

Mars 2025

Marknadshyror i de boendes perspektiv

Nio problem

Bo Bengtsson

BOSTAD2030

MARKNADSHYROR I DE BOENDES PERSPEKTIV – NIO PROBLEM

Stockholm 2025

© Bostad 2030 och Bo Bengtsson

Rapporten kan laddas ner från www.bostad2030.se/rapporter



Bo Bengtsson är professor i statsvetenskap, särskilt bostads- och urbanpolitik vid Uppsala universitet, Institutet för bostads- och urbanforskning.

BOSTAD2030

Bostad 2030 är en fristående bostadspolitisk tankesmedja bildad av Arenagruppen. Tankesmedjan drivs med stöd från bland annat Hyresgästföreningen. Uppdraget är att bidra till en mer fakta- och kunskapsdriven bostadspolitisk diskussion.

Innehåll

Sammanfattning	5
Två aktuella förslag om marknadshyror i nyproduktionen	6
Ett boendeperspektiv i nio punkter	10
1. Anläggs ett förenklat marknadsperspektiv på hyressättning eller beaktas de speciella förutsättningar som gäller för bostadsmarknaden i allmänhet och hyresmarknaden i synnerhet?	10
2. Beaktas bostadens speciella egenskaper, inklusive dess betydelse som hem och grannskap, och de sociala och psykologiska transaktions- och förankringskostnader som ger fastighetsägaren ett övertag på en oreglerad marknad?	12
3. Möter förslaget problemen på hyresmarknaden eller riskerar det tvärtom att försvåra dessa problem?	13
4. Relateras förslaget till gällande regelverk för hyressättning och målen för detta, till exempel beträffande hyresnivå, hyresstruktur, reellt besittningsskydd och utjämnad förhandlingsposition mellan hyresvärdar & hyresgäster?	14
5. Innebär förslaget en brytning med modellen med kollektiva hyresförhandlingar och diskuteras i så fall den långsiktiga betydelsen av detta?	20
6. Analyseras sannolikheten för att förslaget kommer att leda till ökade inslag av marknadshyror även i det befintliga beståndet?	22
7. Riskerar förslagets modell för hyresjämförelser och hyreshöjningar att leda till en hyresspiral genom att det ytterligare förstärker hyresgästernas underläge på marknaden?	25
8. Leder förslaget till ökad nyproduktion för mindre välbeställda hushåll?	26
9. Uppfyller förslaget det allmännas ansvar enligt grundlagen att trygga rätten till bostad?	27
Slutdiskussion	28
Referenser	30

Sammanfattning

Diskussionen om marknadshyror i nyproduktionen har periodvis varit intensiv och ledde rent av till en regeringsskris sommaren 2021. Utlösande för regeringsskrisen var den statliga utredningen *Fri hyressättning vid nyproduktion* (SOU 2021:50), som snart fick dras tillbaka. Senare har den statliga Produktivitetskommissionens delbetänkande från 2024, *Goda möjligheter till ökat välbefinnande* (SOU 2024:29) tagit upp frågan om marknadshyror i nyproduktionen i liknande termer som utredningen från 2021, hittills dock utan att det lett till någon större debatt.

En viktig skillnad mellan utredningen 2021 och kommissionen är att utredningen publicerat ett slutbetänkande på nästan 500 sidor om ”fri hyressättning i nyproduktionen”, medan kommissionen bara diskuterar frågan på fyra sidor i ett delbetänkande – där man till stora delar hänvisar till den tidigare utredningen.

Det primära syftet med den här rapporten är att granska Produktivitetskommissionens hyrespolitiska förslag ur ett perspektiv där hyreslagstiftningen betraktas som en skyddslagstiftning för de boende. Detta görs med hjälp av en checklista med nio punkter som jag tidigare använt för att granska förslagen i SOU 2021:50.

Varken utredningen eller kommissionen beaktar bostadsmarknadens särdrag. I stället formulerar och diskuterar båda sina förslag i förenklade mikroekonomiska termer – där bostäder betraktas som en vara vilken som helst – och med ensidig inriktning på produktivitet och ekonomiska incitament.

Anmärkningsvärt är också att varken utredningen eller kommissionen tycks föreställa sig möjligheten av att marknadshyror i nyproduktionen skulle kunna spridas till det befintliga beståndet.

Min checklista bör kunna användas som en generell modell för att utvärdera hyrespolitik i de boendes perspektiv. Att betrakta hyreslagstiftningen som en skyddslagstiftning betyder inte att frågor om effektivitet och produktivitet blir irrelevanta. Däremot måste sådana frågor relateras till målen för skyddslagstiftningen. Incitamentsstrukturens produktivitet och effektivitet måste kopplas till målen för skyddslagstiftningen och inte enbart eller i första hand till fastighetsägarnas mål om ekonomisk avkastning.

Om vi vill behålla och utveckla en generell bostadspolitik och en hyrespolitik som slår vakt om hyresgästernas intressen är det emellertid uppenbart att marknadshyror inte är svaret. I stället bör vi söka reformer som gör att det kollektiva hyressättningsystemet, tillsammans med de bakomliggande institutionella förutsättningarna, bättre än för närvarande kan fungera som en skyddslagstiftning för hyresgäster med begränsade ekonomiska resurser.

Jag vill tacka Martin Grander för värdefulla synpunkter och förslag i anslutning till en tidigare version av texten.

Två aktuella förslag om marknadshyror i nyproduktionen

Den utredning som sommaren 2021 lade fram ett förslag om ”fri hyressättning vid nyproduktion” (SOU 2021:50) mötte som bekant starkt politiskt motstånd. Utredningens betänkande resulterade i regeringskris och drogs därefter tillbaka utan att ha blivit föremål för remisshantering. Fortfarande hävdar ändå många förespråkare för marknadshyror att utredningen borde kunna ligga till grund för lagstiftning i frågan.¹

I bjärt kontrast mot detta har ett senare förslag (eller kanske snarare utspel) i samma riktning i stort sett passerat under radarn. I den statliga Produktivitetskommissionens i övrigt uppmärksammade delbetänkande från i våras (SOU 2024:29) presenteras en reviderad version av den tidigare utredningens förslag.² Utgångspunkten för dessa tidigare förslag var att fastighetsägarna ansågs behöva starkare incitament i form av garantier för hög och stabil avkastning för att de skulle vara beredda att investera i nyproduktion. Däremot diskuterade utredningen inte alls de mål som tidigare formulerats för hyrespolitiken: reellt besittningsskydd för hyresgästerna, att hyresnivån inte ska pressas upp vid bostadsbrist, att hyresstrukturen bör motsvara marknadshyror på en tänkt marknad i balans samt att hyresgästerna har rätt till kollektiva förhandlingar.

Dessa tidigare mål utgår från att hyreslagstiftningen först och främst ska fungera som ett skydd för hyresgästerna och framför allt för hyresgäster med begränsade ekonomiska resurser. Man kan se gällande lagstiftning som ett försök att åstadkomma ett sådant skydd inom ramen för en generell bostadspolitik utan någon särskild behovsprövad sektor för sämre ställda, så kallad ”social housing”. Sådana behovsprövade modeller finns i de flesta länder, men inte i Sverige där den generella bostadspolitiken haft brett politiskt stöd och social housing fram till nyligen varit närmast tabu i den bostadspolitiska debatten.

Den tidigare utredningen deklarerar visserligen att hyreslagstiftningen är en ”social skyddslagstiftning till hyresgästens fördel” (SOU 2021:50, s. 61).³ Trots det, och trots att detta är den etablerade synen på den svenska hyreslagstiftningen, diskuterades den inte som en skyddslagstiftning av utredningen.

1 Att ge en generell definition av det kontroversiella begreppet ”marknadshyror” är inte det lättaste – och inte alltid nödvändigt så länge man är tydlig med vad man syftar på i ett konkret sammanhang. Jag har i annat sammanhang föreslagit ”ett system för hyressättning där fastighetsägaren kontrollerar hyrorna” – underförstått med beaktande av marknadssituationen (Bengtsson 2024, s. 47f.). Ungefär så använder jag också begreppet i denna rapport.

2 Produktivitetskommissionen har valt att diskutera hyrespolitiken trots att frågan egentligen inte tas upp i direktiven.

3 Även Produktivitetskommissionen påpekar att ”hyresregleringen syftar till att skydda konsumenterna” (SOU 2024:29, s. 340). Varken utredningen eller kommissionen argumenterar dock för sina förslag i detta perspektiv.

I stället lanserades ett förslag om en ny lag om hyressättning för nyproducerade bostäder där hyresvärden och den enskilda hyresgästen fritt skulle få komma överens om hyrans storlek. Därefter skulle hyran få höjas en gång om året, och höjningen fick då normalt inte överstiga förändringarna i konsumentprisindex (KPI). Dock skulle hyran också kunna justeras med upp till 10 procent årligen om ”ändrade förhållanden” skulle leda till ”förändrad attraktionskraft”, det vill säga vid ökad efterfrågan på bostaden.

Under senare år har de sociala och ekonomiska problemen på bostadsmarknaden blivit allt allvarligare. Det råder bostadsbrist på de flesta orter och boendesegregationen breder ut sig liksom ren hemlöshet. Många bor med otrygga och allt dyrare andrahands- eller andra korttidskontrakt, ofta helt utan besittningsskydd, medan andra tvingas söka sig till socialtjänsten i hopp om att finna en bostad. Till detta kommer rapporter om svarthandel med hyresbostäder och om olika former av diskriminering på hyresmarknaden. Som Carina Listerborn (2018) visade redan för några år sedan har det utvecklats ett ”prekariat” på bostadsmarknaden av människor som tvingas flytta runt från det ena otrygga – och ofta undermåliga – boendet till det andra.

I SOU 2021:50 diskuterades inte dessa aktuella och akuta problem, och förslagen relaterades inte heller till dem. Flera av problemen på hyresmarknaden kan naturligtvis inte lösas enbart genom reformer av hyressättningen, men en rimlig utgångspunkt borde ändå vara att ett nytt system för hyressättning åtminstone inte skulle förvärra problemen. Risken för detta var uppenbar med det system som utredningen föreslog, eftersom det av allt att döma skulle leda till successivt höjda hyresnivåer – detta var alltså rent av avsikten i syfte att förstärka fastighetsägarnas incitament att bygga nytt. Om utredningen hade betraktat hyreslagstiftningen som en skyddslagstiftning för hyresgästerna hade den rimligen också diskuterat de växande sociala och ekonomiska problemen i hyressektorn.⁴

Det primära syftet med denna rapport är att granska Produktivitetskommissionens hyrespolitiska förslag i ett perspektiv där hyreslagstiftningen betraktas som en skyddslagstiftning för de boende. Detta görs med hjälp av en checklista som jag tidigare (Bengtsson 2024) använt för att granska förslagen i SOU 2021:50. Ett ytterligare syfte med rapporten är att utveckla den tidigare checklistan i riktning mot en mera generell modell för att utvärdera hyrespolitik i de boendes perspektiv.

Hur skiljer sig då Produktivitetskommissionens förslag från den tidigare utredningens? Till skillnad från utredningens förslag är kommissionens resonemang om ”fri hyressättning vid nyproduktion” inte utvecklade till konkreta lagförslag.

4 Den politiska förklaringen till den tidigare utredningens snäva perspektiv var att direktiven, helt i enlighet med januariöverenskommelsen mellan S, C och L, föreskrev att ”fri hyressättning vid nyproduktion” skulle införas – men inte att frågan skulle utredas förutsättningslöst. I direktiven till Produktivitetskommissionen sägs ingenting explicit om bostads- eller hyrespolitik, bara att kommissionen ska analysera behovet av reformer för att höja produktivitetstillväxten på bland annat bostadsmarknaden (Dir. 2023:58, s. 5).

Argumentationen förs fram på knappt fyra av betänkandets 659 sidor i kapitlet ”Bostäder och byggande” som i övrigt främst handlar om kommunal byggnadsplanering.⁵ Sannolikt återkommer hyresfrågan i mer utmejslad form i slutbetänkandet som beräknas komma till hösten 2025. I det följande utgår jag dock från vad som lyfts fram i delbetänkandet.

Kommissionen instämmer i huvudsak med den tidigare utredningen i att en övergång till fri hyressättning i nyproduktionen är motiverad. Även kommissionen bedömer konkurrensen inom byggsektorn vara hämmad av bland annat ”hyresregleringen”. Detta eftersom incitament till att investera i hyresbostäder minskar då marknadsmässiga hyror i attraktiva storstadsområden inte är tillåtna samtidigt som produktionskostnaderna är höga (SOU 2024:29, s. 273).

Kommissionen anser dock att några delar av den modell som den tidigare utredningen föreslog bör ändras i syfte att ”skapa en större trygghet för såväl hyresvärd som hyresgäst” (s. 341). Kommissionen skriver kontrasterande mot den tidigare utredningen och lyfter fram punkter där man vill revidera utredningens förslag. I konsekvens med detta skrivsätt och med det allmänna förespråkandet av ”fri hyressättning” blir en rimlig presumtion att kommissionen instämmer med utredningen utom på de punkter där man uttryckligen anmäler avvikande uppfattning.⁶

Även kommissionen föreslår årliga justeringar motsvarande KPI, men däremot bör i kommissionens modell de marknadsmässiga anpassningar av hyran vid ”förändrad attraktionskraft” som den tidigare utredningen föreslår ska göras årligen, kunna ske först efter längre tid, 5–10 år. Därefter kan hyran justeras till marknadsmässig nivå, eventuellt i mer än ett steg om höjningen är stor. Vid byte av hyresgäst föreslås en ny och fri förhandling kunna ske (s. 341f.).

Därtill bör enligt kommissionen möjligheterna för hyresgästen att begära nedjustering av hyran begränsas jämfört med den tidigare utredningens förslag. Inte heller bör hyresgästen ges rätt att få hyran bestämd till ett belopp som ”inte väsentligt avviker från hyran för liknande lägenheter”, alltså motsvarande principerna vid dagens bruksvärdesprövningar. Kommissionen hänvisar i stället hyresgästen till möjligheten att säga upp hyreskontraktet ”på ett sätt som hyresvärden inte har” (s. 342).

Jämfört med den tidigare utredningen har kommissionens förslag inslag som (åtminstone på kort sikt) gynnar den sittande hyresgästen genom att göra hyresutvecklingen mera förutsägbar under några år. Men det finns också inslag som gör tillvaron mindre förutsägbar för de boende – och mer förutsägbar för hyresvärden.

5 Se Hofverberg & Lind (2024) för en mer allmän - och initierad - kritik av Produktivitetskommissionens förslag i bostadsfrågan.

6 En effekt av detta blir också att den som läst min bok *Att lägga marknaden till rätta. Om rätten till bostad i svensk politik* (Bengtsson 2024) kommer att känna igen en del av mina argument om den tidigare utredningens förslag. I föreliggande text är dock det primära syftet att granska Produktivitetskommissionens förslag snarare än utredningens.

Framför allt ges hyresgästen inte rätt att jämföra inflyttningshyran med andra liknande lägenheter på samma sätt som i utredningens förslag.

Medan den tidigare utredningen lyfte fram incitament för hyresvärden betonar kommissionen – av naturliga skäl med tanke på huvuduppdraget – därtill effektivitet och produktivitet. I båda fallen är det dock fastighetsägarens situation som är huvudfokus.

SOU 2021:50 har alltså fortfarande inte remissbehandlats. De starka reaktionerna i den allmänna debatten gjorde det ändå tydligt att det fanns allvarliga invändningar mot förslagen. I min bok *Att lägga marknaden till rätta. Om rätten till bostad i svensk politik* (Bengtsson 2024) genomför jag bland annat en kritisk analys av utredningen och dess förslag, en analys som utmynnar i en ”checklista” med nio punkter som jag hävdar kan användas för att granska framtida förslag om marknadshyror i nyproduktionen. Utgångspunkten för checklistan är den traditionella i svensk hyrespolitik, att hyreslagstiftningen ska fungera som en skyddslagstiftning för hyresgästerna – framför allt för dem med begränsade ekonomiska resurser.

Ett boendeperspektiv i nio punkter

I det följande försöker jag tillämpa min checklista från Bengtsson (2024) på Produktivitetskommissionens förslag om hyressättning och ställer dessa förslag mot den tidigare utredningens.⁷

1. Anläggs ett förenklat marknadsperspektiv på hyressättning eller beaktas de speciella förutsättningar som gäller för bostadsmarknaden i allmänhet och hyresmarknaden i synnerhet?

Bostaden och dess läge är avgörande för i stort sett alla delar av livet. Samtidigt är det allmänt erkänt att en oreglerad bostadsmarknad skiljer sig från andra marknader genom bostädernas komplexitet, fysiska orörlighet, odelbarhet, rumsliga fixering, långa livslängd, utdragna produktionstid, höga transaktionskostnader med mera. Dessa ”bostadsmarknadens särdrag” betyder tillsammans att den neoklassiska ekonomins idealtypiska antaganden om enkla varor och snabb anpassning mellan efterfrågan och utbud blir helt orimliga då det gäller bostadsmarknaden. En bostad är först och främst ett hem och inte en konsumtionsvara eller ett investeringsobjekt.

Det har främst varit ekonomer som i tidigare forskning analyserat bostadsmarknadens särdrag och diskuterat deras implikationer. Under de senaste decennierna tycks dock denna forskningsinriktning dessvärre ha försvunnit från dagordningen bland de ekonomer som intresserar sig för bostadsmarknaden.⁸

Utredningen diskuterar över huvud taget inte hyresmarknadens välkända särdrag och deras betydelse för de egna förslagen och analysen. Inte heller kommissionen tar upp bostadsmarknadens särdrag i sitt delbetänkande.

Man kan fråga sig om kommissionen kanske ändå har beaktat hyresmarknadens särdrag men utan att explicit ta upp denna grundläggande fråga i sin relativt utvecklade diskussion i delbetänkandet. Möjligheten kvarstår ju att i det kommande slutbetänkandet analysera dessa särdrag och relatera dem till mera utvecklade förslag. Det finns dock inte mycket som tyder på att vi kan förvänta oss en sådan analys.

⁷ Jag använder beteckningen ”utredningen” för SOU 2021:150 och ”kommissionen” för SOU 2024:29. Ordningen mellan de nio punkterna är tämligen godtycklig, och numreringen ska inte tolkas som något försök att rangordna deras betydelse.

⁸ Se Bengtsson 2024, s. 25f. för en mer utvecklad analys av bostadsmarknadens särdrag med referenser.

De referenser som återopas i delbetänkandets skrivningar om hyresmarknaden (bland annat en underlagsrapport till kommissionen) tar inte heller upp bostadsmarknadens särdrag, utan de diskuterar hyresmarknaden med utgångspunkt från den neoklassiska marknadsmodellens antaganden om en enkel och homogen vara och en kontinuerlig efterfrågekurva där hushållen vid varje tidpunkt kan anpassa sin konsumtion till förändringar i pris och utbud (till exempel Bergman & Nyberg 2021; Hermansson & Song 2024 och – inte minst – Boverket 2013).

Tills vidare är det därför rimligt att tolka kommissionen som att den implicit instämmer med utredningens underförstådda förutsättning att hyrespolitiken kan analyseras utan att bostadsmarknadens särdrag behöver beaktas.

2. Beaktas bostadens speciella egenskaper, inklusive dess betydelse som hem och grannskap, och de sociala och psykologiska transaktions- och förankringskostnader som ger fastighetsägaren ett övertag på en oreglerad marknad?

Det mest betydelsefulla av bostadsmarknadens särdrag är naturligtvis bostadens betydelse som hem och grannskap. Detta hotas, i synnerhet för hyresgäster med begränsade ekonomiska resurser, av den ojämlikhet i marknadsmakt mellan hyresvärd och hyresgäst som råder till följd av psykologiska, sociala och ekonomiska "förankringskostnader", en speciell variant av transaktionskostnader som kan drabba hyresgäster som tvingas flytta. Detta fastighetsägarens maktövertag är särskilt betydelsefullt vid bostadsbrist, då det är omöjligt för hyresgäster med utsatt ekonomisk situation att skaffa sig en likvärdig bostad på den öppna marknaden.

I tidigare undersökningar i England, USA och Sverige har man försökt värdera förankringskostnaderna genom att mäta den subjektiva betalningsviljan för att inte behöva flytta till en likadan bostad som den nuvarande men belägen på annat håll. Resultaten från denna forskning antyder att det "jämviktsintervall" inom vilket hyran kan höjas utan att hyresgästen är beredd att flytta kan vara betydande; de genomsnittliga transaktionskostnaderna i dessa tidigare studier låg på 30–40 procent av hyran (Hårsman 1981; Weinberg, Friedman & Mayo 1981; Venti & Wise 1984; Dynarski 1986). Jag känner tyvärr inte till några senare studier av förankringskostnadernas storlek, men det finns egentligen ingenting som talar för att de skulle ha förlorat i betydelse. Inte heller denna fråga diskuterades av utredningen. Man beaktade vare sig problemet med förankringskostnader eller frågan om fastighetsägares och hyresgästers inbördes marknadsmakt mera allmänt. Transaktionskostnader berördes visserligen kort, men bara i rent ekonomiska termer och inte som sociala och psykologiska förankringskostnader.

Kommissionen tar egentligen inte heller upp dessa frågor. Möjligen kan den jämfört med utredningens förslag förlängda perioden innan allmänna marknadsförändringar tillåts slå igenom i hyran ses som ett försök att något stärka hyresgästernas kontroll och marknadsmakt. Men detta gäller då bara för en period på 5–10 år. Syftet med denna periodisering av marknadsanpassningen anges vara "att skapa en större trygghet för såväl hyresvärd som hyresgäst". Någon närmare analys av vilka effekter en sådan periodisering kan komma att få redovisas dock inte, utan även här får vi invänta slutbetänkandet.

I allt väsentligt bör vi därför tolka kommissionens delbetänkande som att man instämmer med utredningens underförstådda förutsättning att hyrespolitiken kan analyseras utan att beakta bostadens betydelse som hem och grannskap i relation till de sociala och psykologiska transaktions- och förankringskostnader som ger fastighetsägaren ett maktövertag på en oreglerad marknad. Denna inställning är naturligtvis särskilt anmärkningsvärd om man betraktar hyreslagstiftningen som en skyddslagstiftning för de boende.

3. Möter förslaget problemen på hyresmarknaden eller riskerar det tvärtom att försvåra dessa problem?

Som nämnts diskuterade utredningen inte sina förslag i relation till dagens problem på bostadsmarknaden. Samtidigt är det uppenbart att de senaste årens växande sociala och ekonomiska problem på hyresmarknaden till stor del kan relateras till tidigare förändringar i regelverket. Framför allt pekar det mesta på att de förändringar i allmännyttans roll och bruksvärdessystemets tillämpning som infördes 2011 har haft sådana effekter, även om de lokala variationerna är betydande (Grander 2020). Någon utvärdering av dessa förändringar och deras effekter redovisades dock inte av utredningen, och förslagen relaterades inte heller till problemen som de tidigare förändringarna i regelverket resulterat i.

Oavsett avsaknaden av en sådan diskussion kan vi utgå från att utredningens förslag skulle ha lett till höjda hyresnivåer – vilket alltså följer direkt av syftet om förbättrade ekonomiska incitament för fastighetsägarna – och därmed till ytterligare svårigheter för de grupper som i dag har problem på hyresmarknaden. Detta inte minst som förslagen skulle genomföras under en period med bostadsbrist i de större städerna och på många andra orter.

Inte heller kommissionen relaterar sin diskussion till dagens svårigheter på hyresmarknaden. Även på denna punkt vill jag dock påminna om möjligheten för kommissionen att i sitt kommande slutbetänkande relatera ett utvecklat förslag om hyressättning till dagens situation för olika hushållskategorier på marknaden.

4. Relateras förslaget till gällande regelverk för hyressättning och målen för detta, till exempel beträffande hyresnivå, hyresstruktur, reellt besittningsskydd och utjämnad förhandlingsposition mellan hyresvärdar och hyresgäster?

En rimlig utgångspunkt för en översyn och eventuell omprövning av ett rådande regelsystem är att analysera i vilken utsträckning systemet uppfyller målen. Om så inte är fallet blir nästa fråga om det är medlen som behöver ses över eller om det är målen som blivit obsoleta och behöver omprövas. Den som vill förändra ett regelverk, till exempel hyreslagstiftningen, för att öka produktiviteten eller uppnå mål om förstärkta ekonomiska incitament för fastighetsägare, bör också analysera på vilket sätt sådana förändringar påverkar möjligheten att uppfylla tidigare uppsatta mål, alternativt argumentera för att dessa mål inte längre är relevanta.

För att analysera utredningens och kommissionens förhållningssätt till gällande regelverk går jag först tillbaka till de ursprungliga intentionerna bakom den svenska hyrespolitiska regimen. Jag menar att dessa intentioner alltjämt gäller, åtminstone i huvudsak. Då *bruksvärdessystemet* under betydande politisk enighet infördes från slutet av 1960-talet betonades tre syften (se vidare Bengtsson 1992; Bengtsson & Grander 2023, s. 371f.):

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

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

- En utjämnning av skillnaden i förhandlingsposition mellan hyresvärdar och enskilda hyresgäster.

Genom åren har bruksvärdesreglerna och förhandlingssystemet förändrats vid olika tidpunkter, även om systemet behållit sina huvuddrag. Den största förändringen vid sidan av 2010 års EU-anpassning i form av den nya allbolagen och samtidiga förändringar i hyreslagen var införandet 2006 av så kallade presumtionshyror i nybyggda hus, som innebär att hyresvärden och hyresgästföreningen övergångsvis kan träffa överenskommelse om en hyra på högre nivå än vad en bruksvärdesjämförelse skulle medge (se Bengtsson & Grander 2023, s. 388f). Reglerna för presumtionshyror har nyligen setts över av en statlig utredning (SOU 2024:62).

De övergripande målen om hyresnivå, hyresstruktur, reellt besittningsskydd och utjämning av maktskillnader mellan fastighetsägare och hyresgäster förefaller inte ha förändrats eller ens ha diskuterats av statsmakterna sedan nuvarande regelverk infördes under 1960- och 1970-talen. Däremot har en del andra förändringar, i synnerhet EU anpassningen 2010 och presumtionshyror 2006, gjort det svårare att uppfylla intentionerna.

I vilken utsträckning uppfyller dagens svenska hyresregim de ursprungliga intentionerna? Den frågan är naturligtvis omöjlig att besvara utan en grundlig utvärdering. Frågan borde ha diskuterats innan januariöverenskommelsen slog till med att rakt av beställa en utredning om hur (och inte om) marknadshyror skulle införas i nyproduktionen. Om inte annat borde en ordentlig utvärdering ha ingått i uppdraget till utredningen. Inte heller kommissionen diskuterar de politiska intentionerna bakom dagens hyressättningssystem i sitt delbetänkande, trots att den inte på samma sätt som utredningen är bakbunden av sina direktiv.

Detta betyder samtidigt att kommissionen alltjämt har möjlighet att genomföra en utvärdering av den rådande bostadsregimen inför sitt slutbetänkande, något som verkligen vore angeläget.

I det följande återger jag (något utvecklat från Bengtsson 2024) ett eget försök att säga något om de fyra punkterna i intentionerna bakom den svenska hyresregimen och försöker även dra en preliminär slutsats om varje punkt – i väntan på att en mera systematisk utvärdering av systemet förhoppningsvis kommer till stånd.

Håller systemet tillbaka hyresnivåerna vid bostadsbrist?

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

Denna bild styrks också av den höga nivån på de bud på hyreshöjningar som fastighetsägarna gått ut med i de senaste årens kollektiva hyresförhandlingar. Att de slutliga utfallen av förhandlingarna hamnat på betydligt lägre nivåer antyder också att systemet i dag verkligen håller tillbaka hyresnivåerna jämfört med marknadshyressättning.

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

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

Bruksvärdesjämförelserna utgår från denna idé. Hyror ska inte återspegla den marknadssituation som de facto råder på en viss ort vid en viss tidpunkt utan de *tänkta* hyresrelationer som skulle gälla på en *marknad i balans*. Hyresstrukturen blir därför egentligen inte något problem där marknadsbalans råder, som är fallet på flera mindre och medelstora orter, eftersom bruksvärdeshyrornas struktur då kommer att ligga nära den som skulle gälla med marknadshyror.

Däremot är frågan svårare att bedöma på en bristmarknad – och hyresmarknader är sällan i balans mer än under kortare perioder. Om det inte råder bostadsbrist på en ort är det i stället ofta överskott på bostäder. Detta är ett uttryck för att den utdragna produktionsprocessen – som alltså är ett av bostadsmarknadens särdrag – gör att det kan ta år att anpassa utbudet av bostäder till förändrad efterfrågan.

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

Det ska tilläggas att just målet om att hyresstrukturerna ska återspegla marknadshyror på en tänkt marknad i balans bara indirekt är en del av skyddslagstiftningen. Det är framför allt ett uttryck för att den svenska hyreslagstiftningen bygger på en avvägning mellan de enskilda hyresgästernas preferenser och de socialt och politiskt definierade bostadsbehoven. När marknaden är i balans, till exempel i en kommun, är hyresstrukturen i princip oproblematisk. När marknaden inte är i balans utan bostadsbrist råder är det ovan diskuterade målet om att hålla tillbaka hyresnivåerna särskilt relevant, och då fungerar målet om hyresstrukturen som ett komplement för att undvika att obalansen slår igenom i hyran på vissa typer av bostäder. Detta hänger samman med bostadspolitikens övergripande ”policyteori”, att stat och kommun inte *tilldelar* medborgarna nyttigheten bostäder på motsvarande sätt som inom politikområden som skolan och vården. I stället fördelas bostäder i normalfallet via en marknad som regleras med olika *offentliga korrektiv*, vilket hyreslagstiftningen är ett gott exempel på.⁹

Ger systemet reellt besittningsskydd?

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

⁹ Allmännyttan, ekonomiska stöd och finansieringsgarantier är andra exempel på sådana marknadskorrektiv (Bengtsson 1995; Bengtsson & Grander 2023, kap. 2).

Särskilt problematiskt är det reella besittningsskyddet där bruksvärdessystemet sätts ur spel, som vid andrahandsuthyrning eller så kallad privatuthyrning av egen bostad. Ett annat uppmärksammat problem uppstår vid större renoveringar där fastighetsägaren höjer standarden så att bruksvärdespoängen och hyran höjs i enlighet med detta. Även om den boende inte formellt tvingas flytta blir besittningsskyddet i realiteten satt ur system eftersom boendekostnaden stiger och en flytt kan framstå som oundviklig. Besittningsskyddet är i dessa fall formellt men inte reellt, något som ofta framtvings flytt, ibland benämnt ”renovräkning”. I praktiken kan därför dyra renoveringar användas för att byta ut hyresgäster, vilket är precis vad ett fungerande *reellt* besittningsskydd avser att förhindra.

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

Utjämnar systemet skillnader i marknadsmakt mellan hyresvärd och hyresgäst?

Det kollektiva förhandlingssystemet ger otvetydigt stöd till hyresgäster med begränsade förhandlingsresurser och bidrar därmed till att utjämna marknadsmakten mellan parterna. En annan sak är att det gör det till priset av begränsat *individuellt* inflytande för hyresgästerna. Detta är i princip motsvarande problematik som med de fackliga förhandlingarna på arbetsmarknaden. Frågan är om ensam är stark eller svag – och på arbetsmarknaden är det svenska svaret uppenbart att facket är starkare än den enskilde, åtminstone för flertalet löntagare.

Min preliminära slutsats på denna punkt är att systemet uppfyller målet – det ger hyresgästerna som kollektiv förstärkt marknadsmakt, även om detta sker till priset av minskat individuellt inflytande på hyressättningen. Samtidigt har forskningen visat på den enskilda hyresgästens underläge gentemot hyresvärderna och på hyresmarknaden i stort (se till exempel Chisholm, Howden-Chapman & Fougere 2020).

Sammantaget blir slutsatsen av min genomgång att den svenska hyresregimens ursprungliga intentioner fortfarande – trots en del försvagningar i regelverk och praxis – uppfylls åtminstone i någon mån i fråga om hyresnivåer, reellt besittningsskydd och utjämning av marknadsmakt mellan hyresgäst och hyresvärd. Mer oklart är det då det gäller hyresstrukturerna.

Den tidigare utredningen relaterade inte sina förslag till gällande mål för hyrespolitiken – och kunde möjligen försvara sig med att det inte ingick i uppdraget. Det enda inslag i målen för rådande hyrespolitik som utredningen tog upp till behandling var det reella besittningsskyddet. Då bruksvärdessystemet från slutet av 1960-talet successivt ersatte hyresregleringen från andra världskriget sågs det nya systemet som en väg att hantera den svårbemästrade motsättningen mellan avtalsfrihet och besittningsskydd på hyresmarknaden, något som också beskrivs i det senare kapsejsade utredningsbetänkandet:

”Kvarboenderätten kan bli närmast illusorisk om oskäligen hyreskrav kan åberopas för att få hyresgästen att flytta från hemmet” (SOU 2021:50, s. 90).

De regler som utredningen föreslog kan emellertid inte uppfattas som ett reellt besittningsskydd i egentlig mening. Om en lägenhets attraktionskraft på marknaden förändras skulle detta enligt förslagen vara skäl för fastighetsägaren att höja hyran utöver KPI, något som i så fall går ut över hyresgästens reella besittningsskydd. Hyran får då inte väsentligt avvika från hyran för lägenheter ”med liknande attraktionskraft”. Utredningen hävdade att hyresgästen därmed skulle vara skyddad från ett kringgående av reglerna om besittningsskydd. Hyran kan visserligen vid en sådan prövning komma att höjas markant, men den nya hyran har ändå enligt utredningen ”sin grund i att den får anses marknadsmässig” (SOU 2021:50, s. 18).

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

Inte heller Produktivitetskommissionens delbetänkande innehåller några resonemang kring gällande mål och medel för hyrespolitiken. Sålunda diskuterar kommissionen inte explicit hyresgästernas reella besittningsskydd. Möjligen kan den föreslagna förlängningen av tidsperioden mellan hyreshöjningar till följd av ökat attraktionsvärde ändå uppfattas som ett försök att åstadkomma ett slags reellt besittningsskydd under 5–10 år – som därefter upphör.¹⁰ En möjlig baksida av detta tidsbegränsade reella besittningsskydd skulle – i kombination med rätten till marknadshyressättning vid byte av hyresgäst – kunna vara att det ger mindre nogräknade hyresvärdar incitament att pressa bort resurssvaga hyresgäster för att kunna ersätta dem med mer välbeställda och betalningsvilliga.

Kommissionen vill inte heller ha den typ av jämförelser med marknadshyran för liknande lägenheter som utredningen grundade sitt (svaga) besittningsskydd på – och som jag ovan beskrev som ett skydd mot hyresdiskriminering snarare än ett reellt besittningsskydd. ”Anser hyresgästen att man har tecknat ett oskäligt avtal bör en kort uppsägningstid vara det primära sätt på vilket hyresgästen kan ta sig ur det avtalet”.¹¹ Kommissionen hänvisar också hyresgästen till möjligheten att säga upp hyreskontraktet ”på ett sätt som hyresvärden inte har” (s. 342).

10 Om hyran då ligger långt under marknadsmässig nivå kan enligt kommissionen höjningen eventuellt ske i mer än ett steg, förslagsvis med fem procent per år.

11 Uppsägningstid är dock något principiellt annat än en formell rätt till prövning av hyran. Något konkret förslag om uppsägningstider och annat ges heller inte av kommissionen, som ju inte presenterar detaljerade förslag på alla punkter.

Detta syftar sannolikt på att hyresvärden inte har någon motsvarighet till hyresgästens *formella* besittningsskydd.

Min översiktliga genomgång av frågan om hyrespolitikens mål och medel pekar inte minst på behovet av en mera grundlig utvärdering av systemet i förhållande till intentionerna. Det kunde som nämnts vara en viktig uppgift för kommissionen att i sitt slutbetänkande relatera sina förslag till dagens mål och medel för hyrespolitiken. Dessa mål är alltså formulerade med syftet att hyrespolitiken ska fungera som en skyddslagstiftning för de boende, och här återstår det för kommissionen att visa om den tar detta på allvar.

5. Innebär förslaget en brytning med modellen med kollektiva hyresförhandlingar och diskuteras i så fall den långsiktiga betydelsen av detta?

Utredningens förslag innebär att ansvaret för hyressättningen i nyproduktionen – på sikt sannolikt också i det övriga beståndet (se nästa punkt) – förs över från det kollektiva förhandlingssystemet till individuella förhandlingar mellan fastighetsägarna och de enskilda hyresgästerna. Som vi sett är rätten till kollektiva förhandlingar ett centralt inslag i den skyddslagstiftning som varit tänkt att utjämna maktbalansen mellan hyresvärd och hyresgäst. Utredningen diskuterade dock inte betydelsen av detta, utan konsekvenserna av denna för hyresgästernas organisering helt avgörande förändring avfärdades på fem rader om "... skiftat fokus till individuella hyresavtal som inte fordrar kollektiva förhandlingar" (SOU 2021:150, s. 363).

Den svenska modellen med kollektiva hyresförhandlingar har rötter långt tillbaka i tiden. Ända sedan 1930-talet har hyres- och bostadspolitikerna utgått från betydelsen av en stark hyresgästorganisation som förhandlar med fastighetsägarna och deras organisationer. Utredningens förslag skulle innebära en brytning med denna tradition i nyproduktionen – och på sikt sannolikt även i det befintliga beståndet.¹² Utredningen ville alltså tvärtom förbjuda hyresgästerna att förhandla kollektivt om hyrorna i nyproduktionen. En sådan förändring skulle ha inneburit att överge den väletablerade förenings- och förhandlingstraditionen i hyresboendet och ensidigt förskjuta maktförhållandena till fastighetsägarnas förmån.

Då organisationernas inflytande över hyresfrågorna som utvecklats under 1930-talet institutionaliserades i lagstiftning 1939 och 1942 var ett uttalat syfte att rationalisera hyresmarknaden och undvika allvarliga hyreskonflikter (Rolf 2020).

En utbredd uppfattning har varit att många fastighetsägare, i synnerhet kanske de med begränsade förhandlingsresurser, också har sett det kollektiva förhandlingssystemet som mera praktiskt och lätthanterligt än att förhandla individuellt med varje enskild hyresgäst och driva tvister i hyresnämnden (se till exempel Victorin 1980, s. 376f.). Enligt företrädare för hyresmarknadens partorganisationer är dagens system till stora delar välfungerande, även om kritik också har framförts mot olika inslag, framför allt från Fastighetsägarna. Systemet tycks också, att döma av gjorda undersökningar genom åren, ha ett betydande stöd i den allmänna opinionen.¹³ Om ett etablerat och i stora delar välfungerande system ska revideras i grunden – vilket på sikt skulle bli en sannolik effekt av utredningens förslag – är det så mycket mer anmärkningsvärt att inte först diskutera problemen med gällande system.

¹² Jag återkommer under nästa punkt till frågan om eventuell spridning av marknadshyror till det befintliga beståndet.

¹³ Se till exempel Hyresgästföreningen 2024, s. 27f.

Till skillnad från i övrigt jämförbara länder har Sverige alltså inte något system för behovsprövad "social housing". I stället har man försökt lösa bostadsproblemen för ekonomiskt sämre ställda hushåll inom ramen för den generella bostadspolitiska regimen, och i det sammanhanget har förhandlingssystemet baserat på en välorganiserad och politiskt ansvarstagande hyresgäströrelse varit ett centralt inslag. Att då föreslå ett system som förbjuder kollektiva förhandlingar utan att ange någon alternativ lösning för att säkerställa de boendes intressen förefaller mer än lovligt aningslöst – om inte ett underförstått bisyfte med förslaget faktiskt var att underminera hyresgäströrelsens ställning. Detta skulle hur som helst med all sannolikhet bli en effekt av utredningens förslag.

Inte heller kommissionen tar upp hyresgästernas organisering eller Hyresgästföreningens roll i svensk bostadsförsörjning. Återigen blir presumtionen att den som tiger samtycker – att kommissionen lika lite som utredningen ser detta som något problem som behöver analyseras i anslutning till förslaget om marknadshyror i nyproduktionen. Även i denna fråga har kommissionen dock möjlighet att återkomma med mera utvecklade resonemang i sitt slutbetänkande.

6. Analyseras sannolikheten för att förslaget kommer att leda till ökade inslag av marknadshyror även i det befintliga beståndet?

Frågan om spridning av marknadshyror från nyproduktionen till det befintliga beståndet har enligt min uppfattning inte fått tillräcklig uppmärksamhet i debatten om utredningens förslag. Att förslaget presenterades som avgränsat till enbart nyproduktionen gjorde det också möjligt att tona ner effekterna och framställa kritiken mot förslaget som överdriven; reformen skulle ju bara beröra någon enstaka procent av hyresbostäderna. Enligt min mening finns det dock mycket som talar för att förslagen i realiteten skulle fungera som ett första steg mot marknadshyror även i det övriga beståndet.

Som jag tidigare pekat på (Bengtsson 2014, s. 70f.) finns det åtminstone tre olika mekanismer som kan förväntas leda till en sådan spridning. Jag betecknar dem i det följande som mognadsmekanismen, marknadsmekanismen och den politiska mekanismen.

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

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

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

Den politiska mekanismen innebär att politiska beslut kan komma att fattas vilka avsiktligt eller oavsiktligt ändrar förutsättningarna för den samlade hyresregimen. Utredningens förslag var alltså ett resultat av januariöverenskommelsens punkt 44 – som i sig kan ses som en illustration av den politiska mekanismen för att sprida marknadshyror.

I samband med att SOU 2021:50 offentliggjordes framhöll justitieministern Morgan Johansson (S) denna punkt i överenskommelsen som en eftergift för att i stället kunna behålla investeringsbidraget till nyproduktion av hyresrätter.¹⁴

Oavsett vilken exakt vikt man tillmäter var och en av dessa tre mekanismer betyder de sammantaget en hög sannolikhet för att marknadshyror i nyproduktionen på sikt skulle leda till marknadshyror också i stora delar av det övriga beståndet av hyresbostäder – och omvänt är det svårt att se vilka mekanismer som skulle kunna motverka en sådan utveckling när förändringen i nyproduktionen väl är genomförd.

Eftersom en sådan spridning av ett fastighetsägarstyrt hyressättningssystem skulle betyda en grundläggande förändring i den svenska hyresregimen är det desto mer anmärkningsvärt att utredningen över huvud taget inte berörde möjligheten av en sådan spridning eller diskuterade vilka effekter en sådan utveckling skulle få på maktförhållanden, besittningsskydd och boendekostnader på hyresmarknaden. Detta förstärker intrycket av att utredningens förslag egentligen var tänkt som ett första steg mot att införa marknadshyror generellt, men att dess tillskyndare inte ville stå till svars i opinionen för ett så kontroversiellt steg.

I utredningsbetänkandet diskuterades inte någon av dessa mekanismer. I stället betonades – utan belägg – att förslagen endast kommer att få begränsad räckvidd. Enligt min uppfattning talar alltså det mesta för att utredningens förslag – eller liknande förändringar av hyressättningen i nyproduktionen – på sikt via de tre mekanismerna skulle leda till marknadshyror i stora delar av beståndet, med betydande ekonomiska och institutionella konsekvenser. Att senare riva upp sådana långtgående institutionella förändringar skulle i sig kunna få negativa konsekvenser – som vi för en tid sedan sett i Berlin, där införandet av marknadshyror inte bara ledde till kraftiga hyreshöjningar utan även blev en grogrund för

¹⁴ Se Johansson m.fl. 2020, där justitieministern tillsammans med de bostadspolitiska talespersonerna från MP, C och L tillsammans framhåller återinfört investeringsstöd och fri hyressättning i nyproduktionen som två centrala bostadspolitiska reformer inom ramen för januariöverenskommelsen. Det skulle alltså ha rört sig om vad som brukar kallas politisk kohandel, det vill säga ett byte av frågor där den ena parten går med på motpartens ståndpunkt i en fråga för att i gengäld få igenom sin egen ståndpunkt i en annan fråga.

protestaktioner, politiska konflikter och ett folkomröstningsresultat om expropriering av privata hyresbostäder (Herold 2021).

Om vi inte beaktar de olika mekanismerna för spridning till det övriga beståndet blir det svårt att förstå den intensiva debatten kring utredningens förslag, som alltså i förlängningen bidrog till en regeringskris och till att förslaget drogs tillbaka. Omvänt är det svårt att se att ett förslag om marknadshyror i nyproduktionen som explicit hade inramats som ett första steg mot att införa marknadshyror i hela beståndet skulle ha uppfattats som politiskt legitimt. En så långtgående reform förespråkas egentligen inte av något parti i riksdagen utan mest av akademiska ekonomer. Mycket tyder därför på att många anhängare av marknadshyror sett – och alltså ser – ett införande i nyproduktionen som ett politiskt gångbart första steg mot marknadshyror i hela beståndet.

Den spridningsproblematik som jag diskuterat under denna punkt tycks även negligeras av kommissionen. Återigen blir vår presumtion att kommissionen instämmer med utredningen i att förändringarna i regelverket för nyproduktionen inte skulle få några nämnvärda spridningseffekter till det befintliga beståndet. Också då det gäller denna fråga har dock kommissionen möjlighet att återkomma i sitt slutbetänkande, och då gärna i tydligare ordalag än utredningen.

7. Riskerar förslagets modell för hyresjämförelser och hyreshöjningar att leda till en hyresspiral genom att det ytterligare förstärker hyresgästernas underläge på marknaden?

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

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

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

Kommissionen föreslår som vi sett något annorlunda regler än utredningen för hyreshöjningar efter den ursprungliga marknadshyressättningen. Marknadsanpassningen av hyran vid ökad attraktionskraft sker med längre intervall, och inte heller accepterar kommissionen utredningens modell för ”besittningsskydd” (egentligen alltså ett skydd mot hyresdiskriminering) genom jämförelser med likvärdiga bostäder, utan hyresgästen uppmanas i stället att söka sig en ny bostad på marknaden – i sig anmärkningsvärt om man ser hyreslagstiftningen som en skyddslagstiftning. I de förhandlingar som kommer att äga rum efter fem eller tio år skiljer sig inte maktrelationen mellan utredningens och kommissionens förslag; den enskilda hyresgästens underläge vid marknadshyressättning gäller i båda modellerna.

8. Leder förslaget till ökad nyproduktion för mindre välbeställda hushåll?

Syftet med utredningens förslag var alltså att öka nyproduktionen av hyresrätter genom att stärka fastighetsägarnas ekonomiska incitament. Det är dock oklart i vilken utsträckning förslagen verkligen skulle ha lett till detta och vilken typ av nyproduktion som i så fall skulle ha kommit till stånd. Redan systemet med presumtionshyror syftar till att göra nyproduktion ekonomiskt säkrare för fastighetsägarna, och en utbredd uppfattning är att dagens prisnivåer på nybyggda hyresrätter på de flesta håll redan motsvarar efterfrågan från de grupper som har råd att betala. De förstärkta incitamenten jämfört med presumtionshyrorna skulle därför egentligen inte handla om förstagångshyrorna som sådana utan om snabbare och säkrare hyreshöjningar än med presumtionshyrorna.

Om ett nytt regelverk av den typ som utredningen föreslog ändå skulle leda till ökad nyproduktion pekar det mesta på att denna i så fall främst skulle komma till stånd i storstäder och på andra orter med högt efterfrågetryck från välbeställda hushåll. För att åstadkomma en ökad nyproduktion som skulle inriktas på att hantera de växande problemen på hyresmarknaden för hushåll med begränsade resurser krävs andra typer av incitament och andra styrmedel än enbart höjd ekonomisk avkastning för fastighetsägarna. Å andra sidan har vi redan konstaterat att utredningen inte riktade in sig på att behålla och förbättra en skyddslagstiftning för nuvarande och framtida sämre ställda hyresgäster.

Inte heller kommissionen för något resonemang om vilket utfallet på marknaden skulle bli av marknadshyror i nyproduktionen. Min bedömning är tills vidare att de smärre revideringar som kommissionen föreslår jämfört med utredningens förslag inte skulle leda till några andra effekter på fördelningen av nyproduktionen mellan olika inkomstgrupper. Även på denna punkt kan vi möjligen förvänta oss en fördjupning i slutbetänkandet.

9. Uppfyller förslaget det allmännas ansvar enligt grundlagen att trygga rätten till bostad?

Detta är den mest övergripande frågan. I vilken utsträckning bidrar förslagen om marknadshyror i nyproduktionen till att trygga den rätt till bostad som är inskriven i svensk grundlag?

Den generella svenska bostadspolitiken har ofta beskrivits som att bostaden är och ska vara en social rättighet. Detta har tolkats som ett allmänt ansvar för staten att sörja för medborgarnas bostadsförsörjning. Däremot har den enskilda medborgaren ingen formell rätt att utkräva detta ansvar genom att gå till domstol eller till kommunen för att få en bostad på motsvarande sätt som är fallet med andra välfärdsstatens nyttigheter som skolan och vården. I stället är rätten till bostad vad som brukar betecknas som en ”social” eller ”programmatisk” rättighet, en förpliktelse för samhället att aktivt vidta åtgärder för medborgarnas bostadsstandard. I Sverige har medlen för staten att uppfylla denna sociala rättighet varit de generellt inriktade – främst marknadsreglerande – bostadspolitiska regelverken och institutionerna som i huvudsak etablerades redan i slutet av 1940 talet, nästan trettio år innan grundlagsbestämmelsen om rätten till bostad kom till år 1975 (se vidare Bengtsson 2022).

Varken utredningen eller kommissionen diskuterar sina förslag i relation till statens i grundlagen nedsatta ansvar för medborgarnas bostadsförsörjning. Även om det rör sig om en programmatisk rättighet och inte en formell sådan är det rimligt att långtgående förslag om hyrespolitiken relateras till de rådande problemen på hyresmarknaden och bostadsmarknaden i stort – och åtminstone inte försvårar problemen ytterligare. Annorlunda uttryckt vore det rimligt om utredningen hade försökt beskriva om och i så fall hur deras förslag skulle bidra till att stärka – eller åtminstone inte försvaga – medborgarnas grundlagsenliga sociala rätt till bostad. Och på motsvarande sätt bör vi förvänta oss någon sådan skrivning i kommissionens slutbetänkande.

Slutdiskussion

Om vi betraktar hyreslagstiftningen som en skyddslagstiftning för hyresgästerna måste förslag i hyresfrågan ses bredare än till fastighetsägarnas incitament och ekonomiska avkastning och även beakta konsekvenserna för andra aktörer som påverkas av regelverket på hyresmarknaden. Framför allt hyresgästerna och deras organisationer, samt kommunerna och deras invånare. Inte minst måste sådana förslag ta hänsyn till betydelsen av bostads- och hyresmarknadens särdrag, och då framför allt de psykologiska och sociala förankringskostnader och den ojämlikhet i marknadsmakt mellan hyresvärd och hyresgäst som råder vid oreglerad hyressättning under bostadsbrist. Utan ett sådant bredare perspektiv kan man inte hävda att hyrespolitiken bidrar till att uppfylla samhällets ansvar för medborgarnas sociala rätt till ett gott boende enligt grundlagen.

Varken utredningen eller kommissionen beaktar bostadsmarknadens särdrag. I stället formulerar och diskuterar båda sina förslag i förenklade mikroekonomiska termer – där bostäder betraktas som en vara vilken som helst – och med ensidig inriktning på produktivitet och ekonomiska incitament.

Att betrakta hyreslagstiftningen som en skyddslagstiftning betyder inte att frågor om effektivitet och produktivitet blir irrelevanta. Inte heller fastighetsägarnas incitament – hyreslägenheter fördelas ju på en marknad, om än med offentliga korrektiv som syftar till att stärka hyresgästernas ställning. Däremot måste sådana frågor relateras till målen för skyddslagstiftningen. Incitamentsstrukturens produktivitet och effektivitet måste kopplas till målen för skyddslagstiftningen och inte enbart eller i första hand till fastighetsägarnas mål om ekonomisk avkastning. En effektiv skyddslagstiftning är den som säkrar medborgarnas rätt till bostad inom ramen för rimlig resursåtgång.

Även en del konkreta ekonomiska aspekter av förslagen (med social och politisk betydelse) lämnas därhän av utredningen – utan att kommissionen anmäler avvikande åsikt. Det gäller till exempel risken för en hyresspiral som följd av förslagets genomförande, liksom frågan om vilka hushållskategorier som skulle dra nytta av marknadshyror i nyproduktionen.

Anmärkningsvärt är också att varken utredningen eller kommissionen tycks föreställa sig möjligheten av att marknadshyror i nyproduktionen skulle kunna spridas till det befintliga beståndet. Att den frågan inte problematiseras är vad som gjort det möjligt att framställa förändringen som jämförelsevis obetydlig, och även som politiskt legitim i ett läge där ett generellt införande av marknadshyror i det befintliga beståndet inte har stöd av något av riksdagspartierna. Jag har alltså i min analys pekat på tre möjliga mekanismer för en sådan spridning, genom mätnad, via marknaden och via politiken. Eftersom denna fråga är vad som avgör om förslagen är av måttlig betydelse eller innebär ett fullständigt systemskifte förtjänar den verkligen en mer fördjupad analys.

Förslag till förändringar i den svenska modellen för hyressättning bör ta sin utgångspunkt i en seriös utvärdering av gällande regelverk i termer av målen om (1) en allmän hyresnivå som inte pressas upp vid bostadsbrist, (2) en hyresstruktur som återspeglar efterfrågan på en tänkt marknad i långsiktig balans, (3) ett reellt besittningsskydd som inte kan kringgås genom marknadsmässiga hyreshöjningar samt (4) en utjämnad förhandlingsposition mellan hyresvärdar och enskilda hyresgäster. En sådan utvärdering skulle sedan kunna ligga till grund för diskussioner om vilka förändringar som bör göras för att hyreslagstiftningen verkligen ska kunna fungera som en skyddslagstiftning. Det räcker inte att på en rad deklarerar att ”hyresregleringen syftar till att skydda konsumenterna” utan att därefter diskutera vad det betyder.

Som jag flera gånger påpekat är tills vidare en viktig skillnad mellan utredningen och kommissionen att utredningen publicerat ett slutbetänkande på nästan 500 sidor om ”fri hyressättning i nyproduktionen”, medan kommissionen bara diskuterar frågan på fyra sidor i ett delbetänkande – där man i stor utsträckning hänvisar till den tidigare utredningen. I sitt kommande slutbetänkande har kommissionen alltså möjlighet att frigöra sig från utredningens utgångspunkter och förslag och i stället genomföra en analys där de egna förslagen systematiskt relateras till hyreslagstiftningen som en skyddslagstiftning för hyresgäster med begränsade ekonomiska resurser. Det finns all anledning att åter genomföra en granskning i ett sådant perspektiv då slutbetänkandet föreligger.

Min kritik av de aktuella förslagen om marknadshyressättning i nyproduktionen får inte tolkas som något ensidigt försvar av rådande system för hyresförhandlingar och hyressättning. Som bör ha framgått finns det allvarliga brister i dagens regelverk och praxis för kollektiva hyresförhandlingar, och några av punkterna i min checklista är i högsta grad relevanta också vid en analys av detta system. Om vi vill behålla och utveckla en generell bostadspolitik och en hyrespolitik som slår vakt om hyresgästernas intressen är det emellertid uppenbart att marknadshyror inte är svaret. I stället bör vi söka reformer som gör att det kollektiva hyressättningssystemet, tillsammans med de bakomliggande institutionella förutsättningarna, bättre än för närvarande kan fungera som en skyddslagstiftning för hyresgäster med begränsade ekonomiska resurser. Jag menar att även förslag till sådana reformer skulle kunna utvärderas med hjälp av min checklista, möjligen i något modifierad form.

Referenser

- Bengtsson, Bo (1992) *Hyra och bruksvärde – om hyrespolitikens intentioner*. Licentiatavhandling. Gävle: Statens institut för byggnadsforskning.
- Bengtsson, Bo (1995) *Bostaden – välfärdsstatens marknadsvara*. Doktorsavhandling. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Bengtsson, Bo (2022) *Bostaden som social rättighet – vad betyder det? I: Bo Bengtsson, Markus Holdo & Emma Holmqvist (red.) Allas rätt till bostad. Marknadens begränsningar och samhällets ansvar*. Göteborg: Daidalos.
- Bengtsson, Bo (2024) *Att lägga marknaden till rätta. Om rätten till bostad i svensk politik*. Stockholm: Premiss.
- Bengtsson, Bo & Martin Grander (2023) *Bostadsfrågan som politik och intressekamp*. Malmö: Égalité.
- Bergman, Mats A. & Sten Nyberg (2021) *Konkurrens och prisbildning på den svenska bostadsmarknaden*. Stockholm: SNS.
- Boverket (2013) *Bostadsbristen och hyressättningsystemet – ett kunskapsunderlag*. Marknadsrapport. Karlskrona: Boverket.
- Chisholm, Elinor, Philippa Howden-Chapman & Geoff Fougere (2020) Tenants' Responses to Substandard Housing: Hidden and Invisible Power and the Failure of Rental Housing Regulation. *Housing, Theory and Society*, 37 (2): 139–161.
- Donner, Herman, Peter Englund & Mats Persson (2017) *Distributional Effects of Deregulating the Stockholm Rental Housing Market*. Report to the Swedish Fiscal Policy Council 2017/1.
- Dynarski, Mark (1986) Residential Attachment and Housing Demand. *Urban Studies* 23 (1): 11–20.
- Grander, Martin (2020) *Allmännyttan och jämlikheten: Svensk bostadspolitik vid vägskalet?* Stockholm: SNS.
- Hermansson, Cecilia & Han-Suck Song (2024) *Produktiviteten i bygg- och anläggningssektorn. Orsaker, åtgärder och konsekvenser*. Stockholm: En forskningsrapport till Produktivitetskommissionen.
- Herold, Lovisa (2021) Så vill Berlinborna hejda skenande hyror. *Dagens Nyheter*, 2 oktober 2021.
- Hofverberg, Martin & Daniel Lind (2024) Gammal skåpmat löser inte bostadsbristen. *Dagens Industri*, 12 december 2024.
- Hyresgästföreningen (2024) *Hyresgästerna 2024. Partisympti och bostadspolitik*. Stockholm: Hyresgästföreningen.
- Hårsman, Björn (1981) *Housing Demand Models and Housing Market Models for Regional and Local Planning*. Stockholm: Swedish Council for Building Research.
- Januariöverenskommelsen (2019) Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna.

[Uppgörrelse ingången den 11 januari 2019; tillgänglig via Centerpartiets och Miljöpartiets resp. webbplatser.]

- Johansson, Morgan, Ola Johansson, Robert Hannah & Emma Hult (2020) Regeringen ska utreda fri hyressättning i nyproduktion. *Dagens Nyheter*, DN Debatt, 24 april 2020.
- Listerborn, Carina (2018) *Bostadsjämlighet. Röster om bostadsnöden*. Stockholm: Premiss.
- Ramböll (2015) *Den svenska hyresmarknaden. Scenarioanalys*. Stockholm: Ramböll.
- Ramböll (2018) *Scenarioanalys. Marknadshyror för hyreslägenheter i Stockholms län*. Stockholm: Ramböll.
- Rolf, Hannes (2020) *En fackförening för hemmen. Kollektiv mobilisering, hyresgästorganisering och maktkamp på hyresmarknaden i Stockholm och Göteborg 1875–1942*. Doktorsavhandling. Ersta Sköndal Bräcke högskola.
- SOU 2021:50 *Fri hyressättning vid nyproduktion*. Betänkande från Utredningen om fri hyressättning vid nyproduktion.
- SOU 2024:29 *Goda möjligheter till ökat välbefinnande*. Delbetänkande av produktivitetskommissionen.
- SOU 2024:62 *En förbättrad modell för presumtionshyra*. Delbetänkande av Utredningen om enklare privatuthyrning och ändring av presumtionshyror.
- Venti, Steven & David Wise (1984) Moving and Housing Expenditure: Transaction Costs and Disequilibrium. *Journal of Public Economics* 23 (1–2): 207–243.
- Victorin, Anders (1980) *Kollektiv hyresrätt*. Stockholm: Norstedts.
- Weinberg, Martin, Joseph Friedman & Stephen K. Mayo (1981) Intraurban Residential Mobility: The Role of Transactions Costs, Market Imperfections, and Household Disequilibrium. *Journal of Urban Economics* 9 (3): 332–348.

Riksdagstryck.



BOSTAD2030