



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Rapport 2014:13
REGERINGSUPPDRAG

Det svenska hyres- sättningssystemet



Det svenska hyressättningsystemet

Boverket mars 2014

Titel: Det svenska hyressättningsystemet

Rapport: 2013:13

Utgivare: Boverket mars 2014

Upplaga: 1

Antal ex: 80

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-133-2

ISBN pdf: 978-91-7563-134-9

Sökord: Hyressättningsystemet, hyreslagen, hyresförhandlingslagen, tillämpning, hyressättning, bruksvärdessystemet, förhandlingssystemet, hyresbostadsmarknaden, presumtionshyror

Dnr: 20110-297/2014

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2014

Förord

Boverket har, i enlighet med 2014 års regleringsbrev, i uppdrag att följa upp tillämpningen av lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag samt de förändringar i hyreslagen respektive hyresförhandlingslagen som trädde i kraft den 1 januari 2011 (se SFS 2010:810 och SFS 2010:811). Effekterna och konsekvenserna av denna omreglering ska följas av Boverket med sikte på en framtida utvärdering. Boverket ska följa hur förändringarna tillämpas av de olika aktörerna på bostadshyresmarknaden, men också rättstillämpningen. Analysen ska göras mot bl.a. det bostadspolitiska målet om en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Analysen ska dock inte begränsas strikt till de genomförda förändringarna utan också behandla hur hyressättningssystemet i sin helhet fungerar. Boverket ska också uppmärksamma regeringen på eventuella omedelbara problem till följd av brister i lagstiftningen eller i tillämpningen av lagen. Boverket ska även följa och redovisa i vilken utsträckning och i vilka former som de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 31 mars 2014. Den del av uppdraget som handlar om uppföljning av boendeinflytande och inflytande i bolagen ska dock redovisas senast den 31 oktober 2014.

Innevarande rapport är en del av rapporteringen av ovanstående uppdrag. I denna rapport behandlar vi hur – på ett övergripande sätt – hyressättningssystemet i sin helhet fungerar. I bilaga 1 behandlas explicit den nya lagstiftningen som infördes den förste januari 2011. Denna bilaga är skriven av Assar Lindén och Roger Gustafsson. I bilaga 2 finns en speciell utredning rörande presumtionshyror. Denna är skriven av Assar Lindén. Huvudrapporten är skriven av Ingrid Birgersson, Hans Jonsson, Assar Lindén, Pål Sjöberg och Roger Gustafsson där den sistnämnde varit föredragande.

Karlskrona mars 2014

Janna Valik
generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Syfte	9
1.3 Avgränsningar	10
1.4 Läsanvisning	10
2 Hyresbostadsmarknaden.....	13
2.1 Bostadsmarknadens särdrag	13
2.2 Utbudet av hyresbostäder	14
2.3 Ägarstruktur och konkurrensförhållanden	18
2.4 Efterfrågan på hyresbostäder.....	19
3 Regelverket och syftet med regelverket	21
3.1 Hyressättning för bostadslägenheter	21
3.2 Presumtionshyror	25
3.3 Uthyrning av bostadsrätter och äganderätter i andra hand	26
3.4 Bytesrätten	27
3.5 Hyreshöjningar i samband med ombyggnad	27
4 Regelverket och den praktiska tillämpningen	29
4.1 Hyresregleringar.....	29
4.2 De centrala aktörernas syn på regelverket	31
4.3 Lokala variationer i det praktiska arbetet	34
4.4 Jämviktshyra och bruksvärdeshyra.....	35
4.5 Bruksvärdessystemet och tillämpningen.....	37
5 Hyror.....	41
5.1 Hyror 1980-2012	41
5.2 Platt hyresstruktur?	43
5.3 Hyror i nyproduktionen	45
5.4 Andrahandshyror.....	46
6 Vilka andra effekter ger dagens hyressättningssystem?	47
6.1 Inledning.....	47
6.2 Svarta marknader.....	49
6.3 Fördelning mellan upplåtelseformer (ombildning).....	49
6.4 Effektivitetseffekter	50
6.5 Fördelningseffekter (rättviseseffekter)	52
6.6 Insider/outsider problematiken	53
6.7 Segregation	54
6.8 Hyressättningssystemet och bostadsbyggandet.....	54
6.9 Bostadsbrist.....	57
6.10 Underhåll och renoveringar	58
6.11 Vilka är styrkorna i dagens system?	59
6.12 Konsumentskyddet.....	60
6.13 Avslutning.....	60
7 Hyressättningssystemets påverkan på en väl fungerande bostadsmarknad	63
7.1 En väl fungerande bostadsmarknad	63
7.2 Målkonflikter mellan hyressättningssystemet och de bostadspolitiska målen?	65
8 Avslutande reflektioner	69

8.1 Stigberoende	69
8.2 En framtida utvärdering av systemet	70
8.3 Vad krävs för offentliga insatser om hyressättningsystemet ändras?	71
Referenser.....	73
Bilaga 1 – Den nya lagstiftningen – en uppdatering	77
Sammanfattning	77
Bakgrund	77
De privata bostadsbolagen	79
De allmännyttiga bostadsbolagen	82
Hyror, hyresförhandlingar och rättstillämpning	87
Bilaga 2 – Presumtionshyror	95
Sammanfattning	95
Den nya lagstiftningen från den 1 juli 2006.....	95
Statistik kring presumtionshyror	99
Sagt kring presumtionshyror	102
Fungerar presumtionshyror?.....	105

Sammanfattning

Syftet med denna rapport är att beskriva hur det svenska hyressättningssystemet fungerar. Vi diskuterar – på ett övergripande plan – även vilka effekter systemet får på hyresbostadsmarknaden. Det är inte en utvärdering i traditionell mening. Vi diskuterar eller analyserar inte heller eventuella alternativa system till dagens. En utvärdering av nuvarande system är dock viktig innan eventuella förändringar i hyressättningssystemet görs.

Sverige har ett administrativt, och vid en internationell jämförelse unikt, system för hyressättning. Det är dock svårt att beskriva det svenska hyressättningssystemet, eftersom det i praktiken utgörs av ett komplext samspel mellan det kollektiva förhandlingssystemet och bruksvärdessystemet. Det faktum att hyresförhandlingarna sker lokalt gör att utfallet per definition blir heterogent. Detta innebär att hyressättningssystemet fungerar olika väl i olika regioner.

Inbyggt i själva systemet ligger det faktum att det är tänkt att ta hänsyn till den genomsnittlige hyresgästen, inte marginalhyresgästen. Detta faktum leder till ett antal – ur ekonomisk och även möjligen social synpunkt – negativa effekter. Storleken på dessa är dock svåra att beräkna. Ett möjligen än större bekymmer är att systemet med kollektiva förhandlingar kan ge – och på vissa håll med säkerhet verkligen ger – upphov till hyror som ligger under bruksvärdeshyran. Den andra sidan av myntet är det skydd och den trygghet som systemet ger hyresgästen. Huvudsyftet med bruksvärdessystemet är att trygga hyresgästens besittningsskydd, och ur denna synvinkel torde systemet fungera tämligen väl.

Diskussionen om att hyressättningen inte avspeglar hyresgästernas värderingar – och ligger under bruksvärdeshyran – har förts sedan lång tid tillbaka. Lokalt har arbete påbörjats för att större hänsynstagande ska tas till hyresgästernas värderingar. Att debatten fortfarande är högst aktuell tyder på att det fortfarande finns brister i hur långt anpassningen har kommit i olika delar av landet. Klart är dock arbetet med så kallad systematisk hyressättning har ökat på senare år och på många orter arbetar bostadsmarknadens parter i dag med att successivt poängsätta olika bruksvärdesfaktorer så att hyran bättre speglar hyresgästernas värderingar.

Det finns ett antal omständigheter som bidrar till att försvåra frågan huruvida dagens hyressättningssystem bidrar till att nå de bostadspolitiska målen. Analysen av systemets effekter i relation till det övergripande bostadspolitiska målet kompliceras av bristen på entydighet när det gäller såväl ambitionerna med hyressättningssystemet som prioriteringen mellan effektivitet och rättvisa inom ramen för det formulerade bostadspolitiska målet. Det är oklart, för att inte säga tveksamt, om systemet är motiverat mot bakgrund av de mål som kommer till uttryck inom ramen för det övergripande bostadspolitiska målet. Det måste dock framhållas att övergripande bostadspolitiska mål kan förändras snabbt till exempel i samband med regeringsskifte. Med

detta i åtanke bör ett hyressättningsystem generellt sett vara utformat så att det är robust gentemot politiska svängningar.

Det är även viktigt att se hyressättningsystemet i ett större bostadspolitiskt sammanhang. En väl fungerande hyresmarknad handlar inte bara om hyressättning utan beror även på en mängd andra faktorer, som hur jämbördiga skattevillkoren är mellan upplåtelseformerna, hur höga bygg- och markkostnaderna är, hur konkurrensförhållandena mellan entreprenörer och förvaltare ser ut, eller vilken betalningsvilja som finns för hyresrätter jämfört med andra upplåtelseformer.

Det finns givetvis inget självändamål i att dagens hyressättningsystem ska fortleva i nuvarande form. Frågan gäller dock inte enbart *om* det svenska hyressättningsystemet bör reformeras ytterligare, det handlar även om *hur* och *när* det i så fall bör reformeras. Förslag som ofta förekommer är att Sverige exempelvis bör snegla mot det tyska systemet eller det belgiska systemet. Vid en utvärdering av hyressättningsystemet bör även regionala skillnader tas med som en viktig aspekt. Både när det gäller det nuvarande och vid eventuellt andra förslag till system. Det nuvarande systemet skapar olika regionala förutsättningar. Detta innebär att korrektiv som ämnar styra hyresbostadsmarknaden mot den potentiella marknadslösning som skulle råda vid en perfekt marknad troligtvis behöver ta en regional hänsyn. Genom att hyresbostadsmarknaden är imperfekt är dylika korrektiv nödvändiga men utformningen av dem är viktigt dels när det gäller en effektivare prissättning men även med hänsyn till skillnader i regionala förutsättningar. Avslutningsvis är även tidpunkten för eventuell reform viktig. Att införa ett mer marknadsbaserat system i dagens situation med – på många håll – stora brister på hyresbostäder skulle troligen leda till stora sociala konsekvenser, om inte dessa motverkas med andra typer av insatser.

Om nuvarande hyressättningsystem på sikt ska överleva torde det vara nödvändigt att det arbete med systematisk hyressättning som påbörjats på många håll i landet fortsätter och att ett sådant arbete framför allt återupptas i Stockholm för att få en hyresstruktur som bättre motsvarar hyresgästernas värderingar.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Hyressättning är en viktig bostadspolitisk fråga. Ungefär en tredjedel av Sveriges befolkning bor i hyresrätt. Det innebär att frågor rörande hyror och hyressättning berör en mycket stor del av Sveriges befolkning. Frågan om hur hyreslägenheter ska prissättas, med andra ord vilket system för hyressättning som ska användas, är lång ifrån ny.¹ Det har diskuterats mer eller mindre frekvent åtminstone under de senaste 50 åren.

Vi kan dock konstatera att debatten om dagens svenska hyressättningssystem – dess fördelar och kanske framförallt dess nackdelar – är mer livlig än på mycket länge. Även om det under en lång rad år kommit inlägg i denna debatt tycks det i dagsläget mer frekvent än tidigare. Det finns troligen ett flertal orsaker till detta. Den nya lagstiftningen 2011. Bostadspolitikens uppsving i största allmänhet.

Det har under årens lopp gjorts ett antal belysningar och utvärderingar av hyressättningssystemet. För att ta några exempel från 2000-talet kan vi nämna: SOU 2000:33 – Bruksvärde, förhandling och hyra – en utvärdering, SOU 2004:91 – Reformerad hyressättning, SOU 2008:38 – EU, allmännyttan och hyrorna och SOU 2012:88 – Att hyra – från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler.

De senaste åren har det svenska systemet även kritiserats från internationellt håll. Såväl IMF, OECD och EU-kommissionen har mer eller mindre kraftfullt kritiserat den svenska hyressättningsmodellen.

1.2 Syfte

Boverket har i uppdrag att följa effekterna av den nya lagstiftning som infördes den 1 januari 2011 men även att beskriva och analysera hur det svenska hyressättningssystemet i sin helhet fungerar. Vi resonerar – på ett övergripande plan – även vilka effekter systemet får på hyresbostadsmarknaden.

¹ Se till exempel Bentzel m.fl. (1963).

Syftet är även att analysera hyressättningsystemet utifrån de intentioner som torde finnas med systemet som sådant och även utifrån det bostadspolitiska målet.

Syftet är *inte* att göra en utvärdering i traditionell mening och i någon bemärkelse söka utvärdera huruvida systemet borde förändras. I och med detta diskuteras inte heller eventuella förslag till alternativa hyressättningsystem i rapporten.

1.3 Avgränsningar

I denna rapport diskuteras endast hyressättningsystemet även om vi vid några tillfällen berör andra delar av svensk bostadsmarknad och bostadspolitik. Hyressättningsystemet är en integrerad del av svensk bostadsmarknad varför vi tillfälligtvis går något utanför ramarna.

Fokus i rapporten ligger på uthyrning i första hand. Vi berör dock även reglerna kring uthyrning av nyproduktion och uthyrning av privatbostäder. I två bilagor finns dels en uppföljning av den nya lagstiftningen som infördes den förste januari 2011 och dels en utredning angående så kallade presumtionshyror.

Det finns ett stort antal bostadspolitiska frågor som påverkar utvecklingen på bostadsmarknaden i minst lika hög grad som hyressättningsystemet. Det är viktigt att vara klar över att en eventuell reformering av hyressättningsystemet på intet sätt kan lösa alla problem på hyresbostadsmarknaden. I innevarande rapport är det dock detta system som är i fokus – något vi finner det viktigt att understryka.

1.4 Läsanvisning

Rapporten behandlar företrädesvis hyressättning vad gäller uthyrning i första hand. Den nya lagstiftningen om uthyrning av egen bostad har ännu bara funnits ett drygt år. Det är – som Boverket beskrivit i en nyligen publicerad rapport (Boverket 2013c) – svårt att dra några slutsatser angående denna uthyrning då statistik saknas. Boverket har fått ett underhandsuppdrag från regeringen angående användandet av så kallade presumtionshyror. Detta uppdrag redovisas i bilaga 1.

I övrigt följer rapporten följande upplägg. I kapitel två görs en kort deskriptiv beskrivning av den svenska hyresbostadsmarknaden. Kapitel tre innehåller en genomgång av gällande lagstiftning samt ett försök att precisera syftet med regelverken och i kapitel fyra diskuteras hur hyressättningsystemet fungerar i praktiken. Kapitel fem innehåller en kort historik om hyresutvecklingen de senaste 20 åren samt något om hyresdifferentiering. Kapitel sex är ett centralt kapitel där vi diskuterar vilka effekter dagens hyressättningsystem får på en rad faktorer som får anses vara viktiga för en väl fungerande hyresmarknad, medan kapitel sju explicit diskuterar hyressättningsystemets påverkan på en väl fungerande marknad. I detta sammanhang diskuteras vi även hyressättningsystemet i relation till det bostadspolitiska målet. Rapporten avslutas – i kapitel åtta – med ett antal reflektioner angående systemets utveckling och framtid.

I två bilagor diskuteras dels effekter av den nya lagstiftning som infördes den förste januari 2011 (bilaga 1) och dels möjligheten att använda så kallade presumtionshyror i nyproduktionen (bilaga 2).

Vi vill avslutningsvis påpeka att vi på ett antal ställen i innevarande rapport hänvisar till olika rapporter skrivna av intresseorganisationer. Intresseorganisationer har givetvis sin syn på saken och behöver inte nödvändigtvis alltid vara objektiva. Det är dock centralt att visa dessa organisationers ståndpunkter då hyressättningssystemets uppbyggnad ger dessa organisationer en helt central roll.

2 Hyresbostadsmarknaden

I detta kapitel ska vi beskriva den svenska hyresbostadsmarknaden ur ett företrädesvis deskriptivt perspektiv. Vi inleder kapitlet med att kortfattat diskutera bostadsmarknaden och – i synnerhet – hyresmarknadens särdrag. Vi fortsätter därefter med att beskriva hur utbudet av hyresbostäder ser ut och hur det har förändrats de senaste dryga 20 åren. Därefter beskriver vi kort ägarstrukturer och konkurrensförhållanden på den svenska hyresmarknaden för att avsluta med att kortfattat diskutera hur efterfrågan på hyresbostäder ser ut.

2.1 Bostadsmarknadens särdrag

Vi kommer senare i rapporten att mer ingående diskutera olika aspekter av bostadsmarknaden i allmänhet – och hyresbostadsmarknaden i synnerhet – som gör den mycket speciell, för att inte säga unik, i jämförelse med andra marknader. Låt oss inledningsvis, i några korta ordalag, övergripande beskriva några av dessa aspekter.

Det brukar i olika sammanhang framföras att bostaden ses som vilken vara som helst och bostadsmarknaden är som vilken marknad som helst. Det är dock troligtvis att göra det alldeles för enkelt för sig. Sant är att det finns en, eller flera, bostadsmarknader där bostaden handlas med som i princip vilken vara som helst men det finns flera egenskaper vilken gör att bostadsmarknaden inte kan jämföras med marknader för andra konsumtionsvaror.

En egenskap på bostadsmarknaden är att även om hushållen köper ett boende finns det flera olika typer av boende att välja på. Vissa typer medför även en finansierings och investeringsaspekt. Dessutom är det många som inte köper boendeyta utifrån sin inkomst utan de väljer boende utifrån preferenser som spänner över flera olika faktorer som exempelvis område, typ av bostad, boyta, kommunikationer etc.

Ett annat tungt vägande argument för att inte anse att boendet ska ses som en vanlig vara är att rätten till den finns med både i FN:s konventioner om mänskliga rättigheter och i den svenska grundlagen.

I Sverige har också hyresbostadsmarknaden en särställning i så måtto att inom ramen för svensk bostadspolitik har – sedan lång tid tillbaka –

hyresrätten varit den upplåtelseform som de som har det ekonomiskt, och i andra hänseenden, svårt att hävda sig på bostadsmarknaden i stor utsträckning varit hänvisade till. Att hyresbostäder i stor utsträckning är den upplåtelseform som mer eller mindre pekats ut för ”svaga” hushåll är inget unikt för Sverige. Det unika med det svenska systemet är att vi inte har någon form av ”social housing” utan att det med hyressättningsystemet som ett av medlen varit tänkt att alla inom denna ram får sitt boende tillgodosett.²

2.2 Utbudet av hyresbostäder

När det gäller utbudet av hyresrätter på marknaden så är sannolikt hyressättningen en väsentlig parameter i sammanhanget. Förutom att dagens hyressättningsystem möjligtvis gör det mindre attraktivt att bygga nya hyresrätter har det sannolikt också bidragit till att ett stort antal hyresrätter försvunnit genom ombildningar till bostadsrätter. Jämfört med vid mitten av 90-talet finns idag närmare 100 000 färre hyreslägenheter i riket (se figur 2.2 nedan) – en utveckling som i mångt och mycket förklaras av ombildningarna i Stockholm.

Samtidigt är det centralt att påpeka att utbudet av hyresrätter, både i absoluta tal och i relation till övriga upplåtelseformer, också beror på en mängd andra faktorer, som hur jämbördiga skattevillkoren är mellan upplåtelseformerna, hur höga bygg- och markkostnaderna är, hur konkurrensförhållandena mellan entreprenörer och förvaltare ser ut, eller vilken betalningsvilja som finns för hyresrätter jämfört med andra upplåtelseformer.

2.2.1 Nyproduktion

Låt oss börja med en kort historisk tillbakablick på nyproduktionen av hyresrätter. Efter en kraftig nedgång under första halvan av 1990-talet har nyproduktionen av hyresrätter legat på mellan 5 000 och 10 000 lägenheter årligen.³ Andelen hyresrätter av hela bostadsproduktionen har historiskt pendlat relativt mycket men under den senaste femtonårsperioden har andelen legat stabilt på 30–40 procent per år.

Till detta bör läggas att i genomsnitt 2 500 hyresbostäder årligen tillkommit genom ombyggnader, framförallt av lokaler som omvandlats till bostäder.⁴ Slutligen kan konstateras att knappt 40 000 hyresbostäder rivits under perioden 1991–2012. De allra flesta av dessa belägna på avfolkningsorter och till följd av problem med att hyra ut dem.⁵

Den regionala fördelningen av nybyggnationen varierar givetvis över åren men sedan 1995 har ungefär 25 procent av nyproduktionen skett i Storstockholm. Cirka 10 procent av produktionen har skett i vardera Storgöteborg och Stormalmö medan resterande 55 procent skett i övriga

² Detta innebär givetvis inte att det saknas stöd för behövande exempelvis bostadsbidrag.

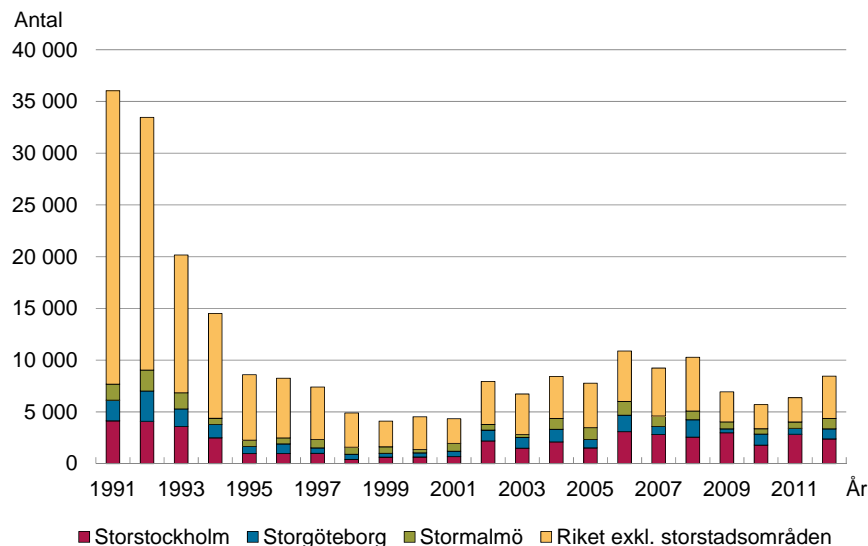
³ Genomsnittet för perioden 1995–2012 är knappt 7 300 lägenheter per år.

⁴ Det kan noteras att denna ombyggnadsiver tycks ha varit som störst under den tidigare delen av perioden.

⁵ Det var framförallt under perioden 1995–2005 som antalet rivningar var relativt omfattande. Under den senaste femårsperioden har i genomsnitt knappt 700 bostäder per år rivits.

riket. Detta innebär att i förhållande till befolkningsutvecklingen har nyproduktion i riket utanför storstadsregionerna varit överrepresenterat.

Figur 2.1 Nyproduktion av hyresrätter 1991-2012.



Källa: SCB

Vilka aktörer är det som bygger hyresrätter i Sverige? Vilket framgår av nedanstående tabell är det framförallt två ägarkategorier. Privata ägare, givetvis framförallt privata fastighetsbolag, har stått för merparten av nyproduktionen, 48 procent. Allmännyttiga bostadsbolag har byggt cirka 43 procent medan övriga aktörer stått för 9 procent av nybyggnationen av hyresrätter.

Tabell 2.1 Nyproduktion av hyresrätter uppdelat på ägarkategorier, 1991-2012.

Ägarkategori	Antal lägenheter	Andel
Övriga enskilda ägare	111 900	48 %
Allmännyttiga bostadsföretag	101 600	43 %
Stat, landsting och kommuner	19 000	8 %
Kooperativa företag	2 400	1 %
Totalt	234 900	100 %

Källa: SCB

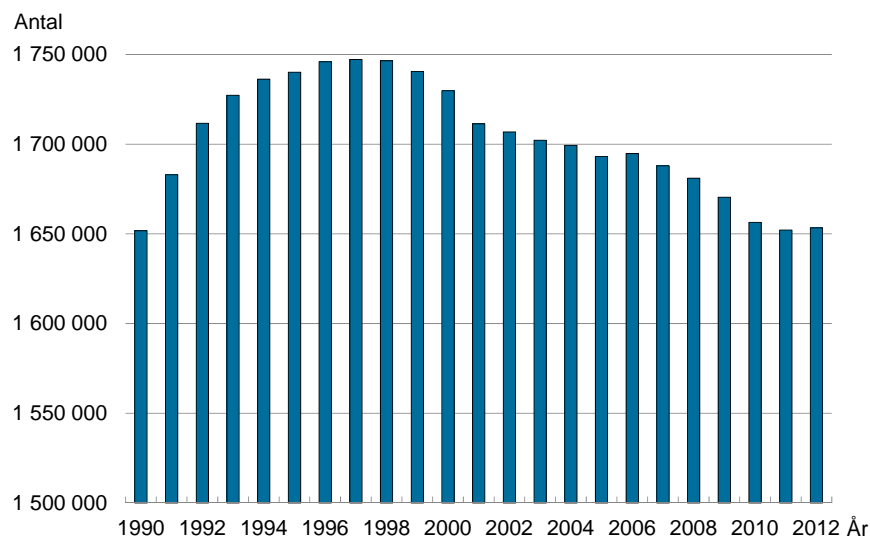
Nybyggnation – men även ombyggnation och rivningar – är givetvis en stor del av förklaringen till hur beståndet utvecklas. Men vad gäller bostäder upplåtna med hyresrätt finns en annan minst lika viktig förklaring och det är den relativt stora ombildningen till bostadsrätter som skett den senaste tiden.

2.2.2 Beståndets utveckling

Antalet hyresrätter har i Sverige minskat de senaste åren. Från toppnoteringen i mitten på 1990-talet på närmare 1,75 miljoner bostäder upplåtna med hyresrätt minskade antalet till drygt 1,65 miljoner år 2012. Således minskade beståndet av hyresrätter med 95 000 bostäder eller

drygt 5 procent. År 2012 fanns det marginellt fler hyresrätter i riket jämfört med år 1990. Detta kan jämföras med bostadsrätter och äganderätter som sedan 1990 ökat med drygt 340 000 respektive drygt 160 000.

Figur 2.2 Antalet hyresrätter i Sverige 1990-2012.



Källa: SCB

Detta har fått till effekt att andelen hyresbostäder i beståndet minskat ganska kraftigt den senaste femtonårs-perioden. Andelen låg relativt konstant på 41 procent fram till och med år 1999 och har sedan successivt sjunkit till cirka 37 procent fram till 2012.

Tabell 2.2 Andel av olika upplåtelseformer i beståndet.

	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Hyresrätt	41 %	41 %	40 %	39 %	37 %	36 %
Bostadsrätt	17 %	18 %	18 %	20 %	22 %	23 %
Äganderätt	42 %	41 %	41 %	41 %	41 %	41 %

Källa: SCB

Det finns två orsaker till denna utveckling. Nyproduktionen har den senaste tiden varit mer inriktad mot bostadsrätter och äganderätter, men framförallt beror utvecklingen på den relativt stora omvandling av hyresrätter till bostadsrätter som skett under 2000-talet.

2.2.2.1 Regionala skillnader i utvecklingen av beståndet

På grund av problem med statistiken är något som kan tyckas enkelt – att beskriva utvecklingen i landets tre största kommuner – en ganska komplicerad historia.⁶ Vi avser att ge en beskrivning av utvecklingen i stora drag utan att gå in på detaljer.

⁶ Detta beror företrädesvis på att tidigare definierades bostaden efter den faktiska upplåtelseformen men idag utgår statistiken från ägarkategorier.

Stockholmsregionen särskiljer sig, det kan vi direkt konstatera. Man kan konstatera att antalet hyresrätter i Storstockholm minskat mycket kraftigt från 1990 till dags dato. Det rör sig – som synes från tabell 2.3 – om ungefär 83 000 färre hyresrätter år 2012 jämfört med år 1990. Det innebär att det finns, i storleksordningen, 20 procent färre hyresrätter 2012 jämfört med 1990. Förklaringen till denna nedgång ligger endast till en marginell del i det faktum att produktionen ställts om till att i större utsträckning vara bostadsrätter. Det beror i stället på det stora antalet hyresrätter som omvandlats till bostadsrätter. Mellan 1991 och 2012 ombildades ungefär 132 000 hyresrätter till bostadsrätter i Storstockholm. I Storgöteborg och Stormalmö var motsvarande siffror 17 650 respektive 12 500. Skillnaden med resten av Sverige är slående. I Storgöteborg har antalet hyresrätter ökat med 5 procent och i Malmö med drygt 9 procent. I riket utanför storstadsregionerna växte hyresrättsbeståndet med cirka 100 000 lägenheter under perioden 1991-2012.

Tabell 2.3 Antal hyresrätter samt andel hyresrätter av totalt bestånd, flerbostadshus 1990 och 2012.

	1990		2012	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Storstockholm	425 500	71 %	342 500	48 %
Storgöteborg	171 200	75 %	179 300	67 %
Stormalmö	99 400	62 %	108 700	56 %
Övriga riket	858 300	72 %	958 200	70 %

Källa: SCB

Det kan även vara av intresse att se på hur stor andel av bostäderna i flerbostadshus som är hyresrätter. Om det vore fallet att Stockholm i utgångspunkten hade en exceptionellt stor andel hyresrätter kan minskningen vara mer logisk. Förändringen i Storstockholm är dock mycket större än i övriga riket. År 1990 var andelen hyresrätter i Storstockholm 71 procent – högre än i Stormalmö men lägre än i Storgöteborg – och i princip samma siffra som i riket utanför storstadsregionerna. 2012 hade denna andel sjunkit till 48 procent, ett fall med hela 23 procentandelar.

Vi återkommer i kapitel 6 till hyressättningssystemets påverkan – eller åtminstone potentiella påverkan – på den ovan beskrivna utvecklingen. Under antagandet att dagens hyressättningssystem påverkar beståndets utveckling kan man dock tolka detta som att hyressättningen i Stockholm inte tycks fungera tillfredsställande.

2.2.2.2 Stort antal omvandlingar i Stockholms stad

Den stora nedgången i Storstockholm kan till allra största delen förklaras av utvecklingen i Stockholms stad. Som nämndes ovan har antalet hyresrätter i Storstockholm minskat med ungefär 83 000 från 1990 till 2012. Av denna minskning står Stockholms stad för närmare 65 000, motsvarande närmare 80 procent.⁷ I Göteborgs stad och Malmö stad är

⁷ I Stockholm stad har i storleksordningen 75 000 hyresrätter ombildats till bostadsrätter under perioden 1991-2012. Motsvarande siffror för Göteborg stad och Malmö stad är drygt 8 000 respektive drygt 5 000.

däremot hyresbostadsbeståndet i stort sett oförändrat mellan 1990 och 2012.

Tabell 2.4 Antal hyresrätter samt andel hyresrätter av totalt bestånd, flerbostadshus 1990 och 2012.

	1990		2012	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Stockholm	260 200	75 %	195 800	48 %
Göteborg	136 900	76 %	139 700	67 %
Malmö	65 500	61 %	64 800	53 %

Källa: SCB

2.3 Ägarstruktur och konkurrensförhållanden

Kommunen är – via ett eller flera kommunala bostadsaktiebolag – i de allra flesta kommunerna den enskilt klart största aktören.

I tabell 2.5 ser vi hur strukturen ser ut i landets 10 befolkningsmässigt största kommuner. Som synes varierar allmännyttans andel av hyresrättsbeståndet mellan 28 och 57 procent, men även i de kommuner där kommunen äger en förhållandevis liten andel av hyresrättsbeståndet är kommunen den klart största aktören.

Tabell 2.5 Antal samt fördelning av hyresrätter, allmännyttan respektive övriga ägarkategorier, flerbostadshus 2012.

	Allmännyttan		Övriga aktörer	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Stockholm	77 700	40 %	118 100	60 %
Göteborg	70 700	51 %	68 900	49 %
Malmö	21 900	34 %	42 900	66 %
Uppsala	11 000	34 %	21 600	66 %
Linköping	14 000	38 %	22 600	62 %
Västerås	10 600	45 %	12 800	55 %
Örebro	21 500	57 %	16 100	43 %
Norrköping	8 000	28 %	21 200	72 %
Helsingborg	11 700	44 %	14 900	56 %
Jönköping	10 100	41 %	14 700	59 %

Källa: SCB

På en typisk marknad finns vidare ett fåtal medelstora privatägda företag – det kan handla om både nationella eller utländska aktörer. Dessa företag är dock små jämfört med det dominerande företaget och det är ovanligt att en större privat fastighetsägare har en marknadsandel som överstiger 10 procent. Därutöver finns typiskt sett ett stort antal marknadsaktörer som förvaltar ett betydligt mindre bestånd, i termer av taxerad bostadsyta. Det kan handla om privatägda företag eller bestånd som ägs och förvaltas av privatpersoner (fysiska personer).⁸

Hyressättningsystemet medför effektivitetsförluster på vissa lokala bostadsmarknader (se vidare kapitel 6). Men för att ett alternativt hyressättningsystem ska få någon mera påtaglig effekt på utbudet krävs

⁸ Se Boverket (2011a)

av allt att döma också en fungerande konkurrens inom såväl förvaltningsledet som byggsektorn. Att en fungerande konkurrens inom byggsektorn i sin tur förutsätter effektiva plan-, bygglovs-, och markanvisningsprocesser har bland annat understrukits av Konkurrensverket, och i en nyligen genomförd studie undersöker Statskontoret mera i detalj hur väl marktilldelningsprocessen fungerar i relation till målet om en effektiv konkurrens.⁹

Såväl bygg- som förvaltningssektorn kännetecknas av en marknadsstruktur med ett fåtal större företag och en större mängd små, det vill säga dessa marknader kan sägas kännetecknas av en oligopolistisk struktur. På marknader med oligopolistiska drag finns generellt sett en ökad risk för att något slag av prissamarbete etableras mellan de största aktörerna.¹⁰ I förvaltningsledet skulle detta yttra sig i hyror som sätts över marknadshyran på främst vikande marknader och/eller i samband med en avmattning i efterfrågan.¹¹ På motsvarande sätt leder en bristande konkurrens i bygglädet till högre priser och lägre utbud av lägenheter jämfört med utfallet vid fungerande konkurrens. Ofullständig konkurrens innebär effektivitetsförluster och kan därför utgöra skäl för statliga interventioner på marknaden.

För att skatta konkurrensförhållandena på en marknad räcker det emellertid inte att enbart studera ägarstrukturen, utan det är också viktigt att analysera hur aktörerna interagerar med varandra. Det finns exempel på marknader med endast två aktörer men där priskonkurrensen trots detta är intensiv. Ett belysande exempel på detta är marknaden för processorer där tillverkarna Intel och AMD tillsammans svarar för praktiskt taget hela marknaden. Omvänt kan det tänkas finnas marknader med fler aktörer där det förekommer ett informellt prissamarbete, t ex då inträdeshinder för nya aktörer föreligger.

Noterbart är att det före avskaffandet av allmännyttans hyresnormerande roll förelåg en form av prisledarskap inom förvaltningen av hyresbostäder. Bland annat Konkurrensverket menade att detta prisledarskap bidrog till försämrade konkurrens och effektivitetsförluster, och föreslog därför att allmännyttans hyresnormerande roll skulle avskaffas.¹² Om priskonkurrensen på hyresmarknaden verkligen har ökat som en följd av detta avskaffande är dock inte utrett.

2.4 Efterfrågan på hyresbostäder

Även om hyresbostadsmarknaden inte är en fri marknad i dess nationalekonomiska betydelse har givetvis samspelet mellan utbud och efterfrågan en viss påverkan på prissättningen. Emellertid innebär det faktum att hyressättningen baseras på konsumenternas allmänna värderingar, snarare än marginella grupper/konsumenternas värderingar, att rådande efterfrågehållanden inte får det genomslag på hyresspridning

⁹ Se Statskontoret (2012).

¹⁰ Ett typiskt utfall på marknader med oligopolistiska inslag är att man snarare konkurrerar med andra, mindre skarpa konkurrensmedel än priset.

¹¹ Se Boverket (2011a) och Lind (2001).

¹² Konkurrensverket (2009:4).

och hyressättning som skulle varit fallet om prisbildningen (hyressättningen) varit helt fri (se avsnitt 4.4).

Även om det är svårt att med säkerhet säga något om hur efterfrågan på hyresbostäder utvecklats de senaste åren, vet vi att det sker en fortsatt stor inflyttning till tillväxtregionerna och att det i stor utsträckning är hyresrätter som efterfrågas av de inflyttade grupperna. Mycket talar för att den här utvecklingen bidragit till att de efterfrågeöverskott som hyressättningsystemet redan tidigare lagt grunden till på dessa marknader växt ytterligare. Det finns dock en faktor som möjligen skulle kunna tala för motsatsen och det är att hyrorna, som en följd av införandet av systematiska hyressättningsmodeller, blivit mera marknadsmässiga. Detta kan gälla för vissa lokala marknader men torde inte gälla exempelvis Stockholm. Där är det således troligast att efterfrågeöverskottet växt över tiden, även om detta inte har belagts empiriskt.¹³ I en tidigare studie har Boverket skattat av efterfrågeöverskottets storlek i Stockholm och ett flertal andra tillväxtkommuner vid en viss given tidpunkt.

Vikande bostadsmarknader utmärks istället av svag efterfrågan i förhållande till befintligt utbud, dvs. av vakansproblematik. Även på dessa marknader uppkommer ekonomiska och sociala problem med koppling till hyressättningsystemet, som dock är av ett annat slag jämfört med på tillväxtmarknader (se avsnitt 6.4 nedan).

¹³ Boverket har i en tidigare studie gjort skattningar av hur stora efterfrågeöverskott (eller snarare utbudsunderskott i förhållande till jämviktsutbudet) som hyressättningsystemet gett upphov till på attraktiva bostadsmarknader. Se Boverket (2013b). Skattningarna avser situationen år 2010 och ger inte svar på om efterfrågeöverskotten ökat eller minskat över tid.

3 Regelverket och syftet med regelverket

Hyror för bostadslägenheter bestäms genom en samverkan av olika regelverk, hyreslagen¹⁴ och hyresförhandlingslagen (1978:304). För uthyrning i andra hand av bostäder som ägs eller innehas med bostadsrätt finns sedan 2013 en särskild reglering i lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad och som kan ses som ett undantag från hyreslagen bl.a. såvitt avser hyressättningen. Denna tas upp under punkten 3.3 nedan.

3.1 Hyressättning för bostadslägenheter

För att i någon mån sammanfatta de båda förstnämnda lagarnas funktion vad avser hyressättningen för bostadslägenheter så handlar hyreslagen om hur man ska bedöma om en hyra är skälig när hyresvärd och hyresgäst eller hyresgästförening inte är överens medan hyresförhandlingslagen handlar om hur hyror kan förhandlas kollektivt. I det senare avseendet skiljer sig Sveriges lagstiftning och tradition från de näraliggande länder som är brukligt att jämföras med i olika sammanhang.

3.1.1 Bruksvärdessystemets syfte

Bruksvärdessystemets syfte är att efterlikna ett marknadssystem men samtidigt utgöra en spärr mot oskäliga hyror och trygga besittningsrätten¹⁵.

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, ska hyran fastställas till skäligt belopp (12 kap. 55 § JB). Hyran är inte att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga.

En lägenhets bruksvärde bestäms bland annat av dess storlek, modernitetsgrad, planlösning, läge inom huset, reparationsstandard och ljudisolering. Förmåner som påverkar bruksvärdet kan vara tillgång till

¹⁴ 12 kap jordabalken, JB.

¹⁵ HRU s. 161 (Hyresrättsutredningen eller dess betänkande Bruksvärde, hyresprocess m.m. SOU 1981:77).

hiss, sopnedkast, tvättstuga, särskilda förvaringsutrymmen, god fastighetsservice, garage och biluppställningsplats. Även faktorer som husets allmänna läge, boendemiljön i stort och närhet till kommunikationer påverkar bruksvärdet. Däremot ska inte byggnadsår samt produktions-, drift- och förvaltningskostnader påverka hyran. Inte heller ska hyresgästens individuella värderingar och behov beaktas, utan det är hur hyresgästen i allmänhet värderar lägenhetens egenskaper som är avgörande för bruksvärdet.¹⁶

Kortfattat innebär hyressättningen enligt bruksvärderegeln en prövning i två led. Först gäller det att finna andra lägenheter som till bruksvärdet är så lika prövningslägenheten som möjligt. Detta sker bortseende från den hyra som yrkas och vilka hyror som betalas för jämförelselägenheterna. Med ledning av de jämförelselägenheter som bildar den högsta hyresnivån bestäms sedan hyran för prövningslägenheten. Om hyran med hänsyn till lägenhetens bruksvärde påtagligt överstiger hyran för de lägenheter som är till bruksvärdet likvärdiga är hyran inte skälig. Jämförelse ska, efter lagändringen den 1 januari 2011, i första hand göras med likvärdiga lägenheter i hus på orten och för vilka hyror bestämts genom kollektivt förhandlade överenskommelser, oavsett om dessa finns i det allmännyttiga kommunala bostadsbeståndet eller det privata beståndet.

Sedan den 1 januari 2011 saknar det således betydelse om det är en privat hyresvärd eller en allmännyttig kommunal hyresvärd som har ingått förhandlingsöverenskommelserna. Tidigare var de allmännyttiga kommunala bostadsföretagens hyror normerande. Numera är det tillräckligt med att hyresvärdens motpart vid förhandlingarna är en lokal hyresgästförening. Föreningen är dock i de allra flesta fall ansluten till Hyresgästföreningen, Riksförbundet.

3.1.1.2 Inflyttningshyra

En delfråga är hur en inflyttningshyra ska fastställas. En hyresvärd är skyldig att iaktta den primära förhandlingsskyldigheten om han vill höja inflyttningshyran så att den blir högre än vad tidigare hyresgäst betalade. Denna regel gäller för de flesta lägenheter eftersom de omfattas av förhandlingsordningar enligt hyresförhandlingslagen. I de fall lägenheten inte omfattas av en förhandlingsordning kan hyresgästen, efter sex månader, få sin hyra prövad av hyresnämnden. För nyproducerade lägenheter öppnades en annan möjlighet 2006 för att fastställa inflyttningshyran då så kallad presumtionshyra infördes för nybyggda lägenheter¹⁷. Presumtionshyra innebär i korthet att, om en förhandlingsöverenskommelse sluts för ett nyproducerat hus innan något hyresavtal slutits för någon av lägenheterna, så kan parterna komma överens om att hyror ska presumeras vara skäliga. Vid införandet var presumtionstiden begränsad till 10 år men tiden förlängdes till 15 år vid ingången av 2013.

¹⁶ HLS s. 239 f. Hyreslagstiftningssakkunniga eller dess betänkande (SOU 1966:14).

¹⁷ 12 kap. 55 c § JB.

3.1.2 Regelverket och syftet kring de kollektiva hyresförhandlingarna

Lagstiftaren utgick vid 1969 års hyresreform ifrån att bruksvärdesprincipens införande skulle medföra att jämförliga lägenheter skulle få lika höga hyror och att, åtminstone på sikt, lägenheterna i hela lägenhetsbeståndet skulle komma att anpassas till varandra med hänsyn till lägenheternas olika standard. Hyrorerna skulle således bli bestämda i relation till varandra. Någon anvisning om på vilken absolut nivå hyrorerna skulle komma att ligga var dock inte avsedd att åstadkommas. Det finge i stället bestämmas av marknadsläget.¹⁸

Bruksvärdessystemet är därför – till sin grundkonstruktion – inget system för att reglera hur höga hyrorerna ska vara eftersom det inte anger hur den grundläggande hyresnivån ska fastställas. Hyresnämnden kan vid sin prövning endast bedöma om en viss hyra är skälig utifrån jämförelser med likvärdiga lägenheter. Hyresskillnader mellan lägenheter med olika bruksvärde har inte lagstiftaren eller rättspraxis uttalat sig om. Istället blir det parterna på hyresmarknaden som får bedöma hyresstrukturens skälighet. Detta görs genom kollektiva förhandlingar mellan parterna på hyresmarknaden.

3.1.2.1 Hyresförhandlingslagen – parternas regelverk

Hyresförhandlingslagen som trädde i kraft 1978 innebar att den praxis kring kollektiva hyresförhandlingar mellan parterna på hyresmarknaden som utvecklats blev lagfäst, samt att förhandlingsrättens närmare förutsättningar och villkor blev lagreglerade. Hyresförhandlingslagens regler kan sägas vara präglade av parternas vilja och ansvar att kunna träffa väl avvägda överenskommelser. Lagstiftningen på arbetsrättens område användes i stor utsträckning som förebild när reglerna i hyresförhandlingslagen utformades.

Den omedelbara praktiska följden av att hyresförhandlingslagen infördes var att förhandlingsordningar upprättades där sådana tidigare saknades. Förhandlingsrätten kom i praktiken att innebära en rätt till förhandlingsordning för hyresgästorganisation. Detta ledde till att det skapades en bestående grund för överenskommelser om hyror och andra boendeförhållanden.

Systemet med kollektiva förhandlingar mellan parterna balanseras av att den enskilde hyresgästen kan få innehållet i en förhandlingsöverenskommelse prövat av hyresnämnden, såvitt avser dennes hyresavtal. Om de förhandlande parterna inte kan enas om en förhandlingsöverenskommelse har hyresvärden möjlighet att vända sig till hyresnämnden och begära ändring av hyresvillkoren, dvs. hyreshöjning, för de enskilda hyresgästerna. Vid en sådan prövning tillämpas reglerna i hyreslagen, vilka bygger på ett individuellt avtalsförhållande mellan hyresvärd och hyresgäst.

Hyresförhandlingslagen har efter införandet utvecklats och justerats i olika omgångar.

¹⁸ Prop. 1968:91 Bih. A s. 188 f.

3.1.2.2 Förhandlingsordningens betydelse för hyressättningen

Den i detta sammanhang viktigaste frågan d.v.s. fråga om höjning av hyran gäller s.k. primär förhandlingsskyldighet för hyresvärderna om det finns en förhandlingsordning för den aktuella fastigheten.

Förhandlingsordningen är en överenskommelse mellan fastighetsägaren och en hyresgästförening. Detta innebär att hyresvärderna på eget initiativ måste förhandla med hyresgästorganisationen. Hyresvärderna kan inte kringgå förhandlingsskyldigheten gentemot hyresgästorganisationen genom att träffa avtal direkt med hyresgästen. Detta gäller för fastigheter som har förhandlingsordning.

Hyresförhandlingslagen är inte tillämplig för de fastigheter som saknar förhandlingsordning. Hyresförhandlingar för dessa lägenheter regleras endast i hyreslagen. När hyresvärderna vill höja hyran i sådana fastigheter måste han eller hon skriftligen meddela detta till hyresgästerna. Om meddelande inte leder till en överenskommelse om ny hyra får hyresvärderna ansöka om villkorsändring hos hyresnämnden som har att pröva hyresvärdens yrkanden. Eftersom hyreslagen avser ett individuellt avtal mellan hyresvärd och hyresgäst, leder detta till att hyresvärderna måste hänskjuta samtliga individuella hyresavtal till hyresnämnden för prövning, om en frivillig uppgörelse inte kan nås.

3.1.2.3 Syftet med regelverket

När hyresförhandlingssystemet infördes ansåg man att det var viktigt att förhandlingsrätten omfattade samtliga bostadslägenheter i beståndet samt att den hyresgästorganisation som har förhandlingsrätten ska förhandla för alla lägenheter, oberoende av om hyresgästerna är medlemmar eller inte. I förarbetena anfördes: ”I detta system där hyrorna i olika lägenheter påverkar varandra på grund av objektivt bedömbara faktorer föreligger enligt utredningen ett kollektivt hyresgästintresse att kunna utöva inflytande på samtliga lägenheter i det berörda beståndet. Skulle vissa lägenheter undantas från förhandlingsordningen löper man risken att i strid med bruksvärdesprincipen få skilda hyresnivåer för likvärdiga lägenheter.”¹⁹

Lagstiftaren har således överlåtit tillämpningen av hyressättningen till de förhandlande parterna. Men det förutsätts trots detta att parterna kan träffa överenskommelser som innebär att ett i någon mening objektivt konsumentintresse kommer till uttryck vid hyressättningen.

3.1.2.4 Vilka hanterar hyresförhandlingssystemet?

Det är i slutändan den enskilde hyresvärderna, vare sig det är en fysisk eller juridisk person, och den enskilde hyresgästen som påverkas av hyresförhandlingssystemet. Men eftersom det kollektiva systemet i så hög grad dominerar hyresmarknaden är det i praktiken hyresgästföreningen (den enskilde hyresgästen kan i och för sig också vara förhandlingspart) de allmännyttiga bostadsföretagen och de privata fastighetsägarna – som måste förhålla sig till det innan resultatet når hyresvärderna och hyresgästen.

¹⁹ Prop. 1977/78:175 s. 36.

Vid de kollektiva förhandlingarna har de förhandlande parterna ingen rättslig skyldighet att komma fram till något förhandlingsresultat. Om hyresförhandlingarna avslutas utan att en överenskommelse kommer till stånd saknar de förhandlande parterna möjlighet att få tvisten prövad i hyresnämnden. Partssammansatta centrala förhandlingsorgan kan komma att pröva en sådan tvist. Hyresmarknadskommittén omfattar SABO och Hyresgästernas Riksförbund. På det privata området finns Bostadsmarknadskommittén som omfattar Sveriges Fastighetsägareförbund och Hyresgästernas Riksförbund. Det finns vissa skillnader mellan de båda kommittéernas sätt att arbeta, bl.a. när det gäller vilka fall som kan tas upp till prövning.

3.1.3 Samspelet mellan bruksvärdes- och hyresförhandlingssystemet

Hyresförhandlingssystemet och bruksvärdessystemet är nära sammanlänkande med varandra eftersom resultatet av hyresförhandlingarna direkt påverkar bruksvärdessystemets faktiska utfall. Bruksvärdessystemet har kommit att utvecklas från ett individuellt skydd för hyresgästen till en ram för kollektiva förhandlingar. Det kollektiva förhandlingssystemet ses som en garanti för den enskilde hyresgästens möjlighet att hävda sin rätt inom bruksvärdessystemets ramar.

Självkostnadsprincipen

Ett centralt element i hyressättningen har varit den självkostnadsprincip som gällt för allmännyttiga bostadsföretag före den 1 januari 2011. Hyresfördelningen inom allmännyttan innebar då att hyresintäkterna från en viss fastighet inte nödvändigtvis motsvarade självkostnaderna för denna fastighet, de kunde vara både högre och lägre. Idag ser det annorlunda ut eftersom de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen ska drivas efter affärsmässiga principer, men detta har ännu inte slagit igenom på hyressättningen. En ytterligare komplikation med självkostnadsprincipen var att det var tillåtet med en ”övervältring” av delar av produktionskostnaderna i nytt projekt på det äldre beståndet, även om utrymmet var begränsat. Genom denna ordning kunde en mindre aktör, som inte hade lika stor möjlighet att göra samma övervältring, missgynnas. Vid en eventuell prövning av om en hyra varit skälig har ett allmännyttigt bostadsföretags ”självkostnadshyra” varit hyresnormerande. Detta har därför – typiskt sett – hållit tillbaka hyrorna. Detta innebär i sin tur att hyressättningen inom allmännyttan hittills varit av mycket stor betydelse både för utfallet av bruksvärdessystemet och för hyresstrukturen på en ort.

3.2 Presumtionshyror

Den 1 juli 2006 infördes nya regler för att bestämma hyran vid nyproduktion av bostadslägenheter²⁰. Syftet med reglerna var att förbättra förutsättningarna för att bygga nya bostadslägenheter genom att

²⁰ 12 kap. 55 c § JB.

möjliggöra en högre hyra vid nyproduktion än vad som skulle kunna följa av en skälighetsprövning enligt bruksvärdesreglerna. Hyran för nyproducerade lägenheter kan bestämmas enligt särskilda villkor i en förhandlingsöverenskommelse, s.k. presumtionshyra. En sådan överenskommelse måste träffas innan hyresavtal har ingåtts för någon av lägenheterna samt omfatta alla bostadslägenheter i huset.

Mer konkret innebär regleringen att parterna – dvs. en etablerad hyresförhandlingsorganisation på orten å ena sidan och hyresvärden å andra sidan – kan komma överens om hyran för nybyggda lägenheter och att dessa ska presumeras vara skäliga vilket bl.a. innebär följande.

- Lägenheterna undantas därmed i princip från möjligheten till gängse bruksvärdesprövning i hyresnämnden. De kan på motsvarande sätt inte heller utgöra jämförelselägenheter för bruksvärdesprövning av andra lägenheter.
- En presumtionshyresöverenskommelse gäller i 15 år. När reglerna infördes var presumtionstiden 10 år, men den förlängdes den 1 januari 2013 till 15 år för nya överenskommelser. Äldre överenskommelser berördes inte av förlängningen. När tidsfristen har löpt ut, ska hyran förhandlas enligt de vanliga bruksvärdesreglerna.
- Trots presumtionen får hyran ändras i den mån det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten sedan överenskommelsen träffades.
- Som framgår av benämningen så presumeras hyrorna vara skäliga och utan behov av en prövning av hyresnämnden, men det finns möjligheter att jämka avtalet om presumtionshyra eller att ogiltigförklara det. Det krävs dock synnerliga skäl för detta.

En mer utförlig beskrivning och analys av regelverket om presumtionshyror finns i bilagan till denna rapport.

3.3 Uthyrning av bostadsrätter och äganderätter i andra hand

För uthyrning i andra hand av bostäder som ägs eller innehas med bostadsrätt finns sedan den 1 februari 2013 en särskild reglering i lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad och som kan ses som ett undantag från hyreslagen bland annat såvitt avser hyressättningen.

Den största nyheten med denna lag är att den ger hyresvärden och hyresgästen en större frihet att komma överens om hyran. De bostäder som hyrs ut enligt lagen kan t.ex. vara villor, bostadsrättslägenheter som hyrs ut av bostadsrättshavaren, möblerade och omöblerade rum eller ägarlägenheter. En uthyrning av en hyresrätt i andra hand omfattas dock inte av lagen.

Om en person upplåter flera bostäder, gäller lagen bara för den första upplåtelsen. För de senare gäller i stället reglerna i hyreslagen.

Parterna är fria att komma överens om hyrans storlek. Om den överenskomna hyran påtagligt överstiger kapitalkostnaden och driftskostnaderna för bostaden, ska hyresnämnden på ansökan av

hyresgästen sätta ned den. Hyresvärden har inte rätt att få hyran höjd av hyresnämnden.

Kapitalkostnaden beräknas som en skälig avkastningsränta på bostadens marknadsvärde. Om bostaden nyligen köpts kan köpeskillingen ge en god indikation om marknadsvärdet. Ett riktvärde för avkastningsräntan är att fyra procent för närvarande är en acceptabel nivå. Beräkningen är inte kopplad till uthyrarens faktiska lånekostnader. Frågan om bostaden är belånad eller inte saknar därför betydelse för hur hög hyra som får tas ut.

Till detta ska läggas de föreslagna ändringarna i bostadsrättslagen angående generösare syn på bostadsrättshavarens skäl till uthyrning²¹.

3.4 Bytesrätten

Det är tillåtet att byta sin bostadslägenhet mot en annan bostad om hyresvärden går med på det. Den som byter utan att ha samtycke riskerar att förlora sin lägenhet.²²

En hyresgäst har rätt att byta om han eller hon har ett löpande förstahandskontrakt. Även triangelbyten och andra kedjebyten räknas som byten. Det anses också vara ett byte när någon byter en hyresrätt mot en bostadsrätt eller en hyresrätt mot ett en- eller tvåfamiljshus. En annan sak är att det inte alltid finns förutsättningar för att godkänna byten mellan hyresrätt och bostadsrätt eller mellan hyresrätt och en- eller tvåfamiljshus.²³

Om hyresvärden inte går med på bytet, kan hyresgästen söka tillstånd hos hyresnämnden. Det vill säga även om hyresvärden motsätter sig bytet så ska tillstånd ändå lämnas om hyresgästen ”har beaktansvärda skäl för bytet och detta kan äga rum utan påtaglig olägenhet för hyresvärden samt inte heller andra särskilda skäl talar emot bytet.” Andra särskilda skäl kan till exempel vara att det förekommit otillåten ersättning (svarta pengar) i samband med lägenhetsbytet. Hyresnämndens beslut i bytesfrågan kan inte överklagas²⁴.

3.5 Hyreshöjningar i samband med ombyggnad

Vid ombyggnad som innebär standardhöjande åtgärder eller medför en inte oväsentlig ändring av en bostadslägenhet eller av de gemensamma delarna måste hyresvärden ha bostadshyresgästernas godkännande²⁵. Om det gäller gemensamma delar av fastigheten krävs ett godkännande från hyresgästerna i mer än hälften av de berörda bostadslägenheterna.

Om en berörd hyresgäst inte ger sitt godkännande kan hyresvärden ansöka om hyresnämndens tillstånd att ändå utföra åtgärderna²⁶.

²¹ Prop. 2013/14:142 Ökad uthyrning av bostadsrättslägenheter.

²² 12 kap. 35 § JB.

²³ Hyreslagen – En kommentar, Holmqvist Thomson, tionde upplagan, s. 297 f.

²⁴ 12 kap. 70 § JB.

²⁵ 12 kap. 18 d § JB.

²⁶ 12 kap. 18 e § JB.

Hyresvärden ska då få det begärda tillståndet om hyresvärden har ett beaktansvärt intresse att utföra åtgärderna och det inte är oskäligt mot hyresgästen att det utförs. Vid denna oskälighetsbedömning ska hyresnämnden väga hyresvärdens intresse att utföra åtgärderna mot de skilda intressen som hyresgäster i allmänhet kan tänkas ha av att åtgärden inte vidtas. Om det finns särskilda skäl får även omständigheter som hänför sig till den enskilde hyresgästen beaktas.²⁷ Av förarbetena framgår bland annat följande. Vid prövningen ska hyresvärdens intresse vägas mot de skilda intressen som hyresgäster i allmänhet kan antas ha av att åtgärden vidtas. Dessa ”objektiva hyresgästintressen” kan vara av olika slag. Ett sådant hyresgästintresse är intresset av att åstadkomma eller vidmakthålla en modern boendestandard. Ett annat relevant hyresgästintresse kan vara att behålla en äldre men fortfarande väl fungerande inredning. Ytterligare ett relevant intresse är intresset av att hyresgästernas boendekostnader inte blir opåkallat höga. Även andra hyresgästintressen är relevanta, så länge det är fråga om intressen av det slag som hyresgäster i allmänhet har. Här ligger att intresset ska motsvara allmänt förekommande önskemål bland hyresgäster. Det är inte nödvändigt att det är fråga om ett intresse som flertalet hyresgäster har utan det räcker att intresset finns bland breda grupper av hyresgäster. Mera speciella och sällan förekommande önskemål på hyresgästsidan ska däremot inte beaktas. Det gäller exempelvis önskemål om tillskapande eller bibehållande av udda eller särpräglade lösningar eller önskemål om att inredningar i dåligt skick ska bevaras.²⁸

Om de standardhöjande åtgärderna godkänns eller tillstånd ges så finns det grund för hyresvärden att höja hyran. Hur stor höjningen blir är en förhandlingsfråga.

²⁷ 12 kap. 18 f § JB.

²⁸ prop. 2001/02:41 s. 69 ff.

4 Regelverket och den praktiska tillämpningen

I detta kapitel ska vi titta på hur hyressättningen fungerar i praktiken. Att dra några generella slutsatser är dock inte helt enkelt. De kollektiva hyresförhandlingarna är lokala och parterna i varje kommun kommer överrens om hur hyrorna ska sättas. Detta leder till att hyressättningen fungerar på – mer eller mindre – 290 olika sätt.

Vi inleder kapitlet med att kort diskutera olika typer av hyresregleringar. Vi går sedan vidare med att redovisa de centrala aktörernas syn på systemet för att sedan gå vidare med att kort diskutera lokala variationer i arbetet med hyressättning. Därefter diskuterar vi skillnaden mellan bruksvärdeshyra och jämviktshyra (marknadshyra) för att avsluta kapitlet med en diskussion om tillämpningen av bruksvärdessystemet.

Detta kapitel behandlar företrädesvis hyressättning i första hand. För aktörernas syn på presumtionshyror, se bilaga 1. Då det gäller uthyrning i andra hand är det ju fråga om helt individuella förhandlingar mellan hyresvärd och hyresgäst.

4.1 Hyresregleringar

Även om det finns en lagstiftning som reglerar principerna för hyressättningen (se kapitel 3) så finns idag ingen formell hyresreglering – i bemärkelsen direkt kontroll av hyresnivåerna - i Sverige.

Hyresregleringen togs bort i samband med införandet av bruksvärdessystemet.²⁹ I princip råder avtalsfrihet mellan hyresgäst och hyresvärd. Dagens hyressättningssystem innehåller dock komponenter som gör att utfallet – åtminstone på vissa orter – påminner om en typ av hyresreglering, i bemärkelsen att hyrorna de facto understiger

²⁹ Lag (1974:1080) om avveckling av hyresreglering

jämviktsnivån³⁰. Det är därför av värde att kort gå igenom de olika typer av hyresregleringar som finns beskrivna i litteraturen.

Det är vanligt att man delar in dessa i olika ”generationer” av hyreskontroll. Tidigare har det varit vanligt att diskutera två generationer av hyresregleringar. I en nyligen publicerad studie från Cambridge Centre for Housing and Planning Research (CCHPR)³¹ föreslås dock en indelning i tre generationer:

- Första generationens hyresreglering – kontroll av hyresnivåer
- Andra generationens hyresreglering – kontroll av hyreshöjningar inom och mellan lägenheter
- Tredje generationens hyresreglering – kontroll av hyreshöjningar mellan lägenheter

Ur ett nationalekonomiskt perspektiv har det under lång tid framförts kraftig kritik mot hyresregleringar men det gäller framförallt den första generationens hyresregleringar. Arnott (1995) framhåller att kritiken mot den första generationens hyresreglering troligen är korrekt men det är inte uppenbart att denna kritik är relevant när det gäller andra (och tredje) generations regleringar då dessa är betydligt mer flexibla.³²

Det kan dock vara svårt att placera in det svenska hyressättningsystemet i denna indelning. Detta har noterats av bland annat Hans Lind (2000, 2001). Lind påtalade vikten av att skilja på olika former av reglering av hyror och olika syften. Första generationens reglering har allmänt i litteraturen fått beteckna tak för nominella hyror som förde med sig minskande reala hyror och en hyresnivå avsevärt under marknadsnivån. En diskussion rörande andra generationens regleringar behövde enligt Lind nyanseras eftersom begreppet ”andra generationen” var ett oprecist begrepp som i princip omfattade allt som inte var ”första generationen”.

Lind gjorde en distinktion mellan fem former av hyresreglering utifrån syftet:

- Begränsat skydd för befintliga hyresgäster (”Weak transaction cost related rent regulation”) – denna typ av reglering hindrar en fastighetsägare från att ta ut en hyra som är högre än marknadshyran när hyran ska bestämmas för en sittande hyresgäst.
- Starkt skydd för befintliga hyresgäster (”Strong transaction cost related rent regulation”)

³⁰ Förklaringen till detta torde åtminstone delvis vara historiskt betingad. Det handlar om att allmännyttan tidigare hade en hyresnormerande roll och att hyressättningen baserades på allmännyttans självkostnader. Detta innebar i sin tur att det etablerades en hyressättning som kom att avvika – på en del marknader mera påtagligt – från jämviktshyror. Även om den nya lagförändringen innebär andra principer för hyressättningen, är det samtidigt så att den hyressättning som etablerats historiskt sett kan sägas ha lagt grunden till – och därmed också får stor inverkan på – vilka hyror som förhandlas fram idag.

³¹ Se CCHPR (2012).

³² Se även Hubert (2003).

- Begränsat skydd även för nya hyresgäster ("Monopoly related rent regulation")
- Ett system som kapar tillfälliga hyrestoppar ("Smoothing changes in market rents")
- Hyra långsiktigt under marknadshyran även för nya hyresgäster ("Segregation related rent regulation")

Sverige har fortsatt, enligt Lind, en reglering som håller hyror under marknadsnivån. Som skäl för en så långtgående reglering som den svenska anför Lind att alla ska ha råd att hyra en lägenhet i attraktiva områden. Skuret på en annan ledd kan man skilja på restriktioner rörande hyreshöjningar respektive ingångshyra – och huruvida restriktionerna tillämpas på befintliga respektive nytillkommande hyresgäster.

Även om Lind försökt nyansera bilden är det fortsatt svårt att inkorporera enskilda regelverk i sådana – trots allt – schablonmässiga indelningar. Det finns åtminstone två aspekter på varför det är svårt att påstå att det svenska systemet passar in på ett visst ställe i ovanstående. För det första har vi åtminstone tre olika regelverk vad gäller uthyrning av hyresbostäder. För det andra ligger de hyror som förhandlas fram i hyresförhandlingarna olika långt från – vad som kan betecknas som – jämviktshyror i olika regioner och även på olika områden inom en region (läs kommun). Det kan exempelvis vara så att i en del regioner ligger hyran relativt långt under en hypotetisk jämviktshyra medan den i andra ligger väl i nivå med och kanske till och med över – jämviktshyran. Således har vi i Sverige en situation där vi på olika lokala marknader hamnar olika långt från en viss reglering – oavsett hur nu denna definieras.³³

Avslutningsvis kan sägas att vi finner det något olyckligt att diskussioner angående det svenska hyressättningssystemet ibland havererar på grund av att någon uttrycker sig oklart om vad som egentligen menas när begreppet hyresreglering används. I många fall torde begreppet hyresreglering – som då av motparten ofta tolkas som första generationens hyresreglering – när man sannolikt egentligen syftar på hela regelverket kring hyressättning.

4.2 De centrala aktörernas syn på regelverket

Som nämndes inledningsvis innebär det faktum att hyressättningen (de kollektiva förhandlingarna) sker lokalt att det i många avseenden är svårt att tala om "hyressättningssystemet". Regelverket gör att systemet fungerar olika på olika marknader. Innevarande avsnitt bygger på aktörernas uttalanden i olika publika sammanhang samt på ett par studentuppsatser som undersökt aktörernas syn på hyressättningssystemet³⁴.

³³ Bengtsson (2005) hävdar att "systemet med en mycket stark och institutionaliserad hyresgäströrelse och det korporatistiska systemet för hyresförhandlingar är helt unikt för Sverige.

³⁴ Se Wangenborg (2012) och Tufvesson (2009).

4.2.1 Fastighetsägarsidan

Fastighetsägarna

Något generaliserat kan anföras att de privata fastighetsägarna anser att det nuvarande hyressättningsystemet leder till att marknadskrafterna och attraktiviteten för boendet får ett för litet genomslag i hyressättningen. Det speglar inte hyresgästernas värderingar och detta gäller åt båda hållen. Det finns områden längre ut i förorterna där hyrorna är för höga, samtidigt som det finns områden i centralare delar där hyrorna är för låga i ett marknadsperspektiv. Marknaden bör få styra mer hur hyrorna sätts – läge, skick och standard måste få ett större genomslag i hyressättningen.

I Wangenborgs (2012) studie sägs fastighetsägarsidan vara överens om att själva bruksvärdessystemet i sig inte är något stort problem utan det är själva tillämpningen av det som leder till problem – framförallt hur hyresgästföreningen har tillämpat bruksvärdessystemet. Det är förödande för hyresrätten i Stockholm menar Fastighetsägarna.

En av de intervjuade menar att det är för tidigt att säga om nuvarande hyressättningsystem behöver förändras. Om hyresgästföreningen får rätt i sin tolkning av den nya lagen – då behöver den definitivt förändras. Om fastighetsägarsidan får rätt – då behöver den inte förändras. Det beror helt enkelt på vems tolkning som får stöd i denna fråga. Därefter får praxis utvisa vad slutresultatet blir.

Ovanstående citat kan troligen stå för många privata fastighetsägare. Man ser inte en förändring av systemet som ett självändamål, men vill utnyttja de möjligheter som systemet ger på ett helt annat sätt än vad som sker idag.

SABO

SABO anser att dagens system i grunden är det system som bör användas. Man anser att marknadshyror inte löser några problem.³⁵ Man anser dock att arbetet med systematisk hyressättning är viktigt och att arbetet med att utveckla den systematiska hyressättningen måste fortsätta.

Detta innebär dock inte att alla kommunala bostadsbolag är nöjda med det rådande systemet. Vår uppfattning är att det finns antal bostadsbolag som anser att förändringar mot ett friare hyressättningsystem bör göras.

4.2.2 Hyresgästorganisationer

I huvudsak anser Hyresgästföreningen att effekterna av bruksvärdessystemet är goda eftersom det fungerar som ett kvalitetssäkringssystem – hyresgästerna ska betala för det de får. Det betyder också att statsbilden i någon mening förbättras eftersom fastighetsägaren inte bara får betalt för att huset står på ett visst läge i staden, utan lägenhetens skick och standard spelar in.

Hyresgästföreningen menar att i huvudsak fungerar bruksvärdessystemet och det är anledningen till att den svenska modellen, med förhandlade hyror, fortfarande används. Det blir en möjlighet för fastighetsägarna och deras hyresgäster att förhandla om vad som behöver göras och fastighetsägaren får en lojalitet hos sina hyresgäster eftersom de är med och sätter priset. Detta har gynnat såväl näringen som

³⁵ Exakt vad SABO syftar på då marknadshyror diskuteras är dock inte helt klart.

hyresgästerna. Det har inneburit att hälften av hyresfastigheterna är privata och hälften är allmännyttiga. De privata fastighetsägarna har byggt mer än vad allmännyttan har gjort.

4.2.3 Motsättningarna tycks större än på länge

Det kan konstateras att – åtminstone på central nivå – tycks Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen stå längre i från varandra än på länge. I samband med införandet av den nya lagstiftningen 2011 tycktes det råda en viss konsensus och uttalanden andades en viss optimism.

I en gemensam skrivelse från Hyresgästföreningen och SABO skriver man³⁶:

”På flera orter finns ett behov av förändringar i hyressättningen så att den bättre än idag motsvarar hyresgästernas värderingar av lägenheternas olika bruksvärden. Prissättningen bör dock inte styras genom statliga ingripanden utifrån domstolsbedömningar av efterfrågan. Ansvaret för hyressättningen bör även framdeles åvila de lokala parterna.”

Fastighetsägarnas vd Reinhold Lennebo sade i ett pressmeddelande att:

”Förändringarna kommer att bidra till en bättre fungerande hyresmarknad till glädje för alla som vill bo i hyresrätt. Riksdagsbeslutet markerar samtidigt ett viktigt delmål i en konstruktiv process mellan Fastighetsägarna, SABO och Hyresgästföreningen för att modernisera hyresmarknaden.”

Det tycktes som alla parter nu var beredda att ta ett steg framåt för att i en anda av samförstånd gemensamt söka lösa de problem som fanns på hyresbostadsmarknaden. Sedan dess har dock denna samförståndsanda mellan parterna haltat betänkligt. Ett tydligt tecken på detta är sammanbrottet i diskussionerna kring den så kallade Stockholmsmodellen.

Faktum är att mycket troligen kan sammanfattas i det faktum att aktörerna står så långt från varandra i tolkningen av den nya lagstiftningen som infördes den förste januari 2011. Hur lagstiftningen ska tolkas – vem som har rätt och fel – är inget Boverket tar ställning till men anser att det är ett stort problem då de aktörer som har fått ansvaret för hyressättningen tolkar den på så olika sätt.

Fastighetsägarna Sverige lade så sent som i december 2013 fram vad man själva kallar ”en färdplan för en långsiktig reformering av den svenska hyresmarknaden”. Fastighetsägarna sammanfattar sina reformförslag på följande sätt³⁷:

- Hyresgäst och hyresvärd ges rätt att fritt avtala om hyra för nyskapade lägenheter.
- Parterna kommer själva överens om hyresnivån och andra villkor i hyresavtalet.
- Möjligheter att komma överens om årlig hyresförändring kopplad till index.

³⁶ Se Hyresgästföreningen och SABO (2009).

³⁷ Se Fastighetsägarna (2013b).

- Efter en del av reformperioden införs avtalsfrihet även vid inflyttning i ledigblivna bostäder.
- Efter minst 10 år avtalsfrihet också för befintliga hyreskontrakt, med möjlighet till gradvis intrappning av ny målhyra.
- Offentlig fördjupad hyresstatistik som ökar transparensen på marknaden.
- Besittningsskydd, rätt att få hyran skälighetsprövad, bytesrätt samt rätt att hyra ut i andrahand bevaras.

Dessa förslag är ett stort steg från fastighetsägarnas uttalanden i samband med att riksdagen beslutat om de nya reglerna från och med 1 januari 2011, och det handlar om förslag som i grunden skulle förändra dagens hyressättningsystem.

4.3 Lokala variationer i det praktiska arbetet

Hyressättning sker lokalt. Det innebär att övergripande åsikter angående hur systemet fungerar har mer eller mindre påverkan på det lokala arbetet. Det är troligt att de lokala kontakter som arbetats upp under årens gång bidrar till att få hyressättningen att fungera bättre, även om endera part är mer eller mindre missnöjd med systemet som helhet, det gäller i någon bemärkelse att laga efter läge.

I många kommuner runt om i landet har det under det senaste decenniet bedrivits ett arbete med att utveckla hyressättningsystemet, så att det bättre återspeglar hyresgästers preferenser. Modellerna är framtagna på initiativ av hyresmarknadens parter och bygger således på samarbete och kompromissande. I grund och botten har samtliga modeller det gemensamt att hyressättningen bättre ska avspegla hyresgästernas preferenser, vilket ju var tanken med bruksvärdessystemet från början. Med andra ord ges faktorer som läge och förvaltningskvalitet m.m. större vikt då enskilda lägenheter hyressätts jämfört med tidigare.

Hyressättningen blir då samtidigt mer transparent gentemot hyresgästerna jämfört med vad fallet varit tidigare, eftersom det tydligare specificeras vilka parametrar, samt hur tungt varje enskild parameter väger, då lägenheter hyressätts. Modellerna skiljer sig dock en del åt när det gäller den exakta utformningen. Exempelvis utmärker sig den så kallade Malmömodellen för att fästa jämförelsevis stor vikt vid den så kallade lägesfaktorn. Enligt en tidigare undersökning är hyran i genomsnitt ungefär 40 procent högre i stadskärnan än i ytterförorter för jämförbara lägenheter. Att lägesfaktorn väger tungt torde indikera att hyrorna är jämförelsevis marknadsmässiga.³⁸

Idag har systematiska hyressättningsmodeller utvecklats i långt över 100 kommuner. De kommuner som var tidigast med att genomföra differentierad hyressättning inkluderar Göteborg (kvalitetshyra), Malmö,

³⁸ I undersökningen, som omfattar sex större kommuner, däribland Stockholm, Göteborg och Malmö, hävdas att hyresskillnaden mellan innerstad och ytterstad/ytterförort i genomsnitt uppgår till mellan 15-40 procent. Malmö sticker ut bland de undersökta kommunerna med den största skillnaden, medan skillnaden är minst i Stockholm.

Umeå, Norrköping, Linköping, Lund, Nyköping, Södertälje, Gävle, Västerås samt Karlskrona.

Det faktum att aktörerna på marknaden tolkar den nya lagstiftningen för de allmännyttiga bostadsaktiebolagen på ganska fundamentalt olika sätt kan innebära att förhandlingssituationerna blir problematiska. Ett inslag i den nya lagstiftningen som torde bidra till ökad förvirring är det nyskapade begreppet ”affärsmässiga principer”, vilket åtminstone principiellt bör hållas isär från det mer etablerade juridiska begreppet ”affärsmässiga grunder”. Lagstiftaren har valt att lämna tolkningen av lagen till parterna och det innebär att ingen egentligen vet hur lagen ska tolkas – detta får troligen utvecklas i rättspraxisen

4.4 Jämviktshyra och bruksvärdeshyra

Även en ”marknadsmässig tillämpning” av bruksvärdessystemet skiljer sig principiellt från marknadshyra genom att bruksvärdessystemet utgår från den *genomsnittlige* hyresgästens preferenser, medan jämviktshyra (marknadshyra) istället är den hyra som är marknadsklarerande, eller, annorlunda uttryckt, den hyresnivå vid vilken betalningsviljan för hyresgästen ”på *marginalen*” precis motsvarar marginalkostnaden för den ”sist” framställda eller utbudna lägenheten på marknaden. Givet en effektiv marknad innebär marknadshyressättning i princip att välfärdsutfallet, i samhällsekonomiskt hänseende, maximeras på marknaden.

Skillnaden mellan en marknadsmässig bruksvärdeshyra (P_B) och jämviktshyran (P_J) framgår av Figur 4.1 nedan. I figuren har vi även lagt in en tredje hyresnivå (P) som referens. Vi tänker oss att denna hyra, som är lägre än den marknadsmässigt tillämpade bruksvärdeshyran, motsvarar den faktiska ”bruksvärdeshyran” på många lokala bostadsmarknader. Skillnaden mellan dessa hyresnivåer kan förväntas vara störst på marknader där s.k. systematiska (eller differentierade) hyressättningsmodeller antingen inte utvecklats, eller inte tillämpas. Ett belysande exempel är Stockholm, där således denna hyresskillnad kan förväntas vara jämförelsevis stor.³⁹

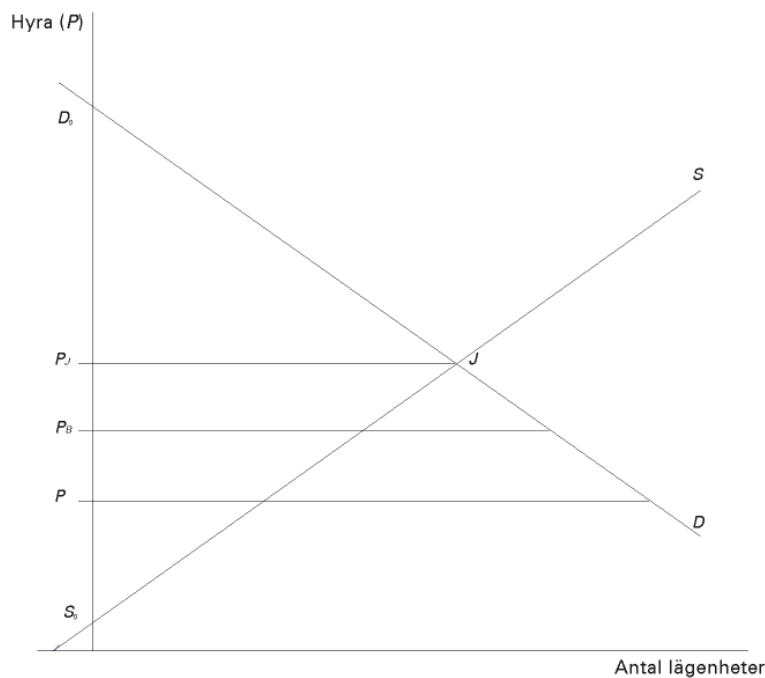
Den marknadsanpassade bruksvärdeshyran understiger i sin tur jämviktshyran främst därför att lägesfaktorn inte tillåts få fullt genomslag i bruksvärdeshyran. Om hyresgästernas preferenser med avseende på lägesfaktorn skulle tillåtas komma till uttryck fullt ut i bruksvärdeshyran, dvs. i samma utsträckning som läget idag påverkar bostadsrättspriser, skulle vi erhålla en väsentligt större hyresspridning med avseende på läge i en stad som Stockholm, där hyrorna i de mest attraktiva lägena sannolikt skulle komma att ligga påtagligt över bruksvärdeshyran – även om vi tänker oss att denna redan är ”marknadsmässig”. I mindre attraktiva områden, samt i andra delar av landet, kan den här skillnaden förväntas vara betydligt mindre. Tidigare studier ger också belägg för att

³⁹ Det är viktigt att påpeka att figur 4.1 är en principskiss för att illustrera de resonemang som förs i detta avsnitt. Det gäller utseende på utbuds- och efterfrågefunktioner. Men det gäller även de olika prislinjernas förhållande till varandra. Man kan till exempel tänka sig att den faktiska hyran – på så kallade svaga marknader – ligger över en hypotetisk jämviktshyra.

skillnaden mellan den tillämpade bruksvärdeshyran och den hypotetiska (skattade) marknadshyran är relativt liten på de flesta håll, med undantag för Stockholm och Göteborg.

I en stad som Stockholm är det uppenbart att läget har mycket stor betydelse, vilket kan utläsas från de prisskillnader på bostadsrätter som finns mellan stadens olika delar.⁴⁰

Figur 4.1 Jämviktshyra och bruksvärdeshyra



P_J : Jämviktshyra
 P_B : Bruksvärdeshyra
 P : Faktisk hyra

En vanlig missuppfattning när det gäller ”marknadshyra” dvs. jämviktshyran i figuren, är för övrigt att den skulle motsvara den högsta betalningsviljan på marknaden.⁴¹ Som påpekats ovan är det istället så att jämviktshyran motsvarar marginalhyresgästens betalningsvilja, och som framgår av figuren är ju denna hyresnivå (P_J) lägre än den maximala betalningsviljan, vilken i figuren motsvaras av punkten D_0 . Alla hyresgäster vars betalningsvilja ligger i spannet mellan jämviktsnivån P_J och D_0 kommer det för det första att erhålla en lägenhet i jämviktslösningen, medan hyresgäster med en lägre betalningsvilja än P_J inte gör det. För det andra kommer samtliga hyresgäster vars betalningsvilja överstiger P_J att göra en ”vinst”, eftersom de betalar en

⁴⁰ Se t ex Svensk Mäklarstatistik; www.maklarstatistik.se

⁴¹ I figuren kommer hyresgästernas olika betalningsvilja till uttryck genom den negativt lutande efterfrågekurvan D . Att kurvan är negativt lutad beror på att hyresgästerna är ”rankade” efter avtagande betalningsvilja. Den positivt lutade utbudskurvan S visar hur utbudet av hyreslägenheter på marknaden beror på hyresnivån.

hyra som är lägre än vad de är beredda att göra. Om man summerar den "vinst" som samtliga dessa hyresgäster gör erhålls vad som brukar kallas konsumentöverskottet. Konsumentöverskottet - som i figuren representeras av den triangelyta som bildas av punkterna P_j , D_0 och J - utgör marknadens bidrag till konsumenternas välfärd i samhällsekonomisk mening.

4.5 Bruksvärdessystemet och tillämpningen

När bruksvärdessystemet infördes 1969 var syftet att efterlikna ett marknadssystem men samtidigt utgöra en spärr mot oskäligen hyror och trygga besittningsrätten⁴². Ett vällovt syfte kan tyckas som de flesta även i dag kan skriva under på. Lagstiftaren utgick från att bruksvärdesprincipens införande skulle medföra att jämförbara lägenheter skulle få lika höga hyror och att, åtminstone på sikt, lägenheterna i hela lägenhetsbeståndet skulle komma att anpassas till varandra med hänsyn till lägenheternas olika standard. Hyrorna skulle således bli bestämda i relation till varandra. Någon anvisning om på vilken absolut nivå hyrorna skulle komma att ligga var dock inte avsedd att åstadkommas. Det finge i stället bestämmas av marknadsläget⁴³. En grundbult i bruksvärdessystemet är också hänsynstagandet till hyresgästernas värderingar. Med "hyresgäster" menas hyresgäster i allmänhet.

Det har gått 45 år sedan bruksvärdesystemet infördes och hyresmarknaden har förändrats sedan dess. På många orter torde hyran i dag vara marknadsmässig och spegla hyresgästernas värderingar, men särskilt på orter där det råder stor efterfrågan på hyresbostäder kan antas att så inte är fallet. Varför har det blivit så - är det bruksvärdessystemet det är fel på eller är det tillämpningen?

Diskussionen om att hyrorna på flera orter dåligt svarar mot hyresgästernas värderingar är inte ny utan har förekommit under olika perioder sedan lång tid tillbaka. I samband med ett förslag 1993 om att ta bort allmännyttan som förstahandsnorm anförde regeringen bland annat följande⁴⁴:

"Som framhölls redan vid bruksvärdessystemets tillkomst skall detta efterlikna ett marknadssystem men samtidigt dels utgöra en spärr mot oskäligen hyror och dels trygga besittningsrätten. Systemet har emellertid kritiserats för att det inte tillämpas på det sätt som var tänkt när det infördes. Bl.a. har de allmännyttiga bostadsföretagen i sin hyressättning inte beaktat vissa faktorer, som t.ex. lägesfaktorn, på ett sätt som stämmer med hyresgästernas värderingar. Eftersom allmännyttan är hyresledande har detta slagit igenom på hyrorna på hela hyresmarknaden. På senare tid har emellertid märkts en tendens att hyressättningen skett med större hänsynstagande till de genomsnittliga hyresgästernas värderingar. Bl.a. har de allmännyttiga bostadsföretagen och hyresgästorganisationerna börjat fästa större vikt vid lägesfaktorn än vad som skett tidigare. Man har också på senare tid kunnat märka att hyresvärdar och hyresgästorganisationer i större utsträckning tar hänsyn till tillgång och

⁴² HRU s. 161, Hyresrättsutredningen eller dess betänkande Bruksvärde, hyresprocess m.m. (SOU 1981:77).

⁴³ Prop. 1968:91, Bihang A s. 188.

⁴⁴ Prop. 1993/94:199 s. 79.

efterfrågan på hyresbostäder i hyresförhandlingarna. Bruksvärdessystemet har härigenom i viktiga avseenden återfått den flexibilitet som ursprungligen åsyftades.”

När det gäller förslaget om ta bort allmännyttan som förstahandsnorm avlogs det då och genomfördes 18 år senare (den 1 januari 2011). Diskussionen om tillämpningen av bruksvärdessystemet har fortsatt efter 1993. År 2003 tillskrev Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna Sverige och SABO bostadsministern angående ”Reformerad hyressättning”. Skrivelsen handlade bland annat om undantag från bruksvärdesprovning för nyproduktionshyror, vilket sedermera genomfördes 2006, men också om hyresförändringar i beståndet. Parterna var överens om att det på vissa orter fanns bristande överensstämmelse med vad hyresgäster i allmänhet anser vara rättvisande hyresnivåer och hyresskillnader. Parterna var även överens om att sådana brister bör rättas till genom successiv anpassning av hyresnivåerna, så att hyresdifferenserna upplevs som rättvisa. Parterna förordade fortsatt arbete med successiv anpassning av hyresnivåerna kombinerat med skyddsregler för befintliga hyresgäster.

I förarbetena till reformerade hyressättningsregler 2011 anförde regeringen bl.a. följande ⁴⁵:

”Det har ibland ifrågasatts om de hyresskillnader som finns mellan olika lägenheter alltid är rimliga från bruksvärdessynpunkt. Framför allt har diskussionen gällt om inte hyresgästernas värderingar av lägenheternas geografiska läge borde ha större genomslagskraft vid hyressättningen.

En av förutsättningarna för en väl fungerande hyresmarknad är att hyresstrukturerna återspeglar bostadskonsumenternas värderingar. Det är därför angeläget att hyresskillnader mellan olika lägenheter motsvaras av skillnader i bruksvärde och att hyressättningen upplevs som rimlig och rättvis. Bruksvärdet avgörs i praktiken i stor utsträckning genom de kollektiva förhandlingar som sker mellan hyresmarknadens parter. Parterna i dessa förhandlingar har därmed stora möjligheter att göra sådana justeringar av hyresstrukturerna som kan vara motiverade. Som utredningen nämner pågår det också arbete på flera håll i landet med att se över hyresstrukturerna inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet. På många orter har det bildats lokala hyreskommittéer där företrädare för hyresgästorganisationer, bostadsföretag och privata hyresvärdar gemensamt arbetar med att ta fram hyressättningsmodeller där lägenheternas bruksvärde kommer bättre till uttryck. I dessa modeller ges bl.a. läget ökad betydelse men även andra faktorer läggs till grund för hyressättningen. Sådan systematisk hyressättning, där de lokala parterna bestämmer vilka egenskaper hos lägenheterna som ska påverka hyran, förekommer t.ex. i Malmö, Göteborg, Umeå, Linköping och Norrköping.

En korrekt satt hyra avspeglar hyresgästernas gemensamma värderingar om vad som är god kvalitet i boendet. Regeringen ser därför positivt på det arbete som pågår för att åstadkomma en sådan hyressättning. Det är angeläget att hyresmarknadens parter fortsätter sin gemensamma översyn av hyresstrukturerna och justerar hyresnivåer som är mindre välgrundade. Gällande lagstiftning ger ett betydande utrymme för att inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet träffa överenskommelser om att reformera hyresstrukturerna. Mot bakgrund av det arbete som påbörjats finns det goda skäl att anta att motiverade förändringar även fortsättningsvis kan åstadkommas av hyresmarknadens parter. Det finns därför ingen anledning att föreslå att det i lagtexten ska uttryckas närmare vilka

⁴⁵ Prop. 2009/10:185 s. 66 ff.

faktorer som bör tillmätas betydelse vid bruksvärdesbedömningen eller att närmare klargöra dessa faktorer närmare innebörd.

Ansvar för hyressättningen bör således även framledes ligga på de lokala parterna på hyresmarknaden.”

Diskussionen om att hyressättningen inte avspeglar hyresgästernas värderingar har således förts sedan lång tid tillbaka och den dåvarande regeringen 1993 liksom den nuvarande regeringen har också tagit upp denna problematik. Regeringen har då liksom nu anfört att det lokalt har påbörjats ett arbete mot större hänsynstagande till hyresgästernas värderingar och regeringens inställning har varit och är att denna anpassning är en fråga för marknadens parter.

Att debatten fortfarande är högst aktuell tyder på att det fortfarande finns brister i hur långt anpassningen har kommit i olika delar av landet. Klart är dock arbetet med så kallad systematisk hyressättning har ökat sedan 1993 och på många orter arbetar bostadsmarknadens parter för att hyran bättre ska spegla hyresgästernas värderingar.

Dock är det så att där problemen på hyresmarknaden är som störst och där hyresanpassningen behövs som allra bäst, nämligen i Stockholm, står detta arbete stilla. I stället tvistar parterna huruvida de har kommit överens om den s.k. Stockholmsmodellen eller inte.

Nybyggarkommissionen tar i sin rapport den 20 februari i år⁴⁶ upp det arbete med systematiserade hyror som pågår på många håll i landet. Nybyggarkommissionen menar att Stockholms stad behöver få en modell för systematiserade hyror, en Stockholmsmodell. Kommissionen säger i detta sammanhang att det är Stockholms kommunalpolitikerns ansvar att använda de medel de har, bland annat kontrollen över allmännyttan, för att genomdriva en ny Stockholmsmodell. I ett annat förslag vill kommissionen ”sätta tryck på parterna på hyresmarknaden”. I detta förslag säger Nybyggarkommissionen att ”samarbetsmodeller för hyressättning mellan hyresmarknadens parter är ett sätt att komma runt en del av de problem som bruksvärdessystemet innebär. Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen bör komma överens om rationella modeller för hyressättning regionalt. Lägesfaktorn måste få stort genomslag i sådana överenskommelser. Det vilar ett stort ansvar på parterna att komma överens.” Av reaktionerna på kommissionens förslag kan nämnas att bland annat SABO har välkomnat att det införs en modell som gör att man får systematisk hyressättning även i huvudstaden⁴⁷.

Om nuvarande hyressättningssystem på sikt ska överleva är det, som Boverket ser det, nödvändigt att det arbete med systematisk hyressättning som påbörjats på många håll i landet fortsätter och att ett sådant arbete framför allt återupptas i Stockholm för att få en hyresstruktur som bättre motsvarar hyresgästernas värderingar. Under förutsättning att en eventuell framtida utvärdering kommer fram till att det fortfarande finns brister i överensstämmelse mellan hyror och hyresgästernas värderingar anser Boverket att det troligen inte finns någon annan lösning än att ytterligare reformera systemet.

⁴⁶ Nybyggarkommissionen 2014-02-20, En bostadspolitisk agenda för Sverige – 63 förslag för ökat byggande.

⁴⁷ <http://www.sabo.se/aktuellt/nyheter>

5 Hyror

Vi ska i detta och nästa kapitel fokusera på vilka effekter det svenska hyressättningssystemet får. Syftet med denna rapport är inte att i detalj studera hyresnivåer och hyresdifferenser utan hur hyressättningssystemet i stort fungerar. Vi ska dock i innevarande kapitel kort diskutera utfallet av hyresförhandlingarna – det vill säga hyrorna – medan vi i nästa kapitel ska diskutera andra effekter som systemet kan få på skilda delar av bostadsmarknaden.

Det är inledningsvis värt att påpeka att hyrorna inte enbart är ett resultat av bruksvärdessystemet, vilket det emellanåt framstår som i den allmänna debatten. Hyror som sätts idag är resultatet av samspel mellan bruksvärdessystemet och det kollektiva förhandlingssystemet. Det kan argumenteras för att dagens hyror även är ett resultat av det tidigare regelverket med allmännyttan som hyresledande.⁴⁸

5.1 Hyror 1980-2012⁴⁹

Som synes från figur 5.1 låg den genomsnittliga årliga kvadratmeterhyran på ungefär 100 kronor 1975. Denna har ökat till drygt 965 kronor år 2012. Den genomsnittliga månadshyran har ökat från 513 kronor år 1975 till 5 357 kronor år 2012. Detta innebär en genomsnittlig årlig ökning på knappt sex procent.

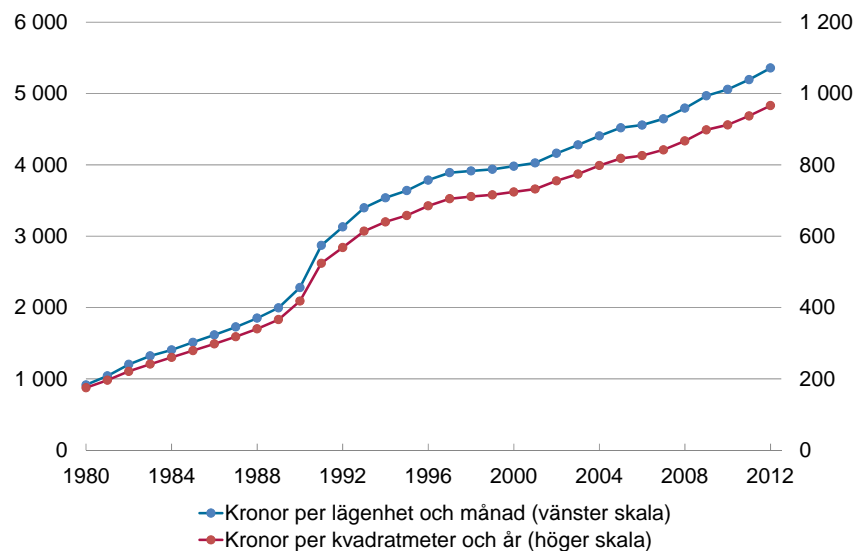
Vilket illustreras i figur 5.1 har ökningstakten varit långt ifrån jämn över åren. För att tydligare belysa detta tittar vi även på hyresförändringar de enskilda åren. Som synes i figur 5.2 på nästa sida har hyreshöjningarna varit relativt måttliga sedan mitten av 1990-talet. Efter år 1995 har hyreshöjningarna endast varit över 4 procent under ett enskilt år – 1996. Den genomsnittliga höjningen har under perioden 1995-2012 varit 2,3

⁴⁸ För en utmärkt diskussion om samspelet mellan de olika delarna i hyresförhandlingssystemet – låt vara med förbehållet att det rör sig om förhållanden som gällde före den nya lagstiftningen från 2011 – se SOU 2000:33.

⁴⁹ Detta avsnitt är till stor del en uppdatering i materialet i Boverket (2010).

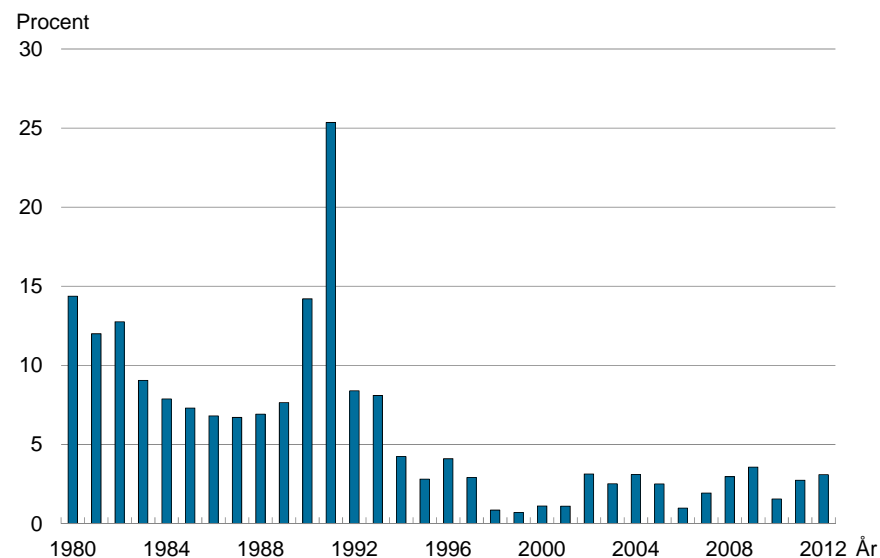
procent per år. Under 1980-talet och början på 1990-talen var höjningarna betydligt högre med toppar i samband med skattereformen 1990/1991.⁵⁰

Figur 5.1 Hyror 1980-2012.



Källa: SCB

Figur 5.2 Procentuella nominella hyreshöjningar, 1980-2012.



Källa: SCB

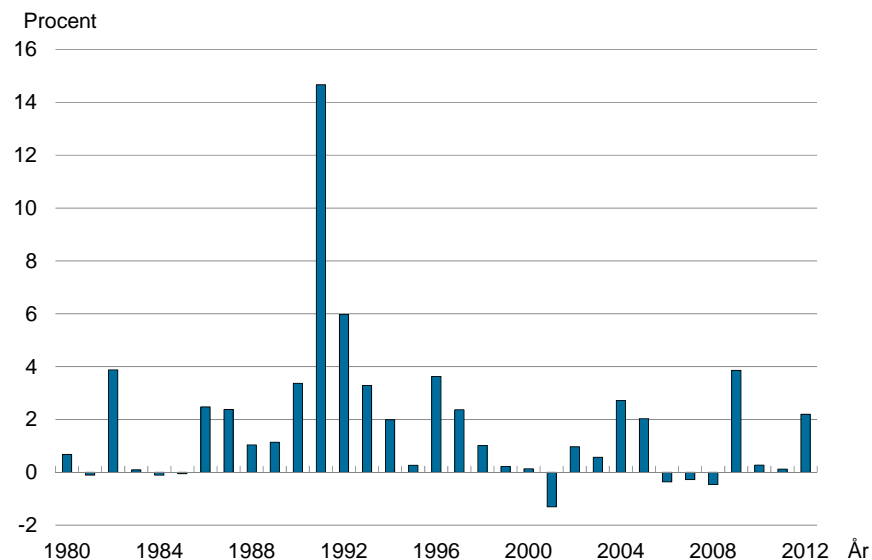
I mitten av 1990-talet skedde en omläggningen av den ekonomiska politiken som gjorde inflationsmålet till norm för penningpolitiken. Detta innebar att den allmänna prisnivån kom att stiga betydligt mindre än tidigare vilket även fått genomslag på de nominella hyrorna.

Även om det på kort sikt är lätt att fokusera på nominella förändringar är det över tiden de reala förändringarna som är det intressanta. Höga

⁵⁰ Under 1990 och 1991 ökade hyrorna med ungefär 14 respektive 25 procent.

reala hyreshöjningar över tiden innebär, allt annat lika, att hushållen måste lägga en större del av sina inkomster på hyrorna. I samband med skattereformen steg dock hyrorna kraftigt även med reala mått. Under de två åren 1991 och 1992 steg hyrorna sammanlagt med över 20 procent realt sett.

Figur 5.3 Procentuella reala hyreshöjningar 1980-2012.



Källa: SCB samt egna beräkningar

Totalt under perioden 1980-2012 var den genomsnittliga reala höjningen knappt 2 procent per år. För perioden 1995-2012 sjönk höjningen till i genomsnitt 1,0 procent per år. År 2009 ökade de reala hyrorna med i genomsnitt 3,9 procent vilket var den största ökningen sedan 1992. Även 2012 ökade hyrorna betydligt i reala termer. För att generalisera något har de höga reala ökningarna under den senaste 15-årsperioden – de år det varit sådana – sammanfallit med låg inflation. Det är låg inflation inte exceptionellt höga nominella höjningar som varit orsaken. För att tydliggöra den reala utvecklingen visas hyrorna för ett antal år omräknat till 2012 års priser (se tabell 5.1).

Tabell 5.1 Hyror i 2012 års priser

	1980	1990	2000	2010	2012
Årshyra per kvadratmeter	550	632	872	944	966
Månadshyra per lägenhet	2 875	3 446	4 797	5 235	5 357

Källa: SCB samt egna beräkningar

5.2 Platt hyresstruktur?

Den hyresstruktur vi fått i Sverige är beroende av utfallet av de kollektiva förhandlingarna. Frågan om vi har en alltför platt hyresstruktur i Sverige och detta är en brist i det svenska systemet diskuteras frekvent och – inte förvånande – har olika aktörer olika syn på detta. Det har dock historiskt varit ett faktum att byggåret spelat mycket stor roll vid hyressättningen.

Detta torde – allt annat lika – leda till en plattare hyresstruktur än om hushållens preferenser spelat en större roll.

Hyresstrukturen kan givetvis ses på från en rad infallsvinklar. Hur ser hyresstrukturen ut i en kommun, i olika län etc.?

Genom att titta på genomsnittshyror i de kommunala bostadsbolagen kan man erhålla en viss bild av hur hyresstrukturen ser ut.

Tabell 5.2 Genomsnittlig hyra per kvadratmeter i kommunala bostadsbolag 2013⁵¹

Län	Hyra	Min.	Max.	Diff.
Stockholm	1 056	935	1 200	28 %
Uppsala	1 042	900	1 093	21 %
Skåne	993	834	1 075	29 %
Gotland	978			
Västra Götaland	964	735	1 040	42 %
Halland	953	843	1 038	23 %
Östergötland	944	767	999	30 %
Örebro	927	885	941	6 %
Södermanland	926	849	1 128	33 %
Kronoberg	925	787	1 044	33 %
Västmanland	925	776	945	22 %
Västernorrland	924	846	981	16 %
Dalarna	920	819	968	18 %
Västerbotten	916	601	963	60 %
Kalmar	912	786	1 017	29 %
Blekinge	905	829	943	14 %
Gävleborg	900	861	940	9 %
Norrbottn	884	800	944	18 %
Värmland	872	735	950	29 %
Jönköping	872	747	947	27 %
Jämtland	867	807	1 063	32 %
Riket	964			

Källa: SABO

Not: Min. och max. är den lägsta respektive högsta genomsnittshyran i ett SABO-företag i det aktuella länet.

Som synes från ovanstående tabell finns det skillnader i genomsnittshyror mellan länen. Stockholms län som har de högsta genomsnittshyrorna ligger i storleksordningen 10 procent högre än riksgenomsnittet. Mellan Stockholms län och Jämtlands län skiljer drygt 20 procent. Vilket också kan utläsas från tabellen finns även tydliga skillnader inom länen. Att utifrån dessa siffror försöka säga något om dessa skillnader är bra eller dåliga är givetvis inte möjligt – det finns alltför många aspekter av saken. Men vad som sägas är att om hyressättningen vore mer marknadsbaserad skulle säkerligen skillnaderna – åtminstone mellan länen – vara betydligt större.

Detta säger ju givetvis inget om hur strukturen inom en kommun ser ut. Det är värt att notera att hyresmarknadens parter tycks vara oense om hur strukturen faktiskt ser ut. I exempelvis Stockholm hävdar

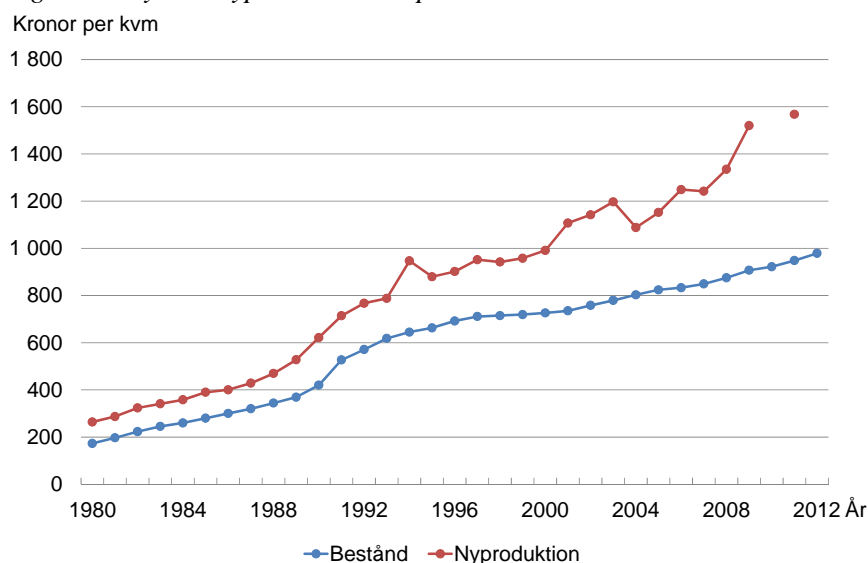
⁵¹ <http://www.sabo.se/kunskapsraden/hyror/hyror2013/Sidor/default.aspx> Länk tillgänglig 2012-02-13.

hyresgästföreningen att prisskillnaden mellan en hyreslägenhet i Stockholms innerstad och en lägenhet i ytterförort är 30 procent. Från Fastighetsägarna hävdar man att skillnaden är betydligt mindre.

5.3 Hyror i nyproduktionen

Vilket beskrivits i avsnitt 3.2 finns ett alternativt regelverk för hyressättning i nyproducerade lägenheter. Det finns sedan 1 juli 2006 möjligheter att ej använda bruksvärdessystemet under de första 15 åren. I figur 5.4 illustreras utvecklingen av hyrorna i beståndet respektive hyrorna i nyproduktionen.

Figur 5.4 Hyror i nyproduktion respektive bestånd



Källa: SCB

Hyrorna i nyproduktionen har historiskt legat högre än i beståndet. Det finns flera skäl till detta men ett av skälen torde vara att byggåret historiskt varit mycket tungt vägande vid hyresförhandlingarna. Vilket illustreras i tabell 5.3 har nyproduktionshyrorna i förhållande till hyrorna i beståndet ökat väsentligt sedan det nya regelverket infördes år 2006.

Tabell 5.3 Nyproduktionshyran i procent av hyran i beståndet

	2 rum och kök	3 rum och kök
1990-2006	139,5	141,8
2007-2011	158,0	160,2

Källa: SCB samt egna beräkningar

Det bör dock noteras att långt i från alla hyror i nyproduktionen sätts enligt presumtionsprincipen. Enligt en undersökning från Hyresgästföreningen⁵² var andelen presumtionshyror under perioden 2007-2013 33 procent. Andelen hyror som sattes enligt bruksvärdessystemet var 50 procent och andelen där hyresvärden själv

⁵² Se Hyresgästföreningen (2013).

bestämt hyrans storlek var 12 procent. 5 procent var i denna undersökning under förhandling. Liknande siffror presenteras i en undersökning som tidningen Hem och Hyra gjorde hösten 2012.⁵³ Se vidare bilaga 2 för en mer ingående diskussion angående presumtionshyror.

5.4 Andrahandshyror

Vilket beskrivits i avsnitt 3.3 gäller – sedan februari 2013 – ett annat regelverk vid uthyrning av bostadsrätter och äganderätter. Det saknas officiell statistik över andrahandshyror.⁵⁴ Den statistik som finns tillgänglig bygger på statistik från uthyrningssajter som Blocket och Bostad direkt. Enligt denna statistik tycks andrahandshyrorna ökat betydligt sedan införandet av den nya lagstiftningen. Det måste dock noteras att det ur denna statistik inte går att särskilja huruvida det gäller uthyrning av hyresrätter i andra hand eller uthyrning av bostadsrätter och äganderätter i andra hand. Dessutom är det i denna statistik endast möjligt att få fram begärda hyror – det vill säga vilka de faktiska hyror som betalas vet man inget om.

⁵³ Här var siffrorna 32 procent presumtionshyror, 55 procent bruksvärdeshyror och 13 procent hyror satta av hyresvärden.

⁵⁴ Boverket har haft i uppdrag att utreda möjligheterna för en fördjupad hyresstatistik bland annat vad gäller andrahandshyror, se Boverket (2013c).

6 Vilka andra effekter ger dagens hyressättningsystem?

I föregående kapitel studerade vi kort vilket utfall hyressättningsystemet fått i form av vilka hyror som sätts. Vi ska fortsätta med att i detta kapitel diskutera vilka andra effekter det får. Vi ska i tur och ordning gå igenom ett antal effekter – såväl positiva som negativa – som ofta tas upp i samband med att det svenska hyressättningsystemet diskuteras. I detta kapitel diskuterar vi framförallt vad det *vanliga* hyressättningsystemet inneburit. Regelverket för uthyrning av privatbostäder i andra hand har ännu bara varit i drift i ett år varför det: (i) är svårt att ännu dra några slutsatser från det och (ii) det saknas statistik.

Det är viktigt att inledningsvis notera att ett flertal av de effekter som tas upp i innevarande kapitel (avsnitt 6.1 – 6.10, i stor utsträckning de effekter som kan beskrivas som negativa) företrädesvis uppträder på attraktiva marknader. Med andra ord är det effekter som kan identifieras utifrån ett ekonomiskt perspektiv då de faktiska hyrorna ligger under jämviktshyrorna. Dessa effekter skulle således minska med ett hyressättningsystem som i högre utsträckning än det nuvarande tillät efterfråge- och utbudsförhållanden slå igenom i hyressättningen.

Det är viktigt att poängtera att i hur hög grad dessa effekter skulle förändras (minskas) beror på hur ett alternativt system skulle vara utformat.

6.1 Inledning

Alla former av regelverk får givetvis effekter i samhället, det är ju själva syftet. Då det gäller hyressättningsystemet är det ofta svårt att – åtminstone i detalj – avgöra vilka effekter det får. Analysen görs oftast gentemot den alternativa hypotesen om en ”fri marknad”. På ett område som rör så många människors väl och ve som på hyresmarknaden är en helt fri marknad, med ett minimalt regelverk, troligen inte ett alternativ. Någon typ av besittningsskydd är fundamentalt, och existerar troligen i någon form, på de allra flesta hyresbostadsmarknader.

Det svenska hyressättningsystemets huvudbeståndsdelar, det vill säga bruksvärdessystemet och det kollektiva förhandlingsystemet, samspelar i praktiken med varandra. Medan avsikten med bruksvärdessystemet kan sägas vara att uppnå en hyresspridning mellan lägenheter baserat på olika egenskapsfaktorer som storlek, standard och läge, så bidrar det kollektiva förhandlingsystemet till en mer komprimerad hyressättning. Även om den här beskrivningen är principiellt riktig behöver den ändå i praktiken nyanseras. Anledningen är främst att bruksvärdessystemet som sådant inte har tillämpats på det marknadsmässiga sätt som det var tänkt vid systemets tillkomst i slutet av 60-talet. Systemet var således tänkt att leda till hyror som avspeglade hyresgästers preferenser med avseende på till exempel standard och läge. I praktiken har emellertid de allmännyttiga kommunala bostadsföretagens självkostnader varit styrande för hyressättningen i samband med de årliga hyresförhandlingarna. När det sedan gäller fördelningen av de årliga hyreshöjningarna på enskilda lägenheter har byggåret ofta varit styrande.

Bilden ser dock annorlunda ut idag då allmännyttans ledande roll när det gäller hyressättningen är avskaffad och genom att många kommuner utvecklat sina respektive bruksvärdessystem i en riktning så att de bättre överensstämmer med hur det ursprungligen var tänkt att fungera. Man talar i sammanhanget om systematiska hyressättningsmodeller, differentierad hyressättning m.m.

Vid en genomgång av hyresnivåerna finner vi att det råder relativt små skillnader mellan olika län. Vidare är det en påfallande liten, visserligen varierande, hyresspridning på regional och lokal nivå. Den ”platta” hyresstrukturen som etablerats i riket tyder på att det kollektiva förhandlingsystemet motverkat den ökade hyresspridning som bruksvärdesprincipen i sig syftar till. I vissa kommuner, som Stockholm, ligger även de genomsnittliga hyresnivåerna otvivelaktigt under jämviktsnivån. Det leder – enligt ekonomisk teori och en omfattande empirisk forskning – till en rad välkända problem, såsom svarthandel, effektivitetsförluster i form av minskat konsumentöverskott, ökad bostadsbrist, insider-outsider-problematik m.m. I kapitlet diskuterar vi hyressättningsystemets effekter i dessa hänseenden och ur ett jämförande perspektiv, där alternativet är ett mer marknadsmässigt, om än opreciserat hyressättningsystem. Å andra sidan har systemet skapat ett gott besittningsskydd åt sittande hyresgäster. Inte sällan förekommer att hyressättningsystemet även rättfärdigas på segregationsrelaterade grunder. Bortsett från att systemet aldrig var tänkt att bidra till minskad segregation är det dessutom mycket tveksamt om det finns några sådana effekter att tala om överhuvudtaget.

Även om hyressättningsystemet är att betrakta som ett bostadspolitiskt verktyg är det vanskligt att värdera systemets effekter gentemot bostadspolitiska mål (se kapitel 7 nedan). Ett skäl till detta är att det framstår som något oklart hur långtgående ambitioner som egentligen funnits med systemet. Otvivelaktigt är det dock så att systemet fungerat som ett effektivt besittningsskydd – i såväl juridiskt som ekonomiskt hänseende – för sittande hyresgäster – alldeles oberoende av vilka inkomstförhållanden dessa har. Systemet har således varit väl avpassat för de som lyckats komma över förstahandskontrakt och som bor kvar

under längre tid (hyresmarknadens insiders; se nedan) men möjligen sämre avpassat för att tillgodose andra, mer lätttröliga hyresgästkategoriernas intressen.

6.2 Svarta marknader

Ett välkänt faktum då priser ligger under jämviktspriser är att det uppstår så kallade svarta marknader. Svarthandeln med attraktiva hyreskontrakt skulle således upphöra om hyran istället sattes så att den fullt ut motsvarade betalningsviljan. Omfattningen av den svarta marknaden är svårare att uppskatta. Det ligger givetvis i sakens natur att det är svårt att mäta hur stor denna illegala marknad är. Olika bedömare kommer med ganska olika bilder. Fastighetsägarna menade i en rapport från 2006 att den olagliga byteshandeln med lägenhetskontrakt uppgick till 1,2 miljarder per år, enbart i Stockholm.⁵⁵ Det ska dock tilläggas att Fastighetsägarna tillstår att beräkningarna innehåller stora osäkerheter.

Hyresgästföreningen har visat skepsis mot dessa beräkningar och menar på att det är svårt att uttala sig om omfattningen. Professor Hans Lind resonerar i samma banor, men säger samtidigt att hans uppfattning är att det rör sig om något hundratal affärer per år.⁵⁶

Vi nöjer oss med att i detta sammanhang konstatera att det på vissa orter existerar en svart marknad och att ju längre i från en jämviktshyra den aktuella hyran ligger desto större är incitamenten för att en svart marknad uppstår.

6.3 Fördelning mellan upplåtelseformer (ombildning)

Frågan om ombildningar till bostadsrätter är ofta en central aspekt då effekter av hyressättningssystemet diskuteras. Under perioden 1991-2012 ombildades närmare 180 000 hyresrätter till bostadsrätter. Det är tämligen uppenbart att denna utveckling underhållits av de skillnader i värdering som funnits mellan bostadsrättsmarknaden och hyresmarknaden. Både fastighetsägaren och hyresgästerna tjänar nämligen på att lämna hyresmarknaden i områden där de faktiska hyresnivåerna ligger klart under vad hushållen på marknaden är villiga att betala. För hyresgästerna kan motivet att ombilda dessutom handla om att man vill skydda sig mot hyreshöjningar i samband med en eventuell marknadsanpassning av hyrorna.⁵⁷

Exakt hur stor del av dessa hyresrätter som inte skulle ha omvandlats till hyresrätter vid en friare hyressättning är givetvis omöjligt att säga – det beror, åtminstone delvis, på hur höga hyror det skulle vara möjligt att ta ut. Om hyresnivå legat nära en jämviktsnivå skulle de ekonomiska

⁵⁵ Fastighetsägarna (2006).

⁵⁶ Se Boverket (2011b).

⁵⁷ Lind och Lundström (2007), s 37.

motiven för ombildning varit små. Givetvis spelar även nivån på bostadsrättspriserna en stor roll i detta sammanhang.⁵⁸

Det måste även noteras att det finns en politisk aspekt av detta. I Stockholm har det funnits en politisk vilja att omvandla hyresrätter till bostadsrätter. Det allmännyttiga beståndet minskade med ungefär 40 000 lägenheter i Stockholms stad mellan 1990 och 2012. I Göteborgs stad och i Malmö stad ökade allmännyttan under samma period sitt bestånd med cirka 15 000 respektive cirka 3 500 bostäder.

Det faktum att det existerar en svarthandel samt att omvandlingen av hyresrätter till bostadsrätter varit så pass omfattande visar på att de hyror som tas ut ligger under jämviktshyrorna. Då vi konstaterat att genomsnittshyrorna – åtminstone på vissa lokala bostadsmarknader – ligger under vad som skulle betecknas som jämviktshyror ur ett marknadsperspektiv går vi vidare och diskuterar ett antal andra effekter som detta faktum ger.

6.4 Effektivitetseffekter

Trots att hyressättningsystemet inte sätter ett tak för hyresnivån medför det i praktiken ändå att hyrorna ligger under jämviktsnivån på flera av de mest attraktiva delarna av den svenska hyresbostadsmarknaden. På dessa marknader medför dagens hyressättningsystem effektivitetsförluster i form av minskade konsumentöverskott, dels på grund av att utbudet av hyreslägenheter möjligen blir lägre jämfört med det samhällsekonomiskt optimala utbudet som framställs vid jämviktshyror, men framförallt på grund av att det befintliga beståndet utnyttjas ineffektivt på grund av inlåsnings effekter och att bostäderna företrädesvis fördelas utifrån andra principer än betalningsvilja.

En viktig aspekt när man värderar effekter av olika former av hyreskontroller är tidsdimensionen. I samband med speciella krissituationer kan det på kort sikt finnas uppenbara fördelar ur fördelningspolitiskt perspektiv att införa någon form av prisreglering, i syfte att skydda hyresgäster mot kraftiga hyreshöjningar i samband med en bristsituation. Detta är också anledningen till att en lång rad länder, däribland Sverige, införde hyresregleringar under andra världskriget. Men ju längre tid hyreskontrollen blir kvar, ju mer tongivande blir nackdelarna i form av negativa utbudseffekter och minskade konsumentöverskott.⁵⁹

Då det befintliga hyressättningsystemet gör att hyrorna, på en del lokala bostadsmarknader, ligger under jämviktshyrorna uppstår på dessa marknader liknande problem som vid en formell hyresreglering. Exempelvis uppstår välfärdsförluster (effektivitetsförluster) i form av minskade konsumentöverskott, vilket kan analyseras med vedertagna modeller inom ramen för nationalekonomisk välfärdsteori. Tidigare studier som försökt skatta effektivitetsförlusternas storlek med sådan metodik visar att det handlar om i storleksordningen miljardbelopp i

⁵⁸ Dagens hyressättningsystem – eller tillämpningen av det – har troligen en prisdrivande effekt på bostadsrätter, även om det oss veterligen inte gjorts någon studie som klarlagt ett sådant samband.

⁵⁹ Se t ex Englund, P. (1996) i Antoni, N. (red.).

årliga effektivitetsförluster.⁶⁰ Cirka tre fjärdedelar av dessa förluster är koncentrerade till Stockholm, medan Stockholm och Göteborg tillsammans svarar för ca 90 procent. För flertalet andra kommuner indikerar dock tidigare gjorda studier att hyresnivåerna genomsnittligt sett ligger relativt nära jämviktshyrorna.⁶¹

Tidigare studier⁶² har visat att hyressättningssystemet även orsakar effektivitetsförluster på svaga/vikande bostadsmarknader. Typiskt för dessa marknader är utbudsöverskott och betydande vakanser i inte minst allmännyttans hyresbestånd. Hyressättningssystemet har här möjliggjort att hyrorna kunnat hållas uppe över jämviktsnivån, vilket skapat ökade problem med vakanser. Även om det finns studier⁶³ som indikerar att substitutkonkurrensen från andra ägandeformer (främst småhusmarknaden) är effektivt verkande på dessa marknader - vilket i sig borde ha bidragit till en hyrespress, dvs. i riktning mot jämviktsnivån - är det samtidigt ett faktum att hyressättningen utmärks av rigiditet och dålig anpassning till utbud och efterfrågeförhållanden även på dessa marknader. De ökade vakansproblemen har typiskt sett hanterats genom statligt subventionerade rivningar av svåruthyrda bestånd, samtidigt som hyresnivåer över jämviktsnivån då kunnat upprätthållas i kvarvarande bestånd. Hyressättningssystemet har på så vis gett upphov till negativa samhällsekonomiska effekter också på svaga bostadsmarknader vid sidan av de mer välkända effekterna som uppstår på marknader med efterfrågeöverskott. Någon skattning av hur stora effektivitetsförluster som hyressättningssystemet på detta sätt förorsakat – och eventuellt alltjämt förorsakar - på svaga bostadsmarknader har emellertid - så vitt Boverket kunnat utröna - aldrig gjorts.

6.4.1 Utnyttjande av beståndet (inlåsnings effekter)

Då de faktiska hyrorna ligger under jämviktshyrorna försämras hyresmarknadens funktionssätt bland annat genom att ”insiders” (se vidare avsnitt 6.6) ges incitament att överkonsumera boende samtidigt som presumtiva hyresgäster med högre betalningsvilja stängs ute från marknaden. Faktum är att den helt övervägande delen, eller ca 90 %, av de effektivitetsförluster som sammanhänger med hyressättningen och som beräknats i ovan citerad rapport, hänförs till hur beståndet utnyttjas.

6.4.2 Transaktionskostnader

På hyresmarknaden förekommer transaktionskostnader exempelvis i form av sökkostnader. Transaktionskostnader är dock ett mindre problem på hyresmarknaden jämfört med marknaderna för ägda bostäder. Det kollektiva förhandlingssystemet innebär i sig minskade transaktionskostnader, och därmed effektivitetsvinster, jämfört med ett system där hyrorna förhandlas på individuell basis. Å andra sidan tar kollektiva förhandlingar inte hänsyn till att hyresgästers preferenser är idiosynkratiska, det vill säga betalningsviljan varierar hyresgäst för

⁶⁰ Se Boverket (2013b) och Andersson och Söderberg (2012).

⁶¹ Se Boverket (2013b) för en diskussion om antaganden och beräkningar.

⁶² Se till exempel Wilhelmsson m.fl. (2011).

⁶³ Se till exempel Atterhög och Lind (2003).

hyresgäst – förhandlingarna sker så att säga över huvudet på de enskilda hyresgästerna. Effektivitetsvinsterna med en kollektiv förhandlingsordning ska således vägas mot de välfärdsförluster som uppkommer vid en eventuell avvikelse mellan de förhandlade hyrorna och hyresgästernas betalningsvilja.

6.4.3 Minskad rörlighet på arbetsmarknaden

En särskild konsekvens av höga transaktionskostnader kan bli att rörligheten på arbetsmarknaden minskar. Om det är svårt att få tag på lämpliga bostäder, får arbetssökande mindre möjligheter att flytta till just de orter som de behöver, vilket innebär ett samhällsligt slöseri med resurser. Denna fråga är aktuell i dagsdebatten. Det är dock inte klart i vilken utsträckning dagens hyressättningsystem orsakar detta.⁶⁴

6.5 Fördelningseffekter (rättviseeffekter)⁶⁵

Ett system som medför att hyrorna ligger under jämviktsnivån leder till omfördelning av resurser från fastighetsägare till hyresgästsidan. Dessutom leder det till omfördelningar inom hyresgästkollektivet. I avsnitt 6.7 diskuteras effekter på segregationen mer specifikt. I samtliga dessa avsnitt beskriver vi effekterna ur ett jämförande perspektiv, där ett mer marknadsmässigt system utgör referensalternativet.

6.5.1 Fördelning mellan hyresgäster och fastighetsägare

Ett mer marknadsmässigt system skulle innebära en inkomstöverföring från hyresgästkollektivet till fastighetsägarna. Denna oönskade effekt av en hyressättningsreform diskuterades redan på 1960-talet i samband med att en proposition om hyresregleringens avveckling då lades fram. Men eftersom det inom ramen för propositionen inte fanns någon lösning på hur detta skulle hanteras drog dåvarande finansminister Gunnar Sträng tillbaka propositionen.

I debatten som omgärdade förslaget till avveckling föreslogs bland annat att inkomstöverföringen skulle beskattas, och att de beskattade medlen skulle användas för att kompensera de hyresgäster som annars skulle drabbas ekonomiskt av en reform. Frågan om hur befintliga hyresgäster, vilka byggt sin boendesituation och privatekonomi på antagandet att bruksvärdessystemet ska bestå, ska hanteras vid en eventuell reformering är naturligtvis lika aktuellt nu som då. En viktig utgångspunkt för en lyckad omreglering är nämligen att övergångsproblemen hanteras på ett tillfredställande sätt, vilket i sak betyder att de hyresgäster som skulle drabbas av hyreshöjningar vid en omreglering kompenseras enligt pareto-kriteriet, det vill säga på det ena eller andra sättet ersätts så att de hålls skadelösa vid en förändring.

⁶⁴ Det finns en annan aspekt av detta också. Det gäller frågan om – vid ett mer marknadsanpassat system – människor med relativt låga inkomster men med viktiga samhällsliga funktioner har möjlighet att bo i innerstäderna. Diskussionen förs för närvarande exempelvis i Danmark.

⁶⁵ Dessa fördelningseffekter diskuteras relativt ingående i exempelvis Persson (1990).

6.5.2 Fördelning inom hyresgästkollektivet

En mer marknadsmässig hyressättning skulle innebära att lägenhetsbeståndet i större utsträckning fördelas i enlighet med hyresgästernas betalningsvilja. Enkelt uttryckt kommer hyrorna stiga, i vissa fall påtagligt, i mer attraktiva lägen medan hyrorna kan sjunka i mindre attraktiva lägen. Det blir en större hyresspridning med avseende på läge jämfört med idag. Hyresgästerna i mer perifera lägen kan därför sägas vara vinnare medan de som idag sitter på attraktiva hyreskontrakt förlorar på en reform, såvida inte dessa kompenseras på något sätt.

6.6 Insider/outsider problematiken

Nationalekonomerna Assar Lindbeck och Dennis Snower utvecklade under 1980-talet insider-outsider-teorin. Modellen ger en förklaring till varför det finns arbetslöshet. Om arbetsmarknaden skulle ha fungerat som andra marknader hade lönerna bestämts i jämvikt mellan utbud och efterfrågan, men i stället ligger lönerna högre än så. Orsaken är att de som redan är anställda (insiders) har en starkare förhandlingsposition än de som är arbetslösa (outsiders). Ifall arbetsgivarna överväger att anställa arbetslösa till lägre löner skulle de som redan arbetar kunna motarbeta detta. Eftersom de redan anställda besitter företagsspecifika kunskaper skulle det vara förenat med stora kostnader för arbetsgivaren att byta ut dem mot billigare outsiders, och hoten är därför trovärdiga. Detta skulle förklara varför det finns arbetslöshet genom att lönerna drivs upp över jämvikten.

Insider-outsider-teorin är även tillämpbar på bostadsmarknaden, och uppstår här som en konsekvens av att hyressättningssystemet håller nere hyrorna under jämviktsnivån på en del marknader. I enlighet med teorin utgörs insiders i detta fall av alla som har förstahandskontrakt på lägenheter för vilka den faktiska hyran understiger jämviktshyran. Insiders tenderar enligt tidigare forskning (jämför avsnitt 6.7 nedan) att vara ensamstående, äldre personer med svensk bakgrund samt med goda inkomstförhållanden och kontakter m.m. Outsiders är inte sällan unga människor som ska göra sin debut på bostadsmarknaden, men också studenter, olika lätttröliga grupper samt personer med annan etnisk bakgrund. I mångt och mycket är det samma grupper som är outsiders på såväl arbetsmarknaden som bostadsmarknaden.⁶⁶

Det finns de som menar att dagens hyresmarknad i än högre grad än arbetsmarknaden är anpassad för att tillgodose insiders intressen. Medan staten genom bland annat Medlingsinstitutet engagerar sig för en fungerande lönebildning på arbetsmarknaden, har statsmakterna gett parterna på hyresmarknaden fritt spelrum att inom ramen för de kollektiva förhandlingarna själva bestämma över hyressättningen. Detta leder i praktiken till att hyressättningen kommer an på vilka intressen som de förhandlande parterna representerar, samt förhandlingsstyrkan hos respektive part.

En annan aspekt är att dagens regler för bytesrätt troligen bidrar (kan bidra) till insider-outsider problematiken. Detta eftersom de som redan

⁶⁶ <http://www.dn.se/debatt/hyreskontrollen-maste-bort-for-att-fa-fart-pa-byggandet/>

innehar en hyresrätt ges via bytesrätt tillträde till en marknad som är stängd för övriga befolkningen. Detta resulterar i en avgränsning mellan de som är innanför respektive utanför systemet. Systemet är till gagn för de som befinner sig inom systemet och till nackdel för de som befinner sig utanför (se SOU 2012:88 – bilaga 3).

6.7 Segregation

Sedan lång tid tillbaka kommer ofta segregationsproblemtiken upp som en positiv aspekt av hyressättningsystemet. Bortsett från att detta aldrig var syftet med införandet av systemet är det dessutom mycket tveksamt huruvida det finns några effekter att tala om överhuvudtaget (se till exempel Enström Öst m.fl. (2013)). Hursomhelst är det tämligen uppenbart att Stockholm idag alltjämt är en segregerad stad. Därmed inte sagt att dagens hyressättningsystem har en viss dämpande effekt på den ekonomiska segregationen i förhållande till en friare hyressättning. Att det borde finnas en viss sådan effekt är tämligen uppenbart och stöds också av litteraturen (se till exempel Glaeser (2003)).⁶⁷

Ovan nämnda studie av Enström Öst m.fl. indikerar att hyressättningsystemet i någon mån verkar bidra till minskad inkomstmässig segregation. Å andra sidan finner studien visst belägg för att hyresmarknaden samtidigt är mer segregerad med avseende på ålder och etnicitet, än bostadsrättsmarknaden.

Vissa forskare (till exempel Assar Lindbeck) betonar att även om hyressättningsystemet i någon mån motverkar ekonomisk segregation med avseende på inkomst så ökar istället betydelsen av förmögenhet. Ökad förmögenhet öppnar ju möjligheten att istället köpa en bostadsrätt eller ett småhus. Sammanfattningsvis skulle man därför kunna säga att hyressättningsystemet om något bidrar till minskad inkomstmässig segregation men till priset av att betydelsen av goda förmögenhetsförhållanden ökar.

Sammanfattningsvis kan sägas att dagens hyressättningsystem inte har förhindrat uppkomsten av ekonomisk segregation, huruvida det minskat omfattningen av den är oklart även om forskning tyder på att systemet bidragit till minskad inkomstmässig segregation. Däremot kan det vara så att systemet faktiskt bidragit till ökad segregation i andra avseenden, såsom ålder, etnicitet samt att betydelsen av att förmögenhet och kontakter ökar.

6.8 Hyressättningsystemet och bostadsbyggandet

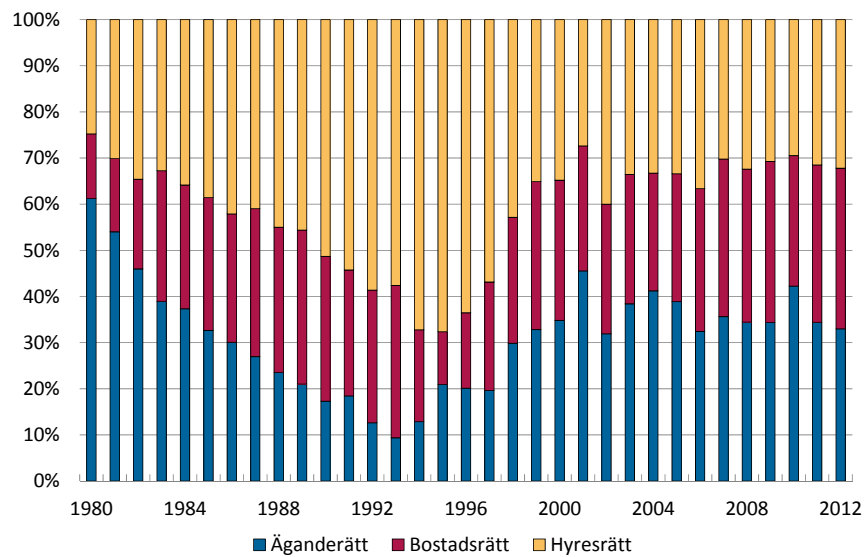
En av de mest centrala och även mest omdebatterade frågor rörande hyressättningsystemet är vilken inverkan detta får på nyproduktionen av

⁶⁷ Det är värt att notera att jämförelserna med internationell forskning haltar något då det ofta handlar vad som brukar benämnas första generationens hyresregleringar. Detta innebär praktiken att det finns ett hyrestak. Då det svenska systemet inte är uppbyggt på detta sätt är det svårt att dra konkreta slutsatser från dessa studier.

hyresrätter. Även om dagens system möjligen minskar incitamenten att bygga hyresrätter är det på intet sätt ett faktum att det inte byggs några.

Om vi tittar på perioden 1995-2012 så färdigställdes knappt 360 000 lägenheter i Sverige, av dessa var 36 procent, eller drygt 130 000, hyresrätter. Man får, i den allmänna debatten, ofta intrycket av att det idag inte byggs några hyresrätter, men om vi tittar på åren 2008-2012 så var andelen 31 procent. Det är visserligen en något lägre andel än tidigare, men trots allt var nästan var tredje lägenhet som färdigställdes en hyresrätt. Det är även värt att notera att det inte finns några större regionala effekter vad gäller andelen hyresrätter av det totala byggandet.⁶⁸

Figur 6.1 Nybyggnation per upplåtelseform 1980-2012.



Källa: SCB

Det finns dock ett antal skäl till att hyressättningssystemet skulle kunna ha en hämmande inverkan på nyproduktionen av hyresrätter. Se t ex Lind (2003) och Eriksson & Lind (2005):

- För det första skulle bruksvärdessystemet i princip kunna hålla inflyttningshyrorna nere till nivåer som gör det svårt att få lönsamhet i nyproduktionen av hyresrätter. Denna eventuella effekt på utbudet beror i så fall på skillnaden mellan den implicita jämviktshyran och bruksvärdeshyra och utbudets priskänslighet. Ju större skillnad mellan jämviktshyran och bruksvärdeshyra, desto större negativ effekt på nyproduktionen. Och ju högre utbudselasticitet i intervallet, desto större negativ effekt. Eftersom det numera går att presumera om undantag från bruksvärdessystemet under 15 års tid i samband med nyproduktion kan möjligen nyproduktionshyran i många fall ligga nära jämviktshyran och att bruksvärdessystemet därför inte längre begränsar nyproduktionen.

⁶⁸ Under perioden 2008-2012 var andelen hyresrätt: 32 procent i Storstockholm, 30 procent i Storgöteborg, 35 procent i Stormalmö samt 30 procent i riket utanför storstadsregionerna.

- Den andra huvudsakliga anledningen till att bruksvärdessystemet skulle kunna hindra nyproduktion av hyresfastigheter är mer indirekt men betydligt allvarigare. Även om marknadshyror i princip är tillåtna i nyproduktionen – och kanske i praktiken redan är ett faktum – så är de inte det i beståndet och detta skapar ett gap mellan hyrorna i nya och gamla lägenheter. Detta gap ökar risken med att investera i nya lägenheter eftersom det främst är dessa som blir vakanta om efterfrågan sjunker. Nya lägenheter som ju vanligen byggs i mer perifera områden, där betalningsviljan är lägre, får genom hyresgapet än svårare att klara konkurrensen från äldre, centralt belägna lägenheter.⁶⁹
- Slutligen kan det finnas allmän osäkerhet om bruksvärdessystemets framtida utformning vilket kan ha en begränsande effekt på nyproduktionen. Räkner man med att nuvarande system så småningom kommer att avvecklas kan det vara lönsamt att vänta med investeringar i nya bostadshyreshus, och sådana förväntningar har funnits länge på marknaden. Men även för de marknadsaktörer som är övertygade om att dagens system består finns det en osäkerhet om den framtida utformningen, och eventuella förväntningar om att statliga subventioner till nyproduktionen kommer att återinföras leder till att man väntar med att investera.

Författarna anser dock att dessa faktorer har spelat en underordnad roll till varför det byggts så få hyreshus i Sverige under senare tid. En troligare förklaring till det låga byggandet av hyresrätter är, enligt de ovan citerade författarna, istället att bostadsrätter var skattemässigt gynnade, att det fanns högre betalningsvilja för bostadsrätter (på grund av hushållens preferenser) och att högkonjunktur och börsbubbla gjorde det särskilt lönsamt att bygga bostadsrätter där ju investeraren omedelbart får igen sina pengar.

Empiriska studier som analyserat vilka effekter avregleringar i andra länder fått på nyproduktionen av hyresbostäder, tyder i allmänhet på att dessa effekter är av mer blygsamt slag. Samtidigt framkommer dock att det vid tiden för avregleringarna i dessa länder förelegat sådana politiska och ekonomiska omständigheter, att det är svårt att urskilja just avregleringens effekter från annat som också troligtvis påverkat utbudet av hyresbostäder.⁷⁰ Detta innebär i sin tur att det kan vara vanskligt att utifrån dessa studier dra slutsatser kring vilka effekter en eventuell svensk avreglering skulle få på nyproduktionen.

Av dessa studier kan exempelvis nämnas, Lyytikäinen (2005), som studerat avregleringen av delar av den finska marknaden. Lyytikäinen finner enbart små effekter på nyproduktion som en effekt av avregleringen. Inte heller Sims (2007) – som studerat avregleringen i Massachusetts, USA – finner några större effekter på nyproduktionen.

⁶⁹ Denna problematik är välkänd och diskuterades exempelvis redan av Benztel m.fl.(1963) och i SOU 1974:17 – Solidarisk bostadspolitik.

⁷⁰ Se t ex Forsberg och Åsell (2000), som analyserat effekterna i Finland, Spanien och Storbritannien.

Det är således oklart hur mycket dagens hyressättningssystem hämmar nyproduktionen av hyresrätter, samt hur stor effekt det har i förhållande till andra utbudshämmande faktorer. Även om presumtionshyressystemet säkerligen bidrar till att moderera bruksvärdessystemets hämmande inverkan på nyproduktionen finns investeringsrisken – vilket vi pekat på ovan – som följer av det stora hyresgapet mellan det äldre, beståndet och de väsentligt högre satta hyrorna i nyproduktionen kvar – vilket kan förmodas ha en avskräckande effekt på byggherrar som vill bygga hyresrätter. Det ska också påpekas att fastighetsägares investeringskalkyler är betydligt mer långsiktiga än de 15 år som presumtionshyresundantaget gäller, samtidigt som det finns en osäkerhet kring var hyrorna hamnar efter att undantagsperioden med presumtionshyror löpt ut. Denna osäkerhet kan också ha en viss hämmande inverkan på nyproduktionen av hyresrätter. Knäckfrågan, som skulle behöva utredas närmare, är om presumtionshyressystemet ger byggherrar ett tillräckligt starkt incitament att satsa på hyresrätter i områden där detta är vad som företrädesvis efterfrågas?

Se även bilaga 1 för en mer ingående diskussion angående presumtionshyror i nyproducerade hyresbostäder.

6.9 Bostadsbrist

En näraliggande fråga till effekter på byggandet är frågan om dagens hyressättningssystem bidrar till ökad bostadsbrist – jämfört med en mer fri marknad.

Det är i detta sammanhang av stor vikt att inleda med att reda ut begreppen något. Bostadsbrist är för det första ett komplext begrepp som kan analyseras utifrån två huvudspår; marknadsperspektivet eller det politiska (paternalistiska) perspektivet.⁷¹ Inom ramen för marknadsperspektivet kan bostadsbrist uppstå som en konsekvens av att de faktiska hyrorna ligger under jämviktshyrorna men också som en följd av att utbudet inte är helt priselastiskt, det vill säga att en ökad efterfrågan åtminstone delvis slår igenom i prisökningar snarare än ett ökat utbud. Skillnaden mellan det nya högre priset och det långsiktiga reala jämviktspriset kan då sägas motsvara den bostadsbrist som uppstår på marknaden.

Allt annat lika kommer en hyressättning under jämviktsnivån att minska lönsamheten i att bygga hyresrätter jämfört med andra upplåtelseformer, vilket i sin tur kan förväntas leda till ett mindre utbud av hyresrätter än det samhällsekonomiskt optimala. Detta kan visas med hjälp av grundläggande nationalekonomisk välfärdsteori.

Eftersom det prisreglerande inslaget är den mekanism som ger upphov till efterfrågeöverskottet säger det mer eller mindre sig självt att detta inte går att bygga bort så länge mekanismen finns kvar. Samtidigt spelar också den hyressplittring som finns mellan gamla och nya hyreslägenheter (jfr avsnitt 5.3) stor roll i sammanhanget. Medan en ökad nyproduktion kan skapa balans mellan utbud och efterfrågan vad avser marknaden för nya (och i allmänhet jämförelse dyrare) hyreslägenheter,

⁷¹ Se Bengtsson (1992a).

så kommer det ökade utbudet inte att eliminera det av hyressättningsystemet uppkomna efterfrågeöverskottet på jämförelsevis billiga lägenheter i det äldre beståndet. Enda sättet att åtgärda detta – och samtidigt skapa förutsättningar för balans på *hela* hyresmarknaden – är att det prisreglerande inslaget åtgärdas, vid sidan om en ökad nyproduktion.⁷²

Boverket har i en tidigare rapport skattat storleken på den bostadsbrist som beror på hyressättningsystemet.⁷³ Noterbart är att detta endast avser den bostadsbrist som uppkommit som en följd av hyressättningsystemets prisreglerande inverkan på de undersökta marknaderna. Utöver hyressättningsystemet kan det finnas andra orsaker till bostadsbrist på hyresmarknaden, såsom dålig konkurrens, brister i planprocessen etc., samt att det av naturliga skäl tar tid för bostadsutbudet att anpassa sig till efterfrågeförändringar.

Det politiska bostadsbristperspektivet har en annan utgångspunkt. I detta fall är det inte efterfrågan utan snarare behoven – sett utifrån ett paternalistiskt synsätt – som utgör konsumtionsnorm.⁷⁴ Eftersom hyresbostäder numera produceras på marknadens villkor, det vill säga i frånvaro av subventioner kan det hävdas att en fungerande prisbildning (hyressättning) idag är en lika väsentlig parameter för utbudet av hyreslägenheter, oavsett om man anlägger ett renodlat marknadsperspektiv, eller ett mer paternalistiskt perspektiv, på bostadsbristen.

6.10 Underhåll och renoveringar

Det har ofta framförts att hyressättningsystemet lett till bristande underhåll. Det är viktigt att särskilja löpande underhåll från större standardhöjande renoveringar. Detta på grund av att löpande underhåll inte ökar lägenhetens bruksvärde och är således inte skäl för hyreshöjningar i dagens hyressättningsystem. En standardhöjande renovering, däremot, ökar bruksvärdet och ger fastighetsägaren möjlighet att höja hyran.

Tidigare internationell forskning stödjer uppfattningen att det slarvas med underhåll på marknader med en klassisk, rigid hyresreglering (se till exempel Olsen (1972)). Om det svenska hyressättningsystemet lett till liknande effekter är mera oklart. Däremot finns tendenser till att fastighetsägare i samband med underhållsåtgärder också försöker genomdriva standardhöjande åtgärder, vilket kan förklaras av att detta ger en av få möjligheter att inom ramen för bruksvärdessystemet genomdriva större hyreshöjningar.

Boverket har under hösten 2013 genomfört en enkätundersökning bland de allmännyttiga bostadsbolagen.⁷⁵ Enkätens syfte var att klarlägga i vilken mån som bolagen uppfattar att lagen (2010:879) om

⁷² Se t ex: <http://www.dn.se/debatt/hyreskontrollen-maste-bort-for-att-fa-fart-pa-byggandet/>

⁷³ Se Boverket (2013b).

⁷⁴ Se Bengtsson (1992a).

⁷⁵ Se Boverket (2014).

allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag förändrat eller kommer att förändra det sätt man arbetar med underhålls och moderniseringsfrågor. En stor andel, cirka 42 procent, av de svarande bolagen säger att man som en följd av lagen ökat andelen standardhöjande åtgärder vid modernisering och underhåll. Eftersom standardhöjande åtgärder gör det möjligt att höja hyran, på ett sätt som inte kan göras vid rent underhåll, så kan lagen innebära att fler hyresgäster får påtagligt högre hyra än om lagen inte tillkommit. Men det är ännu för tidigt att säga vilka andra effekter som det kan bli fråga om för hyresgästerna.

6.11 Vilka är styrkorna i dagens system?

Dagens hyressättningsystem har två huvudsakliga inslag; bruksvärdesprincipen och den kollektiva förhandlingsordningen. Om dessa inslag fungerar bra eller mindre bra kommer dock mycket an på tillämpningen på det lokala planet. Liksom vi tidigare gett uttryck för – då angående systemets negativa effekter – är det således inte heller helt enkelt att värdera fördelar på ett entydigt sätt, eftersom samspelet mellan dessa system gör att dessa kan varieras kommun för kommun.

6.11.1 Bruksvärdessystemet

Bruksvärdessystemet utgör en fundamental del av hyresgästens besittningsskydd, i och med möjligheten till bruksvärdesprövning. Man kan också hävda att systemet – åtminstone i teorin och troligen också i någon mån i praktiken – ger låginkomsttagare en chans att konkurrera med mer välbärgade om attraktiva hyreskontrakt – även om detta kanske mera sammanhänger med hur systemet kommit att tillämpas snarare än systemet i sig.

Det är dock viktigt att understyrka att även alternativa system skulle sannolikt vara uppbyggda kring principen om ett gott ekonomiskt besittningsskydd. Den stora skillnaden mot dagens system skulle vara att lägesrelaterade faktorer vägde tyngre, och att hyresspridningen därmed också skulle tillåtas vara större.

6.11.2 Det kollektiva förhandlingssystemet

- Det kollektiva förhandlingssystemet sänker transaktionskostnaderna. Det är ett kostnadseffektivt sätt att förhandla hyror. Ett stort antal avtal kan förhandlas på en gång i stället för att både hyresgästkollektivet och fastighetsägarna måste lägga avsevärd tid på avtals- och förhandlingsfrågor. Då det finns cirka 1,65 miljoner hyresrätter i Sverige varför kostnaden för att förhandla alla dessa hyror individuellt skulle vara avsevärd.
- Det kan, åtminstone i teorin, utgöra ett skydd för den svagare parten, det vill säga hyresgästen. Utfallet är inte så beroende av den enskilda aktörens förhandlingsstyrka. I den meningen utgör det kollektiva förhandlingssystemet ett skydd för den svagare parten.
- Det faktum att det finns. Lind och Lundström (2007) ser detta – kanske något udda – argument som kanske det viktigaste argumentet för det kollektiva förhandlingssystemet. Stora strukturella förändringar på marknader som är av stor betydelse för ”vanliga hushåll” kan vara

mycket problemfyllda och svåra att genomföra. En mycket genomgripande reform – som att gå från kollektiva till individuella förhandlingar – är rent politiskt mycket svåra att genomföra. Skulle det dessutom visa sig att en sådan reform får oönskade sociala och ekonomiska effekter kan detta få stora politiska följder för en regering som drivit igenom denna reform. Det är därför troligt att eventuella förändringar på detta område måste företas under en bred politisk enighet.

6.12 Konsumentskyddet

En central princip för de flesta hyressättningsystem är att de ska verka som ett konsumentskydd – sittande hyresgäster ska inte riskera att drabbas av överraskande hyreshöjningar utan hyresutvecklingen ska tvärtom präglas av förutsägbarhet. På det hela taget kan man konstatera att det svenska hyressättningsystemet uppfyller ett gott besittningsskydd för sittande hyresgäster.

Som diskuterades i avsnitt 6.10 finns dock problemet att bruksvärdessystemet kan ge fastighetsägarna incitament att försöka genomdriva större, standardhöjande renoveringar i samband med underhållsinsatser, eftersom detta är enda egentliga möjligheten att genomdriva mer betydande hyreshöjningar. Sittande hyresgäster skulle således kunna komma i kläm i den mån fastighetsägare lyckas genomdriva större åtgärder än vad som är förvaltningstekniskt motiverat, och som går utöver vad hyresgästerna har betalningsvilja för.

Detta är ytterst viktigt att följa upp. Skulle det vara så att hyresgästens faktiska besittningsskydd börjar urholkas är det en synnerligen allvarlig brist i dagens hyressättningsystem.

6.13 Avslutning

I detta kapitel har vi diskuterat negativa och positiva effekter som systemet ger upphov till. Låt oss avsluta med några korta reflektioner kring värderingar av hyressättningsystemet och hyressättningsystemets roll på bostadsmarknaden.

Hyressättningsystemet och dess effekter bör således värderas jämfört med alternativa hyressystem som är realistiska. En helt fri marknad är som beskrivits inte ett realistiskt alternativ. Ser man på länder som har en relativt stor hyressektor, men inte den svenska typen av regelverk, är det vanligt med någon form av regler som skyddar sittande hyresgäster mot större hyreshöjningar under en bestämd tid (se Lind 2000). Däremot är det ofta fri hyressättning vid uthyrning till en ny hyresgäst, med undantag av att det ofta finns allmänna ockerpriserregler som syftar till att begränsa en säljares möjlighet att utnyttja en persons trångmål. Skyddet för sittande hyresgäster kan vara mer eller mindre omfattande och vara utformat på olika sätt, men för vår diskussion spelar det alternativa systemets exakta utformning mindre roll. Frågan som måste ställas är huruvida ett alternativt utformat system – som får antas ha mindre samhällsekonomiskt skadliga effekter och förbättra

hyresbostadsmarknadens funktionssätt – inte har andra, exempelvis sociala, effekter som samhället inte kan tolerera.

Något som också bör beaktas när man värderar effekter av systemet samt värderar systemet mot alternativ, är hur systemen samspelar med bostadsmarknadens funktion i övrigt. Om man till exempel utgår från den situation som idag råder på bostadsmarknaden i Stockholmsregionen, som ju kännetecknas av betydande bostadsbrist, skulle det kunna hävdas att det vore en dålig idé att överväga ett mer marknadsmässigt system, eftersom marknadsanpassade hyror sannolikt skulle innebära stigande hyror i princip i hela regionen på kort sikt.⁷⁶ Vill man undvika eller i varje fall mildra en sådan oönskad kortsiktig effekt bör man kanske inte överväga en förändrad hyressättning med mindre än att man samtidigt genomför utbudsstimulerande regelförenklningar. Samtidigt bör ett ökat bostadsbyggande i tillväxtregioner som Stockholm även matchas av en utbyggd infrastruktur och bättre fungerande kollektivtrafik, något som understrukits av bland annat Bokriskommittén. Det är således många samspelande faktorer som man mer eller mindre samtidigt bör förhålla sig till om man vill uppnå en bättre fungerande hyresbostadsmarknad.

Det är möjligt att det ligger en hel i de slutsatser som Lind och Eriksson (2005) drar. Påståenden både angående de skadliga effekter som dagens system leder till och de positiva effekter som finns tenderar att överdrivas. Det faktum att systemet bygger på lokala förhandlingar gör dock att man måste dra slutsatsen att de negativa effekterna är större på vissa håll än på andra. Det ankommer på aktörerna i de kollektiva förhandlingarna att sitt ansvar för att det ska fungera bättre än det på många håll idag gör. Det är annars möjligt att dagens hyressättningssystem nått till vägs ände.

⁷⁶ Å andra sidan kan det också hävdas att en sådan förväntad effekt bara är ett uttryck för att marknadsmekanismerna fungerar, eftersom priset (hyran) ju ska signalera resursens knapphet på en fungerande marknad. De stigande hyrorerna borde locka till sig privat investeringskapital till marknaden, varvid fler bostäder småningom kommer ut på marknaden vilket i sin tur borde leda till att jämvikthyrorna sakta men säkert pressas ner.

7 Hyressättningsystemets påverkan på en väl fungerande bostadsmarknad

I föregående kapitel diskuterades effekter av hyressättningsystemet i mer allmänna termer. I innevarande kapitel ska vi försöka sätta in hyressättningsystemet inom ramen för det bostadspolitiska målet. Det är dock viktigt att ett hyressättningsystem är mer långsiktigt än ett bostadspolitiskt mål. Ett bostadspolitiskt mål kan snabbt förändras, till exempel vid ett regeringsskifte. Det vore synnerligen olyckligt om ett hyressättningsystem vore utformat så att det inte klarar en sådan förändring. Stabilitet och förutsägbarhet är något som betonas i många sammanhang då det gäller bostadsmarknadsfrågor. Detta är inte så konstigt med tanke på varans karaktär. Detta gäller även hyressättningsystemet som ju i stor utsträckning styr de framtida inkomster som företag på marknaden genererar.

Det argumenteras ofta för att en förändring av hyressättningsystemet är en förutsättning för en bättre fungerande bostadsmarknad. Det man först måste fråga sig är dock vad vi menar med en väl fungerande bostadsmarknad.

7.1 En väl fungerande bostadsmarknad

En väl fungerande marknad definieras oftast som en marknad som uppfyller kraven på perfekt konkurrens. Kort sagt ska marknaden uppfylla kraven på: väldigt många företag, full frihet att gå in och ur marknaden, identiska produkter, företagen är pristagare och perfekt information.

I realiteten finns det knappast någon marknad som fullt ut uppfyller dessa krav, och bostadsmarknaden, med dessa många särdrag, är exempel på en marknad som torde ligga rätt långt från den stiliserade perfekta-konkurrens-marknaden. Hyresbostadsmarknaden har karaktärsdrag som

gör det att den mer kan förväntas fungera i enlighet med marknadsformen monopolistisk konkurrens snarare än perfekt konkurrens.⁷⁷

Bostäder skiljer sig således i en rad avseenden från de enkla varor som är förebilden för den ekonomiska teorins antaganden. Exempel på dessa särdrag som brukar anföras är⁷⁸:

- nödvändighet
- ekonomisk betydelse
- lång livslängd
- geografisk orörlighet
- odelbarhet
- komplexitet/heterogenitet
- diskontinuiteter i produktionen
- asymmetrisk information

Det är inget av dessa särdrag som i sig är unikt för bostadsmarknaden. Det finns många varor som är exempelvis nödvändiga, långlivade, orörliga eller komplexa. Det är i stället kombinationen av dessa särdrag som ger bostadsmarknaden dess speciella förutsättningar.

Vad kännetecknar då en väl fungerande *bostadsmarknad*? Det finns ingen entydig definition på detta men Boverket (2011, s. 9) beskriver en väl fungerande bostadsmarknad enligt följande:

”En väl fungerande bostadsmarknad kännetecknas av att det snabbt går att hitta en bostad oavsett vilka ekonomiska förutsättningar som bostadskonsumenten har. Det handlar även om att det skall finnas ett varierat utbud av olika upplåtelseformer. De olika upplåtelseformerna har olika särskilda egenskaper som kompletterar varandra på en välfungerande bostadsmarknad.”

Lind och Lundström (2007, s. 15) ger en liknande definition på en väl fungerande bostadsmarknad:

”Det ska finnas ett brett och prisvärt utbud, och det ska vara lätt för konsumenten att informera sig om utbudet. Konsumenten ska sedan kunna välja utifrån sina preferenser och storleken på plånboken.”

En väl fungerande bostadsmarknad beskrivs av Lundström m.fl. (2007, s. 6) i följande punkter (utan rangordning):

- Ett brett utbud av bostäder.
- En bostadsmarknad utan inlåsning och utestängning.
- En väl fungerande infrastruktur.
- Integration som motverkar segregation och utanförskap.
- En väl fungerande marknad i beståndet.
- Ett bostadsbyggande som anpassas till efterfrågan.
- Bra tillgång till information.

⁷⁷ Se t ex Englund (1996).

⁷⁸ Se till exempel Bengtsson (1992a) och referenser däri.

Dessa egenskaper kan förmodligen de flesta skriva under på – någon kan säkert tänkas vilja lägga till ytterliga ett antal punkter.

7.2 Målkonflikter mellan hyressättningsystemet och de bostadspolitiska målen?

Det finns ett antal omständigheter som bidrar till att komplicera den här frågeställningen. För det första talar det faktum att utfallet av hyressättningen skiljer sig åt mellan olika kommuner (jämför kapitel 4), för att analysen bör ha en lokal snarare än en enhetlig (nationell) utgångspunkt. Samtidigt finns emellertid inslag i systemet som sådant, som kan sägas stå i strid med målformuleringen och intentionerna bakom denna, vilket gör det relevant att analysera systemets effekter på marknadens funktionssätt också på ett mera enhetligt och övergripande plan.

För det andra förefaller det finnas en osäkerhet kring vilket syfte bruksvärdessystemet egentligen tjänat. Medan det från vissa håll brukar framhållas att systemet enbart utgör ett slags konsumentskydd för sittande hyresgäster, så gör andra bedömningen att systemet även bör betraktas som ett bostadspolitiskt verktyg för att uppnå fördelningsmål. Medan den förra uppfattningen kan sägas överensstämma med hur systemet ursprungligen var tänkt att fungera, stämmer den senare uppfattningen mera överens med hur systemet de facto kommit att användas, alltsedan de förändringar av regelverket och dess tillämpning som genomfördes 1974.⁷⁹

För det tredje är det svårt att utifrån det formulerade bostadspolitiska målet att mer precist läsa ut vilken prioritering som görs mellan effektivitet och fördelning (ökad inkomstutjämning) inom bostadspolitiken. Jämfört med hur målet traditionellt formulerats är det tydligt att det nu aktuella målet representerar en tydlig positionsförskjutning mot mer av marknad och mindre av paternalistiskt utformad bostadspolitik. Betoningen av ”väl fungerande marknad” liksom av begreppsparen efterfrågan och utbud tyder på detta. Detta skulle också kunna tolkas som att det numera fästs större vikt vid effektivitetsmål jämfört med tidigare. Å andra sidan uttrycks också inom ramen för målet att bostadskonsumenternas behov ska ha en central roll. Behov är dock snarast att betrakta som ett paternalistiskt begrepp⁸⁰ som inte kan förväntas tillgodose av marknaden med mindre än att det offentliga korrigerar marknadsutfallet i önskvärd riktning. Vår tolkning av det bostadspolitiska målet blir därför att såväl effektivitets- som fördelningsrelaterade (bostadssociala) mål ryms inom ramen för den övergripande målsättningen.

Kort sagt kompliceras analysen av hyressättningsystemets effekter i relation till det övergripande bostadspolitiska målet av bristen på entydighet när det gäller såväl ambitionerna med hyressättningsystemet

⁷⁹ Se t ex Bengtsson (1992b) för en historisk exposé över bruksvärdessystemet och hur intentionerna med detta förändrats över tid.

⁸⁰ Se Bengtsson (1992a).

som prioriteringen mellan effektivitet och rättvisa inom ramen för det formulerade bostadspolitiska målet.

Trots dessa försvårande omständigheter menar vi att det ändå går att urskilja ett antal målkonflikter:

- Ett viktigt motiv till att det aktuella bostadspolitiska målet infördes är enligt regeringen att man ville utgå från den enskilde boendekonsumenten och fästa ökad vikt vid mångfald och valfrihet. Samtidigt kan dock konstateras att bruksvärdessystemet definitionsmässigt baseras på hyresgästkollektivets *genomsnittliga* preferenser och värderingar. Eftersom de enskilda hyresgästernas preferenser således inte kommer till uttryck i den hyressättning som hyresavtalen vilar på kan det hävdas att det föreligger en målkonflikt med det bostadspolitiska målet, där ju utgångspunkten som sagt är betydelsen av den enskilde konsumentens preferenser och valmöjligheter. Eftersom förändringarna i hyreslagstiftningen inte omfattat den kollektiva förhandlingsordningen kan vi inte heller se att denna målkonflikt minskat i och det nya regelverket som infördes den förste januari 2011.
- En väl fungerande bostadsmarknad utmärks bland annat av att det inte finns några inlåsnings effekter (se avsnitt 7.2 ovan). Hyressättningsystemet bidrar dock på en del marknader, och i all synnerhet Stockholm, till ett dåligt utnyttjande av beståndet och inlåsnings effekter.⁸¹ Hyressättningsystemet leder dessutom till ett mer begränsat utbud på dessa marknader, jämfört med om hyressättningen vore mera marknadsmässig. På alla dessa punkter föreligger därför en målkonflikt mellan det bostadspolitiska (del)målet om en väl fungerande marknad och hyressättningsystemet.
- Oavsett vilken prioritering och avvägning mellan effektivitets- och fördelningsmål som mera precis görs inom ramen för det formulerade bostadspolitiska målet så är det angeläget att hyressättningsystemet – i likhet med övriga bostadspolitiska verktyg – bidrar till dessa typer av mål på ett kostnadseffektivt sätt. I en tidigare rapport (se Boverket, 2013) har vi visat att hyressättningsystemet ger upphov till betydande effektivitetsförluster på en del marknader, framförallt Stockholm. Men även om vi utifrån resultaten i ovan nämnda rapport drar slutsatsen att hyressättningsystemet inte bidrar till en mer effektivt fungerande marknad, utan tvärtom försämrar marknadens funktionssätt i samhällekonomisk mening, kan systemet ändå vara motiverat om det är så att det inte går att uppnå fördelningsmål utan detta styrmedel. Om hyressättningsystemet är rationellt att använda för att uppnå fördelningsmål har såvitt Boverket vet inte utretts, men vad som kan konstateras är att systemet utgör exempel på en generellt utformad bostadspolitisk intervention, eftersom systemets indirekta prissubvention tillfaller *alla* hyresgäster oavsett vilken inkomst eller förmögenhet de har. Generellt sett har det annars funnits en tendens under de senaste decennierna att behovsprövade interventioner

⁸¹ De därmed sammanhängande effektivitetsförlusterna har skattats i Boverket (2013b).

successivt ersatt tidigare generellt utformade interventioner.⁸² De behovsprövade interventionerna är i allmänhet effektivare eftersom de har högre träffsäkerhet och lägre samhällsekonomisk kostnad.

Om målsättningen med hyressättningssystemet inskränker sig till att skapa ett reellt besittningsskydd för hyresgästerna, så blir dock vår bedömning att systemet uppnår detta på ett utmärkt sätt.⁸³ Ett annat sätt att uttrycka detta är att systemet är effektivt vad gäller att tillgodose "insiders" intressen. Det bidrar dock samtidigt till att skapa en tydlig uppdelning i insiders och outsiders, där de senare är förlorare på marknaden.

Det är dock som sagt betydligt mera oklart, för att inte säga tveksamt, om systemet är motiverat mot bakgrund av de mål som kommer till uttryck inom ramen för det övergripande bostadspolitiska målet.

Det måste dock framhållas att övergripande bostadspolitiska mål kan förändras mycket snabbt till exempel i samband med regeringsskifte. Med detta i åtanke bör ett hyressättningssystem generellt sett vara utformat så att det är robust gentemot politiska svängningar.

Som vi varit inne på i tidigare kapitel är det också väsentligt att sätta in hyressättningssystemet i ett sammanhang. Hur väl hyresbostadsmarknaden fungerar kommer an på hur systemet samspelar med övriga regelverk liksom på eventuella brister i marknadens funktionsätt, såsom bristande konkurrens etc.

⁸² Se till exempel Andersson m.fl. (2004).

⁸³ Åtminstone med reservation för att systemet kan ge incitament till omfattande renoveringar, ofta med betydande hyreshöjningar som följd. Om hyresgäster i stor omfattning drabbas av detta måste det betecknas som mer tveksamt om systemet verkligen ger ett starkt ekonomiskt besittningsskydd. Boverket har för närvarande ett uppdrag från regeringen att undersöka flyttmönster i samband med omfattande renoveringar. Detta uppdrag ska redovisas senast den 1 december 2014.

8 Avslutande reflektioner

I detta avslutande kapitel ska vi kortfattad reflektera något om hyressättningssystemets utveckling, hur det eventuellt bör utvärderas och analyseras samt vad vi ser som viktiga frågor som bör diskuteras om systemet ska förändras i någon större utsträckning.

8.1 Stigberoende

Det svenska systemet för hyressättning, bruksvärdesprincipen och det kollektiva förhandlingssystemet, är för närvarande föremål för debatt. Inte minst har den statliga hyresbostadsutredningen ”Att hyra – från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler” som presenterades hösten 2012 aktualiserat frågan om det rådande systemet för hyressättning bidrar till bostadsbrist på hyresbostadsmarknaden.

De tolkningar av systemets för- respektive nackdelar som lyfts fram i debatten präglas av motsatsförhållanden. Ytterligheterna står mellan tolkningen att hyressättningssystemet i sin nuvarande form är en typ av pristaksreglering, med skadligt negativa effekter för hyresmarknadens funktionsätt. Den rakt motsatta tolkningen är att det inte alls är fråga om någon reglering.

I detta gränsland står två tolkningsytterligheter mot varandra. På regleringssidan återfinns företrädesvis nationalekonomer och ekonomisk teori, samt andra aktörer som förespråkar ”avreglering” i allmänhet. Det främsta argumentet för att hyressättningssystemet behöver ändras är att regleringen har så många negativa effekter att det måste avskaffas. Görs ingenting hotas hela hyresrättsmarknaden.

På motsatt står företrädesvis aktörer som anser att de rådande principerna för hyressättning ska bevaras. Det som förenar denna sida är att de är emot ”marknadshyror”. Här återfinns framför allt politiker från hela den politiska färgskalan. Här finns också intresseorganisationer så som hyresgästföreningen m.fl. Det främsta argumentet för att bevara systemet är att alternativet, marknadshyror, antas leda till att hyresrätter i städernas centrala delar enbart kommer att bebos av välbeställda hushåll.

Sanningen ligger antagligen som så ofta någonstans mittemellan. Det kan dock vara intressant att diskutera de problem som en eventuell – genomgripande – reform skulle innebära.

Begreppet stigberoende används för att diskutera problem som är förbundna med svårigheter att ändra på tidigare politiska reformer eller instiftade lagar och förordningar. De institutionella arrangemang som tidigare etablerats i ett land är svåra att överge av flera olika skäl. Den här typen av problem kan kallas för kontinuitetens problem och det betyder i klartext att ”sitta fast i det förflutna”.⁸⁴ När en viss institutionell ordning väl har etablerats har detta oftast föregåtts av maktkamp mellan olika intressen och där kampen vanligtvis har resulterat i en kompromiss. När företrädare för starka intressegrupper vid en viss tidpunkt sluter en överenskommelse kan det bli politisk kostsamt riva upp kompromissen. Dels därför att vissa intressegrupper kan vara beredda att försvara kompromissen och de har eller kan mobilisera maktresurser. Dels är det politiska systemet mer opinionskänsligt idag än för låt säga 40 år sedan.⁸⁵ Detta torde innebära att stigberoendet kan vara så starkt att ingen anser sig kunna ta initiativ till att reformera hyresbostadsmarknaden på allvar.

8.2 En framtida utvärdering av systemet

Detta uppdrag har inte inneburit att hyressättningsystemet ska utvärderas i traditionell bemärkelse. Boverket har dock ett uppdrag att följa effekter av förändringarna som infördes 2011. Det kan därför redan nu vara av värde att kortfattat diskutera hur en sådan utvärdering bör gå till.

En kommande utvärdering av de nya regler för hyressättning som infördes 2011 bör inte begränsas till att utvärdera just detta. Den senaste utvärderingen av hyressättningsystemet i en statlig offentlig utredning gjordes år 2000. Sedan dess har även en rad andra reformer genomförts. Det gäller framförallt presumtionshyrorna och den friare hyressättningen på andrahandsmarknaden. Vid en analys av hyresmarknaden bör därför tas ett helhetsgrepp och samtidigt belysa samtliga aspekter och dess inbördes relationer.

Frågan gäller inte enbart *om* det svenska hyressättningsystemet bör reformeras ytterligare, det handlar även om *hur* det i så fall bör reformeras. Förslag som ofta förekommer är att Sverige bör snegla mot det tyska systemet (se till exempel SOU 2012:88). Professor Hans Wijkander har i olika sammanhang föreslagit att den belgiska modellen skulle kunna stå som förebild för ett reformerat svenskt system.⁸⁶

Vid en utvärdering av hyressättningsystemet bör även regionala skillnader tas med som en viktig aspekt. Både när det gäller det gällande och vid ett eventuellt andra förslag till system. Det nuvarande visar att

⁸⁴ Se Åmark (2005, s.22).

⁸⁵ Se Rothstein (1987). Rothsteins forskning visar att den svenska staten har använt korporativa inslag för att implementera politiska beslut. De korporativtiska inslagen bidrog i hög grad till att skapa konsensus mellan intresseorganisationer med motstridiga intressen och ideologiska skillnader. Det mest uppmärksammade institutionaliserade samarbetet var den mellan LO och SAF eftersom detta gynnade både intresseorganisationerna och dess medlemmar.

⁸⁶ Se till exempel Wijkander (2003).

reglerna på bostadsmarknaden skapar olika regionala förutsättningar. Detta innebär att korrektiv som ämnar att styra bostadsmarknaden mot den potentiella marknadslösning som skulle råda vid en perfekt marknad behöver ta en regional hänsyn. Genom att bostadsmarknad är imperfekt är dylika korrektiv nödvändiga men utformningen av dem är viktigt dels när det gäller en effektivare prissättning men även med hänsyn till skillnader i regionala förutsättningar.

Att på traditionellt sätt studera vilka intäkter och kostnader det nuvarande systemet kan ha relativt begränsad nytta. Slutsatsen torde bli att kostnaden överstiger nyttan i jämförelse med en marknadslösning. För att reformera ett hyressättningsystem måste det finnas ett verkligt alternativ – att se om detta alternativ ger en större nettokostnad. Det är möjligt att det blir svårt att ens avgränsa det till hyressättningsystem, som nämnts ett antal gånger är det av vikt att sätta in detta system i ett större sammanhang. I grunden handlar det om att skapa en så väl fungerande bostadsmarknad som möjligt – med ett tillräckligt bra skydd för hyresgästerna.

Det handlar i grund och botten om att jämföra två eller fler system och framförallt att se vilka effekter andra system eventuellt kan få och om dessa är att se som acceptabla.

8.3 Vad krävs för offentliga insatser om hyressättningsystemet ändras?

Dagens hyressättningsystem är som diskuterades i avsnitt 8.1 ett resultat av en lång utveckling och det är möjligt att det ligger stora svårigheter i att försöka sig på genomgripande reformer av detta system. Att systemet ska fortleva i dess nuvarande form är dock inget självändamål. Vi har i denna rapport pekat på en rad problem – men även ett antal förtjänster – med systemet.

En förändring till mer marknadsmässiga hyror – företrädesvis i storstadsregionerna – leder inte med automatik till att läget på bostadsmarknaderna förbättras. Det är troligen så att med dagens situation på många bostadsmarknader är det svårt – om inte omöjligt – att införa några omfattande förändringar av regelverket med mindre än att många andra offentliga insatser görs.

Ett antal reformer har skett på hyresbostadsmarknaden det senaste decenniet: reglerna för hyressättning i nyproduktionen har ändrats liksom reglerna för uthyrning av ägda bostäder. Vissa förändringar gjordes i hyreslagstiftningen år 2011 så som slopandet av de allmännyttiga kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll.

Om det skulle finnas en vilja att reformera systemet måste det enligt vår syn på saken sättas in i en större bostadspolitisk kontext. Vi har på ett antal ställen i rapporten påpekat att det ofta är oklart vilka effekter som följer av hyressättningsystemet och vilka effekter som beror på andra faktorer. Vid en större reform vad gäller hyressättningsystemet är det troligt att ett antal andra svåra frågor måste diskuteras – exempelvis frågan om ”social housing”.

Boverket anser att det är klarlagt att det finns problem med hyressättningen på vissa håll i landet. Det är fortfarande oklart huruvida

den ”nya” lagstiftningen kan påverka detta i positiv riktning. Under förutsättning att en framtida utvärdering av de förändringar som gjorts kommer fram till att det fortfarande finns brister i överensstämmelse mellan hyror och hyresgästernas värderingar anser Boverket att det troligen inte finns någon annan lösning än att ytterligare reformera systemet.

Framtiden får utvisa om detta krävs.

Referenser

- Andersson, K., E. von Essen och B. Turner (2004) *Bostadspolitiska förändringar i Europa*, Institutet för bostads- och urbanforskning.
- Andersson, R. och B. Söderberg (2012) "Elimination of rent control in the Swedish rental housing market: Why and How?", *Journal of Housing Research*, 21, 159-181.
- Arnott, R. (1995) "Time for revisionism on rent control?", *Journal of Economic Perspectives*, 9, 99-120.
- Arnott, R. (2003) "Tenancy rent control", *Swedish Economic Policy Review*, 10, 89-121.
- Atterhög, M. och H. Lind (2003) "Myth or reality? Does increased competition on the housing market in Sweden lead to lower rents?", Institutionen för Fastigheter och Byggnad, KTH, Stockholm.
- Bentzel, R., A. Lindbeck och I. Ståhl (1963) *Bostadsbristen: en studie av prisbildningen på bostadsmarknaden*, Industriens utredningsinstitut, Uppsala.
- Bengtsson, B. (1992a) *Bostadsbrist – på marknaden och i politiken*, Statens institut för byggnadsforskning, Gävle.
- Bengtsson, B. (1992b) *Hyra och bruksvärde – om hyrespolitikens intentioner*, Statens institut för byggnadsforskning, Gävle.
- Bengtsson, B. (2005) Sverige – kommunal allmännyttan och korporativa särintressen, i: Bengtsson, B. (red.) *Varför så olika? – nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*, Égalité, Malmö.
- Boverket (2010) *Hyrer i Sverige 1975-2009*, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2011a) *Konkurrens på bostadsmarknaden*, rapport 2011:15, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2011b) *Dåligt fungerande bostadsmarknader*, rapport 2011:30, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2013a) *Den nya lagstiftningen på hyresbostadsmarknaden – en första uppföljning*, rapport 2013:15, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2013b) *Bostadsbristen och hyressättningsystemet – ett kunskapsunderlag*, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2013c) *Förutsättningar för en fördjupad hyresstatistik*, rapport 2013:36, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2014) *De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden 2012-2013*, rapport 2014:6, Boverket, Karlskrona.
- Cambridge Centre for Housing and Planning Research (2012) *The private rented sector in the new century – a comparative approach*, University of Cambridge, Cambridge.
- Englund, P. (1996) Hyresregleringar och ekonomisk teori, i: Antoni, N. (red), *Hyra på marknaden*, Hyresgästernas Riksförbund, Stockholm.
- Enström Öst, C., B. Söderberg och M. Wilhelmsson (2013) *Household allocation and spatial distribution in a market under ("soft") rent control*, working paper 2013:05, KTH, Stockholm.
- Eriksson, K. och H. Lind (2005) "Vad vet vi om hyresregleringens effekter?", *Ekonomisk debatt*, 33, 31-44.

- Fastighetsägarna (2013a) *Svenska folket har koll på läget*, Fastighetsägarna, Göteborg.
- Fastighetsägarna (2013b) *En ny svensk modell är möjlig*, Fastighetsägarna, Stockholm.
- Forsberg, L. och M. Åsell (2000) "Vad kan vi lära av länder som avreglerat sin hyresmarknad? – En studie av Finland, Spanien och Storbritannien", Examensarbete nr 96 vid institutionen för fastigheter och byggande, avdelningen för Bygg- och Fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.
- Glaeser, E. L. och E. Luttmer (2003) "The missallocation of housing under rent control", *American Economic Review*, 93, 1027-1046.
- Hubert, F. (2003) "Rent control: Academic analysis and public sentiment", *Swedish Economic Policy Review*, 10, 61-81.
- Hyresgästföreningen (2013) *Presumtionshyror Åtgärder för att öka byggandet av hyresrätter*, Hyresgästföreningen Riksförbundet, Stockholm.
- Hyresgästföreningen och SABO (2009) *EU, allmännyttan och hyrorna – ett gemensamt förslag till en bred och långsiktigt hållbar lösning*.
- Konkurrensverket (2009) *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag*, rapport 2009:4, Konkurrensverket, Stockholm.
- Kulander, M., H. Lind och S. Lundström (2008) *Hur skulle hyresmarkanden för bostäder i Stockholm påverkas av friare hyressättning?*, uppsats nr 45, Institutionen för Fastigheter och Byggande, KTH, Stockholm.
- Lind, H. (2000) "Bostadshyrorna och rimligheten – om behovet av en ny hyresreglering", *Agora*, Stockholm.
- Lind, H. (2001) "Rent regulation: a conceptual and comparative analysis", *European Journal of Housing Policy*, 1, 41-57.
- Lind, H. (2003) "Rent regulation and new construction: With a focus on Sweden 1995-2001", *Swedish Economic Policy Review*, 10, 135-167.
- Lind, H. och K. Eriksson (2005) *Vad vet vi om hyresregleringens effekter?*, *Ekonomisk debatt*, 33, 31-44.
- Lind, H. och S. Lundström (2007) *Bostäder på marknadens villkor*, SNS, Stockholm.
- Lindbeck, A. (1963) *Bostadsbristen – ett prisbildningsproblem*, *Ekonomisk revy*, 2, 120-130.
- Lundström, S., H. Lind, L. Borg och P. Lundström (2007) *Bostadsmarknad och ekonomisk tillväxt*, Nutek, Stockholm
- Lyytikäinen, T. (2005) "The effects of deregulation of rental markets in Finland: did allocation efficiency improve?", paper presented at the ENHR conference, Reykjavik 29 June – 2 July.
- Nybyggarkommissionen (2014) *En bostadspolitisk agenda för Sverige 63 förslag för ett ökat bostadsbyggande*.
- Olsen, E. O. (1972) "An econometric analysis of rent control", *Journal of Political Economy*, 80, 1081-1100.
- Persson, M. (1990) *Bostadspolitiken*, i: Södersten, B (red.) *Marknad och politik* (2 upplagan), Dialogos, Lund.
- Rothstein, B. (1987) *Corporatism and reformism: the social democratic institutionalization of class conflict*, Maktutredningen, Uppsala.

- Sims, D. P. (2007) "Out of control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control?", *Journal of Urban Economics*, 61, 129-151.
- SOU 1974:17, *Solidarisk bostadspolitik*.
- SOU 2000:33, *Bruksvärde, förhandling och hyra – en utvärdering*.
- SOU 2004:91, *Reformerad hyressättning*.
- SOU 2008:38, *EU, allmännyttan och hyrorna*.
- SOU 2012:88, *Att hyra – från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler*.
- Statskontoret (2012) *Mark, bostadsbyggande och konkurrens – en granskning av den kommunala markanvisningsprocessen*, rapport 2012:25, Statskontoret, Stockholm
- Turner, B. och S. Malpezzi (2003) "A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control", *Swedish Economic Policy Review*, 10, 11-56.
- Tufvesson, C. (2009) *Förändrad hyressättning och dess konsekvenser – Vad händer om Sverige inför en efterfrågebaserad eller mer lägesorienterad hyressättning för bostäder?*, Avdelningen för Fastighetsvetenskap, LTH, Lund.
- Wangenberg, J. (2012) *Fri kontra reglerad hyressättning – En studie av Stockholms hyresbostadsmarknad*, Institutionen för Bygghälsa, LTH, Lund.
- Wijkander, H. (2003) "Comment on Richard Arnott: Tenancy rent control", *Swedish Economic Policy Review*, 10, 127-133.
- Wilhelmsson, M., R. Andersson och K. Klingborg (2013) "Rent control and vacancies in Sweden", *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 4, 105 – 129.
- Åmark, K. (2005) *Hundra år av välfärdspolitik: välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*, (1a upplagan), Boréa, Umeå.

Bilaga 1 – Den nya lagstiftningen – en uppdatering

Sammanfattning

Förändringarna i lagstiftningen har – i enligt med Boverkets bedömning föregående år – inte lett till några betydande förändringar på hyresbostadsmarknaden, åtminstone inte ännu. Den nya lagstiftningens mest direkta påverkan torde vara att ägarna till de kommunala bostadsaktiebolagen sett sig tvungna att se över sina ägardirektiv. I dagsläget finns ägardirektiv daterade 2011 eller senare i drygt 200 kommuner.

Utformningen av många kommuners ägardirektiv tyder på att den nya lagstiftningen ”tas på allvar” men detta innebär per automatik inte att de allmännyttiga bostadsaktiebolagen agerar, eller kommer att agera, enligt affärsmässiga principer.

Det har funnits farhågor för kraftiga hyreshöjningar då de allmännyttiga företagen ska drivas affärsmässigt och allmännyttans hyresledande roll tas bort. De genomsnittliga hyreshöjningarna har under de senaste åren inte stuckit ut i förhållande till innan lagen infördes.

Dock tycks oenigheten mellan framförallt Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen angående hur lagen ska tolkas bli större – detta framförallt vad gäller hyressättningen. I skrivande stund ligger även ett mål i Svea hovrätt och som ännu inte är avgjort. Det rör sig om en hyressättning som parterna – Fastighetsägarföreningen och Hyresgästföreningen - kallar för ”Stockholmsmodellen”. En stor del av konflikten gäller vad parterna egentligen kom överens om för principer för denna modell.

Bakgrund

Den nya lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (AKBL) har gällt från och med den 1 januari 2011.⁸⁷ Samtidigt infördes även vissa förändringar i hyreslagen dvs. i 12 kap. jordabalken – se nedan.

Avsikten med AKBL är att den ska förtydliga definitionen av bolagen men också ställa nya krav på hur verksamheten bedrivs och vilka överföringar som kan göras till ägaren, det vill säga kommunen. Den nya lagen kan sammanfattas i följande tre punkter:

- ett kommunalt bostadsaktiebolags huvudsakliga uppgift ska vara att i allmännyttigt syfte förvalta fastigheter med hyresrätter, främja bostadsförsörjningen i kommunen och erbjuda hyresgästerna inflytande,
- bolagen ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer med normala avkastningskrav, och

⁸⁷ Den ersatte lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag, den så kallade Allbolagen.

- de utdelningsbegränsningar som fanns i den så kallade Allbolagen är ersatta av nya och fler regler om tillåtna värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Bland annat kan ett kommunalt bostadsaktiebolags överskott från ett år i sin helhet överföras från bolaget till kommunen om det görs för att finansiera vissa åtgärder inom ramen för kommunens ansvar för bostadsförsörjningen. Hela överskottet kan även överföras till andra allmännyttiga kommunala bostadsbolag i samma koncern.

Jämfört med tidigare lagstiftning handlar den andra punkten om en helt ny inriktning för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen som i sin tur är tätt knuten till ovannämnda förändringar i hyreslagen. Det är detta samband som denna rapport främst kommer att diskutera. Den första punkten är i mångt och mycket ett förtydligande av den roll som de allmännyttiga bolagen haft sedan tidigare medan den tredje punkten är en förändring avseende begränsningen för värdeöverföringar. Dessa värdeöverföringar har Boverket dessutom ett särskilt uppdrag att följa⁸⁸ varför vi bara kortfattat kommer beröra denna fråga i innevarande rapport och mest koncentrera oss på de fall där hela överskottet får användas till åtgärder inom ramen för kommunens ansvar för bostadsförsörjningen.

Som ovan nämnts infördes den 1 januari 2011 även förändringar i hyreslagen (se SFS 2010:811), dvs. 55 och 55e § i 12 kap. jordabalken.⁸⁹ Förändringarnas nära anknytning till den nya lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag innebär att allmännyttans roll vid hyressättningen förändrats.

Enligt den nya 55 § andra stycket ska hyror som förhandlats fram kollektivt vara normerande, oavsett vilka som är parter i förhandlingen. Före år 2011 gällde att om det uppstod en tvist om hyran skulle hyresnämnden främst beakta hyressättningen i de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen för en likvärdig lägenhet i sin prövning. Detta innebar i praktiken att allmännyttans hyror blev normerande för hyresförhandlingarna. Från och med år 2011 gäller istället att även hyror som en hyresgästförening har förhandlat fram med en fastighetsägare, eller organisation som företräder privata fastighetsägare, blir normerande vid en tvist och därför i praktiken för hyresförhandlingarna.

Dessutom infördes i 55 § femte stycket en ny skyddsregel mot kraftiga hyreshöjningar – den så kallade trappningsregeln. Den avser att dämpa effekten av kraftiga hyreshöjningar ifall den nya hyran blir väsentligt högre i förhållande till den gamla hyran. Förändringen i 55e § är en anpassning till 55 § för den som hyr lägenhet i andra hand. Om förstahandshyresgästens hyra har påverkats av skyddsregeln ska andrahandshyresgästens hyra också bli lägre.

Sammanfattningsvis innebär detta att de viktigaste förändringarna för innevarande rapports syften är:

⁸⁸ Boverket (2014) Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2012, Rapport 2014:1.

⁸⁹ Som en följd av detta gjordes även vissa justeringar i hyresförhandlingslagen (SFS 2010:810).

- de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ska drivas efter affärsmässiga principer samt att
- allmännyttans hyresledande roll har tagits bort

Syftet med denna rapport är att följa den förändrade lagstiftningen för allmännyttan och det förändrade hyressättningsystemet. Såväl effekter och konsekvenserna som tillämpningen hos olika aktörer av denna omreglering ska följas med sikte på en framtida utvärdering.

Boverket försöker således med denna rapport lägga grunden för en framtida utvärdering av det nya regelverk som infördes den 1 januari 2011.

Vi har i stora delar av denna rapport medvetet valt att försöka skapa en översiktlig bild av vad den nya lagstiftningen inneburit. Uppdraget löper över flera år och avses mynna ut i en större utvärdering av det nya regelverket. Vi ser det därför som centralt att skaffa oss denna översiktliga kunskap för att kommande år fördjupa kunskaperna på relevanta områden. Boverkets uppgift torde inte heller vara att specialgranska enskilda företag, utan att följa utvecklingen med tanke på det bostadspolitiska målet om en väl fungerande bostadsmarknad.

Dessutom lämnar lagstiftningen en hel del öppet för tolkningar – först och främst vad gäller hur ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska agera för att verka enligt affärsmässiga principer. Mycket av detta kommer troligen att avgöras enligt rättspraxis.

Rapporten ska i allt väsentligt läsas som en uppdatering av föregående års rapport ”Den nya lagstiftningen på hyresbostadsmarknaden – en första uppföljning”.⁹⁰ Det kan därför vara av värde för läsaren att även läsa föregående års rapport eftersom det finns en del principiella resonemang som inte upprepats i den nu aktuella rapporten.

De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen kommer fortsättningsvis att, något förenklat, kallas för allmännyttiga bostadsbolag.

De privata bostadsbolagen

Den nya lagstiftningen påverkar direkt de allmännyttiga bostadsbolagen. Men även de privata aktörerna påverkas både direkt och indirekt. Den stora direkta skillnaden är att hyrorna i allmännyttan inte, är normerande utan de privata fastighetsägarna förhandlar själva om hyrorna – ofta genom Fastighetsägarna centralt – företrädesvis med den lokala hyresgästföreningen.

En tänkbar indirekt effekt är att då de allmännyttiga bostadsbolagen ska drivas affärsmässigt kan hyrorna bli mer differentierade – möjligen även generellt sett högre än tidigare. På sikt skulle detta kunna locka nya aktörer att träda in på marknaden.

Det finns en annan viktig aspekt med att ha studerat även privata företag när det blir aktuellt att utvärdera huruvida de allmännyttiga företagen följer intentionerna i den nya lagstiftningen. Lagstiftaren

⁹⁰ Boverket (2013) Den nya lagstiftningen på hyresbostadsmarknaden – en första uppföljning, Rapport 2013:15.

upprepar flera gånger att de allmännyttiga bolagen ska drivas som ”normala och långsiktiga aktörer” (se prop. 2009/10:185).

Ekonomi

I Boverkets föregående rapport inleddes med ett resonemang kring eventuella synbara effekter på de privata företagens ekonomi. Detta byggde till stor del på siffror från SCB. Några nya siffror för 2012 kommer inte att finnas förrän efter det att denna rapport lämnats. Med hänvisning till föregående års rapport återges därför här i korthet de siffror och några av de kommentarer som redovisades i förra rapporten.

På en aggregerad nivå syntes inga effekter hos de privata fastighetsägarna under 2011. Den nya lagstiftningen infördes ju detta år och således är det rimligt att inte dra för långtgående slutsatser.

Tabell B1.1 Intäkter och kostnader per kvadratmeter, privata fastighetsägare.

	2007	2008	2009	2010	2011
Intäkter netto	868	908	916	936	970
Kapitalkostnader räntor m.m.	-	-	-	-	-
Räntebidrag	-2	-2	-1	-1	0
Underhållskostnader	149	142	137	132	138
Driftskostnader	294	293	308	330	340
Fastighetsskatt	28	23	21	23	24
Summa kostnader	-	-	-	-	-

Källa: SCB (2012) *Intäkts- och kostnadsundersökningen för flerbostadshus (IKU) 2011*, Statistiskt meddelande serie BO 32 SM 1202.

Not: Kapitalkostnader redovisas inte för privata fastighetsägare

Inte heller om vi jämför utfallet för de privata ägarna med de allmännyttiga bostadsbolagen (se nedan tabell 2.2) ser vi några stora förändringar för år 2011. De privata företagens nettointäkter var 2,3 procent högre än de allmännyttiga bostadsbolagens, vilket ligger i linje med genomsnittet för perioden 2003-2010. Inte heller vad gäller drift- och underhållskostnader kan vi observera några större förändringar. De privata fastighetsägarna lade 26 procent mindre på drift och underhåll jämfört med allmännyttiga bostadsbolag. Genomsnittet för perioden 2003-2010 var 23 procent.

Tabell B1.2 Intäkter och kostnader per kvadratmeter, allmännyttan.

	2007	2008	2009	2010	2011
Intäkter netto	892	887	913	924	948
Kapitalkostnader räntor m.m.	236	252	231	221	247
Räntebidrag	-4	-3	-3	-2	-1
Underhållskostnader	203	202	215	234	244
Driftskostnader	365	374	399	421	402
Fastighetsskatt	20	18	19	20	21
Summa kostnader	820	842	861	894	913

Källa: SCB (2012) *Intäkts- och kostnadsundersökningen för flerbostadshus (IKU) 2011*, Statistiskt meddelande serie BO 32 SM 1202.

Som framgår i ovanstående tabell var nettointäkterna i genomsnitt – under år 2011 – 948 kronor per kvadratmeter för de allmännyttiga

bolagen. Detta var en ökning med 24 kronor, vilket motsvarar 2,6 procent. Det var exakt lika mycket som genomsnittet för femårsperioden 2006-2010.

Värt att notera är att driftskostnaderna under år 2011 sjönk med 19 kronor per kvadratmeter, motsvarande 4,5 procent. Denna förändring är intressant att följa upp när nya siffror blir tillgängliga men utifrån SABO:s siffror från medlemsföretagen för 2012 var nedgången tillfällig.⁹¹

De tio största privata hyresrättsägarna

I föregående års rapport undersökte Boverket några av de största privata aktörerna på hyresbostadsmarknaden och vilka finansiella mål dessa har. Vid en förnyad granskning utifrån officiella dokument – företrädesvis årsredovisningar – kan konstateras att de flesta av dessa bolag har väsentligen samma finansiella målsättningar som för ett år sedan – i den mån det framgår. Det gäller framför allt vilka mål som anges för vinster och avkastning. Det är i och för sig fullt rimligt att dessa inte ändras radikalt från år till år.

De tio privata företag som i februari månad innehade de största bestånden av hyresrätter (i Sverige) var: Akelius Fastigheter AB, Stena Fastigheter AB, Hyresbostäder i Sverige II AB, Rikshem AB, Heimstaden AB, Willhem AB, Fastighets AB Balder, Wallenstam AB, Fastighets AB L E Lundberg och Ikano Invest Aktiebolag.⁹² De övergripande finansiella mål som vi har kunnat identifiera för dessa företag var:

- Akelius Fastigheter AB – affärsidén är att långsiktigt äga, utveckla och förvalta bostadsfastigheter med förmåga att generera ett stadigt växande kassaflöde. Låg finansiell risk uppnås genom låg belåningsgrad, lång ränte- och kapitalbindning. Direktavkastningskravet var i genomsnitt 4,47 procent (4,52 procent 2012) för Sverige (moderbolaget äger, direkt eller via dotterbolag, fastigheter i Sverige, Tyskland och Kanada).
- Stena Fastigheter AB – Ingen konkret information – oförändrat
- Hyresbostäder i Sverige II AB – Ingen information – oförändrat
- Rikshem AB – Ingen information – oförändrat
- Heimstaden AB – ska ha en långsiktigt stabil ekonomi, med årliga överskott på en nivå som gör det möjligt för bolaget att förverkliga tillväxt- och produktionsmål, långsiktigt säkerställa sina fastigheters värdeutveckling och ge de boende en god service. Genomsnittligt avkastningskrav uppgår till 4,8 procent.
- Willhem AB – Det långsiktiga finansiella avkastningsmålet är en årlig totalavkastning på minst 7,5 procent i genomsnitt under rullande tioårsperiod.
- Fastighets AB Balder – Målsättning är att över tiden ha en stabil och god avkastning på eget kapital som med god marginal överstiger den riskfria räntan. Detta skall ske samtidigt som soliditeten över tiden

⁹¹ Ekonomisk Statistik: SABOs medlemsföretag år 2012

⁹² Enligt DATSCHA AB.

skall vara lägst 30 procent och räntetäckningsgraden lägst 1,5 gånger. Det genomsnittliga direktavkastningskravet var 5,9 procent för 2012.

- Wallenstam AB – Genomsnittligt direktavkastningskrav bostäder 3,8 procent. Under perioden 2008-2013 ska 2 500 lägenheter produceras till en direktavkastning som överstiger sju procent och en fortsatt positiv utveckling av verksamhetsresultatet. Soliditeten ska årligen överstiga 24 procent.
- Fastighets AB L E Lundberg – att sträva efter bästa möjliga drift- och förädlingsresultat utifrån varje enskild fastighets förutsättning.
- Ikano Invest Aktiebolag – Ingen information

Redan detta begränsade urval visar att det finns stora skillnader i de förutsättningar som kan påverka företagets agerande. Det gäller till exempel om det är ett privat eller ett publikt bolag, vem som äger bolaget, om det är börsnoterat eller inte, etc.

Det som på detta sätt kan utläsas visar att det som AKBL bland annat syftar till – nämligen att allmännyttiga bostadsbolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer med normala avkastningskrav – måste ges en bredare tolkning av vad man kanske på förhand kan tro. Det är svårt att göra gällande att någon av de ovanstående ägarna av hyresbostäder inte skulle vara ”normala och långsiktiga aktörer”. I föregående års rapport refererar Boverket till en studie⁹³ som behandlar problematiken och slutsatsen som dras i studien är att, även om de privata fastighetsägarna i stor utsträckning ställer upp avkastningskrav, finns det inte någon samstämmighet om hur dessa avkastningskrav bör beräknas. Någon dramatisk ändring verkar inte ha skett till dags dato.

De allmännyttiga bostadsbolagen

De allmännyttiga bostadsbolagen är de aktörer som direkt påverkas av den förändrade lagstiftningen. Det gäller i första hand AKBL men även de förändringar som gjorts i hyreslagstiftningen kan påverka de allmännyttiga bostadsbolagen. Detta kapitel bygger främst på två andra rapporter från Boverket; Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2012, rapport 2014:1 samt De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden 2012–2013, rapport 2014:6.

Ekonomi

Då de allmännyttiga bostadsbolagen ska drivas enligt affärsmässiga principer kan detta givetvis påverka såväl företagets intäkter som kostnader. Då Boverket saknar siffror för 2012 hänvisar vi till sammanfattningen ovan under punkten 2.1 och i övrigt till föregående årsrapport vad gäller intäkter och kostnader.

⁹³ Se Nordlund, B. (2012) Marknadsmässiga avkastningskrav och allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Värdeöverföringar

I samband med förändringarna i lagstiftningen infördes även nya regler för vilka vinstuttag ägarna, det vill säga kommunerna, får göra från de allmännyttiga bostadsbolagen. Dessa regler började gälla räkenskapsåret 2011 och det finns således ytterligare ett års erfarenheter att se tillbaka på.

För räkenskapsåret 2012 gjordes värdeöverföringar till ett belopp av drygt 3,6 miljarder kronor. Enligt Boverkets genomgång för år 2012 gjorde 152 av bolagen, motsvarande 58 procent, inte någon värdeöverföring. 99 bolag (38 procent) gjorde överföringar med tillåtet belopp medan 12 bolag (fyra procent) gjorde värdeöverföringar utöver tillåtet belopp. Jämfört med 2011 har antalet otillåtna överföringar minskat med 1 procentenhet.

Trots att det finns begränsningar i lagstiftningen för hur stora överföringar som bolagen får göra till kommunen finns det också undantag. Ett av undantagen är att ett bostadsbolag får föra över hälften av det nettoöverskott som uppkommit på grund av avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår. Ett annat undantag är att hela årets vinst kan föras över till kommunen, om medlen används till bostadsförsörjningsåtgärder som främjar integration och social sammanhållning eller till åtgärder som tillgodoser bostadsbehovet för personer som kommunen har ett särskilt ansvar för. Ett tredje undantag från begränsning är överföring av årets resultat om värdeöverföringen görs mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern.

Det är sammanlagt 17 allmännyttiga bostadsbolag som överfört medel inom ramen för undantagen vilket är en ökning med tre jämfört med 2011. Det totala beloppet som överförts, inom ramen för undantagen, var närmare 3,55 miljarder kronor, varav drygt hälften för åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsåtgärder. Det är en ökning med nästan två miljarder kronor jämfört med 2011.

De tre allmännyttiga bostadsbolagen i Stockholms stad svarar för huvuddelen av överföringarna enligt undantagen, 90 procent för år 2011 och 96 procent för år 2012.

Frågan om hur värdeöverföringar från ett allmännyttigt bostadsbolag till kommunen står sig vid en laglighetsprövning enligt kommunallagen har nyligen prövats inom flera instanser i inom förvaltningsdomstolarna.⁹⁴ Det aktuella målet ligger för närvarande hos Högsta förvaltningsdomstolen som ska ta ställning till prövningstillstånd

Boverket har i uppdrag att årsvis följa utvecklingen vad gäller dessa värdeöverföringar. Inom ramen för denna rapport är det intressant att konstatera att värdeöverföringarna – som framgår i kapitel 5 – är en konfliktgrund vid hyresförhandlingarna.

Försäljningar

Försäljningar av de allmännyttiga bostadsbolagens lägenheter påverkas egentligen inte av den nya lagstiftningen. Bostadsbolagens beslut, om att eventuellt sälja sina bostäder, påverkas dock i hög grad av den marknad de verkar på och därför kan förändringar i regelverket åtminstone indirekt

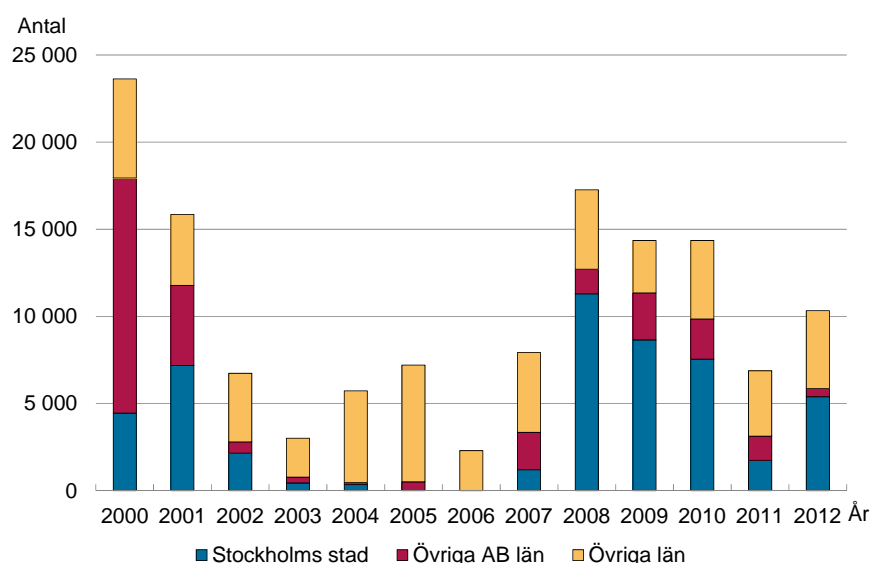
⁹⁴ Kammarrättens i Stockholm dom 2013-11-19 målnr. 52-13 och 163-13.

spela roll. Dessutom påverkar de försäljningar som görs vid ombildning till bostadsrätter hyresbostadsmarknaden i stort, varför det ändå kan vara av intresse att kort beröra detta.

Under år 2011 sjönk försäljningarna av allmännyttiga lägenheter kraftigt och stannade vid drygt 6 800 stycken. Det är det lägsta antalet sedan 2006. I knappt 60 kommuner såldes allmännyttiga bostäder under år 2011. Men under 2012 ökade antalet försäljningar med 66 procent jämfört med 2011 till 10 324 lägenheter.

Som synes av nedanstående figur var det den ökande försäljningen i Stockholms stad – framförallt till privata hyresvärdar – som var anledningen till ökningen under 2012. I övriga riket är skillnaderna inte så dramatiska.

Figur B1.1 Antal sålda allmännyttiga lägenheter 2000-2012.



Källa: Boverket (2014) De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden 2012-2013, rapport 2014:6, Boverket, Karlskrona.

De sålda lägenheterna säljs framförallt till privatägda bostadsbolag och i mindre utsträckning till bostadsrättsföreningar. Drygt tre fjärdedelar av de allmännyttiga lägenheterna som såldes under år 2012 köptes av privatägda bostadsbolag. Detta är en ökning jämfört med år 2010, då två tredjedelar såldes till privatägda bostadsbolag. Endast en femtedel såldes för ombildning till bostadsrätter under 2012.

Förutom Stockholm stads försäljningar såldes flest lägenheter för att ge bättre ekonomiskt utrymme för underhåll och upprustning samt effektivisera förvaltningen. Vanligt är även försäljning för att möjliggöra nyproduktion. I Stockholm stad såldes bostäderna av bostadspolitiska orsaker, minska segregation, blanda upplåtelseformerna samt få in fler privata hyresvärdar i vissa områden. Ytterligare åtta bolag, framför allt i de större städerna sålde bostäder som bostadspolitiskt instrument. Syftet är att uppnå större variation i beståndet, få in andra privata hyresvärdar på marknaden samt ge fler möjligheten att äga sin bostad. Att 9 av 79 kommuner säljer på sistnämnda grund är en låg siffra jämfört med 2011 då 18 av 58 kommuner sålde bostäder som bostadspolitiskt instrument.

Orsaken till många försäljningar, framför allt i mindre kommuner, uppges vara ett behov av ökad soliditet i bolaget. Detta gäller ofta i samband med nyproduktion av bostäder eller för att ge ökat ekonomiskt utrymme för underhåll.

Ägardirektiv, avkastningskrav och affärsmässighet

För många allmännyttiga bostadsföretag har det blivit aktuellt att se över ägardirektiven i och med den nya lagstiftningen. Det har på olika håll diskuterats hur ägardirektiven ska formuleras för att de allmännyttiga bostadsbolagen ska arbeta enligt den nya lagstiftningens intentioner.⁹⁵

Det måste i detta sammanhang påpekas att det inte finns något krav på att det ska finnas ett ägardirektiv – även om det är det vanligast använda dokumentet för kommunerna att styra sina allmännyttiga bolag.⁹⁶

I förra årets uppföljningsrapport rapport gav Boverket sig in i en längre diskussion kring ägardirektiv och avkastningskrav. Denna diskussion är i stora delar lika aktuell nu. Men som inledningsvis konstaterades är det inte rimligt att nu återge den i sin helhet. I följande avsnitt tas därför endast några iakttagelser upp jämfört med nämnda rapport.

Avkastningskrav

En av de mest intressanta frågorna är vad ägarna – kommunerna – ställer för avkastningskrav på sina allmännyttiga bostadsbolag.⁹⁷ Med stöd av Boverkets bostadsmarknadsenkät har en uppdelning gjorts över mått som används för avkastningskraven i ägardirektiven.

Med utgångspunkt i dessa nyare ägardirektiv – 2011 och 2012 års – fördelar sig avkastningskraven på följande sätt.⁹⁸

Tabell B1.3 Antal nya ägardirektiv per år 2011-2012.

Typ av avkastningskrav	2011	2012	Summa
Direktavkastning på totalt kapital	22	40	62
Avkastning på eget kapital	19	30	49
Totalavkastning på totalt kapital	5	12	17
Annat krav	24	11	35
Inget krav	7	13	20
Ingen uppgift	6	3	9
Totalt	83	109	192

Källa: Boverket (2014) De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden 2012-2013, rapport 2014:6, Boverket, Karlskrona.

⁹⁵ Se till exempel Lind, H och S. Lundström (2011) Hur ett affärsmässigt bostadsföretag agerar, rapport 2011:11 Avdelningen för Bygg- och Fastighetsekonomi, KTH Stockholm, Nordlund, B. (2012) Marknadsmässiga avkastningskrav och allmännyttiga kommunala bostadsföretag, och SABO (2011) Hur ett affärsmässigt bostadsföretag agerar – en kommentar från SABO.

⁹⁶ Ägardirektivet är vad man kallar ett frivilligt formellt styrinstrument. Det behöver inte finnas något ägardirektiv, men om det finns är det juridiskt bindande.

⁹⁷ Bolagen kan givetvis själva formulera avkastningskrav även om inte ägaren gör det.

⁹⁸ Enligt året bostadsmarknadsenkät – som ännu är under bearbetning – finns ägardirektiv från 2011 eller senare i drygt 200 kommuner.

Det finns således stora variationer i de avkastningskrav som kommunerna ställer på sina allmännyttiga bostadsbolag. Bland ägardirektiven ovan handlar det i två tredjedelar av fallen om avkastningskrav som relaterar sig till de tre huvudkategorierna med tydligt formulerade avkastningskrav. Därefter följer en heterogen grupp som benämns ”Annat krav” och som utgör 18 procent. Andra krav har t.ex. formuleras som bestämda belopp eller soliditetskrav. Med kategorin ”Inget krav” avses ägardirektiv där ett mätbart ägardirektiv inte formulerats. Det rör sig dels om små kommuners bostadsbolag men här finns även Göteborg, Malmö och Sollentuna kommun.

Det är vidare värt att nämna att ett allmännyttigt bostadsbolag mycket väl kan vara affärsmässigt även om det inte finns ett ägardirektiv eller om detta inte är särskilt tydligt. Samtidigt innebär inte ett aldrig så klart och väl formulerat ägardirektiv någon garanti för att det allmännyttiga bostadsbolaget kommer att agera affärsmässigt. Däremot kan ett tydligt ägardirektiv givetvis ge viktiga signaler till bostadsbolaget och göra det lättare för omvärden att följa upp.

De allmännyttiga bostadsbolagen och affärsmässighet

Huvudsyftet med lagstiftningen är att ett allmännyttigt bostadsbolag ska agera som ett likvärdigt privat bostadsbolag. I praktiken kan det bli svårt att bedöma huruvida ett enskilt allmännyttigt bostadsbolag agerar efter affärsmässiga principer. I majoriteten av kommunerna är det allmännyttiga bostadsbolaget den klart största aktören på hyresbostadsmarknaden. Problematiken beskrivs tydligt i SOU 2008:38 (s. 553-554). Slutsatsen Boverket dragit är att det kan bli ett problem att bedöma huruvida ett allmännyttigt bostadsbolag bedriver sin verksamhet enligt affärsmässiga principer.

I föregående rapport tittade Boverket på de 25 största allmännyttiga hyresbostadsägande koncernerna (mätt som antal hyresbostäder i koncernen). Vid denna granskning visade det sig att sju av dessa saknade avkastningskrav. Fyra av dem var dotterbolagen till Förvaltnings AB Framtiden som ägs av Göteborgs stad. Därutöver var det Örebro Bostäder AB, Telge Bostäder AB samt Telge Hovsjö AB.

För dotterbolagen i Göteborg finns numera en tydlig formulering avseende affärsmässigheten även om avkastningskravet inte lika tydligt. Det ska dock finnas en för fastighetsbranschen tillfredsställande soliditet.

För Örebrobostäder AB finns ägardirektiv men det saknas ett tydligt avkastningskrav i dessa. Däremot finns ett krav i kommunbudgeten på 83 miljoner kr (fem procent av eget kapital).

Slutligen finns det ännu inte tydliga krav på affärsmässighet än mindre avkastningskrav avseende Telge Bostäder AB samt Telge Hovsjö AB. Vilket innebär att dessa två bolag får anses vara de enda av de 25 största allmännyttiga bolagen som saknar avkastningskrav.

Effekterna av kravet på affärsmässighet kan däremot skönjas vad gäller de allmännyttiga bolagens hantering av modernisering och underhåll av bostadsbeståndet. Enligt en enkät som Boverket genomfört visade det sig att en stor andel, cirka 42 procent, av de 158 bolag som besvarade enkäten, säger att de som en följd av lagen ökat andelen standardhöjande åtgärder vid modernisering och underhåll. Orsaken är

högst sannolikt att standarhöjande åtgärder gör det möjligt att höja hyran efter ombyggnaden.⁹⁹

K3-regelverket och följderna för allmännyttans affärsmässighet

Genom nya redovisningsregler ska aktiebolag från och med den 1 januari 2014 tillämpa ett K-regelverk, K3 eller K2.¹⁰⁰ Flertalet av de allmännyttiga bostadsbolagen förväntas att redovisa sin ekonomi i enlighet med K3-regelverket. Mindre bostadsbolag med – uppskattningsvis – mindre än tusen lägenheter kan frivilligt tillämpa komponentavskrivningsreglerna enligt K3 men också välja att använda det nya K2 regelverket som mer påminner om äldre regler.¹⁰¹

Detta regelverk är – först som sist – inte något som krävs enligt lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag utan K3-regelverket för således med sig sina egna effekter och omfattas i strikt mening inte av Boverkets uppföljning. Men det vore ändå olyckligt att bortse från K3-regelverket då avkastningskrav och affärsmässighet diskuteras eftersom effekterna av K3-regelverket kan påverka uppfattningen om de allmännyttiga bolagens ekonomiska status framöver.

Under 2013 har bolagen förberett sig på övergången eftersom räkenskapsåret 2014 är det första ”skarpa” året som ska redovisas enligt de nya reglerna. Det finns dock skäl att se om kommunerna finner anledning till att ändra i ägardirektiven igen till följd av K3-regelverket. De bolag som har specifika avkastningskrav på sig, och som till exempel inte tar hänsyn till värdenedskrivningar, kan få svårt att leva upp till dessa eftersom det belopp som kan räknas fram som avkastning då blir större än enligt de äldre reglerna.

Boverket noterade i förra årets uppföljning att en intressant fråga att följa är hur de allmännyttiga företagen värderar sina fastigheter. I och med att de allra flesta bolag från och med den förste januari 2013 ska använda K3-regelverket och att det enligt detta krävs att företagen redovisar verkligt värde (marknadsvärde) vid sidan om det bokförda värdet kommer detta bli lättare att följa.

Hyor, hyresförhandlingar och rättstillämpning

En viktig del att följa upp vad gäller förändringar i lagstiftningen är givetvis hur hyrorna påverkas. I innevarande kapitel kommer vi att diskutera hyror, hyresförhandlingar och den aktuella rättstillämpningen.

Hyrorna

Det mest naturliga att följa – ur hyresgästens perspektiv – är hyrorna och hyresförändringarna. Det har funnits, och finns möjligen fortfarande, farhågor för kraftiga hyreshöjningar då de allmännyttiga bostadsbolagen ska drivas affärsmässigt och allmännyttans hyresledande roll tas bort.

⁹⁹ Se Boverket (2014) De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden 2012-2013, rapport 2014:6, Boverket, Karlskrona.

¹⁰⁰ För mer information om dessa regelverk se exempelvis bokföringsnämnden: www.bfn.se.

¹⁰¹ Se BFNAR 2008:1.

Boverket har – i flera rapporter¹⁰² studerat hyresnivåer i Sverige på en aggregerad nivå. I avsnitt 5.3 i innevarande rapport framgår att under perioden 1995-2012 var den genomsnittliga hyresökningen 2,3 procent per år, eller i reala termer 1,0 procent per år.

Hyresnivån

År 2012 steg de genomsnittliga hyrorna med 3,3 procent i såväl de allmännyttiga bostadsbolagen som i de privatägda bostäderna. Dessa hyreshöjningar var något högre än 2010 och 2011 men var på intet sätt extrema. Exempelvis var hyreshöjningarna högre 2009. I reala termer var hyreshöjningarna under år 2012 dock relativt höga då inflationen under 2012 var måttliga 0,9 procent.

Inte heller under åren 2013 och 2014 verkar genomsnittshyrorna öka mer än tidigare. Enligt statistik från Hyresgästföreningen höjdes hyrorna år 2013 med knappa 2 procent.¹⁰³ Hyresförhandlingarna för 2014 är ännu inte avslutade men enligt statistik från Hyresgästföreningen ligger den genomsnittliga höjningen på färdigförhandlade hyror på 1,6 procent.¹⁰⁴

Tabell B1.4 Genomsnittlig årshyra per kvadratmeter, 2007-2012.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totalt	842	867	898	912	937	966
Höjning (%)	1,9	3,0	3,6	1,6	2,7	3,1
Allmännyttan	823	846	874	884	909	939
Höjning (%)	2,2	2,8	3,3	1,1	2,8	3,3
Privata	864	893	926	945	964	996
Höjning (%)	1,9	3,4	3,7	2,1	2,0	3,3
Inflation (%)	2,2	3,4	-0,3	1,3	2,6	0,9

Källa: SCB (2013) Hyror i Bostadslägenheter 2012, Statistiskt meddelande serie BO 39 SM 1301.

Då vi tittar på regional nivå ser vi inte heller där några större skillnader gentemot tidigare år. Som synes från nedanstående tabell var hyreshöjningarna år 2012 relativt likartade i olika regioner, med undantag för de minsta kommunerna, där höjningar var någon procentenhet lägre.

Tabell B1.5 Genomsnittlig årshyra per kvadratmeter, per region, 2007-2012.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Storstockholm	937	966	998	1 024	1 054	1 091
Höjning (%)	1,4	3,1	3,3	2,6	2,9	3,5
Storgöteborg	889	911	945	957	983	1 015
Höjning (%)	1,9	2,5	3,7	1,3	2,7	3,3
Kommuner med > 75 000 inv.	832	863	894	908	930	963
Höjning (%)	1,8	3,7	3,6	1,6	2,4	3,5
Kommuner med < 75 000 inv.	769	791	819	830	851	874
Höjning (%)	2,5	2,9	3,5	1,3	2,5	2,7

Källa: SCB (2013)

¹⁰² Se till exempel Boverket (2010) Hyror i Sverige 1075-2009, Boverket, Karlskrona.

¹⁰³ Inflationstakten år 2013 var 0,0 procent. Det innebär något lägre reala hyreshöjningar än under år 2012, men högre än genomsnittet för perioden 1995-2012.

¹⁰⁴ Enligt statistik från hyresgästföreningen per den 12 februari.

Sammanfattningsvis finns det inget som indikerar att genomsnittshyrorna ökat mer än tidigare år på grund av den nya lagstiftningen på hyresbostadsmarknaden.

Hyresdifferentiering

Frågan om hyresdifferentiering har diskuterats relativt ingående i huvudrapporten, varför vi bara kort berör den här. I SOU 2008:38 (EU, allmännyttan och hyrorna) föreslogs att lägesfaktorn skulle tillmätas större betydelse. I de slutgiltiga förändringarna i hyreslagstiftningen gjordes dock inga revideringar på denna punkt (se prop. 2009/10:185, s. 66-68). Regeringen gjorde bedömningen att ”frågan om vilken betydelse det geografiska läget och andra bruksvärdesfaktorer bör ha vid fastställande av skälig hyra bör inte anges i lag utan hanteras av hyresmarknadens parter”. Med andra ord finns här ingen ny lagstiftning att följa och analysera.¹⁰⁵

Då hyresdifferentiering – vilket det de facto handlar om – fortsatt diskuteras är det dock av intresse att se hur hyrorna utvecklas. Samtliga aktörer på hyresbostadsmarknaden är överens om att det ska finnas en differens mellan hyror i olika lägen, allt annat lika. Stötestenen är hur stor denna differens bör vara.

Vi kan dock konstatera att även före 2011 fanns en betydande differentiering av hyrorna beroende på exempelvis, läge och standard. Om den är tillräckligt stor kan givetvis alltid diskuteras. Det är dessutom ett faktum att denna differentiering givetvis är olika stor – och i olika hög grad tar hänsyn till hyresgästernas värderingar – på olika lokala bostadsmarknader.

Hyresförhandlingarna¹⁰⁶

I detta avsnitt ska vi på ett översiktligt sätt beskriva utvecklingen i hyresförhandlingarna sedan den nya lagstiftningen kom. Eftersom förhandlingarna sker på lokal nivå är det svårt att i generella termer beskriva detta.

En effekt av den nya lagstiftningen är att Hyresgästföreningens förhandlingar med privata fastighetsägare inte längre automatiskt kopplas till överenskommelser med de allmännyttiga bostadsbolagen. Ett resultat av att allmännyttans hyresnormerande roll tagits bort. En – antagligen kortsiktig – effekt av detta kan vara att aktörerna söker sina roller i en ny förhandlingssituation, vilket kan göra det svårare. Dessutom tillkommer det försvårande faktum att olika aktörer tolkar innebörden av lagstiftningen olika.

2011 och 2012 års hyresförhandlingar

Inför förhandlingarna angående 2011 års hyror var både förväntningarna och farhågorna stora. Många hyresgäster fruktade kraftigt höjda hyror.

¹⁰⁵ Däremot skulle man kunna hävda att då de allmännyttiga bostadsbolagen ska drivas enligt affärsmässiga principer kan detta möjligen leda till en större differentiering.

¹⁰⁶ Detta avsnitt bygger till stor del på uttalanden från representanter för Fastighetssägarna, Hyresgästföreningen och Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO).

Samtliga parter tycks dock vara överens om att skillnaderna i förhandlingarna för 2011 jämfört med tidigare år inte var särskilt stora. Detta kanske inte är särskilt förvånande då alla aktörer sökte sina nya roller i en förändrad förhandlingssituation. Även om förhandlingarna försiggick ungefär som vanligt kunde man dock skönja ett något höjt tonläge i de retoriska uttalanden som med jämna mellanrum kom från de olika aktörerna.

Hyresförhandlingarna angående 2012 kännetecknades av en kärv start. Mot slutet av november 2011 hade endast en tredjedel av de allmännyttiga bostadsbolagen lämnat sina yrkanden. Det är betydligt senare än vanligt. Förhandlingarna drog också ut på tiden, vilket kanske inte var så konstigt med tanke på att hyresgästföreningen numera ska förhandla parallellt med de allmännyttiga bostadsföretagen och de privata fastighetsägarna. 2012 års förhandlingar tycks till stor del ha kännetecknats av ganska stora tvister kring tolkningen av avkastningskrav och affärsmässighet. Exempelvis strandade förhandlingarna mellan Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen i Stockholm. Även i Kalmar strandade förhandlingarna vad gällde hyrorna i cirka 5 500 lägenheter. De privata fastighetsägarna ville sätta lagen på prov i hyresnämnden. Slutligen löstes det dock via förhandlingar. Detsamma skedde även, i bland annat, Järfällahus och Värmdöbostäder.

Noterbart är också att antalet ärenden hos Hyresmarknadskommittén (HMK) – vilket år 2012 var det lägsta sedan början på 2000-talet, 16 stycken – under 2012 ökade till 30 ärenden. Det var även färre fall än vanligt som gick att medla.¹⁰⁷

Utfallet av förhandlingarna gav dock inte några uppseendeväckande resultat varken år 2011 eller år 2012. I snitt blev hyreshöjningarna cirka 2,3 procent både hos de allmännyttiga bostadsbolagen och hos de privata fastighetsägarna under år 2011. År 2012 låg yrkanden från de allmännyttiga bostadsbolagen på 3,9 procent och från privata bostadsbolag på 4,3 procent. De slutgiltiga hyreshöjningarna blev knappt 2,5 procent i de allmännyttiga företagen och något högre bland de privata hyresvärdarna.

2013 och 2014 års förhandlingar – pilotmål i Stockholm dröjer

Hyresförhandlingarna för 2013 visade på tydliga spänningar mellan parterna. Hela 31 strandade ärenden avseende allmännyttiga bostadsbolag hamnade hos Hyresmarknadskommittén. Enligt en genomgång av tidningen Bofast¹⁰⁸ är en av konfliktgrunderna direkt relaterad till den nya lagstiftningen; i nio fall är det fråga om avkastnings- eller vinstkrav som hyresgästföreningen inte kan förlika sig med då överskottet inte stannar i bolaget. Bristande underhåll eller underhållsbehov är också en lika vanlig konfliktgrund. Bland privata hyresvärdar var strandningarna mera sällsynta enligt artikeln.

¹⁰⁷ De flesta SABO-företag har inskrivet i förhandlingsordningen att hyrestvister ska hänskjutas till Hyresmarknadskommittén (HMK). Kommittén består av representanter från SABO samt Hyresgästföreningen. Kommitténs uppgift är att fatta beslut när parterna inte själva kommer överens i en lokal hyresförhandling. I ett första steg försöker dock Kommittén att medla i tvistefrågorna.

¹⁰⁸ Bofast, Nr 3 2013

Trots problematiken i Stockholm under år 2012 slöts, i november 2012, ett ramavtal om nya hyror för år 2013 mellan Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen. Det finns dock ett pilotmål för att testa Stockholmsmodellen rättsligt. Det har dock ännu inte avgjorts av Svea Hovrätt (se vidare avsnitt 5.2.1.3).

I Varberg strandade Fastighetsägarna förhandlingarna med hyresgästföreningen för cirka 2 200 lägenheter. Till skillnad från Kalmarfallet föregående år avsåg fastighetsägarna nu begränsa antalet fall i hyresnämnden genom att nå överenskommelser med enskilda hyresgäster. Efter ett avgörande i hyresnämnden (vilket överklagats) som endast i begränsad omfattning gav hyreshöjningar slöts ett avtal om differentierade hyror.

Det övergripande intrycket är att tonläget fortsätter vara högt men detta avspeglar sig inte i de hyror som sätts. I genomsnitt hamnar höjningarna på 1,9 procent hos de allmännyttiga och 2,0 hos de privata.¹⁰⁹ Att AKBL satt avtryck även i 2013 års förhandlingar är däremot tydligt.

Det är ännu för tidigt att dra slutsatser angående 2014 års hyresförhandlingar. Dock kan noteras att antalet färdigförhandlade hyror i skrivande stund är betydligt färre än vid samma tidpunkt förra året. Detta tyder på att oenigheten fortsätter. Ett allmänt intryck tycks dock vara att parterna står allt längre från varandra vad gäller tolkningen av den nya lagstiftningen. Om 2011 och i viss mån 2012 kännetecknades av viss samförståndsanda och rollsökande tycks motsättningarna öka succesivt. Dock tycks hyreshöjningarna även i år bli modesta. I de färdigförhandlade hyrorna har höjningarna varit cirka 1,6 procent i genomsnitt.

Rättstillämpningar

I Boverkets uppdrag ligger även att studera huruvida rättstillämpningen ändrats med införandet av den nya lagstiftningen.

Hyresnämndsmål

Vi noterar ingen ökning av antalet inkomna ärenden till hyresnämnderna under 2013. Av nedanstående tabell över avgjorda ärenden så framgår att under år 2013 ökade den totala belastningen på hyresnämnderna något. Två måltyper ökade påtagligt jämfört med tidigare år. Det rör sig dels om ärenden rörande besittningsskydd, dels ärenden om förlängning av hyresavtal. Båda dessa kategorier faller utanför lagändringarna. Ärenden enligt hyresförhandlingslagen har dock fallit tillbaka om än inte till en nivå som tidigare varit normal. Övriga ändringar är mindre signifikanta.

¹⁰⁹ Detta enligt statistik från Hyresgästföreningen.

Tabell B1.6 Avgjorda ärenden i hyresnämnderna 2010-2013.

	2010	2011	2012	2013
Medling eller skiljedom i hyrestvist	754	749	748	677
Utan krav på besittningsskydd	13 982	13 969	15 499	16 604
Förlängning av hyresavtal	2374	2 343	2 232	2 504
Åtgärdsföreläggande, förlängd tid för åtg.	559	507	472	454
Ändring av hyresvillkor	530	536	639	666
Medling betr. lokalhyresg. besittningsskydd	3 571	3 815	3 568	3 669
Ärenden enligt hyresförhandlingslagen	438	381	968	652
Övriga ärenden	2 565	2 444	2 632	2 622
Totalt	24 773	24 744	26 758	27 848

Källa: Domstolsverket (2014) Domstolsstatistik 2013.

Ärenden rörande besittningsskydd¹¹⁰

Enligt underlagsmaterial från Domstolsverket är det framförallt i hyresnämnderna i Göteborg och Linköping som har betydande ökning. För Hyresnämnden i Stockholm är förändringarna marginella. Det rör sig dock här om händelser inom ramen för en lagstiftning som inte är ny på området. Problematiken, som kan vara en indikator på bostadsbrist, faller därför utanför den nu aktuella rapporten men det finns skäl för Boverket att återkomma till frågan.

Ärenden rörande hyresförhandlingslagen¹¹¹

Mål enligt hyresförhandlingslagen har fallit tillbaka under 2013 från den mycket höga nivån år 2012. Måltypen rör dels fall där hyresgäst är missnöjd med den hyra som överenskommit mellan fastighetsägaren och hyresgästföreningen, dels fall där hyresförhandlingarna strandat. Bland avgjorda mål i Hyresnämnden i Stockholm under år 2013 var förstnämnda gruppen stor men antalet inkomna ärenden var relativt få vilket tyder på att hyresnämnden där arbetat av den stora ärendetillströmningen under 2012. Vad gäller den andra måltypen – i strandade hyresförhandlingar – så tyder utvecklingen på att detta blivit påtagligt vanligare sedan förändringarna den 1 januari 2011. Låt vara att 2012 var ett exceptionellt år i detta avseende. År 2011 var påtagligt lägre sett till antalet avgjorda men antalet inkomna ärenden står sig väl med de följande åren.

Hyresnämnden i Stockholm har en stor mängden inkomna ärenden även under år 2013 vad gäller strandade förhandlingar. Hur utvecklingen blir framöver är vanskelig att bedöma. Det återstår nämligen att se vad pågående pilotfall – se nedan – ger för signaler till regionen och resten av landet.

Som ovan nämnts infördes en skyddsregel – ”trappningsregeln” – mot att stora hyreshöjningar skulle slå igenom i sin helhet med omedelbar verkan. Enligt 55 § femte stycket hyreslagen gäller att ”om den hyra som

¹¹⁰ ”Utan krav på besittningsskydd” som enligt underlagsstatistik avser prövning enligt hyreslagen 45 § 2 stycket såvitt avser bostäder och 56 § 2 stycket såvitt avser lokaler.

¹¹¹ Ärenden enligt 22 och 24 §§ hyresförhandlingslagen (1978:304). Det avser mål där hyresgäst är missnöjd med den hyra som överenskommit mellan fastighetsägaren och hyresgästföreningen respektive mål där hyresförhandlingarna strandat.

är att anse som skälig vid en prövning enligt första stycket är väsentligt högre än den tidigare hyran i hyresförhållandet, ska hyresnämnden, om hyresgästen begär det och inte särskilda skäl talar emot det, bestämma att hyra ska betalas med lägre belopp under en skälig tid”. Det vill säga: om det är en väsentlig höjning kan hyresnämnden besluta om en stegvis upptrappning av hyran.

Sedan trappningsregeln infördes den 1 januari 2011 har endast ett fåtal ärenden prövats. Det är inte förvånande eftersom hyresförhandlingarna runt om i landet har lett till relativt låga hyreshöjningar under åren 2011-2013. Trenden är densamma under 2013 dvs. de är endast ett fåtal ärenden per hyresnämnd.

Pilotfall i hyresnämnden – slutligt avgörande på gång

I skrivande stund ligger ett, i sammanhanget mycket intressant, mål hos Svea Hovrätt.¹¹² I korthet handlar det om att Fastighetsägarna vill pröva den så kallade Stockholmsmodellen rättsligt. En stor del av konflikten gäller vad som parterna egentligen kom överens om för denna modell. Hyresvärdarna anser att hyreshöjningar i innerstan inte innebär att hyror ska sänkas i ytterområden medan hyresgästföreningen anser att det ska vara ett nollsummespel. En annan huvudfråga är lägesfaktorns betydelse.

Fastighetsägarna säger sig nu vilja testa den nya lagstiftningen. Man hävdar att det inte går att jämföra hyran med andra lägenheter eftersom de allmännyttiga bostadsbolagen inte var affärsmässigt drivna före år 2011. För att pröva den nya lagstiftningen har man valt ut fyra fastigheter i Stockholm, där man vill höja hyran med i storleksordningen 10 procent. Om Fastighetsägarna får igenom sina krav i dessa pilotfall, avser man att gå vidare och göra en översyn av hela Stockholm.

Övrig rättstillämpning

Värdeöverföringar

Hur värdeöverföringar från ett allmännyttigt bostadsbolag till kommunen står sig vid en laglighetsprövning har både prövats i första och andra instans i Förvaltningsrätten i Stockholm respektive Kammarätten i Stockholm.¹¹³ Målet har i skrivande stund inte avgjorts slutligt eftersom Högsta förvaltningsdomstolen ska meddela beslut om den ska bevilja prövningstillstånd och – eventuellt därefter – även pröva ärendet.

Målet gäller bland annat Stockholms stads beslut om värdeöverföringar. Frågan var bland annat huruvida de överförda medlen använts till ändamål som faller inom ramen för lagens intentioner. Om kammarrättens dom står fast visar den att kommunerna, mot bakgrund av förarbetena till AKBL, har en omfattande handlingsfrihet vid användandet av överskott för bostadsförsörjningsåtgärder som främjar integration och social sammanhållning eller till åtgärder som tillgodoser bostadsbehovet för personer som kommunen har ett särskilt ansvar för.

¹¹² Överklagande av Hyresnämndens i Stockholm beslut 2013-04-19, ärendenr 3565-12 och 3567-12.

¹¹³ Kammarättens i Stockholm dom 2013-11-19, mål nr 52-13 och 163-13.

Borgensavgifter

Genom införandet av den nya lagstiftningen om allmännyttiga bostadsbolag har frågan om otillåtet offentligt stöd även kommit att handla om att kommunerna begär otillåtet låga borgensavgifter av sina allmännyttiga bostadsbolag. Något fall där frågan gällt otillåtet låg borgensavgift enligt EU-rättens statsstödsregler har Boverket inte kunnat notera. Frågan har emellertid också varit föremål för prövning i de fall kommunen höjt borgensavgiften och den höjda avgiften har utgjort grund för hyreshöjning eller har ansetts ha inneburit en otillåten värdeöverföring. Denna fråga är på intet sätt ny och är inte en direkt följd av förändringarna i lagstiftningen 2011. Men eftersom kommunerna är skyldiga att ligga på en marknadsmässig nivå vad avser borgensavgifterna så har frågan ändå relevans. Ett mål under 2013 har Boverket hittat och det gällde en förhöjd borgensavgift som AB Trelleborgshem påförts genom Trelleborgs kommuns beslut. Beslutet överklagades till Förvaltningsrätten i Malmö. Förvaltningsrätten ansåg i sin dom att det inte framkommit tillräckligt stöd för att anse den beslutade borgensavgiften som annat än marknadsmässig.¹¹⁴

¹¹⁴ Förvaltningsrätten i Malmö, Mål nr 6983-12

Bilaga 2 – Presumtionshyror

Sammanfattning

Denna bilaga försöker i korthet redogöra för hur hyror i nyproducerade lägenheter sätts. Framförallt är det s.k. presumtionshyror – dvs. förhandlade hyror med femtonårig löptid som antas vara skäliga och som endast i synnerliga fall kan ändras vid en prövning enligt hyreslagen – som studerats.

Bilagan pekar på att även om det finns statistik att tillgå så är den inte komplett och det är ovisst hur representativ den är. Utifrån den statistik som finns kan man eventuellt dra slutsatsen att, i vart fall, var fjärde nybyggd hyreslägenhet har presumtionshyra. Det är möjligen också så att lika många sätts genom att fastighetsägaren fastställer hyran på egen hand utan förhandling men det kan också vara färre fall. I övrigt – i uppskattningsvis hälften av fallen - sätts hyrorna i de nyproducerade husen genom traditionell förhandling.

Vad gäller de allmännyttiga bostadsbolagen så kan det, regionsvis, vara så att det är så mycket som en tredjedel presumtionshyror, hälften genom traditionell förhandling och i övrigt har hyresvärden satta hyran på egen hand.

Vidare konstateras att parterna på hyresmarknaden inte ansett det nödvändigt att ta fram ett gemensamt material för hur presumtionshyror lämpligen avtalas. Bortsett från Hyresgästföreningens egna material är det i övrigt sparsamt sådant material.

Den nya lagstiftningen från den 1 juli 2006

Den 1 juli 2006 infördes nya regler för att bestämma hyran vid nyproduktion av bostadslägenheter¹¹⁵. Huvudsyftet var att införa en ordning där förhandlingsöverenskommelser ges presumtionsverkan för att förbättra förutsättningarna för nybyggnation av bostadslägenheter. Reglerna kom därför att gälla för lägenheter som planeras eller har påbörjats och för nybyggda lägenheter så länge inget hyresavtal slutits för någon av lägenheterna i ett projekt. Däremot kan reglerna om presumtionshyror inte användas i lägenheter där inflyttningen redan är gjord.¹¹⁶

Mer konkret innebär regleringen att parterna – dvs. en etablerad hyresförhandlingsorganisation på orten å ena sidan och hyresvärden å andra sidan – kan komma överens om hyran för nybyggda lägenheter och att dessa ska presumeras vara skäliga vilket bl.a. innebär följande.

- De undantas därmed i princip från möjligheten till gängse bruksvärdesprövning i hyresnämnden. De kan på motsvarande sätt inte heller utgöra jämförelselägenheter för bruksvärdesprövning av andra lägenheter.

¹¹⁵ 12 kap. 55 c § JB.

¹¹⁶ Prop. 2005/06:80.

- En presumtionshyresöverenskommelse gäller i 15 år. När reglerna infördes var presumptionstiden 10 år, men den förlängdes den 1 januari 2013 till 15 år för nya överenskommelser. Äldre överenskommelser berördes inte av förlängningen. När tidsfristen har löpt ut, ska hyran förhandlas enligt de vanliga bruksvärdesreglerna.
- Trots presumptionen får hyran ändras i den mån det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten sedan överenskommelsen träffades.
- Som framgår av benämningen så presumeras hyrorna vara skäliga och utan behov av en prövning av hyresnämnden, men det finns möjligheter att jämka avtalet om presumtionshyra eller att ogiltigförklara det. Det krävs dock synnerliga skäl för detta. Till exempel anges i förarbetena att det visar sig att hyresgästföreningen i praktiken har ett bulvanförhållande till hyresvärden eller att underlaget varit oriktigt eller att byggnationen inte motsvarat det som utlovats vid förhandlingen.¹¹⁷

Bildligt talat sätts de lägenheter som omfattas av presumtionshyra i karantän i förhållande till det normala hyressättningsystemet, med undantag för de ändringar av hyran som kan göras med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen.

En grundförutsättning som är värd att betona är att hela konstruktionen bygger på gemensam partsvilja från hyresgästföreningen och hyresvärden. Ingen instans – som t.ex. hyresnämnden – har möjlighet att påtvinga någon av parterna ett oönskat avtal om presumtionshyra. Om någon överenskommelse inte uppnås så faller hela frågan och hyrorna sätts då antingen inom ramen för en traditionell förhandling där lägenheternas bruksvärde beaktas eller genom att hyresvärden ensidigt sätter hyran för lägenheterna. I båda fallen är det möjligt för en hyresgäst att få hyrans skälighet prövad i hyresnämnd i vanlig ordning.

Justering av regelverket 2013 – presumptionstiden förlängs till 15 år

Då regelverket infördes var presumptionstiden som ovan nämnts tio år men den förlängdes den 1 januari 2013 till femton år för nya överenskommelser. Äldre överenskommelser berörs alltså inte av denna förändring. Syftet var att förbättra möjligheterna att vid nyproduktion få tillräcklig ekonomisk säkerhet för att motivera investeringar i byggandet av nya hyresrätter.¹¹⁸

Hur förväntas presumtionshyran bli satt?

I propositionens författningskommentar¹¹⁹ angavs följande kriterier som en hyresgästförening ska tillämpa vid förhandlingsbordet (några motsvarande kriterier gavs inte för hyresvärden).

”Utgångspunkten är att den hyra som avtalas kommer att anses som skälig. Det får mot denna bakgrund anses naturligt att hyresgästorganisationen utgår från det underlag som hyresvärden presenterar – bestående av ritningar,

¹¹⁷ Prop. 2005/06:80 sid. 33.

¹¹⁸ Prop. 2012/13:1 utgiftsområde 18, sid. 61

¹¹⁹ Prop. 2005/06:80 sid. 53

kostnadsberäkningar, kalkyler m.m. – och utifrån det bedömer vilken hyra som är skälig. En hyra skall anses som skälig om den ger kostnadstäckning och rimlig avkastning på hyresvärdens insats. De villkor som i övrigt kommer att gälla för en överenskommelse, exempelvis att den kommer att ha presumtionsverkan under tio år och att vissa slag av hyresjusteringar är tillåtna under presumptionstiden, måste givetvis beaktas vid skälighetsbedömningen. Vid fördelningen av hyran på de enskilda lägenheterna bör en utgångspunkt vara att hyran skall täcka kostnaderna för lägenheterna. I allmänhet bör hyran sättas i relation till lägenheternas bruksvärde. I vissa fall kan dock kostnader för särskild inredning och utrustning motivera hyresskillnader mellan olika lägenheter som inte kan godtas vid en bruksvärdeprövning. Sådana skillnader kan accepteras. Av 21 § hyresförhandlingslagen följer att likhetsprincipen inte gäller i dessa fall. Enskilda hyresgästers önskemål eller betalningsförmåga eller den högsta hyra som hyresgäster kan antas vara villiga att betala för lägenheten bör däremot inte beaktas.”

Lagstiftaren var tydlig med att en hyresgästförening ska beakta ”kostnadstäckning och rimlig avkastning på hyresvärdens insats” för att hyran ska anses som skälig. Detta förutsätter att det finns en hög grad av transparens i det underlag som hyresvärden presenterar vid förhandlingen. I annat fall torde inte ett förtroendefullt förhandlingsklimat kunna etableras vilket – i sin tur – sannolikt medför att hyran kommer fastställs på annat sätt och därmed kommer att kunna prövas enligt bruksvärdessystemet.

Vad som avses med skälig avkastning preciseras inte närmare i förarbetena. Men utvecklingen har sedan dess gjort att begreppet fått en än mer central betydelse efter det att den nu gällande Allbolagen¹²⁰ trädde ikraft den 1 januari 2011. Dessförinnan var det i princip möjligt att argumenterat för att ett kommunalt allmännyttigt bostadsaktiebolag enbart skulle sätta en hyra enligt självkostnadsprincipen i ett nybyggnadsprojekt – även om presumtionshyresreglerna förutsätter skälig avkastning utöver kostnadstäckning. Men från och med att lagen trädde ikraft 2011 så går det inte att hävda detta. Lagen kräver nämligen att kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer vilket bl.a. innebär att ett investeringsbeslut i princip bara får fattas om det är ekonomiskt försvarbart utefter affärsmässiga principer. Utan en, i någon mening, skälig avkastning på ett nyproduktionsprojekt är det svårt att se hur ett sådant bolag ska kunna leva upp till lagens krav.

Som ovan nämnts finns det utrymme för att presumtionshyror ska kunna följa den allmänna hyresutvecklingen på orten under tio- eller femtonårsperioden. Detta kan typiskt sett göras genom att hyran justeras utefter ett genomsnittligt värde på resultatet av de årliga hyresförhandlingarna på orten. En variant för att inledningsvis uppnå en högre ingånghyra kan vara att parterna kommer överens om att hyran ska sättas i ett framtida års nivå. Så kan t.ex. ett avtal som sluts med inflyttning 2014 reglera hyrorna i 2016 års nivå. Första hyreshöjningen, för att följa den allmänna hyresutvecklingen på orten, kommer då att tidigast kunna gälla för 2017.

¹²⁰ Lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Att notera är att likhetsprincipen inte gäller för presumtionshyror.¹²¹ Detta öppnar för differentierade hyror mellan lägenheterna i ett och samma hus i en utsträckning som inte ryms inom bruksvärdessystemet.

Infasningen i bruksvärdessystemet

Det saknas regler för hur infasningen i bruksvärdessystemet ska göras när den tio- eller femtonåriga presumtionstiden löpt ut. Inom något års tid börjar det dock bli dags att förbereda en sådan infasning för de första avtalen om presumtionshyror som skrevs under 2006 eller 2007. Men det kan dröja till slutet av 2016 innan vi ser de första exemplen på hur detta slutförs i praktiken.

Som ovan nämnts kan det finnas lägenheter som hyresdifferentierats – relativt andra lägenheter i samma projekt – som vid en prövning gentemot bruksvärdesreglerna kan komma att få en annan hyra. Detta är också en av de frågor som måste hanteras inför en infasning.

Även om intresset varit svalt för ett gemensamt agerande på centralt håll vid införandet av presumtionshyror så borde det förhoppningsvis finnas ett intresse att få fram en gemensam *central* hållning i infasningsfrågan. Den osäkerhet som för närvarande råder i frågan är rimligen något som gör den enskilde hyresgästen osäker över om han eller hon ska bo kvar. Inte heller fastighetsägare kan antas uppskatta osäkerheten och sammantaget är detta också negativt för presumtionshyresmodellen som sådan. Det vore därför av värde om rekommendationer, centrala överenskommelser eller, i sista hand, en reglering kom på plats.

Hyresvärdens respektive hyresgästens perspektiv

Som regelverket är konstruerat är presumtionshyror ett alternativ till att antingen förhandla hyrorna på traditionellt sätt eller att hyresvärderna sätter dem helt på egen hand. Det finns både för och nackdelar för hyresvärd såväl som hyresgäst.

Hyresvärd

Med tanke på den långa tid under vilken hyrorna är bundna måste en avgörande fråga för hyresvärderna vara hur optimalt resultatet av presumtionshyran är för de tio – numera femton – åren jämfört med alternativen. Det blir alltid fråga om en bedömning och här ligger naturligtvis ett problem med förutsägbarheten kring vad som ger det bästa resultatet. Likaså finns det osäkerhet kring frågan om hur infasningen i bruksvärdessystemet kommer att fungera efter presumtionstidens slut. Hyresvärderna måste bl.a. ställa sig frågan om det till och med kan bli så att lägenheterna kommer att få en lägre hyra vid en bruksvärdesprövning år elva eller år sexton. En annan väsentlig osäkerhet för fastighetsägaren är om en presumtionshyresöverenskommelse överhuvudtaget kan nås. Om inte så är hyresnivån i jämförbara lägenheter det som kommer att påverka ett investeringsbeslut och kanske t.o.m. avgöra det.

När ett presumtionshyresavtal väl träder ikraft blir å andra sidan förutsägbarheten desto större för hyresvärderna. Osäkerhetsfaktorn ligger därefter i hur väl den allmänna hyresutvecklingen på orten följer

¹²¹ 21 § första stycket hyresförhandlingslagen (1978:304)

hyresvärdens kostnader. Skulle det visa sig att hyrorna ligger så högt att det uppstår vakanser kan parterna komma överens om att upphäva presumtionsavtalet och låta hyrorna ingå i bruksvärdessystemet.¹²² Men då går det inte att sluta ett nytt avtal om presumtionshyra eftersom den möjligheten försvinner efter det att den första hyresgästen flyttat in.

Sett från hyresvärdarnas perspektiv, såsom kollektiv, är det troligen negativt för hyresutvecklingen att nybyggda hyreshus med presumtionshyra inte kan ingå som jämförelsematerial vid bruksvärdesprövningen av t.ex. ett hyreshus som renoverats på ett så genomgripande sätt att det når upp till nybyggnadsstandard.

Hyresgäst

För hyresgästen är regelverket rimligen väldigt förutsägbart – så länge hyresgästen inte räknar att bo kvar i lägenheten hela tio- eller femtonårsperioden. Därefter är det i viss mån osäkert men en större hyreshöjning är ju endast trolig om det finns andra jämförbara lägenheter som inte haft presumtionshyror och som ligger med en påtagligt högre hyresnivå. Men det är trots allt ett fullt möjlig utfall. Bor hyresgästen i en lägenhet med en jämförelsevis hög hyra relativt andra lägenheter i huset kan även utfasningen ur presumtionshyran visa sig gynnsam. Skulle en prövning att lägenhetens bruksvärde visa att det är lägre än vad presumtionshyresavtalet gav vid hand så kan hyran komma att sänkas.

Statistik kring presumtionshyror

Det saknas uttömmande statistik över hur många hyresavtal om presumtionshyror som finns – och därför inte heller över antalet lägenheter. Enligt SCB:s statistik över färdigställda hyresrätter har det – under den period som det i praktiken varit möjligt att tillämpa lagstiftningen, dvs. 2007-2012 – producerats cirka 47 000 nybyggda hyresrätter. Någon statistik för från SCB avseende 2013 finns inte i skrivande stund.

Det är fullt begripligt om SCB:s siffror inte exakt motsvaras av de uppgifter som Boverket fått tillgång till från partsorganisationerna över hur olika sätt att fastställa hyrorna fördelar sig på antalet lägenheter. Det vill säga hur många som sätts genom sedvanlig förhandling, genom att hyresvärderna sätter den utan förhandling eller om presumtionshyror förhandlats fram. Bl.a. är rapporttidpunkterna sannolikt inte desamma som för SCB. Men, vilket redovisas nedan, den tillgängliga statistiken över hur hyrorna sätts har så stort bortfall att eventuella slutsatser bör dras med försiktighet.

¹²² Prop. 2005/06:80 sid. 53

Tabell B2.1 Färdigställda hyreslägenheter i nybyggda hus efter län och år

Län	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Stockholm	2 811	2 559	2 968	1 789	2 835	2 382	15 344
Uppsala	752	234	945	362	448	288	3 029
Södermanland	84	158	30	164	256	108	800
Östergötland	335	496	134	83	182	314	1 544
Jönköping	172	64	107	79	135	205	762
Kronoberg	187	235	89	145	70	24	750
Kalmar	173	287	17	107	19	78	681
Gotland	48	8	0	30	50	0	136
Blekinge	39	18	24	129	0	18	228
Skåne	1 411	1 438	1 139	753	805	1 429	6 975
Halland	497	664	49	91	148	302	1 751
V. Götaland	1 307	2 103	527	1 213	715	1 604	7 469
Värmland	296	197	196	92	140	0	921
Örebro	207	416	176	133	226	682	1 840
Västmanland	99	29	92	12	2	222	456
Dalarna	86	111	16	45	37	190	485
Gävleborg	5	200	123	30	31	20	409
Västernorrland	22	4	21	40	9	41	137
Jämtland	22	73	118	66	6	4	289
Västerbotten	419	630	121	294	200	220	1 884
Norrbottnen	264	357	40	43	53	322	1 079
Riket	9 236	10 281	6 932	5 700	6 367	8 453	46 969

Källa: SCB

Hyresgästföreningens statistik åren 2007-2013

En statistiksammanställning över presumtionshyror som Boverket kunnat ta del av är den statistik som låg till grund för en rapport från Hyresgästföreningen, Riksförbundet: "Presumtionshyror, Åtgärder för att öka byggandet av hyresrätter" från den 1 oktober 2013. Materialet innehåller både privata och allmännyttiga hyresvärdar. I rapporten sägs bl.a. att "Hyresgästföreningens statistik över nyproducerade lägenheter mellan åren 2007-2013 innehåller 20 482 hyreslägenheter." Dvs. det är mindre än hälften av vad som finns redovisat i SCB:s statistik för en något kortare period (2013 saknas i SCB:s statistik). Därmed inte sagt att de slutsatser som dragits ur materialet skulle vara felaktiga men de måste behandlas med försiktighet.

Tabell B2.2 Typ av förhandling för färdigställda hyreslägenheter förhandlade under åren 2007 – 2013

Antal lägenheter	20 482
Traditionellt förhandlade	50 %
Hyresvärd sätter på egen hand	12 %
Presumtionshyra	33 %
Under förhandling	5 %

Källa: Hyresgästföreningen, Riksförbundet

I rapporten från Hyresgästföreningen fördelas sig de olika hyressättningsalternativen enligt följande; de traditionellt förhandlade

hyrorna utgör knappt 50 procent, 12 procent sätts på egen hand av hyresvärden medan återstoden, 33 procent, utgörs av presumtionshyror. En liten andel, 5 procent, var under förhandling vid statistiktillfället.

Av antalet projekt med presumtionshyra har en knapp femtedel (26 av 144 projekt) privata hyresvärdar enligt statistiken. I statistiken är de högsta presumtionshyrorna på över 2 200 kr/m² och år och de lägsta på 970 kr/m² och år. Men flertalet ligger i ett spann mellan 1 200 och 1 700 kr/m². Eftersom statistiken sträcker sig över längre tid är de högre hyrorna av senare datum. Privata hyresvärdar svarar för projekten med de högsta hyrorna. I skiktet mellan 1 800 och 2 000 kr/m² och år finns det dock även objekt som ägs av allmännyttiga bostadsaktiebolag.

SABO:s statistik åren 2011-2013

I en annan undersökning – som omfattar en kortare tid, 2011-2013, och som Boverket genom SABO:s försorg fått ta del av – ges en något annorlunda bild. Återigen är dock antalet lägenheter som statistiken omfattar (6 805) mindre hälften av vad SCB anger för endast 2011 och 2012 vilket delvis beror på att det, såvitt framgår, endast är allmännyttiga bostadsbolag och stiftelser som finns med i materialet. Boverkets tolkning av materialet är att de traditionellt förhandlade hyrorna utgörs av 38 procent, de hyror som sätts på egen hand (eller där uppgift saknas) utgör 28 procent medan återstoden, presumtionshyrorna står för 34 procent av lägenheterna.

Men även om antalet lägenheter i sig är en intressant fördelningsnyckel så är även antalet projekt och därmed möjligen antalet förhandlingar av intresse. Utgångspunkten för detta resonemang är antagandet att man förhandlar om ett projekt i taget och inte flera projekt samtidigt.

Då fördelar sig materialet från SABO något annorlunda. Andelen traditionellt förhandlade hyror ökar då till 40 procent medan de egensatta minskar till 25 procent och presumtionshyrorna ökar något till 35 procent.

Tabell B2.3 Typ av förhandling för färdigställda allmännyttiga hyreslägenheter förhandlade under åren 2011 – 2013

Antal lägenheter	6 805	Antal projekt	180
Traditionellt förhandlade	38 %		40 %
Hyresvärd sätter på egen hand	28 %		25 %
Presumtionshyra	34 %		35 %

Källa: SABO, Boverkets bearbetning

Som framgår av tabell 3 ovan visar sig presumtionshyrorna, i SABO:s underlag, stå för en dryg tredjedel av hyressättningarna. Presumtionshyrorna i detta material fördelar sig tämligen väl sett över hela riket. Det som väcker viss förvåning i denna statistik är att allmännyttan i kranskommunerna i Stockholms län (Stockholms Stad ingår inte i underlaget) sätter hyran på egen hand i en majoritet, 55 procent, av fallen. Det som gör detta än mera anmärkningsvärt är att de ”satta” hyrorna ligger i nivå med presumtionshyrorna.

Tabell B.4 Genomsnittliga hyror för färdigställda allmännyttiga hyreslägenheter förhandlade under åren 2011 – 2013 i kr/m² och år

	2011	2012	2013
Traditionellt förhandlade	1 328	1 331	1 400
Hysesvärd sätter på egen hand	1 351	1 364	1 558
Presumtionshyra	1 458	1 425	1 441

Källa: SABO, Boverkets bearbetning

Av tabell B.4 ovan framgår hur hyrorna ändrats under 2011 till 2013 för de allmännyttiga projekten. Utifrån dessa genomsnittssiffror så är presumtionshyrorna de som legat jämnast över åren. För de hyror som sätts av hyresvärden finns en brant uppgång under 2013. Maximivärdet i statistiken är 2 022 kr/m² och år och minivärdet är 855 kr/m² och år. Det bör noteras att dessa genomsnittsvärden inte tar hänsyn till eventuella standardskillnader i utrustning m.m..

Fastighetsägarna Sverige

Boverket har varit i kontakt med Fastighetsägarna Sverige – nedan benämnda Fastighetsägarna – med anledning av deras rapport från december 2013: ”En ny svensk modell är möjlig” I denna rapport sägs bl.a. följande. ”Presumtionshyror är vanligast hos de kommunägda bostadsföretagen. På den privata sidan kan vanligen inte någon överenskommelse med Hyresgästföreningen nås vid hyressättningen av nyproduktion. Förhandlingen strandar i stället och/eller hyresvärden väljer att själv fastställa hyran utan en överenskommelse.”

Den bedömning som Fastighetsägarna gör här säger dig sig dels grunda på statistik från Hyresgästföreningen, dels på en kvalitativ undersökning avseende åren 2010-2012 från vilken Fastighetsägarna drog slutsatsen att presumtionshyror endast förekom i 24 procent av fallen bland privata fastighetsägare. Som inledningsvis nämndes är presumtionshyresmodellen svag i den meningen att det inte går att hänskjuta en strandad förhandling till något organ om parterna inte kommer överens. Det går inte att tvinga fram en överenskommelse vilket Fastighetsägarnas kommentar så tydligt visar.

Sagt kring presumtionshyror

Det skulle ha varit ett omfattande arbete att kartlägga alla hyresavtal som slutits under den tid som presumtionshyror varit möjliga att avtala. Det har heller inte varit ambitionen med de förfrågningar som Boverket har gjort till olika parter.

I de rapporter m.m.¹²³ som tagits fram av olika centrala organ hävdas att det finns en ganska tydlig bild av läget i storstäderna – åtminstone såvitt avser de större fastighetsägarna. Som ett komplement har Boverket försökt bredda denna bild till att omfatta övriga riket och även mindre fastighetsägare. Denna komplettering kan naturligtvis inte ses som någon absolut sanning men utifrån de frågor som ställts kan ett antal

¹²³ ”Presumtionshyror, Åtgärder för att öka byggandet av hyresrätter”

Hyresgästföreningen, Riksförbundet: 1 oktober 2013 samt Fastighetsägarna Sverige ”En ny svensk modell är möjlig” Fastighetsägarna Sverige, december 2013

problemställningar redovisas samtidigt som det finns kommentarer som visar att presumtionshyror är en användbar konstruktion.

Av de svar som Boverket fått kan det inledningsvis konstateras att förutsättningarna för att presumtionshyrorna skulle komma till stor användning kunde varit bättre. Såvitt Boverket kunnat se har man från centralt håll – Fastighetsägarna, SABO och Hyresgästföreningen – inte agerat gemensamt för att ge konstruktionen en ”flygande start”. Det tycks även vara så att det endast är Hyresgästföreningen som har tagit fram ett mera omfattande utbildningsmaterial i ämnet medan SABO och Fastighetsägarna – enligt deras egna uppgifter – har ett sparsamt material respektive material som i nuläget inte kan delges utanför organisationen.

Hyresgästföreningen regionalt

Från Hyresgästföreningens olika regioner får man olika besked om hur vanligt det är med presumtionshyror och hur utvecklingen förväntas se ut framöver. Det tycks både vara lokala förutsättningar såväl som regional förhandlingskultur som avgör användningen av presumtionshyror.

I Västra Sverige verkar det som att presumtionshyror står stabilt med en ca 80 procentig andel av hyrorna i nyproduktionen. Det har emellertid varit svårt och tagit tid att förankra modellen hos fastighetsägarna.

Även i regionen som kallas Aros-Gävle, i vilken bl.a. Västerås och Uppsala ingår, tycks presumtionshyresmodellen stå stark. Det noteras att hyresrättsproduktionen i Uppsala kommun inte ingår i den ovannämnda statistiken från vare sig Hyresgästföreningen eller Sabo samtidigt som Hyresgästföreningen i denna region hävdar att så gott som all nybyggnad av hyresrätter i Uppsala uppförs med presumtionshyror. Detta förhållande är ett av skälen till att Boverket manar till försiktighet när befintlig statistik ska tolkas.

I regionen Södra Skåne ryms nästan all nyproduktion av hyresrätter inom den traditionella förhandlingsmodellen. Det är dock svårt att uttala sig om hur många de bostäder, som byggts och hyrs ut av fastighetsägare som saknar förhandlingsordning med Hyresgästföreningen, är.

I region Norra Skåne används inte presumtionshyror. Bortsett från de fall Hyresgästföreningen inte har förhandlingsordning med fastighetsägaren, och därför ofta saknar kännedom om att ett hyreshus har byggts, förhandlas så gott som samtliga hyror inom ramen för bruksvärdesreglerna.

I Norrland sägs presumtionshyror användas i mycket stor utsträckning och här ser man höjningen till femton år som något som ökar intresset för att bygga hyresrätter. I Umeå har man sedan början av 2000-talet använt en egen förhandlingsmodell som har gemensamma drag med presumtionshyresmodellen men även här vinner den senare mark. Mot denna bakgrund måste man ställa sig frågan om befintlig statistik från Norrland kan läggas till grund för några säkra slutsatser. Enligt den ovan redovisade statistiken från Hyresgästföreningen är nämligen endast 136 lägenheter förhandlade med presumtionshyra. Samtidigt anger SCB det totala antalet nybyggda hyresrätter i regionen, under ungefärligen samma period, till 3 389. Det skulle motsvara en andel för presumtionshyrorna om endast fyra procent. Då stämmer Sabo-materialet något bättre överens med vad som sagt från norra regionen. Enligt detta uppgår enbart de allmännyttiga bostadsföretagens avtal om presumtionshyror till ca 24

procent av totalen för ungefärligen samma period. Visserligen utgör Norrlands totala andel, enligt SCB:s statistik, bara drygt sju procent av nyproduktionen i hela riket sedan 2007 men det visar att förutsättningar och tillämpning är olika för olika delar av landet.

I region Stockholm hänvisade man frågor kring presumtionshyror till Riksförbundet och Boverket lägger det som sägs i den tidigare nämnda rapporten från Riksförbundet till grund för bilden av läget. I korthet innebär det att även om det presumtionshyror inte är ovanliga så väljer både större privata och allmännyttiga bostadsaktiebolag att inte använda presumtionshyror.

Sammanfattningsvis är det en ganska spretig bild som avtecknar sig redan vid dessa ytliga kontakter med hyresgästföreningarna lokalt. Detta tillsammans med – det i och för sig icke heltäckande – statistikunderlaget ger intryck av ett heterogent system för hyressättning i nyproduktion sett över hela riket.

Fastighetsägare

Från olika fastighetsägares sida får man en bild som liknar den som hyresgästföreningarna regionalt ger genom att det verkar vara beroende av var frågan ställs. De enskilda fastighetsägarnas motsvarar oftast vad som sägs från hyresgästföreningen i regionen. Det skulle i så fall innebära att bilden av ett heterogent hyressättningsystem förstärks.

En synpunkt som framförts av en mellanstor aktör i ett storstadsområde är att man upplever att Hyresgästföreningen – åtminstone lokalt – inte vill ta ansvar för de högre hyrorna som regelmässigt är förknippade med presumtionshyror.

Presumtionshyror används av både större och mindre bostadsbolag. Givetvis är möjligheten att försäkra sig om en högre nivå det som är intressantast men det finns bolag som dessutom värdesätter undantaget från likhetsprincipen, dvs. möjligheten att – inom ramen för modellen – göra större hyresdifferentiering mellan olika lägenheter i samma hus. Det finns exempel på hyresförhandlare för ett mellanstort projekt (drygt 100 lägenheter) som ansett detta vara av stort värde. Hyrorna har dock visat sig bli såpass höga jämfört med övriga hyror på denna ort att omsättningen bland hyresgästerna är för hög för att ett nytt projekt ska startas i närtid.

En mindre fastighetsägare som byggde ett större projekt – relativt sitt övriga bestånd – valde presumtionshyror därför att man helt enkelt inte vågade riskera att hyrorna skulle sänkas vid en bruksvärdesprövning men hade hellre satt hyrorna på egen hand.

Från en lokal fastighetsägarorganisation kommenteras att användningen är väldigt sällsynt i ett i övrigt sparsamt privat hyreshusbyggande i det inre av Västsverige. Man anser det särskilt olyckligt att presumtionshyrorna inte kan utgöra jämförelsehyror. Någon effekt av förlängningen från tio till femton år ser man inte.

Det finns en hel del allmännyttiga bostadsbolag som använder sig av presumtionshyror. Därutöver finns det både allmännyttiga bostadsbolag som inte vill använda systemet såväl som bolag som försöker använda sig av presumtionsförhandlingssystemet men inte lyckas. Ett bolag i sydvästsverige sätter i de allra flesta fallen hyrorna på egen hand och – som det verkar – är väl medvetet om att det kan ändras efter prövning i

hyresnämnen. Samtidigt verkar man övertygad om att nivån är helt acceptabel. I Stockholms län finns det å andra sidan ett allmännyttigt fastighetsbolag som hävdar att det försöker uppnå presumtionshyror till en nivå som inte alls är orimlig utifrån andra presumtionshyror i regionen. Men där man upplever att Hyresgästföreningen anser det är bolagets i övrigt goda ekonomi som ska bära nyproduktionen och inte kostnadstäckningen med en skälig avkastning från projektet såsom förarbetena till presumtionshyresreglerna ger vid hand.

Som sades inledningsvis ger även dessa svar en heterogen bild över användningen av presumtionshyror sett över riket. Det är emellertid så pass få stickprov att långtgående slutsatser inte bör dras. Fastighetsägarna är dessutom en variationsrik grupp för vilken de unika omständigheterna för var och en blir avgörande när hyressättningen ska förhandlas alternativt sättas på egen hand.

Fungerar presumtionshyror?

Presumtionshyra utgör ett alternativ till att hyran förhandlats enligt den traditionella modellen med bruksvärdesförhandlade hyror eller sätts av hyresvärden utan förhandling. Mycket tyder på att den äldre förhandlingsmodellen fortfarande fyller sin funktion vid förhandlingar kring nybyggnadshyror om än med stöd av lokala överenskommelser.

En förhoppning vore kanske – lite beroende på vem man frågar – att regelverket kring presumtionshyror skulle göra att mängden hyror som satts av hyresvärden på egen hand blev högst marginell. Det hade i så fall återspeglat en situation där hyreslagstiftningen tillhandahåller förhandlingsmodeller som parterna i de allra flesta fall kan acceptera.

Är det olyckligt att den äldre förhandlingsmodellen används mer än än presumtionshyror? Det faktum att den traditionella modellen med bruksvärdesförhandlade hyror fortfarande står sig relativt väl är ett tecken på att den, givet vissa förutsättningar, fortfarande kan fungera vid nyproduktion av hyresrätter. Även om det andra förhandlingsalternativet – presumtionshyror – endast skulle användas hälften så ofta¹²⁴ så det svårt att se detta som ett misslyckande.

Utifrån vad Boverket kunnat se så har – trots att det gått mer än sju år sedan presumtionshyror blev möjliga – presumtionshyresmodellen inte fått det gemensamma stöd från centrala parter som den kanske behövt. Man bör också ställa sig frågan vilken andel av nyproduktionshyrorna som presumtionsmodellen rimligen bör kunna ha, i synnerhet mot bakgrund av att den helt och hållet lever på att parterna kan komma överens och utan möjlighet till medling eller prövning i t.ex. hyresnämnd.

Synpunkten att det kan vara svårt att få med Hyresgästföreningen på de regelmässigt högre presumtionshyrorna ska ställas mot att det rimligen finns en gräns för hur långt en hyresgästförening kan gå. När den gränsen är nådd sätts sannolikt hyran på egen hand av fastighetsägaren. Men vilken slutsats ska dras om den på egen hand satta hyran är fullt jämförbar med andra presumtionshyror och går att härleda ur ett transparent kostnadsunderlag för projektet med tillägg av skälig

¹²⁴ Det är en låg uppskattning. Se ovan under rubriken: Statistik kring presumtionshyror

avkastning? Vad beror det på och kan lagstiftningen kompletteras med t.ex. ett medlingsförfarande?

Huruvida presumtionshyrorna ökat byggandet av hyresbostäder är däremot en fråga som Boverket inte kan besvara utan att få ett entydigt svar på frågan om ett större antal av dessa projekt inte blivit av utan presumtionshyror. Erfarenhetsmässigt är det svårt att få sådana entydiga svar när flera andra faktorer också spelar in. Enligt Hyresgästföreningen i Norrland hade en del projekt inte blivit av där utan presumtionshyror.

Särskild utredare

I samband med budgetpropositionen för 2014 har regeringen uttalat¹²⁵ att den anser att behovet av åtgärder som kan skapa bättre förutsättningar för att bygga fler hyresrätter kvarstår. En särskild utredare kommer därför att få i uppdrag att se över hyressättningsystemet för nyproducerade hyreslägenheter i syfte att öka nyproduktionen. Boverket skulle betrakta det som en stor vinst om den särskilde utredaren, i samarbete med partsorganisationerna, skaffade sig en mer komplett bild av hur hyressättningen sker vid nyproduktion. Den statistik som finns idag och som i bästa fall täcker knappt 50 procent av nyproduktionen är kanske representativ men det är inte givet att den är det. Det är därför som det dessutom vore av stort värde att se ett något sånär heltäckande statistiskt underlag över hur hyressättningen vid nyproduktion gått till sedan den 1 juli 2006 eller i vart fall de senaste tre till fyra åren.

I ett önskescenario utgår utredaren från denna mera heltäckande statistiska bild för att sedan, region för region, gå igenom varför det ser ut som det gör och analyserar huruvida parterna vid förhandlingarna agerar på ett sätt som står i samklang med lagstiftarens intentioner.

¹²⁵ <http://www.regeringen.se/sb/d/14867/a/222231> (uppdaterad den 12 november 2013)



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Besök Karlskrona: Drottninggatan 18
Besök Stockholm: Norrlandsgatan 11
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se