

Fem myter om hyresreglering

En kartläggning av bostadsmarknaden i Sverige och Europa

Författare:
Olof Karlsson



Innehåll

Inledning	3
Syfte och metod	4
Hyresreglering som koncept	5
Varför finns hyresreglering?	5
Vilka mål ska hyresreglering uppnå?	6
Hur kan olika hyresregleringar se ut?	7
Verktyg för hyresreglering	8
Diskussionen om hyresreglering	8
Utgångspunkter för empirisk kartläggning	10
Ländernas grad av hyresreglering	10
Definition av privat hyressektor	12
Undersökningens begränsningar	12
Empiri	13
Påstående: Hyresreglering leder till bristande ekonomisk lönsamhet för hyresvärdar	13
Lönsamhet i den privata hyressektorn	13
Intäkter och överskottsgrad	14
Marknadsvärden	14
Direktavkastning	15
Totalavkastning	16
Sammanfattning	17
Påstående: Hyresreglering leder till en mindre privat hyressektor	19
Storleken på den privata hyressektorn i de undersökta länderna	19
Utveckling över tid och aktuella trender	20
Sammanfattning	21
Påstående: Hyresreglering leder till lägre nyproduktionstakt	23
Nyproduktionstakten i de undersökta länderna	23
Offentliga subventioner	25
Sammanfattning	26
Påstående: Hyresreglering leder till sämre nyttjande av borta	27
Boendestorlek i de undersökta länderna	27
Hög utrymmesstandard	28
Utrymmesstandard i Sverige	30
Sammanfattning	31
Påstående: Hyresreglering leder till sämre rörlighet	33
Rörligheten i de undersökta länderna	33
Sammanfattning	35
Få bostadsmarknader lever upp till invånarnas förväntningar	37
Sammanfattning	39
Slutdiskussion och reflektioner	42
Litteratur	44

Inledning

På det bostadspolitiska området är det få saker som väcker så starka känslor som hyresregleringens vara eller icke vara.

Även om åsikterna går isär kan man säga att debatten generellt präglas av en negativ syn på hyresreglering och dess effekter på bostadsmarknaden.

Motståndare till hyresreglering menar att den kväver hyressektorn genom att göra det olönsamt att äga och förvalta hyresbostäder. Detta i sin tur antas leda till att investeringsviljan försvinner, med lägre nyproduktion och en mindre hyressektor som resultat. Dessutom anses hyresreglering medföra problem som låg rörlighet, storskalig omvandling till ägarbostäder och dåligt nyttjande av boyta.

Det finns flera anledningar till att detta synsätt kunnat få så starkt fotfäste i den svenska debatten. Det är välkänt att många nationalekonomer har en mycket skeptisk syn, vilket bidragit till att regleringarna i hög grad kommit att förknippas med de problem som den svenska bostadsmarknaden faktiskt dras med. Vi menar att hyresregleringarna, oförtjänt, i mångt och mycket fått klä skott för brister som hänger samman med en i övrigt obalanserad och underfinansierad bostadspolitik.

I denna rapport vill vi nyansera det ovan beskrivna traditionella perspektivet. Den mycket negativa bild av hyresreglering som målas upp grundas ofta på ideologiska föreställningar eller snäva ekonomiska modeller som inte alltid har särskilt mycket med verkligheten att göra.

Med en ny ingång i frågan och med nya data vill vi bidra till bättre förståelse för vad hyresreglering är och hur den faktiskt fungerar, både i Sverige och i andra europeiska länder.

En övergripande ansats i rapporten är att det är svårt att visa att just hyresregleringens omfattning är den avgörande pusselbiten i strävan mot en välfungerande bostadsmarknad. Rapporten vill i stället lyfta vikten av att fokusera på helheten och hur olika delar av det bostadspolitiska systemet samspelar.

Syfte och metod

För att undersöka på vilka sätt hyresreglering och dess utformning påverkar bostadsmarknaden väver rapporten samman två huvudsakliga delar.

Den första delen befattar sig med hyresreglering som koncept. Här diskuteras begreppets innebörd, olika definitioner samt hur regleringar har förändrats över tid. Dessutom sammanfattas grunddragen i hur forskningslitteraturen ser på saken och på vilka punkter det råder delade meningar.

Därefter presenteras nya empiriska data kopplade till fem vanligt förekommande påståenden om hyresregleringens negativa konsekvenser. Syftet här är att jämföra Sverige med ett antal andra europeiska länder utifrån respektive lands grad av reglering, för att på så sätt undersöka om det finns några uppenbara kopplingar mellan regleringsgrad och utfall. Rapporten lägger tyngdpunkten vid det jämförande perspektivet, men där det är motiverat gör den nedslag också i den specifikt svenska kontexten.

De fem påståenden som undersöks är:

Hyresreglering leder till

- bristande ekonomisk lönsamhet för hyresvärdar
- en mindre privat hyressektor
- lägre nyproduktionstakt
- sämre nyttjande av borta
- lägre rörlighet på bostadsmarknaden

Den avslutande delen sammanfattar och analyserar de resultat som undersökningen kommer fram till.

Dataunderlaget som rapporten tar avstamp i kommer främst från nationella statistikmyndigheter och internationella organisationer, men även från finansanalysbolaget MSCI. Källorna redovisas löpande och detaljer kring tillvägagångssätt finns i rapportens metodbilaga.

De länder som undersöks i rapporten, utöver Sverige är:

- | | |
|-------------|--|
| • Danmark | • Nederländerna |
| • Finland | • Spanien |
| • Schweiz | • Italien |
| • Österrike | • Frankrike |
| • Tyskland | • Storbritannien/ England ¹ |

Urvalet av länder har gjorts mot bakgrund av tillgänglighet av data (främst hos MSCI) i kombination med relevans för den svenska debatten.

¹ Det finns skillnader i hyresreglering mellan England, Wales, Skottland och Nordirland. I rapporten ligger fokus på England, men där det inte finns detaljerade data används siffror för hela Storbritannien.

Hyresreglering som koncept

Vad som faktiskt menas med begreppet hyresreglering är en ständig källa till diskussion, förvirring och missförstånd.

Enligt vissa ska begreppet tolkas snävt och egentligen bara användas för att beskriva system där hyrorna begränsas genom hårda, nominella tak, fastlagda genom politiska beslut. Enligt detta synsätt är hyresregleringen i Sverige – och de flesta andra länder – avskaffad sen länge.

Å andra sidan går det också att tolka begreppet betydligt bredare och inkludera all lagstiftning med syfte att se till att uthyrning av bostäder följer vissa ordnade former. De faktiska regleringssystemen kan enligt en sådan definition se helt olika ut, men förenas i att det finns en uppsättning särregler för hyressektorn (Lind m.fl., 2018, s. 427).

Rapporten lutar sig mot den senare tolkningen, dels för att kunna jämföra olika länder, dels för att vara i linje med den breda engelska termen "rent regulation". Här finns emellertid inget rätt eller fel och hyresreglering kan i rapporten läsas som mer eller mindre synonymt med hyreslagstiftning.

Ett första steg mot en bättre förståelse för hur hyresreglering påverkar hyressektorn och bostadsmarknaden är en genomlysning av fenomenet som sådant.

Varför finns hyresreglering?

I huvudsak går hyresreglering ut på att sätta rättsliga ramar för förhållandet mellan hyresgäst och hyresvärd. Detta förhållande präglas normalt sett av en betydande obalans eller asymmetri, där den ena parten (hyresvärden) har mer makt, information och en bättre marknadsposition (Haffner m.fl., 2008, s. 219; Whitehead & Williams, 2018, s. 8).

Obalansen bottnar i en sammanflätning av två faktorer, som tillsammans gör bostadsmarknaden mer eller mindre unik. För det första tillhör bostaden en speciell kategori av varor, i och med att den är kopplad till ett grundläggande mänskligt behov. Vi behöver alla ett tak över huvudet och det är därför sällan möjligt att avstå från bostadskonsumtion. För det andra är bostadsmarknaden erkänt trögrörlig, vilket betyder att utbudet av bostäder reagerar mycket långsamt på variationer i efterfrågan.

För den som inte har förutsättningar att på egen hand finansiera en bostad leder detta till en utsatt position, särskilt i områden där det råder brist på bostäder. Hyressektorn är på många håll därför en evig säljarens marknad, där hyresgäster i brist på rimliga alternativ kan tvingas acceptera bostäder som egentligen inte matchar vare sig behov eller plånbok.

Om det hyrda boendet ska vara jämbördigt med det ägda boendet måste hyresgäster dessutom garanteras ett visst mått av trygghet och stabilitet.

Mot bakgrund av detta har de flesta länder någon form av lagstiftning som sträcker sig längre än exempelvis de konsumentskydds- och avtalslagar som normalt gäller mellan parter på andra marknader. Detta är hyresreglering.

Vilka mål ska hyresreglering uppnå?

Beroende på historisk, ekonomisk och politisk kontext kan hyresregleringar ha olika målsättningar. I hög grad är regleringens syfte också kopplat till hur bostadspolitiken ser ut i övrigt.

Väldigt förenklat går det att peka på åtminstone tre olika syften.

a) Stabilitet i kristider: Under perioder med extrem bostadsbrist kan syftet med en reglering helt enkelt vara att förhindra en social katastrof. Om skrupelfria hyresvärdar utnyttjar en krissituation till att chockhöja hyror och därmed kamma hem så kallade "windfall profits"² (Hubert, 2003, s. 64) kan detta få förödande konsekvenser för såväl den sociala sammanhållningen som bostadsförsörjningen. I sådana fall är regleringarna oftast strikta men temporära, och har använts i samband med krig eller andra situationer där bostadsmarknaden varit helt satt ur spel. Syftet med en sådan reglering är alltså att "[...] omöjliggöra för hyresvärdar att kapitalisera på en extraordinär bristsituation." (Kopsch, 2019, s. 8).

b) Förutsägbarhet och trygghet: Under mer normala förhållanden kan ett huvudsakligt syfte med reglering vara att skapa förutsägbarhet och trygghet. Den enskilda hyresgästen har höga kostnader – både sociala och ekonomiska – för flytt eller bostadssökande. Därmed uppstår en möjlighet för hyresvärdarna att utöva prisdiskriminering, genom att kräva en hyra som marknaden egentligen inte vore villig att ge (Kopsch, 2019, s. 7). I en sådan situation blir hyresreglering ett sätt att skydda den enskilda hyresgästen mot en starkare part. Men målet kan också vara att skydda hyresgäster mer generellt, när marknadshyresnivån snabbt stiger (Lind, 2001). De flesta moderna regleringar tar hänsyn till detta och begränsar åtminstone värdens möjligheter att höja hyran under löpande kontrakt.

c) Social hållbarhet: Vissa regleringar har också mer långtgående samhällspolitiska syften. Exempelvis kan en reglering vara utformad för att motverka segregering och gentrifiering av vissa bostadsområden, eller till och med hela städer. Målsättningen är då, med andra ord, att förhindra att svagare grupper tvingas bort från vissa områden bara för att dessa blir mer eftertraktade (Lind, 2001). Dessutom kan regleringar ha en underliggande fördelningspolitisk dimension, med en tanke om att åtminstone inte spä på de ojämlikheter som redan finns.

Hyresreglering kan dessutom ses som ett sätt att skapa förutsägbarhet även för hyresvärdar genom att vakanser och andra transaktionskostnader hålls nere när kontrakten blir längre (Haffner m.fl., 2008, s. 222; Whitehead m.fl., 2012, s. 35). Samtidigt ska det sägas att det inte nödvändigtvis krävs en reglering för att uppnå detta mål. Hyresvärdar kan i regel själva välja att erbjuda längre kontrakt eller lägre hyror om de så önskar.

² Med windfall profits menas oväntade och mycket stora vinster på grund av en extern faktor. Exempelvis kan krig och kriser medföra perioder med extrem bostadsbrist, vilket i ett helt oreglerat system skulle kunna möjliggöra nästan hur höga hyror som helst.

Hur kan olika hyresregleringar se ut?

Ett hyresregleringssystem består generellt av flera olika dimensioner.

Whitehead m.fl. (2012, s. 12) föreslår exempelvis att systemet kan ses som bestående av a) kontroll av hyresnivå, b) besittningsskydd och c) möjlighet för båda parter att se till att reglerna efterlevs, det vill säga möjlighet till rättslig prövning av enskilda fall.

I regel är det den första punkten – kontroll av hyresnivå – som ägnats mest uppmärksamhet. Så även i denna rapport.

Samtidigt som hyresregleringar kan utformas på olika sätt, finns det vissa återkommande mönster. Den kanske mest kända indelningen som vuxit fram över tid, identifierar tre olika generationer av hyresregleringar. De tre generationerna kan ses i ljuset av de olika syften som tagits upp tidigare och beskrivs kortfattat nedan.

Första generationen: nominellt tak på hyresnivå, det vill säga frysta hyror

Andra generationen: kontroll av hyreshöjningar, mellan och under kontrakt

Tredje generationen: kontroll av hyreshöjningar, enbart under kontrakt

Denna indelning fångar inte alla olika varianter på hyresregleringar, men hjälper oss förstå grunddragen. Att de kallas just "generationer" beror på att det finns en tydlig kronologisk aspekt. I många europeiska länder har nämligen en förflyttning skett över tid, från första generationen till att i dag motsvara antingen andra eller tredje generationens reglering.

I den första generationens hyresreglering var det politiken som fattade beslut om att nominellt frysa hyrorna på en viss nivå, utan någon större hänsyn till hyresvärdens intressen. Denna typ av reglering förekom i många länder under och en tid efter de båda världskrigen, när städer och ekonomier låg i ruiner samtidigt som urbaniseringstakten var hög. I de flesta fall parades regleringen med någon form av bostadsransonering. Som nämnts ovan var syftet med regleringen då att skapa ett visst mått av trygghet på marknader helt ur balans. I dag är denna form av reglering ytterst sällsynt (Gibb m.fl., 2022, s. 13–14; Whitehead m.fl., 2012, s. 13).

Andra och tredje generationens regleringar är tänkta att skydda hyresgästen, men samtidigt ta hänsyn till hyresvärdens intressen och reflektera underliggande ekonomiska faktorer (Gibb m.fl., 2022, s. 14). Här finns det inga nominella tak eller skarpa gränser för vilken hyra som är tillåten, utan det handlar mer om att sätta upp ett ramverk för hur hyresnivån kan höjas. Mer konkret kan det innebära begränsningar gällande hur ofta, med hur mycket och på vilka grunder hyran kan höjas.

I andra generationen omfattas alla kontrakt, det vill säga både nya och löpande, medan tredje generationen bara kontrollerar löpande kontrakt. Skillnaden består alltså i att tredje generationens reglering kan tillåta marknadshyror vid nya kontrakt. De allra flesta hyresregleringar i Europa i dag kan sägas tillhöra antingen andra eller tredje generationen (Kettunen & Ruonavaara, 2021).

Verktyg för hyresreglering

Inom ramen för moderna hyresregleringar finns naturligtvis skillnader också gällande vilka aktörer som är involverade och vilka specifika verktyg som används.

Kollektivt förhandlade hyror är exempelvis mer eller mindre unika för Sverige. På andra håll kan hyresförändringar i stället kopplas till konsumentpris- eller levnadskostnadsindex. Samtidigt förekommer det fortfarande exempel på hyresnivåer som (åtminstone delvis) baseras på politiska beslut, som i Nederländerna eller Österrike. Ett annat sätt att indirekt kontrollera hyresnivån är att sätta en gräns för den avkastning värden har rätt till, som i delar av beståndet i Danmark och Schweiz.

I sammanhanget är det dock viktigt att poängtera att olika principer blandas även inom länderna och att det därför normalt sett inte är möjligt att peka på ett landspecifikt modus. I många länder är det till exempel skillnad på subventionerade och privatfinansierade fastigheter, eller på nyproduktion och äldre bestånd. Detta gäller även Sverige som har olika system för hyressättning, till exempel förhandlade bruksvärdeshyror och presumtionshyror.

Slutligen är det viktigt att, som nämnts ovan, påpeka att de moderna regleringar vi ser i dag – oavsett hur de är utformade – inte har särskilt mycket med första generationens regleringar att göra. Faktum är att de är så väsensskilda att de egentligen bör utvärderas var för sig, vilket ekonomen Richard Arnott (1995, s. 102) var tidig med att påpeka. Till skillnad från första generationens regleringar är poängen med moderna varianter att balansera hyresgästens och hyresvärdens intressen på ett hållbart sätt. Den privata hyressektorns existens hänger också i viss mån på att denna balansakt lyckas, eftersom det hyrda boendet annars riskerar att bli ointressant, antingen för hyresvärdar eller för hyresgäster (Kopsch, 2019, s. 37).

I den politiska debatten buntas de olika generationerna dessvärre ofta ihop utan något förtydligande kring vad som egentligen menas med begreppet hyresreglering. Detta är sannolikt en starkt bidragande orsak till den mycket negativa bild som sprids på många håll.

Diskussionen om hyresreglering

Historiskt sett är det kanske främst nationalekonomer som tagit sig an att utvärdera olika former av hyresreglering. På det stora hela verkar de vara överens.

Översikter (Jenkins, 2009) och enkätstudier ("Rent Control", 2012) som gjorts visar att en stor majoritet av forskningsbidragen och de tillfrågade forskarna ställer sig kritiska till hyresregleringar. Enligt ekonomen Gabriel Metcalf är motstånd till hyresreglering i det närmaste en ämbetsed för hela yrkeskåren (2018, s. 66).³

Enligt det konventionella synsättet rubbar hyresregleringar matchningen mellan utbud och efterfrågan, vilket i sin tur leder till ett utbudsunderskott då för få hyresvärdar kan och vill erbjuda bostäder till den hyresnivå som regleringen tillåter (Diamond m.fl., 2019; Gibb m.fl., 2022, s. 22). Incitament till upprustning och renovering försvinner också om hyresvärden inte kompenseras för sina investeringar (Jf. Jenkins, 2009, s. 82). Dessutom sätts viktiga mekanismer ur spel när det inte längre är den som är villig att betala mest – med andra ord den som värderar den enskilda bostaden högst – som får tillgång till den (Gibb m.fl., 2022, s. 23). En sådan felallokering antas i sin tur leda till en rad negativa bieffekter som lägre rörlighet, dåligt nyttjande av boyta, och svarta marknader (Jf. Arnott, 1995)

Det ovan beskrivna synsättet nyanserades under 80- och 90-talen alltmer, i en debatt som skulle komma att kallas "revisionism on rent control". Kritiker menade att de ekonomiska modellerna i många fall var alldeles för enkelspåriga för att kunna fånga upp all den komplexitet som kännetecknar både bostadsmarknaden och olika regleringssystem (Hubert, 2003, s. 63; Olsen, 1988). Dessutom anser vissa att de empiriska bevisen mot de moderna regleringarna helt enkelt är ganska svaga (Arnott, 1995, 2003). I viss mån är det alltså rimligt att tro att dagens regleringar har "ärvt" negativa omdömen från tidigare generationer och inte alltid bedöms på egna meriter.

Enligt vissa kan någon form av reglering till och med vara nödvändig för att korrigera olika så kallade marknadsmisslyckanden, ofta kopplade till det ojämlika förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst (Whitehead & Scanlon, 2014, s. 10). Exempelvis är hyresvärdens tillgång på information om specifika bostäder och marknaden mycket bättre än hyresgästens. Dessutom är kostnaderna för att vara utan eller leta bostad mycket höga, vilket gör att hyresgäster ofta är villiga att acceptera även orimliga erbjudanden (Haffner m.fl., 2008, s. 219; Jfr. Hubert, 2003, s. 72). Regleringar blir då ett sätt att jämna ut förhållandet mellan parter på en imperfekt marknad.

³ Original: "From the sample of economists that I have known, it appears that opposition to rent control is something like an oath of office for the profession, but real-world rent control, at least in its modern form, is generally not very damaging in its impacts on the housing market."

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns en stor mängd, nationalekonomisk forskning som ställer sig skeptisk till hyresreglering och som menar att nackdelarna överväger fördelarna. Beläggen är både teoretiska och empiriska. Samtidigt menar andra att kritiken främst är tillämplig på så kallade första generationens regleringar och att den inte nödvändigtvis kan antas gälla även mer moderna modeller, där empirin är betydligt mer svårtolkad. Dessutom finns det forskare som menar att regleringar är helt nödvändiga, med tanke på bostadsmarknadens alla egenheter som försvårar för hyresgäster.

Synen på hyresregleringar beror alltså i stor utsträckning på vilka antaganden som görs om hur bostadsmarknaden fungerar (Marsh m.fl., 2022, s. 8) och hur mycket hänsyn som tas till andra faktorer än just regleringen (Gibb m.fl., 2022, s. 15; Whitehead m.fl., 2016, s. 12–13).

Turner och Malpezzi sammanfattade år 2003 läget på följande sätt: "If there is a consistent finding from studies of these disparate regulations, it is this: regulation per se is neither good nor bad. What matters are the costs and benefits of specific regulations under specific market conditions." (s. 15).

Detta är en högst relevant insikt även 20 år senare.



Utgångspunkter för empirisk kartläggning

Rapportens huvudbidrag är en översiktlig kartläggning av hur den privata hyressektorn fungerar i Sverige och några jämförbara länder, med utgångspunkt i respektive lands grad av hyresreglering. Som tidigare nämnts är syftet att undersöka om det på övergripande nivå finns något tydligt mönster mellan hur hyresregleringen ser ut och bostadsmarknadens funktionssätt. Mer specifikt är det fem aspekter som undersöks.

- Den ekonomiska avkastningen på hyresbostäder
- Den privata hyressektorns storlek
- Nyproduktionstakten
- Nyttjandet av boyta
- Rörligheten på bostadsmarknaden

Innan rapporten går in på själva undersökningen presenteras de olika ländernas grad av reglering och vad denna baseras på. Dessutom introduceras den definition av privat hyressektor som rapporten använder sig av. Här diskuteras även undersökningens begränsningar och med vilka reservationer resultaten bör tolkas.

Ländernas grad av hyresreglering

Varje land har sin egen unika kombination av regleringselement och det är därför en ganska avancerad övning att jämföra länder eller göra någon form av rangordning. Det finns emellertid forskningsprojekt som tagit sig an just denna uppgift och delat in länder utifrån grad av hyresreglering.

I tabell 1 sammanfattas fyra olika kategoriseringar som gjorts i relativ närtid och där fokus främst är på kontroll av hyresnivå. Resultaten från forskningsprojektet REMAIN är uppdelade för både kontroll av hyresnivå (KH) och ett bredare hyresmarknadsindex (HI).

Tabell 1: Ländernas grad av hyresreglering, olika uppskattningar.

	Whitehead et al (2012)	Kettunen & Ruonavaara (2021)	REMAIN ⁴ KH / HI		Inchauste et al (2018) ⁵
Sverige	Medium	Second generation	0,5	0,5	14
Danmark	Medium	Second generation	0,67	0,46	13
Finland	Low	Free market	0,17	0,21	4
Schweiz	Medium	Third generation	0,33	0,42	N/A
Österrike	N/A	Second generation	0,17	0,46	12
Tyskland	Medium	Third generation	0,5	0,5	N/A
Nederländerna	Strong	Second generation	N/A	N/A	11
Spanien	Medium	Third generation	0,33	0,67	7
Italien	N/A	Free market	0,17	0,58	6
Frankrike	Medium	Second generation	0,33	0,67	8
Storbritannien	Low*	Free market*	0,17	0,21	4

* England

Det är inte helt enkelt att ställa länderna mot varandra, både på grund av komplexiteten i de nationella systemen och det faktum att hyresregleringen – precis som annan lagstiftning – uppdateras med jämna mellanrum. Tabell 1 visar att forskarna kommer till något olika resultat beroende på vilka faktorer som viktas tyngst, men att det också finns betydande överensstämmelser.

Det är exempelvis relativt ostridigt att Finland och England/Storbritannien sticker ut genom tydlig liberal profil i hyresregleringen. Samtliga ovannämnda indelningar bedömer att dessa två länder har lägst grad av reglering. Här är marknadshyror norm och hyresavtalen är i hög utsträckning föremål för avtal direkt mellan hyresvärd och hyresgäst. I England kan hyresvärden dessutom säga upp avtal utan några större inskränkningar och korta kontraktstider är vanliga (Kopsch, 2019). Även Italien får anses ha en låg grad av hyresreglering, åtminstone vad gäller kontroll av hyresnivå.

Övriga länder är något svårare att särskilja från varandra och utgör en bred mittenfälla. Anledningen till att det är svårt att rangordna ländernas grad av reglering är att olika system existerar parallellt med varandra.

I Sverige finns det exempelvis både bruksvärdes- och presumtionshyror, samt en separat reglering för andrahandsuthyrning. Det är också vanligt att (fritt-finansierad) nyproduktion är undantagen den reglering som omfattar övriga delar av det privata beståndet, som i Danmark. I Tyskland är det generellt sett bara hyreshöjningar som kontrolleras, men sedan 2015 tillämpas den så kallad hyresbromsen i områden där marknaden är pressad, vilket i praktiken innebär en kontroll även av initialhyra. Också i Österrike är hyresregleringen snårig och svåröverskådlig, med olika system för olika delar av beståndet.

Sammanfattningsvis visar tidigare forskning att Finland och England/Storbritannien har klart lägst grad av reglering, följt av Italien. Övriga länder bedöms ha någon form av kontroll av hyresnivå, om än i olika utsträckning. Det förefaller rimligt att utgå från att Nederländerna, Sverige och Danmark har högst grad av reglering.

⁴ Forskningsprojekt vid DIW Berlin och IRE|BS University of Regensburg. <https://www.remain-data.org/>
[Senast hämtad 2023-09-05]. Skala, 0 - 1.

⁵ Skala, 0 - 16.

Tabell 2: Ländernas grad av hyresreglering, förenklad indelning

Låg	Medelhög	Hög
England/ Storbritannien	Tyskland	Sverige
Finland	Österrike	Danmark
Italien	Schweiz	Nederländerna
	Frankrike	
	Spanien	

Samtidigt är det viktigt att återigen påpeka att graden av reglering kan skilja sig markant mellan olika delar av beståndet även inom ett och samma land.

Definition av privat hyressektor

Olika länder har olika definitioner för vad som utgör den privata hyressektorn. Faktorer som kan vägas in är ägarstruktur, syfte med verksamheten, huruvida marknadshyra tas ut, eller hur bostäderna i fråga har finansierats.

I den här rapporten definierar vi privat hyressektor som alla bostäder som a) inte ägs eller direkt subventioneras av det offentliga och b) förvaltas med någon form av vinstintresse.

Samtidigt som detta kan låta som en relativt behändig och enkel uppdelning fångar den inte perfekt alla de olika kategorier som finns i de olika länderna. Det ska också sägas att tillgängliga data inte alltid innehåller all information som behövs för att kunna kategorisera olika delar av beståndet.

Där det finns betydande svårigheter uppmärksammar rapporten detta. I övrigt görs bedömningen att definitionen ovan är både lämplig och tillämpbar med hänsyn till rapportens syfte.

Undersökningens begränsningar

Denna rapport ska inte ses som ett bidrag eller ens förlängning till den akademiska forskning som bedrivs på området. Att på djupet mäta och uppskatta vilka effekter en viss typ av hyresreglering kan ha på bostadsmarknadens funktionssätt kräver i de flesta fall ett långtgående forskningsarbete, med snävt avgränsade frågeställningar och ett stort fokus på att identifiera och utesluta störfaktorer.

Vad rapporten hoppas bidra med är snarare en deskriptiv kartläggning av hur olika länder presterar på olika områden och sedan ställa resultaten mot graden av hyresreglering. I den politiska debatten framställs ofta vissa invändningar mot hyresreglering som självklara sanningar, utan någon vidare nyansering eller empirisk förankring. Rapporten ska ses som ett inlägg i den debatten, med syfte att ta reda på om det finns några empiriska grunder för denna typ av tvärsäkra uttalanden.

Med andra ord kan rapporten inte ge ett exakt svar på vad utfallet av en viss typ av reglering är. Däremot kan rapporten visa om det finns några breda trender som talar för eller emot de uppfattningar som många bedömare har när det kommer till just hyresregleringens vara eller icke vara.



Empiri

Påstående: Hyresreglering leder till bristande ekonomisk lönsamhet för hyresvärdar

En av de mest centrala invändningarna mot hyresreglering är att hyresvärdarnas ekonomiska lönsamhet riskerar att bli lidande.

De flesta hyresvärdar har betydande kostnader för både drift och underhåll, men också för finansiering av nyproduktion eller förvärv. För att bekosta allt detta krävs stabila intäkter i form av hyresinbetalningar från de boende. Omfattas hyresnivån av någon form av begränsning ses det som ett problem som gör det svårare att få kalkylerna att gå ihop och generera avkastning på investerat kapital.

Undersökningen nedan bygger på data från finansanalysbolaget MSCI, vilken har många uppenbara styrkor. Först och främst är tidsserierna långa och med få avbrott. Dessutom gör MSCI det möjligt att direkt jämföra bostadssektorn i olika länder, eftersom datan bearbetas utifrån gemensamma standarder och mått.

Samtidigt har underlaget också vissa begränsningar. Antalet analyserade bolag skiljer sig starkt mellan länderna och därmed också täckningsgraden. Dessutom representerar de utvalda bolagen inte nödvändigtvis ett tvärsnitt av alla hyresvärdar. Sannolikt är stora bolag överrepresenterade, samtidigt som små privatvärdar med en eller ett par bostäder dominerar hyressektorn i de flesta länder.

Sammantaget bidrar MSCI:s data ändå med unik och mycket relevant information om hur möjligheten att göra en bra affär på hyresfastigheter ser ut och har utvecklats över tid i olika länder.

Lönsamhet i den privata hyressektorn

Fastighetsbranschen är oerhört kapitalintensiv och följer i viss mån en annan logik än många andra affärsverksamheter. Vad som upplevs som lönsamt är i hög grad kontextavhängigt och måste sättas i relation till risk och möjligheten till likvärdig avkastning från andra, säkra tillgångar.

Kartläggningen av de ekonomiska villkoren i ländernas hyressektorer baseras därför på vedertagna nyckeltal som ofta används i fastighetsekonomiska analyser:

- Överskottsgrad = Driftnetto i förhållande till totala intäkter
- Marknadsvärde (m²)
- Direktavkastning = Driftnetto i förhållande till marknadsvärde
- Totalavkastning = Driftnetto + värdeförändring i förhållande till marknadsvärde

Därutöver förs en diskussion kring hur måtten relaterar till varandra och hur de olika ländernas grad av reglering kan tänkas påverka utfallet.

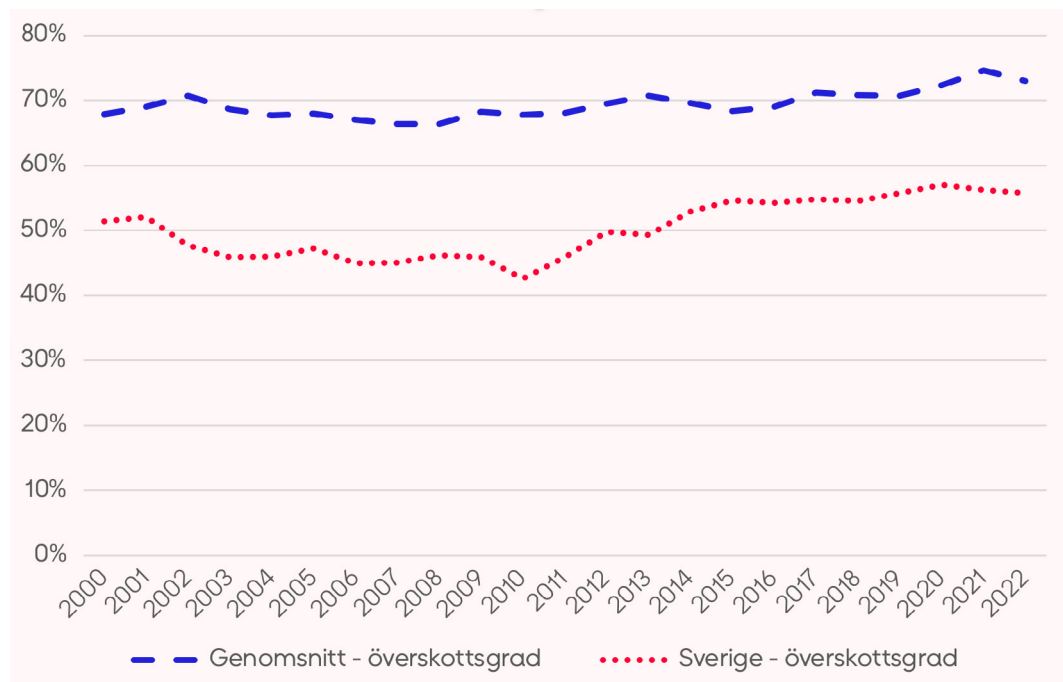
Intäkter och överskottsgrad

En grundläggande förutsättning för lönsamhet är att intäkterna överstiger de löpande kostnaderna för drift och underhåll.

För en fastighetsägare motsvarar överskottsgraden förhållandet mellan driftnetto och de totala hyresintäkterna.

Måttet visar alltså hur mycket av de boendes hyresinbetalningar som blir kvar efter avdrag för löpande drifts- och underhållskostnader.

Figur 1: Överskottsgrad. Sverige och genomsnitt för urval



Källa: MSCI, samt egna beräkningar. Urval = Danmark, Frankrike, Tyskland, Nederländerna, Sverige, Schweiz

Figur 1 visar att överskottsgraden i den svenska hyressektorn är runt 50 procent, med viss fluktuation från år till år.

Jämfört med genomsnittet för de länder där data finns är detta lågt. Framför allt de senaste åren har andra jämförbara länder uppvisat högre överskottsgrad än Sverige, i vissa fall runt 70 procent.

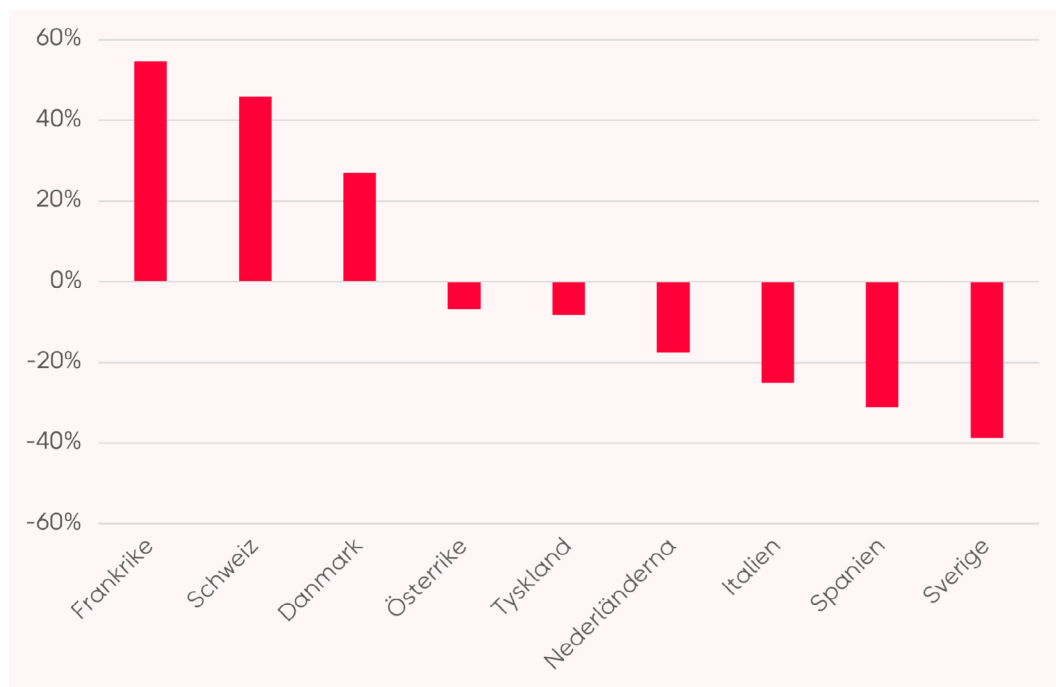
Den förhållandevis låga överskottsgraden beror främst på att intäkterna faktiskt är lägre än i övriga länder. Sannolikt förstärks skillnaderna dessutom av att Sveriges urval hos MSCI är större och antagligen mer blandat än för övriga länder.

Marknadsvärden

En fastighet som har potential att inbringa mycket pengar blir mer intressant för investerare, vilket påverkar marknadsvärdet. En rimlig utgångspunkt är att högre intäkter och högre överskottsgrad också bidrar till högre marknadsvärden.

Figur 2 sammanställer ländernas marknadsvärden per kvadratmeter, uttryckt i förhållande till gruppens genomsnitt.

Figur 2: Marknadsvärden per m2 (2022) i förhållande till genomsnitt för urvalet



Källa: MSCI, samt egna beräkningar. Data saknas för Finland och Storbritannien

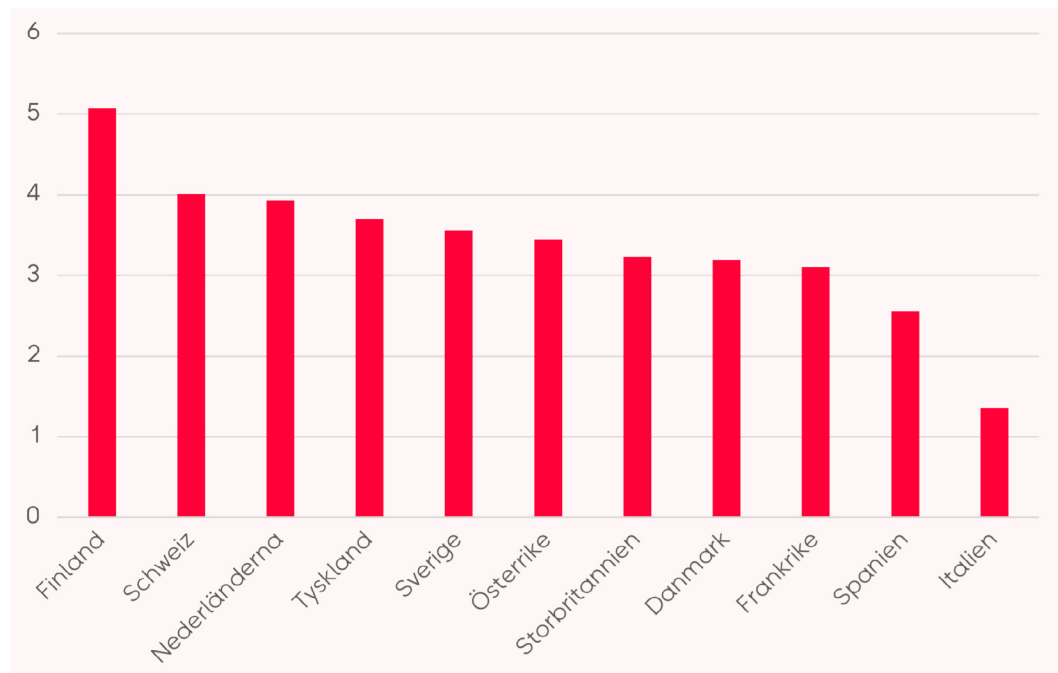
marknadsvärdena per kvadratmeter är som högst i Frankrike och Schweiz, på nivåer långt över gruppens genomsnitt. Det omvända gäller Spanien och Sverige, som har marknadsvärden långt under genomsnittet.

Som nämnts ovan kan resultaten ses i ljuset av att intäktsnivåerna i ländernas hyressektorer skiljer sig åt. I länder där hyresintäkterna generellt sett är höga är även fastighetsvärdena höga, och vice versa. Samtidigt förstärks trenden sannolikt av skillnader i urvalen hos MSCI. Dessutom bygger uträkningen på en omvandling till Euro för alla länder med andra valutor. Den starka schweizerfrancen och den svaga kronan bidrar till än högre, respektive lägre, värden för Schweiz och Sverige.

Direktavkastning

Det kanske viktigaste måttet på lönsamhet i fastighetsbranschen är direktavkastning.⁶ Här uttrycks fastighetens överskott (driftnetto) i relation till marknadsvärdet. Förutsatt att driftnettet förblir det samma leder högre värden alltså till lägre direktavkastning och vice versa.

Figur 3: Genomsnittlig direktavkastning 2000 - 2022



Källa: MSCI. Data för enskilda år saknas för Schweiz, Österrike, Spanien och Italien

Figur 3 redovisar den genomsnittliga direktavkastningen under perioden 2000–2022.

De länder som sticker ut är Finland och Italien, som har högst respektive lägst direktavkastning under perioden. I övriga länder är direktavkastningsnivåerna i stället relativt likartade.

⁶ Kallas hos MSCI "Income return"

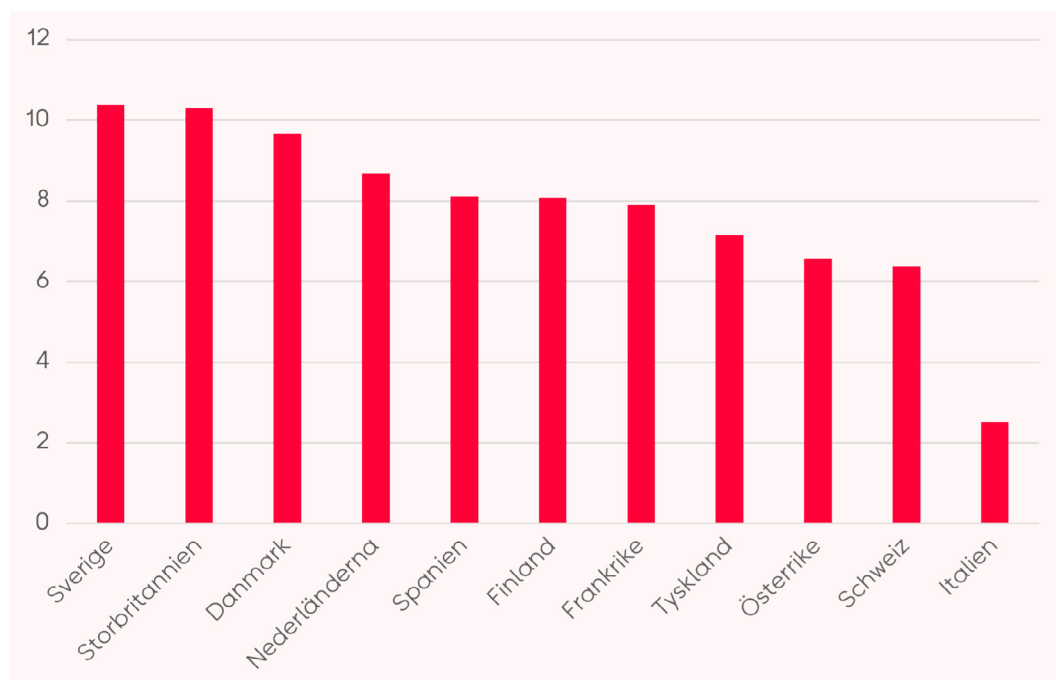
Totalavkastning

Totalavkastning⁷ tar hänsyn även till tillgångarnas värdeförändring under mätperioden.

Normalt sett är denna betydligt högre än den rena direktavkastningen, men fluktuerar också starkt beroende på hur marknaden utvecklas.

Figur 4 sammanställer den genomsnittliga totalavkastningen för ländernas hyressektorer under perioden 2000 till 2022.

Figur 4: Genomsnittlig totalavkastning 2000 - 2022



Källa: MSCI. Data för enskilda år saknas för Österrike, Italien, Spanien och Schweiz

Precis som tidigare är det främst Italien som sticker ut, samtidigt som övriga länder rör sig på relativt likartade nivåer. Sverige och Storbritannien har högst totalavkastning, följt av Danmark. Samtidigt är skillnaderna så små att det inte går att dra några långtgående slutsatser av utfallet.

Det är viktigt att poängtera att de flesta investerare/fastighetsägare inte kan leva på enbart värdeförändringar, utan dessa måste även kunna realiseras. Totalavkastning är med andra ord ett mindre pålitligt mått gällande potential för långsiktig lönsamhet än exempelvis direktavkastning, som är tydligare kopplat till underliggande ekonomiska förutsättningar.

⁷ Kallas hos MSCI "Total return"

Sammanfattning

Den data som redovisats här pekar inte på någon tydlig koppling mellan grad av hyresreglering och den ekonomiska lönsamheten i hyressektorn.

Den låga överskottsgraden och de låga fastighetsvärdena i Sverige skulle visserligen kunna ses som ett resultat av en förhållandevis heltäckande hyresreglering, men bland övriga länder syns inget liknande mönster.

Inte heller direktavkastningsnivåerna verkar ha någon uppenbar koppling till ländernas respektive grad av reglering. Förvisso sticker Finland ut genom höga nivåer, men detsamma kan inte sägas för England eller Italien, trots en liknande hyresreglering. Länder med hög grad av reglering utmärker sig inte heller genom lägre direktavkastningsnivåer.

Det finns en rad tänkbara förklaringar till varför resultaten ser ut som de gör. Exempelvis kan variabler som befolkningsmängd, ekonomisk utveckling, demografiska mönster och nyproduktionstakt antas påverka utfallet.

Samtidigt är det viktigt att poängtera att dataunderlaget inte är perfekt. Urvalet av analyserade bolag skiljer sig från land till land, både vad gäller antal och bolagens storlek. Vi vet inte heller i vilka delar av hyressektorn som bolagen är aktiva. Detta gör det svårt att dra alltför långtgående slutsatser.

En försiktig tolkning kan vara att Sverige har lägre överskottsgrad än i de flesta andra länder, men att detta kompenseras genom lägre fastighetsvärden, vilket leder till att direktavkastningsnivåerna är på ungefär samma nivå som i övriga undersökta länder.

Detta i kombination med stabiliteten det svenska systemet ger kan också förklara varför svensk hyresmarknad – trots alla farhågor – har attraherat betydande internationellt kapital de senaste åren (Bahlenberg, 2023; Jonsson, 2021; Thór, 2019). Sannolikt är hyresregleringens utformning bara en del bland många när det kommer till fastighetsbolagens ekonomiska villkor.



Påstående: Hyresreglering leder till en mindre privat hyressektor

Att den privata hyressektorn hålls tillbaka av reglering och att den hade kunnat växa sig större under mer liberala förhållanden är ett vanligt påstående.

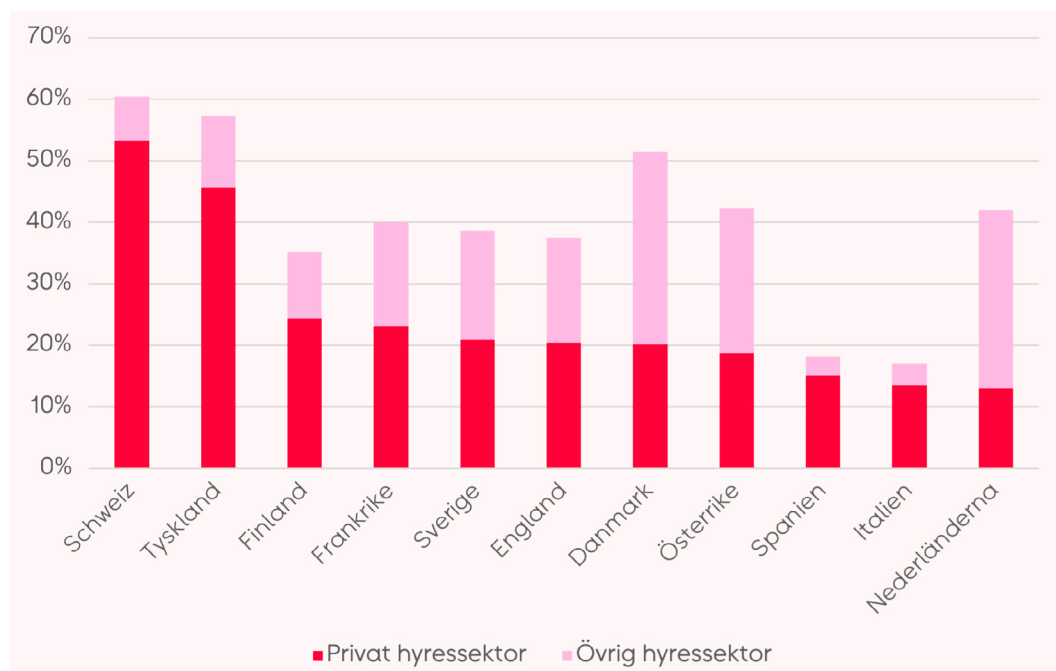
Argumentet går ut på att hyresreglering gör det mindre intressant för investerare att verka i sektorn. Att inte kunna ta ut marknadshyror ses som ett problem i förhållande till både löpande kostnader som finansiering, underhåll, drift, och möjligheten till att göra en god affär. Ser aktörerna ingen möjlighet till rimlig avkastning på det investerade kapitalet kommer de inte att satsa på hyresbostäder, alternativt helt lämna sektorn.

Detta är i vissa kretsar en utbredd föreställning och det finns empiriska studier som stödjer tesen att hyresreglering – allt annat lika – kan leda till en mindre hyressektor (Diamond m.fl., 2019).

Storleken på den privata hyressektorn i de undersökta länderna

Figur 5 sammanställer hyressektorns andel av den totala bostadsstocken, uppdelat på privat och övrig, enligt den definition som presenterats tidigare i rapporten.⁸

Figur 5: Hyressektorns andel av bostadsmarknaden



Källa: nationella statistikmyndigheter, samt egna beräkningar. Se bilaga.

⁸ En förklaring av hur andelen räknats fram finns i rapportens metodbilaga.

Vad som tydligt framgår är att skillnaderna mellan länderna är stora.

I Italien och Spanien utgör hyressektorn bara drygt 15 procent av bostadsmarknaden, jämfört med ungefär 60 procent i Schweiz och Tyskland. Även Danmark, Österrike och Nederländerna har stora hyressektorer, men då med betydande bestånd av bostäder som kan räknas till kategorin 'övrigt'.

Sett bara till den privata hyressektorn är det Schweiz (53 procent) och Tyskland (46 procent) som sticker ut, följt av Finland, Frankrike och Sverige på betydligt lägre nivåer.

Jämförs länderna efter grad av reglering syns inget tydligt mönster, åtminstone inte i linje med påståendet att mer reglering leder till färre (privata) hyresbostäder.

Finland, England och Italien bedöms ha lägst grad av reglering, men intar helt olika positioner i tabellen. Sverige, med en av de högre regleringsgraderna, placerar sig samtidigt i övre halvan, medan Nederländerna, som också har hög grad av reglering, uppvisar minst andel av samtliga länder. Schweiz och Tyskland har överlägset störst privata hyressektorer, med en medelhög grad av reglering.

Faktum är att flera av de undersökta länderna har ungefär jämnstora sektorer, trots olika profil i hyresregleringen. De länder som sticker ut är just Schweiz och Tyskland, vilket delvis har att göra med specifika kulturella preferenser. Hyresregleringens omfattning är sannolikt inte irrelevant, men det förefaller långsökt att framhålla just denna som avgörande i sammanhanget.

Utveckling över tid och aktuella trender

Åtminstone sedan finanskrisen 2008/2009 finns det en trend mot större privata hyressektorer i flera europeiska länder, antingen på bekostnad av den allmännyttiga sektorn eller det ägda boendet.

Tabell 3 sammanfattar hur utvecklingen sett ut i en grupp länder där årliga data finns tillgängliga⁹.

Tabell 3: Utveckling av den privata hyressektorn i utvalda länder

	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022
Sverige	-	-	19,0%	19,4%	19,8%	20,3%	20,9%
Finland	15,8%	16,7%	18,7%	20,0%	21,7%	23,5%	24,3%*
Danmark	13,9%	15,8%	16,5%	17,3%	18,0%	18,8%	20,1%**
Nederländerna	-	10,5%	11,4%	11,8%	12,0%	12,2%	13,0%
Frankrike	22,1%	22,2%	22,4%	22,6%	22,8%	22,9%	23,1%

*2021, **2023

Data visar att samtliga utvalda länder sett den privata hyressektorn växa, om än i olika takt och från olika nivåer.

⁹ Utvecklingen har uppmärksamats även i England. Se diskussion kring "generation rent".

Störst har ökningarna varit i Finland och Danmark. Möjligtvis har marknadshyror i nyproduktion bidragit till att sektorn kunnat växa snabbt i just dessa länder, men det är samtidigt osannolikt att utvecklingen bara beror på detta, med tanke på att den snabba tillväxten av det privata hyresbeståndet tog fart först långt efter avregleringen.¹⁰

Den generella trenden med växande privata hyressektorer har antagligen mer djupgående strukturella orsaker.

Tänkbara förklaringar som lagts fram är att skenande priser utestänger allt större grupper från den ägda delen av bostadsmarknaden (Hochstenbach & Aalbers, 2023; Kohl, 2018), samtidigt som fler studerar och väljer att bosätta sig i storstäder (Whitehead m.fl., 2016). Att internationellt kapital sökt trygg och säker avkastning i en period med unikt låga räntor har sannolikt också bidragit.

Oavsett vilket: att den privata hyressektorn växer är ett fenomen som till synes sträcker sig över regleringsgränser.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis finner rapporten ingen direkt koppling mellan grad av hyresreglering och storlek på den privata hyressektorn i de undersökta länderna.

Förvisso finns det i Nederländerna få privata hyresbostäder, vilket är i linje med påståendet att en stark reglering är skadlig för sektorn. Samtidigt har Sverige en stor privat hyressektor, trots en hög regleringsgrad. Inte heller bland länder med låg regleringsgrad verkar utfallet vara givet. Finland och England har relativt stora bestånd av privata hyresbostäder, medan hyressektorn bara utgör en liten del av bostadsmarknaden i Italien.

I en stor undersökning från 2012 kom författarna fram till en liknande slutsats: högre grad av hyresreglering är inte nödvändigtvis förknippat med en mindre privat hyressektor. Viktigare är hur olika intressen balanseras och hur förutsättningarna ser ut i övrigt (Whitehead m.fl., 2012, s. 13, 23, 38).

Kopschs (2019, s. 37) resonemang om hyreslagstiftningens icke-linjära påverkan på den privata hyressektorns storlek är inne på samma spår. En alltför hård reglering riskerar att göra sektorn oattraktiv för hyresvärdar, samtidigt som en avsaknad av reglering i stället kan göra den oattraktiv för hyresgäster. Enligt denna hypotes borde länder med en välbalanserad hyresreglering ha störst privata hyressektorer, vilket kan förklara de resultat som presenterats här.

Förutsatt att hyreslagstiftningen inte är för extrem åt endera håll, finns det alltså andra aspekter som sannolikt har en större påverkan på sektorns storlek. Exempel på detta är skattesystemets utformning, förhållandet mellan olika upplåtelseformer och stödsystemens omfattning. Därtill kommer aspekter som demografi, ekonomiska förutsättningar och den allmänna inställningen till hyrt boende.

I Tyskland ses det exempelvis som normalt att hyra sitt boende hela livet ut och skattesystemet har dessutom gynnat privatuthyrning, samtidigt som det ägda boendet inte fått någon positiv särbehandling (Whitehead m.fl., 2016, s. 56; 111). Därtill kommer en konservativ inställning till att belåna sig högt. Allt detta får antas påverka den tyska hyressektorns storlek minst lika mycket som själva hyresregleringen.

¹⁰ I Finland slutfördes avregleringen år 1995, men det var först från 2010 som hyressektorn började öka i snabb takt. För Danmark saknas längre tidsserier, men det är osannolikt att ökningstakten var lika hög innan 2010 som efter.

Påstående: Hyresreglering leder till lägre nyproduktionstakt

Enligt vissa riskerar hyresreglering att leda till lägre nivåer i bostadsbyggandet.

Argumentet är i grunden samma som i tidigare påståenden, nämligen att en begränsning på hyresnivån gör det svårt för fastighetsägare att få kalkylerna att gå ihop och generera avkastning på investerat kapital.

Enligt detta synsätt borde nyproduktionstakten gynnas av fri hyressättning. Just detta argument är också ett av budskapen bakom svenska politiska förslag att införa marknadshyror i nyproduktion.

Nyproduktionstakten i de undersökta länderna

Europeiska Centralbanken (ECB) sammanställer statistik över antalet färdigställda bostäder i de olika medlemsländerna. Detta möjliggör direkta jämförelser mot bakgrund av ländernas olika grad av hyresreglering.

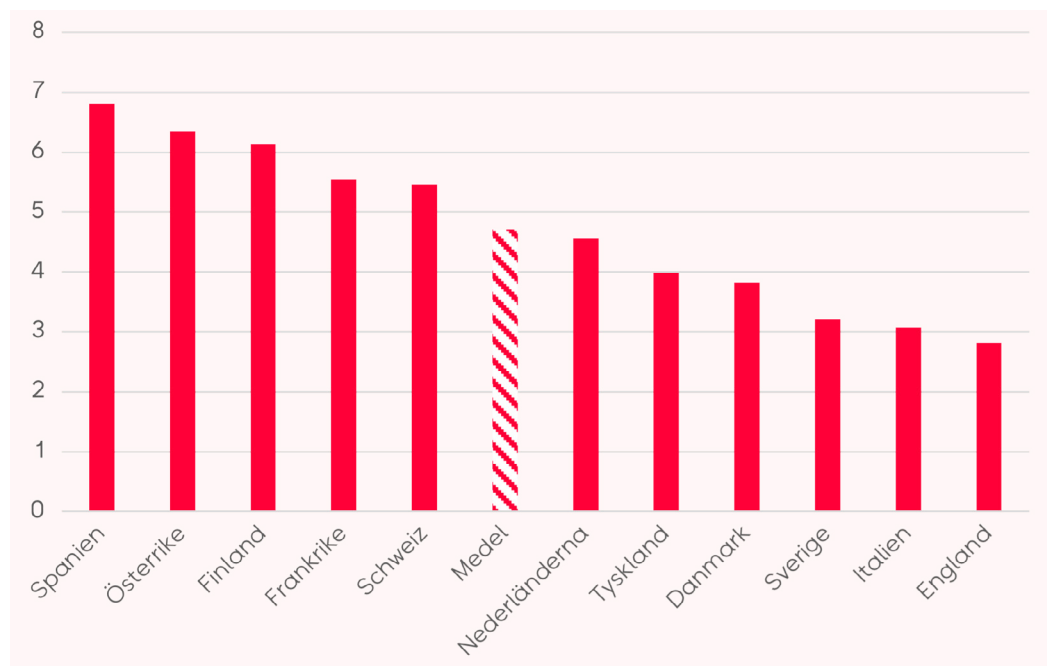
Det ska samtidigt sägas att datan har vissa begränsningar. Först och främst är det inte möjligt att dela upp bostäderna efter upplåtelseform, vilket innebär att det inte går att säga hur stor andel av nyproduktionen som faktiskt är hyresbostäder.¹¹

Dessutom är det viktigt att betona att just nyproduktion ofta är undantagen den kontroll av hyresnivå som annars tillämpas (K. A. Kholodilin & Kohl, 2023, s. 3). I praktiken gäller detta även Sverige, med tanke på att framför allt presumtionshyror i många fall balanserar på gränsen till vad marknaden tål.

Kopplingen mellan regleringsgrad och nyproduktionstakt är alltså inte helt självklar. Trots detta är det intressant att kartlägga ländernas nyproduktionstakt, inte minst eftersom påståendet ofta dyker upp i debatten kring hyresreglering.

Figur 6 sammanställer det genomsnittliga antalet bostäder per tusen invånare som har byggts årligen mellan 1991 och 2021 i de undersökta länderna.¹²

Figur 6: Antal färdigställda bostäder per tusen invånare och år, genomsnitt 1991 - 2021



Källa: ECB; Office for National Statistics; Bundesamt für Statistik, samt egna beräkningar.

¹¹ Här är det värt att poängtera att den strikta uppdelningen mellan olika upplåtelseformer ändå inte är användbar i de flesta länder. Utanför Sverige är det vanligt att samma bostäder kan vara både ägar- och hyresbostäder, beroende på hur de används vid olika tillfällen.

¹² Det är först från och med år 1991 som statistik finns för alla länder.

Som tydligt framgår skiljer sig nyproduktionstakten kraftigt åt mellan länderna, även efter justering för befolkningsmängd.

Den allra högsta nyproduktionstakten står Spanien för, motsvarande hela 6,8 bostäder per tusen invånare och år under perioden.

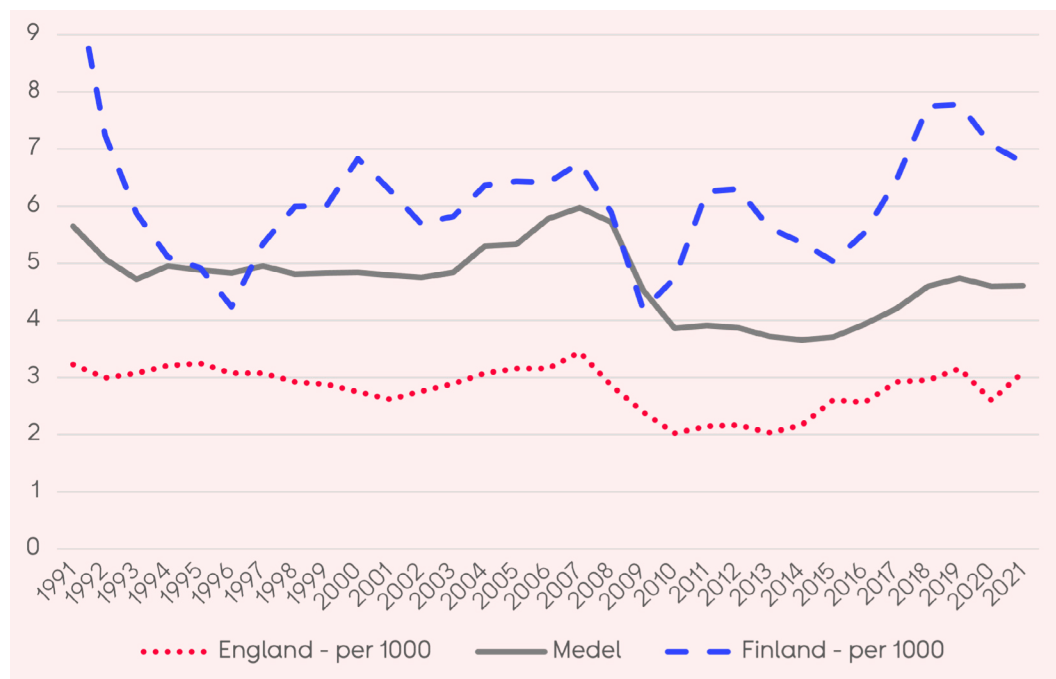
Här är det viktigt att betona att Spanien är ett extremfall, där totalresultatet till stor del förklaras av den fastighetsbubbla som blåstes upp åren innan finanskrisen 2008/2009, när enorma mängder bostäder byggdes på kort tid. Sedan dess har nyproduktionen i stället varit bland de lägsta i hela urvalet.

Bortser vi från Spanien är det Österrike och Finland som haft högst nyproduktionstakt. Här håller byggandet dessutom en hög och jämn nivå. Tredje från botten hittar vi Sverige, med endast Italien och England på lägre nivåer.

Det är svårt att utifrån den redovisade datan identifiera något tydligt samband mellan nyproduktionstakt och grad av reglering, med reservation för betydande metodologiska utmaningar.

De två länder med lägst grad av reglering, Finland och England, intar exempelvis helt olika positioner, vilket figur 7 visar.

Figur 7: Antal färdigställda bostäder per tusen invånare och år. England och Finland.



Källa: ECB; Office for National Statistics, samt egna beräkningar.

Finland ligger de flesta år långt över urvalets genomsnitt, medan England ligger långt under. Även övriga länder intar positioner som inte verkar sammanfalla med deras respektive grad av reglering.

Offentliga subventioner

Ett välkänt bostadspolitiskt dilemma är att det är svårt att bygga bostäder av hög kvalitet, som samtidigt är tillräckligt billiga för att de ska kunna efterfrågas av bredare grupper. Med det i åtanke är det rimligt att utgå från att nyproduktionstakten också delvis hänger samman med vilka stödsystem som finns på plats.

De flesta länder använder någon form av utbudsstöd (stöd till byggande) för att få fram bostäder till rimliga priser och för att hålla en någorlunda jämn takt över konjunkturcykler. Enligt Grander (2023, s. 59–60) sticker Sverige faktiskt ut genom avsaknaden av sådana stödsystem, sedan det statliga investeringsstödet (2017 – 2022) nu avvecklats.

I exempelvis Finland och Österrike är andelen subventionerade bostäder inte sällan mellan 15 och 30 procent av den totala årliga nyproduktionen, vilket motsvarar ungefär 1,5 bostäder per 1 000 invånare.¹³

Också vad gäller efterfrågesidan sticker Sverige ut. Bland övriga undersökta länder (i de fall data finns tillgängliga) är bostadsbidragen generellt sett betydligt mer omfattande. Enligt OECD är det bara Österrike som lägger en mindre del av BNP på bostadsbidrag än Sverige (OECD, 2021b).¹⁴ I Storbritannien är utgifterna för bostadsbidrag exempelvis mer än fyra gånger så höga som i Sverige. Även i Finland är utgifterna i förhållande till BNP mer än dubbelt så höga. Bostadsbidragens omfattning påverkar naturligtvis hushållens möjlighet att efterfråga nyproducerade bostäder.

Sammanfattning

Vid första anblick verkar ett lands grad av hyresreglering inte ha någon uppenbar koppling till nyproduktionstakten, även om detta av olika anledningar är svårt att mäta.

I de flesta länder går det inte att skilja på ägar- och hyresbostäder i statistiken, vilket gör det svårt att utifrån aggregerade data dra några långtgående slutsatser kring hyresregleringens effekter. Dessutom har de flesta länder specialregler som tillåter marknadshyror eller åtminstone avsevärt högre hyror i nyproduktion, just för att de ekonomiska kalkylerna ska gå ihop.

I många fall är det alltså inte hyresregleringen som sätter krokben för byggandet, utan hushållens begränsade köpkraft. Detta gäller även i Sverige, där branschaktörer vittnar om att marknaden i många fall helt enkelt inte tål de hyror som skulle krävas för att bygga med rimliga avkastningskrav.

Det är med andra ord osannolikt att graden av reglering kan förklara de stora skillnader som finns mellan ländernas nyproduktionstakt. Troligare är att utfallet är en kombination av strukturella faktorer – som demografi och hushållens ekonomiska köpkraft – och bostadspolitikens utformning, där exempelvis subventioner har en viktig roll att spela.

Sammanfattningsvis visar kartläggningen att det är svårt att mäta hur hyresreglering faktiskt påverkar nyproduktionen, men att effekterna sannolikt inte är så stora som det ibland påstås, vilket framkommit även i aktuell forskning på området (K. Kholodilin, 2022, s. 10; K. A. Kholodilin & Kohl, 2023, s. 16–17; K. Kholodilin & Kohl, 2018, s. 29–30).

¹³ Egna beräkningar, se bilaga.

¹⁴ Antagligen möjliggörs detta av de stora subventionerade bestånden av bostäder.



Påstående: Hyresreglering leder till sämre nyttjande av bostad

Den kanske skarpaste kritiken som riktas mot hyresreglering gör gällande att den leder till dåligt nyttjande av bostad.

Hyresgäster som bor till en hyra som är lägre än vad marknaden är villig att ge anses ha svaga incitament att anpassa boende efter behov. När bostadskonsumtionen inte återspeglas i kostnad lockas hyresgäster att överkonsumera yta, det vill säga bo "för stort".

Enligt detta synsätt borde överkonsumtion av bostadsyta vara ett större problem i länder med hög regleringsgrad än i länder med låg regleringsgrad.

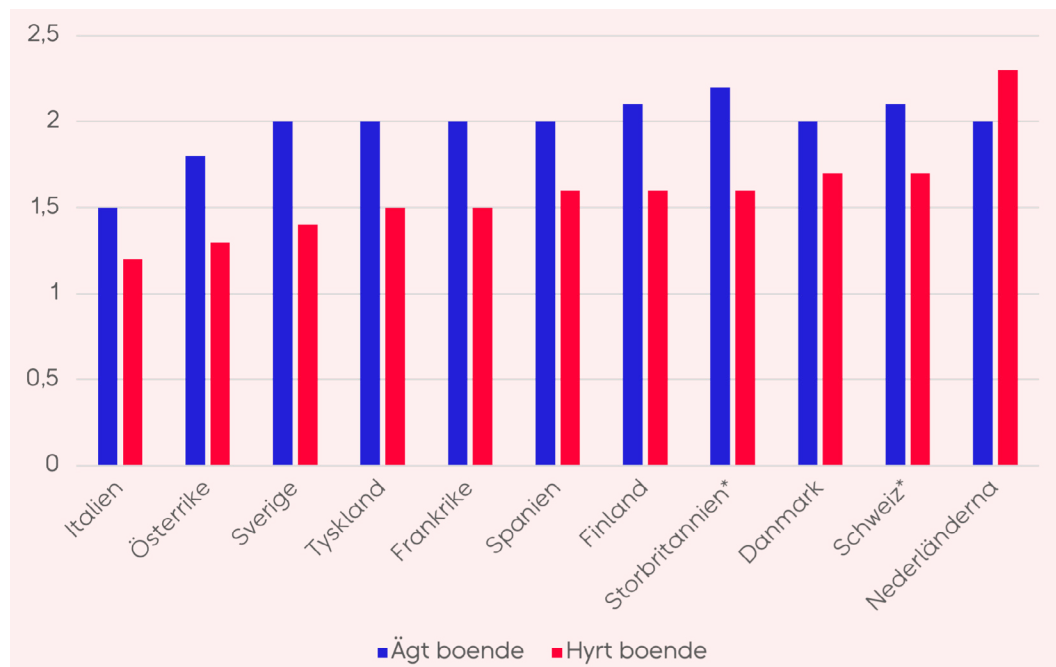
Boendestorlek i de undersökta länderna

Statistik över storleken på bostäder i olika länder riktar främst in sig på antal rum, snarare än kvadratmeteryta. Detta beror sannolikt på att sådan information är enklare att ta fram på ett standardiserat vis. Samtidigt är det inte ett perfekt mått.

Den största nackdelen med sådan statistik är att den återspeglar bostadsstockens struktur (exempelvis fördelning av hustyper) och inte bara hur människor aktivt väljer att bo. Invånarna måste ju anpassa sig till de bostäder som faktiskt finns.

På en övergripande nivå är en jämförelse ändå relevant. Figur 8 visar antal rum per person, uppdelat för ägt och hyrt boende.

Figur 8: Rum per person efter upplåtelseform (2022)



Källa: Eurostat. * = 2018

I alla länder förutom Nederländerna har de som äger sin bostad fler rum per person än de som hyr. Sett enbart till det hyrda boendet är det i just Nederländerna som antal rum är som högst, följt av Schweiz och Danmark.

Resultaten kan åtminstone delvis tolkas i linje med påståendet, eftersom graden av hyresreglering är antingen hög eller medelhög de tre länder med flest rum per person. Å andra sidan är antalet rum relativt högt även för Storbritannien och Finland, trots en låg grad av reglering.

Sannolikt återspeglar resultatet i vilken utsträckning småhus och/eller radhus används som hyresbostäder. I vissa länder är detta inte alls ovanligt, medan hyresbostäder i exempelvis Sverige är starkt förknippade med lägenheter i flerbostadshus. Detta hänger också samman med om hyresbostäder utgör en egen kategori redan i byggprocessen, eller om samma bestånd generellt kan växla mellan ägt och hyrt.

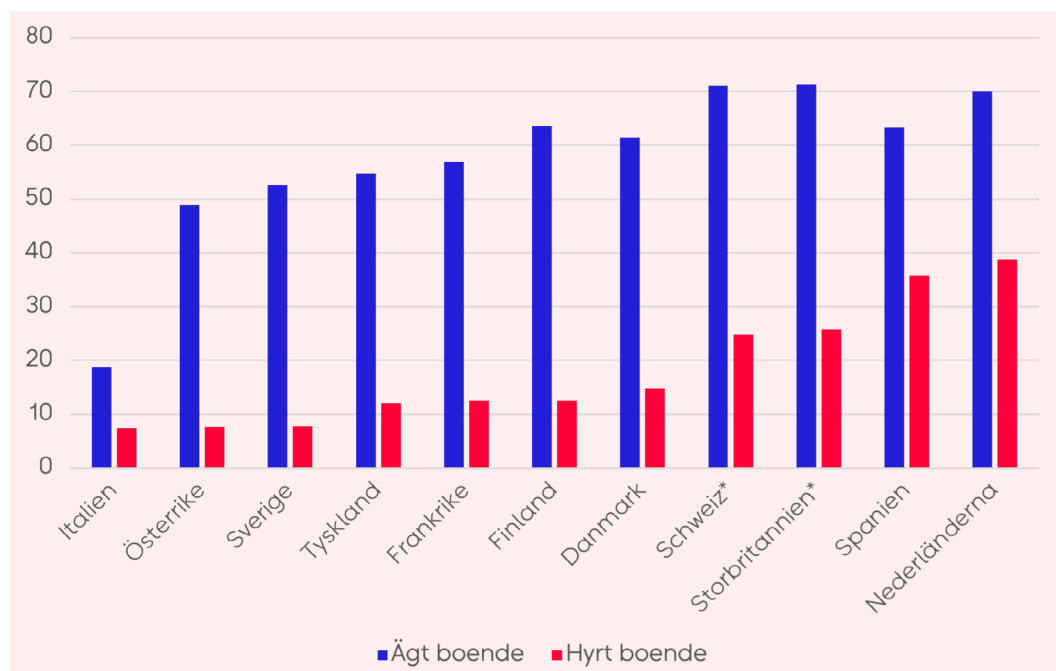
Det ska också sägas att rum per person är ett trubbigt mått på nyttjande av boyta, eftersom skillnaderna är små och svårtolkade.

Hög utrymmesstandard

Ett annat mått som Eurostat använder för att undersöka just nyttjandet av boyta, är andelen "under-occupied dwellings", eller hushåll med "hög utrymmesstandard" på svenska.

Den data som Eurostat redovisar hämtas in genom enkätundersökningar och ska fånga upp andelen hushåll som kan anses bo för stort, det vill säga har för många rum i förhållande till invånare enligt en gemensam definition.¹⁵

Figur 9: "Under-occupied" efter upplåtelseform (2022)



Källa: Eurostat. * = 2018

Figur 9 visar andelen hushåll med hög utrymmesstandard, uppdelat för ägt och hyrt boende.

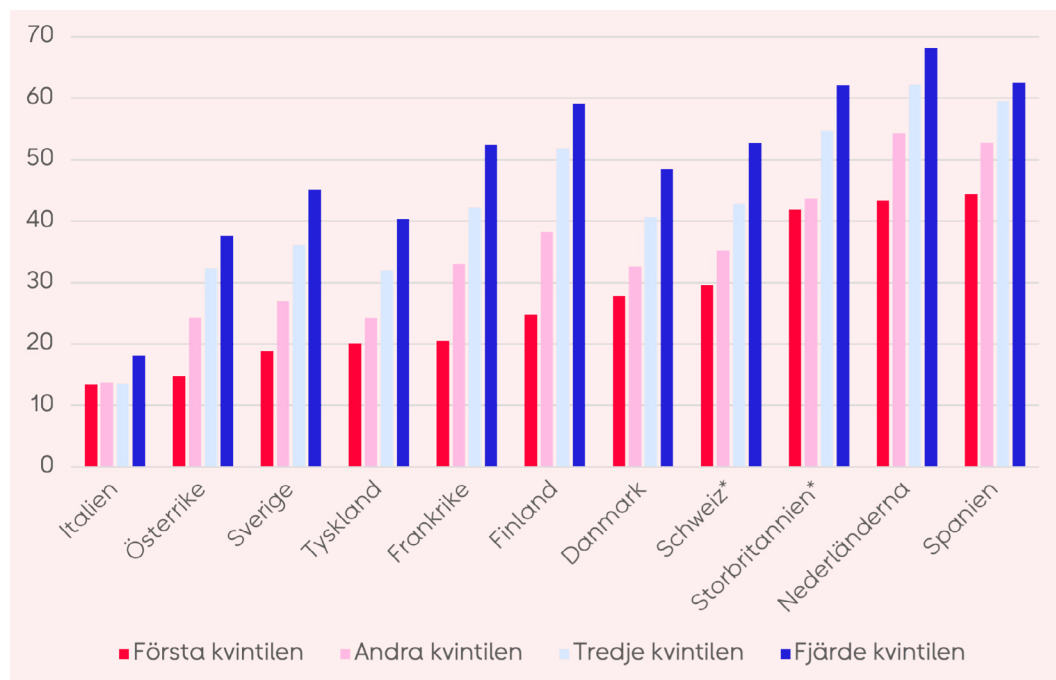
¹⁵ För Eurostats definition, se https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Under-occupied_dwelling

I Nederländerna har nästan 40 procent av hyresgäster hög utrymmesstandard, jämfört med ungefär 7 procent i Italien. Genomsnittet för urvalet är 18 procent och det verkar inte finnas någon tydlig koppling till grad av hyresreglering. Storbritannien ligger exempelvis relativt högt, medan andelen i Sverige är mycket låg.

Något som också framgår är att det genomgående finns en mycket stor skillnad mellan det hyrda och det ägda boendet. Andelen som bor "för stort" är betydligt mindre för hyresboende och de får därmed anses nyttja boytan bättre än dem som äger sin bostad.

Ett annat tydligt mönster framträder om hushållens utrymmesstandard bryts ner efter inkomst.

Figur 10: "Under-occupied" efter inkomstkventil (2022)



Källa: Eurostat. * = 2018

Som figur 10 visar verkar det finnas en tydlig koppling mellan inkomst och nyttjande av boyta: ju högre inkomst, desto större sannolikhet att boytan nyttjas dåligt.

Mönstret går igen för samtliga undersökta länder, men med vissa intressanta skillnader inom urvalet. I Italien är andelen generellt sett låg, med små skillnader mellan låg- och höginkomsttagare. I Nederländerna är andelen mycket högre, med tydliga skillnader längs inkomstvariabeln. Sverige sticker inte ut åt något håll, men de stora skillnaderna mellan olika inkomstgrupper är iögonfallande.

Som nämnts ovan är det svårt att se något tydligt mönster mot bakgrund av ländernas grad av reglering. Vissa länder har låg grad av reglering och en stor andel med hög utrymmesstandard (Storbritannien), medan förhållandet i andra länder kan vara det omvända (Sverige).

På ett teoretiskt plan är det möjligt att tänka sig att en avreglerad hyresmarknad till och med leder till en högre andel som bor för stort i hyresbeståndet.

Om höga hyror gör att bostäderna blir mer lättillgängliga för höginkomsthushåll (fördelning efter betalningsförmåga i stället för kötid), skulle detta i förlängningen kunna leda till att individer med höga inkomster väljer att hyra i större utsträckning, men med bibehållen preferens för mer utrymme.

Detta skulle, tillsammans med de många småhusen, åtminstone delvis kunna förklara varför just Storbritannien verkar ha en så stor andel med hög utrymmesstandard. Utöver den ovan redovisade statistiken visar nationella data från Storbritannien nämligen att andelen hushåll som bor för stort är nästan dubbelt så stor i den privata, avreglerade, hyressektorn jämfört med den sociala hyressektorn (GOV.UK, 2020).

Utrymmesstandard i Sverige

Även i Sverige är det tydligt att hyresgästerna är den grupp som på aggregerad nivå nyttjar den tillgängliga bostadsytan mest effektivt.

Specialbeställda registerdata från SCB över hushållens utrymmesstandard i flerbostadshus visar att 24 procent av hushållen i hyresrätt har hög utrymmesstandard, jämfört med hela 38 procent i bostadsrätt.¹⁶

Tabell 4 presenterar siffror för Stockholmskommunerna, där problemet med överkonsumerande hyresgäster diskuterats som flitigast.

Tabell 4: Andel hushåll med "hög utrymmesstandard" i Stockholms län

Kommun	Bostadsrätt	Hyresrätt
Upplands Väsby	39%	22%
Vallentuna	43%	13%
Österåker	44%	18%
Värmdö	36%	15%
Järfälla	37%	22%
Ekerö	50%	24%
Huddinge	29%	22%
Botkyrka	33%	25%
Salem	41%	25%
Haninge	32%	17%
Tyresö	49%	23%
Upplands-Bro	40%	21%
Nykvarn	45%	21%
Täby	46%	20%
Danderyd	42%	38%
Sollentuna	42%	21%
Stockholm	30%	22%
Södertälje	35%	20%
Nacka	39%	20%
Sundbyberg	31%	23%
Solna	37%	31%
Lidingö	46%	32%
Vaxholm	46%	21%
Norrtälje	42%	22%
Sigtuna	37%	21%
Nynäshamn	40%	22%
Kommungenomsnitt	40 %	22 %

Källa: SCB

¹⁶ Skillnaderna mellan Eurostats enkätdata och SCB:s registerdata är betydande, vilket beror på att det är olika datakällor som används. Dessutom är SCB:s registerdata begränsad till flerbostadshus, vilket inte gäller Eurostats enkätdata. Det väsentliga i sammanhanget är att trenden är densamma, nämligen att andelen med hög utrymmesstandard är betydligt högre i det ägda boendet än i det hyrda.

Andelen med hög utrymmesstandard är genomgående större i bostadsrätt än i hyresrätt. Trots den förhållandevis höga graden av reglering i Sverige är överkonsumtion av bostadsyta alltså ett betydligt mindre utbrett fenomen bland hyresgäster än bostadsrättsinnehavare.¹⁷

Sammanfattning

Idén om att hyresreglering leder till sämre nyttjande av bostäder kan inte förklara de skillnader som på övergripande nivå finns mellan länderna.

Andra variabler som sannolikt är av större vikt är inkomstnivåer och fördelningen av hushållstyper. Dessa faktorer samverkar också för att skapa den skillnaden som går mellan ägt och hyrt boende, där statistiken visar att hushåll i den förstnämnda kategorin genomgående bor större.

Data från SCB över andelen hushåll och individer med hög utrymmesstandard i svenska flerfamiljshus tyder också på att det finns stora skillnader mellan upplåtelseformer. Generellt har boende i bostadsrätt betydligt oftare en hög utrymmesstandard jämfört med boende i hyresrätt. Bostadsrättsinnehavare bor både större och oftare för stort, vilket sannolikt har att göra med att de i många fall helt enkelt har mer pengar för bostadskonsumtion än dem som hyr.

Detta är egentligen inte förvånande, men tål att upprepas med tanke på hur djupt rotad bilden av den överkonsumerande hyresgästen är.

Dessutom går det att utmana själva kärnan i det undersökta påståendet, nämligen att hyresgäster i reglerade lägenheter betalar "för lite" och därigenom konsumerar "för mycket". Det är visserligen ett fullt rimligt antagande att helt rationella individer konsumerar mindre om det finns en tydlig koppling till kostnad, än om det inte gör det, men det intressanta är snarare vad referensramen är.

Även i länder med förhållandevis heltäckande reglering, som Sverige, är de löpande kostnaderna för det hyrda boendet ofta högre än för det ägda. Den som köpt sin bostad kan vara precis lika subventionerad i förhållande till marknadspris (om inte mer), beroende på när köpet genomfördes.

¹⁷ Statistiken inkluderar inte småhus, men det är rimligt att anta att andelen hushåll med "hög utrymmesstandard" dessutom är betydligt högre i småhus än flerbostadshus.

Påstående: Hyresreglering leder till sämre rörlighet

Kritiker menar att hyresreglering utgör ett stort hinder för rörligheten på bostadsmarknaden, då hyresgäster som bor till en hyra som ligger under marknadsnivå inte har några incitament att flytta på sig när behoven förändras. Enligt detta synsätt låser reglering alltså in vissa hyresgäster, vilket försvårar för andra som letar efter en passande bostad.

Vad som utgör en bra nivå av rörlighet är däremot svårt att säga.

Det är uppenbart att en mycket låg rörlighet är ett problem, både socialt och ekonomiskt. Samhället bygger på att människor kan flytta för att exempelvis påbörja jobb eller studier på annan ort, eller helt enkelt för att livssituationen förändras. En allt för hög rörlighet är å andra sidan inte heller ett sundhetstecken, då det kan tolkas som ett uttryck för osäkra boendelösningar och en svårighet att hitta en lämplig bostad (OECD, 2021a, s. 110).

Det är dessutom svårt att mäta rörlighet på ett träffsäkert sätt. Två tänkbara alternativ är antalet individuella flyttar (individrörlighet), eller antalet transaktioner (kontraktsrörlighet). Vilket mått som används beror på vilka data som finns tillgängliga, men oavsett hur mätningen görs kan mörkertalen vara betydande, på grund av alla oregistrerade flyttar som går under radarn när folkbokföringen inte hänger med (Bengtsson, 2022, s. 6–7).

Rörligheten i de undersökta länderna

Vid internationella jämförelser är det i princip alltid individrörlighet som mäts på grund av svårigheterna i att få fram tillförlitliga data över kontraktsrörlighet.

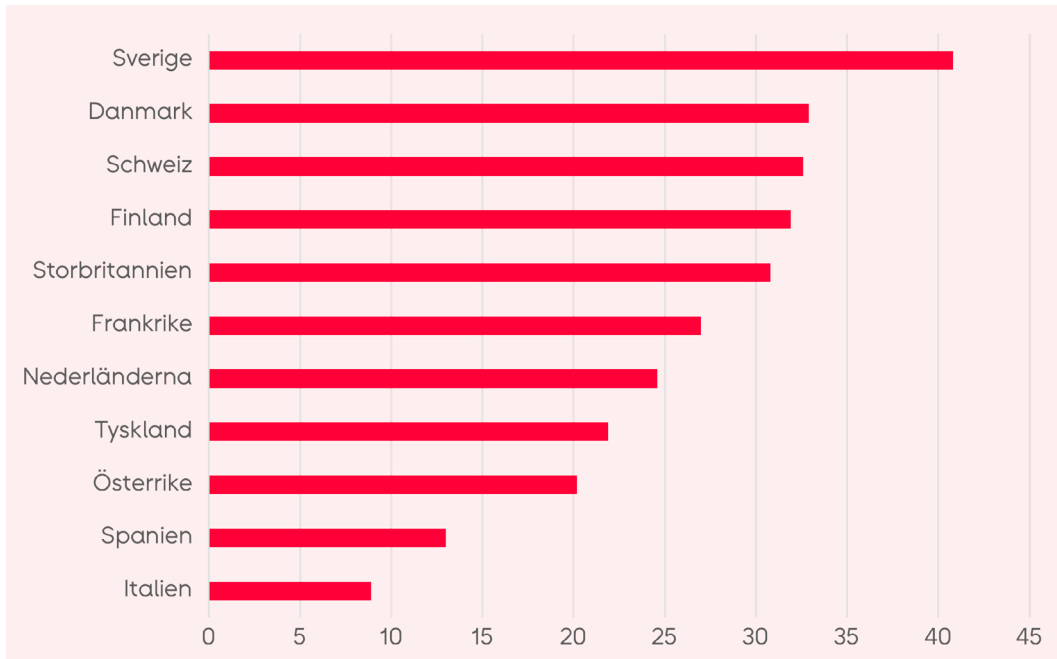
Internationella organisationer som OECD och Världsbanken har undersökt rörlighet i flera rapporter de senaste åren (Caldera Sánchez & Andrews, 2011; Causa & Pichelmann, 2020; Inchauste m.fl., 2018; OECD, 2021a). Den generella uppfattningen är att rörligheten på bostadsmarknaden påverkas av en rad faktorer.

Exempelvis är rörligheten genomgående högre i det hyrda än i det ägda boendet, precis som den är högre bland unga än bland äldre. Dessutom verkar höga transaktionskostnader, ineffektiv markpolitik, låg nyproduktionstakt och även hyresreglering ha en negativ effekt på rörligheten.

En frekvent citerad datakälla i sammanhanget är Eurostats enkätundersökning från 2012, där respondenter i alla medlemsländer fick svara på om de flyttat någon gång under de senaste fem åren.

Utfallet av enkätundersökningen presenteras i figur 11.

Figur 11: Andel av befolkning som flyttat till en annan bostad de senaste fem åren (2012)



Källa: Eurostat

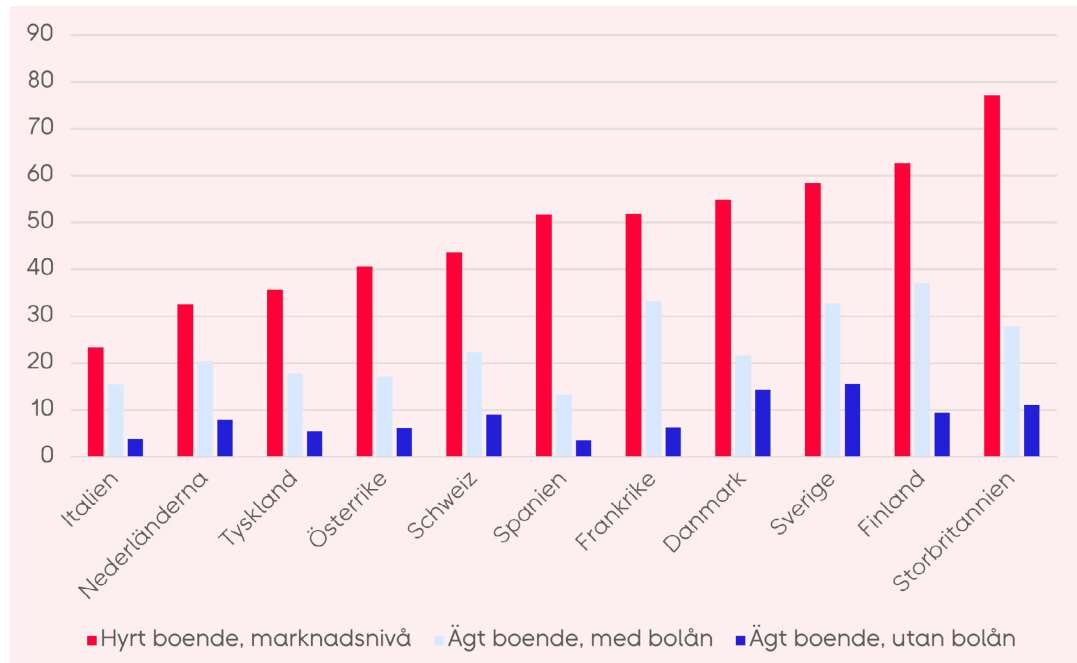
Enligt detta mått är rörligheten som högst i Sverige, följt av Danmark, Schweiz och Finland. Skillnaderna mellan länderna är stora, med en andel på över 40 procent för Sverige, jämfört med under 9 procent i Italien.

Studier vittnar om att den svenska (och nordiska) rörligheten är hög även globalt sett, i paritet med länder som USA och Australien (Causa & Pichelmann, 2020, s. 6). Detta alltså trots en förhållandevis hög grad av reglering (Sverige och Danmark), vilket annars framhålls som ett hinder för rörlighet på bostadsmarknaden.

Eurostats enkätdata går att bryta ner på upplåtelseform, vilket möjliggör en direkt jämförelse av det ägda och det hyrda boendet.

Figur 12 visar rörligheten för ägt boende utan bolån, ägt boende med bolån samt hyrt boende till marknadshyra.

Figur 12: Andel av befolkningen som flyttat till annan bostad senaste fem åren, efter upplåtelseform (2012)



Källa: Eurostat

Av figur 12 framgår tydligt att rörligheten är betydligt högre i det hyrda än i det ägda boendet. Allra lägst är rörligheten för de hushåll som äger utan några utestående bolån.

Sett bara till det hyrda boendet är det intressant att notera hur Storbritannien och Finland seglar upp i topp. Detta kan ses som ett tecken på att en avreglerad hyresmarknad faktiskt leder till högre rörlighet. Å andra sidan uppvisar Sverige även i denna kategori en hög andel, precis som Danmark.

Resultaten ska dessutom ses mot bakgrund av att kategorin "Hyrat boende, marknadsnivå" inte passar för skandinaviska förhållanden. I de flesta länder kan hyressektorn delas upp i två någorlunda jämnstora delar (marknadshyra; reducerad hyra), men i Sverige och Danmark återfinns i princip hela beståndet i kategorin för marknadshyra. Det innebär att hela hyressektorer i dessa länder ställs mot enbart de mest avreglerade i andra.

Sammanfattning

Enkätdata från Eurostat visar att det finns stora skillnader i rörlighet mellan de undersökta länderna. Sett till hela befolkningen är den som högst i Sverige, följt av Danmark, Schweiz och Finland.

Att Sverige, likt övriga nordiska länder, har en mycket hög rörlighet har bekräftats av rapporter från OECD och Världsbanken. Samtidigt som hyresreglering generellt förknippas med lägre rörlighet ligger alltså både Sverige och Danmark i den absoluta toppen globalt, vilket är en motsägelse som sällan uppmärksammas.

Sett enbart till hyressektorn är det Storbritannien och Finland som uppvisar högst rörlighet av de undersökta länderna, följt av Sverige och Danmark. Här är det dock viktigt att påpeka att Eurostats indelning gör att hela bestånden i Sverige och Danmark ställs mot bara vissa delar i länder som Storbritannien och England. Detta beror på att Sverige och Danmark inte har någon så kallad social-housing. Begreppet marknadsnivå ska i exemplet ovan alltså inte jämföras med helt fri hyressättning, utan snarare ses som synonymt med privat hyresbestånd.

Sammantaget är det svårt att se någon direkt koppling mellan rörlighet och grad av hyresreglering, åtminstone i det urval av länder som rapporten bygger på. Korrelationer mellan hyresreglering och rörlighet har uppmärksammats i andra rapporter, men uppenbarligen är kopplingen inte definitiv. Hög grad av hyresreglering måste inte sammanfalla med låg rörlighet, eller vice versa.

En annan intressant reflektion är att också täckningsgraden i systemet bör vara av stor vikt (Caldera Sánchez & Andrews, 2011, s. 22).¹⁸ Om den teoretiska utgångspunkten är att reglering leder till låg rörlighet eftersom hyresgäster inte vill ge upp en billig bostad, är det egentligen skillnaden i pris mellan bostäder som är det väsentliga. Det svenska systemet är förhållandevis heltäckande vilket gör att skillnaderna i hyra mellan bostäder blir mindre, och därmed även incitamenten att stanna kvar i en billig bostad. Detta skulle delvis kunna förklara den höga rörligheten.

På det stora hela är den mest givna slutsatsen däremot en annan, nämligen att hyresreglering bara är en av en lång rad faktorer som påverkar hur rörligheten ser ut.

Demografi, kulturella normer kring familjebildning, tillgång till högre utbildning, ekonomiska förutsättningar och nyproduktionstakt är aspekter som alla kan antas påverka rörligheten. Kombinationen av olika faktorer kan också förklara varför vissa länder – som Sverige – har hög rörlighet trots hög grad av hyresreglering (Inchauste m.fl., 2018, s. 94). Vidare spelar fördelningen mellan upplåtelseformer en mycket viktig roll eftersom vi vet att rörligheten är avsevärt högre i det hyrda boendet, både internationellt och i Sverige.

¹⁸ Caldera Sánchez & Andrews (2011) uppmärksammar detta i diskussion kring "social-housing", men logiken går att applicera även på grad av hyresreglering. Poängen är att ju snävare inriktning en "subvention" har, desto större incitament att stanna kvar. Författarna noterar dock att det även kan röra sig om en omvänd kausalitet, d.v.s. att just de individer som av andra anledningar har lägst rörlighet söker sig till den "subventionerade" delen av beståndet.



Få bostadsmarknader lever upp till invånarnas förväntningar

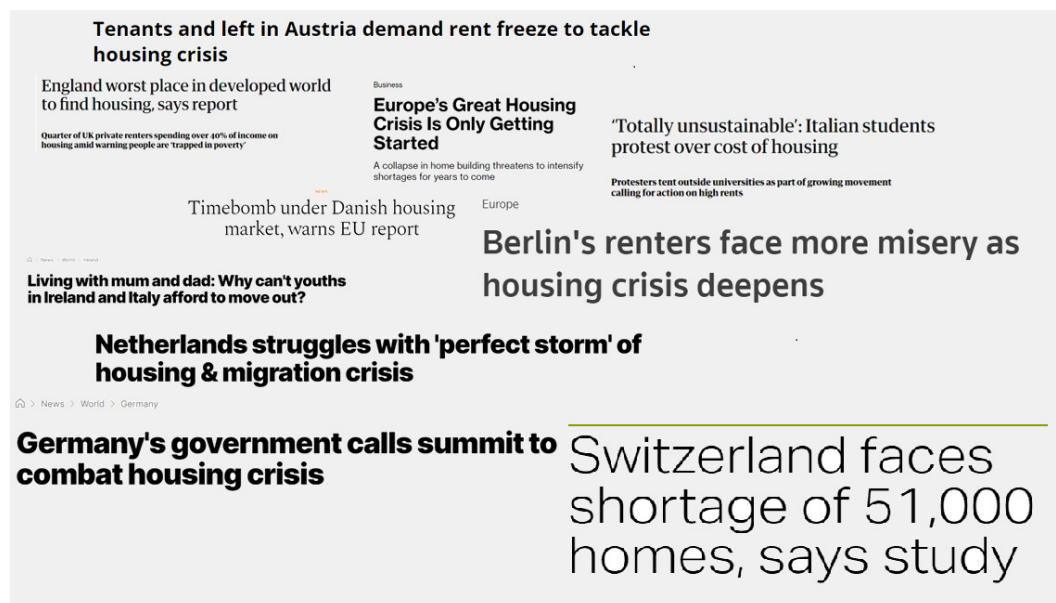
Rapporten har hittills bidragit med en jämförelse av länderna och lyft fram intressanta och viktiga skillnader. Samtidigt ska det poängteras att det också finns något som förenar ländernas bostadsmarknader: där konkurrensen om bostäder är stor fungerar de i regel ganska dåligt och upplevs av invånarna som trasiga.

En kombination av globalisering, urbanisering och otillräckligt bostadsbyggande har lett till överhettade bostadsmarknader i de flesta större städer, runt om i världen. Den hårdnande konkurrensen om bostadsyta slår särskilt hårt mot hushåll med lägre inkomster, eftersom det främst är billiga bostäder det råder stor brist på.

Utvecklingen bekräftas av enkätdata från EU-kommissionen, som visar att stora majoriteter av de tillfrågade upplever att det är svårt att hitta bra boende till ett rimligt pris.¹⁹

Bland huvudstäderna i rapportens urval är den genomsnittliga andelen som upplever sådana svårigheter hela 80 procent. Allra svårast upplevs situationen i Stockholm (90 procent), tätt följt av Paris (89 procent), Helsingfors och Amsterdam (87 procent), samt Köpenhamn (86 procent). Som lägst är andelen i Wien (76 procent), Rom (70 procent) och Madrid (42 procent) (Europeiska kommissionen, 2020).

Figur 13: Medierapportering om bostadskrisen i olika länder



Figur 13 presenterar ett axplock tidningsrubriker från olika europeiska länder, vilka tillsammans återger känslan av en gränsöverskridande kris.

¹⁹ Respondenterna fick ta ställning till påståendet "It is easy to find good housing in my city". Svarsalternativen var "strongly disagree", "somewhat disagree", "somewhat agree" eller "strongly agree". De ovan redovisade siffrorna är den sammanslagning kommissionen gör av de två förstnämnda alternativen.

I hyressektorn kan reglering varken skapa eller lösa det underliggande problemet, men den kan påverka hur krisen tar sig uttryck. Våldigt förenklat kan det sägas att en obalans mellan utbud och efterfrågan antingen leder till stigande hyror, eller långa köer. De flesta länder/ städer upplever en kombination av detta, med snabbt stigande hyresnivåer och allt längre väntetid till de delar av beståndet där bostäder kan fås till rimlig hyra.

Frustration över situationen kan, intressant nog, leda till krav både på mer och mindre reglering, beroende på hur utgångsläget ser ut. I Sverige ses vår form av reglering, förhandlings- och bruksvärdesystemet, ofta som den självklara boven i dramat, vilket leder till återkommande krav på dess avskaffande. I länder med mer avreglerade hyressektorer är det samtidigt vanligt med krav på motsatsen, det vill säga kampanjer för en starkare kontroll av hyresnivå.

Det kanske mest uppmärksammade exemplet på detta har Berlin stått för. Som ett komplement till den så kallade hyresbromsen (Mietpreisbremse) som infördes i Tyskland 2015, beslutade Berlins representanthus fem år senare att införa även ett hyrestak (Mietendeckel), vilket skulle innebära frysta hyror i delar av beståndet.²⁰ Även i London har införandet av någon form av kontrollerade hyror varit på tal för att hejda den för många hushåll helt ohållbara utvecklingen i boendekostnader, med borgmästare Sadiq Khan som stark och långvarig förespråkare.

Rapportens empiriska kartläggning måste alltså ses mot bakgrund av ett växande missnöje med situationen på bostadsmarknaden i de flesta större städer, oberoende av regleringsgrad. Detta beror helt enkelt på att hushållen drabbas av den ansträngda situationen i vilket fall, bara på olika sätt och olika hårt. Att avreglering i sig skulle skapa bostadsmarknader i balans, med ett tillräckligt utbud av bra bostäder till rimliga priser, är osannolikt.

²⁰ Lagen kom senare att ogiltigförklaras i författningsdomstolen.

Sammanfattning

Rapporten inleder med att ställa frågan: Vad är egentligen hyresreglering och varför finns den?

Rapporten menar att hyresreglering bör ses som ett politiskt svar på den strukturella obalans som präglar förhållandet mellan hyresgäst och hyresvärd, där den sistnämnda har både mer makt och en bättre marknadsposition än den förstnämnda.

Trots denna gemensamma grund har olika regleringar olika syften. Medan vissa hyresregleringssystem har tillkommit som akutåtgärder på krisande bostadsmarknader, syftar andra till att helt enkelt ge parterna mer trygghet och stabilitet. Dessa aspekter avgör vilken generation en viss typ av reglering kan sägas tillhöra. Dessutom skiljer sig verktygslådorna åt från land till land, med en rad olika varianter på i grunden liknande regleringar.

Rapporten gör också ett nedslag i de akademiska diskussionerna kring hyresreglering och belyser på vilka punkter det råder delade meningar.

Den traditionella nationalekonomiska synen har dominerat debatten under lång tid och ställer sig mycket skeptisk till hyresreglering. Enligt företrädare för detta perspektiv överväger nackdelarna eventuella fördelar och många bostadspolitiska problem tillskrivs just regleringarna. Samtidigt finns det andra forskare som menar att den traditionella nationalekonomiska synen är för snäv och att resultaten i hög utsträckning beror på vilka – realistiska eller orealistiska – antaganden som de matematiska modellerna matas med.

Rapportens huvudsakliga bidrag är en empirisk kartläggning av hur elva utvalda länder presterar på fem olika områden, vilka ofta antas påverkas negativt av hyresreglering.

Utgångspunkten är tidigare forskning på ländernas respektive grad av hyresreglering. Finland, England/Storbritannien och Italien sticker här ut genom en mycket låg grad av reglering, medan de flesta andra länder tillhör en bred och svårdefinierad mittenfålla.

Med reservation för metodologiska svårigheter är det rimligt att anta att länder som Sverige, Nederländerna och Danmark har högst grad av reglering, men visserligen med stora skillnader mellan olika delar av beståndet.

De fem påståenden som undersöks närmare i rapporten är att reglering leder till

→ Bristande ekonomisk lönsamhet för hyresvärdar

Rapporten visar att det förvisso finns vissa skillnader i direkt- och totalavkastning mellan ländernas hyresbostadssektorer, men att dessa i första hand inte bör tolkas som resultat av olika grad av hyresreglering. Den genomsnittliga direktavkastningen för hyresbostäder är visserligen som högst i Finland, men i England och Italien är den exempelvis betydligt lägre, trots liknande regleringsgrad. Även i övrigt är det svårt att hitta någon tydlig koppling till just hyresreglering. Det förefaller rimligare att se den ekonomiska avkastningen som en konsekvens av en lång rad av faktorer, där graden av reglering bara utgör en liten del. Exempelvis bör landets storlek, demografiska trender och hushållens köpkraft påverka hyresvärdarnas förutsättningar för lönsamhet.

→ **En mindre privat hyressektor**

Rapporten visar att de överlägset största sektorerna finns i Schweiz och Tyskland, följt av en grupp länder med ungefär jämnstora privata hyressektorer, däribland Finland, Sverige, Danmark och England. Kopplingen till grad av hyresreglering är inte uppenbar, utan länder med olika regleringsprofiler verkar kunna följa liknande mönster. Så länge hyreslagstiftningen inte är alltför extrem åt något håll finns det andra aspekter som sannolikt är viktigare, exempelvis befolkningens preferenser och utformningen av bostadspolitiken i sin helhet.

→ **Lägre nyproduktionstakt**

Nyproduktionsnivåerna skiljer sig starkt från land till land. I exempelvis Österrike och Finland är nyproduktionstakten både hög och jämn, medan länder som Sverige, England och Italien byggt betydligt färre bostäder de senaste årtiondena. Framför allt två aspekter gör det svårt att utvärdera kopplingen till just grad av hyresreglering. För det första finns ingen statistik över antalet hyresbostäder, utan enbart över den totala nyproduktionen. Dessutom omfattas nya bostäder ofta av andra regler jämfört med övrigt bestånd, vilket innebär att det generellt är de sektorer med lägst kontroll av hyresnivå i varje land som ställs mot varandra. I vilket fall förefaller det rimligt att anta att den specifika graden av reglering inte är det som avgör om nyproduktionen är hög eller inte. Hushållens köpkraft, offentliga subventioner och markpolitikens utformning är sannolikt viktigare aspekter. Samtidigt är det rimligt att tro att en alltför stark kontroll av hyresnivå skulle ha negativa effekter och att detta är anledningen till att nästan alla länder, inklusive Sverige, har specifika regler för just nyproduktion.

→ **Sämre nyttjande av boyta**

En av de skarpaste invändningarna mot hyresreglering är att hyror under marknadsnivå leder till att hyresgäster överkonsumerar boendeyta. Rapporten använder data från både Eurostat och SCB för att kartlägga hur stor del av olika hushållsgrupper som kan sägas bo för stort, det vill säga har fler rum än de behöver. Vad datan visar är att graden av hyresreglering antagligen är mindre viktig än exempelvis bostadsstockens struktur eller hushållens inkomstnivåer. Den stora skiljelinjen går inte mellan avreglerade och reglerade hyressektorer, utan mellan ägt och hyrt boende. Andelen med hög utrymmesstandard är genomgående högre för det ägda boendet, både i Sverige och i övriga länder.

→ **Lägre rörlighet på bostadsmarknaden**

Rapportens sista del kartlägger rörligheten på bostadsmarknaden och hur den relaterar till graden av hyresreglering. På ett övergripande plan är det välkänt att Sverige, tillsammans med övriga nordiska länder, har mycket hög rörlighet på bostadsmarknaden, även globalt sett. I rapportens urval av länder ligger Sverige högst, och på plats tre sett bara till hyressektorn. Här går det att skönja en effekt av (av)reglering, då Finland och England seglar upp i topp. Samtidigt är det troligt att ekonomiska och kulturella faktorer spelar större roll här, med tanke på de sydeuropeiska ländernas kombination av låg rörlighet och relativt låg grad av reglering.

I den aggregerade data som redovisats i rapporten är det i de flesta fall svårt att peka på någon tydlig koppling mellan utfall och grad av hyresreglering. Detta ska inte tolkas som att hyresreglering aldrig har (negativa) bostadspolitiska konsekvenser.

Slutsatsen är snarare att just hyresregleringens roll i den bredare bostadspolitiken ofta kraftigt överskattas, vilket i sig kan bero på en begreppsförvirring gällande olika generationer av hyresregleringar. Moderna hyresregleringssystem utgör förhållandevis små ingrepp i bostadsmarknaden och deras effekter överskuggas ofta av andra faktorer. Detta bekräftas av att situationen på bostadsmarknaden upplevs som mycket svår i de flesta större städer, oberoende av hur hyresregleringen ser ut.

Tabell 5 sammanställer de viktigaste måtten för varje påstående. Länderna rangordnas efter principen högst till lägst (eller störst till minst). För att det ska vara enhetligt är ordningen för nyttjande av boyta vänd, det vill säga från minst till störst andel hushåll som bor för stort. För att underlätta delas länderna in i olika färger baserat på regleringsgrad, från ljusrosa (låg grad) till rosa (medelhög grad) och röd (hög grad).

Tabell 5: Utfall av empirisk kartläggning

	Direktavkastning	Storlek	Nyproduktionstakt	Nyttjande av boyta (hyrt boende)	Rörlighet (hyrt boende)
1	Finland	Schweiz	Spanien	Italien	Storbritannien
2	Schweiz	Tyskland	Österrike	Österrike	Finland
3	Nederländerna	Finland	Finland	Sverige	Sverige
4	Tyskland	Frankrike	Frankrike	Tyskland	Danmark
5	Sverige	Sverige	Schweiz	Frankrike	Frankrike
6	Österrike	England	Nederländerna	Finland	Spanien
7	Storbritannien	Danmark	Tyskland	Danmark	Schweiz
8	Danmark	Österrike	Danmark	Schweiz	Österrike
9	Frankrike	Spanien	Sverige	Storbritannien	Tyskland
10	Spanien	Italien	Italien	Spanien	Nederländerna
11	Italien	Nederländerna	England	Nederländerna	Italien

Bland länder med låg regleringsgrad kan Finland sägas prestera i linje med förväntningarna, medan England och Italien inte gör det. Bland dem med hög regleringsgrad ligger Nederländerna närmast påståendena. Sverige, å andra sidan, ligger i flera fall långt från de förväntade resultaten. För länderna med medelhög reglering är det ännu svårare att hitta något mönster överhuvudtaget.

Resultaten är helt enkelt svåra att tolka enbart utifrån grad av reglering. Rimligtvis finns det en lång rad ekonomiska, kulturella och sociala aspekter som påverkar om ett land presterar i linje med de teoretiska påståendena, eller inte.

Slutdiskussion och reflektioner

Rapportens centrala budskap är varken att hyresreglering är oviktigt eller att det aldrig kan finnas berättigad kritik mot den. Rapporten argumenterar inte heller för att ytterligare reglering nödvändigtvis leder till ett bättre resultat.

Faktum är att hyresregleringar kan förknippas med både dysfunktionella och välfungerande bostadsmarknader. Det är också värt att påminna om att hyresregleringar ofta tas i bruk just i situationer där den oreglerade bostadsmarknaden inte lever upp till samhällets behov och förväntningar. I slutändan är valet mellan mer eller mindre reglering också främst en fråga om perspektiv, då varje förändring riskerar att skapa både vinnare och förlorare.

Det som rapporten vill understryka är att hyresregleringens exakta omfattning sällan är det som avgör om bostadsmarknaden upplevs som välfungerande eller inte. Så länge regleringen inte är alltför extrem åt något håll, förefaller den bredare bostadspolitiska kontexten vara av betydligt större vikt.

De viktigaste reflektionerna utifrån det som presenterats tidigare i rapporten sammanfattas i punktform nedan.

Hyresreglering har många ansikten: Rapporten har visat på den stora mångfald som göms bakom begreppet hyresreglering. Regleringar kan dels ha helt olika syften och mål, dels finns det stora skillnader i vilka verktyg som används. Vad de flesta moderna regleringar däremot har gemensamt är att de försöker balansera olika intressen, för att få fram en hyressektor som är attraktiv för såväl hyresgäster som hyresvärdar.

Dessvärre har denna mångfald inte återspeglats i debatten om hyresreglering, där vissa schablonartade argument framförs gång på gång utan någon större hänsyn till den utveckling som skett och fortsatt sker. Debatten skulle må bra av mer nyans.

Trots all kritik är hyresregleringen här för att stanna: De flesta västeuropeiska länder tillämpar någon form av hyresreglering, trots ihärdig kritik från nationalekonomkåren. Det är till och med så att flera länder tagit steg mot en striktare reglering de senaste åren, mot bakgrund av allmän upprördhet och missnöje över dysfunktionella bostadsmarknader. Kritikerna har med andra ord inte lyckats övertyga vare sig beslutsfattare eller den breda allmänheten om problemen i reglering.

Till viss del beror detta på att hyresgäster inte nödvändigtvis har samma bild av vad som utgör en välfungerande hyressektor som nationalekonomerna (se nedan). Dessutom är hyresreglering kanske det verktyg som gör allra minst avtryck i statsfinanserna, vilket gör det politiskt attraktivt. Det går sannolikt att hitta politiskt acceptabla och socialt hållbara lösningar även med en låg grad av reglering, men detta kräver betydande bostadspolitiska insatser. I nuläget verkar få politiker beredda att satsa det som faktiskt krävs för att få bostadsmarknaden att fungera.

Hyresreglering formar bostadsmarknaden och dess aktörer: Att hyresregleringens exakta utformning och omfattning sällan är så avgörande som det ibland påstås, kan bero på att bostadsmarknadens aktörer anpassar sig till de spelregler som lagstiftningen ger. I länder med hög grad av reglering tenderar hyresvärdarna exempelvis att vara större och mer professionella, som i Sverige och Danmark. På mer avreglerade marknader är det i stället vanligare med små så kallade hobbyvärdar, som hyr ut en eller ett par bostäder. En högre grad av hyresreglering kan alltså driva fram stora och professionella värdar, vilka kan nå lönsamhet genom olika stordriftsfördelar. Samma ekonomiska rationalitet påverkar även hur själva bostäderna ser ut. I Sverige är hyresrätter anpassade efter en viss målgrupp redan i byggstadiet och är ofta relativt små, med smart planlösning. Detta skulle exempelvis kunna förklara varför förhållandevis få svenska hyresgäster bor för stort, trots alla farhågor.

Vad som är bra och vad som är dåligt är sällan självklart: Kritiker av hyresreglering menar att en avreglering skulle leda till förbättringar som högre rörlighet, ett bättre nyttjande av beståndet och en mer effektiv fördelning av bostäder. I viss utsträckning är detta den raka motsatsen mot vad många hyresgäster önskar få ut av sitt boende. Där ekonomer ser rörlighet ser hyresgäster osäkerhet. Där ekonomer ser ett bättre nyttjande av beståndet ser hyresgäster trångboddhet. Där ekonomer ser en effektiv prissättning ser hyresgäster betungande boendekostnader. Sådana intressekonflikter är inte unika för bostadsmarknaden, men kan förklara de politiska låsningarna. En förutsättning för en framgångsrik bostadspolitik är att dessa intressekonflikter tas på allvar.

Hyresgäster är ensamt ansvariga för att tillfredsställa ekonomiska modeller: I många fall går den skarpaste skiljelinjen inte mellan olika grader av reglering, utan mellan ägt och hyrt boende. Hushåll som äger den egna bostaden bor generellt sett större, flyttar mer sällan och kan samtidigt ha förhållandevis låga kostnader jämfört med hyresgäster. När problemen på bostadsmarknaden diskuteras är det trots detta nästan uteslutande det hyrda boendet som hålls fram som dysfunktionellt och i behov av förändring. De kvaliteter som i det ägda boendet tas för givna, problematiseras och misstänkliggörs i stället i hyressektorn. Detta trots att hyresgäster generellt sett har precis samma intresse av stabilitet, trygghet och komfort som andra.

Hyresregleringens vara eller icke vara har inte diskuterats för sista gången. Tvärtom. I takt med att utmaningarna på bostadsmarknaden växer kommer det svenska hyressättningssystemet, det vill säga bruksvärdes- och förhandlingssystemet, återigen hamna i skottgluggen. Förhoppningsvis har denna rapport bidragit med användbar kunskap inför kommande diskussioner.

Litteratur

- Arnott, R. (1995). Time for Revisionism on Rent Control? *Journal of Economic Perspectives*, 9(1), 99–120.
- Arnott, R. (2003). Tenancy rent control. *Swedish Economic Policy Review*, 10, 89–121.
- Bahlenberg, J. (2023, november 3). Trots mörka rubriker: Utländska investerare flockas till Sverige. *Fastighetsnytt*. <https://www.fastighetsnytt.se/fastighetsmarknad/transaktioner/trots-morka-rubriker-utlandska-investerare-flockas-till-sverige/>
- Bengtsson, R. (2022). *Vem måste flytta på sig? Rörligheten på bostadsmarknaden*. Hyresgästföreningen.
- Caldera Sánchez, A., & Andrews, D. (2011). *To Move or not to Move: What Drives Residential Mobility Rates in the OECD?* (OECD Economics Department Working Papers 846; OECD Economics Department Working Papers, Vol. 846). <https://doi.org/10.1787/5kghtc7kzx21-en>
- Causa, O., & Pichelmann, J. (2020). *Should I stay or should I go? Housing and residential mobility across OECD countries?* (OECD Economics Department Working Papers 1626). OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/should-i-stay-or-should-i-go-housing-and-residential-mobility-across-oecd-countries_d91329c2-en
- Diamond, R., McQuade, T., & Qian, F. (2019). The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review*, 109(9), 3365–3394. <https://doi.org/10.1257/aer.20181289>
- Europeiska kommissionen. (2020). *Quality of life in European cities*. https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/maps/quality-of-life_en
- Gibb, K., Soaita, A. M., & Marsh, A. (2022). *Rent control: A review of the evidence base*. UK Collaborative Centre for Housing Evidence.
- GOV.UK. (2020). *Households under-occupying their home*. <https://www.ethnicity-facts-figures.service.gov.uk/housing/housing-conditions/households-under-occupying-their-home/latest#by-ethnicity-and-socio-economic-group>
- Grander, M. (2023). *Den kommunala allmännyttan: Fyra motsägelser och vägval för framtidens bostadsförsörjning* (Bostad 2030).
- Haffner, M., Elsinga, M., & Hoekstra, J. (2008). Rent Regulation: The Balance between Private Landlords and Tenants in Six European Countries. *European Journal of Housing Policy*, 8(2), 217–233. <https://doi.org/10.1080/14616710802037466>
- Hochstenbach, C., & Aalbers, M. B. (2023). The uncoupling of house prices and mortgage debt: Towards wealth-driven housing market dynamics. *International Journal of Housing Policy*, 1–29. <https://doi.org/10.1080/19491247.2023.2170542>
- Hubert, F. (2003). Rent control: Academic analysis and public sentiment. *Swedish Economic Policy Review*, 10, 61–81.

- Inchauste, G., Karver, J., Kim, Y. S., & Jelil, M. A. (2018). *Living and Leaving: Housing, Mobility and Welfare in the European Union*. World Bank.
- Jenkins, B. (2009). Rent Control: Do Economists Agree? *Econ Journal Watch*, 6(1), 73–112.
- Jonsson, S. (2021, maj 24). Bostäder betyder bra avkastning. *Fastighetsvärlden*. <https://www.fastighetsvarlden.se/notiser/bostader-betyder-bra-avkastning/>
- Kettunen, H., & Ruonavaara, H. (2021). Rent regulation in 21 st century Europe. Comparative perspectives. *Housing Studies*, 36(9), 1446–1468. <https://doi.org/10.1080/02673037.2020.1769564>
- Kholodilin, K. (2022). *Rent Control Effects through the Lens of Empirical Research: An almost Complete Review of the Literature* (DIW Berlin Discussion Paper 2026). German Institute for Economic Research (DIW Berlin).
- Kholodilin, K. A., & Kohl, S. (2023). Do rent controls and other tenancy regulations affect new construction? *Some answers from long-run historical evidence*. *International Journal of Housing Policy*, 1–21. <https://doi.org/10.1080/19491247.2022.2164398>
- Kholodilin, K., & Kohl, S. (2018). Sind Mietregulierungen das Ende der Neubautätigkeit? Ein historisch-vergleichender Blick. *Ifo Schnelldienst*, 71(18).
- Kohl, S. (2018). More Mortgages, More Homes? The Effect of Housing Financialization on Homeownership in Historical Perspective. *Politics & Society*, 46(2), 177–203. <https://doi.org/10.1177/0032329218755750>
- Kopsch, F. (2019). *Reglering av hyresmarknader* (2019/1; Studier i finanspolitik). Finanspolitiska rådet.
- Lind, H. (2001). RENT REGULATION: A CONCEPTUAL AND COMPARATIVE ANALYSIS. *European Journal of Housing Policy*, 1(1), 41–57. <https://doi.org/10.1080/14616710110036436>
- Lind, H., Persson, E., & Lundström, S. (2018). Fastighetsmarknaden i historiskt perspektiv: Fastighetscykler. I *Fastighetsnomenklatur* (s. 417–442). Fastighetsnytt Förlags AB.
- Marsh, A., Gibb, K., & Soaita, A. M. (2022). Rent regulation: Unpacking the debates. *International Journal of Housing Policy*, 1–24. <https://doi.org/10.1080/19491247.2022.2089079>
- Metcalf, G. (2018). Sand castles Before the Tide? Affordable Housing in Expensive Cities. *Journal of Economic Perspectives*, 32(1), 59–80.
- OECD. (2021a). Lifting Obstacles to Residential Mobility. I *Brick by Brick: Building Better Housing Policies*. OECD. <https://doi.org/10.1787/b453b043-en>
- OECD. (2021b). *PH3.1 Public spending on Housing Allowances* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers 176; OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Vol. 176). <https://doi.org/10.1787/5jm3p5gl4djd-en>
- Olsen, E. (1988). What Do Economists Know About the Effect of Rent Control on Housing Maintenance? *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 295–307.

Rent Control. (2012). *Clark Center Forum*. <https://www.kentclarkcenter.org/surveys/rent-control/>

Thór, S. (2019, oktober 23). Hyresregleringen mumma för utländska investerare. *Fastighetsnytt*. <https://www.fastighetsnytt.se/opinion/kronika/sverrir-thor-hyresregleringen-mumma-for-utlandska-investerare/>

Turner, B., & Malpezzi, S. (2003). A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control. *Swedish Economic Policy Review*, 10, 11–56.

Whitehead, C. M. E., Monk, S., Scanlon, K., Markkanen, S., & Tang, C. (2012). *The Private Rented Sector in the New Century*. Boligøkonomisk Videncenter.

Whitehead, C. M. E., & Scanlon, K. (2014). Rent stabilisation: *Principles and international experience*. London Borough of Camden.

Whitehead, C. M. E., Scanlon, K., Monk, S., Tang, C., Haffner, M., Lunde, J., Lund Andersen, M., & Voigtländer, M. (2016). *Understanding the Role of Private Renting: A Four-Country Case Study*. Boligøkonomisk Videncenter.

Whitehead, C. M. E., & Williams, P. (2018). Assessing the evidence on *Rent Control from an International Perspective*. Residential Landlords Association.





Hyresgästföreningen

För mer information, besök oss på
hyresgastforeningen.se