



En granskning av direktiven till utredningen om fri hyressättning i nyproduktion



SANDRO SCOCCO
LARS-FREDRIK ANDERSSON
PER LINDBERG

EN GRANSKNING AV DIREKTIVEN TILL UTREDNINGEN OM FRI
HYRESSÄTTNING I NYPRODUKTION
Sandro Scocco, Lars-Fredrik Andersson och Per Lindberg
©Bostad2030
Ladda ner rapporten: www.bostad2030.se

Innehåll

Sammanfattning	6
Inledning	10
Direktiv med många målsättningar	12
Direktivens målbild	12
Direktivens problembeskrivning	13
Det nya systemet av friare hyressättning	14
Forskning om effektiv prissättning på hyresmarknaden	16
Internationella erfarenheter	26
Dagens presumtionshyror orsakar inte högre hyror	30
Avslutande diskussion	36
Slutsatser	44
Referenser	46

Sammanfattning

SAKPOLITISK ÖVERENSKOMMELSE

I dag råder stor samstämmighet om att problemen på bostadsmarknaden inte gäller resursstarka grupper, utan framför allt låg- och medelinkomsttagare. Det råder också stor samstämmighet om att hyrorna i nyproduktion är för höga för att vara tillgängliga för denna grupp. Det präglar också den sakpolitiska överenskommelsen mellan S, C, L och MP.

GRANSKNING AV KOMMITTÉDIREKTIV

Den 23 april beslutade regeringen om kommittédirektiv (2020:42) avseende punkt 44 i den sakpolitiska överenskommelsen. Kommittén ska slutrapportera senast den 31 maj 2021. I den här rapporten granskar vi i vilken utsträckning förslaget om fri hyressättning, så som det beskrivs, i direktivet kan bidra till att sänka hyrorna och öka tillgängligheten på hyresmarknaden.

FASTIGHETSÄGARNAS VERKLIGHETSBESKRIVNING HAR VARIT STYRANDE

Direktiven utgår sålunda utifrån att ett byte från presumtionshyres-systemet till fri hyressättning i nyproduktionen skulle leda till att lägre hyror i nyproduktion. Det ges dock i direktiven ingen förklaring till varför fri hyressättning skulle leda till lägre hyror i nyproduktion. Det går inte heller att finna en förklaring till detta antagande i den nyligen genomförda utredningen om hyressättningen i nyproduktion, den så kallade presumtionshyresutredningen. Fastighetsägarna argumenterar dock i ett särskilt yttrande till utredningen att fri hyressättning de facto skulle leda till lägre hyror, då presumtionshyressystemet varit kostnadsdrivande.

PRESUMTIONSHYRESSYSTEMET HAR INTE VARIT KOSTNADSDRIVANDE

Det presenteras dock inga belägg i Fastighetsägarnas särskilda yttrande för att det faktiskt förhåller sig så. I denna granskning kan vi presentera nya fakta på att så inte är fallet. I stället har presumtionshyressystemet på marginalen varit kostnadsåterhållande och på marginalen lett till lägre hyror än ett system med fri hyressättning skulle ge. Vi kan också peka på de verkliga orsakerna till de kraftiga hyres- och kostnadsökningarna, som är helt frikopplade från dagens hyressättningsmodell i nyproduktion.

Vi kan också visa på att skrivningar från Presumtionshyresutredningen inte heller stödjer Fastighetsägarnas påstående. Utredningen pekar på att det nuvarande förhandlingssystemet också i sin praktik är kostnadsåterhållande på marginalen. Den enda rimliga slutsatsen givet sakförhållandena är att hyrorna på marginalen skulle bli något högre, och absolut inte lägre, i nyproduktion.

Vi utgår från att utredningen själva kommer pröva detta helt avgörande sakförhållande för reformens möjligheter att nå de ambitioner som uttrycks i direktiven, men vi har dock svårt att se hur man kan komma till en annan slutsats än den som presenteras här.

GER INGEN EFFEKT PÅ ANTALET BYGGDA HYRESRÄTTER

Med tanke på att hyreshöjningen i nyproduktion, givet dagens presum-

tionshyressystem, endast marginellt kommer att bli högre, kan man inte heller förvänta sig att fler hyresrätter kommer byggas. Det är också förenligt med Presumtionshyresutredningens slutsats att: "Hyressättningen tycks inte heller vara den avgörande faktorn för om en fastighetsägare väljer att producera hyresbostäder."

Förhoppningarna i direktiven att fri hyressättning skulle leda till ett bättre nyttjande av nyproduktionsbeståndet är därför orealistiska. Det kommer snarare leda till fortsatt och ökat nyttjande av resursstarka grupper.

KÖPSTARKA GRUPPER FÅR DET LÄTTARE

Det kommer dock att underlätta inträdet för köpstarka grupper, som i dag inte på laglig väg kan köpa in sig på hyresmarknaden. Att öka tillgängligheten för resursstarka sker dock till en kostnad. Granskningen visar att ges nya resursstarka grupper ökat tillträde kommer det leda till en undanträngning av låg- och medelinkomsttagare.

Allt pekar på att om reformen genomförs kommer behovstillfredsställelsen att öka för den grupp som redan i dag har lättast att tillfredsställa sina bostadsbehov och minska för övriga.

RISK ATT FLER GRUPPER UTESTÅNGS PÅ LÅNG SIKT

Effekten av fri hyressättning på lång sikt är mycket stor och kommer över tid kontinuerligt försvåra tillträdet för låg- och medelinkomsttagare. Det handlar om den över tid ackumulerade effekten på hyresbeståndet producerat efter 2021.

MÅLKONFLIKTER I DET SKISSADE SYSTEMET MED FRI HYRESSÄTTNING

Direktiven slår fast att ett reellt besittningsskydd ska eftersträvas. Detta avses uppnås med en tariffbroms på möjliga hyreshöjningar. Med en sådan broms uppstår dock ett annat problem i perioder av kraftiga hyresstegringar i nyproduktionen: det skapar starka inlåsnings effekter och ett ineffektivt utnyttjande av beståndet – detsamma som reformen avser att åtgärda.

Å andra sidan, utan bromsen hade hyresgästen kanske tvingats flytta från ett lämpligt boende. Inlåsnings effekten blir därmed betydligt starkare än i dag, då den i dag är kopplad till hela beståndet via bruksvärdes systemet och inte till det enskilda hushållet.

Här finns en uppenbar målkonflikt så som systemet är beskrivet i direktiven och som det är svårt att se hur utredningen ska kunna finna en lösning på. Antingen inget reellt besittningsskydd eller mycket starka inlåsnings effekter.

MODELLEN MED FRI HYRESSÄTTNING GER OSUNDA INCITAMENT AVSEENDE FÖRVALTNINGSKVALITET

I dagens förhandlingssystem är det också möjligt att beakta både renoveringsbehov och förvaltningskvalitet när hyran förhandlas mellan parterna. Om dagens förhandlingssystem ersätts med en tariff som är helt oberoende av renoveringsbehov och förvaltningskvalitet och som är lika för alla berörda objekt, kommer det skapa en osund incitamentsstruktur som belönar dålig förvaltning med högre vinst.

FRI HYRESSÄTTNING LEDER INTE TILL STÖRRE SAMHÄLLSEKONOMISK
EFFEKTIVITET

Den modell med fri hyressättning som föreslås är långt ifrån den teoretiskt okomplicerade värld som Boverket utgick ifrån när de beräknade den samhällsekonomiska kostnaden av bruksvärdessystemet. Det finns inga belägg för att kombinationen bruksvärdessystem och presumtionshyressystem skulle vara mindre samhällsekonomiskt effektiv än kombinationen bruksvärdessystem och den föreslagna modellen för fri hyressättning i nyproduktion.

SLUTSATS

Allt tyder allt på att de problem som redan finns på svenska bostadsmarknaden avseende segregation och att stora grupper av låg- och medelinkomsttagare stängs ute från bostadsmarknaden förvärras om fri hyressättning införs.

Inledning

I FN:s mänskliga rättigheter slås det fast att ”Var och en har rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande, inklusive mat, kläder, bostad, ...” (UN 1948:A25) och i FN:s hållbarhetsmål för år 2030 stipuleras att ”Senast 2030 säkerställa tillgång för alla till fullgoda, säkra och ekonomiskt överkomliga bostäder ...” (UN 2020:11:1). I regeringsformen slås fast att ”Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning ...” (SFS 2011:9 1 kap. 2 §).

Delegation Bostad 2030 konstaterade att i dag når svensk bostadsmarknad endast delvis upp till de målsättningarna. I betänkandet om gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35) konstateras att trösklarna till ett fullgott, säkert och ekonomiskt överkomligt boende är alltför höga. Det handlar inte om socialt marginaliserade grupper, utan allt större grupper av vanliga löntagare. Trösklarna till bostadsrättsmarknaden är än högre; kombinationen av kraftigt stigande priser, krav på kontantinsats och amorteringskrav ställer stora krav på inkomst och förmögenhet.

Den sammantagna situationen på bostadsrätts- och hyresmarknaden gör att storstädernas befolkningstillväxt, som i huvudsak genereras av barn och utlandsfödda, generellt har svårt att få tillträde till bostadsmarknaden eller är beroende av att föräldrarna kan bistå.

I slutbetänkandet i Bostad 2030 konstaterades också att hela nettosystemsättningsökningen, i relation till övriga landet, sker i storstäderna, och att det därmed förutsätter en betydande arbetsmarknadsrörlighet. Bostadsmarknadens höga trösklar utgör därmed ett betydande tillväxthinder, inte bara för storstäderna utan för hela Sverige.

Det råder stor samstämmighet om att nyproduktionen har bidragit till denna utveckling genom fokus på ”premium”-segmentet för köpstarka grupper. Fokus har framför allt varit på bostadsrätter i högre prisklass. För att göra hyresrätten till ett attraktivare alternativ vid nyproduktion har ett system med så kallade presumtionshyror införts, som i praktiken inneburit en nivå nära marknadshyror för nyproduktionen av hyresrätter. Det har bidragit till att hyresrätter kunnat konkurrera med bostadsrätter i nyproduktionen, men också att de nybyggda hyresrätterna har haft hyror som för många vanliga löntagare inte varit överkomliga.

Problemen vi ser på bostadsmarknaden har föranlett en rad förslag till reformer. Den senaste raden av förslag är den sakpolitiska överenskommelse mellan S–C–L–MP som avser hyresmarknaden. Enligt överenskommelsen ska det införas fri hyressättning vid nybyggnation.

Syftet med den här rapporten är att bidra med ökad kunskap om hur fri hyressättning vid nybyggnation påverkar bostadsmarknaden. Vår förhoppning är att det kan stimulera till diskussion om valet av hyresmodell.

I det första kapitlet går vi igenom bakgrunden till förslaget om fri hyressättning i nyproduktion. Det följs upp av en genomgång av de bakomliggande teoretiska argumenten för fri hyressättning och vad forskningen säger om effektiv prissättning på bostadsmarknaden. I följande kapitel gör vi en internationell utblick för att undersöka hur olika länders bostadspolitiska system har nyttjat fri hyressättning och hur det interagerat med andra inslag i bostadspolitiken. I kapitel 5 analyserar vi förslagets kärnfråga: hur fri hyressättning kan leda till lägre hyra i nyproduktionen.

I det avslutande kapitlet diskuterar vi de konsekvenser av fri hyressättning och de avvägningar den kommande utredningen står inför och vilka konsekvenser olika val kan innebära för den svenska bostadsmarknaden.

Direktiv med många målsättningar

Enligt den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna ska det införas fri hyressättning vid nybyggnation. I den sakpolitiska överenskommelsen framkommer att motiven för att reformera bostadsmarknaden är att "... fler bostäder behövs för att underlätta för ungdomar att få sin första bostad, för människor att flytta dit jobben finns och för att bryta den växande boendesegregationen".

Det är punkt 44 i överenskommelsen som specifikt rör reformen avseende hyressättningen. Där slås fast att "Fri hyressättning vid nybyggnation införs. Hyran inom dessa bestånd sätts efter en inledande period enligt en tariff grundad på jämförbara nybyggda objekt med en gradvis anpassning för att uppnå förutsägbarhet eller genom gängse förhandling. Fastighetsägaren väljer vilken av dessa metoder som tillämpas (Utredning 2019-2020). Ny lagstiftning på plats 1 juli 2021."

DIREKTIVENS MÅLBILD

Den 23 april beslutade regeringen om kommittédirektiv (Dir. 2020:42) avseende punkt 44 i den sakpolitiska överenskommelsen. Kommittén ska slutrapportera senast den 31 maj 2021. Det framstår sålunda som att överenskommelsen i viss mån redan frångåtts, då lagstiftning 1 juli 2021 knappast är möjlig.

Under rubriken "Det behövs fler tillgängliga hyresbostäder" konstateras att hyresrätten "... erbjuder ett flexibelt boende utan krav på kapitalinsats, vilket gör att det ofta är billigare och enklare att flytta mellan hyresbostäder än mellan ägda bostäder. Det är samtidigt ett tryggt boende, eftersom hyresgästerna har ett skydd mot uppsägningar och krav på kraftiga hyreshöjningar."

I texten betonas att hyresrätten *inte* har krav på kapitalinsats. Kravet på kapitalinsats i ägt boende utestänger i praktiken många låg- och normalinkomsttagare från ägt boende. Det är sålunda särskilt för låg- och normalinkomsttagares bostadsförsörjning som hyresrätten är helt avgörande, medan mer resursstarka hushåll har både kapacitet och preferens för ägt boende. Inkomstskiktningen i respektive bestånd är betydande, särskilt i de områden som direktiven pekar ut som särskilt utsatta för bostadsbrist, storstäderna (SCB 2018). Direktiven hänvisar bland annat till att Boverket bedömer att det behöver byggas 640 000 bostäder under tioårsperioden 2018–2027. Ungefär tre fjärdedelar av behovet finns i storstadsregionerna Stockholm–Uppsala, Göteborg och Malmö–Lund.

Det lyfts också fram att dagens hyresrätter är attraktiva som långsiktig boendeform då det finns ett starkt både formellt (uppsägningar) och reellt (kraftiga hyreshöjningar) besittningsskydd. Att det är en attraktiv boendeform för många låg- och normalinkomsttagare har lett till att: "På många orter är det i praktiken svårt att få tag i en hyreslägenhet."

Direktiven trycker också på att "Det är viktigt att de bostäder som omfattas av reformen finns tillgängliga för människor som vill byta ort för arbete eller studier eller liknande eller på annat sätt är i behov av ny bostad" och att "Hyreslägenheter ska vara tillgängliga för många".

Direktivens målbild är i kortform:

1. Byggandet och tillgängligheten av hyresrätter ska öka, särskilt i storstadsregionerna.
2. Det är särskilt viktigt att låg- och medelinkomsttagare och unga som saknar kapital kan tillgodogöra sig hyresrätten som boendeform och att den ska vara "tillgänglig för många".
3. Hyresrätten ska underlätta geografisk rörlighet för studier och arbete. Skydd mot uppsägningar och krav på kraftiga hyreshöjningar gör hyresrätten till ett tryggt boende.
4. De föreslagna reformerna ska alltså leda till att målbilden förverkligas, eller åtminstone att verkligheten rör sig mot målbilden.

DIREKTIVENS PROBLEMBESKRIVNING

I direktiven görs också en beskrivning av vilka problem som regeringen ser med dagens system och som behöver åtgärdas. Till att börja med konstateras det i direktiven att det redan finns en särskild lagstiftning som avser just nyproduktion. Den första juli 2006 infördes systemet med så kallade presumtionshyror för att underlätta nybyggnation (55 c § hyreslagen, se prop. 2005/06:80 s. 21 f.). Motiven var att kostnaderna för att bygga stigit så pass kraftigt i spåren av höjda markpriser och byggkostnader att det inte längre var lönsamt att bygga nya hyresrätter som prissattes enligt bruksvärdessystemet.

Systemet innebär att fastighetsägaren och en hyresgästorganisation i en förhandlingsöverenskommelse kan enas om att hyror för lägenheter i ett nybyggt hus ska anses som skäliga under en period om 15 år. Under den perioden får hyran ändras endast om det finns synnerliga skäl, bortsett från en anpassning till hyresutvecklingen på orten.

Regeringen påpekar att det finns brister i dagens ordning för hyressättning av nyproducerade lägenheter. Direktiven pekar också på att detta varit föremål för utvärdering (SOU 2017:65).

Direktivens problembild:

- Hyresnivåerna för nybyggnation är *ofta relativt höga*, men det betyder inte att marknaden fungerar väl.
- Frånvaron av en sammanhållen norm som får tillräckligt genomslag gör att det är svårt att tillgodose intresset av ändamålsenliga hyresstrukturer. Detta riskerar att leda till att fastighetsägares investeringar i hyreslägenheter inte på ett effektivt sätt styrs till sådana bostäder som efterfrågas.
- Bristande transparens gör det svårt för bostadskonsumenter att bedöma vad som är en rimlig hyra för en lägenhet.
- Det har även riktats kritik mot de olika metoderna för att bestämma hyran vid nybyggnation. En vanlig förhandlingsöverenskommelse har inte ansetts vara tillräckligt förutsägbar för att ge goda förutsättningar för nybyggnation av hyreslägenheter.

Vår tolkning av problembeskrivningen är att det byggts för lite hyreslägenheter generellt, och av dessa har många en så hög hyra att låg- och medelinkomsttagare inte kan efterfråga dem. Det har lett till en hyres-

struktur som inte speglar efterfrågan. Det är dessa problem som ett reformerat system avser att lösa.

DET NYA SYSTEMET AV FRIARE HYRESSÄTTNING

I direktiven står "Vid nybyggnation ska hyresvärden för en inledande period fritt kunna sätta en hyra efter avtal med de hyresgäster som tecknar kontrakt. Hyran inom dessa bestånd ska efter en inledande period sättas enligt en tariff grundad på jämförbara nybyggda objekt med en gradvis anpassning för att uppnå förutsägbarhet eller genom gängse förhandling." Vår bedömning är att utredningsdirektiven ger en relativt precis beskrivning av vad utredningen ska komma fram till för modell, men det är utredningens uppdrag att detaljutforma delarna i modellen.

Systemet består i princip av tre delar. För det första att hyresvärden fritt kan sätta hyran, för det andra att hyran sedan ska följa de fritt satta hyrororna i de lägenheter som nyproduceras, men att det ska finnas en "broms", som gör att om dessa blir höga ska det ske en gradvis anpassning.

Samtidigt betonar direktiven att det ska finnas ett "reellt" besittningsskydd och att "Det ska särskilt beaktas att regelverket bör ge förutsättningar för stabila och överblickbara prisnivåer som får genomslag i de hyresavtal som ingås samtidigt som prisnivån ska ha stöd i hur efterfrågade lägenheterna är".

Det är inte fri prissättning på det nyproducerade beståndet generellt som föreslås, utan endast när första kontraktet skrivs. Tariffen avser att skydda hyresgästen från oskäligen hyreshöjningar i det enskilda fallet, men inte generellt i ett läge när bostadsmarknaden är överhettad. För att motverka den effekten föreslås en bromsmekanism. Enligt direktiven ska inte hyreshöjningarna i de äldre lägenheterna som producerats efter lagstiftningens införande stiga över en viss nivå.

Forskning om effektiv prissättning på hyresmarknaden

En central utgångspunkt för antagandet att ett system för fri hyressättning skulle generera en bättre resursallokering är att dagens presumtionshyressystem hindrar utbud (producenternas kostnadssamband) och efterfrågan (hushållens preferenser) att mötas i konkurrens på en marknad som skapar en jämvikt – en samhällsekonomiskt effektiv balans mellan det pris producenterna kan bygga till och det pris hushållen efterfrågar boende till.

Det antagandet bygger på teorin att på en perfekt konkurrensmarknad kommer det oreglerade jämviktspriset (hyran), det vill säga marknadspriset, att vara lika med det samhällsekonomiskt effektiva utfallet (ett paretooptimalt utfall). Med paretooptimalt menas att ekonomin inte kan förändras utan att någon får det sämre. Förändras ekonomin så att minst en person får högre nytta utan att situationen försämras för någon, är det en så kallad paretoförbättring.

All reglering av en perfekt konkurrensmarknad, såsom en hyresreglering, kommer därför att leda till så kallade effektivitetsförluster. Men marknadsmisslyckanden som monopol, parter med olika information eller kollektiva varor kan leda till att det oreglerade marknadspriset inte är samhällsekonomiskt effektivt. I sådana fall kommer någon typ av reglering att öka effektiviteten. Ett välkänt exempel är antitrust-lagarna i USA.

På en hyresmarknad för bostäder är inte alla de kriterier som krävs för fri konkurrens uppfyllda (se till exempel Arnott 1995; Arnott & Igarashi, 2000). Framför allt karakteriseras bostadsmarknaden inte av likvärdiga varor, vilket är ett krav i perfekt konkurrensmodellen. Många säljare måste erbjuda likvärdiga varor för att konkurrensen ska fungera.

Eftersom bostäder till sin natur är olika ur en rad aspekter, till exempel läge, kan två hyresvärdar aldrig fullt ut konkurrera om en hyresgäst på exakt lika villkor, eftersom de aldrig kan erbjuda en identisk lägenhet till ett bättre pris.

Att bostadsmarknaden på en rad punkter inte uppfyller de teoretiska kraven på perfekt konkurrens är något som de flesta seriösa analyser av den svenska hyresmarknaden tar upp som en faktor att ta hänsyn till. I Boverkets rapport *Bostadsbristen och hyressättningsystemet – ett kunskapsunderlag* (2013) skriver man exempelvis att “[...] när man bedömer systemets effektivitet måste man dock väga in att bostadsmarknaden inte är en perfekt konkurrensmarknad, vilket i princip skulle kunna innebära att det även på en oreglerad hyresmarknad uppstår effektivitetsförluster”. Att åtgärda marknadsmisslyckanden är också ett av motiven till en hyresreglering som ofta lyfts fram i internationella analyser om hyresreglering (till exempel Andrews et al., 2011 & Cuerpo et al., 2014).

På en fri konkurrensmarknad ska varken säljare eller köpare kunna påverka priset, men på en hyresmarknad kommer hyresvärdar ha en viss marknadsstyrka över hyresgästerna. Marknadsstyrkan är en effekt av att det för med sig en viss kostnad att leta efter en lägenhet och hyresgäst, en kostnad som är högre för hyresgästen än för hyresvärderna. Det kanske inte finns en likvärdig lägenhet i närområdet som är tillgänglig. I ett sådant

läge kan det också finnas andra kostnader för hyresgästen som är direkt kopplade till bostaden, om exempelvis barnen behöver byta barnomsorg eller skola. Det kan även finnas sociala kostnader i form av att man etablerat sig socialt i området med vänner och bekanta som man nu måste lämna. När hyresgästens kostnad i bred mening för att hitta en annan lägenhet är större än hyresvärdens kostnad för att hitta en ny hyresgäst, ger det hyresvärden ett övertag över hyresgästen som kan användas för att sätta en hyra över den effektiva hyran som skulle gälla under fri konkurrens där sådana sökkostnader inte fanns (eller var fördelade symmetriskt mellan hyresgäst och hyresvärd).

Det är ont om relevant empirisk forskning kring hyresmarknadens funktionssätt i relation till marknadsmisslyckanden och asymmetriska maktrelationer mellan hyresvärd och hyresgäst. Ett indirekt sätt att testa konkurrensen på bostadsmarknaden är att titta på utbudets priselasticitet, det vill säga hur mycket bostadsutbudet påverkas av en hyresförändring. En hög priselasticitet talar åtminstone på lång sikt för en relativt fri konkurrens. I en genomgång av Malpezzi och Turner (2003) av den empiriska ekonomiska litteraturen om hyresmarknader har både högre och lägre elasticiteter uppmätts, men resultaten skiftar stort beroende på land och regelverk. De påpekar också att en hög priselasticitet bara kan vara en indikator för fri konkurrens om priset på bostäder inte samtidigt påverkar byggkostnaderna. Som Andersson (2019) visar är det inte ett realistiskt antagande.

Den relevanta forskningen på området är i stället teoretisk och bygger på modelleringar. Arnott och Igarashi (2000) visar till exempel att på hyresmarknaden ger sådana sökkostnader upphov till ineffektivt höga hyror som leder till en ineffektivt hög vakansgrad, det vill säga att en ineffektivt hög andel lägenheter står tomma.

När människor vill flytta är det kostsamt att leta efter en ny lägenhet. Kostnaden för hushållet består i att de under tiden måste bo i en lägenhet som egentligen inte passar dem. Ju längre de måste leta stiger denna kostnad. Det gör att många kommer nöja sig med en lägenhet som inte är den bästa möjliga för just det hushållet, men som ändå är tillräckligt bra.

I en förhandling om hyran kommer hyresgästen då inte fullt ut kunna utnyttja det faktum att det finns andra bättre lägenheter till ett bättre pris någon annanstans. När hyresvärden hittat en hyresgäst som tycker lägenheten är tillräckligt bra, får hyresvärden därför marknadsmakt gentemot hyresgästen, eftersom det är mer kostsamt och osäkert för hyresgästen att tacka nej till lägenheten och leta vidare än det är för hyresvärden att hitta en ny hyresgäst. Hyresvärdens marknadsmakt innebär att hyresmarknaden kommer bete sig som en oligopolmarknad (ett begränsat antal säljare av likvärdig vara), trots att det inte finns några egentliga hinder för nya hyresvärdar att etablera sig på marknaden och konkurrera om hyresgästerna.

Situationen liknar den på arbetsmarknaden, där en arbetssökandes valmöjligheter *de facto* kan vara begränsade även om arbetsmarknadsläget är starkt och det finns gott om olika arbetsgivare. Mannings (2003a) förklarar hur en monopsonisituation (arbetsgivaren har marknadsmakt) kan uppstå även på en till synes öppen och välfungerande arbetsmarknad: “[...] the extent of employer market power is determined by the rate at which job opportunities arrive relative to the job destruction rate: the

lower the arrival rate of job offers, the more market power employers will have. But, from the perspective of a worker, a labour market in which, at any moment in time, there are only a few employers offering jobs, might reasonably be described as 'thin' even if there are a very large number of potential employers in the market as a whole." På samma sätt kommer en hyresmarknad att vara begränsad från hyresgästens perspektiv av att bara en handfull av alla lägenheter är lediga vid en viss tidpunkt.

Hyresvärdens marknadsmakt innebär i sin tur att hyresvärden kan ta ut en hyra som ligger över den samhällsekonomiskt optimala hyran som skulle råda under perfekt konkurrens. I Arnott och Igarashis modell blir en mild hyresreglering samhällsekonomiskt effektiv, medan en stark hyresreglering leder till välfärdsförluster.

Hyresvärdens marknadsmakt gentemot hyresgästen ökar efter ett tag när lägenheten också får värdet av ett hem. Kostnaden för att byta lägenhet kommer då att bli ännu högre för den sittande hyresgästen, något som hyresvärden kan utnyttja för att höja hyran mer. Det leder till att hyresvärdar, teoretiskt sett, vill locka till sig långvariga hyresgäster ungefär som tobaksbolagen vill locka till sig nya rökare. Arnott (1995) visar att någon slags reglering av hyran nedåt i det fallet, teoretiskt sett, är effektivt. Mekanismen ovan gör nämligen att hyresvärdar vinner på att vänta på en hyresgäst som verkligen vill ha/behöver lägenheten, för att på så vis utnyttja den lyckade "matchningen" mellan hyresvärd/hyresgäst för att sedan ta ut en högre hyra. Det leder till ett ineffektivt utnyttjande av boytan där lägenheter står tomma onödigt länge i väntan på en ny hyresgäst.

Regleras hyran under marknadsnivån blir vakansgraden lägre. En lägre vakansgrad innebär dock samtidigt att sökkostnaderna blir högre, eftersom färre lägenheter blir lediga. Den effektiva hyresnivån kommer därför vara den där sökkostnaderna och kostnaden för tomma lägenheter balanseras. I Arnott och Igarashis modell (2000) inträffar det vid en modest reglering av hyresnivåerna.

Den samhällsekonomiska effekten av olika hyressättningsystem måste också analyseras utifrån deras makroekonomiska effekter. Gstach (2010) analyserar till exempel hyresnivåernas påverkan på konsumtionen. I slutsatsen skriver han att "[...] it is shown that real rentals indeed have risen considerably over the past two decades. This implies a strong income shift from renters towards landlords and [...] a possible dampening effect upon aggregate consumption." Den ekonomiska effektiviteten i ekonomin som varit fokus hittills, det vill säga hur stort det sammanlagda konsument- och producentöverskottet från hyresmarknaden är, är alltså inte det enda som spelar roll för ekonomisk tillväxt. Det kan också spela roll hur det ekonomiska överskottet är fördelat mellan hyresgäst och hyresvärd, beroende på konsumtionsbenägenheten för olika inkomstgrupper i samhället. Det kan i sin tur också ha betydelse för produktiviteten i ekonomin, om en sådan förmögenhetsöverföring leder till att köpkraften flyttas från en produktiv sektor (hyresgästernas konsumtion) till en improduktiv sektor (existerande fastigheter).

Behovet av reglering är i praktiken kopplat till hur stark man bedömer att hyresvärdarnas marknadsmakt är. Den typ av reglering som nu diskuteras handlar dock bara om paretooptimal effektivitet, men som redan konstaterades i inledningen finns också starka politiska mål på bostads-

området, som i sig förutsätter någon form av statsingripande, vilket vi tar upp i följande kapitel.

I detta kapitel är poängen att eftersom hyresmarknaden inte är en perfekt konkurrens-marknad, utan karakteriseras av marknadsmisslyckanden, så kommer en helt oreglerad marknad av sig själv inte producera ett effektivt utfall. Något som ofta förefaller antas i den offentliga debatten.

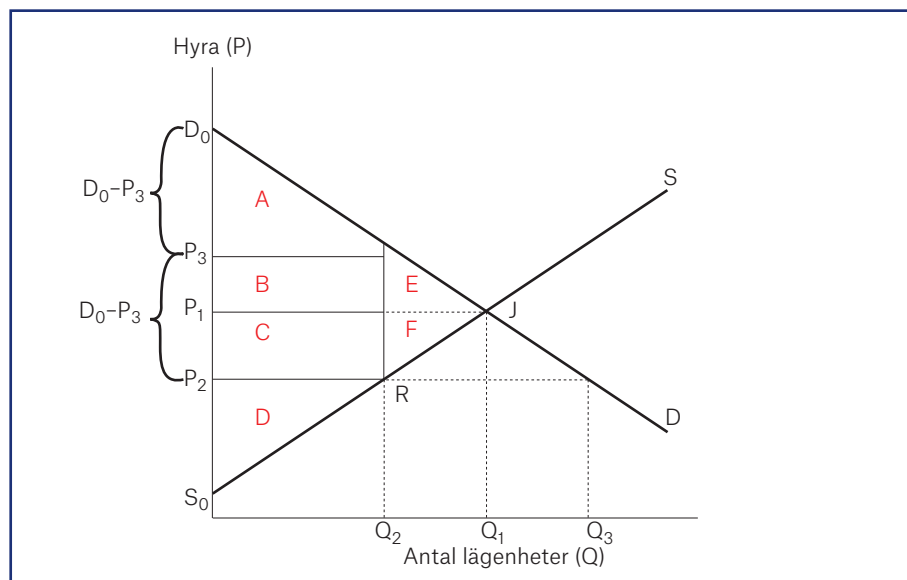
Någon typ av statlig reglering har alltså potentialen att påverka marknaden i riktning mot mer samhällsekonomiskt effektiva hyresnivåer. Internationella studier om hyresmarknaden brukar ofta komma till samma slutsats, exempelvis en studie från OECD (Andrews et al., 2011) som kommer med rekommendationen att: “[...] rental regulations should strike a balance between landlords’ and tenants’ interests, create security of tenure and avoid market segmentation between sitting and new tenants” (sid. 52).

Den helt avgörande frågan är ifall en administrativ statlig reglering är mer effektiv än en reglerad förhandlingsordning såsom det nuvarande svenska systemet. Det som ska avgöras är alltså hur dagens reglering av hyresförhandlingen står sig mot den föreslagna omregleringen.

Det uttalade syftet med den omreglering av hyresmarknaden som föreslås i direktiven om fri hyressättning (Dir 2020:42) är att det ska bidra till ett effektivt utnyttjande av det nybyggda hyresbeståndet. Det finns dock inga analyser som visar att det tariffsystem som föreslås skulle vara samhällsekonomiskt mer effektivt än det nuvarande bruksvärdessystemet. De studier som gjorts specifikt av bruksvärdessystemets effektivitet analyserar i stället effekten av ett allmänt hyrestak på en oreglerad hyresmarknad där det råder fri konkurrens. De mäter alltså skillnaden i effektivitet mellan två system som båda är icke-representativa för den svenska kontexten, eftersom fri hyressättning inte leder till en effektiv hyresnivå som antas och Sverige inte har ett hyrestak.

Ett exempel är Boverket (2013) där de samhällsekonomiska kostnaderna av bruksvärdessystemet beräknas till 10 miljarder per år. Den teoretiska kostnaden för att införa ett hyrestak på en perfekt konkurrens-marknad kan analyseras i ett klassiskt tillgång–efterfrågediagram (figur 1). Boverkets och liknande analyser bygger på en modell av Glaeser och Luttmer (2003), där även effektivitetsförlusten av att hyreslägenheterna inte bebos av de som skulle kunna betala mest för dem är inräknad. Prisregleringen representeras i diagrammet av skiftet från jämviktspriset till pristaket P2. Det har effekten att fler vill hyra en bostad på marknaden (skiftet från Q1 till Q3) samt att färre hyresvärdar vill hyra ut till det nya priset. Tillgång möter då efterfrågan vid det nya jämviktsläget Q2. Regleringen ger upphov till två kostnader, eller så kallade dödviktseffekter. Den ena består i att färre hyreslägenheter nu bebos när den uthyrda kvantiteten går från Q1 till Q3 (trianglarna E + F). Den andra uppstår på grund av att lägenheterna med ett hyrestak inte längre fördelas genom prismekanismen, det vill säga till den som kan och vill betala den högsta hyran. Antar man i stället att lägenheterna är slumpvis fördelade efter betalningsförmåga/vilja så uppstår kostnaden som representeras av ytan A, eftersom varje lägenhet då bebos av någon som värderar lägenheten till det genomsnittliga priset P3. Det är således en kostnad för missmatchen mellan lägenhetsvärde och betalningsförmåga/vilja, och det är den som står för 90 procent av den uppskattade kostnaden i Boverkets analys.

ANALYS AV BRUKSVÄRDESSYSTEMETS VÄLFÄRDSEFFEKTER



Källa: Boverket, 2013

Ett problem med att använda sig av Glaeser och Luttmers modell för att analysera bruksvärdessystemet är att de orealistiska antaganden ovan som görs i modellen alla leder till en överskattning av kostnaderna. Boverket är också medvetna om det problemet och skriver att beräkningsmodellen “[...] utgår från antagandet att hyresbostadsmarknaden skulle fungera som en perfekt konkurrensmarknad om prisbildningen vore fri. Men det antagandet är sannolikt orealistiskt med tanke på att bostadsmarknaden, inklusive hyresmarknaden, kännetecknas av ett flertal särdrag, så som höga transaktionskostnader och heterogena varor [...] och s.k. marknadsmisslyckanden, så som imperfekt konkurrens och asymmetrisk information [...]”. Boverket drar alltså ungefär samma slutsats som den här rapporten angående de marknadsmisslyckanden som finns på bostadsmarknaden, men motiverar ändå att deras resultat ändå ska tolkas som en rimlig skattning av kostnaderna för bruksvärdessystemet.

Motiven man anger är för det första att den överskattning av kostnaderna som kommer från den orealistiska modellen uppvägs av att övriga antaganden i modellen i stället är konservativa (underskattningar). Det är dock bara delvis sant. Den huvudsakliga kostnaden av bruksvärdessystemet i beräkningar och analyser likt Boverkets kommer från att hyresgäster och lägenheter inte är matchade genom en prismekanism. Ett centralt antagande i beräkningarna är här att det inte finns något samband mellan en hyreslägenhets marknadsvärde och hur mycket den som bor i den skulle betala i hyra på en fri marknad. Man antar i stället att lägenheterna är fördelade helt slumpvis i relation till betalningsförmåga (i sin modell antar man att hyreslägenheterna fördelas efter den så kallade genomsnittliga värderingen bland hyresgästerna, i stället för att fördelas efter den högsta värderingen som på en fri marknad).

Detta antagande stämmer dock inte, då Sverige inte har ett hyrestak utan ett system där lägenheter har differentierade hyror efter hur attraktiva de är. Hänsyn tas bland annat till fastighetens och lägenhetens standard, utrustning i lägenheten, trapphus och gårdar, men också närhet till cen-

trum, affärer, förskolor och goda kommunikationer. Det tar också hänsyn till områdets image och rykte. Det innebär att attraktiva innerstadslägenheter har högre hyra än lika stora lägenheter som är mindre attraktiva. Det är alltså tvärtom rimligt att anta att hushåll som bor i de mer attraktiva lägenheterna också har högre inkomst i genomsnitt än de som bor i de mindre attraktiva lägenheterna. Med tanke på att konkurrensen om de mest attraktiva lägenheterna är stor, är det också rimligt att anta att de resursstarkaste hushållen, i bred mening, kommer att gå vinnande ur en sådan konkurrenssituation. Denna bild har också bekräftats empiriskt (se till exempel Kopsch, 2019). Att bruksvärdessystemet ändå ger möjlighet för hushåll att bo i attraktiva innerstadslägenheter som de inte skulle ha råd med vid fri hyressättning är förvisso uppenbart, men det är i dag omöjligt att säga hur stor den andelen är.

Hyreslägenheterna bebos alltså troligtvis i mycket högre utsträckning än Boverket antar av de som skulle betala mest för att bo i dem. Boverkets antagande leder därmed till en överskattning av kostnaderna för bruksvärdessystemet. Det är inte heller förvånande med tanke på att vi vet att den ekonomiska boendesegregationen är betydande.

För de hyresgäster som skulle bo kvar efter ett potentiellt införande av marknadshyror (och som således är de som kan och vill betala mest för lägenheten) innebär bruksvärdessystemet inga effektivitetsförluster i den mening som diskuteras ovan, utan bara en omfördelning från fastighetsägaren till hyresgästen. Skulle alla hyresgäster vara sådana är den samhällsekonomiska kostnaden för bruksvärdessystemet noll. Det är å andra sidan inte heller realistiskt, men för de som inte kan bo kvar av ekonomiska skäl vid fri hyressättning leder det dock till en ökad boendesegregation, då dessa måste flytta till områden som bättre matchar deras lägre inkomst.

Här finns dock en annan teoretisk aspekt på marknadsmisslyckande – externa effekter – som inte beaktas i Boverkets beräkningar av samhällsekonomisk effektivitet. Externa effekter uppstår då produktion eller konsumtion av en vara orsakar välfärdsförändringar för andra än producenten och konsumenten.

En klassisk sådan är klimatförändringar. Utsläpp av klimatgaser påverkar alla människors möjlighet till konsumtion och produktion, oavsett vad de själva gör för konsumtions- och produktionsval. I priset för bensin, som släpper ut koldioxid, beaktas inte denna kostnad som finns för andra i priset, vilket är ett marknadsmisslyckande, då priset ska spegla alla kostnader som är involverade i konsumtionen/produktionen.

Inom bostadsforskningen finns det betydande forskning på så kallade grannskapseffekter. Grannskapseffekter betyder förenklat att platsen där en individ bor eller växer upp påverkar dennes liv på ett eller annat sätt. Ofta fokuseras på negativa grannskapseffekter när många socialt utsatta bor på samma plats. Det kan skapa en miljö som är delvis dysfunktionell i den meningen att den påverkar de boendes livsmöjligheter negativt. Detta kan dock likformigt gälla områden av privilegierade, där livsmöjligheterna påverkas positivt.

När det gäller överrepresentationen av brott i utsatta områden förklaras detta i huvudsak av att många personer med högre risk för att begå brott, exempelvis på grund av låg socioekonomisk ställning, dåliga skolbetyg och svag föräldrakontakt, är koncentrerade till en och samma plats, det vill

säga boendesegregation (Shannon & Ring, 2009). Liknande förklaringar går att finna för elevernas sämre betyg. Det kan argumenteras att dessa faktorer är generella och att den enda effekten av ökad boendesegregation skulle vara att brottsligheten och de sämre betygen blev mer koncentrerade till vissa bostadsområden. Det skulle i så fall inte innebära någon samhällsekonomisk förlust ur detta teoretiska perspektiv.

Bostad 2030 har också i en tidigare rapport visat att huvudförklaringen till att det finns utsatta områden just är att det finns fattiga och utsatta människor i samhället (Salonen & Roelof, 2019). Dessa kommer oavsett bostadssystem vara hänvisade till bostäder som i hög utsträckning inte efterfrågas av mer välbeställda, vilket oundvikligen leder till en viss boendesegregation. Det är uppenbart att det inte är de utsatta områdena i sig som skapar samhällets övergripande socioekonomiska struktur och det är också uppenbart att bruksvärdessystemet i sig själv inte kan förhindra att det uppstår en betydande boendesegregation som speglar samhället i stort. Det är den situation som gäller i dag.

Å andra sidan finns det starka skäl att tro att fri hyressättning kommer att öka boendesegregationen, just på grund av att vissa i dag har möjlighet att bo i områden som med fri marknadsprissättning skulle bli ouppnåeliga för dem, givet hushållets inkomster.

Skulle effekten då enbart vara en ökad koncentration av individer med ökad risk för brottslighet och dåliga betyg kan detta alltså inte ses som en extern effekt. Men forskningen kan i dag också visa att det finns betydande så kallade grannskapseffekter (Nieuwenhuis & Hooimeijer, 2014).

En individ som växer upp i ett kriminellt belastat område, eller ett område med låga skolprestationer, har högre risk, allt annat lika, att bli kriminell eller få dåliga betyg. Dessa utsatta områden riskerar att bli fattigdomsfällor för dem som växer upp där (Andersson & Malmberg, 2018).

Effekten av att öka boendesegregationen innebär alltså inte bara att man koncentrerar existerande samhällsproblem, utan att dessa samhällsproblem faktiskt ökar. Även om de samhällsproblem som relaterar till boendesegregationen i huvudsak förklaras av samhällets socioekonomiska struktur, är boendesegregationen en delförklaring, och i den meningen blir boendesegregationen en samhällskostnad som uppstår bland annat inom rättsväsendet, skolan och socialförvaltningen och på arbetsmarknaden i förhöjd arbetslöshet.

Det finns alltså negativa externa effekter, välfärdskostnader, av fri hyressättning som inte alls beaktas när man använder ett mer snävt samhällsekonomiskt begrepp som bara ser till jämvikt på en delmarknad, som bostadsmarknaden.

Den teoretiska kostnaden som Boverket räknat fram för bruksvärdessystemet, om den gavs mer realistiska förutsättningar, kan alltså teoretiskt vägas upp av intäkten av att undvika den negativa externa effekten av ökad boendesegregation vid fri hyressättning. Teoretiskt skulle kostnaden återigen kunna vara noll. Det är dock inget vi känner till då Boverket inte över huvud taget beaktar denna aspekt.

Boverket menar dock att det inte finns något vetenskapligt stöd för att bruksvärdessystemet skulle vara ett effektivt system för att åtgärda de andra marknadsmisslyckandena, förutom externa effekter, som finns på bostadsmarknaden.

Boverket skriver att: “[f]rågan blir därför om bruksvärdessystemet bidrar till att minska förlusterna och om det i så fall är värt priset. Även om det inte finns någon empirisk analys av detta så ger inte den vetenskapliga litteraturen något stöd för att det skulle vara motiverat att korrigera marknadsmisslyckanden med bruksvärdessystemet [...]” Det är först och främst ett märkligt argument i sammanhanget eftersom det är förenligt med att bruksvärdessystemet är en *relativt* effektiv metod för att korrigera de marknadsmisslyckanden som finns. Det skulle alltså kunna vara effektivare än ett system med marknadshyror – som per definition inte korregerar något marknadsmisslyckande alls. De system som nu föreslås är inte heller rena marknadshyror, utan ett tariffsystem, och att det skulle vara effektivare än bruksvärdessystemet om alla marknadsmisslyckanden på bostadsmarknaden beaktas finns det inget vare sig empiriskt eller teoretiskt stöd för.

Dessutom finns det vetenskapligt stöd från forskningen inom arbetsmarknadsekonomi för att en centraliserad, kollektiv förhandlingsordning – såsom bruksvärdessystemet – kan leda till ett effektivt utfall. Den relevanta forskningen på det området handlar om kollektiv löneförhandling när företag har monopsoniställning (köparen av arbetskraft har marknadsmakt gentemot säljaren). Arbetsgivaren har där motsvarande funktion som hyresvärden medan hyresgästen motsvaras av arbetstagar-
en.

Som Alan Manning redogör för i bland annat boken *Monopsony in Motion* (2003b), kan arbetsgivarnas monopsoniställning (marknadsmakt) komma ifrån olika så kallade friktioner på arbetsmarknaden som liknar de sökkostnader som finns på hyresmarknaden. Till exempel kommer bara en begränsad andel av arbetsmarknadens jobb vara lediga vid ett visst tillfälle, resten kommer vara uppbundna i gällande anställningsavtal. Det är därför kostsamt att leta efter den optimala inställningen och lönen. Det leder till att arbetsgivaren får en viss marknadsmakt över arbetstagaren, som den kan utnyttja för att sätta en lön under den effektiva nivån som skulle gälla på en arbetsmarknad med fri konkurrens. Någon typ av reglering som höjer lönenivån kommer i det fallet vara effektiv. Den regleringen kan precis som på hyresmarknaden ske genom en direkt reglering av lönerna (till exempel en lagstadgad minimilön) eller genom en reglerad förhandlingsordning som i Sverige.

Frågan blir då vilken typ av reglering som är bäst. I Manning (2003b) beskrivs effekten av olika typer av reglering av lönerna och lönebildningen under monopsoni. En kollektiv förhandlingsordning har fördelen att den är mer flexibel och kan ta hänsyn till fler parametrar och intressen i lönebildningen än vad en direkt reglerad lönenivå kan.

Kollektivt förhandlade löner kan dock leda till ineffektivt höga lönenivåer om man antar att medlemmarna hos varje enskilt fackförbund bara ser till sitt egenintresse (så kallad insider/outsider-problematik). Det problemet försvinner dock när förhandlingen blir centraliserad, eftersom löntagarna som kollektiv kommer internalisera alla dåliga effekter av ineffektivt höga löner och i stället förhandla fram den effektiva lönenivån. Utifrån exempelvis forskning av Lars Calmfors (Calmfors & Driffill, 1988) argumenterar Manning här också för slutsatsen att “[...] corporatist institutions [centraliserad förhandling] may lead to a structure of wages that

more closely resembles the ideal of a perfectly competitive market than the 'free' market".

Översatt till hyresmarknaden skulle resonemanget innebära att en kollektiv förhandling, förvisso decentraliserad men inom en nationellt sammanhållen organisation, såsom den svenska hyresförhandlingen, kan leda till en hyresstruktur som mer efterliknar idealet om en fri konkurrensmarknad än den faktiska marknaden kan. Det finns argument för att parterna på den svenska hyresmarknaden har potentialen att som kollektiv internalisera alla potentiellt negativa effekter av ineffektivt låga eller höga hyresnivåer. Exempelvis kan en nationellt organiserad hyresgästförening vara måna om att det finns ett brett utbud av hyreslägenheter med överkomliga hyror på alla delmarknader samtidigt som man beaktar hyresnivåns effekt på nyproduktionen. Presumtionshyressystemet kan ses som ett exempel på detta. Det är ett värde som en enskild hyresgästpart kan ignorera eftersom de på egen hand knappast kan påverka investeringarna i nya bostäder nämnvärt genom hyresnivån (avkastningen). På motsvarande sätt har fastighetsägarna centralt ett intresse av att inte tvinga fram folkliga protester mot för stora hyreshöjningar, något som till exempel i Berlin har lett till en drastisk lagstiftning om frysta hyror. I en helt decentraliserad/privatiserad förhandling kan varje enskild fastighetsägare ignorera effekterna på den folkliga opinionen, då det inte finns någon möjlighet att säkra att andra hyresvärdar kommer agera likadant.

Slutsatsen är alltså att det inte finns några studier som visar att bruksvärdessystemet skulle vara mindre ekonomiskt effektivt än rena marknadshyror. Rena marknadshyror har å andra sidan aldrig varit ett realistiskt alternativ till bruksvärdessystemet. I den internationella utblick som följer framkommer också att ett renodlat marknadssystem inte finns i något utvecklat land, utan i samtliga länder är det komplexa system av reglering i stora delar av hyresbeståndet för att säkra medborgarnas bostadsbehov. Det kan tolkas som att ett system av fri hyressättning av samtliga länder befunnits oförenligt med de bostadspolitiska mål som finns i både FN:s mänskliga rättigheter och många länders egen lagstiftning, såsom i den svenska grundlagen. De teoretiska vinsterna av ett system med fri hyressättning är med andra ord just bara teoretiska och kan inte realiseras i en mer komplex verklighet.

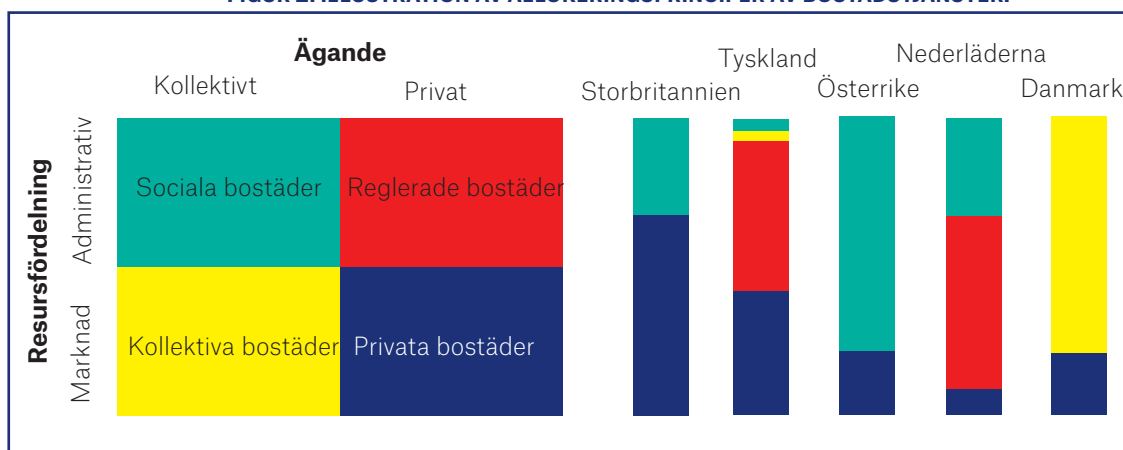
Det förslag som finns i direktiven är också mycket riktigt en omreglering snarare än en avreglering av hyresmarknaden. Det går ut på att avskaffa den reglering av *förhandlingsordningen* som finns i dag och ersätta den med någon form av direkt statlig reglering av *hyresnivåerna* genom ett tariffsystem. Den typen av reglering kommer dock leda till nya problem och effektivitetsförluster, vilket vi återkommer till längre fram.

Internationella erfarenheter

Det finns fyra grundläggande principer för allokeringen av bostadstjänster i ekonomin. Alla länder tillämpar i olika utsträckning dessa principer. Inget land tillämpar bara en enda princip, det handlar om en blandning av olika principer. Hur den mixen ser ut får stor betydelse för bostadsmarknadens funktionssätt.

Bostadstjänster levereras av kapital som ägs privat eller kollektivt. Det kan produceras för egen konsumtion eller uthyras för annans konsumtion. Bostadstjänsten kan allokeras genom marknaden eller via en administrativ princip. Spelreglerna avgör inflytande av respektive princip.

FIGUR 2. ILLUSTRATION AV ALLOKERINGSPRINCIPER AV BOSTADSTJÄNSTER.



Källa: Länderuppgifter från Haffner 2011, Whitehead 2012, Boverket 2016.

I STORBRIANNIEN är privat ägande och marknadsprincipen dominerande. Tjänsten produceras till stor del för egen konsumtion, men även till annans konsumtion på hyresmarknaden (37 %). För resurssvaga hushåll finns ett behovsprövat boende i form av sociala hyresbostäder (46 %).

På hyresmarknaden gäller marknadsprincipen: fri hyressättning, svagt besittningsskydd och korttidskontrakt (Bramely, 2016). Den typiske hyresvärderna äger ett litet hyresbestånd (1–3 lgh) som med förmånliga skatteregler får en extrainkomst (buy-to-let) (Kemp & Kofner, 2010). Lågt förtroende för hyresvärdarna, höga hyresnivåer och svagt besittningsskydd har länge gjort hyreslägenheter till ett mindre attraktivt alternativ än ägt boende (Scanlon & Whitehead).

Men i takt med stigande tillgångspriser har det blivit allt svårare att köpa bostad. Det har gjort att även medelklassen i större utsträckning söker sig mot hyresmarknaden (ibid.). Den starka efterfrågan gör vakanserna få, men trångboddheten stor. Marknadshyror avskräcker från stora lägenheter och risken för plötsliga hyreshöjningar gör att många uppfattar valet som negativt och riskfyllt. Men på den överhettade marknaden är alternativen få, vilket gjort att allt fler accepterar att bo i hyreslägenhet (Pawson et al. 2017). De som inte har råd är beroende av stigmatiserade sociala bostäder.

I TYSKLAND finns ett starkt inslag av privat ägande och marknadsprincip. Tjänsten produceras till stor del för annans konsumtion på hyresmark-

naden (60 %). Hyror på befintliga bostäder är prisreglerade. För resurs-svaga hushåll finns ett litet bestånd av sociala hyresbostäder (10 %).

Att hyra har länge uppfattats som attraktivt, bland annat på grund av historiskt låg hyresökningstakt, starkt besittningsskydd och långa kontrakt (Westerheide, 2001). Hyrorna har i princip prissatts på marknaden utan centrala förhandlingar. Men det har samtidigt funnits en avvägning mellan producent- och konsumentintresset. Vid tvist avgörs hyran via en jämförelse mellan likvärdiga bostäder (Sabo, 2014).

Med ökad efterfrågan har hyran pressats upp i växande städer (Deschermeier et al., 2016). Det har drivit fram hyresregleringar, med ett tariffsystem där hyran i en lägenhet inte får skilja sig för mycket från liknande lägenheter (*Mietspiegel*). Samtidigt pressas det tyska systemet av växande statliga transfereringar till hushåll som bor i sociala bostäder. På ansträngda hyresmarknader har förbundsregeringen också infört en broms för hyreshöjningar på max 15–20 % vart tredje år (*Mietpreisbremse*) för att minska trycket på sociala bostäder (Kemp, 2015), en reglering som påminner om den som fanns i Sverige under och efter andra världskriget (Boverket, 2007). Det riskerar samtidigt ombildningar. Speciellt när inte produktionen hänger med (Deschermeier, 2016).

I ÖSTERRIKE finns ett stort inslag subventionerade sociala bostäder som ägs kollektivt. Utanför det hyrda beståndet (40 %), ägs boendet privat för egen konsumtion. Det är en stor grupp som har tillgång till de sociala bostäderna som står för en stor andel (58 %) av hyresbeståndet.

Lang & Stoeger (2018) lyfter fram Wien som det främsta exemplet på offentlig inblandning i bostadssektorn: generösa subventioner, generella bostadsbidrag, hyresreglering och hinder för privata aktörer på hyresmarknader. Den reglerade hyran till trots har det skett ett successivt närmande mot marknadshyra, vilket gör skillnaden i hyra mellan låg- och medelinkomsttagare i den sociala sektorn och marknadshyran allt mindre (Boverket, 2016).

Under senare tid har pressen på systemet ökat i takt med ökad efterfrågan. Låginkomsttagare får svårare att bo kvar i takt med stigande hyror. Dewilde & De Decker (2016) visar i en studie av EU-länder hur bostadskostnaderna ökat mest både i absoluta och relativa tal för låginkomsttagare. Österrike är inget undantag. Det har gjort statens roll som bidragsgivare viktigare (PWC, 2016).

I DANMARK finns ett stort inslag av kollektivt ägda bostäder på hyresmarknaden. En hyresreglering styr prisbildningen med undantag för nybyggnationer. Av det hyrda beståndet är en stor andel ägd av bostadskooperativ (51 %) med öppen tillgång. Många bostäder ägs också privat för egen konsumtion (57 %), men även för annans konsumtion på hyresmarknaden (43 %).

Marknadshyror förekommer knappt längre. Trots att hyressättningen släpptes fri på nyproduktion redan år 1992, har effekten uteblivit. Whitehead (2012) konstaterar att 88 % av alla lägenheter har reglerad hyra. De få nyproducerade, marknadsprissatta lägenheterna har riktats mot köpstarka grupper. Det gör hyresmarknaden klämd mellan ett skattesubventionerat ägt boende och ett stort bestånd av kollektivt ägda sociala

bostäder. Analyser av det senare beståndet visar att tudelningen begränsat rörligheten (Much & Svarer, 2002).

Trots reglerade hyror visar Kristensen (2007) att boendekostnaden har ökat så till den grad att offentliganställda grupper inte har råd att bo i sociala bostäder i Köpenhamn. Bostadsbrist, ökat ägande och fastighetsspekulation pekats ut som orsaker. Därtill har marknadshyror satt press på bostadskooperativen, med långa köer och en selektionsprocess som gynnar de resursstarka (Whitehead, 2012).

I NEDERLÄNDERNA är det hyrda beståndet viktigt (44 %). Hyran är reglerad på basis av ett KPI-index och poängsystem. Beståndet ägs av privata institutionella ägare och stiftelser. De senare tillhandahåller sociala bostäder, som utgör en stor del av hyresbeståndet (68%).

På hyresmarknaden är regleringen strikt för både privata och sociala bostäder (Whitehead, 2012). Hyrorna regleras med en ”hyreströskel” som korrigeras årligen för inflationen. Hyror under den tröskeln regleras genom ett poängsystem som väger in läge och kvalitet. Omkring 70 % av lägenheterna omfattas (Haffner, 2011). En stor del ägs och byggs av oberoende stiftelser. En mindre del av marknaden är privat och avreglerad (Hoekstra, 2010).

I dagsläget är det en stark efterfrågan på hyresmarknaden. Liksom i många andra västländer handlar det om en rörligare arbetsmarknad och tillväxten av privat tjänstesektor. Det har skapat ett starkt befolkningstryck i stora expansiva städer. Men det leder också till en stark press på bostadsmarknaden med stark ökning i tillgångspriser som gör det dyrt att köpa in sig i det ägda beståndet och dyrt att hyra eller långa köer in till hyresbeståndet (DNB, 2017). I Nederländerna har det inneburit att medelklassen hamnar i kläm mellan skenande bostadspriser och sociala bostäder som de tjänar för mycket för att kvalificera sig till. För den lilla andel privata hyreslägenheter med marknadshyror som finns i de större städerna ökar hyrorna kraftigt till följd av ökad efterfrågan (Haffner, 2011).

För att minska pressen på sociala bostäder har den nederländska regeringen vid flera tillfällen föreslagit stegvisa hyreshöjningar för medelinkomsttagare. Men förslagen möter starkt motstånd (Whitehead, 2012). Samtidigt måste hyreshöjningar betalas med ökade bostadsbidrag, varför det funnits starka incitament av finanspolitiska skäl att bibehålla reglerade hyror. Det kompliceras ytterligare av att bidragssystemet leder till onödigt stora bostadsytor och inlåsnings effekter (Haffner & Boumeester, 2014).

Vi kan konstatera att principerna för allokeringen av bostadstjänster i ekonomin skiftar mellan olika länder i Västeuropa. Inget land har valt bara en enda princip, utan tvärtom uppvisar länderna en blandning med olika vikt för respektive ägande- och allokeringssystem. Utfallen vi kan se visar hur principerna genererar olika typer av målkonflikter. Gemensamt är att målkonflikterna uppstår som tydligast när bostadsmarknaden pressas av ett efterfrågeöverskott – ett fenomen som vi ser i expansiva, större städer. Det leder till stigande priser/hyror i bestånd med stort marknadsinslag och köer i bestånd som är mer pris-/hyresreglerade. Stigande priser/hyror utestänger stora grupper och ökar sociala utgifter och inlåsnings effekter. På en marknad med mer administrativ styrning uppstår andra

inlåsnings effekter när inte behoven möts av utbudet. Den gemensamma nämnaren förefaller vara bristen på matchning mellan ett utbud som kan möta en stigande efterfrågan, en fråga som följaktligen inkluderar även bostadsbyggande. I det följande kapitlet kommer vi därför att ta upp bostadsbyggande utifrån dagens system av presumtionshyror.

Dagens presumtionshyror orsakar inte högre hyror

I dag råder det en brist på bostäder. Inte på dyra bostäder för köpstarka grupper, men en brist på framför allt fullgoda, säkra och ekonomiskt överkomliga bostäder för människor i växande städer (SOU 2018:35). Problemet är inte unikt för Sverige. Runt om i vår omvärld möter många människor stora svårigheter att få tillgång till en ändamålsenlig bostad (UN, 2020).

Bakom bristen på bostäder finns tre mer grundläggande strukturella förändringar som skett det senaste decennierna. Med tjänstesektorns expansion har den rumsliga logiken på arbetsmarknaden förändrats. I takt med att industrijobben runt om i hela landet har minskat, har tillväxten av tjänstejobb i huvudsak skett i storstäder. I Sverige har det framför allt gynnat Stockholm (Andersson, Eriksson, Hane-Weigman, 2018).

Många tjänstejobb är kvalificerade och höglönnade, men tillväxten av enklare arbeten har skett parallellt – ett fenomen känt som polarisering på arbetsmarknaden (Åberg, 2013). Även om processen är omdiskuterad är det uppenbart att det har skett strukturella förändringar även på andra områden som gynnat höginkomsttagare mer än andra grupper i samhället (Tåhlin, 2019; Keeley, 2015). Det har skapat en tudelning mellan en allt mer köpstark grupp och en mindre resursstark grupp som kan efterfråga bostäder.

Den tredje strukturella förändringen med stora effekter på bostadsmarknaden är avregleringen av de finansiella marknaderna som bidragit till en bred tillgångsinflation i ekonomin. Eftersom bostäder är en de viktigaste kapitaltillgångarna i hushållssektorn gynnas tillgångsaktiva grupper samtidigt som andra stängts utanför när tillgångspriserna (bostadspriserna) ökat snabbare än inkomsterna. Inte minst för låg- och medelinkomsttagare utan tillgångar, ofta unga, är det ett stort problem (SOU 2018:35).

Effekterna av de ovan nämnda strukturella förändringarna hade inte blivit lika allvarliga för bostadsmarknaden om det inte samtidigt skett en snabb uppgång i produktionskostnaderna. Vi kan se från flera länder att produktionskostnaderna stigit som en effekt av att produktivitetstillväxten i byggsektorn har halkat efter. När därtill markpriserna dragits med som en del i den allmänna tillgångsinflationen, har det inneburit att incitamenten för att bygga nytt i spåren på den kraftiga prisuppgången inte ökat såsom det kunde förväntas. Det gäller i synnerhet när det gäller att bygga för låg- och medelinkomsttagare som inte gynnas av stigande inkomster och tillgångspriser (Andersson, 2019).

Det är detta dilemma som direktiven menar att marknadshyror skulle kunna vara en lösning på (Dir. 2020:42). Men erfarenheter från andra länder pekar snarare på att låg- och medelinkomsttagare utan egna tillgångar hamnar i kläm med en sådan lösning.

I Storbritannien, med stort inslag av privat ägande och marknadsallokering (se kapitel 4), har nybyggnationen till förmån för låg- och medelinkomsttagare uteblivit med undantag för sociala bostäder. Bostads-

byggandet har visserligen ökat sedan finanskrisen, men från låga nivåer (DCLG, 2018).

I Danmark har försök med fri prissättning i nyproduktion inte löst bostadsbristen. Även om reformen nu fått verka sedan 1992, har effekten uteblivit. Marknadshyror har löst tillgången på bostäder för en liten grupp höginkomsttagare utanför det ägda beståndet. Men det har inte mött behovet av ekonomiskt överkomliga bostäder för låg- och medelinkomsttagare (Whitehead, 2012). I Nederländerna har den sociala bostadssektorn traditionellt stått för en stor del av bostadsbyggandet. Efter 1995 när statliga subventioner togs bort flyttade fokus till att gynna ägt boende. Samtidigt ombildades lägenheter från hyrda till ägda i en liknande trend som i Sverige, vilket bidrog till att ytterligare öka andelen ägt boende. Nu står dock Nederländerna inför en situation av bostadsbrist och en produktion som inte kan matcha efterfrågan trots ett ökat inslag av marknadshyror (ING, 2016).

I en analys av byggandet i Stockholm på lång sikt visar Andersson (2019) hur drivkrafterna för bostadsbyggandet i Stockholm bromsats upp av kraftigt stigande markpriser de senaste två decennierna. Markpriser har liksom fastighetspriser historiskt påverkats av befolkningsförändringar. Men i dag är det något mer. Tillgången och tillgängligheten till billiga krediter har fått priserna närmast att skena. Därtill har stigande byggkostnader till följd av en svag produktivitet utveckling bidragit till de historiskt höga produktionskostnaderna.

Givet de uppskrivade priserna i produktionen förefaller valet att bygga för köpstarka hushåll rimligt, när de redan höga totala produktionskostnaderna gör att hushåll med lägre köpkraft har svårt att köpa nyproducerade bostäder. Att det i dag finns en oro för en fallande marknad i premiumsegment, gör inte bristen på bostäder mindre angelägen för mindre köpstarka hushåll.

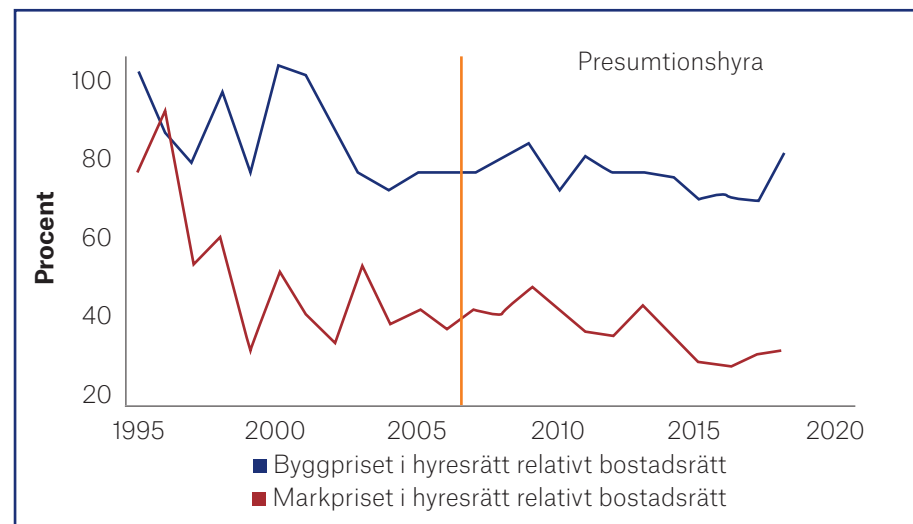
De internationella erfarenheterna pekar på att den tydligaste effekten av fri hyressättning inte är lägre hyror för låg- och medelinkomsttagare, som impliceras i direktiven. Givet de breda strukturella förändringar vi sett de senaste decennierna, i form av urbanisering, ökade inkomstskillnader och kraftig tillgångsinflation på grund av billiga krediter, har det varit mest lönsamt att bygga för ett premiumsegment som har råd med höga hyror. Det finns lite av internationella erfarenheter, eller sakliga argument, som pekar på att denna produktionslogik förändras med fri hyressättning. Snarare kommer fri hyressättning logiskt innebära stigande hyror i nyproduktion, så länge de strukturella förutsättningarna kvarstår. Det ökar visserligen lönsamheten för fastighetsägare, men knappast efterfrågan på att hyra i nyproduktion för mindre resursstarka grupper.

Fastighetsägarna argumenterar trots detta för att det är det nuvarande systemet med presumtionshyror som lett till de höga hyrorna i nyproduktion, då systemet varit kostnadsdrivande. De menar att en fri hyressättning skulle leda till lägre hyror, till följd av lägre byggkostnader. Argumentet bygger alltså på att byggkostnaderna ökat snabbare i nyproducerade hyreslägenheter med presumtionshyror.

Givet att presumtionshyror varit kostnadsdrivande, ska trenderna för byggkostnader mellan upplåtelseformer och platser där presumtionshyran använts börja glida isär efter dess införande. Men stämmer det påståendet?

I figur 3 illustreras utvecklingen av byggpriser för hyresrätter uttryckt i procent av byggpriset för bostadsrätter i storstadsregioner för perioden före (1995–2006) och efter (2007–2018) införandet av presumtionshyror (1 juli 2006). Vi kan se att byggpriset för hyresrätter generellt sett ligger under det för bostadsrätter (< 100 %). Om vi studerar perioder före/efter presumtionshyra, är trenden för det senare lägre. En statistisk analys visar att medelvärdet är signifikant lägre. Det gäller även markpriser, som också är en viktig del av produktionskostnaden (bygg + mark) totalt, om än skillnaderna är betydligt större.

FIGUR 3. BYGGPRIS I HYRESRÄTT I PROCENT AV BYGGPRIS I BOSTADSRÄTT I STORSTÄDER, 1995–2018.



Källa: SCB, Priser i nybyggnation efter upplåtelseform.

Men en enkel grafisk illustration eller ett t-test är otillräckligt för att avgöra om presumtionshyror varit kostnadsdrivande eller ej. För att avgöra de trenderna måste flera faktorer vägas in. Därtill måste jämförelsen utvidgas till övriga landet. För att undersöka om så varit fallet, vilket är ett helt centralt påstående i Fastighetsägarnas argumentation, har en modell skattats som kan visa på om påståendet stämmer. I modellen skattas effekten av presumtionshyra på byggpriser. Den statistiska metod som används är en så kallad difference-in-difference-modell (se t.ex. Angrist & Pischke, 2008), där effekten av presumtionshyra skattas som en interaktion mellan upplåtelseform och behandlingsperiod. I tabell 1 presenteras resultatet.

Analysen av byggkostnader mellan åren 1994 och 2018 visar inte på någon signifikant positiv effekt av presumtionshyror på byggkostnader. Resultatet visar att det som driver upp byggpriserna framför allt är den låga arbetsproduktiviteten och om det byggs i storstad. Hyresrätten är generellt billigare i genomsnitt över hela perioden.

Mer i detalj visar resultatet att den totala presumtionseffekten (Period-effekt # Hyresrätt) är negativ, vilket pekar på att byggkostnaderna ökar långsammare i hyresrätter totalt sett.

För att höja precisionen har variabeln ”upplåtelseform” uttryckts som andelen nybyggda hyreslägenheter med presumtionshyra per år (av totala antalet nybyggda hyreslägenheter). Interaktionen mellan den andelen och behandlingsperiod ger en starkare negativ effekt. Vi saknar emeller-

tid detaljerade rumsliga uppgifter om presumtionshyror, men det bedöms som sannolikt att överenskommelser om presumtionshyror har varit mer attraktiva i expansiva storstäder än ute i landet. För att testa den effekten har effekten av storstäder lagts till totalt, och i relation till presumtions-effekten (Hyresrätt#Periodeffekt#Storstad). Byggkostnaden är visserligen högre i storstäder, men i relation till presumtionshyra är den neutral.

För ökningen av byggkostnader under perioden finner vi, liksom Andersson (2019), att eftersläpningen i produktivitet är den avgjort viktigaste drivkraften.

TABELL 1. EFFEKTEN AV PRESUMPTIONSHYRA PÅ PRODUKTIONSKOSTNADER

	Byggekostnader			Markpriser		
	[Mod 1]	[Mod 2]	[Mod 3]	[Mod 4]	[Mod 5]	[Mod 6]
Upplåtelseform	-2379.6*** (612.2)	-2192.4*** (522.8)		-1471.4*** (432.1)	-1711.8*** (384.3)	
Periodeffekt	4525.4*** (885.4)	2953.0*** (711.3)	2954.1*** (692.9)	2714.4*** (664.6)	769.0 (567.9)	4852.0*** (494.4)
Upplåtelseform#Period-effekt	-3039.8** (969.2)			-3683.7*** (684.2)		
Presumtionshyres-rättsandel# Periodeffekt		-6651.2*** (1486.0)	-7790.0*** (1521.9)		-6242.5*** (1089.6)	-3992.7** (1431.2)
Storstad	4853.3*** (502.8)	4798.7*** (450.9)		2888.5*** (354.9)	2819.9*** (333.0)	
Upplåtelseform#Period-effekt #Storstad	-1506.7 (942.6)			-1122.1 (665.7)		
Presumtionshyresrättsandel# Periodeffekt#Storstad		-2478.6 (1571.2)	-332.3 (1768.0)		-1689.2 (1160.4)	1261.0 (1787.2)
Arbetsproduktivitet (relativ & inverterad)	33080.5*** (2171.9)	39090.4*** (2238.3)	39204.6*** (2181.0)			
Penningmängd (M3)				2546.2*** (380.5)	3819.2*** (405.9)	
Konstant	-6848.0*** (1478.5)	-10714.0*** (1564.1)	-9464.6*** (1402.5)	-971.3 (529.0)	-2054.7*** (565.0)	2227.9*** (276.5)
Fixed Effects			Ja			JA
N	98	98	98	98	98	98
R-sq	0.932	0.943	0.936	0.837	0.848	0.547

Källa: SCB, Priser i nybyggnation efter upplåtelseform; SCB, Nationalräkenskaper; Riksbanken, finansmarknadsstatistik; SOU 2017:65

Anm.: Standard errors in parentheses. * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001. Upplåtelseform = 1 om hyreslägenhet. Periodeffekt 1 om år > 2006. Presumtionshyresrättsandel uttrycker andelen nybyggda hyreslägenheter med förhandlad presumtionshyra. Arbetsproduktiviteten uttrycker den inverterade relativa arbetsproduktiviteten i byggsektorn i förhållande till hela näringslivet. Fixed-Effects för År, Hyresrätt, Storstad. Fördelning av N; n= 4 T=25.

Den andra delen av produktionskostnaden är markkostnader. Här ser vi en negativ effekt av presumtionshyra totalt, men ingen skillnad i skillnaden mellan stad och land. Här kan det konstateras liksom i Andersson (2019) att ökningen i penningmängden har varit den viktigaste drivkraften till den totala prisökningen.

Analysen av produktionskostnader pekar på att marknadsprissatt nybyggnation (bostadsrätter) har haft en snabbare ökning av både byggkostnader och markkostnader än presumtionsförhandlade hyresrätter. Mot den bakgrunden förefaller fastighetsägarnas påstående att byggkostnaderna skulle sjunka vid fri hyressättning helt sakna grund. Att de höga hyrorna i nyproduktionen är kopplade till breda strukturella förändringar i ekonomin har betydligt större förklaringsvärde. Presumtionshyrorna är en anpassning till dessa sakförhållande och inte orsaken till dem, tvärtom förfaller de på marginalen vara kostnadsåterhållande.

Avslutande diskussion

Direktivet pekar tydligt ut att dagens presumtionshyressystem bör ersättas med ett reformerat hyressystem med fri hyressättning i nyproduktion. Direktiven hänvisar till de problem som finns med den nuvarande ordningen av hyressättning i nyproduktionen och hänvisar till den nyligen gjorda utvärderingen av presumtionshyressystemet (SOU 2017:65). De väljer dock att bortse från utredningens slutsats att det inte finns stöd för att ett annat hyressystem skulle kunna bidra till att lösa dessa allvarliga problem:

”Hyressättningen tycks inte heller vara den avgörande faktorn för om en fastighetsägare väljer att producera hyresbostäder (jfr kapitel 4 och 6.2). Modellen med presumtionshyra har, som ovan konstaterats, ändå sannolikt bidragit till en ökad produktion av hyresbostäder.”

Det är sålunda utredningens uppfattning att hyressättningen inte är den avgörande faktorn för huruvida fastighetsägarna väljer att producera hyreslägenheter. Utredningens slutsats att presumtionshyresmodellen ändå på marginalen bidragit till något högre produktion av hyresrätter, då det i praktiken inneburit att hyresnivåerna i nyproduktion kunnat vara betydligt högre än tidigare i attraktiva områden.

Frågan är då om ett system med fri hyressättning skulle leda till ännu högre hyror i nyproduktion, och därmed på marginalen bidra till att göra det ytterligare något mer attraktivt att bygga hyresrätter?

Problemet med den argumentationslinjen är att den är i direkt konflikt med den problembild direktiven målar upp, att hyrorna i nyproduktion redan är för höga. Om ett system med fri prissättning skulle leda till att hyrorna blev lägre, är det svårt att se hur detta skulle kunna göra det mer attraktivt att bygga hyresrätter.

I direktiven kritiserar också bristande förutsägbarhet i hyressättningen i nuvarande system. Den kritiken är också svår att förena med den statliga utvärderingen som skriver ”En presumtionshyra kan som huvudregel inte ändras under den femton år långa presumtionstiden. Detta leder till förutsägbarhet om hyran men det kan också framstå som onödigt stelbent, exempelvis om en hyresgäst önskar att lägenheten ska förbättras eller tillföras ytterligare utrustning.”

Problemet förefaller alltså vara det motsatta mot vad direktiven pekar ut, det vill säga att förutsägbarheten snarare är för hög. Utvärderingen föreslår därför att man bör öppna upp för omförhandling om förutsättningarna för lägenheten förändras. Den kritik som indirekt riktas mot presumtionshyressystemet i direktiven saknar i allt väsentligt stöd i regeringens egen utvärdering. Utredningen lämnade också mycket små och marginella förändringsförslag.

Det kan därför framstå som märkligt att en ny utredning tillsätts så snabbt efter den förra och att det där ges en helt annan bild av problemen med nuvarande system. En förklaring går att finna i Fastighetsägarnas särskilda yttrande. Där ges en annan beskrivning än den som ges av utredningen. De skriver att ”Under utredningen har det blivit tydligt att presumtionshyresmodellen, som förutsätter en förhandling och överenskommelse med Hyresgästföreningen, på många håll i landet fungerar synnerligen dåligt eller inte alls tillämpas”. Fastighetsägarnas representant

konstaterar att ”Min uppfattning är att man inte bör bygga vidare på en hyresmodell som känns otidsenlig och konsumentfrånvänd”.

Fastighetsägarna vill inte att utredningens förslag om ökad flexibilitet genomförs, utan menar att: ”Den hittills rådande uppfattningen har varit att presumtionshyra inte kan ändras, vilket får antas ha bidragit till en förväntan om stabilitet och ekonomisk trygghet för byggbolag och hyresvärdar. Om man nu öppnar upp för diverse justeringsmöjligheter av hyresnivåerna under innevarande presumtionshyrestid kan det medföra en osäkerhet bland marknadens aktörer.”

Det Fastighetsägarna framför allt är kritiska till är att frågan om ett helt nytt system inte prövats. De menar att en totalt ny modell krävs. ”En modell som ger en friare hyressättning men med ett fortsatt starkt konsumentskydd. En modell som skapar förutsättningar för hyresvärd och hyresgäst att ingå individuella, långsiktiga och förutsägbara hyresvillkor. En modell där hyresgästen har god insikt i de hyresgrundande parametrarna och därför kan bedöma skäligheten av den hyra som hyresvärden erbjuder. En modell som präglas av bättre transparens och offentliga hyresdata.”

De menar att presumtionsutredningens inriktning och förslag inte kommer att förbättra situationen och vill se en helt ny utredning. ”Regeringen bör tillsätta en ny utredning som får i uppdrag att göra en bred översyn av hyressättningen för bostadslägenheter. Syftet bör vara att minska bostadsbristen och främja en långsiktigt hållbar hyresmarknad. En friare hyressättning bör införas för att främja hyresrätten som upplåtelseform och stimulera nyproduktion på ett bättre sätt än nuvarande bruksvärdes- och presumtionshyressystem lyckats med.”

Det är tydligt att regeringen valt att helt gå på Fastighetsägarnas verklighetsbeskrivning och inte på sin egen utredning. De nuvarande direktiven uppfyller Fastighetsägarnas krav på ny utredning och även utredningens inriktning. Det är också i Fastighetsägarnas särskilda yttrande som delar av den svagt underbyggda problembeskrivningen i direktiven blir mer utförligt förklarad, exempelvis punkten med problemet med höga hyror i nyproduktion.

Den framstår som konstraintuitiv, då samtliga genomförda beräkningar på vad en friare hyressättning skulle innebära pekar mot hyreshöjningar och att det inte ges någon förklaring till hur en friare hyressättning skulle kunna leda till lägre hyror i nyproduktion i direktiven.

Fastighetsägarna menar dock i sitt särskilda yttrande att ”Det talas idag mycket om att byggkostnaderna är höga och att det leder till hyror som många inte har råd med. I presumtionshyresmodellen finns inga incitament för byggaktörerna att aktivt verka för att sänka kostnaderna och optimera byggprocesserna. Snarare finns en inbyggd risk att modellen är kostnadsdrivande eftersom en produktionskalkyl med höga kostnader ger förutsättningar att komma överens om en högre hyresnivå med Hyresgästföreningen.”

Då utredningen aldrig undersökte frågan om de höga hyresnivåerna är kopplade till presumtionshyressystemet och de inte lämnar några bevis för att det förhåller sig så, annat än att systemet kan ackommoderas efter höga byggkostnader, är det en öppen fråga om Fastighetsägarnas påstående stämmer.

Det är en helt avgörande fråga. Om ett friare hyressystem inte leder till fler hyresrätter med lägre hyror faller i princip hela lösningen på den problembild som målas upp i direktiven.

Det skulle kunna argumenteras för att de lägre hyror skulle komma till stånd genom att fastighetsägarna i ett sådant läge skulle pressa kostnader och att vinsten skulle förbli oförändrad, men då är frågan: varför skulle inte fastighetsägarna välja att sälja de nyproducerade lägenheterna som bostadsrätter så att de pressade kostnaderna i stället ökade vinsten?

Som visat i föregående kapitel finns det inget som stödjer direktivens utgångspunkt att avskaffandet av presumtionshyror skulle leda till en sådan kostnadspress, som i sin tur skulle leda till lägre hyror i nyproduktion. Vi kan tvärtom visa med nya data att det inte skett någon ökning av byggkostnaderna som är kopplad till presumtionshyressystemet. Att byggkostnaderna stigit påtagligt har helt andra förklaringar än presumtionshyressystemet.

Bilden att presumtionshyressystemet är kostnadsdrivande stöds inte heller av presumtionshyresutredningens beskrivning av problem som finns med nuvarande system. Utredningen skriver ”Det är ibland svårt för parterna att nå en överenskommelse om presumtionshyra. Parterna har huvudsakligen svårt att komma överens om de ekonomiska förutsättningarna för projektet. Det saknas en allmän tvistlösningsmekanism när förhandlingar om presumtionshyra strandar.”

Det tyder snarare på att Hyresgästföreningen agerat något kostnadsåterhållande för att nyproduktionshyror inte skulle bli alltför höga, då fastighetsägarna uppenbarligen ansett att de kunnat ta ut en ännu högre hyra på marknadsvillkor med fri hyressättning.

Att Hyresgästföreningen *de facto* agerat kostnadsåterhållande framgår också av utredningen som skriver ”Hyresgästföreningen har framfört att hyresvärdar ibland kräver betydligt högre avkastningskrav än vad olika erkända värderingsorgan rekommenderar. I sådana situationer är det svårt att nå en överenskommelse.”

Förslaget om fri hyressättning i nyproduktionen riskerar tvärtom leda till ökade hyror som inte är kopplade till byggkostnader, det vill säga via markpriser. LO-ekonomen Peter Gerlach uppmärksammade problemet i en debattartikel i Dagens Arena: “[...] fel utformat hotar förändringen samtidigt att slå sönder många av de instrument som idag används för att få fram billigare bostäder. Kommunerna skulle inte längre kunna subventionera mark till hyresrätter på det sätt som regelmässigt görs idag då detta skulle bli en ren vinstöverföring till hyresvärdarna.”

Som visats i föregående kapitel är markkostnaden för hyresrätter betydligt lägre än för bostadsrätter. I dag kan inte fastighetsägarna ta ut denna lägre markkostnad i ökad vinst, det förhindras av presumtionshyressystemet där den lägre kostnaden också ligger till grund för hyressättningen. I ett system med fri hyressättning finns inte denna spärr och det blir oklart varför kommunen ska erbjuda mark till lägre kostnad till hyresrätter. Det i sig kommer att driva upp hyror jämfört med dagens system.

Det finns tyvärr skäl att hysa en viss oro för huruvida frågan om presumtionshyressystemet kostnadseffekt på nyproduktion överhuvudtaget kommer att utredas av den kommande utredningen. I enlighet med Fastighetsägarnas särskilda yttrande slås det redan i direktiven fast att de

lägre hyrorna ska komma till stånd genom att fri hyressättning införs, som enligt Fastighetsägarna tar bort presumtionshyressystemet kostnadsdrivande effekt. Det bör för utredaren vara helt avgörande att de förslag som utredningen lägger de facto leder till bättre måluppfyllelse av den målbild som finns i direktiven. Det skulle därför vara en påtaglig försumelse av utredningen om presumtionshyressystemet kostnadseffekt inte utreddes, då hela reformens effekt avgörs av detta sakförhållande. Å andra sidan, om utredningen kommer fram till samma slutsats som vi gör i denna rapport, kan de givet direktivens målbild inte förslå friare hyressättning. De kan därmed alltså inte förslå det som redan i direktiven slås fast att de ska förslå. Det skapar onekligen ett dilemma för utredaren.

Den andra positiva effekten av fri hyressättning skulle kunna vara att reformen ökar den totala byggvolymen av hyresrätter, vilket Fastighetsägarna hävdar. Den är dock sannolikt extremt liten. Det råder i praktiken redan marknadshyror i nyproduktionen, via presumtionssystemet, och nivåeffekterna på just nyproduktionen kan förväntas bli små.

Här finns dock en riskfaktor med markprisernas effekt på hyrorna, som skulle kunna leda till en betydande hyresnivåhöjning. Denna hyreshöjning skulle dock inte påverka fastighetsägarnas incitament att bygga, då den enbart speglar ökade produktionskostnader när kommunerna inte längre kan erbjuda mark till hyresfastigheter till lägre pris, i syfte att hålla tillbaka hyrorna.

På lång sikt kommer fri hyressättning oavsett detta leda till betydande effekter på hyresbeståndet över tid. Det kan exempelvis leda till spridningseffekter till det äldre beståndet, men framför allt effekten på det över tid ackumulerade beståndet av nyproduktion efter lagstiftningens införande. I dag förhindras "äldre" nyproduktion att marknadsanpassas av presumtionshyressystemet. Givet direktivens modell om fri hyressättning kan det om tjugo år röra upp till 30 procent av beståndet i storstäderna som är "nyproduktion", om det byggs en till två procent per år. Det beståndet kommer, enligt direktivens modell, följa den "riktiga" nyproduktionens marknadshyressättning.

Det innebär en radikal förändring i förhållande till dagens system avseende hyresnivån för en stor del av beståndet. I dagens system fasas nyproduktionen in i bruksvärdessystemet över en femtonårsperiod. Det gör, givet den historiska prisutvecklingen, att nyproduktionsbeståndet blir ekonomiskt mer överkomligt för fler, även för låg och medelinkomsttagare, ju längre tid det går.

I det system som skissas i direktiven skulle "nyproduktionen" bli en permanent dyr boendeform. Det är en reform som snarare över tid permanentar dagens problem med alltför höga hyror i nyproduktionen. Över tid kommer det dessutom gälla en allt större del av hyresbeståndet. I förhållande till det direktiven eftersträvar, mer tillgänglighet för i dag utestängda inkomstgrupper, är reformen direkt kontraproduktiv.

Förhoppningarna i direktiven att fri hyressättning skulle leda till ett bättre nyttjande av nyproduktionsbeståndet är därför orealistiska. Det kommer snarare leda till samma form av nyttjande av resursstarka grupper, men för en större del av beståndet.

Det kommer dock att underlätta inträdet för köpstarka grupper, som i dag inte på laglig väg kan köpa in sig på hyresmarknaden. Denna grupp

har företrädesvis preferens för ägt boende, men det finns en delgrupp av de resursstarka som i dag sannolikt utestängs från hyresmarknaden. Det rör framför allt personer som inte söker ett permanent boende av sociala eller yrkesmässiga skäl.

En välbeställd nyskild som snabbt vill ordna en bostad för kanske två-tre år i ett attraktivt område i samband med en skilsmässa är i dag i praktiken hänvisad till bostadsrätter, eller på motsvarande sätt för en person som har ett högavlönat arbete under ett par år i en stad.

Grupper som dessa kommer uppleva en bättre tillgänglighet till hyresmarknaden, vilket kan ses som positivt. Det sker dock på bekostnad av de hyresgäster som redan är inne på marknaden, eftersom reformen inte kan förväntas ge några volymeffekter. Dessa kommer uppleva en ökad konkurrens och en press uppåt på hyrorna när nya köpstarka grupper släpps in på marknaden.

Studier från England pekar just på ett sådant mönster: när privata hyresvärdar kan locka personer med högre inkomst, som inte längre kan konkurrera i sina ursprungliga områden, till låginkomstområden så höjs hyrorna och låginkomsttagare pressas ut till ännu sämre boende (Paccoud, Niesson & Mace 2020). Som en av författarna till studien konstaterade i en intervju: "In the case of buy-to-let gentrification, the inequality is between the multiple property owners who own the rented dwellings and those who are not able to keep up in economic terms with the upscaling of their areas as middle class renters move in next door" (LSE 2020).

Att öka tillgängligheten för resursstarka är därmed inget som sker kostnadsfritt för de grupper direktiven pekar ut att de vill gynna. Återigen kan det antas att reformen snarare missgynnar än gynnar den grupp den sägs vilja förbättra för. Allt pekar på att om reformen genomförs kommer behovstillfredsställelsen att öka för den grupp som redan i dag har lättast att tillfredsställa sina bostadsbehov och minska för övriga.

Det finns också uppenbara målkonflikter med den skissade hyressättningsmodellen i direktiven. Ett tariffsystem kan genom en "broms" på möjliga hyreshöjningar skapa ett reellt besittningsskydd, som eftersträvas i direktiven.

Hyresgästen kan, givet rimliga antaganden om hyreshöjningar och egen inkomst, planera sitt boende långsiktigt. I dag är hyreslägenheten som upplåtelseform attraktiv, som också direktiven konstaterar, just på grund av att den ses som ett varaktigt och långsiktigt boende. Det är rimligt att hyresgästerna, om inget oförutsett inträffar, kan förvänta sig att bo kvar med familjen och att barnen kan stanna i samma skola.

Givet det i direktiven skissade tariffsystemet kan det innebära att hyresgäster kommer att tvingas lämna lämpligt boende om priserna i nyproduktion stiger kraftigt – sålunda i praktiken inget reellt besittningsskydd.

Detta problem ska lösas, enligt direktiven, med en tariffbroms. Om man antar att bromsen sätts så att hyreshöjningarna maximalt skulle kunna bli den generella inkomstökningen i ekonomin, skulle det ge en förutsägbarhet som gav hyresgästerna möjlighet att långsiktigt planera sitt boende.

Med en sådan broms uppstår dock ett annat problem: I perioder av kraftiga hyresstegringar, skapar en sådan broms starka inlåsnings effekter och ett ineffektivt utnyttjande av beståndet – det reformen avser åtgärda.

Om en hyresgäst tack vare bromsen under tio år har en hyresnivå som

ligger exempelvis 25 procent under en motsvarande lägenhet och det är kopplat till att hushållet bor kvar, kommer det finnas starka skäl att bo kvar, även om lägenheten inte längre passar för behoven. Å andra sidan, utan bromsen hade familjen kanske tvingats flytta från ett lämpligt boende.

Här finns en uppenbar målkonflikt såsom systemet är beskrivet i direktiven och som det är svårt att se hur utredningen ska kunna finna en lösning på. Antingen inget reellt besittningsskydd eller starka inlåsnings effekter. Inlåsnings effekterna i ett sådant system skulle bli betydligt starkare än i dagens bruksvärdessystem, då den förhandlade hyran gäller hela beståndet och möjliggör flytt till en bostad med likvärdig hyra.

En delösning på inlåsnings effekterna är att inte koppla bromsen till hushållet, utan till lägenheten, men det kommer leda till att jämförbara lägenheter har helt olika hyresnivåer och att de med kontrollerad hyra blir mycket attraktiva och riskerar generera ett värde för hyresgästen som går att sälja, d.v.s. handeln med svartkontrakt riskerar bli omfattande.

Direktiven pekar mot en stark broms i vissa skrivningar: "En utgångspunkt ska vara att systemet ska ge en förutsebar och ändamålsenlig prisutveckling som samtidigt skyddar mot plötsliga och överdrivna prisstegringar." De pekar dock också på att när en ny hyresgäst tillträder så kan det finnas "... ett intresse av att låta hyresvärd och hyresgäst komma överens om en hyra som grundas på hur efterfrågad den aktuella lägenheten är".

Det är naturligtvis upp till utredaren att tolka dessa skrivningar, men de pekar mot ett system som snarare leder till starkare än svagare inlåsnings effekter och därmed ett sämre utnyttjat bestånd.

Samtidigt går det inte att undkomma att det reella besittningsskyddet gör hyreslägenheten till en långsiktigt attraktiv boendeform, vilket väl motiverar direktivens starka skrivningar om reellt besittningsskydd. Bliar tariffbromsen svag kommer nyproducerade hyreslägenheter att bli en boendeform för inkomststarka grupper. Det skulle i grunden ändra boendeformens funktion på svensk bostadsmarknad. Nyproducerade hyreslägenheter skulle riktas i hög utsträckning till grupper som egentligen inte söker varaktigt boende.

I dagens förhandlingssystem är det också möjligt att beakta både renoveringsbehov och förvaltningskvalitet när hyran förhandlas mellan parterna. Om dagens förhandlingssystem ersätts med en tariff som är helt oberoende av renoveringsbehov och förvaltningskvalitet och som är lika för alla berörda objekt, kommer de ekonomiska incitamenten att hålla en adekvat förvaltningskvalitet för fastighetsägarna i praktiken att upphöra.

De fastighetsägare som reducerar kostnaden för förvaltning och renovering kommer uppleva högre vinstnivåer, allt annat lika, vilket sålunda skapar en osund incitamentsstruktur som belönar dålig förvaltning. Ett tariffsystem behöver väga in en kvalitetsaspekt, exempelvis i ett poängsystem, till en högre kostnad för statlig myndighetsutövning.

Den fria hyressättningsmodellen som föreslås är långt ifrån den teoretiskt okomplicerade värld som Boverket utgick ifrån, när de beräknade de samhällsekonomiska kostnaderna av bruksvärdessystemet. Det finns inga belägg för att kombinationen bruksvärdessystem och presumtionshyressystem skulle vara mindre samhällsekonomiskt effektiv än kombinationen bruksvärdessystem och fri hyressättning. Ett rent marknads-

system är å andra sidan uteslutet av en rad skäl som framgått. Inget land har implementerat ett sådant system, utan att kombinera marknadshyror med olika modeller med statligt reglerat och subventionerat socialt boende. Inte heller det kan sägas teoretiskt vara mer effektivt än det svenska systemet. Däremot tyder allt på att de problem som redan finns på svenska bostadsmarknaden med segregation och att stora grupper av låg- och medelinkomsttagare stängs ute från bostadsmarknaden förvärras av att fri hyressättning tillförs den svenska modellen.

Slutsatser

Enligt regeringens beslutande direktiv från den sakpolitiska överenskommelsen mellan S, C, L och MP) behövs fler bostäder för att underlätta för ungdomar att få sin första bostad, för människor att flytta dit jobben finns och för att bryta den växande boendesegregationen. För att uppnå de målsättningarna föreslås i direktiven att fri hyressättning ska införas vid nybyggnation.

Efter att direktiven granskats drar vi följande slutsatser:

1. Hyresgästernas intressen betonas, men förslagen tillgodoser ensidigt fastighetsägarnas önskemål.
2. Risken att fri hyressättning leder till något högre hyror i nyproduktion är överhängande, vilket kommer förvärra problemen med för höga hyror i nyproduktion.
3. Fri hyressättning gynnar köpstarka gruppers efterfrågan på flexibelt boende, men möter inte behoven av ett tryggt och säkert boende för låg- och medelinkomsttagare.
4. På lång sikt riskerar en allt större grupp att ställas utanför, med minskad yteffektivitet i förhållande till behoven, när en allt större del av hyresbeståndet får fri hyressättning.
5. Det riskerar att uppstå en målkonflikt mellan önskemålet om fri hyressättning för fastighetsägaren och ett reellt besittningsskydd för hyresgästen.
6. Införandet av en broms riskerar att skapa starka inlåsnings effekter och ett ineffektivt utnyttjande av beståndet – det reformen avser åtgärda.
7. Modellen med fri hyressättning ger osunda incitament avseende förvaltningskvalitet.
8. Fri hyressättning leder inte till större samhällsekonomisk effektivitet.

Allt tyder på att de problem som redan finns på den svenska bostadsmarknaden avseende segregation och att stora grupper av låg- och medelinkomsttagare stängs ute förvärras om fri hyressättning tillförs den svenska modellen.

Referenser

- Angrist, J. D. & Pischke, J. S. (2008), *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton University Press, Princeton.
- Andersson, L. F. (2019) *Att bygga Stockholm. En analys av drivkrafter och trender inom Stockholms stad under perioden 1875 till 2018*. Rapport 1, BOSTAD 2030.
- Andersson, L.F, Eriksson, R. H., Hane-Weijman, E. (2018) "Växande regionala obalanser", *Ekonomisk debatt*, nr 8 2018 årg. 46.
- Andersson, E. K., & B. Malmberg (2018). "Segregation and the Effects of Adolescent Residential Context on Poverty Risks and Early Income Career: A Study of the Swedish 1980 Cohort." *Urban Studies* 55(2), 365–83. <https://doi.org/10.1177/0042098016643915>.
- Arnott, R (1995). "Time for revision on rent control", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9.
- Arnott, R. & Igarashi, M. (2000), "Rent control, mismatch costs and search efficiency", *Regional Science and Urban Economics* 30, 249-88.
- Andrews, D., Caldera Sánchez, S. & Aida, J. (2011), "Housing markets and structural policies in OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 836.
- Boverket (2103), *Bostadsbristen och hyressättningsystemet – ett kunskapsunderlag, Marknadsrapport*, Marknadsrapport november 2013.
- Boverket (2007) *Bostadspolitiken. – Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*.
- Boverket (2016) *Den sociala bostadssektorn i Europa: Jämförelser mellan sex EU-länder*. Rapport 2016:16.
- Calmfors, L., & Driffill, J. (1988), "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, 3(6), 14-61. doi:10.2307/1344503
- Cuerpo, C., Kalantaryan, S. & Pontuch, P. (2014), "Rental market regulation in the European union", Brussels Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic papers, 515.
- DCLG (2018) House building; new build dwellings; England: September, Quarter 2017. Statistical release 19 december 2017.
- Deschermeier, P., Haas, H., Hude, M. & Voigtländer, M. (2016) "A first analysis of the new German rent regulation", *International Journal of Housing Policy* 16:3 293–315.
- Dewilde, C. & De Decker, P. (2016) "Changing Inequalities in Housing Outcomes across Western Europe", *Housing, Theory and Society* 33:2 121-161.
- DNB (2017) The Housing Market in major Dutch Cities. DNB Public.
- Gerlach, P (2020), "Ett ökat byggande kräver billigare bostäder – inte marknadshyror", *Dagens Arena*, 12 maj 2020.
- Glaeser, E. L. & Luttmer, E. (2003). "The misallocation of housing under rent control", *AER*.
- Fastighetstidningen (2016) 21 oktober. "Räkna med färre ombildningar".
- Haffner, M & Boumeester, H. (2014) "Is renting unaffordable in the Netherlands?" *International Journal of Housing Policy* 14(2): 117–140.

- Haffner, M. (2011) "The Private Rented Sector in the Netherlands". I Scanlon, K & Kochan, B. (red.) *Towards a sustainable private rented sector – The lessons from other countries*. LSE London.
- Hoekstra, J. (2010) *Divergence in European welfare and housing systems*.
- ING (2016) ING Real Estate. 2017 Annual Report
IOS Press & Delft University Press.
- Kemp, P. A. & Kofner, S. (2010) "Contrasting Varieties of Private Renting: England and Germany". *International Journal of Housing Policy* 10:4 (379–398).
- Keeley, B. (2015), *Income Inequality: The Gap between Rich and Poor*, OECD Insights, OECD Publishing, Paris
- Kristensen, H. (2007) *Housing in Denmark*. Copenhagen: Centre for Housing and Welfare, RealDania Research.
- Lang, R. & Stoeger, H. (2018) "The role of the local institutional context in understanding collaborative housing models: empirical evidence from Austria". *International Journal of Housing Policy* 18:1 (35–54).
- LSE 2020. <http://www.lse.ac.uk/News/Latest-news-from-LSE/2020/e-May-20/Gentrification-in-ethnically-mixed-disadvantaged-urban-areas-driven-by-middle-class-ethnic-minority-renters>
- Malpezzi, S & Turner, B (2003), "A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control", SWEDISH ECONOMIC POLICY REVIEW 10 (2003) 11-56
- Manning, A (2003a), "The Real Thin Theory: Monopsony in Modern Labour Markets," CEP Discussion Papers dp0564, Centre for Economic Performance, LSE.
- Manning, A. (2003b). *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets*. PRINCETON; OXFORD: Princeton University Press.
- Munch, J. R. & Svarer, M. (2002) "Rent control and tenancy duration". *Journal of Urban Economics* 52:542-560.
- Nieuwenhuis, Jaap & Hooimeijer, P. (2014) The association between neighbourhoods and educational achievement, a systematic review and meta-analysis. OTB Working Papers. 2014. 10.1007/s10901-015-9460-7.
- Paccoud, A, Niesseron, P & Mace, A (2020) "The role of ethnic change in the closing of rent gaps through buy-to-let gentrification", *Urban Geography*.
- Pawson, H., Hulse, K. & Morris, A. (2017) "Interpreting the rise of long term private renting in a liberal welfare regime context". *Housing Studies* 32:8 (1062–1084).
- PWC (2016) *Vad skulle marknadshyror kosta Sverige?* Rapport av PWC våren 2016.
- Salonen, T & Roelofs, K (2019), *Insatser i utsatta områden – En analys av 20 års områdesutveckling och lärdomar inför framtiden*, Bostad 2030, http://media.bostad2030.se/2017/10/Rap-Utsatta-omra%CC%8Aden-Bo2030_ver6.pdf.
- Shannon, D & J, Ring (2009), *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling. En kunskapsinventering*, Brottsförebyggande rådet.
- Scanlon, K. & Whitehead, C. (2011) "Introduction: the need for a sustainable private rental sector". I Scanlon, K. & Kochan, B. (red.) *Towards a sustainable private rented sector – The lessons from other countries*. LSE London

- SCB 2018, <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2018/hoginkomsttagare-flyttar-till-samma-omrade/>
- SCB, Finansmarknadsstatistik publicerat på uppdrag av Sveriges riksbank, april 2019.
- SCB, Nationalräkenskaper, Statistikdatabasen 2020-06-08.
- SCB, Priser i nybyggnation efter upplåtelseform, Statistikdatabasen 2020-06-08.
- Svensk författningssamling 2011:9, 1 kap. Statsskickets grunder.
- SOU 2017:65 *Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra, Betänkande av Utredningen om hyressättning vid nyproduktion*, Statens Offentliga Utredningar, Stockholm.
- SOU 2018:35 *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. Slutbetänkande av Utredningen om kommunal planering för bostäder*, Statens Offentliga Utredningar, Stockholm.
- Tåhlin, M (2019) *Polariseringsmyten Försvinner verkligen de medelkvalificerade jobben?*
- UN (1948) Universal Declaration of Human Rights, United Nations General Assembly in Paris on 10 December 1948.
- UN (2020) Sustainable Development Goals; <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2017/10/affordable-housing-key-for-development-and-social-equality-un-says-on-world-habitat-day/>
- Westerheide, P. (2011) "The private rented sector in Germany". I Scanlon, K & Kochan, B. (red.) *Towards a sustainable private rented sector – The lessons from other countries*. LSE London
- Whitehead, C. (2012) *The Private Rented Sector in the New Century*. University of Cambridge.
- Åberg, R (2013) "Tjugohundratalets arbetsmarknad – fortsatt uppqualificering eller jobbpolarisering?" *Ekonomisk debatt* nr 2, 2013 årgång 41.

