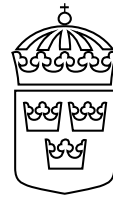


Regeringens skrivelse

2017/18:134



Riksrevisionens rapport om inkomsteffekter av
bruksvärdessystemet

Skr.
2017/18:134

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 1 mars 2018

Stefan Löfven

Heléne Fritzon
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas regeringens bedömning av Riksrevisionens rapport Inkomsteffekter av bruksvärdessystemet (RIR 2017:24).

Riksrevisionen har granskat om reglerna som styr hyressättningen kan få effekt på i första hand hyresgästers arbetsinkomst men också på deras utbildning och barnafödande då det är faktorer som påverkar inkomstens storlek. Granskningen utgår från ett experiment i vilket hyresrätter lottades ut bland bostadssökande.

Slutsatsen i rapporten är att utformningen av reglerna om hyressättning ger upphov till en negativ effekt på individers arbetsutbud. Kopplingen mellan hushållens inkomst och segregation belyses. En positiv effekt på utbildningsnivån noteras.

Regeringen välkomnar Riksrevisionens rapport men konstaterar att det behövs ett brett perspektiv på frågan om hyressättning.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport om inkomsteffekter av bruksvärdessystemet (RIR 2017:24)	6
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 1 mars 2018	45

Riksrevisionen har granskat om systemet för hyressättning av bostadslägenheter (bruksvärdessystemet) kan påverka arbetsutbudet på orter där det finns bostadsbrist. Myndigheten bedömer i första hand om tillgången till en hyresrätt påverkar hyresgästers arbetsinkomst men också deras utbildning och barnafödande då dessa faktorer påverkar inkomstens storlek. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Inkomsteffekter av bruksvärdessystemet (RIR 2017:24).

Riksrevisionens rapport överlämnades av riksdagen till regeringen den 9 november 2017. Denna skrivelse har utarbetats med anledning av rapporten.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens granskning utgår från ett experiment genom vilket ett bostadsföretag i Solna kommun lottade ut lägenheter bland bostadsökande under en tioårsperiod. Möjligheten att få en lägenhet i lotteriet styrdes av ett tal som bestämdes slumpmässigt. Inkomstutvecklingen hos personer med ett lågt slumptal (hög sannolikhet att få en lägenhet i lotteriet) jämfördes med utvecklingen för personer med högt slumptal (låg sannolikhet att få en lägenhet).

En förutsättning för att en lägenhet skulle kunna efterfrågas i lotteriet var att den bostadsökande hade en stadigvarande inkomst. Riksrevisionen anger att studien därför är avgränsad till effekter för personer som har en inkomst. Hur tillgången till en hyresrätt påverkar människors möjligheter att få en anställning och därmed också rörligheten på arbetsmarknaden besvaras således inte i rapporten. Analysen avser förhållanden på en bristmarknad. Riksrevisionen anser att resultaten bör gå att överföra till liknande marknader.

Riksrevisionen utgår från att en hyreslägenhet med en hyra som understiger en marknadshyra kan beskrivas som en ekonomisk subvention. När en sådan subvention är synlig för en person har det hävdats att det kan påverka hans eller hennes vilja att arbeta negativt. Riksrevisionens analys syftar till att undersöka om det antagandet kan beläggas empiriskt i fråga om hyreslägenheter.

Riksrevisionen kommer fram till att personer som fick en hyreslägenhet i lotteriet hade en sämre inkomstutveckling än de personer som inte tilldelades någon lägenhet. Även för personer som inte hade någon egen bostad innan de fick en lägenhet genom lotteriet noterades en negativ effekt.

I fråga om utbildning iakttog Riksrevisionen en positiv effekt. Enligt myndighetens analys finns det dock inte skäl att tro att den negativa effekt som påvisats på förvärvsinkomsten orsakats av att individer påbörjat studier. Riksrevisionens slutsats är att den negativa inkomsteffekten snarare beror på det värde som bruksvärdessystemet skapar hos hyresrätten i tider av bostadsbrist.

Myndigheten lyfter fram kopplingen mellan hushållens inkomst och segregation. Mot bakgrund av att tillgången till en hyreslägenhet bedöms ha en negativ inkomsteffekt anges att inkomst bland hyresgäster i förhållande till andra grupper inte är en optimal indikator på om bruksvärdessystemet minskar segregationen eller inte.

Inga statistiskt säkerställda effekter på barnafödande kunde konstateras.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning som avser förhållanden av stor betydelse för hyresgäster, fastighetsägare och samhället i stort.

Riksrevisionens studie är i huvudsak begränsad till att undersöka om bruksvärdessystemet har en inkomsteffekt under vissa förutsättningar. Det kan finnas flera förklaringar till att en viss effekt kan iakttas bland en del av populationen. Oavsett vilka slutsatser som kan dras av rapporten i fråga om inkomsteffekter är det enligt regeringens mening tydligt att det behövs ett brett perspektiv på frågan om hur hyressättningen bör gå till. Sådana intressen som t.ex. hyresgästers trygghet i boendet, rörlighet på arbetsmarknaden, att segregation motverkas och att bostäder till rimliga hyror kan efterfrågas av så många som möjligt måste beaktas. Riksrevisionens rapport kan således inte – och har inte heller ambitionen att – ge svar på frågan om hur reglerna om hyressättning bör vara utformade.

Reglerna om bostadshyra bygger i många avseenden på en avvägning mellan motstående intressen och har flera bostadssociala inslag. Bruksvärdessystemet är en central del i skyddet för hyresgästens bostad och ett flertal intressen balanseras mot varandra i det regelverk som utgör ramen för hyressättningen (se rapporten s. 16 för en beskrivning av reglerna). En grundläggande tanke är att systemet ska värna hyresgästens besittningsskydd (se prop. 1968:91 Bih. A s. 48 f.). Möjligheten att få en skälig hyra fastställd motverkar att en hyresgäst tvingas bort från sin lägenhet på grund av krav på stora hyreshöjningar.

Vid hyressättning spelar förhandlingar mellan fastighetsägare och hyresgästorganisationer en avgörande roll. Genom dessa fastställs hyrorna för ett mycket stort antal lägenheter varje år. Men de har också en vidare betydelse. Avgörande för hur lägenheters egenskaper i olika avseenden värderas, och därmed vilken hyra som anses skälig, är nämligen de förhandlingsöverenskommelser enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) som träffas mellan fastighetsägare och hyresgästorganisationer.

När bruksvärdessystemet infördes kan avsikten, något förenklat, sägas ha varit att efterlikna stabila marknadsförhållanden på balanserade marknader (se prop. 1968:91 Bih. A s. 52 och 55). En särskild reglering behölls dock under en övergångstid för s.k. bristmarknader. Hyresreglerna skärptes i viss mån i samband med att hyresregleringen

avskaffades för dessa marknader (se prop. 1974:150 s. 464). En lagändring som gjordes var att främst allmännyttiga bostadsbolags hyror skulle beaktas vid prövningen av hyrans skälighet. Hyresnivåernas koppling till dessa bolag, som länge tillämpade en självkostnadsprincip, har lyfts fram som en förklaring till hur hyresstrukturerna har utvecklats (Boverkets rapport 2017:29 s. 85).

År 2011 ändrades hyressättningsreglerna så att förhandlingsöverenskommelser med både privata fastighetsägare och kommunala allmännyttiga bostadsbolag är normerande för vad som är en skälig hyra. Samtidigt infördes ett krav på kommunala allmännyttiga bostadsbolag att agera affärsmässigt.

Det konstaterades vid 2011 års ändring av reglerna om hyressättning att regelverket ger ett betydande utrymme att reformera hyresstrukturerna (prop. 2009/10:185 s. 68). Det är marknadsaktörernas uppgift att på lokal nivå långsiktigt definiera vilka hyror som är skäliga och vilket värde olika egenskaper ska tillmätas. I det ingår att se till att skillnader i det värde som hyresgäster ser mellan lägenheter med olika egenskaper i tillräcklig utsträckning återspeglas i hyrans storlek.

I flera delar av landet bedriver förhandlingsparter ett arbete med att se över hyressättningsstrukturerna. Det sker ofta genom något som brukar benämnas systematisk hyressättning, vilket är en lokalt framförhandlad modell för att prissätta lägenheter utifrån ett antal olika kriterier. Arbetet med att differentiera hyror har gått framåt under de senaste åren, men det återstår arbete att göra (se t.ex. Boverkets rapporter 2014:13 s. 39 och 2017:29 s. 85).

Regeringen anser att det är viktigt att hyresmarknadens parter fortsätter arbetet med att åstadkomma ändamålsenliga hyresstrukturer i alla delar av landet. På så vis kan beståndet utnyttjas effektivt och risken minskar för negativa effekter av systemet av det slag som Riksrevisionen lyfter fram. En sådan anpassning av hyresnivåerna till hyresgästers värderingar i allmänhet måste göras på ett ansvarsfullt sätt. Det kollektiva förhandlingssystemet ger förutsättningar för en sådan utveckling utan att hyresgästernas trygghet i boendet försämras. Regeringen följer detta arbete.

Det bör även framhållas att hyresnivåer bestäms med beaktande av lokala förutsättningar. Faktorer som bostadsbrist, byggande och utbud av olika former av bostäder får betydelse för hur hyror utvecklas. Regeringen vidtar ett flertal åtgärder för att utveckla hyresrätten och öka byggandet. Ett exempel på en sådan åtgärd är investeringsstödet för att underlätta byggande av hyreslägenheter med lägre hyror. Regeringens bostadspolitik ger förutsättningar för att på sikt få en mer välfungerande hyresmarknad i alla regioner i landet. En annan aspekt är att de lokala variationer som finns förstärks av att hyresnivåerna bestäms genom ett lokalt förhandlingsarbete. Detta är något som måste beaktas innan generella slutsatser dras om bruksvärdesystemets effekter.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Inkomsteffekter av bruksvärdessystemet

RIR 2017:24



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-454-4

RIR 2017:24

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: ELLIOT ELLIOT

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2017

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2017-10-31

DNR: 3.1.1-2016-1562

RIR 2017:24

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Inkomsteffekter av bruksvärdessystemet

Riksrevisionen har granskat om det statliga systemet för hyressättning av bostadslägenheter kan påverka arbetsutbudet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller iakttagelser som rör regeringen.

Företrädare för Näringsdepartementet och Justitiedepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Förutom projektledare Cecilia Enström Öst, har Per Johansson medverkat i projektarbetet. Riksrevisionen vill tacka referenspersonerna Bo Söderberg och Jesper Roine för synpunkter.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Cecilia Enström Öst har varit föredragande. Tillförordnad enhetschef Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Cecilia Enström Öst

För kännedom:

Regeringen, Näringsdepartementet och Justitiedepartementet

INKOMSTEFFEKTER AV BRUKSVÄRDESYSTEMET

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Syfte och revisionsfråga	12
1.3 Bedömningsgrund	13
1.4 Metod	13
1.5 Rapportens disposition	14
2 Bakgrund	15
2.1 Statens roll i bostadspolitiken	15
2.2 Bruksvärdessystemet	16
3 Bostadslotteriet	18
3.1 Fördelningen av bostäder	18
3.2 Analysunderlag	19
3.3 Vilka effekter kan förväntas?	22
4 Analys	24
4.1 Analytiskt upplägg	24
4.2 Betydelsen av att få en hyresrätt i Stockholms län	25
4.3 Betydelsen av eget boende (i hyresrätt) i Stockholms län	28
4.4 Sammanfattning av resultaten	29
4.5 Bruksvärdesystemet skapar ett värde utöver konsumtionsvärdet	30
Referenslista	32
Bilaga 1. Analysresultat	35

INKOMSTEFFEKTER AV BRUKSVÄRDESYSTEMET

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning

Ett av riksdagens bostadspolitiska mål är en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.¹ I flera förarbeten har det också framhållits att en politik som ska gynna arbete och tillväxt är beroende av en väl fungerande bostadsmarknad samt en väl fungerande hyresmarknad.²

Ett av de bostadspolitiska medel som staten använder är det omdiskuterade systemet för hyressättning, det så kallade bruksvärdessystemet. Tanken är att det ska förhindra att hyrorna höjs kraftigt i lägen av bostadsbrist och att boende med begränsade ekonomiska resurser därför tvingas flytta. Syftet är att ge befintliga hyresgäster besittningsskydd som fungerar även i tider med bostadsbrist och på så vis motverka segregation.

Besittningsskyddet skapas av att hyran inte enbart bestäms av hur mycket människor är beredda att betala, och därmed inte skenar när det är bostadsbrist. I ekonomiska termer beskrivs detta ibland som att individernas värderingar inte fullt ut kapitaliseras i hyresnivån, och att bruksvärdeshyran därmed kan hamna under en potentiell marknadshyra på en bristmarknad.

Att vi inte har marknadshyror på bostäder får emellertid ofta kritik, till exempel för att det kan hämma bostadsbyggandet och skapa dålig rörlighet på bostadsmarknaden.

Flera instanser anser att den bostadsbrist som finns i Sverige inte är allmän, utan främst gäller vissa grupper: framför allt ungdomar och nyanlända men också nyinflyttade till storstäderna samt hushåll med låga eller genomsnittliga inkomster.³ En förklaring som ges till denna selektiva bostadsbrist är att hyresbeståndet inte utnyttjas fullt ut eftersom bruksvärdessystemet i viss utsträckning gör att människor har råd att bo kvar i en lägenhet som kanske är onödigt stor, även om de skulle få sänkta inkomster. I ekonomiska termer kan det uttryckas som att individernas behov av att anpassa bostadssituationen efter eventuella förändringar i inkomst minskar eftersom deras värdering inte fullt ut kapitaliseras i bruksvärdeshyran.⁴

Bruksvärdessystemet kan i det läget sägas skapa en ekonomisk förmån för den som bor i hyreslägenhet. Den ekonomiska förmånen kan, om den uppfattas av

¹ Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:CU1, rskr. 2008/09:116 och 117.

² Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 18, bet. 2011/12:CU1.

³ Ds 2015:35, *Investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande*, s. 40.

⁴ Jämför till exempel med Lindbeck (2016).

hyresgästen, utnyttjas till att bo större än vad han eller hon skulle haft råd med om hyran var marknadsanpassad. Ett annat alternativ är att det ekonomiska utrymmet används för att minska arbetsutbudet, det vill säga att personer som bor i hyreslägenhet upplever den ekonomiska förmånen som bruksvärdessystemet skapar som en förhöjd inkomst, och att de därmed inte behöver arbeta lika mycket.⁵

Detta har granskats av Boverket (2013) som i en teoretisk analys visat att bruksvärdessystemet genererar välfärdsförluster som Boverket uppskattar till närmare tio miljarder kronor per år. Enligt Boverket beror den största delen av denna välfärdsförlust (cirka 90 procent) på att det befintliga bostadsbeståndet används ineffektivt.

Även om det utifrån teoretiska antaganden går att förutse sådana effekter av det svenska hyressättningsystemet är det inget reellt problem förrän hyresgästerna verkligen reagerar på denna värdeöverföring genom att till exempel minska sitt arbetsutbud.

Syftet med denna granskning är att studera vilken effekt tillgången till en hyresrätt med en till följd av bruksvärdessystemet lägre hyra än marknadshyran har på inkomstutvecklingen och i förlängningen arbetsutbudet.

Den fråga som ska besvaras är om den uppsättning regler som styr hyressättningen av bostadslägenheter inom det så kallade bruksvärdessystemet kan få effekt på i första hand arbetsinkomsten men också på utbildning och barnafödande, eftersom även dessa händelser påverkar inkomstutvecklingen.

För att besvara frågeställningen har ett experiment utnyttjats där drygt 600 hyresrätter lottades ut bland bostadssökande under en tioårsperiod. Syftet med granskningen är dock inte att analysera bostadslotteriet i sig utan att använda den slumpmässiga fördelning av hyresrätter bland sökande som bostadslotteriet medförde, för att undersöka hur tillgången till en hyresrätt på en bristmarknad där bruksvärdeshyran understiger marknadshyran påverkar individer i olika avseenden.

Granskningens resultat

Granskningen ger stöd för att bruksvärdessystemet medför att tillgången till en hyresrätt på en bristmarknad har effekt på både arbetsinkomst och utbildning. Analysen visar att arbetsinkomsten minskar med i genomsnitt cirka 50 000 kronor per individ och år under år 3, 4 och 5 efter att individerna flyttat in i sin hyresrätt och tilldelats ett förstahandskontrakt. Samtidigt har tillgången till boende i hyresrätt en positiv effekt på utbildning; de individer som fick en hyresrätt ökade

⁵ Jämför till exempel med Boverket (2013).

sin utbildningsnivå under år 3, 4, och 5 efter att de flyttat in i hyresrätten, vilket är en ökning på motsvarande tio procent jämfört med dem som inte fick någon hyresrätt. Den negativa effekten på arbetsinkomst kvarstod dock, även om hänsyn tas till att individerna påbörjar studier och minskar sin inkomst som en konsekvens av detta. Den uppmätta inkomsteffekten indikerar att tillgången till en hyresrätt med en hyra som är lägre än marknadshyran har en negativ effekt på arbetsinkomsten och därmed inte gynnar arbetsutbudet, vilket inte ligger i linje med intentionerna om att bostadspolitiken ska gynna arbete och tillväxt.

Inkomsteffekten kan verka stor, men storleken kan jämföras med resultat från till exempel studier av vinster från lotteri. En studie av lotterideltagare som vinner stora respektive små vinster visar att cirka elva procent av en inkomstökning från ett lotteri eller liknande används för att minska inkomsten från arbete (Imbens m.fl. 2001). Om detta appliceras på resultatet i denna granskning skulle det genomsnittliga värdet på en hyresrätt i Solna under ett år uppgå till cirka 450 000 kronor⁶. Detta stämmer relativt väl överens med den uppskattning av värdet på en hyresrätt som fastighetsägare- och förvaltare tidigare har gjort (Fastighetsägarna 2006). Då uppskattades värdet till cirka 100 000–150 000 kronor per rum i innerstaden och till cirka 75 000–100 000 kronor per rum i ytterstaden.

Bostadspriserna, som är avgörande för uppskattningen av värdet på en hyresrätt har emellertid ökat med cirka 80 procent i Stockholms län sedan 2006 när enkätundersökningen genomfördes.⁷ Enligt tidningen Hem & Hyra (2011)⁸ finns också fall där fastighetsägare köper ut hyresgäster (ger evakueringsbidrag) för att sedan ombilda hyreslägenhet till bostadsrätter och sälja vidare. Ersättningen kan då ligga på allt mellan kostnaden för flytten till flera hundra tusen kronor men det finns extremfall där hyresgäster har fått miljonbelopp i ersättning.

Granskningen avser en aspekt av bruksvärdessystemet som ofta belysts men som inte empiriskt har kunnat analyseras. Den är avgränsad till ett geografiskt område där brist på bostäder funnits under den aktuella perioden. Resultaten torde därför vara generaliserbara för andra bostadsmarknader och tidsperioder då motsvarande brist råder.

Riksrevisionens iakttagelser

Resultatet från granskningen ger stöd för att utformningen av systemet för hyressättning, bruksvärdessystemet, har en negativ inverkan på individens arbetsutbud. Tidigare utredningar har inte beaktat denna effekt av

⁶ Notera att detta representerar ett genomsnittsvärde för de hyresrätter som lottades ut i experimentet. Den genomsnittliga lägenhetsstorleken låg på cirka 3,5 rum.

⁷ Källa: Mäklarstatistik.

⁸ Hem & Hyra, hämtad 2017-10-24, <https://www.hemhyra.se/nyheter/salj-din-hyresratt-vitt/>.

bruksvärdessystemet. Rapporten bidrar därför till ny kunskap som bör användas när förslag tas fram om hur dagens system för hyressättning kan utvecklas.

Granskningen belyser även kopplingen mellan hushållens inkomst och segregation. Ofta används det faktum att genomsnittsinkomsten är lägre i hyresrätter än i bostadsrätter som ett argument för att bruksvärdessystemet minskar inkomstsegregation (se till exempel Bergenstråhle 2016; Enström Öst m.fl. 2014). Resultaten från granskningen visar emellertid att en förklaring till dessa inkomstskillnader kan vara den negativa inkomsteffekt som bruksvärdessystemet i sig genererar. Inkomst är således inte en optimal indikator på om bruksvärdessystemet minskar segregationen eller inte.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Riksdagens bostadspolitiska mål är en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.⁹ De bostadspolitiska medel som staten historiskt sett använt för att uppnå de bostadspolitiska målen är bland annat, regler för hyror och priser på bostadsmarknaden, däribland det svenska systemet för hyressättning, det så kallade bruksvärdessystemet.

I flera förarbeten har det också framhållits att en politik som ska gynna arbete och tillväxt är beroende av en väl fungerande bostadsmarknad och en väl fungerande hyresmarknad¹⁰ samt att bostadsbristen, särskilt i storstadsområdena, utgör ett hinder för rörlighet på arbetsmarknaden.¹¹ Enligt dessa intentioner ska den genomförda bostadspolitiken alltså inte inverka negativt på arbetsmarknadens funktionssätt.

Syftet med bruksvärdessystemet är att det ska efterlikna ett marknadssystem men samtidigt ge hyresgäster ett besittningsskydd så att hyran inte kan höjas över en nivå som gör att de tvingas flytta på grund av att hyran blir för hög (SOU 1981:77, s. 161). Detta besittningsskydd skapas genom att systemet ska efterlikna en marknad i balans men också ha en inbyggd spärr mot oskäliga hyresförändringar som kan uppkomma vid just bostadsbrist.

Enligt bruksvärdessystemet är hyran inte att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som är likvärdiga med hänsyn till bruksvärdet. Hyror sätts i kollektiva förhandlingar mellan fastighetsägare och hyresgästförening på den ort där fastigheten är belägen och dessa överenskommelser är sedan vägledande för att bestämma hyresnivån för ett stort antal lägenheter varje år. Bruksvärdessystemet kan därmed sägas reglera hyresnivån indirekt, men likväl är systemet ett medel för staten att nå det bostadspolitiska målet för bostadsmarknaden.

En lägenhets bruksvärde bestäms bland annat av dess storlek, modernitetsgrad, planlösning, läge inom huset, reparationsstandard och ljudisolering. Exempel på faktorer som däremot inte ska ha betydelse för bruksvärdet är byggnadsår samt produktions-, drift- och förvaltningskostnader.¹² Lägenhetens geografiska läge

⁹ Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:CU1, rskr. 2008/09:116 och 117.

¹⁰ Prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:CU1, rskr. 2011/12.

¹¹ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 18, bet. 2016/17:CU1, rskr. 2016/17:70.

¹² Undantagsregler finns sedan 2006 för hyror för nybyggda hus och delar av befintliga hus som byggs om till bostadslägenheter.

spelar en viss roll för bruksvärdeshyran, men inte i samma utsträckning som det skulle göra i attraktiva lägen med marknadshyra.¹³ Det är inte heller hyresgästens individuella värdering och behov som ska beaktas i bruksvärdeshyran, utan det är hyresgästernas allmänna värdering som ska vara avgörande för bruksvärdet (SOU 1966:14, s. 239). Detta innebär att individers individuella värdering inte kapitaliseras fullt ut i hyresnivån och bruksvärdeshyran kommer därmed att ligga under en potentiell marknadshyra i attraktiva lägen och på en bristmarknad. Dock har emellertid också det faktum att individers individuella värdering inte kapitaliseras fullt ut i hyresnivån varit orsak till den kritik som framförts gällande bruksvärdessystemet potentiella bieffekter, till exempel att det leder till ett hämmat bostadsbyggande och en dålig rörlighet på bostadsmarknaden på grund av ett ineffektivt nyttjande av befintligt bostadsbestånd (se till exempel Glaeser och Luttmer 2003, Lind och Lundström 2007, Lindbeck 2012 och Modig 2017).

Under de senaste 50 åren har det svenska systemet för hyressättning mer eller mindre frekvent diskuterats (se till exempel Bentzel m.fl. 1963 och Lindbeck 1967). Det har också under årens lopp gjorts ett antal studier och utvärderingar av det svenska hyressättningssystemet (för några exempel från 2000-talet se SOU 2000:33, SOU 2004:91, Lind och Lundström 2007, SOU 2008:38, SOU 2012:88, Lindbeck 2012 och Modig 2017).

Det svenska systemet för hyressättning har också kritiserats de senaste åren från internationellt håll. EU:s ministerråd har vid två olika tillfällen rekommenderat Sverige att effektivisera bostadsmarknaden genom fortsatta reformer av hyressättningssystemet, bland annat större flexibilitet i hyressättningen.¹⁴ Även OECD och internationella valutafonden (IMF) har antytt att Sverige bör öka flexibiliteten i hyressättningen för att stimulera utbudet av hyreslägenheter via en ökad rörlighet och en effektivare användning av befintliga bostäder.¹⁵

Det finns många aspekter av bruksvärdessystemet och det är mycket svårt att granska dem alla i en och samma utvärdering, till stor del på grund av att vissa frågor inte går att empiriskt besvara utan tillgång till en experimentell situation. Frågan om bruksvärdessystemet minskar segregationen har dock studerats av flera instanser, se till exempel Englund 1996, Glaeser 2003, Fastighetsägarna 2005, Lind och Hellström 2006 och Enström Öst m.fl. 2014. Dessa studier är emellertid tveksamma till om det finns några positiva effekter av bruksvärdessystemet på segregation. Det finns vissa indikationer på att dagens hyressättningssystem har en dämpande effekt på den ekonomiska segregationen, men det finns också vissa

¹³ Se till exempel Modig (2017).

¹⁴ Rådets rekommendation om Sveriges nationella reformprogram 2016, Bryssel den 18 maj 2016 COM (2016) final, s.4 samt s.5, sista stycket.

¹⁵ OECD, 2017. Economic Survey of Sweden, 8 february 2017; IMF Country Report No. 15/329, December 2015, s. 2-3.

belägg för att hyresmarknaden är mer segregerad i förhållande till en friare hyressättning med avseende på individers ålder och etnicitet.

Även frågan om bruksvärdessystemets effekter på bostadsbyggande har diskuterats (se till exempel Stockholms Handelskammare 2010, Boverket 2013 och Lind 2016). En uppfattning är att det råder stor bostadsbrist, framför allt i storstadsområdena, och att sättet att möta denna bostadsbrist på är att stimulera ett ökat bostadsbyggande, eller åtminstone undanröja eventuella hinder för bostadsbyggande (Boverket 2013). En orsak som framförts vad gäller det låga bostadsbyggandet är att bruksvärdessystemet minskar incitamenten för byggaktörer att bygga eftersom de på grund av bruksvärdesprincipen inte får full kompensation för produktionskostnaderna, en faktor som det införda systemet för presumtionshyror är tänkt att till viss del kompensera för.

Regeringen har emellertid gjort stora satsningar på bostadsbyggande och bostadsbyggandet ökade också kraftigt under 2016.¹⁶ Nu kommer istället varningar från flera instanser att det byggs för mycket och att det inte finns en tillräcklig efterfrågan på de bostäder som byggs (se till exempel Boverket 2017:17, Nordea 2017, Riksgälden 2017¹⁷, Sveriges kommuner och landsting 2017¹⁸).

Flera instanser menar också att den bostadsbrist som finns i Sverige inte är allmän, det vill säga att den endast gäller för vissa grupper – i huvudsak ungdomar och nyanlända, men också nyinflyttade till storstäderna från andra delar av landet samt hushåll med låga eller genomsnittliga inkomster som ofta har dels svårt att köpa en bostad, dels små möjligheter att få tag i en lämplig hyresbostad.¹⁹ En förklaring som ges till denna selektiva bostadsbrist är den låga rörlighet som präglar bostadsmarknaden i Sverige, vilken gör att många konsumerar mer bostad än de behöver, det vill säga bor större eller har flera bostäder än vad de egentligen skulle behöva. Bostadsbristen handlar då alltså mer om hur de bostäder som finns de facto används, än om att det totalt sett är en brist på bostäder.

Den potentiella överkonsumtionen har granskats av Boverket (2013) som i en teoretisk analys visar på att bruksvärdessystemet genererar välfärdsförluster som av Boverket uppskattas till närmare 10 miljarder kronor per år. Boverket visar också att den största delen av den skattade välfärdsförlusten (cirka 90 procent) härrör från ett ineffektivt användande av det befintliga beståndet.

¹⁶ Boverket, hämtad 2017-10-23, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/indikatorer-for-bostadsbyggande/>.

¹⁷ Sveriges radio, hämtad 2017-10-24, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6719352>.

¹⁸ Sveriges radio, hämtad 2017-10-24, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6737923>.

¹⁹ Ds 2015:35, *Investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande*, s. 40.

Den här teoretiska effekten uppkommer på grund av det faktum att hyrorna enligt bruksvärdessystemet inte ska kunna pressas upp till följd av en bristsituation på bostadsmarknaden (SOU 2008:38, s.141). Enligt Boverket (2014) tillgodogör sig därmed de som har hyresrätter där bruksvärdet är lägre än vad marknadshyran skulle ha varit, en ekonomisk förmån varje månad som hyresförhållandet består eftersom individens värderingar inte fullt ut kapitaliseras i hyran vid bostadsbrist. Den här ekonomiska förmånen kan då, om den uppfattas av individen, utnyttjas genom att individen bor större än vad behovet är eftersom behovet att anpassa bostadssituationen efter inkomsten minskar på grund av bruksvärdessystemets utformning, alternativt användas för att minska sitt arbetsutbud. Individen upplever alltså att den har högre inkomst och behöver därmed inte arbeta lika mycket. Många som vill, och även skulle kunna, hyra en bostad till en högre hyra stängs ute från hyresmarknaden eller tvingas betala en ännu högre hyra på andrahandsmarknaden (se till exempel Lindbeck 2016).

Men även om det utifrån teoretiska antaganden går att förutse effekterna av det svenska hyressättningsystemet på exempelvis arbetsinkomster, är frågan endast bristfälligt utredd i den empiriska forskningen. Den teoretiska effekten blir ett potentiellt reellt problem om det går att visa att hyresgästerna reagerar på denna så kallade värdeöverföring genom att till exempel minska sitt arbetsutbud.

Riksrevisionen känner inte till några tidigare empiriska studier som har kunnat fastställa vilka effekter möjligheten till bostad i hyresrätt på en bristmarknad har på inkomstutvecklingen och i förlängningen på arbetsutbudet.

1.2 Syfte

Syftet med denna granskning är att studera vilken effekt tillgången till en hyresrätt med en till följd av bruksvärdeshyressystemet lägre hyra än marknadshyran har på inkomstutvecklingen. Sådan kunskap kan behöva beaktas för en effektiv utformning av bostadspolitik, särskilt vad gäller utvecklingen av det svenska systemet för hyressättning.

Frågan som ska besvaras är om systemet för hyressättning av bostadslägenheter har effekt på i första hand arbetsinkomsten men också på utbildning och barnafödande eftersom även dessa händelser påverkar inkomstutvecklingen.

Vi begränsar oss i denna granskning till att studera effekterna på den intensiva marginalen, det vill säga effekterna för de individer som vid bostadslotteriets genomförande redan hade ett arbete. Orsaken till denna begränsning diskuteras närmare i kapitel 3.

En ytterligare begränsning är att vi endast har tillgång till förvärvsinkomst som mått på arbetsutbud. Vi saknar alltså uppgift om inkomst per arbetad tid. Detta är

emellertid en vanlig begränsning i empiriska studier och förvärvsinkomst anses ändå kunna ge en uppfattning om en eventuell effekt på arbetsutbudet.

1.3 Bedömningsgrund

Granskningen utgår från riksdagens bostadspolitiska mål om en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad där konsumenternas efterfrågan möter ett bostadsutbud som svarar mot behoven.²⁰ De bostadspolitiska medel som staten historiskt sett använt för att uppnå de bostadspolitiska målen är bland annat regler för hyror och priser på bostadsmarknaden, däribland det svenska systemet för hyressättning, det så kallade bruksvärdessystemet.

Bedömningskriterierna utgörs även av de ställningstaganden som framgår i förarbeten om att en politik som ska gynna arbete och tillväxt är beroende av en väl fungerande bostadsmarknad samt en väl fungerande hyresmarknad.²¹

Riksrevisionen tolkar detta som att en väl fungerande bostads- och hyresmarknad inte ska inverka negativt på arbetsutbudet.

1.4 Metod

För att studera effekterna av tillgången till en hyresrätt på en bristmarknad analyseras data från ett unikt experiment i form av ett bostadslotteri som genomfördes av ett bostadsbolag i Solna mellan 2003 och 2013. Notera dock att denna granskning inte utvärderar bostadslotteriet i sig. Experimentet används för att göra det möjligt att med hög trovärdighet analysera hur tillgången till hyresrätt på en bristmarknad där bruksvärdeshyran understiger marknadshyran påverkar individen i olika avseenden eftersom det möjliggör att kunna jämföra individer som förutom lotterivinsten i övrigt är lika.

Drygt 600 hyreslägenheter lottades ut bland bostadssökande istället för att lägenheterna tilldelades enligt det sedvanliga kösystemet, där individer med längst kötid fick erbjudande om lägenhet först. Lotteriet medförde därför att en ung person utan kötid fick samma chans att tilldelas en lägenhet som en äldre person med lång kötid. De som vann i lotteriet hade till följd av den slumpmässiga fördelningen sannolikt samma socioekonomiska situation som de som förlorade.

I analysen jämförs i princip utfallet för de individer som fick ett förstahandskontrakt genom lotteriet mot utfallet för dem som inte fick någon lägenhet genom lotteriet.

²⁰ Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:CU1, rskr. 2008/09:116 och 117.

²¹ Prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:CU1, rskr. 2011/12:90.

Granskningen är avgränsad till ett geografiskt område där brist på bostäder funnits under den aktuella perioden. Resultaten torde därför vara generaliserbara för andra bostadsmarknader och tidsperioder då motsvarande brist råder.

1.5 Rapportens disposition

Kapitel 2 ger dels en kort sammanfattning av statens roll i bostadspolitiken, dels en översiktlig beskrivning av det svenska systemet för hyressättning, det så kallade bruksvärdessystemet. I kapitel 3 beskrivs det bostadslotteri som används för att besvara frågeställningen samt vilka effekter som kan förväntas utifrån en teoretisk diskussion. En beskrivning av det analytiska upplägget, resultaten från analysen och de tolkningar som kan göras utifrån dessa presenteras i kapitel 4.

2 Bakgrund

2.1 Statens roll i bostadspolitiken

Ansvar för en väl fungerande bostadsmarknad är delat mellan stat, kommun och byggaktörer. Kommunerna har en viktig uppgift genom att de skapar förutsättningar för bostadsbyggande och ansvarar för den fysiska planeringen, men de bygger sällan själva. Bostäderna byggs istället av byggherrar som upplåter bostäderna med hyresrätt eller säljer dem med ägande- eller bostadsrätt. Byggherrarna agerar på marknadens villkor och investerar där de tror de får en rimlig avkastning på sin investering. Statens uppgift är att sätta ramar för bostadsmarknaden och bostadspolitiken. Det innebär att de beslutar om lagar och regelverk som begränsar eller möjliggör för marknaden att tillhandahålla bostäder som människor kan betala för. Detta sker med rättsliga, administrativa och ekonomiska styrmedel (ESO 2017:2).

De bostadspolitiska medel som staten historiskt sett använt i syfte att påverka tillgången till bostäder är regler för hyror och priser på bostadsmarknaden (däribland bruksvärdesystemet), stimulansmetoder och beskattningar, som räntebidrag och bostadsbidrag, och regler för byggnader och dess utformning, det vill säga plan- och bygglagen (2010:900)²². Plan- och bygglagen kompletteras också med Boverkets byggregler (BBR)²³ med krav om till exempel brandskydd, tillgänglighet och bullerskydd.

I en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) som behandlar staten, kommunerna och bostadsbyggandet drar författarna slutsatsen att trots att kommunerna har det formella bostadsförsörjningsansvaret bör statens krav på innehållet i dessa program samt statens kontroll att programmet genomförs, skärpas och preciseras (ESO 2017:2). Författarna diskuterar också huruvida statens styrning av kommunerna bör stärkas via möjligheten till potentiella sanktioner mot kommunen. Exempel på potentiella sanktioner är minskade bidrag, nedprioritering av statliga infrastrukturprojekt och i sista hand en möjlighet för staten att ta över planläggningen av marken i kommunen. Det tycks därmed finnas outnyttjade möjligheter för staten att i större utsträckning styra bostadsmarknaden och bostadspolitiken.

²² Plan och bygglag (2010:900), PBL.

²³ Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2015:3) om ändring i verkets byggregler (BFS 2011:6).

2.2 Bruksvärdessystemet

Bruksvärdessystemet är ett relativt komplicerat hyressättningsystem. Det är unikt för Sverige och bärs upp av hyreslagen²⁴, hyresförhandlingslagen (1978:304)²⁵ samt hyresnämndens avgörande i hyressättningsärenden. Bruksvärdessystemet infördes 1969 och ersatte det tidigare så kallade hyresregleringssystemet, vilket slutligen avskaffades 1974 (SOU 2004:91). Tanken med systemet är att det ska efterlikna en marknad i balans och ge ett skydd mot oskäliga hyresförändringar som kan uppkomma vid bostadsbrist.

Hyran fastställs i huvuddelen av fallen i förhandlingar mellan hyresvärd och hyresgäst. Om hyresvärden och hyresgästen inte kan komma överens om hyrans storlek ska hyran bestämmas till ett skäligt belopp. Utgångspunkten vid bedömningen av hyran kan förenklat sägas vara att likvärdiga lägenheter ska ha likvärdig hyra. I förarbetena till 12 kap. 55 § jordabalken uttalas bland annat att hyran i första hand bör bestämmas efter en direkt jämförelse med hyran för lägenheter på samma ort (prop. 1983/84:137 s. 77). Om lägenheter för en direkt jämförelse saknas på orten har hyresnämnden att vid sin bedömning falla tillbaka på den allmänna regeln att hyran ska vara skälig.

En lägenhets bruksvärde bestäms bland annat av dess storlek, modernitetsgrad, planlösning, läge inom huset, reparationsstandard och ljudisolering. Exempel på faktorer som inte ska ha betydelse för bruksvärdet är byggnadsår samt produktions-, drift-, och förvaltningskostnader.²⁶ Det är inte heller hyresgästens individuella värdering och behov som ska beaktas i bruksvärdeshyran, utan det är hyresgästernas allmänna värdering som ska vara avgörande för bruksvärdet (SOU 1966:14, s. 239). Detta innebär att individers individuella värdering inte kapitaliseras fullt ut i hyresnivån och bruksvärdeshyran kommer därmed att ligga under en potentiell marknadshyra på en bristmarknad.

Bruksvärdesprincipen syftar ytterst till att ge hyresgästerna ett besittningsskydd så att hyran inte ska kunna höjas över en nivå som gör att hyresgästen tvingas flytta.

Bruksvärdessystemet brukar sorteras under det som kallas generellt utformad intervention. Men det menas att den prissubvention systemet skapar tillfaller alla hyresgäster, oavsett förmögenhet eller inkomst.²⁷ Det är också i huvudsak utifrån detta perspektiv som bruksvärdessystemet kommit att kritiseras.

Den reglering av hyran som finns inom bruksvärdessystemet ger hushåll möjlighet att bo betydligt billigare, speciellt i attraktiva områden, än vad de skulle

²⁴ Se bestämmelser i 12 kap. jordabalken (1970:994), JB.

²⁵ Hyresförhandlingslag (1978:304), HFL.

²⁶ Undantagsregler finns sedan 2006 för hyror för nybyggda hus och delar av befintliga hus som byggs om till bostadslägenheter.

²⁷ Till skillnad från till exempel bostadsbidraget, vilket är behovsprövat.

haft möjlighet till om hyrorna varit marknadsanpassade. De bor också billigare än andra boendialternativ under perioder av kraftig bostadsbrist, vilket ligger i bruksvärdessystemets utformning. Innebörden av detta blir att den svagare hyresutveckling som bruksvärdessystemet skapar i hyresbeståndet, kan leda till inlåsnings effekter eftersom prisskillnaden mellan hyresrätter med bruksvärdeshyra och de hyror som krävs i nyproduktion²⁸ samt mellan priset för bostadsrätter och äganderätter blir alltför stora (Boverket 2013; Modig 2017; Lindbeck 2012; Lindbeck 1967 och Glaeser och Luttmer 2013).

På det sättet kan bruksvärdessystemet sägas skapa ett värde på hyresrätten utöver själva konsumtionsvärdet. Denna värdeöverföring behöver emellertid inte anses vara ett problem om hyresgästerna inte uppfattar värdeöverföringen och väljer att reagera på den på ett sätt som inverkar negativt till exempel på arbetsutbudet. Det finns dock inga tidigare empiriska studier som har studerat om denna så kallade inkomsteffekt uppkommer.

Bruksvärdessystemets syfte är att ge befintliga hyresgäster besittningsskydd som fungerar även i tider med bostadsbrist genom att reglera hyresnivån så att hyran vid bostadsbrist ligger under marknadshyran och på så vis motverka segregering. Om det kan fastställas att individer reagerar på den värdeöverföring som bruksvärdessystemet skapar, kan, beroende på storleken på effekten, bruksvärdessystemet ändå hävdas vara motiverat om det bidrar till ett besittningsskydd och en minskning av den sociala skiktningen i boende. Befintliga studier ger dock inga tydliga belägg för att bruksvärdessystemet skulle minska segregationen (se till exempel Enström Öst m.fl. 2014; Lind och Hellström 2006 samt Fastighetsägarna 2005).

2.2.1 Regeringens uppdrag att utveckla systemet för hyressättning

Det har över tid gjorts ett antal belysningar och utvärderingar av hyressättningssystemet, till exempel SOU 2000:33, SOU 2004:91 och SOU 2008:38. Ingen av dessa berör den potentiella effekt som regleringen inom hyressättningssystemet kan få för arbetsmarknaden. Även SOU 2012:88 berör hyressättningssystemet, och där betonas att bostadsmarknaden har betydelse för arbetsmarknaden och rörligheten samt att behovet av en fungerande hyresmarknad är stort men mer specifik än så är man inte, vilket förmodligen beror på bristande empirisk kunskap.

²⁸ År 2006 infördes möjligheten för hyresvärd och hyresgästorganisation att träffa överenskommelse om hyror som överstiger bruksvärdesnivåerna för likvärdiga hyreslägenheter. Systemet kallas presumtionshyror. Metoden har främst använts vid nyproduktion och omfattande renovering av befintliga bostadslägenheter.

3 Bostadslotteriet

För att kunna fastställa om tillgången till hyresrätt på en bristmarknad har effekter på, i första hand arbetsinkomsten, men också på utbildning och barnafödande, har Riksrevisionen analyserat data från ett bostadslotteri. I kapitlet beskrivs det bostadslotteri som ägde rum mellan 2003 och 2013 samt ges en beskrivning av de individer som deltog i lotteriet, vilka utgör analysunderlaget i denna granskning. Data från lotteriet har samlats in från bostadsbolaget. Data över inkomst, utbildning, barnafödande ålder, födelseland etc. kommer från Statistiska centralbyrån (SCB). Kapitlet avslutas med en teoretisk diskussion om vilka effekter som kan förväntas utifrån befintlig ekonomisk teori.

3.1 Fördelningen av bostäder

Mellan 2003 och 2013 förmedlade det kommunala bostadsbolaget Signalisten i Solna ett antal lägenheter till slumpmässigt utvalda bostadssökande. Lotteriet administrerades av anställda vid bostadsbolaget. Bostadsbolagets syfte med lotteriet var att försöka åstadkomma en större spridning bland de boende i området eftersom bostadsbolaget upplevde att de långa kötiderna utestängde vissa grupper från möjligheten att få bostad.

De hyresobjekt som lottades ut annonserades på bostadsföretagets webbplats en måndag och låg kvar en vecka. På söndagen sju dagar senare tilldelades samtliga intressenter ett slumptal med hjälp av ett datorprogram. Den person som fick slumptal 1 erbjöds lägenheten. Om den personen valde att tacka nej gick erbjudandet till den personen som fått slumptal 2 och så vidare, tills någon tackade ja.

Både sökande redan boende i Signalistens lägenheter, övriga Solnabor samt boende utanför Stockholms län kunde delta i lotteriet. För att godkännas som hyresgäst krävdes emellertid att hushållet hade en stadigvarande inkomst.²⁹ Med stadigvarande avsågs inkomst räknat sex månader från inflyttningsdatum och framåt i tiden.³⁰ Bruttoinkomsten för hushållet behövde uppgå till minst tre årshyror.³¹

De sista åren som lotteriet pågick deltog i snitt 1 300 individer i varje lotteri.

²⁹ Detta inkluderade även make/make eller sambos ekonomi.

³⁰ Som inkomst accepterades förvärvsinkomst, föräldrapenning, a-kassa, studiebidrag och studielånbostadsbidrag, bostadstillägg, barnbidrag, underhållsstöd, sjuk och aktivitetsersättning och ålderspension – se <http://www.signalisten.se/artikel/inkomstkrav-1>, hämtad 2017-09-18.

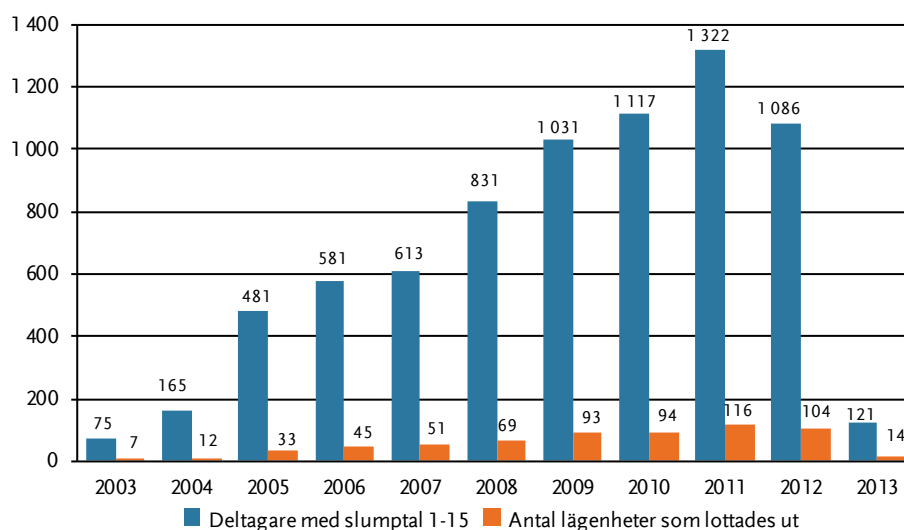
³¹ Exempel: 5 500 kronor/månad* 3 = 16 500 kronor/månad eller 198 000 kronor/år före skatt.

3.2 Analysunderlag

Underlaget till analysen i denna granskning består av personer som deltog i bostadslotteriet mellan 2003 och 2013 och som bodde i Sverige minst ett år innan och ett år efter att de deltog.

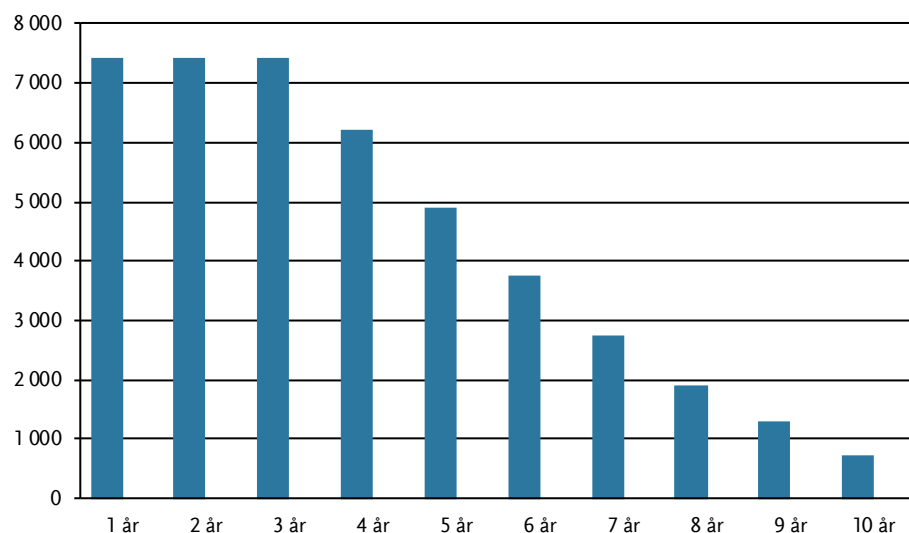
Uppgifter finns om de individer som fick slumpetal 1 till 15 i lotteriet, se diagram 1. Totalt lottades 638 lägenheter ut och samtliga av dessa erhöles av individer som fick slumpetal 1–15 i lotteriet. Totalt har vi uppgifter om 7 423 lotterideltagare där 4 235 individer deltog en gång i lotteriet och resten deltog vid flera tillfällen. Individerna finns endast med i urvalet tills att de vunnit ett lotteri; därefter tas de bort ur analyserna.

Diagram 1 Antal deltagare i lotteri med slumpetal 1–15 uppdelat på år



Av de 7 423 individerna bodde 6 652 i Stockholms län vid lotteritillfället och resterande i övriga landet. Således kan konstateras att lotteriet inte ledde till en ökad regional rörlighet. En möjlig anledning till detta är att informationen om lotteriet inte nådde individer som bodde utanför Stockholms län i någon stor utsträckning.

För att kunna följa individerna en tid efter att de deltog i lotteriet har vi använt information om individerna till och med 2015. Ett problem vid en mer långsiktig analys är dock att alla individer inte observeras lika länge. Diagram 2 visar antalet lotterideltagare som går att följa 1–10 år efter att de deltog i lotteriet. De som deltog 2013 kan följas maximalt 2 år efter lotteriet medan de som deltog någon gång mellan 2003 och 2013 kan följas upp till 10 år under förutsättning att de inte flyttat utomlands eller avlidit. Eventuella skillnader i beteende över tid skulle då kunna bero på populationsförändringar snarare än på skillnader i beteende över tid.

Diagram 2 Antalet lotterideltagare som går att följa 1–10 år efter lotteriet

Eftersom denna studie använder ett randomiserat experiment där individerna slumpmässigt delats in i två grupper (hög respektive låg sannolikhet att vinna en lägenhet) är emellertid sannolikheten att skillnaden i beteende över tid skulle kunna bero på populationsförändringar ett begränsat problem. För att ändå minimera detta potentiella problem studeras individerna maximalt 6 år efter genomfört lotteri. Det innebär att cirka hälften av deltagarna kan följas hela analysperioden. Individerna följs också tills de fyllt högst 59 år, eftersom granskningen syftar till att studera effekter på förvärvsinkomst, utbildning och nativitet. Det innebär att individerna följs tills att de uppnått den tidigare officiella pensionsåldern för tidigast uttag av allmän pension.

Tabell 1 beskriver de individer som deltog i lotteriet. Eftersom det var möjligt att tacka nej till en lägenhet även om individen erhöll slumpetal 1 har en uppdelning gjorts mellan individer som fick låga respektive höga slumpetal. Individer med låga slumpetal hade cirka 5 gånger högre sannolikhet att få en hyresrätt via lotteriet än individer med höga slumpetal. För att säkerställa att lotteriet fungerat som det vara tänkt beskrivs individernas egenskaper och erfarenheter precis innan de deltog i lotteriet. Om lotteriet fungerat så ska det inte finnas några större skillnader mellan individerna med låga respektive höga slumpetal.

Tabell 1 Beskrivning av deltagarna i lotteriet 1 år innan de deltog

	1 Fick låga slumptal (1–5) Genomsnitt (standardfel)	2 Fick höga slumptal (6–15) Genomsnitt (standardfel)	3 t-värde
Andel som fick hyresrätt via lotteriet (procent)	29	2	
Ålder (år)	28,50 (0,20)	29,49 (0,12)	4,21
Kvinna (andel)	0,48 (0,01)	0,50 (0,01)	1,47
Född i Sverige (andel)	0,65 (0,01)	0,65 (0,01)	0,32
Högst förgymnasial utbildning (andel)	0,12 (0,008)	0,12 (0,004)	-0,08
Högst gymnasial utbildning (andel)	0,42 (0,01)	0,42 (0,01)	-0,19
Högre utbildning (andel)	0,46 (0,01)	0,47 (0,01)	0,23
Förvärvsinkomst (kronor)	187 174,1 (2 972,67)	195 440,5 (1 813,38)	2,37
Föder sitt första barn (andel)	0,02 (0,003)	0,02 (0,002)	0,26
Antal	1 811	5 612	

Anm. Ett t-värde större än absolutvärdet 1,96 innebär en statistisk säkerställd skillnad på 5 procents risk eller mindre att så inte är fallet; ett t-värde större än absolutvärdet 1,64 innebär en statistisk säkerställd skillnad på 10 procents risk eller mindre att så inte är fallet. Standardfel anges inom parentes.

En jämförelse mellan de individer som fick höga respektive låga slumptal visar överlag på stora likheter, vilket kan förväntas vid ett randomiserat experiment. Skillnader finns emellertid vad gäller ålder och inkomst, där de som fick låga slumptal i genomsnitt var ett år yngre och hade en lägre förvärvsinkomst motsvarande cirka 8 000 kronor. Eftersom inkomst ökar med ålder kan obalansen komma från skillnaden i ålder. Detta har undersökts närmare och vi har

konstaterat att så var fallet. I analyserna kontrolleras därför för åldersskillnader.³² Den analytiska ansatsen beskrivs närmare i avsnitt 4.1.

3.3 Vilka effekter kan förväntas?

Den som bor i en hyresrätt har inte något ägande och inte heller något inflytande mer än det som regleras i grundläggande författningar. I och med det stora efterfrågeöverskottet i Stockholms län (enligt Stockholms Handelskammare (2014) saknas cirka 122 000 lägenheter) kan dock ett förstahandskontrakt till en hyresrätt komma att betraktas som ett kapitaltillskott. En av orsakerna till detta är, som tidigare nämnts, att hyran enligt bruksvärdet ska spegla marknadsvärdet av en lägenhet på en marknad präglad av långsiktig jämvikt. Hyrorna ska därmed inte kunna pressas upp till följd av till exempel den bristsituation på bostadsmarknaden som råder (SOU 2008:38, s.141).

Att en hyresrätt har ett förväntat värde styrks av Skatteverket som anser att en hyresrätt kan användas vid byte med en bostad som ägs med ägande- eller bostadsrätt.³³ En hyresrätt kan då ingå som en del i en fastighetsaffär och kan på så sätt få ned värdet på en bostads- eller äganderätt. Att få ett hyreskontrakt i första hand i Stockholm skulle därmed kunna betraktas som en kapitalintäkt eller en ögonblicklig inkomstökning. Detta styrks också av resultatet från en enkätundersökning 2006 riktad till fastighetsägare och förvaltare. De uppskattade 2006 värdet på en hyresrätt till cirka 100 000 till 150 000 kronor per rum i innerstaden och till cirka 75 000 till 100 000 kronor per rum i ytterstaden (Fastighetsägarna 2006).

Utifrån ekonomisk teori finns både en så kallad substitutionseffekt och en inkomsteffekt av en löneförändring till följd av arbete. Inkomsteffekten innebär att

³² I detta fall är många av variablerna korrelerade. Innebörden av detta är att ett bättre test av om randomiseringen följts är att testa om alla variabler simultant är lika mellan de två grupperna. Ett sådant test görs via ett så kallat F-test. Utifrån detta test kan det inte förkastas att randomiseringen följts. (F-värde =0,47; ett F-värde större än absolutvärdet 1,35 innebär en statistiskt säkerställd skillnad på 5 procents risk att så inte är fallet). Även om det ser ut som att randomiseringen följts är det ett bekymmer att det primärt finns en statistiskt säkerställd skillnad i inkomst eftersom detta är en utfallsvariabel. I tabell B1 i bilagan presenteras resultaten från en analys där vi skattat sambandet mellan förvärvsinkomst, slumpetal (1–5) och ålder på individerna när de deltog i lotteriet. Resultatet visar att förvärvsinkomst inte skiljer sig åt mellan dem med låga slumpetal jämfört med dem med höga slumpetal när vi kontrollerar eller justerar för ålder. Innebörden av denna analys är att det ska vara tillräckligt att kontrollera för åldersskillnader vid analysen och att detta ska vara tillräckligt för att vi ska kunna dra korrekta slutsatser. För att ytterligare undersöka om grupperna ser likartade ut när man tar hänsyn till ålder har urvalet delats upp i åldersgrupper. En jämförelse mellan dem som erhöll låga slumpetal respektive höga slumpetal för olika åldersgrupper visar genomgående att grupperna är lika. Ett F-test bekräftar även detta.

³³ Skatteverket, Frågor och svar, hämtad 2017-06-20, <http://www.skatteverket.se>. Se också 12 kap. 32–38 §§ jordabalken, (den så kallade hyreslagen) för regler om överlåtelse av hyresrätt, så kallat lägenhetsbyte.

en individ inte vill arbeta lika mycket när den får högre lön.³⁴ I den ekonomiska litteraturen benämns denna effekt som den intensiva marginalen på arbetsutbudet. Substitutionseffekten innebär att fritid relativt sett blir dyrare vilket kan innebära att individen vill arbeta mer. Dessa två effekter är motverkande och totaleffekten vid en löneökning beror på vilken av dem som är starkast. Eftersom det i fallet med hyresrätt rör sig om en potentiell kapitalintäkt finns bara en ren inkomsteffekt vilken innebär att den som får bostaden, och redan arbetar, kan vilja arbeta mindre.

Om en hyresrätt kan betraktas som ett värde bör det alltså rent teoretiskt innebära en negativ effekt på förvärvsinkomsten eftersom hyresgästen kan uppfatta att den har högre inkomst och därmed vill arbeta mindre. Om bostadslotteriet skulle ha genomförts under en tidsperiod där det inte funnits något efterfrågeöverskott på bostadsmarknaden, till exempel efter miljonprogrammets genomförande, skulle en hyresrätt inte ha tilldelats något värde. Därmed skulle inte heller en negativ inkomsteffekt av att vinna en hyresrätt förväntas.

Det finns skäl att tro att tillgången till hyresrätter skulle underlätta rörligheten på arbetsmarknaden och på så sätt öka möjligheten att hitta ett jobb för en arbetslös individ, det vill säga ge en effekt på arbetsutbudet på den extensiva marginalen³⁵ (se till exempel Boverket 2014:3). Det finns också skäl att tro att en ökad tillgång till hyresrätter skulle kunna ha en positiv effekt på barnafödande och för högre utbildning (se till exempel Ungdomsstyrelsen 2011 och Enström Öst 2011). Men i och med att det finns ett krav på inkomst för att få ett kontrakt har alla deltagare en inkomst innan lotteriet. Därmed möjliggör inte detta experiment en skattning av effekten på den extensiva marginalen. Å andra sidan kommer en potentiell effekt på barnafödande och utbildning, i alla fall kortsiktigt, att förstärka en eventuell inkomsteffekt av hyreskontraktet.

³⁴ Det vill säga inkomst per arbetad tid.

³⁵ Individens beslut om arbete eller inte arbeta.

4 Analys

Kapitlet inleds med en beskrivning av det analytiska tillvägagångssättet som används för att fastställa effekten av att få ett boende med hyresrätt respektive effekten av att få en egen bostad med hyresrätt på en bristmarknad. I avsnitt 4.2 presenteras resultaten för effekterna av hyresrätt. Dessa analyser baseras på det urval som presenterades i tabell 1. I den här granskningen studeras emellertid inte bara effekterna av hyresrätt utan också effekterna av att få ett eget boende med hyresrätt. Därför genomförs också analyserna begränsat för dem som är unga och som inte hade någon egen lägenhet när de deltog i lotteriet.

I tabell B2 i bilaga 1 beskrivs egenskaperna för dem som inte har några registrerade flyttar innan de deltog i lotteriet och som var högst 28 år fyllda ett år innan lotteriet genomfördes. I avsnitt 4.3 presenteras resultaten från analyserna av betydelsen av att få ett eget boende i hyresrätt. I avsnitt 4.4 sammanfattas resultaten från analyserna för de som inte hade eget boende innan de deltog i bostadslotteriet, och i avsnitt 4.5 presenteras resultat från kompletterande analyser i syfte att undersöka huruvida bruksvärdessystemet skapar ett värde på hyresrätten utöver själva konsumtionsvärdet även när hänsyn tas till att individerna minskar sin inkomst om de påbörjar en utbildning.

4.1 Analytiskt upplägg

Slumptalen påverkar sannolikheten att få en hyresrätt och därmed (via hyreskontrakt) utfallet. Vi har valt att dela in individerna i två grupper efter slumptal:

- en grupp med låga slumptal och hög sannolikhet att få en hyresrätt
- en grupp med höga slumptal och låg sannolikhet att få en hyresrätt.

Utifrån denna godtyckliga uppdelning kan denna ansats i korthet beskrivas som att utfallet för individer med hög sannolikhet att få en lägenhet jämförs med utfallet för individer med låg sannolikhet att få en lägenhet.³⁶ Genom att sedan analysera hur mycket mer sannolikt det är för dem med låga slumptal jämfört med dem med höga slumptal att acceptera den hyresrätt de får vid lotteriet, kan effekten på arbetsinkomst, utbildning och barnafödande av att få en hyresrätt beräknas i nästa steg. För att exemplifiera är det ungefär fem gånger så troligt att en individ med låga slumptal tar en lägenhet som att en individ med höga

³⁶ I analyserna har även slumptalen inkluderats som en kontinuerlig variabel och dessutom genomförs analyserna med olika indelning av slumptalen. Samtliga dessa resultat är kvalitativt desamma som de resultat som presenteras i rapporten.

slumptal gör det.³⁷ För att få effekten av en hyresrätt på de utfall som studeras måste skillnaderna i utfall (arbetsinkomst, utbildning och barnafödande) mellan de två grupperna därmed skalas om med en faktor motsvarande knappt fem.

4.2 Betydelsen av att få en hyresrätt i Stockholms län

I detta avsnitt presenteras effekterna av att få en hyresrätt i Stockholms län. Först presenteras resultaten för förvärvsinkomst, sedan resultaten för utbildning och sist resultatet för barnafödande.

I tabell 2, kolumn 1, redovisas resultaten för effekten av att få en hyresrätt på förvärvsinkomst vid olika tidpunkter efter att lotteriet genomförts. I analyserna kontrolleras för individernas ålder vid lotteritillfället.³⁸

Av tabell 2, kolumn 1, går det att utläsa negativa effekter på förvärvsinkomsten. Det finns en statistiskt säkerställd minskning av förvärvsinkomsten med mellan cirka 33 000 och 56 000 kronor år 3–5 efter lotteriet. År 6 är effekten positiv men inte statistiskt säkerställd. Att skillnaderna i förvärvsinkomst utjämnas är förväntat, eftersom de individer som inte får någon lägenhet via lotteriet vid senare tillfälle kan få en bostad via den vanliga bostadskön.

Tabell 3 visar skillnaden i egenskaper mellan dem som hade lång kötid och anmälde sig till lotteriet³⁹ och dem som fick slumptal 1 i lottningen. Skillnaden mellan de två grupperna är inte så stor som man kunde ha förväntat sig. Det är därför troligt att de individer som inte fick någon lägenhet via lotteriet senare fick en hyresrätt via bostadskön. Vi finner även i data att cirka hälften av dem som förlorade lotteriet har flyttat vidare till en hyresrätt cirka 2 år efter att de deltog i lotteriet.

Sammantaget går det att dra slutsatsen att effekten av att få en hyreslägenhet i Stockholms län är negativ på förvärvsinkomsten och därmed på arbetsutbudet. Varför en statistiskt säkerställd effekt ses först efter två år och inte tidigare kan dock inte förklaras utifrån de analyser som genomförts. En tänkbar förklaring är det faktum att bostadsbolaget ställer krav på stadigvarande inkomst från inflyttningsdatum och minst sex månader framåt i tid och att detta fördröjer

³⁷ Totalt 638 lägenheter lottas ut. Av dessa vinns 525 av individer med slumptal 1–5. Detta innebär att 83 procent av dem med slumptal 1–5 tar lägenheten medan siffran är 17 procent för de med slumptal 6–15, vilket innebär en nästan 5 gånger så hög sannolikhet ($83/17 = 4,8824$).

³⁸ Samtliga analyser har genomförts med kontroll för det år individerna deltog i lotteriet samt i vilket län de bodde vid lotteritillfället. Resultaten från dessa analyser visar emellertid samma mönster som de som presenteras i den här granskningen.

³⁹ Kötid registrerades av bostadsbolaget eftersom bolaget också fördelade lägenheter efter kötid.

inkomsteffekten. Statistiska analyser kan ge statistisk signifikans även när inga relationer finns.⁴⁰

Tabell 2 Effekter av att få hyresrätt på förvärvsinkomst, utbildning och barnafödande (första barnet)

	1 Förvärvsinkomst (kr/år) Individer med låga slumptal	2 Utbildning Individer med låga slumptal	3 Barnafödande, första barnet Individer med låga slumptal
År 1	6028,0 (14 756,5)	0,010 (0,021)	-0,024 (0,017)
År 2	-2747,7 (14 771,5)	0,016 (0,020)	-0,028 (0,019)
År 3	-33 655,9* (18 455,4)	0,048** (0,021)	-0,013 (0,020)
År 4	-56 061,4*** (19 494,4)	0,036* (0,021)	-0,017 (0,023)
År 5	-52 294,2** (24 288,9)	0,023 (0,019)	0,019 (0,028)
År 6	14 415,9 (28 919,8)	0,010 (0,021)	-0,016 (0,027)

Anm. Resultat från instrumentvariabelskattning av effekten av att få en hyresrätt. Som instrument används slumptal 1–5 och slumptal 6–15. I skattningarna kontrolleras för individernas ålder vid lotteritillfället. */**/** indikerar statistisk signifikans på 10/5/1 procentsnivå. Robusta standardfel inom parentes.

I tabell 2, kolumn 2, redovisas resultaten för effekten av att få en hyresrätt i Stockholms län på sannolikheten att öka sin utbildningsnivå. Utbildningsnivån är mätt enligt svensk utbildningsnomenklatur (SUN 2000), anger högsta avslutade utbildning och består av åtta nivåer. En ökning i utbildning definieras som en ökning i utbildningsnivån enligt denna nomenklatur.

Av tabell 2, kolumn 2, går det att utläsa positiva effekter på sannolikheten att öka sin utbildningsnivå. Dessa effekter är statistiskt säkerställda år 3 och år 4 efter lotteriet och motsvarar en ökad sannolikhet på drygt 4 procentenheter (motsvarande 10 procent). Detta indikerar att de som får en hyresrätt via lotteriet

⁴⁰ I detta fall har vi funnit två effekter som är statistiskt säkerställda på minst 5 procents risknivå och en effekt på minst 10 procents risknivå. Alla statistiskt säkerställda effekter är negativa vilket (delvis) kan förväntas enligt ekonomisk teori. Vid ett så kallat Bonferoni test med 5 procents risknivå, vilket är ett konservativt test om samtliga effekters statistiska signifikans, kan vi förkasta avsaknad av en negativ inkomsteffekt för år 4. I detta test används risknivån 0,8 procent ($0,05/6=0,0083333$) för en allmän risknivå om 5 procent.

börjar studera ganska snart efter att de flyttat in och har ökat sin utbildningsnivå 3–4 år efter lotteriet. Att få en hyresrätt i Stockholms län förefaller därmed ha en positiv effekt på utbildning. Även i detta fall skattas effekter under 6 år. Eftersom variabeln mäter avslutad utbildning förväntas ingen effekt av att få en hyresrätt de första åren efter lotteriet. Individen måste hinna avsluta utbildningen innan den nya utbildningsnivån registreras i data. Det faktum att ingen effekt på utbildning hittas under år 1–2 efter lotteriet stärker därmed analysen snarare än det omvända.

I tabell 2, kolumn 3, presenteras resultaten för effekten av att få en hyresrätt i Stockholms län på sannolikheten att föda sitt första barn. Från tabellen går det att se negativa effekter på sannolikheten att föda sitt första barn, förutom år 5 efter lotteriet där effekten är positiv. Dessa effekter är emellertid inte statistiskt säkerställda. Det innebär att ingen effekt på sannolikheten att föda sitt första barn kan fastställas. Detta skulle kunna vara ett resultat av de positiva effekter på utbildning som tidigare visats.

Tabell 3 Beskrivning av deltagarna med längst kötid samt de som fick slumptal 1 i lotteriet, ett år innan de deltog i lotteriet

	Individer med längst kötid	Individer som fick slumptal 1
Ålder (år)	36,46 (0,41)	34,86 (0,52)
Kvinna (andel)	0,53 (0,02)	0,40 (0,02)
Född i EU (ej Sverige) (andel)	0,08 (0,01)	0,05 (0,01)
Född inom Europa, ej EU (andel)	0,08 (0,01)	0,06 (0,01)
Född - övriga länder (andel)	0,29 (0,01)	0,31 (0,31)
Forskarutbildning (andel)	0,01 (0,003)	0,01 (0,004)
Minst 3 år eftergymnasial utbildning (andel)	0,23 (0,01)	0,21 (0,02)
Antal barn	0,48 (0,03)	0,41 (0,03)
Förvärvsinkomst (tusen kronor)	229,29 (4,12)	204,01 (4,91)

Anm. Standardfel inom parentes.

4.3 Betydelsen av eget boende (i hyresrätt) i Stockholms län

I detta avsnitt begränsas analyserna till de individer som högst hade fyllt 28 år vid lotteritillfället och inte hade eget boende innan de deltog i lotteriet. På så sätt kan effekterna av att få ett eget boende i hyresrätt analyseras. Precis som i förgående avsnitt presenteras resultaten för de tre olika utfallen i ordningen förvärvsinkomst, utbildning och barnafödande.

I tabell 4, kolumn 1, visas resultaten för effekter på förvärvsinkomst av eget boende i hyresrätt i vid olika tidpunkter efter att lotteriet genomförts. I analyserna kontrolleras som tidigare för individernas ålder vid lotteritillfället. Även för gruppen, unga utan egen bostad, går det att se negativa effekter på inkomsten av att få en egen bostad i hyresrätt. Det finns en statistiskt säkerställd minskning av förvärvsinkomsten med mellan cirka 50 000 och 90 000 kronor år 3–4 efter lotteriet.

Skattningarna av effekterna av eget boende på sannolikheten att öka sin utbildningsnivå redovisas i tabell 4, kolumn 2.

Även för unga utan egen bostad skapar tillgången till hyresrätt positiva effekter på utbildning. Dessa effekter är emellertid endast statistiskt säkerställda på 10 procents risknivå för år 5 och ska därmed tolkas med försiktighet.

I tabell 4, kolumn 3, redovisas skattningar av effekter av eget boende på barnafödande (första barnet). Inte heller för unga utan egen bostad ses några statistiskt säkerställda effekter på barnafödande.

Tabell 4 Effekter av att få egen bostad (hyresrätt) på förvärvsinkomst, utbildning och barnafödande (första barnet)

	1 Förvärvsinkomst (kronor/år) Individer med låga slumptal	2 Utbildning Individer med låga slumptal	3 Barnafödande, första barnet Individer med låga slumptal
År 1	12 181,6 (18 887,7)	-0,008 (0,042)	-0,024 (0,027)
År 2	10 269,7 (20 288,9)	0,034 (0,039)	-0,017 (0,0311)
År 3	-51 673,4** (26 031,7)	0,031 (0,037)	-0,013 (0,035)
År 4	-91 570,0*** (28 873,9)	0,019 (0,037)	0,007 (0,042)
År 5	-43 887,3 (36 206,9)	0,077* (0,043)	0,022 (0,054)
År 6	-58 363,6 (43 495,0)	0,034 (0, 044)	-0,048 (0,043)

Anm. Resultat från instrumentvariabelskattning av effekten av att få en hyresrätt. Som instrument används slumptal 1–5 och slumptal 6–15. I skattningarna kontrolleras för individernas ålder vid lotteritillfället. */**/** indikerar statistisk signifikans på 10/5/1 procentsnivå. Robusta standardfel inom parentes.

4.4 Sammanfattning av resultaten

I detta kapitel har effekterna av att få en hyresrätt i Stockholms län på inkomst, utbildning och barnafödande analyserats. För att också kunna studera effekten av att få ett eget boende i hyresrätt har analysen utförts på ett urval av unga utan egen bostad vid lotteritillfället. I enlighet med den teori som presenteras i kapitel 3.3 konstateras att tillgången till boende i hyresrätt har negativ effekt på förvärvsinkomst vilket indikerar att hyresrätten på grund av det svenska hyressättningssystemet får ett värde utöver själva konsumtionsvärdet vid kraftig bostadsbrist. Resultaten från analyserna visar emellertid också att hyresrätten får positiva effekter på utbildning. Den negativa inkomsteffekten kan därmed, i alla fall delvis, härröra från det faktum att individerna påbörjar sin utbildning. Detta undersöks närmare i avsnitt 4.5.

Inga statistiskt säkerställda effekter på barnafödande kan konstateras, vilket är något förvånande. Orsaken till detta kan vara att de som inte fått någon bostad via lotteriet eller inte har någon bostad innan lotteriet genomförs, hittar boende på andra sätt i nära anslutning till lotteritillfället. Som tidigare nämnts har cirka

hälften av dem som inte får lägenhet via lotteriet flyttat vidare till annan hyresrätt cirka 2 år efter lotteriet.

Tabell 3 visar skillnaden i egenskaper mellan dem som hade lång kötid och anmälde sig till lotteriet⁴¹ och dem som fick slumpetal 1 i lottningen. Skillnaden mellan de två grupperna är inte så stor som kunde ha förväntats.

Det har i den bostadspolitiska debatten förekommit förslag som att bostadsköer helt ska ersättas med utlottning av bostäder. Tabell 3 visar emellertid på att detta inte behöver innebära att alla individer får samma chans till bostad. För att ett sådant lotteri ska nå samtliga socioekonomiska grupper bör lotteriet utformas enkelt och transparent. Det bör också offentliggöras brett.

4.5 Bruksvärdesystemet skapar ett värde utöver konsumtionsvärdet

För att kunna fastställa hur stor del av de negativa effekterna på inkomst som eventuellt drivs av att individerna påbörjar en utbildning har det genomförts analyser av sambandet mellan förvärvsinkomst och låga slumpetal i lottdragningen (stor sannolikhet att få en hyresrätt) samt den potentiellt negativa effekten på förvärvsinkomst som följer av att individerna börjar studera. Eftersom det i data finns uppgifter om när individerna avslutar sin utbildning definieras påbörjad utbildning som tre år innan utbildningen markeras som avslutad i data. Analyser har också genomförts där påbörjad utbildning antagits starta endast två år före ny utbildningsnivå. Resultaten från dessa analyser är kvalitativt likvärdiga. Resultatet presenteras i tabell 5. I tabell 5 visas resultat från den modell som var grunden till de tidigare analyserna, det vill säga där ingen hänsyn tas till att påbörjad utbildning kan påverka förvärvsinkomsten. Hänsyn till detta tas däremot i de analyser som presenteras i tabell 6. I samtliga analyser kontrolleras för individernas ålder vid lotteritillfället.

Tabell 5 Effekten på inkomst av slumpetal utan att ta hänsyn till påbörjad utbildning

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6
Låga slumpetal	1625,8 (3 980,1)	-741,1 (3984,8)	-9081,3* (4968,8)	-15236,9*** (5277,3)	-14346,5** (6659,8)	3878,8 (7772,0)
Konstant	244363,9*** (2362,2)	261620,8*** (2665,6)	239317,4*** (2985,5)	229673,1*** (3237,8)	234291,1*** (3909,3)	226329,5*** (4369,2)

Anm. I skattningarna kontrolleras för individernas ålder vid lotteritillfället. */**/*** indikerar statistisk signifikans på 10/5/1 procentsnivå. Robusta standardfel inom parentes.

⁴¹ Kötid registrerades av bostadsbolaget eftersom de också fördelade lägenheter efter kötid.

Tabell 6 Effekten på inkomst av slumpetal när hänsyn tagits till påbörjad utbildning

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6
Låga slumpetal	2022,9 (3970,7)	-596,4 (3983,6)	-9020,7* (4964,86)	-15150,2*** (5280,5)	-14352,1** (6659,2)	4000,8 (7768,1)
Påbörjar Utbildning	-70177,8*** (8373,9)	-37414,7*** (10164,3)	-44100,7*** (12925,0)	-53129,3 *** (3245,0)	- 53374,4** (22755,1)	18460,0 (33719,2)
Konstant	246190,4*** (2379,5)	257133,0 *** (2643,5)	240259,4 *** (3000,7)	230654,2*** (3245,0)	234894,5*** (3926,9)	226002,3*** (4375,1)

Anm. I skattningarna kontrolleras för individernas ålder vid lotteritillfället. */**/*** indikerar statistisk signifikans på 10/5/1 procentsnivå. Robusta standardfel inom parentes.

Av tabell 5 och 6 kan konstateras att resultaten från analysen av effekten på förvärvsinkomst av att få ett lågt slumpetal (och hög sannolikhet att få en hyresrätt) är i princip oförändrade när det i analyserna kontrolleras för den tidpunkt när individerna påbörjar sin utbildning respektive inte gör detta. Trots att analyserna tar hänsyn till påbörjad utbildning kvarstår en statistiskt säkerställd negativ inkomsteffekt år 3–5 efter lotteriet. Utifrån dessa resultat finns det därför inte skäl att tro att den negativa effekt på förvärvsinkomst som kunnat påvisas av att få en hyresrätt drivs av att individer påbörjar studier snarare än av det värde som bruksvärdessystemet skapar hos hyresrätten i tider av bostadsbrist.

Ofta används det faktum att genomsnittsinkomsten är lägre i hyresrätter än i bostadsrätter som ett argument för att bruksvärdessystemet minskar segregation (Bergenstråhle 2016). Resultatet från den här granskningen ger stöd för att detta kan förklaras av den negativa inkomsteffekt som systemet i sig genererar. Det kan därmed inte användas som argument för att bruksvärdessystemet skulle minska inkomstsegregationen.

Referenslista

Litteratur

- Bentzel, R, A Lindbeck och Ståhl I (1963). Bostadsbristen – en studie av prisbildningen på bostadsmarknaden, IUI och Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Bergenstråhle, S (2016). Fel om boende i hyresrätt, Dagens Nyheter, 12 augusti.
- BKN (2008). Samband mellan bostadsmarknad, arbetskraftens rörlighet och tillväxt.
- Boverket (2013). Bostadsbristen och hyressättningsystemet - ett kunskapsunderlag.
- Boverket (2014). Låst läge på bostadsmarknaden, Marknadsrapport.
- Boverket (2014). Det svenska hyressättningsystemet. Rapport 2014:13.
- Boverket (2016). Var byggdes det? En kartläggning av kommunernas bostadsbyggande 2005—2015. Rapport 2016:25.
- Boverket (2017). Beräkning av behovet av nya bostäder till 2025. Rapport 2017:17. Marknadsrapport.
- ESO (2017). Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet. Rapport 2017:2.
- Fastighetsägarna (2005). Hyresregleringen och den ekonomiska segregationen. Rapport. Fastighetsägarna Stockholm.
- Fastighetsägarna (2006). Missbruket av bytesrätten – en rapport om svarthandeln med hyreslägenheter i Stockholm.
- Leuventejn M och Ommeren J (2003). Do transaction costs impede residential mobility in the Netherlands? Centraal Planbureau Report.
- Lind H och Lundström S (2007). Bostäder på marknadens villkor. SNS Förlag.
- Lind H (2016). Åtkomliga bostäder – Så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad. Stockholm: SNS Förlag.
- Lindbeck A (1967). Rent Control as an Instrument of Housing Policy, i Nevitt, A A (red), The Economic Problems of Housing, Macmillan, London.
- Lindbeck A (2012). Ekonomi är att välja: Memoar.
- Modig S (2017). Friare hyressättning – ett nytt system för hyressättning löser bostadskrisen. Sveriges byggindustrier, Forum för bostäder och infrastruktur.

Nordea (2017). Regionala utsikter som rör bostadssektorn. Stockholms Handelskammare (2014). Bostadsbrist – farlig flaskhals för jobben. Rapport 2014:1.

Ungdomsstyrelsen (2011). Fokus 11. En analys av ungas bostadssituation. Ungdomsstyrelsens skrifter 2011:4.

Artiklar

Ben-Shahar D och Sulganik E (2011). "Vacancy chains and the degree of mobility in the housing market", i *The annals of regional science*, 47(3), s. 569–583.

Enström Öst C (2012). "Housing and children: Simultaneous decisions? – A cohort study of young adults' housing and family formation decision", i *Journal of Population Economics* 25(1), s. 349–366.

Enström Öst C Söderberg B och Wilhelmsson M (2014). "Household allocation and spatial distribution in a market under ("soft") rent control", i *Journal of Policy Modeling*, 36(2), s. 353-372

Dieleman FM, Clark WAV och Deurloo MC (2000). "The geography of residential turnover in twenty-seven large US metropolitan housing markets", i *Urban Studies*, 37(2), s. 223–245.

Glaeser E L och Luttmer E F P (2003). "The Misallocation of Housing Under Rent Control", i *American Economic Review*, 93(4), s. 1027–1046.

Haurin, D. R., och Gill, L., H. (2002). "The Impact of Transaction Costs and the Expected Length of Stay on Homeownership", i *Journal of Urban Economics*, 51, s. 563–584.

Imbens G W, Rubin D B, och Sacerdote B I (2001). "Estimating the Effect of Unearned Income on Labor Earnings, Savings, and Consumption: Evidence from a Survey of Lottery Players", i *American Economic Review*, 91(4), s. 778–794.

Lind H och Hellström A (2006). "Market rents and economic segregation: evidence from a natural experiment", i *European Journal of Housing Policy*, vol. 6.

Lindbeck A (2016). "Hur avvecklas hyreskontrollen?", i *Ekonomisk debatt*, 44(7), s. 17–28.

Rietveld P, Nijkamp P, Gorter C och van der Vlist A (2002). "Residential mobility and local housing-market differences", i *Environmental and Planning A*, 34(7), s. 1147–1164.

Utredningar

SOU 1966:14. *Ny hyreslagstiftning*.

SOU 1981:77. *Hyresrätt: betänkande. 3, Bruksvärde, hyresprocess m.m.*

INKOMSTEFFEKTER AV BRUKSVÄRDESSYSTEMET

SOU 2000:33. *Bruksvärde, förhandling och hyra – en utvärdering.*

SOU 2004:91. *Reformerad hyressättning.*

SOU 2005:88. *Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn.*

SOU 2008:38. *EU, allmännyttan och hyrorna.*

SOU 2012:88. *Att hyra, från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler.*

SOU 2015:104. *Långtidsutredningen 2015.*

Bilaga 1. Analysresultat

Tabell B1 Samband mellan förvärvsinkomst, slumpstal och ålder

	1 Förvärvsinkomst (kronor/år)	2 Förvärvsinkomst (kronor/år)
Slumptal 1–5	-8 266,32** (3 481,80)	2 264,84 (3 170,25)
Ålder	-	6 061,92*** (197,64)
Konstant	195 440,5*** (1 813,46)	16 692,73*** (5 472,53)

Anm. */**/** indikerar statistisk signifikans på 10/5/1 procentsnivå. Robusta standardfel inom parentes.

Tabell B2 Beskrivning av de individer som deltog i lotteriet men som inte hade egen bostad vid lotteriets genomförande och som var högst 28 år fyllda ett år innan de deltog

	1 Fick låga slumptal (1–5) Genomsnitt (standardfel)	2 Fick höga slumptal (6–15) Genomsnitt (standardfel)	3 t-värde
Andel som fick hyresrätt i lotteriet (procent)	29	3	
Ålder (år)	23,44 (0,09)	23,64 (0,06)	1,92
Kvinna (andel)	0,46 (0,02)	0,50 (0,01)	1,95
Född i Sverige (andel)	0,74 (0,02)	0,73 (0,01)	-0,25
Högst förgymnasial utbildning (andel)	0,12 (0,01)	0,14 (0,01)	1,08
Högst gymnasial utbildning (andel)	0,47 (0,02)	0,46 (0,01)	-0,61
Högre utbildning (andel)	0,41 (0,02)	0,41 (0,01)	-0,11
Förvärvsinkomst (kronor)	141 562,6 (3709,4)	148 914,8 (2316,2)	1,68
Föder sitt första barn (andel)	0,02 (0,005)	0,01 (0,003)	-0,89
Antal	779	2 095	

Anm. Ett t-värde större än absolutvärdet 1,96 innebär en statistisk säkerställd skillnad på 5 procents risk eller mindre att så inte är fallet, ett t-värde större än absolutvärdet 1,64 innebär en statistisk säkerställd skillnad på 10 procents risk eller mindre att så inte är fallet. Standardfel ges inom parentes.

Riksdagens bostadspolitiska mål är en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Ett av de bostadspolitiska medel som staten använder är det så kallade bruksvärdessystemet, som ska ge befintliga hyresgäster ett besittningsskydd som fungerar även i tider med bostadsbrist, och på så vis motverka segregering.

Bruksvärdessystemets effekter är omdiskuterade, och det har bland annat framförts farhågor om att skillnaden mellan bruksvärdeshyran och en tänkt marknadshyra som kan uppkomma vid tider av bostadsbrist utgör ett ekonomiskt värde som de boende kan använda till att sänka sina arbetsinkomster. I granskningen analyseras frågan om bruksvärdessystemets konstruktion leder till att hyresinnehavare tenderar att minska arbetsutbudet, i förhållande till andra, vid tider av bostadsbrist.

Granskningen använder ett experiment, där drygt 600 hyresrätter lottats ut bland bostadssökande i Solna kommun under en tioårsperiod mellan 2003–2013. Analysen visar att de personer som fick en lägenhet efter 3–5 år i genomsnitt hade sänkt sina årsarbetsinkomster med 50 000 kronor, jämfört med dem som inte vann i lotteriet. Samtidigt hade flytten en positiv effekt på utbildningsnivån då andelen som tog högskoleexamen ökade med tio procent. Den negativa effekten på inkomst fanns kvar även om hänsyn tas till att de boende påbörjade studier och sänkte sina inkomster på grund av detta.

Granskningen ger stöd för att bruksvärdessystemet medför att tillgången till en hyresrätt på en bristmarknad har effekt på arbetsinkomst. Rapporten bidrar till ny kunskap som bör användas när förslag tas fram om hur dagens system för hyressättning kan utvecklas.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-454-4

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE



Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 1 mars 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Andersson, Damberg, Shekarabi, Linde, Skog, Ekström, Fritzon

Föredragande: statsrådet Fritzon

Regeringen beslutar skrivelse 2017/18:134 Riksrevisionens rapport om inkomsteffekter av bruksvärdessystemet