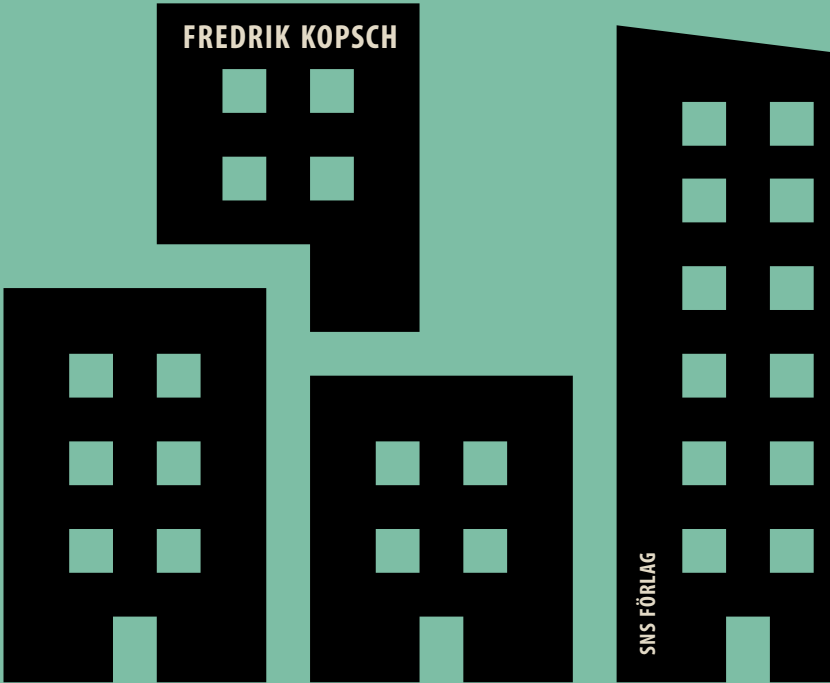




FREDRIK KOPSCH

SNS FÖRLAG

En hyresmarknad i KR!S

**Fortsätt lindra symptomen
eller bota sjukdomen?**

En hyresmarknad i kris

FREDRIK KOPSCH

En hyresmarknad i kris

Fortsätt lindra symptomen
eller bota sjukdomen?

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se
www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys. 280 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.

En hyresmarknad i kris. Fortsätt lindra symptomen eller bota sjukdomen?

Fredrik Kopsch

© 2019 Författaren och SNS Förlag

Omslag och grafisk form: Allan Seppa

ISBN 978-91-88637-23-9

INNEHÅLL

Utgivarens förord	7
Författarens förord	9
Sammanfattning	11
Hundra år med hyresregleringar	17
 <i>Del I Hyresmarknaden</i>	
Kapitel 1. Hyresmarknaden	25
Kapitel 2. En social bostadspolitik	33
Kapitel 3. Hyresreglering	55
Kapitel 4. Historiska försök att lindra symptomen	100
 <i>Del II Sjukdomen och symptomen</i>	
Kapitel 5. Decennier av köer	137
Kapitel 6. Hyresrätter blir bostadsrätter	160
Kapitel 7. Den svarta marknaden	170
 <i>Del III Botemedlet</i>	
Kapitel 8. Vad vill vi uppnå?	191
Kapitel 9. Hur når vi dit?	201
Kapitel 10. Avslutning	218
 Referenser	
Appendix	232

UTGIVARENS FÖRORD

Sverige har under de senaste 100 åren oftast haft lagstiftning som gjort att hyresnivån på hyresrätter legat under den nivå som skulle råda på en oreglerad marknad för hyresrätter. Fredrik Kopsch, som är universitetslektor i fastighetsvetenskap vid Lunds universitet, ger en historisk exposé över hur beslutsfattare sedan första världskriget resonerat kring det som brukar kallas hyresregleringen och vilka praktiska konsekvenser den får för samhället. Genom att använda statistik från Stockholms bostadskö och Bostadsförmedlingen har han kunnat göra analyser över vilka som får tillgång till hyresbostäder. Han har även kunnat studera sambandet mellan bostadskö och bostadsbygge samt vilka bostäder som ombildas från hyresrätter till bostadsrätter och i vilken utsträckning detta sker. Utöver de kvantitativa analyserna kompletterar Fredrik Kopsch med intervjuer för att belysa svarthandeln med hyreskontrakt som annars är svår att studera. Författaren ger också konkreta exempel på hur lagstiftningen skulle kunna reformeras.

Rapporten utgör en del av SNS forskningsprojekt Hållbar samhällsbyggnad. Projektet ämnar ta fram ny kunskap om hur den byggda omgivningen kan förbättras givet samhällets förändrade demografiska och tekniska förutsättningar. Det är SNS förhoppning att rapporten ska ge ny kunskap och bidra till diskussionen om bostadsmarknaden i ett bredare perspektiv samt vara ett värdefullt underlag för beslutsfattare. Författaren svarar själv för analys, slutsatser och förslag. SNS som organisation tar inte ställ-

ning till dessa. SNS har som uppdrag att initiera och presentera forskningsbaserade analyser av viktiga samhällsfrågor.

Projektet har möjliggjorts genom bidrag från en referensgrupp som också följer forskningsprojektet. Referensgruppen består av AP7, Boverket, E.ON., Einar Mattsson, Ellevio, Infrastrukturdepartementet, Installatörsföretagen, Jernhusen, JM, Kommuninvest, Länsförsäkringars forskningsfond, Nacka kommun, Newsec, Ramboll, Region Stockholm, Skandia, Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges Byggindustrier, Trafikverket, Transportföretagen, Tågoperatörerna, White Arkitekter och Volvo Bussar. Robert Erikson, professor i emeritus sociologi vid Institutet för social forskning (SOFI) vid Stockholms universitet, är SNS vetenskapliga råds representant i referensgruppen och Kerstin Gillsbro, vd för Jernhusen, är gruppens ordförande. Författaren har fått många värdefulla synpunkter på utkast till rapporten från referensgruppens medlemmar.

Peter Englund, professor emeritus vid Handelshögskolan i Stockholm och Uppsala universitet, har vid ett akademiskt seminarium lämnat konstruktiva synpunkter på ett manus till rapporten.

Stockholm i september 2019

Thérèse Lind

forskningsledare, SNS

FÖRFATTARENS FÖRORD

Jag har skrivit den här boken i förhoppning om att någon gång få uppleva en fungerande hyresmarknad i Sverige. De gånger jag själv har flyttat inom Sverige har bostadsfrågan alltid varit ett orosmoment. De långa köerna har gjort att jag fått förlita mig på tur. Bostadsmarknaden ska naturligtvis inte vara fri från politik, men politiken måste vara träffsäker och målinriktad. De som vill hyra sin bostad ska enkelt kunna göra det. De som inte kan, ska få adekvat ekonomiskt stöd för att kunna. Det behövs en välbalanserad avvägning mellan samhällsekonomisk effektivitet och rättvisa. Då kan hyrorna inte regleras.

Ett antal personer förtjänar ett tack. Tack till Herman Donner, de analyser som kapitel 5 och 6 grundar sig i, bygger på pågående forskning vi bedriver tillsammans. Tack också till Malin Sjöstrand som varit till stor hjälp att navigera i den, för mig, ofta snåriga juridiska djungeln. Min avsikt har inte varit att ge en heltäckande bild, men väl en översiktlig sådan. Malin har också kommenterat en tidigare version av manus. Tack till Helena Norrby och Sara Björkeholm som hjälpt mig komma i kontakt med både en person som tidigare försökt köpa, och en svartmäklare.

Ett stort tack även till Hans Lind, Robert Östling, Bo Bengtsson, Bo Söderberg, Lars Jonung och främst Peter Englund, som alla läst och kommenterat tidigare versioner av manus, era kommentarer har varit väldigt värdefulla. Och David Sundström på SNS, tack för att jag fick skriva den här boken.

Ett särskilt tack vill jag rikta till Martin Macken. Tack för att du, tillsammans med mig, tog dig tid att lyssna igenom det svenska proggarkivet i jakt på inledande citat till varje kapitel.

Varje citat är tänkt att på ett någorlunda sätt spegla innehållet i kapitlet där det anges, samt i vissa fall ge en bild av hur bokens tema behandlats i populärkulturen.

Lund i augusti 2019

Fredrik Kopsch

SAMMANFATTNING

Den här boken handlar om *hyresreglering* med vilket avses sådan lagstiftning som resulterar i hyresnivåer som systematiskt ligger under de hyresnivåer som skulle råda vid en fri hyressättning. Sverige har under de senaste hundra åren för det mesta haft sådan lagstiftning.

Mer specifikt handlar boken om några av de konsekvenser, eller symptom, som hyresreglering orsakar. Syftet är dels att presentera en genomgång av de historiska försök som gjorts att lagstifta bort dessa symptom, dels att undersöka och belysa kopplingen mellan de oönskade symptomen och hyresregleringen. De symptom som behandlas i boken är bostadsbrist och långa köer, ombildningar av hyresrätter samt svarthandel.

Genom historien har ett flertal andra marknader också varit prisreglerade. Hyresmarknaden har emellertid särskilt varit, och är fortfarande, föremål för prisreglering. Detta kan möjligen förklaras av att bostaden som vara skiljer sig på ett antal sätt från övriga varor. Bostäder är dyra att producera (vilket gör en hyresmarknad nödvändig för hushåll som inte kan bära produktionskostnaden), de är heterogena (ingen bostad är helt lik den andra) och bostadsbyten är förknippade med relativt höga transaktionskostnader. Hyresreglering motiveras ofta som ett medel att säkerställa dels att även hushåll med låga inkomster kan bo i attraktiva områden, dels att hyresgästen kan bo kvar utan att behöva oroa sig för kraftiga hyreshöjningar.

Bostadsbrist och långa köer

Bostadsbrist i form av långa köer och kötider har sedan prisreglering infördes i Sverige bemötts på ett sätt: produktionen av bostäder måste öka. De långa kötiderna har bidragit till att en del hushåll fått det allt svårare att hitta en långsiktigt trygg lösning på sitt boende. För de hushåll som inte har möjlighet att köpa sitt boende är hyresmarknaden det enda alternativet. När hyresregleringen återinfördes 1942 tillkännagavs från lagstiftarens sida att bostadssubventioner måste införas. De lägre hyrorna hade annars, allt annat lika, riskerat att byggandet sjönk till alltför låga nivåer.

Även innan hyresreglering förekom bostadssubventioner. En viktig skillnad mellan de tidigare subventionerna och de som kom efter att bostadsköerna börjat växa är dock de grupper som subventionerna riktar sig till. Tidiga subventioner skulle lösa bostadsproblemet för särskilda, alltid inkomstsvaga, grupper.

Tanken bakom de senare subventionerna var i stället att lösa en generell brist på bostäder. Det senaste exemplet är det statliga investeringsstödet från 2016, som syftar till att subventionera fram hyreslägenheter med låga hyror, dock utan att säkerställa att hushåll med lägre inkomster får tillgång till dem.

I boken redovisas statistik över Stockholms bostadskö och dess relation till antalet bostäder samt antalet nyproducerade bostäder. Det finns inget tydligt samband mellan bostadskö och bostadsbyggande, inte heller något tydligt samband mellan köns storlek och antalet bostäder per person. I stället har vi i dag betydligt fler bostäder per person än vid miljonprogrammets slut då köerna var mycket kortare.

Ett ytterligare problem har att göra med fördelningen av bostäder. När priset inte längre tillåts fungera som en allokeringssmekanism behövs något annat. I Sverige har vi ofta valt fördelning efter kötid med resultatet att den som får ett hyreskontrakt inte nödvändigtvis är den som värderar bostaden högst. Detta är en effektivitetsförlust som Boverket uppskattat kostar samhället

10 miljarder kronor per år. Eventuellt kan denna effektivitetsförlust motiveras av en rättvis fördelning. En analys av tillgänglig statistik från Bostadsförmedlingen i Stockholm visar dock på att de mest attraktiva lägenheterna, mätt som störst skillnad mellan jämviktshyra och reglerad hyra, tillfaller hushåll med höga inkomster. Slutsatsen blir således att hyresreglering inte bara är ineffektiv, den leder dessutom inte till en önskvärd fördelning.

Ombildningar av hyresrätter

Ombildningar av hyresrätter till bostadsrätter uppfattats ibland som ett problem. En ombildning av en hyreslägenhet innebär dock att lägenheten flyttas från en reglerad till en oreglerad marknad. Av detta kan man förvänta sig effektivitetsförbättringar. Om man däremot vill ha en fungerande hyresmarknad, vilket det finns goda skäl till, krävs hyreslägenheter.

Striden kring ombildningar har pågått sedan hyresreglering återinfördes 1942. För att hindra ombildningar, som observerats under första världskrigets hyresreglering, reglerades även överlåtelsepriser för bostadsrätter. Eftersom båda marknaderna reglerades fanns inga ekonomiska incitament att ombilda.

Sedan regleringen av bostadsrätter försvann i slutet av 1960-talet har dock kampen sett annorlunda ut. De politiska partierna har turats om att med olika medel ömsom underlätta, ömsom försvåra ombildningar.

En stark drivkraft för ombildningar är att värdet på en lägenhet skiljer sig åt beroende på upplåtelseform. Om värdeskillnaden är stor finns följaktligen ett stort värde för hyresgäst och hyresvärd att förhandla om. Hyresvärden kan vara villig att sälja fastigheten om priset är högre än värdet av att behålla den. Hyresgästen kan vara villig att betala ett pris som är lägre än priset för att köpa en motsvarande bostadsrätt.

Om hyresreglering skapar starka incitament till ombildningar

borde man kunna observera många ombildningar under tider av hyresreglering. En presentation av antalet ombildade hyresfastigheter sedan mitten av 1800-talet visar att ombildningar har varit vanliga under perioder av hyresreglering, medan de inte förekommit under perioder utan hyresreglering. Det finns endast ett undantag. Under perioden 1942 till 1968 förekom knappt några ombildningar. Detta sammanfaller med perioden då även priset på bostadsrätter kontrollerades.

Svarthandel

Att hyresreglering gör en svart marknad sannolik visste man redan 1917. Både hyresgäster och hyresvärdar kan på olika sätt olovligt ta ut värdet av skillnaden mellan den reglerade hyran och jämviktshyran. Från och med hyresregleringens återinförande 1942 förbjöds avflyttande hyresgäster i lag att ta emot kontant ersättning från nästkommande hyresgäst.

Som ett svar på att de reglerade hyrorna minskade rörligheten i hyresbeståndet, infördes 1968 en bytesrätt. Bytesrätten är en god idé, eftersom den kan förväntas leda till ett mer effektivt nyttjande av lägenheterna. Bytesrätten har dock öppnat en ny väg för svarthandel, där kontant ersättning erbjuds i samband med bytet till den part som har den mer attraktiva lägenheten. Detta uppmärksammades 2017 av en utredning som tillsatts för att råda bot på problemen med svarthandel. Förslagen från utredningen innebär att bytesrätten inskränks något, och att alla inblandade parter i en svart hyresaffär hotas med fängelsestraff.

Det är på grund av den svarta marknadens natur svårt att göra några kvantitativa studier. I den här boken återges i stället två samtal. Ett med en kvinna, Maria, som känt sig tvungen att köpa ett hyreskontrakt när hennes livssituation förändrades. Och ett med en man, Lars, som under en längre tid livnärt sig på att förmedla svarta hyreskontrakt.

Samtalet med Maria ger en intressant inblick i dels orsaken till att någon vill köpa ett hyreskontrakt svart, dels hur en affär kan gå till. Maria befann sig i en trasslig familjesituation och behövde ett nytt boende i ett relativt centralt beläget område i Stockholm. Eftersom hon saknade möjlighet att låna pengar för att köpa en bostadsrätt, och saknade kötiden för att få ett hyreskontrakt, återstod endast möjligheten att köpa ett svartkontrakt. Det mest talande kan vara hennes tilltro till bostadskön. Även efter incidenten med ett misslyckat köp av hyreskontrakt, då hon insett att behovet av en bostad kan komma plötsligt, har hon valt att inte ställa sig i bostadskön. För vad ska det tjäna till?

Samtalet med svartmäklaren Lars ger ytterligare en intressant insikt i hur marknaden fungerar. Jag fick ett antal erbjudanden om lägenheter som jag skulle kunna köpa, och hur ett köp skulle kunna läggas upp. Det framgick att det egentligen finns tre sätt att köpa ett kontrakt. Antingen känner man en hyresvärd som är villig att sälja, eller så ingår man ett byte eller uppger att man bott ihop med den man köper av, och att man nu ska separera. Förslaget jag fick var att köpa en liten lägenhet som jag senare skulle kunna använda som bytesobjekt för en mer passande. Det kanske mest intressanta som framkom i det här samtalet är det nya förslaget om att kriminalisera även köparen i affären. Från Lars perspektiv skulle det nämligen innebära en lägre risk än tidigare eftersom risken att en köpare anmäler affären minskar om köparen själv riskerar ett straff.

Ett förslag till lösning

Om man vill lösa de problem som den här boken behandlar, finns det bara ett sätt: avskaffa hyresregleringen. Min utgångspunkt är dock att hyresrätten ska vara ett attraktivt alternativ, även för de som planerar att bo längre. Därför krävs ett besittningsskydd. Här måste man dock göra en viktig avvägning. Ett besittningsskydd

som gäller för alltid kräver att hyran för alltid regleras på något sätt. Detta riskerar att minska rörligheten och återigen skapa de oönskade problem vi i dag kan observera.

Mitt förslag är att besittningsskyddet begränsas till tio år. Det ger en säker och relativt lång hyresperiod, samtidigt som det säkerställer att hyrorna kan anpassas till jämviktsnivå över tid. Vid ingången av ett hyresavtal ska hyran få sättas fritt. Hur hyran får höjas under avtalsperioden ska vara transparent. Vid omförhandling av hyresavtal ska dessa prövas mot hyran för jämförbara lägenheter, där hyran också satts fritt.

Detta förslag kan frigöra hyreslägenheter och därmed bidra till en lösning av bostadssituationen, som i sin tur kan underlätta matchning på exempelvis arbetsmarknaden. Det kan dock skapa oönskade utfall i fördelningen av inkomster, men här kan staten hjälpa.

Det finns flera hinder mot en omreglering av hyressättningen. Ett av dem är att de grupper som privilegieras av det nuvarande systemet skulle bli förlorare. Som övergångsregel föreslår jag därför att alla befintliga kontrakt gäller för den kommande tioårsperioden. Hyresvärdar har redan i dag möjlighet att köpa ut hyresgäster, vilket gör att den framtida vinsten vid nya hyresnivåer kan delas av hyresgäst och hyresvärd, och genom beskattning även av staten.

Ett annat hinder mot omreglering som brukar lyftas fram är att politiken är stigberoende. Det kan ses som osannolikt att drastiskt byta ett system mot ett annat. Av den anledningen föreslår jag här ny lagtext som baseras på den lagtext som låg till grund för bruksvärdesreformen.

Den här boken visar att hyresreglering är ett dåligt medel för att hjälpa bostadsmarknadens svaga: hushåll med låga inkomster. Här behöver staten ta ett större ansvar. Bostadsbidragen bör därför utökas, alternativt, eller i kombination, bör bostäder riktade till hushåll med lägre inkomster övervägas.

HUNDRA ÅR MED HYRESREGLERINGAR

Den här boken handlar om *hyresreglering*. Den svenska hyresmarknaden har under 100 år, med få uppehåll, varit föremål för regleringar. Hyresreglering har införts under både första och andra världskrigen med, vad vi får anta, allmänhetens bästa i åtanke. Att avreglera i fredstid har dock visat sig svårt. I samband med införda hyresregleringar har beslutsfattare observerat en rad symptom som kommer tas upp i den här boken. I stället för att förändra eller ens utreda möjliga förändringar i grundorsaken till symptomen, det vill säga hyresregleringen, har man genom ett lapptäcke av lagstiftning sökt eliminera de oönskade symptom som uppkommit. Det önskvärda resultatet, en fungerande hyresmarknad, har uteblivit.

I den svenska debatten förekommer ett antal olika definitioner av hyresreglering. Detta innebär att inte alla är överens om att vi ens har en hyresreglering. En definition skulle exempelvis vara att lagstiftningen tydligt behöver bestämma hyresnivåer. Att lagstiftningen innehåller tillåtna hyresnivåer är förstås *en* definition av hyresreglering. Men den är snäv.

Bo Bengtsson skriver i boken *13 myter om bostadsfrågan* om myten att Sverige har en hyresreglering.¹ Med myt menar Bo

1. Se kapitel 2 i *13 myter i bostadsfrågan* framtagen av nätverket CRUSH.

Bengtsson ”en föreställning som omfattas och sprids som sann eller rimlig, utan att närmare belägg efterfrågas”.² Han menar vidare att de som använder begreppet hyresreglering antyder att det svenska hyressättningssystemet är en kvarleva från efterkrigstiden. Bo Bengtsson presenterar ingen egen definition av hyresreglering. I stället föreslår han att det svenska hyressättningssystemet ska kallas det *kollektiva förhandlingssystemet*.

Införandet av det nya systemet beskriver Bo Bengtsson som att lagstiftaren ville ta ett steg bort från hyresreglering. En möjlig definition kan då ta sin utgångspunkt i lagstiftarens avsikt. Det vill säga, vi har hyresreglering om lagstiftaren har för avsikt att hyrorna ska regleras. Bo Bengtsson medger dock man får ”använda termer och begrepp på det sätt som man finner lämpligt – åtminstone så länge man definierar dem”.³ I ljuset av det faller det sig märkligt att han senare skriver att användandet av begreppet *hyresreglering* ”är så uppenbart missvisande att det måste uppfattas antingen som en medveten politisering eller som uttryck för mer eller mindre omedvetet grupptänkande bland ekonomer och andra som diskuterar hyresmarknaden”.⁴

När Bo Bengtsson konfronterar ekonomer med deras språkbruk beskriver han hur han brukar få till svar att ”de definierar alla slags avvikelser från ’fria marknadshyror’ som ’hyresreglering’”.⁵ Det är en bristfällig definition, det håller jag med om.

När jag i den här boken använder mig av begreppet hyresreglering, menar jag *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*, det vill säga där jämvikt råder.

2. Bo Bengtsson (2016), s. 21.

3. Bo Bengtsson (2016), s. 22.

4. Bo Bengtsson (2016), s. 28.

5. Bo Bengtsson (2016), s. 23.

Min definition tar sin utgångspunkt i vilket utfall lagstiftningen skapar med avseende på hyrorna. Detta behöver inte vara fallet i alla områden eller för alla lägenheter, eftersom en hyresreglering inte behöver vara bindande överallt samtidigt. Definitionen innefattar således även strikta hyresregleringar och hyreskontroller där staten bestämmer en maximal hyresnivå, men också andra system såsom det nuvarande bruksvärdesystemet och hyresförhandlingslagen, där hushållens betalningsvilja och preferenser för olika typer av lägenheter eller områden inte tillåts avspglas i hyresnivåer.

Det är resultatet av lagstiftningen som är viktigt, och blir resultatet hyror som konsekvent och systematiskt avviker från jämviktsnivån har vi att göra med en hyresreglering.

Det bör noteras att det även på en marknad där jämviktshyror tillåts, kommer sannolikt hyresnivåer att tillfälligt avvika från jämviktshyran. Orsaken till detta är att hyror, precis som många andra priser, har en inneboende stelhet. Jämvikten kan kontinuerligt förskjutas antingen uppåt eller nedåt till följd av förändringar i både efterfrågan och utbudet. Hyreskontrakt har normalt sett en viss löptid, vilket gör att hyrorna inte momentant kommer att förändras för att ett nytt jämviktsläge uppstår. Sådana avvikelser i hyresnivån från dess jämviktsläge är dock inte systematiska och konsekventa. Därför särskiljer min definition sådan lagstiftning som syftar till att upprätthålla ingångna avtal mellan hyresgäster och hyresvärdar. Sådana regler innefattas alltså inte i begreppet *hyresreglering*, såsom det kommer användas här. När hyrornas jämviktsnivå förändras, kommer det att ske en rörelse mot den nya jämviktsnivån, på en marknad utan hyresreglering.

Vid sidan av hyresreglering finns andra regler som styr hyresrättens och hyresmarknadens funktionssätt. Ett viktigt exempel på en sådan reglering är besittningsskyddet. För att hyresrätten ska kunna vara ett attraktivt boende även för de som inte endast planerar att kortsiktigt vistas i en ort eller i en lägenhet, krävs

vetskapen om att ett ingånget avtal mellan hyresgäst och hyresvärd inte kan ändras över en natt. Detta med avseende på en rad aspekter, men kanske främst på hyresnivån.

En viktig fråga är den om ett starkt besittningsskydd, som säkerställer att de som bor i hyresrätt kan planera långsiktigt, också kräver en hyresreglering. På en marknad där fastighetsägare tillåts sätta precis vilken hyra som helst från dag till dag, blir en lagstiftning om besittningsskydd i princip meningslös. Fastighetsägare som vill bli av med hyresgäster kan enkelt lyckas med detta genom att höja hyran till en nivå som hyresgästen inte kommer att vara villig att betala.

En lösning som inte kräver hyresreglering (enligt min definition) är att lagstifta om långa avtal, exempelvis fem eller tio år. Dessa behöver kopplas till en uttalad och transparent modell för hyreshöjningar under avtalstiden. Det är dock inte helt tydligt att det skulle krävas någon lagstiftning för att sådana avtal skulle finnas på marknaden, de existerar exempelvis för räntor på bolånemarknaden, utan att ha reglerats fram.

Den här boken är indelad i tre delar och består av tio kapitel. I kapitel 1 behandlas *hyresmarknaden*. Det som är viktigt att få med sig här är dels vilken roll som en hyresmarknad har att fylla på en väl fungerande bostadsmarknad, dels varför den svenska marknaden för hyresrätter, med historiskt kraftig dominans av kommunägda allmännyttiga bolag, ser ut som den gör. I kapitlet beskrivs också de problem, eller symptom som jag väljer att kalla dem, som över de senaste hundra åren fått utstå kritik och sett politiska förslag med ambitionen ett rätta till dem. Det är naturligtvis omöjligt att ge en fullständig beskrivning av den svenska hyresmarknaden utan att beskriva den tradition av hyresregleringar och hyreskontroller vi haft.

I kapitel 2 redogör jag kort för vissa delar av den sociala bostadspolitiken. Vad som är viktigt att ha med sig är synen på bostaden som en del av välfärden. Här blir exempelvis trångbodd-

hetsnormer viktiga, men även olika system för att kunna hjälpa hushåll med lägre inkomster att komma in på bostadsmarknaden. I kapitlet finns också en redogörelse för ett antal vanliga försvar för hyresregleringen.

I kapitel 3 beskriver jag hyresreglering från ett teoretiskt perspektiv. Men jag redogör även för det svenska systemet och hur det har förändrats över tid. Här försöker jag förklara varför hyresregleringar förekommer och vilka effekter de har ur ett teoretiskt perspektiv. Där finns också en koppling till samhällsekonomisk effektivitet, och avvägningar mellan effektivitet som mål och rättvisa. Men här återfinns dessutom en genomgång av den svenska traditionen av hyresreglering och hyreskontroll som är den grundläggande förklaringen till att vi har vårt nuvarande system. Vilka argument har historiskt framförts, och vilka argument framförs i dag?

I kapitel 4 redogör jag för den lagstiftning, eller snarare det lapptäcke av lagstiftning, som föreslagits för att komma till rätta med de symptom som observerats. Här tar jag upp politikens ständigt återkommande förslag riktade mot ett ökat bostadsbyggande för att hantera de långa hyresköer som bildats, de ständigt varierande förutsättningarna för ombildning från hyresrätt till bostadsrätt samt aktuella förslag och åtgärder för att eliminera den svarta marknaden för hyreskontrakt, och hur de har varierat över tid.

Bokens andra del innehåller tre kapitel som var för sig går igenom analyser av grundorsakerna till de tre symptom som diskuteras i boken: långa köer, ombildningar och svarthandel. Varje kapitel beskriver kopplingen mellan det distinkta symptomet och hyresregleringen. Syftet är att se vilka kopplingar som kan göras mellan uppkomna symptom och hyresreglering. Detta är viktigt för att man ska förstå grundorsaken.

Beskrivningen i den här boken ämnar till stora delar vara positivistiskt inriktad, det vill säga resultaten säger inte hur det *bör*

vara, utan i stället hur det faktiskt *är*. För bokens tredje del blir det däremot nödvändigt med ett normativt angreppssätt.

I kapitel 8 besvaras frågan om vad vi faktiskt vill att hyresmarknaden ska uppnå. Eftersom jag inte kan svara för vilken typ av fördelning av tillgängliga resurser som var och en i samhället önskar sig är utgångspunkten i det här kapitlet hur jag själv ser en rimlig fördelning med vissa bostadssociala perspektiv. Här tvingas jag alltså att bli normativ men inte utan att ta upp andra synsätt.

Kapitel 9 ger en översiktlig beskrivning av hur vi skapar den marknad vi önskar, vilka nödvändiga korrigeringar som krävs av lagstiftningen och vilka eventuella problem det kan komma att resultera i. Utgångspunkten ligger i nuvarande lagstiftning: vägen till den nuvarande situationen har följt en viss stig och väldigt stora avsteg från den stigen kan vara svåra att motivera från politiskt håll.

Kapitel 10 är ett slutord och en uppmaning till beslutsfattare att problemen inte kommer att försvinna om systemet som skapar dem inte förändras i grunden.



DEL I

HYRESMARKNADEN

KAPITEL 1.

HYRESMARKNADER

På ena sidan ligger radhusen med trädgård nu mot ån
På andra sidan ser man verkstan och hyreshusens gråa rad
På ena sidan ligger golfbanan och disponentens gröna slott
På andra sidan kretsar brukets liv kring Domus och ett stånd med korv
Blues Annika

Beroende på var någonstans i livet vi befinner oss ställer vi olika krav på vårt boende. När vi är unga och vill flytta hemifrån har vi exempelvis inte lika höga krav på långsiktiga lösningar eller komfort för vårt boende, som när vi ska bilda familj.

För de som ämnar vistas på en ort mer kortsiktigt, exempelvis studenter eller personer som under perioder har tillfälliga anställningar, är hyresmarknaden väl lämpad. Att hyra boende är förknippat med betydligt lägre transaktionskostnader än att köpa boende. Man hittar en lägenhet, flyttar in och flyttar ut igen när livssituationen förändras, antingen för att man vill ha en annan slags bostad, eller bo på annan ort. Under tiden åtnjuter hyresgästen full service och tar inga nämnvärda risker, exempelvis för värdeminskning. Att kortsiktigt lösa sitt boende på den ägda marknaden – genom bostadsrätt eller äganderätt – tenderar att bli både dyrare, på grund av de högre transaktionskostnaderna i

samband med flytt, och mer riskfyllt, om marknaden viker under tiden man bor.

Individens och hushålls olika inkomster och förutsättningar att bygga upp ett eget kapital är ytterligare en aspekt som gör hyresrätten viktig. Hyresrätten är den enda utvägen för de hushåll som inte har tillräckligt höga inkomster för att spara ihop till en handpenning eller klara bankernas kapitalkrav. Att hyra sitt boende behöver alltså inte endast vara en kortsiktig lösning. Men för att hyresrätten ska fylla sina syften på den svenska bostadsmarknaden krävs det att den är tillgänglig för just de som faktiskt behöver den. Det är den inte i dag, åtminstone inte överallt.

Hans Lind skriver i sin bok *Åtkomliga bostäder* att en bostadsmarknads funktionssätt främst bör ”bedömas utifrån hur lätt det är för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad”.⁶ Om man vill tillämpa ett sådant kriterium fungerar den svenska marknaden för hyresrätter tämligen dåligt. Men det är inte bara hushåll med låga inkomster som har svårt att hitta boende på hyresmarknaden. En bedömning av bostadsmarknadens funktionssätt kan också omsättas i termer av vakansgrad.

På en fungerande marknad torde det finnas en naturlig vakansgrad. Denna kan variera över tid. En naturlig vakansgrad förklaras av att det finns en rörlighet på bostadsmarknaden, som gör att lägenheter tidvis blir vakanta. Vakansgraden kommer att bero av hur priser och hyror sätts.

I expansiva orter, främst i de tre storstadsregionerna och i universitetsstäder, är hyresmarknaden otillgänglig för alla som behöver eller önskar att hyra sitt boende, oavsett inkomst. Det finns alltså många hushåll som har råd att efterfråga en hyresrätt i ett önskat område, men som inte har den kötid som krävs för att få hyra den. De långa köerna för att få ett förstahandskontrakt brukar här lyftas fram som den största boven. Köerna i sin tur

6. Hans Lind (2016) s. 19.

brukar förklaras av att det under en lång tid byggts för lite i relation till befolkningstillväxten, ett påstående som jag ska återkomma till senare.

Den här boken handlar om de vanligaste problem som brukar lyftas fram och om hur de har bekämpats. Här återfinns de långa bostadsköerna, överrenoveringar av hyresrättsbeståndet, ombildningar till bostadsrätter och den svarta marknaden. Boken berör därtill det som inte diskuteras lika ofta, nämligen det potentiellt sett grundläggande problemet till att den svenska hyresmarknaden fungerar så dåligt, och om hur en långsiktigt fungerande lösning skulle kunna se ut.

Bostaden som vara

Bostaden som vara skiljer sig från i princip alla andra varor på marknaden, och detta på tre sätt. I var och en av dessa dimensioner finns andra liknande varor, men bostaden är den enda som så starkt präglas av alla tre på samma gång.

För det första är bostaden en varaktig vara med hög produktionskostnad. Att bostaden är varaktig bör vara ganska tydligt då många bostäder är väldigt gamla. Våra centrala stadskärnor består till stora delar av hus som byggdes för 100 år sedan, och ibland ännu längre tillbaka.

Varaktigheten i kombination med den höga produktionskostnaden gör att de löpande kostnaderna kan bli relativt låga, medan barriären att köpa en egen bostad blir hög. Detta gör att hyresmarknaden blir viktig för många hushåll som inte har tillräckliga inkomster eller förmögenheter att täcka de initiala kapitalinsatser som krävs vid köp av en bostad. Marknaden för bilar brukar ibland liknas med bostadsmarknaden. Bilar är, precis som bostäder, varaktiga varor, med relativt höga produktionskostnader. Men det finns flera aspekter där bostäder skiljer sig, även från andra varaktiga varor, som exempelvis bilar.

Bostäder är ofta betydligt mer heterogena än andra varor. Exempelvis skiljer de sig från varandra i mycket större utsträckning än vad exempelvis bilar skiljer sig åt från varandra.

I debatter om bostadsbrist framställs bostaden ofta som en binär vara: antingen har ett hushåll en bostad, eller så har det inte en bostad.⁷ Bostäders heterogenitet gör ett sådant synsätt problematiskt. Till skillnad från bilar, där två fordon kan vara helt identiska med varandra, kan två bostäder aldrig vara helt identiska, även om de kan vara nära identiska. Det som kanske tydligast synliggör bostäders heterogenitet är dess unika lägen, två bostäder kan aldrig ha precis samma läge.

Bostäder skiljer sig också från andra varor genom att transaktionskostnader vid byte ofta är betydande. Ett byte av bostad är förknippat med stora transaktionskostnader. Hans Lind beskriver i en rapport från 1994 transaktionskostnaderna på hyresmarknaden.⁸

Utöver de direkta kostnader som är förknippade med en flytt, exempelvis kostnader för att flytta möbler, adressändra eller betala skatt på vinst (för ägda bostäder), finns andra kostnader. Att hitta en ny bostad innebär en kostnad för att tillgodogöra sig information om den nya bostaden, exempelvis bostadens och bostadsområdets egenskaper.

Dessutom förekommer vissa direkta kostnader för förhandling om pris eller hyra och efterföljande kontraktsskrivning. Ett byte av bostad innebär inte sällan också ett betydande byte av bostadens läge. Sker flytten inte långt är det möjligt att barnen kan gå kvar i samma skola och att man i övrigt kan behålla det sociala liv man byggt upp kring bostaden. Sker flytten en längre sträcka kan det dock innebära stora sociala kostnader för hushållet som måste lära känna sin nya omgivning och bygga upp nya sociala nätverk.

7. Den binära synen på bostad och dess problem utvecklas i en debattartikel av Ingemar Bengtsson i Tidskriften *Plan*, 2017.

8. Lind (1994).

Sociala och psykiska transaktionskostnader kan mycket väl skilja sig från de mer direkta. Detta kanske främst för att de kan bestå under en betydligt längre period.

Bostäders heterogenitet och relativt höga transaktionskostnader gör bostadsmarknaden till en sökmarknad. På så vis liknar bostadsmarknaden arbetsmarknaden, och ganska många paralleller kan dras mellan dessa två marknader. Både köpare och säljare, såväl på bostadsmarknaden som på arbetsmarknaden, behöver hitta varandra för att avtal ska kunna träffas. Jag återkommer senare till bostadsmarknaden som en sökmarknad.

Olika typer av hyresmarknader

De olika hyresmarknader som återfinns i olika länder brukar ibland karakteristiskt delas in i två grupper.⁹ En som kan kallas för generell, eller integrerad, och en som kan kallas för dualistisk. Indelningen av hyresmarknader brukar göras på basis av hur icke-vinstdrivande företag integrerats på hyresmarknaden. På en generell, eller integrerad, hyresmarknad tillåts icke-vinstdrivande bostadsföretag (till exempel den svenska allmännyttan före lagändringen 2011) att konkurrera med vinstdrivande bostadsföretag.

Man kan vidare skilja på generella och integrerade marknader genom att det på generella marknader finns ett regelsystem som säkerställer konkurrensen mellan icke-vinstdrivande och vinstdrivande bostadsföretag. Sådana regelsystem kan exempelvis göra gällande att hyressättningen skiljer sig åt. Exempelvis genom att de vinstdrivande bolagen är fria att sätta hyror, medan de icke-vinstdrivande företagen möter reglerade hyror, då ofta i kombination med någon typ av subvention.

9. För en utförligare diskussion rekommenderas Jim Kemeny, Jan Kersloot och Philippe Thalmann (2005).

Den andra typen av hyresmarknad, den dualistiska, kännetecknas av en ordinär bostadsmarknad, som vänder sig till breda grupper av bostadskonsumenter som själva har ekonomi att klara av att lösa sitt eget boende. Vid sidan av den ordinära bostadsmarknaden finns en marknad där icke-vinstdrivande bostadsföretag främst vänder sig till de hushåll som inte klarar av att hitta eget boende på den ordinära marknaden, exempelvis på grund av för låga inkomster.

Symptomen och sjukdomen

Att det blir allt svårare att få tag i ett förstahandskontrakt för en hyresrätt i många svenska städer brukar skyllas på en rad problem som kan observeras på hyresmarknaden. I den här boken kommer fokus att ligga på tre distinkta symptom, som alla har gemensamt att de beskylls och målas upp som hinder för en väl fungerande hyresmarknad. Det ska klargöras att alla inte nödvändigtvis ska ses som problem, det beror på vilken målfunktion man har. Jag kommer senare att visa att alla dessa symptom mötts med lagstiftning och politisk intervention. Dessa tre symptom är

1. bostadsbrist synlig genom långa kötider för ett förstahandskontrakt
2. ombildningar från hyresrätt till bostadsrätt
3. den svarta marknaden för förstahandskontrakt.

Tillsammans, och var för sig, medför dessa tre problem att hyresmarknaden är otillgänglig för stora delar av befolkningen. Långa kötider, inte sällan uppåt 10–20 år, gör att endast de som har haft möjlighet och varit förutseende nog får sina behov tillgodosedda på hyresmarknaden.

De långa kötiderna utestänger med nödvändighet unga och personer som av olika anledningar inte kunnat förutse var de ska bo. I den senare gruppen återfinns inte minst nyanlända. Dess-

utom är den fördelning av lägenheter som görs genom kö sannolikt samhällsekonomiskt ineffektiv.

Ombildningar från hyresrätt till bostadsrätt minskar det befintliga beståndet av hyreslägenheter, vilket naturligtvis förlänger köerna. Med höga kapitalkrav och höga priser blir allt fler lägenheter otillgängliga för allt större grupper. Alla ser dock inte ombildningar som ett problem. Ur ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv är ombildningar gynnsamma, givet hyresreglering. Processen lyfter ju lägenheterna från ett system med ineffektiv köfördelning och ineffektivt nyttjande in i ett system där priset kan verka som effektiv fördelningsmekanism.

Den svarta marknaden upplevs som orättvis eftersom den innebär ett avsteg från en annan, mer transparent typ av lägenhetsförmedling under tydliga grunder där samma principer gäller för alla. Dessutom finns indikationer på att den illegala handeln med svartkontrakt för hyresrätter är förknippad med organiserad brottslighet.¹⁰ Precis som fallet med ombildningar är det inte tydligt att svarthandel är ett problem i sig.

Ett generellt problem med prisregleringar är att allokeringen av den prisreglerade varan blir sådan att omfördelningar där alla parter får det bättre vore möjliga. Av just den anledningen ser vi svarthandel. Detta innebär att transaktionen som svarthandel innebär leder oss till en fördelning som är bättre än den tidigare. Ur samhällsekonomisk synpunkt är svarthandel därför positiv.

Inte sällan beskrivs dessa symptom som en konsekvens av att det har byggts alldeles för få bostäder i Sverige. Men det finns en annan förklaring, en grundorsak till att man bör förvänta sig de här tre huvudproblemen – och andra. Och den förklaringen är hyresreglering. När hyran sätts lägre än jämviktshyran kommer det att uppstå ett tryck på bostadshyresmarknaden. Självklart kommer många att vilja hyra attraktiva lägenheter till hyror som är lägre än det faktiska värdet. När hyran inte längre kan fungera som en

10. Polisen (2015).

fördelningsmekanism kommer fördelningen inte längre att ske så att den som högst värderar en lägenhet får bo i den. Vissa hushåll som haft turen att få ett attraktivt kontrakt kommer att stanna kvar, trots att bostaden kanske är för stor. Detta gör att andra blir utan. För att kringgå systemet kommer både ombildningar och svarthandel att ske.

Forskare verksamma inom det nationalekonomiska fältet får ofta utstå kritik, bland annat för att fältet för icke-nationalekonomer inte tycks kunna enas i några frågor alls.¹¹ I en undersökning gjord 1990 ombads 1 350 yrkesverksamma nationalekonomer i USA att ta ställning till, för eller emot, 40 olika påståenden. Den fråga där det rådde störst konsensus gällde hyresreglering, där endast 6,5 procent av de tillfrågade uppgav att de inte höll med i påståendet *A ceiling on rents reduces the quantity and quality of housing available*.^{12 13}

Bland nationalekonomer råder alltså stor konsensus om att reglerade hyror har skadliga effekter. Detsamma kan dessvärre inte sägas om den allmänna samhällsdebatten. I den svenska debatten råder ingen konsensus om hur dagens regleringar av hyres-sättningen påverkar utfallet på hyresmarknaden. Ett av den här bokens huvudsyften är därför att reda ut och försöka belysa hur det faktiskt ligger till. Kan man se en koppling mellan reglerade hyror och de tre problem som politiker försöker eliminera?

11. I viss mån kan denna kritik vara berättigad med tanke på att *Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne* utdelats till forskare med helt skilda uppfattningar samma år, exempelvis Friedrich von Hayek och Gunnar Myrdal, 1974, samt Robert Schiller och Eugene Fama, 2013.

12. Alston, Kearn och Vaughan (1992).

13. Fritt översatt: Ett tak på hyrorna minskar kvantiteten av och kvaliteten på tillgängliga bostäder.

KAPITEL 2.

EN SOCIAL BOSTADSPOLITIK

Jag ligger på min säng i min rivningslägenhet
bostadsförmedlingsmannen ingen råd alls vet:
”Ja, treor finns det mycket få av
såna får man ha behov av
för att alls komma i tur.
behov, det har väl inte du!”

Love Explosion

Som jag senare ska återkomma till ansågs bostaden under hela 1800-talet och en bit in på 1900-talet vara en privat angelägenhet. Med det synsättet fanns således föga behov av en bostadspolitik, än mindre en social sådan. Bostaden kom dock att implementeras i socialpolitiken i mellankrigstiden. Ett tydligt startskott var den första socialdemokratiska regering som tillträdde 1932. Bland det första regeringen gjorde var att tillsätta den bostadssociala utredningen 1933, som presenterade sitt sista betänkande 1947.

På en helt fri marknad skulle det finnas boende av såväl väldigt låg som väldigt hög kvalitet. Det finns naturligtvis ett antal olika aspekter av kvalitet. Exempelvis skulle tält eller helt enkelt boende utomhus ligga i det lägre skiktet av kvalitet, medan ett rymligt hus av hög standard skulle ligga i det högre. Med kvalitet kan

även förstås hur mycket yta, eller hur många rum, varje person i hushållet har till sitt förfogande. När det i dag talas om brist på bostäder är det snarast utrymmesdimensionen (mätt som antalet bostäder) av kvalitet som åsyftas, om än inte alltid uttalat.

Den tidiga svenska bostadspolitiken inriktade sig inte på att lösa någon uttalad brist på bostäder som vi i dag förstår det, det vill säga att antalet bostäder är för litet, utan på att förbättra boendestandarden för befolkningen. Den låga boendestandard som rådde i Sverige under mellankrigstiden, när den först började uppmärksammas och få medialt genomslag, ansågs vara ett stort problem, inte minst för folkhälsan. Hur låg var då boendestandarden? Så här skriver Ludvig Nordström i sin bok *Lort-Sverige*:

Vad sade folkräkningsundersökningen av 1935–36?

Att det av de undersökta lägenheterna, d. v. s. av lägenheter i dagens Sverige äro 15,1 procent komplett *förfallna*, 18,6 procent äro *genomusla*, 40,7 procent äro mer eller mindre *eländiga*, 51,4 procent behöva *förbättras*. Och endast 7,9 procent äro *fullgoda*. De olika kategorierna ingå i varandra.¹⁴

Gösta Johannesson ger i boken *Från köpstad till storkommun* en kort vittnesbild av boendeförhållandet för en arbetarfamilj i Örebro framåt slutet av 1800-talet: ”En målare med sju barn, som tidvis också ägnade sig åt torghandel, hyrde ett rum och kök i en kasern utanför staden mot öster.”¹⁵

Hans Andersson och Ants Nuder ger i sin bok *Rättighet eller handelsvara?* från 1977 en översiktlig genomgång av den sociala bostadspolitiken fram till slutet av 1970-talet. De menar att marknaden hade visat sig oförmögen att lösa bostadsfrågan för stora delar av befolkningen. De lägenheter som fanns var ofta små, den allmänna bostadsräkningen från 1933 visade exempelvis att 80 procent av lägenheterna var 2 rum och kök eller mindre.

Andersson och Nuder gör ett försök att summera de viktigaste bostadspolitiska besluten i efterkrigstiden. Den politiska inbland-

14. Nordström, 1938, s. 16.

15. Johannesson, 1978, s. 106.

ningen började på allvar i samband med att den ovan nämnda bostadssociala utredningen lämnade sina slutbetänkanden. Mellan 1946 och 1948 fattades ett antal grundläggande beslut, som har bäring än i dag.

Bland annat infördes bostadsförsörjningslagen. Denna gav kommunerna en ökad möjlighet att planera bostadsförsörjningen. Under samma period infördes det kommunala planmonopolet och kommunala bostadsbolag gavs en nyckelroll för att ytterligare stärka kommunernas ställning.

Även staten åtog sig ett ansvar, delvis genom att säkerställa kapitaltillgången, delvis genom att lämna både kapitalsubventioner till bostadsproduktion och subventioner till hushållen i form av bostadsbidrag. Bostadsbidraget riktades till barnrika familjer och avsåg lösa trångboddheten, vilket jag återkommer till.

Kommunernas stärkta position under de sista åren av 1940-talet fortsatte även på 1960-talet. Eftersom hyresregleringen från 1942 kvarstod under hela perioden och kommunala och kooperativa bostadsbolag fick fördelaktig finansiering, kunde just dessa växa sig särskilt starka. På 1960-talet togs ytterligare steg mot socialisering av bostadsmarknaden. I mitten av 1960-talet infördes statliga tomträttslån i syfte att kommuner ska kunna behålla makten över marken. År 1968 gavs dessutom kommunerna ytterligare möjlighet att stärka sin ställning genom förköpsrätt av fastigheter. Utan detta hade kommunala bostadsbolag sannolikt alltid varit minoritetsägare i exempelvis Stockholms innerstad.

Bo Bengtsson beskriver i ett kapitel i antologin *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus* de närmaste åren efter andra världskrigets slut som de mest formande för den svenska bostadspolitiken. Här gick den tidigare sparsamma bostadspolitiken från att vara selektiv till att rikta sig till hela befolkningen.

Bengtsson beskriver några av de bostadspolitiska målen, exempelvis att alla bostäder skulle vara försedda med badrum. Detta ska ses i ljuset av att 94 procent av lägenheterna i stadssamhällen vid

1933 års bostadsräkning saknade sådana. Enrumslägenheter, fortfarande en nära majoritet av bostäderna, skulle inte längre anses lämpliga för familjer. Fokus låg på att höja moderniserings- och utrymmesstandard. Ett generellt mål var att inte mer än 20 procent av en arbetares inkomst skulle behöva gå till hyra. Hyresreglering tillsammans med kraftiga statliga subventioner skulle säkerställa den högre standarden utan att hyrorna skulle skena iväg.

Trångboddhetsnormer

För att förbättra boendestandarden är det behjälpligt med någon form av referenspunkt, eller lägstanivå, på vilken boendestandard som vi är villiga att acceptera i samhället. Här blev trångboddhetsnormerna viktiga. Den första trångboddhetsnormen (trångboddhetsnorm 1) formulerades på 1940-talet. Med köket oräknat innebär den en boendestandard där det inte bor fler än två personer per rum för att hushållet inte ska räknas som trångbott. I en lägenhet om tre rum och kök fick det exempelvis inte bo fler än sex personer för att hushållet inte skulle räknas som trångbott.

I takt med att boendestandarden förbättrades infördes en andra trångboddhetsnorm (trångboddhetsnorm 2) på 1960-talet. Antalet personer per rum är här oförändrat från trångboddhetsnorm 1, med skillnaden att nu även vardagsrum avräknas. I den trerumslägenhet som tjänat som exempel här fick det alltså nu bo maximalt fyra personer för att hushållet inte skulle räknas som trångbott.

År 1974 kom den trångboddhetsnorm som gäller i dag (trångboddhetsnorm 3). Här bestämdes att barn bör ha egna sovrum. Enligt trångboddhetsnorm 3 är ett hushåll trångbott om det bor fler än en person per rum (med undantag för sammanboende vuxna som får bo två per rum), kök och vardagsrum oräknade. En barnfamilj med två barn som bor i en trerumslägenhet räknas alltså som trångbodd enligt den här normen.

Den första undersökningen om trångboddhetens orsaker återfinns i Gunnar Myrdals och Uno Åhréns statliga utredning *Behovet av en utvidgning av bostadsstatistiken* med undertiteln *Jämte vissa därmed förbundna bostadspolitiska frågor*.¹⁶

Huvudfrågan, som man uppger den, är att undersöka ”i vad samband står låg bostadsstandard till ekonomiskt nödläge”.¹⁷ Håkan Thörn beskriver i sin bok *Stad i rörelse* den underliggande drivkraften till tesen som att ”[o]m trångboddheten kan konstateras vara ett resultat av fattigdomen skulle det innebära att bostadspolitik är intimt förknippat med fattigdomsbekämpande fördelningspolitik”.¹⁸ Så vad är då slutsatserna i Myrdals och Åhréns utredning från 1933? Så här sammanfattar de resultatet av undersökningen:

Kvar står, att, även sedan hänsyn tagits till de här ovan framförda synpunkterna och även sedan man beaktat, att den uppställda inkomstminimistandarden av försiktighetsskäl satts lågt, den slutsatsen icke kan undgås, att större delen av trångboddheten i Göteborg icke är ett resultat av ekonomiskt nöd tvång utan står i samband med från sociala synpunkter otillfredsställande bostads-, hem- och familjevanor.¹⁹

De finner alltså att trångboddhet inte kan förklaras av fattigdom, utan att den i stället, som Gunnar och Alva Myrdal uttrycker det i sin bok *Kris i befolkningsfrågan* några år senare, ”bottnar i ett från social synpunkt *felaktigt* konsumtionsval”.²⁰

Att hushållen fattar *felaktiga konsumtionsval* kring boende kan vid en första anblick uppfattas som något det offentliga inte bör lägga sig i. Det kan dock ändå finnas argument för detta, beroende på vilket hushåll det gäller. Om ett ensamhushåll väljer att

16. SOU 1933:14.

17. SOU 1933:14, s. 25.

18. Thörn (2013), s. 107.

19. SOU 1933:14, s. 47.

20. Myrdal och Myrdal (1935), s. 164. (Min kursivering.)

bo trångt för att kunna lägga en större del av inkomsten på övrig konsumtion, bör det kanske stå den individen fritt att göra så. Men om däremot en barnfamilj väljer att bo trångt faller frågan i ett annat ljus.

Besluten i barnfamiljer fattas typiskt sett inte på demokratisk basis, där alla hushållsmedlemmar får vara med och bestämma. I stället är det föräldrarna (och kanske rentav mannen vid tiden för Gunnar Myrdals och Uno Åhréns utredning) som fattar de viktiga ekonomiska besluten.

Även om förhoppningen är att föräldrar ser till sina barns bästa är det inte nödvändigtvis så att deras preferenser för boendestandard är sådana att de också resulterar i det bästa utfallet för barnen. Nationalekonomer brukar beskriva detta som en *externalitet*, och i det här fallet en möjlig negativ sådan. Föräldrarna, som fattar beslutet om boendestandard, tar i sitt beslut inte med nödvändighet hänsyn till den fulla kostnaden som bärs av barnen. Om det är på det viset, finns ett utrymme för det offentliga att försöka styra konsumtionsvalet, exempelvis med subventioner.

Social housing

På en dualistisk bostadsmarknad, där icke vinstdrivande företag vänder sig till en viss del av hushållen är det inte ovanligt att detta görs genom vad som brukar kallas för *social housing*, fritt översatt ”sociala bostäder”. Begreppet social housing kan ha olika innebörd beroende av vilket land som studeras. I de länder som uttalat har ett system som refereras till som just social housing återfinns en rad olika lösningar.

I exempelvis Wien, en bostadsmarknad som fått stor uppmärksamhet under det senaste året, sker förmedling av subventionerade lägenheter efter ett antal olika kriterier. Hushållen måste kvalificera sig genom inkomst, där den samlade hushållsinkomsten inte får överstiga ett visst, generöst tilltaget, belopp. Utöver detta ska

hushållet kunna påvisa att det är trångbott, eller riskerar att bli det i framtiden. Förstaflytt är också kvalificerande för subventionerade bostäder i Wien.²¹ I exempelvis Nederländerna är inkomstgränserna lägre satta för att få tillgång till offentligt subventionerade hyresrätter.²²

I Sverige finns ett relativt stort motstånd mot social housing och det tycks råda politisk konsensus om att det inte alls bör förekomma på den svenska bostadsmarknaden. En vanlig invändning är att det är stigmatiserande, och att vi inte bör sträva efter att ha ”fattigbostäder” i Sverige. Till viss del kan motståndet baseras på att det finns en förutfattad mening om social housing som just fattigbostäder, eller bostäder av sämre kvalitet.

För att leda diskussionen i en mer konstruktiv riktning försöker Anna Granath Hansson och Björn Lundgren etablera en definition av begreppet.²³ De identifierar två nödvändiga kriterier som måste uppfyllas för att ett system ska kunna kallas social housing.

För det första måste de bostäder som omfattas av ett dylikt program vara riktade till en uttalad målgrupp definierad efter någon typ av begränsning i inkomst. Det kan exempelvis röra sig om hushåll med en samlad månadsinkomst, brutto eller netto, som understiger ett visst belopp (och samtidigt saknar sparkapital).

För det andra måste hyran innehålla någon typ av subvention. En subventionerad hyra blir viktig när de hushåll som ska omfattas av programmet inte klarar av att betala jämviktshyror, vilket är själva orsaken till att ett system med social housing införs.

Om man utgår från denna definition blir det tydligt att vi redan i dag har ett system med social housing i Sverige, de så kallade sociala kontrakten. Boverket har i en serie rapporter kartlagt vad de kallar för den *sekundära bostadsmarknaden*.²⁴ I Boverkets rap-

21. Se Lisa Pellings (2019) rapport om Wienmodellen för en mer djupgående förklaring.

22. Se Van Ommeren och Van der Vlist (2016) för en beskrivning av det nederländska systemet.

23. Se Granath Hansson och Lundgren (2018).

24. Se Boverket (2008, 2011, 2014 och 2015).

port från 2014 studerades förändringen av de sociala kontrakten mellan 2008 och 2013.

Över perioden ökade antalet sociala kontrakt med 45 procent. Vissa intressanta förändringar går att skönja. En växande grupp som får hjälp av kommunen är hushåll som helt enkelt inte kommer in på den ordinarie bostadsmarknaden – inte sällan på grund av en låg hushållsinkomst i kombination med striktare uthyrningskrav.

Denna växande grupp är ändå ett avbrott från tidigare grupper som inte kommit in på bostadsmarknaden, exempelvis på grund av missbruk. Boverkets rapport från 2015 uppskattar kostnaderna för den sekundära bostadsmarknaden till 5,3 miljarder kronor på årsbasis.

Några argument för hyresreglering

Hyresreglering motiveras inte sällan med att den har en social karaktär. Kontrollen över hyresnivåerna och hyreshöjningarna säkerställer att hyrorna inte blir alltför höga, vilket är gynnsamt för nuvarande hyresgäster. Det brukar anföras en rad argument till hyresregleringars försvar, eller argument för att det åtminstone inte borde ske en avreglering eller omreglering. För att bättre förstå varför vi har den hyresreglering som vi har kan det vara värt att studera de vanligaste argumenten. Det är dessutom intressant att närmare granska dessa argument för att se om de faktiskt resulterar i de uttalade effekter som eftersträvas. Det ska förtydligas att dessa argument är sådana som jag uppfattar förekommer ofta, de kommer därför inte från någon enskild källa.

Fastighetsägare ska inte kapitalisera på en bristsituation

Ett av de ursprungliga argumenten för att tillämpa en hyresreglering är att fastighetsägare inte ska kunna kapitalisera på en bristsituation. Av just den anledningen var hyresregleringar vanliga

under krissituationer som de båda världskrigen under första halvan av 1900-talet innebar. Den hyresreglering som infördes 1942 motiverades bland annat med följande:

Även om ansvarsmedvetna fastighetsägare frivilligt ålägga sig återhållsamhet i fråga om hyreskrav, kunna mindre nogräknade hyresvärdar utnyttja situationen till opåkallade hyresökningar.²⁵

Man måste skilja på orsaken bakom den brist som finns på marknaden, och då framför allt om bristen orsakas av tillgångssidan eller efterfrågesidan. Av förklarliga orsaker sjönk nyproduktionen av bostäder rejält under andra världskriget. Vi fick under en period en brist på tillgångssidan (ett så kallat *utbudsunderskott*) som kunde motivera en hyresreglering. Men eftersom hyresregleringen inte avskaffades i takt med att nyproduktionen efter kriget återigen tog fart, samtidigt som både löneutveckling och övriga priser steg kraftigt, skapades ett stort efterfrågeöverskott. Det rör sig alltså om två olika typer av brister.

Ett utbudsunderskott kan komma till genom ett kraftigt, och ibland oförutsett, fall i nyproduktionen av bostäder. Ett sådant fall kan exempelvis ske under ett världskrig, där resurserna i ekonomin förflyttas till försvaret i betydligt större utsträckning eller där priserna på insatsvaror kraftigt stiger på mycket kort tid.

Ett annat sådant fall kan vara en oförutsedd global ekonomisk kris som under en period helt stoppar nyproduktion av bostäder. Oavsett orsaken kan ett kraftigt fall i nyproduktionen av bostäder leda till kortsiktigt kraftiga hyresstegringar givet att efterfrågan på nya bostäder inte påverkas i samma grad. Under en kortare tid, tills bristen är över, kan det därför vara motiverat att införa en hyresreglering för att säkerställa att fastighetsägare inte får oförtjänt stora vinstökningar på grund av den rådande krissituationen.

Det bör dock noteras att det inte kommer att uppstå någon brist i den meningen att bostadsköer växer så länge som priserna

25. SOU 1942:14, s. 10.

kan anpassas så att jämvikt fortsatt råder. I sin första debattartikel 1947 beskriver Sven Rydenfelt, lektor och sedermera professor i nationalekonomi vid Lunds universitet, denna typ av brist som en brist på tillgångssidan.

Ett efterfrågeöverskott har en delvis annan natur. Efterfrågeöverskottet tillkommer just på grund av att hyrorna är lägre än de skulle ha varit på en marknad i jämvikt. Det rör sig således om en brist som skapats av hyresreglering, som kan tvinga ner hyresstrukturen betydligt lägre än vad den annars hade varit.

En hyresreglering som införs på en marknad där inkomster och andra priser stiger kommer med nödvändighet att resultera i fallande reala hyror och därför med nödvändighet också resultera i ett efterfrågeöverskott. Om hyresregleringens fortlevande ska villkoras på att den endast kan avskaffas när brist inte längre råder, kommer den heller aldrig att kunna omregleras.

Ett efterfrågeöverskott kan också uppstå plötsligt genom att ett område snabbt ökar i popularitet. På samma sätt gäller här att om priserna tillåts justeras kommer hela efterfrågeöverskottet att försvinna. I ovan nämnda debattartikel beskriver Sven Rydenfelt denna typ av brist som en brist skapad av efterfrågesidan.

*Andra länder som omreglerat
har problem på bostadsmarknaden*

Ett ofta återkommande argument i debatten om dagens hyresreglering är att andra länder som har valt att avreglera eller omreglera fortfarande har problem på sina bostadsmarknader. Exempelvis brukar nämnas att andra länder också har bostadsbrist samt att de ofta har kostsamma system för att ordna bostäder åt hushåll med lägre inkomster som innebär stora utgifter för staten. Slutsatsen blir att eftersom det inte finns ett perfekt system, kan vi lika gärna ha kvar det system vi har i dag.²⁶

26. Se exempelvis SABO (2016).

Finland är ett närliggande exempel som har valt avregleringens väg i relativ närtid. Under de fem första åren av 1990-talet gick Finland från att ha en relativt strikt reglerad hyresmarknad, liknande den svenska, till att ha en avreglerad marknad vad gäller hyressättningen. Hyressättningen är dock inte helt fri i Finland. Exempelvis finns bestämmelser som reglerar hyresförändringar för sittande hyresgäster.²⁷

Det finns ett antal tänkbara invändningar mot det här argumentet. Sverige sticker ut som ett av få länder som i stället för en tvådelad hyresmarknad, med särskilda ransonerade bostäder för exempelvis hushåll med låga inkomster och en ordinarie hyresmarknad för de hushåll som kan klara sig själva, har en ”generell” marknad som är tänkt för alla.

För det första bör vi förvänta oss att länder med ett uppdelat system också har större direkt observerbara utgiftsposter för staten när det gäller att tillhandahålla bostäder till hushåll med låga inkomster. Det finns nämligen ingen anledning att förvänta sig att det svenska hyressättningssystemet påverkar frekvensen av hushåll med låga inkomster. Skillnaden är att den svenska hyresregleringen säkerställer låga hyror för åtminstone vissa lägenheter.

En del hushåll med låga inkomster kommer naturligtvis att bo i dessa. Men eftersom hyror hålls nere av reglering och inte av aktiva statliga subventioner, kommer de i Sverige inte att synas som en utgiftspost för staten, men de är likväl en kostnad för samhället.

För det andra kan vi förvänta oss att den här kostnaden blir större under ett system med hyresreglering än med ett system av riktade subventioner till de som behöver. Under hyresreglering hålls alla hyror nere, oavsett om de som haft tur att komma över ett förstahandskontrakt är villiga eller har ekonomiskt utrymme att betala jämviktshyror eller inte. Det innebär att vi genom reglerade hyror subventionerar även de hushåll som inte behöver det. Träffsäkerheten blir helt enkelt sämre.

27. Se Kopsch (2019).

En annan invändning är att utgifterna för staten naturligtvis måste bli relativt stora, givet att vi bestämmer oss för att alla hushåll ska ha bostäder som uppfyller ett lägsta krav, exempelvis olika trångboddhetsnormer och andra kvalitetskrav. Givet att det kommer att finnas hushåll med inkomster eller preferenser som understiger den lägsta önskvärda boendestandarden kommer de inte att ha möjlighet eller vilja att betala, vilket innebär att någon annan måste göra det.

Om staten ska ställa ett lägsta krav på boendestandard måste den också räkna med att behöva betala boendet för en viss grupp hushåll gemensamt. Alla lösningar på det problemet kommer att vara förknippade med vissa problem.

När man diskuterar andra länders *bostadsbrist* bör man också vara tydlig med vad som menas. I Sverige kännetecknas bostadsbristen (på hyresmarknaden) av långa kötider, som gör det svårt för vissa hushåll att hitta en bostad. Detta gäller oavsett vad hushållet kan betala i hyra, eftersom en större betalningsvilja inte tillåts påverka hyran för lägenheter.

I andra länder, exempelvis Tyskland och Storbritannien, tar det sig i stället uttryck i stegrande hyror som naturligtvis utestänger hushåll som inte har råd. Vi har alltså å ena sidan ett land där brist beror på själva regleringen, och å andra sidan länder där brist beror på otillgänglighet på grund av stigande hyror. Paradoxalt nog har de stegrande hyrorna i både Tyskland och Storbritannien lett till ett ökat tryck på att införa hyresregleringar.²⁸

Segregation

Ett vanligt argument mot att tillåta en hyresstruktur som bättre speglar en jämviktsmarknad är att det spär på inkomstsegregationen. Man menar att reglerade och låga hyror möjliggör för alla hushåll, oavsett inkomst, att efterfråga en lägenhet i varje läge.

28. Se Kopsch (2019).

Detta påstående är sant, men frågan om huruvida utfallet faktiskt blir sådant, det vill säga mildrad inkomstsegregation, har inte fått särskilt stor uppmärksamhet. Det är naturligtvis så att låga hyror är ett nödvändigt kriterium att uppfylla om målet är en blandning av hushåll när det gäller inkomstnivå i alla områden, men kriteriet är inte tillräckligt.

Vi kan däremot förvänta oss att områden som blivit mer populära kommer att bebos av äldre hushåll som flyttade dit under en tidsperiod då området inte var lika populärt, dessa hushåll kommer på grund av hyresreglering då att kunna stanna kvar.

Det finns dessutom en annan viktig aspekt, som handlar om vems marknad vi agerar på. Om marknaden för det ägda boendet brukar det i medierna rapporteras om att ”nu råder köparens marknad” eller ”nu råder säljarens marknad”.

Vad som normalt åsyftas är bland annat antalet lägenheter som är ute till försäljning. Under en stor del av 2010-talet har vi exempelvis haft en ”säljarens marknad” i vissa orter i Sverige. Priserna har varit ständigt stigande och köpare har tvingats ge sig in i budgivningar som resulterat i höga priser. Under 2017 började det vända, och nu har vi i stället en ”köparens marknad” där utbudet stiger och färre objekt går till intensiva budgivningar där priserna trissas upp.

Det finns en analogi på hyresmarknaden som det sällan talas om, nämligen en *hyresvärdens* respektive en *hyresgästens marknad*. Det som styr vilken av dessa marknader vi befinner oss på är vems preferenser som får råda.

På hyresgästens marknad är det just hyresgästernas preferenser som får styra. Det finns en ledig reserv av hyreslägenheter,²⁹ vilket gör att hyresvärderna i konkurrens med andra hyresvärdar

29. Den lediga reserven brukar beskrivas som naturlig vakansgrad, se exempelvis Rosen och Smith (1983) och efterföljande forskningslitteratur.

måste erbjuda attraktiva lägenheter. Här vet hyresvärderna att om en hyresgäst blir tillräckligt missnöjd finns möjlighet att flytta till en annan lägenhet, vilket innebär ett hyresbortfall som hyresvärderna vill undvika.

Under hyresreglering, eller generellt under en bristsituation, råder i stället en hyresvärdens marknad. Eftersom det på en sådan marknad saknas en ledig hyresreserv³⁰ kan hyresgästernas preferenser inte längre styra. När en lägenhet blir ledig kan i stället hyresvärdens preferenser styra vem som ska få lägenheten. Att under sådana omständigheter observera att hyresvärdar exempelvis ställer högre krav på garanterade inkomster från sina hyresgäster bör inte förvåna³¹. Sven Rydenfelt uttrycker det på följande sätt:

Den hittills förda hyresregleringspolitiken innebär, att man brutit mot första budet i regleringskatekesen, vilket lyder sålunda: Fastställ aldrig ett stoppris, som avsevärt ökar efterfrågan, utan att samtidigt införa ransonering! Resultatet har blivit vad det alltid blir – de mest behövande och ekonomiskt svagaste har trängts undan till förmån för bättre situerade.³²

När hyresvärdens preferenser får spela en roll i valet av hyresgäster riskerar vi alltså segregation, om hyresvärdars preferenser är segregterande. Det bör dock noteras att jämvikthyror inte är en garanti för att hyresvärdar inte kommer att diskriminera. Givet att hyressättningen inte kommer att genomföras genom ett auktionsförförande kan det på en friare marknad finnas flera intressenter till en lägenhet, och därmed kommer hyresvärderna att kunna diskriminera, åtminstone i de mest attraktiva lägena.

Ett motargument, som jag kommer att diskutera mer senare, är att hyresreglering skapar starka incitament för ombildning av hyresrätter till bostadsrätter, vilket helt utestänger hushåll med låga inkomster eller lågt eget kapital från attraktiva områden. På

30. Se Wilhelmsson, Andersson och Klingborg (2011) för hur vakansgrad påverkas av hyresreglering.

31. Se Grander (2017) för en genomgång av exempelvis inkomstkrav.

32. Rydenfelt (1950), s. 55ff.

sikt kan effekten alltså bli den motsatta, att inkomstsegregationen förvärras under en hyresreglering.

Det är också intressant att belysa vad som menas med segregation. Det som normalt åsyftas i debatten som rör segregation och jämviktshyror är just den inkomstmässiga segregationen. Det vill säga att hushåll med låga inkomster kommer att koncentreras i vissa lägen, ofta de mer perifera, medan hushåll med höga inkomster kommer att koncentreras i andra, ofta de mer centrala delarna av staden. Men det finns naturligtvis även andra mått på segregation, exempelvis etnisk tillhörighet eller ålder. För båda dessa mått faller det sig naturligt att en hyresmarknad där hyresreglering tillämpas tillsammans med lägenhetstilldelning genom kö kommer att vara mer segregerad. De som befunnit sig längre i landet eller i en ort kommer i genomsnitt att ha stått längre i kö än de som är nyanlända, detsamma gäller naturligtvis för ålder.

Det finns ett fåtal forskningsartiklar som rör segregation och hyresreglering, jag redogör för resultaten av tre av dem här.

Relativt nyligen har Cecilia Enström Öst, Bo Söderberg och Mats Wilhelmsson studerat skillnaden i segregation mellan hyresmarknaden och marknaden för bostadsrätter.³³

Resultaten visar att inkomstsegregationen är mildare, men inte frånvarande, på hyresmarknaden jämfört med marknaden för bostadsrätter. Det intressanta är däremot att när segregation mäts med tre andra mått – etnicitet, utbildningsnivå och ålder – uppvisar hyresmarknaden en större segregation än den friare marknaden.

Hans Lind och Anders Hellström utgår från en jämförelse mellan Stockholm och Malmö.³⁴ I Malmö genomfördes en förändring i hyressättningsmodellen som brukar kallas *Malmömodellen*. Syftet var delvis att låta läge inom staden spela en större roll för

33. Enström Öst m.fl. (2014).

34. Lind och Hellström (2006).

en lägenhets hyra, och därmed försöka återspegla, om än till lägre hyresnivåer, hur hyresstrukturen under marknadsjämvikt skulle se ut. Stockholm genomförde inga liknande förändringar.

Tesen som drivs i artikeln är att om inkomstsegregationen skulle öka vid en förflyttning mot jämviktshyror borde ett sådant mönster synas tydligare i Malmö än i Stockholm. Resultatet pekar dock på att inkomstsegregationen har förändrats i ungefär samma takt i de båda städerna. Författarna drar därmed slutsatsen att en långsam förflyttning mot jämviktshyror inte spår på den inkomstmässiga segregationen i någon större utsträckning.

Edward Glaeser presenterar ett antal olika kopplingar mellan hyresreglering och segregation.³⁵ För det första är det tänkbart att inkomstsegregationen mildras genom att befintliga hushåll ges möjlighet att bo kvar, även om områdets attraktivitet förbättras. Det tenderar dock att riktas mot äldre hushåll, varför ålderssegregation kan förvärras.

För det andra håller hyresregleringen nere hyrorna även för lediga lägenheter, vilket möjliggör även för hushåll med låga inkomster att flytta in. Utfallet för inkomstsegregationen beror här på fördelningsmekanismen för lägenheterna. Utan att någon hänsyn faktiskt tas till hushållens inkomstnivå bör man heller inte förvänta sig att inkomstsegregation påverkas i önskvärd riktning.

För det tredje kan hyresregleringen påverka hyreslägenheters kvalitet negativt. Om underhållet minskar till följd av hyresreglering blir vissa lägenheter mindre attraktiva för hushåll med höga inkomster, vilket möjliggör för hushåll med lägre inkomster att flytta in. Glaeser tillkännager dock att detta innebär en relativt hög kostnad för att uppnå ökad integration, eftersom det innebär att låta en del av fastighetsbeståndet att förfalla.

För det fjärde kan hyresreglering påverka nyproduktionen negativt, vilket innebär att det faktiska värdet på hyreslägenheter

35. Glaeser (2003).

blir högre än vad det annars hade varit. En effekt är att trycket på ombildningar ökar, vilket ytterligare minskar antalet hyreslägenheter. Det kan då innebära att hyresregleringen leder till ökad inkomstsegregation.

Glaeser studerar i sin artikel amerikanska städer, och det är inte alla gånger möjligt att överföra resultaten till det svenska systemet. Exempelvis medger den svenska hyresregleringen att hyror höjs vid standardhöjande renoveringar, vilket innebär att den mildrande effekten på segregation som Glaser påvisar inte behöver finnas i Sverige. Dessutom har, som jag återkommer till senare, den svenska hyresregleringen under långa perioder existerat parallellt med kraftiga subventioner för nyproduktion, vilket motverkat den annars negativa effekten en hyresreglering har på det området.

Bostad är en rättighet

Hyresreglering brukar även motiveras med att bostad inte är en vara som andra varor, bostad är i stället att betrakta som en rättighet. Att bostaden skiljer sig från andra varor har jag redan berört i kapitel 1. Argumentet bygger på att hyresreglering hjälper att hålla nere hyrorna och säkerställa att alla får denna rättighet uppfylld. Enkelt och bra.

Verkligheten är dock en annan. Det framgår förvisso av regeringsformen att det offentliga ska ha som *mål* att verka för bland annat rätten till bostad³⁶, men förhållandet kan aldrig göras så enkelt som att hyresreglering på något vis innebär att staten uppfyller målet att tillhandahålla bostäder åt alla medborgare. Argumentet är fel på flera plan.

För det första är *rätten till bostad* uttryckt som ett *mål* för den offentliga verksamheten, detta förklarar delvis den svävande formuleringen i regeringsformen. Om bostad ska ses som en rättighet

36. Regeringsformen 1 kap, 2 §.

för den enskilda att erhålla och en skyldighet för det offentliga att tillhandahålla behövs en bättre definition av bostad.

Diskussionen här riskerar att bli något banal, där bostad som begrepp ses som något binärt; antingen har ett hushåll en bostad, eller så har man det inte.³⁷ Verkligheten är dessvärre sällan så enkel. Begreppet bostad kan innebära en rad olika saker. Vi kan exempelvis tänka oss en reglering som säkerställer att alla hushåll har rätt att bo någonstans, utan att för den sakens skull i detalj beskriva hur bostaden ska vara utformad.

Under en sådan reglering skulle rätten till bostad kunna sägas vara uppfylld genom att flera familjer exempelvis delar på en mindre lägenhet, de är förvisso trångbodda, men de saknar inte bostad. Om vi vill ha en mer detaljerad styrning av begreppet bostad och individers rätt härtill kan vi i stället utgå från någon typ av trångboddhetsnorm. Vi kan då till exempel reglera att rätten till bostad innefattar att varje hushåll ska ha rätt till en bostad där antalet rum inte understiger antalet personer i hushållet.

Enligt Bo Bengtsson kan man se rätten till bostad som en politisk markör som inkluderar bostaden i välfärdsstaten.³⁸ Det är alltså inte nödvändigt att se rätten till bostad som att det finns en skyldighet för staten att också tillhandahålla den.

Det blir här tydligt att det är oklart att tala om bostad som en rättighet som någon har en skyldighet att tillhandahålla, utan att samtidigt definiera vad vi menar med bostad. Utöver den här stora problematiken finns ett större problem med argumentet om det används till försvar för en hyresreglering. Det finns nämligen inget som talar för att hyresregleringen ensam uppfyller allas rätt till en bostad. Man kan endast sträcka sig så långt som att påstå att den möjliggör hyresnivåer som är överkomliga för alla hushåll (även om också detta är att dra det för långt).

37. Se Bengtsson (2017) för en intressant diskussion om bostäders och hushålls heterogenitet.

38. Bengtsson (2001).

I den mån hyresregleringen faktiskt leder till det önskade resultatet om bostäder åt alla, gör det så till en stor kostnad. Det här kan enklast illustreras genom ett exempel.

Vi utgår från en marknad med 100 hushåll spridda jämnt över en inkomstfördelning. Låt oss säga att vi på en fri marknad hamnar i en situation där endast 95 av dessa hushåll har inkomster som möjliggör att hyra ett boende. Givet att bostaden är en rättighet (på den här marknaden) behöver vi på något sätt hjälpa de fem hushåll som då inte har råd till egna bostäder.

Ett sätt är hyresreglering. Den här möjligheten innebär dock att vi måste sänka hyrorna för alla 100 hushåll till den nivå där alla 100 hushåll också kommer att efterfråga bostäder. Ett annat sätt är att rikta någon form av direkt stöd till de fem hushåll som inte klarade sig på en fri marknad, exempelvis genom att höja deras inkomster (eller sänka deras hyror) till en nivå som möjliggör för dem att efterfråga bostäder.

Att det senare troligtvis leder till en lägre kostnad för samhället är svårt att argumentera emot. Sådana subventioner är dock inte helt problemfria. Inkomstberoende subventioner till hushållen, i syfte att få dem att förändra sin bostadskonsumtion, kan i stället få oönskade marginaleffekter på deras arbetskraftsdeltagande. Om subventionen minskas i takt med att inkomsten stiger blir det, allt annat lika, mindre attraktivt att delta på arbetsmarknaden.

Notera att i exemplet ovan gjordes dessutom det orimliga antagandet av hyresregleringen inte påverkar hushållens efterfrågan av bostäder. Om man släpper det antagandet kan det mycket väl vara så att de ursprungliga 95 hushållen ökar sin konsumtion i tillräcklig utsträckning för att de kvarvarande fem hushållen fortfarande ska vara utan, vilket innebär att samhället tar hela kostnaden utan att för den saken uppnå målet.

Efterfrågan kontra behov

Ett argument som förekommer i debatten är att man måste skilja på efterfrågan och behov. Framför allt har det här argumentet framförts under senare år i samband med att de bostäder som återfinns bland de nyproducerade ofta har höga hyror.

Eftersom, vilket jag ska återkomma till, det råder en allmän uppfattning om att bostadsbristen kan och måste byggas bort blir det naturligtvis olyckligt om de som behöver bostäder inte har råd att efterfråga de nya bostäderna. För att förstå det här argumentet måste först klargöras vad som menas med *behov*.

Den skillnad som görs mellan behov och efterfrågan är att den senare endast tar hänsyn till vad som kommer till uttryck givet hushållens inkomstnivåer och preferenser. Behovet kan i stället ta sig uttryck i att ett hushåll behöver en bostad av en viss standard och i ett visst läge, utan att för den delen ha möjlighet att få en i det äldre beståndet (på grund av för långa kötider) eller i det nyproducerade (på grund av för höga hyror).

Argumentet kan då förstås som en sorts latent efterfrågan på bostäder som inte kommer till uttryck på marknaden eftersom inkomsterna är för låga. Detta resulterar i att marknaden inte kommer att tillhandahålla några sådana bostäder.

En första invändning mot det här argumentet är att behov i betydelsen latent efterfrågan är gränslöst. Vilket hushåll skulle inte vilja bo i en något bättre bostad? Eller för den delen, över huvud taget konsumera mer och bättre produkter oavsett vad det gäller?

En stor poäng med prissystemet är just att det fungerar som en fördelningsmekanism av alla varor (som naturligt är begränsade) till en grupp hushåll som har en omätlig efterfrågan i frånvaro av priser. I boken *Bostadsbrist – På marknaden eller i politiken* reder Bo Bengtsson ut begreppet *bostadsbehov*. Diskussionen summeras med att "[n]ågon objektiv grund för behoven kan inte påvisas, åtminstone inte om man vill gå längre än till direkta betingelser för individernas överlevnad".³⁹

39. Bengtsson (1992b), s. 62.

En andra invändning är att vi aldrig någonsin på någon marknad, och kanske allra minst bostadsmarknaden, bör förvänta oss att de billiga lägenheterna (eller varorna om vi talar om andra marknader) ska återfinnas i just nyproduktionen. De billiga lägenheterna kommer alltid att finnas i det äldre beståndet. Och detta för oss in på en tredje invändning.

Eftersom hyresregleringen leder till incitament att ombilda, att renovera för att höja hyran samt långa köer, särskilt till billiga lägenheter, kan vi förvänta oss att situationen förvärras när behoven ska uppfyllas, särskilt för hushåll med lägre inkomster som saknar kötid. Både ombildningar och renoveringar leder på sikt till att antalet hyreslägenheter, och antalet hyreslägenheter med lägre hyror, blir allt färre.

Det kommer inte att byggas mer vid en avreglering

Ett sista argument som bör granskas närmare är påståendet att det inte nödvändigtvis kommer att byggas mer om hyresmarknaden omregleras för att tillåta en anpassning till jämviktshyror. Det här är ett argument som brukar framföras som en del i att visa att en avreglering inte kommer att avhjälpa bostadsbristen. För om det inte byggs mer kan väl inte bostadsbristen avhjälpas? Detta argument förs fram av bland andra Ola Andersson i boken *Hitta hem*.⁴⁰

Den kanske viktigaste invändningen mot det här argumentet är att det baseras på en felaktig uppfattning om vad som är bostadsbristens orsaker. Man observerar en lång kö till hyresrätter med långa väntetider, och drar från detta slutsatsen att det behöver byggas betydligt fler hyreslägenheter. Ett sådant synsätt kräver att efterfrågeöverskottet (det vill säga bostadskön) som tas för intäkt att bostadsbrist råder ges helt exogent av hyressättningen. Att så skulle vara fallet är naturligtvis helt otänkbart.

Hyresregleringen skapar enligt en rapport utförd av Boverket (2013) en välfärdsförlust och innebär årligen en kostnad för sam-

40. Andersson (2014).

hället om 10 miljarder kronor. Om hyresregleringen avskaffas kommer detta värde att realiseras och kan, om man så vill, genom transferering användas för att kompensera de som förlorar eller de som verkligen behöver statens hjälp.

En andra invändning som kan göras är att, även om nyproduktionen av hyresrätter inte skulle öka, skulle åtminstone ombildning av hyresrätter till bostadsrätter minska, vilket netto resulterar i att fler hyresrätter finns kvar på marknaden. Som tidigare nämnts är hyresrätten viktig för en fungerande bostadsmarknad så länge det finns starka incitament för att ombilda till en annan upplåtelseform är det dock att vänta att så även kommer att ske. Genom en avreglering kan vi dessutom förvänta oss att befintliga hyreslägenheter utnyttjas bättre.

Argumentet kan dock vara korrekt, det är inte nödvändigtvis så att det kommer att byggas fler hyresrätter vid en avreglering av hyressättningen. En orsak härtill kan vara att vi redan byggt tillräckligt många bostäder, och de som byggs framöver syftar endast till att ersätta den del av beståndet som varje år försvinner. En annan orsak är att utbudet av bostäder inte enbart styrs av priset, eftersom även markanvändningen är kraftigt reglerad.

KAPITEL 3.

HYRESREGLERING

Vi vill inte stötta nån hyreshaj,
som snor våra stålar fast kåken e paj!
För mycket snicke snacke snack
för mycket tissel tassel tassel
Peps Blodsband

Som nämnts i inledningen till denna bok kan begreppet *hyresreglering* innefatta en mängd betydelser. Jag kommer här att gå igenom dels vanliga typer av hyresreglering som förekommit historiskt och som förekommer i dag, dels den svenska hyresregleringen av i dag. Det är också på sin plats att ta upp varför det egentligen är så svårt att röra sig mot en hyresmarknad där hyrorna i större utsträckning tillåts spegla jämviktshyror.

Det teoretiska perspektivet

Prisregleringar är inget specifikt för bostadshyresmarknaden. Prisregleringar kan ta sig uttryck antingen genom lagstiftning som resulterar att priserna inte kan stiga alltför mycket eller genom lagstiftning som säkerställer ett lägsta pris för en vara eller tjänst.

Det finns flera innebörder av hyresreglering. Ett sätt är att dela upp dem efter hur strikta de är.⁴¹ Den mest strikta typen av hy-

41. Se Arnott (1995) eller Lind (2001) för en genomgång av det som kallas första och andra generationens hyresregleringar.

resreglering innebär att staten i princip bestämmer de maximalt tillåtna hyresnivåerna. I diagram 3.1 illustreras skolboksexemplet av en hyresreglering (eller vilken annan prisreglering som helst) med hjälp av ett utbud och efterfrågediagram.

Exemplet illustrerar en strikt hyresreglering där det finns ett absolut hyrestak. På den horisontella axeln finns antalet bostads-sökande och antalet bostadslägenheter och på den vertikala axeln anges hyresnivån.

Notera att utbudskurvan i diagrammet är helt vertikal. Detta representerar ett kortsiktigt utbud av bostäder och likhetstecken kan sättas mellan utbudet och det totala antalet bostäder som finns på marknaden (den så kallade bostadsstocken⁴²).

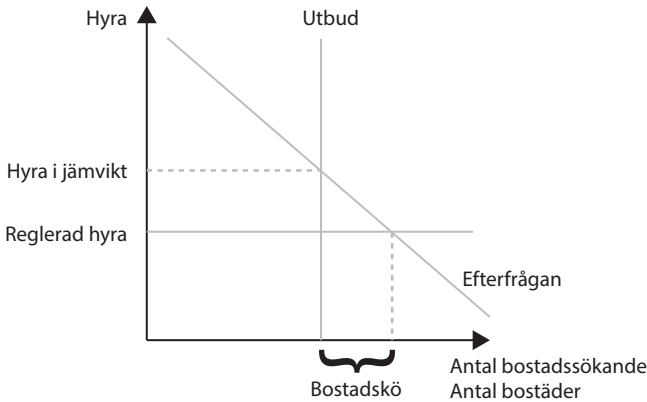
Efterfrågekurvan är negativt sluttande, vilket förklaras av det enkla sambandet att konsumenter efterfrågar mer av varor (bostäder inkluderat) när priset är lågt, och mindre när priset är högt. På en fri marknad är det utbudet tillsammans med efterfrågan som bestämmer hyran.

I diagram 3.1 representeras detta av punkten där de två kurvorna korsar varandra och utmed den vertikala axeln anges hyran i en jämviktsmarknad. På en marknad i kortsiktig jämvikt kan det råda en brist på bostäder i den bemärkelsen att nyproduktionen inte håller jämn takt med ökningen av antalet personer och hushåll. Detta kommer då att synas i form av ökande hyresnivåer, som leder till att den efterfrågade kvantiteten av bostäder minskar, med exempelvis ökad trångboddhet som resultat. Den beskrivna situationen är således ett *utbudsunderskott*. Stigande hyresnivåer kommer skicka en signal till marknaden att producera fler bostäder.

En effekt av den strikta typen av hyresreglering, på kort sikt, illustreras i diagram 3.1. Här bestäms hyresnivån, det vill säga den reglerade hyran, av staten. Givet att hyresregleringen är bindande, det vill säga att den reglerade hyresnivån understiger jämvikts-

42. Det bör här noteras att kvantitetsbegreppet är något problematiskt vad gäller bostäder. Detta på grund av dess heterogenitet i kvalitetsdimensioner.

DIAGRAM 3.1 Skolboksexemplet av en hyresreglerings effekt på kort sikt.



hyresnivån, kommer detta att leda till en ökad efterfrågad kvantitet av bostäder.

Detta kan exempelvis ta sig uttryck i att tidigare inneboende personer, exempelvis hemmaboende vuxna barn, nu i större utsträckning efterfrågar egna lägenheter. Den här situationen innebär alltså ett *efterfrågeöverskott*. Eftersom hyrorna inte tillåts öka skickas heller ingen signal till marknaden om att ökad produktion av bostäder är önskvärd.

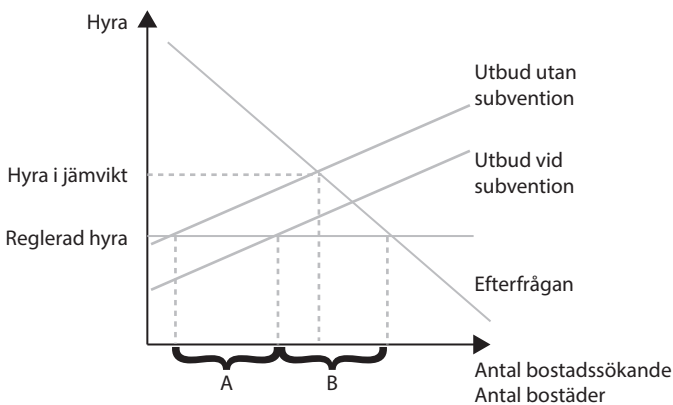
Resultatet av efterfrågeöverskottet är alltså en bostadskö (som illustreras på den horisontella axeln i diagram 3.1). Den här situationen kan avhjälpas på ett antal sätt. Antingen genom att avreglera, så att hyran stiger till jämviktsnivån. Eller genom att subventionera bostadsbyggande, så att utbudet ökar och jämvikt uppnås vid en lägre hyra. Eller genom att ransonera bostäder så att kö inte uppstår, exempelvis genom att bestämma en maximal boendekonsumtion (i yta) per person.

Diskrepansen mellan hyran i jämvikt för en lägenhet och den hyra lägenheten betingar under hyresreglering är en subvention till hyresgäster som får tillgång till hyresreglerade bostäder.

Diagram 3.1 illustrerar ett maximalt tak för hyran. En prisreglering behöver dock inte bestämma ett tak, utan kan lika gärna innebära att ett prisgolv bestäms. Exempelvis kan prisgolv införas för att skydda inhemsk produktion från utländska varor, som produceras billigare. En prisreglering som bestämmer ett bindande prisgolv kommer till skillnad från pristaket att resultera i att överskott produceras.

I diagram 3.2 presenteras effekterna på lång sikt. Det som skiljer bostadsmarknaden på kort och lång sikt är att utbudet kan förändras på lång sikt. Om hyran stiger skickas en signal till marknaden att producera fler bostäder (så länge förväntade hyresintäkter, netto, överstiger produktionskostnaden). Om hyran i stället faller kommer fastighetsägare att dra ner på underhållet,

DIAGRAM 3.2 Effekter av hyresreglering på lång sikt, med och utan subventioner.



eller välja att ombilda hyresrätter till exempelvis bostadsrätter eller kontor. Detta resulterar i att antalet bostäder blir färre.

Den effekt som ett bindande hyrestak har är att hyran blir lägre än jämviktshyran. Detta innebär att det blir mindre lönsamt att förvalta hyresrätter, och antalet hyresrätter kommer att minska. Samtidigt kommer den efterfrågade kvantiteten att vara högre, eftersom hyrorna är lägre än vad marknaden egentligen är villig att betala. I diagram 3.2 finns två utbudskurvor. Den första är utbudet utan subventioner till nyproduktion, och den andra gäller för fallet då nyproduktion subventioneras.

Om nyproduktion inte subventioneras fram, kommer effekten på det långsiktiga utbudet endast att vara negativ. Inget nytt kommer att byggas och det som finns förfaller eller ombildas till annan användning. Den totala kön av bostadssökande kommer att utgöras av storleken $A+B$ i diagram 3.2. Subventioner blir därför nödvändiga för att upprätthålla en hyresmarknad under hyresreglering. Subventioner gör att kostnaden att bygga nya hyresbostäder sjunker, vilket påverkar utbudet. I exemplet som presenteras i diagram 3.2 blir kön med subventioner i stället storleken som representeras av B . Kön blir därför mindre än utan subventioner.

Det bör även här noteras att den reglerade lägre hyran innebär att det finns ett antal personer som är villiga att betala mer än så för en lägenhet. Detta innebär att incitament för svarthandel nu finns.

En sådan här strikt hyresreglering är inte längre särskilt vanligt förekommande, även om det fortfarande finns små "fickor" kvar som rester av gamla hyresregleringar, det vill säga enstaka lägenheter som fortfarande omfattas. Ett annat exempel på fortfarande existerande strikt hyresreglering finns i Sverige. Det statliga investeringsstödet som infördes (och åtminstone tillfälligt har försvunnit våren 2019) medges endast om lägenheterna hyrs ut till förangivna hyresnivåer.

Utöver den väldigt strikta formen av hyresreglering där staten bestämmer hyrorna finns andra system av varierande komplexitet.

Ett stort problem som brukar lyftas med den strikta hyresregleringen är fastighetsägarnas möjligheter till framtida renoveringar och löpande underhåll som undergrävs när den fasta hyran inte tillåts öka med inflationen.

Löpande underhåll och renoveringar tillåts inte heller nödvändigtvis påverka hyran, varför incitament för sådana aktiviteter saknas. Assar Lindbecks ofta återgivna ord är talande för den här strikta formen av hyresreglering: ”I själva verket tycks hyreskontroll i många fall vara den mest effektiva, hittills kända tekniken att förstöra en stad, med undantag för bombning.”⁴³ På sikt riskeras alltså hela hyreslägenhetsbeståndet.

En mindre strikt typ av hyresreglering korrigerar delvis för det här problemet genom att tillåta hyresökningar i takt med inflationen eller byggkostnaderna och kan exempelvis även reglera vem som bär ansvar för löpande underhåll och renoveringar.

Ibland brukar en ännu mindre strikt typ av hyresreglering nämnas. Det är dock oklart om den här typen bör kategoriseras som en hyresreglering. Den beskriver sådana system som tillåter hyresvärden att anpassa hyran för en lägenhet till jämviktshyra när en lägenhet blivit vakant, men inte under sittande hyresgästs kontraktsperiod.⁴⁴

Kontraktsperioden brukar normalt sett vara begränsad, vilket gör att den typen av regler för hyressättning inte uppfyller långsiktigheten i definitionen av hyresreglering i den här boken. En mindre strikt typ av hyresreglering kan medge differentierade hyresnivåer efter läge. Så ser det nuvarande svenska systemet ut exempelvis genom att, vid regleringens införande, tillåta nuvarande hyresnivåer (som på en fri marknad kommer att vara differentierade efter läge) och därefter tillåta samma hyresökningar i hela beståndet, procentuellt sett.

43. Lindbeck (1970), s. 34.

44. Se Arnott (2003) för en längre diskussion om vad som ibland kallas för den tredje generationens hyresreglering.

Under den mindre strikta hyresregleringen finns fortfarande en viss risk för att hyresnivåer i det befintliga beståndet understiger de nivåer som krävs för nyproduktion av hyreslägenheter. Detta kan, som nämnts ovan, antingen korrigeras genom att hyresregleringen inte gäller nyproduktion, eller genom att man tillåter hyressättning som speglar kostnadsläget för att bygga. Oavsett om nyproduktionshyror tillåts sättas i nivå med jämviktshyror (för att sedan regleras) eller i nivå med produktionskostnader för nyproduktion riskerar detta ett ytterligare problem, nämligen *hyressplittring*.

Hyressplittring innebär att hyrorna för i stort sett likvärdiga lägenheter skiljer sig åt. När hyrorna tillåts spegla produktionskostnaderna, och dessa är stigande, i kombination med att nyproduktionen i de flesta större städerna främst sker i utkanten, riskerar vi hyressplittring. Hyrorna i nyproduktionen kan då komma att överstiga hyrorna i det något äldre och mer centralt belägna beståndet.

En ytterligare effekt av hyresreglering är att hyrorna i nyproduktion, och i vissa områden, kan överstiga den hyra som skulle råda på en marknad i jämvikt. Detta har att göra med att efterfrågan i vissa, mindre attraktiva, områden kan komma att pressas upp när utbudet av hyreslägenheter pressas ner i andra, mer attraktiva områden, som en följd av att rörligheten minskar. Eftersom ett nu relativt större antal potentiella hyresgäster tävlar om hyreslägenheter i dessa mindre attraktiva områden, än vad fallet vore på en friare marknad, kan hyresnivåerna här pressas upp. Det bör noteras att hyrorna, beroende på regleringens utformande, inte kan överstiga högsta tillåtna hyresnivåer, men att dessa mycket väl kan överstiga jämviktshyran för en del av dessa områden.

Båda dessa problem illustreras i diagram 3.3. Nu anges i stället hyresnivå per kvadratmeter på den vertikala axeln och på den horisontella axeln avstånd till stadskärnan (som får representera den mest attraktiva punkten i modellen). Kurvorna som illustreras

i diagram 3.3 brukar kallas hyresgradienter, och den underliggande modellen för *Alonso-modellen* efter William Alonso som först presenterade den.⁴⁵ Kurvorna illustrerar hur hyresnivåerna (per kvadratmeter) kan se ut relativt geografiskt läge.

I diagram 3.3 illustreras två hyresgradienter, en för en hyresmarknad i jämvikt och en för en hyresmarknad med en mindre strikt hyresreglering som tillåter en viss geografisk variation i hyressättning.

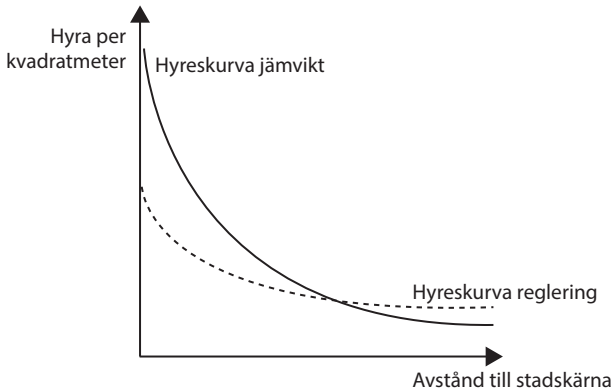
Som diagrammet är illustrerat ligger hyresgradienten för en marknad i jämvikt högre än hyresgradienten för den reglerade marknaden i ett avståndsintervall närmast stadskärnan, medan förhållandet är omvänt för ett avståndsintervall längre ut från stadskärnan.

Det behöver inte alls se ut på det viset, utan den reglerade hyreskurvan kan ligga under jämviktshyreskurvan för alla avstånd. Att det ändå kan bli så beror på att bristen som uppstår kan pressa upp hyrorna där lägenheter är tillgängliga. Det bostadsbestånd, och alltså de områden, där detta motsatta förhållande gäller kommer främst att röra de delar av bostadsbeståndet som tillkommit efter att regleringen införts.

Vad som mer blir tydligt av diagram 3.3 är att de som bor i lägenheter i vissa områden, främst de mest attraktiva, får en stor nytta av regleringen, medan de som bor i mer perifera lägen får en betydligt lägre, och i vissa fall till och med en onytta (åtminstone i det teoretiska perspektivet). Ett annat sätt att uttrycka det här på är att hyreslägenheter i vissa områden, främst de som ligger närmast stadens centrum, subventioneras genom hyresreglering, medan hyreslägenheter i andra mer perifert belägna områden får betala ett högre pris.

45. Se William Alonsos bok *Location and land use* (1964).

DIAGRAM 3.3 Lägesdifferentiering med och utan hyresreglering.



Hyresreglering och samhällsekonomisk ineffektivitet

För att bedöma om en åtgärd resulterar i en fördelning av samhällets resurser som är samhällsekonomiskt effektiv brukar ekonomer tala om *paretokriteriet*. Detta kriterium är uppfyllt om en omfördelning resulterar i att någon får det bättre, utan att någon annan får det sämre. Ett något mer generöst begrepp är *Kaldor-Hicks-kriteriet*, som i stället säger att en omfördelning av resurser är samhällsekonomiskt effektiv om de som får det bättre, får det så mycket bättre att de också kan kompensera förlorarna.

Fri handel på en öppen marknad är samhällsekonomiskt effektiv. När två personer utbyter varor med varandra, fria från tvång, gör det så endast för att de båda bedömer att resultatet av utbytet är bättre än utan transaktionen. Båda har således fått det bättre. Detta är också vad som menas med att prismekanismen resulterar i en effektiv fördelning av resurser, något vi återkommer till ett flertal gånger.

Hyresregleringar, och prisregleringar generellt, kan resultera i två typer av felallokeringar. Detta innebär att det finns en annan allokering av resurserna (lägenheterna) som är samhällsekonomiskt effektiv. Edward Glaeser och Erzo Luttmer diskuterar båda typerna i en artikel i *American Economic Review*.⁴⁶

Den första typen har jag redan varit inne på, och illustrerat i diagram 3.2. När ett pristak införs kommer det att påverka kvantiteten som efterfrågas, såväl som kvantiteten som bjuds ut på marknaden. Den utbudna kvantiteten påverkas negativt. Att den kvantitet som bjuds ut minskar innebär att antalet samhällsekonomiskt effektiva transaktioner minskar, och man får alltså en samhällsekonomisk förlust. I diagram 3.4 illustreras denna förlust (kallad *dödviktstkostnad*) av den totala storleken av trianglarna A och B. Där triangel A är förlorat konsumentöverskott, nytta som konsumenter inte längre får, och triangel B är förlorat producentöverskott, alltså vinst som producenter inte längre får. Boverket kallar detta för en *utbudsrelaterad effektivitetsförlust*.⁴⁷

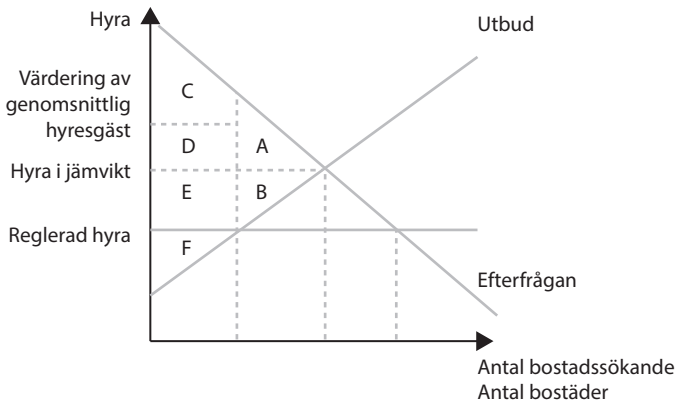
Den andra effektivitetsförlusten som härstammar från hyresreglering har att göra med vem som får lägenheten. Som beskrivits ovan resulterar fördelning genom prismekanismen i att den som värderar lägenheten högst får den. När en prisreglering införs kan inte längre prismekanismen användas för att effektivt fördela lägenheterna. Något annat måste på plats. Typiskt sett kommer någon form av ransonering, kö eller lotteri att ta prismekanismens plats. Att dessa alternativa fördelningsmekanismer skulle kunna reproducera effektiviteten hos prismekanismen är dock osannolikt.

I stället kan man förvänta sig att den genomsnittliga hyresgästen som får en lägenhet under ett system med hyresreglering värderar lägenheten lägre än den som värderar den högst. Även detta resulterar i en samhällsekonomisk effektivitetsförlust. I dia-

46. Glaeser och Luttmer (2003).

47. Boverket (2013).

DIAGRAM 3.4 Samhällsekonomiska effektivitetsförluster av hyresreglering.



gram 3.4 representeras denna av polygonen C. Boverket kallar detta för en *allokeringsrelaterad effektivitetsförlust*.⁴⁸

Diagram 3.4 illustrerar några andra intressanta poänger. I avsaknad av hyresreglering, där jämviktshyra råder, blir det totala överskottet hela ytan A till F. När hyresreglering införs minskar detta överskott, på grund av förändringen i utbudet kvantitet och den ineffektiva fördelningen, till ytan D till F. Det totala överskottet delades tidigare jämnt av hyresvärdar och hyresgäster. Konsumentöverskottet (hyresgästernas överskott) gavs då av ytan A+C+D. Producentöverskottet (hyresvärdarnas överskott) gavs av ytan B+E+F.

Efter att hyresreglering införs minskar som sagt det totala överskottet. För hyresvärdar minskar det dock mer, eftersom hyresgäster tar en del av hyresvärdarnas tidigare överskott. Hyresgästernas överskott efter hyresreglering ges av ytan D+F, medan

48. Boverket (2013).

hyresvärdarnas överskott efter hyresreglering ges av ytan F.

Samhällsekonomisk effektivitet behöver naturligtvis inte vara det absoluta målet för all politisk verksamhet. Ofta måste avvägningar göras mellan en *effektiv* fördelning, och en fördelning som bedöms vara *rättvis*. Det kan exempelvis vara så att den effektiva fördelningen av lägenheter skapar en icke önskvärd inkomstsegregation. Då kan man naturligtvis från politiskt håll prioritera vad man uppfattar som en rättvis fördelning, framför den effektiva.

Men om det även visar sig att fördelningen som följer en hyresreglering är orättvis har vi att göra med en lagstiftning som är samhällsekonomiskt ineffektiv, samtidigt som den är orättvis. Det torde i sådant fall vara relativt enkelt att nå konsensus om att ny lagstiftning är att föredra.

Svenska hyresregleringar

Vi har under de senaste hundra åren, till och från, haft hyresreglering i Sverige, men det har under årens lopp skett ett antal ganska stora förändringar i regelverket. Till att börja med bör påtalas att prisregleringar, där hyresregleringar ingår, har varit ett medel som använts i en rad länder under krissituationer, såsom de två världskrigen i början och mitten av 1900-talet.

Den grundläggande tanken bakom prisregleringar är att förhindra att priserna stiger alldeles för mycket under en period då produktionen av vissa varor försvinner. Normalt sett brukar även prisregleringar sammankopplas med någon typ av ransoneringssystem, eftersom risken för en svart marknad ökar när efterfrågan stiger för mycket. Ransonering är inte nödvändigtvis ett botemedel för svarta marknader, men tillsammans med strikt tillsyn kan de åtminstone mildra dem något. De kräver dessutom med nödvändighet en större kontrollapparat för att säkerställa att förekomsten av svarta marknader blir så liten som möjligt.

Mest intressant för den här boken är den nuvarande hyresreg-

leringen, eftersom det är effekterna av den som ska belysas. Jag återkommer även i viss mån till de tidigare hyresregleringarna och de kontroller som införts på bostads- och hyresmarknaden i Sverige, varför det kan vara intressant att även kort ta upp dessa.

År 1917, under pågående världskrig, inleddes den första perioden av svensk hyresreglering.⁴⁹ Det var då fråga om en strikt hyresreglering, med hyror som bestämdes centralt.

Ett år tidigare hade man försökt stoppa oskäligen hyresstegringar genom att införa medlingsfunktioner mellan hyresgäster och hyresvärdar, med syfte att nå frivilliga överenskommelser om hyror. Detta fick dock inte önskad effekt.

Lagen om hyresstegring gällde i orter med fler än 15 000 invånare och innebar att hyresnämnder, som skulle instiftas i alla dessa orter, kunde besluta om en hyresökning var skälig eller ej. En skälig hyresökning ansågs vara en sådan som motiverades av förändringar i kapitalkostnader eller kostnader för underhåll, medan en oskälig dito ansågs vara en hyresökning som följde av att utbudet tillfälligt pressats ner.

Skälet till 1917 års hyresreglering var en sjunkande produktion av bostäder, som riskerade leda till oskäligen hyresökningar. I en proposition framgår detta bland annat med Stockholm som exempel på följande sätt:

Ett exempel härpå erbjuder huvudstaden, ty, om bostadsproduktionsiffrorna för Stockholm omräknas till indextal med åren 1912–1913 såsom bas, erhålles den starkt fallande talserien 100, 91, 57 och 43.⁵⁰

Den här första hyresregleringen var hela tiden tänkt som en provisorisk reglering av hyrorna som skulle gälla under den period som produktionen av bostäder var låg på grund av den rådande krisen orsakad av kriget. Att detta var tanken framgår tydligt av propositionen, där man skriver:

49. Hyresstegringslag 1917:219.

50. Kungl. Maj:ts Nåd. Proposition Nr 254 år 1917, s. 16.

Det torde icke vara möjligt att med en än så komplicerad lagstiftning förbygga varje möjlighet till hyresförhöjningar utöver av hyresnämnd godkänd gräns. Vad man kan uppnå och som jämväl varit avsikten med här föreslagen lagstiftning, har därför blott varit att under nuvarande kristid så långt ske kan inskränka stegringstendenserna till det belopp, som fastighetsägaren lojalt kan fordra, nämligen det som motsvarar minskningen av värdet å behållningen av fastigheten.⁵¹

Syftet var alltså att reglera bort omotiverade hyresstegringar som var betingade av bristen och kriget. Man förväntade sig att problemet helt skulle upphöra när kriget var slut och bostadsproduktionen åter kommit upp i tillräckliga nivåer, delvis med hjälp av statligt stöd.

Den första hyresregleringen genomgick årligen vissa förändringar, där exempelvis nyproduktion och affärslokaler ibland innefattades. Dessutom reglerade lagen fastighetsägarens möjligheter till rivning och betydande renoveringar som krävde att hyresgästerna flyttade ut.

En ytterligare intressant aspekt på 1917 års hyresreglering, som jag har anledning att återkomma till, var att den endast gällde *omöblerade* lägenheter och rum samt lägenheter och rum som uthyrts som omöblerade innan regleringens införande (i syfte att eliminera det annars uppenbara kryphålet). Den första hyresregleringen avskaffades 1923.

Den period som följer fram till den nya hyresregleringens införande innehåller inte några särskilda reformer för hyreslagstiftningen. I den proposition som förelåg bruksvärdesreformen ges en kort historisk överblick av den här perioden.⁵²

Samtidigt som avregleringen skedde 1923 lämnades ett betänkande där ett indirekt besittningsskydd fanns med.⁵³ Förslagen

51. Kungl. Maj:ts Nåd. Proposition Nr 254 år 1917, s. 29.

52. Kungl. Maj:ts proposition nr 141 år 1967, s. 32f.

53. SOU 1923:76.

blev dock aldrig lagstiftning. Ett besittningsskydd skulle i stället dröja fram till 1939, och då i en annan tappning än den vi i dag känner. Förslaget till ny hyreslagstiftning presenterades i ett betänkande 1938⁵⁴ och som proposition till Sveriges riksdag året därpå.⁵⁵ Det nya indirekta besittningsskyddet medgav möjlighet till skadestånd för hyresgästen om denne blev uppsagd, under vissa omständigheter.

Den andra hyresregleringen infördes 1942; även den kan kategoriseras som en strikt hyresreglering. Argumentationen är densamma som vid den förra hyresregleringens införande, och den promemoria som låg till grund för 1942 års hyresreglering inleds:

De ekonomiska krisförhållanden, som uppstått i vårt land till följd av stormaktskriget, ha framkallat farhågor för en ogynnsam utveckling av hyresmarknaden i städer och andra samhällen. Dessa farhågor ha föranlett flera framställningar om statlig reglering av hyrespriserna.⁵⁶

Hyresregleringen av 1942 tillämpades generellt på orter med fler än 2 000 invånare samt på andra orter där behovet av regleringen bedömdes vara stort, exempelvis på grund av en tillfälligt ökad befolkning orsakad av kriget (såsom orter där Försvarsmakten var belägen). Varje lägenhet tilldelades en grundhyra, som sattes lika med hyran som lägenheten betingat den 1 januari 1942. Stegringar av grundhyran tilläts, i likhet med den tidigare hyresregleringen, på grund av ökningarna i förvaltningskostnader eller om lägenhetens värde avsevärt förbättrats, men inte för andra faktorer.

Vid regleringens införande hade inga betydande stegringar i hyrorna kunnat observeras i genomsnitt, men det fanns belägg för att vissa fastighetsägare utnyttjat bristsituationen och börjat höja hyrorna, i sådana fall skulle grundhyran bestämmas i jämförelse med likvärdiga lägenheter.

54. SOU 1938:22.

55. Kungl. Maj:ts Proposition nr 166 år 1939.

56. SOU 1942:14, s. 3.

Även den andra hyresregleringen gjorde undantag för möblerade rum. I den promemoria som låg bakom hyresregleringen⁵⁷ motiverades detta av att hyresavtal gällande möblerade rum ofta var kombinerade med avtal om mathållning, att det inte fanns en klar gränsdragning mellan uthyrning av möblerade rum och pensionat (som inte bör regleras) samt att det i vissa fall förekom att hyresgästen delade bostadsrum med värden, vilken innebar svårigheter att bestämma hyran. Som jag kommer att visa senare har undantaget av möblerade rum vissa intressanta och opåkalade konsekvenser.

Den andra hyresregleringen genomgick, precis som den förra, under sin tid vissa förändringar. Under mitten av 1950-talet började hyresmarknaden frigöras på vissa orter där det bedömdes att bostadsbrist inte längre rådde. Gradvis frigjordes fler och fler orter och hyresregleringen var tänkt att helt fasas ut. Detta skulle genomföras med hjälp av ny hyreslagstiftning där de så kallade bruksvärdeshyrorna skulle resultera i en marknadsanpassning av hyresstrukturen. Hyresregleringen från 1942, som motiverades såsom en krisreglering, avskaffades helt 1978, dryga 30 år efter krigets slut.

Bruksvärdessystemet infördes som ett steg i att marknadsanpassa hyressättningen.⁵⁸ Som lagstiftningen från början var utformad innebar reformen också i stort sett en avreglering, men det finns vissa undantagsbestämmelser och senare tillägg som inneburit att resultatet blivit detsamma som vore det en fortsatt hyresreglering.

Detta var inte helt tydligt vid införandet. Exempelvis skriver Assar Lindbeck i sin bok *Hyreskontroll och bostadsmarknad* att "det är ännu alltför tidigt att uttala sig huruvida bruksvärdessystemet kommer att fungera som en typ av hyreskontroll".⁵⁹ En grundlägg-

57. SOU 1942:14.

58. I propositionen (nr 141 år 1967) används termen "friare hyressättning" genomgående.

59. Lindbeck och Blomquist (1972), s. 28.

gande tanke med bruksvärdessystemet var att trygga ett starkt besittningsskydd för sittande hyresgäster. En helt fri hyresbildning och ett starkt besittningsskydd kommer aldrig att gå att kombinera fullt ut, vilket uttrycks i propositionen från 1967 på följande sätt:

Mellan besittningsskyddet och hyran råder det viktiga sambandet att besittningsskyddet aldrig kan bli fullgott utan regler som hindrar att det sätts ur spel genom hyreskrav. Om besittningsskyddet, såsom de sakkunniga föreslår, skall förenas med en i princip fri prisbildning på hyresmarknaden blir det nödvändigt vid varje form av besittningsskydd att dra en övre gräns för hyresvärdens vederlagsanspråk mot hyresgäst, vars avflyttning inte kan påfordras på sakliga grunder.⁶⁰

Som tidigare nämnts omreglerades hyresmarknaden stegvis från mitten av 1950-talet, på orter där man bedömt att det inte rādde brist. Ett uttalat syfte med bruksvärdessystemet var att det skulle efterlikna hyresnivåer på en hyresmarknad i balans genom avtalsfrihet för nya kontrakt. I propositionen bakom systemet förklaras avtalsfriheten så här:

De sakkunnigas förslag innebär att det alltid är tillåtet för hyresvärd och hyresgäst att själva träffa avtal om hyran. Förslaget bygger alltså på avtalsfrihet även när det gäller orter med mera påtaglig bostadsbrist. Det finns alltså inte såsom enligt hyresregleringslagen något krav på att myndighet prövar vilken hyra som skall utgå. För att hyresgästen inte skall vara helt utlämnad åt den fria marknadsprissättningen föreslår de sakkunniga att hyresgästen skall kunna få den avtalade hyrans, den s. k. förstagångshyran skälighet prövad.⁶¹

Hyresvärd och hyresgäst har förvisso rätt att komma överens om vilken hyra som helst, men hyran kan ändras av en rättslig instans – rimligen sätter detta avtalsfriheten ur spel. Om lagstiftningen stannat vid att tillåta en sådan marknadsanpassning, genom avtalsfrihet för vakanta och nyproducerade hyreslägenheter, och

60. Kungl. Maj:ts proposition nr 141 år 1967 Bihang A, s. 41.

61. Kungl. Maj:ts proposition nr 141 år 1967 Bihang A, s. 190.

ett starkt skydd för sittande hyresgäster, skulle vi troligtvis inte haft den striktare, och vad gäller problem i princip oförändrade, hyresreglering som vi har i dag.

I stället för att tillåta en marknadsanpassning (eller åtminstone en föreställning om en marknadsanpassning) i hela beståndet, infördes dessutom en särbestämmelse på de orter där man bedömde att det rädde bostadsbrist. Denna särbestämmelse innebär att hyrorna i sådana orter inte skulle prövas mot jämförbara lägenheter i hela hyresbeståndet, utan i stället mot hyresnivån i nyproduktionen. En skrivelse i den ursprungliga propositionen från 1968 lyder:

Genom särbestämmelserna för bristorter blir hyresnivån i hela lägenhetsbeståndet i viss mån låst i ett läge som styrs av hyresnivån i nyproduktionen, vilken nivå i sin tur bestäms av produktionskostnaderna och av – vilket är viktigt att hålla i minnet – det statliga bostadskreditstödet.⁶²

Den nyproduktion som här åsyftas är den som tillkommer genom kommunalt ägda bostadsbolag som vid den här tiden stod för merparten av all nyproduktion i Sverige. Detta förtydligas i samma proposition:

Eftersom det allmänna hyresläget för lägenheter i nyproduktionen kommer att bestämmas av sådana bostadsföretag som tillämpar självkostnadsprincipen i hyresprissättningen, hindras härigenom oskäliga, av bostadsbristen betingade hyreshöjningar.⁶³

Lagstiftningen har därefter genomgått en rad förändringar.⁶⁴ I dess ursprungliga utformning användes alltså som här beskrivits bostadsföretag som tillämpade självkostnadsprissättning, det vill säga kommunala bostadsbolag, som jämförelsenorm på bristorter. Genom en lagförändring 1974 bestämdes att sådana

62. Kungl. Maj:ts proposition nr 91 år 1968, s. 55.

63. Kungl. Maj:ts proposition nr 91 år 1968, s. 55.

64. Se Bengtsson (1992a) för en genomgång av alla förändringar fram till 1980-talet.

lägenheter i första hand ska användas som jämförelsematerial i alla orter – vilket innebär ytterligare en restriktion. År 1978 kom hyresförhandlingslagen.⁶⁵

Hyresförhandlingslagen ger hyresgästerna rätt att förhandla hyror med hyresvärden, antingen genom en hyresgästorganisation eller på egen hand. Fram till dess hade förstagångshyrorna, det vill säga hyran som tas ut för en lägenhet som tidigare varit uthyrd till annan hyresgäst, omfattats av avtalsfrihet. Avtalsfriheten för förstagångshyror var däremot begränsad som beskrivits ovan, vid prövning av en lägenhets bruksvärde kunde hyran sänkas.

Hyresförhandlingslagen kom däremot att tillämpas även på förstagångshyrorna för de kommunala bostadsbolagen, som vid den här tidpunkten var prisledande i hela landet. Resultatet av detta när det gällde fria förstagångshyror sammanfattas tydligt av B.O. Palm, Anders Wevle och Anders Victorin som följer:

Med denna utgångspunkt kommer reglerna i hyreslagen om fria förstagångshyror att vara i det närmaste betydelselös, ja man kan se den som en anomali i systemet, och något privata hyresvärdar närmast skulle kunna använda för att trakassera sina nyinflyttade hyresgäster.⁶⁶

År 1985 förändrades hyresförhandlingslagen så att alla förstagångshyror skulle omfattas av förhandling; fria förstagångshyror reglerades helt enkelt bort för alla lägenheter som omfattades av förhandlingsordningen. Från och med då reglerades således även förstagångshyrorna för privata hyresvärdar. I den bakomliggande propositionen (till förändringen i hyresförhandlingslagen 1985) framgår tankegången bakom regelförändringen:

Vid remissbehandlingen har Hyresgästernas riksförbund framfört kritik mot gällande rätt på denna punkt. Jag delar förbundets uppfattning att en hyresvärd inte utan förhandling bör få höja hyran för en lägenhet som om-

65. SFS 1978:304.

66. Palm, Wevle och Victorin (1992), s. 88.

fattas av en förhandlingsordning. En förhandlingsöverenskommelse om hyran bör alltså gälla även om en hyresgäst flyttar och hyresvärden tecknar avtal med en ny hyresgäst.⁶⁷

De tankar om en marknadsanpassning till jämviktshyror tillsammans med ett starkt skydd för sittande hyresgäster, som kan sägas vara grunden i bruksvärdesreformen, har genom ett antal beslut och förändringar resulterat i en ny typ av hyresreglering. Eller som Palm, Wevle och Victorin uttrycker det: ”bruksvärdessystemet [har] ersatts av en förhandlad hyresreglering”.⁶⁸

Den senaste reformeringen av hyreslagstiftningen genomfördes 2011. För det första ska kommunala bostadsbolag nu drivas affärsmässigt och för det andra är de inte längre prisledande på marknaden. I stället för att en lägenhets bruksvärde, som tidigare, ska prövas mot hyran i lägenheter i hus som ägs av kommunala bostadsbolag, ska den prövas mot hyran i lägenheter som omfattas av förhandlingsöverenskommelser enligt hyresförhandlingslagen. Effekterna av detta är än så länge oklara. För det befintliga beståndet som omfattas av förhandlingsordning kommer hyror fortsättningsvis att utvecklas genom utfallet av de årliga förhandlingarna.

Vad som blir intressant är hur nyproduktionen kommer att införlivas bland jämförelseobjekten. Hyrorna i nyproduktion kan antingen sättas fritt av fastighetsägaren eller genom förhandling om så kallade presumtionshyror mellan fastighetsägaren och en hyresgästorganisation.⁶⁹

Oavsett vilket av alternativen som tillämpas ingår hyrorna inte i underlaget som jämförelseobjekt i bruksvärdesprövningar. Tanken med presumtionshyror (som infördes 2006) var att undanta dessa hyror från bruksvärdesprövning under de första 10 – numera 15 – åren.⁷⁰

67. Prop. 1983/84:137, s. 147.

68. Palm, Wevle och Victorin (1992), s. 90.

69. Det finns inget generellt hinder mot att direkt sätta bruksvärdeshyror.

70. SOU 2004:91.

Det finns vissa risker, både för fastighetsägare och hyresgästorganisationer, att söka införliva dessa lägenheter i förhandlingsordningen. Från fastighetsägarens perspektiv finns en risk att en sådan förhandling resulterar i en sänkning av hyran och från hyresgästorganisationens perspektiv en risk att hyran inte sänks, men då ingår i jämförelsematerialet, vilket riskerar leda till högre hyror i hela beståndet.

I regeringens så kallade 22-punktsprogram för fler bostäder som presenterades 2016 innebär ett av förslagen att presumtionshyran för en lägenhet inte ska kunna sänkas efter presumptionstidens utgång, därmed skulle alltså osäkerheten för fastighetsägaren minska.⁷¹

Man kan summera den svenska hyresregleringen med att den är en kombination av två regelverk, dels bruksvärdeslagstiftningen, dels hyresförhandlingslagen. Som jag ser det innebar bruksvärdesreformen, med några undantag, faktiskt en avreglering av hyresmarknaden. Syftet var att avtalsfrihet skulle råda, men samtidigt skulle besittningsskyddet säkerställas genom att ta ifrån fastighetsägare möjligheten att höja hyrorna endast i syfte att sätta just besittningsskyddet ur spel.

Ett centralt undantag var dock prövningen mot de subventionerade kommunalt ägda bostäderna, som inte satte sina hyror marknadsmässigt. Eftersom hyrorna inte någonstans fick överstiga hyror för kommunalt ägda bostäder innebar bruksvärdesreformen en fortsatt reglering, särskilt i orter med hög efterfrågan och stigande markpriser.

Hyresförhandlingslagen är däremot en tydligare reglering. Ursprungligen var den tänkt att ge möjlighet för hyresgäster att kollektivt förhandla sina hyror, men har i stället kommit att omfatta såväl hyror i nyproduktion som förstagångshyror, det vill säga hyran när ny hyresgäst flyttar in.

71. Se Regeringskansliet (2016), promemoria "Sammanfattning av regeringens förslag om 22 steg för fler bostäder".

Bruksvärdet har även kommit att bero av just denna reglering, då hyror sedan 2011 ska prövas mot hyror för jämförbara lägenheter som omfattas av hyresförhandlingslagen. Det tidigare återgivna citatet om att bruksvärdessystemet ersatts av förhandlad hyresreglering pekar även tydligt var det faktiska problemet ligger.

Motståndet mot att omreglera

Det finns flera orsaker till att det är väldigt svårt att få ett politiskt mandat för att omreglera hyresmarknaden i en riktning som innebär ett större inslag av jämviktshyror. Jag kommer här att belysa tre.

Den första har att göra med att vi i Sverige vant oss vid en hög boendestandard i fråga om utrymme per person. Den andra gäller att det finns stora grupper och organisationer som livnär sig på den nuvarande hyresregleringen. Den tredje att en avreglering alltid kommer att vara svårare under en bristsituation än på en marknad i jämvikt.

Hög boendestandard

Vad innebär det då att vi har kommit att bli vana vid en hög boendestandard, och hur kan denna påverkas av att vi rör oss i riktning mot en friare hyresmarknad? Om vi i dag införde ett hyressättningssystem som tillät att hyresnivåerna anpassade sig till jämviktshyror skulle det omedelbart visa sig att ett antal hushåll, som bor i egna lägenheter, inte längre skulle kunna bo kvar, eller åtminstone inte kunna bo kvar utan att ta in inneboende. En del av dessa hushåll skulle inte längre ha ekonomiskt utrymme att betala de högre hyror som skulle bli resultatet i vissa områden, medan andra inte skulle prioritera boendet tillräckligt för att skära ner sin övriga konsumtion så mycket som skulle krävas för att bo kvar, trots att de egentligen skulle ha råd.

Dessa hushåll får alltså i dag ett stort konsumentöverskott av

sitt nuvarande boende. En troligtvis stor del av dessa hushåll skulle på en friare hyresmarknad i stället för att bo i egna lägenheter välja att bo inneboende, eller bo tillsammans med andra i mer kollektiva former, vilket är mycket vanligt i många andra länder där det råder friare hyressättning.

Hur har då hyresregleringen påverkat det här utfallet? Om vi ser till vår nuvarande bostadsmarknad, och särskilt till andelen ensamhushåll, kommer vi att upptäcka att dessa utgör en betydande andel. Enligt SCB utgjorde singelhushållen 2016 i Stockholms kommun 43,9 procent av alla hushåll (för hela Sverige är motsvarande siffra 39,1 procent). Andelen ensamhushåll har ökat drastiskt sedan hyresregleringens införande.

I och med hyresregleringen hölls hyresnivåerna vid 1942 års hyror, och samtidigt som inkomsterna steg blev det möjligt för personer som annars varit hänvisade till att hyra ett rum som inneboende att efterfråga egna lägenheter. Att inkomster stiger samtidigt som priset på en vara ligger still innebär precis samma sak som att inkomsterna skulle ligga still medan priserna faller. En elementär ekonomisk lag säger att när priserna sjunker kommer efterfrågan att öka.

Det är mycket troligt att detta var precis vad som hände, och främst för ensamhushållen, som tidigare inte efterfrågat egna lägenheter. När bostäder blivit relativt billigare fanns helt plötsligt en möjlighet till egen bostad, även om man bodde ensam. Detta innebar naturligtvis en betydligt högre boendestandard jämfört med att tidigare behövt hyra ett rum som inneboende.

Ovan diskuterade vi vems preferenser det är som styr utfallet av segregation och diskriminering på en marknad. Eftersom det under hyresregleringen i större utsträckning har varit hyresvärdars preferenser som styrt fördelningen av lägenheter kan detta ytterligare förstärka den här effekten. Det är inte långsökt att tänka sig att en hyresvärd, vid en given hyresnivå, kommer att föredra ett singelhushåll framför exempelvis en barnfamilj, den förra kan

förväntas medföra ett mindre slitage på lägenheten. Båda dessa effekter, i kombination med varandra, har under lång tid skapat en förväntan om en viss boendestandard, som kommer att vara svår att bryta.

Vinnare och förlorare vid en omreglering

Den andra orsaken till att det är svårt att omreglera hyresmarknaden har att göra med att det finns stora grupper som är vinnare på dagens system. Alla de personer som har haft turen att komma över ett attraktivt förstahandskontrakt för lägenheter där man kan förvänta sig betydande hyresstegringar vid en omreglering har mycket att förlora på en sådan.

Det är förvisso sant att det finns en stor grupp som också skulle vinna på en omreglering. Det är dessutom möjligt att de skulle vinna så mycket att de kan kompensera förlorarna. Dessa finns framför allt bland alla de hushåll som i dag inte har ett eget boende, men skulle kunna betala för ett sådant om möjligheten fanns. De finns också bland de hushåll som förvisso redan i dag har förstahandskontrakt, men som gärna skulle vilja flytta till ett annat område eller till en större eller mindre lägenhet. Vinnarna finns även bland dagens hyresvärdar.

Så vilken av dessa grupper kommer politiker troligtvis att ta störst hänsyn till? Ett sätt att besvara frågan skulle kunna vara att beräkna storleken på de båda grupperna och sedan utgå från att politiker, som vill bli omvalda, kommer att satsa på att tillfredsställa den grupp som är störst. Jag tror dock inte att detta är en meningsfull illustration, eftersom den relativa storleken på de båda grupperna troligtvis inte spelar någon roll. Vad som i stället är viktigt är hur väl de båda grupperna i genomsnitt uppfattar sig som vinnare eller förlorare på en omreglering, och hur väl de lyckas marknadsföra sitt eget perspektiv.

Ett antal observationer kan enkelt göras. För det första, hushåll med attraktiva hyreskontrakt (främst de som haft turen att

komma över sådana i centrala lägen i större städer) är enkla att identifiera. Dessa hushåll inser att en eventuell omreglering skulle innebära betydande hyresstegringar och därmed antingen en flytt till ett mindre attraktivt område eller minskad konsumtion i övrigt. Dessa är vinnarna på dagens reglering.

För det andra, den grupp som enkelt kan utpekas som förlorare på en avreglering är i dag välorganiserade genom Hyresgästföreningen. Att det finns en kraftfull lobbyorganisation som skulle förlora mycket (i termer av inflytande och troligtvis medlemsantal) på en omreglering av hyresmarknaden ger ytterligare fördelar för den här gruppen. Lars Jonung uttrycker detta på följande vis i en recension i *Ekonomisk Debatt* 1978 av boken *Confessions of a Price Controller*:

Det är tydligt att priskontrollspolitiken är mer en fråga om politisk ekonomi än om ekonomisk politik. Den politiska processen skapar incitament för kontrollerna och för att hålla igång programmet.⁷²

Det spelar helt enkelt inte nödvändigtvis någon roll om enskilda hyresgäster vinner eller förlorar på det nuvarande systemet. Det finns en organisation vars hela existens hänger på att nuvarande ordning behålls. Den har i dag en i princip lagstadgad ställning som förhandlare. För detta har den därtill en lagstadgad rätt att i förhandlingsavgift ta ut för närvarande tolv kronor per förhandlad lägenhet och månad. Eftersom den förhandlar närmare 90 procent av Sveriges hyresrätter, innebär det en årlig intäkt på närmare 200 miljoner kronor. Det är 200 miljoner kronor som en lagändring skulle ta ifrån dem. Att Hyresgästföreningen kommer att fortsätta kämpa för att behålla sin maktposition är självklart.

För det tredje är den grupp som förlorar på den nuvarande hyresregleringen betydligt svårare att identifiera. De återfinns inte i särskilda områden (med undantag för de områden där hyrorna

72. Jonung (1978) s. 620f.

eventuellt skulle sänkas vid en omreglering), som de som vinner på regleringen. Att det är svårt att identifiera den här gruppen innebär också att de inte är särskilt organiserade.

En ytterligare aspekt är att det inte heller är lika självklart, ens för det enskilda hushållet, att de är förlorare på den nuvarande hyresregleringen. Åtminstone inte lika självklart som det är för det enskilda hushållet som skulle förlora på en omreglering.

Som jag tidigare har beskrivit, och återkommer till, har brist-situationen på hyresmarknaden alltid utmålats som ett problem orsakat av att det byggs för lite. Eftersom vi kan förvänta oss att detta också är den allmänna bilden kommer väldigt få hushåll, knappast ens de som förlorar på dagens reglering, med nödvändighet inse att svaret finns i en omreglering i stället för en fortsatt ökad nyproduktion av bostäder.

Problemen har hopat sig

Den tredje anledningen till att det kan bli svårt att avreglera eller omreglera hyressättningen är att det råder en bristsituation. Som tidigare beskrivits finns goda motiv för att införa en hyresreglering under en bristsituation som beror på ett utbudsunderskott, även om det inte på något vis är en nödvändighet.

Men för allmänheten är det inte särskilt lätt att inse huruvida vi har ett utbudsunderskott eller ett efterfrågeöverskott som beror av hyresregleringen i sig. Så länge det finns en stor osäkerhet bland väljare (och politiker), är det enkelt för den som försvarar hyresregleringen att utmåla bristen som ett resultat av för få bostäder, och inte för stor efterfrågan givet låga hyresnivåer.

Därmed kan man argumentera för att hyresregleringen måste kvarstå till dess att nyproduktionen hunnit ikapp efterfrågan, något som under reglerade hyror aldrig kommer att ske annat än på marknaden för just nya bostäder.

En omreglering under bristsituation, som är skapad av hyresregleringen, skulle innebära stora vinster för fastighetsägare.

Problemet med hur dessa övertvinster ska bemötas – uppger Assar Lindbeck i sina memoarer, *Ekonomi är att välja* – var en av de stora orsakerna till att ingen omreglering skedde i mitten av 1960-talet.⁷³ Detta problem kvarstår än i dag.

Ett närliggande exempel på omreglering är Finland. Mellan 1991 och 1994 togs den gamla hyresregleringen bort i tre steg. Det första steget gällde nyproduktion och endast i de orter där marknaden ansågs vara i balans. Detta resulterade naturligtvis inte i några större hyresstegringar, vilket sannolikt underlättade för den vidare avreglering som följde.⁷⁴

Det här blir ännu tydligare om vi går tillbaka till intentionerna när den nuvarande hyresregleringen infördes.⁷⁵ I den proposition som antogs och som innebar att bruksvärdessystemet kom på plats finns en särskild bestämmelse för bristmarknader.

I orter där det inte råder bostadsbrist ska prövning av skäligheten i nya hyror utgå från jämförbara lägenheter (där bruksvärdet är lika) i orten. För marknader där det råder brist ska i stället den här prövningen göras med det ”allmänna hyresläget i orten för lägenheter i nybyggda bostadshus”.⁷⁶

Vidare skriver man att ”[e]ftersom det allmänna hyresläget för lägenheter i nyproduktionen kommer att bestämmas av sådana bostadsföretag som tillämpar självkostnadsprincipen i hyresprissättningen, hindras härigenom oskäligen, av bostadsbristen betingade hyreshöjningar”.⁷⁷

Bruksvärdesprincipens införande, som alltså också skulle innebära ett slut på hyresregleringen, blev således en ny hyresreglering. Detta eftersom det saknas stöd för att den rådande bristen skulle

73. Se hela kapitel 6 i Assar Lindbecks memoarer (2012).

74. Se Kopsch (2019) och Kettunen och Ruonavaara (2015).

75. Bo Bengtsson har i sin bok *Hyra och Bruksvärde – om hyrespolitikens intentioner* en intressant genomgång av de politiska intentionerna bakom införandet av nuvarande hyresreglering. Den rekommenderas för den som är intresserad.

76. Kungl. Maj:ts proposition nr 91 år 1968, s. 55.

77. Kungl. Maj:ts proposition nr 91 år 1968, s. 55.

bero på ett utbudsunderskott, och inte ett efterfrågeöverskott som skapats av den tidigare hyresregleringen, och som bibehållits av den nya.

Bo Bengtsson lyfter ytterligare en dimension i termer av stigberoende. I ett kapitel i antologin *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus* skriver han:

I realiteten kom hyresregleringen att ligga kvar så länge att en återgång till det gamla systemet inte längre framstod som politiskt möjligt.⁷⁸

Att politiska beslut kommer att följa en särskild linje, eller upp-trampad stig, är sannolikt inget som ska underskattas. Av den anledningen kan en total avreglering vara politiskt svår att genomföra, man får i stället söka förbättringsvägar med utgångspunkt i den historiskt förda politiken. Sådana finns, och jag återkommer till dem i bokens senare kapitel.

Hyresstrukturen i Sverige

Inom den nationalekonomiska disciplinen urbanekonomi finns ett antal jämviktstvillkor. Ett av dem säger att priser kommer att justeras så att det uppstår en lokaliseringsjämvikt. Det här jämviktstvillkoret kan förtydligas med ett enkelt exempel:

Om man utgår från två bostäder där den ena ligger på en attraktiv strandtomt och den andra i ett nedgånget slumområde, kommer priserna på de båda bostäderna att justeras så att det råder en jämvikt där ingen av de boende har några incitament att flytta till den andra bostaden. Om det skulle vara så att de båda bostäderna kostade precis lika mycket, och lokaliseringsjämvikt alltså inte råder, skulle det finnas starka incitament för den som bor i den sämre belägna bostaden att flytta till den bättre belägna. Genom konkurrens med andra bostadsintressenter skulle priset drivas upp, tills en lokaliseringsjämvikt uppstår.

78. Bengtsson m.fl. (2013), s. 130.

En hyresreglering riskerar att sätta jämvikten ur spel, från ett hyresperspektiv. Utfallet blir då i stället att hyrorna inte kan spegla skillnader i bostäders attraktivitet, vilket innebär att lokaliseringsjämvikten inte kommer att uppstå genom hyrorna. Därmed inte sagt att ingen ny jämvikt uppstår. I stället för att synas i hyresbildningen, kommer lokaliseringsjämvikt att uppstå genom att exempelvis kötider skiljer sig mellan områden eller genom priser på den svarta marknaden.

Det blir då intressant att belysa hyresstrukturen på marknaden. Vad jag tidigare talat om som hyressplittring blir även intressant här, det vill säga hur hyrorna skiljer sig mellan områden, och hur de skiljer sig mellan lägenheter från olika byggnadsperioder. Även under hyresreglering är det möjligt att hyressplittring inte förekommer, då genom att hela hyreskurvan (som illustreras i diagram 3.3) förskjuts nedåt under jämviktshyreskurvan precis lika mycket i hela beståndet, och i alla lägen. För att belysa förekomsten (eller avsaknaden) av hyressplittring kan man jämföra med marknaden för bostadsrätter, där fri prisbildning råder.

I tabell 3.1 (s. 86) presenteras tre prislägen: genomsnittliga kvadratmeterhyror per år för hyreslägenheter, genomsnittliga kvadratmeterpriser för bostadsrätter samt en uppskattad boendekostnad per kvadratmeter för bostadsrätter. Allt presenteras för ett antal svenska städer. Eftersom det på marknaden för bostadsrätter råder fri prisbildning kan vi förvänta oss att dessa priser också speglar konsumenternas värderingar av de olika städerna.

Jämförelser mellan bostadsrättspriser och hyror bör göras med försiktighet av ett antal anledningar. Det är oklart hur och i vilken omfattning priserna på bostadsrätter påverkas av det faktum att hyrorna är reglerade. Här finns två argument för olika riktningar.

Å ena sidan kan man tänka sig att det finns en mängd hushåll som, om de kunde hitta en hyreslägenhet som motsvarade deras preferenser för utformning och läge hellre skulle hyra sin bostad, men som på grund av hyresregleringens skapade brist i stället är

hänvisade till marknaden för bostadsrätter. Det här argumentet innebär alltså en högre efterfrågan på bostadsrätter än vad som annars vore fallet.

Å andra sidan kan man tänka sig att det i dag finns en mängd hushåll som har haft turen att komma över attraktiva hyreskontrakt, men som egentligen skulle ha råd att köpa likvärdiga bostadsrätter. Det här argumentet innebär att efterfrågan på bostadsrätter är något lägre än vad som annars vore fallet. Sannolikt stämmer båda dessa argument till viss del. Det blir därför mycket svårt att uttala sig om vilken effekt hyresregleringen har på de observerade priserna på bostadsrätter, och ännu svårare att säga hur prisstrukturen skulle kunna påverkas.

Sannolikt avviker priserna för bostadsrätter inte särskilt mycket mot de priser som skulle gälla om det inte fanns någon hyresreglering. Om prisbildningen mellan de två marknaderna stämde överens skulle vi förvänta oss att strukturen i hyror såg ut som strukturen i priser. Det ovan beskrivna jämviktsvillkoret om att priserna justeras så att lokaliseringjämvikt uppstår tyder på just detta, att skillnaden i attraktivitet mellan städer kommer att ta sig uttryck i priser och hyror.

En andra viktig invändning är att jämförelsen mellan hyror och priser inte är helt rättvisande. Skillnader i hur attraktiva olika lägen är speglas i boendekostnader. För hyresrätter är boendekostnaderna desamma som hyran för lägenheterna. För bostadsrätter är priset (egentligen kapitalkostnaden) endast en del av boendekostnaden. Här tillkommer även den månadsavgift som betalas till bostadsrättsföreningen.

Eftersom månadsavgifter sätts för att täcka föreningens kostnader är det sannolikt att dessa är relativt lika och oberoende av geografiskt område. Då jag här endast har tillgång till priserna, bör man förvänta sig större geografiska skillnader i bostadsrättspriser än i hyror. När det inte finns några direkta mått på boendekostnader måste dessa uppskattas. Boendekostnaden för en bostadsrätt

är kapitalkostnaden plus månadsavgiften.

Så hur ser det då ut? I tabell 3.1 presenteras som sagt genomsnittliga hyror, genomsnittliga kvadratmeterpriser och uppskattade boendekostnader.⁷⁹ Om man först ser till de genomsnittliga kvadratmeterpriserna bör ingen förvånas över att Stockholm har de högsta, följt av Sveriges näst största stad Göteborg, därefter studentstäderna Uppsala och Lund.

De genomsnittliga priserna för bostadsrätter speglar alltså vad någon som är tämligen insatt i hur attraktiva olika orter är bör förvänta sig – expansiva orter har högre priser, medan mindre expansiva orter har lägre priser. Staden med lägst genomsnittliga priser är Borås men skillnaden till andra mindre och medelstora städer är inte särskilt stor. Stockholms genomsnittliga priser är ungefär 250 procent högre än de lägsta, det vill säga priserna i Borås.

Om vi i stället ser till hyrorna uppträder en helt annan bild. Stockholm har fortfarande högst hyror, men skillnaden ner till Malmö är inte nämnvärt stor. Malmö ligger här på andra plats med näst högst hyror, men intar en sjunde plats när gäller genomsnittliga priser på bostadsrätter. Gävle har lägst genomsnittliga hyror. Det som är värt att notera är att medan skillnaden mellan lägsta och högsta genomsnittliga priset är nära 253 procent, är skillnaden mellan lägsta och högsta hyra endast 33 procent.

Ett uppenbart problem för jämförelsen är att nyproduktionen sett olika ut i olika städer. Där nyproduktionen av hyresrätter varit större bör man också förvänta sig högre genomsnittliga hyror, eftersom nyproduktionen tenderar att vara dyrare än det befintliga beståndet. Detta är något som bekräftas av Rolf Jonsson, som i en rapport med titeln *Variation i hyresnivå mellan kommuner* från 1992 belyser just det faktum att den genomsnittliga hyresnivån tenderar bli högre där tillskottet av nya lägenheter varit stort.

79. För beräkning av den uppskattade boendekostnaden har en genomsnittlig årsavgift om 600 kronor per kvadratmeter använts. Kapitalkostnaden antar en realränta som har estimerats på samma sätt som Donner, Englund och Persson (2017). En detaljerad beskrivning av tillvägagångssättet återfinns i Appendix.

TABELL 3.1 Genomsnittliga kvadratmeterhyror (2018) för hyreslägenheter, kvadratmeterpriser (2018) och boendekostnader för bostadsrätter i ett antal svenska städer.

	<i>Kvadratmeter- hyra per år</i>	<i>Pris per kvadratmeter</i>	<i>Uppskattad boendekostnad per kvadrat- meter</i>
Stockholm	1 316	67 289	2 551
Göteborg	1 162	46 546	1 949
Malmö	1 248	27 321	1 392
Lund	1 142	34 582	1 602
Uppsala	1 238	37 042	1 674
Linköping	1 124	33 295	1 565
Norrköping	1 107	24 457	1 309
Jönköping	1 010	28 930	1 438
Helsingborg	1 202	21 857	1 233
Karlstad	1 055	21 685	1 228
Örebro	1 082	24 410	1 307
Borås	1 066	19 062	1 152
Eskilstuna	1 057	21 304	1 217
Västerås	1 133	21 217	1 215
Gävle	989	21 881	1 234
Umeå	1 107	26 885	1 379
Skillnad max/min	33 %	253 %	121 %

Källa: SCB (hyror) och Svensk Mäklarstatistik (pris per kvadratmeter) samt egna beräkningar.

Utan att uttala sig om vad de genomsnittliga jämviktshyrorna skulle vara i respektive stad kan man dra slutsatsen att hyresregleringen träffar väldigt olika beroende på vilken stad det handlar om. De som haft turen att komma över ett förstahandskontrakt i ett attraktivt läge i Stockholm vinner avsevärt mycket mer än de som haft samma tur i Gävle eller Borås.

Som nämnt ovan är det problematiskt att jämföra genomsnittliga hyror (som är en boendekostnad) med genomsnittliga priser (som inte är en boendekostnad). Av den anledningen presenteras även de uppskattade boendekostnaderna för bostadsrätter, som baseras på de genomsnittliga kvadratmeterpriserna. Eftersom man kan förvänta sig att avgifter till bostadsrättsföreningar har en relativt liten geografisk variation, bör de geografiska skillnaderna i uppskattade boendekostnader vara lägre än desamma för priserna. Så är även fallet. Skillnaden mellan den högsta och den lägsta boendekostnaden är 121 procent. Detta är dock fortfarande betydligt högre än den geografiska spridningen av hyrorna.

Skillnader i attraktivitet mellan städer, eller områden inom städer, kommer att synas på något annat sätt än genom hyran när en hyresreglering finns. Exempelvis kan de komma till uttryck som priser på den svarta marknaden, men dessa är svåra att observera.

I stället kan man studera genomsnittliga kötider. I tabell 3.2 presenteras i stort sett samma uppgifter som i tabell 3.1. I tabellen har jag dessutom lagt till genomsnittliga kötider för alla områden. Eftersom kötider inte finns på ett lättillgängligt sätt för alla städer i tabell 3.1 presenteras i stället uppgifterna för stadsdelar i Stockholm.

Det första man kan notera är att spridningen i både priser och boendekostnader för bostadsrätter är betydligt större än spridningen i hyror mellan de olika stadsdelar som presenteras i tabellen. Genomsnittliga kvadratmeterhyror, genomsnittliga kvadratmeterpriser och uppskattade boendekostnader är högre i centralt belägna stadsdelar än i mer perifera. Det intressanta här

TABELL 3.2 Genomsnittliga kvadratmeterhyror (2017), kötid för de som fått lägenhet (2000–2016) och kvadratmeterpriser (2018) för ett antal stadsdelar i Stockholm.

	<i>Årshyra per kvadrat- meter</i>	<i>Genom- snittlig kötid</i>	<i>Pris per kvadrat- meter</i>	<i>Uppskattad boende- kostnad per kvadratme- ter och år</i>
Kungsholmen	1 519	20,0	83 452	3 020
Norrmalm	1 381	18,9	91 104	3 242
Östermalm	1 419	22,2	90 307	3 218
Södermalm	1 467	16,8	81 495	2 963
Enskede- Årsta-Vantör	1 221	15,8	56 357	2 234
Farsta	1 189	12,1	43 198	1 852
Hägersten- Liljeholmen	1 401	11,1	63 317	2 436
Skärholmen	1 017	12,0	44 349	1 886
Bromma	1 350	14,0	55 477	2 208
Hässelby- Vällingby	1 200	11,8	42 458	1 831
Rinkeby-Kista	1 085	10,0	34 920	1 612
Skillnad max/min	49%	122%	161%	101%

Källa: SCB (hyror), Bostadsförmedlingen i Stockholm AB (kötid) och Mäklarstatistik (pris per kvadratmeter), samt egna beräkningar.

är att den totala skillnaden i ”pris” för hyresrätter även behöver ta in den genomsnittliga kötiden.

Om detta görs, ser man att skillnaden i attraktivitet, som inte speglas av skillnader i hyror på grund av hyresreglering, i stället syns som skillnader i kötider. Den genomsnittliga kötiden är högst för centrala stadsdelar (där Östermalm har högst genomsnittlig kötid på strax över 22 år) och lägre i förorten (där Rinkeby-Kista har lägst med 10 år i genomsnitt).

Tabell 3.2 visar alltså att priser justeras så att lokaliseringsjämvikt uppstår, men i stället för att detta sker genom prismekanismen och därmed tillåts synas i hyresstrukturen, syns det nu i de genomsnittliga kötiderna för ett förstahandskontrakt för lägenheter i olika områden.

Under den tidigare hyresregleringen, mellan 1942 och 1968 till 1978, beroende på var i landet man väljer att titta, såg det troligtvis betydligt värre ut än det gör i dag. Karl-Olov Arnstberg ger ett personligt vittnesmål i boken *Miljonprogrammet*:

Jag minns själv när jag 1963 flyttade från en tvårummare i Hässelby, en Stockholmsförort, till en tre gånger så stor halvmodern borganvåning, belägen i ett vackert hus innanför Stockholms tullar. Samtidigt fick jag min hyra halverad.⁸⁰

Den här frågan kan belysas i mer detalj med den statistiska tekniken hedonisk regression. En sådan teknik gör det möjligt att uppskatta hur boende värderar vissa attribut hos en bostad. En hedonisk regressionsmodell baserad på data från Stockholmsområdet visar att boendekostnaden för en bostadsrätt i genomsnitt ökar med 750 kronor för varje kilometer närmare stadens centrum bostaden ligger. Detta indikerar hur mycket folk är villiga att betala för att bo mer centralt. Tittar vi i stället på hyresrätter så ökar hyran med i genomsnitt 279 kronor för varje kilometer närmare stadens centrum hyresrätten ligger. Detta visar att läget på bo-

80. Arnstberg (2000).

staden inte får samma genomslag i prissättningen av en hyresrätt som i prissättningen av en bostadsrätt. Se faktaruta "Hedonisk regressionsmodell" för en mer omfattande beskrivning av detta tillvägagångssätt.

En sista intressant observation rörande hyresstrukturen är hur hyrorna skiljer sig mellan olika årgångar av bostäder. Det är kanske just här som problemet med hyressplittring blir som tyd-

HEDONISK REGRESSIONSMODELL

Den *hedoniska regressionsmodellen* föreslogs av Sherwin Rosen (1974) och grundas i synen på varor som en sammansättning attribut (exempelvis balkong, takvåning och antal rum) och möjliggör skattning av så kallade *implicita priser*. Implicita priser är inte observerbara eftersom dessa attribut inte handlas på enskilda marknader.

Ett enkelt sätt att förstå tillvägagångssättet är att föreställa sig en korg fylld med varor, som vi kan kalla för y . Varukorgen består av ett flertal olika varor, som vi kan kalla för x_1, x_2, x_3 och så vidare. Det här kan uttryckas matematiskt som

$$y = x_1 + x_2 + \dots + x_n$$

Låt oss säga att vi på ett enkelt sätt kan observera det totala priset för varukorgen, men av någon anledning har svårt att observera priset för de enskilda varorna som ligger i den. Givet att ekvationen ovan stämmer, är det rimligt att tänka sig att det totala priset, p , för varukorgen y består av x_1 enheter av vara 1, x_2 enheter av vara 2 och så vidare. Värdet på y blir då summan av de individuella priserna p_1, p_2 och så vidare gånger antalet enheter av varje vara som ligger i varukorgen. Det här kan uttryckas som

$$py = p_1x_1 + p_2x_2 + \dots + p_nx_n$$

Låt oss då i stället exemplifiera det här med hjälp av bostäder. Eftersom bostäder är heterogena, det vill säga att de skiljer sig från varandra på många olika sätt, kan varje bostad beskrivas som en sammansättning av attribut, de har ett visst antal rum och kvadratmeter, de är byggda av en viss kvalitet och ligger i ett visst läge (x_1 kan exempelvis vara antalet rum i en lägenhet, och x_2 lägenhetens yta i kvadratmeter, m^2).

Till skillnad från exemplet med en varukorg, där vi faktiskt kan observera priset på varje enskild vara som bildar varukorgen, låter sig detta inte göras när det gäller de enskilda attributen bostäder. För bostäder gäller i stället att vi relativt enkelt kan observera det totala priset eller hyran. Med hjälp av den hedoniska regressionsmodellen, och en mängd observationer på sålda eller uthyrda lägenheter där vi vet pris eller hyra samt kan kvantifiera en rad andra attribut som antal rum, kvadratmeter, geografiskt läge osv. kan vi uppskatta dessa implicita priser statistiskt för varje attribut. Här är vi intresserade av det implicita pris som läge har, för både bostadsrätter och hyresrätter. Med en relativt enkel regressionsmodell, som beskriven nedan, kan vi söka estimerar detta implicita pris.

$$\text{Boendekostnad eller hyra}_i = p_0 + p_1 \text{rum}_i + p_2 m_i^2 + p_3 \text{avstånd till centrum}_i + \varepsilon_i$$

I den relativt enkla regressionsmodellen ovan förklarar vi boendekostnaden* (för bostadsrätter) eller hyran (för hyresrätter) med tre variabler: antalet rum, antalet kvadratmeter och avståndet till Stockholms centrum. rum_i säger hur många rum lägenhet i har, m_i^2 storleken på lägenhet i uttryckt i kvadratmeter, och avståndet mellan lägenhet i och centrum är *avstånd till centrum* $_i$. ε_i är en felterm som innehåller de icke-observerade variablerna som förklarar lägenhetens värde. Det som är intressant här är att se hur p_3 , det vill säga det implicita priset för läge, skiljer sig mellan de två olika marknaderna. Med regressionsanalysen kan vi statistiskt uppskatta storleken på p_0 , p_1 , p_2 och p_3 . Nedan presenteras dessa uppskattade storlekar från två estimerade modeller, en som förklarar priset på bostadsrätter, och en som förklarar hyran för hyresrätter.

$$\text{Uppskattad boendekostnad}_i = 4\,051 + 1\,492 * \text{rum}_i + 105 * m_i^2 - 744 * \text{avstånd till centrum}_i$$

$$\text{Uppskattad hyra}_i = 2\,763 + 607 * \text{rum}_i + 69 * m_i^2 - 279 * \text{avstånd till centrum}_i$$

Modellerna förklarar 72 procent av variationen i boendekostnader och 62 procent av variationen i hyror. Här finns några betydande skillnader, och den vi är mest intresserade av är det implicita priset av läge, alltså storleken på p_3 . För bostadsrätter pekar modellskattningen på att boendekostnaden per månad sjunker med ungefär 750 kronor för varje kilometer vi rör oss från centrala Stockholm, motsvarande för hyror är endast 279 kronor. Det här visar ytterligare att lägesfaktorn inte fullt ut får genomslag i hyressättningen.

* Boendekostnaden är här beräknad som summan av kapitalkostnaden för bostadsrättslägenheten och månadsavgiften. Se närmare beräkningar i Appendix.

ligast. Det belyses på följande sätt av Ragnar Bentzel, Assar Lindbeck och Ingemar Ståhl (1963): ”Hur stark denna hyressplittring blir beror, [...], i främsta rummet på produktionskostnadernas utveckling i tiden. Ju mer produktionskostnaderna stiger – på grund av inflation eller andra omständigheter – desto större blir hyressplittringen.”⁸¹

På en friare marknad där jämviktshyror får råda skulle hyresstrukturen spegla dels lägenheternas geografiska spridning, dels bostädernas kvalitetsmässiga spridning, som kan antas delvis samvariera med dess ålder (åtminstone tills återställande renoveringar genomförs).

I tabell 3.3 presenteras hyresstrukturen uppdelat mellan ett antal svenska städer samt uppdelat efter nyproduktionsperioder. Det är svårt att dra några långtgående slutsatser av tabellen eftersom det finns mycket som samvarierar.

Exempelvis kan vi förvänta oss att det äldre beståndet främst återfinns i de mest centralt belägna delarna, medan beståndet som tillkommit under perioden 1961 till 1980 främst återfinns i mindre centrala delar. Byggnadsperioder kommer alltså att, åtminstone i vissa fall, sammanfalla med geografiska lägen.

Dessutom kan vi förvänta oss olika renoveringsgrader för de olika byggnadsperioderna. År 2018 är det främst lägenheter som byggts under perioden 1961 till 1980 som renoveras. Vid renoveringar är det inte ovanligt med standardhöjande åtgärder som medger en hyreshöjning i enlighet med hyresregleringen, varför hyror i de mer renoverade delarna av beståndet också kan förväntas vara högre.

Eftersom det för tillfället främst är lägenheter från en viss period som renoveras, och renoveringar blir nödvändiga efter ungefär 50 år, kan vi förvänta oss att de lägenheter som tillkommit fram till 1960 i stort sett redan har renoverats, varför vi även av

81. Bentzel, Lindbeck och Ståhl (1963), s. 51.

TABELL 3.3 Genomsnittliga årshyror per kvadratmeter (2017) efter nybyggnadsår i ett antal svenska städer.

<i>Byggnadsperiod</i>	<i>-1940</i>	<i>1941– 1960</i>	<i>1961– 1980</i>	<i>1981– 2000</i>	<i>2001– 2010</i>	<i>2011–</i>
Stockholm	1 410	1 230	1 078	1 264	1 712	1 798
Göteborg	1 186	1 109	1 055	1 268	1 548	1 811
Malmö	1 240	1 181	1 060	1 266	1 556	1 751
Lund	1 196	1 137	1 048	1 065	1 359	1 429
Uppsala	1 114	1 163	1 188	1 128	1 523	1 875
Linköping	1 091	1 123	992	1 088	1 337	1 515
Norrköping	1 123	1 094	1 042	1 113	1 389	1 666
Jönköping	1 031	960	890	1 015	1 245	1 517
Helsingborg	1 107	1 190	1 087	1 113	1 388	1 607
Karlstad	1 149	1 037	961	1 033	1 353	-
Örebro	1 075	1 041	927	1 081	1 393	1 646
Borås	1 058	1 062	962	1 131	1 233	1 436
Eskilstuna	1 030	1 011	968	-	1 416	-
Västerås	1 115	1 060	1 004	1 103	1 372	1 690
Gävle	995	1 031	915	974	1 262	1 614
Umeå	978	943	978	1 013	1 388	-

Källa: SCB.

den här anledningen bör kunna förvänta oss högre hyror i just det här beståndet.

Vad som däremot sticker ut är att variationen i hyrorna för lägenheter som byggts fram till år 2000 är relativt liten inom städer. Det bestånd av lägenheter som tillkommit efter 2001 har däremot betydligt högre hyror och variationen är relativt stor även mellan städer. Till viss del kan detta förklaras av minskade subventioner, vilket jag återkommer till senare.

Alldeles oavsett om det finns geografiska eller kvalitetsmässiga skillnader mellan byggnadsperioder för de lägenheter som ingår i materialet i tabell 3.3 är det tydligt att den geografiska spridningen, samt spridningen mellan byggnadsperioder, över hela riket är väldigt liten. En så jämn hyresstruktur är inget man bör kunna förvänta sig på en friare marknad. Återigen är det enkelt att peka ut vinnare.

De som har haft turen att komma över hyreskontrakt i äldre lägenheter i attraktiva orter eller attraktiva lägen inom orter är de stora vinnarna. Förlorarna är de som, på grund av lågt eget kapital och korta kötider, tvingas in i det nyproducerade beståndet som alltså ofta är mer perifert beläget.

Hyresreglering är en subvention

Som kort beskrivits ovan innebär hyresreglering en subvention till sittande hyresgäster. Till skillnad från exempelvis bostadsbidrag, som är en direkt subvention, är dock hyresregleringen en indirekt subvention. Det här innebär att det inte sker en direkt utbetalning till hushållen, men det finns likväl en direkt kontant utbetalning som helt hade motsvarat hyresrabatten som hyresregleringen innebär.

Att hyresreglering innebär en subvention till sittande hyresgäster kan enkelt förklaras utifrån diagrammen 3.1, 3.2, 3.3 och 3.4, samt tabellerna 3.1 och 3.2. Från det teoretiska perspektivet är subventionen skillnaden mellan jämviktshyra, den hyra lägenheten skulle betinga på en fri marknad och den hyra den faktiskt betingar i dag under reglering.

Det här kan enklast illustreras med ett exempel: en lägenhet har en jämviktshyra på 7 000 kronor i månaden. Anta att hyresreglering finns, och att den är bindande för den aktuella lägenheten, det vill säga att den hyresreglerade hyran understiger jämviktshyran.

Den reglerade hyran är 5 000 kronor i månaden. Hyresgästen är i ett sådant exempel indifferent mellan dessa två alternativ:

1. Betala jämviktshyra och få 2 000 kronor utbetalt av staten varje månad att lägga på hyra.
2. Betala den hyresreglerade hyran om 5 000 kronor per månad.

Det råder ingen tvekan om att alternativ 1 innebär en direkt subvention till hyresgästen ifråga. Men det är kanske inte lika uppenbart att alternativ 2 också är en subvention, om än indirekt. En viktig distinktion finns dock, och den gäller var subventionen syns. I det första fallet skulle subventionen synas som en utgiftspost för staten, vilket den inte gör i det andra fallet. Den kan däremot ses som en samtidig beskattning av hyresvärden. Transfereringen går dock aldrig via statsfinanserna.

För att genomföra analyserna i de senare kapitlen av den här boken behöver man på något sätt kunna mäta subventionen till varje hushåll. Eftersom subventionen som sagt är skillnaden mellan jämviktshyran och den hyra som lägenheten betingar i dag, behövs därför en uppskattning av vad jämviktshyran skulle ha varit för respektive lägenhet.

En metod för detta återfinns i en av underlagsrapporterna till Finanspolitiska rådets årliga rapport från 2017, författad av Herman Donner, Peter Englund och Mats Persson.⁸² Metoden baseras på bostadsrättsmarknaden, som är en marknad där fri prisbildning råder. Antagandet är att om hyresmarknaden släpptes fri, skulle hyrorna spegla boendekostnaderna för bostadsrätter.

Med ett liknande metodologiskt tillvägagångssätt som användes tidigare för att skatta det implicita priset av läge (det vill säga

82. För en utförlig beskrivning av metoden som används för att skatta marknadshyror hänvisas till Donner m.fl. (2017). Här används samma uträkning av marknadshyror som återfinns i pågående forskning av Donner och Kopsch; underliggande beräkningar presenteras i Appendix.

en hedonisk modell) kan vi överföra värderingar för enskilda attribut från den ägda marknaden till den hyrda. Det underliggande antagandet är att bostadsrättspriserna är oberoende av om hyresmarknaden är reglerad eller inte. Detta är ett starkt antagande, som troligtvis inte håller i verkligheten.

Jag vill lyfta två aspekter som kan tänkas påverka priserna för bostadsrätter vid en avreglering av hyresmarknaden. För det första kan det vara så att det på dagens reglerade marknad finns ett antal hushåll som egentligen skulle vilja hyra sitt boende men på grund av för kort kötid inte har möjlighet till det. De har således inget annat val än att köpa en bostadsrätt. Detta innebär att efterfrågan på bostadsrätter blir större än vad den annars hade varit. Vid en avreglering, där dessa hushåll i stället kunde hyra, minskar efterfrågan på bostadsrätter, vilket verkar hämmande på priset för dessa.

För det andra kan det finnas hushåll som på dagens marknad innehar attraktiva hyreskontrakt som betingar stora subventioner. Den stora subventionen kan verka som ett hinder för dessa hushåll att flytta, även om de egentligen skulle kunna tänka sig att köpa en bostadsrätt.

Detta innebär att efterfrågan på bostadsrätter är mindre än den annars hade varit, vilket verkar negativt på priserna. Båda dessa effekter finns troligtvis, men att bestämma till vilken grad de skulle påverka priserna på bostadsrätter är mycket svårt. Det är dock sannolikt att den förra effekten är större, vilket innebär att dagens bostadsrättspriser är högre än vad de varit om hyresmarknaden vore fri. Detta innebär att det mest sannolika är att vi överskattar marknadshyrrorna.

Hyresreglering eller marknadshyra

Den allmänna debatten kring hyresreglering hamnar lätt i att det skulle finnas två alternativ. Antingen behåller vi vår nuvarande hyresreglering eller så övergår vi till ett system med marknadshyror där besittningsskyddet i princip blir obefintligt för alla hyresgäster, något som skulle likna en *spot*-marknad för hyreskontrakt, med dagsnoteringar.

Det här synsättet är naturligtvis helt felaktigt. Som nämndes i inledningen till den här boken är en fungerande hyresmarknad för bostäder beroende av någon typ av reglering vad gäller hyressättningen. De hyresgäster som flyttar in måste kunna försäkra sig om att de kommer att kunna planera sina liv utifrån sin bostad, exempelvis var de ska sätta sina barn i skola och var de ska söka arbete.

En reglering av hyressättningen kan med fördel utformas så att maktbalansen mellan hyresgäst och hyresvärd blir jämn. Det första som bör påpekas är att det på en fri marknad, som tidigare nämnts, kommer att finnas en ledig hyresreserv av lägenheter. Denna är en följd av omflyttningar som under perioder gör att vissa lägenheter står lediga, det är alltså inte alltid samma lägenheter som står vakanta.

Det innebär att den som vill hyra en lägenhet inte står i underläge vid förhandling med en hyresvärd. Om den blivande hyresgästen inte är nöjd med villkoren, exempelvis hyra, underhåll eller någon annan detalj, kan hen vända sig till en annan hyresvärd inom de vakanta delarna av beståndet.

Maktförhållandet förändras däremot när hyresgästen accepterat och skrivit under kontraktet, och det här maktförhållandet kommer att fortsätta förändras till hyresgästens nackdel ju längre tid hyresgästen bor, eller vill bo kvar, i lägenheten. Det här har att göra med bostadens speciella karaktär som vara, vilken beskrivits tidigare. När hyresgästen väl flyttat in och bott ett tag i området, har hen gjort vissa sociala investeringar.

Detta innebär att hyresgästen nu kan ha betydligt högre transaktionskostnader förknippade med en eventuell avflyttning, eftersom det i värsta fall kräver byte av jobb eller skola för barnen, och nya investeringar i sociala strukturer i ett nytt område. Hyresvärden gör ingen liknande investering och transaktionskostnaden är i princip densamma som alltid när en hyresgäst flyttar, en viss sökkostnad efter ny hyresgäst samt visst återställande av lägenheten. Även om dessa kostnader är lägre för hyresvärden, skapar de incitament till långsiktiga hyresgäster även för hyresvärden.

Vad innebär då den här maktförskjutningen? På en marknad där hyran för en lägenhet tillåts omförhandlas, alltså en helt fri marknad, har hyresvärden möjlighet att ta ut en högre hyra av en sittande hyresgäst än vad någon annan vore villig att betala. Detta beror på att möjliga framtida hyresgäster, som inte ännu gjort några sociala investeringar i området, inte med nödvändighet kommer att vara villiga att betala en lika hög hyra som en sittande hyresgäst som vill skydda sin sociala investering.

Skillnaden i transaktionskostnad mellan möjliga hyresgäster och sittande hyresgäster tillåter alltså hyresvärden att utnyttja sin maktposition och ta ut en hyra som överstiger jämviktshyran från sittande hyresgäster. Här finns eventuellt ett behov av reglering av hyran.

Vilka förslag till omreglering finns redan? Till att börja med kan man konstatera att bruksvärdessystemet (bortsett från orter där bostadsbrist råder och där systemet i praktiken innebar fortsatt hyresreglering) hade för avsikt att verka i riktningen att skydda sittande hyresgäster.

En ursprungstanke var att hyrorna skulle tillåtas sättas fritt i nya kontrakt, det vill säga avtalsfrihet råder. För förlängning av kontrakt skulle hyresgästen vara "skyldig att godtaga den hyra som hyresvärden fordrar"⁸³. Här finns dock en begränsning i form av ett tillägg: "Om hans krav är oskäligt, skall dock hyran utgå

83. Kungl. Maj:ts proposition nr 91 år 1968, 48 §, s. 26.

med skäligt belopp. Fordrad hyra är att anse som oskälig, om den väsentligt överstiger hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga.”⁸⁴

Tanken är då att bruksvärdeshyror ska verka som ett skydd för sittande hyresgäster när kontrakten förlängs. Utfallet har dock blivit något annat. Sittande hyresgäster har förvisso ett starkt skydd, men regleringen har kommit att sträcka sig bortom just detta skydd.

Hans Lind ger i boken *Bostadshyrorna och rimligheten – om behovet av en ny hyresreglering* en översikt över och ett förslag på hur en hyresreglering skulle kunna utformas, med utgångspunkt i vilka kategorier av hyresgäster, sittande eller blivande, som samhället främst vill skydda.⁸⁵

Det förslag som Hans Lind landar i innebär att hyran för en lägenhet bör sättas i enlighet med marknadens värderingar, men att hyresgästen ska ges möjlighet att köpa till en ”försäkring” mot framtida hyreshöjningar, detta system kan alltså liknas vid bankernas prissättning för olika löptider av bundna räntenivåer.

Dessa försäkringar ska kunna gälla under en begränsad period om exempelvis 5, 10 eller 15 år. En övergång till ett sådant system kräver naturligtvis särskilda övergångsregler. Hans Lind identifierar två. För det första bör nu sittande hyresgäster få försäkringen per automatik, för att säkerställa att de inte omgående behöver flytta. För det andra bör övergången i det äldre beståndet ske gradvis, för att fastighetsägare inte ska ges starka incitament att söka bli av med sittande hyresgäster.

84. Kungl. Maj:ts proposition nr 91 år 1968, 48 §, s. 26.

85. Dessa förslag faller inte nödvändigtvis under den definition av hyresreglering som används här.

KAPITEL 4.

HISTORISKA FÖRSÖK ATT LINDRA SYMPTOMEN

Samhällsproblem har en otrevlig vana
att jämt liksom tränga sig på
det gäller att blunda för allt man är värd
och försöka att inte förstå

Nationalteatern

De problem som uppstått på den svenska hyresmarknaden, bostadsbrist (som syns i decennielånga kötider), ombildningar och svarthandel, möts inte sällan med förslag på åtgärder från politiken. I grunden är detta sunt, för om marknaden inte fungerar som det är tänkt behövs lagstiftning som korregerar.

Syftet med det här kapitlet är att gå igenom lagstiftning, förslag till lagstiftning och andra åtgärder som lagts fram på den svenska politiska arenan för att komma tillrätta med de problem som den här boken fokuserar på. Genom att belysa lagstiftning, förslag och andra åtgärder kan vi skapa oss en bild av hur svenska politiker uppfattar och har uppfattat problemen, och grundorsaken till problemen, som vi ställs inför på hyresmarknaden.

Men här finns också en mörkare aspekt, nämligen den som beskriver lagstiftningen som ett resultat av en maktkamp mel-

lan olika särintressen och politikernas målmedvetenhet att säkra framtida val.⁸⁶

Bygga bort bristen

Att det tar lång tid att få ett förstahandskontrakt i någon av Sveriges tre största städer, Stockholm, Göteborg eller Malmö, har knappast undgått någon. Statistiken för 2017 visar att den genomsnittliga kötiden för ett förstahandskontrakt i Malmö genom Boplats Syd var ungefär 3,5 år,⁸⁷ i Göteborg genom Boplats Göteborg ungefär 4,5 år,⁸⁸ och i Stockholm genom Bostadsförmedlingen strax över 10 år.⁸⁹

Antalet personer som står i bostadsköer är stort och ökar kontinuerligt, här sticker Stockholm ut med 650 000 personer under första kvartalet 2019.

Långa köer indikerar att det råder stor brist på bostäder. Ett kanske ännu större problem som ofta diskuterats är att bristen blir som värst för hushåll med låga inkomster.

Detta föranleder Carina Listerborn, professor vid Malmö universitet, att diskutera *bostadsojämlikhet* snarare än *bostadsbrist*.⁹⁰ Hushåll med låga inkomster har svårt att köpa bostäder, och svårt att klara högre hyror, vilket utesluter nyproduktion som lösning. För de långa bostadsköerna som funnits, inte överallt, men väl i våra större städer sedan 1940-talet har politiken haft ett svar, att öka produktionen av nya bostäder.

En ökad produktion av bostäder har däremot inte alltid hjälpt problemet med bristen på lägenheter med låga hyror. Det ska dock medges att den svenska historiens mest storslagna bostads-

86. För en analys av den politiska ekonomin och bostadsmarknaden rekommenderas *Makten över bostaden* (1990) av Per-Martin Meyerson, Ingemar Ståhl och Kurt Wickman.

87. Boplats Syd i siffror 2017.

88. <https://nya.boplats.se/om/statistik#2017>.

89. <https://bostad.stockholm.se/statistik/summering-av-aret-2017/>.

90. Se Carina Listerborns bok *Bostadsojämlikhet. Röster om bostadsnöden* (2018).

projekt, miljonprogrammet, resulterade i ett bostadsöverskott. Köerna försvann dock inte i de mest attraktiva lägena, eftersom bostadstillskottet främst skedde i städernas periferi, och mycket av det som då byggdes revs ganska snart. Detta uppmärksammas även i Ragnar Bentzels, Assar Lindbecks och Ingemar Ståhls bok *Bostadsbristen*:

I den bostadspolitiska debatten har främst tre olika metoder att komma till rätta med bostadsbristen presenterats: (1) genom att vid den nuvarande, kontrollerade hyresnivån »bygga bort« bristen, (2) genom att övergå till jämviktsprisbildning på bostadsmarknaden, och (3) genom en kombination av dessa båda metoder.⁹¹

Samtidigt tillkännages också att »[d]en officiella politiken under efterkrigstiden har gått ut på att bostadsbristen skall 'byggas bort', och att priskontrollen på bostäder inte skall upphävas förrän bostadsmarknaden är, åtminstone approximativt, i jämvikt.»⁹² Som vi sett tidigare är det åtminstone teoretiskt möjligt att bygga bort bostadsbristen med hjälp av subventioner, utan att den reglerade hyresnivån behöver höjas.

Subventioner kan då göra det lönsamt att bygga, trots att hyrorna är reglerade. Det är dock svårt att få till välfungerande subventioner och i stället riskerar mycket som inte efterfrågas ändå att byggas.

För att bättre förstå varför svensk bostadspolitik i så hög grad riktat in sig på stora och kostsamma subventioner till byggande av bostäder för befolkningen generellt, alltså den nuvarande bedrivna bostadspolitiken, kan man börja med att gå tillbaka till 1940-talet.

Från 1942 och framåt ökade antalet anmälda personer hos bostadsförmedlingarna drastiskt, vilket togs som intäkt för att det började råda en akut bostadsbrist. Det var troligtvis inte svårt att

91. Bentzel, Lindbeck och Ståhl (1963), s. 71.

92. Bentzel, Lindbeck och Ståhl (1963), s. 71.

komma till den här slutsatsen, eftersom den hyresreglering som precis införts helt hade motiverats med en förestående brist.

Att många personer och hushåll anmäler sig till bostadsförmedlingarna är förvisso ett tecken på en brist, men det är inte nödvändigtvis en ökad bostadsproduktion som råder bot på problemet. En viktig skillnad, som vi också ska se i skillnader hur subventioner utformats, var nu att bostadsbristen var generell, och inte ett problem för de sämst bemedlade hushållen.

Låt mig göra en tillbakablick över de offentliga subventioner som gått till bostadsproduktion. En intressant genomgång av subventioner av bostäder ger Alf Johansson i ett kapitel i boken *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*.

En av de absolut tidigaste subventionerna, kanske den första, finner vi i Göteborg. Här utreddes specifikt frågan om bostäder åt arbetarklassen och de förslag som lämnades resulterade i att Göteborg faktiskt uppförde bostäder under 1849 och 1850, i kommunal regi.⁹³ Under 1865 presenterades en utredning, återigen om bostadsförhållanden för arbetarklassen, som innehöll ett antal förslag, bland annat att Göteborgs stad skulle uppföra bostäder vigda åt arbetarfamiljer.

Detta förslag fälldes dock i stadsfullmäktige med argumentet att detta var en uppgift för det privata näringslivet att lösa. Vid sidan av dessa offentliga insatser fanns ett antal filantropiska företag som byggde arbetarbostäder. Alf Johansson nämner bland andra AB Stockholms arbetarehem (som byggde två hus på Östermalm i Stockholm) och Robert Dicksons stiftelse i Göteborg (som fortfarande finns kvar).

Bostadspolitiken och offentliga subventioner tog egentligen riktig fart vid sekelskiftet. I en proposition från 1904⁹⁴ lades förslag till subventioner av egna hem för arbetare. Motivet var delvis

93. Även innan dessa subventioner fanns länge de så kallade *fattigstugorna* som ofta finansierades kollektivt, inte sällan genom kyrkan.

94. Kungl. Maj:ts proposition nr 92 år 1904.

att höja den generella boendestandarden för den här gruppen. I propositionen motiverades detta bland annat med att man ville minska benägenheten för arbetare att utvandra, något som skett i stor skala under föregående decennier, främst till Nordamerika.

Detta stöd gavs i form av fördelaktiga lån. Ett liknande stöd, även det riktat särskilt till arbetare, omnämns av Ludvig Nordström i boken *Lort-Sverige*, men här med den kraftiga invändningen att det inte hjälper de hushåll som befinner sig i den värsta nöden. Stödet från 1904 (och stödet som fanns 1938 då Ludvig Nordström gjorde sin resa genom Sverige) krävde nämligen att stödmottagaren klarade att betala 25 procent av kostnaden själv.

Bostadsproduktion i kommunal regi i syfte att hyra ut lägenheter till de som inte klarade sig, ens med de subventionerade egnahemslånen, diskuterades, men mötte fortfarande ett motstånd från politiken. Med Göteborg som exempel beskriver Alf Johansson inställningen:

Kraven på en aktiv kommunal bostadspolitik vann terräng; förslaget att bygga för barnrika familjer fick i stadsfullmäktige en enkel men ej erforderlig dubbel majoritet och åter efter krigsutbrottet var stadens myndigheter beredda att acceptera ett större bostadsbyggnadsföretag för stadens räkning.⁹⁵

Subventioner riktade till ett ökat bostadsbyggande blev ett viktigt inslag på bostadsmarknaden under första världskriget, då främst i kommunal regi.⁹⁶ Under det första krigsåret, 1914, föll bostadsproduktionen med 33 procent samtidigt som efterfrågan på arbetskraft inom industrin, till följd av kriget, drog folk till städerna, vilket resulterade i bostadsbrist.⁹⁷

Bristen möttes med en rad olika åtgärder, men kanske främst genom subventioner till allmännyttiga bostadsbolag, i form av räntefria lån eller tillskjutande av kapital. Kommunerna fick sam-

95. Johansson (1962), s. 531.

96. Detta beskrivs i SOU 1945:63, s. 25ff.

97. Johansson (1962).

tidigt ett större inflytande på bostadsmarknaden, genom exempelvis kommunala bostadsförmedlingar och de första hyresnämnderna. De senare inrättades i syfte att förhandla om hyresstegringar och försöka hålla nere hyresnivån, något som misslyckades och i stället infördes Sveriges första hyresreglering 1917. En stor del av bostadsbyggandet under den här perioden fick olika former av subventioner, antingen som fördelaktiga lån eller tomtrabatter. Alf Johansson skriver:

Antalet lägenheter i hus, som byggts med statens subvention, redovisades 1917–1919 till en tredjedel. Av det senare årets bostadstillskott var bortåt 70 procent byggt i allmännyttig regi (vari i statistiken inräknas även industriernas bostadsbyggande).⁹⁸

Subventioner var en förutsättning vid införandet av den första hyresregleringen, det uppmärksammades nämligen att en pris-kontroll skulle få icke önskvärda effekter på bostadsproduktionen. I den propositionen skrev man:

I så måtto har den från bostadskommissionens sida tidigare angivna förutsättningen för en hyresreglering, nämligen ett effektivt ingripande i syfte att stödja produktionen å smålägenheter, i avsevärd omfattning förverkligats.⁹⁹

Mellankrigstidens svenska bostadspolitik beskrivs av Alf Johansson som torftig.

Detta kom dock att ändras med andra världskriget. Grunden till den svenska generella bostadspolitik i den moderna tappning vi har i dag, kan vi finna i de förslag som lades fram av den bostadssociala utredningen mellan 1933 och 1945, och som löpande resulterade i ett antal lagförslag.¹⁰⁰ Utredningen, som tillsattes 1933, fick direktiv som medgav ett brett angreppssätt på bostadsmarknaden.

98. Johansson (1962), s. 540.

99. Kungl. Maj:ts Nåd. Proposition Nr 254 1917, s. 22.

100. Kungl. Maj:ts Nåd. Proposition Nr 279 år 1946.

Utredningen lämnade en rad PM och betänkanden under utredningens gång, bland annat riktade till förbättring av ”slumbostadsbeståndet”¹⁰¹, statligt stöd för bostadsförsörjning för barnrika familjer (de så kallade barnrikehusen) och egnahemslån. Utredningen hade även till uppgift att utreda saneringsproblemet, det vill säga hur bostadsbeståndets föråldrade lägenheter skulle ersättas av nya och moderna lägenheter. Man lämnade även förslag som syftade till nya normer för både boende och bostäder, särskilt vad gäller trångboddhet.

Dessa normer kom sedermera att användas för att beräkna det framtida bostadsbehovet. Det fanns således många frågor att besvara, och många förslag som utredningen lämnade kan sägas ha haft ett drag av selektivitet genom att de var riktade att hjälpa utpekade samhällsgrupper samt motverka en låg boendestandard.

Det här förändrades dock efter andra världskriget, då en generell bostadsbrist börjat bli ett problem. Här kan man också skönja starten på den subventionspolitik som bedrivits sedan dess, en subventionspolitik som inriktats på att lösa en bostadsbrist som träffar hela befolkningen, och inte endast särskilt utsatta grupper.

Den bostadsbrist som uppkommit, menade Bostadssociala utredningen, hade sin grund i det kraftiga produktionsfall av bostäder som inträffade under krigets inledande år. År 1939 färdigställdes 45 000 lägenheter, medan antalet sjönk till 20 000 året därpå.

År 1941 färdigställdes endast 12 000 lägenheter, därefter ökade dock bostadsproduktionen igen och nådde 1945 ungefär samma nivå som innan krigets utbrott. Den bostadsbrist som kunde observeras vid tiden för utredningens slutbetänkande 1945 hade, menade man, sitt ursprung i det tillfälliga produktionsbortfall som var resultatet av de inledande krigsåren.

Den lösning som utredningen såg framför sig ter sig enkel: eftersom bostadsbristen beror på alltför låg produktion behöver

101. SOU 1945:63, s. 3.

den öka, och det med hjälp av staten. Den av utredningen följande propositionen sammanfattar:

Den nu rådande bostadsbristen i stadssamhällena, vilken inklusive erforderlig lägenhetsreserv uppskattas till cirka 50 000 lägenheter, bör enligt utredningens mening kunna avvecklas under en period av 3–5 år; härvid förutsättes att materialtillgången skall medgiva en årsproduktion av 40 000 å 50 000 bostadslägenheter.¹⁰²

Hyresregleringen nämns här inte som ett problem. Men några år tidigare, under Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1942, framförde Alf Johansson (som jag ska återkomma till), sekreterare i Bostadssociala utredningen, följande:

Om hyresnivån bindes, måste man ta konsekvensen av offentliga åtgärder, som åstadkomma ett tillskott till bostadsbeståndet motsvarande bostadsbehovets tillväxt. Annars är bostadsbristen ofrånkomlig. En hyresreglering med sådana åtgärder av tillräcklig omfattning behöver icke ha några ogynnsamma verkningar. Men om hyresregleringen icke kombineras med produktionsbefrämjande åtgärder av tillräcklig styrka och omfattning, blir resultatet bostadsbrist, och bostadsbristen får alla de ogynnsamma verkningar, som tillskrevos hyresregleringen.¹⁰³

Under den här perioden, slutet av 1940-talet och början av 1950-talet, utspelade sig en intressant debatt, delvis i bokform, mellan (till viss del) Eli Heckscher (professor i nationalekonomi) och Sven Rydenfelt (lektor i nationalekonomi) å ena sidan, och Alf Johansson (bland annat sekreterare i Bostadssociala utredningen, generaldirektör för Bostadsstyrelsen och docent i nationalekonomi) och Gunnar Ekdahl (kansliråd på Socialdepartementet med ansvar för bostadsärenden) å andra sidan.

102. Kungl. Maj:ts Nåd. Proposition Nr 279 år 1946, s. 17.

103. *Nationalekonomiska föreningens förhandlingar* 1942, s. 36.

Sven Rydenfelt var en av de första att på allvar belysa problemet att hyresregleringen skapade en bristsituation. Den första, mig veterligen, som uppmärksammade att bostadsbristen troligtvis orsakas av ett efterfrågeöverskott i stället för ett utbudsunderskott är just Sven Rydenfelt, som i en debattartikel i *Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning* skrev:

Bostadsbristens orsaker ligger helt på efterfrågesidan. Till följd av hyresregleringen och den relativa prissänkningen, det dirigerade underpriset, har efterfrågan ökat så starkt att svalet mellan tillgång och efterfrågan trots den höga produktionen alltmer vidgats. Vårt stora misstag är att vi ständigt söker orsaken till en bristsituation på tillgångssidan, medan den lika ofta är att finna på efterfrågesidan. Bostadsbristen kommer vi alltid att få dragas med, om vi inte ser till att efterfrågan hindras att ständigt skena iväg fortare än produktionen.¹⁰⁴

Några månader senare anslöt Eli Heckscher, som i en debattartikel i *Dagens Nyheter* skrev:

Förmodligen tror man allmänt att bostadsbristen beror på otillräcklig byggnadsverksamhet. Men det är i det stora hela ett enormt misstag. Vid en fri hyresmarknad skulle det icke bli någon bostadsbrist vid nuvarande byggnadsverksamhet, och å andra sidan kan ingen byggnadsverksamhet avskaffa bostadsbristen under den nuvarande ordningen, den är som danaidernas kar, där vattnet alltid rann bort fortare än det kunde hållas i.¹⁰⁵

I en debattartikel i tidskriften *Balans*¹⁰⁶ presenterade Rydenfelt återigen sin tes om att hyresregleringen resulterar i ett efterfrågeöverskott, vilket gör att bristsituationen inte låter sig byggas bort.¹⁰⁷

Rydenfelt menade här att den politik som utformats efter uppfattningen att bostadsbristen beror på ett för lågt byggande helt

104. Sven Rydenfelt, *Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning*, 16 december 1947. Citat återgivet i Rydenfelt (1973).

105. Eli Heckscher, *Dagens Nyheter*, 15 maj 1948, s. 4.

106. Tidskriften *Balans* gavs ut av Skattebetalarnas förening mellan 1949 och 1962.

107. *Balans* 2/1949, återgiven i Rydenfelt (1958).

enkelt är fel. I stället har hyresregleringen, via drastiskt sänkta reala hyror, gjort det möjligt för stora grupper, som tidigare bodde inneboende, att nu efterfråga egna lägenheter. Han skrev bland annat:

Man kan här nämna sjuksköterskorna. För tio år sen höll dessa till i vindskupor på sjukhusen, men nu bor i regel även de ogifta i egna lägenheter på stan. I övrigt utgörs nykomlingarna främst av affärsbiträden, kontorsfolk och industrianställda. Många av dessa bodde före kriget ”hemma hos sin mamma” eller inneboende, men inte minst till följd av den relativa hyres-sänkningen har de nu fått råd att hyra egna lägenheter.¹⁰⁸

I efterföljande nummer av *Balans*¹⁰⁹ svarade Alf Johansson. Han förkastade här helt Rydenfelts tes om att sjunkande reala hyror skulle ha någon inverkan på bostadsbristen, delvis med argumentet att lägre hyror knappast leder till att familjer efterfrågar fler bostäder, utan snarare större, vilket skulle innebära en större konkurrens om vissa lägenheter, men mindre om andra.

I stället framförde han bland annat som argument för den ökande bostadsbristen att hushållsbildningen förändrats, genom att giftermålsfrekvensen ökat. Som en parentes till detta kan nämnas William William-Olssons bok *1000 brudpars hem* (1965), som just studerat bostadsbristens inverkan på beslutet att ingå äktenskap, och där finner tendensen att den rådande bristen framskjutit sådana beslut hos par.

Den här diskussionen fortsatte. År 1950 gav Rydenfelt ut en bok med titeln *Den svenska bostadskrisen* och med undertiteln *Hur hyresregleringen skapar bostadsbrist*. Här bemötte han bland annat argumentet om det är den ökande giftermålsfrekvensen som, åtminstone till viss del, bidragit till bostadskrisen. Slutsatsen som Rydenfelt drog var att medan läget på bostadsmarknaden kraftigt försämrats genom att bostadsreserven helt eliminerats, hade

108. Rydenfelt (1958), s. 28.

109. *Balans* 3/1949.

antalet lägenheter per äktenskap (som förvisso minskat något då bostadsproduktionen inte helt följt giftermålsfrekvensen) inte försämrats nämnvärt. Från 1942 (då hyresregleringen infördes) till 1948, hade antalet lägenheter per hundra äktenskap minskat från 153 till 151.¹¹⁰

I stället visade han på att medan hyreskostnaderna ökat med 7 procent mellan 1939 och 1948 hade lönerna ökat med 90 procent, vilket gav att hyrorna i förhållande till lönerna 1948 endast utgjorde 56 procent. Detta, menade Rydenfelt, var den verkliga orsaken till bristen.

Gunnar Ekdahl bemötte Rydenfelt i sin bok *Bostadsbristen*, också den från 1950. Där gick Ekdahl emot Rydenfelts argument med att det inte på något sätt kunde vara sjunkande reala hyror som resulterat i den akuta bostadsbristen, utan att det helt enkelt inte hade byggts i tillräcklig utsträckning.

Något viktigt tillkännagavs dock: bostadsbristen, oavsett dess orsaker, hade påverkat antalet flyttningar inom beståndet negativt, hushåll blev alltså i större utsträckning kvar i sina bostäder. Dessutom, menade Ekdahl, hade den kraftiga sänkningen av reala hyror inte varit någon tillfällighet, utan snarare resultatet av bostadspolitiska strävanden.

Sven Rydenfelt var tidig i sin kritik av hyresreglering och dess koppling till överkonsumtion och bostadsbrist. Motståndet till hans tes var samtidigt kraftigt. Sett till den bostadspolitiska utvecklingen efter de här årens debatt, i slutet av 1940-talet och början av 1950-talet, blir slutsatsen att hans försök var förgäves.

Bostadspolitiken slog efter det här in på den väg där vi fortfarande befinner oss (om än ett flertal liberaliseringar skett under de senaste decennierna), den som innebär att i stor utsträckning subventionera fram de önskvärda bostäderna.

Det utan motstycke största subventionsprogrammet för att råda bot på bostadsbristen är det tidigare nämnda miljonpro-

110. Rydenfelt (1950).

grammet. Över en tioårsperiod, mellan 1965 och 1975, skulle en miljon bostäder produceras, över alla upplåtelseformer. Detta kan jämföras med att det under den längre tidsperioden 1945 och 1963 beräknas ha producerats ungefär lika många bostäder.¹¹¹

Det som starkast förknippas med begreppet miljonprogrammet är de stora områden av hyresbostäder som planerades fram i stort sett i varje svensk ort. De tre största städerna står för de kanske mest kända exemplen, Rinkeby, Tensta och Husby i Stockholm, Angered och Bergsjön i Göteborg samt Rosengård i Malmö. Bostadsfrågan var vid den här tiden högst aktuell, och till skillnad från dagens situation – som egentligen endast handlar om bostadsbrist i bemärkelsen att vissa hushåll har svårt att hitta en bostad – fanns under den här tiden andra problem, som en låg boendestandard, både när det gällde trångboddhet och bostädernas faktiska skick.

Ett intressant och välkänt anekdotiskt exempel med bäring på bostadsmarknaden och bostadspolitiken finns att hämta i kommunvalet 1966. I en tv-sänd debatt svarade dåvarande statsminister Tage Erlander på frågan vilket råd han har att ge ett ungt par som söker bostad i Stockholm med ”Ja, de får ju ställa sig i bostadskön givetvis”. I efterhand har detta tagits upp som en del-förklaring till Socialdemokraternas dåliga valresultat.

I ett av riksdagens protokoll från 1965¹¹² framgick planerna, som tidigare presenterats i samma års budget. Statliga lån skulle medges för en produktion om som mest 82 000 lägenheter 1965, och som mest 84 000 lägenheter året därefter. Till en början, fram till 1968, skedde subventionen i form av räntebidrag och subventionerade statslån, men 1967 beslutades i stället om de så kallade paritetslånen som kom att gälla från 1968.

Även åren innan miljonprogrammets officiella start 1965 hade det byggts många bostäder i Sverige. Det är inte svårt att föreställa

111. Se exempelvis Caesar (2016).

112. Riksdagens protokoll, 1965:16.

sig att den kraftiga produktionen av bostäder, åren före och efter 1965, skapade starkt stigande produktionskostnader, eftersom både löner för byggnadsarbetare och priser på byggnadsmaterial med nödvändighet pressas upp om efterfrågan kraftigt stiger.

Eftersom hyressättningen baserades på en självkostnadsprincip innebar dessa stigande produktionskostnader betydande hyresskillnader mellan olika årgångar, den så kallade hyressplittringen. Lösningen på detta var paritetslånen som inte – åtminstone inte officiellt – var utformade som en subvention.

Grundtanken med paritetslånen var att amorteringar och räntekostnader skulle kunna skjutas på framtiden, vilket som namnet antyder, skulle skapa en paritet i hyrorna mellan årgångar. Hyrorna för nyproduktionen kunde på detta sätt pressas ner till paritet med det äldre beståndet. Men eftersom paritetslånen inte officiellt var utformade som en subvention skulle kostnaderna i stället bäras i framtiden.

Betalningskraven skulle öka i framtiden, i takt med byggkostnaderna för framtida nyproduktion, för att jämna ut hyrorna. Sven Rydenfelt beskrev den missade detaljen i sin bok *Vår paradoxala bostadspolitik* från 1973. Det var regeringens uppgift att besluta, på årlig basis, om både amorteringar och räntor för de äldre årgångarna av hus.

De första åren fungerade detta relativt problemfritt, med modesta höjningar av både amorteringar och räntor, vilket resulterade i modesta höjningar av hyrorna. År 1972 krävdes dock större höjningar om uppåt nio procentenheter. Men, skrev Rydenfelt, "[n]aturligtvis betyder höjda betalningar [...] och höjda hyror protester och demonstrationer från hyresgästers och hyresgästorganisationers sida".¹¹³

Nödvändiga höjningar uteblev, och systemet med paritetslån visade sig riskera enorma skulder för staten vid dess utgång, då

113. Rydenfelt (1973), s. 53.

lånen efter 30 år skulle avskrivas. Paritetslånen var inte uttalade som en subvention, men resultatet gjorde detta oundvikligt.

Finansminister Gunnar Sträng uttalade om detta i en skattedebatt i riksdagen den 30 maj 1972:

Hela systemet med paritetslånen laddar för närvarande upp en skuld för framtidens hyresgäster, som det enligt min personliga mening inte finns några realistiska möjligheter för dessa att återbetala och som följaktligen med all säkerhet i väsentlig utsträckning kommer att behöva betalas av landets skattebetalare genom avskrivningsanslag över budgeten. Det är den bistra sanning som vi har att se i ögonen.¹¹⁴

Satsningen att bygga en miljon bostäder över tioårsperioden lyckades, men kom med en kostnad som vi än i dag får bära. Att genom central planering få fram en miljon bostäder låter sig uppenbarligen göras, med det bör inte förvåna att det uppstår ett glapp mellan vilka bostäder som planeras fram, och vilka bostäder som faktiskt efterfrågas av hushållen på marknaden.

Flera av de hyresrättstunga bostadsområden som planerades fram drogs med stora vakansproblem, de var svåra att hyra ut. Kommunala bostadsbolag hade dessutom stått för en stor del av produktionen under miljonprogrammets tid. Många av dessa kämpade redan innan vakanserna med dålig ekonomi, där kommuner i flera fall tvingades ingripa med lån och direkta stöd.

Situationen förbättrades inte i och med vakanserna som byggdes fram, och staten fick skjuta till medel. Under efterföljande decennier har andra problem visat sig med just miljonprogrammet; en oproportionerligt stor andel av det som byggdes under miljondecenniet har kommit att rivas, eftersom efterfrågan saknades. I tabell 4.1 presenteras antalet rivningar efter byggnadsperiod mellan åren 1995 och 2015.

Här visar sig en ytterligare dimension av hyresregleringen.

114. Riksdagens protokoll 1972:93, s. 58.

På en marknad där det råder fri hyressättning och företag tillåts konkurrera hade hyrorna sänkts. Eftersom hyressättningen inte var fri, och de kommunala bostadsbolagen dominerade, blev monopollösningen i stället massrivningar. Ingemar Ståhl och Kurt Wickman skriver om detta i sin bok *Riv bostadspolitik* från 1992.

De såg de begynnande vakanserna som en möjlighet att ta bort hyresregleringen. Det visade sig nämligen svårt att sänka hyrorna trots att vakanser hade uppstått. Kommunala bostadsbolag i avfolkningsorter fick i stället kringgå svårigheterna genom tillfälliga hyresrabatter i diverse upplägg. Som synes av tabell 4.1 blev resultatet heller aldrig några större hyreshöjningar, utan i stället massrivningar som subventionerades av staten.

Stora offentliga resurser flyttades till bostadsproduktionen under miljonprogrammets tid. Att många bostäder som då byggdes sedermera revs vittnar om att experimentet inte bara var dyrt, det var dessutom onödigt dyrt. Det är även sannolikt att de stora resursöverföringarna till bostadssektorn negativt påverkat andra delar av den svenska ekonomin.

Att det blev så här kan sannolikt förklaras av miljonprogrammets utformning. Hans Andersson och Ants Nuder beskriver den i sin bok *Rättighet eller handelsvara?*:

För att kunna nå detta mål premierades industriellt byggande i långa serier. Detta bedömdes dessutom vara en förutsättning för att hålla byggnadskostnaderna låga. Större delen av dessa lägenheter byggdes i allmännyttiga och kooperativa företags regi.¹¹⁵

Många områden som inte revs fick i stället sin ”räddning” i ett stort flyktingmottagande, men det har snarast resulterat i stigmatisering och ett stort utanförskap – det här är delar av kostnaderna efter dåtidens politik. Efter miljonprogrammet och paritetslånen tar mer allmänna räntesubventioner vid. I boken *Makten över bostaden* beskriver Per-Martin Meyerson, Ingemar Ståhl och Kurt

115. Andersson och Nuder (1977), s. 20f.

TABELL 4.1 Rivningar på grund av uthyrningssvårigheter på årsbasis efter byggnadsperiod, mellan 1995 och 2015.

	<i>Byggnadsperiod</i>			
	<i>-1940</i>	<i>1941-1960</i>	<i>1961-1980</i>	<i>1981-</i>
1995	0	0	0	0
1996	0	0	0	0
1997	0	0	0	0
1998	52	716	2 035	24
1999	44	291	3 082	44
2000	44	1 242	3 055	46
2001	15	809	2 591	161
2002	17	358	1 502	130
2003	4	312	969	144
2004	48	263	778	11
2005	8	240	1 349	16
2006	29	195	892	0
2007	4	372	490	0
2008	168	115	483	18
2009	5	255	122	0
2010	24	117	248	0
2011	4	190	324	14
2012	1	79	171	0
2013	18	252	167	0
2014	2	63	76	0
2015	0	73	124	0

Källa: SCB.

Wickman detta som problematiskt, främst ur perspektivet av den dåvarande inflationen.

De statliga räntesubventionerna garanterade fastighetsägare en viss (fast och låg) ränta, där skillnaden mellan marknadsräntan och den garanterade räntesatsen bekostades av staten. I den då rådande inflationsekonomin steg dock marknadsräntorna, vilket resulterade i en ökande belastning från bostadsmarknaden på statsfinanserna.

Från 1974 (då beslut fattades om räntesubventioner) fram till 1992, såg systemet i princip likadant ut. År 1992 lämnade Utredningen om avreglerad bostadsmarknad sina två delbetänkanden.¹¹⁶ Här konstaterades att statens kostnader för räntesubventionerna drastiskt ökat.

Mellan 1975 och 1989 hade de statliga utgifterna för de tre vanligaste bostadssubventionerna (statskommunala bostadstillägg för pensionärer, allmänna bostadsbidrag samt räntebidrag) ökat från 3,5 miljarder till cirka 15 miljarder kronor där den större delen av ökningen berodde på räntesubventionerna.¹¹⁷

År 1987 uppgick statens totala kostnader för endast räntebidragen till 13,3 miljarder kronor, för att 1991 mer än fördubblas, till 28 miljarder.¹¹⁸ Situationen bedömdes inte vara hållbar, varför ovan nämnda utredning, i sitt första delbetänkande, Avreglerad bostadsmarknad, lämnade ett antal förslag som syftade till att minska påfrestningen på statens finanser.

Utredningen föreslog bland annat, vilket resulterade i en proposition av den dåvarande regeringen Bildt, att successivt avveckla räntesubventionerna genom en stegvis avtrappning, samtidigt

¹¹⁶. Utredningens första delbetänkande, SOU 1992:24, fokuserade främst på räntesubventionerna, medan det andra delbetänkandet, SOU 1992:47, fokuserade på andra regelförenklingar i syfte att pressa produktionskostnader, se över beskattning och införa ett bostadsparande.

¹¹⁷. Meyerson, Ståhl och Wickman (1990).

¹¹⁸. SOU 1992:24, s 17.

som man lämnade förslag på hur den statliga kreditgarantin, som finns än i dag,¹¹⁹ bör utformas.

År 1992 markerar slutet på en lång svensk tradition av kraftiga subventioner till bostadsproduktion. Efter det har finansieringen av nya bostäder alltmer flyttats över till den privata sektorn, det vill säga i slutändan hushållen.

Ett visst brott från den här trenden, som även har bäring på det alltmer uppmärksammade problemet att hyreslägenheter med låga hyror blir allt färre och alltmer otillgängliga för de hushåll som behöver just sådana lägenheter, är de senaste årens subventioner för att stimulera nyproduktion med lägre hyror.

Det nya statliga investeringsstödet för byggande av hyresbostäder infördes 2017, och gäller för projekt som påbörjas efter 1 januari 2017. Stödet utformades som en ersättning till den som bygger och varierar med avseende på vilket geografiskt område nyproduktionen sker i, där nyproduktion i Stockholmsregionen berättigar till högre stöd än för andra orter.

Stödet är dessutom villkorat för hyresnivåer, även dessa med geografisk variation. Det är alltså inte endast ett brott mot trenden av minskande subventioner, det återinför dessutom en strikt typ av hyresreglering som vi inte sett i Sverige sedan 1960-talet.

År 2018 höjdes både stödnivåer och tillåtna hyresnivåer, efter viss kritik att stödet inte efterfrågades i de orter där bristen på bostäder upplevs vara störst, det vill säga Stockholmsområdet och andra storstadsområden. Från och med 1 maj 2018 är de högsta tillåtna hyrorna 1 550 kronor per kvadratmeter och år i Stockholm, 1 450 kronor i ett antal andra expansiva orter (bland andra Göteborg och Malmö) och 1 350 kronor i övriga landet.

År 2016 presenterade den dåvarande regeringen ett 22-punktsprogram för bostadsförsörjningen. Av de 22 förslagen riktar sig 20 till en ökad produktion av bostäder, och endast 2 till ett bättre utnyttjande av det befintliga beståndet.

119. Se exempelvis SOU 2017:108.

De långa kötiderna som antytt en rådande bostadsbrist har ställt krav på en högre bostadsproduktion. Att som hushåll ha lång kötid är däremot ingen garanti för att få en lägenhet. Många hyresvärdar ställer nämligen krav på sina nya tilltänkta hyresgäster, ofta på att hushållets inkomst måste överstiga ett lägsta krav.¹²⁰ Dessutom exkluderas ibland vissa inkomstkategorier, exempelvis studiebidrag, barnbidrag, försörjningsstöd, inkomst från tillfällig anställning, bostadsbidrag eller bostadstillägg.¹²¹

Vanligtvis uttrycks inkomstkrav i relation till hyran, där ett av de vanligaste är krav om en månadsinkomst (före skatt) som är minst tre gången månadshyran. Resultatet av en debatt om just hyresvärdars, både privata och allmännyttiga, inkomstkrav resulterade 2016 i att flera av de allmännyttiga bolagen runt om i Sverige sänkte, eller helt tog bort, sina krav på inkomster. Det här är ett steg i en mer inkluderande riktning.

Ombildningar

Ombildningar av hyresrätter kritiseras på basis av att de resulterar i allt färre hyresrätter. Det kan dock tvistas om huruvida ombildningar faktiskt är ett problem alls. När en hyreslägenhet ombildas till en bostadsrätt är trots allt antalet bostäder konstant, lägenheten har endast bytt upplåtelseform.

Dessutom överförs lägenheten från en prisreglerad marknad till en marknad där fri prissättning råder, vilket kan förväntas få önskvärda effekter på nyttjandet. Det finns dock, som beskrivits tidigare, ett värde av en hyresmarknad, och en hyresmarknad kräver att det finns hyreslägenheter. I ett sådant perspektiv blir ombildningar problematiska.

Lagstiftning gällande ombildningar kan förstås med hjälp av

120. Boverket (2017).

121. Grander (2017).

politisk ekonomi och *public choice*.¹²² Det har genom åren funnits tendenser både till en politisk vilja och motvilja till ombildningar. Per-Martin Meyerson, Ingemar Ståhl och Kurt Wickman argumenterar i sin analys av bostadsmarknaden *Makten över bostaden* för att det traditionella vänsterblocket (med Socialdemokraterna i spetsen) inom svensk politik uppfattats som hyresrättens förespråkare, medan det traditionella högerblocket (med Moderaterna i spetsen) förespråkade en starkare ägandemarknad.

Inte minst har detta visat sig under det senaste decenniet när Alliansregeringen exempelvis avskaffade fastighetsskatten och införde avdrag för renoveringar, båda riktade till de väljare som redan äger sitt boende, på bekostnad av de som inte gör det.

Den traditionella vänstern har, även i ett internationellt perspektiv, länge haft en motvilja mot det privata ägandet av bostaden, och det på ideologiska grunder. Ett citat av Lenin från det ryska socialdemokratiska partiets andra kongress, London 1903, är särskilt talande:

Vad skulle det tjäna till att arbetaren fick högre lön, började spara, fick en bra bostad eller, än värre, blev ägare till ett eget hus. Det skulle bara prägla honom med borgerliga värderingar och skada det revolutionära arbetet.¹²³

Det här citatet vittnar förstås inte om svenska politiska partiers syn på privatägande av bostäder, men tongångarna går att finna även inom den socialdemokratiska rörelsen. I tidningen *Arbetet* skriver Gunilla Wettergren om den socialdemokratiska ideologin under rubriken ”Dags att popularisera boendet i flerfamiljshus”¹²⁴, efter att först ha konstaterat att den konservativa bostadsdebatten inriktats alltmer på att produktionen av småhus måste öka:

122. Per-Martin Meyerson, Ingemar Ståhl och Kurt Wickmans bok *Makten över bostaden* (1990) är en av de tidigaste svenska tillämpningarna av *public choice*, och definitivt den första på bostadsmarknaden.

123. Citatet är återgivet i Rydenfelt (1973), s. 84.

124. Det kan här noteras att flerfamiljshus syftar på både hyreshus och hus med lägenheter upplåtna med bostadsrätt, som vid tidpunkten sågs som en klart kollektiv boendeform.

Nu är det viktigare än någonsin att försvara flerfamiljshusets förutsättningar när det gäller att skapa högre sociala värden i boendet. Och inom socialdemokratien rymms ett ideologiskt förankrat försvar för denna boendeform.¹²⁵

Åtminstone inom socialdemokratien har dessa tankegångar existerat. I en socialdemokratisk rapport från 1983 analyserade Bo Elmgren, Hans-Eric Holmqvist och Stig Lundgren valresultaten från 1970-talet och 1982. Särskilt beskriver de bostadsmarknaden. Bland annat skriver man att "[s]tarka villasatser finner vi också i socialdemokratiskt styrda kommuner. På sikt kan dessa hota socialdemokratiska majoriteter."¹²⁶

Det är oklart om sådana förändringar beror på att de som byter från att hyra till att äga sitt boende också byter parti i valen, eller på att större koncentration av ägda bostäder genom utbyte av de boende resulterar i skiftande majoriteter. I rapporten från 1983 spekulerade man kring det här:

Den utveckling vi beskrivit är en koncentrationsprocess. Vissa väljarkategorier – högavlönade och väletablerade – flyttar i stor utsträckning till områden i större kommuner där tillgången på småhus är god. Det handlar alltså *inte i första hand* om någon process där gamla socialdemokratiska väljare förborgerligas.¹²⁷

Om man utgår från tesen att traditionell vänsterpolitik främst hittar sina väljare i den hyrda boendeformen och traditionell högerpolitik bland de ägda boendeformerna kan man analysera förändringar i lagstiftning utifrån ett perspektiv med grund i politisk ekonomi.

Det är viktigt att understryka att det inte på något vis är ett nödvändigt krav att den här tesen ska vara sann, bara att det ska finnas en förväntan eller tro på att den är sann från verksamma

125. Wettergren (1973).

126. Elmgren, Holmqvist och Lundgren (1983), s. 16.

127. Elmgren, Holmqvist och Lundgren (1983), s. 16.

politiker. Detta kommer eventuellt att resultera i att de agerar på ett sätt som tilltalar deras väljare, eller förväntade väljare. Det finns dock visst fog för att tesen är sann, som synes ovan.

Under de senaste decennierna har det funnits en mängd lagstiftning som antingen omöjliggjort, förenklat eller försvårat möjligheten att ombilda hyresrätter till bostadsrätter. Lagstiftningen har varit under ständig förändring. Mellan 1942 och 1969 fanns *lagen om kontroll av upplåtelse och överlåtelse av bostadsrätt m.m.* parallellt med hyresregleringen.¹²⁸ Syftet med lagen var att helt förhindra ombildningar. Den avskaffades emellertid 1968 och därefter har ombildningar av hyresrätter till bostadsrätter blivit ett fenomen.¹²⁹

Den 1 juli 1982, under koalitionsregeringen Fälldin, började ombildningslagen gälla.¹³⁰ I lagen regleras bland annat att hyresgäster, förutsatt att en bostadsrättsförening är bildad, får förköpsrätt till fastigheten i de fall fastighetsägaren vill sälja.

Lagen gör undantag för fastigheter som ägs av bland andra staten, kommuner och allmännyttiga bostadsföretag. I dessa fall gäller alltså inte förköpsrätten för hyresgästerna. Enligt bostadsrättslagen krävs vidare att en kvalificerad majoritet (två tredjedelar av röstberättigade hyresgäster, det vill säga medlemmar av bostadsrättsföreningen) biträder beslutet om att ombildning ska ske.

Ur förändringssynpunkt bör lagen ses som förenklande för hyresgäster att ombilda sina lägenheter till bostadsrätter, vilket också var det uttalade syftet. Den första meningen i den bakomliggande propositionen lyder: ”I propositionen föreslås åtgärder för att främja övergång från hyresrätt till bostadsrätt.”¹³¹

Den borgerliga koalitionen under Thorbjörn Fälldin förlorade i valet 1982 regeringsmakten till en socialdemokratisk regering

128. Lagen den 19 juni 1942 (nr 430).

129. Se Kungl. Maj:ts proposition nr 161 år 1968 för resonemang kring lagens avskaffande.

130. Se proposition 1981/82:169.

131. Proposition 1981/82:169, s. 1.

under Olof Palme. Under följande två mandatperioder med socialdemokratiskt styre skedde inga större förändringar i någon riktning när det gällde hyresgästers möjligheter att ombilda sina hyreslägenheter till bostadsrätter.

Resultatet av valet 1991 innebar att en koalitionsregering bestående av Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna kunde bildas. En proposition som framläggs ett halvår senare inleds med: ”I propositionen föreslås flera lagändringar som syftar till att göra det enklare för hyresgäster att gå över från hyresrätt till bostadsrätt”.¹³² Två intressanta förändringar föreslogs.

Den första gällde undantaget i förköpsrätten som beslutats i ombildningslagen. Regeringen Bildt föreslog att även hyresgäster i fastigheter som ägs av allmännyttiga bostadsföretag borde innefattas av förköpsrätten. Vidare föreslogs att det krav om kvalificerad majoritet som krävts för en ombildning skulle sänkas till enkel majoritet (det vill säga mer än hälften).

Den 1 juli 1999, under den socialdemokratiska regeringen Persson, ändrades lagen igen. I en framlagd proposition motiverades lagförändringen med ”I propositionen föreslås lagändringar som avser att säkerställa att ombildning från hyresrätt till bostadsrätt kan ske bara då en sådan ombildning kan förväntas bli framgångsrik”.¹³³ Förändringarna innebar att bostadsrättslagen ändrades så att det återigen krävdes kvalificerad majoritet för att en ombildning skulle ske.

Undantaget för förköpsrätt för hyresgäster boende i allmännyttiga bostäder hade resulterat i att antalet kommuner som valt att sälja delar av sitt bostadsbestånd ökat. Detta uppfattades som problematiskt, delvis för att allmännyttiga bostadsbolag fortfarande var hyresledande på marknaden, vilket innebar att hyrorna för allmännyttiga bostäder svarade som referenspunkt för hyrorna i privatägda hyresrätter.

132. Proposition 1991/92:160, s. 1.

133. Proposition 1998/99:101, s. 1.

Risken som lagstiftaren observerade var att försäljningen av allmännyttiga bostäder skulle omöjliggöra den hyresledande ställningen, om referensmaterialet försvann eller kraftigt minskade. Resultatet innebar att kommuner som säljer sina kommunala bostadsföretag eller deras bostäder skulle få en minskning av sitt generella statsbidrag.¹³⁴

Lagen var tidsbegränsad och gällde från den 1 juli 1999 till den 31 december 2001, men förlängdes till den 1 april 2002 då den ersattes av *lagen om allmännyttiga bostadsföretag*.¹³⁵ Enligt den nya lagen var kommuner som ville sälja delar av sitt bostadsbestånd, exempelvis genom ombildning, tvungna att söka tillstånd hos länsstyrelsen.

Detta krav upphävdes sista juni 2007 under regeringen Reinholdt som ett steg i vad man kallade ”arbetet med att utforma en modern bostadspolitik med mindre av hämmande reglering och skadliga subventioner och mer av konkurrens, valfrihet och kommunalt självbestämmande”.¹³⁶ Därefter stod det kommuner fritt att sälja alla eller delar av sina allmännyttiga bostadsföretag och deras bostadsbestånd.

Kravet på enkel eller kvalificerad majoritet för att få igenom en ombildning har varit oförändrat sedan 1999, men inte utan försök att återgå till det mildare kravet om enkel majoritet. Ett flertal motioner har lagts fram för riksdagen sedan 2000 som tar upp den här frågan. Exempelvis av Moderaterna¹³⁷ 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2009, 2010, 2011, 2012 och 2013, av Centerpartiet¹³⁸ 2000, 2001, 2002, 2003, 2005, av Folkpartiet¹³⁹ 2003 och 2004

134. Proposition 1998/99:122.

135. SFS 2002:102.

136. Proposition 2006/07:61, s. 1.

137. Motion 2000/01:Bo414, Motion 2001/02:Bo318, Motion 2002/03:Bo238, Motion 2003/04:Bo257, Motion 2004/05:Bo302, Motion 2005/06:Bo276, Motion 2009/10:C357, Motion 2010/11:C363, Motion 2011/12:C360, Motion 2012/13:C335 och Motion 2013/14:C369.

138. Motion 2000/01:Bo230, Motion 2001/02:Bo325, Motion 2002/03:Bo267, Motion 2003/04:Bo263 och Motion 2005/06:Bo335.

139. Motion 2003/04:Bo236 och Motion 2004/05:Bo309.

och av Kristdemokraterna¹⁴⁰ 2002, 2004, 2005. Denna mängd av motioner som syftar till att underlätta ombildningar av hyresrätter är helt i linje med tesen att de traditionella högerpartierna förväntar sig finna sin stora väljarbas i de ägda boendeformerna.

De partier som traditionellt befunnit sig vid och till vänster om mitten på den politiska skalan har även de lämnat motioner som rör ombildningar, men i annat syfte än de ovan nämnda.

Socialdemokraterna har exempelvis lämnat förslag om att två tredjedelar av de boende faktiskt måste bli bostadsrättsinnehavare, ett något striktare krav än att samma majoritet ska rösta för ombildning.¹⁴¹ Man har även lämnat förslag om att hyresgäster ska ges möjlighet att överklaga ombildningsbeslut.¹⁴²

Vänsterpartiet har också lagt ett antal motioner i frågor gällande ombildningar. År 2002 lämnade man förslag på att kvalificerad majoritet ersätts med krav om att alla hyresgäster ska rösta för ombildning.¹⁴³ År 2016 lämnades förslag på att tre fjärdedelar av hyresgästerna ska ställa sig positiva.¹⁴⁴ Vänsterpartiet har också lämnat förslag om att helt stoppa ombildningar av hyresrätter inom beståndet som ägs av allmännyttiga bostadsföretag 2012¹⁴⁵ och 2016.¹⁴⁶

Utöver rikspolitiken är Stockholm ett intressant exempel, eftersom majoriteten av ombildningar sker där, något som troligtvis beror på att skillnaden mellan hyror i det befintliga beståndet och priser på bostadsrätter är som störst just i Stockholm.

I och med lagändringen från 2007, som gjort att kommuner inte längre behövde söka tillstånd från länsstyrelsen för att sälja sitt bostadsbestånd till exempelvis bostadsrättsföreningar, tog ombildningarna fart även i det kommunägda beståndet. Mellan

140. Motion 2002/03:Bo4, Motion 2004/05:Bo306 och Motion 2005/06:Bo336.

141. Motion 2014/15:1928.

142. Motion 2010/11:C295.

143. Motion 2002/03:Bo3.

144. Motion 2016/17:1736.

145. Motion 2012/13:C400.

146. Motion 2016/17:1736.

2007 och 2010 ombildades drygt 20 000 lägenheter i Stockholms kommunala bostadsbestånd.¹⁴⁷

Vid maktskiftet som ägde rum i samband med valet 2014 ställdes alla ombildningar in i det kommunägda bostadsbeståndet. Inför valet 2018 ställde finansborgarrådet Karin Wanngård, Socialdemokraterna, i en debattartikel frågan om Moderaterna tänker sälja ännu fler lägenheter i det kommunägda bostadsbeståndet vid ett maktskifte, och framförde dessutom att det vid oförändrad mandatfördelning inte kommer att ombildas något alls.¹⁴⁸ Debattartikeln av Karin Wanngård besvarades inte.

Kommunalvalet i Stockholms stad resulterade i ett maktskifte genom att Miljöpartiet samarbetar med de fyra Allianspartierna. Det nytillträdande bostads- och fastighetsborgarrådet Dennis Wedin, säger i en intervju med tidningen *Fastighetsvärlden* att "[e]n viktig fråga är också att möjliggöra för ombildningar i ytterstaden där allmännyttan är dominerande".¹⁴⁹ Det här klargör ytterligare de politiska skillnader som finns i synen på ombildningar av hyresrätter till bostadsrätter.

Svarthandel med kontrakt

Den svarta marknaden för hyreskontrakt kan ta sig olika uttryck. Det kan dels handla om att en hyresgäst utan hyresvärdens medgivande hyr ut sin bostad, eller en del av den, i andra hand till annan hyresgäst och får en ersättning som överstiger den faktiska hyran. Dels kan det handla om att kontraktet överläts mot kontant betalning eller annan ersättning.

Båda dessa möjligheter att tillskansa sig en del av övervärdet i lägenheten har under årens lopp ådragit sig en hel del regleringar och förslag till regleringar. Vi kommer här främst att fokusera på

147. Sweco, 2012.

148. *Svenska Dagbladet*, 15 mars 2018.

149. <https://www.fastighetsvarlden.se/notiser/de-blir-nya-borgarrad-i-stockholm/>.

den andra beskrivna situationen, där en hyresgäst, eller fastighetsägare, överlåter eller upplåter ett förstahandskontrakt mot kontant betalning eller annan ersättning.

Vem som får betalningen vid en överlåtelse av ett hyreskontrakt varierar. Det kan vara så att hyresvärden väljer att sälja ett kontrakt, genom att kräva ersättning av en inflyttande hyresgäst för att få förstahandskontraktet.¹⁵⁰

Det kan också ske genom så kallade skenbyten eller regelrätta byten, som grundar sig i den bytesrätt som hyresgäster har genom den 35 § i Jordabalken 12 kapitlet (härefter benämnd *hyreslagen*). En sådan transaktion kan gå till på så sätt att den hyresgäst som vill köpa kontraktet skaffar en lägenhet att byta med, samtidigt som kontant betalning utväxlas mellan parterna.

Det är då fråga om ett regelrätt byte, men med olovlig kompensation emellan. Ett skenbyte går i stället till på så sätt att den som vill köpa ett förstahandskontrakt på en hyresrätt först köper ett förfalskat hyreskontrakt, som inte gäller för någon faktiskt existerande lägenhet. Detta kontrakt kan sedan användas för att övertyga fastighetsägaren om att det faktiskt rör sig om ett äkta byte.

Det kan också vara så att bytet sker mellan en hyresrätt å ena sidan, och en bostadsrätt eller ett småhus å andra sidan. I det fallet kan olaglig ersättning erbjudas i form av ett reducerat pris för bytesbostaden.¹⁵¹

Att det är just reglerade hyror som är grundorsaken till uppkomsten av den svarta handeln är inte i sig något nytt, även om det på senare tid till viss del tycks ha fallit i glömska. Detta framgår exempelvis av den underliggande statliga utredning som låg till grund för 1942 års hyresreglering. Där framförs följande i relation till den monopolställning som hyresgäster har, i samband med

150. I den internationella litteraturen kallas detta för *key money*.

151. Se SOU 2017:86 för en uttömmande beskrivning av alternativa tillvägagångssätt för svarthandel.

ett starkt besittningsskydd som infördes samtidigt som 1917 års hyresreglering:

Men denna monopolvinst kunde också kapitaliseras, därigenom att monopolinnehavaren överlät sitt monopol på annan person mot kontant ersättning. Det förekom sålunda ofta, för att icke säga i regel, att en lägenhetsinnehavare, som av en eller annan orsak ville lämna sin lägenhet, betingade sig en avträdessumma – stundom uppgående till en årshyra eller mer – av den tillträdande hyresgästen.¹⁵²

1917 års hyresreglering, som var Sveriges första, tillkom relativt hastigt som ett svar på att hyresnivåerna riskerade att öka mycket hastigt som följd av minskad produktion orsakad av världskriget. Precis som när det gällde ombildningar hade ingen förutsett att handel med hyreskontrakt skulle komma att bli ett problem, varför heller ingen lagstiftning kommit på plats för att förhindra den.

Utöver att hyresrätter kunde överlåtas med krav om kontant betalning till avträdande hyresgäst fanns också goda möjligheter för sittande hyresgäster att tillskansa sig övervärdet i deras lägenheter genom att ta in inneboende. Detta möjliggjordes av lagstiftningen, som undantog möblerade rum. Även detta beskrivs som ett problem i den statliga utredningen från 1942:

Till följd av den oprivilegierade klassens starka efterfrågan på bostäder kunde bostadsinnehavarna bereda sig goda inkomster på uthyrning av möblerade rum, vilka voro undantagna från hyresregleringen.¹⁵³

Av dessa två problem som uppmärksammas med 1917 års hyresreglering i den statliga utredningen gällande ny hyresreglering från 1942 lämnas endast förslag för att råda bot på det ena, nämligen möjligheten för en hyresgäst, eller någon annan, att överlåta ett hyreskontrakt mot kontant ersättning. Detta reglerades i 11 § andra stycket:

152. SOU 1942:14, s. 18.

153. SOU 1942:14, s. 18.

Hyresgäst, som överlåter sin hyresrätt till dylik lägenhet, må ej för överlåtelsern betinga sig eller mottaga gottgörelse utöver vad som motsvarar av honom erlagd hyra för tiden efter han avträder lägenheten.

Resultaten av detta presenteras i William William-Olssons bok *1.000 brudpars hem* där exempel på hyresgäster som får betalt för att bo (i och med att de kan ta in hyresintäkter som överstiger faktiskt hyra genom att hyra ut möblerade rum).

Som beskrivits ovan kan svarthandel ske genom att hyresgäster byter lägenheter med varandra. Det kan röra sig både om skenbyten och regelrätta byten, men där det förekommer en ekonomisk kompensation till den ena parten i bytesavtalet. Det kan te sig som att en enkel åtgärd mot svarthandeln skulle vara att förhindra möjligheten för hyresgäster att byta lägenheter med varandra.

Men då uppkommer i stället ett annat problem. Bytesrätten för hyresgäster tillkom 1968. Innan dess förekom byten med hyresvärdens tillstånd, men detta ansågs inte tillräckligt. I den proposition som låg bakom lagen motiveras en lagstadgad bytesrätt på följande sätt:

Från bostadssociala synpunkter är det av vikt att den minskade rörlighet på hyresmarknaden som bostadsbristen för med sig motverkas genom att hyresgästerna i största möjliga utsträckning kan ordna sin bostadsfråga genom lägenhetsbyten.¹⁵⁴

Eftersom reglerade hyror helt eliminerar hyresbostadsreserven finns få eller inga möjligheter för befintliga hyresgäster att säga upp sitt hyreskontrakt för att i stället söka sig en annan, bättre passande lägenhet. Detta resulterar i att hyresgäster ogärna flyttar, vilket skapar en låg rörlighet.

Det senaste förslaget för att komma till rätta med problematiken kring svarthandeln ges i en statlig utredning från 2017 med

154. Kungl. Maj:ts proposition nr 91 år 1968, Bihang A, s. 192.

titeln *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning*.¹⁵⁵

Eftersom bytesrätten för hyresgäster är vad som till stor del möjliggör svarthandeln hyresgäster emellan föreslår utredningen bland annat en förändring av bytesrätten i syfte att förhindra, eller åtminstone försvåra att olovliga byten genomförs. Ett av förslagen innebär att två hyresgäster, för att få byta lägenheter med varandra, behöver ha bott i sina lägenheter under minst ett år.

På detta sätt kommer kostnaden för att genomföra ett skenbyte att öka, eftersom hyra behöver betalas för byteslägenheten under ett helt år, till skillnad från i dag. Som beskrivits ovan finns dock en möjlighet att kringgå detta genom att köpa hyreskontrakt för lägenheter som inte existerar, annat än på pappret, vilket innebär att en sådan marknad kan få ett uppsving om förslagen skulle resultera i lagförändring.

Orsaken till att den svarta handeln med hyreskontrakt uppstår var klarlagd när 1942 års hyresreglering infördes, vilket belyses av citaten ovan. Så är dock inte fallet nu, vilket framgår av utredningen, där man inledningsvis beskriver orsaken som en brist på bostäder – men därpå tillkännager:

En annan orsak till den illegala handeln är att det ibland upplevs att det finns en diskrepans mellan bruksvärdeshyrorna och hyreslägenheternas reella värden. De senaste årens kraftiga uppgång av priserna på bostadsrättslägenheter och småhusfastigheter har sannolikt spätt på upplevelsen av denna diskrepans.¹⁵⁶

Skrivelsen att det ibland kan upplevas som att det finns en skillnad mellan bruksvärdeshyran och den faktiska hyran är väl försiktig. För att svarthandel alls ska vara möjlig behöver det finnas en skillnad i värden som beror av om varan eller tjänsten utbyts på en svart eller vit marknad. Om den faktiska hyran för en lägen-

155. SOU 2017:86.

156. SOU 2017:86, s. 94.

het överensstämmer med värdet finns helt enkelt inget värde att kapitalisera på, genom att sälja kontraktet. Därmed kan inte en svart marknad uppstå.

Utredningen från 2017 tillsattes för att lämna förslag för att motverka svarthandel med hyreskontrakt, i syfte att fler lägenheter ska erbjudas bostadssökande (genom kö).¹⁵⁷ Förslagen innebär att sådan handel försvåras, och att kostnaden av sådan handel ökar, dels genom att bytesrätten inskränks, dels genom förslag på strängare straff vid försäljning, och på att införa straff vid köp, som i dag kan göras utan risk för påföljd.

När det gäller en fastighetsägares möjlighet att ta ut ersättning av en framtida hyresgäst är förslagen inte lika specifika. Det är förvisso så att även fastighetsägare som säljer kontrakt omfattas av samma bestämmelser om påföljd vid försäljning, men här hade man kunnat tänka sig mer långtgående förslag för att försvåra.

Sådana förslag har diskuterats tidigare. Möjligheten för en privat hyresvärd att ta ut ersättning för upplåtelse av ett förstahandskontrakt grundar sig i hyresvärdens långtgående möjligheter att själv välja sina hyresgäster. Som beskrivits tidigare finns risk att detta, vid sidan av möjligheten att ta ut ersättning, även resulterar i diskriminering från hyresvärdens sida.

En möjlig åtgärd för att förhindra både diskriminering i tilldelning, men även möjligheten att kräva ersättning för förstahandskontraktet, är således att begränsa hyresvärdens möjligheter att själv välja sina hyresgäster. I en skriftlig fråga till statsrådet Mehmet Kaplan¹⁵⁸ ställer Noshi Dadgostar¹⁵⁹ frågan: ”Kommer statsrådet att vidta några åtgärder för att inrätta obligatoriska bostadsförmedlingar i landets kommuner?”¹⁶⁰ Frågan föranled-

157. Se utredningens direktiv, Dir. 2017:9.

158. Mehmet Kaplan var miljöpartistisk bostadsminister i koalitionsregeringen mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet från 2014 till 2016.

159. Noshi Dadgostar är, när det här skrivs hösten 2018, bostadspolitisk talesperson och vice ordförande för Vänsterpartiet.

160. Skriftlig fråga till statsråd, 2015/16:703.

des förvisso inte av en oro över svarthandel, utan snarare över möjligheterna för hyresvärdar att diskriminera genom att själva välja sina hyresgäster.

Liknande förslag och bestämmelser har funnits tidigare. År 1971 lade Vänsterpartiet Kommunisterna fram en motion om att införa en obligatorisk förmedling av nyproducerade och vakanta lägenheter. Motivet var delvis att komma till rätta med problemet med svarthandel, man skrev att "[d]e privata bostadsförmedlingarna inrymmer en klart asocial tendens med hyresocker, svart börs och fullständig frånvaro av social bedömning".¹⁶¹

Lindra symptomen eller bota sjukdomen?

Om man inte förstår, eller väljer att låtsas att man inte förstår, den grundläggande orsaken till de problem man observerar, kan det lätt resultera i att man med allehanda medel försöker korrigera de uppståndsna problemen. Frank H. Knight uttryckte det på ett träffande sätt i en artikel i *American Economic Review* 1949:

Om utbildade människor inte kan eller vill inse att ett pris som understiger marknadspriset oundvikligen resulterar i en "brist" (och ett högre pris i ett överskott) är det svårt att se någon som helst poäng att tala med dem om något inom detta område.¹⁶²

På den svenska bostadshyresmarknaden, som vi sett i det här kapitlet, har politiker under mycket lång tid försökt korrigera de problem som uppstått till följd av att marknaden, och prismekanismen, har reglerats bort.

Bostadsbrist och långa kötider ska motverkas med subventionerad produktion, ombildningar med förändrade lagkrav som försvårar (eller förenklar) och svarthandel med strängare straff och inskränkningar i bytesrätten. Allt detta medan det grund-

161. Motion 1971:451.

162. Knight (1949), s. 1274, min översättning.

läggande problemet, hyresregleringen, sällan ens nämns i den politiska diskussionen.

Men vad beror denna oförståelse på? Som jag ser det finns det två möjliga förklaringar. Den första utgår från att politiker faktiskt inte alls förstår att det grundläggande problemet på hyresmarknaden, och orsaken till de problem man observerar, är just hyresregleringen. Jag bedömer att den här förklaringen är osannolik.

Till skillnad från när Sven Rydenfelt först beskrev att det är hyresregleringen som skapar ett efterfrågeöverskott, och att det inte alls föreligger ett utbudsunderskott, har vi i dag betydligt mer kunskap om resultaten av prisregleringar. Att all denna kunskap skulle ha gått beslutsfattarna förbi är därför osannolikt.

Den andra förklaringen är däremot mer sannolik. På den svenska bostadshyresmarknaden finns både individer och hushåll, och organisationer, som har stora privilegier att försvara.¹⁶³ Om dessa hushåll och organisationer dessutom har ett större inflytande, exempelvis genom bättre möjligheter att organisera sig och påverka politiskt, blir det lättare att föra fram en bild av hyresregleringens positiva effekter, eller en omreglerings skadeverkningar.

Samtidigt tenderar politiker att fokusera kortsiktigt på att så många väljare som möjligt ska stötta just deras politik, det rör sig alltså om röstmaximering. Kombinationen av dessa, det vill säga hushåll som har stora privilegier att försvara och stora möjligheter att påverka genom organisationer, tillsammans med röstmaximerande politiker, gör det mer bekvämt att försöka dölja symptomen än att faktiskt bota sjukdomen.

Ett citat som stödjer resonemanget om starka organisationer som försvarar sina privilegier kom i samband med regeringsförhandlingarna 2019. De hyresförhandlingar som skedde parallellt

163. Den internationella forskningslitteraturen kallar detta *rent seeking*. På svenska skulle det kunna kallas privilegiejakt. För en översikt rekommenderas en sammanställning av Gordon Tullocks arbeten *The Rent-Seeking Society*.

med den politiska dragkampen om regeringsmakten resulterade genomgående i ovanligt höga hyreshöjningar. Detta skulle naturligtvis kunna vara ett sammanträffande, hyreshöjningar har nämligen inget med den svenska regeringskonstellationen att göra. Det skulle sannolikt också passera som ett sammanträffande om det inte vore för det förtydligande som Yngve Sundblad, ordförande i förhandlingsdelegationen för Svenska Bostäder står för:

Det blev väldigt högt, men vi ville inte stranda i år igen. Förhandlingarna skedde samtidigt som regeringspusslet pågick och där dagens hyressättning ifrågasätts. Klart att det påverkar.¹⁶⁴

Mycket talar för att vi inte är på väg mot en lösning, och dessvärre finns en del som talar för att vi är på väg i motsatt riktning. Som exempel kan nämnas den statliga utredning som presenterades 2017 med titeln *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning*,¹⁶⁵ där förslag lämnades för att inskränka bytesrätten och höja straffen för handel, bland annat genom att även kriminalisera köparen.

Ett annat exempel återfinns i ytterligare en statlig utredning från 2017, *Stärkt ställning för hyresgäster*,¹⁶⁶ där förslag lämnades på ett ökat inflytande från hyresgäster när det skulle renoveras. Som en förlängning av detta har det i debatten förts fram argument om att även hyresgäster bör omfattas av ROT-avdrag för renoveringar som de själva utför i sina lägenheter.¹⁶⁷

På samma sätt som den svarta marknaden bidragit till att hyresgäster gjort investeringar för att erhålla ett värde som endast upprätthålls av hyresregleringen, skulle ROT-avdrag, och stärkta möjligheter för hyresgäster att själva, på egen bekostnad, renovera sina lägenheter skapa större inläsningar och större värden som kan

164. I Hem&Hyra, <https://www.hemhyra.se/nyheter/nu-drar-hyrorna-vag-igen/>.

165. SOU 2017:86.

166. SOU 2017:33.

167. Se exempelvis Hyresgästföreningens rapport från 2017, *Nyproduktion och renoveringar av hyresrätter – en för lönsam affär?*

och kommer att försvaras. Att tillåta hyresgäster att själva utföra förbättringsåtgärder genom att utöka rätten för hyresgäster, skulle skapa en förväntan om en evig reglering.

Ett tredje exempel utgörs av den statliga utredningen, *Lån och garantier för fler bostäder*,¹⁶⁸ som i sitt mest absurda förslag föreslog en hyresförlustgaranti som ska täcka hyresförluster på orter där långsiktig efterfrågan saknas. Det vill säga, en styrning av samhällets resurser till att bygga bostäder som ingen vill ha. En annan utveckling är dock möjlig. I den så kallade januariöverenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna från 2019, återfinns bland de 73 punkterna en punkt som rör hyressättningen.

Punkt 44 innebär fri hyressättning i nyproduktion av hyresrätter. Det är dock än så länge, när den här boken skrivs, svårt att uttala sig om hur det framtida systemet kommer att fungera. Det finns dock en möjlighet att det framtida systemet faktiskt resulterar i en fungerande hyresmarknad. Man ska dock komma ihåg att reformeringen av hyressättningen i slutet av 1970-talet också var inriktad på friare hyror, men resultatet är som känt något annat.

168. SOU 2017:108.



DEL II

SJUKDOMEN
OCH SYMPTOMEN

KAPITEL 5. DECENNIER AV KÖER

Det mesta i livet är tur eller lottning
Vi ligger som sängen är bäddad
Ett enda liv med drömmarnas drottning
Och evigheten är räddad
Kjell Höglund

På en hyresmarknad utan hyresreglering överläts tilldelningen av bostäder åt prismekanismen. Hushållen söker då ett boende som överensstämmer med dess preferenser, givet den restriktion som hushållsinkomsten innebär. Konkurrens mellan hushåll om attraktiva bostäder resulterar i en jämvikt där priset speglar betalningsviljan hos det senaste hushållet som köpte bostad.

På lång sikt kommer priserna att motsvara produktionskostnaderna. Det innebär också som tidigare nämnts att hyror justeras så att lokaliseringjämvikt uppstår. På en hyresreglerad marknad är prismekanismen satt ur spel, och därmed uppstår en risk att läget inte kommer att speglas i hyrorna. Den inneboende fördelningsmekanism som finns i prisbildningen måste på en hyresreglerad marknad ersättas av något annat. I Ragnar Bentzel, Assar Lindbeck och Ingemar Ståhls bok *Bostadsbristen* återges fyra fördelningsmekanismer: optionsrätt, ransonering, kö och nepotism.¹⁶⁹

169. Bentzel, Lindbeck och Ståhl (1963), s. 45.

Optionsrätt beskriver den situation som det starka besittningsskyddet ger upphov till. Befintliga hyresgäster har alltid rätt att förlänga sina kontrakt. Inom ramarna för dagens hyressystem har befintliga hyresgäster även rätt att byta sin lägenhet med andra befintliga hyresgäster, vilket även detta inkluderas inom ramarna för optionsrätten.

Ransoner syftar på sådana system som ställer vissa krav på inflyttande hyresgäster. Det finns gott om sådana system på plats på dagens hyresmarknader runt om i Sverige. Exempelvis tillämpar flera kommuner förtur för redan mantalsskrivna invånare, medan andra har särskilda köer för personer under 25 år eller över 65 år.

Kö är den fördelningsmekanism som innebär att bostadssökanden rangordnas efter den tidpunkt de meddelade intresse för en bostad. Fördelning genom *kö* är mycket vanligt på den svenska hyresmarknaden, och i de flesta fall där *ransoner* förekommer tillämpas *kö* som ett sätt att sälla bland de hushåll som klarar den restriktion som *ransoner* innebär.

Den fjärde och sista kategorin för tilldelning är *nepotism*, som här bör förstås som det sätt på vilket hushåll får lägenheter genom kontakter, i vid bemärkelse.

Bostadsbrist, bostadsproduktion och köer

Som tidigare beskrivits har majoriteten av politiska förslag riktade mot att lösa den bostadsbrist som långa köer för hyreslägenheter vittnar om grundat sig i uppfattningen om att det behövs ett tillskott av lägenheter.

En fråga som sällan ställts är huruvida den brist som visas genom långa bostadsköer är av sådan natur att den går att minska genom att producera fler nya bostäder. För att söka svar på frågan om nyproduktionen lättar *bostadsbristen* mätt som *kö* kan man titta närmare på vissa historiska trender och förhållanden.

En första aspekt att ta upp gäller själva begreppet *bostadsbrist* för vilket det saknas en entydig definition. I en underlagsrapport för NUTEK (nuvarande Tillväxtanalys), *Bostadsbyggnadsbehov och bostadsbyggande i storstadsregionerna*, diskuterar Lena Borg, Hans Lind och Stellan Lundström olika mått på just bostadsbrist. I rapporten beskriver de att ett mått som ofta används i den allmänna debatten om bostadsbrist är att det finns en kö till hyresrätter.

Frågan är om detta bör ses som ett tecken på att det råder bostadsbrist, eller som författarna själva lyfter fram: ”En rationell person ställer sig i bostadskön även om denne inte behöver en bostad i dag eftersom en lång kötid kan vara bra att ha om man i framtiden behöver en bostad.”¹⁷⁰ Låt oss ändå se hur bostadsbrist, mätt som antal personer i kö, samvarierar med bostadsproduktionen.

I diagram 5.1 visas både det totala antalet personer anmälda i Bostadsförmedlingen i Stockholm AB:s bostadskö (med skala på den vänstra y-axeln) och total nyproduktion av lägenheter i flerfamiljshus för Storstockholm (med skala på den högra y-axeln) 1980–2016.

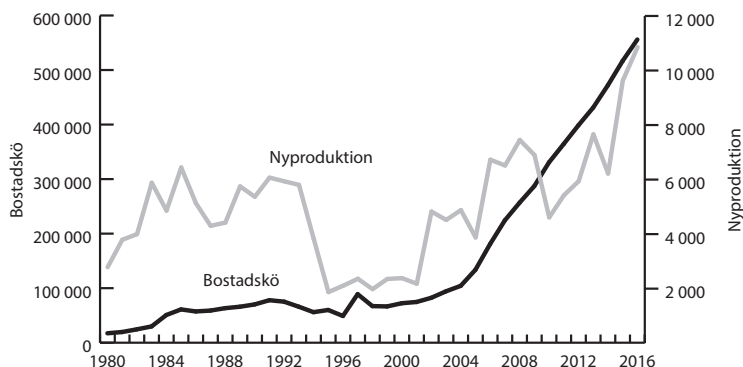
Av diagram 5.1 framgår tydligt att ökad nyproduktion inte tycks ha någon som helst effekt på bostadsköns storlek. Det finns dock vissa problem som gör att det inte går att dra alltför långtgående slutsatser från diagram 5.1.

Den kausala kopplingen mellan storlek på bostadskö och nyproduktion är inte helt självklar. Det kan till exempel vara så att antalet personer i bostadskö fungerar som en signal åt politiker att stimulera nyproduktionen. Vi kan då förvänta oss att längre bostadskö kommer att leda till fler nyproducerade bostäder, allt annat lika.

Men det kan också vara så att en större nyproduktion leder till att fler personer väljer att ställa sig i kö, eftersom sannolikheten att få en lägenhet bör stiga med antalet lägenheter. Av diagram 5.1

170. Borg, Lind och Lundström (2008), s. 29.

DIAGRAM 5.1 Antal personer i bostadskö och nyproduktion för Storstockholm per år, 1980–2016.



Källa: Bostadsförmedlingen (bostadskön) och SCB (nyproduktion).

är det dock tydligt att nyproduktion inte har hindrat framväxten av en lång bostadskö.

Ett alternativt mått på bostadsbrist, eller tillräckligheten inom det nuvarande beståndet, är antalet bostäder per capita. Om vi grovt räknar med att det genomsnittliga hushållet i Sverige består av strax över två personer¹⁷¹ innebär det att det behöver finnas, vid varje given tidpunkt, ungefär 0,5 bostäder per person (eller strax därunder) för att alla hushåll (åtminstone teoretiskt) ska kunna hitta någonstans att bo, detta om man antar att det finns en önskan om att varje hushåll ska ha en egen bostad.

Här bör understrykas just att det är en önskan att varje hushåll ska ha möjlighet till en egen bostad. Det innebär att man här får en tydlig diskrepans mellan hur många bostäder som marknaden producerar, och hur många bostäder vi tycker att det borde finnas. Detta skulle då vara ett tecken på en brist. Hur har då detta sett

171. Det genomsnittliga hushållet bestod 2015 av 2,2 personer enligt SCB.

ut historiskt? I tabell 5.1 visas det totala bostadsbeståndet, den totala befolkningen samt antalet bostäder per capita för perioden 1940–2017.

År 1940 fanns ingen hyresreglering, varför heller ingen brist på bostäder i form av ett efterfrågeöverskott kunde finnas. Antalet bostäder per capita var vid den tiden betydligt lägre än vad det är i dag. Den statliga subventionspolitik som började föras i och med, och delvis på grund av, hyresregleringens införande resulterade

TABELL 5.1 Bostadsbestånd, befolkning och bostad per capita, 1940–2017, hela Sverige.

<i>År</i>	<i>Bostadsbestånd</i>	<i>Befolkning</i>	<i>Bostad per capita</i>
1940	1 960 000	6 371 000	0,31
1945	2 102 000	6 674 000	0,31
1960	2 675 000	7 498 000	0,36
1965	2 875 000	7 773 000	0,37
1970	3 181 000	8 081 000	0,39
1975	3 530 000	8 208 000	0,43
1980	3 670 000	8 317 000	0,44
1985	3 863 000	8 358 000	0,46
1990	4 043 000	8 590 000	0,47
1995	4 233 000	8 837 000	0,48
2000	4 293 000	8 882 000	0,48
2005	4 404 000	9 047 000	0,49
2010	4 508 000	9 415 000	0,48
2015	4 716 000	9 851 000	0,48
2017	4 859 000	10 120 000	0,48

Källor: För åren 1945 till 1970 Rydenfelt (1973). Bostadsbeståndet 1970 till 1990 hämtat från Folk och Bostadsräkningen 1990, därutöver från SCB. Befolkning 1975 till 2017 från SCB.

i att antalet bostäder per capita snabbt steg, men även 1960 och 1965, då bostadsfrågan seglade upp som en viktig politisk fråga med miljonprogrammet som resultat, var antalet bostäder per capita betydligt lägre än de nivåer vi i dag är vana vid, men ändå högre än vid hyresregleringens införande.

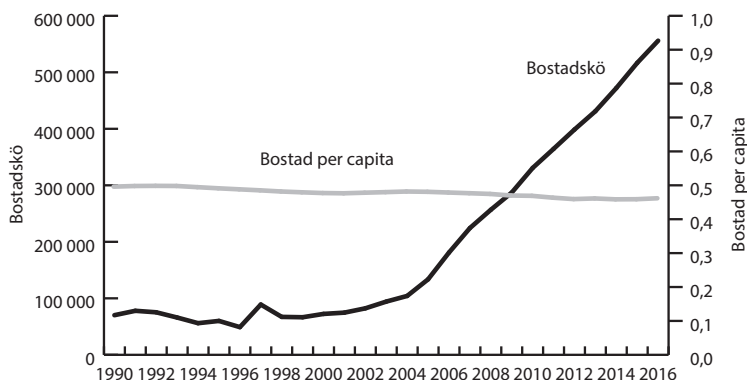
Den i jämförelse försiktiga subventionspolitik som dittills förts hade inte visat sig tillräcklig för att nå dagens nivåer av bostäder per capita. Först genom miljonprogrammets byggintensiva decennium fram till 1975 börjar vi närma oss. Och med efterföljande decennier av räntesubventioner som ersatte de tidigare paritetslånen kommer vi vid slutet av 1980-talet upp i en boendestandard som liknar den vi har i dag.

Mellan 1990 och 1995, när bostadssubventionerna nedmonterades, var antalet bostäder per capita uppe i dagens nivåer, som är fullt tillräckliga för att räckta till alla hushåll av genomsnittlig storlek. Men, kan invändas, antalet bostäder är inte intressant att studera för riket totalt, eftersom det inte säger något om hur bristen ser ut i vissa särskilt utsatta orter. Stockholm tjänar som exempel i den här boken, av den enkla anledningen att problemen är som störst där.

I diagram 5.2 visas de två måtten på bostadsbrist bredvid varandra, det vill säga antalet personer i kö samt antalet bostäder per person. Precis som i diagram 5.1 återges det totala antalet personer i bostadskön (med skala på den vänstra y-axeln). Nyproduktionen av lägenheter i flerfamiljshus har här ersatts med kvoten av det totala antalet bostäder (småhus och lägenheter i flerfamiljshus sammanräknat) och total befolkning för Storstockholm.

En betydande del av de som står i bostadskön för hyreslägenheter i Stockholm bor redan där. Det innebär att det finns ett relativt stort överlapp mellan personer i bostadskön (som är det ena måttet på bostadsbrist) och personer som ingår i nämnaren i det senare måttet, det vill säga den totala befolkningen i Storstockholm.

DIAGRAM 5.2 Bostadskö och antal bostäder per capita i Storstockholm per år, 1990–2016.



Källa: Bostadsförmedlingen (bostadskön) och SCB (totalt antal bostäder och befolkning) samt egna beräkningar.

Som synes i diagram 5.2 skiljer sig de här måtten avsevärt från varandra. Medan bostadskön under de senaste 25 åren har ökat från strax under 100 000 till närmare 600 000 har antalet bostäder per capita endast sjunkit något, från cirka 0,49 till cirka 0,46. Om förändringen i bostäder per capita omräknas till ett faktiskt underskott av bostäder, som då tar som utgångspunkt att antalet bostäder per capita bör ligga på 1990 års nivå, saknas cirka 70 000 bostäder i Stockholm, men kön har vuxit med långt fler personer än så. Så vilket är det korrekta måttet på bostadsbrist? Den frågan är inte alldeles enkel att besvara, eftersom orsaken till att det finns en brist är det väsentliga.

Vilka hushåll får lägenheterna?

När priset på en vara är reglerat kommer alltså med nödvändighet en brist att uppstå. Det normala förfarandet vid fördelning av varor är att använda just pris. Samtidigt som priset verkar som en mekanism för fördelning, genom att de som värderar en vara högst bjuder upp priset över sina konkurrenter, fungerar pris som en signal till producenter om vad som ska produceras.

Under en prisreglering kan priset inte längre användas som en fördelningsmekanism, eftersom konkurrensen mellan de som vill efterfråga varan inte tillåts avspeglas i pris. I stället behövs en annan fördelningsmekanism. Inte sällan har prisregleringar sammankopplats med ransoneringssystem.

Att ransonera prisreglerade produkter är ofta helt avgörande. Eftersom prisreglering alltid resulterar i en bristsituation, kan denna bristsituation avhjälpas genom att den kvantitet som konsumeras också regleras. På så vis kan vi närma oss en situation som efterliknar en reglerad marknad under reglerade prisnivåer.

Ransonering är alltså ett sätt att fördela under prisreglering. Men ransonering för en varaktig vara som bostaden är problematiskt. Under krigstid har så gott som alla konsumtionsvaror ransonerats, och med gott resultat. Det är dock stor skillnad mellan att ransonera exempelvis smör och att ransonera bostäder.

Ransonering av bostäder kräver att bostäder kontinuerligt omfördelas, vilket måste göras till stora administrativa kostnader, medan ransonering av smör kan göras till betydligt lägre kostnad. Ett annat sätt att fördela bostäder i brist av prismekanism är kö. Enkelt uttryckt kan man se det som att i stället för att betala med förmögenhet eller inkomst, får konsumenterna i ett system under prisreglering och fördelning genom kö betala med tid. En viktig skillnad finns.

På den fria marknaden allokeras lägenheten till den som värderar den högst. Det finns emellertid inga garantier för att den som har längst tid i kön också är den som värderar lägenheten

högst. Detta i kombination med att de som fått subventionerade hyreslägenheter är en effektivitetsförlust. I en marknadsrapport från 2013 benämner Boverket detta som en *allokeringsrelaterad* effektivitetsförlust.¹⁷² Boverket uppskattade 2013 denna kostnad till 10 miljarder kronor per år.

Att tillämpa tid (ködagar) som valuta för att köpa sin hyreslägenhet i stället för betalningsvilja och pengar kan uppfattas som mer rättvist. Utan att vidare fundera över den saken kan det åtminstone förefalla så; alla har ju precis lika mycket tid, medan inkomster är betydligt mer ojämnt fördelade. Men om kötid faktiskt leder till ett mer jämlikt utfall än fördelning genom pris har inte studerats särskilt ingående

För att återkoppla till begreppet bostadsbrist finns här ytterligare en dimension. Bo Bengtsson beskriver i sin bok *Bostadsbrist – på marknaden och i politiken* två dimensioner. Dels en marknadsbrist, som skulle kunna ta sig uttryck genom ett efterfrågeöverskott, dels en behovsbrist där vissa individer har en bostadskonsumtion som understiger deras behov.¹⁷³

Det är tänkbart att en behovsbrist kan uppkomma genom att fördelningen av befintliga lägenheter är ojämn. Detta är vad Carina Listerborn i boken *Bostadsjämlighet, Röster om bostadsnöden* väljer att kalla för just *bostadsjämlighet* i stället för bostadsbrist.

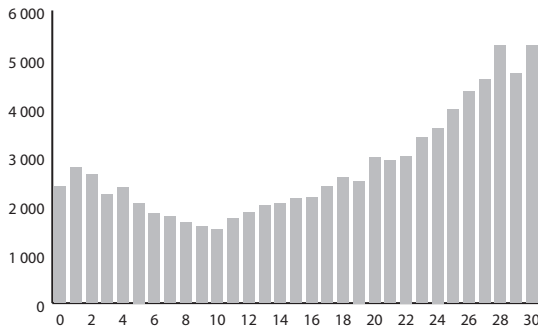
Låt mig detaljstudera statistiken som är tillgänglig från Bostadsförmedlingen i Stockholm. Den första saken att studera närmare är vad folk egentligen köar till. Som framgick i tabell 3.2 finns en stark tendens till att köer är längre där skillnaden i priser mellan hyrt boende och ägt boende är stor. Det ligger därför nära till hands att det är just den här subventionen som skapar de längsta köerna.

I diagram 5.3 presenteras hur stor den genomsnittliga subventionen är till varje hushåll, baserat på hur lång kötid hushållet hade

172. Boverket (2013).

173. Begreppet bostadsbehov har diskuterats tidigare i kapitel 2.

DIAGRAM 5.3 Subventionen till hushåll efter kötid, 0–30 år.



Källa: Bostadsförmedlingen, Mäklarstatistik samt egna beräkningar.

när de fick lägenheten.¹⁷⁴ Det här rör hushåll som blivit tilldelade en lägenhet mellan 2011 och 2016 genom Bostadsförmedlingen i Stockholm.

En första observation är att den genomsnittliga subventionen är stor oavsett vilken kötid hushåll behöver för att få en lägenhet. Den minsta genomsnittliga subventionen är strax under 2 000 kronor per månad.

En andra observation är att subventionen ökar med kötid. Det här motsvarar det som presenterades i tabell 3.2: attraktiva områden (där subventionen är större) har längre kötider än mindre attraktiva områden.

Den första slutsats man kan dra är att hushåll som vill och har möjlighet att vänta länge på att få ett förstahandskontrakt, är de hushåll som får de absolut största subventionerna. Nästa fråga att besvara blir då vilka dessa hushåll är.

¹⁷⁴. Subventionen för en lägenhet är beräknad som differensen mellan den skattade marknadshyran (som presenteras i Appendix) och den faktiska hyran.

Den subvention som presenteras i diagram 5.3 tillfaller enskilda hushåll. Det vanliga motivet till att subventionera verksamheter är att konsumtionen eller produktionen utan subventionerna skulle bli mindre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt.

Det ligger då nära till hands att vänta sig att subventioner på bostadsmarknaden ska tillfalla hushåll med lägst inkomst, för att de ska kunna konsumera mer bostad än de annars hade gjort. För detta kan det finnas flera socialpolitiska skäl, som beskrivits i kapitel 1, exempelvis att motverka trångboddhet och de eventuella negativa konsekvenser det innebär.

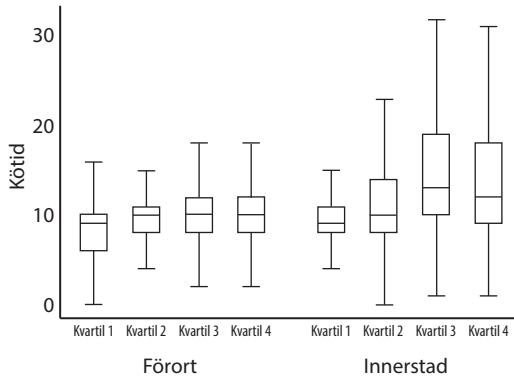
I diagram 5.4 presenteras kötid efter inkomstkvartiler.¹⁷⁵ Den lägsta inkomstkvartilen är de 25 procent av hushållen med lägst inkomster och den högsta kvartilen de 25 procent med högst inkomster. Diagrammet ska läsas på följande sätt. På y-axeln återfinns kötid, och på x-axeln inkomstkvartiler för både förort och innerstad för personer som fått en lägenhet genom Bostadsförmedlingen i Stockholm 2011–2016.

Yttergränserna visar inom vilket spann av kötid hushåll i respektive inkomstkvartil befinner sig. Extrempunkter har utelämnats från presentationen. Lådorna i diagrammet visar inom vilket spann 75 procent av hushållen befinner sig och strecket inom lådan visar medianen. Låddiagrammet visar hur lång kötid personer har haft uppdelat efter vilken inkomst de har.

Om man börjar med att se hur kötid skiljer sig efter inkomst i förortsområdena till Stockholm ser man en någorlunda jämn fördelning. Det finns dock en viss tendens till att hushållen i de två högsta inkomstkvartilerna, det vill säga hushåll med inkomst över medianinkomsten, har något längre kötid. För innerstan är detta tydligare, av de hushåll som fått lägenheter här har de med längst kötid också högst inkomster.

¹⁷⁵. Medianinkomsterna för inkomstkvartilerna i innerstaden är 240 000, 350 000, 480 000 respektive 736 000 kronor. I förort är medianinkomsterna i stället 186 000, 280 000, 358 000 respektive 550 000 kronor.

DIAGRAM 5.4 Kötid efter inkomstkvartiler, förort och innerstad.



Källa: Bostadsförmedlingen samt egna beräkningar.

En förklaring till att hushåll med högre inkomster också har längre kötider har att göra med vilka möjligheter som finns att vänta på ett förstahandskontrakt. Hushåll med högre inkomster kan förväntas ha haft större möjligheter att ta sig in på den ägda marknaden än hushåll med låga inkomster.

Det innebär också att de har haft bättre möjligheter att vänta på det rätta kontraktet, eftersom de inte varit i lika akut behov av en ny bostad. Det här blottlägger en annan intressant detalj som vi här endast kan spekulera om i brist på faktiska data.

Om dessa hushåll med högre inkomster sålt tidigare ägda bostäder finns sannolikt dessutom en stor skillnad i förmögenheter, och inte endast i arbetsinkomster. Det finns alltså en risk att kötid inte endast hänger samman med högre arbetsinkomst, utan även med större förmögenhet.

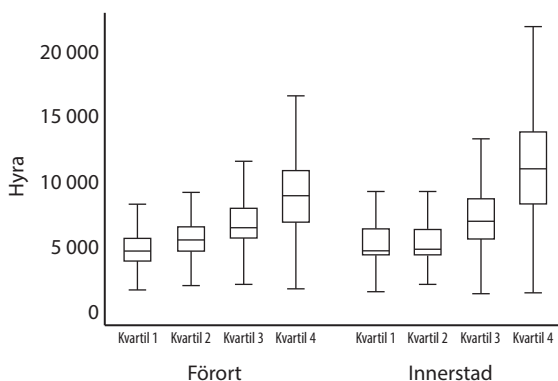
Jag har alltså hittills visat att hushåll med högre inkomster också tenderar att ha högre kötider än hushåll med låga inkomster. Nästa intressanta fråga att belysa är om det finns några skillnader i hushållens konsumtion, baserat på inkomster.

Bostäder brukar ofta antas tillhöra vad som i nationalekonomiska termer betecknas som *normala varor*. Sådana varor karakteriseras av att vi efterfrågar mer av dem när våra inkomster stiger, vilket också kan uttryckas som att inkomstelasticiteten är positiv. Under antagande att hyra, åtminstone till viss del, faktiskt speglar någon typ av kvantitet (mätt både som yta och kvalitet) bör vi förvänta oss att hushåll med högre inkomster också efterfrågar bostäder med högre hyror. Precis detta förhållande illustreras i diagram 5.5.

Som synes i diagram 5.5 råder detta förhållande mellan inkomst och hyra både i Stockholms innerstad och i förorterna. Utöver vad som beskrivits ovan, att bostäder är en normal vara för vilka vi kan förvänta oss en positiv inkomstelasticitet, förstärks detta samband troligtvis av de inkomstkrav som tillämpas av fastighetsägare, både offentligt ägda och privata.

Ett vanligt krav är att hyresgästen ska ha en månadsinkomst, brutto, som minst är lika med tre gånger månadshyran. Detta faktum utestänger alltså de hushåll som är villiga att spendera mer

DIAGRAM 5.5 Hyra efter inkomstkvartiler, förort och innerstad.



Källa: Bostadsförmedlingen samt egna beräkningar.

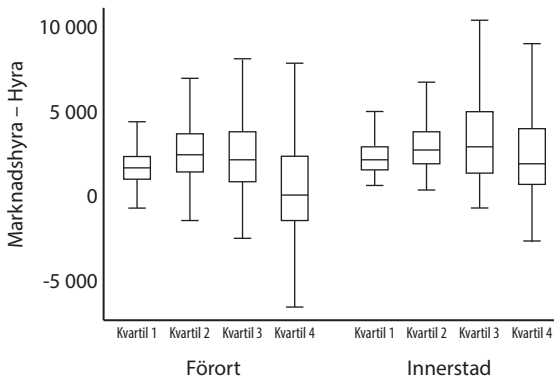
än en tredjedel av sin inkomst på boende från att efterfråga dyrare bostäder, oavsett om de är villiga att betala den högre hyran och dra ner på övrig konsumtion, eller inte.

Det är också intressant att studera hur subventionen skiljer sig beroende på hyresnivå. Detta presenteras i diagram 5.6 där skillnaden mellan uppskattad marknadshyra och faktisk hyra finns på y-axeln, och kvartilen av faktisk hyra på x-axeln.

Som synes är sambandet positivt men avtagande. Den lägre subventionen till de dyraste lägenheterna förklaras troligtvis, åtminstone till en del, av att nyare lägenheter återfinns i den högre hyreskvartilen. Nyare lägenheter är alltid dyrare, som en följd av höga produktionskostnader. Köerna till dessa är dessutom ofta kortare, vilket indikerar att hyrorna ligger nära sin jämviktsnivå.

Det råder inga större skillnader mellan förort och innerstad avseende relationen mellan subvention och hyra, med den skillnaden att subventionerna generellt sett är något högre för lägenheter i innerstaden än i förorten.

DIAGRAM 5.6 Subvention (Marknadshyra–Hyra) efter hyreskvartiler.



Källa: Bostadsförmedlingen och Mäklarstatistik samt egna beräkningar.

Det som framgår av diagrammen 5.5 och 5.6 är alltså för det första att hushåll med högre inkomster vill ha, och får, lägenheter med högre hyra. Delvis förklaras detta som sagt av den positiva inkomstelasticiteten för bostäder, och delvis av inkomstkrav hos fastighetsägare som utesluter de hushåll som har preferenser för dyrare lägenheter, men inkomster som gör att de inte är kvalificerade att få dem.

Det framgår också, i diagram 5.6, att lägenheter med högre hyra tenderar att förknippas med en större subvention, bortsett från lägenheter i den högsta hyreskvartilen, vilket troligtvis förklaras av att det mesta av nyproduktionen återfinns just här, och att hyror i nyproduktionen tenderar att ligga närmre jämviktsnivån. Om vi kombinerar resultaten som framgår i diagrammen 5.5 och 5.6 ligger det nära till hands att ana att subventionen också varierar positivt med inkomster.

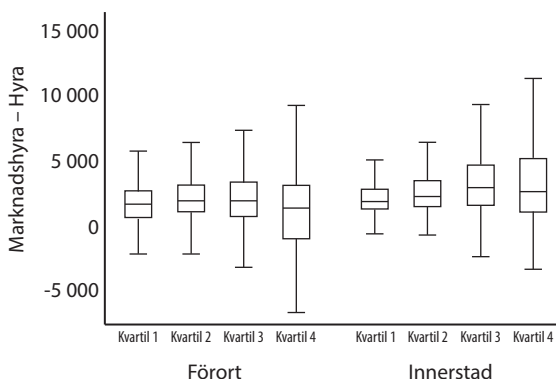
I diagram 5.7 visas just hur subventionen varierar med inkomst. Diagrammet läses på precis samma sätt som diagram 5.5, med skillnaden att hyra är utbytt mot subvention, det vill säga skillnaden mellan den skattade marknadshyran och den faktiska hyran.

Av diagram 5.7 kan utläsas att subventionen ser ut att öka något med inkomster för innerstaden. Detta verkar dock inte gälla för den högsta inkomstkvartern. Det tycks alltså finnas en viss progressivitet i subventionen för just innerstad, vilket inte tycks gälla för ytterstaden, där inget tydligt samband kan skönjas.

En förklaring till detta finns sannolikt i en kombination av diagrammen 5.5 och 5.6. Hushåll med högre inkomster efterfrågar lägenheter med högre hyror, och lägenheter med högre hyror tenderar ha något högre subventioner. Undantaget är dock lägenheter i den högsta hyreskvartilen, sannolikt eftersom relativt nyproducerade lägenheter återfinns där.

Det kan göras invändningar mot det här sättet att studera relationer. Det deskriptiva angreppssättet möjliggör endast en vi-

DIAGRAM 5.7 Subvention (Marknadshyra–Hyra) efter inkomstkvartiler, förort och innerstad.



Källa: Bostadsförmedlingen och Mäklarstatistik samt egna beräkningar.

suell analys av sambandet mellan två variabler i taget. Den största invändningen mot detta angreppssätt är att det kan finnas utelämnade variabler vilkas effekt vi inte fångar upp i en deskriptiv analys av två variabler.

En uppenbar sådan variabel kan vara ålder. Eftersom lägenheter tilldelas genom kötid faller det sig naturligt att äldre personer har en fördel, eftersom de har haft mer tid att stå i kö. Ålder tenderar också att samvariera positivt med inkomst, då inkomster normalt sett stiger över livscykeln (för att avta vid utträde från arbetsmarknaden). För att reda ut sambanden kan man utveckla analysen med hjälp av regressionsanalytiska verktyg, där vi kan kontrollera och konstanthålla för annat, exempelvis ålder, som gjorts här. I nästa avsnitt kommer sambanden mellan den månatliga subventionen och en rad statistiska uppgifter, bland andra inkomst och ålder hos den boende, att analyseras.

FÖRDELNING AV SUBVENTIONEN I STOCKHOLMS BOSTADSKÖ

I en underlagsrapport till utvärdering av bruksvärdessystemet, Hyrornas marknadsanpassning från 1992, förklarar Bengt Turner subventionen till hushåll med ett antal hushållsspecifika variabler, som förekomst av barn i hushållet, antal vuxna, hushållsinkomst samt ålder.

Det kanske mest intressanta resultatet är det positiva, och statistiskt signifikanta sambandet mellan inkomst och subvention, vilket innebär att hushåll med högre inkomster får en högre subvention. Analysen av Bengt Turner bygger på ett ganska litet datamaterial, totalt 30 observationer, som beskriver hushåll som bor i hyresrätter.

Den analys jag ska presentera här bygger i stället på data från Bostadsförmedlingen, vilket ger skillnaden att analysen endast omfattar de hushåll som fått sin lägenhet genom bostadskön, medan Bengt Turners observerade hushåll kan ha fått sina lägenheter på vilket annat sätt som helst.*

En viktig skillnad är att bostadskön, till skillnad från exempelvis förmedling via kontakter eller den svarta marknaden, bör vara en mer rättvis fördelningsmarknad, eftersom vi kan förvänta oss att de med högre inkomster har bättre kontakter för att få lägenheter, och definitivt bättre ekonomiskt utrymme för att köpa lägenhetskontrakt på den svarta marknaden.

En ytterligare skillnad är att vi inte har vetskap om vissa av de variabler som Bengt Turner använde, detta gäller antal personer i hushållet och förekomsten av barn. Vi vet dock både ålder och inkomst för den som fått kontraktet, och vi har vetskap om ett antal andra faktorer som kan vara intressanta att ta upp i analysen.

Herman Donner, Peter Englund och Mats Persson står för ytterligare en studie av fördelningen av subventioner i en underlagsrapport till Finanspolitiska rådet från 2017. Deras angreppssätt liknar det som ska presenteras här på så vis att uppskattningarna av marknadshyror – och subventionen (eller hyresökningen vid avreglering) – görs på samma sätt.

Skillnaden är dock att den fördelningsanalys de gör baseras på genomsnittliga inkomster på områdesnivå. På både områdesnivå och mellan inkomstdeciler pekar deras resultat på att de högsta hyreshöjningarna (och därmed de högsta nuvarande subventionerna) återfinns där inkomsterna är höga (i områden med höga inkomstnivåer och för hushåll i höga inkomstdeciler). Det ska däremot framhållas att hyreshöjningarna angivna som en andel av disponibel inkomst, uppskattas bli störst för hushåll med låga inkomster.

I tabellerna 5.2 och 5.3 presenteras resultatet av fyra regressionsmodeller, två som förklarar subvention i förort och två i innerstaden, vid två olika

* Analysen härstammar från pågående forskningsprojekt tillsammans med Herman Donner, metoden att beräkna subventionen återfinns i Appendix.

antagna kapitalkostnader. Subventionen förklaras med ett antal hyresgäst-specifika variabler, och det finns flera intressanta resultat.

Regressionsmodellerna bygger på data från Bostadsförmedlingen och gäller fördelade kontrakt för lägenheter under perioden 2011–2016.

Utöver de variabler som presenteras i tabellerna 5.2 och 5.3 innehåller modellerna även binära variabler för varje år, som är tänkta att fånga årsspecifik variation i subventionen, eftersom subventionen baseras på en beräkning av bostadsrättspriser finns nämligen en sådan.

Tabell 5.2 Regressionsmodeller som förklarar subvention, förtort och innerstad (kapitalkostnad 2,65 procent).

	Förtort		Innerstad	
	Koefficient	Standardfel	Koefficient	Standardfel
Intercept	-3348.7***	396.1	-2644.7	357.7
Hyresgästens kön (1=kvinna)	-8.03	25.6	58.9	84.2
Inkomst (kvartil 1 är jämförelse)				
Kvartil 2	-34.0	36.4	172.6	117.8
Kvartil 3	-183.4***	37.1	418.5***	122.4
Kvartil 4	-326.1***	37.7	572.9***	121.5
Ålder 0 till 30 år	-19.9	69.7	298.6	214.4
Ålder 31 till 45 år	166.1**	67.7	45.9	183.5
Ålder 46-65 år	193.7***	68.0	220.1	169.1
Kötid (i år)	156.1***	7.99	303.1***	23.0
Kötid kvadrerad	-2.69***	0.20	-2.99***	0.45
Allmännyttans internkö (1=Sant)	589.9***	30.5	489.1***	110.3
Flyttad från Stockholm (1=Sant)	-307.8***	41.9	72.3	89.1
R ²	0.5543		0.4756	
Antal observationer	15968		2192	
Tidskontroll	Ja		Ja	
Områdeskontroll	Ja		Ja	

Not: *** och ** indikerar statistisk signifikans på 1 procent respektive 5 procent.

Tabell 5.3 Regressionsmodeller som förklarar subvention, förort och innerstad (kapitalkostnad 3 procent).

	Förort		Innerstad	
	Koefficient	Standardfel	Koefficient	Standardfel
Intercept	-3340.7***	495.6	-2389.0***	397.6
Hyresgästens kön (1=kvinna)	5.04	32.1	79.8	93.6
Inkomst (kvartil 1 är jämförelse)				
Kvartil 2	-6.13	45.6	293.0**	131.0
Kvartil 3	-116.8**	46.4	672.0***	136.1
Kvartil 4	-187.1***	47.1	1082.7***	135.0
Ålder 0 till 30 år	-12.8	87.3	289.1	238.4
Ålder 31 till 45 år	209.5**	84.7	47.7	203.9
Ålder 46-65 år	225.9***	85.1	232.3	187.9
Kötid (i år)	176.1***	10.0	323.8***	25.5
Kötid kvadrerad	-3.04***	0.25	-3.10***	0.50
Allmännyttans internkö (1=Sant)	669.0***	38.2	542.4***	122.6
Flyttad från Stockholm (1=Sant)	-347.2***	52.4	112.0	99.0
R ²	0.5127		0.4793	
Antal observationer	15968		2192	
Tidskontroll	Ja		Ja	
Områdeskontroll	Ja		Ja	

Not: *** och ** indikerar statistisk signifikans på 1 procent respektive 5 procent.

Dessutom finns binära variabler som förklarar geografiska skillnader. Antalet observationer är betydligt större för förorten än för innerstaden, något som delvis förklaras av att det som här benämns förort är ett större geografiskt område än det som benämns innerstad, och delvis av att innerstaden har fler attraktiva lägenheter, som sannolikt mer sällan förmedlas.

Det första som kan kommenteras är interceptet eller konstanten, som är negativt i alla fyra modeller. Detta ska tolkas som subventionen när alla

inkluderade variabler är satta till noll. Antalet sådana individer är sannolikt väldigt litet, om de alls existerar.

Nästa observation som kan göras gäller hyresgästens kön. Variabeln för detta är binär, och tar värdet 1 för kvinna och 0 för man. Inte för någon av modellerna går det att urskilja ett statistiskt säkerställt samband.

Enligt SCB är det vanligare att kvinnor flyttar till en hyresrätt efter separation än att män gör det.* När det gäller just separation är valet av bostad betydligt mer restriktivt än annars, eftersom behovet av en bostad blir omedelbart, vilket inte möjliggör väntan på en bättre lägenhet, med en större subvention.

Detta innebär att den person som separerar och flyttar till hyresrätt (vilket alltså oftare är en kvinna än en man) tvingas ta den första lediga lägenhet som erbjuds. Det är inte otänkbart att den första lägenhet som erbjuds är just en mindre attraktiv (lägre subvention) i förorten, snarare än en attraktiv (högre subvention) i innerstaden.

Denna förklaring kan även vara giltig för sambandet för de som redan bor i Stockholm. När sådana individer får en lägenhet i innerstaden finns inga statistiskt säkerställda skillnader i subvention. När de får en lägenhet i förort får de dock i genomsnitt en subvention som är ungefär 300 kronor lägre per månad.

Nästa resultat att diskutera är det som redan diskuterats tidigare i den deskriptiva analysen: subventionens variation med inkomster. I både förort och innerstad finns det statistiskt säkerställda skillnader mellan inkomstkvartilerna, men det skiljer sig i vilken kategori som får den största subventionen.

För förorten gäller att ju högre inkomst den som fått lägenheten har, desto lägre är subventionen. I genomsnitt får de två högsta inkomstkvartilerna mellan 116 och 183, respektive 187 och 326 kronor mindre subvention på månadsbasis än den lägsta inkomstkvartilen. En möjlig förklaring till detta kan vara att de dyrare lägenheterna i förorten, som jag tidigare visat efterfrågas av de med högre inkomster på grund av en positiv inkomst-elasticitet och inkomstkrav för inflyttning, också är kopplade till lägre subventioner.

Om man i stället ser till innerstaden finns det motsatta sambandet: här får de med högre inkomster också större subventioner. De två högsta inkomstkvartilerna får mellan 418 och 672 respektive 572 och 1 082 kronor mer i subvention på månadsbasis än den lägsta inkomstkvartilen.

Eftersom jag även kontrollerar för kötid, går den här skillnaden inte att förklara med att hushåll med högre inkomster har bättre möjligheter att

* https://www.scb.se/sv/_/Hitta-statistik/Artiklar/Vanligt-att-flytta-till-hyresratt-nar-foraldrarna-separerar/.

vänta på stora subventioner, det finns i stället något annat som driver resultatet. En tänkbar förklaring är att dyrare lägenheter, som återigen efterfrågas av dem med högre inkomster, är kopplade till högre subventioner.

Ålder för den som får lägenheter har inget samband med subvention för lägenheter i innerstaden. I förorten finns däremot ett positivt samband. De som är äldre får också en högre subvention på månadsbasis.

Det är något oväntat att hitta ett sådant samband mellan ålder och subvention. Ålder ger i princip två fördelar, dels har äldre haft större möjligheter att samla på sig många köddagar, dels tenderar inkomster att stiga över livscykeln. Eftersom vi kontrollerar för både kötid och inkomster bör det inte finnas några andra fördelar förknippade med ålder som kan förklara subventionen.

Koefficienterna för kötid är intressanta, de ger ett implicit värde av att vänta ytterligare ett år på ett hyreskontrakt. Riktningen på koefficienterna är positiva för både förort och innerstad, vilket är förväntat – längre kötid ger bättre lägenheter, det här visades även i diagram 5.3. Storleksordningen skiljer sig dock. Ett ytterligare års kötid i förorten ger omkring 150 kronor i subvention på månadsbasis, medan motsvarande subvention är omkring 300 kronor för innerstaden. Det är heller inte ett linjärt samband, utan subventionen avtar över tid.

De två sista slutsatser som kan dras av regressionsmodellerna rör de personer som redan har en hyresrätt (inom det kommunala bostadsbeståndet) och de personer som redan bor i Stockholm. Den första, det vill säga de som fått sin lägenhet genom internköen för de kommunala bostadsbolagen, mäter subventionen för de som brukar refereras till som "insiders".

De här personerna har redan ett förstahandskontrakt, och vi kan se att de i genomsnitt får en större subvention när de flyttar till en annan lägenhet. Subventionen de får är större om de flyttar till innerstaden än till förorten. Förklaringen är enkel och intuitiv, eftersom de redan har ett förstahandskontrakt kommer de sannolikt inte att byta bort detta med mindre än att bytesalternativet är mer attraktivt, de kommer således att flytta till en mer subventionerad lägenhet, eller bli kvar i sitt nuvarande boende.

Den sista variabeln beskriver subventionen till de som redan bor i Stockholm när de får en lägenhet förmedlad genom Bostadsförmedlingen.

Här ser vi ett samband som liknar det för variabeln som beskriver kön, och det kan troligtvis förklaras på ett liknande sätt.

De personer som flyttat från Stockholmsområdet till någon av dess förorter får i genomsnitt en mindre subvention än andra, medan de som flyttat till innerstaden får en större. Som sagt kan förklaringen ligga i samma drivkrafter som resulterar i en mindre subvention för kvinnor i förorten.

De som flyttar till förorten från någonstans i Stockholm kan tänkas göra det i brist på andra alternativ: att de inte kan bo kvar i sitt nuvarande boende av någon anledning i större utsträckning än de som flyttar till innerstaden. Det resulterar i att de inte har samma möjligheter att vänta på en attraktiv lägenhet, utan blir hänvisade till först lediga.

Det här kapitlet har visat på två utfall relaterade till hyresregleringen. För det första tycks det inte finnas något direkt samband mellan hur många bostäder som produceras och storleken på bostadskön. Antalet personer i bostadskö har stigit både under perioder med låg och med hög bostadsproduktionen. Det man framför allt köar till är lägenheter med stora subventioner, och nyproducerade lägenheter tenderar att ha mindre sådana.

Eli Heckschers observation från 1948 om att problemet med bostadsbrist som uppstått i efterkrigstidens Sverige inte går att bygga bort, eftersom den beror på en inflaterad efterfrågan till följd av sjunkande reala hyror, ter sig därför inte helt orimlig. Det är sannolikt möjligt att *bygga bort* bostadsbristen, men de försök som gjorts under 1900-talet har inte lyckats med det.

I stället har stora offentliga resurser lagts på ett byggande som i vissa fall inte ens har efterfrågats. Att subventionera fram ett byggande som skulle resultera i att köerna helt försvinner skulle sannolikt kosta alldeles för mycket för att vara genomförbart.

För det andra tycks hyresregleringen inte ha en fördelaktig fördelningsprofil i alla lägen. Att reglera ner hyrorna under jämviktsnivån innebär en subvention till hushållet. Ett alternativt system vore att tillåta jämviktshyror men samtidigt ge en kontant överföring till hushållen varje månad som är lika stor som skillnaden mellan faktisk hyra och jämviktshyra är i dag, med skillnaden att denna kontanta utbetalning skulle komma från staten och därmed synas som en utgiftspost. De flesta skulle troligtvis hålla med om att de största kontanta överföringarna inte bör göras till

de hushåll som också har de största inkomsterna, men det är just det som tycks ske under nuvarande ordning. Att subventionera fram ett byggande av lägenheter med låga hyror är alltså ingen garanti för att de som faktiskt behöver dessa låga hyror också får ta del av dem.

Här kan man göra en koppling till diskussionen om avvägning mellan *samhällsekonomisk effektivitet* och *rättvisa* från kapitel 3. Det är känt att det är osannolikt att fördelning genom kö kommer att reproducera den effektiva fördelning som prismekanismen skulle ge upphov till. Detta, det vill säga en ineffektiv fördelning, kan dock accepteras om den fördelning som blir resultatet kan uppfattas som rättvis. Det är emellertid svårt att se att någon skulle tycka att en fördelning där hushåll med högre inkomster får de stora subventionerna är rättvis.

KAPITEL 6.

HYRESRÄTTER BLIR BOSTADSRÄTTER

Nu vill du bo i eget hem
Nu vill du sova i egen säng
[...]
Är du lönsam lille vän?
Gläns över sjö & strand

Varför sker ombildningar? Jan Jörnmark uttrycker det på ett så bra sätt i rapporten *Bostadsrätterna, allmännyttan och lagarna* att det förtjänar att återges: ”Finns det två möjliga former för upplåtande av fastigheter parallellt med varandra uppstår i princip omedelbart incitament för en övergång till den form där fri prisbildning råder.”¹⁷⁶ En lärdom som är genomgående för alla de problem, eller symptom, som diskuteras i den här boken är att marknaden, det vill säga individer, hushåll och andra aktörer, kommer att söka tillgodogöra sig de värden som uppstår, oavsett om regleringar försöker omöjliggöra det.

Hans Lind tillägger ett viktigt perspektiv för att ombildningar ska möjliggöras, nämligen att skillnaden i marknadsvärdering

¹⁷⁶ Jörnmark (2005), s. 85.

som hyresrätt och bostadsrätt skapar ett värde som hyresgästen och fastighetsägaren kan dela på.¹⁷⁷ Innan det blev möjligt att ombilda från hyresrätt till bostadsrätt fanns andra vägar att gå. Sven Rydenfelt beskriver kontorisering, det vill säga att hyreslägenheter hyrs ut till kommersiella verksamheter och inte som bostäder.¹⁷⁸

Det finns dessutom en förklaring i beskattningen av boende. Om det inte råder neutralitet i beskattning mellan upplåtelseformerna kommer det att finnas ett skatteincitament för den ena eller andra upplåtelseformen. Ett exempel här är att hyresfastigheter är och tidigare har varit rörelsebeskattade. Det vill säga, värdet av att bo i dem (hyran) tas upp till beskattning. Detta är inte fallet för bostadsrätter.¹⁷⁹ Skillnader i beskattning kan dels skapa ett incitament för fastighetsägaren att sälja, dels ett incitament för hyresgästen att köpa.

Det är dock oklart hur stor omfattningen hade varit i avsaknad av hyresreglering. Ett utbildningspris skulle i sådant fall ligga nära priset för att köpa en bostadsrätt. För att en utbildning skulle komma till skott hade det då krävts att en majoritet av de boende hyresgästerna egentligen velat bo i bostadsrätt, utan någon större ekonomisk fördel än skatteteknisk.

Det bör även återigen förtydligas att utbildningar, givet att vi har en hyresreglering, kommer att resultera i en mer önskvärd fördelning ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Lägenheterna försvinner från en marknad där man kan förvänta sig vad Boverket kallar för en *allokeringsrelaterad effektivitetsförlust*, till en marknad där fördelning sker till den som värderar lägenheten högst.¹⁸⁰ Ser man ett värde av en fungerande hyresmarknad, är det dock olyckligt med utbildningar i alltför stor utsträckning, eftersom hyresmarknaden kräver att hyreslägenheter finns.

177. Nilsson och Lind (2017).

178. Rydenfelt (1973).

179. Se Bengtsson och Kopsch (2019) för en genomgång av asymmetrisk beskattning av upplåtelseformerna.

180. Boverket (2013).

En historisk överblick av ombildningar

För att kunna förstå de bakomliggande incitamenten och drivkrafterna för ombildningstrycket från hyresrätter till bostadsrätter måste man gå tillbaka i historien. Som tidigare nämnts har Sverige en lång tradition av både hyresreglering och hyreskontroll.

Det nuvarande systemet som styr hyressättningen har sitt ursprung i hyresregleringslagen som började gälla 1942 fram till 1975 då den avskaffades och ersattes med bruksvärdeshyror. Mellan 1917 och 1923 fanns också en hyresreglering, vilket är vanligt i krigstid då resurser tenderar att riktas åt annat håll än bostadsproduktion, varför hyror utan kontroll riskerar att skena iväg.

Under den sistnämnda perioden fanns dock ett kryphål som nyttjades av fastighetsägare.¹⁸¹ Hyresregleringen frös hyrorna för hyresrätter nominellt, vilket under tider med stigande efterfrågan innebär att det stigande värdet inte tilläts kapitaliseras i form av hyresökningar (detta är själva poängen med hyresreglering).

I kryphålet fanns även möjligheten att avyttra hyresrättsbestånd som andelsbostäder till hyresgästerna, i praktiken en försäljning till en bostadsrättsförening (eller bostadsförening som de kallades fram till lagändring 1930) med förändring i upplåtelseform.

Här aktualiseras återigen citatet från Jan Jörnmark i kapitlets inledning. Eftersom priserna på bostadsrätter inte underkastades lika mycket kontroll som hyrorna för samma lägenheter om de uppläts som hyresrätter, skapades i princip omedelbart ett incitament för både fastighetsägare och hyresgäster att genomföra ombildningar.

Från fastighetsägarnas perspektiv är försäljning till de boende fördelaktig eftersom priset, på grund av den diskrepans mellan jämviktshyror och faktiska hyror som uppstår, överstiger värdet som bibehållen hyresrättsfastighet.

181. Boverket (2013).

För de boende kan ombildning också vara fördelaktigt eftersom priset man betalar i många fall understiger det pris en likvärdig bostadsrätt skulle betinga på en fri marknad. Det bör här påtalas att hyresgästen naturligtvis fransäger sig subventionen vid en ombildning. Om hyresgästens boendeperspektiv är långt (resten av livet), är en ombildning inte nödvändigtvis ekonomiskt fördelaktig för hyresgästen. De flesta hyresgäster har dock inte ett så långt boendeperspektiv. Resultatet blir då ett spel med endast vinnare.

Åter till den historiska beskrivningen. Under Sveriges första period av hyresreglering fanns alltså ett tydligt incitament och en tydlig möjlighet att kringgå hyresregleringen. I diagram 6.1 presenteras ombildningsfrekvensen för Stockholm mellan 1845 och 2015. Varje punkt i diagrammet är en bostadsrättsförening.

På y-axeln visas skillnaden mellan byggår (det år byggnaden stod färdig) och förvärvsår (det år bostadsrättsföreningen förvärvat fastigheten). På x-axeln visas förvärvsår. Diagrammet ska läsas så att värden på y-axeln som ligger vid noll och uppåt beskriver bostadsrättsföreningar som förvärvat en fastighet och därefter låtit uppföra en byggnad (för positiva värden) eller förvärvat en fastighet med en nyproducerad byggnad (för värden nära eller lika med noll).

Negativa värden beskriver sådana bostadsrättsföreningar som förvärvat en fastighet med en redan befintlig byggnad. Om värdet exempelvis är -50 innebär det att bostadsrättsföreningen förvärvat en fastighet med en byggnad som uppfördes 50 år innan förvärvet. Kort sagt, de bostadsrättsföreningar som i diagrammet uppvisar negativa värden på y-axeln har tillkommit genom ombildningar.

Fram till Sveriges första period av hyresreglering, 1917 till 1923, förekom i princip inga ombildningar från hyresrätter till bostadsrätter.

Samtidigt med den första perioden av hyresreglering syns däremot en puckel av negativa värden i diagrammet, antalet om-

bildningar började alltså stiga i samband med hyresregleringens införande. När hyresregleringen fasades ut 1923 upphörde incitamenten för fastighetsägare att ombilda sina fastigheter och därmed upphörde även ombildningarna.

Om hypotesen stämmer att hyresreglering skapar starka incitament för både fastighetsägare och hyresgäster att driva på ombildningar till bostadsrätter, varför ser vi inte ett liknande resultat i form av ett ökat antal ombildningar när den andra perioden av svensk hyresreglering inleds?

Argumentet har hittills varit att förekomsten av två parallella marknader kommer att skapa starka incitament för aktörer att flytta över sin verksamhet till den marknad där priskontroll inte råder. Svaret står att finna i den nya hyresregleringen som infördes den 1 januari 1942. Lagstiftarna hade observerat kryphålet och utvecklingen som skedde efter 1917 års hyresreglering och införde parallellt med den nya hyresregleringen *lagen om kontroll av upplåtelse och överlåtelse av bostadsrätt m.m.*¹⁸² Citatet nedan är talande:

Det kan befaras, att under tid, då bostadsbrist är rådande, lagstiftningen om bostadsrättsföreningar ej är tillfyllest för att skydda mot en mindre önskvärd utveckling inom denna del av bostadsmarknaden. Påfrestningen blir också helt naturligt större än eljest skulle varit fallet genom den planerade regleringen av hyresmarknaden. *Denna medför en viss frestelse för fastighetsägarna att bilda bostadsrättsföreningar för att söka erhålla större avkastning på eller återfå det i fastigheten nedlagda kapitalet.*¹⁸³

(Min kursivering.)

Tillsammans med 1942 års hyresreglering infördes också en lag som kontrollerade överlåtelsepriset för bostadsrätter, bostadsrättskontrollagen. Därmed eliminerades också incitamenten för både fastighetsägare och hyresgäster att driva på ombildningar, eller

¹⁸². Lagen den 19 juni 1942 (nr 430).

¹⁸³. Kungl. Maj:ts Nåd. Proposition Nr 341 år 1942, s. 7.

som framgår av propositionen: ”Det är tydligt, att om nu nämnda bestämmelser genomföras, möjligheterna att ombilda ett hyreshus till bostadsrättshus bliva mycket begränsade.”¹⁸⁴ Diagram 6.1 visar att lagstiftarna hade rätt, och att man lyckades täppa till kryphålet: ombildningar mellan 1942 och 1969 är i princip obefintliga.

Med utgången av 1968 upphör bostadsrättskontrollagen som eliminerade incitamenten för fastighetsägare och hyresgäster att driva på ombildningar att gälla. I samband med att hyresgäster har fått ett stärkt skydd i form av en starkare besittningsrätt bedömer lagstiftaren att ombildningar inte längre bör ses som ett hot. Man skriver:

Genom reglerna i den nya hyreslagen har hyresgästen erhållit ett bättre utbyggt besittningsskydd. Möjligheten för en hyresvärd att ombilda ett äldre hyreshus till bostadsrättsförening i syfte att kunna ta ut högre kostnader har därmed minskats och det finns därför inte någon anledning att befara att en sådan ombildning kommer att ske *i någon nämnvärd omfattning*.¹⁸⁵

(Min kursivering.)

Det som lagstiftaren helt tyckts ha missat, vilket är talande även i ovanstående citat från lagens införande, är att incitament till ombildningar inte endast ligger hos fastighetsägaren eller hyresvärdens.

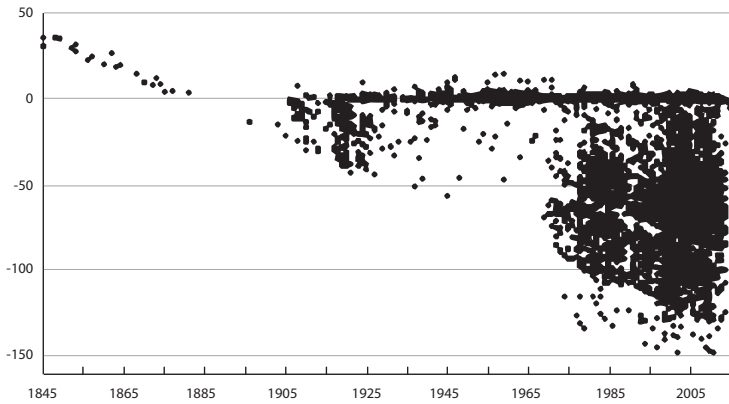
Som tidigare beskrivits finns, på grund av stora diskrepanser mellan faktiska hyror och marknadsvärden, ett betydande utrymme i form av övervärde som hyresgäster och fastighetsägare kan dela sinsemellan. En ombildning kan därför ske med resultatet att båda parter lämnar transaktionen med en betydligt större förmögenhet.

Diagram 6.1 talar även här sitt tydliga språk och ger lagstiftaren fel i sin förutsägelse. Antalet ombildningar formligen exploderade. De stora uppdämda värden som skapats av hyresregleringen och

184. Kungl. Maj:ts Nåd. Proposition Nr 341 år 1942, s. 10.

185. Kungl. Maj:ts proposition nr 161 år 1968, s. 45.

DIAGRAM 6.1 Ombildningsfrekvens i Stockholm 1845–2015.



gjorts omöjliga att kapitalisera genom bostadsrättskontrollagen blev nu fria att tillgå för de som såg möjligheten, och de var många.

Eftersom bostadsrättskontrollagen avskaffades samtidigt som hyresregleringen bibehölls innebar detta i praktiken ett steg tillbaka till de problem som hade observerats under 1917 års hyresreglering.

Det är alltid svårt med en kontrafaktisk analys, men hur hade utfallet blivit om hyresregleringen avskaffats samtidigt med bostadsrättskontrollagen?

Perioden från 1923, då 1917 års hyresreglering avskaffades, fram till att 1942 års hyresreglering åter införs kan tala som ett anekdotiskt exempel, även om det förstås alltid är svårt att jämföra två perioder med varandra. Under den här perioden fanns vare sig lagstiftning som syftade till hyresreglering, eller försvårande av ombildningar.

Resultatet blir att det inte råder någon skillnad i fastighetsvärde beroende på om lägenheterna upplåts som hyresrätt eller

bostadsrätt. Till viss del, kan kanske argumenteras, beror detta på avsaknaden av lagstöd för bostadsrättsformen, som tillkom först 1930.¹⁸⁶ Men även efter att bostadsrättsformen kommit att skyddas av lag finns inget tryck på ombildningar.

Den bild som ges av den historiska återblicken talar ett tydligt språk när man med lagstiftning pressar ner värdet av hyresfastigheter leder det till att fler hyresrätter ombildas till bostadsrätter.

Vilka lägenheter ombildas?

Den historiska beskrivningen kan ses som tydlig evidens för kopplingen mellan hyresreglering och incitamenten att ombilda hyreslägenheter till bostadsrätter. Jag kommer nu i stället att ge en mer detaljerad bild av den ombildningsvåg som skedde 2007–2010.

Det är främst två saker som är intressanta att reda ut. För det första om det finns någon tydlig koppling mellan ombildning och den subvention som hyresregleringen innebär, och för det andra om det finns någon koppling mellan ombildning och hyresnivå.

Det senare är intressant i ljuset av att bristen på hyresrätter med låga hyror upplevs som särskilt akut.¹⁸⁷ Till hjälp för att illustrera dessa två kopplingar används samma datamaterial som i kapitel 5, där jag även har tillgång till information om vilka lägenheter, som en gång tilldelats genom Stockholms Bostadsförmedling som hyresrätter och som sedermera har ombildats till bostadsrätter.

Informationen anger om fastigheten har bytt ägare vilket innebär att vi inte med säkerhet kan veta om den enskilda lägenheten ombildats eller inte, hyresgästen kan nämligen ha valt att stanna kvar som hyresgäst. Av den anledningen går det inte att uttala sig om kopplingen mellan ombildning och den information jag har om de hushåll som fått lägenheten.

186. Lagen (1930:115) om bostadsrättsföreningar.

187. Se exempelvis Listerborn (2018).

I diagram 6.2 presenteras andelen lägenheter som fördelats mellan 2005 och 2016 genom Stockholms Bostadsförmedling, och som senare har ombildats, efter fyra kvartiler med avseende på den månatliga subventionen och efter geografiskt läge, förort eller innerstad.

En första observation är att av de lägenheter som tilldelats genom bostadsförmedlingens kö mellan 2005 och 2016, har en större andel ombildats utanför innerstaden. Den andra observationen som kan göras utifrån diagram 6.2 är att det inte finns några uppenbara samband mellan ombildning och månatlig subvention.

Sett till den subvention som utgår till hyresgästen tycks det alltså inte finnas något tydligt samband. En tänkbar förklaring är att det faktiskt utgår en subvention i alla kvartiler, och att det är just subventionen – eller skillnaden i marknadsvärde som hyresrätt under reglering och marknadsvärde som bostadsrätt – som är det drivande. Det är en förklaring som styrks av det faktum att ombildningar är vanligast på bostäder, det vill säga våra större städer.

I diagram 6.3 visas i stället andelen ombildningar i det undersökta datamaterialet indelat efter fyra kvartiler av månadshyra i stället för månatlig subvention. Här går det att skönja ett samband mellan ombildningar och låga hyror, särskilt i förort.

Strax över 10 procent av de billigaste lägenheterna som fördelats genom kö mellan 2005 och 2016 har alltså ombildats i förorten. Eftersom hyrorna här är något lägre än i innerstaden innebär detta att en relativt stor andel av de absolut billigaste hyreslägenheterna i stället blivit bostadsrätter, och därmed otillgängliga för dem med lägst inkomster.

DIAGRAM 6.2 Andel ombildade lägenheter efter subventionskvartiler, förort och innerstad.

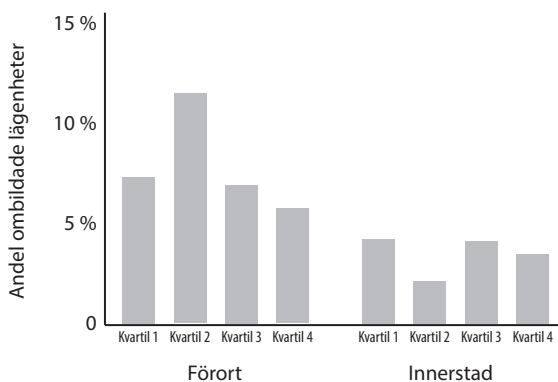
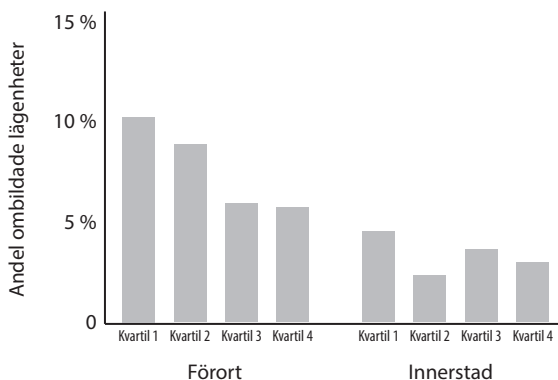


DIAGRAM 6.3 Antal ombildade lägenheter efter hyreskvartiler, förort och innerstad.



KAPITEL 7.

DEN SVARTA MARKNADEN

Många sover ute
I neonljus och tjuvtjack
För strikt affärsfolk kräver
20 000 svart för en bostad
Och fler poliser
Bernt Staf

Den svarta marknaden för förstahandskontrakt är väl dold och mycket svåråtkomlig för en grundlig analys. Att studera den svarta marknaden kan här därför inte bli mer än anekdotiskt.

Det här kapitlet har fyra delar. Först återger jag två samtal: ett med en kvinna som påbörjat ett köp av ett svartkontrakt, men sedan dragit sig ur, och ett med en svartmäklare. Därefter går jag igenom hur handeln kan gå till, efter det följer en genomgång av de studier som finns över svarthandeln. I den fjärde delen presenterar jag ett fåtal prisuppgifter. Men först ett citat från promemorian angående hyresreglering från 1942:

Till följd av den oprivilegierade klassens starka efterfrågan på bostäder kunde bostadsinnehavarna bereda sig goda inkomster på uthyrning av möblerade rum, vilka voro undantagna från hyresregleringen. [...] Men denna monopolvinst kunde också kapitaliseras, därigenom att monopolinnehavaren överlät sitt monopol på annan person mot kontant ersättning. Det förekom

sålunda ofta, för att icke säga i regel, att en lägenhetsinnehavare, som av en eller annan orsak ville lämna sin lägenhet, betingade sig en avträdes-summa – stundom uppgående till en årshyra eller mer – av den tillträdande hyresgästen.¹⁸⁸

Att hyresreglering leder till olovlig svarthandel med hyreskontrakt var alltså känt när den infördes 1942. Hur utbredd svarthandeln är, hur prisbilden ser ut och vilka andra konsekvenser den fått är dock betydligt mindre känt.

Ett samtal med en köpare

Här följer ett samtal jag har haft med Maria (som egentligen heter något annat). Maria skulle 2016 köpa ett hyreskontrakt för en tvåa på Kungsholmen. Det totala priset var 340 000 kronor varav 40 000 gick till att betala för ett skenkontrakt och 300 000 till att betala de ursprungliga hyresgästerna. Maria ångrade sig dock och berättade allt för hyresvärden som ägde lägenheten hon skulle flytta till.

Kan du börja med att kort berätta om varför du ville köpa ett hyreskontrakt?

– Jag skulle skilja mig från min man och behövde snabbt hitta en ny bostad. Jag försökte att hitta en lägenhet på andra sätt, men det finns inga möjligheter att göra det i Stockholm. Jag står inte i bostadskön och man måste ju stå åtta till tio år för att kunna få något alls. Enda alternativet för mig var att köpa ett hyreskontrakt till en lägenhet. Jag hade också en kompis som tidigare köpt ett hyreskontrakt så det bidrog förstås till att det alternativet blev intressant.

Hur gick de första kontakterna till?

– Som sagt hade jag en kompis som tidigare hade köpt ett hy-

188. SOU 1942:14, s. 18.

reskontrakt. Så hon hade kontakt med en svartmäklare som kunde ordna ett skenkontrakt på en lägenhet utanför Stockholm som jag skulle kunna använda som byte. Min kompis kände också paret som ville sälja sitt hyreskontrakt, de hade precis köpt en lägenhet i samma område som de bodde. Jag betalade 40 000 kronor till min kompis som skulle föra över pengarna till svartmäklaren. Jag tror att min kompis skulle få en del av pengarna också, det verkade åtminstone så när jag ville dra mig ur, eftersom hon då blev väldigt arg. Vi är inte kompisar längre.

Träffade du någonsin svartmäklaren?

– Nej, det mesta av den kontakten sköttes av min kompis. Eftersom jag bytte adress till en lägenhet i en fastighet som han äger kom ju min post dit, så jag pratade med honom i telefon några gånger för att lösa det. Men jag uppfattade det som att han var väldigt försiktig med all kontakt med mig.

Hur kändes det? Var det nervöst?

– Ja, absolut var jag nervös. Men man blir samtidigt glad att man äntligen ska få en lägenhet, så det var både och. När jag ångrade mig och sa att jag inte ville ha den var det mycket värre. Jag hade svårt att sova länge och pratade hela tiden om det här med mina vänner.

Hur gick själva bytet till?

– Jag flyttade min adress till en lägenhet i fastigheten som svartmäklaren äger. För det betalade jag 40 000. Vi var också tvungna att vänta ett år så de, eftersom jag var tvungen att vara skriven på adressen tillräckligt länge för att kunna genomföra bytet. Lägenheten jag skulle byta till var en tvåa på Kungsholmen, paret som bodde där hade precis köpt en bostadsrätt i samma område. Jag betalade 300 000 till dem. Svartmäklaren skulle sköta kontakten med parets hyresvärd, det ingick i de 40 000 som jag hade betalat till honom genom min kompis.

Varför försökte du dra dig ur?

– Jag ville inte längre genomföra det här. Jag ångrade mig jätte-

mycket. Jag var samtidigt rädd att gå till polisen, eftersom jag trodde att det jag gjorde var något olagligt. Jag kontaktade i stället en gammal hyresvärd till mig för att fråga om vad som gällde i sådana här situationer. Under samma period blev jag upprörd av en representant för hyresvärderna jag skulle byta till, de hade upptäckt att jag var skriven på en annan adress än den jag skulle byta ifrån och undrade varför. Då orkade jag inte mer och klarade inte av att ljuga så jag berättade som det var.

Vad hände när du försökte dra dig ur?

– Jag berättade det för alla inblandade, min kompis, svartmäklaren och paret som jag skulle köpa kontraktet av. Alla blev arga och de sa att en affär är en affär och inget man drar sig ur. Eftersom jag från början trodde att det var olagligt att köpa hyreskontrakt så var jag väldigt orolig och ville inte gå till polisen. De sa att jag inte skulle kunna få tillbaka mina pengar, men efter att hyresvärderna nekat bytet fick jag tillbaka de 300 000 som jag betalat till paret. Men jag har fortfarande inte fått tillbaka de 40 000 som jag betalade svartmäklaren för skenkontraktet, jag funderar på att polisanmäla, men det kanske inte hjälper.

Hur finansierade du köpet av hyreskontraktet?

– När jag flyttade från min make fick jag ut min del av vår tidigare bostad, så jag hade pengar att betala med. Jag betalade som sagt först 40 000 för skenkontraktet till svartmäklaren genom min kompis. Resten swishade jag i två omgångar till paret som bodde i lägenheten, 150 000 kronor varje gång.

Vad tycker du om den svenska bostadsmarknaden?

– Jag tycker inte om det här. Det är svårt att hitta lägenheter och det är därför många tvingas köpa hyreskontrakt. Min uppfattning är att det är vanligt att folk köper hyreskontrakt, jag har hört flera på jobbet prata om det.

Hur är din bostadssituation nu?

– Jag mår ganska dåligt under den här perioden av olika anledningar, men det har löst sig och nu mår jag mycket bättre.

Jag har flyttat ihop med min make igen.

Står du i bostadskö nu?

– Nej, nej.

Marias historia är intressant på många olika sätt, men det kanske mest intressanta är den förlorade tilltron till att bostadsfrågan kan lösas på de sätt som systemet tillåter. Om man, precis som Maria, inte står i bostadskön, saknas alternativ för att hitta ett boende.

Svaret på den sista frågan tycker jag är talande, trots att Maria blivit påmind om att behovet av en bostad kan uppstå akut, väljer hon att inte ställa sig bostadskön. Man kan förstå varför, den genomsnittliga kötiden för ett hyreskontrakt på Stockholms bostadsmarknad som Maria möter är nära tio år. Med sådana utsikter är det lätt att förlora hoppet om att få en hyresrätt på ett konventionellt sätt.

Ett samtal med en svartmäklare

Genom att utge mig för att vilja köpa ett svart hyreskontrakt i Stockholm har jag även träffat en svartmäklare, som vi kan kalla Lars.¹⁸⁹ Det är samma mäklare som Maria, i samtalet ovan, försökte använda sig av när hon skulle köpa.

Syftet med det här mötet var dels att få en bättre inblick i hur transaktionerna går till, dels att försöka få en uppfattning om priserna. Det återgivna samtalet nedan är nedskrivet direkt efter mötet, och utgår helt från min minnesbild.

Eftersom jag utgav mig för att vilja köpa en lägenhet, var det inte en regelrätt intervju där jag ställde alla frågor, utan Lars ville även förhöra sig om vem jag var och varför jag ville ha en bostad i Stockholm. Jag svarade ärligt på allt, utom just mina orsaker till att jag vill ha en bostad i Stockholm.¹⁹⁰

^{189.} Lars heter egentligen något annat.

^{190.} Jag vill nämligen inte ha en bostad i Stockholm.

Jag har förstått att du kanske kan hjälpa mig hitta en lägenhet i Stockholm.

– Ja, det ska vi nog kunna lösa. Men du förstår kanske att det är viktigt att gå ganska försiktigt fram. Det uppfattas ju som oomoraliskt, för det man gör är att man köper sig förbi kön. Vet du hur många som står i kön i Stockholm? Inte? Det är 550 000 personer, alla är förstås inte i akut behov av bostad, men du förstår att det kan uppfattas som stötande?

Det finns ju ett förslag nu också, om att kriminalisera även köpet av hyreskontrakt. Jag tycker att det är ett bra förslag. Eftersom det inte varit olagligt att köpa hyreskontrakt har det varit en del problem med att köpare, efter att allt är klart, anmäler köpet i hopp om att få tillbaka sina pengar, de riskerar ju då att förlora lägenheten förstås.

Hur går man tillväga för att köpa en lägenhet?

– Det finns egentligen tre sätt. Det första är att man känner en hyresvärd som är villig att sälja en lägenhet direkt. Det andra är att man ingår ett byte med en hyresgäst som har en lägenhet i dagsläget. Det tredje sättet är att hitta någon som kan överlåta ett hyreskontrakt på en genom att man uppger att man bor ihop och ska separera.

Om man då vill byta, så behöver man ju något att byta med.

– Ja, och här finns det två sätt. Det jag kan rekommendera dig är att du snabbt köper ett hyreskontrakt. Jag har goda relationer med en förvaltare i söderförort som har ett nyrenoverat hus, där kan du köpa en etta eller tvåa för 100 000 eller 125 000. Huset är topprenoverat, så hyrorna är ganska höga, 7 500 respektive 9 500 i månaden. Men du kan ju hitta någon att hyra ut i andrahand till. Det andra sättet är att du hittar någon som kan ge dig ett skenkontrakt, det kommer också kosta pengar.

Men om jag skulle behöva en större lägenhet än en etta eller tvåa?

– Alltså, att köpa den här första lägenheten, och det bör du göra omgående, är bara för att kunna ha något att byta med i nästa steg.

Då kan vi ordna en större lägenhet, en trea eller fyra, i exempelvis Sundbyberg, Solna eller på Lidingö. Jag kan hjälpa dig att hitta en andrahandshyresgäst under tiden, så slipper du betala hyran. Om det framöver skulle visa sig att vi kan ordna ett direktköp på en annan lägenhet kan du dessutom sälja kontraktet igen, det kan jag också hjälpa dig med, kanske med en liten vinst till och med.

Vad skulle en större lägenhet i en närförort kosta?

– Det beror ju på, dels på lägenhetens geografiska läge, lägenhetens läge inom huset och hyran förstås. Men på Lidingö får man räkna med mellan 300 000 och 400 000 kronor för en trea, kanske något mer eller mindre beroende på vad det är för lägenhet.

Och om man skulle vilja ha något mer centralt?

– Då blir det väldigt dyrt. Just nu skulle jag kunna ordna en 2,5 rummare på Norrmalm, 86 kvadratmeter. Hyresgästen som bor där nu vill ha 700 000, med kostnad för skenkontrakt och en summa till mig blir det ungefär 850 000 kronor för lägenheten. Man kan tycka att om man kan lägga de pengarna så borde man kanske i stället fundera på att köpa en bostadsrätt, men de flesta som köper sådana lägenheter gör det för att de inte kan använda pengarna vitt, för att de har vissa problem med Kronofogden exempelvis, eller för att de kommit över pengarna på något illegitimt sätt. Det är betydligt mer prisvärt att köpa ett kontrakt i närförort.

Kan man säga något mer generellt om priserna?

– Det är svårt, det varierar så mycket med läge och hyra som sagt. Men i närförort, Lidingö till exempel, kan man väl säga ungefär 100 000 per rum, men det kan bli både dyrare och billigare.

Precis som samtalet med Maria var intressant, för att få en inblick i hur en köpare tänker, är samtalet med Lars minst lika intressant. Jag tar med mig ett par saker från det här samtalet.

Det första gäller priserna och vilka som köper de mest attraktiva kontrakten. Finansieringsfrågan, som jag varit inne på tidigare, är något som bör begränsa priserna för svarta hyreskon-

trakt. Men naturligtvis finns en svart ekonomi som täcker annat än hyreskontrakt.

Svarta pengar, oavsett var de har genererats, är naturligtvis svåra och kostsamma att överföra i den vita ekonomin. Ett sätt blir då att använda svarta pengar, som skapats i någon annan del av den svarta ekonomin än just bostadsmarknaden, för att köpa hyreskontrakt.

Det andra är Lars inställning till det liggande lagförslaget om att även kriminalisera köp av hyreskontrakt. Från hans perspektiv innebär en kriminalisering av köparen att risken i affären minskar. Min uppfattning, efter att ha läst betänkandet *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning* är att den detaljen inte har tagits med i beräkningarna, det kan alltså vara så att svarthandeln rentav underlättas genom att kriminalisera alla inblandade parter.

Det är förvisso så att köparen även i dag riskerar att förlora hyresrätten, men detta gäller endast i de fall den förvärvats genom byte. Om hyreskontraktet köpts direkt från hyresvärden behåller köparen hyresrätten, vilket naturligtvis innebär en större risk från Lars perspektiv i just de affärerna.

Hur går svarthandeln till?

Samtalet med Maria gav en viss inblick i hur en affär där ett hyreskontrakt ska köpas svart kan gå till, men utöver det tillvägagångssätt som återges där, finns flera andra möjliga vägar. Jag kommer här att gå igenom ett antal, dessa är även beskrivna i SOU 2017:86.

Hyresvärden säljer direkt

Det kanske minst komplicerade tillvägagångssättet är att hyresvärden själv upplåter hyreskontraktet på en hyresgäst mot kontant betalning. Detta möjliggörs av att hyresvärdar själva kan välja sina hyresgäster, utan att fördela de lediga lägenheterna genom

kön. Som vi såg tidigare har det förekommit förslag från politiskt håll om att täppa till den här möjligheten genom att lagstifta om obligatorisk förmedling genom kö.

Om ett svart hyreskontrakt köps direkt från hyresvärden är riskerna för köparen betydligt mindre, eftersom hyresrätten inte kan gå förlorad om köpet senare upptäcks, och eftersom köpare inte riskerar juridisk påföljd. Detta ökar samtidigt risken för säljaren, det vill säga hyresvärden.

En variant av det här tillvägagångssättet uppdagades i Malmö 2017, där det visade sig att en anställd på Malmös bostadsförmedling Boplatz syd mot betalning manipulerat kötider till vissa personers fördel. I det fallet köptes alltså inte särskilda lägenhetskontrakt, utan i stället kötider som gav lägenhetskontrakt.

Bytesrätten i hyreslagen § 35 utnyttjas

Det kanske allra vanligaste sättet som svarthandel genomförs på är att bytesrätten, som regleras av § 35 i hyreslagen, utnyttjas. Bytesrätten i sig, som vi sett tidigare, är ett resultat av att rörligheten på hyresmarknaden avstannar under hyresreglering. För att få någon rörlighet, och ett bättre nyttjande av beståndet, är bytesrätt en god idé.¹⁹¹ Svarthandel genom byte kan gå till på olika sätt. Antingen kan två hyresgäster som har varsin hyresrätt byta med varandra, där den hyresgäst som har den mest attraktiva lägenheten får kontant betalning vid sidan av bytet.

Ett annat sätt, som i Marias exempel, är att ett skenkontrakt upprättas. En fastighetsägare kan registrera lägenheter i lägenhetsregistret, och upprätta kontrakt för dem. Detta har blivit en tjänst som går att köpa, helt i syfte att genomföra ett byte. Den lägenhet för vilken ett skenkontrakt upprättas behöver inte finnas i verkligheten, hit sträcker sig inte kontrollen av lägenhetsregistret.

191. Även om en bättre idé hade varit att åtgärda det huvudsakliga problemet till att rörligheten minskar.

Överlåtelseätten i hyreslagen § 34 utnyttjas

Utöver bytesrätten reglerar hyreslagen andra möjligheter för en hyresgäst att överlåta sitt kontrakt. I § 34 i hyreslagen framgår att en hyresgäst kan överlåta sin hyresrätt på en närstående, långvarigt sammanboende, exempelvis ett barn, barnbarn eller en partner.

Rena släktskap är naturligtvis svåra att förfälska, men att man varit sammanboende i ett intimt förhållande är enklare. Ett sätt att överlåta hyreskontraktet, och samtidigt slippa krångel med byte eller skenkontrakt, är att uppge för hyresvärderna att man ska separera och därför vill överlåta hyresrätten på sin partner. Det är naturligtvis svårt för en hyresvärd att kontrollera om dessa uppgifter faktiskt är riktiga, om paret, som de påstår, faktiskt varit ett par över huvud taget.

Oavsett vilken transaktionsmetod som används bör transaktionskostnaderna, i form av sökkostnader, vara höga. På den fria marknaden, för bostadsrätter och villor, har sökkostnaderna minskat drastiskt över de senaste två decennierna.

En starkt bidragande orsak till detta är naturligtvis internet, och digitala tjänster som Hemnet och Blocket bostad. Bostadsmarknaden är, som tidigare nämnts, en sökmarknad, där en affär blir av först när en potentiell köpare hittat en potentiell säljare. Det ligger i den svarta marknads natur att den är ljusskygg, vilket naturligtvis ger höga sökkostnader, som i sin tur tar sig uttryck i prisbilden.

Rapporter om svarthandel

Den svarta marknaden för hyresrätter är inte särskilt väl undersökt, en bidragande förklaring till detta är att marknads natur gör den svår att studera. Det är inte särskilt många aktörer, vare sig köpare, säljare eller svartmäklare som är intresserade av att deras verksamhet ska komma fram i ljuset. Trots detta finns ett antal försök till kvantifiering, men osäkerheten i resultaten är väldigt stor.

Hyresgästföreningen lät 2017 opinionsföretaget Novus genomföra en enkät riktad till 1 000 personer boende i hyresrätt i syfte att belysa den svarta marknaden. Resultatet presenterades i en rapport.¹⁹² Syftet med rapporten var att få svar på ett antal frågor om den svarta handeln med hyreskontrakt. Tre av frågorna är särskilt intressanta: Hur utbredd är handeln med svarta hyreskontrakt? Vilka aktörer är inblandade? Vilka belopp rör det sig om?

När det gäller den svarta handelns utbreddhet konstateras i rapporten att 4,9 procent av alla svarande svarat ja på frågan om de någon gång betalat svart för att få ett hyreskontrakt. Inom delmängden av svarande, de under 30 år som bor i Storstockholm, är motsvarande andel 18 procent; det finns således stora geografiska skillnader.

De respondenter som uppgett att de någon gång betalat svart för ett hyreskontrakt får vidare uppge vem de har betalat till. I rangordning lyder svaren: hyresgäst (36,5 procent), fastighetsägare (30,7 procent), annan (26,2 procent) och mäklare (6,6 procent). Det genomsnittliga priset som betalats är strax över 17 000 kronor, och det högsta angivna beloppet är 100 000 kronor.

Problemet med den här rapporten är att den helt och hållet förlitar sig på att respondenterna svarar ärligt. Det är inte svårt att föreställa sig att detta antagande inte håller i verkligheten. Det finns inga direkta incitament för någon som köpt en lägenhet att svara ärligt på frågan om de köpt en lägenhet, eller vilket pris de har betalat. Det är därför sannolikt att utbredningen underskattas i rapporten.

Fastighetsägarna Stockholm genomförde 2006 en studie i syfte att kartlägga svarthandel genom bytesaffärer.¹⁹³ Precis som Hyresgästföreningens rapport från 2017 är två av rapportens syften att kvantifiera utbredningen av den svarta handeln och prisnivån.

192. Hyresgästföreningen (2017).

193. Fastighetsägarna Stockholm (2006).

Det metodologiska tillvägagångssättet är även här en enkätstudie, men till privata fastighetsägare i Stockholm i stället för hyresgäster. Rapporten fokuserar på Stockholm och resultaten presenteras för både innerstad och ytterstad. För innerstaden uppger rapportförfattarna att cirka 4 800 lägenheter per år får nya hyresgäster, av totalt ungefär 80 000 hyreslägenheter. Uppskattningen, baserat på enkätstudien till fastighetsägare, pekar på att ungefär hälften av alla byten, cirka 2 200, är olagliga, det vill säga att någon typ av ekonomisk kompensation förekommer.

Uppskattningen av priserna för svarta hyreskontrakt för innerstaden är ungefärliga: mellan 5 000 och 6 000 kronor per kvadratmeter eller 100 000 till 150 000 kronor per rum. I ytterstaden förmedlas fler lägenheter via kö: av totalt cirka 20 000 lägenheter som årligen får nya hyresgäster förmedlas hälften via bostadsförmedlingen eller direkt av hyresvärden, resten genom byten mellan hyresgäster.

Rapportens uppskattning är att ungefär en fjärdedel av alla lägenhetsbyten i ytterstaden kan förknippas med olaglig ersättning. Priserna uppskattas vara lägre, mellan 3 000 och 4 000 kronor per kvadratmeter, eller mellan 75 000 och 100 000 kronor per rum. Den totala omsättningen för den svarta handeln med hyreskontrakt uppskattas i rapporten till nära 1,2 miljarder kronor.

Även om det inte är lika tydligt att fastighetsägare har incitament att svara öarligt på de här frågorna – som för hyresgäster som har köpt svart – kan det inte uteslutas att det förekommer strategiskt beteende bakom svaren.

Det kan exempelvis vara så att fastighetsägare inser att om reglering av hyresnivån orsakar stora problem kan en omreglering eller avreglering bli mer sannolik, och detta kan påverka svaren på frågorna. De prisexempel jag själv fått från svartmäklare, som redovisades ovan, ligger närmre uppskattningen av Fastighetsägarna än uppskattningen från Hyresgästföreningens enkät.

Den statliga utredning som presenterades 2017¹⁹⁴ med förslag om bland annat inskränkningar i bytesrätten och införande av påföljd även för de som köper kontrakt, genomförde också en undersökning liknande Fastighetsägarnas från 2006.

En enkät skickades till 27 fastighetsägare i Stockholm, Göteborg och Malmö. Resultatet ger ingen uppfattning om prisbilden, utan söker i stället uppskatta omfattningen av svarthandeln. Denna uppskattas som störst i Stockholm (där majoriteten av fastighetsägarna uppskattar att otillåten ersättning förekommer i 25 procent av alla byten), följt av Göteborg (mellan 10 och 25 procent av alla byten) och Malmö (där en majoritet bedömer att otillåten ersättning inte alls förekommer).

År 2015 släppte Polisen en rapport om svarthandeln och kopplingen till den organiserade brottsligheten i Stockholm.¹⁹⁵ Rapporten innehåller ingen kvantifiering av priser utan syftar i stället till att kartlägga den illegala handeln, och dess koppling till den organiserade brottsligheten.

Rapportens slutsatser är att svarthandeln i Stockholm är omfattande och att den har vuxit över tid. Som förklaringar uppges bland annat det är ett av få sätt att skaffa en lägenhet om man saknar kötid, men även att den illegala handeln med svartkontrakt är normaliserad, eftersom den förekommit över så lång tid. Den har helt enkelt accepterats som ett naturligt inslag på en hyresmarknad. Sannolikheten att lagföras och att det blir någon rättslig påföljd är dessutom liten, samtidigt som den ekonomiska vinsten är hög.

Priset för ett svart förstahandskontrakt

Priset för ett svartkontrakt är mycket svårt att observera eftersom det inte finns en öppen marknad där dessa handlas. Just detta faktum är något som i sig bör påverka just priset.

194. SOU 2017:86.

195. Polisen (2015).

Hur bestäms priserna på den svarta marknaden?

Vi kan försöka förstå priset på ett förstahandskontrakt i relation till priset för en motsvarande bostadsrätt, där priset för en bostadsrätt är ett teoretiskt tak för priset för ett svart hyreskontrakt. Om priset för ett svart hyreskontrakt vore samma som priset för en motsvarande bostadsrätt, skulle sannolikt de allra flesta välja att köpa en bostadsrätt i stället för ett hyreskontrakt, eftersom riskerna att bli av med kontraktet endast existerar i det ena fallet. Det finns dock grupper som i övrigt rör sig med svarta pengar, som genom att köpa ett svart hyreskontrakt inte behöver lyfta in sina svarta pengar i den vita ekonomin. Men eftersom denna grupp är liten är det osannolikt att konkurrensen dem emellan skulle driva upp priserna på svarta hyreskontrakt till samma nivå som bostadsrättspriserna.

Priserna på den svarta marknaden kan mycket väl vara högre än ett oreglerat jämviktspris på en legal marknad. Lars Jonung och Jan Rydenfelt redogör för detta i boken *Prisregleringen, företagen och förhandlingsekonomin* från 1984. Om hela den producerade kvantiteten, som är lägre än vad den skulle ha varit på en legal marknad, bjuds ut på den svarta marknaden, kan priset komma att bli högre. Resultatet då vore en prisreglering som de facto ger oss högre priser.

Bostadsmarknaden är en sök- och matchningsmarknad, där säljare (eller hyresvärd) och köpare (eller hyresgäst) behöver hitta varandra för att kunna göra en affär. På den ägda marknaden har sök- och matchningsprocessen kraftigt förbättrats under de senaste decennierna. Tjänster som Hemnet och Blocket bostad gör det möjligt för köpare och säljare att träffas till betydligt lägre kostnader än tidigare. På den svarta marknaden för hyreskontrakt har inga sådana förbättringar skett. Här gäller alltså att köpare måste hitta säljare genom andra, betydligt mer ljusskygga kanaler. Sannolikheten för att den med högst betalningsvilja också blir köpare minskar, vilket innebär att priset blir lägre.

Det finns dessutom en betydligt större riskkomponent inblandad i köpet av ett hyreskontrakt. Vid köp av en bostadsrätt tas naturligtvis också vissa risker, värdet på bostadsrätten kan sjunka till följd av ekonomin i stort, med resultat att köparen står med lån som överstiger värdet av bostaden. Samma ekonomiska faktorer bör dock påverka värdet av ett hyreskontrakt, åtminstone till viss del.

En ytterligare risk som köparen av ett hyreskontrakt tar är att affären upptäcks av hyresvärden, vilket i värsta fall får till följd att hyresrätten förloras utan att köparen återfår det nedlagda kapitalet för lägenheten. Den här risken kan jämföras med risken att bostadsrättsföreningen går i konkurs, vilket i princip får samma konsekvenser för köparen.

Att en bostadsrättsförening går i konkurs torde dock vara en risk som bedöms som liten av köpare, åtminstone i relation till risken att ett köp av hyreskontrakt upptäcks. Den här skillnaden i risk förklarar vidare varför priset för ett svart hyreskontrakt bör understiga priset för en motsvarande lägenhet upplåten med bostadsrätt.

En tredje faktor som kan förklara avvikelser i pris handlar om finansiering. Vid köp av en bostadsrätt finns en uppbyggd finansiell infrastruktur där köparen kan belåna sig med bostaden som säkerhet. Detta existerar inte vid köp av svarta hyreskontrakt. Det är förvisso möjligt för en köpare att ta blancolån, men lånesumman kommer inte att medge samma pris för ett svart hyreskontrakt som för en bostadsrätt.

Priser för svarta hyreskontrakt då och nu

I tabell 7.1 återges de prisuppgifter som redovisades av William Olsson i boken *1.000 brudpars hem* från 1965.¹⁹⁶ Det genomsnittliga priset för ett svart hyreskontrakt i Stockholm (både innerstad och förort) var strax över 20 000 kronor, vilket i dagens penningvärde motsvarar nära 200 000 kronor.

196. William-Olsson (1965), s.65.

TABELL 7.1 Redovisade priser från William William-Olsson, 1965.

<i>Rum och kök</i>	1	2	3	4	5	6	7
<i>Innerstad</i>							
	4 000	3 500	15 000	90 000	40 000	50 000	66 000
	6 000	7 000	20 000		130 000		
	6 000	12 000					
	7 000	13 000					
	8 000	15 000					
	8 000	17 000					
	10 000	22 000					
	12 000	27 000					
	13 000						
	16 000						
<i>Förort</i>							
	8 000	8 200	10 000	11 500			
	8 000	9 000	25 000	25 000			
	11 000	12 000		25 000			
	12 000	16 000		25 000			
		20 000					

Not: Priserna återges i 1965 års prisnivå.

Det genomsnittliga priset per rum 1965 var 9 300 kronor i innerstaden, 7 000 kronor i förort eller cirka 8 500 kronor för hela Stockholm, vilket motsvarar priset mellan 70 000 och 92 000 kronor i dagens penningvärde. Priser för svartkontrakt från 1965 är intressanta med tanke på att även överlåtelsepriser för bostadsrätter stod under statlig kontroll genom bostadsrättskontrollagen som diskuterats tidigare. Men här fanns ett undantag.

Genom exekutiva försäljningar såldes bostadsrätter till högst-bjudande. En genomgång av tidningsarkivet under 1950-talet och 1960-talet ger vid handen att detta inte var vanligt förekommande. I *Svenska Dagbladet* den 24 november 1965¹⁹⁷ beskrevs hur eventuellt skärpt lagstiftning för att täppa till möjligheten till marknadspriser vid exekutiva auktioner kan tänkas utformas, läget var oklart, enligt dåvarande justitieminister Herman Kling.

I samma annons nämndes att de exempel som fanns var lätt-räknade till antalet, två i Stockholm och fem i Malmö. Några veckor tidigare hade en sådan försäljning skett i Bromma. En etta, som enligt Svenska Riksbyggen hade ett värde om 4 500 kronor, såldes på exekutiv auktion för 21 500 kronor.¹⁹⁸

Det här är den enda prisuppgiften från 1965 för Stockholm. Relationen till priserna för svarta hyreskontrakt är intressant. Jämfört med priserna som redovisas i tabell 7.1 är priset för den enda sålda bostadsrätten ungefär dubbelt så högt. Hur har denna relation utvecklats?

Hur prisbilden för nuvarande ser ut är som sagt väldigt svårt att reda ut. De rapporter som finns att tillgå redovisar inga precisa prisuppgifter, utan snarare uppskattningar om vad priserna kan tänkas vara.¹⁹⁹

Även ett litet material kan dock vara hjälpsamt. Ett antal fall har kommit i dagen, genom att affärerna har upptäckts, och därmed vet vi också priserna. Ett nyligen uppdagat fall rör sig om en 266 kvadratmeter stor våning på Östermalm. Priset för kontraktet var 2,4 miljoner kronor.²⁰⁰

I både mitt samtal med Maria, som försökte köpa ett hyreskontrakt svart, och mitt samtal med Lars, som är svartmäklare, har ett

197. SvD 24 november, 1965, s. 17.

198. SvD 10 november, 1965, s. 4.

199. Se exempelvis Fastighetsägarnas rapport från 2006 eller Polisens rapport från 2015.

200. <https://www.hemhyra.se/nyheter/kand-toppchef-vrakt-fran-lyxvaning-svartkop-misstanks/>.

antal prisuppgifter framkommit. Maria betalade 350 000 kronor för kontraktet. I denna summa ingick ett skenkontrakt och ersättning till svartmäklaren. Priserna som Lars uppger varierar, något som han även påpekar. En 2,5-rummare i centrala Stockholm kan bli min för 850 000, men det är endast vad hyresgästen kräver.

Här tillkommer ersättning till Lars för att förmedla affären. I en Söderfört kan jag få köpa hyreskontrakt till nyrenoverade ettor och tvåor. Priset är 100 000 respektive 125 000 kronor. Om man i stället vill ha en trea, relativt nära stan (Solna eller Lidingö) får man vara beredd att betala ungefär 350 000 kronor.

Precis som i de redovisade priserna från William William-Olssons studie 1965 finns en stor variation i priserna. En tumregel om att priset på ett svartkontrakt är mellan 10 och 20 procent av bostadsrättspriset är tilltalande.



DEL III

BOTEMEDLET

KAPITEL 8.

VAD VILL VI UPPNÅ?

Min dröm är rentav självklar
det skulle man ju kunna tro
för den handlar om rätten till arbete
och att få välja var man vill bo
Min dröm är en trea på Söder
och äntligen en dagisplats.

Lasse Tennander

Inte sällan kan man i den bostadspolitiska debatten höra att vi behöver åtgärder för en *fungerande bostadsmarknad*. Det är dock inte alla gånger helt tydligt vad som menas med detta. Jag kommer här att utgå från vad som uttrycks i regeringsformens 1 kap. 2 §, det vill säga att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara ett grundläggande mål för den offentliga verksamheten, och då särskilt med avseende på bland annat rätten till en bostad, som ska tryggas.

Här uppstår dock genast ett problem i begreppet bostad, som inte är tydligt definierat. Även utan en tydlig definition av begreppet bostad kan vi ändå urskilja ett antal önskvärda funktioner hos en bostadsmarknad. Eftersom den här boken handlar om hyresreglering, är det naturligt att diskussionen i det här kapitlet avgränsar sig till önskvärda funktioner hos en hyresmarknad. Men

det finns naturligtvis andra åtgärder som kan ha bäring också på den ägda marknaden, som även de kan vara önskvärda.

Som exempel kan nyproduktion nämnas. Hyresreglering kritiseras ofta för att den minskar, eller helt eliminerar, incitamenten att bygga hyresrätter. Under nuvarande bestämmelser tycks resultatet dock inte vara just detta, det byggs i stort sett lika många bostäder upplåtna med hyresrätt som övriga upplåtelseformer. Vad som troligtvis i stället hämmar nyproduktion, oavsett upplåtelseform, är regleringar som styr markanvändning.

Godtagbar boendekvalitet

Problemet med att det saknas en definition av begreppet bostad blir kanske som mest tydligt när man behöver diskutera en lägsta godtagbar boendekvalitet. Som jag tidigare nämnt har de subventionsprogram, framför allt de som företogs under första halvan av 1900-talet, delvis inriktats på att förbättra boendestandarden hos befolkningens bostäder.

Att bota en akut brist har förvisso också varit ett mål, men inte det enda som på dagens marknad. När en lägre gräns sätts för vad som är acceptabelt att kalla för en bostad kommer man med nödvändighet att tränga ut de hushåll som egentligen skulle ha efterfrågat en bostad av lägre kvalitet än den lägst tillåtna.

Därmed inte sagt att vi inte bör ha en lägsta accepterad standard. Som jag ser det kan boendestandard mätas i flera dimensioner, till exempel utifrån bostadens geografiska läge och utifrån tillgänglig boyta.²⁰¹

Utifrån dessa dimensioner kan man diskutera vad en bostad med rimlig boendekvalitet faktiskt är. Man kan också tillåta sig att

201. Därtill kommer en viktig dimension av den service en bostad erbjuder i form av skydd mot väder, moderniteter som egen tvättmaskin, tillgång till eget kök och badrum, etc. Denna dimension lämnar vi dock utanför då det troligtvis råder stor enighet om att en bostad ska skydda mot väder och att den ska erbjuda ordentlig service för att kunna sköta livets sysslor. Lägsta godtagbar standard regleras dessutom av hyreslagens § 18.

sätta gränsen för acceptabel boendestandard inom ramen för dessa dimensioner. Det finns i dag vakanta hyresbostäder i Sverige, samtidigt som hushåll i andra orter har svårt att hitta hyresbostäder.

Det är alltså tydligt att det finns en gräns i den geografiska definitionen för vad en acceptabel bostad är. Denna gräns varierar dessutom mellan hushållen. När det gäller bostadens geografiska läge är hushåll intresserade av transportkostnaden till och från en eventuell arbetsplats. Ett hushåll som har sin arbetsplats i Stockholm kommer därför inte att tycka att en bostad i Norrlands inland håller acceptabel boendekvalitet.

Frågan blir då vad som är acceptabel boendekvalitet sett till bostadens geografiska läge. I boken *Åtkomliga bostäder* skriver Hans Lind om rätten ”till en bostad med viss minimistandard till en rimlig kostnad”.²⁰² Han specificerar denna minimistandard i den geografiska dimensionen med att det ska gå att hitta en ”lägenhet inom rimligt pendlingsavstånd”.²⁰³ Vad som är rimligt pendlingsavstånd kan naturligtvis variera mellan hushåll, men här bör det vara möjligt att från offentligt håll specificera en lägsta standard.

Den andra dimensionen mäter bostadens standard i det utrymme som den ger. I den här dimensionen, till skillnad från den geografiska dimensionen, har boendestandarden kraftigt förändrats under de senaste 100 åren i Sverige.

Från att inneboende var normen för singelhushåll råder nu snarare en norm om egen lägenhet för samma grupp, eller åtminstone en förväntan om en dylik. Sven Rydenfelt argumenterade 1949 för att just denna förändring har skett som en följd av den relativa sänkningen av hyror, som möjliggjort för allt större grupper att efterfråga eget boende.

På en fri marknad skulle sannolikt fler hushåll än i dag, kanske främst singelhushållen, prioritera annan konsumtion än just den egna bostaden. De skulle därför välja att bo tillsammans med and-

202. Lind (2016), s. 32.

203. Lind (2016), s. 32.

ra i större utsträckning än de gör i dag. Som tidigare beskrivits, i kapitel 1, har vi i Sverige haft ett antal trångboddhetsnormer. Dessa ger uttryck för vad staten är villig att acceptera när det gäller bostadens kvalitet i dimensionen som beskriver tillgänglig yta.

Det bör även nämnas att den lägsta boendekvalitet som staten är villig att acceptera mycket väl kan skilja sig mellan hushållstyper. Medan ett singelhushåll bestående av en ung vuxen i åldern 20 till 35 år kan accepteras bo som inneboende i ett rum med delat kök och badrum, kan samma inte sägas gälla för en barnfamilj. För den senare är det möjligt att den lägsta accepterade boendekvalitet som staten är villig att acceptera innebär en lägenhet där barnet eller barnen åtminstone har tillgång till ett eget rum, eventuellt delat med syskon.

Alla bestämmelser, oavsett kvalitetsdimension, som reglerar en minsta godtagbar boendekvalitet kommer som sagt med nödvändighet att utestänga vissa hushåll från marknaden. Dessa hushåll kan komma att behöva ta hjälp av det offentliga för att nå upp till den beslutade minimistandarden.

Frågan som då kvarstår för det offentliga är var vi ska dra gränsen. När det gäller tillgången till yta kanske det är rimligt att acceptera att vissa hushåll, främst unga singelhushåll, konsumerar mindre yta genom att exempelvis dela lägenheter med andra liknande hushåll, utan att göra avkall på lägenhetens centrala läge. En sådan boendekvalitet är kanske samtidigt inget vi är beredda att acceptera för barnfamiljer.

En marknad fri från kö, ombildning och svarthandel

De problem som den här boken behandlar, det vill säga bostadsbrist och långa köer, ombildningar och svarthandel med förstahandskontrakt, är alla tecken på att hyresmarknaden i dagsläget inte fungerar på ett önskvärt sätt.

Det är också tydligt, sett till den lagstiftning som förekommit under större delen av förra seklet, att dessa problem heller inte är önskvärda från politiskt håll. Vad gäller ombildningar är det inte lika tydligt som köer och svarthandel. Jag har tidigare belyst att det just kring möjligheterna att ombilda hyresrätter till bostadsrätter skett en decennielång maktkamp mellan riksdagens politiska partier där ombildningar i vissa perioder underlättats, medan de i andra försvårats.

En möjlig tolkning av det här är att en del partier vill främja det enskilda ägandet, och därför vill underlätta ombildningar från hyresrätt till bostadsrätt. En annan tolkning är att dessa partier vill främja en effektiv marknad, där lägenheter flyttar från den prisreglerade delmarknaden som är hyresmarknaden, till den icke prisreglerade delmarknaden, det vill säga marknaden för bostadsrätter. Det ska dock förtydligas att detta endast sker som en respons på att hyrorna är reglerade. Att ombilda hyreslägenheter till bostadsrätter behöver inte vara det mest önskvärda, utan det kan vara att föredra att behålla dem som hyresrätter, men då på en fungerande hyresmarknad.

Det kan också, som jag argumenterat för tidigare, förklaras med en förväntan från de politiska partierna om att partisympatierna skiljer sig mellan de som hyr respektive äger sitt boende. Oavsett vilken förklaringen är kommer jag här att utgå från att hyresmarknaden har en viktig roll att fylla, och att det bör finnas ett intresse av att upprätthålla en sådan marknad på ett fungerande sätt. Därför blir ombildningar, särskilt ombildningar *en masse*, ett problem som är önskvärt att åtminstone minska.

Det är således egentligen inte en marknad fri från kö, ombildningar och svarthandel som eftersträvas primärt, utan kanske i stället en marknad som kännetecknas av en samhällsekonomiskt effektiv allokering av de befintliga resurserna. En friare hyressättning kommer att leda till det, samtidigt som de tre symptom som den här boken har behandlat kommer att försvinna.

Ett reellt besittningsskydd

På en hyresmarknad där vi tillåter jämviktsprissättning kommer maktfördelningen att förskjutas sett från det nuvarande läget. Under nuvarande bestämmelser ligger väldigt mycket makt hos den sittande hyresgästen, vilket möjliggörs av det starka besittningsskyddet och av hyresreglering som innebär att hyrorna hålls nere.

På en marknad utan något besittningsskydd, och där jämviktshyror tillåts, skulle i stället makten förskjutas till hyresvärdens fördel. En hyresvärd som på en sådan marknad vill bli av med en sittande hyresgäst kan enkelt åtgärda det, antingen genom att säga upp kontraktet, eller genom att höja hyran till en sådan nivå att den sittande hyresgästen inte har ekonomiska möjligheter att bo kvar.

Samtidigt finns en tredje grupp, vid sidan av hyresvärdar och sittande hyresgäster, nämligen framtida hyresgäster, alltså de hushåll som vill hyra en lägenhet. Ett väldigt starkt besittningsskydd, likt det vi har i dag som implicerar att hyresnivån hålls nere, missgynnar den gruppen eftersom det skapar en trögrörlig marknad där färre lägenheter blir vakanta och erbjuds på marknaden.

Ett reellt besittningsskydd kommer att kräva en lagstiftning med något element som bestämmer hur hyror får sättas. Ett besittningsskydd som samtidigt medger att hyror får sättas hur som helst betyder i praktiken inget alls, eftersom varje hyresgäst vid någon hyresnivå inte kommer att ha möjlighet att bo kvar. Frågan blir hur starkt besittningsskyddet bör vara.

Det är alltså två maktrelationer som är av intresse: den mellan framtida hyresgäst och hyresvärd och den mellan sittande hyresgäst och hyresvärd. Jag har tidigare beskrivit hur maktbalansen i den första relationen påverkas av hyresreglering (och bristsituation).

På en marknad där jämvikthyror råder, och en naturlig vakansgrad nås, kommer den här maktrelationen att nå balans. Om en blivande hyresgäst inte är nöjd med en lägenhet som erbjuds av en specifik hyresvärd kan hon helt enkelt vända sig till en an-

nan hyresvärd. Den här maktbalansen behöver inte regleras fram, utan kommer att uppstå på en marknad där vakanser finns. Men vakanser kommer aldrig att finnas så länge som den faktiska hyran understiger jämviktshyran, vilket är resultatet av hyresreglering.

Därmed inte sagt att vakanser alltid kommer att finnas på en fri marknad. Här kan olika störningar, exempelvis tillfälliga efterfrågeökningar, göra att vakansgraden sjunker. Sådana störningar bör dock vara övergående på en fri marknad, eftersom de kan lösas av en ökad nyproduktion.

Den andra maktrelationen är något annorlunda. Så snart en blivande hyresgäst blivit en sittande hyresgäst förändras maktbalansen till hyresgästens nackdel. Det här har jag tidigare beskrivit som att hyresgästen gör större (sociala) investeringar i sitt boende än vad hyresvärden gör. Exempelvis väljer hyresgästen skola åt sina barn i närområdet, lär sig sin omgivning och bygger upp ett socialt nätverk. Allt detta innebär en kostnad för hyresgästen, och att flytta betyder att investeringen (åtminstone delvis) går förlorad. I och med detta får hyresvärden ett övertag.

I ett system där hyror kan sättas precis hur som helst finns risken att vissa hyresvärdar utnyttjar sitt maktövertag för att utkräva en hyra som är högre än vad någon annan hyresgäst skulle tänkas vara villig att betala, eftersom ingen annan hyresgäst gjort samma sociala investering. För att korrigera denna maktbalans krävs någon typ av besittningsskydd, som alltså säkerställer att hyran inte kan bestämmas till vilket belopp som helst efter det att hyresgästen har flyttat in.

Ett besittningsskydd, som även reglerar hur hyror får sättas under den period som besittningsskyddet gäller, kommer att balansera makten mellan den sittande hyresgästen och hyresvärden. Men ju starkare detta besittningsskydd är, desto svårare kan det bli för de som ännu inte är hyresgäster men vill bli det.

Detta blir tydligt om vi har ett besittningsskydd som varar för alltid. Ett sådant besittningsskydd, som reglerar hyran under

hela hyresperioden, riskerar en situation där hyran för en lägenhet halkar långt efter jämviktsnivån. Detta leder i sin tur till att de hyresgäster som åtnjuter de låga hyrorna inte gärna rör på sig – och en bristsituation uppstår.

Att balansera de olika intressena mot varandra kräver alltså vissa avvägningar. Avvägningen är som sagt kanske tydligast när det kommer till besittningsskyddets varaktighet, tidsbegränsad eller tills vidare.

Bostäder för de med låga inkomster

En övergång till jämviktshyror skulle innebära att den teoretiska möjligheten för vissa hushåll, särskilt de med låga inkomster, att bo i de mest attraktiva lägena försvinner. Dessutom kommer det, precis som det gör i dag, att finnas hushåll på marknaden som inte har tillräckliga inkomster för att kunna efterfråga något boende alls utan bidragshjälp från det offentliga.

Att garantera bostäder även för de hushåll som har lägre inkomster har alltid varit ett av målen med en hyresreglering, som ju har haft som uppgift att begränsa hyresstegringar. Exempelvis skrev Eli Heckscher 1948:

Naturligtvis är åtminstone ett av motiven till politiken på denna punkt att man vill hindra hyresstegring för de sämst ställda. Men det kunde ske alldeles utan att skapa det tillstånd vi nu är underkastade, nämligen genom subvention åt dem som skulle bli lidande av en fri hyresmarknad.²⁰⁴

Det jag har visat i den här boken är att hyresreglering är ett väldigt trubbigt verktyg för att uppnå just detta syfte. Det är förvisso möjligt att enskilda hushåll med lägre inkomster får subventionerade hyreslägenheter, men för Stockholms innerstad, där subventionerna torde vara störst i Sverige, träffar subventionen även hushåll med relativt höga inkomster. De mest attraktiva lägenheterna,

204. Heckscher, (1948), s. 4.

det vill säga de med den absolut största månatliga subventionen, tillfaller hushållen med de högsta inkomsterna bland de köande.

Om man på allvar vill hjälpa hushåll med alltför låga inkomster att lösa sin bostadsfråga finns många andra tillvägagångssätt än hyresreglering, som är betydligt mindre trubbiga men för sakens skull inte utan problem. Ett möjligt alternativ är bostadsbidrag, vilket redan finns i Sverige.

Bostadsbidrag är allt som oftast inkomstprövade, vilket innebär att för att kvalificera sig för hjälp från det offentliga får inte hushållet ha en inkomst som överstiger ett visst gränsvärde. En annan möjlig lösning, som tillämpas i flera länder – och inte sällan *tillsammans med*, och inte *i stället för* bostadsbidrag – är det som kallas *social housing*.

Det behöver här göras en viktig koppling som gäller en godtagbar boendekvalitet. Om det offentligas uppgift främst blir att säkerställa bostadsförsörjningen för de som annars inte klarar sig själva, faller det sig rimligt att denna garanti möjliggör bostäder som ligger nära gränsen för vad som uppfattas som godtagbar boendekvalitet.

Detta kan jämföras med inkomststödet till hushåll som inte klarar att skaffa inkomster själva på arbetsmarknaden. Det statliga stöd som utgår till sådana hushåll innebär ett minimum, och är inte en garanti som möjliggör höga inkomster. På samma sätt skulle det vara problematiskt om offentligt stöd på bostadsmarknaden gav möjlighet att efterfråga bostäder i de högre kvalitetsspannen, exempelvis stora centralt belägna lägenheter på expansiva orter.

Dessa grupper bör i stället få nöja sig med bostäder i städernas mer perifera lägen, som ändå uppfyller de krav vi ställer på bostaden, dels byggnadstekniskt, dels – och främst – med avseende på tillgänglighet till arbetsmarknaden.

Dagens hushållsriktade bostadssubventioner gör ingen direkt sådan prövning av bostadens kvalitet i dimensionen läge, annat än möjligen genom boendekostnaden. Andra behovsprövningar

förekommer dock. Det finns två typer av stöd, bostadsbidrag och bostadstillägg.

Bostadsbidrag kan utgå till hushåll med barn, eller till hushåll i åldrarna 18 till 29 år. Bostadstillägg kan utgå till pensionärer och till personer med aktivitets- eller sjukersättning. Bostadstillägget är inkomstberoende, och beräknas som en del av hyran (med en maxgräns).

Det maximala bostadsbidraget för unga är 1 300 kronor per månad. Ersättningsgrundande boendekostnad, exempelvis hyra, kan som mest vara 3 600 kronor per månad. Bostaden får heller inte vara större än 60 kvadratmeter för att bostadsbidrag ska utbetalas.

För barnfamiljer finns andra krav. Som mest kan bidraget uppgå till 5 200 kronor per månad. Då krävs låga inkomster och många barn. Hur stort bidraget är beror på hyran, hushållsinkomsten och antalet barn i hushållet. Dessutom räknas bidraget ner om bostadsstorleken överstiger en viss gräns, som beror på hushållets storlek.

KAPITEL 9.

HUR NÅR VI DIT?

Kapitalet höjer hyrorna
Och staten bostadsbidragen
Blå tåget

Det har under åren lämnats ett antal förslag om hur hyresmarknaden kan tänkas omregleras. Två förslag bör lyftas.

Det första rör hur lagstiftningen ska styra hyressättningen för att ett besittningsskydd ska kunna existera. Här ger Hans Lind²⁰⁵ en intressant analys av hur maktrelationerna ser ut mellan olika parter.

Det andra rör hur hushåll med låga inkomster ska kunna hjälpas på bostadsmarknaden, det vill säga ett fördelningsproblem. Här ges intressanta perspektiv av dels Ragnar Bentzel, Assar Lindbeck och Ingemar Ståhl²⁰⁶, dels Assar Lindbeck och Sören Blomquist.²⁰⁷

Man måste här skilja mellan två saker: dels hur ett nytt system kan komma att se ut när det väl är implementerat, dels hur vägen dit ser ut. Det är nämligen orealistiskt, och sannolikt inte önskvärt, att byta system över en natt.

205. Lind (2000).

206. Bentzel, Lindbeck och Ståhl (1963).

207. Lindbeck och Blomquist (1972).

En ny hyreslagstiftning

Jag kommer här att tillämpa ett något pragmatiskt förhållningssätt, det finns en närmast oändlig mängd tänkbara regleringar: politik är dock till viss del stigberoende, och inslagna vägar är sannolikt de vägar politiken kommer att fortsätta på. Därför kommer mitt förslag till omreglering att ta sin utgångspunkt i propositionen som förelåg avskaffandet av hyresregleringen 1968, det vill säga bruksvärdesreformen.

Den här utgångspunkten innebär även att hyresförhandlingslagen helt avvecklas, de förändringar som görs nedan lämnar inget behov av den. Hyresförhandlingslagen kan dock fortsatt tillämpas, men i ett annat syfte än den har i dag.

Bruksvårdssystemet används ofta som synonymt med hyresreglering. Min uppfattning är att det är felaktigt. Bruksvårdssystemet, åtminstone i sin ursprungliga form (med vissa undantag), var ett system som säkerställde ett visst skydd för sittande hyresgäster, samtidigt som det möjliggjorde en friare hyressättning i nya kontrakt, jämfört med den tidigare hyresregleringslagen.

Det stora problemet är att bruksvärdet har utvecklats med hänsyn till hyresförhandlingslagen, där hyreslägenheters *bruksvärde* ska prövas mot likvärdiga lägenheter med *förhandlade* hyror. Det stora reglerande elementet ligger i just hyresförhandlingslagen, som i sin tur reglerar hur hyror sätts genom bruksvärdet.

Det får helt enkelt erkännas att avsikten att omreglera hyresmarknaden genom att avskaffa hyresregleringen misslyckats. En stor del av problemet är hyresförhandlingslagen, vilket även framgår av det tidigare återgivna citatet från Palm, Wevle och Victorin: ”Det innebär att det svenska hyressättningsssystemet egentligen inte har något med bruksvärdering att göra, utan utgör ett system för förhandlad hyresreglering.”²⁰⁸

Resultatet har i stället blivit ytterligare en hyresreglering. Om detta var avsikten eller inte blir egentligen ointressant. Jag ser

208. Palm, Wevle och Victorin (1992), s. 88.

dock försöket som gott, och det finns en möjlighet att uppnå det önskade resultatet, det vill säga en marknad där problemen med långa köer, ombildningar och svarthandel försvinner, utan att vi för den sakens skull hamnar i en marknad helt utan besittningsskydd för hyresgästen.

Nedan följer mitt förslag till förändringar i hyreslagen, dessa ligger sida vid sida med det ursprungliga förslaget från 1968 i de paragrafer där förändringar kan vara önskvärda.

Den första förändringen gäller § 3. För att säkerställa besittningsskydd för hyresgästen är det nödvändigt att hyran är långsiktigt överblickbar. Plötsliga hyreshöjningar motverkar just detta, eftersom det kan medföra att hyresgästen inte längre har råd att bo kvar i lägenheten. Jag väljer här att introducera ett minimikrav om att fastighetsägare ska *erbjuda* minst tioårskontrakt, men det ska stå hyresgästen fritt att välja en kortare avtalsperiod, precis som det ska stå hyresvärden fritt att erbjuda en längre.

En intressant fråga är huruvida det här är en detalj som verkligen är nödvändig att lagstifta om. Fastighetsägaren har inget intresse av vakanser, och avflyttande hyresgäster innebär en kostnad för denne. Detta faktum gör det troligt att långa kontrakt skulle erbjudas av flertalet hyresvärdar även på en fri marknad, där detta inte regleras.

Det bör även noteras att förslaget till bestämmelse inte innebär någon inskränkning i hyressättningen. Det bör förväntas att hyran, i de fall hyresgästen väljer att ingå ett tioårskontrakt, troligen kommer att överstiga hyran för ett ettårskontrakt. En enkel analogi kan göras till marknaden för bolån där det erbjuds, utan att regelverket stipulerar det, lån med räntor för olika bindningstider. Hushållen kan då betala för att försäkra sig om att säkert veta vad ränteutgiften kommer att vara över en kommande period.

Vissa undantag kan dock komma att behövas. På dagens hyresmarknad finns olika typer av tidsbegränsade hyresavtal. Detta gäller exempelvis för studentboenden. För dessa prövas rätten att

<i>(Dåvarande lydelse)</i>	<i>(Föreslagen lydelse)</i>
<i>Hyrestid och uppsägning 3 §.</i>	<i>Hyrestid och uppsägning 3 §.</i>
Är hyresavtal träffat för bestämd tid, skall, om hyresförhållandet vid hyrestidens utgång varat längre än nio månader i följd, uppsägning alltid ske för att avtalet skall upphöra att gälla vid hyrestidens utgång. Innehåller avtal, som skall uppsägas för att upphöra vid hyrestidens utgång, ej bestämmelse om uppsägningstid, skall uppsägningen ske, om hyrestiden är 1. längst en vecka, senast en dag i förväg, 2. längre än en men längst två veckor, senast två dagar i förväg, 3. längre än två veckor men längst tre månader, senast en vecka i förväg, 4. längre än tre men längst sex månader, senast en månad i förväg, 5. längre än sex månader men längst ett år, senast tre månader i förväg, 6. längre än ett men längst fem år, senast sex månader i förväg, 7. längre än fem år, senast ett år i förväg. Saknar avtalet bestämmelse om verkan av utebliven uppsägning och uppsäges det ej inom rätt tid, anses det förlängt, om hyrestiden överstiger nio månader, på ett år och i annat fall på tid som motsvarar hyrestiden.	Hyresavtal för bestämd tid om minst 10 år skall träffas, om hyresgästen begär det. Under hyrestiden skall då hyran uppräknas årligen med konsumentprisindex. Är hyresavtal träffat för bestämd tid, skall, om hyresförhållandet vid hyrestidens utgång varat längre än nio månader i följd, uppsägning alltid ske för att avtalet skall upphöra att gälla vid hyrestidens utgång. Innehåller avtal, som skall uppsägas för att upphöra vid hyrestidens utgång, ej bestämmelse om uppsägningstid, skall uppsägningen ske, om hyrestiden är 1. längst en vecka, senast en dag i förväg, 2. längre än en men längst två veckor, senast två dagar i förväg, 3. längre än två veckor men längst tre månader, senast en vecka i förväg, 4. längre än tre men längst sex månader, senast en månad i förväg, 5. längre än sex månader men längst ett år, senast tre månader i förväg, 6. längre än ett men längst fem år, senast sex månader i förväg, 7. längre än fem år, senast ett år i förväg. Saknar avtalet bestämmelse om verkan av utebliven uppsägning och uppsäges det ej inom rätt tid, anses det förlängt, om hyrestiden överstiger nio månader, på ett år och i annat fall på tid som motsvarar hyrestiden.

bo kvar kontinuerligt mot att den boende uppfyller kravet om att vara aktivt studerande. I dag finns även så kallade rivningskontrakt, som ger en hyresvärd möjlighet att hyra ut en lägenhet med begränsningar i besittningsrätten under en tidsbegränsad period. Sådana möjligheter bör behållas.

Sett utifrån dagens hyresmarknad, där besittningsskyddet varar för evigt innebär den här bestämmelsen naturligtvis en försämring. Men här behöver dock någon typ av avvägning göras mellan sittande hyresgästers intressen och potentiella hyresgästers intressen.

Ett evigt besittningsskydd kräver också en evig reglering av hyrorna, och en evig reglering av hyrorna skapar i all evighet en rad problem som jag här försöker lösa. När avtalet så omförhandlas, antingen för en hyresgäst som vill bo kvar efter den ursprungliga hyresperioden, eller för en ny hyresgäst, bör hyran få sättas som om det vore ett nytt hyresavtal. Detta säkerställer kontinuerliga anpassningar till jämviktsnivån för hyrorna.

Som övergångsregel skulle man här kunna erbjuda alla nuvarande hyresgäster dessa tioårskontrakt, med start i den ursprungliga hyran. Denna kan sedan höjas med ett antal procent varje år, för att vid kontraktsutgången justeras till rådande jämviktsnivå.

Redan i dag finns möjligheter för fastighetsägare att köpa ut sina hyresgäster ur deras kontrakt. Detta kan exempelvis tillämpas vid stora renoveringar, eller som ett sätt att själv ombilda alla lägenheter och sälja dem som bostadsrätter. Den möjligheten kommer att påskynda processen att nå en jämviktsfördelning, som annars skulle kunna dröja hela tioårsperioden.

Om hyresgäster blir medvetna om värdet som deras kontrakt betingar, kommer de snart bli varse att detta värde minskar år för år fram till dess att tioårsperioden är slut, och jämviktshyror tillåts i de omförhandlade kontrakten. Det här kan förtydligas med ett räkneexempel.

Låt säga att subventionen, det vill säga differensen mellan den faktiska hyran och jämviktshyran är 5 000 kronor i månaden, och att hyresgästens diskonteringsränta är fem procent. Övergångsregeln säkerställer att hyresgästen får ta del av hela den här subventionen de kommande tio åren. Direkt vid övergången till de nya bestämmelserna som på sikt resulterar i jämviktshyra kommer hyresgästens kontrakt att vara värt 470 000 kronor.

Efter ett år, när endast nio år återstår av kontraktstiden och den garanterade subventionen har kontraktets värde sjunkit till 434 000 kronor. Utöver hyran har hyresgästen burit en kostnad om 36 000 kronor i form av värdeminskning av kontraktet. Den årliga kostnaden av förbrukade subventioner ökar dessutom ju längre in kontraktet hyresgästen kommer, eftersom nuvärdet av varje års subvention blir högre ju närmre vi kommer slutet. Detta ger alltså ett tydligt pris för att stanna i lägenheten, om hyresgästen väljer det.

Ingemar Ståhl är inne på samma linje i ett kapitel i vänboken till Nils-Eric Sandberg.²⁰⁹ Där föreslås dessutom att den svarta handeln under en övergångsperiod av fortsatt hyresreglering, exempelvis tio år, görs helt legal. Oavsett om nuvarande hyresgäster tillåts sälja tillbaka hyreskontraktet till hyresvärden, eller till någon annan på en öppen marknad, resulterar ett sådant förslag i en samhällsekonomiskt effektiv fördelning av bostäderna, samtidigt som nuvarande hyresgäster får en kompensation.

Förslaget är inte nytt, utan har presenterats av bland andra Assar Lindbeck i boken *Hyreskontroll*. Roland Andersson och Bo Söderberg presenterade också de ett antal sätt att kompensera nuvarande hyresgäster i en artikel i *Ekonomisk Debatt* 2002, däribland att hyresgäster skulle få rätt att sälja sina reglerade kontrakt. Alla sätt att kompensera sittande hyresgäster baseras dock i ett antagande om att vi vill bevara den allokering av värden som nu råder.

209. Kapitlet är återgivet i Jonung och Jonung (2018).

I § 4 reglerades förlängning av hyreskontrakt vid hyrestidens utgång. I den ursprungliga lydelsen förnyades ett hyreskontrakt med bestämd kontraktstidsperiod på obestämd tid i de fall hyresvärden inte meddelat hyresgästen något annat.

Besittningsrätt på obestämd tid är ett väldigt starkt besittningsskydd. Jag har i förändringen av bestämmelsen, i § 3, argumenterat för att ett minimikrav är att hyresgästen erbjuds ett hyreskontrakt med bestämd hyrestid på tio år till en förutsägbar hyra.

Jag ser det som ett tillräckligt starkt skydd för sittande hyresgäster. Ett ännu starkare skydd, det vill säga besittningsrätt

<i>(Dåvarande lydelse) 4 §.</i>	<i>(Föreslagen lydelse) 4 §.</i>
Är hyresavtal träffat för bestämd tid utan förbehåll om uppsägning och har hyresförhållandet vid hyrestidens utgång icke varat längre än nio månader i följd, anses avtalet förlängt på obestämd tid, om hyresgästen suttit kvar i lägenheten en månad efter hyrestidens utgång utan att hyresvärden anmodat honom att flytta.	Är hyresavtal träffat för bestämd tid utan förbehåll om uppsägning och har hyresförhållandet vid hyrestidens utgång icke varat längre än nio månader i följd, anses avtalet förlängt med den ursprungligen avtalade kontraktstiden, om hyresgästen suttit kvar i lägenheten en månad efter hyrestidens utgång utan att hyresvärden anmodat honom att flytta.
Är hyrestiden ej bestämd, skall den, om uppsägningstid icke avtalats, utgå en månad efter uppsägning eller, såvida hyresförhållandet varat längre än ett år, på den fardag som inträffar närmast efter tre månader från uppsägningen. Beror hyresförhållandet av annan anställning än som avses i 46 § första stycket 7, har hyresgästen alltid rätt till en uppsägningstid av minst en månad.	Är hyrestiden ej bestämd, skall den, om uppsägningstid icke avtalats, utgå en månad efter uppsägning eller, såvida hyresförhållandet varat längre än ett år, på den fardag som inträffar närmast efter tre månader från uppsägningen. Beror hyresförhållandet av annan anställning än som avses i 46 § första stycket 7, har hyresgästen alltid rätt till en uppsägningstid av minst en månad.
Fardagar är den 1 april och den 1 oktober.	Fardagar är den 1 april och den 1 oktober.

på obestämd tid till indexerade hyror, riskerar att diskrepansen mellan faktiska hyror och betalningsvilja återigen blir alltför stor, vilket kommer att skapa incitament för de negativa effekter och symptom som ska motverkas. En avvägning är därför nödvändig, där en viss inskränkning i besittningsskyddet möjliggör att problemen elimineras, eller åtminstone blir negligerbara.

Förslaget är här i stället att hyreskontrakt förnyas, med samma villkor när det gäller hyrestid som det ursprungliga kontraktet, i det fall hyresvärden inte meddelar hyresgästen annat, precis som det för närvarande ser ut på lokalhyresmarknaden.

Indexeringen av hyrorna är även den en intressant diskussion. Här finns många möjligheter att välja mellan. Ett tänkbart alternativ skulle kunna vara att justera hyrorna med inflationen på årsbasis, ett annat skulle kunna vara att hyrorna följer ett index som baseras på boendekostnader.

Det senare skulle innebära en kontinuerlig anpassning till jämviktsnivån, men skulle kunna riskera relativt höga hyreshöjningar på årsbasis, vilket motverkar besittningsrätten. Ett alternativ till indexering av hyrorna under avtal är att behålla dagens förhandlingsordning.

Förhandlingen skulle då inskränkas till att endast röra lägenheter där förhandlingsordning är upprättad och där hyresavtal har ingåtts under avtalsperioden. Hyresförhandlingarna skulle då endast gälla hyror för befintliga hyresgäster, och inte hyror för vakanta hyreslägenheter.

Hyresgästens rätt att överlåta hyreskontraktet på annan person reglerades i den ursprungliga lydelsen av § 32 till 36. Här regleras exempelvis förfarandet mellan makar vid frånfälle eller skilsmässa.

Det är inte ett orimligt skydd att hyreskontraktet i dessa fall ska kunna överlåtas på andra. Här regleras även överlåtelse av lokaler som är tänkta att användas för affärsverksamhet, där hyreskontraktet bör kunna överlåtas i de fall verksamheten överläts åt annan.

I § 35 regleras överlåtelse genom byte. På en fungerande marknad, där hyreskontraktet saknar ett egentligt värde, finns heller inget behov av någon möjlighet att byta lägenheter mellan hyresgäster. Mitt förslag är därför att ta bort bytesrätten. Det är dock möjligt att sådana byten ändå kommer att förekomma, men då med fastighetsägarens godkännande.

Ett sådant byte skulle kunna minska fastighetsägarens transaktionskostnad, där hyresgästen i stället hittar en framtida hyresgäst. Vid ett sådant byte kan det stå fastighetsägaren fritt att hyra ut lägenheten på samma kontraktsvillkor som den avflyttande hyresgästen haft, eller upprätta ett nytt avtal, där då bestämmelsen i § 3 blir aktuell.

<i>(Dåvarande lydelse) 35 §.</i>	<i>(Föreslagen lydelse) 35 §.</i>
Hyresgästen får överlåta hyresrätten till bostadslägenhet i syfte att genom byte erhålla bostad i annan under hyres- eller bostadsrätt upplåten lägenhet, om hyresnämnden lämnar tillstånd till överlåtelsen. Sådant tillstånd skall lämnas, om hyresgästen har beaktansvärda skäl för bytet och detta kan äga rum utan påtaglig olägenhet för hyresvärden. Har hyresgästen erhållit lägenheten genom byte och innehaft lägenheten mindre än tre år, får tillstånd dock lämnas endast om synnerliga skäl föreligger. Första stycket gäller ej, om	(35 § utgår)
1. lägenheten är förhyrd i andra hand,	
2. lägenheten utgör del av upplåtarens bostad,	
3. lägenheten är belägen i enfamiljshus som icke är avsett att uthyras varaktigt eller i tvåfamiljshus,	
4. upplåtaren innehar lägenheten med bostadsrätt,	
5. hyresförhållandet ej varat längre än nio månader i följd	

<i>(Dävarande lydelse) 48 §.</i>	<i>(Föreslagen lydelse) 48 §.</i>
Vid förlängning av hyresavtal är hyresgästen skyldig att godtaga den hyra som hyresvärden fordrar. Om hans krav är oskäligt, skall dock hyran utgå med skäligt belopp. Fordrad hyra är att anse som oskälig, om den väsentligt överstiger hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Annat av hyresvärden uppställt villkor skall gälla, om det ej strider mot god sed i hyresförhållanden eller eljest är obilligt. Hyrestiden skall dock utgöra ett år med tre månaders uppsägningstid, om ej annan hyres- eller uppsägningstid av särskild anledning är lämpligare. I den mån ändring i hyresvillkoren ej påkallas, skall samma villkor som förut gälla. I ort för vilken förordnande enligt 54 § gäller skall vid tillämpning av första stycket tredje punkten bortses från lägenhet vars hyra icke är rimlig med hänsyn till det allmänna hyresläget i orten för närmast jämförliga lägenheter i nybyggda bostadshus. Träffas vid förlängning av hyresavtal överenskommelse om hyran eller annat villkor, gäller överenskommelsen utan hinder av bestämmelserna i första och andra styckena.	Vid förlängning av hyresavtal är hyresgästen skyldig att godtaga den hyra som hyresvärden fordrar. Om hans krav är oskäligt, skall dock hyran utgå med skäligt belopp. Fordrad hyra är att anse som oskälig, om den väsentligt överstiger förstagångshyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga och där hyresavtal ingåtts på frivillig basis under den senaste tolv månadersperioden. Annat av hyresvärden uppställt villkor skall gälla, om det ej strider mot god sed i hyresförhållanden eller eljest är obilligt. Hyrestiden skall dock utgöra ett år med tre månaders uppsägningstid, om ej annan hyres- eller uppsägningstid av särskild anledning är lämpligare. I den mån ändring i hyresvillkoren ej påkallas, skall samma villkor som förut gälla. Träffas vid förlängning av hyresavtal överenskommelse om hyran eller annat villkor, gäller överenskommelsen utan hinder av bestämmelserna i första och andra styckena.

<i>(Dåvarande lydelse) Prövning av förstagångshyra i vissa orter 54 §.</i>	<i>(Föreslagen lydelse) Prövning av förstagångshyra i vissa orter 54 §.</i>
Konungen äger förordna, att 55 § skall tillämpas i ort där särskild uppmärksamhet är påkallad till förekommande av sådan hyresstegring för bostadslägenhet som icke är godtagbar från samhällssynpunkt.	(54 § utgår)
55 §. I ort för vilken förordnande enligt 54 § gäller får hyresvärd eller hyresgäst begära att hyresnämnden prövar hyra som avtalats vid lägenhetens upplåtande till hyresgäst eller därefter innan hyresförhållandet varat längre än nio månader i följd (förstagångshyra). Detta gäller dock icke lägenhet som utgör del av upplåtarens egen bostad. Vid prövning enligt första stycket äger 48 § motsvarande tillämpning. Nedsättes förstagångshyra, skall den lägre hyran gälla från och med månaden närmast efter den då prövning av hyran påkallades. Begäres ej prövning av förstagångshyra inom ett år från det hyresförhållandet började, är rätten till sådan prövning förlorad.	(55 § utgår)

Ett av de stora problemen med dåvarande bestämmelser är särreglerna för så kallade bristorter. I stället för att hyran här skulle provas mot hyror för lägenheter för vilket bruksvärdet överensstämmer, skulle den provas mot nyproduktionen, som till stor del bestod av subventionerade, kommunalt ägda bostäder.

Detta kom senare att utvidgas till att gälla alla orter, oavsett om brist förelåg eller inte. Förslaget här innebär att den här bestämmelsen tas bort helt: hyror bör överallt provas mot hyror för likvärdiga lägenheter med avtal *som ingåtts på frivillig basis*.

Det är viktigt att hyror provas mot hyrorna för lägenheter där avtal ingåtts nyligen. Om de tidigare föreslagna tioårskontrakten skulle bli praxis innebär det en viss risk för eftersläpning av hyrorna för vissa lägenheter i orter där efterfrågan stiger medan utbudet inte förändras, exempelvis Stockholms innerstad.

Att då pröva hyran mot hyran för en lägenhet där kontrakt skrivits för exempelvis åtta år sedan riskerar att hyran sätts på en alltför låg nivå, vilket återigen kan motverka de positiva effekter som vi vill uppnå med förändringar i lagstiftningen.

Hans Lind diskuterar i boken *Bostadshyrorna och rimligheten* ett antal tänkbara regleringar av hyror. En av detaljerna som diskuteras är ett skydd även för nya hyresgäster, det vill säga så som vår nuvarande hyresreglering fungerar.

De ursprungliga bestämmelserna för bruksvärdessystemet innehöll ett sådant skydd, i vissa orter. Man kan dock fråga sig om nyblivande hyresgäster behöver ett sådant skydd. Hans Lind uttrycker det som följer:

Behovet av regler som gör det möjligt att pröva rimligheten i hyran i ett nytt kontrakt är betydligt mindre än regler för att skydda en befintlig hyresgäst. Det är rimligt att ställa krav på den som ingår ett så viktigt avtal som ett hyresavtal att skaffa sig information om läget på marknaden. Dessutom är ju problemen med att flytta mindre om man inte är inbodd.²¹⁰

210. Lind (2000), s. 54.

Hans Lind drar ändå slutsatsen att det nog bör finnas en sådan reglering, baserat på att marknaden annars skulle kunna locka till sig spekulativa investerare som tar ut ockerhyror, ”ungefär som det finns taxiföretag med affärsiden att ta ut ockerpriser av oinformerade personer vid en flygplats”.²¹¹

Mitt förslag här innebär att möjligheten att pröva förstagångshyror tas bort. Till största delen för att det, som Hans Lind påpekar i citatet ovan, inte är orimligt att ställa krav på de som ingår hyresavtal, men även för att möjligheten att pröva förstagångshyror skulle kunna leda till ett icke önskvärt strategiskt beteende från blivande hyresgästers sida, där de kan lägga ett uppenbart överbud för att få en lägenhet, i vetskap om att hyran kan prövas och sänkas till en lägre nivå.

Eftersom förfarandet att hitta ett nytt boende innebär ett betydligt större åtagande, än att exempelvis hitta en taxi på en flygplats, är det också sannolikt att hyresgäster faktiskt kommer att bära den extra sökkostnaden för att tillgodogöra sig information om marknaden innan de ingår avtal.

Bostäder för hushåll med låga inkomster

Att den fördelning av bostäder som råder på den nuvarande reglerade hyresmarknaden också skulle vara den fördelning som skulle råda på en avreglerad bostadsmarknad är föga troligt. I *Bostadsbristen* av Ragnar Bentzel, Assar Lindbeck och Ingemar Ståhl lyfts en viktig aspekt fram:

Det finns emellertid anledning att erinra om att en avveckling av bostadsbristen genom en övergång till jämviktsprisbildning inte innebär en ökad genomsnittlig boendetäthet eller någon på annat sätt minskad genomsnittlig bostadsstandard. Det totala bostadsbeståndet påverkas i och för sig inte momentant av en förändring i marknadsförhållandena och de som står i bostadskön utan egen lägenhet bor ju redan någonstans. Vad som skulle

211. Lind (2000), s. 55.

ske vid en övergång till en jämviktsmarknad vore endast en omfördelning av bostäder.²¹²

Påståendet är korrekt, men från den enskildes, eller från politikens, perspektiv är det en klen tröst att den *genomsnittliga* boendetätheten inte påverkas om den *individuella* boendetätheten ökar och man i stället tvingas bo på mindre yta, eller ta in inneboende.

Det bör förtydligas att en del av den här omfördelningen är önskvärd. Vissa hushållstyper har på grund av hyresregleringen en bostadskonsumtion som vida överstiger vad de på en fri marknad skulle vara villiga att efterfråga, samtidigt som samhället troligtvis villigt skulle acceptera en sådan sänkning av hushållets boendestandard.

Som exempel kan nämnas ensamhushåll som bor i egna lägenheter. Att dessa hushåll i större utsträckning behöver trängas ihop genom att bli inneboende är möjligen en sänkning av deras boendestandard som inte skulle uppfattas som alltför negativ från samhällets sida.

Ett annat exempel är en tvåbarnsfamilj med två sammanboende vuxna. Om deras boendestandard, vad gäller utrymme, skulle komma att förändras drastiskt, exempelvis från en trea till en etta, samtidigt som deras lägesstandard inte är nämnvärt hög skulle det i stället troligtvis uppfattas som något negativt och värt att motverka av samhället.

Hur bostadsfrågan ska lösas för de hushåll som efter omfördelningen inte klarar av att själva efterfråga den lägsta accepterade boendestandard som samhället kräver är en öppen fråga. Det finns, förenklat, två sätt att lösa problemet: 1. genom riktade subventioner direkt till hushållen, 2. genom riktade subventioner till fastighetsägare som erbjuder subventionerade, behovsprövade hyror, det vill säga social housing.

212. Bentzel, Lindbeck och Ståhl (1963), s. 76.

Riktade subventioner till hushållen kan genomföras på ett antal olika sätt, antingen genom ett tillskott av inkomster – eller genom att hushållen ges hyresrabatter. Vi har redan klargjort att bostäder är en normal vara, vilket innebär att konsumtionen av bostäder ökar med ökande inkomster, eller att inkomstelasticiteten är positiv för att uttrycka det i ekonomiska termer.

Vi har dessutom klargjort att en hyressänkning, vid konstant-hållna inkomstnivåer, också resulterar i en ökad bostadsefterfrågan. Detta är det stora problemet med hyresreglering. För att uppnå en maximal effekt, om målet är att styra bostadskonsumtionen i önskvärd riktning, innebär den bästa utformningen av stödet en hyresrabatt.

Om stödet i stället utformas som ett tillskott av inkomst, där hushållet självt får välja vad pengarna ska läggas på, uppnås endast den första effekten, det vill säga att bostadskonsumtionen ökar för att inkomsten ökar (i ekonomiska termer benämns detta som en *inkomsteffekt*).

Om stödet i stället lämnas som en hyresrabatt uppnås båda effekterna, bostadskonsumtionen ökar för att inkomsten stigit, och för att bostaden har blivit relativt billigare (den här andra effekten benämns i ekonomiska termer som en *substitutions-effekt*). Beroende på hur det offentliga ser på hushållens frivilliga val av bostäder, det vill säga om de accepterar eller inte accepterar hushållets frivilliga val av bostad, kan stödet således i olika grad utformas för att styra just det valet.

Att lämna stödet genom subventionerade bostäder, så kallad social housing, är också möjligt. Även här finns en mängd tänkbara sätt att utforma systemet. En vanlig föreställning är att sådana bostäder kommer att åstadkommas genom att hela bostadsområden upplåts som sociala bostäder, som endast tilldelas hushåll med låga inkomster.

Kritiken brukar då vändas mot att ett sådant system med nödvändighet kommer att bli segregering, då endast en viss typ av

hushåll (de med låga inkomster) ges möjlighet att flytta in i områdena. Men det är förstås inte nödvändigt att utforma stödet på ett sådant sätt. Man kan också tänka sig att vissa lägenheter i alla byggnader upplåts med förtur baserat på inkomster. Eftersom dessa bostäder inte kan tillkomma utan någon form av subvention, där en del av, eller i vissa fall hela, hyran betalas av skattekollektivet, kan det dock te sig rimligt att sådana bostäder inte kommer att finnas i alla områden.

Låt mig illustrera med ett exempel. Om en högsta tillåten hyra inom ett sådant system skulle vara 5 000 kronor per månad, och det finns ett antal områden där jämviktshyran varierar mellan 5 000 och 20 000 kronor per månad, blir det naturligt mer kostnadseffektivt att tillhandahålla dessa bostäder i de områden som ligger nära den nedersta gränsen, eftersom subventionen här inte behöver vara lika hög som de mest attraktiva områdena.

En förenklande omständighet för just Sverige är att det offentliga, genom kommunala bostadsbolag, redan äger ett stort antal bostäder som kan omvandlas till sociala bostäder genom att de hushåll ges förtur som samhället bestämmer sig för att vilja hjälpa.

Båda dessa system har naturligtvis sina problem. Det kanske tydligaste, som förekommer oavsett vilken väg man väljer att gå, är tröskeeffekter. Bostadsbidragen är normalt sett inkomstprövade, vilket innebär att de trappas av när inkomsten stiger.

Detta gör att marginaleffekten av en ökad inkomst blir mindre, vilket i sin tur resulterar i svagare incitament att göra något åt sin arbetsinkomst. Assar Lindbeck påpekade i sin bok *Hyreskontroll och bostadsmarknad* att sådana marginaleffekter kan avstyras genom att knyta bostadsbidraget till någon annan faktor än just inkomst, ”exempelvis barnantal eller diverse ’handikapp’ hos individen”.²¹³

213. Lindbeck och Blomquist (1972), s. 64.

Dagens system för bostadsbidrag fungerar dessutom precis så, utöver att bidraget prövas mot inkomst, prövas det även mot antalet barn. För sociala bostäder är det på samma sätt problematiskt med stigande inkomster, eftersom även dessa inkomstprövas. Ska hushållet vid stigande inkomst tvingas flytta från bostaden? Eftersom detta är förknippat med höga transaktionskostnader, som jag beskrivit tidigare, innebär en sådan bestämmelse också stora tröskeffekter för hushållen.

Det finns problem med alla tänkbara system, oavhängigt om vi väljer ett system med hyresreglering eller inte. Vi kan dock konstatera att det är möjligt att hitta en väg där de svagaste hushållen kan hjälpas på en marknad där vi övergått till jämviktsprissättning för hyreslägenheter. Assar Lindbeck klargör i slutet av sin bok skriven 1972:

Som jag försökt visa är emellertid dessa nackdelar med respektive system ”symmetriska”, i den meningen att det finns metoder att i hög grad eliminera nackdelarna med en bostadsmarknad med jämviktsprisbildning medan nackdelarna med en hyreskontrollerad marknad, med efterfrågeöverskott, i huvudsak är omöjliga att eliminera.²¹⁴

Min förhoppning är att jag på ett tydligt sätt visat att detta gäller än i dag.

214. Lindbeck och Blomquist (1972), s. 75.

KAPITEL 10.

AVSLUTNING

Vi var en gång av samma slag
Vi trodde bägge på alla löftena man gav
Men dagen gick och det blev kväll
Och ingenting förändrades av sig själv
Hoola Bandoola Band

Den här boken har visat på den grundläggande orsaken till de problem, i boken refererade till som symptom, som brukar diskuteras på den svenska hyresmarknaden: bostadsbrist, långa köer, ombildningar och svarthandel.

Den gemensamma faktorn för alla problem är *hyresregleringen* som skapar incitament till ombildningar, leder till långa köer för de mest attraktiva lägenheterna och dessutom fördelar dessa mest attraktiva lägenheter på ett regressivt vis, delvis genom bostadskön, men också genom en svart marknad för hyreskontrakt, där den med stora resurser har möjlighet att gå före kön.

Samtidigt finns en alldeles uppenbar politisk vilja att reducera de här problemen. Försök har gjorts sedan hyresregleringens införande, att genom en myriad av lagstiftning råda bot på de uppkomna problemen. Detta har skett samtidigt som bostadsmarknaden, och särskilt hyresmarknaden, kraftigt försämrats.

Där detta blir som mest tydligt är den politiska konsensus som råder om att bristen på hyresbostäder (som i själva fallet är orsakad av att prismekanismen är satt ur spel) kan lösas genom att produktionen av nya bostäder ökar. Det är endast synen på hur man ska åstadkomma det, genom subventioner eller regelförenklingar, som skiljer de politiska partierna åt. Sedan hyresregleringens införande 1942 har antalet bostäder per person i landet ökat drastiskt, och man undrar, när kommer det att vara nog?

Även vid den lilla genomsnittliga hushållsstorlek vi har i dag räcker bostäderna till, det är snarare fördelningen av dem det är fel på, och ett fördelningsproblem löses enklast med hjälp av prismekanismen.

Om politiker på allvar är intresserade av att komma tillrätta med problemen, och behålla en hyresmarknad i Sverige som kan vara ett alternativ för de som behöver en bostad, krävs det en reform av hyressättningen.

Att låta det nuvarande systemet fortsätta att gälla kommer med all säkerhet att förvärra problemen, köerna kommer att växa, fler hyresrätter kommer att ombildas och den svarta marknaden kommer, i takt med att köerna växer i fler och fler orter, få möjlighet att utbredas än mer.

Men det kommer att krävas politiskt mod. Det finns många som har stora privilegier att skydda, alla de som i dag sitter med kraftigt subventionerade hyreskontrakt, alla de som betalat pengar för sina hyreskontrakt och vid en omreglering skulle få se hela detta kapital försvinna. Den tidigare bostadsministern Peter Eriksson uttryckte saken på ett träffande sätt:

Man vill tala om de saker man upplever som vinnarfrågor. Det är få som känner att bostadspolitik är vinnarfrågor, därför att det alltid finns grupper som riskerar bli förlorare. Alla har sina intressen och värnar sina privilegier i det här systemet. Alla förändringar kommer vara negativt för någon.²¹⁵

215. I Rapports sändning den 26 juli 2018.

Med väl utformade socialpolitiska insatser kan en del av dessa förlorare dock kompenseras. Samma sak går inte att säga på den fortsatta marknaden, där många, särskilt unga hushåll eller nyligen anlända från andra länder, möter en omöjlig situation på dagens bostadsmarknad.

Lagstiftningen som styr bostadsmarknaden ska syfta antingen till samhällsekonomisk effektivitet eller rättvisa. Den ska också möjliggöra en fungerande bostadsmarknad. För att bostadsmarknaden ska vara behjälplig för alla krävs det en hyresmarknad som fungerar.

Givet att vi har hyresreglering och kommer att behålla en sådan, är både ombildningar och svarthandel, som tagits upp i den här boken, bra. De leder båda till en mer samhällsekonomiskt effektiv allokering av de befintliga lägenheterna. Hyresrätter som ombildas till bostadsrätter kommer därefter att fördelas till den som värderar dem högst på en marknad där fri prisbildning råder. Hyreskontrakt som säljs på en svart marknad säljs endast då båda parter bedömer transaktionen som attraktiv. Det resulterar i en bättre allokering än innan.

De långa bostadsköerna är i stället ett katastrofalt problem. Fördelning genom kö, i stället för fördelning genom pris, är en garant för en samhällsekonomiskt ineffektiv allokering av lägenhetsbeståndet. Det är möjligt att detta hade kunnat motiveras om allokeringen hade bedömts som mer rättvis än annars. Även det är tveksamt, då det sannolikt finns andra, betydligt mer effektiva politiska medel att omfördela inkomster. I den här boken visas dock att allokeringen inte är sådan att den kan uppfattas som rättvis.

Jag vill därför avsluta med att säga att hyresregleringen är både samhällsekonomiskt ineffektiv och orättvis. Det finns inga skäl att behålla den.

REFERENSER

Statliga utredningar

- SOU 1923:76 Förberedande utredning av vissa principer för reformeringen av hyresrätten.
- SOU 1933:14 Behovet av en utvidgning av bostadsstatistiken, jämte vissa därmed förbundna bostadspolitiska frågor.
- SOU 1938:22 Reformerad hyreslagstiftning.
- SOU 1942:14 Promemoria angående hyresreglering.
- SOU 1945:63 Slutbetänkande angivet av Bostadssociala Utredningen.
- SOU 1992:24. Avreglerad bostadsmarknad. Del I.
- SOU 1992:47. Avreglerad bostadsmarknad. Del II.
- SOU 2004:91 Reformerad hyressättning.
- SOU 2017:33 Stärkt ställning för hyresgäster.
- SOU 2017:86 Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning.
- SOU 2017:108. Lån och garantier för fler bostäder.

Propositioner

- Kungl. Maj:ts proposition nr 92 år 1904. Angående lån af statsmedel för beredande af tillfälle för arbetare att på landsbygden förvärfva egna hem.
- Kungl. Maj:ts Nåd. Proposition Nr 254 år 1917. Förslag till Lag med vissa bestämmelser mot oskälighyresstegring m. m.
- Kungl. Maj:ts proposition nr 166 år 1939. Förslag till Lag angående ändring i vissa delar av lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom.
- Kungl. Maj:ts Nåd. Proposition Nr 341 år 1942. Förslag till Lag om kontroll av upplåtelse och överlåtelse av bostadsrätt m.m.
- Kungl. Maj:ts Nåd. Proposition Nr 279 år 1946. Angående vissa åtgärder till främjande av bostadsförsörjningen.

- Kungl. Maj:ts proposition nr 141 år 1967 Bihang A. Förslag till Lag angående ändring i vissa delar av lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s.1) om nyttjanderätt till fast egendom.
- Kungl. Maj:ts proposition nr 91 år 1968. Förslag till Lag angående ändring i lagen den 19 juni 1942 (nr 429) om hyresreglering m.m. och om fortsatt giltighet av lagen.
- Kungl. Maj:ts proposition nr 161 år 1968. Förslag till Lag om förskott vid upplåtelse av bostadsrätt, m. m.
- Proposition 1981/82:169. Med förslag till åtgärder för att främja övergång från hyresrätt till bostadsrätt m.m.
- Proposition 1983/84:137. Med förslag till ändringar i hyreslagstiftningen.
- Proposition 1991/92:160. Om övergång från hyresrätt till bostadsrätt, m.m.
- Proposition 1998/99:101. Ombildning av hyresrätt till bostadsrätt m.m.
- Proposition 1998/99:122. Kommunala bostadsföretag.
- Proposition 2006/07:61. Vissa bostadspolitiska åtgärder.

Motioner

- Motion 1971:451. Om obligatorisk förmedling av nyproducerade och ledigblivna lägenheter genom kommunal bostadsförmedling.
- Motion 2000/01:Bo230. Livskvalitet i boendet.
- Motion 2000/01:Bo414. En bostadspolitik för framtiden.
- Motion 2001/02:Bo318. Framtidens boende.
- Motion 2001/02:Bo325. Bostadspolitik.
- Motion 2002/03:Bo3. Med anledning av prop. 2002/03:12 Olika bostadsrättsfrågor.
- Motion 2002/03:Bo4. Med anledning av prop. 2002/03:12 Olika bostadsrättsfrågor.
- Motion 2002/03:Bo238. Bostadspolitiken.

- Motion 2002/03:Bo267. Bostadspolitik.
- Motion 2003/04:Bo236. Valfrihet i boendet.
- Motion 2003/04:Bo257. Bostadspolitik.
- Motion 2003/04:Bo263. Bostadspolitik.
- Motion 2004/05:Bo302. Äganderätt och planfrågor.
- Motion 2004/05:Bo306. Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande.
- Motion 2005/06:Bo276. Bostadspolitik.
- Motion 2004/05:Bo309. Valfrihet i boendet.
- Motion 2005/06:Bo335. En bostadspolitik för framtiden.
- Motion 2005/06:Bo336. Enklare bostadsäggande för unga och låginkomsttagare.
- Motion 2009/10:C357. Enkel majoritet vid bostadsrättsombildning.
- Motion 2010/11:C295. Rättssäkerhet vid ombildning till bostadsrätt.
- Motion 2010/11:C363. Enkel majoritet vid bostadsrättsombildning.
- Motion 2011/12:C360. Enkel majoritet vid bostadsrättsombildning.
- Motion 2012/13:C335. Enkel majoritet vid bostadsrättsombildning.
- Motion 2012/13:C400. En social och ekologisk bostadspolitik för alla.
- Motion 2013/14:C369. Enkel majoritet vid bostadsrättsombildning.
- Motion 2014/15:1928. Ombildningar till bostadsrätt.
- Motion 2016/17:1736. Bra bostäder åt alla.

Litteratur och övriga tryck

- Alonso, W. (1964). *Location and land use: Toward a general theory of land rent*. Harvard University Press, Cambridge.
- Alston, R. M., Kearn, J. R. och Vaughan, M. B. (1992). Is There a Consensus among Economists in the 1990's? *The American Economic Review*, 82(2), 203–209.
- Andersson, H. och Nuder, A. (1977). *Rättighet eller handelsvara? Den bostadspolitiska debatten inför 1980-talet*. Tidens Förlag, Stockholm.
- Andersson, O. (2014). *Hitta hem: Stockholm och bostadsbristen*. Dokument Press.
- Andersson, R. och Söderberg, B. (2002). Hur kan en avveckling av hyresregleringen genomföras? *Ekonomisk Debatt*, 30(7), 633–644.
- Arnott, R. (1995). Time for revisionism on rent control? *Journal of Economic Perspectives*, 9(1), 99–120.
- Arnott, R. (2003). Tenancy rent control. *Swedish Economic Policy Review* 10, 89–121.
- Arnstberg, K. O. (2000). *Miljonprogrammet*. Carlsson, Stockholm.
- Bengtsson, B. (1992a). *Hyra och bruksvärde – om hyrespolitikens intentioner*. Statens institut för byggnadsforskning, Gävle.
- Bengtsson, B. (1992b). Bostadsbrist – På marknaden och i politiken. Statens institut för byggnadsforskning och Boverket.
- Bengtsson, B. (2001). Housing as a social right: Implications for welfare state theory. *Scandinavian Political Studies*, 24(4), 255–275.
- Bengtsson, B. (2016). Myter om den svenska hyrespolitiken. Kapitel 2 i CRUSH . 13 myter i bostadsfrågan. Dokument Press, Årsta.
- Bengtsson, B., Annaniassen, E., Jensen, L., Ruonavaara, H. och Sveinsson, J. R. (2013). *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik*

- i jämförande historiskt ljus. Égalité, Malmö.*
- Bengtsson, I. (2017). Behovet av nya bostäder: Implikationer av bostäders och hushålls heterogenitet. *Plan*.
- Bengtsson, I. och Kopsch, F. (2019). Missgynnans hyresrätten av skattesystemet? *Ekonomisk Debatt* 47(4), 57–69.
- Bentzel, R., Lindbeck, A. och Ståhl, I. (1963). *Bostadsbristen. En studie av prisbildningen på bostadsmarknaden*. Stockholm.
- Borg, L., Lind, H., och Lundström, S. (2008). Bostadsbyggnadsbehov och bostadsbyggande i storstadsregionerna. KTH/Nutek, Stockholm.
- Boverket (2008). Hyreskontrakt via kommunen. Sekundära bostadsmarknaden 2008. Boverket oktober 2008.
- Boverket (2011). Sociala hyreskontrakt via kommunen. Den sekundära bostadsmarknadens kvantitativa utveckling efter år 2008. *Rapport 2011:33*. Boverket december 2011.
- Boverket (2013). Bostadsbristen och hyressättningssystemet – ett kunskapsunderlag. Marknadsrapport. Boverket november 2013.
- Boverket (2014). Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden 2013. De sociala hyreskontraktens kvantitativa utveckling åren 2008–2013. *Rapport 2014:36*. Boverket december 2014.
- Boverket (2015). Kommunens kostnader för boendelösningar till personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden. *Rapport 2015:31*. Boverket augusti 2015.
- Boverket (2017). Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster. *Rapport 2017:30*. Boverket november 2017.
- Caesar, C. (2016). *Municipal Landownership and Housing in Sweden. Exploring links, supply and possibilities*. Doctoral thesis in real estate planning and land law. KTH, Stockholm.
- Donner, H., Englund, P. och Persson, M. (2017). Distributional Effects of Deregulating the Stockholm Rental Housing Market: Report to the Swedish Fiscal Policy Council.

- Ekdahl, G. (1950). *Bostadsbristen och den ekonomiska politiken*. Tiden, Stockholm.
- Elmgren, B., Holmqvist, H.-E. och Lundgren, S. (1983). Socialdemokratin och 70-talets val. Utredningsrapport nr 1/83. Socialdemokraterna, Stockholm.
- Enström Öst, C., Söderberg, B. och Wilhelmsson, M. (2014). Household allocation and spatial distribution in a market under ("soft") rent control. *Journal of Policy Modeling*, 36(2), 353–372.
- Fastighetsägarna (2006), Missbruket av bytesrätten – en rapport om svarthandeln med hyreslägenheter i Stockholm. Stockholm.
- Glaeser, E. L. (2003). Does rent control reduce segregation? *Swedish economic policy review* 10, 179–202.
- Glaeser, E. L. och Luttmer, E. F. (2003). The misallocation of housing under rent control. *American Economic Review*, 93(4), 1027–1046.
- Granath Hansson, A. och Lundgren, B. (2018). Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria. *Housing, Theory and Society*, 36(2), 149–166.
- Grander, M. (2017). New public housing: a selective model disguised as universal? Implications of the market adaptation of Swedish public housing. *International Journal of Housing Policy*, 17(3), 335–352.
- Heckscher, E. (1948). Hyror och valutareglering. *Dagens Nyheter*, 15 maj 1948.
- Hyresgästföreningen (2017). Handel med hyreskontrakt – En enkätstudie. Hyresgästföreningen, maj 2017.
- Hyresgästföreningen (2017). Nyproduktion och renoveringar av hyresrätter – en för lönsam affär? Hyresgästföreningen, mars 2017.
- Johansson, A. Bostadsbristens orsaker, *Balans* (Tidskrift), nr 3, 1949.

- Johansson, A. Bostadspolitiken, kapitel i Palme, S. U. (1962). *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*.
- Johannesson, G. (1978). *Från köpstad till storkommun*. Natur och kultur, Stockholm.
- Jonsson, R. (1992). *Variation i hyresnivå mellan kommuner*. Finansdepartementet Ds 1992:75, Stockholm.
- Jonung, L. (1978). C. Jackson Grayson, Jr med Louis Nebb: Confessions of a Price Controller. *Ekonomisk Debatt*, 6(8), 618–621.
- Jonung, C. och Jonung, L. (2018). *Ingemar Ståhl – en ekonom för blandekonomin*. Dialogos, Stockholm.
- Jonung, L. och Rydenfelt, J. (1984). *Prisregleringen, företagen och förhandlingsekonomin*. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm.
- Jörnmark, J. (2005). Bostadsrätterna, allmännyttan och lagarna, Working Paper No. 75). The Ratio Institute, Stockholm
- Kemeny, J., Kersloot, J. och Thalmann, P. (2005). Non-profit housing influencing, leading and dominating the unitary rental market: Three case studies. *Housing Studies*, 20(6), 855–872.
- Kettunen, H., och Ruonavaara, H. (2015). Discoursing deregulation: the case of the Finnish rental housing market. *International Journal of Housing Policy*, 15(2), 187–204.
- Knight, F. H. (1949). Truth and Relevance at Bay. *The American Economic Review*, 39(6), 1273–1276.
- Kopsch, F. (2019). *Reglering av hyresmarknader*. Underlagsrapport till Finanspolitiska rådet.
- Lind, H. (1994). Hur skulle en fri marknad för hyreslägenheter fungera? Meddelande 5:38, Inst. Fastigheter och Byggnad, KTH, Stockholm.
- Lind, H. (2000). *Bostadshyrorna och rimligheten – om behovet av en ny hyresreglering*. Agora, Stockholm.

- Lind, H. (2001). Rent regulation: A conceptual and comparative analysis. *International Journal of Housing Policy*, 1(1), 41–57.
- Lind, H. (2016). *Åtkomliga bostäder*. SNS Förlag, Stockholm.
- Lind, H. och Hellström, A. (2006). Market rents and economic segregation: Evidence from a natural experiment. *International Journal of Housing Policy*, 6(2), 167–189.
- Lindbeck, A. (1970). *Den nya vänsterns politiska ekonomi*. Aldus/Bonnier, Stockholm.
- Lindbeck, A. och Blomquist, N. S. (1972). *Hyreskontroll och bostadsmarknad*. Industriens utredningsinstitut, Stockholm.
- Lindbeck, A. (2012). *Ekonomi är att välja*. Albert Bonniers Förlag, Stockholm.
- Listerborn, C. (2018). *Bostadsojämlikhet. Röster om bostadsnöden*. Premiss, Stockholm.
- Meyerson, P. M., Ståhl, I. och Wickman, K. (1990). *Makten över bostaden*. SNS Förlag, Stockholm.
- Myrdal, A. och Myrdal, G. (1935). *Kris i befolkningsfrågan*. A. Bonnier, Stockholm.
- Nationalekonomiska föreningen (1942). *Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1942*. Ivar Hæggströms boktryckeri- & bokförlags AB, Stockholm.
- Nilsson, F. B. och Lind, H. (2017). *Att förstå bostadsmarknaden genom historien om den ofrivillige bostadskarriärsten*. Göteborgstryckeriet, Mölndal.
- Nordström, L. (1938). *Lort-Sverige*. Kooperativa förbundets bokförlag, Stockholm.
- Palm, B.-O., Wevle, A. och Victorin, A. (1992). *Konfliktlösningen*. Statens institut för byggnadsforskning, Gävle.
- Pelling, L. (2019). *Wienmodellen. Inspiration till en ny social bostadspolitik*. Arena Idé, Stockholm.
- Polisen (2015). *Illegal handel med lägenhetskontrakt inom den organiserade brottsligheten i Stockholm*. Dnr. A230.119/2015. Polismyndigheten.

- Ramböll (2018). Scenarioanalys. Marknadshyror för hyreslägenheter i Stockholms län. Avsedd för Hyresgästföreningen. Juni 2018.
- Regeringskansliet (2016). Sammanfattning av regeringens förslag om 22 steg för fler bostäder. Promemoria, Stockholm.
- Rosen, S. (1974). Hedonic prices and implicit markets: product differentiation in pure competition. *Journal of political economy*, 82(1), 34-55.
- Rosen, K. T., och Smith, L. B. (1983). The price-adjustment process for rental housing and the natural vacancy rate. *The American Economic Review*, 73(4), 779-786.
- Rydenfelt, S. (1950). *Den svenska bostadskrisen: hur hyresregleringen skapar bostadsbrist*. Natur och kultur, Stockholm.
- Rydenfelt, S. (1958). *Bakom folkhemmets fasader*. Natur och Kultur, Stockholm.
- Rydenfelt, S. (1973). *Vår paradoxala bostadspolitik: brist och överflöd: analys och kritik av 30 års centralstyre*. Byggförlaget.
- SABO (2016). *Vad skulle marknadshyror kosta Sverige? Konsekvenser av svensk marknadshyra och jämförelser av europeisk social housing*. Rapport av PWC våren 2016.
- Ståhl, I. och Wickman, K. (1992). *Riv bostadspolitiken!* SNS Förlag, Stockholm.
- Ståhl, I. (2000). Bostadsbristen – ett återbesök efter 60 års bostadspolitik. Återgiven i Jonung, C. och Jonung, L. (red.) (2018). *Ingemar Ståhl – en ekonom för blandekonomin*. Dialogos, Stockholm.
- Sweco (2012). *Bostadsrätter inom allmännyttans bestånd 2007-2010*. På uppdrag av Stockholm Stadshus AB, Sweco Eurofutures AB.
- Thörn, H. (2013). *Stad i rörelse: stadsomvandlingen och striderna om Haga och Christiania*. Atlas akademi, Stockholm.
- Tullock, G. och Rowley, C. K. (2005). *The rent-seeking society* (Vol. 5). Liberty Fund Inc., Carmel, IN, USA.

- Turner, B. (1992). Hyrornas marknadsanpassning – En jämförelse med bostadsrättssektorn. Finansdepartementet, Ds 1992:74.
- Van Ommeren, J. N. och Van der Vlist, A. J. (2016). Households' willingness to pay for public housing. *Journal of Urban Economics*, (92), 91–105.
- Wanngård, K. (2018). Tänker M sälja ut ännu fler hyresrätter? *Svenska Dagbladet*, 15 mars 2018
- Wettergren, G. (1973). Dags att popularisera boendet i flerfamiljshus. *Arbetet*, 29 mars 1973.
- Wilhelmsson, M., Andersson, R. och Klingborg, K. (2011). Rent control and vacancies in Sweden. *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 4(2), 105–129.
- William-Olsson, W. (1965). *1.000 brudpars hem: inneboende och lysningspar, hyresgäster och hyrestanter, hyreshajar och husvärdar på Stockholmsbostadsmarknad*. Gillinge, Stockholm.

Inledande kapitelcitat

- Kapitel 1. *På andra sidan ån*, Blues Annika, Nacksving 1980. Text: Bertil Goldberg och Peter Wahlqvist.
- Kapitel 2. *Rivningsrök*, Love Explotion, Love Explosions Bästa Låtar, MNW 1971. Text: William Jørgensen.
- Kapitel 3. *Hyreskasern*, Peps Blodsband, Spår, Sonet 1978. Text: Peps Persson
- Kapitel 4. *Speedy Gonzales*, Nationalteatern, Livet Är En Fest, Musiknätet Waxholm 1974. Text: Anders Melander.
- Kapitel 5. *Ett Liv Är Kort*, Kjell Höglund, Pandoras Ask, Atlantis Grammofon 2006. Text: Kjell Höglund.
- Kapitel 6. *Är du lönsam lille vän*, Gläns över sjö & strand, Är du lönsam lille vän, MNW 1970. Text: Peter Mosskin.
- Kapitel 7. *Landsbygdens Avfolkning*, Bernt Staf, Vingslag, Metronome 1972. Text: Bernt Staf.

Kapitel 8. *Lisas Dröm*, Lasse Tennander, Längst Därinne Är Himlen Ändå Röd, Sonet 1979. Text: Lasse Tennander.

Kapitel 9. *Den Handen Vet Vad Den Andra Gör*, Blå Tåget, Brustna Hjärtans Hotell, MNW 1972. Text: Leif Nylén.

Kapitel 10. *Ingenting Förändras Av Sig Själv*, Hoola Bandoola Band, På Väg, MNW 1973. Text: Mikael Wiehe.

APPENDIX – HUR BERÄKNAS SUBVENTIONER?

Många av de statistiska beräkningarna i den här boken presenterar subventionen som utgår till den hyresgäst som bor i lägenheten. Subventionen, som tidigare nämnts, är skillnaden mellan den hyra lägenheten hade genererat på en fri marknad och hyran som betalas i dag. Den kan alltså uttryckas på följande vis:

$$\text{Subvention} = \text{Jämviktsshyra} - \text{Hyra} \quad (A1)$$

Den faktiska hyran är känd för alla lägenheter som ingår i det undersökta materialet. Det som återstår för att kunna beräkna subventionen är en uppskattning av vilken hyra lägenheten hade haft på en fri marknad, det vill säga marknadshyran. Eftersom vi inte har en fri delmarknad på hyresmarknaden går det inte att göra några jämförelser den vägen. I stället tillämpar jag i den här boken den metod som presenterades av Herman Donner, Peter Englund och Mats Persson i en underlagsrapport för Finanspolitiska rådet 2017. Samma metod har senare även använts av Ramböll²¹⁶, som på uppdrag av Hyresgästföreningen beräknat vad hyrorna skulle bli på en fri marknad, i ett antal olika städer.

I avsaknad av en fri del av hyresmarknaden kan man använda sig av boendekostnader på bostadsrättsmarknaden. Detta kan göras med hjälp av denna regressionsmodell, som presenterats tidigare i boken. Tillvägagångssättet är då att genom denna regressionsmodell estimerar de implicita priserna för lägenheters attribut

²¹⁶. Se exempelvis Ramböll (2018) och deras rapport om marknadshyror för Stockholms län.

på den fria marknaden (bostadsrätter), och använda dessa implicita priser för att beräkna vad marknadsvärdet är för en given hyresrätt. Den hedoniska regressionsmodellen ges av:

$$Boendekostnad_i = f(X_i) + \varepsilon_i \quad (A2)$$

Där boendekostnaden för bostadsrätt i förklaras av ett antal lägenhetsspecifika attribut (X_i), i det här fallet yta, antal rum, geografiskt läge och tidpunkt för försäljningen ε_i är en felterm som innehåller de icke-observerade variablerna som förklarar lägenhetens värde. Precis som i ovan nämnda rapport för Finanspolitiska rådet tillåts de implicita priserna för antal rum och storlek variera mellan geografiska lägen.

Boendekostnaden för en bostadsrätt består av två komponenter. Dels månadsavgiften som betalas till bostadsrättsföreningen, dels kapitalkostnaden för både lånat kapital och eget kapital. Det kan vara lätt att förväxla kapitalkostnaden med räntan som betalas för lånet, men då uteblir eventuella förväntningar om prisförändringar. Räntekostnaden kallas för r och förväntningarna på prisförändringar för g , den totala kostnaden för kapital blir då $(r-g)$. Den totala boendekostnaden per månad för en bostadsrätt ges då av:

$$Boendekostnad_i = Månadsavgift_i + \frac{(r-g) \cdot Pris_i}{12} \quad (A3)$$

Kapitalkostnaden $(r-g)$ är okänd, vilket gör att även den måste estimeras. Om den i stället vore känd kunde boendekostnaden för en bostadsrätt enkelt beräknas, och ekvation A2 ovan estimeras. De implicita priser som ges av ekvation A2 kan sedan användas för att estimeras den förväntade marknadshyran för en hyresrätt. Antagandet som görs här är att de implicita priserna för attribut som lägenhetens storlek och geografiskt läge är samma oavsett om lägenheten upplåts med bostadsrätt eller hyresrätt. Detta

antagande gör att jämviktshyran för en lägenhet upplåten med hyresrätt kan beräknas med hjälp av:

$$\widehat{\text{Jämviktshyra}}_i = \hat{f}(X_i) \quad (\text{A4})$$

Det vill säga, den estimerade jämviktshyran för lägenhet i är en funktion av de implicita priserna av de individuella attributen, lägenhetens storlek, antal rum och geografiskt läge.

Eftersom kapitalkostnaden är okänd kan man dock inte på ett enkelt sätt beräkna boendekostnaden för bostadsrätter och estimerar ekvation A2. I stället behöver man uppskatta kapitalkostnaden. Estimeringen baseras på ett antagande om att hyrorna i nyproduktion, om än inte fria från hyresreglering, ligger i en nivå som är nära jämvikt. Under ett sådant antagande är det möjligt att pröva olika kapitalkostnader för att se vilken kapitalkostnad som resulterar i att den uppskattade jämviktshyran hamnar närmast hyrorna i nyproduktion. I datamaterialet, som består av alla hyreslägenheter som förmedlats genom Bostadsförmedlingen i Stockholm mellan 2011 och 2016, återfinns även nyproducerade hyreslägenheter.

Estimeringen av ekvation A2 genomförs på precis samma sätt som i den ovan nämnda underlagsrapporten för Finanspolitiska rådet. Ekvationen estimeras med hjälp av en så kallad Box-Cox-modell.

$$\begin{aligned} \frac{\text{Boendekostnad}_i^\theta - 1}{\theta} &= \alpha_0 + \alpha_1 \frac{\text{area}_i^\lambda - 1}{\lambda} + \alpha_2 \frac{\text{antalrum}_i^\lambda - 1}{\lambda} \\ &+ \alpha_3 \frac{(\text{area}_i \cdot \text{antalrum}_i)^\lambda - 1}{\lambda} + \beta_i \cdot \text{område}_i + \gamma_i \cdot \text{område}_i \cdot \text{area}_i \\ &+ \delta_i \cdot \text{område}_i \cdot \text{antalrum}_i + \mu_i \cdot \text{år}_i + \varepsilon_i \end{aligned} \quad (\text{A5})$$

Tillvägagångssättet för att finna rätt kapitalkostnad innebär att ekvation A5 estimeras med olika kapitalkostnader. De resulterande implicita priserna för de inkluderade variablerna i ekvation A5 används sedan för att estimerar hyran för nyproducerade lägenheter. Vi är här intresserade av att finna vilken kapitalkostnad som resulterar i att den estimerade hyran överensstämmer med den faktiska hyran för nyproducerade lägenheter. Uttryckt matematiskt:

$$\widehat{Nyproduktionshyra}_i = Nyproduktionshyra_i \quad (A6)$$

Valet av kapitalkostnad (r -g) görs genom att standardfelet i estimeringen (jämfört med den faktiska nyproduktionshyran) minimeras. Precis som den ovan nämnda underlagsrapporten för Finanspolitiska rådet (och Rambölls rapporter) görs detta med hjälp av två metoder. Den första är att minimera medianabsolutfelen (MEAF). Denna ges av:

$$MEAF = MEDIAN(|\widehat{Nyproduktionshyra}_i - Nyproduktionshyra_i|) \quad (A7)$$

Det andra sättet att minimera standardfelen är att beräkna rot-kvadratmeterfelen (RMKF). Dessa ges av:

$$RMKF = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\widehat{Nyproduktionshyra}_i - Nyproduktionshyra_i)^2} \quad (A8)$$

Det första sättet att minimera felen baseras således på medianvärdet av felen, medan det andra sättet baseras på att minimera de genomsnittliga felen. En viktig skillnad blir då att väldigt stora fel (både positiva och negativa) kan påverka utfallet i större utsträckning för det senare måttet.

Det visar sig att de kapitalkostnader som minimerar felen, givet de två ovan använda måtten, är 2,65 procent när standardfelen minimeras genom MEAF, och 3 procent när de minimeras genom RMKE. Den ovan nämnda underlagsrapporten för Finanspolitiska rådet finner något högre kapitalkostnader om 2,7 procent respektive 3,15 procent. Detta förklaras av att estimeringarna här utgår från ett annat datamaterial (samma källa, men fler år och endast Stockholms kommun).

I tabell A1 presenteras resultaten av estimeringarna för ekvation A5 vid de två valda kapitalkostnaderna. En hel del information presenteras i tabell A1. De två Box-Cox-parametrarna beskriver hur den förklarade variabeln boendekostnad samt de förklarande variablerna area, antal rum och produkten av dem transformeras. Resterande koefficientskattningar är de implicita priser, för olika tidsperioder och områden, som tillsammans förklarar boendekostnad (eller Box-Cox-transformerad boendekostnad). Exempelvis talar koefficienterna för tidsperiod om att boendekostnaden har stigit över den studerade perioden.

TABELL A1 Resultat av estimeringar för bostadsrättspriser.

$r \cdot g = 0,0265$ $\theta = -0,07595^{***} \lambda = 0,29625^{***}$ $\alpha_0 = 7,9231 \alpha_1 = 1,0074$ $\alpha_2 = 0,24502 \alpha_3 = -0,61524$ $\mu_{2012} = 0,00988 \mu_{2013} = 0,02784$ $\mu_{2014} = 0,05466 \mu_{2015} = 0,09313$ $\mu_{2016} = 0,10901$ $\theta = \lambda = -1, Pr < 0,000$ $\theta = \lambda = 0, Pr < 0,000$ $\theta = \lambda = 1, Pr < 0,000$							$r \cdot g = 0,03$ $\theta = -0,06948^{***} \lambda = 0,56156^{***}$ $\alpha_0 = 8,8359 \alpha_1 = 0,02906$ $\alpha_2 = 0,05858 \alpha_3 = -0,00490$ $\mu_{2012} = 0,01109 \mu_{2013} = 0,03162$ $\mu_{2014} = 0,06244 \mu_{2015} = 0,10659$ $\mu_{2016} = 0,12478$ $\theta = \lambda = -1, Pr < 0,000$ $\theta = \lambda = 0, Pr < 0,000$ $\theta = \lambda = 1, Pr < 0,000$						
Församling	β_i	γ_i	δ_i	β_i	γ_i	δ_i							
Engelbrekt	0,0889645	0,0014297	-0,0111529	0,105732	0,000934	0,006062							
Maria Magdalena	0,1097764	0,0011817	-0,0126516	0,132725	0,000613	0,004337							
Katarina	0,095021	0,0012814	-0,0106883	0,114354	0,000892	0,00306							
Sofia	0,0860682	0,0011047	-0,0050639	0,105801	0,000504	0,012881							
S:t Göran	0,0774578	0,0013953	-0,0072816	0,094733	0,001016	0,00644							
Brännkyrka	0,0292421	0,0004342	-0,0085972	0,040029	-0,00025	0,008169							
Vantör	0,0152652	0,000304	-0,0069947	0,022252	-0,00029	0,007945							
Farsta	0,0134181	0,0003843	-0,0050815	0,0228	-0,00033	0,012763							
Bromma	0,0185028	0,0006456	0,00000708	0,026049	0,0000975	0,016168							
Skarpnäck	0,0597696	0,0001674	0,0128423	0,071001	0,000248	0,030307							
Hägersten	0,0476351	-0,0004033	-0,0112987	0,05877	-0,00106	0,002704							
Skärholmen	0,0014444	0,0011745	-0,0000472	0,004657	0,000748	-0,00064							
Spånga	-0,0116334	-0,0000113	0,0027542	-0,01384	-0,00018	0,008647							

Den här boken handlar om de konsekvenser som följer av hyresreglering: i första hand bostadsbrist, långa köer, många ombildningar av hyresrätter till bostadsrätter och svarthandel med hyreskontrakt.

Med hjälp av statistik över Stockholm bostadskö och relationen till antalet sökande samt antalet nyproducerade bostäder visar författaren att det inte finns något tydligt samband mellan bostadskö och bostadsbyggande. Genom analys av statistik från Bostadsförmedlingen i Stockholm visar han även att hyresregleringen inte leder till en önskvärd fördelning – de attraktivaste bostäderna går till dem med högst inkomster.

Genom historien har många försök gjorts att lagstifta bort de problem som hyresregleringen orsakat. Författaren beskriver dessa försök och undersöker vad de fått för följder. Exempelvis underlättades svarthandeln med hyresrätter när bytesrätten infördes 1968. För att belysa svarthandeln har författaren intervjuat dels en presumtiv köpare av hyreskontrakt, dels en person som livnär sig på att förmedla svarta hyreskontrakt. Dessa samtal ger intressanta inblickar i hur svarthandeln går till och hur de som är involverade kan resonera.

Fredrik Kopsch är universitetslektor i fastighetsvetenskap vid Lunds universitet.



ISBN 978-91-88637-21-5



9 789188 637215