

# Marknadsmakt och besittningsskydd

*Om hyrespolitikens förutsättningar*



BO BENGTTSSON

---



MARKNADSMAKT OCH BESITTNINGSSKYDD  
*Om hyrespolitikens förutsättningar*

Utgivningsår: 2022

Författare: Bo Bengtsson

©Bostad2030

Ladda ner rapporten: [www.bostad2030.se](http://www.bostad2030.se)



BO BENGTSSON

Professor i statskunskap, med särskild inriktning på bostads- och urbanpolitik, Uppsala universitet, Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF).

Jag vill tacka Håkan A. Bengtsson och Jonas Nygren, Arenagruppen, mina forskarkollegor Martin Grander, Nils Hertting, Emma Holmqvist och Hannes Rolf samt min tidigare kollega K. A. Stefan Svensson för viktiga sakupplysningar och värdefulla tips och kommentarer. Tack vare era bidrag har texten blivit betydligt bättre. I vanlig ordning ansvarar jag som författare själv för argumentation och slutsatser.

# Innehåll

|   |    |
|---|----|
| Marknadsmakt och besittningsskydd – introduktion  | 8  |
| 1. Varför är bostadsmarknaden speciell? Om bostads-<br>och hyresmarknadens särdrag        | 12 |
| 2. Den unika svenska hyresregimen: kollektiva<br>förhandlingar och bruksvärde             | 18 |
| 3. Den historiska bakgrunden – ett fall av stigberoende                                   | 22 |
| 4. Den svenska hyrespolitikens intentioner – en snabb utvärdering                         | 32 |
| 5. Den hyrespolitiska debatten  | 36 |
| 6. Bostadsfrågan i dag  | 40 |
| 7. Utredningen om ”fria hyror” i nyproduktionen –<br>ett försök att införa marknadshyror? | 44 |
| 8. Internationell utblick – kan vi jämföra med Finland?                                   | 58 |
| 9. Det politiska spelet kring hyror   | 60 |
| 10. Sammanfattning och slutdiskussion   | 62 |
| Referenser  | 66 |



# Marknadsmakt och besittningsskydd – introduktion

Frågor om hyresmarknad och hyrespolitik är ständigt kontroversiella. På ena sidan står förespråkarna för marknadshyror som med akademiska argument hämtade från nationalekonomiska jämviktsteorier kritiserar ”hyresregleringen”. På andra sidan står försvararna av politisk styrning av hyresmarknaden som argumenterar ideologiskt och hävdar att bostaden bör vara en social rättighet även för hyresgäster. Någonstans mellan dessa ståndpunkter står vanligen de politiska partierna – grupperade på olika sätt vid olika tidpunkter. Kontroverser om hyrespolitiken tycks ha återkommit med ojämna mellanrum i stort sett så länge som det funnits marknader där fastighetsägare upplåter bostäder med hyreskontrakt. I Sverige flammade debatten senast upp sommaren 2021 i samband med att en utredning – som hade tillsatts som en del av januariöverenskommelsen från 2020 – föreslog att marknadshyror, ”fri hyressättning”, skulle införas i nyproduktionen av hyresbostäder. Ett förslag som dock snart drogs tillbaka.

Även om debatten varit intensiv har den också varit förenklad och svepande, och det är ovanligt att hyrespolitikens förutsättningar utvecklas på ett mera systematiskt sätt. Syftet med denna text är att granska de ekonomiska och politiska argumenten i den hyrespolitiska debatten, och att göra det mot bakgrund av de särskilda förutsättningar som gäller för bostadsförsörjningen i allmänhet och hyresmarknaden i synnerhet. Sverige har också ett helt unikt system för hyressättning av bostäder baserat på kollektiva förhandlingar och bruksvärdesjämförelser. Detta system bygger i sin tur på en unikt stark och institutionaliserad organisering kring hyresmarknaden och inte minst en hyresgäströrelse som saknar motsvarighet i andra länder.

Jag vill hävda att dessa förutsättningar alltför sällan lyfts fram i dagens diskussioner i hyresfrågan, och att detta lett till en förenkling och polarisering som i sin tur ofta bidragit till illa underbyggda beslut och i förlängningen till en hyresmarknad som fungerar allt sämre. I det följande tar jag upp en rad dagsaktuella frågor kring hyrespolitiken och genomför bland annat en granskning av den sedermera tillbakadragna utredningen SOU 2021:50. Min primära ambition med denna skrift är dock inte att göra ett inlägg i den aktuella debatten utan att ge läsaren en bred och hållbar kunskap om och en fördjupad förståelse av den svenska hyresregimen, och diskussionen om de aktuella frågorna ska förhoppningsvis bidra till att uppfylla denna ambition.



Jag kommer att genomföra mitt syfte med hjälp av en rad olika analyser. Texten består av tio avsnitt. Jag börjar teoretiskt och principiellt i *avsnitt 1* med att presentera och analysera vad som brukar betecknas som bostads- och hyresmarknadens särdrag, som gör att bostaden är unik som vara och hyresmarknaden unik som marknad. I det sammanhanget går jag också in på vad jag betecknar som bostadspolitikens dominerande policyteori, vad som skiljer bostadspolitikerna från andra delar av välfärdspolitikerna, nämligen att bostäder – till skillnad från t.ex. skola, vård och pensioner – ytterst fördelas via marknaden, en marknad som dock i större eller mindre grad styrs av offentliga korrektiv i syfte att bättre tillgodose medborgarnas bostadsbehov.

Efter denna breda och generella diskussion går jag i *avsnitt 2* över till den svenska hyrespolitiken och det unika svenska systemet för hyressättning genom kollektiva förhandlingar. Detta system, som jag i det följande benämner den svenska hyresregimen, skiljer sig från alla andra länders, något som alltför ofta glöms bort då internationella jämförelser görs. (Det finns också stora inbördes skillnader mellan andra länders hyresregimer men ingen liknar egentligen den svenska modellen.) För att reda ut vad som är speciellt med den svenska hyresregimen ger jag också förslag på definitioner av begreppen "marknadshyror" och "hyresreglering" som i debatten ofta används högst svepande och utan att preciseras. I *avsnitt 3* går jag in på hur den svenska hyresregimen växt fram historiskt och successivt institutionaliserats i en process av "stigberoende". I *avsnitt 4* granskar jag intentionerna bakom den svenska hyresregimen och diskuterar i vilken utsträckning de kan sägas uppfyllas i dag. Därefter redovisar jag i *avsnitt 5* översiktligt de senaste decenniernas hyrespolitiska debatt som den förts på den partipolitiska arenan och av andra aktörer.

Efter att i *avsnitt 6* kort ha beskrivit dagens problem i den svenska bostadsförsörjningen och pekat på den politiska handfallenhet som råder i förhållande till dessa problem går jag så i *avsnitt 7* in på det mest aktuella uttrycket för denna handfallenhet genom att granska turerna kring januariöverenskommelsens hyrespolitik och innehållet i den nyligen kapsejsade utredningen SOU 2021:50 om marknadshyror i nyproduktionen. Trots att utredningen som en konsekvens av det partipolitiska spelet snart lades till handlingarna menar jag att den är av stort generellt intresse eftersom den, till skillnad från flertalet inlägg i den hyrespolitiska debatten, faktiskt gjorde ett försök att översätta de svepande generella argumenten för marknadshyror till konkreta institutionella förslag.

I *avsnitt 8* gör jag en blygsam internationell utblick och diskuterar kort i

vilken utsträckning Sverige med sin unika hyresregim kan lära sig av andra länders system för hyressättning, t.ex. av Finland som ofta åberopades i debatten kring den senaste utredningen. I *avsnitt 9* slutligen diskuterar jag det tämligen häpnadsväckande partipolitiska spelet kring januariöverenskommelsen och SOU 2021:50. *Avsnitt 10* sammanfattar analysen tillsammans med en kort slutdiskussion.

Min förhoppning är att mina analyser i dessa tio avsnitt inte ska göra ett alltför splittrat intryck utan i stället tagna tillsammans ska ge läsaren en förbättrad insyn i och fördjupad förståelse av den svenska hyresregimen och dess förutsättningar, framför allt i termer av hyresgästernas marknadsmakt och besittningsskydd. Samtliga analyser är översiktliga och förtjänar att utvecklas. I några fall har jag och andra utvecklat resonemangen i tidigare forskning (och jag ger då referenser) även om mycket återstår att göras. I andra fall saknas i dag såväl relevant forskning som seriösa utvärderingar.



# 1. Varför är bostadsmarknaden speciell? Om bostads- och hyresmarknadens särdrag

Till skillnad från andra av välfärdsstatens nyttigheter som skola, vård och pensioner fördelas i normalfallet bostäder till medborgarna via marknaden och inte genom direkt tilldelning från stat och kommun. Den politiska styrningen av bostadsförsörjningen sker via lagregler, ekonomiskt stöd och andra typer av *offentliga korrektiv till bostadsmarknaden*, vilka syftar till att göra utfallet mera socialt och politiskt acceptabelt än renodlade marknadslösningar. Denna ”bostadspolitikens dominerande policyteori” presenterades och analyserades i min doktorsavhandling (Bengtsson 1995), och den har senare följts upp och bekräftats i empirisk forskning om senare års bostadspolitik tillsammans med Martin Grander vid Malmö universitet. Samma policyteori styr alltså bostadspolitiken (Bengtsson & Grander 2022, kommande).

Några exempel på sådana marknadskorrektiv är: lagstiftning kring upplåtelseformerna hyresrätt, bostadsrätt, kooperativ hyresrätt och äganderätt; offentligt initierade och understödda marknadsledande institutioner (som de allmännyttiga bostadsföretagen i Sverige); offentligt styrda bidrag och subventioner till produktion och konsumtion av bostäder; och offentligt reglerade kreditgarantier för att säkra finansieringen av bostadsbyggande. Att de statliga styrmedlen är korrektiv till marknaden betyder att medborgarna normalt förväntas skaffa sig en bostad på marknaden genom *frivilliga kontrakt*, mellan hyresvärd och hyresgäst om det gäller en hyreslägenhet. De offentliga korrektiven syftar då till att *påverka förutsättningarna för dessa marknadskontrakt*. Denna bostadspolitikens dominerande policyteori gör det fullt rimligt att anlägga ett marknadsperspektiv på bostadsfrågan, men detta perspektiv måste också beakta de offentliga korrektivens roll och de särskilda förutsättningar som gäller för hyresmarknaden. Den gällande svenska hyresregimen med bruksvärdessystem och kollektiva förhandlingar är ett tydligt exempel på offentliga korrektiv till bostadsmarknaden.

Tanken om offentliga korrektiv till bostadsmarknaden är i själva verket mycket enkel. Den utgår från att människor ska få välja sitt boende fritt på marknaden i enlighet med vad de själva uppfattar som sina behov och resurser, samtidigt som det offentliga ska garantera att denna marknad ska fungera på ett sätt som gör utfallet i termer av bostadsstandard och boende-

kostnader acceptabelt från allmänna utgångspunkter. Här skiljer sig bostadspolitiken från t.ex. vård och skola där det allmänna står som garant för att *direkt tillhandahålla* vad alla medborgare har rätt till, såsom skolplats och vårdgaranti. De senaste decenniernas utveckling av privatägda skolor och vårdinrättningar har egentligen inte ändrat på detta. Även om distinktionen mellan beställare och utförare som bekant har lämnat stort utrymme åt privata och vinstdrivande aktörer är det alltså stat och kommun som har att garantera skola och vård till alla medborgare. I bostadspolitiken är statens roll i stället att se till att marknaden fungerar på ett sätt som tillgodoser alla medborgare, och privata intressen i form av byggherrar och bostadsförvaltare har alltid spelat en central roll på denna marknad.

De skäl som brukar anföras för offentliga korrektiv till bostadsmarknaden kan härledas ur vad bostadsekonomer har betecknat som *bostadsmarknadens särdrag*, som bland annat anses leda till att höga och ojämnt fördelade transaktionskostnader drabbar bostadskonsumenter på en oreglerad marknad. Bostadsmarknaden, och i synnerhet hyresmarknaden, avviker nämligen i flera avseenden från den neoklassiska marknadsmodellens antaganden om en enkel och homogen vara och en kontinuerlig efterfrågekurva, där samtliga hushåll vid varje tidpunkt kan anpassa sin konsumtion till förändringar i pris och utbud. Teorins enkla vara kan konsumeras i exakt den mängd som individen efterfrågar utan att det har någon betydelse för välbefinnandet vilket exemplar av varan som vederbörande får tillgång till. Den enskildes konsumtion påverkar inte heller någon annans välbefinnande, och konsumtionen vid en tidpunkt innebär inga begränsningar för konsumtionsvalet vid senare tidpunkter.

Flera ledande ekonomer har genom åren diskuterat vad som i teoretiska termer är speciellt med bostadsmarknaden, och en rad olika listor på bostadsmarknadens särdrag har lanserats. Några exempel är Arnott 1987, s. 960; Hårsman & Quigley 1991, s. 1–3, och Stahl 1985, s. 3–13. Nedanstående lista är till stor del hämtad från Bengtsson 1995, s. 83–87, och inspirerad av nämnda författare, men särdragen är formulerade med bostadspolitiska utgångspunkter snarare än mikroekonomiska.

- Bostäder är *komplexa* med en lång rad egenskaper som alla påverkar efterfrågan. Vad som efterfrågas är inte "en enhet bostad" utan ett knippe olika attribut såsom planlösning, utrymme, utrustning, material, yttre miljö, läge, kommunikationer, grannar etc.

- Bostäder är *örörliga*. I fråga om läget är bostäder därför inte bara heterogena, utan varje bostad är unik. Den som fäster vikt vid bostadens läge

kommer att betrakta alla bostäder som olika, vilket begränsar möjligheten att vända sig till en konkurrerande fastighetsägare, t.ex. vid en hyreshöjning. Det är också detta särdrag som gör *tillgången till mark* för bebyggelse så betydelsefull för bostadsförsörjningen.

- Bostäder är inte bara heterogena utan också *odelbara*. Detta gör att det inte utan vidare är möjligt att, som för enkla varor, anpassa den konsumerade kvantiteten till förändringar i pris och inkomst. Ett hushåll "konsumerar" typiskt en och endast en bostad vid en viss tidpunkt. Så gott som alla anpassningar till förändringar i utbudet kräver flyttning.

- Bostadskonsumtion är *långsiktig* och kan inte omedelbart anpassas till ändrade förutsättningar utan ekonomiska uppoffringar. Komplexiteten, odelbarheten och orörligheten gör det betydligt svårare att hitta en ny bostad som tillgodoser hushållets preferenser än att byta en dagligvara till ett alternativ som man tycker bättre om – eller om den vara som man brukar köpa skulle ta slut.

- Att boendet är *rumsligt fixerat* gör det till utgångspunkt för en rad olika sociala aktiviteter. Var man bor kan betyda lika mycket för välbefinnandet som hur man bor. Den rumsliga fixeringen har också en tidsmässig aspekt. Värdet av en bostad som hem och av ett bostadsområde som grannskap utvecklas över tiden som en direkt följd av de sociala aktiviteter som har boendet som bas. Detta gäller inte bara för grannkontakter utan även för sådant som tillgång till skola, vård, kultur, rekreation och kommersiell service i närområdet, liksom för mera svårgripbara emotionella och kulturella värden.

- Effekten av bostadskonsumtionens heterogenitet och odelbarheter kan ekonomiskt formuleras som *transaktionskostnader*. På idealmodellens rena marknad antas själva transaktionen mellan köpare och säljare inte medföra några kostnader för de inblandade parterna. Att bortse från transaktionskostnaderna på bostadsmarknaden innebär dock en allvarlig förenkling av verkligheten. Bostäders orörlighet, odelbarhet och komplexitet, tillsammans med deras betydelse för de boendes välfärd och sociala förhållanden, gör att hushållens transaktionskostnader – ekonomiska och sociala – i samband med flyttning och bostadsbyte typiskt sett är betydligt högre än på andra marknader, vilket samtidigt ger fastighetsägaren betydande *marknadsmakt* på hyresgästernas bekostnad. Detta gäller i synnerhet vid bostadsbrist, då fastighetsägaren, direkt eller via marknaden, kan spela ut enskilda hyresgäster och bostadssökande mot varandra och på så sätt pressa upp hyran.

- Bostadskonsumtionen har *externa effekter*. Till följd av bostäders orörlighet är vårt välbefinnande också – positivt och negativt – beroende

av våra grannars beteende och ”konsumtionsmönster”, något som kan vara högst märkbart i både ”välmående” och ”utsatta” bostadsområden, om än på olika sätt.

- Bostäders orörlighet, tillsammans med byggnaders och fastigheters långa livslängd, betyder också att bostadsinvesteringar är *strukturbildande*. Ett ökat utbud av bostäder betyder samtidigt en uppbyggnad av grannskap, stadsdelar och städer, som skapar nya förutsättningar för rumslig och social interaktion, med – för att tala i ekonomiska termer – alla de positiva och negativa externa effekter detta kan medföra.

- Bostäder har en *utdragen produktionsprocess*, något som samtidigt försvårar en anpassning av *utbudet* till nya förutsättningar. Om efterfrågan stiger kan det ta år innan detta får genomslag i inflyttningsklara nya bostäder.

Bostadsmarknadens särdrag, såväl i jämförelse med nationalekonomins idealmodell som i jämförelse med alla andra existerande varor, kan i ett politiskt perspektiv ses som *strukturella förutsättningar* för bostadspolitik och bostadsförsörjning, gemensamma för alla marknadsekonomier.

Motiven för offentliga korrektiv till bostadsmarknaden är just att denna marknad i grundläggande avseenden alltid skiljer sig väsentligt från den ekonomiska teorins perfekta marknad. Detta är särskilt tydligt på hyresmarknaden som är den delmarknad som är mest tillgänglig för hushåll med begränsade ekonomiska resurser, och som även varit den delsektor där de statliga korrektiven varit mest omfattande – och mest omdebatterade. Till följd av höga och ojämnt fördelade transaktionskostnader befinner sig hyresgästen på en oreglerad hyresmarknad i ett betydande förhandlingsunderläge gentemot hyresvärden, i synnerhet vid bostadsbrist.

Inom bostadsforskningen har transaktionskostnadsbegreppet därtill använts med en vidare och mer social innebörd än den traditionellt ekonomiska. Ofta är den viktigaste kostnad som sammanhänger med att tvingas flytta från sin bostad till en annan de uppoffringar som förknippas med de känslomässiga – psykologiska, sociala och kulturella – värden som ligger i de positivt laddade begreppen ”hem” och ”grannskap”. Denna speciella typ av transaktionskostnader kan betecknas som anknytningskostnader eller *förankringskostnader* – ett försök att översätta ”attachment costs”, en term som lanserats av Dynarski (1986). Begreppet förankringskostnader kan ses som ett försök att i ekonomiska termer formulera hemmets grundläggande betydelse för människors livssituation.

Förekomsten av förankringskostnader till följd av bostadskonsumtion-

ens ekonomiska, psykologiska och sociala betydelse gynnar entydigt hyresvärden eftersom de boende, typiskt sett, kan förväntas acceptera betydande hyreshöjningar innan de är beredda att överge sitt hem och sitt grannskap. Tidigare undersökningar i England, USA och Sverige av den subjektiva betalningsviljan för att inte behöva flytta till en likadan bostad på annat håll antyder att det "jämviktsintervall" inom vilket hyran kan höjas utan att hyresgästen är beredd att flytta kan vara betydande; de genomsnittliga transaktionskostnaderna i dessa tidigare studier låg på 30–40 procent av hyran (Hårsman 1981; Weinberg, Friedman & Mayo 1981; Venti & Wise 1984; Dynarski, 1986). Jag känner tyvärr inte till några senare studier av förankringskostnadernas storlek, men inget talar egentligen för att de skulle ha minskat i betydelse. I senare forskning, med en annan ansats, får Chisholm, Howden-Chapman & Fougere (2020) fram resultat som också styrker hyresgästernas svaga maktposition. De gör en sekundäranalys av empirisk forskning om de privata hyresmarknaderna i Australien, England, Nya Zeeland och USA med utgångspunkt från Steven Lukes teorier om maktens tre ansikten: beslutsakt, dagordningsakt och diskursiv akt över tanken (Lukes [1974] 2004). Även Chisholm och hennes kollegors studier visar på hyresgästernas svaga ställning gentemot privata hyresvärdar på en oreglerad marknad – och underläge i fråga om maktens alla tre ansikten.

Det har främst varit ekonomer – ofta neoklassiska ekonomer – som i tidigare forskning analyserat bostadsmarknadens särdrag. Under de senaste decennierna tycks dock denna forskningsinriktning dessvärre ha försvunnit från dagordningen hos de ekonomer som intresserar sig för bostadsmarknaden (Kopsch 2019, s. 27–29, är ett undantag). I stället har fokus förflyttats till att argumentera för att man kan bortse från bostadsmarknadens särdrag eftersom jämvikt mellan utbud och efterfrågan ändå skulle kunna uppnås "på lång sikt" på en oreglerad marknad – medan fördelningseffekterna till följd av särdragen gärna ignoreras. Denna utveckling är högst beklaglig, och som jag ser det har den lett till att den ekonomiska forskningen fått allt mindre att bidra med till den som intresserar sig mer för verklighetens bostadsmarknad än för ekonomiska modeller.





## 2. Den unika svenska hyresregimen: kollektiva förhandlingar och bruksvärde

Bostadsmarknadens särdrag har i alla västländer fått motivera olika former av korrektiv till bostadsmarknaden och särskilt till hyresmarknaden. I dag har de flesta länder en så kallad *dualistisk hyressektor*, där den ena, ”privata”, delsektorn har i huvudsak oreglerad hyressättning medan den andra, ”offentliga”, delsektorn riktar sig till hushåll med lägre inkomster och kännetecknas av administrativ behovsprövning och annan reglering av tillträdesvillkor, besittningsskydd, hyressättning etc., ofta benämnt ”social housing” även i den svenska debatten. En annan sak är att villkoren för ”social housing” och behovsprövning i realiteten ser helt olika ut i olika länders bostadsregimer och är på olika sätt – via stigberoende – präglade av respektive lands bostadspolitiska historia (se Boverket 2016 och Granath Hansson 2020, kapitel 3, för aktuella översikter över ”social housing” i några europeiska länder.) Den svenska motsvarigheten i dag till ”social housing” är så kallade sekundära bostadsmarknader, där kommuners socialtjänst hyr ut privata eller allmännyttiga lägenheter i andra hand till personer som är utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden. (Se t.ex. Grander 2020, s. 171–175; Runquist 2021 gör en intressant närstudie av tillämpningen i Malmö.) En sådan, till stor del informell, sekundär bostadsmarknad är dock något helt annat än en dualistisk hyressektor baserad på ett nationellt system för ”social housing” med politiskt fastställda regler om inkomsttak, hyressättning, tillträde, besittningsskydd etc.

Sverige har i stället en så kallad *integrerad hyresmarknad* där såväl privata som offentliga fastighetsägares utbud av hyresbostäder i princip riktar sig till alla typer av hushåll oberoende av inkomst och fördelas utan behovsprövning. Denna modell har blivit alltmer ovanlig i andra länder, och den svenska varianten har sedan lång tid varit unik i ett annat avseende genom att hyressättningen baseras på *kollektiva förhandlingar* både i den privata och i den offentliga hyressektorn (se vidare avsnitt 3 nedan).

Den gällande svenska hyresregimen med bruksvärdessystem och kollektiva förhandlingar är som nämnts ett tydligt exempel på offentliga korrektiv till bostadsmarknaden. Då *bruksvärdessystemet* under betydande politisk enighet infördes från slutet av 1960-talet betonades tre syften:

- en allmän hyresnivå som inte pressas upp på grund av bostadsbrist

- en hyresstruktur som återspeglar efterfrågan på en marknad i långsiktig balans
  - ett reellt besittningsskydd som inte kan kringgås genom stora hyreshöjningar vid bostadsbrist.
- (jfr Bengtsson 1992)

Det *kollektiva hyressättningssystemet* enligt hyresförhandlingslagen från 1978 syftar därtill till att utjämna skillnaden i förhandlingsposition mellan hyresvärdar och enskilda hyresgäster.

Jag återkommer till dessa hyrespolitikens intentioner mer i detalj i det följande.

#### HYRESREGLERING OCH MARKNADSHYROR – EN BEGREPPSDISKUSSION

Många debattörer, inte minst ekonomer, tycks ha svårt att acceptera att det svenska systemet är unikt, vilket ofta gör diskussionen förvirrad, bland annat genom ytliga och föga relevanta jämförelser med andra länders system. För att reda ut vad förvirringen består i utgår jag från en definitionsfråga: hur begreppen hyresreglering och marknadshyror definieras och bör definieras.

Få kritiker av den svenska "hyresregleringen" bemödar sig om att definiera begreppet. I praktiken får hyresreglering ofta stå för allt som inte är rena marknadshyror. Så använder t.ex. fastighetsekonomen Roland Andersson och nationalekonomen Lars Jonung begreppet då de i skarpa ordalag dömer ut vad de kallar "hyresregleringen" och förespråkat vad de kallar "marknadshyror" i hela hyresbeståndet i några debattartiklar (t.ex. Andersson & Jonung 2019a; 2019b). I ett av de senaste, och mer ambitiösa, bidragen i genren hävdar fastighetsekonomen Fredrik Kopsch att sådana definitioner är bristfälliga och föreslår i stället att hyresreglering definieras som "sådan lagstiftning som resulterar i hyresnivåer som konsekvent och systematiskt ligger under de hyresnivåer som skulle råda på en marknad där utbudet av hyresrätter tillåts möta efterfrågan" (Kopsch 2019, s. 18). Jag har dock svårt att se att Kopschs definition skiljer sig så mycket från dem han ser som bristfälliga. Även han utgår från ett tänkt utfall på en tänkt oreglerad marknad utan att bekymra sig om hur regleringen är utformad – utöver att den bygger på lagstiftning.

Med denna typ av svepande definitioner som inte inkluderar ens de mest grundläggande institutionella skillnaderna mellan olika system blir också det svenska kollektiva systemet för hyressättning en form av hyresreglering – trots att systemet infördes just för att ersätta den strikta statliga hyres-

reglering som kom till under krigsåren. Detta illustrerar hur förvirrande det blir att definiera ett institutionellt regelverk efter dess (förväntade) utfall. Mitt eget bud på definition tar inte fasta på det skattade utfallet utan på de institutionella förutsättningarna. Jag föreslår då att hyresreglering definieras som *ett system för hyressättning där det offentliga* (staten eller kommunerna) *kontrollerar hyrorna enligt lag*. Och då blir utfallet en empirisk fråga.

I debatten ställs ofta "hyresreglering" mot "marknadshyror" – men få orkar definiera det senare begreppet heller. Att göra det har också sina problem eftersom alla existerande system för "marknadshyror" innehåller inslag av offentliga regler till skydd för hyresgästerna. Staten har dock en betydligt mindre aktiv roll än vid hyresreglering. Mitt bud på definition av marknadshyror är därför *ett system för hyressättning där fastighetsägaren kontrollerar hyrorna*. Underförstått med beaktande av marknadssituationen, men även här blir utfallet en empirisk fråga.

Med mina definitioner blir marknadshyror och hyresreglering två idealtypiskt renodlade ändpunkter på en skala från ägarkontroll till offentlig kontroll. Så gott som alla existerande system ligger någonstans mellan dessa ändpunkter och innebär att *individuella* hyror sätts av fastighetsägaren under större eller mindre offentliga restriktioner. Den svenska hyresregimen är dock en helt egen *tredje väg*. Den bygger varken på ägarkontroll eller på offentlig kontroll över individuella hyror utan på *kollektiva förhandlingar* om hyran. Motsvarande system finns på arbetsmarknaden i flera länder inklusive Sverige, men inte på hyresmarknaden utom just i Sverige.

Det är därför som det blir helt missvisande att rakt av beteckna det svenska systemet som "hyresreglering". De som använder sig av den beteckningen bortser från de kollektiva aspekterna av det svenska systemet. De ignorerar samtidigt systemets historiska bakgrund, som är ämnet för nästa avsnitt.



### 3. Den historiska bakgrunden – ett fall av stigberoende

Dagens svenska modell för hyressättning är alltså inte någon hyresreglering i traditionell mening – och inte heller några individuella marknadshyror. Modellen handlar inte om individuell hyressättning och passar därför inte in i de generella teorier om hyresreglering som alltför ofta används vid internationella jämförelser – och den faller också utanför mina förslag till definitioner av ”hyresreglering” och ”marknadshyror”. I stället är den svenska modellen ett *kollektivt förhandlingssystem* där det offentliga har en indirekt roll – liksom de facto även i alla system med individuella ”marknadshyror”.

Sverige har inte haft något som liknar marknadshyror sedan decennierna fram till andra världskrigets hyresreglering – som var en hyresreglering även med min definition – som kom till våren 1942. Vid den tiden fanns också ”social housing” i form av behovsprövade bostäder i så kallade barnrikehus. Då bruksvärdessystemet etablerades på 1960-talet motiverades det uttryckligen som en ”tredje väg” för att förena avtalsfrihet och besittningsskydd i samband med att hyresregleringen från krigsåren skulle avvecklas.

#### STIGBEROENDE – EN KORT INTRODUKTION

Varför har då Sverige ett så unikt system för hyressättning? Flera faktorer har förmodligen bidragit till det, inte minst den svenska traditionen av föreningsliv och kollektiv organisering, sannolikt också den mångåriga socialdemokratiska dominansen – vilka dock båda har sin motsvarighet i andra länder, t.ex. Danmark och Norge. En viktig förklaring på en annan nivå är historisk. Systemet har utvecklats successivt i ett växelspel mellan å ena sidan skyddslagstiftningen på hyresmarknaden, å andra sidan hyresgäströrelsens framväxt och institutionalisering. Det är ett ovanligt tydligt fall av vad samhällsvetarna kallar *stigberoende* eller ”path dependence”, där små kortsiktiga beslut på sikt kan leda till stora förändringar, ofta utan att beslutsfattarna själva inser det vid tidpunkten för besluten.

Vad är då stigberoende? Enklast kan det kanske formuleras som att beslut och händelser vid en tidpunkt A påverkar förutsättningarna för beslutsfattandet och handlandet vid en senare tidpunkt B via olika former av institutionalisering. Detta kan förklaras med hjälp av vad som kan betecknas som *stigberoendets mekanismer: effektivitet, legitimitet och makt*. De ordningar som etablerats vid tidpunkt A visar sig vid tidpunkt B framstå som mer effektiva än alternativen, ha större legitimitet än alternativen och/eller ha

stöd av aktörer med större makt än de som stöder alternativen. Den institutionalisering som tar sig uttryck i dessa tre mekanismer försvårar förändringar vid tidpunkt B i annan riktning ("längs en annan stig") än den som stakades ut vid tidpunkt A.

Teorier om stigberoende har kritiserats å ena sidan för att vara deterministiska och implicera att inget avsteg från stigen är möjligt, å andra sidan för att vara platta och inte säga mer än att "historien spelar roll". Den version av stigberoende som jag använder mig av i det följande försöker styra emellan dessa båda fallgropar genom att göra gällande att besluten i punkt A, tillsammans med stigberoendets mekanismer effektivitet, legitimitet och makt, gör det svårt – men inte helt omöjligt – att avvika från stigen vid punkt B. Det blir då forskarens sak att identifiera både vilka mekanismer som varit verksamma mellan A och B och vad som närmare bestämt föranlett en eventuell avvikelse från stigen. Alltså *på vilket sätt* närmare bestämt historien har spelat roll, t.ex. genom att vissa annars tänkbara alternativa utvecklingar har blockerats eller försvårats av mekanismer av effektivitet, legitimitet och/eller makt. (Se Bengtsson 2013b för en utförligare presentation av denna variant av "tunt" stigberoende.)

#### HYRESGÄSTORGANISERING OCH KRIGSTIDSREGLERING

Inte förrän under första världskriget skedde en organisering av svenska hyresgäster som kom att bli bestående. Krigsårens ekonomiska kris ledde också till ett sammanbrott för bostadsbyggandet, med allvarlig bostadsbrist, stigande hyror och i många fall ren bostadsnöd som följd. I maj 1917 stiftades en tillfällig hyresstegringslag för att motverka att fastighetsägarna otillbörligt drog vinning av denna marknadssituation. Lagen föreskrev att alla hyreshöjningar skulle godkännas av hyresnämnderna. I dessa ingick, förutom en lagfaren ordförande, två lekmanrepresentanter, varav en ledamot "kunnig i byggnadsverksamhet" och en med "kännedom om de mindre bemedlades bostadsförhållanden" (SOU 1942:14, s. 13). Redan här ser vi förebilden till den "korporatistiska" partsrepresentation i hyresnämnderna som sedermera kom att utvecklas till ett centralt inslag i hyrespolitikens implementering. Hyresstegringslagen, som också innehöll ett direkt besittningsskydd för hyresgästerna, avvecklades 1923, och bildandet av Hyresgästernas Riksförbund samma år kan kopplas samman med detta (Rolf 2020).

Under större delen av mellankrigstiden bestämdes spelreglerna på hyresmarknaden av 1907 års hyreslag, som var av dispositiv karaktär och bara gällde om inte annat avtalats och som hade ett högst begränsat be-

sittningsskydd. En ny hyreslag trädde visserligen i kraft den 1 januari 1940, fortfarande dock utan direkt besittningsskydd för hyresgästerna. Den nya lagens reella livslängd blev också kort eftersom andra världskrigets bostadsproblem föranledde att en tillfällig hyresregleringslag – med direkt besittningsskydd – infördes 1942, för övrigt under bred politisk enighet.

I varje kommun där hyresregleringslagen skulle tillämpas inrättades en hyresnämnd för prövning av grundhyror, hyreshöjningar och besittningsrätt. I nämnden ingick en opartisk ordförande och två ”intresserepresentanter” – nu används faktiskt detta uttryck – som bisittare (SOU 1942:14, s. 43–45; Prop. 1942:301, s. 84–86). I praktiken kom de icke lagfarna ledamöterna i nämnderna att genomgående utses på förslag av partsorganisationerna. Vid en senare förlängning av hyresregleringen underströks att reglerna om nämndernas sammansättning inte bara syftade till att säkra erforderlig sakkunskap utan också till att ”giva skäligt rum åt en representation av intressentgrupperna på hyresmarknaden” (Prop. 1948:212, s. 49; Victorin 1980, s. 14).

Som central tillsynsmyndighet inrättades Statens hyresråd, även detta med representation av hyresmarknadens parter. Rådet fungerade också som besvärinstans över hyresnämndernas beslut. Även de årliga besluten om vilka generella hyreshöjningar som skulle medges anförtroddes åt hyresrådet (Prop. 1942:301, s. 52, 85, 89).

I realiteten kom hyresregleringen att ligga kvar så länge att en återgång till det gamla systemet utan direkt besittningsskydd för hyresgästerna kom att framstå som politiskt omöjlig. Först efter 36 år, den 1 januari 1978, upphörde hyresregleringslagens bestämmelser att gälla i storstädernas centrala delar, och då hade sedan tio år tillbaka ett helt nytt system för hyressättning införts i den allmänna hyreslagen.

#### FRÅN HYRESREGLERING TILL BRUKSVÄRDESSYSTEM

En anledning till att avvecklingen av hyresregleringen dröjde så länge var att det sågs som problematiskt att förena avtalsfrihet med besittningsskydd på hyresmarknaden – i sina extremformer är dessa båda begrepp oförenliga; besittningsskyddet för hyresgästen fungerar typiskt sett som en inskränkning i avtalsfriheten för fastighetsägaren. Det slutliga receptet på en hyreslagstiftning utan hyresreglering presenterades 1966 av en utredning där bland andra hyresgästernas legendariske ordförande Erik Svensson och dennes motpart på fastighetsägarsidan Claes Breitholtz ingick. Dessa båda herrar ansågs tillsammans ligga bakom utredningens förslag och den lagstiftning som blev resultatet, vilken måste betecknas som en tämligen



kreativ hyrespolitisk innovation. Den formel man lyckades finna för att hantera motsättningen mellan avtalsfrihet och besittningsskydd var den så kallade bruksvärdesregeln: "Vid förlängning av hyresavtalet är hyresgästen skyldig att godtaga den fordrade hyran, om den icke väsentligt överstiger hyran för lägenheter, som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga." Denna spärr skulle hindra hyresvärden att kringgå besittningsskyddet genom att höja hyran, t.ex. vid bostadsbrist. I övrigt skulle hyressättningen vara fri (SOU 1966:14, s. 21, 39, cit. s. 39).

Även på 1960-talet var dock hyresfrågan kontroversiell. Då propositionen om hyresregleringens avskaffande och bruksvärdessystemets införande lades fram hade flera ledande socialdemokrater motionerat om skärpningar i skyddet för hyresgästerna jämfört med den kompromiss som regeringen förhandlat fram. Samtidigt yrkade Folkpartiet och Centern på en förlängning av de övergångstider från hyresreglering till bruksvärde som regeringen hade föreslagit, så att övergången skulle bli mindre kännbar för hyresgästerna. Regeringen drog då tillbaka de delar av propositionen som gällde hyresregleringens avveckling. Till saken hör att det också fanns en betydande medlemsopinion inom hyresgäströrelsen, framför allt i Stockholmsföreningen, mot att avveckla hyresregleringen – och mot den egna förbundsledningens agerande i frågan. Redan i slutet av mars följande år förelåg dock en proposition om ny hyreslag, i allt väsentligt likalydande med det tidigare kontroversiella förslaget. Samtidigt förlängdes hyresregleringen i ytterligare tre år (Prop. 1968:91, s. 1–3, 60–62).

Att till stora delar samma proposition återkom ett år senare vederlägger vad jag förstår den ledande ekonomen Assar Lindbecks tes i hans memoarer att folkpartiledaren Bertil Ohlin genom taktiskt spel kring propositionen 1967 skulle ha försuttit en historisk chans att avskaffa vad Lindbeck kallar "hyresregleringen" – och dit han liksom många andra ekonomer även räknar bruksvärdessystemet. (Lindbeck hade själv i något skede medverkat i en beredningsgrupp i frågan.) Det förslag som lades fram 1968 var dock i allt väsentligt detsamma som det som drogs tillbaka 1967 (Lindbeck 2012, s. 128–129; jfr Bengtsson 2013a, s. 145–146). Så då Ohlin "försatte sin historiska chans" innebar det i realiteten bara att den stigberoende övergången från strikt hyresreglering till bruksvärdessystem sköts upp något.

Att andra världskrigets hyresreglering förpassades till historiens skräpkammare – slutgiltigt i Ingvar Carlssons stora bostadspolitiska proposition 1974:150 – innebar långt ifrån någon återgång till vad som hade gällt då regleringen infördes. Det direkta besittningsskydd som det allmänna rättsmedvetandet nu ansågs kräva hade införts i bruksvärdessystemet.

Under hyresregleringens tid hade därtill hyresmarknaden – och särskilt hyressättningen – kommit att kollektiviseras, och så gott som alla allmännyttiga hyror, liksom en betydande del av de privata hyrorna, fastställdes nu i kollektiva förhandlingar. Förutom att partsorganisationerna medverkade i lagtolkningen i hyresnämnderna och den nyinrättade Bostadsdomstolen, inrättade de också särskilda centrala medlingsorgan för att lösa upp intressetvister i samband med förhandlingarna.

I mitten av 1970-talet var konsensus om hyreslagstiftningen återställd i riksdagen. Hyresregleringens definitiva avskaffande och de skärpningar av bruksvärdesregeln som beslutades 1974 (Prop. 1974:150, s. 440–443) föranledde varken någon reservation i utskottet eller någon nämnvärd debatt i kammaren.

#### HYRESFÖRHANDLINGSLAGEN – DEN SVENSKA HYRESKORPORATISMENS HÖJDPUNKT

Ännu hade "hyreskorporatismen" inte nått sin kulmen. Även om hyressättningen vid 1970-talets slut i huvudsak skedde genom kollektiva förhandlingar, var dessa förhandlingar baserade på frivilliga förhandlingsordningar mellan organisationerna, medan hyreslagstiftningen alltjämt utgick från det individuella avtalsförhållandet. Redan 1975 hade emellertid Carl Lidbom, konsultativt statsråd med ansvar för bland annat hyresfrågor, tillsatt en utredning för att pröva förutsättningarna för att integrera en kollektiv förhandlingsrätt i hyreslagstiftningen. Utredningens förslag byggde på det redan existerande frivilliga förhandlingsystemet och utformades som en rätt till förhandlingsordning, där den part (i realiteten hyresgästen) som inte får med sig motparten (i realiteten hyresvärden) på saken frivilligt kan vända sig till hyresnämnden. Det blev bostadsministern i den år 1976 nytillträdde borgerliga regeringen, folkpartisten Birgit Friggebo, som fick uppgiften att skriva proposition på utredningens förslag, och en lagstadgad rätt till kollektiva förhandlingar antogs därefter av riksdagen under stor enighet (SOU 1976:60, s. 71–73; Prop. 1977/78:175, s. 89–91).

Framväxten och institutionaliseringen av den svenska hyreskorporatismen illustrerar tydligt stigberoendets logik och mekanismer. Från första världskrigets tillfälliga hyresnämnder ser vi en tydlig kedja av kritiska vägskalet som successivt får systemet att uppfattas som alltmer effektivt och legitimt, samtidigt som dess ledande aktörer får allt större reell makt över hyrespolitiken. I ett perspektiv av stigberoende kan vi observera en rad olika punkter A som ändrat förutsättningarna vid senare punkter B genom en successiv institutionalisering av de kollektiva hyresförhandlingarna.

Andra världskrigets hyresreglering övertog första världskrigets hyresnämnder med deras korporatistiska partsmodell och ledde successivt till en stark nationell institutionalisering av partssamarbetet i anslutning till Statens hyresråd. Då hyresregleringen skulle ersättas med ett annat och friare system hade en lösning utan samma parters medverkan blivit alltmer otänkbar, och resultatet blev bruksvärdesystemet och kollektiva förhandlingar. Stigberoendet kröntes sedan med hyresförhandlingslagen och den lagstadgade rätten till kollektiva förhandlingar.

Uttryckt i termer av stigberoendets mekanismer uppfattades den svenska modellen för hyressättning som *effektiv* och som *legitim*, och den hade stöd av aktörer med *makt*, framför allt de centrala organisationerna på hyresmarknaden.

#### REGERINGEN BILDT OCH HYRESPOLITIKEN

Efter den politiska enigheten vid tiden för hyreskorporatismens höjdpunkt sker under åttiotalet en viss polarisering då de borgerliga partierna börjar peka på brister i systemet. Hyressättningen ansågs inte ta tillräcklig hänsyn till lägeskillnader mellan olika fastigheter och på så sätt försvåra rörligheten på bostadsmarknaden, vilket också skapade incitament för en svart hyresmarknad. Kritiken mot vad som sågs som Hyresgästernas Riksförbunds förhandlingsmonopol tilltog också. Då regeringen Bildt tillträdde 1991 började den sin rivstart med att riva bostadsdepartementet (varvid den tidigare bostadsministern Birgit Friggebo fick förtroendet att svinga rivningskulan). En viktig del i det systemskifte i bostadspolitiken som nu signalerades var en reformering av hyrespolitiken.

De förändringar av bruksvärdesreglerna och hyresförhandlingslagen som föreslogs av det opolitiska statsrådet Reidunn Lauréns justitiedepartement var dock inte särskilt långtgående, och i propositionen hade Laurén backat efter motstånd i remisshanteringen, där Hyresgästernas Riksförbund kunde krydda sitt svar med en färsk opinionsundersökning där 50 procent av de svarande tyckte att regeringens förslag att ”införa marknadshyror” var dåligt och bara 22 procent att förslaget var bra. Regeringen avstod därefter från att revidera bruksvärdesregeln men höll fast vid sina organisatoriska förslag – om att möjliggöra för enskilda hyresgäster att stå utanför en förhandlingsordning samt att öppna för mer än en förhandlingsordning i samma hus. Den efterföljande utvecklingen visade dock att dessa förändringar var av formell betydelse mer än praktisk. Fortfarande sattes den helt dominerande andelen av hyrorna i kollektiva förhandlingar mellan fastighetsägaren och företrädare för den etablerade hyresgästföreningen.

## EU-ANPASSNING AV HYRESFÖRHANDLINGSSYSTEMET

Mera drastiska var de förändringar i hyresförhandlingsystemet som genomfördes i anslutning till den nya så kallade allbolagen som trädde i kraft 2011. Fastighetsägarna hade genom sin europeiska paraplyorganisation anmält den svenska staten till EU-kommissionen för otillåtet statsstöd till de allmännyttiga bostadsföretagen. Olika former av kommunalt stöd till företagen, i kombination med att de allmännyttiga hyrorna utgjorde jämförelsenorm vid bruksvärdesprövningen, sades strida mot EU-rättens konkurrensregler. Tre år senare, innan kommissionen tagit ställning, inkom Fastighetsägarna med ytterligare en anmälan, där organisationen hävdade att även sådant som kommunala borgensåtaganden utan marknadsmässig ersättning och bristande avkastningskrav på företagets eget kapital också borde ses som otillåtet statsstöd.

Regeringen tillsatte en utredning som kom att föreslå två olika alternativ för att anpassa den svenska modellen till EU-rätten. Enligt det ena alternativet skulle de kommunala bolagen drivas affärsmässigt och endast ha rätt att vidta sådana bostadspolitiskt motiverade åtgärder som också är ekonomiskt lönsamma, åtminstone på lång sikt. Enligt det andra alternativet, som hade betydande likheter med det gällande systemet, skulle allmännyttan ha ett väl definierat uppdrag att "hyra ut bostäder på lika villkor till alla människor, arbeta för integration samt erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i företaget", allt efter en långsiktig självkostnadsprincip. Detta senare alternativ förutsatte dock att Sverige kunde beviljas ett undantag från förbudet mot statsstöd.

Medan Fastighetsägarna i sitt remissvar var positiva till utredarens "affärsmässiga allmännytta" uttryckte både allmännyttans paraplyorganisation SABO (numera Sveriges Allmännytta) och Hyresgästföreningen stark kritik. Även den fjärde centrala intresseorganisationen i sammanhanget, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) – numera SKR – framförde allvarliga invändningar. Något av ett dödläge tycktes ha uppstått, vilket bröts först något år senare då SABO och Hyresgästföreningen presenterade ett gemensamt förslag med utgångspunkten att bruksvärdesystemet och det kollektiva förhandlingsystemet skulle behållas, och att allmännyttan även fortsättningsvis skulle främja kommunens bostadsförsörjning och erbjuda lägenheter till alla typer av hushåll. Samtidigt skulle företagen drivas affärsmässigt. De allmännyttiga bostadsföretagens hyror skulle ersättas som norm för bruksvärdet med kollektivt förhandlade hyror i allmänhet, detta i enlighet med utredningens förslag.

Även Fastighetsägarna accepterade i huvudsak kompromissförslaget.

En affärsmässig allmännytta och en bruksvärdesprincip med förhandlade hyror som jämförelsenorm blev därmed huvudinnehållet i den nya lagstiftningen. De allmännyttiga företagen ska ”huvudsakligen förvalta fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt, främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget och erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget”. Samtidigt ska de drivas affärsmässigt (Prop. 2009/10:185). Då riksdagen antagit den nya allbolagen och de därmed sammanhängande förändringarna i hyreslagen drog Fastighetsägarna tillbaka sin anmälan, och någon prövning av den etablerade svenska bostadsregimen från EU-kommissionens sida kom därmed inte till stånd. Det är för övrigt alltjämt osäkert vilket utfallet i så fall skulle ha blivit (jfr Kjellström 2015).

#### DEN SVENSKA HYRESREGIMEN PÅ RETRÄTT

Hur ska de båda angreppen mot hyressättningssystemet – Bildt-regeringens och EU-lagstiftningens – förstås i termer av stigberoende? Bildt-regeringens förslag var egentligen inte särskilt långtgående från början och de drogs till stor del tillbaka då de konfronterades med stigberoendets legitimitetsmekanism i form av en kritisk opinionsundersökning. EU:s statsstödsregler fick mer omvälvande effekter på det svenska systemet, även om kravet på allmännyttans affärsmässighet framstår som en mer radikal förändring än den ändrade jämförelsenormen vid bruksvärdesprövningen.

Även i denna process är dock stigberoendet tydligt. Hyresmarknadens parter spelade alltjämt en avgörande roll, denna gång i att förändra det system som de själva byggt upp och implementerat. Och även efter förändringen behåller parterna kontrollen över hyressättningen. Den aktör som inte fått gehör för sin linje var SKL, som företrädde de allmännyttiga företagens ägare men stod utanför hyresmarknadens traditionella treparts-korporatism. SKL hävdade att det nya regelverket inte gav kommunerna de nödvändiga verktygen för att främja bostadsförsörjningen, eftersom kravet att verksamheten ska bedrivas affärsmässigt innebär betydande inskränkningar i kommunernas möjligheter att äga och driva allmännyttiga bostadsföretag, särskilt med vikande bostadsmarknader (Sveriges Kommuner och Lands-ting 2009; jfr Pagrotsky 2010, s. 53–54).

Man kan fråga sig varför Hyresgästföreningen accepterade och i viss mån själv verkade för en ökad marknadsinriktning av allmännyttan. Möjligen kan det ses som att man valde det minst onda av tillgängliga alternativ för att slå vakt om organisationsintresset. Den nya lagstiftningen bygger trots allt på kollektiva förhandlingar, medan det är svårt att föreställa sig en roll för en

organiserad hyresgäströrelse inom ramen för ett system med helt oreglerad hyresmarknad, sannolikt på sikt i kombination med behovsprövade socialbostäder. Till saken hör förmodligen också att hyresnivåerna i nyproduktionen redan vid tidpunkten för beslutet hade närmat sig den nivå som skulle gälla på en oreglerad marknad, bland annat genom införandet av så kallade presumtionshyror år 2006 (se nedan).

Ett perspektiv av stigberoende ger en högst rimlig tolkning av utvecklingen som gör det möjligt att förstå hur den svenska modellen för hyresmarknaden har etablerats och institutionaliserats. Stigberoendet och dess mekanismer framstår också som ett viktigt inslag i *förklaringen* av hur den unika bostadskorporatistiska modellen successivt kunnat utvecklas, institutionaliseras och – åtminstone fram till i dag – upprätthållas. Men, för att återknyta till stigberoendets mekanismer, frågan kvarstår om den svenska modellen för hyressättning fortfarande framstår som effektiv och legitim, och om den har fortsatt stöd av aktörer med makt, dvs. framför allt organisationerna på hyresmarknaden.



## 4. Den svenska hyrespolitikens intentioner – en snabb utvärdering

Den unika svenska hyresregimen förklaras alltså till stor del av historiska processer och stigberoende. Att systemet är unikt betyder naturligtvis inte i sig att det är bättre eller sämre än andra system, t.ex. de som kombinerar marknadshyror och socialbostäder, vilket alltså är det vanliga i andra europeiska länder, och även den underförstådda normen i EU:s ”hyrespolitik”, som egentligen är en del av konkurrenspolitiken: statsstöd kan accepteras om det riktar sig till en begränsad delsektor av hyresmarknaden avsedd för en utpekad kategori hushåll som inte själva kan ordna en bostad på marknadens villkor, t.ex. på grund av otillräckliga inkomster.

Det är naturligtvis omöjligt att avgöra vilken hyresregim som ger det ”bästa” utfallet, inte minst som varje nationellt system över tid har anpassats efter – och i sin tur påverkat – andra institutionella och strukturella förhållanden i respektive samhälle. I stället för att ge mig in på sådana vådliga kalkyler kommer jag att i detta avsnitt gå tillbaka till de ursprungliga intentionerna bakom den svenska hyresregimen och översiktligt diskutera i vilken utsträckning dessa intentioner uppfylls av dagens system. Jag menar att en sådan ansats ger de bästa förutsättningarna för att förstå och förhålla sig till den normativa logiken bakom systemet.

Då *bruksvärdessystemet* under betydande politisk enighet infördes från slutet av 1960-talet betonades tre syften (se vidare Bengtsson 1992):

- en allmän hyresnivå som inte pressas upp vid bostadsbrist
- en hyresstruktur som återspeglar efterfrågan på en tänkt marknad i långsiktig balans (dvs. utan bostadsbrist)
- ett reellt besittningsskydd som inte kan kringgås genom marknadsmässiga hyreshöjningar vid bostadsbrist.

Det *kollektiva hyressättningssystemet* enligt hyresförhandlingslagen från 1978 som gav hyresgästerna rätt till kollektiva förhandlingar syftade därtill till:

- en utjämning av skillnaden i förhandlingsposition mellan hyresvärdar och enskilda hyresgäster.

Genom åren har bruksvärdesreglerna och förhandlingssystemet förändrats vid olika tidpunkter, även om systemet behållit sina huvuddrag. Den största förändringen vid sidan av den nya allbolagen och förändringarna i hyreslagen från 2010 är införandet 2006 av så kallade *presumtionshyror* i nybyggda



hus, som innebär att hyresvärden och hyresgästföreningen kan träffa överenskommelse om en hyra på högre nivå än vad en bruksvärdesjämförelse skulle medge. Det uttalade syftet med införandet av presumtionshyror var att förbättra förutsättningarna för att bygga hyresrätter genom att tillåta högre hyresnivåer – redan då sågs alltså otillräckliga ekonomiska incitament för fastighetsägarna som ett problem. Systemet med presumtionshyror har mycket riktigt bidragit till att hyresnivåerna i nyproduktionen i dag anses ligga nära marknadspriset (se Grander 2020, s. 79–80 och tabell 5).

De övergripande målen om hyresnivå, hyresstruktur, reellt besittningsskydd och utjämning av maktskillnader mellan fastighetsägare och hyresgäster förefaller inte ha förändrats eller ens diskuterats sedan nuvarande regelverk infördes. Däremot borde en del av förändringarna, i synnerhet EU-anpassningen 2010 och presumtionshyrorerna, ha gjort det svårare att uppfylla intentionerna.

I vilken utsträckning uppfyller den svenska hyresregimen de ursprungliga intentionerna i dag? Den frågan är naturligtvis omöjlig att besvara utan en grundlig utvärdering. Frågan borde ha diskuterats innan januariöverenskommelsen slog till med att rakt av utreda *hur* (och inte om) marknadshyror skulle införas i nyproduktionen. Om inte annat borde en ordentlig utvärdering ha ingått i uppdraget till utredningen.

I det följande gör jag själv ett blygsamt försök att säga något om de fyra punkterna i intentionerna bakom den svenska hyresregimen och försöker även dra en preliminär slutsats om varje punkt – i väntan på att en mera systematisk utvärdering av systemet förhoppningsvis kommer till stånd.

- Håller systemet tillbaka hyresnivåerna vid bostadsbrist?

Hyresnivåerna är generellt sett problematiskt höga i dag – särskilt för hushåll med små och osäkra inkomster. Allt fler hushåll står utanför den ordinarie bostadsmarknaden och tvingas söka stöd från socialtjänsten. Samtidigt pekar de simuleringar som gjorts för olika orter på avsevärda hyreshöjningar, särskilt i storstäderna, om bruksvärdesystemet skulle avskaffas i beståndet, detta i kombination med betydande inkomstöverföringar från hyresgäster till fastighetsägare (t.ex. Ramböll 2015; 2018; Donner, Englund & Persson 2017; jfr Kopsch 2019).

Min preliminära slutsats blir därför att systemet åtminstone i någon mån uppfyller detta mål genom att kraftiga hyreshöjningar motverkas. Genom systemet med presumtionshyror kan dock bruksvärdesystemet kringgås i nyproduktionen, något som lett till höjda hyresnivåer.

- Får systemet hyresstrukturerna att återspegla marknadshyror på en tänkt marknad i balans?

Bruksvärdesjämförelserna utgår från denna idé: hyrorna ska inte återspegla den marknadssituation som de facto råder på en viss ort vid en viss tidpunkt utan de tänkta hyresrelationer som skulle gälla på en tänkt marknad i balans. Hyresstrukturen blir därför egentligen inte något problem där marknadsbalans råder, då kommer bruksvärdeshyrorna att ligga nära marknadshyror.

Däremot är frågan svårare att bedöma på en bristmarknad – och hyresmarknader är sällan i balans mer än under kortare perioder. Om det inte är bostadsbrist, vilket i dag är det vanliga, är det överskott på bostäder. Detta är ett uttryck för den utdragna produktionsprocess som är ett av de bostadsmarknadens särdrag som framhölls i avsnitt 1 ovan.

Det är därför särskilt svårt att dra ens någon preliminär slutsats om denna punkt. För detta skulle krävas en grundlig och systematisk utvärdering med matematiska simuleringar.

- Ger systemet reellt besittningsskydd?

Denna punkt kan uppfattas som problematisk för många i dag på grund av de rådande höga hyresnivåerna. Reellt besittningsskydd är dock inte det samma som frysta hyror utan innebär bara att hyrorna inte kan höjas i sådan takt att hyresgästen tvingas flytta av ekonomiska skäl. Och i den meningen torde bruksvärdesystemet fortfarande fungera som ett stöd för det reella besittningsskyddet.

Särskilt problematiskt är det reella besittningsskyddet där bruksvärdesystemet inte gäller: dels vid andrahandsuthyrning eller så kallad privatuthyrning av egen bostad, dels där bruksvärdet förändras kraftigt, t.ex. vid renovering. I praktiken kan dyra renoveringar som bekant användas för att byta ut hyresgäster, vilket är precis vad ett fungerande *reellt* besittningsskydd avser att förhindra.

Den preliminära slutsatsen är att systemet uppfyller detta mål till viss del, men att situationen är problematisk framför allt för hyresgäster utan förstahandskontrakt och vid renoveringar som leder till kraftigt höjda bruksvärden.

- Utjämnar systemet skillnader i marknadsmakt mellan hyresvärd och hyresgäst?

Det kollektiva förhandlingssystemet ger otvetydigt stöd till hyresgäster med begränsade förhandlingsresurser och bidrar därmed till att utjämna marknadsmakten mellan parterna. En annan sak är att det gör det till priset

av begränsat *individuell* inflytande för hyresgästerna. Detta är i princip motsvarande problematik som med de fackliga förhandlingarna på arbetsmarknaden. Frågan är om ensam är stark eller svag – och på arbetsmarknaden är det svenska svaret uppenbart att facket är starkare än den enskilde, åtminstone för flertalet löntagare.

Den preliminära slutsatsen på denna punkt är att systemet uppfyller målet – det ger hyresgästerna som kollektiv förstärkt marknadsmakt, även om detta sker till priset av minskat individuellt inflytande på hyressättningen. Å andra sidan har som vi sett forskningen visat vilket underläge den enskilda hyresgästen befinner sig i både gentemot hyresvärderna och på hyresmarknaden i stort.

Sammantaget blir slutsatsen av min genomgång att den svenska hyresregimens ursprungliga intentioner i dag fortfarande – trots en del försvagningar i regelverket – uppfylls åtminstone i någon mån i fråga om hyresnivåer, reellt besittningsskydd och utjämning av marknadsmakt mellan hyresgäst och hyresvärd. Mer oklart är det då det gäller hyresstrukturerna. Min översiktliga genomgång pekar framför allt på behovet av en mera grundlig utvärdering av systemet i förhållande till intentionerna.

## 5. Den hyrespolitiska debatten

Ett uttryck för att det korporatistiska systemet för hyressättning blivit alltmer dominerande under de senaste 80 åren är att politiken och partierna ofta har givit hyresmarknadens parter ett avgörande reellt inflytande på hyrespolitiken. Inte sällan har partierna avvaktat vad hyresmarknadens parter kommit att enas om och därefter implementerat detta i lagstiftningen. Detta var till exempel vad som skedde i den komplicerade processen inför allbolagen och förändringarna i hyreslagen 2010.

Under långa perioder har som vi sett partipolitisk konsensus i huvudsak rått om hyrespolitiken, och även efter att frågan blivit mer omstridd från 1980-talet har partierna varit benägna att ligga lågt. Till saken hör att frågan har varit kontroversiell inom flera partier, samtidigt som den uppfattats som opinionsmässigt känslig. I de borgerliga partierna har ofta ideologiskt renlärliga ungdomspolitiker som talat för marknadshyror stått mot mer pragmatiska partiledningar, och den återhållsamma linjen har oftast segrat. Vid Moderaternas partistämman 2017 drev dock ungdomsförbundet igenom en kompromissformulering om att partiet ska verka för en blocköverskridande överenskommelse om en ansvarsfull infasning av ett nytt och mindre reglerat hyressättningsystem i hela beståndet. Liknande tendenser kan skönjas hos C, L och KD. Trots detta drev inget parti frågan om marknadshyror inför det senaste valet 2018; det var först efter valet som frågan seglade upp och fick en central roll i januariöverenskommelsen.

Då hyresfrågan tidigare vid några tillfällen ställts på sin spets i riksdagen, tydligast under regeringen Bildt, har status quo segrat och förespråkare för marknadshyror fått ge med sig. Bara några år efter Bildt-regeringens avgång underströk Moderaternas bostadspolitiska talesperson Knut Billing upprepade gånger i den bostadspolitiska debatten att Moderaterna – nu i opposition – ingalunda ville införa marknadshyror (Riksdagens snabbprotokoll 1997/98:119).

Trots enveten energisk eldgivning från ekonomer och ledarskribenter har marknadshyror länge varit ett fullt ord i partipolitiken. Frågan är om januariöverenskommelsen ska ses som en förändring i detta avseende. Här har C och L aktivt drivit frågan om marknadshyror i nyproduktionen – och fått med sig regeringen åtminstone på papperet. För Centerns del är detta ännu ett uttryck för partiets marknadsliberala omsvängning, och i detta fall av allt att döma i strid mot den egna väljaropinionen. Jag återkommer till det politiska spelet kring januariöverenskommelsen och hyresfrågan i avsnitt 9 nedan.

För Vänsterpartiet har kampen mot marknadshyror sedan lång tid tillbaka varit en hjärtefråga, och det är inte någon tillfällighet att partiet var drivande i oppositionen mot förslagen i SOU 2021:50. Övriga partier har varit mindre explicita i sina omdömen. Sverigedemokraterna har än så länge varit negativa till marknadshyror och var också det parti som formellt väckte frågan om misstroendevotum som ledde till regeringskrisen, men det finns tecken på att de kan komma att ändra ståndpunkt i eventuella framtida regeringsdiskussioner med M och KD. I anslutning till den senaste regeringskrisen uttryckte Moderaternas partiledare Ulf Kristersson visserligen försiktigt att han tyckte att utredningens förslag var bra – men att det viktiga var att fälla regeringen. Förmodligen är, med tanke på tidigare erfarenheter, både M och KD tveksamma till att själva driva frågan om marknadshyror. Sammanfattningsvis är den partipolitiska bilden i dag oklar. Möjligen kommer valkampanjen 2022 – eller eventuella eftervalsförhandlingar – att ge tydligare indikationer om var de olika partierna i dag egentligen står i hyresfrågan.

#### ANDRA AKTÖRER OCH HYRESPOLITIKEN

Andra aktörer har varit betydligt mer aktiva i hyresfrågan än partierna. Framför allt har alltså de stora organisationernas ståndpunkter varit helt centrala för politiken. Av dessa är Hyresgästföreningen stark motståndare till marknadshyror och Sveriges Allmännyttan, som jag uppfattar det, avvaktande och i huvudsak negativa. Fastighetsägarna, som alltså var med och initierade bruksvärdessystemet en gång, har tidigare uttryckt tveksamhet till marknadshyror och sett poänger med att slippa förhandla individuellt med varje enskild hyresgäst. Under de senaste decennierna framstår organisationen som klart mer positiv till en avreglering av hyresmarknaden, vilket bland annat tagit sig uttryck i den anmälan av svenska staten till EU-kommissionen som senare ledde till allbolagen och förändringarna i hyreslagen, liksom i debatten kring den senaste utredningen.

Kanske har det skett en omsvängning även här. I fråga om den nya allbolagen och förändringarna i hyreslagen nöjde sig fastighetsägarna till slut med att flytta fram positionerna inom ramen för rådande system och såg till att de båda klagomålen drogs tillbaka. Frågan är om de har en liknande strategi i dagens debatt eller om de verkligen vill gå över till ett renodlat marknadssystem. Till saken hör förstås att fastighetsägarkollektivet rymmer en synnerligen heterogen medlemskader, från ett mindre antal stora börsföretag till ett stort antal ägare av en eller ett par hyresfastigheter som penningplacering och fritidssysselsättning, och synen på individuella och

kollektiva hyresförhandlingar kan förstås skilja sig väsentligt mellan dessa kategorier.

En grupp som varit entydigt positiv till marknadshyror är som nämnts de neoklassiskt inriktade ekonomer som deltagit i debatten. Jag uppfattar faktiskt att en del av dem inte riktigt vill acceptera att hyresmarknaden i väsentliga avseenden skiljer sig från andra marknader – alltså vad som ovan diskuterades som bostads- och hyresmarknadens särdrag (se t.ex. Andersson & Jonung 2019a; 2019b). Något liknande gäller för Stockholmsdrakarna Dagens Nyheters och Svenska Dagbladets ledar- och ekonomisidor, som också är odelat kritiska till rådande system för hyressättning och positiva till marknadshyror. Samma kritik som ekonomer och ledarskribenter tidigare riktade mot hyresregleringen från andra världskriget, som avvecklades på 1960-talet, har i stället fått nuvarande system som måltavla, ibland utan att kritikerna tycks bekymra sig om de grundläggande skillnaderna mellan en offentlig prisreglering och ett kollektivt förhandlingssystem.



## 6. Bostadsfrågan i dag

Frågor om hem och bostad är förstås av största betydelse för alla människor. Under senare år har de sociala och ekonomiska problemen på bostadsmarknaden blivit allt allvarligare. Om detta tycks alla bedömare vara överens. Enligt Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät råder det i dag bostadsbrist på de flesta orter och framför allt i de större städerna (Boverket 2021a). Boendesegregationen breder ut sig liksom hemlösheten. Det blir allt svårare för ungdomar att flytta hemifrån och för nyanlända att hitta ett acceptabelt boende. Många bor med otrygga andra- eller tredjehandskontrakt eller andra korttidskontrakt, ofta utan besittningsskydd, andra tvingas söka sig till socialtjänsten för att få tak över huvudet, och vräkningarna växer i antal. Genom en lucka i bruksvärdessystemet leder de nödvändiga renoveringarna av miljonprogramsområdena ofta till kraftiga hyreshöjningar och ett urholkat reellt besittningsskydd, s.k. renoveräkning (se t.ex. Baeten m.fl. 2017). Till detta kommer rapporter om svarthandel med hyresbostäder och olika former av diskriminering på bostadsmarknaden. Som Carina Listerborn (2018) visat har det utvecklats ett ”prekariat” på bostadsmarknaden av människor som tvingas flytta runt från det ena otrygga – och ofta undermåliga – boendet till det andra.

Enligt svensk grundlag ska det allmänna trygga rätten till bostad (Regeringsformen 1 kap. 2 §). Utan att här närmare gå in på hur denna bestämmelse mera precis bör tolkas finns det all anledning att ifrågasätta om denna statens ”programmatiska” skyldighet mot sina medborgare är uppfylld i dag. (Innebörden av rätten till bostad enligt grundlagen utvecklas i Bengtsson & Grander 2022, kommande, kapitel 10.)

Flertalet av de ovan beskrivna problemen kan lokaliseras till hyresboendet. Under senare tid har det av olika skäl blivit allt svårare för hushåll med begränsade resurser att skaffa sig en hyresbostad på den svenska ”integrerade” hyresmarknaden.

Trots en viss ökning under de senaste åren tillgodoser inte dagens produktion av hyresbostäder bostadsbehoven hos hushåll med begränsade resurser. Den svenska allmännyttan har efter allbolagen utvecklats till ett slags omvänd ”social housing”, inte med inkomsttak utan tvärtom med olika typer av krav på stabil minimiinkomst för att hushåll ska få hyreskontrakt (jfr Grander 2020, s. 8082). Det betyder att inte bara de hushåll som har det allra sämst ekonomiskt riskerar att hamna utanför bostadsmarknaden. Det finns också en mellangrupp som inte kvalificerar sig på den ordinarie bostadsmarknaden på grund av låg eller oregelbunden inkomst, men som inte



heller kan skaffa sig bostad genom kommunernas sekundära bostadsmarknad, det som ofta kallas sociala kontrakt. Sådana kontrakt ska nämligen i princip vara kopplade till en social problematik vid sidan av låg inkomst och bostadsbehov (Grander 2020).

Som nämnts har vi också under senare år kunnat observera växande problem i fråga om hyresgästernas formella och reella besittningsskydd, inte minst vid de mer omfattande renoveringar som pågår i miljonprogrammets bostadsområden (se t.ex. Polanska, Degerhammar & Richard 2019).

#### VAD HÄNDER I BOSTADSPOLITIKEN?

Trots betydande enighet om att det råder kris i bostadsförsörjningen har bostadspolitiken under ett antal år kännetecknats av passivitet och handfallenhet. Den senaste större bostadspolitiska reformen var allbolagen och förändringarna i hyreslagen som alltså trädde i kraft 2011 med motiveringen att anpassa den svenska hyresmarknaden till EU:s konkurrensregler. Denna lagstiftning föreskriver som nämnts att de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen ska drivas affärsmässigt, och den innebar dessutom förändringar i systemet för hyresförhandlingar till förmån för de privata hyresvärdarna. I realiteten har reformen och dess implementering långt ifrån bidragit till att lindra de problem som räknas upp ovan, utan tvärtom förvärrat dem. Samtidigt illustrerar processen bakom lagstiftningen de politiska partiernas passivitet i bostadsfrågan. Förändringarna i regelverket bygger som tidigare beskrivits på en överenskommelse mellan organisationerna på hyresmarknaden, som därmed lyckades lösa ett politiskt dödläge i den svenska bostadspolitikens relation till EU. En reform vid sidan av allbolagen med mera positiva sociala effekter bör också nämnas, nämligen införandet av investeringsstöd till byggande av bostäder med lägre kostnader, ett program som dock hela tiden varit partipolitiskt kontroversiellt och fortfarande är det (se t.ex. Bergvall 2021).

I maj 2020 tillsattes en utredning med syfte att skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning (Dir 2020:53). Enligt direktiven ska utredningen behandla en del av de problem som diskuterats ovan. En socialt hållbar bostadsförsörjning ska bland annat underlätta situationen för hushåll som har svårt att skaffa en bostad på marknadens villkor, bl.a. så kallade strukturellt hemlösa, dvs. personer utan annan social problematik än avsaknaden av bostad. Utredningen ska också komma med förslag om hur boendesegregation ska motverkas och förutsättningarna för jämlika uppväxt- och levnadsvillkor förbättras. Att se över uppgiftsfördelningen inom det allmänna så att de bostadspolitiska verktygen blir effektiva och

ändamålsenliga ingår också i uppdraget. Utredningens betänkande kommer i mars 2022, och det ska bli spännande att se om det kan bidra till att bryta den håglöshet som i dag kännetecknar svensk bostadspolitik.



## 7. Utredningen om ”fria hyror” i nyproduktionen – ett försök att införa marknadshyror?

I väntan på utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning och hur den kommer att behandlas politiskt kvarstår dock mitt omdöme om en anmärkningsvärd politisk passivitet i bostadsfrågan – trots växande problem på bostadsmarknaden. Under sommaren 2021 förbyttes dock passiviteten tillfälligt i dramatik när bostadsfrågan utlöste en regeringskris. Ett utredningsbetänkande om ”fri hyressättning vid nyproduktion” (SOU 2021:50) ledde till regeringens avgång efter att en majoritet av riksdagen ställt sig bakom en misstroendeförklaring mot statsminister Stefan Löfven. Det bekräftades dock snart att den rådande parlamentariska situationen inte medgav något annat regeringsalternativ, och Löfven kunde snart återgå till sin post som ledare för i stort sett samma regering, om än – efter Liberalernas avhopp från januariöverenskommelsen – med ytterligare försvagad parlamentarisk ställning och ett högst osäkert och splittrat budgetstöd. Kort därefter aviserade Löfven sin avgång som partiledare och statsminister, och i skrivande stund är det politiska och parlamentariska läget fortfarande oklart.

Däremot står den sakfråga som varit den substantiella orsaken till det parlamentariska tumultet inte längre på dagordningen. Utredningen hade i vanlig ordning skickats på remiss till ett antal myndigheter, organisationer och akademiska miljöer, men då den akuta regeringskrisen var överstånden drogs betänkandet tillbaka och frågan om förändringar i regelverket för hyresmarknaden hade åter lagts på is, av allt att döma åtminstone till efter nästa val.

Vad som kommer att leva kvar i det politiska minnet av sommarens tumult är förstås misstroendeförklaringen, regeringskrisen samt Stefan Löfvens snabba återkomst. Däremot kommer utredningens innehåll sannolikt att förpassas till glömskan, detta trots att den redan före regeringskrisen hade föranlett en intensiv debatt och en kritisk kampanj bland annat från Hyresgästföreningen. Jag menar dock att utredningens förslag och argumentation förtjänar att plockas upp från historiens skräphög och granskas, tillsammans med den säregna partipolitiska bakgrunden i form av punkt 44 ”Reformera hyresmodellen” i januariöverenskommelsen. Att just denna utredning nu har lagts till handlingarna betyder ingalunda att frågan om marknadsanpassning av hyrespolitiken är död. Inte heller kan vi räkna med

att ha hört de förslag och argument som fördes fram av utredningen för sista gången. I den följande granskningen pekar jag därför på några allvarliga problem med utredningens förslag och idéer bland annat i syfte att motverka att dessa förs fram i annat sammanhang.

Många betraktare uttryckte förvåning över att frågan om marknadshyror i nyproduktionen kunde föranleda en så häftig politisk strid. Direkt skulle förslaget bara beröra nyproducerade hyresrätter, dvs. mindre än en procent av hela bostadsbeståndet, och dessutom handlade det bara om ett utredningsförslag och inte om en regeringsproposition. En sådan förvåning var också vad regeringens företrädare gav uttryck för – även om förvåningen i deras fall av allt att döma till stor del var spelad.

De som följer bostadspolitiken insåg nämligen att sommarens parlamentariska dramatik bara var en tämligen förutsägbar kulmen på en utdragen process som pågått sedan januariöverenskommelsen blev offentlig 2½ år tidigare. Den formulering i detta dokument som hade apterat dynamiten var denna:

Fri hyressättning vid nybyggnation införs. Hyran inom dessa bestånd sätts efter en inledande period enligt en tariff grundad på jämförbara nybyggda objekt med en gradvis anpassning för att uppnå förutsägbarhet eller genom gängse förhandling. Fastighetsägaren väljer vilken av dessa metoder som tillämpas (Utredning 2019-2020. Ny lagstiftning på plats 1 juli 2021). (Januariöverenskommelsen, s. 44)

Ytterligare två utredningar om hyressättningssystemet spikades i januariöverenskommelsen. Den ena skulle ge förslag om hur lägenheternas kvalitet och läge kan få större genomslag i hyressättningen, och den andra skulle göra förhandlingssystemet mer effektivt, bland annat genom införande av skiljedomsförfarande. Båda dessa uppdrag gällde alltså – till skillnad från utredningen om fri hyressättning i nybyggnation – förändringar inom ramen för det befintliga systemet. Även utredningen om kvalitet och läge (SOU 2021:58) har senare dragits tillbaka efter stark kritik från partsorganisationerna, och möjligen som en följd av det politiska spelet kring SOU 2021:150. Däremot har utredningen om ”effektivare förhandlings-system” (Ds 2021:23) än så länge överlevt remisshanteringen. Det är dock utredningen om marknadshyror i nyproduktionen som innehåller den verkliga sprängkraften, och som jag kommer att fokusera på i det följande.

Vänsterpartiet deklarerade direkt att de skulle gå emot alla förslag om ”fri hyressättning vid nybyggnation”. Att utredningen skulle bli kontroversiell

förstod man också av hur länge det dröjde innan den kunde komma i gång. "Utredning 2019–2020" sågs det alltså i januariöverenskommelsen, men först den 23 april 2020 kunde utredningen tillsättas och direktiven offentliggöras – något i skydd av att pandemin då befann sig på en höjdpunkt. (Statsminister Löfven hade dagen innan hållit sitt uppmärksammade tv-tal till nationen om att alla måste ta ansvar för att bekämpa smittan.) Vad som förorsakade fördröjningen av direktiven – vilken naturligtvis försenade och försvårade utredningens arbete – kan vi än så länge bara spekulera om. Även om direktiven i stort sett är en utveckling av texten i januariöverenskommelsen kan vi inte utesluta att fortsatta diskussioner ägde rum mellan de fyra partierna om tolkningen. Vi kan också föreställa oss problem när bostadsexperterna bland regeringskansliets handläggare skulle översätta den snabbt tillyxade texten i den parlamentariska överenskommelsen till användbara kommittédirektiv.

Då direktiven till slut offentliggjordes följde de dock januariöverenskommelsen. Utredningen skulle hitta juridiska lösningar för att införa "fri" (i realiteten ägarstyrd) hyressättning i nyproduktionen, men inte gå närmare in på konsekvenserna för hyres- och bostadsmarknaden i stort. Juristen Kazimir Åberg utsågs till utredare, och den ende samhällsforskare som anlätades av utredningen var fastighetsekonomen Fredrik Kopsch, vars syn på hyrespolitiken är starkt kontroversiell bland hans kollegor (jfr Abanken m.fl. 2019, där 87 bostadsforskare från 12 lärosäten kritiserar Kopschs teser om marknadshyror). Kopsch är numera knuten till den marknadsliberala tanke-smedjan Timbro.

I det följande granskar jag delar av utredningsbetänkandets argumentation och förslag och ställer dem mot hyrespolitikens generella förutsättningar som jag framställt dem i tidigare avsnitt. Jag menar alltså att betänkandets innehåll är av stort generellt intresse eftersom utredningen, till skillnad från många deltagare i den hyrespolitiska debatten, gör ett försök att översätta de svepande generella argumenten för marknadshyror till konkreta institutionella förslag. Mitt syfte är alltså att granska innehållet för att försöka dra generella lärdomar. Däremot är inte syftet att försöka utvärdera utredningens arbete. Som alla offentliga utredningar var den naturligtvis i stor utsträckning bunden av sina direktiv. Samtidigt finns alltid ett visst handlingsutrymme, och jag uppfattar att utredningen på flera punkter kunde ha förhållit sig friare till direktiven eller åtminstone borde ha diskuterat direktivens implikationer. Men syftet med den följande genomgången är alltså inte att fördela något slags ansvar mellan januariöverenskommelsen, direktiven och utredningen.

## UTREDNINGENS FÖRSLAG I KORTHET

Utredningen föreslog en ny lag om "fri" hyressättning för nyproducerade bostäder där, som det heter, hyresvärd och hyresgäst fritt skulle få komma överens om hyrans storlek. Därefter skulle hyran bara få höjas en gång om året och höjningen då enligt huvudregeln inte överstiga förändringarna i konsumentprisindex. Dock skulle hyran också kunna justeras med upp till 10 procent årligen om "ändrade förhållanden" påkallade det på ett sådant sätt att dessa förändringar leder till "förändrad attraktionskraft", dvs. i realiteten större eller mindre efterfrågan på bostaden.

Utredningen diskuterade inte de problem på dagens svenska bostads- och hyresmarknad som jag redovisat ovan, och förslagen relaterades inte heller till dem. Flertalet av dessa problem kan naturligtvis inte lösas enbart genom reformer av hyressättningen, men en rimlig utgångspunkt borde ändå vara att ett nytt system för hyressättning åtminstone inte skulle försvåra problemen. Risken för detta var uppenbar med det föreslagna systemet eftersom det av allt att döma skulle leda till höjda hyresnivåer – vilket åtminstone på kort sikt också var avsikten, i syfte att förstärka fastighetsägarnas incitament att bygga nytt.

## FASTIGHETSÄGARNAS BRISTANDE INCITAMENT SOM PROBLEM

Utgångspunkten för förslagen var att fastighetsägarna ansågs behöva starkare incitament i form av garantier för hög och stabil avkastning för att vara beredda att investera i nyproduktion. Denna utgångspunkt förefaller märklig mot bakgrund både av hur lönsam fastighetsbranschen redan är och av fastighetsägarnas generella övertag på hyresmarknaden som diskuterats i avsnitt 2 ovan. Då den generella svenska bostadspolitiken introducerades efter andra världskriget var syftet tvärtom att säkerställa stabilitet på en tidigare oregerad hyresmarknad och motverka spekulation i hyresbostäder, och detta skulle åstadkommas genom statliga lån och subventioner samt genom de allmännyttiga bostadsföretagens direkta och indirekta roll på marknaden.

Utredningen presenterar inte heller någon argumentation för att fastighetsägarnas bristande incitament och låga avkastning skulle vara huvudproblemet med dagens nyproduktion – man hänvisar bara till januariöverenskommelsens punkt 44, som inte heller anför några sådana argument. Inte heller diskuteras vilka negativa effekter av de föreslagna förändringarna som skulle kunna drabba enskilda hyresgäster, hyresgästorganisationer, staten och kommunerna. Under rubriken "konsekvenser för hyresgäster" i den obligatoriska konsekvensbeskrivningen anförs endast fördelar med

det nya systemet, framför allt i form av det något naiva förslaget att låta fastighetsägaren ta ansvar för att ge information om hyresläget på orten. Konsekvenserna för *kommunerna* av förändringen bedöms bli marginella – utan att de negativa effekterna på kommunernas förutsättningar för att ta ansvar för bostadsförsörjningen för sina sämre ställda medborgare diskuteras. Konsekvenserna för *organisationerna på hyresmarknaden* av denna för dem helt grundläggande förändring avfärdas på fem rader om ”skiftat fokus”.

#### INGENTING OM HYRESMARKNADENS SÄRDRAG OCH HYRESPOLITIKENS INTENTIONER

Utredningen beaktar inte hyresmarknadens allmänt erkända särdrag (se ovan) och diskuterar inte heller betydelsen av den ojämlikhet i marknadsmakt mellan hyresvärd och hyresgäst som råder vid oreglerad hyressättning under bostadsbrist. Transaktionskostnader berörs visserligen kort men endast i ekonomiska termer och inte som psykologiska och sociala förankringskostnader. Inte heller diskuteras förslagets betydelse för den svenska integrerade hyresmarknaden, och de relateras inte heller till de ovan presenterade intentioner som ligger bakom den svenska hyresregimen, alltså: (1) en allmän hyresnivå som inte pressas upp vid bostadsbrist; (2) en hyresstruktur som återspeglar efterfrågan på en tänkt marknad i långsiktig balans; (3) ett reellt besittningsskydd som inte kan kringgå genom marknadsmässiga hyreshöjningar; (4) en utjämnad förhandlingsposition mellan hyresvärdar och enskilda hyresgäster.

Eftersom utredningen nu föreslog grundläggande förändringar i gällande regelverk kunde man först och främst förvänta sig en diskussion om i vilken utsträckning dessa olika mål fortfarande kan anses gälla – vilket jag alltså tills vidare vill hävda att de gör. Vidare – om målen alltså gäller – borde en grundlig utvärdering ha genomförts av i vilken utsträckning målen uppfylls av dagens system och framför allt en analys av hur måluppfyllelsen skulle påverkas av utredningens förslag. Det enda som utredningen erbjuder av detta är en begränsad diskussion om besittningsskyddet i relation till förslagen, där dock ”besittningsskydd”, som utvecklas nedan, ges en helt annan innebörd än den etablerade.

De senaste årens ökade sociala problem på hyresmarknaden kan delvis relateras till tidigare förändringar i regelverket. Framför allt pekar det mesta på att de förändringar i allmännyttans roll och bruksvärdessystemets tillämpning som infördes 2011 haft sådana effekter, även om de lokala variationerna är betydande (Grander 2020). Någon utvärdering av dessa föränd-



ringar och deras effekter redovisas dock inte av utredningen, och förslagen relateras inte heller till de problem som enligt utbredd uppfattning har blivit ett resultat av de tidigare förändringarna.

Oavsett avsaknaden av en sådan diskussion kan vi utgå från att förslagen skulle ha lett till höjda hyresnivåer – vilket alltså är ett direkt uttryck för syftet om förbättrade ekonomiska incitament för fastighetsägarna – och därmed till ytterligare svårigheter för de grupper som i dag har problem på hyresmarknaden. Detta inte minst som förslagen skulle genomföras under en period med bostadsbrist i de större städerna men även på många andra orter. I Boverkets bostadsmarknadsenkät för 2021 anger 73 procent av de kommuner som har besvarat frågan, med 90 procent av landets befolkning, att det råder underskott på bostäder på den lokala marknaden (Boverket 2021a).

Som vi sett har den svenska modellen med kollektiva hyresförhandlingar rötter långt tillbaka i tiden, och ända sedan 1930-talet har hyres- och bostadspolitiken utgått från betydelsen av en stark hyresgästorganisation som förhandlar med fastighetsägarna och deras organisationer. Utredningens förslag skulle innebära en brytning med denna tradition i nyproduktionen – och på sikt sannolikt även i beståndet, jag återkommer till det. Nu ville utredningen rent av förbjuda hyresgästerna att förhandla kollektivt om hyrorna i nyproduktionen. Detta skulle ha inneburit att överge den väletablerade förenings- och förhandlingstraditionen i hyresboendet och ensidigt förskjuta maktförhållandena till fastighetsägarnas förmån.

Då organisationernas inflytande över hyresfrågorna som utvecklats under 1930-talet institutionaliserades i lagstiftning 1939 och 1942 var ett uttalat syfte att rationalisera hyresmarknaden och undvika allvarliga hyreskonflikter (Rolf 2020). En utbredd uppfattning har varit att många fastighetsägare, i synnerhet kanske de med begränsade förhandlingsresurser, har sett det kollektiva förhandlingssystemet som mera praktiskt och lätthanterligt än att förhandla individuellt med varje enskild hyresgäst och driva tvister i hyresnämnden (se t.ex. Victorin 1980, s. 376–377). Enligt företrädare för hyresmarknadens partsorganisationer är dagens system till stora delar välfungerande, även om kritik också har framförts mot olika inslag, framför allt från Fastighetsägarna. Systemet tycks också, att döma av undersökningar som gjorts genom åren, ha ett betydande stöd i den allmänna opinionen. Om ett etablerat och i stora delar välfungerande system ska revideras i grunden – vilket på sikt skulle bli en sannolik effekt av utredningens förslag – är det så mycket mer anmärkningsvärt att man inte först diskuterar problemen med gällande system.

## UTREDNINGENS ”BESITTNINGSSKYDD”

Det enda inslag i bruksvärdessystemets intentioner som utredningen tar upp till behandling är det reella besittningsskyddet. Då bruksvärdessystemet från slutet av 1960-talet successivt ersatte hyresregleringen från andra världskriget sågs det nya systemet som en väg att hantera den i princip olösliga motsättningen mellan avtalsfrihet och besittningsskydd på hyresmarknaden, något som också beskrivs i det nu kapsejsade utredningsbetänkandet: ”Kvarboenderätten kan bli närmast illusorisk om oskäliga hyreskrav kan åberopas för att få hyresgästen att flytta från hemmet” (SOU 2021:50, s. 90). I direktiven till utredningen framhålls också att reglerna om fri hyressättning vid nyproduktion ska ge hyresgäster ett reellt besittningsskydd.

De regler som utredningen föreslår kan emellertid inte uppfattas som ett reellt besittningsskydd i egentlig mening. Om en lägenhets attraktionskraft på marknaden förändras skulle detta i sig vara skäl för fastighetsägaren att höja hyran utöver KPI, något som i så fall går ut över hyresgästens reella besittningsskydd. Som utredningen formulerar saken:

Hyran ska jämföras med hyran för liknande lägenheter, dvs. lägenheter med liknande attraktionskraft. Prövningslägenhetens hyra får inte väsentligt avvika från hyran för liknande lägenheter. Det innebär att hyresgästen är skyddad från ett handlande av hyresvärden som kan vara att anse som ett kringgående av reglerna om besittningsskydd. Hyresvärden hade anars, sedan ändrade förhållanden visats föreligga, kunnat begära en hyra som var så hög att hyresgästen inte kunde bo kvar. Hyran kan visserligen vid en sådan prövning komma att höjas markant, men den nya hyran har sin grund i att den får anses marknadsmässig. (SOU 2021:50, s. 18.)

Till skillnad från det reella besittningsskyddet enligt gällande system, som syftar till att skydda hyresgästen just mot marknadsmässig hyrespress, innebär förslaget tvärtom bara ett skydd mot att behöva betala högre hyra än den som gäller på marknaden i övrigt. Alltså inte ett besittningsskydd mot orimliga hyreshöjningar vid bostadsbrist utan på sin höjd ett skydd mot att hyresvärden utövar prisdiskriminering i förhållande till andra hyresgäster som utsätts för samma marknadspress. Ett sådant begränsat diskrimineringskydd skulle innebära en klar försämring av hyresgästernas ställning jämfört med nuvarande system, som alltså håller nere hyreshöjningarna vid bostadsbrist.

## EN INBYGGD HYRESSPIRAL

Ett annat mål med bruksvärdessystemet var att hålla tillbaka den allmänna hyresnivån vid bostadsbrist. Flera inslag i den senaste utredningens förslag riskerar att tillsammans leda just till den typ av ”hyresspiral” av stigande hyror vid bostadsbrist som bruksvärdessystemet syftar till att motverka. Framför allt skulle utformningen av de föreslagna principerna för hyreshöjningar utöver KPI sannolikt leda till en sådan hyresspiral genom att de ytterligare förstärker hyresgästernas underläge på marknaden, något som blir särskilt tydligt på en ort med bostadsbrist.

Först och främst var möjligheterna i utredningens förslag till omprövning av den av fastighetsägaren satta hyran begränsade – och samtidigt krävande för hyresgästen. Huvudregeln föreslogs vara att fastighetsägaren årligen får höja hyran motsvarande utvecklingen av KPI plus marknadsvärdet av ”ändrade förhållanden” upp till 10 procent, undantagsvis mer. Hyran fick inte heller avvika väsentligt från lägenheter ”med liknande attraktionskraft” i samma kommun eller på annan ort. Dessa jämförelser skulle därtill ske med hyror som ligger i ”det övre spannet”. För att kunna motsätta sig en hyreshöjning måste hyresgästen följaktligen hitta lägenheter ”med liknande attraktionskraft” att hänvisa till vars hyra ligger mer än 10 procent under den som hyresvärden begär. Hyresgästens position skulle också försvagas av en ”passivitetsregel” med innebörden att hyresgästen blir bunden att betala en högre hyra som hyresvärden meddelar, detta även om hyresgästen inte uttryckligen accepterar höjningen.

Förutom att förslagen ställer höga krav på den enskilda hyresgästens förmåga att på egen hand orientera sig på hyresmarknaden, såväl i den egna kommunen som i landet i stort, skulle risken vara stor för en hyresspiral som omfattar inte bara den lokala hyresmarknaden utan hela landet. Det är svårt att se hur förslaget om en hyresstatistik framtagen av fastighetsägarna(!), det motmedel som utredningen föreslår, skulle ha kunnat ändra på den saken. En sådan statistik skulle tvärtom mycket väl kunna bidra till en förstärkt hyresspiral.

## FRÅN BEGRÄNSAD REFORM TILL SYSTEMSKIFTE – TRE MEKANISMER

En omdiskuterad fråga var om utredningens förslag om oreglerad hyressättning i nyproduktionen skulle uppfattas som en begränsad reform utan större effekter på hyresmarknaden i övrigt, eller om det också skulle bli ett första steg mot marknadshyror även i det övriga beståndet. Enligt min uppfattning är det åtminstone tre mekanismer som kan förväntas leda till att förslagen får en spridning även till det befintliga hyresbeståndet. Jag

betecknar dem som mognadsmekanismen, marknadsmekanismen respektive den politiska mekanismen.

*Mognadsmekanismen* betyder helt enkelt att den nyproduktion som inledningsvis omfattas av utredningens förslag med tiden kommer att övergå till att bli en del av det befintliga beståndet, där hyressättningen baseras på konsumentprisindex (KPI) och bedömningar av "ändrade förhållanden" som påverkar attraktionskraft och efterfrågan, alltså marknadsutvecklingen. Över tid kommer därför andelen av hyresmarknaden som omfattas av det nya systemet att växa, i princip oberoende av utvecklingen på hyresmarknaden i övrigt eller av förändringar i hyrespolitiken. Det var en motsvarande mognadsmekanism som låg bakom utvecklingen av det allmännyttiga hyresbeståndet från några enstaka procent till närmare en fjärdedel av det totala bostadsbeståndet – och över hälften av hyresbeståndet – under 1960- och 1970-talen.

*Marknadsmekanismen* är mera svårgripbar. Det finns dock mycket som tyder på att en mera marknadsinriktad hyressättning i nyproduktionen, som successivt förstärks av mognadsmekanismen, också skulle få en inverkan via marknaden på hyresbeståndet i stort. Från de enskilda hyresgästernas perspektiv kommer parallella bestånd av hyresbostäder med hyror satta enligt olika modeller med all sannolikhet att uppfattas som delar av en och samma marknad. I hyresförhandlingarna skulle dock marknadshyror satta enligt utredningens modell behandlas separat från bruksvärdeshyror. Om sådana marknadshyror skulle komma att dominera i nyare årgångar kan detta påverka förutsättningarna för att hitta jämförelseobjekt för bruksvärdesbedömningar. Man kan också föreställa sig situationer där en fastighetsägare kan utöva tryck på sina hyresgäster att ställa sig utanför de kollektiva förhandlingarna. Sådana situationer kan t.ex. vara vid byte av hyresgäst, vid omfattande renoveringar eller då femtonårsperioden för presumtionshyressättning går ut i en fastighet.

Det är svårt att med säkerhet säga något om vilken roll marknadsmekanismen skulle komma att spela för att sprida oreglerad hyressättning till delar av det befintliga beståndet. Här kan vi inte heller utan vidare dra lärdomar från andra länders hyresreformer, eftersom det där genomgående rört sig om övergångar från offentligt reglerade hyror till marknadshyror och inte som fallet skulle vara i Sverige en övergång från hyror satta i kollektiva förhandlingar. Möjligen kan marknadsmekanismen också få betydelse i kombination med den tredje mekanism som jag nu vill peka på.

*Den politiska mekanismen* innebär att politiska beslut kan komma att fattas vilka avsiktligt eller oavsiktligt ändrar förutsättningarna för den samlade

hyresregimen. Utredningens förslag var alltså ett resultat av januariöverenskommelsens punkt 44 – som i sig kan ses som en illustration av den politiska mekanismen för att sprida marknadshyror. I samband med att SOU 2021:50 offentliggjordes framhöll justitieministern Morgan Johansson (S) denna punkt i överenskommelsen som en eftergift för att i stället kunna behålla investeringsstödet till nyproduktion av hyresrätter. (Se också Johansson m.fl. 2020, där justitieministern tillsammans med de bostadspolitiska talespersonerna från MP, C och L tillsammans framhåller återinfört investeringsstöd och fri hyressättning i nyproduktionen som två centrala bostadspolitiska reformer inom ramen för januariöverenskommelsen.) Det skulle alltså ha rört sig om vad som brukar kallas politisk *kohandel* (på engelska ”logrolling”). Kohandel skiljer sig från en vanlig kompromiss, där utfallet i en viss fråga hamnar mellan två ståndpunkter längs någon skala. Vid kohandel sker i stället ett byte av frågor på så sätt att den ena parten går med på motpartens ståndpunkt i en fråga för att i gengäld få igenom sin egen ståndpunkt i en annan fråga. Utan januariöverenskommelsens kohandel om hyrorna skulle det i dag inte finnas någon sakfrågemässig politisk majoritet i riksdagen bakom ett förslag om marknadshyror, något som också bekräftades av det dramatiska politiska händelseförloppet under sommaren 2021. Jag återkommer till innebörden av denna kohandel i avsnitt 9 nedan.

Oavsett vilken exakt vikt man tillmäter var och en av dessa tre mekanismer betyder de sammantaget en hög sannolikhet för att marknadshyror i nyproduktionen på sikt skulle leda till marknadshyror också i det övriga beståndet av hyresbostäder – och omvänt är det svårt att se vilka mekanismer som skulle kunna motverka en sådan utveckling då förändringen väl är genomförd. Eftersom en sådan spridning av ett fastighetsägarstyrt hyressättningsystem skulle betyda en grundläggande förändring i den svenska hyresregimen är det desto mer anmärkningsvärt att utredningen över huvud taget inte berörde möjligheten av en sådan spridning eller diskuterade vilka effekter en sådan utveckling skulle få på maktförhållanden, besittningsskydd och boendekostnader på hyresmarknaden. Detta förstärker intrycket av att utredningens förslag egentligen var tänkt som ett första steg mot att införa marknadshyror generellt, men att dess tillskyndare inte ville stå till svars i opinionen för ett så kontroversiellt steg.

I utredningsbetänkandet diskuteras inte någon av dessa mekanismer. I stället betonas – utan belägg – att förslagen endast kommer att få begränsad räckvidd. Enligt min uppfattning talar alltså det mesta för att utredningens förslag – eller liknande förändringar av hyressättningen i nyproduktionen – på sikt via de tre mekanismerna skulle leda till marknadshyror i stora delar av beståndet, med betydande ekonomiska och institutionella konsekvenser. De institutionella förändringarna skulle då bli långtgående, och att senare riva upp det skulle i sig få negativa konsekvenser – som vi nu ser i Berlin, där införandet av marknadshyror inte bara lett till kraftiga hyreshöjningar utan även blivit en grogrund för protestaktioner, politiska konflikter och senast ett folkomröstningsresultat om expropriering av privata hyresbostäder (Herold 2021).

#### SKULLE FÖRSLAGEN ENS HA LETT TILL ÖKAD NYPRODUKTION?

Syftet med utredningens förslag angavs vara att öka nyproduktionen av hyresrätter genom att stärka fastighetsägarnas incitament. Det synes dock oklart både i vilken utsträckning förslagen verkligen skulle ha lett till detta och vilken typ av nyproduktion som i så fall skulle ha kommit till stånd. Redan systemet med presumtionshyror syftar till att göra nyproduktion ekonomiskt säkrare för fastighetsägarna, och en utbredd uppfattning är som nämnts att dagens prisnivåer på de flesta håll redan motsvarar efterfrågan från de grupper som har råd att betala. De förstärkta incitamenten jämfört med presumtionshyrorna skulle därför framför allt ligga i de mekanismer som jag diskuterat ovan, vilka på sikt skulle leda till snabbare och säkrare hyreshöjningar än med presumtionshyrorna.

Utredningen hänvisade till att några privata och allmännyttiga bostadsföretag i enkätsvar visat en vilja att investera mer med ny lagstiftning om fri hyressättning vid nyproduktion. Dessa enkäter hade dock betydande brister i fråga om frågeformulering, svarsfrekvens och prognosvärde, något som också framhölls av utredningen själv, som ändå vågade sig på att dra tämligen detaljerade inferenser från svaren.

Om ett nytt regelverk av den typ som utredningen föreslog ändå skulle leda till ökad nyproduktion pekar det mesta på att denna skulle ske i storstäder och på andra orter med högt efterfrågetryck från välbeställda hushåll. För att åstadkomma en ökad nyproduktion som skulle inriktas på att hantera de växande problemen på hyresmarknaden för hushåll med begränsade resurser krävs andra typer av incitament och andra styrmedel än enbart höjd ekonomisk avkastning för fastighetsägarna.

#### SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OM UTREDNINGEN

Nedan sammanfattar jag min kritik av utredningsbetänkandet i ett antal punkter. Listan kan vara bra att ha till hands som checklista nästa gång ett förslag om att införa marknadshyror i nyproduktionen dyker upp.

- Utredningen anlägger ett förenklat marknadsperspektiv på hyressättning och beaktar inte tillräckligt de speciella förutsättningar som gäller för bostadsmarknaden i allmänhet och särskilt för hyresmarknaden.
  - Utredningen beaktar inte bostadens speciella egenskaper, framför allt dess betydelse som hem och grannskap, och de sociala och psykologiska transaktions- och förankringskostnader som ger fastighetsägaren och hyresvärden ett övertag på en oreglerad marknad.
  - Utredningen tar inte innebörden av att det allmänna enligt grundlagen har att trygga rätten till bostad på allvar, och inte heller betydelsen av policyteorin om offentliga korrektiv till bostadsmarknaden.
  - Utredningen relaterar inte sina förslag till de växande problemen på hyresmarknaden. Även om dessa problem bara i begränsad utsträckning kan lösas med hjälp av ändrade regler för hyressättning riskerar utredningens förslag tvärtom att försvåra problemen.
  - Utredningen relaterar inte sina förslag till gällande regelverk för hyressättning och målen för detta. Här kunde man förvänta sig (1) en diskussion om i vilken utsträckning dessa mål fortfarande kan anses gälla; (2) en utvärdering av i vilken utsträckning målen uppfylls av dagens system; samt (3) en utvärdering av hur måluppfyllelsen skulle påverkas av utredningens förslag.

- Utredningen diskuterar inte den långsiktiga betydelsen av att dess förslag skulle innebära en brytning med modellen med kollektiva hyresförhandlingar i enlighet med hävdvunnen svensk förenings- och förhandlingstradition. Inom hyresboendet tar denna sig uttryck i den svenska hyresgäströrelsens höga medlemstal och betydande politiska legitimitet.

- Utredningen underskattar sannolikheten för att dess förslag kommer att leda till ökade inslag av marknadshyror även i beståndet – via vad jag betecknat som mognadsmekanismen, marknadsmekanismen och den politiska mekanismen.

- Det som utredningen betecknar som ett reellt besittningsskydd innebär inte något skydd mot marknadsmässig hyrespress, utan på sin höjd ett skydd mot att hyresvärden utövar prisdiskriminering i förhållande till andra hyresgäster som utsätts för samma marknadspress.

- Utformningen av de föreslagna principerna för hyreshöjningar utöver KPI riskerar att leda till en hyresspiral genom att de ytterligare förstärker hyresgästernas underläge på marknaden, något som blir särskilt tydligt vid bostadsbrist. Till detta bidrar också den föreslagna passivitetsregeln samt att jämförelser kan göras med hela landet och med ”det övre spannet” av hyresnivåer enligt hyresstatistik framtagen av fastighetsägarna.

- Det är oklart om utredningens förslag skulle leda till en ökad nyproduktion. I så fall torde denna komma att ske på orter med högt efterfrågetryck från välbeställda hushåll.

Skulle ett system med fastighetsägarstyrda hyror införas i nyproduktionen – och på sikt av allt att döma även i det befintliga beståndet – skulle det rimligtvis också innebära en övergång från den svenska integrerade hyresmarknaden till ett dualistiskt system med ”social housing”. Frågan om ”social housing” har länge varit tabubelagd i den politiska debatten i Sverige och förknippats med stigmatisering och segregation (se Sondell 2018 för en relativt aktuell översikt över partiernas inställning). På senare år har tanken emellertid börjat poppa upp från olika håll. Detta hänger säkerligen samman med att det är svårt att i en hyresregim baserad på marknadshyror se någon annan väg att säkerställa bostäder till rimliga kostnader för hushåll och individer med begränsade ekonomiska resurser. En sådan sektor skulle under alla omständigheter ta lång tid att bygga upp och organisera – och skulle med all sannolikhet stöta på en rad olika stigberoende hinder (se Bengtsson 2017). Under tiden skulle av allt att döma förhållandena på hyresmarknaden ytterligare försämrats för denna kategori av hushåll.

Utredningens förslag till institutionella förändringar skulle vara svåra att



dra tillbaka om de en gång genomförts. På så sätt skulle en sådan reform ha starka inslag av stigberoende. Detta till skillnad från dagens system med presumtionshyror – som också syftar till att ge fastighetsägarna ekonomiska incitament till nyproduktion, men som skulle kunna avvecklas genom ett politiskt beslut utan större institutionella återverkningar på hyresregimen i övrigt.

## 8. Internationell utblick – kan vi jämföra med Finland?

I debatten kring utredningen hänvisades ofta till det successiva införandet av marknadshyror som ägde rum i Finland i det privatägda hyresbeståndet under åren 1989–94. I en uppmärksam tv-debatt förde sålunda Nyamko Sabuni (L) fram det finländska systemet som förebildligt och som vad som eftersträvades med utredningens just framlagda förslag, medan Nooshi Dadgostar (V) i stället såg det finländska exemplet som avskräckande och en illustration av vad som skulle hända i Sverige om förslaget genomfördes. Det är intressant att notera att både anhängaren Sabuni och motståndaren Dadgostar uppenbarligen tycktes se marknadshyror också i beståndet som en konsekvens om förslagen skulle genomföras.

Debatten illustrerar samtidigt att denna typ av jämförelser alltid är svåra. Den stora skillnaden mellan Sverige och Finland är att den finländska hyresregimen är dualistisk med en behovsprövad sektor av ”social housing”. I Finland finns ingen motsvarighet till den svenska allmännyttan som i princip erbjuder bostäder till alla hushållstyper utan behovsprövning. Hyressektorn är också betydligt mindre än den svenska. En annan skillnad är att Finland till skillnad från Sverige inte har någon kooperativ bostadssektor av betydelse; i stället spelar olika former av ägarbostäder en viktig roll i bostadsförsörjningen.

Kan vi då inte lära oss något av den finska hyresregimen? Oavsett de stora skillnaderna mellan Sverige och Finland är det ändå intressant att notera att införandet av marknadshyror ursprungligen avsåg endast nyproduktionen och endast genomfördes på andra orter än de större städerna. Via en kombination av mognadsmekanismen, marknadsmekanismen och den politiska mekanismen ledde processen redan fem år senare till att marknadshyror infördes i hela den privata hyressektorn (jfr Ruonavaara 2013).

Utredningen gjorde för sin del en ambitiös översikt av ett antal andra länders hyresregimer. Analysen avsåg dock bara de juridiska systemen och inte sociala och ekonomiska aspekter av hyresmarknaderna. Det övergripande syftet med denna genomgång var också något oklar och den tycks inte ha inspirerat utredningens förslag annat än beträffande administrativa detaljer i de egna förslagen.

Sannolikt hade det i relation till utredningens förslag varit mera fruktbart med en genomgång av hyresmarknadernas funktionssätt i några andra länder. Visserligen är den svenska hyresregimen unik genom den integre-

rade hyresmarknaden utan något system för behovsprövad "social housing" och genom sin starka organiserade hyresgäströrelse. Men det borde ändå vara möjligt att dra vissa lärdomar från andra länder, inte minst i anslutning till erfarenheter från olika fall av övergång från ett mera reglerat system till någon form av marknadshyrer. Att jämförelser mellan helt olika bostadsregimer kan vara fruktbara för förståelsen av den egna regimen illustreras av den jämförelse mellan de fem nordiska ländernas bostadspolitik som presenteras i Bengtsson (red.) [2006] 2013 och som sammanfattas i kapitlet Bengtsson (2013c). En sådan kontrafaktisk jämförelse är dock något helt annat än att försöka importera bostadspolitiska system eller delar av dem från ett land till ett annat (se Bengtsson 2013c, s. 426–432 om problem med tidigare sådana försök mellan de nordiska länderna).

## 9. Det politiska spelet kring hyrorna

Sedan lång tid har som nämnts ett antal akademiska ekonomer, livligt påhejade av Dagens Nyheters och Svenska Dagbladets ledar- och ekonomisidor, talat för marknadshyror. Samma kritik som dessa debattörer tidigare riktade mot hyresregleringen från andra världskriget har sedan sjuttioalet drabbat nuvarande system med kollektiva förhandlingar och bruksvärdesprövning (se åter Andersson & Jonung 2019a; 2019b). Däremot har väljaropinionen alltid varit mot marknadshyror – senast belagt i en undersökning av DN/Ipsos i juni 2021 (Rosén 2021). Även marknadsliberala partier har därför varit obenägna att driva frågan av rädsla för att straffas av väljarna.

Mycket riktigt har ”marknadshyror” länge varit ett fullt ord i partipolitiken. Både januariöverenskommelsen och SOU 2021:50 undviker termen och talar hellre om ”fri hyressättning”. I realiteten handlar det ändå som vi sett om en fastighetsägarstyrd hyresmodell i enlighet med min definition av marknadshyror i avsnitt 2, alltså ”ett system för hyressättning där fastighetsägaren kontrollerar hyrorna”. Innebär detta att det skett en omsvängning i sak i synen på marknadshyror framför allt hos januariöverenskommelsens C och L, men kanske även hos andra partier? Som framhölls i avsnitt 5 är det nog för tidigt att säga något säkert om detta, och möjligen kommer nästa valkampanj med efterbörd att ge tydligare indikationer om vart synen på hyresfrågan är på väg i partierna.

Något bör sägas om det politiska spelet kring utredningen. Kompromisser och kohandel är en naturlig del av politiken – inte minst svensk politik – något som utvecklats av statsvetaren Leif Lewin i boken *Ideologi och strategi* (1984). Hyreslagstiftningen är, förutom att den har en avgörande betydelse för medborgarnas rätt till bostad, också ett viktigt inslag i regelverket kring ägande av och förfoganderätt över fast egendom. Det framhålls ofta att den typen av grundläggande lagstiftning bör vara långsiktigt stabil för att göra effekterna av ekonomiskt beslutsfattande förutsägbara för medborgarna och företagen. Att som i januariöverenskommelsen försöka bygga en långsiktig förändring av ett så grundläggande regelverk på en tillfällig politisk majoritet skapad genom kohandel måste därför sägas ha varit djärvt.

Den klassiska kohandeln i svensk politik, 1930-talets krisuppgörelse mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet, gav S långsiktigt stöd för sin ekonomiska politik och Bondeförbundet för sin jordbrukspolitik, var- efter båda politikområdena kom att institutionaliseras för lång tid framåt

(se Lewin 1984). Däremot finns det inte mycket som tyder på att januariöverenskommelsens punkt 44 och utredningens förslag skulle ha kunnat leda till institutionalisering av en hållbar politisk jämvikt baserad på marknadshyror och investeringsstöd, som alltså var de bytesobjekt för kohandel som framhölls bland annat av justitieministern. För detta var uppfattningarna om förslaget långsiktiga innebörd alltför disparata mellan de partier som stod bakom överenskommelsen. Reglerna om investeringsstöd kan ändras genom ett enkelt beslut, något som bekräftas i skrivande stund av att inga medel finns avsatta till det i den just antagna M/KD/SD-budgeten (Bergvall 2021a; 2021b). Däremot skulle ett beslut om införande av ett nytt regelverk om marknadshyror vara av betydligt mer institutionsbyggande karaktär.

Frågan är hur trovärdigt det är att byteshandeln på denna punkt verkligen gällde enbart investeringsstödet. I så fall har den S-ledda regeringen verkligen gjort en dålig affär genom att byta till sig kortsiktiga anslag mot långsiktig institutionell förändring. Betydligt mera sannolikt är att spelet framför allt handlade om regeringsmakten, och att de regeringsföreträdare som deltog i förhandlingen i själva verket var beredda att sälja ut den svenska hyresregimen för att få sitta kvar i regeringsställning.

I *Ideologi och strategi*, som handlar om ett antal centrala politiska beslut under 1900-talet, analyserar Lewin ett antal strategier för politikens potentiella förlorare. Januariöverenskommelsens punkt om ”fri hyressättning” kan i det perspektivet ses som ett nytt och intressant bidrag till Lewins lista. Den sinnrika strategi som C och L följde gick alltså ut på att få motståndaren att driva och genomföra – och i förlängningen ta huvudansvaret för – en opinionsmässigt svårsmält politik. Nu räckte alltså denna strategi för att få motståndaren att genomföra den egna politiken inte hela vägen den här gången.

I mer generella termer handlar en sådan strategi om att få igenom ideologiskt motiverade beslut som går emot en negativ eller skeptisk medlems- och folkopinion. Givetvis behövs även här något att byta med – i detta fall var bytesvaran av allt att döma regeringsmakten.

## 10. Sammanfattning och slutdiskussion

- Till skillnad från andra av välfärdsstatens nyttigheter som skola, vård och pensioner fördelas i normalfallet bostäder till medborgarna via marknaden och inte genom direkt tilldelning från stat och kommun. Bostadspolitiken verkar genom offentliga korrektiv till marknaden.

- Bostads- och hyresmarknaden skiljer sig från andra marknader i en rad avseenden som fått motivera olika former av offentliga korrektiv. Det mest betydelsefulla särdraget är de transaktions- och förankringskostnader som blir följden om ett hushåll behöver överge sitt hem och sitt bostadsområde. På en oreglerad hyresmarknad ger sådana kostnader fastighetsägaren betydande marknadsmakt över hyresgästen.

- Sverige har en så kallad integrerad hyresmarknad, där såväl privata som offentliga fastighetsägare i princip riktar sig till alla typer av hushåll oberoende av inkomst utan behovsprövning, en modell som har blivit alltmer ovanlig i andra länder. Den svenska hyresregimen har hela tiden varit unik i ett annat avseende, nämligen genom att hyressättningen baseras på kollektiva förhandlingar både i den privata och i den offentliga hyressektorn.

- Bruksvärdessystemet syftar till en allmän hyresnivå som inte pressas upp på grund av bostadsbrist, en hyresstruktur som återspeglar efterfrågan på en marknad i långsiktig balans samt ett reellt besittningsskydd som inte kan kringgå genom stora hyreshöjningar vid bostadsbrist. Det kollektiva hyressättningssystemet syftar därtill till att utjämna skillnaden i förhandlingsposition mellan hyresvärdar och enskilda hyresgäster. En översiktlig uppföljning av den svenska hyresregimens ursprungliga intentioner pekar på att dessa – trots en del försvagningar i regelverket – alltså uppfylls åtminstone i någon mån i fråga om hyresnivåer, reellt besittningsskydd och utjämning av marknadsmakt mellan hyresgäst och hyresvärd. Mer oklart är det då det gäller hyresstrukturen.

- Den unika svenska hyresregimen har växt fram och successivt institutionaliserats i en stigberoende process där beslut vid en punkt A ändrat förutsättningarna vid senare tidpunkter B. Uttryckt i termer av stigberoendets mekanismer uppfattades den svenska modellen för hyressättning länge som effektiv och som legitim, och den hade stöd av aktörer med makt, framför allt de centrala organisationerna på hyresmarknaden.

- Under långa perioder har partipolitisk konsensus rått om hyrespolitiken, och även efter att frågan blivit mer omstridd från 1980-talet har kritiska

partier varit benägna att ligga lågt. Frågan har varit kontroversiell inom flera partier, samtidigt som den uppfattats som opinionsmässigt känslig. Andra aktörer har varit betydligt mer aktiva, framför allt de stora organisationerna på hyresmarknaden som i realiteten varit drivande i den svenska hyresregimens utveckling. De neoklassiskt inriktade ekonomer som deltagit i debatten har varit entydigt positiva till marknadshyror och detsamma gäller också Dagens Nyheters och Svenska Dagbladets ledar- och ekonomisidor.

- Under senare år har de sociala och ekonomiska problemen på bostadsmarknaden blivit allt allvarligare. Om detta tycks alla bedömare vara överens. Enligt svensk grundlag ska det allmänna trygga rätten till bostad, och det finns all anledning att ifrågasätta om denna statens skyldighet mot sina medborgare är uppfylld i dag. Trots enighet om att det råder kris i bostadsförsörjningen har bostadspolitiken under ett antal år kännetecknats av passivitet och handfallenhet, och den senaste större reformen var den nya allbolagen och förändringarna i hyreslagen som alltså trädde i kraft 2011.

- Som en del av januariöverenskommelsen mellan S, MP, C och L tillsattes en utredning om ”fri hyressättning i nybyggnation”, vars betänkande föranledde en regeringskris och därefter drogs tillbaka. En granskning av utredningens förslag visar att de av allt att döma skulle ha lett till växande inslag av marknadshyror även i det befintliga bostadsbeståndet. Detta skulle ha inneburit betydande förändringar i den svenska hyresregimen och försvagat hyresgästernas redan missgynnade position på marknaden. Utredningen är principiellt intressant därför att den mera konkret än många svepande debattinlägg visar hur marknadshyror kan komma att införas i praktiken och vilka problem detta skulle innebära för hyresgästerna.

- I debatten görs ofta jämförelser med andra länders hyresregimer, i diskussionen kring den senaste utredningen framför allt med Finland. Den svenska hyresregimen med sina kollektiva förhandlingar skiljer sig dock i grunden från alla andra nationella system, vilket gör denna typ av jämförelser äventyrliga. Om man ska kunna dra lärdomar från andra länder måste jämförelsen systematiskt ta hänsyn till de institutionella skillnaderna mellan olika länders bostads- och hyresregimer, något som kräver ambitiösa forsknings- och utredningsprojekt.

- Det politiska spelet kring hyresfrågorna i januariöverenskommelsen och den efterföljande utredningen är intressanta och lärorika. I sin strategi försökte C och L att få motståndaren, regeringen, att driva, genomföra och i förlängningen ta huvudansvaret för en opinionsmässigt svårsmält politik. Detta var en originell strategi av kohandel för att genomföra en ideologiskt

motiverad förändring mot en negativ eller skeptisk medlems- och folkopinion. Strategin möjliggjordes genom att motparten i utbyte kunde erbjudas regeringsmakten. Men den räckte alltså inte ända fram den här gången.

#### VAD KAN GÖRAS?

Vad kan då göras för att förbättra hyresgästernas position i den svenska hyresregimen? Som många påpekat är dagens problem på hyresmarknaden av sådan karaktär att de inte kan lösas enbart genom reformer av hyressättningen. Att ständigt försöka stärka de kapitalstarka fastighetsägarnas incitament tycks inte heller vara en framkomlig väg till en större och socialt hållbar nyproduktion utan snarare försvåra situationen för sämre ställda hushåll. Redan presumtionshyrorna syftar till att ge fastighetsägarna ekonomiska incitament till nyproduktion, men de har inte löst problemen med bostadsbristen, och nu föreslås alltså andra vägar att ytterligare förstärka incitamenten att bygga nytt.

Det ligger en intressant paradox i detta. Då fastighetsägarna hävdar att bostadsbristen beror på att bruksvärdesystemet ger för låga hyror för att ge incitament till nyproduktion skapas en särregel som innebär att nyproduktionshyror inte behöver vara bruksvärdesrelaterade. Då bostadsbristen fortfarande inte försvinner förklaras detta återigen med att fastighetsägarnas incitament är otillräckliga, och marknadshyror i nyproduktionen ses som svaret på detta. Som framkommit är det dock högst oklart om marknadshyror verkligen skulle leda till ökad nyproduktion. Om så vore fallet skulle denna av allt att döma rikta sig till välbeställda hushåll i storstäderna och inte komma de hushåll till godo som i dag har störst problem att få en god bostad.

Mitt syfte här är inte att komma med förslag till politiska lösningar, men mycket tyder på att det i dag krävs andra typer av incitament och andra styrmedel än ökad ekonomisk avkastning för fastighetsägarna. För att åstadkomma en ökad nyproduktion inriktad på att hantera dagens problem på hyresmarknaden behövs i stället strukturella reformer i den anda som låg bakom tillkomsten av de allmännyttiga bostadsföretagen på 1940-talet. Även denna reform påverkade de privata fastighetsägarnas incitament men inte genom att ensidigt öka deras möjligheter till ekonomisk avkastning utan genom att begränsa deras möjlighet att göra vinst genom att enbart höja hyrorna vid bostadsbrist.

I dag har EU-anpassningen och allbolagen visserligen förändrat allmännyttans förutsättningar för att ta ett bostadssocialt ansvar i grunden, men mer borde ändå kunna göras för att hjälpa dessa kommunägda företag att ta



sitt ansvar för bostadsförsörjningen för alla grupper. Förslag som har förekommit i debatten är att återinföra avdragsrätten för avsättningar till underhållsfonder och att sänka momsen på hyra för bostäder. Att på olika sätt uppmuntra alternativa förvaltningsformer utan eller med begränsat enskilt vinstsyfte skulle också kunna vara en väg mot ökad marknadsmakt för de boende. Andra åtgärder som skulle kunna förbättra marknadsförutsättningarna för sämre ställda hushåll är bibehållet och utvecklat investeringsstöd, statliga hyresgarantier, höjda bostadsbidrag och bostadstillägg, bostadsförmedling efter behov och inte bara efter kötid samt förbud mot orimliga krav på den bostadssökandes ekonomi, ungefär som i förordningen om investeringsstödet (SFS 2016:881; Boverket 2021b). Dessutom måste den lucka i bruksvärdessystemet täppas till som i dag möjliggör renoveringsprocesser och ger fastighetsägare incitament till att dra i gång dem. Ingenting av detta skulle underlättas av marknadshyror i nyproduktionen eller beståndet. En del skulle i stället försvåras.

För att införa sådana mer strukturella marknadsstyrande reformer och starkare offentliga korrektiv till hyresmarknaden krävs utredningar och förhandlingar av en helt annan typ än de som initierades i januariöverenskommelsen. Att just denna utredning nu har lagts till handlingarna betyder ingalunda att frågan om ytterligare marknadsanpassning av hyrespolitiken är död. Det är dock svårt att se hur en fortsatt utveckling i denna riktning skulle kunna uppfylla grundlagens krav på att det allmänna har att trygga rätten till bostad.

# Referenser

Abarkan, Abdellah m.fl. (2019) Lyssna på forskningen – den visar avregleringens problem. *Dagens Nyheter*, DN Debatt, 17 oktober 2019.

Andersson & Jonung (2019a) Hyresregleringen måste bort också för gamla hyresrätter. *Dagens Nyheter*, DN Debatt, 7 januari 2019.

Andersson & Jonung (2019b) Så införs marknadshyror snabbt och rättvist för alla. *Dagens Nyheter*, DN Debatt, 15 februari 2019.

Arnott, Richard (1987) *Economic Theory and Housing*. I: Mills, Edwin S (red.) *Handbook of Regional and Urban Economics, Vol. II. Urban Economics*. Amsterdam: North-Holland.

Baeten, Guy, Sara Westin, Emil Pull & Irene Molina (2017) Pressure and violence: Housing renovation and displacement in Sweden. *Environment and planning A*, 49 (3): 631–651.

Bengtsson, Bo (1992) *Hyra och bruksvärde – om hyrespolitikens intentioner*. Licentiatavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Gävle: Statens institut för byggnadsforskning.

Bengtsson, Bo (1995) *Bostaden – välfärdsstatens marknadsvara*. Doktorsavhandling. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, Comprehensive Summaries of Uppsala Dissertations from the Faculty of Social Sciences.

Bengtsson, Bo (2013a) Sverige – kommunal allmännyttan och korporativa särintressen. I: Bo Bengtsson, (red.), Erling Annaniassen, Lotte Jensen, Hannu Ruonavaara & Jón Rúnar Sveinsson, *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Andra reviderade upplagan. Malmö: Égalité.

Bengtsson, Bo (2013b) Varför så olika? Om en nordisk gåta och hur den kan lösas. I: Bo Bengtsson, (red.), Erling Annaniassen, Lotte Jensen, Hannu Ruonavaara & Jón Rúnar Sveinsson, *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Andra reviderade upplagan. Malmö: Égalité.

Bengtsson, Bo (2013c) Fem länder, fem regimer, fem historier – en nordisk jämförelse. I: Bo Bengtsson, (red.), Erling Annaniassen, Lotte Jensen, Hannu

Ruonavaara & Jón Rúnar Sveinsson, *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Andra reviderade upplagan. Malmö: Égalité.

Bengtsson, Bo (2017) Socialbostäder och stigberoende. Varför har vi inte "social housing" i Sverige? I: Björn Andersson, Frida Petersson & Anette Skårner (red.) *Den motspänstiga akademikern. Festskrift till Ingrid Sahlin*. Malmö: Égalité.

Bengtsson, Bo (red.), Erling Annaniassen, Lotte Jensen, Hannu Ruonavaara & Jón Rúnar Sveinsson ([2006] 2013) *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Andra reviderade upplagan. Malmö: Égalité.

Bengtsson Bo & Martin Grander (2022, kommande) *Bostadsfrågan som politik och intressekamp*. Malmö: Égalité.

Bergvall, Olle (2021a) Högerbudgeten slopar byggstöd. *Dagens Arena*, 24 november 2021.

Bergvall, Olle (2021b) M och SD vill avveckla byggstöd. *Dagens Arena*, 17 oktober 2021.

Boverket (2016) *Den sociala bostadssektorn i Europa*. Jämförelser mellan sex EU-länder. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2021a) *Bostadsmarknadsenkäten 2021*. Karlskrona; Boverket. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/> Hämtad 2021-11-05.

Boverket (2021b). *Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2016:10) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla hyresbostäder och bostäder för studerande*. Karlskrona; Boverket. <https://www.boverket.se/sv/lag--ratt/forfattnings-samling/gallande/hys--BFS-2016-10/> Hämtad 2021-11-05.

Chisholm, Elinor, Philipa Howden-Chapman & Geoff Fougere (2020) Tenants' Responses to Substandard Housing: Hidden and Invisible Power and the Failure of Rental Housing Regulation. *Housing, Theory and Society*, 37 (2): 139–161.

Donner, Herman, Peter Englund & Mats Persson (2017) *Distributional Effects of Deregulating the Stockholm Rental Housing Market*. Report to the Swedish Fiscal Policy Council 2017/1.

Ds 2021:23 *Ett oberoende tvistlösningsförfarande för kollektiva hyrestvister*.

Dynarski, Mark (1986) Residential Attachment and Housing Demand. *Urban Studies* 23 (1): 11–20.

Granath Hansson, Anna (2020) *En social bostadssektor i Sverige?* Stockholm: Fores.

Grander, Martin (2020) *Allmännyttan och jämlikheten: Svensk bostadspolitik vid vägskäl?* Stockholm: SNS Förlag.

Herold, Lovisa (2021) Så vill Berlinborna hejda skenande hyror. *Dagens Nyheter*, 2 oktober 2021.

Hårsman, Björn (1981) *Housing Demand Models and Housing Market Models for Regional and Local Planning*. Stockholm: Swedish Council for Building Research.

Hårsman, Björn & John M. Quigley (1991) Housing Markets and Housing Institutions in a Comparative Context. I: Björn Hårsman & John M. Quigley (red.) *Housing Markets and Housing Institutions: An International Comparison*. Dordrecht: Kluwer.

Johansson, Morgan, Ola Johansson, Robert Hannah & Emma Hult (2020) Regeringen ska utreda fri hyressättning i nyproduktion. *Dagens Nyheter*, DN Debatt, 24 april 2020.

Kjellström, Anders (2015) EU:s inre marknad och den svenska allmännyttan. I: Tapio Salonen (red.) *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm. Liber.

Kopsch, Fredrik (2019) *En hyresmarknad i kris. Fortsätt lindra symptomen eller bota sjukdomen?* Stockholm: SNS Förlag.

Lewin, Leif (1984) *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. Stockholm: Norstedts.

- Lindbeck, Assar (2012) *Ekonomi är att välja. Memoarer*. Stockholm: Bonniers.
- Listerborn, Carina (2018) *Bostadsjämlighet. Röster om bostadsnöden*. Stockholm: Premiss förlag.
- Lukes, Steven ([1974] 2004) *Power. A Radical View*. Andra reviderade upplagan. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pagrotsky, Sonja (2010) *Utmaningen av allmännyttan. Hur en svensk modell kan försvaras i en internationell värld*. Masteruppsats. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Polanska, Dominika, Sarah Liz Degerhammar & Åse Richard (2019) *Renovräkt! Hyresvärdars makt(spel) och hur du tar striden*. Stockholm: Verbal förlag.
- Ramböll (2015) *Den svenska hyresmarknaden. Scenarioanalys*. Stockholm: Ramböll.
- Ramböll (2018) *Scenarioanalys. Marknadshyror för hyreslägenheter i Stockholms län*. Stockholm: Ramböll
- Regeringsformen* (1974).
- Rolf, Hannes (2020) *En fackförening för hemmen. Kollektiv mobilisering och maktkamp på hyresmarknaden i Stockholm och Göteborg 1875–1942*. Doktorsavhandling. Ersta Sköndal Bräcke högskola.
- Rosén, Hans (2021) DN/Ipsos: Lööfs väljare säger nej till omstridda hyresreformen. *Dagens Nyheter*, 22 juni 2021.
- Runquist, Weddig (2021) *Hur har andrahandslägenheter i Malmö kommun fördelats till hemlösa över tid? En studie av prioriteringar och exkluderingar*. Lund: Lunds universitet, Socialhögskolan.
- Ruonavaara, Hannu (2013) Finland – den dualistiska bostadsregimen och jakten på det sociala. I: Bo Bengtsson, (red.), Erling Annaniassen, Lotte Jensen, Hannu Ruonavaara & Jón Rúnar Sveinsson, *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Andra reviderade upplagan. Malmö: Égalité.

Sondell, Malin (2018) *Social housing i Sverige. En paradoxal bostadspolitik*. Masteruppsats. Uppsala, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

SOU 1942:14 *Promemoria angående hyresreglering utarbetad inom Justitiedepartementet*.

SOU 1966:14 *Ny hyreslagstiftning*. Betänkande av Hyreslagstiftningssakkunniga.

SOU 1976:60 *Hyresrätt 1 – Förhandlingsordningar på bostadshyresmarknaden m.m.*

SOU 2021:50 *Fri hyressättning vid nyproduktion*. Betänkande av Utredningen om fri hyressättning vid nyproduktion.

SOU 2021:58 *Läge och kvalitet i hyressättningen*. Betänkande av Hyreskommissionen.

Stahl, Konrad (1985) *Microeconomic Analysis of Housing Markets: Towards a Conceptual Framework*. I: Konrad Stahl (red.) *Microeconomic Models of Housing Markets*. Berlin & Heidelberg: Springer-Verlag.

Sveriges Kommuner och Landsting (2009) *Yttrande över "Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – överväganden och förslag (Ds 2009:60)"*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Weinberg, Martin, Joseph Friedman & Stephen K. Mayo (1981) *Intraurban Residential Mobility: The Role of Transactions Costs, Market Imperfections, and Household Disequilibrium*. *Journal of Urban Economics*, 9 (3): 332–348.

Venti, Steven & David Wise (1984) *Moving and Housing Expenditure: Transaction Costs and Disequilibrium*. *Journal of Public Economics*, 23 (1–2), 207–243.

Victorin, Anders (1980) *Kollektiv hyresrätt*. Stockholm: Norstedts.









