrar vissa hushåll – särskilt unga – från att efterfråga bostäder på den ägda marknaden samt riksintressen som omöjliggör eller fördyrar bostadsbyggande.[17] Nämnda förutsättningar ligger på nationell nivå, på kommunal nivå kan vi konstatera att kommunen har en central roll för utbudet av bostäder genom det s.k. planmonopolet. Om kommunen inte erbjuder en effektiv mängd planlagd mark, d.v.s. en *effektiv mängd byggrätter*, kommer priset på byggrätter bli högre än vad det annars skulle och färre bostäder bli producerade, och ett problem med *unaffordable housing* skapas. Vi återkommer till den analysen i sektion tre.

2.3.2. Efterfrågeskapad bostadsbrist

På efterfrågesidan är frågan om hushållens faktiska efterfrågan på bostad är mindre än vad som krävs för att inget hushåll ska lida bostadsbrist, så som samhället definierar bostadsbrist. Det kan exempelvis vara en individ som lever som hemlös, och därmed lider av bostadsbrist enligt de flesta definitioner av begreppet, men det kan också vara ett hushåll som bor i en lokal som inte är godkänd som bostad, eller ett hushåll som bor trängre än samhällets norm för trångboddhet. Vi får anta att hushållet, trots allt, har valt sin boendesituation givet de restriktioner hushållet möter. Då kommer frågan att handla om varför hushållet

[16] En onormal situation skulle kunna vara 2015 års ”flyktingkris” där behovet, och i viss mån även efterfrågan, plötsligt steg kraftigt.

[17] (Boverket, 2013); (Veidekke, 2018); (Riksrevisionen, 2018)

har valt en lägre boendestandard än den av samhället stipulerade miniminivån. I många fall är det enkelt nog, hushållet har inte ekonomiska resurser nog att efterfråga en av samhället godkänd boendestandard, givet hushållets övriga basala behov. I vissa fall kan vi tänka oss ett paternalistiskt inslag i boendenormen, d.v.s. att hushållet skulle kunna ha efterfrågat en acceptabel boendestandard, om det hade gjort andra val angående övrig konsumtion. I de flesta fall torde det dock handla om att det är hushållets ekonomiska resurser som är för små för att möjliggöra en samtidig acceptabel tillfredsställelse av alla basala behov.

Man skulle kunna hävda att också det här fallet handlar om utbudsbrist, d.v.s. att så enkla, billiga bostäder som hushållet efterfrågar saknas på marknaden. Men, i det fallet att de efterfrågar en bostad med oacceptabelt låg standard, är avsaknaden av den typen av bostäder inte korrekt att kalla utbudsbrist. Givet de krav samhället ställer på boendets standard är det inte ett utbudsmisslyckande att de bostäderna saknas, som inte uppfyller samhällets krav. Det är mer konstruktivt att betrakta det som ett efterfrågemisslyckande, att inte alla hushåll efterfrågar ett boende av acceptabel standard. Politiken har satt upp krav på lägsta acceptabla boendestandard som politiken har misslyckats med att få alla hushåll att efterfråga.

3. Åtgärder mot bostadsbristen – kommunal nivå

I den avslutande delen av artikeln ska vi diskutera hur bostadsbristen kan lindras, med utgångspunkt i vår tidigare analys av vad bostadsbristen består i. Vi kommer att avgränsa oss till åtgärder som, direkt eller indirekt, berör kommunal nivå. Kommunen som aktör kan föras in i analysen på flera olika sätt. Vi väljer att introducera kommunen genom dess roll för bostadsförsörjningen, i teori och i praktik. Vi kommer fortsätta att dela upp analysen av bostadsbristens orsaker i utbudssida och efterfrågesida.

Ett viktigt, och ofta diskuterat, problem på bostadsmarknaden är hyressättningen på hyresmarknaden där något som liknar fri prissättning inte har rått sedan 1942.[18][19] Detta problem kommer inte att diskuteras här. Inte heller kommer vi i detalj diskutera problemen som har skapats av hur skyddet av riksintressen tillämpas eller utformningen av Boverkets byggregler. Även detta är välkänt och diskussioner pågår om hur systemet för skydd av riksintressen kan reformeras för att i mindre utsträckning hindra angelägen exploatering. Vi kommer att fokusera på den principiella nivån, vad man kan säga om hur regleringen av bostadsmarknaden borde utformas, om syftet är att lindra den bostadsbrist hushållen upplever.

3.1. Kommunens roll i bostadsförsörjningen

I en långt driven välfärdsstat som Sverige kan individerna påräkna stöd från den offentliga sektorn i många av livets skeden, både planerade och oplanerade. Den offentliga sektorn har påtagit sig en lång rad av skyldigheter gentemot samhällsmedborgarna. De här skyldigheterna existerar dock inte i vacuum utan utgör spegelbilden av individernas skyldigheter gentemot sig själva och andra, bl.a. genom den offentliga sektorn. Huvudregeln är att individerna har ett ansvar att ta hand om sig själva, att uppfylla sina egna mål med livet, utifrån talang och ambition. Utöver detta har individerna även skyldigheten att finansiera den offentliga sektorns verksamhet. Av logisk nödvändighet beror den offentliga sektorns skyldigheter på individernas skyldigheter. Interaktionen mellan den offentliga sektorns skyldigheter och individens skyldigheter gäller på det aggregerade planet likväl som på det specifika planet, för varje offentligt åtagande.

Det är i ljuset av samspelet mellan individens och den offentliga sektorns skyldigheter som kommunens bostadsförsörjningsansvar ska ses. Vi vill poängtera hur bostadsförsörjningsansvaret utövas i samverkan mellan stat, kommun och individ. Kommunens bostadsförsörjningsansvar är beroende av individens eget

[18] (Boverket, 2013)
[19] (Kopsch, 2019)

ansvar för att skaffa sig en bostad. Individens och kommunens ansvar kompletterar varandra i arbetet med att skapa största möjliga nytta åt individen. Individen och kommunen har i det här arbetet en arbetsfördelning som har sin grund i fördelningen av mer grundläggande rättigheter. Individen är fri att använda sina resurser, t.ex. sitt humankapital, efter eget gottfinnande – inom vissa gränser. Individen är på samma sätt också fri att välja sin konsumtion efter eget gottfinnande. Kommunen å sin sida, har genom planmonopolet bl.a. rätten att planera var, hur och när bostäder *kan* få uppföras. Kommunen har också rättigheten att beskatta de självförsörjande kommuninvånarna, bl.a. så att resurser kan omfördelas från dessa till icke-självförsörjande kommuninvånare.

Utifrån de grundläggande rättigheterna kan man härleda en överensstämmande ansvarsfördelning mellan individ och kommun:

- Individen har ansvar för att skaffa resurser för att skaffa sig boende
- Individen har ansvar för att välja ett boende som tillfredsställer hens preferenser
- Kommunen har ansvar för att hantera planmonopolet på ett sätt så att individen inte hindras i att uppfylla sitt ansvar
- Kommunen har ansvar för att omfördela resurser till de individer som inte klarar av att uppfylla sitt individuella ansvar.

Gentemot den stora majoriteten av kommuninvånare består kommunens ansvar alltså i att *inte hindra* individerna från att skaffa sig önskad bostad; man kan uttrycka det som att individen har en negativt definierad rättighet (frihet) i att slippa bli (omotiverat) hindrad i sitt bostadssökande.

För en liten minoritet av kommuninvånarna blir den positivt definierade rättigheten att aktivt bli hjälpt till en bostad aktuell. Den rättigheten aktualiseras då individen har misslyckats med att uppfylla sitt eget bostadsförsörjningsansvar. Den här rättigheten förstås bäst som en försäkring där den som p.g.a. omständigheternas spel inte klarar av att uppbringa resurser nog att skaffa sig en bostad, får hjälp av de som har lyckats, i det här fallet genom kommunen. Försäkringslösningar innehåller nödvändigtvis en självrisk och i det här fallet innebär självrisken att individens rätt att välja bostad går förlorad i samband med att rättigheten att bli aktivt hjälpt till bostad aktiveras. När individen själv ansvarar för sin bostadsförsörjning kommer hen efterfråga den bostad som ger högst marginalnytta, givet individens totala konsumtionsbehov. Valet av bostad beror på bostadens nytta och dess alternativkostnad, vilken i sin tur beror på vilken annan konsumtion som utgör bästa alternativ till bostaden. När individen inte själv ansvarar för sin bostad blir det omöjligt att avgöra bostadens marginalnytta eftersom den inte längre är förknippad med en alternativkostnad. Därför måste – som vi diskuterade i 2.2.3. – bostaden väljas utifrån andra kriterier än individens efterfråga, då denna är omöjlig att känna till. Därmed behöver kommunen istället förlita sig på någon form av administrativt kriterium för vilka egenskaper som krävs av en bostad för att tillfredsställa individens behov. Kommunen behöver alltså vägledning från en *norm* för vilka egenskaper som ska krävas av en bostad i förhållande till olika hushållskonstellationer för att kommunen ska kunna uppfylla sin del av bostadsförsörjningsansvaret.

Utifrån den här analysen kan kommunen vara en del av orsaken till att bostadsbrist uppkommer genom att fallera på någon av sina två ansvarspunkter. Om kommunen misslyckas med att *inte hindra hushållen* från att uppfylla sitt eget ansvar för bostadsförsörjning kommer kommunen att bidra till att bostadsbrist uppkommer. Om kommunen misslyckas med att *hjälpa de hushåll* som inte själva klarar av att uppfylla sitt eget ansvar kommer kommunen att bidra till bostadsbrist. Vi ser att kommunen därmed har ett visst ansvar för utbudet av bostäder, via planmonopolet, och ett visst ansvar för efterfrågan på bostäder, via fördelningspolitik. Vi ska i det följande fortsätta analysen utefter de här två linjerna.

3.2. Bostadsbrist genom planmonopolet

Kommunen styr genom planmonopolet över hur mycket bostäder *som kan tillskapas*, men inte över hur mycket *som faktiskt skapas*, inom den ramen. Kommunen kan genom planmonopolet bidra till färre bostäder, men inte fler. Det framgår relativt tydligt när kommunen skapar byggrätter som inte efterfrågas, eftersom de då förblir outnyttjade. Förekomsten och omfattningen av detta har varit föremål för en del diskussion, och var bland annat nyligen föremål för diskussion i en SOU som diskuterade möjligheten att innehavarna av byggrätter medvetet avvaktar att bygga.[20] Läget är långtifrån heltäckande klarlagt men indikationerna säger att det är en närmast marginell företeelse.[21] Potentiellt mer intressant är frågan om kommunen bidrar till bostadsbrist genom att ”underplanera”?[22] Eftersom kommunens planering sätter en övre ram för hur mycket bostäder som kan byggas är detta fullt möjligt. Det här är en fråga som är internationellt mycket uppmärksammad, t.ex. av Chang-Tai Hsieh och Enrico Moretti.[23]

”A major impediment to a more efficient spatial allocation of labor is housing supply constraints. These constraints limit the number of US workers who have access to the most productive of American cities. In general equilibrium, this lowers income and welfare of all US workers.”

Hsieh och Moretti beräknar effekterna av felallokeringen av arbetskraft till 9,4 % av USA:s BNP, vilket förstås är ett betydande problem. Dock gäller detta den samlade effekten av regleringar som minskar byggandet, inte bara de som ligger på lokal nivå. Ett annat exempel på hur frågan uppmärksammas är i det s.k. *Wharton Residential Land Use Regulation Index* som mäter hur mycket högre bostadspriserna (i olika delar av USA) är p.g.a. regleringar som hindrar byggnation.[24]

Frågan är hur vi kan avgöra ifall det råder underutbud, balans eller överutbud på byggklar mark? Samma fråga möter kommunen när den beslutar över hur mycket byggrätter som ska skapas. Ett sätt att angripa frågan om hur stort ett effektivt utbud av byggrätter vore, är att utgå från hur marknaden för byggrätter kan antas fungera på en perfekt marknad. Generellt gäller att ett effektivt utbud innebär att man producerar tills marginalkostnaden är lika med priset, givet att marginalkostnaden är konstant eller stigande med produktionen. Av detta kan vi dra slutsatsen att markpriset – från råmark utan byggrätt till tomtmark med byggrätt – bör stiga med marginalkostnaden för att producera byggrätten. Alltså, prisskillnaden mellan mark utan respektive med byggrätt bör motsvara produktionskostnaden för byggrätten. Som en jämförelse kan vi se på relationen mellan priser på småhusfastigheter (typkod 220) och tomtmark för småhusfastigheter (typkod 210). Prisskillnaden mellan dessa motsvarar rätt väl produktionskostnaden för ett småhus, om man också tar hänsyn till avskrivning på byggnadsvärdet. Det här förhållandet gäller i alla lägen där den så kallade Tobins q-kvoten är minst 1[25]. I lägen där Tobins q är klart under 1 innebär det en förlustaffär att bygga nya bostäder och där gäller att tomtmark + produktionskostnad > värdet befintligt småhus i nyskick. Tobins q kan anta värden långt under 1 eftersom hus inte (enkelt) går att flytta. På en marknad för en vara med ett snabbrörligt utbud skulle utbudet minska tills Tobins q var återställd till 1, men på bostadsmarknaden är utbudet mycket trögrörligt nedåt; utbudet minskar endast sakta med förslitningen av befintliga hus. Uppåt däremot är utbudet rörligt. Jämfört med andra varor tar byggande lång tid men så småningom kommer

[20] (SOU, 2018:67)
[21] (Jonsson & Persson, 2019)
[22] (Bengtsson I. , Planmonopolet ger färre och dyrare bostäder, 2018)
[23] (Hsieh & Moretti, 2015)
[24] (Gyourko, Hartley, & Krimmel, 2019)
[25] (Bengtsson I. , Fastighetsvärdering - om värdeteori och värderingsmetoder, 2018)

utbudet att reagera på en efterfrågeökning (Tobins q > 1) och det ökande utbudet kommer att pressa ned priserna tills att Tobins q åter är i närheten av 1.

På samma sätt som att priset på en tomt är ungefär lika med priset på en bebyggd småhusfastighet (med hus i bra skick) minus byggkostnaden borde alltså priset på råmark utan byggrätt vara ungefär lika med priset på tomtmark med byggrätt minus produktionskostnaden för byggrätten, vilken i sin tur i huvudsak består av kostnaden att ta fram en detaljplan. Under förutsättning att produktionen av byggrätter sker samhällsekonomiskt effektivt *bör* detta gälla, annars sker underplanering. *I verkligheten gäller det inte*. Som ett illustrativt exempel kan vi ta ett i media omtalat fall som gäller ett antal småhusfastigheter i Nacka kommun.[26][27] En fastighetsutvecklare var där intresserad av att köpa ett 30-tal villor och omvandla dem till ca 700 lägenheter i bostadsrättsform. Villorna, som normalt kostar 15-20 miljoner kronor skulle köpas för 30-45 miljoner kronor styck. En värdestegring på ca 100 % som tydligt illustrerar underutbudet av byggrätter. På väl fungerande marknader förekommer inte den typen av arbitragemöjligheter. Den springande punkten här är att fastighetsutvecklaren hade goda förhoppningar om att få byggrätt på de planerade ca 700 bostäderna, genom en ny detaljplan. Kostnaden för framtagandet av detaljplanen står bostadsutvecklaren huvudsakligen själv för och det är därför uppenbart att värdestegringen vida överstiger produktionskostnaden för byggrätterna. Senare har det visat sig att bostadsutvecklaren drog sig ur, förmodligen därför att man blivit mindre positiv till efterfrågan i nuläget, där marknaden för nyproduktion har drabbats av införandet av kreditrestriktioner riktade till hushållen. Detta ändrar dock inget i sak, exemplet visar hur potentiella värden finns gömda i detaljplaner som inte tillåter en effektiv exploateringsgrad. Sannolikt finns det mängder med liknande områden, om än inte lika spektakulära, som inte uppmärksammas då ingen på allvar prövar möjligheten att få till en ny detaljplan. Anledningen till att bostadsutvecklaren i det här fallet vågade hoppas på ett positivt planbesked var utbyggnaden av tunnelbanan med en station precis i området. Stationen i sig kan antas bidra till värdeökningen, men knappast till avgörande grad. Nacka-fallet är inte unikt, i t.ex. Uppsala rapporteras om en prisskillnad på jämförbar mark där enda skillnaden är byggrätten, på 14 000 %![28]

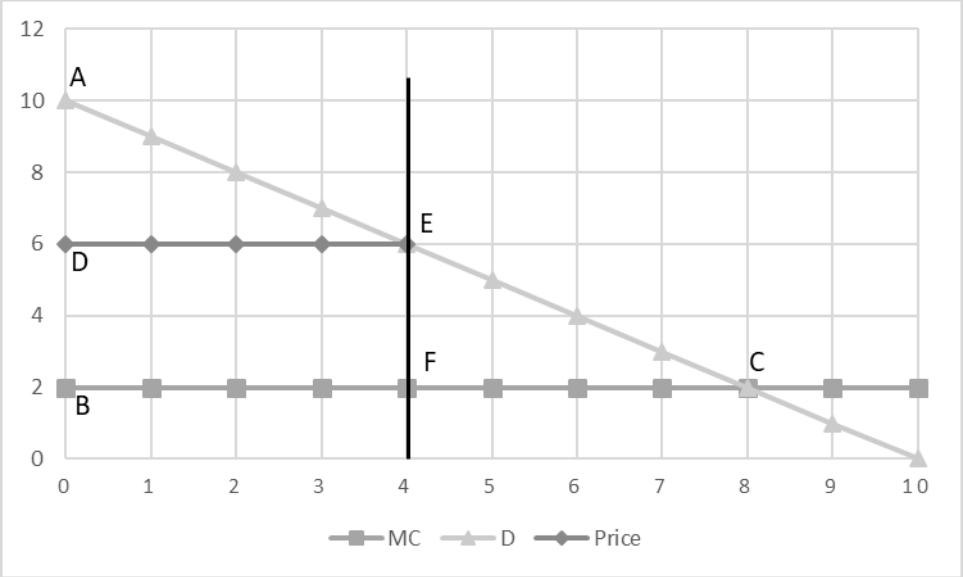
När städer växer utåt, som årsringarna på ett träd, kommer varje givet läge att relativt sett bli mer centralt beläget och därmed att ha relativt sett lägre transportkostnader, jämfört med den urbana gränsen, eller jämfört med ett genomsnittligt läge i staden. Läget kommer då också att bli mer värdefullt och utan transaktionskostnader skulle vi förvänta oss en ögonblickligt ökad befolkningsdensitet när hushållen svarar på de höjda markvärdena genom att hushålla med markanvändningen. Transaktionskostnaderna är dock höga och markvärdena behöver stiga rätt mycket innan fastighetsägaren finner det lönsamt att addera fler våningar, eller att riva småhuset och bygga ett hyreshus. Det vår anekdot från Nacka dock så tydligt visar är att begränsningen i tillåten markanvändning är en i högsta grad bindande restriktion. Villorna i exemplet skulle i ett slag stiga med 100 % i värde, alla transaktionskostnader med rivning, planering och nybyggnation inräknade. Det är rimligt att anta att utan brist på byggrätt hade man inte väntat så länge med att kapitalisera på markvärdeökningen, utan långt tidigare förtätat bostadsområdet.

Möjligheten att förtäta har även uppmärksammats på andra håll i samhällsbyggnadsbranschen, t.ex. på arkitektbyråerna. Ett exempel är forskningsprojektet *Mellanstaden* av Paradiso arkitekter.[29] Ett annat är

[26] (Hellekant, 2019)
[27] (Mitt i Nacka, 2018)
[28] (Westberg, 2019)
[29] (Deurell, Alayat, Ohlsson, & Paradiso arkitekter, 2015)

projektet *500 K* av Kod arkitekter.[30] Båda projekten handlar om hur villastäder skulle kunna förtätas och därmed rymma fler bostäder på samma yta.

Vi har konstaterat att underproduktion av byggrätter är ett problem, både teoretiskt och empiriskt. Den leder till färre bostäder och dyrare bostäder. I figur 5 illustreras poängen grafiskt.



Figur 5. Effekt av underproduktion av byggrätter.

I figur 5 illustrerar vi hur marknaden för byggrätter kan se ut. ”D”-linjen representerar efterfrågan på byggrätter och ”MC” marginalkostnaden för att producera dem. Marknadsjämvikten är vid ”C” vilket ger mängden 8 och priset 2. Om istället kommunen producerar 4 enheter kommer priset att bli 6. Konsumentnyttan vid marknadsjämvikt blir triangeln A-B-C vilket blir 32. Vid produktionen 5 blir konsumentöverskottet istället triangeln A-D-E och summan 8. 8 av konsumentöverskottet (E-F-C) har gått helt förlorat och 16 (D-B-E-F) har överförts till producentöverskott. Den minskade mängden byggrätter kommer att resultera i färre bostäder. Det höjda priset på byggrätter kommer att resultera i dyrare tomtmark och dyrare bostäder. Vinnare blir i första hand de markägare som erhåller byggrätter, men förmodligen även de byggbolag som får bygga. Alla markägare är dock inte vinnare, de som skulle fått bygga i marknadsjämvikten men inte erhåller byggrätter förlorar istället, i figuren illustrerat av ytan (4-F-C-10).

Dyrare bostäder leder också till att yngre hushåll skuldsätter sig och betalar till äldre hushåll som ser sina förmögenheter växa. Innan vi lämnar frågan om underproduktion av byggrätter ska vi nämna ett ytterligare problem som följer, nämligen byggbranschens anpassning. Ett problem med underproduktion av byggrätter är att det medför att det för exploateringsföretagens lönsamhet blir avgörande att få tag på byggrätter, inte att tillfredsställa efterfrågan. Med ransonering av byggrätter – kan man lite tillspetsat påstå – är det inte så noga vad man bygger, det går att sälja ändå. Däremot är det helt avgörande att man lyckas gentemot kommunen, antingen genom att få igenom byggrätter på sin egen mark, eller genom att få köpa mark av kommunen. Eftersom detta blir den avgörande framgångsfaktorn, är det här bolagen kommer att fokusera. Det skapas alltså en miljö där de företag som är skickligast på att tillfredsställa kommunens krav blir mest framgångsrika och på sikt konkurrerar ut de som är mindre skickliga. Detta är negativt av två anledningar. Dels driver det inte på byggbolagen att bättre tillfredsställa efterfrågan, d.v.s. hushållens behov av prisvärda bostäder. Dels skapar det en grogrund för korruption i en miljö där personliga kontakter mellan företagen

[30] (Kod Arkitekter, 2016)

och enskilda personer – tjänstemän och politiker – på kommunen kan vara avgörande för tilldelningen av mark och/eller byggrätter.

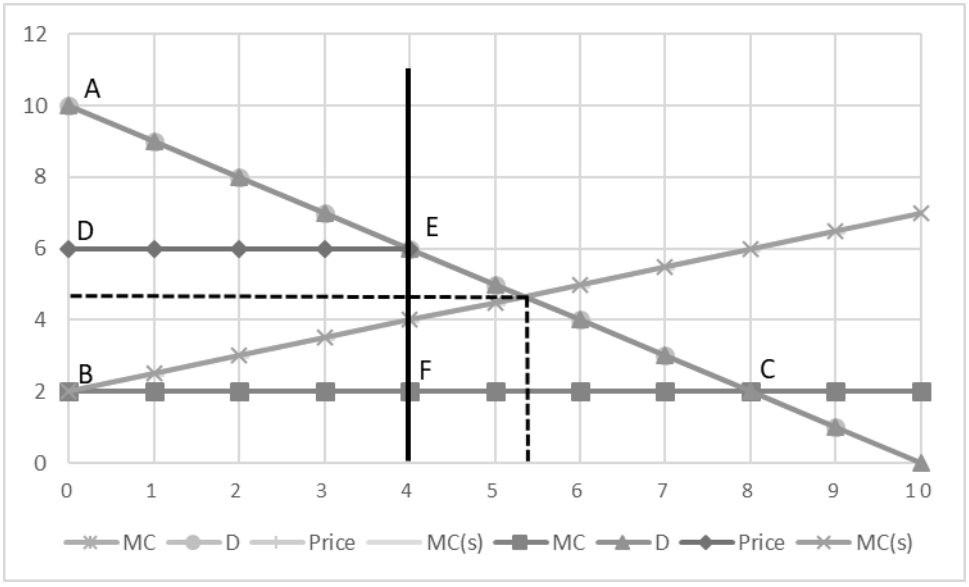
3.2.1. Underproduktionens orsaker

Att underproduktion av byggrätter råder i många lägen är enkelt att konstatera, genom att studera prisskillnader mellan annars jämförbar mark där den ena har byggrätt och den andra inte. Om prisskillnaden överstiger produktionskostnaden av byggrätter är marknaden inte i balans och fler byggrätter hade skapats på en fungerande, fri marknad. Vad som *orsakar* underproduktionen är en mer komplicerad fråga och är oss veterligen inte tidigare besvarad. Vi har inte här möjlighet att empiriskt analysera frågan utan får nöja oss med att formulera ett par teoretiskt plausibla hypoteser, för framtida forskning att undersöka vidare. Den första hypotesen handlar om vad som egentligen utgör produktionskostnaderna för att tillskapa byggrätter, d.v.s. att det kan finnas dolda kostnader som vi inte omedelbart ser. Den andra hypotesen handlar om kommunens incitament att skapa byggrätter.

Produktionskostnader för att skapa byggrätter

Byggrätter tillkommer när detaljplan arbetats fram, antagits och vunnit laga kraft. Uppenbarligen utgör kostnaderna för att ta fram och anta detaljplanen produktionskostnader för byggrätter. Arbetet består bl.a. i att undersöka lämpligheten i den tänkta exploateringen, med hänsyn till lagstiftning. Arbetet består också i utformningen av detaljplanen och själva processen med samråd och administrativt arbete. Finansieringen av arbetet regleras till stor del i exploateringsavtal mellan fastighetsägare och kommun. Det är lätt att inse att kostnader av det här slaget är del av produktionskostnaderna för byggrätter. Frågan är om det finns fler, mindre tydliga kostnader? Nämnda kostnader är enkla att observera eftersom de motsvaras av utgifter och utbetalningar direkt hos de direkt inblandade aktörerna. Kostnader som inte direkt motsvaras av utgifter eller utbetalningar är inte lika enkla att observera. Det vi nu har i åtanke är eventuella *externa kostnader* som kan uppstå i och med en detaljplans tillkommande. När en byggrätt skapas innebär det en ny rättighet för byggrättsinnehavaren att använda sin fastighet. I många fall kan den dock samtidigt innebära en minskad frihet för angränsande fastighetsägare att använda sina fastigheter.[31] Den kan också innebära minskad frihet för en vidare allmänhet, att nyttja angränsande mark. I ekonomisk teori kallas detta för *externaliteter*. Bygget av en ny privatbostad precis vid strandlinjen vid en sjö skulle exempelvis kunna hindra utsikt från bakomliggande fastigheter och försvåra allmänhetens tillgänglighet till sjöns strandlinje. Det kan därför vara befogat att begränsa exploatering nära strandlinjen. Effekten av externa kostnader illustreras i figur 6 där vi bygger vidare på figur 5 men lägger till en extern marginalkostnad.

[31] Vi använder här Hohfelds distinktion mellan claim (kravrätt) och privilege (frihet) (Hohfeld, 1913-1914).



Figur 6. Effekten av externaliteter.

I figur 6 har vi lagt till en extern kostnad och den totala marginalkostnaden inklusive privata och sociala kostnader visas av linjen MC(s) – den externa kostnaden är skillnaden mellan MC(s) och MC. Marknadsjämvikten blir då enligt de streckade linjerna punkten med mängden 5,33 och priset 4,67. I detta fall blir underproduktionen av byggrätter avsevärt mindre än i figur 5. I figur 6 har vi lagt till externa kostnader som ökar med produktionen vilket skulle kunna illustrera förlust av tillgänglighet till en strandlinje vilken vi kan tänka oss blir större och större ju mer av strandlinjen som exploateras.

En viktig invändning mot hypotesen att förekomsten av externaliteter motiverar reglering framfördes av Ronald Coase som visade att om transaktionskostnaderna är låga är dylik prövning överflödig då de inblandade parterna själva kan komma överens genom inbördes transaktioner, givet att de grundläggande rättigheterna är tydligt fastställda.[32] I vilka situationer transaktionskostnaderna är tillräckligt låga för att parterna själva ska reglera externaliteterna effektivare än reglering är en öppen fråga. Dock kan man nog utgå från att å ena sidan frågor som endast berör angränsande fastigheter har tillräckligt låga transaktionskostnader för att effektivare skötas av parterna själva och å andra sidan frågor där framtida generationer är ena parten har höga nog transaktionskostnader för att motivera reglering som skyddar framtida generationers intressen. Mellan ytterlighetsfallen är det en gråzon där mer forskning skulle behövas för att göra bedömningen. Generellt kan man säga att när många är påverkade är transaktionskostnaderna höga.[33] Dock kan utspridda intressen organisera sig och på så sätt minska transaktionskostnaderna.

Många av de prövningar som görs inom planprocessen under vägen till antagen detaljplan motiveras eller kan motiveras med hänsyn till förekomsten av externaliteter. Skydd av Riksintressen kan ses som ett sätt att ta hänsyn till en exploaterings effekt på allmänhetens upplevelser av Riksintressen, den nytta som går förlorad ifall Riksintresset skadas. Boverkets byggregler kan ses som ett sätt att skydda oinformerade konsumenter och till vissa delar som skydd mot externa effekter då en del av reglerna skyddar tredje man, som passerande eller besökande till en byggnad. Dock saknas oftast den explicita kopplingen till externa effekter, i planprocessen såväl som i förarbeten till lagstiftningen och i forskningen om planprocessens effektivitet. Det är mycket angeläget att forskning kommer till stånd, om förekomsten och storleken av olika

[32] (Coase, The Problem of Social Cost, 1960)
[33] (Olson, 1965)

externaliteter vid exploatering. Det handlar dels om den ekonomiska frågan om förekomst och storlek, och dels om den moralisk-juridiska frågan om vilka externaliteter samhället ska skydda från. Hursomhelst kan vi nog ändå vara trygga i bedömningen att det finns många fall där externaliteterna är långt ifrån stora nog för att motivera icke-produktion av byggrätter, som i tidigare refererade fallet i Nacka.

Kommunens incitament att skapa byggrätter

Om vi tänker oss att byggrätter hade skapats på en fri, konkurrensutsatt marknad hade vi förväntat oss att nya aktörer hade drivit på en utveckling där nya byggrätter hade fortsatt produceras till dess att marginalkostnaden för att producera dem hade varit lika med betalningsviljan för dem. Det hade inneburit att värdesprånget från råmark till tomtmark med byggrätt hade motsvarat produktionskostnaden för byggrätten. Vi har tidigare konstaterat att så inte är fallet idag; värdesprånget är ofta mycket högre. Frågan är varför? Kommunerna kan genom exploateringsavtal ta betalt för kostnaderna för att ta fram detaljplaner och skulle därför kunna tänkas vara villiga att ta fram detaljplaner i den mängd som efterfrågas. Något hindrar detta. En möjlig orsak är att kommunen inte kan eller väljer att inte ta ut full kostnadstäckning och därför har en egen kostnad för att producera byggrätter. En annan möjlig orsak är att den cykliska naturen hos exploateringsverksamheten avhåller kommunen från att producera effektiv mängd byggrätter då det kan antas vara mycket kostsamt för kommunen att anpassa sin produktionsförmåga efter marknadens svängningar. Om man väl kan anta att kommunen har egna, interna kostnader för att ta fram detaljplaner är det inte svårt att förstå att de tar fram för lite byggrätter. Vissa detaljplaner har kommunen rimligen stort intresse av att ta fram även om de kostar eftersom de på ett tydligt sätt bidrar till en positiv utveckling för kommunen och därför är politiskt populära. Man måste utgå från det enkla faktum att en första förutsättning för att kunna fatta beslut i en politiskt styrd organisation är att man blir vald. Oavsett vad man tycker om det kommer endast tillräckligt populära politiker kunna påverka utvecklingen. Man kan nog tänka sig att en hel del potentiella byggrätter *inte* bidrar till popularitet hos de röstberättigade i kommunen, eller i flera fall är direkt impopulära, även om de vore samhällsnyttiga vilket understryks av det bekanta fenomenet NIMBY – *Not in my Backyard*. Det kräver därför en hel del politisk beslutsamhet för att lägga ned resurser på att driva fram en effektiv mängd av byggrätter, en beslutsamhet som med en inte obetydlig sannolikhet kan leda till förlust i nästa val.

Det finns en möjlighet att kommunen producerar för få byggrätter också eftersom det är en variabel som kommunens verksamhet inte utvärderas mot. Kommunerna har i sin verksamhet många strikta, kvantitativt definierade krav att leverera mot och det är rimligt att tänka sig att man i första hand fokuserar på att uppnå dessa, medan verksamhet som inte lika tydligt går att mäta kvaliteten på inte optimeras utan bedrivs utifrån administrativt satt regler, som kan ha olika ursprung i olika kommuner men antagligen ofta bygger på *business-as-usual*.

En ytterligare faktor bakom underproduktion av byggrätter är möjligheten att tjänstemän, och politiker, verksamma inom planverksamheten av olika privata skäl motarbetar ett samhällsekonomiskt effektivt byggande. Det finns en växande litteratur om olika former av myndighetsaktivism där *insiders* påverkar processen i enlighet med sina egna intressen.[34][35] Dessa intressen kan vara av olika slag. Det kan handla om att driva intressen som är mer eller mindre direkt motstridiga bostadsexploatering, som olika former av miljöbevarande intressen. Det kan också handla om mer privata intressen, där t.ex. en planarkitekt erhåller privat nytta av att påverka gestaltningen av ett bostadskvarter, exempelvis genom krav på högsta tillåtna byggnadshöjd eller maximal tillåten exploateringsgrad. För en person intresserad av gestaltning kan det ses

[34] (Hysing & Olsson, 2018)
[35] (Zupan, 2017)

som en löneförmån att få påverka gestaltningen av den fysiska miljön i kommunen. Det är rimligt att det finns en selektionseffekt som medför att de med tydliga preferenser för att sätta sitt eget avtryck på den fysiska miljön söker sig till anställningar där detta är möjligt, och att de kräver lägre lön än en person med motsvarande kvalifikationer men utan dessa preferenser. För båda fallen gäller att det ställs höga krav på den politiska ledningen för att säkerställa att den kommunala planeringen faktiskt sker i enlighet med allmänintresset av effektiv markanvändning.

Det saknas idag forskning som klargör *hur* kommunerna bestämmer vilken mängd byggrätter de ska producera, i förhållande till underliggande behov (effektiv mängd). Vi kan anta att incitamentsstrukturen för kommunen inte stöder en tillräckligt hög produktionsmängd, men vi kan inte idag säga hur stort problemet är. För detta behövs ytterligare forskning.

3.3. Bostadsbrist som följd av bristande social bostadspolitik

Bostadsbrist som består i att ekonomiskt svaga hushåll inte själva kan skaffa en socialt acceptabel bostad är, som vi tidigare har konstaterat, inte ett marknadsmisslyckande utan ett politikmisslyckande. På lång sikt handlar det om misslyckande inom utbildning och arbetsmarknad men på kort sikt är det ett fördelningspolitiskt misslyckande. Det är det offentligas ansvar att aktivt ordna bostad åt dessa hushåll. Ansvaret kan vara explicit formulerat eller ej, det följer hursomhelst av de samhällskrav på bostäder och byggande som innebär att marknaden inte erbjuder de bostäder den här gruppen kan efterfråga på egen hand. Att detta misslyckas kan ha flera olika orsaker. Det kan vara frågan om ett rent byråkratiskt misslyckande, ifall reglerna är tydliga men ansvarig förvaltning misslyckas att genomföra åtgärderna. Men vi är här mer intresserade av de underliggande systemfelen. Här kan vi peka ut några möjliga kandidater. Allmännyttans övergång till marknadsmässighet i kombination med den svenska modellen med generell istället för selektiv social bostadspolitik innebär en svårighet att utnyttja det i många kommuner stora kommunala bostadsinnehavet till social bostadspolitik.[36] *Social housing* är fortfarande ett negativt laddat begrepp för många i svensk bostadsdebatt och olika system (som finns i många andra länder) med bostäder reserverade för ekonomiskt svaga hushåll insprängda i ordinarie bostadsbeståndet är ovanligt. Istället har i praktiken socialförvaltningarna genom s.k. *sociala kontrakt* många gånger fått hantera hushåll utan andra problem än för låg inkomst för att efterfråga bostad på marknaden. Man kan enkelt tänka sig att det här innebär en överbelastning på socialförvaltningarna som bidrar till bostadsbristen för de berörda hushållen. På en ännu mer övergripande nivå hittar vi, som vi redan berört, frågan om bostadsförsörjningsansvaret och den otydliga fördelningen av ansvar mellan stat, kommun och individ.

Stadsplaneraren Alain Bertaud beskriver olika vägar att åstadkomma *affordable housing* till även resurssvaga hushåll.[37]

> ""Affordable housing" policy aims to increase low-income households' housing consumption until they have reached a socially acceptable level. To design this policy, we need to establish and quantify a fact base: first, the minimum socially acceptable housing consumption level, and second, the number of households who consume less housing than this level. Once these two numbers are identified, municipal governments can have an informed discussion about what they can do to address the affordability issue. Should they build affordable housing at or above the minimum standard and then sell or rent this housing below market prices? Open up new areas for urban development to increase housing supply and lower

[36] Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (AKBL)
[37] (Bertaud, 2018, ss. 223-24)

> market prices? Revise regulations that restrict developers from providing housing that meets the minimally acceptable standard? Expand the financial sector to provide mortgages to lower-income households? Or directly subsidize households' incomes so that these households can afford a higher-quality dwelling in a location of their choice?"

Bertaud's råd förefaller kloka. Vad är den lägsta socialt acceptabla nivån på bostadskonsumtion? Hur många hushåll konsumerar mindre? När svaret finns på dessa frågor kan man titta på lösningar. Vi vill gärna understryka vikten av att även tänka på betydelsen av läge och trygghet i besittning för bostadsnyttan, så att diskussionen inte endast hamnar i frågor om bostadens fysiska standard. Hushållens frivilliga val på marknaden visar tydligt hur t.ex. bostadens storlek kan bytas mot läge, de som bor i storstäder accepterar väsentligt högre kvadratmeterpriser än de som bor i mindre städer. Ungdomar i Stockholm väljer också att bo kvar längre hemma än ungdomar i övriga delar av landet.[38] Rimligen bör vi utnyttja den insikten vid skapandet av sociala bostäder (om vi nu kommer överens om att det är en bra lösning) och erbjuda valmöjligheter med mindre och enklare bostäder i mer centrala lägen och större bostäder i mer perifera lägen. Som Bertaud tar upp berörs även *affordable housing* av marknadens funktionssätt då ett allmänt större utbud också minskar konkurrensen om de billigaste bostäderna genom att bostäderna snabbare färdas nedåt i den s.k. bostadstrappan.[39]

4. Lärdomar

Vi har i den här artikeln studerat bostasbristsbegreppets möjliga tolkningar samt olika möjliga åtgärder mot bostadsbristen på en övergripande nivå. Intresset har fokuserats på en principiell nivå, med syftet att identifiera vilka frågor som närmast bör studeras mer ingående. Sammanfattning i punktform följer.

- När vi försöker bedöma omfattningen av problemet bostadsbrist bör vi fokusera på brister i människors boende, som hindrar dem att leva sina liv som de vill, istället för att räkna bostadsenheter och försöka relatera dem till något befolkningsmått. Bostadsbristen bör mätas i nyttotermer, d.v.s. vilka brister hushållen upplever i sitt boende, och detta måste ta sin utgångspunkt i en förståelse för vad det är i boendet som hushållen uppskattar och hur hushållen prioriterar mellan olika egenskaper hos boendet.
- Bostadsbristens orsaker kan kategoriseras som utbudsorsaker och efterfrågeorsaker. Orsakerna kan därefter också delas upp i linje med brister som *inte skulle behöva finnas* och brister som *inte bör finnas*. De förstnämnda är brister som skapas av icke-optimal reglering av bygg- och bostadsmarknaderna medan de sistnämnda följer av en samhällelig ambition om lägsta acceptabla boendestandard.
    - På åtgärdssidan kan vi först skilja på åtgärder som reducerar hindren för marknaden att erbjuda de bostäder som hushållen efterfrågar, och åtgärder som innebär fördelningspolitik genom att det offentliga direkt hjälper de hushåll som själva saknar resurser att efterfråga bostäder på marknaden. Vi kan skilja på åtgärderna men ska samtidigt komma ihåg att åtgärder av det förstnämnda slaget också kommer att minska behovet av åtgärder av det andra slaget. En sammanhållen analys av bostadspolitiken är alltså att föredra. I denna ingår att analysera hur bostadsförsörjningsansvaret ser ut för olika aktörer, stat, kommun, hushåll? Är alla roller tydligt definierade? Hur ser incitamentsstrukturen ut för de olika aktörerna? Slutligen, ännu mer grundläggande, vad är samhällets ambition? Återigen, att

[38] (Bengtsson I. , Stockholmare - Flytta dit bostäderna finns, 2019)
[39] (Sullivan, 2007, ss. 292-298)

”alla ska ha rätt till en bostad” är en otillräcklig utgångspunkt, givet vad vi har sagt om hur bostadsbrist bör uppfattas – för låg boendenytta (enligt någon standard). Vi bör lämna den binära synen på bostadsbrist bakom oss. Det är nyttorna bostaden ger oss som är det väsentliga, inte bostaden i sig.

- Utöver de principiella råden har vi identifierat ett antal konkreta forskningsfrågor.
    - Värdet på mark stiger mycket kraftigt när byggrätt tillkommer. Hur mycket av denna värdestegring beror på a) produktionskostnaden för byggrätten, b) externa effekter av byggandet och c) underutbud av byggrätter skapat av ineffektiv planprocess?
        - En del i detta arbete kan vara att ta fram ett svenskt index över hur regleringar ökar boendekostnaderna, med förebild från det s.k. *Wharton Regulatory Index* som mäter motsvarande effekter i USA.
        - En studie som ganska snabbt skulle ge ett förbättrat kunskapsunderlag vore att undersöka hur kommunerna går till väga när de dimensionerar planavdelningen (eller motsvarande). Försöker man hitta samhällsekonomiskt optimal storlek (och därmed produktion), eller bygger man i första hand vidare på den storlek man historiskt haft, eller reagerar man på passivt marknadens efterfrågan på byggrätter, eller styrs planproduktionen av röstmaximering?
    - En relaterad fråga är bred genomlysning av regelverk knutna till byggande och boende. Vad är syftet med regleringarna? Vem eller vad ska de skydda? Är de effektiva utifrån sitt syfte? Det är en generell fråga om hur produktion ska organiseras, i valet mellan *marknad och hierarki*.[40] I det här fallet gäller produktionen bl.a. planering av byggande och markanvändning generellt. Det är också en fråga om vilka beslut hushållen behöver skyddas ifrån att ta. På vilken grund vilar regleringar av markanvändning och byggande? Vilka intressen skyddas och varför? En grundlig studie av för- och nackdelar med ett *rättighetsbaserat* respektive ett *planeringsbaserat* regleringssystem för markanvändning vore välkommen. En lämplig start vore att studera planeringen i Houston, USA – som är känt för att bygga mer på rättigheter och mindre på planering – och hypotetiskt tillämpa det i Sverige. Vilka effekter skulle det ge?

[40] (Coase, The Nature of the Firm, 1937)

Referenser

Akerlof, G. A. (1970). The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics, 84*, 488-500.

Arnott, R. (1987). Economic Theory and Housing. i E. S. Mills, *Handbook of Regional and Urban Economics* (ss. 959-988). Amsterdam, Netherlands: Elsevier.

Bengtsson, B. (1992). *Bostadsbrist - på marknaden och i politiken.* Gävle: Statens institut för byggnadsforskning.

Bengtsson, I. (2003). *Central Bank Power - a matter of coordination rather than money supply.* Lund: Lund Economic Studies.

Bengtsson, I. (2017). Behovet av nya bostäder: Implikationer av bostäders och hushålls heterogenitet. *Plan, 72*(2), 20-23.

Bengtsson, I. (2018). *Fastighetsvärdering - om värdeteori och värderingsmetoder.* Lund: Studentlitteratur.

Bengtsson, I. (den 8 Mars 2018). Planmonopolet ger färre och dyrare bostäder. *www.bostadspolitik.se*.

Bengtsson, I. (den 7 November 2019). Stockholmare - Flytta dit bostäderna finns. *Smedjan*. Hämtat från https://timbro.se/smedjan/stockholmare-flytta-dit-bostaderna-finns/

Bengtsson, I. (2020). *Bostäder, byggande och befolkningstillväxt sedan 1950.* Lund: Fastighetsvetenskap, Lunds universitet.

Bergh, A., & Jakobsson, N. (2017). *Modern mikroekonomi : marknad, politik och välfärd.* Lund: Studentlitteratur.

Bertaud, A. (2018). *Order without Design - How Markets Shape Cities.* Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Boverket. (2013). *Bostadsbristen och hyressättningssystemet - ett kunskapsunderlag.* Boverket. Hämtat från https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2013/marknadsrapport-nov-2013.pdf

Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica, 4*(16), 386-405. doi:https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x

Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics, 3*(Oct), 1-44.

Deurell, L., Alayat, A., Ohlsson, L., & Paradiso arkitekter. (2015). *Mellanstaden : strategi för hållbar stadsplanering.* Stockholm: Paradiso arkitekter. Hämtat från https://andrejsljunggren.com/: https://andrejsljunggren.com/Paradiso-Arkitekter-Mellanstaden

Gyourko, J., Hartley, J., & Krimmel, J. (2019). *The Local REsidential Lan Use Regulatory Environment Across U.S. Housing Markets: Evidence from a New Wharton Index.* NBER Working Paper No. 26573.

Hellekant, J. (den 08 April 2019). Nu skrotas byggplanerna – de snuvas på miljonklipp. *Svenska Dagbladet*. Hämtat från https://www.svd.se/de-snuvas-pa-miljonklipp-nar-byggplan-skrotas

Hohfeld, W. N. (1913-1914). Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning. *The Yale Law Journal, 23*(1), 16-59. Hämtat från https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/ylr23&i=38

Hsieh, C.-T., & Moretti, E. (2015). *Why Do Cities Matter? Local Growth and Aggregate Growth.* Kreisman Working Papers Series in Housing Law and Policy No. 30.

Hysing, E., & Olsson, J. (2018). *Green Inside Activism for Sustainable Development.* Örebro, Sweden: Palgrave Macmillan.

Jonsson, J., & Persson, E. (2019). *Outnyttjade byggrätter för flerbostadshus - Förekommer det och varför? (Examensarebete).* Lund: Lunds universitet.

Kod Arkitekter. (2016). *500k – så kan civila aktörer skapa fler hem i villastaden.* Kod Arkitekter.

Kopsch, F. (2019). *En hyresmarknad i kris.* Stockholm: SNS Förlag.

Mitt i Nacka. (den 6 Mars 2018). Villaägare gör miljonklipp med nya t-banan. *Mitt i Nacka*. Hämtat från https://mitti.se/nyheter/villaagare-miljonklipp-banan/?omrade=nacka

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups.* Harvard University Press.

Riksrevisionen. (den 11 April 2018). *Statens hantering av riksintressen - ett hinder för bostadsbyggande: Uppföljning*. Hämtat från Riksrevisionen: https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2013/statens-hantering-av-riksintressen---ett-hinder-for-bostadsbyggande/uppfoljning.html

SOU. (2018:67). *Ett snabbare bostadsbyggande.*

Sullivan, A. (2007). *Urban Economics 7th ed.* New York, USA: McGraw-Hill.

Veidekke. (2018). *Vem ska finaniseria framtidens bostäder?* Veidekke. Hämtat från http://veidekke.se/incoming/article29031.ece/binary/Vem%20ska%20finansiera%20framtidens%20bost%C3%A4der-

Westberg, S. (den 19 Maj 2019). Låt oss bygga småhus – det råder inte markbrist i Sverige. *www.bostadspolitik.se*. Hämtat från https://www.bostadspolitik.se/2019/05/22/lat-oss-bygga-smahus-det-rader-inte-markbrist-i-sverige/

Zupan, M. A. (2017). *Inside Job.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.