

Förtursregler för underprissatta hyresbostäder och den rationella nyttomaximeraren

JOHAN BRAW

är vd för Hem1 Syd-ost AB. Han var vd för Sölvesborgshem

AB 2013–21.

johan@hem1.se

I den bostadspolitiska debatten sägs ofta att hyresrätter i ökad utsträckning borde fördelas efter behov. I denna artikel visar jag på ett antal avvägningar i fråga om framför allt effektivitet och legitimitet som är förknippade med behovsbaserad tilldelning av hyreskontrakt.

I den svenska bostadspolitiska debatten sägs ofta att tilldelningen av kontrakt till hyresbostäder i högre utsträckning borde ske efter behov: sociala, medicinska, arbetsrelaterade, låg inkomst, trångboddhet, för att nämna några. För att citera en företrädare för Boverket: ”lägenheter som blir lediga och har hyfsat låga hyror bör gå till dem som bäst behöver dem, oavsett hur länge man har stått i kö”.¹

I den här artikeln kommer jag som f d vd för ett allmännyttigt bostadsbolag att beskriva effekter som kan uppstå när en knapp resurs – underprissatta hyresbostäder – fördelas utifrån sådana behov och inte efter kötid, betalningsvilja eller slumpen. Eftersom särskilt de allmännyttiga bostadsbolagen anses ha ett ansvar för att tillgodose dessa behov, kommer jag att utgå från just allmännyttiga bostadsbolags uthyrning.

Den förmodligen viktigaste utgångspunkten i diskussionen är att det inte råder fri prissättning på hyresbostäder. I praktiken innebär denna ordning att faktiskt pris understiger jämviktspris, i vart fall i en del kommuner, i en del områden och i en del fastigheter. Jag kommer att utgå från tilldelning av kontrakt till hyresbostäder vars faktiska hyra understiger jämviktspriset – jag kallar dem underprissatta. Förtur till en underprissatt lägenhet blir alltså en privatekonomisk tillgång och förtursregelverkets utformning påverkar därmed vilka privatekonomiska tillgångar som skapas och vem som kan få tillgång till dem.

I denna artikel visar jag på ett antal avvägningar som behöver göras vid behovsbaserad tilldelning av kontrakt till underprissatta hyresbostäder. Jag formulerar också fem principer, utifrån legitimitet och effektivitet, att beakta när ett förturssystem med underprissatta hyresbostäder designas.

Artikeln utgår från de principer som tillämpas och de avvägningar som görs i det bolag som jag har lett, men oavsett den utgångspunkten, kan diskussionen vara av vidare intresse; inte minst mot bakgrund av att den pågående bostadssociala utredningen har i uppdrag att analysera förturssystemen i kommunerna (Regeringens direktiv 2020:53).

¹ Intervju med Boverkets analytiker Tor Borg i Ekonomiekot Extra den 15 augusti 2020. Se också Kopsch (2020), Grander (2020) och Fastighetsägarna Sverige (2018).

Det ska påpekas att förespråkare av ökad behovsbaserad uthyrning inte förefaller ha en samlad uppfattning i frågan om det bara är förtur till provningsstadiet, eller också en rätt till att få kontrakt, som ska gälla – frågan tas sällan upp. I den här artikeln kommer jag att utgå från förtur till provning och lämna förtur till kontrakt därhän.²

1. Förtursbaserad tilldelning i Sverige

Förekomsten av förtursbaserad tilldelning av hyreskontrakt i Sverige kommenteras i Boverkets sammanställning av bostadsmarknadsenkäten 2019, som besvarades av samtliga 290 kommuner.³

209 kommuner uppger att de har någon form av förturssystem, medan 75 uppger att förturssystem helt saknas (vilket, enligt Boverket, inte utesluter att förturer beviljats). Det är framför allt nyanlända invandrare som har fått förtur till bostad. Andra grupper som fått förtur är personer med lättare funktionsnedsättning. Ett mindre antal kommuner har också gett förtur till hemlösa, studenter, äldre och ungdomar. Andra skäl som förekommer är att hushållet har fått arbete i kommunen, ekonomiska skäl, separation, trångboddhet och kvinnor i behov av skyddat boende (Bostadsmarknadsenkäten 2019, s 70 ff). På grund av bristande uppföljning är antalet förturer oklart (Hansson 2020, s 34).

2. Förturen måste minska problemet

Sölvesborgshems uthyrningspolicy reglerar att dokumenterade sociala och medicinska skäl kan ge förtur för sökande som är folkbokförda i Sölvesborgs kommun och att sambandet mellan skälen och förturen till lägenhet ska vara starkt.

Frågan om samband mellan det hävdade behovet och lägenhetens beskaffenhet behöver beaktas när behovsmekanismen designas. Ett exempel på detta är om en person upplever ett personligt hot. Om förtursreglerna stipulerar att sambandet mellan behovet och förturen ska vara starkt, följer att förtursrätt bara föreligger om den sökande kan förväntas kunna åtnjuta en betydligt mindre hotbild med det nya boendet. I praktiken är det få hyresbostäder som kan ha den effekten.

Med en generösare policy avseende sambandets styrka kan fler förturer beviljas – och som alltid med förtur minskar då antalet lägenheter som tilldelas efter andra principer. Någon form av princip om styrkan i sambandet mellan behovet och förturen till lägenhet lär hur som helst behövas.

² Helt kort kan nämnas att en tillämpning av förtur till kontrakt framstår som en mer ovillkorlig rätt. Tillämpas den även under avtalstiden framstår den som ett mycket stort åtagande för hyresvärden, då den behöver tolerera avvikelser från de skyldigheter som en hyresgäst enligt lag har.

³ Förtur till provning ger inte automatisk rätt till kontrakt. Förturssökanden måste uppfylla samma krav vad gäller vandel och ekonomi som alla andra sökande. Det innebär i Sölvesborgshems fall t ex att det inte får förekomma några tidigare obetalda skulder till Sölvesborgshem och att tidigare erfarenheter av hyresgästen såvitt gäller skötsamhet väger tungt.

3. Strikt tillgodoseende av behov – eller möjlighet att få fler preferenser tillgodosedda?

Ett inte helt ovanligt fenomen som jag stött på är att den som åberopar förtur inte vill bo i ett visst område, trots att det finns lägenheter som uppfyller de förutsättningar som motiverar förturen. I praktiken tillgodoses den preferensen genom att den förturssökande själv avgör vilka lägenheter den ska anmäla intresse till.

Dock kan lägenheten när den visas på plats för dem som anmält intresse ha egenskaper som den förturssökande inte har preferens för och som alltså inte har med det förtursgrundande behovet att göra. Om den förturssökande tillerkänns en förtur som omfattar mer än ett strikt uppfyllande av behovet, kan den välja att använda denna rätt, eller att avstå, för att den föredrar andra alternativ; den sökande får då alltså göra ett val utifrån andra preferenser än dem som förturen motiverade. Den förturssökande har därmed fått en privatekonomisk tillgång.⁴ Mot bakgrund av detta högst realistiska scenario bör det allmännyttiga bostadsbolaget ha fastställt en principiell inställning till om förtursrätten ska anses förbrukad då den sökande tackar nej till ett erbjudande.

I Sölvesborgshem tillämpas en strikt princip. Om den förturssökande tackar nej av skäl som inte har ett starkt samband med behovet, anses sökanden ha avstått sin möjlighet att få förtur. Naturligtvis kvarstår möjligheten att söka bostad på samma villkor som medborgarna i övrigt. (Vi har inte ställt inför frågan hur länge detta avstående ska anses gälla gentemot den förturssökande.)

En fascinerande fråga är om en generös eller strikt tillämpning av behov och inget annat är den mest effektiva. En strikt tillämpning innebär att den förturssökande inte ska ha rätt att få fler preferenser tillgodosedda än de som den sökande kunde förhålla sig till när sökanden valde att anmäla intresse för den aktuella lägenheten. En generös tillämpning innebär däremot en sådan rätt.

Den förturssökande som accepterar en lägenhet i en strikt regim har typiskt sett försakat fler preferenser än den som skulle avstått och lägenheten kan alltså anses ha gått till en person som är den högst värderande.

Å andra sidan torde en generös regim innebära att färre förturssökande anser sig tvungna att tacka ja till en lägenhet de inte är riktigt nöjda med. Eftersom den sökande som står på tur mycket väl kan värdera lägenheten högre än den sökande som erbjöds lägenheten med förtur, kan det alltså vara den generösa regimen som leder till den mest effektiva fördelningen.⁵

En annan princip som tillämpas i Sölvesborgshem är att ju mer attraktivt i förhållande till pris ett område är, desto svårare är det att få förtur

⁴ Denna informationsasymmetri kan i viss utsträckning minska genom mer och bättre information om lägenheten. Dofter, karaktär på grannar och liknande torde dock vara svårare för bostadsbolaget att förmedla.

⁵ En annan aspekt av den generösa regimen är att antalet personer med icke konsumerade förtursrätter ackumuleras efterhand, vilket medför att värdet på de ordinarie köandes tillgångar (köpoäng) successivt tunnas ut.

beviljad till en lägenhet i det.⁶ Detta gäller oavsett skälen för förturen. Sölvesborgshem strävar efter att hålla det privatekonomiska värdet i en förtur så lågt som möjligt.

I det fall ett mer generöst förhållningssätt eftersträvas eller tillämpas bör uthyraren ändå definiera en principiell inställning till utrymmet för valfrihet som tillkommer den som beviljas förtur. Även om uthyraren för egen del inte betraktar den värdeöverföring som en förtur med valfrihet ger som ett problem, ska inte glömmas att förturen utgör en nackdel för andra köande.

4. Förtur för vem?

I Sölvesborgshem medges förtur av dokumenterade sociala och medicinska skäl endast till personer som är folkbokförda i kommunen. Däremot kan icke-folkbokförda personer beviljas förtur av andra skäl: inflyttning till kommunen på grund av högskolestudier på heltid, samt inflyttning till kommunen på grund av arbete eller etablering av eget företag; i de två sistnämnda fallen om pendlingstiden från nuvarande boendeort överstiger 45 minuter.⁷

Begränsningen med pendlingstiden är ur ett kommunperspektiv fascinerande dubbelbottnad. Å ena sidan borde all inflyttning på grund av arbete eller etablering av företag, oavsett avstånd, vara lockande att främja, eftersom det kan antas främja förvärvsfrekvensen i kommunen. Å andra sidan innebär denna förtur att kommunmedborgarna i bostadskön går före. I det förstnämnda fallet kan man argumentera för att förturen till en underpris-satt hyresbostad innebär ett slags prova på-erbjudande till presumtiva nya kunder; sådana prissfördelar för nya kunder får nog anses vara rätt vanligt förekommande i samhällsekonomi i stort. I det sistnämnda fallet kan hävdas att kommunmedborgarna i kraft av sitt medborgarskap bör ha en större rätt att få tillgång till privatekonomiska fördelar som det allmänna disponerar över.

5. Vad innebär ett intyg och vilket värde får det?

Underprissättningen av hyresbostäder ger upphov till handel med hyreskontrakt (Regeringens proposition 2017/18:107; SOU 2017:86), särskilt i Stockholmsområdet, men även på andra orter med stor bostadsbrist. Handeln omsätter mycket stora belopp och uppläggen är ibland sofistikerade (SOU 2017:86, s 9–10). Liknande effekter bör också beaktas när förturs-system designas.

Med förtur i stället för kötid som fördelningsprincip kan den förturs-

⁶ Attraktivitet i förhållande till pris kan mätas genom omsättningshastighet, dvs hur ofta lägenheter i områden byter hyresgäst. Sölvesborgshem har 2019 genomfört en sådan datadriver preferensanalys.

⁷ I Sölvesborgshem finns det inte explicit i policyn, men det skulle principiellt också kunna vara aktuellt att bevilja förtur till personer som anställts i företag som kommer att etablera sig i kommunen.

sökande mycket snabbt komma åt värdeöverföringen, som är obegränsad i tid. Det är rimligt att förvänta sig att detta kan locka till en del oönskade beteenden. Här borde en del analogier kunna göras med missbruk av de ekonomiska välfärdssystemen.

På något sätt behöver behovet alltså kunna verifieras. Sociala och medicinska behov kan intygas av tjänstemän inom socialtjänsten respektive av läkare, medan behov baserat på arbete bör kunna anses verifierat med presentation av ingånget anställningsavtal.⁸ Intyg och avtal som genererar sådan förtur blir privatekonomiska tillgångar.

Vilken effekt ska ett korrekt utfärdat läkarintyg ha? I Sölvesborgshems metodik behåller uthyraren hela tolkningsföreträdet. Det handlar dels om suveräniteten över beslutet om vem som ska få tillgång till hyreslägenheterna, dels om risken att intyg annars kan bli ett bekvämt sätt att hjälpa en klient eller patient på. Det kan också vara så att tjänstemannen eller läkaren utsätts för press att utfärda just ett sådant intyg.

Oavsett detta: om anställningsavtal leder till förtur innebär detta en förskjutning av det ekonomiska värde som normalt ingår i ett sådant avtal. Arbetstagaren kan alltså åtnjuta en ekonomisk fördel utöver lönen; avtalet innebär en rätt att snabbt få åtkomst till en underprissatt hyresbostad. Detta bör rimligen påverka förhandlingssituationen mellan arbetsgivare och arbetstagare på det sättet att arbetstagaren kan acceptera sämre villkor och ändå anse sig kunna vara nöjd med avtalet; i själva verket är innehavet av kontraktet till den underprissatta hyresrätten en säkrare privatekonomisk tillgång än anställningen, eftersom en situation liknande arbetsbrist inte kan uppkomma i hyresförhållandet. Hyresgästen som fått förtur delar alltså med sig av det ekonomiska värdet i hyresrätten. Huruvida detta är ett bekymmer för det allmänna är en större diskussion – men scenariot bör beaktas när förtursregler designas.

Jag dristar mig också till att befara att handel med anställningsavtal, och andra kreativa konstruktioner, kan uppkomma. Det kan helt enkelt bli så att arbetstagaren betalar för att bli anställd! Motsvarande risker ser jag med absolut förtur för etablering av företag. I design av regelverk där anställning eller etablering av företag är eller kan vara förtursgrundande till underprissatta hyresbostäder behöver alltså noggranna överväganden göras för att regelverket inte ska missbrukas. I detta avseende noterar jag att av utredningen om handel med hyreskontrakt framgick att uppläggen ibland kan vara sofistikerade och att det finns en stor uppfinningsrikedom.

6. Kontroll- och bevisfrågor

Eftersom det finns ett privatekonomiskt värde av förturen finns risk för missbruk och fusk. Således bör kontrollsystem beaktas när förtursregelverk designas.

⁸ Anställningsavtalet bör enligt min mening vara av karaktären tillsvidare eller omfatta minst ett år.

Intyg om sociala och medicinska skäl för förtur kan behöva kontrolleras inte bara innehållsmässigt, utan också i fråga om äkthet. En rimlig princip är därför att motringa alla sådana intyg, om förtur är aktuell.

Även anställningsavtal, respektive rättshandlingar som ligger till grund för förturssökande för etablering av företag, bör äkthetsprövas. I sammanhanget bör begrundas att uthyraren antingen med egna personella och tekniska resurser, eller med andras, behöver ha kapacitet att utföra sådana kontroller och kompetens att följa den utveckling i form av fuskmetoder som sker.

Om intyg utan uthyrarens självständiga prövning genererar en förtursrätt, kan möjligen också tvistefrågor uppkomma om uthyraren inte erkänner de intyg eller andra handlingar som förturssökanden åberopat och i stället hyr ut lägenheten till någon annan. En förtursrätt utan uthyrarens självständiga prövning och utan formella villkor kan som jag ser det ses som ett anbud, med de förpliktelser gentemot förturssökanden som följer av detta.

7. Förtur till underprissatt hyresbostad inte flexibelt över tid

Att använda förtur till underprissatt hyresrätt som medel för att uppnå samhälleliga sociala ambitioner är förenat med en betydande svaghet: avsaknad av tidsbegränsning. Det behov som förturen ska tillgodose ska förhoppningsvis upphöra med tiden – men personens rätt till kontraktet, och således värdeöverföringen, har inte sådana villkor; kontraktet är i princip livslångt. Det innebär att det finns ett större privatekonomiskt värde i att åtnjuta en sådan tillgång än t ex transfereringar, som kan upphöra när behovet inte längre finns. Detta bör beaktas när förturssystem designas.

8. *Pull*-effekter – kan ökad behovsbaserad uthyrning vara en kvicksandslösning?

En åtgärd, som syftar till att lösa ett visst behov på en viss bostadsmarknad, kan genom inflyttning generera en större efterfrågan på lösande av behov. Här är det väsentliga inte kommunens nuvarande situation, utan den som kan inträda när ett regelsystem tagits i bruk. I klartext: om en kommun vidtar åtgärder för att hjälpa de hushåll som saknar förmåga att lösa sitt bostadsbehov kan fler personer utan denna förmåga söka sig till kommunen.

En fråga som alltså behöver beaktas är i vilken utsträckning förtursreglerna innebär *pull*-effekter. Jag menar att man inte bör bortse från möjligheten att hushåll gör rationella överväganden – inte minst mot bakgrund av att resursknapphet ökar benägenheten till ekonomisk rationalitet (Mullainathan och Shafir 2013).

Pull-effekter skulle även kunna förekomma mellan länder. I en tidigare utgåva av denna tidskrift visade Andersson och Jutvik att Sveriges migra-

tionspolitik hade en tydlig effekt på flyktingflödet från Syrien (Andersson och Jutvik 2019). Det går knappast att utifrån denna studie säga om behovsbaserad uthyrning genererar *pull*-effekter till Sverige, än mindre mellan kommuner med olika grad av behovsbaserad uthyrning. På en makronivå bör dock frågan ställas om inte kommuners aggregerade benägenhet att ordna förtur till underprissatta hyresbostäder kan bidra till *pull*-effekter från andra länder. Det enskilda allmännyttiga bostadsbolaget kan behöva kalibrera sin uthyrningspolicy dels efter den nationella migrationspolitiken, dels efter andra allmännyttiga bostadsbolags uthyrningspolicy.

Här vill jag säga något om Sölvesborgshems uthyrningspolicy såvitt avser flyktingar. Sedan 2014 kan Sölvesborgs kommun få förtur för nyanlända flyktingar, för vilka kommunen har ett särskilt meddelat ansvar, i Sölvesborgshem uthyrning. I den här artikeln har jag valt att inte kommentera just förtur för flyktingar särskilt, eftersom det finns en annan dynamik i frågan och den kan därför komma att förändras mer påtagligt från tid till annan än de andra förtursformerna.

9. Klarlägganden och slutsatser

Behovsbaserad uthyrning utan noga genomtänkt regeldesign kan – utöver eventuella effektivitetsbrister – leda till oväntade följd effekter, som i sig kan rubba den legitimitet som behovsbaserad uthyrning får sägas vara mycket beroende av – eftersom tillgången som fördelas ägs av medborgarna i kommunen. I propositionen om åtgärder mot handel med hyreskontrakt hävdas att ”när personer kan köpa sig förbi en bostadskö och hyreslägenheter alltså inte fördelas på ett transparent och rättvist sätt urholkas förtroendet för systemet.” (Regeringens proposition 2018/19:107, s 22). Jag menar att motsvarande risk finns när personer kan ”intyga sig förbi” en bostadskö. En ordning i vilken behov utgör grund för tilldelning av kontrakt till kommunalt ägda underprissatta hyresbostäder behöver åtnjuta kommuninvånarnas legitimitet – i synnerhet om inflyttande från andra kommuner ska kunna beviljas förtur.

Jag menar att de nationalekonomer som förespråkar behovsbaserad tilldelning bättre borde beakta den rationelle nyttomaximeraren i analysen av förslagets genomförbarhet. Att därutöver beakta beteendeeconomiska forskningsresultat skulle kunna öka precisionen, även till förtursförespråkarnas fördel – t ex kan ju stigberoende och begränsad viljestyrka liksom begränsad rationalitet leda till att konsekvenserna av mer generösa förtursystem inte blir så påtagliga som om befolkningen vore strikta nyttomaximerare.⁹

Det är inte orimligt att vänta sig att ju mer priser genom institutionell styrning hålls under marknadspris, desto mer omfattande och avancerad regeldesign krävs för att hantera oönskade effekter när aktörer på markna-

⁹ Thaler säger att beteendevetenskaplig makroekonomi toppar hans önskelista (Thaler 2015, s 449).

den söker komma åt och bibehålla värdeöverföringarna: *pull*-, tröskel- och inlåsnings effekter. Det är alltså på marknader där behovet av förturer sägs vara mest omfattande som behovet av kontroll av förtursgrunderna är som störst.

Jag vill sammanfattningsvis framhålla följande.

- a) Förtur till hyresrätt är rigitt, eftersom besittningsrätten till lägenheten inte kan återkallas eller upphöra då det ursprungliga behovet visat sig felaktigt eller har upphört.
- b) En process för att fastställa ett allmännyttigt bostadsbolags regelverk för förtur bör genomgående beakta värdeöverföring och *pull*-effekter.
- c) Effektivitets- och legitimitetsskäl talar för att hålla värdeöverföringen så låg som möjligt.
- d) Effektivitet bör beaktas vid val av strikt eller mer generös princip om andra förturssökandepreferenser än behov ska tillgodoses.
- e) Ju större värdeöverföringar som ett bolags förturssystem kan generera på sin aktuella marknad, desto mer kontroll behövs.

Andersson, H och K Jutvik (2019), "Påverkar nationell migrationspolitik flyktingflöden?", *Ekonomisk Debatt*, årg 47, nr 3, s 5–17.

Boverket (2019), "Bostadsmarknadsenkäten 2019", Boverket, Stockholm.

Fastighetsägarna Sverige (2018), "Hem – vägar till en bättre social bostadspolitik", rapport, Fastighetsägarna Sverige, Stockholm.

Grander, M (2020), "Allmännyttan och jämlikheten – svensk bostadspolitik vid vägskäl?", rapport, SNS, Stockholm.

Hansson, A (2020), "En social bostadssektor i Sverige?", rapport, Fores, Stockholm.

Kopsch, F (2020), "Hur ska lägenheter fördelas?", rapport, Fores, Stockholm.

Mullainathan, S och E Shafir (2013), *Scarcity, Why Having Too Little Means So Much*, Henry Holt and Company, New York.

Regeringens direktiv (2020:53), *En socialt hållbar bostadsförsörjning*.

Regeringens proposition (2017/18:107), *Åtgärder mot handel med hyreskontrakt*.

SOU 2017:86, *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning*.

Thaler, R (2015), *Beslut och beteenden*, Volante, Stockholm.

REFERENSER