HYRESRÄTTEN I FRAMTIDEN

Rapport från Hyreskommissionen

HYRESKOMMISSIONEN är en oberoende grupp av experter som Hyresgästföreningen har tillsatt för att analysera hur den svenska modellen på hyresmarknaden och hyresrätten kan utvecklas och bli bättre. Detta utifrån tre centrala perspektiv: hyresgästens, hyresvärdens och samhällets.

HYRESKOMMISSIONEN

INNEHÅLL

Förord **4**

1 Kommissionens arbete **5**

1.1 Uppdraget 5

1.2 Avgränsningar och förhållningssätt 5

2 Sammanfattning **6**

2.1 Hyreskommissionens förslag i punktform 6

13 förslag för att utveckla hyresrätten 6

8 förslag för en nystart av förhandlingssystemet 6

2.2 Sammanfattning av kapitel 3 6

2.3 Sammanfattning av kapitel 4 7

2.4 Sammanfattning av kap 5 8

3 Hyresrättens utveckling fram till idag **9**

3.1 Inledning 9

3.2 Bostadsbeståndet i Sverige 9

3.2.1 Bostäder och boende 9

3.2.2 Hyrornas nivåer i jämförelse med andra boendeformer 15

3.2.3 Ett mer uppdelat boende 16

3.2.4 Hyrans delar 18

3.3 Hyresrättens särdrag, regelverk och utveckling 19

3.3.1 Jordabalken, hyresrätten och besittningsskydd 19

3.3.2 Konsument- och hyresvärdsskydd 19

3.3.3 Hyreslagen (JB 12) och Hyresförhandlingslagen (HFL) 20

3.3.4 Beskrivning av bruksvärdet 20

3.3.5 Nyproduktion - presumtionshyror 22

3.4 Hyresrättens utveckling sedan 1900-talets början 23

3.4.1 Den generella bostadspolitiken 23

3.4.2 Utvecklingen på hyresmarknaden fram till 2011 25

3.4.3 Utvecklingen på hyresmarknaden efter reformen 2011 26

3.4.4 Hyresreglering och segregation 27

3.4.5 Efterfrågan på bostadsarea 29

3.4.6 EU och statsstödsreglerna 29

4 Hyresrätten imorgon **32**

4.1 Inledning 32

4.2 Hyresrättens roll för bostadsmarknaden 32

4.3 Fem viktiga omvärldsförändringar i sak och idé 32

4.3.1 Konsumenterna blir fler – och mer olika 33

4.3.2 Makroekonomiska trender 34

4.3.3 Den ekologiska hållbarheten breddas och utmanar 35

4.3.4 EU-medlemskapet sätter ramar och väcker nya frågor *35*
4.3.5 Den sociala hållbarheten minskar när segregationen ökar *36*

4.4 Social housing 37
4.4.1 Olika modeller *37*

4.5 Hyreslagen ger förutsättningar för en uppdaterad hyresrätt 39
4.5.1 Allmänna förutsättningar *39*
4.5.2 Konceptet föreligger vid hyresavtalets ingående *39*
4.5.3 Konceptet införs under löpande hyresförhållande *40*
4.5.4 Konceptet införs i samband med ombyggnation *41*
4.5.5 Sammanfattande reflektion om hyreslagen *41*

4.6 Morgondagens hyresrätt 41
4.6.1 Hyresrättens viktiga roll *41*
4.6.2. Hyreskommissionens 13 förslag *42*
4.6.3 Låt hyresrätten vara för alla – men olika för alla *42*
4.6.4 Låt hyresrätten vara en kraft mot segregation *43*

5 Hyressättningssystemet – förslag till nystart **44**

5.1 Inledning 44

5.2 Den stigberoende bostadspolitiken 44

5.3 Hur har hyressättningssystemet fungerat hittills? 44

5.4 Hyresutvecklingen under senare år 46

5.5 Gällande system för hyressättning vid bostadshyra 50
5.5.1 Formerna för hyresförhandling *50*
5.5.2 Ändring och jämkning av hyra *51*
5.5.3 Prövning av hyran och betydelsen av bruksvärdet *51*

5.6 Kritiken mot hyressättningssystemet 52

5.7 Hyresförhandlingssystemet och dess utmaningar 53

5.8 Förslag till nystart av hyresförhandlingarna 54

6 Referenslitteratur **56**

7 Bilaga – Direktiven **58**

FÖRORD

Hyreskommissionen som tillsattes av Hyresgästföreningen i november 2017 är en oberoende grupp, bestående av människor med olika bakgrunder. Det som förenar oss är ett stort intresse för bostadsfrågor, bred erfarenhet och regelkunskap från sektorn och ett stort engagemang för hyresrättens viktiga roll i en fungerande bostadsmarknad.

Hyreskommissionens sammansättning har bestått av tidigare bostadsministern Stefan Attefall (ordförande), docenten i civilrätt vid Uppsala universitet Erika P Björkdahl, VD:n för Botrygg Adam Cocozza, doktoranden vid Malmö Universitet Martin Grander, riksdagsledamoten Nina Lundström, VD:n för Olov Lindgren AB Sven Renström samt VD:n för Botkyrkabyggen Chris Österlund. Som sekretariat har utredaren Monica Fundin Pourshahidi och nationelle hyresspecialisten Margareta Björkvald vid Hyresgästföreningen fungerat.

Kommissionens huvudsyfte, enligt direktiven, är att dels utvärdera och föreslå förändringar av hyressättningssystemet, dels föreslå hur hyresrätten som boendeform kan utvecklas.

Kommissionen har sammanträtt vid nio tillfällen. Därutöver anordnades den 8 mars 2018 en välbesökt offentlig hearing kring framtidens hyresrätt med medverkan av Jonas Hansson, Helsingborgshem, Kajsa Crona, Sweco, Frida Persson Boonkaew, MKB, Fredrik Brunes, KTH, Andreas Martin-Löf, Andreas Martin-Löf Arkitekter, Thomas Sandberg, Evidens samt kommissionens egna ledamöter.

Den 5 juli 2018 deltog Hyreskommissionen på ett offentligt seminarium under Almedalsveckan i Visby. Där presenterade kommissionen sina slutsatser kring hur hyressättningssystemet kan utvecklas. Slutsatserna presenterades också i en debattartikel i Dagens Nyheter den 2 juli.

I kapitel 2 beskriver vi vårt uppdrag och vårt sätt arbeta.

Hyreskommissionen överlämnar härmed sin slutrapport.

Augusti 2018

Stefan Attefall
ORDFÖRANDE

Erika P Björkdahl

Adam Cocozza

Martin Grander

Nina Lundström

Sven Renström

Chris Österlund

// Monica Fundin Pourshahidi
Margareta Björkvald

1. KOMMISSIONENS ARBETE

1.1 Uppdraget

Hyreskommissionen syfte, som de uttrycks i direktiven, är ”att bidra till att förklara, utveckla och förädla den svenska modellen på bostadshyresmarknaden samt formulera konkreta idéer hur hyresrätten kan utvecklas”. Vidare skriver Hyresgästföreningen i sina direktiv: ”Kommissionens uppdrag ska utgå ske utifrån tre centrala intressentperspektiv:

Hyresgästens, Hyresvärdens och Samhällets. Det är av central betydelse att alla intressenters behov kan balanseras och tillgodoses.”

Kring detta har kommissionens arbete haft sitt fokus. Vi har medvetet valt att begränsa oss för att undvika att bli en allmän bostadspolitisk utredning och därför valt bort många angelägna frågor.

Vid kommissionens möten har följande experter medverkat: Anders Nordstrand och Susanna Höglund från SABO, Marie Linder och Erik Elmgren från Hyresgästföreningen, Tomas Ernhagen och Nathalie Brard från Fastighetsägarna, Claes Stråth, tidigare utredare för regeringen av hyressättningssystemet samt analytikern Magnus Klein från Industrifakta (via Skype). Kommissionens ledamöter Erika P Björkdahl och Martin Grander har också haft föredragningar inför kommissionen och bidragit med skriftliga underlag. Därutöver har ordföranden bl.a. besökt Hyresgästföreningen och Fastighetsägarna i Göteborg samt samtalat vid olika tillfällen med företrädare för hyresgäster, fastighetsägare och experter. Även ledamöterna har haft sådana enskilda möten.

1.2 Avgränsningar och förhållningssätt

Trots den korta tid som stått tillförfogande bedömer kommissionen att vi sammantaget skapat oss en god bild över hur hyresförhandlingssystemet fungerar och vilka problem som finns, samt vilken utmaning hyresrätten står inför.

I kap 3 lämnas en allmän kunskapsgrund för de resonemang och förslag som vi presenterar i kapitel 4 och 5. Vi har också lagt ned en del arbete med att reda ut lagstiftningens roll i hyressättningssystemet och hyresrättens utvecklingsmöjligheter. Syftet är att med dessa avsnitt skapa en del klarheter i debatten och öka kunskapen om lagstiftningens innehåll.

I de förslag vi lagt har vi valt att söka pragmatiska och balanserade lösningar som är möjliga att genomföra under den närmaste tiden. Vi har i hög grad valt att arbeta inom befintliga system eftersom vi tror att det är så man lättast uppnår förändringar och förbättringar. Trots olika utgångspunkter, erfarenheter och perspektiv inom kommissionen har vi valt att söka förslag och formuleringar som vi har kunnat enats om. Styrkan med rapportens slutsatser och förslag är att den tillför perspektiv och idéer som kan påverka både den bostadspolitiska debatten och parterna på hyresmarknaden. Vår rapport kan förhoppningsvis skapa ett bra underlag för vidare diskussioner om utvecklingen av hyresrätten.

Hyreskommissionen konstaterar i rapporten att parterna genom hyressättningssystem och på annat sätt i hög grad kan påverka hyresrättens roll och framtid, men också att inte alla bostadspolitiska utmaningar kan lösas av parterna och inte heller i det hyresrättsliga regelverket. Politiken spelar roll, både på kommunal och nationell nivå. Vi efterlyser både högre kunskapsnivå hos ansvariga politiska beslutsfattare och större handlingskraft för att vi ska kunna lösa de stora bostadssociala utmaningar vi står inför.

Direktiven i sin helhet återfinns i bilagan.

2. SAMMANFATTNING

Hyreskommissionen är en oberoende kommission tillsatt av Hyresgästföreningen. Uppdraget omfattar två frågeställningar: Hur hyressättningssystemet fungerar och kan förbättras samt hur hyresrätten som boendeform kan utvecklas.

2.1 Hyreskommissionens förslag i punktform

13 förslag för att utveckla hyresrätten

1. Sänk kostnaderna för hyresrätt genom en skattereform som lägger låg moms på hyra men fullt avdrag för ingående moms.
2. Bygg billigare genom lägre kommunala markpriser, större återhållsamhet med kommunala taxor och avgifter, och detaljplaner som möjliggör effektivt byggande.
3. Inför systematisk hyressättning så att hyran bättre speglar hyresgästernas preferenser.
4. Sträva aktivt efter en mångfald av hyresrätter med olika standard, bland annat genom att erbjuda alternativ för utförandet av standardhöjande åtgärderna.
5. Införa ROT-avdrag för hyresgäster när de har avtalat med fastighetsvärden om att få genomföra underhållsåtgärder på egen bekostnad.
6. Erbjud hyresgäster fler extratjänster kopplade till hyresrätten.
7. Uppmuntra till delningsekonomi, exempelvis kompiskontrakt, genom att se över lagar, regler och hyressättning..
8. Förbättra förutsättningar för hyresgäster och hyresvärdar att komma överens om Till- och Frånvalssystem.
9. Bryt upp ensidighet i upplåtelseformer för bostadsområden/stadsdelar.
10. Kommuner bör i egenskap av markägare pröva att använda lägsta hyra som ett utvärderingskriterium vid marktilldelning.
11. Fastighetsägare bör räkna med alla typer av regelbundna inkomster och ha rimliga inkomstkrav på den som kan prövas som ny hyresgäst.
12. Arbeta för att de sociala kontrakt som kommunen tecknar ska ske med alla fastighetsägare.
13. Aktivt bekämpa svarthandel med hyreskontrakt, olovlig andrahandsuthyrning, sekundär bostadsmarknad och trångboddhet.

8 förslag för en nystart av förhandlingssystemet

1. De tre parterna på hyresområdet bör forma ett tydligt ramverk med ett övergripande mål för hyresförhandlingarna.
2. Inför en maxtid för förhandlingarna och andra regler för hur förhandlingarna ska bedrivas.
3. Inrätta ett oberoende skiljedomsförfarande som vid tvister avgör vad som är en rimlig årlig höjning.
4. Inrätta en tydlig förhandlingshierarki och ekonomiska sanktioner när förhandlingarna drar över utsatt tid.
5. Inrätta ett gemensamt fastighetsanknutet kostnadsindex.
6. Premiera goda hyresvärdar genom att årliga hyresjusteringar tar större hänsyn än idag till förvaltningskvalitet och ambitioner när det gäller underhåll och miljöhänsyn.
7. Inför systematiserad hyressättning i alla större kommuner.
8. Behåll presumtionshyressystemet vid nyproduktion. Gör det möjligt att vidta standardhöjande åtgärder utan att hela presumtionshyresavtalet måste sägas upp.

2.2 Sammanfattning av kapitel 3

Följande fakta avseende bostadsmarknaden ligger till grund för Hyreskommissionens analys och ställningstaganden.

Bostadsbeståndet i Sverige uppgick i april 2017 till knappt 4,8 miljoner lägenheter fördelade på 51 procent flerbostadshus, 43 procent småhus, fem procent specialbostäder och två procent övriga hus. I flerbostadshusen fördelar sig upplåtelseformerna mellan 59

procent hyresrätter och 41 procent bostadsrätter.

Av alla lägenheter i flerbostadshus ägs 41 procent av bostadsrättsföreningar, 28 procent av allmännyttiga bostadsföretag, 20 procent av aktiebolag och elva procent av övriga juridiska samt fysiska personer. Av alla hyresrätter ägs drygt 47 procent av allmännyttan och knappt 53 procent av privata fastighetsägare.

I jämförelse med andra EU-länder sticker Sverige ut i två avseenden; dels har vi flest ensamhushåll, dels EU:s högsta födelsetal. Hushåll som hyr lägger störst andel av sin inkomst på boendet, ca 28 procent av den disponibla inkomsten. För bosatta i bostadsrätt är motsvarande andel 21 procent och för boende i eget ägt småhus är andelen 15 procent. Enligt SCB beror skillnaden främst på att dessa hushåll har en lägre disponibel inkomst än boende i övriga upplåtelseformer.

Fastigheternas byggår har stor betydelse för hyresnivån. Hyror i fastigheter byggda före 1940 och efter år 2000 har de högsta hyresnivåerna.

Det sker en kraftig segmentering mellan upplåtelseformerna, och den handlar inte bara om inkomst. Boverket visar att hyresrätten – och framförallt i kommunala bostadsaktiebolag – har en högre andel utlandsfödda och andel med utländsk bakgrund än andra upplåtelseformer.

I en kunskapsöversikt om forskningsläget när det gäller hyresreglering och segregation konstateras att det är svårt att dra några bestämda slutsatser. Merparten av studierna visar att ekonomisk segregation motverkas med ett hyresregleringsystem, men också att hyresreglering inte förhindrar ekonomisk segregation. Studierna pekar på att segregationens mönster och bakomliggande mekanismer är komplexa. Forskningen visar indikationer på inlåsningseffekter – dvs att den som har fått en hyresrätt inte släpper den.

2.3 Sammanfattning av kapitel 4

Hyreskommissionen vill betona hyresrättens viktiga roll som bostad, institution och idé för att Sverige ska ha en allsidig och fungerande bostadsmarknad.

Hyresrättens fördelar är:

- Hyresrätten är tillgänglig för alla och kräver inget eget kapital
- Hyresrätten är en flexibel boendeform som ger människor möjlighet att anpassa sitt boende till livssituation, jobb och utbildning.
- Hyresrätten har ett starkt konsumentskydd genom besittningsskyddet och bruksvärdessystemet.

Hyresrättens förutsättningar formas givetvis av politiska beslut, men debatten kring hyresrättens utformning och roll i samhället fokuserar ibland alltför ensidigt på det politiska beslutsfattandet. Hyresrätten påverkas också i hög grad av omvärldsförändringar och av idémässiga omvärldsförflyttningar. Hyreskommissionen identifierar fem omvärldsförändringar som är av extra vikt för morgondagens hyresrätt.

För det första blir hyresgästerna fler men också mer olika. Morgondagens konsumenter kommer att ställa nya krav. Digitalisering har potential att förändra spelplanen även på bostadsmarknaden.

För det andra är den ekonomiska utvecklingen framöver svårbedömd. Efter en lång period av gynnsam utveckling på bostadsmarknaden finns en ökad risk för att den ekonomiska utvecklingen kan leda till sänkta värden, minskad investeringsvilja och minskad efterfrågan, kanske även på vissa hyresrätter. Men samtidigt kan vi se ett växande intresse från institutionellt kapital att investera i hyresrätter.

För det tredje innebär krav på ekologisk hållbarhet att arbetet med hållbar energiförsörjning kompletteras med exempelvis ökat fokus på hållbart byggande och byggprocessens klimatpåverkan.

För det fjärde påverkas hyresrätten av de förutsättningar som det svenska EU-medlemskapet ger. Vissa reformer försvåras av gemensamma regelverk, samtidigt som idédebatten tar intryck av hur andra medlemsländer hanterar sin sociala bostadspolitik.

För det femte ökar segregationen. Hyresrätten kan utveckla städer, minska segregationen och bidra till ett samhälle som håller ihop. För det krävs att hyresrätten kan möta de utmaningar som omvärldsförändringarna för med sig.

Mot bakgrund av de bostadssociala utmaning vi står inför lyfts ibland idéer om att Sverige ska anamma det europeiska systemet med social housing. Det finns skäl att hävda att det svenska systemet har stora brister och att det är värre att sakna en bostad än att bo i särskilda bostäder för låginkomsttagare. Sverige behöver agera för att finna vägar ur rådande bostadsbrist och för att bättre hjälpa de stora grupper som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden.

Hyreskommissionen vill finna vägar som ger fler en väg in på bostadsmarknaden utan att samtidigt öka segregationen. För att uppnå detta bedömer kommissionen det som både klokare och enklare att utveckla det svenska systemet där allmännyttiga och privata bostadsbolag sida vid sida med Hyresgästföreningen och andra berörda aktörer tar sig an hyresrättens utmaningar, hellre än att anamma social housing såsom det är känt i Europa.

Hyreskommissionen vill se en utvecklad hyresrätt som fyller sin roll för alla grupper i samhället. Kommissionen konstaterar att hyreslagens utformning är sådan att den inte är ett hinder för att utveckla hyresrätten som produkt.

Ett Sverige som håller samman, där människor med olika bakgrunder möts och där inte stadsdelar och områden stämplas som problemområden kräver en betydligt mer långsiktig och genomtänkt politik från kommuner och stat, än hittills. Hyresrätten är en aktiv del i lösningen av dessa utmaningar, men hyresrätten får då inte bli enbart en boendeform för resurssvaga. Ett sådant synsätt på hyresrätten bidrar också till att minska problemen med den största bostadssociala utmaningen som finns på bostadsmarknaden, nämligen boendesegregationen.

Hyreskommissionen vill se en utvecklad hyresrätt som är attraktiv för alla grupper i samhället. Hyresrätten ska finnas i alla delar av staden och erbjuda en stor bredd och variation i utbud, storlek och hyresnivåer. Hyresrätten ska finnas för unga som ska etablera sig på bostadsmarknaden, för barnfamiljer, för medelålders utan barn, för äldre, för den som är rik och för den som har ont om pengar, för de som inte kan/vill binda kapital, för de som vill bo billigt, för de som vill bo dyrt, bekvämt och lyxigt, gärna med många olika tjänster kopplade till hyresavtalet som, utifrån intresse och ekonomiska prioriteringar, ger möjlighet att tillgodogöra sig olika former av tjänster.

Utifrån idén om att hyresrätten ska vara för alla, men olika för alla och att hyresrätten ska vara en kraft mot segregation har 13 förslag formulerats som beskrivits ovan.

2.4 Sammanfattning av kap 5

Hyreskommissionen har tagit fram statisitk över hyresutvecklingen och de fastighetsrelaterade kostnadsökningarna under åren 2007–2016. Under tioårsperioden har konsumentprisindex (KPI) stigit med nio procent medan den genomsnittliga årshyran stigit med 26 procent. Driftskostnaderna har dock ökat med 47 procent. De kraftigt ökande driftskostnaderna har kompenserats av den gynnsamma ränteutvecklingen. Undersökningen indikerar att fastighetsägarna överlag har fått sina kostnader täckta vilket kan förklaras av de sjunkande räntekostnaderna.

En slutsats som Hyreskommissionen drar är att det inte finns någon lagstiftning rörande hur hyran ska beräknas eller som anger en maxnivå för hyran. Det råder i stället avtalsfrihet. Kommissionen påpekar att systemet i själva verket ger utrymme för hyresnivåer som ligger både lägre och högre än vad som skulle vara fallet vid fri marknadsprissättning av hyran. Lägenhetens bruksvärde får betydelse först om parterna inte kan enas i en förhandling om hyreshöjning eller om ena parten vill överpröva en satt hyra. Bruksvärdet utgör då verktyget för att identifiera jämförelselägenheter. Ett avskaffande av bruksvärdessystemet skulle sannolikt innebära att vägledning hämtas i allmänna jämkningsregler. Effekten av det är att det troligen skulle bli svårare för fastighetsägaren att genomdriva hyreshöjningar. Det beror på att det inte föreligger någon rätt för en part att ensidigt höja ersättningsnivån i ett pågående avtal. Nu gällande hyresförhandlingssystem innebär därför en fördel för fastighetsägaren jämfört med svensk rätt i övrigt.

Lagstiftningen ger således parterna stor frihet att själva forma förhandlingarna. Tidigare skulle hyressättningen grundas på allmännyttans självkostnad, men sedan 2011 gäller inte det. Lagstiftaren har inte givit någon annan vägledning. Parterna vittnar om att det råder osäkerhet om vad de årliga förhandlingarna ska grundas på.

En annan slutsats är att långsiktigt ambitiöst underhåll, höga miljöambitioner och hög servicekvalitet gentemot hyresgästerna inte premieras tillräckligt idag. Kommissionen ser också att lägenheternas kvalitet och läge, såväl inom ett hus som dess geografiska läge, inte i tillräcklig grad beaktas. Det gäller främst på orter där en systematisk hyressättning saknas eller fungerar bristfälligt.

Hyreskommissionen anser att det nuvarande hyresförhandlingssystemet bör genomgå en nystart. I åtta punkter föreslår komissionen hur denna nystart kan ske. Dessa punkter sammanfattas ovan.

3. HYRESRÄTTENS UTVECKLING FRAM TILL IDAG

3.1 Inledning

I detta kapitel görs en genomgång av fakta kring boende och bostadsbestånd i Sverige, med viss jämförelse med andra EU-länder. Här finns också en beskrivning av hur hyra sätts och vad som menas med bruksvärdessystemet. Dessutom redovisas hur boendekostnader och hyresmarknad har utvecklats över tid samt vilka regelverk som gäller idag för hyresrätten. Vidare ges en översikt av hyressättningsmodellen och hur den utvecklats i modern tid. I en översiktlig kunskapsöversikt ges också en beskrivning av vad forskningen säger om segregation och hyresreglering.

Kapitlet ger bland annat vid handen att boendeutgifter som andel av disponibel inkomst är högst för boende i hyresrätt jämfört med andra upplåtelseformer, vilket beror på att hushåll med lägre disponibel inkomst i allt högre grad bor i hyresrätt. Dessutom visas att andelen hyresrätter minskat, delvis som ett resultat av att det varit attraktivare att bygga bostadsrätter och att nybyggnation inte kompenserat för ombildning till bostadsrätt. En stor del av segregationen i våra städer kan härledas till en segmentering av upplåtelseformer, vilket i sin tur kan sägas bottna i miljonprogramstidens felberäkningar av efterfrågan på bostäder, eftersatt underhåll, många hushåll med lägre betalningsförmåga och gynnsamma villkor för ägt boende. Detta har idag hos många färgat synen på hyresrätten.

3.2 Bostadsbeståndet i Sverige

3.2.1 Bostäder och boende

Bostadsbeståndet i Sverige uppgår i april 2017 till knappt 4,8 miljoner lägenheter fördelade på 51 procent flerbostadshus, 43 procent småhus, fem procent specialbostäder och två procent och övriga hus. I flerbostadshusen fördelar sig upplåtelseformerna mellan 59 procent hyresrätter och 41 procent bostadsrätter. Småhus innehas i 91 procent av fallen med äganderätt och ca 4,5 procent vardera med hyresrätt respektive bostadsrätt. Hyresrätten dominerar i 260 av landets 290 kommuner. Hälften av kommunerna, 15 stycken, med större andel bostadsrätt ligger i Stockholmsområdet. [1]

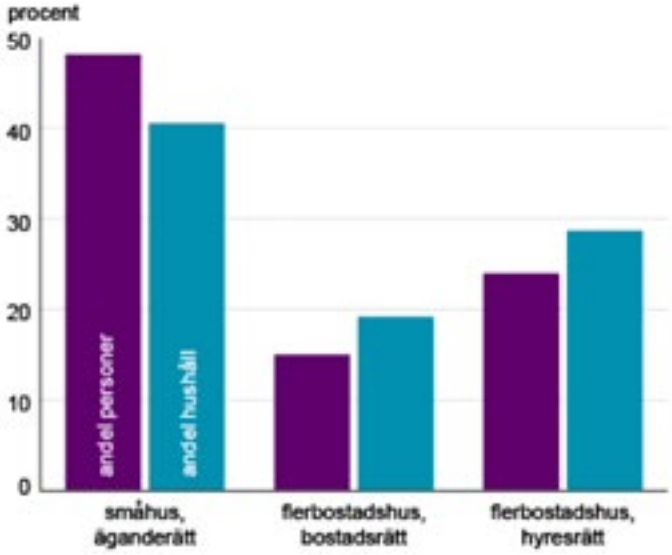
Av alla lägenheter i flerbostadshus ägs 41 procent av bostadsrättsföreningar, 28 procent av allmännyttiga bostadsföretag, 20 procent av aktiebolag och elva procent av övriga juridiska samt fysiska personer. Det betyder att den privatägda stocken hyreslägenheter i flerbostadshus är något större än den allmännyttiga. Av alla hyresrätter ägs drygt 47 procent av allmännyttan och knappt 53 procent av privata fastighetsägare.

Av alla småhus ägs 91 procent av fysiska personer. Av resterande drygt nio procent äger bostadsrättsföreningar fyra procent. Ägarfördelningen av småhus är helt jämn mellan privata hyresvärdar och allmännytta som vardera äger två procent.

Hur beståndet är uppdelat utifrån boendeform framgår av följande tabell.

1 Uppgifterna i avsnitten bygger på statistik lämnad av SCB den 20 april 2017.

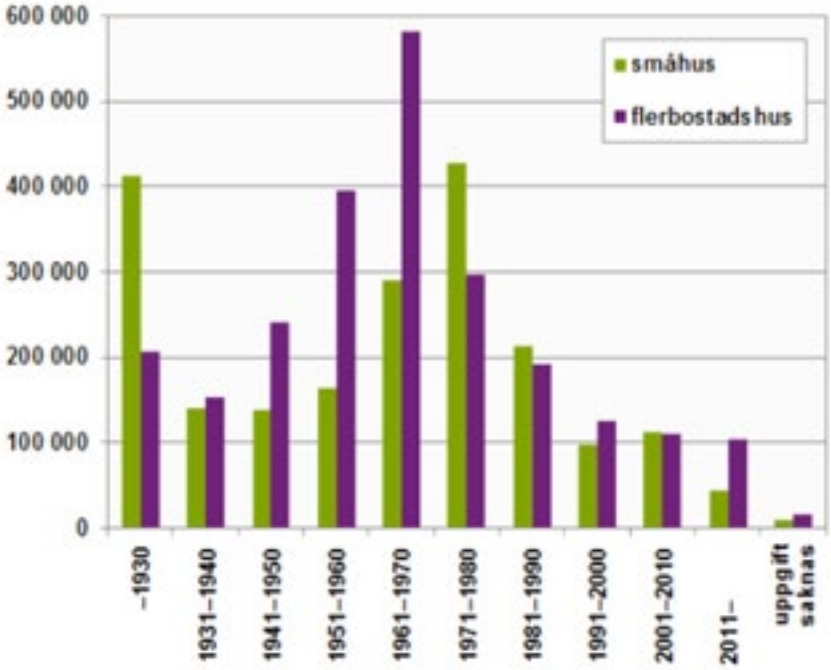
Figur 1. Bostadsbeståndet och andelen boende uppdelat efter upplåtelseform



Källa: SCB

Den genomsnittliga boarean[2] är i flerbostadshus 68 kvm och i småhus 122 kvm. Små lägenheter ökar mest i antal genom nyproduktion och ombyggnad och den genomsnittliga boarean för en nybyggd lägenhet i flerbostadshus är 59 kvm och i småhus 146 kvm. Det byggs också något fler lägenheter med hyresrätt än med bostadsrätt, totalt sett över riket. I dagsläget rivs rekordfå lägenheter, det lägsta antalet sedan mätningarna började år 1949. 82 procent av det som rivs ligger utanför storstadsområdena. 53 procent av befintligt flerbostadshusbestånd byggdes mellan åren 1951 och 1980.

Figur 2. Antal lägenheter efter hustyp och byggnadsperiod



Källa: SCB

2 Hyreskommissionen har konsekvent valt att använda det mer korrekta begreppet boarea istället för det mer vanligt förekommande uttrycket boyta.

I jämförelse med andra EU-länder sticker Sverige ut i två avseenden som kan ha betydelse för formandet av den framtida svenska bostadsmarknaden; dels har vi flest ensamhushåll, dels har vi EU:s högsta födelsetal.

Figur 3. Personer per hushåll i EU:s medlemsländer

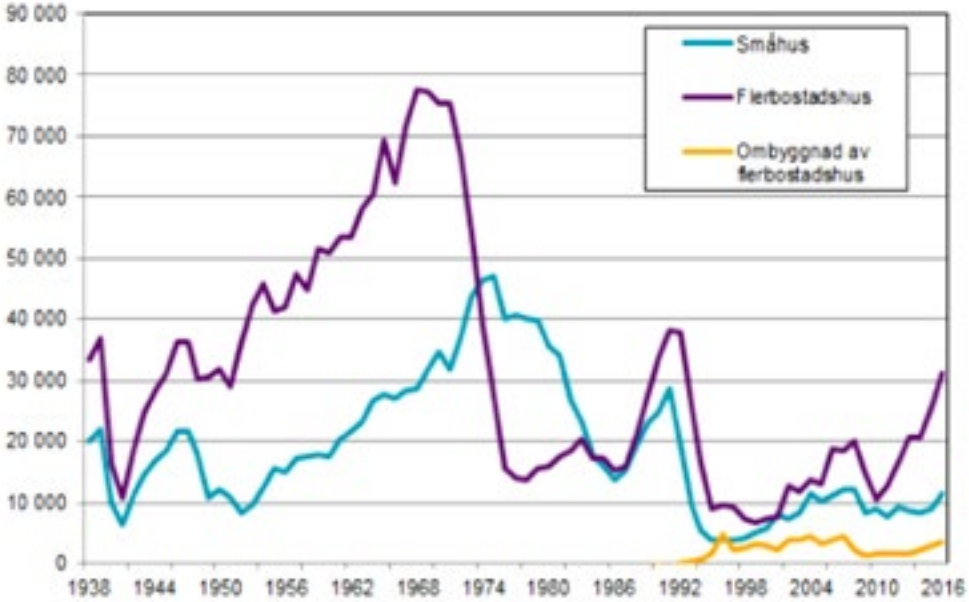
Källa: Eurostat

Figur 4. Aktuella födelsetal i EU:s medlemsländer

Källa: Eurostat

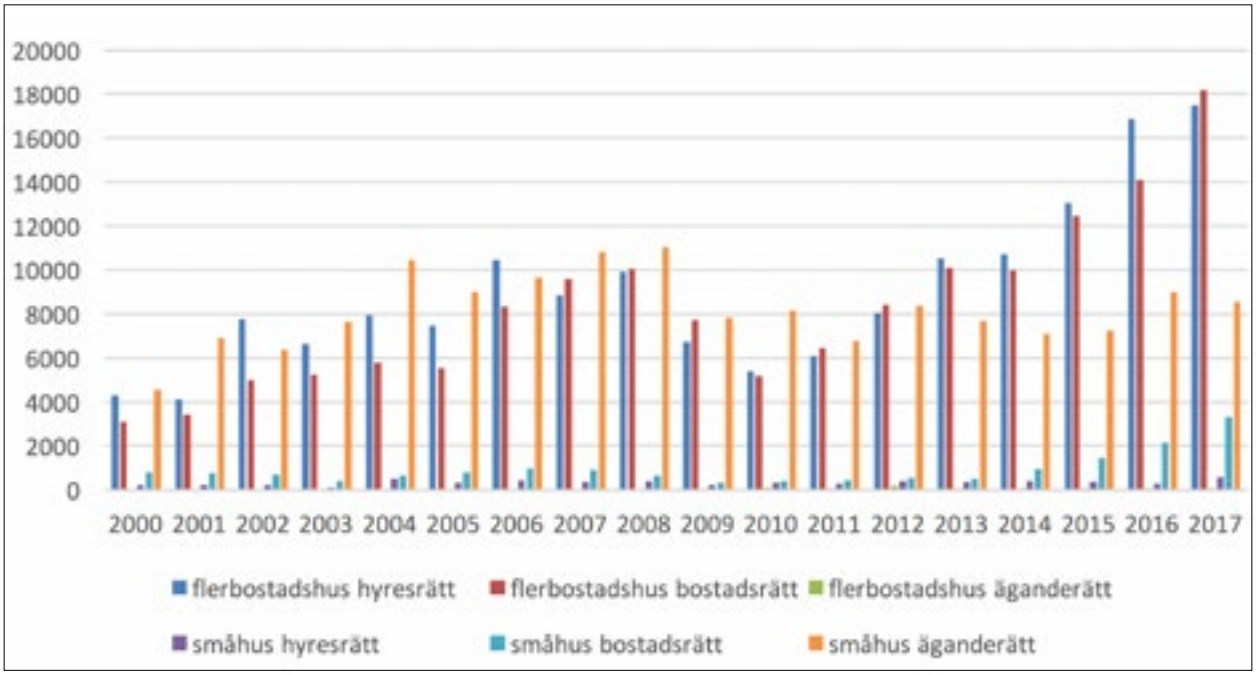
Nedan två tabeller som speglar dels fördelningen av nyproduktion mellan olika byggnadstyper från andra världskriget fram till idag, dels färdigställda lägenheter efter ägarformer under 2000-talet.

Figur 5. Färdigställda lägenheter genom nybyggnad och ombyggnad



Källa: SCB

Figur 6. Färdigställda lägenheter efter ägarform

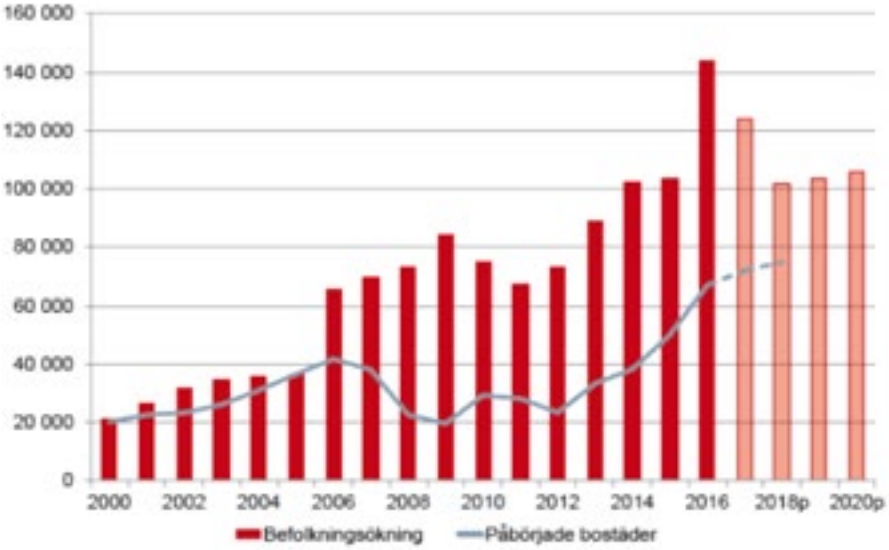


Källa: SCB

Under perioden har byggandet av bostadsrätter och hyresrätter följts åt ganska väl. Man kan konstatera att flerbostadshus nästan uteslutande är hyresrätter och bostadsrätter medan småhusen är äganderätter. Dock kan man se en viss ökning av småhus i bostadsrätt de senaste åren.

Tabellen nedan visar befolkningsunderlag i förhållande till nyproduktion av bostäder från 2000 fram t.o.m. prognos för år 2020.

Figur 7. Befolkningsökning och påbörjade bostäder, utfall åren 2000–2016, därefter prognos



Källa: SCB och Boverkets prognos

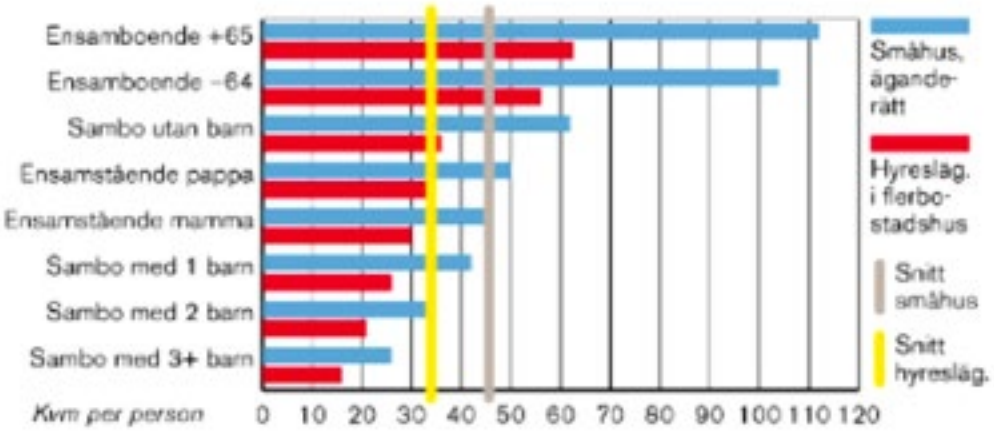
Enligt Boverkets senaste byggbehovsprognos[3] behöver det byggas drygt 90 000 bostäder om året, mellan åren 2018 och 2020. Under år 2017 färdigställdes 47 000 bostäder, vilket indikerar att behovet omöjligen kan uppfyllas.

Tolv kommuner färre än förra året, (243 jmf med 255 av landets totalt 290 kommuner), uppger i Boverkets bostadsmarknadsenkät för år 2018 ett underskott på bostäder. 196 kommuner spår underskott om tre år. 42 kommuner uppger i årets enkät att det råder balans på bostadsmarknaden, vilket är 8 fler än i förra årets enkät. Särskilt allvarligt uppges läget vara när det gäller särskilda boendeformer där situationen är sämst för personer med funktionsnedsättning och för äldre.

Utnyttjandet av det befintliga beståndet med hänsyn till boendearea per person i olika upplåtelseformer och hushållskonstellationer redovisas i nedanstående diagram där det framgår att de som bor i hyresrätt generellt sett disponerar mindre boarea per person än de som bor i villa.

Trångboddheten ökar för närvarande enligt SCB:s statistik, i synnerhet för utrikesfödda samtidigt som andelen kvarboende vuxna barn ökar bland inrikes födda. Bostadsbristen har enligt Finanspolitiska rådet (2012) en hämmande inverkan på sysselsättningen, och därmed på tillväxten. Enligt tabellen nedan sjunker dessutom andelen boende som är helt nöjda med sin bostad.

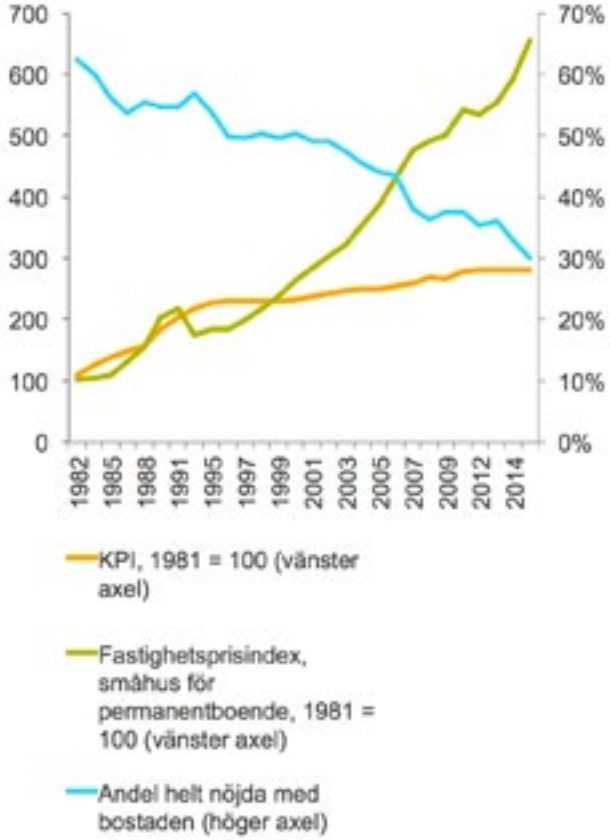
Figur 8. Genomsnittlig boarea år 2017, kvm/person, riket



Källa: SCB

3 Boverket, Indikatorer juni 2018

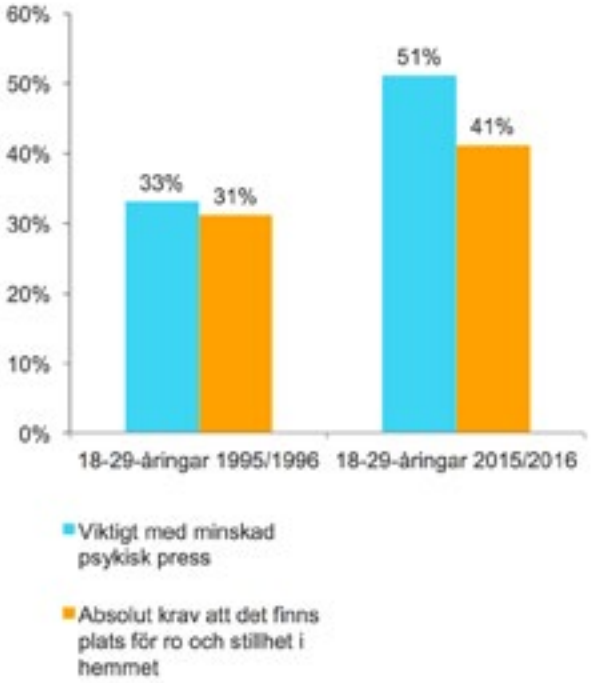
Figur 9. Utvecklingen av andelen helt nöjda med bostaden och småhuspriser



Källa: Kairos Future, Vad är en attraktiv bostad, Morgondagens boende- och flyttmönster del 3 av 3, 2016

Vid kommande bostadsproduktioner behöver hänsyn tas till kraven på den framtida bostaden, eftersom bostadsbyggnader har en lång nyttjandeperiod och teknisk livslängd. Vad som upplevs som en god bostad varierar rimligtvis över tid, liksom boendepreferenserna i stort. Enligt en studie av Kairos Future ökar kraven på ro och stillhet i hemmet, enligt tabellen nedan.

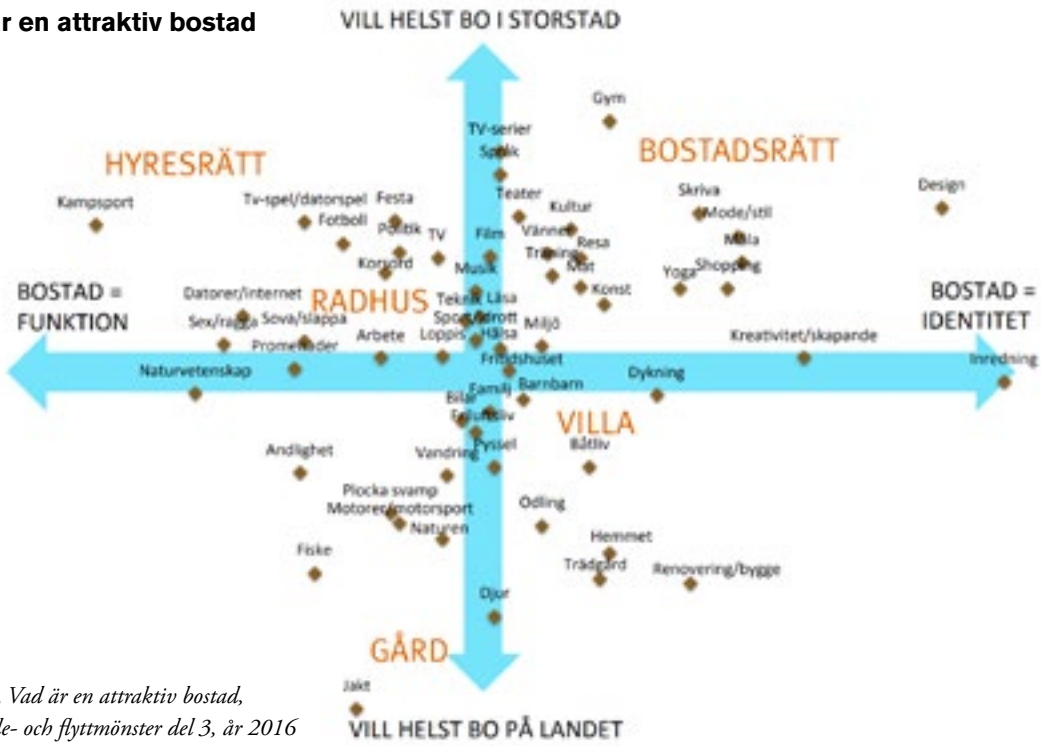
Figur 10. Vad är en attraktiv bostad?



Källa: Kairos Future, Vad är en attraktiv bostad?, Morgondagens boende- och flyttmönster del 3, år 2016.

Människors diversifierade livsstilar behöver återspegling i hur det framtida boendet utformas, med ökande krav på större skillnader och valmöjligheter avseende bostaden. I figuren nedan visas intressegrupperingar, dvs. personer som vill bo i olika typer av bostäder och hur de placerar sig relativt genomsnittet. Av bilden framgår att önskemålen om boendetyp är spridda. Det framgår även att livsstilarna har en koppling till vilken syn man har på bostaden. En del har en endast en funktionell syn på bostaden, medan andra ser den som en identitetsskapande plats. De som har en funktionell syn på bostaden vill också oftare än andra bo i hyresrätt.

Figur 11. Vad är en attraktiv bostad



Källa: Kairos Future, Vad är en attraktiv bostad, Morgondagens boende- och flyttmönster del 3, år 2016

Antalet äldre ökar kraftigt i Sverige kraftigt, vilket kommer att ställa krav på hemmets kvaliteter i form av hälso- och vårdmöjligheter. Digitala lösningar förmodas underlätta på områden som utöver hemmets traditionella fysiska funktioner avser trygghet, behandling och kommunikation. Distributionen till och från hemmiljön av olika varor och tjänster kommer att kräva en utvecklad logistik som kan komma att integreras i boendeskonceptet. Service och utbud av tjänster förknippade med boendet kommer troligen att utvecklas stort framöver.

3.2.2 Hyrornas nivåer i jämförelse med andra boendeformer

Enligt statistik från SCB lägger hushåll som hyr störst andel av sin inkomst på boendet. Enligt statistiken för år 2015 gick ca 28 procent av den disponibla inkomsten för de som är bosatta i hyresrätt till att betala boendekostnaden. För bosatta i bostadsrätt var motsvarande andel 21 procent och för boende i eget ägt småhus var andelen 15 procent. Enligt SCB beror inte skillnaden på att boendekostnaden i sig är högre i hyresrätt, utan på att dessa hushåll har en lägre disponibel inkomst än boende i övriga dispositionsformer.[4]

Figur 12. Boendeutgiften i procent av den disponibla inkomsten 2015, medianvärde

Hyresrätt	28,2
Bostadsrätt	20,5
Ägt småhus	14,6
Samtliga upplåtelseformer	20,8

Källa: SCB

Månadshyran i riket (median) för år 2016 är enligt SCB:s statistik 3 665 kr/mån för en enrumslägenhet, en tvårumslägenhet kostar i genomsnitt 5 141 kr/mån, en trerumslägenhet kostar 6 324 kr/mån, medan lägenheter med fyra eller fler rum kostar 7 794 kr/mån. Hyrorna varierar betydligt mellan olika regioner, med högre hyresnivåer i storstäderna än i de mindre kommunerna. Skillnaden i hyresnivåer är också stora beroende på när byggnaden är uppförd.

Fastigheternas byggår har alltså betydelse för hyresnivån. Hyror i fastigheter byggda före år 1940 och efter år 2000 har de högsta hyresnivåerna. Troligen beror det på att de nyare bostäderna har en stor andel nyproducerade lägenheter och i det äldre beståndet är lägenheterna renoverade till nyproduktionsstandard. Hyran i tabellen nedan avser trerumslägenheter.

4 SCB definierar boendekostnaderna för de olika boendeformerna enligt följande: I hyresrätt utgörs i undersökningen boendeutgiften av summan av hyran och egna utgifter för underhåll och reparation. I eget ägt småhus avser boendeutgiften summan av ränteutgift, amortering, driftsutgift som uppvärmning, vatten, avlopp och sophämtning samt utgift för underhåll och reparation och är korrigerad med hänsyn till skatteeffekt. I bostadsrätt avser boendeutgiften summan av avgift till bostadsrättsförening, ränteutgift och amortering samt egna utgifter för underhåll och reparation och är korrigerad med hänsyn till skatteeffekt. Med skatteeffekt avses i sammanhanget en minskning eller ökning av skatt på grund av skattereduktion för underskott av kapital och för underhåll och reparation som avser bostaden samt hushållets fastighetsavgift för bostaden. Dessutom ingår eventuell ränta på uppskovsbelopp efter försäljning av tidigare bostad.
https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/hushallen-utgifter/hushallens-boendeutgifter/pong/statistiknyhet/hushallens-boendeutgifter/

Figur 13. Hyror 3 rok efter byggår

Byggår	Medianhyra kr/mån
-1940	7 026
1941-1960	6 167
1961-1980	6 127
1981-2000	6 954
2001-2010	8 600
2011-	9 782

Källa: SCB

I tabellen nedan visas 2016 års medianhyresnivå per kommun för trerumslägenheter. Det är första gången SCB redovisar hyresnivåer på kommunnivå. Med mindre kommuner avses kommuner med ett invånarantal understigande 75 000 personer.

Figur 14. Genomsnittlig (median) ny månadshyra för trerumslägenheter 2016 efter region

	Ny månadshyra 2016, kronor		
Stor-Stockholm	6 887	±	131
Stockholm	6 972	±	222
Stor-Göteborg	6 301	±	183
Göteborg	6 381	±	238
Stor-Malmö	6 811	±	214
Malmö	6 984	±	284
Lund	6 686	±	319
Övriga större kommuner	6 237	±	63
Uppsala	6 698	±	379
Eskilstuna	6 201	±	176
Linköping	6 401	±	236
Norrköping	6 672	±	214
Jönköping	6 076	±	221
Helsingborg	6 536	±	329
Halmstad	6 269	±	297
Borås	6 126	±	293
Karlstad	6 142	±	217
Örebro	6 086	±	426
Västerås	6 426	±	308
Gävle	5 727	±	202
Umeå	6 256	±	250
Övriga mindre kommuner	5 959	±	71
Riket	6 324	±	44

Källa: SCB

I SCB:s statistik saknas motsvarande siffror för boendekostnaden i bostadsrätt och eget ägt småhus. Det finns inte heller någon annan tillförlitlig och uppdaterad information från annan oberoende källa.

3.2.3 Ett mer uppdelat boende

Statistiken visar tydligt att inkomstfattiga hushåll i allt högre grad bor i hyresrätt.

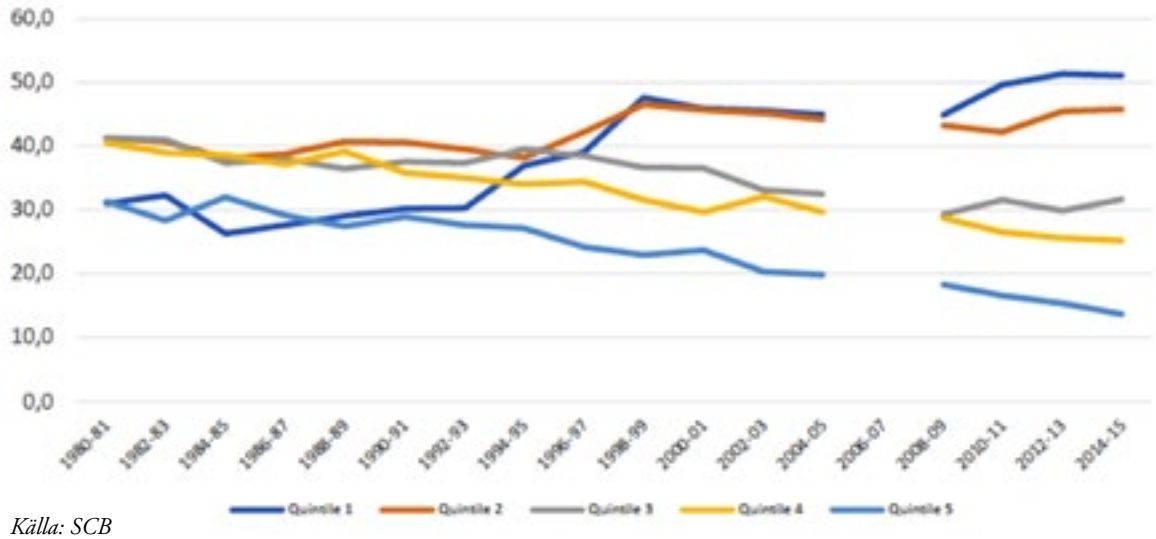
Diagrammet i figur 15 visar fördelningen mellan hushåll som bor i hyresrätt uppdelat på inkomstkvintiler och hur det har förändrats under de senaste 35 åren. År 1980 bodde 30 % av den fattigaste femtedelen av hushållen, men också 30 % av den rikaste kvintilen, i hyresrätt. Fram till år 1992 ser vi också att spridningen av inkomstgrupper i hyresrätt är någotsånär intakt – hyresrätten tilltalade även de rikaste hushållen. Men efter skatteomläggningen och den ekonomiska krisen på 1990-talet ser vi hur hyresmarknaden blir alltmer likriktad gällande inkomstfördelning. Den fattigaste kvintilen i hyresrätt ökar – från 30 % till närmare 50 % mellan 1992 och 1998, och den rikaste kvintilen minskar under samma tidsperiod med tio procentenheter. Denna utveckling har sedan fortsatt och idag ser vi en tydlig korrelation mellan inkomst och upplåtelseform. Ju rikare ett hushåll är, desto mindre sannolikhet att hushållet bor i hyresrätt. Det är idag fyra gånger vanligare bland låginkomsttagare än bland höginkomsttagare att hyra sin bostad.

Vi ser alltså en kraftig segmentering mellan upplåtelseformerna. Och den handlar inte bara om inkomst. Boverket (2017) visar att hyresrätten – och framförallt kommunala bostadsaktiebolag – har en högre andel utlandsfödda och andel med utländsk bakgrund än andra upplåtelseformer. Drygt 40 procent av hyresgästerna i allmännyttan har utländsk bakgrund, jämfört med drygt tio procent av de som äger sitt boende.

Ett annat sätt att studera denna segmentering mellan upplåtelseformerna och residualiseringen[5] av hyresrätt, det vill säga att andelen inkomstfattiga i hyresrätt ökar, är att se till andelen inkomstfattiga (inkomst på under 60 procent av medianinkomsten per konsumtionsenhet) per upplåtelseform. Statistik från SCB visar att ca 15 procent av de svenska hushållen är inkomstfattiga år 2015, jämfört med nio procent år 1998. Motsvarande ökning bland boende i hyresrätt är från elva och tolv procent i privat respektive kommunal hyresrätt år 1998 till 19 respek-

5 Residualisering innebär koncentration av hushåll med svagare inkomster till avgränsade områden.

Figur 15. Andel av hushåll i hyresrätt (per inkomstkvintiler)

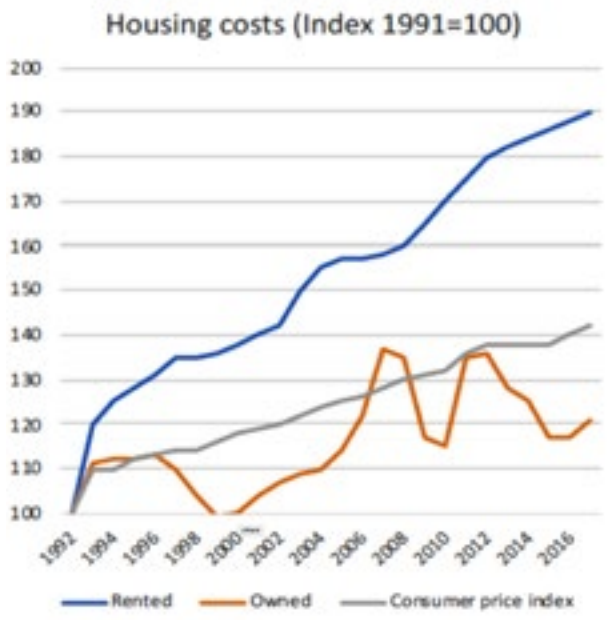


Källa: SCB

tive 27 procent år 2015. Bland boende i småhus är ökningen liten – från sex till åtta procent (Salonen, 2015). Framförallt är det således allmännyttan som genomgår en residualisering. Mer än var fjärde hushåll i allmännyttan klassas som inkomstfattigt enligt denna definition.

Parallellt med denna utveckling av en allt mer fattig befolkning i hyresrätt har uträkningar visat att hyresrätten har betydligt högre kostnad än för en likvärdig bostadsrätt (SOU 2014:1). OECD (2017) har visat att Sverige har den fjärde högsta boendekostnaden, mätt i andel av disponibel inkomst, för hyrt boende, men lägst av alla OECD-länder för ägt boende (inklusive räntekostnader). Diagrammet i figur 16 visar utvecklingen av boendekostnaderna per ägd och hyrt bostad i förhållande till KPI sedan 1991.

Figur 16. Boendekostnadsutveckling för hyresrätt och bostadsrätt



Källa: SCB

Att boendekostnaden är högre för en hyresrätt, som ju har en hög servicegrad, än en bostadsrätt eller villa ligger förstås i sakens natur, men frågan är förstås vilken utsträckning som ska anses vara rimlig och gynnsam för boendeformens utveckling. Var går gränsen för högre boendekostnad i förhållande till hyresrättens attraktivitet? Att det gångna decenniets kraftiga prisuppgång också har lett till att villaägare och bostadsrättsägare i många fall har kunnat göra stora kapitalvinster på sitt boende har rimligen inte heller påverkat hyresrättens attraktivitet i positiv riktning hos lejonparten av bostadskonsumenterna eller investerarna.

Den pågående segmenteringen mellan upplåtelseformerna och residualiseringen av hyresrätten ligger förstås i konflikt med bostadspolitiska strävansmål om neutralitet mellan upplåtelseformerna och en allsidig hushållsammansättning i städer och kommuner. Hyresrätten framstår allt mer som ett andra klassens boende och tappar attraktionskraft hos medel och höginkomsttagare. Forskning[6] visar att flera fastighetsägare, även kommunala, svarar på denna utveckling genom riktad nyproduktion och striktare uthyrningskrav som flankeras av en ökning av kommunala (”sociala”) andrahandskontrakt. De lokala variationerna mellan kommuner blir stora.

Slutligen bör också den minskande andelen hyresrätter noteras. En minskning i attraktivitet från såväl hyresgäster som investerare har bidragit till att hyresrätten minskat i andel. Nybyggnationen av hyresrätter har inte kompenserats av de ombildningar som har skett till bostadsrätt. Boverkets statistik visar att

6 Grander, 2015, 2017

för varje hyresrätt som byggs under perioden 2000-2015 har 1,2 blivit ombildad till hyresrätt.

3.2.4 Hyrans delar

Den inbetalda bruttohyran tillsammans med fastighetsägarens övriga intäkter ska hos fastighetsägaren täcka kostnader för drift, underhåll och finansiering samt ge en viss avkastning. Bruttohyran är detsamma som nettohyran med avdrag för hyresbortfall och eventuella hyres-, underhålls- eller kvarboenderabatter. I driften ingår bl.a. kostnader för skötsel, reparationer, försäkringar, eventuell tomträttsavgäld och fastighetsskatt. De taxebaserade kostnaderna står för en betydande del av driftskostnaderna och berör värme, el och gas, vatten och avlopp samt avfallshantering. I de finansiella kostnaderna ingår räntebetalningar samt i förekommande fall borgensavgifter.

De ovan beskrivna kostnaderna ingår oftast i det som benämns grundhyra. Ibland sammanfaller inte begreppet grundhyra med varmhyra, utan hyresgästen svarar själv för uppvärmning och varmvatten på annat sätt varvid grundhyra är att jämställa med kallhyra. I grundhyra ingår i regel inte kostnader för bredband/fiber, kabel-TV, hyra för garage eller bilplats och annat som kan betalas via hyresavin. Individuell mätning och debitering av hushållsel ingår inte i grundhyran. Det förekommer också individuell mätning och debitering av vatten, oftast varmvatten, som inte heller ingår i begreppet grundhyra. Enligt SCB utgörs grundhyran av den hyra som är föremål för den årliga hyresförhandlingen.[7]

Utöver grundhyran finns i många fall en möjlighet för hyresgästen att teckna avtal om tillägg såsom diskmaskin eller tvättpelare, varpå ett påslag på hyran motsvarande tillvalets hyresvärde tillkommer.

Ett annat sätt att beskriva vad en hyresgäst kan förvänta sig ska ingå i hyran är att gå till hyreslagens regler om lägsta godtagbara standard. Som framgår sammanfaller inte regeln helt med vad som menas med grundhyra eftersom hyreslagen inte beskriver kostnader utan fastighetsägarens lägsta grad av fysiska motprestation. I JB 12:18 a står det:

> ”En bostadslägenhet skall anses ha lägsta godtagbara standard, om den är försedd med anordning inom lägenheten för
> 1. Kontinuerlig uppvärmning
> 2. Kontinuerlig tillgång till varmt och kallt vatten för hushåll och hygien
> 3. Avlopp för spillvatten
> 4. Personlig hygien, omfattande toalett och tvättställ samt badkar eller dusch
> 5. Försörjning med elektrisk ström för normal hushålsförbrukning
> 6. Matlagning, omfattande spis, diskho, kylskåp, förvaringsutrymmen och avställningsytor.”

Utöver vad som anges i sjätte stycket krävs det för att lägsta godtagbara standard skall uppnås:

1. att det finns tillgång både till förrådsutrymmen inom fastigheten och till anordning för hushållstvätt inom fastigheten eller inom rimligt avstånd från den, och
2. att huset inte har sådana brister i fråga om hållfasthet, brandsäkerhet eller sanitära förhållanden som inte skäligen kan godtas.

Det finns ytterligare ett lagrum i hyreslagen som reglerar hyresbostadens skick. I JB 12:9, om lägenhetens skick vid tillträdet, står att lägenheten, om inte bättre skick har avtalats, av fastighetsägaren ska tillhandahållas i ett sådant skick att den enligt den allmänna uppfattningen i orten är fullt brukbar för det avsedda ändamålet. Med fullt brukbart skick avses den minimistandard med vilken en bostadshyresrätt får hyras ut. Fullt brukbart skick innebär mer än att den utrustning lägenheten är försedd med ska fungera. Även underhållet måste hålla måttet i den ortsvisa jämförelsen. Exempelvis har eftersatt målning och tapetsering renderat i ett rättsligt utlåtande där lägenheten på dessa skäl inte ansågs leva upp till fullt brukbart skick.[8] Fullt brukbart skick ska inte bara råda vid tillträdet. Fastighetsägaren har ansvaret för att fullt brukbart skick upprätthålls under hela hyrestiden.

7 https://www.scb.se/Statistik/PR/PR0101/_dokument/Uppgiftslamnare/ytterligare-information.pdf

8 Se NJA 1964 s. 434

3.3 Hyresrättens särdrag, regelverk och utveckling

3.3.1 Jordabalken, hyresrätten och besittningsskydd

Hyresrätten finns reglerad i Jordabalkens 12 kapitel som informellt benämns hyreslagen. Vid bostadsuthyrning är lagstiftningen i stort tvingande till hyresgästens fördel. Hyreslagens avdelningar behandlar efter de inledande bestämmelserna följande områden:

- Hyresavtalet (2 §)
- Hyrestid och uppsägning (3–8 §§)
- Lägenhetens skick och hinder i hyresrätten (9–18 §§)
- Upprustningsföreläggande (a8 a-c §§)
- Hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbeten (18 d-h §§)
- Hyresvärdens informationsskyldigheter (18 i §)
- Hyran (19–22 §§)
- Hyresgästens användning av lägenheten (23–37 §§)
- Pant eller borgen (28–28 a §§)
- Utmätning och konkurs (29–31 §§)
- Överlåtelse av hyresrätten (32–38 §§)
- Upplåtelse av lägenheten i andra hand (39–41 §§)
- Hyresrättens förverkande (42–44 §§)
- Förlängning av hyresavtal för bostadslägenheter (45–52 §§)
- Prövning av hyran och andra hyresvillkor för bostadslägenheter (53-55 d §§)
- Återbetalning av hyra vid upplåtelse av bostadslägenhet i vissa fall m.m. (55 e §§)
- Resterande del av lagstiftningen innehåller regler om lokaler, särskilda bestämmelser samt förfarandet i hyrestvister (56-73 §§).

Hyresrätten är en personanknuten nyttjanderättsform med syfte att bereda boende, vilket manifesteras genom ett nyttjanderättsavtal. När det enligt JB 12:1 finns ett avtal genom vilket hus eller del av hus upplåts till nyttjande mot ersättning föreligger ett hyresförhållande. Karaktäristiskt för hyresavtalet är att det är ett långvarigt avtal innehållande återkommande prestationer från båda parter. Detta innebär att avtalsvillkoren efterhand kan behöva ändras. Villkor som innefattar hyra ändras som huvudregel genom förhandling mellan fastighetsägare och hyresgäst, där hyresgästen i majoriteten av fallen representeras av Hyresgästföreningen. Fastighetsägaren förhandlar ibland med hjälp av ombud.

Att inneha en hyresrätt innebär att egendom som ägs av någon annan nyttjas av hyresgästen, utan att ägaren till egendomen har kontroll över denna. Av det skälet finns i hyreslagen tvingande regler för boendets kvalitet och för skadeståndsansvar.[9]

Rätten till kvarboende för en förstahandshyresgäst är mycket stark och kommer till uttryck genom besittningsskyddet. Denna besittningsrätt är ett konsumentskydd som tillsammans med hyreslagens regler om skälig hyra inom bruksvärdessystemet tillförsäkrar hyresgästen ett skydd mot kraftiga och oskäliga hyreshöjningar. Bara om en hyresgäst allvarligt har åsidosatt sina skyldigheter enligt hyresavtalet kan hyresrätten anses förverkad. Sådana kontraktsbrott kan enligt JB 12:42 bl.a. gälla utebliven hyresinbetalning, otillåten andrahandsuthyrning, vanvård, eller användning av lägenheten i brottsligt syfte. Detta innebär att fastighetsägaren måste ha mycket starka skäl för att en uppsägning ska få verkan.

En skillnad gentemot andra avtalstyper är att tvister om ett hyresavtal oftast löses av en specialdomstol, kallad Hyresnämnden. Vissa tvister kan också lösas i allmän domstol, som t.ex. förverkandetvister. Avsikten med hyresnämndsförfarandet är i första hand att en förlikning mellan parterna ska kunna nås. Sker inte detta har Hyresnämnden en begränsad rätt att pröva tvister. Överklagande sker till Svea hovrätt.

3.3.2 Konsument- och hyresvärdsskydd

Utöver ovan nämnda särdrag kan läggas hyresavtalets ”starka sociala och ekonomiska betydelse för både enskilda och samhället i stort”.[10] Det kan därför sägas vara av vikt att ta till vara både hyresgästers och fastighetsägares intressen för att hyresmarknaden ska fungera. Hyresgäster bör kunna trivas, uppleva trygghet och funktionalitet samtidigt som reglerna bör vara rationella för fastighetsägaren så att investeringsviljan stimuleras.

I hyreslagen finns krav på att en avvägning mellan parternas intressen ska ske. Det framgår i JB 12: 18 f avseende hyresgästinflytande vid förbättringsarbeten och i JB 12:46 avseende förlängning av hyresavtal för bostadslägenheter liksom hyresförhandlingslagens 28 § om skadestånd.[11] Hyresförhandlingssystemet som sådant bör också ses som ett uttryck för att båda par-

9 Björkdahl (2017), s. 18
10 Ibid
11 Hyresförhandlingslag (1978:304)

ters intressen ska tillvaratas. Resultatet av en kollektiv hyresförhandling bör per definition vara ett avtal som tillkommit genom att båda parters intressen har beaktats.[12]

3.3.3 Hyreslagen (JB 12) och Hyresförhandlingslagen (HFL)[13]

Den svenska hyressättningsmodellen bygger på ett samspel mellan två lagstiftningar, dels Jordabalkens regler i 12:e kapitlet, dels hyresförhandlingslagens (HFL) (1978:304) regler, som tillsammans med regelverket för prövningsförfarandet i hyresnämnden bildar grundpelarna för hur hyran förhandlas och fastställs, det som i dagligt tal brukar kallas bruksvärdessystemet.

Den inledande paragrafen av hyresförhandlingslagen säkerställer den hyresförhandlingsrätt som råder på den svenska hyresmarknaden genom stadgandet att förhandling om hyresförhållande i fråga om bostadslägenheter *får* föras mellan hyresvärd och organisation av hyresgäster. Förhandling förs på grundval av mellan parterna överenskommen och upprättad förhandlingsordning, eller genom beslut av hyresnämnd.

För att ett avtal som tillkommit i enlighet med förhandlingsordningen ska vara gällande gentemot hyresgästen krävs att det i hyresavtalet är intaget en förhandlingsklausul. Vill istället hyresgästen själv förhandla sina hyresvillkor direkt med fastighetsägaren går det att avtala bort förhandlingsklausulen när hyresförhållandet varat i minst tre månader (HFL 3 §). Uppstår tvist i frågan finns en möjlighet att genom HFL 2 § få en i hyresavtalet införd förhandlingsklausul slopad.

Enligt HFL 5 § innebär fastighetsägarens primära förhandlingsskyldighet, när förhandlingsordning är tecknad, att fastighetsägaren på eget initiativ måste påkalla förhandling med hyresgästorganisation i frågor som rör hyreshöjning, bestämmande av hyresnivå för ny hyresgäst när begärd hyra överstiger den tidigare hyran, ändring av beräkningsgrunder för ersättning gällande värme vatten, el eller VA enligt JB 12: 19 samt ändring avseende hyresgästens rätt att använda gemensamhetsutrymmen.

Den sekundära förhandlingsskyldigheten följer samma paragraf som den primära och ställer krav på hyresvärden att förhandla när motparten så begär, om förhandlingen enligt förhandlingsordningen i övrigt avser hyresvillkoren, lägenheternas eller byggnadens skick, gemensamhetsanordningar och övriga gemensamma boendeförhållanden.

En förhandlingsordning kan sägas upp. Önskar motparten förlänga förhandlingsordningen kan tvisten hänskjutas till hyresnämnden.

När det gäller tvistelösning på hyresmarknaden finns i HFL 22 § en prövningsrätt för hyresgästen avseende den egna hyresnivån. Hyresgästen kan enligt lagrummet ansöka om ändring av en i förhandlingsöverenskommelse avtalad hyra. Denna prövningsrätt medför att en tvingande tvistlösningsmekanism för fastställande av hyresnivå, annat än hyresnämndens bruksvärdesprövningar, inte är tillämplig på den svenska hyresmarknaden. Istället har partssammansatta organ som lämnar rekommendationer till lösningar instiftats på hyresmarknaden. I HFL 24 § finns dock en möjlighet att ansöka till hyresnämnden om ändring av hyresvillkor, om parterna inte genom förhandling lyckas enas om ett utfall utan strandat förhandlingen.

Bruksvärdesprincipen får genomslag inte bara genom hyreslagen. I 21 § hyresförhandlingslagen finns inslag av bruksvärdesprincipen där det står att hyran som bestäms genom en förhandlingsöverenskommelse ska ligga på samma nivå för de lägenheter som är lika stora, förutsatt att de omfattas av samma förhandlingsordning. Undantag mot denna huvudregel medges om bruksvärdet på annat sätt kan anses skilja mellan dessa lägenheter.

3.3.4 Beskrivning av bruksvärdet

Bruksvärdessystemet bygger på värderingen att hyrorna för liknande lägenheter ska ligga på samma nivå. De regler i hyreslagen som rör bruksvärdet ger dock ingen ledning avseende vilket belopp i kronor och ören som denna nivå ska motsvara. Hyreslagen som sådan innehåller endast en begräsning med avseende på hyressättning och det är att hyran inte får vara rörlig, till exempel genom att den kopplas till index, se JB 12 kap. 19 §. Paragrafen tydliggör alltså att hyresvärden inte ensam kan höja hyran och att ytterligare belopp inte ska kunna debiteras i efterhand. Följden av att det saknas regler för hyressättning är att hyran bestäms genom förhandlingar mellan parterna. Hyran manifesteras i hyresavtalet via en förhandlingsöverenskommelse, för det fall förhandlingsordning är tecknad för fastigheten, alternativt direkt i hyresavtalet om förhandlingarna förs direkt mellan hyresvärd och hyresgäst. Bruksvärdesreglerna aktualiseras först om avtalad hyra ska överprövas. Det kan ske antingen om hyresvärden vill höja hy-

12 Jämför SOU 2005:105, s. 137 där ett kollektivavtal beskrivs just vara ett avtal som tillkommit genom att båda parters intressen beaktats.

13 Se SOU 2017:65 samt Boverket Rapport 2014:13

ran jämfört med vad som följer av avtalet eller om hyresgästen vill få hyran sänkt, även kallat jämkning av hyran. Jämkning påkallas hos hyresnämnden. Se vidare avsnitt 5.5 och 5.6 om bruksvärdessystemet och kritiken mot hyressättningssystemet.

I Hyresrättsutredningen från 1981 förklaras bruksvärdessystemets tänkta funktionssätt på följande sätt[14]:

> ”På en balanserad marknad är det i alla fall teoretiskt sett bruksvärdessystemets uppgift att efterbilda en fri hyresmarknad. En helt fri hyresmarknad torde dock knappast utgöra en realistisk tanke och hur en sådan skulle se ut är det i vart fall svårt att ha någon säker uppfattning om. Frågan kompliceras ytterligare av att balansen kan vara större eller mindre på olika delmarknader. I tider av bostadsbrist skall bruksvärdessystemet hålla tillbaka prisstegringar som är föranledda av efterfrågetrycket men som överstiger vad som är godtagbar från samhällssynpunkt”.

Som nämnts är det först när en part vill begära ändring av hyran eller när de förhandlande parterna inte kan komma överens om en hyresnivå som lagrummet avseende bruksvärdet blir tillämpligt. Tillvägagångssättet för prövning av hyran finns beskrivet i JB 12:55:

> ”Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, ska hyran fastställas till skäligt belopp. Hyran är härvid inte att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga”.

Kortfattat beskrivet fyller bestämmelsen funktionen att identifiera vilka lägenheter som kan tas som utgångspunkt för en bedömning av vad som är skälig hyra avseende den lägenhet för vilken hyresprövning begärts. Genom bruksvärdet plockas lämpliga jämförelselägenheter ut. Följdriktigt är det möjligheten att överpröva hyresvillkoren, däribland villkoret avseende hyressättning, som utgör skyddet mot oskäliga villkor genom att ett sådant villkor kan jämkas till att bli skäligt (jämför här den allmänna jämkningsregeln i avtalslagen 36 §). Bruksvärdet utgör verktyget för att avgöra hur skälighetsbedömningen ska göras just när JB 12 kap. 55 § åberopas för att pröva hyressättningen.

14 SOU 1981:77, s. 161

Hyresnämnden kan avgöra en lägenhets bruksvärde, det vill säga om lägenhetens hyra är skälig i förhållande till andra likvärdiga lägenheter, antingen genom en direktjämförelse eller genom en allmän skälighetsbedömning. Vid en direktjämförelse sorterar nämnden bort det jämförelsematerial som avviker från prövningslägenheten avseende bl.a. storlek, läge och omotiverat hög eller låg hyresnivå. Nämndens bedömning utgår sedan ifrån den högsta hyresnivån i det kvarvarande materialet. Prövningslägenhetens hyra är inte skälig om den påtagligt överstiger hyran för likvärdiga lägenheter. Påtaglighetsrekvisitet i JB 55 omfattar oftast en godtagbar hyresskillnad på 4–5%. Vid en allmän skälighetsbedömning använder hyresnämnden sig av sin kännedom om hyresläget på orten, när jämförelsematerialet inte lämpar sig för en direktjämförelse. Hyran kan då som högst fastställas till den nivå som hyresnämnden bedömer skälig. Den allmänna skälighetsbedömningen är det förfarande hyresnämnderna använder sig av i 90–95 % av fallen[15]. F.d. hovrättslagmannen Hans Svahn skriver i Svensk Juristtidning 2012 att hyresnämndens praxis behöver stramas upp för att bättre överensstämma med förarbetena vad avser bedömningen om lägenheter är likvärdiga.

Enligt (SOU 1966:14 ”Ny hyreslagstiftning”) avses med bruksvärde vad en lägenhet med hänsyn till beskaffenhet och förmåner samt övriga faktorer enligt konsumenternas - hyresgästernas - synpunkt kan anses vara värd i förhållande till likvärdiga lägenheter på samma ort, eller i enstaka fall på annan ort. Vid hyressättningen ska helt bortses från byggnadsår, produktions-, drifts- och förvaltningskostnader samt från andra särskilda omständigheter. Bruksvärdet ska inte utgå från individuella preferenser utan från hyresgästkollektivets generella bedömningar som ska utgöra grunden för den bruksvärdessatta hyran. Lägenhetens beskaffenhet ska värderas utifrån storlek, modernitetsgrad, planlösning och läge inom huset samt reparationsstandard och ljudisolering. De förmåner som avses är bl.a. hiss, sopnedkast (idag avser hyressättningen istället sophantering i allmänhet), tvättstuga, förvaring, fastighetsservice, lekplats samt garage eller biluppställningsplats[16]. Även andra faktorer som miljön runt fastigheten, fastighetens allmänna läge samt närhet till fortskaffningsmedel ska

15 Svahn, Hans, Likvärdiga lägenheter vid bruksvärdesprövning – förarbeten och praxis, SvJT 2012, s. 40.

16 Förekomsten av lekplats eller garage eller till lägenheten knuten biluppställningsplats anses utgöra en förmån oavsett om hyresgästen i den ifrågavarande lägenheten har eller icke har barn eller bil, SOU 1966:14 s. 240.

inverka vid fastställandet av bruksvärdet.[17]

SOU 1966:14 har även lagt grunden till de systematiska hyressättningsmodeller som idag finns över landet. Systematisk hyressättning är en värdering av hyrans beståndsdelar som bygger på enkäter besvarade av ett statistiskt gångbart underlag av utvalda boende på orten. På så sätt kommer hyresgästskollektivets generella värderingar till uttryck och får genomslag. Systematisk hyressättning ska således baseras på vad en normal hyresgäst har för bedömningar av värdet på boendets läge, standard på fastighets- och lägenhetsnivå samt av förvaltningskvaliteten. Runt en sådan norm byggs sedan en hyressättning på orten som utifrån en grundstandard genom en transparent hyressättning ska skapa förutsättningar för olika nivåer av hyror som motsvarar olika typer av lägenheter.

Vikten av att förhandlingsrätten omfattar alla lägenheter kommer till uttryck i propositionen till hyresförhandlingslagen[18]:

> ”I detta system där hyrorna i olika lägenheter påverkar varandra på grund av objektivt bedömda 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”.

3.3.5 Nyproduktion - presumtionshyror

En bostadshyra får inte vara oskälig. Med det menas som huvudregel att hyran ska motsvara bruksvärdet vilket följer av JB 12:55. Presumtionshyresparagrafen JB 12:55 c däremot, innehåller ett undantag från bruksvärdesprincipen som möjliggör för fastighetsägaren att genom fastställd hyresnivå säkra hyresintäkterna så att de motsvarar de faktiska kostnaderna för produktionen. En sådan hyresnivå fastställs genom förhandling med en hyresgästorganisation med hänvisning till JB 12:55 c i förhandlingsöverenskommelsen. Hyran presumeras på detta sätt vara skälig under viss tid framöver. Ytterligare villkor för presumtionsverkan är att samtliga lägenheter i nyproduktionen omfattas av undantaget och att inget enskilt hyresavtal tecknats innan överenskommelse om hyresnivån träffas. Hyror fastställda enligt JB 12:55 c efter den 1 januari 2013 har presumtionsverkan under de 15 första åren från tillträdet av den första bostadshyresgästen. Hyror fastställda på samma sätt dessförinnan, från och med 1 juli 2006 då lagrummet infördes, har en kortare presumtionstid på 10 år. När presumtionstiden är slut ska hyran fasas in i det ordinarie bruksvärdessystemet.

Följden av att en presumtionshyra faller utanför bruksvärdessystemet är att den inte är godtagbar som jämförelseobjekt vid prövning i domstol. Inte heller kan en fastställd presumtionshyra vara föremål för en villkorsändringsprocess i domstol avseende hyrans storlek, annat än vad som avser den del som är förhandlad för att motsvara den allmänna hyresutvecklingen på orten.

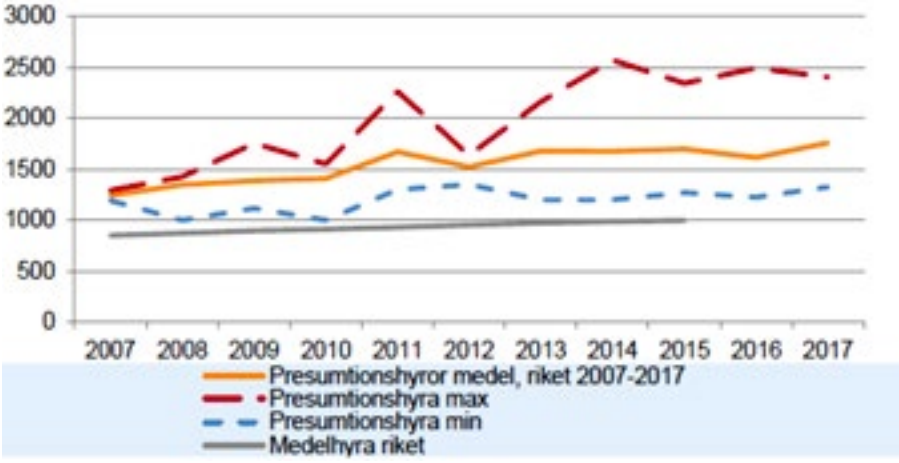
Det föreligger alltså inget hinder mot att genom förhandling räkna upp en presumtionshyra i takt med den kollektivt förhandlade allmänna hyresutvecklingen på orten. En presumtionshyra kan följaktligen förhandlas tillsammans med övriga lägenheter inom förhandlingsordningen i den årliga hyresförhandlingen. En nyproduktionshyra kan även förhandlas inom bruksvärdet men lagstiftningen tillåter även sådan hyra att sättas av hyresvärden själv, så kallad egensatt hyra. Det sistnämnda innebär att hyran avtalas direkt med hyresgästen utan att först förhandlas. Efter sex månader kan hyresgästen be hyresnämnden att pröva hyran. Om hyran då avviker från de bruksvärdesmässiga principerna kan den komma att förändras.

I propositionen till presumtionshyresreglerna står att läsa följande om hur en förhandling enligt lagrummet bör föras:

> ”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, 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 presumtionstiden, måste givetvis beaktas vid skäligheetsbedömningen. 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

17 SOU 1966:14, s. 239.
18 Prop. 1977/78:175, s. 36

Figur 17. Presumtionshyror i riket, 2007–2017



Källa: Hyresgästföreningen

vid en bruksvärdesprövning. 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".[19]

Det bör också nämnas att det av riksdagen införda investeringsstödet för nybyggande av hyresrätter har som villkor om en högsta hyresnivå. Hyresnivån fastställs genom en överenskommelse om presumtionshyra.

3.4 Hyresrättens utveckling sedan 1900-talets början

3.4.1 Den generella bostadspolitiken

Inflyttningen till storstäderna, den så kallade urbaniseringen, inleddes i Sverige i stor skala först mot slutet av 1800-talet. Dålig eller obefintlig stadsplanering och bostadspolitik medförde trångboddhet och överbefolkning i hyreshus som var bristfälliga avseende både byggnadsteknik och utrusning. Bostadssituationen förblev undermålig under 1900-talets början. Från 1917 beslutades om statliga och kommunala stödåtgärder i form av lån och billig tomtmark. Under 1930-talet började bostadspolitiken ta form med målsättning att stabilisera byggande, minska trångboddhet och bostadsbrist samt att höja bostadsstandarden. Nu bildades de första kommunala allmännyttiga bostadsbolagen.

Den bostadssociala utredningens[20] första slutbetänkande 1945 innehöll ett antal förslag på lösningar på den omfattande bostadsnöd som uppdagades under andra världskriget. Erfarenheterna från barnrikehusen som byggts under 1930-talet och i de flesta fall ägdes och förvaltades av kommunerna ledde till att den bostadssociala utredningen rekommenderade att man övergav den selektiva inriktningen på särskilda grupper, vilket tros ha berott på den stigmatisering som kom att drabba barnrikehusen och de familjer som bodde där[21]. Istället förespråkades en generell bostadspolitik, där bostäderna som kommunerna stod för skulle vara allmänna, det vill säga tillgängliga för alla. Kravet på att barnrikehusen endast fick bebos av barnrika familjer med begränsade ekonomiska resurser togs bort. På så sätt kom kommunala och privata bostadsföretag att spela på samma spelplan – det som inom bostadsforskningen brukar kallas för en integrerad hyresmarknad.[22]

De allmännyttiga bostadsbolagen började växa fram på 1940-talet. Deras roll på en integrerad hyresmarknad och de nya differentierade tertiär- respektive egnahemslån som instiftades för bostadsbyggande födde också, om än implicit, principen om "neutralitet mellan upplåtelseformerna". Det innebar ett strävansmål om att ingen upplåtelseform skulle gynnas i förhållande till övriga i finansierings- och beskattningshänseende. I Sverige har det varit underförstått att det är hyresrätten som ska lyftas fram och ges lika villkor som ägt boende och bostadsrätt – inte minst efter att prisregleringen på bostadsrätter försvann 1968 och hyresrätten, snarare än den kooperativa bostadsrätten, blev grundstenen i välfärdsbygget. I många andra länder finns det en annan diskurs och syn på upplåtelseneutralitet – att politiken bör

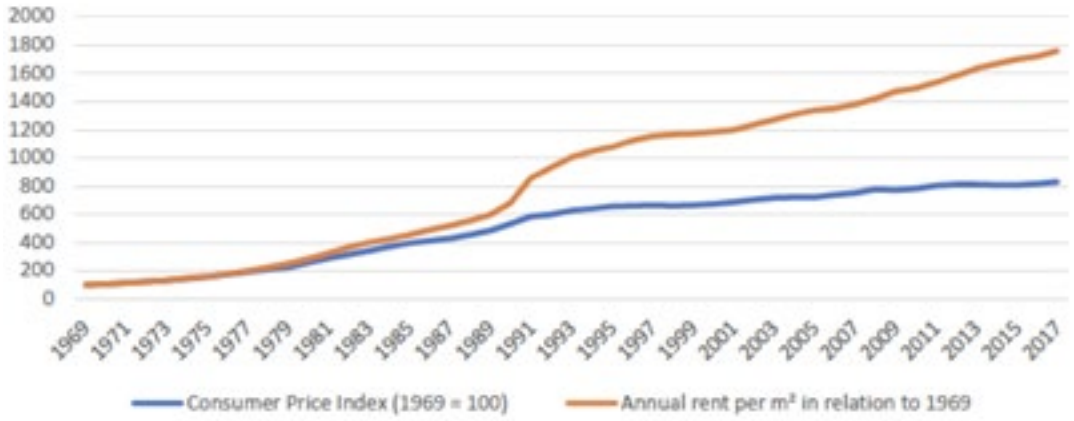
19 Prop. 2005/06:80 s. 53–54

20 Bostadssociala utredningen tillsattes 1933 och lämnade sina slutbetänkanden 1945 (SOU 1945:63) och 1947 (SOU 1947:26)

21 Åsberg 2010

22 Jim Kemeny (2006)

Figur 18. Hyror i relation till prisutvecklingen



Källa: SCB

främja medborgarnas ägande av sina bostäder.[23]

Den svenska principen om upplåtelseneutralitet kom emellertid att urholkas omgående, när skattepolitik och inflation under 1960-och 1970-talen gjorde det mycket förmånligt för dem som hade möjlighet att flytta till ägt boende.

Bygget av miljonprogrammet som inleddes i mitten av 1960-talet innebar att drygt en tredjedel av dessa lägenheter byggdes av de allmännyttiga bolagen. Tillsammans med privata hyresrätter byggdes ca 450 000 hyresrätter under denna tid. Övriga bostäder som byggdes var i form av småhus och bostadsrätter. Bostadsbristen byggdes bort och vändes på sina håll till överskott. Den tidigare arbetskraftsinvandringen hade avstannat och behovet av bostäder hos de unga hushållen var mättat. Samtidigt inföll ekonomisk stagnation och kris som påverkade produktionen. Miljonprogrammets flerbostadshusområden blev de första som drabbades genom stora vakanser i bostadsbeståndet. Redan innan miljonprogrammet var avslutat valde många av de som kunde att flytta från de nybyggda flerbostadshusen. Flera flyttade till nya egnahemsbostäder – som också byggdes som en del av miljonprogrammet – eftersom boendeformen gynnades av inflation och avdragsrätt på räntekostnader.[24]

Att ett stort antal lägenheter i miljonprogrammen blev vakanta drabbade många av de allmännyttiga bostadsbolagen hårt. De saknade ekonomiska reserver för att kunna hantera hyresförluster. Många hade byggt fastigheterna med hundraprocentig belåning genom de fördelaktiga tertiärlånen.[25] Det krävdes snabba insatser från kommunerna för att fylla de tomma bostäderna. En allt högre andel av lägenheterna kom således – genom kommunal bostadsförmedling och förturssystem – att befolkas av hushåll som hade det svårt ekonomiskt samt av flyktinginvandrare som var beroende av stöd för att klara boendet[26].

En stor del av segregationen, och det som brukar kallas segmentering mellan upplåtelseformer, som vi ser idag har således sitt ursprung i miljonprogramstidens kombination av felberäkningar av bostadsefterfrågan, högt belånade kommunala bostadsföretag, en ny struktur i invandringen och gynnsamma villkor för ägt boende. Hyresrättens status, som alltså skulle lyftas från barnrikehusens stigma med den generella bostadspolitikens intåg 1945 och dess förkroppsligande i miljonprogrammen, fick sig en törn.

De system med differentierade räntesubventioner till nyproduktion av hyres- och bostadsrätt som hade införts under 1970- och 80-talen kom att finnas kvar en bit in på 1990-talet och visade sig sedermera bli mycket kostsamt för statskassan[27]. Taket för avdragsrätten för räntekostnader i ägt boende har under åren decimerats, från 100 procent till 50 procent som ett resultat av ”den underbara natten” 1981 och sedermera till 30 procent efter det vad som brukar kallas det bostadspolitiska regimskiftet 1991. Nedtrappningen av ränteavdragen kan ses som ett led i att eftersträva neutralitet mellan upplåtelseformerna. Samtidigt sänktes marginalskatten i den stora skattereformen 1990–1991, vilket ökade den disponibla inkomsten hos hushållen. Samtidigt ökade boendekostnaden för hushåll i egnahem. För att balansera detta beslutades att minska räntesubventionerna till nyproduktion av hyres- och bostadsrätt. Skattereformen fick emellertid också ett annat resultat – hyrorna höjdes med 50 % över tre år, vilket framgår av figur 18.

23 Se t.ex. Bengtsson 2013; Sørvoll and Bengtsson 2016
24 Se t.ex. Södersten & Sandelin 1978
25 Se t.ex. Boverket 2008; Grander & Stigendal 2012
26 Lilja och Pemer 2010:20
27 Se Bengtsson 2015

Under 1990-talet ledde lågkonjunkturen till bostadsöverskott. Lägenheter tomställdes och allmännyttiga fastigheter såldes eller revs. Sedan början på 2000-talet råder återigen en successivt ökande bostadsbrist, på grund av befolkningstillväxt kombinerad med rekordlågt byggande under lång tid. Byggandet har på senare år tagit fart, men underutbudet på bostadsmarknaden bedöms enligt Boverket kräva en bostadsproduktion om 90 000 lägenheter årligen de närmaste åren.

3.4.2 Utvecklingen på hyresmarknaden fram till 2011[28]

Dagens svenska förhandlingssystem växte fram under 1900-talet och är ett resultat av parternas praktiska erfarenheter av årliga hyresförhandlingar och av övrig hyressättning inom bruksvärdessystemet.

Historien om förhandlingssystemet kan sägas ta sin början när den första så kallade hyreslagen instiftas år 1907. I denna lag om nyttjanderätt till fast egendom regleras förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst genom ett kontrakt. Staten har ännu inget engagemang i bostadsmarknaden som kännetecknas av akut bostadsbrist och att marknadshyror råder. År 1917, under första världskriget, införs den första hyresregleringen genom hyresstegringslagen, som till sin karaktär är provisorisk men skyddar mot uppsägningar och begränsar hyreshöjningarna så att inte förvärvande fastighetsägare kan höja hyran för sittande hyresgäster. De första hyresnämnderna tillkommer, och nödbostäder byggs. Bostadsbristen är fortsatt akut.

År 1919 inleds en statlig utredning om bostadssociala minimifordringar och år 1923 upphör hyresstegringslagen och marknadshyra blir åter modell för hyressättningen. Trångboddheten är stor. År 1933 startar Statens byggnadslånebyrå som förmedlar förmånliga lån med låg ränta i avsikt att öka bostadsbyggandet, vilket inte påverkade utrymmet att sätta marknadshyra. Den statliga Bostadssociala utredningen inleds och år 1934 byggs de första barnrikehusen. Barnrikehusen uppförs som hyresrätt med fastställda standardhyror utifrån vilka hyresavdrag medgavs i stigande skala för tre eller flera barn.[29] År 1935 instiftas det första bostadsbidraget som utfaller som en individuell hyresrabatt för vissa hushållstyper och år 1936 bildas det första allmännyttiga bostadsföretaget i Sverige, Familjebostäder i Stockholm.

28 Se bl.a. SOU 2000:33 samt SABO, Hyresrätten och lagstiftningen, https://www.allmannyttan.se/historia/tidslinje/hyresratten-och-lagstiftningen/

29 SOU 1935:2

År 1939 införs i hyreslagen ett indirekt besittningsskydd för hyresgäster och hyresnämnder inrättas på alla orter med mer än 30 000 invånare. Hyrorna sätts dock fortsättningsvis på marknadens villkor. År 1942 införs en svensk byggnorm som ska gälla de hus som uppförs med statliga lån. Under andra världskriget, år 1942, införs också en ny hyresregleringslag som innebär en långtgående offentlig reglering av hyrorna. År 1945 inrättas ett centralt hyresråd för att årligen pröva om bostadshyran får höjas utifrån den grundhyra som knöts till 1942 års hyresnivå. Hyresregleringen medförde att den utveckling mot kollektiva hyresavtal som påbörjat avstannade, men de förhandlande parterna fick representation i hyresnämnderna. Den bostadssociala utredningen konstaterar att kommunerna ska ha ett bostadsförsörjningsansvar. År 1947 kommer det kommunala planmonopolet, en ny byggnadslag och byggnadsstadga och år 1948 byter Byggnadslånebyrån namn till Bostadsstyrelsen.

År 1958 slopas genom lagstiftning hyresregleringen från 1942 i de allmännyttiga bostadsföretagen som får förhandla om hyrans storlek. För att underlätta parternas förhandlingsverksamhet instiftas år 1957 Hyresmarknadskommittén (HMK) för lösande av tvister i årliga förhandlingar mellan SABO-anslutna företag och Hyresgästföreningen. Förhandlingsordningar tecknas mellan lokala allmännyttor och hyresgästföreningar som kom att förhandla om såväl hyresbeloppens storlek som om andra boendeförhållanden. Fram till år 1968 infaller så ett slags provisorium där parterna successivt tar initiativ till förhandling. Under 1960- och 70-talen utvecklas det frivilla förhandlingssystemet vidare och i början av 1970-talet avskaffas hyresregleringen även för de privata värdarna. År 1963 kommer en förändring i hyresregleringslagen som innebär att hyreshöjning inte längre godtas för de förbättringsarbeten i lägenheten som bekostas av hyresgästen själv och år 1967 kommer en ny trångboddhetsnorm, som innebär att man inte skulle behöva bo mer än två personer per rum, kök och ett rum oräknat.

År 1968 kommer så en ny hyreslag som ger hyresgästerna besittningsrätt. Hyresregleringen för nyproducerade lägenheter avskaffas samma år. Bruksvärdessystemet ersätter från och med 1969 successivt den senaste svenska hyresregleringen från år 1942 genom avvecklingsförhandlingar som fortgår mellan åren 1975 och 1978. År 1970 har lagen om tvångsförvaltning av misskötta fastigheter tillkommit och samma år konstitueras Bostadsmarknadskommittén (BMK), en HMK-liknande instans för avgöranden i

tvister mellan de privata värdarna och Hyresgästföreningen. BMK har dock ännu aldrig sammankallats. År 1973 skapas det första bostadsdepartementet och år 1975 införs en statlig bostadsfinansiering med räntebidrag. Hyresförhandlingslagen (1978:304) träder så i kraft från och med år 1978 med rätt till kollektiva förhandlingsöverenskommelser som därmed helt ersätter hyresregleringen från 1942.

Det kollektiva hyresförhandlingssystemet får genomslag under 1980-talet. Systemet bygger på avtalsfrihet vilket innebär att parterna är fria att träffa överenskommelse om vad de vill, under förutsättning att det inte strider mot gällande rätt.

År 1983 införs ROT-bidrag genom statligt stöd vid ombyggnader. Nästa år, 1984, kommer en ny lag som möjliggör hyresgäststyrt underhåll och hyreskontrakt som hitintills löpt med ett år i taget blir tillsvidarekontrakt. Plan- och bygglagen ser år 1986 för första gången dagens ljus, och ett statligt Plan- och bostadsverk instiftas året därpå, 1987. I samband med skattereformen steg hyrorna åren 1991 och 1992 sammanlagt med över 20 procent realt sett på grund av införande av moms på el, vatten, avlopp och bränsle samt ökade räntekostnader och fastighetsskatt [30]. Hösten 1991 avskaffas bostadsdepartementet. Det råder ingen bostadsbrist i landet, tiotusentals lägenheter gapar istället tomma.

År 1994 införs förändringar i hyresförhandlingslagen som innebär att enskilda hyresgäster kan stå utanför det kollektiva förhandlingssystemet och det blir tillåtet med mer än en förhandlande hyresgästorganisation i samma hus. År 1997 ändras denna lagstiftning och det blir återigen otillåtet med mer än en förhandlingsordning i en och samma fastighet för att underlätta det praktiska förhandlingsarbetet. Samtidigt införs regeln att förhandlingsordningen ska omfatta samtliga lägenheter i fastigheten vilket för med sig ett förbud mot fria inflyttningshyror, även dessa ska förhandlas av parterna. År 1999 införs en stopplag mot försäljningar av allmännyttiga bostadsföretag som upphör år 2002.

Under år 2005 inkommer Fastighetsägarna med en anmälan till EU för att låta pröva om allmännyttan tar emot otillåtet statsstöd. Den så kallade Kochska utredningen[31] tillsätts för att undersöka om det svenska systemet är förenligt med EU-rätten. Fastighetsägarna drar så småningom tillbaka sin anmälan när förändringar i svensk lagstiftning genomförs. Utredningen leder bl.a. till att allmännyttans hyresnormerande roll upphör liksom självkostnadsprincipen som grund för hyresförhandlingen. År 2006 införs presumtionshyran, ett sätt att förhandla nyproduktion på produktionskostnad med ett tillägg för rimlig avkastning där hyran först presumeras vara skälig under de tio första åren. Denna presumtionstid förlängdes från och med år 2013 till att gälla i 15 år.

3.4.3 Utvecklingen på hyresmarknaden efter reformen 2011

Den 1 januari 2011 trädde lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala aktiebolag i kraft. Samtidigt med den nya lagstiftningen ändrades även jordabalkens regler om jämförelse av skälig hyra inom bruksvärdessystemet, så att allmännyttans tidigare hyresnormerande roll ersattes med regler om en normerande roll för kollektivt förhandlade hyror. Detta innebär att de privata värdarna framöver, istället för att följa hyresutvecklingen i det allmännyttiga beståndet, förhandlar på egna meriter. Självkostnadsprincipen övergavs också officiellt genom reformen, även om principen i förhandlingssammanhang i praktiken lämnas därhän redan år 1993 när allmännyttan blir konventionellt beskattad.

Våren 2016, i samband med de då pågående blocköverskridande bostadssamtalen, gav regeringen i uppdrag till f.d. generaldirektören för Medlingsinstitutet Claes Stråth att identifiera eventuella behov och ta fram förslag på hur dagens system för hyressättning kan utvecklas. Uppdraget var utformat som ett förhandlingsarbete mellan parterna på hyresmarknaden med Stråth som utsedd förhandlingsledare. Arbetet resulterade i att de kommunala allmännyttiga bolagens samarbetsorganisation SABO och Hyresgästföreningen (HGF) förband sig att vidta ett utvecklingsarbete på hyressättningens område[32]. Fastighetsägarna deltog inte i denna uppgörelse.

I enlighet med detta åtagande har SABO och HGF infört gemensamma tidsfrister i den årliga hyresförhandlingen, för att effektivisera förhandlingsarbetet. En tidsfrist på 3 månader, 90 dagar, är numera riktlinjen för de årliga förhandlingarna. Parterna har även förbundit sig att utveckla arbetet med den systematiska hyressättningen. En handledning utarbetad tillsammans med Fastighetsägarna har släppts på området och seminarier planeras under året. Ett pilotprojekt har genomförts i form av ett avgörande av skiljenämnd med opartisk ordförande i en presum-

30 Boverket 2010, s 16, https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2011/hyror-i-sverige-1975-2009.pdf
31 SOU 2008:38
32 Claes Stråths rapport 2016-05-11 samt dess bilagor, https://www.regeringen.se/rapporter/2016/05/rapport-om-hur-dagens-system-for-hyressattning-kan-utvecklas/

tionshyrestvist i Skellefteå. En statlig utredning om förändringar avseende presumtionshyror där alla tre parter deltagit som experter har avslutats och varit på remiss. Beredning av förslagen pågår fortfarande i regeringskansliet.

3.4.4 Hyresreglering och segregation

Vad säger forskningen om sambandet mellan hyresreglering och segregation? Dessvärre är empiriskt grundad forskning om sambandet mellan hyresregleringar och segregation inte omfattande. I denna översikt tas de mest citerade och omtalade studierna upp.

Den mest refererade vetenskapliga studien är *Edward Glaesers* (2003) studie som jämför ett antal amerikanska städer med hyreskontroll (det vill säga hårt reglerad hyra) med städer som inte har reglerad hyra, dvs marknadshyror. Glaeser studie visar att hyresregleringen har möjliggjort för låginkomsthushåll att bo i attraktiva områden i vissa städer, t.ex. New York, med generellt höga boendekostnader, det vill säga att den ekonomiska segregationen minskar. Men detta gäller inte för alla undersökta städer. Studien visar att segregationen upprätthålls i städer med lägre attraktivitet och därmed generellt lägre boendekostnader, t.ex. New Jersey, trots reglerad hyra. Studien ger således inget klart resultat kring hur hyresregleringen påverkar den socioekonomiska segregationen. Glaeser finner däremot stöd för att hyresreglering kan leda till ålderssegregation. Han visar att hyreskontrollerade bostäder i attraktiva områden oftast bebos av äldre hushåll som håller kvar i lägenheterna, istället för unga barnfamiljer som han menar skulle vara gynnsamt för att minska segregationen. Glaeser konstaterar således att hyreskontrollen skapar inlåsningseffekter – även om de som blir inlåsta också kan vara låginkomsttagare. Att som låginkomsttagare få tillträde till attraktiva hyresrätter är inte garanterat bara för att hyresnivån på en reglerad marknad ligger under den på en fri marknad, menar Glaeser. Bostäder allokeras genom andra mekanismer; det krävs socialt kapital, nätverk och kunskap för att komma in på hyresmarknaden. Hans slutsats är därför att hyresreglering är ett samhälleligt kostsamt sätt att motverka segregation.

Att studera utländska exempel på reglerad hyra är emellertid vanskligt, eftersom den svenska hyressättningsmodellen, såsom de flesta länders modeller, är nationellt präglat. Inslaget av kollektivt förhandlade hyror gör att det svenska systemet i någon mån ä unikt. I forskningen brukar den svenska modellen refereras till som en ”soft control” till skillnad från ”hard”, i meningen prisreglerade hyror. Denna typ av distinktion är central i en studie av *Cecilia Enström Öst* med kollegor[33]. Här jämförs författarna inkomster i bostadsrättsbeståndet med inkomster i hyresbeståndet för att studera segregationsmönster. Totalt undersöks 400 000 hushåll. En brist med förfaringssättet är förstås att det är olika mekanismer som ligger bakom segregationen i olika upplåtelseformer inte minst med tanke på den inkomsttröskel som en bostadsrätt har. Studien visar att inkomstsegregationen är signifikant lägre i hyresbeståndet än i bostadsrättsbeståndet, men att däremot annan segregation är större i det hyrda beståndet. Exempelvis är segregationen beträffande låg utbildningsnivå, hushåll med barn, ungdomar eller hushåll med utländsk bakgrund större i det hyrda beståndet. I likhet med tidigare studier menar författarna att detta beror på att vissa grupper har svårare än andra att tillskansa sig de billiga lägenheterna. Författarna menar att hyreskontrollen har lett till mindre skillnader i hyror över staden och att låga hyror i centrala staden skapar ett ”generellt stöd till dom som bor i dessa områden”, oavsett vilka de är.

Tittar vi vidare på svenska studier så brukar *Bengt Turners* studie ”Vem skyddar bruksvärdesprövningen?” (2002) lyftas fram.[34] Turner studerar den genomsnittliga disponibla inkomsten per konsumtionsenhet i hyresrätter respektive bostadsrätter i Stockholm under åren 1987–99. Han delar in staden i fyra ”attraktivitetsområden” baserat på överlåtelsepriser för bostadsrätter och studerar sedan förändringen i inkomst över tid. Studien visar att bruksvärdessystemet förmådde motverka segregation under de första åren av studien genom att fattigare hushåll kunde bo i stadens mer attraktiva områden, men att hushåll med allt högre inkomster över tid i högre utsträckning kunde etablera sig i dessa områdens hyresrätter. Slutsatsen är således att låga hyror i attraktiva områden inte förhindrar att hushåll med högre inkomster etablerar sig. I likhet med Glaeser så pekar Turner på att vissa grupper har en bättre förmåga att ta sig fram och att det krävs nätverk och socialt kapital för att ta sig in på hyresmarknaden. Även här är svårigheten mellan att jämföra hyresrätter och bostadsrätter påtaglig. Turners studie säger heller inte något om vad som händer på en oreglerad hyresmarknad.

Malmömodellen och andra system för differen-

33 Enström Öst, Söderberg, och Wilhelmsson 2014
34 Studien är emellertid inte publicerad och därmed inte längre möjlig att ta del av. Däremot är den refererad till i bland annat Fastighetsägarnas studie från 2005.

tierad hyressättning är det närmaste vi i Sverige kommer en mindre reglerad hyresmarknad. Malmömodellen har *Hans Lind och Anders Hellström* (2006) studerat i förhållande till segregation och är därmed den enda hittillsvarande empiriska prövningen av differentierade hyressättningsmodeller och segregation i den svenska kontexten. Författarna jämför i studien hushållens inkomster i allmännyttan i tre bostadsområden i Malmö med tre områden i Stockholm. Resultaten visar att skillnaderna i inkomst mellan attraktiva och mindre attraktiva områden ökar i Malmö efter att Malmömodellen införts – men en motsvarande ökning sker också i Stockholm. Resultaten kan tala för att en marknadsanpassning av hyrorna relativt sett inte leder till ökad inkomstsegregation, dock är det stora skillnader på Stockholm och Malmö när det gäller inkomstfördelning. Segregationen i båda städerna har andra orsaker som inte går att härleda till regleringen. I likhet med tidigare studier lyfter författarna fram att segregationens mekanismer är komplexa och att resursstarka hushåll har andra fördelar för att komma åt hyresrätter med lägre hyror:

> ”Even if there is a rent regulation it will be possible for higher income groups to get hold of attractive apartments: They more often have something to trade with, they can use trade-ins from the ownership market, they can buy apartments on the black market, and they may also have been tactical and started to queue for an apartment many years before they need one.”[35]

Studien är emellertid till åren kommen och en uppföljning skulle vara av relevans då Malmömodellen nyligen har blivit helt implementerad (och även kritiserad - se t.ex. Sydsvenskans granskning i april och maj 2018).

Riksrevisionen släppte förra året resultatet av studien ”Inkomsteffekter av bruksvärdessystemet” (2017) vilken hade som syfte att studera hur hyressättningssystemet kan påverka arbetsutbudet. Studien, ledd av Cecilia Enström Öst, grundar sig på resultatet av en utlottning av 600 hyresrätter i Solna under perioden 2003–2013 år. Resultaten visar att genomsnittsinkomsten minskar men utbildningsnivån ökar bland dem som fått en hyresrätt i attraktiva lägen jämfört med dem som inte fick någon lägenhet i lotteriet. Den slutsats man drar av detta är inte enbart att inkomstfattiga hushåll får tillgång till billiga bostäder, utan också att de ökade inkomstskillnaderna kan förklaras med en negativ inkomsteffekt som systemet genererar: bruksvärdessystemet minskar incitament för att arbeta genom att man har låg boendekostnad. Därigenom menar man att bruksvärdessystemet skapar välfärdsförluster. Däremot säger resultaten inte något om huruvida modellen påverkar inkomstsegregationen i någondera riktning.

Slutligen kan lyftas två rapporter som gjorts på uppdrag av parterna. Fastighetsägarnas rapport[36] från 2005 belyser hyresregleringarnas effekter på den ekonomiska segregationen i Stockholm. Studien jämför medelinkomsten för hyresgäster i 13 stadsdelar och visar att hushåll i hyresrätt i innerstaden har högre inkomster än hyresgäster i ytterstaden. Rapporten argumenterar inte kring segregationens mekanismer, men argumenterar för att regleringen upprätthåller segregationen genom de inlåsningseffekter som tidigare tagits upp. Fastighetsägarna är emellertid tydliga med att en avreglering förmodligen inte skulle minska segregationen.

I en rapport [37] författad av Sven Bergenstråhle och Peder Palmstierna på uppdrag av Hyresgästföreningen (2015) studerar författarna inkomst och trångboddhet i Stockholm med hjälp av SCB-data. Studien visar att trångboddheten är större och inkomsterna är lägre i det hyrda beståndet än i bostadsrätt, oavsett läge i staden. Att inkomsterna är lägre i hyresrätt hävdar författarna kan motverka segregation genom att hushåll med lägre inkomster därmed blir representerade även i attraktiva innerstadslägen, där främst hushåll med höga inkomster är representerade i bostadsrättsbeståndet.

Sammanfattningsvis är forskningsläget när det gäller hyreskontroll och segregation fortfarande ovisst. Merparten av studierna visar att ekonomisk segregation motverkas med ett hyresregleringssystem, men också att hyresreglering inte förhindrar ekonomisk segregation – en hyressektor kan vara segregerad trots hyreskontroll eller reglering. Studierna pekar på att segregationens mönster och bakomliggande mekanismer är komplexa, de är kopplade till såväl ekonomiska resurser som nätverk och sociala resurser. Oavsett regleringar kan lägenheter komma att fördelas på ett sätt som är mindre transparant och rättvist (om man med kö menar rättvist). Det ger vid handen att fördelningsprinciperna också studeras närmare. Vidare visar forskningen indikationer på inlåsningseffekter

35 Hans Lind och Anders Hellström (2006), s 188

36 Fastighetsägarna: Rapport ”Hyresreglering och den ekonomiska segregationen”, 2005

37 Hyresgästföreningen: ”Hur bor man i Stockholm?” Rapport författad av Sven Bergenstråhle & Peder Palmstierna på uppdrag av Hyresgästföreningen, Stockholm 2015

– dvs att den som har fått en hyresrätt inte släpper den. Att en person – oavsett inkomst – som har en hyresrätt i attraktivt läge inte släpper den är förstås ofrånkomligt så länge brist på tilltalande alternativ för denna målgrupp finns. Slutligen pekar forskningsöversikten på att ytterligare studier av differentiering av hyror inom ramen hyressättningssystemet behöver göras, ett behov som ter sig särskilt önskvärt efter 2011 års lagändringar.

3.4.5 Efterfrågan på bostadsarea

Mot bakgrund av den positiva ekonomiska utveckling som har varit i Sverige sedan efterkrigstiden och därtill positiv löneutveckling, fördelaktiga låne- och skattevillkor så har förutsättningarna för medelhushåll att kunna efterfråga större bostadsyta ökat.

Den ekonomiska utvecklingen mätt i form av BNP i Sverige har haft en starkt positiv utveckling från år 1950 fram till år 2017. Detta kan härledas inte bara till teknisk utveckling utan också till en kraftig befolkningsökning under samma tidsperiod. BNP per capita beskriver tydligt hur det ekonomiska välståndet förbättrats rensat från befolkningsförändringen. Här har utvecklingen stigit från 110 800 kr per år 1950 och person till 457 800 kr per år 2017, en ökning på totalt 313 %.[38]

Den reala löneutvecklingen, där hänsyn tas till inflationen, visar på en kraftig ökning i köpkraft under de senaste 20 åren. Även om lönerna inte gått upp så mycket i nominella termer så har inflationen varit låg, och vissa år negativ, vilket har lämnat mer kvar i löntagarnas plånböcker. Sedan år 1995 fram till 2016 har de reala lönerna och därmed köpkraften ökat med i genomsnitt 2,4 procent per år enligt siffror från SCB sammanställda av Ekonomifakta.[39]

Statistik från SCB avseende de senaste fem åren (figur 19) visar på en utveckling med mindre boarea per person, dock från en relativt hög nivå. Detta gäller främst lägenheter, småhus ligger kvar på samma nivå. Sammantaget har dock arean per person på ett genomsnitt över samtliga boendeformer dragits ned från 42 kvm/person till 41 kvm/person, men först det senaste året. Troligen är denna nedgång ett uttryck för den bostadsbrist som råder.

Figur 19. Genomsnittlig bostadsarea per person efter hushållstyp, boendeform och år

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Småhus, äganderätt	46	46	46	46	46	46
Flerbostadshus, bostadsrätt	40	39	39	39	39	39
Flerbostadshus, hyresrätt	35	35	35	35	34	34
Samtliga boendeformer	42	42	42	42	42	41

Källa: SCB

Boarean skiljer sig stort geografiskt där genomsnittet i främst Stockholm med närförorter går ner till 33 kvm/person, att jämföra med Emmaboda där den största ytan på hela 54 kvm/person uppmättes då SCB undersökte regionalt år 2016.[40]

Mellan åren 1980 och 2012 minskade trångboddheten nationellt från 20 procent till 15 procent. Problemet gäller dock främst yngre och ensamstående i storstadsregionerna. Definitionen för trångboddhet säger att ett hushåll ska ha en bostad med kök, vardagsrum samt ett sovrum för varje hushållsmedlem, undantaget sammanboende par som förväntas dela sovrum. Detta leder till att enpersonshushåll med endast ett rum automatiskt klassas som trångbodda.

I Stockholm, Göteborg och Malmö med förorter räknades 2008 var femte person som trångbodd. I större städer och pendlingskommuner var andelen trångbodda 14 procent, och i övriga kommuner 10 procent. Trångboddhet är olika vanligt i olika slags bostäder. Det är vanligare med trångboddhet bland boende i flerbostadshus än bland boende i småhus.[41]

3.4.6 EU och statsstödsreglerna[42]

EU saknar, i linje med subsidiaritetsprincipen, kompetens att lagstifta i bostadsfrågor. Det innebär att bostadspolitiken tillhör ett område som omfattas av EU-medlemsstaternas suveräna rättigheter och skyldigheter utifrån den nationella rättsordningen. I vissa fall har dock EU-rättsliga fördrag företräde framför nationell lag, även gällande rent nationella bostadspolitiska beslut. Statsstödsreglerna tillhör de fördragsregler som måste följas avseende statliga ingripanden på den svenska bostadsmarknaden.

38 https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Ekonomi/Tillvaxt/BNP-per-capita/
39 https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Loner/Loneutveckling-och-inflation/
40 https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2016/Minst-bostadsyta-per-person-i-storstader/
https://www.expressen.se/leva-och-bo/forsta-listan-pa-23-ar--boytor-i-hela-sverige/
41 https://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Artiklar/Trangboddheten-i-Sverige-minskar/
42 Se bl.a. SOU 2008:38, SOU 2015:58 samt Boverkets rapport 2016:16

På den svenska regeringens hemsida finns information om statsstöd utformad, varav nedan följer ett sammandrag.[43]

Statsstöd är när stat, kommun eller landsting stöttar en viss verksamhet med offentliga medel. EU:s statsstödsregler regleras i artiklarna 107–109 EUF-fördraget, Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det offentliga får med vissa undantag inte lämna stöd förrän det i förhand som enda instans har godkänts av EU-kommissionen. Kommissionen kontrollerar att medlemsstaterna följer regelverket. Kommissionens beslut kan i sin tur prövas av EU-domstolen. Kontakterna med EU-kommissionen går via Näringsdepartementet.

EU:s statsstödsregler sätter ramarna för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel kunna stödja en viss verksamhet. Statsstöd är när det stöttar en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden, genom att det gynnar en viss verksamhet eller produktion. Det gäller bland annat om endast vissa sektorer eller branscher får stöd.

Stödåtgärderna kan se olika ut. Det kan till exempel handla om bidrag, lån på förmånliga villkor, borgensåtaganden, garantier, hyresnedsättningar eller reducerade offentliga avgifter och skatter. Ytterligare exempel kan vara icke marknadsmässiga avkastningskrav på offentligt ägda bolag, eller försäljning av offentlig egendom på icke marknadsmässiga villkor.

Det offentliga kan dock ge stöd till vissa utpekade områden utan att först behöva vänta på EU-kommissionens godkännande. För att kunna göra det måste stödet utformas enligt de krav som anges i den allmänna gruppundantagsförordningen.[44] Det offentliga kan också ge stöd som är mindre än maximalt 200 000 euro över tre år per stödmottagare utan att behöva vänta på EU-kommissionens godkännande, förutsatt att de krav som finns i förordningen om stöd av mindre betydelse uppfylls.[45]

Om en medlemsstat ger ett olagligt stöd kan kommissionen besluta att det strider mot EU-rätten. Medlemsstaten ska då återkräva stödet från stödmottagaren, inklusive ränta på ränta. Det gäller även om det leder till att företaget måste försättas i konkurs. Även en svensk domstol kan pröva om en åtgärd utgör ett statligt stöd som skulle ha anmälts till kommissionen. Om medlemsstaten vägrar att följa kommissionens beslut kan kommissionen välja att väcka talan inför EU-domstolen. Medlemsstaten riskerar då att fällas för fördragsbrott med kännbara böter som följd om man inte rättar sig efter beslutet.

Statsstödsreglerna syftar till att skydda konkurrensen på den inre marknaden och definieras i EU-rätten genom artikel 107.1 i EUF-fördraget enligt följande:

”Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna”.

Artikelns fyra rekvisit måste alla vara uppfyllda samtidigt för att en åtgärd ska anses utgöra statligt stöd. Viss osäkerhet kan i dagsläget sägas råda om huruvida en åtgärd kommer att bedömas vara statsstöd eller inte, bland annat på grund av en otydlighet i praxis avseende ”vilken del av statsstödsbegreppet som inte uppfyllts i ett visst fall”.[46] EU-domstolen definierar statsstöd enligt artikel 92.1 EG-fördraget som följer:[47]

”Denna bestämmelse syftar alltså på medlemsstaternas beslut varigenom medlemsstaterna för att genomföra sina egna ekonomiska och sociala mål genom ensidiga och självständiga beslut ger företag eller andra rättssubjekt tillgång till medel eller fördelar som skall främja förverkligandet av de eftersträvade ekonomiska eller sociala målen”.[48]

För den nationella bostadspolitikens del kan det vara viktigt att konstatera att de EU-rättsliga reglerna inskränker möjligheterna att ordna den nationella bostadsförsörjningen utan hänsyn till konkurrensreglerna. Detta följer av EU-domstolens uttalande i Mål C-75/97 där domstolen slår fast att det inte är tillräckligt att ingripanden är av social karaktär för

43 http://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/statsstod/

44 Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 som tillämpas på statligt stöd under åren 2014–2020. Förordningens tillämpningsområde har utvidgats genom Kommissionens förordning (EU) nr 2017/1084.

45 Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

46 SOU 2015:58, EU och kommunernas bostadspolitik, sid 147

47 Artikeln motsvaras idag av artikel 87 i Romfördraget eller EEG-fördraget, Fördraget om upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen.

48 Mål 61/79 Denkavit, ECR 1980 p. 1205, punkten 31.

att de skall undgå att betecknas som statligt stöd, eftersom att det ”i artikel 92.1 i fördraget inte sker någon uppdelning efter skälen för eller målen med de statliga ingripandena, utan de ska definieras i förhållande till verkningarna”.[49]

År 2011 genomförde Europeiska kommissionen dock en översyn av statsstödsreglerna för ekonomiska tjänster av allmänt intresse, för att förenkla och förtydliga reglerna och ge möjlighet till mindre strikt tillämpning avseende åtgärder som vidtas i socialt syfte. SABO skriver följande om detta i en rapport (2013):[50]

> ”Varje enskild medlemsstat i EU bestämmer i stort sett själv vad som ska betraktas som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse i det egna landet. Vitsen med att definiera en viss ekonomisk verksamhet som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse är att staten – eller en kommun – då med offentliga medel kan ersätta den som tillhandahåller denna tjänst utan att stödet behöver anmälas till och godkännas av kommissionen, förutsatt att statsstödsreglerna för den här typen av tjänster följs”.

49 Mål C-75/97, Belgien mot kommissionen (Maribel I), REG 1999 I-3671, punkten 25. Med ”fördraget” avses EG-fördraget.
50 SABO, Kommunernas bostadsförsörjningsansvar, Tillåtet statsstöd på svaga bostadsmarknader, Stockholm, mars 2013.

4. HYRESRÄTTEN IMORGON

4.1 Inledning

Hyreskommissionen identifierar i detta kapitel omvärldsförändringar som är betydande för hyresrätten och dess framtida utveckling. Däribland återfinns demografiska förändringar, ökade skillnader mellan konsumenter vilket innebär olika behov och önskemål avseende boendet, digitaliseringens möjligheter, en komplex ekonomisk utveckling som påverkar boendet, ökade krav på ekologisk hållbarhet och nödvändiga anpassningar till klimatförändringar. Till detta kommer EU-medlemskapet som sätter vissa juridiska ramar och ger idémässiga impulser in i svensk bostadsdebatt.

Hyreskommissionen betonar hyresrättens viktiga roll – som bostad, institution och som idé för att Sverige ska ha en allsidig och fungerande bostadsmarknad.

I kapitlet finns också redogörelser för hur lagstiftningen ger stor avtalsfrihet för utveckling av hyresrätten. Hyreskommissionen slår fast att hyresrätten har stor utvecklingspotential, vilket gör att hyresrätten som boendeform bör kunna svara bättre mot människors ökade krav på variation i utbud, storlek, hyresnivåer, geografiska placering, service, med mera.

Här beskrivs även de olika modeller som finns för boende för den som inte har ekonomiska resurser och har svårt att etablera sig, eller står utanför, bostadsmarknaden. Det som ofta kallas ”social housing”.

Genom förslagen som lämnas sist i kapitlet menar Hyreskommissionen att hyresrätten ska vara för alla – men olika för alla. Hyresrätten ska utformas för att passa alla åldersgrupper och sociala situationer, ha olika uttryck, storlekar och prisbilder och kunna möta framtidens skilda önskemål och behov. Hyreskommissionen ser också att hyresrätten ska kunna vara en stark kraft mot segregation.

4.2 Hyresrättens roll för bostadsmarknaden

I Sverige har vi sedan lång tid haft generell inriktning av bostadspolitiken. De dominerande upplåtelseformerna hyresrätt, bostadsrätt och egenägda småhus har sin självklara plats och vänder sig till alla grupper i samhället. Och hyresrätten finns i både allmännyttig och privat regi.

Hyreskommissionen vill betona hyresrättens viktiga roll som bostad, institution och idé för att Sverige ska ha en allsidig och fungerande bostadsmarknad.

Hyresrättens fördelar är:

- Hyresrätten är tillgänglig för alla och kräver inget eget kapital
- Hyresrätten är en flexibel boendeform som ger människor möjlighet att anpassa sitt boende till livssituation, jobb och utbildning.
- Hyresrätten har ett starkt konsumentskydd genom besittningsskyddet och bruksvärdessystemet.

Ett betydande bestånd av hyresrätter i alla kommuner, i olika storlekar och med olika hyresnivåer, är viktigt för arbetsmarknadens funktionssätt men också för att möjliggöra för alla människor att kunna finna ett boende som passar dem.

Men som bostad, institution och idé står hyresrätten inför stora utmaningar. Många av de förutsättningar som präglade Sverige när dagens hyresrätt formades har förändrats. För trots att hyresrättsmarknaden till sin natur är lokal och trots att hyreshus är fysiska objekt och långsiktiga investeringar som oftast står kvar där de står, över konjunktursvängningar och politiska mandatperioder, så påverkas hyresrätten i hög grad av hur omvärlden utvecklas – lokalt, nationellt och globalt. Vi kan också se hur förändringarna inneburit ökade skillnader i förutsättningar inom vårt land.

4.3 Fem viktiga omvärldsförändringar i sak och idé

Hyresrätten förutsättningar formas givetvis av politiska beslut såsom skattevillkor, hyreslagstiftning och bostadspolitik, men debatten kring hyresrättens utformning och roll i samhället fokuserar ibland alltför ensidigt på det politiska beslutsfattandet. I hög grad påverkas hyresrätten av faktiska förändringar inom ekonomi och på finansmarknader, förändringar i brottslighet och trygghetsfrågor, förändringar i byggteknik, miljökrav, digitalisering, utveckling på arbetsmarknad, befolkningsutveckling, flyktingströmmar och mycket mer. Även Sveriges EU-medlemskap har förändrat förutsättningarna för hyresrättsmarknaden.

Hyresrätten påverkas därutöver också av idémässiga omvärldsförflyttningar. Vad hyresrätten kan vara och ska vara, som idé och institution, förändras av sociala och politiska strömningar och av konsumenters önskemål och möjligheter.

Alla dessa förändringar påverkar i sin tur det politiska beslutsfattandet, ofta i högre grad än vad vi tror.

Fem viktiga faktiska och idémässiga omvärldsförändringar och deras påverkan på hyresrätten beskrivs här.

4.3.1 Konsumenterna blir fler – och mer olika

Befolkningsutvecklingen i olika dimensioner innebär stora utmaningar för bostadsförsörjningen. SCB[51] beräknar att folkmängden ökar mellan 2018 och 2070 med 2,7 miljoner invånare, från 10,1 miljoner år 2017 till 12,8 miljoner år 2070. År 1969 bodde det 8 miljoner i Sverige. De sista decennierna på 1900-talet var befolkningsökningen relativt långsam och det tog 35 år innan befolkningen år 2004 var över 9 miljoner. Därefter ökade befolkningen i snabbare takt och i början av år 2017 var befolkningen 10 miljoner.

En ökande livslängd och fler invandrare än utvandrare leder till en äldre befolkning och fler utrikes födda. År 2017 var nästan var femte person i Sverige 65 år eller äldre. Andelen över 80 år beräknas öka kraftigt. Inte minst för att vi lever allt längre. År 2020 fyller de första fyrtiotalisterna 80 år och år 2045 är det dags för de födda i mitten av 1960-talet. Det här är en åldersgrupp som har ökat i antal. År 1970 var det färre än 200 000 i åldersgruppen, 2017 var de drygt en halv miljon. Enligt framskrivningar förväntas det vara en miljon i dessa åldrar i slutet av 2040-talet.

Den demografiska utvecklingen innebär att det sannolikt kommer vara fler som bor i hyresrätt i framtiden. Men kraven på hur hyresrätten ska se ut kommer också påverkas och ha en stor bredd. För en del är låg hyra viktigast. Många av de nyanlända och ökande grupper av de som redan bor i Sverige, till exempel unga vuxna, har en svagare ekonomisk situation. Deras förankring på arbetsmarknaden är ofta ganska svag. Stora svårigheter skapas på bostadsmarknaden om den domineras av dyr nyproduktion och, på grund av renoveringar och moderniseringar, allt färre billiga äldre hyresrätter.

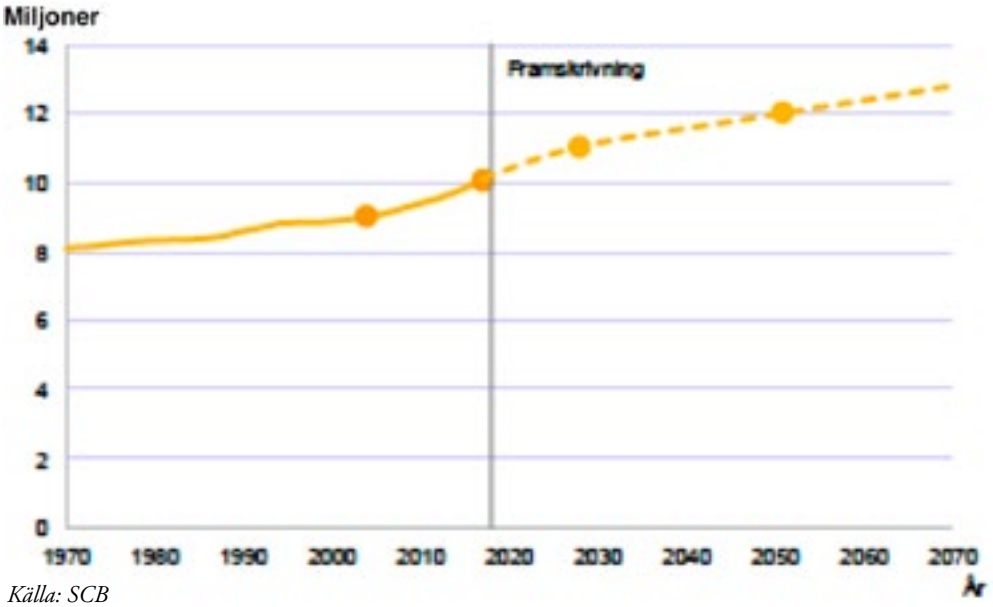
För andra är specifika kvaliteter i boendet viktigast och det kan finnas en hög betalningsvilja både för ett boende som i grunden håller en mycket hög standard och för tjänster som på olika sätt underlättar vardagslivet.

Grupper, som studenter eller ungdomar, eller för all del alla ensamhushåll, kommer att fortsätta efterfråga bostäder som passar deras livssituation och val. En utmaning som kommer att accentueras är den åldersmässiga segregationen mellan olika boendeformer som kommer att bli följden av den demografiska och ekonomiska utvecklingen.

Den stora gruppen äldre kommer att ha behov av vård och omsorg samt anpassade bostäder i olika varianter, vilket ställer stora krav på kommuner och fastighetsbolags förmåga att möta efterfrågan och tillgodose bostadsförsörjningen. Olika former av trygghetsboende och seniorbostäder kommer att växa i antal.

51 SCB: Sveriges framtida befolkning 2018–2070 https://www.scb.se/contentassets/b3973c-6465b446a690aec868d8b67473/be0401_2018i70_br_be-51br1801.pdf

Figur 20. Folkmängd 1970–2017 samt framskrivning 2018–2070



Källa: SCB

Digitaliseringen kommer att förändra relationen mellan fastighetsägare och hyresgäst. Idag ser erbjudandet ungefär likadant ut för alla kunder och möjlighet att själv påverka det egna boendet är begränsat. De exempel på inflytande, tillval och självförvaltning som finns idag har potential att utvecklas i takt med att teknik och synsätt förändras. Samtidigt kommer sannolikt kraven på bemötande och tillgänglighet för konsumenterna att öka. Vad som ska ingå i hyran och vad som ska betalas separat via olika tilläggsavtal sätter hyresförhandlingarna på nya prov.

Digitaliseringen kommer att påverka stadsutvecklingen och därmed våra bostäder. Det kan handla om fysiska förändringar som autonoma bilar, men kanske ännu mer om ett nytt sätt att se på ägande och delande. Bil- och cykelpooler blir allt fler i nyproduktionsprojekt. Hur införlivas dessa tjänster i redan befintliga bostadsbestånd? Behovet av yta i den egna bostaden kan ändras liksom efterfrågan på erbjudanden om olika kompletterande tjänster.

4.3.2 Makroekonomiska trender

Ekonomi och finansmarknader är allt mer globaliserade och minskar utrymmet för ett land att agera utan hänsyn till skeenden i världsekonomin. Det gäller inte minst ett öppet land som Sverige, vilket gör att viktiga makroekonomiska faktorer som påverkar bostadspolitiken blir alltmer beroende av vad som händer i omvärlden.

Sverige har under en längre tid haft en stark utveckling på bostadsmarknaden när det gäller transaktionsvolymer, prisnivåer, avkastningskrav och nyproduktion. De makroekonomiska förutsättningarna ser på kort och medellång sikt ut att vara fortsatt goda för bostadsmarknaden. Sverige har en hög sysselsättningsgrad vilket bidrar till att ge goda ekonomiska förutsättningar för både hushåll och de offentliga finanserna. I kombination med räntor som kan förväntas fortsätta ligga på historiskt låga nivåer innebär det att efterfrågan såväl ägda som hyrda bostäder sannolikt kommer att vara fortsatt hög under åren framöver.

Hushållens ökande skuldsättning har starkt påverkat myndigheter och politiker och lett till skärpta regler för utlåning i samband med bostadsköp. Det har i sin tur inneburit kraftigt minskad produktion av bostadsrätter i främst Stockholmsområdet. Det i sin tur kan leda till efterfrågan på hyresrätter ökar. Men vi kan även se en ökad försiktighet från bankernas sida när det gäller utlåning vid nyproduktion av hyresrätter. Kravet på eget kapital har ökat vilket höjer trösklarna för nyproduktion.

En annan tendens som kan ses är ökat intresse från institutionellt kapital, både inhemskt och utländskt, att investera i hyresfastigheter. Ett skäl för detta är det låga ränteläget varför placerare söker sig till bostäder som anses vara en säker placering, om än lågavkastande. En bidragande orsak till att hyresrätten uppfattas som en säker investering är bostadsbristen och det rådande hyressättningssystemet som leder till att hyresnivåerna är stabila och långsiktigt kompenserar för de ökande kostnaderna. Stigande värden på fastigheter har också lockat investerare, även om en del av dessa är kortsiktiga ägare. Vissa fastighetsbolag har satt i system att särskilt i tillväxtorter systematiskt renovera lediga lägenheter till en standard som ger hög utdelning vid en bruksvärdesjämförelse inom rådande system, för att därigenom kunna få bättre avkastning på insatt kapital. Mot bakgrund av kommunernas växande välfärdskostnader till följd av befolkningsförändringar och därmed ökande investeringar i nya bostäder, äldreboenden och annan kommunal service talar mycket för att försäljningar av hyreslägenheter från kommunala bostadsbolag kommer att fortsätta åren framöver.

Samtidigt finns anledning att reflektera över att även till synes mindre förändringar på finansmarknaderna eller i efterfrågan kan få genomslag på bostadsmarknaden. Den räntehöjning som är aviserad av Riksbanken driver avkastningskraven uppåt på fastighetsmarknaden. Räntehöjningar kan också stärka den svenska kronan och därmed minska internationellt intresse för investeringar i Sverige. En minskad investeringsvilja påverkar värdena på bostadsmarknaden för såväl fastigheter som mark. Värdeminskningar kan ge behov av nedskrivningar i befintligt bestånd och nyproduktionen kan försvåras.

Förändringar i räntor kan påverka efterfrågan även på hyresrättsmarknaden, exempelvis om en räntehöjning ökar boendekostnaderna eller leder till åtstramningar i offentliga finanser och därmed sämre hushållsekonomi. Samtidigt som efterfrågan dämpas kan höjda avkastningskrav ge högre hyror i nyproduktion, vilket innebär ökad risk för vakanser.

Efterfrågan på hyresrättsmarknaden skulle också kunna påverkas av att ägda lägenheter sjunker i pris. Den som har möjlighet att finansiera ett köp, exempelvis äldre par som säljer en villa, kan välja att investera i en bostadsrätt istället för att flytta till en förhållandevis dyrare nyproducerad hyreslägenhet.

Även om Sverige idag har goda offentliga finanser kan detta på några års sikt snabbt förändras. Oroligheter i omvärlden tillsammans med den politiska osäkerhet som ser ut att råda i Sverige framöver kan

leda till strukturella underskott i de offentliga finanserna. Vilka negativa effekter en sådan utveckling kan få för bostadsmarknaden och hyresrätten visar utvecklingen under 1990-talet. Då blev effekterna tomma lägenheter, eftersatt underhåll, avstannad nyproduktion, fastighetsägare som gick i konkurs och kommuner i ekonomiska svårigheter på grund av sina kommunala bostadsbolag.

4.3.3 Den ekologiska hållbarheten breddas och utmanar

Hoten mot vårt klimat och de miljömål som återfinns i Agenda 2030 förpliktigar när det gäller hur vi ska bygga nytt och förvalta och förnya våra bostäder och stadsdelar. Miljöhänsyn och hållbarhet har också blivit vanliga och viktiga inslag i diskussionen om hur våra städer och bostadsområden ska utvecklas. Utvecklingen med ökande satsningar på kollektivtrafik och cykelbanor, stadsodling och gröna stråk, lär fortsätta, och påverka utformningen av bostadsområden. Goda kommunikationer är ofta en förutsättning för nya bostadsområden.

Hyresgäster ställer också allt mer krav på miljökvaliteter i sitt boende. Goda möjligheter till källsortering, bra cykelparkeringar och möjlighet att odla som idag erbjuds och är konkurrensfördelar för bostadsbolag kan bli standard framöver samtidigt som nya tjänster för en hållbar livsstil kan bli en del av erbjudandet till hyresgäster. Det kan exempelvis handla om möjligheter till delande, något som skulle kunna påverka utformningen av nyproduktion i hög grad.

I Sverige har vi kommit långt när det gäller energieffektiva byggnader och vårt fjärrvärmenät som till mycket hög andel producerar energi utan större klimateffekter. Lägg därtill vår höga andel av vattenkraft och kärnkraft så har vi ur klimatsynpunkt en förhållandevis god energiproduktion. Framväxten av sol- och vindenergi förstärker detta ytterligare. Framöver finns ett tydligt behov av att utvecklingen fortsätter, inte minst till följd av ökad användning av el inom transportsektorn och på grund av digitalisering.

Nästa stora utmaning inom bostadsbyggandet är den klimatpåverkan som byggprocessen orsakar. Mellan 50–80 procent av en byggnads klimatpåverkan ur ett livscykelperspektiv beräknas ske under byggprocessen[52]. Byggmaterial och logistik i form av bl.a. transporter kommer därmed vara i fokus för framtidens nyproduktion.

Krav och efterfrågan på ekologisk hållbarhet kommer att fortsätta att påverka hyresrättsmarknaden. En stor utmaning är att agera konsekvent och långsiktigt för att öka hållbarheten, utan att göra det på bekostnad av social eller ekonomisk hållbarhet. Branschen kommer att behöva fortsätta att hitta åtgärder som är effektiva och verkningsfulla, både för miljön, för kunder och för fastighetsbolag.

4.3.4 EU-medlemskapet sätter ramar och väcker nya frågor

När Sverige gick in i EU hävdades att bostadspolitiken även i fortsättningen skulle vara en nationell angelägenhet. Vi ser idag att påverkan från EU är större än vad som då förutspåddes. Statsstöds- och konkurrensregler påverkar förutsättningarna både för samhällets stöd till bostadsbyggandet och förutsättningarna for de allmännyttiga bostadsföretagen som offentlig aktör på hyresmarknaden.

Ett konkret exempel på hur EU-medlemskapet sätter ramar för bostadspolitiken är momsdirektivet som innebär att EU måste godkänna eventuella ändringar av moms på byggande eller undantag för momsbeläggning av hyresintäkter.

EU-medlemskapet leder även idémässiga omvärldsförändringar när informella nätverk och kontaktytor blir fler och påverkar den miljö i vilken den bostadspolitiska debatten förs.

Den vanligaste formen av hyresmarknad bland EU-länder är en mer eller mindre fri hyressättning kombinerad med någon form av särskilda bostäder för hushåll med låga inkomster, s.k. sociala housing. Sverige valde att efter andra världskriget frångå särskilda hus för ekonomiskt svaga. Istället valdes en mer generell bostadspolitisk modell där alla skulle kunna bo i alla typer av bostäder. I takt med växande bostadssociala problem i Sverige påverkas vi alltmer av tänkandet från andra europeiska länder. Ett exempel är diskussionen i Göteborg där det kommunala bolaget Älvstranden AB har ambitionen att marktilldela för nyproduktion utifrån hyresnivåer där vissa lägenheter ska ha hyror satta på en nivå som inte är affärsmässiga och dessa lägenheter ska subventioneras av andra lägenheter med högre hyra och/eller med bostadsrätter som samma byggherre bygger[53].

EU:s gemensamma regelverk är i hög grad ut-

52 Sveriges Byggindustrier: Byggandets klimatpåverkan, juni 2016.
http://vpp.sbuf.se/Public/Documents/ProjectDocuments/43ff99ad-6e52-4a59-83a7-7ed60c490692/FinalReport/SBUF%2013090%20Sammanfattning%20Byggandets%20klimatp%C3%A5verkan%20-%20flerbostadshus%20med%20stomme%20av%20massivt%20tr%C3%A4.pdf

53 PM 2016-10-26: ”Socialt blandat boende Frihamnen Göteborg”, Älvstranden Utveckling, http://alvstranden.com/wp-content/uploads/2016/12/Svar-på-SBB-till-Riksdagen-7-nov.pdf

formade för det europeiska systemet med så kallad social, eller affordable, housing. Stat och/eller kommuner kan då gå in med riktade bidrag för att subventionera ett sådant boende utan att hamna i strid med EU:s regelverk. Ett sådant system möjliggör att exempelvis momsen kan sättas ned för nyproduktion av sådana bostäder.

Sverige valde så sent som år 2010 i en bred partipolitisk överenskommelse[54] att behålla grunderna för den svenska modellen på bostadsmarknaden. Den nya allbolagen, som trädde i kraft 1 januari 2011, innebär bl.a. att allmännyttans självkostnad inte längre ska vara hyresnormerande utan istället de framförhandlade hyrorna hos både privata och kommunala bostadsbolag. Dessutom ska allmännyttiga bolag ta samhällsansvar, främja boendeinflytande och drivas enligt affärsmässiga principer.

4.3.5 Den sociala hållbarheten minskar när segregationen ökar

I Sverige har arbetet mot segregation pågått under många år, men trots stora insatser kvarstår utmaningarna. Befolkningsökningen sker storstadsområdena och de större städerna, samtidigt som många kommuner krymper. I städerna har urbanisering tillsammans med demografiska förändringar och ett stort antal nyanlända lett till bostadsbrist, ökad trångboddhet och att allt fler bor med otrygga villkor. Det är särskilt hushåll med låga inkomster och utan kapital som drabbas av bostadsbristen.

Över tid har många städer blivit mer segregerade när skillnader mellan bostadsområden har ökat. Segregationen förstärks när bostadsområden tillåts försämras, men också när bostadsområden gentrifieras.

Det finns förhoppningar om att nyproduktion kan bidra till minskad segregation. Tyvärr ser vi istället alltför ofta ökad segregation då nya områden byggs utan en blandning av boende- och upplåtelseformer och utan service, omsorg och kommunikationer som passar en bred målgrupp.

Att tillföra nyproduktion som kan efterfrågas av många och i alla delar av staden är en nyckel till minskad segregation, men svårt att uppnå. Att nyproducera är kostsamt, inte minst i ett läge där byggbranschen går för högvarv och produktionskostnaderna ligger på mycket höga nivåer. I de mest attraktiva lägena kan kalkylerna ändå gå ihop och det har hittills funnits en efterfrågan från hyresgäster att betala höga nyproduktionshyror. Den som har lägre inkomster får mycket svårt att bosätta sig i nyproduktion i sådana områden. Det är dessutom svårt att få lönsamhet i att nyproducera i sämre lägen. Kostnaderna för att nyproducera är nästan lika höga i C-lägen som i A-lägen. Lägre markpriser i C-lägen ”uppvägs” ofta av högre direktavkastningskrav, vilket gör att hyresnivåer som ger rimlig lönsamhet blir svåra att matcha mot betalningsvilja- och förmåga.

Även om nyproduktion aldrig är billigt jämfört med det befintliga beståndet kan man bygga till relativt låga kostnader om kommunerna är aktiva. Markpolitik och transparent marktilldelning samt kommunala taxor och avgifter är variabler som påverkar produktionskostnaderna. Men av betydelse är också hur detaljplanerna utformas. Ett stort utbud av detaljplaner som inte är alltför detaljerade möjliggör för ökad konkurrens mellan byggherrar och öppnar möjligheten för nya aktörer med lägre produktionskostnader. Därmed öppnas också möjligheter för aktörer med industriellt byggande. Staten kan och bör fortsätta med att genomföra olika former av regelförenklingar för att både minska byggkostnaderna och för att underlätta detaljplaneprocessen.

Det befintliga beståndet har större påverkan på segregationen på bostadsmarknaden än vad nyproduktionen har. Men även inom det befintliga beståndet verkar segregationen öka, inte minska. En förklaring är att ett områdes rykte kan skapa såväl nedåtgående som uppåtgående spiraler. Ett område med hög arbetslöshet och låga skolresultat lockar inte de grupper som har möjlighet att välja boende. Den som bor i ett sådant område och får jobb kanske däremot väljer att lämna. Över tid förstärks utmaningarna i vissa delar av staden och de områden som har stora utmaningar får ännu större utmaningar.

Områden som betecknas som utsatta har som regel en stor andel hyresrätter och allmännyttan är ofta en stor fastighetsägare. Allmännyttan tar ansvar för många utmaningar och har på många håll i landet valt att göra lägenheter tillgängliga för så många som möjligt, exempelvis genom att sänka inkomstkrav och acceptera försörjningsstöd och andra bidrag som inkomst. Detta innebär att många som annars inte skulle kunna få en egen bostad erbjuds en sådan. Det innebär också att allmännyttan tar ansvar för boendet för en allt större andel av de som har låga inkomster eller saknar arbete.

54 Regeringens proposition 2009/10:185 ”Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler” samt Civilutskottets betänkande 2009/10:CU24 ”Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler”

4.4 Social housing

Mot bakgrund av den bostadsbrist och boendesegregation som råder lyfts ibland idéer om att Sverige ska anamma det europeiska systemet med ”social housing” eller ”affordable housing”. Det finns skäl för att hävda att det svenska systemet har stora brister och att det är värre att sakna en bostad än att bo i särskilda bostäder för låginkomsttagare.

Sverige behöver agera för att finna vägar ur rådande bostadsbrist och för att bättre hjälpa de stora grupper som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden. Hyreskommissionen vill finna vägar som ger fler en väg in på bostadsmarknaden utan att samtidigt öka segregationen. För att uppnå detta bedömer kommissionen det som både klokare och enklare att utveckla det svenska systemet där allmännyttiga och privata bostadsbolag sida vid sida med hyresgästföreningen och andra berörda aktörer tar sig an hyresrättens utmaningar. Vi tror också att hyresmarknadens parter och enskilda aktörer kan göra mycket utan ny lagstiftning och nya politiska beslut. En levande diskussion som skapar medvetenhet och kunskap samt engagerade aktörer som nyttjar de instrument som finns kan göra stor skillnad.

4.4.1 Olika modeller

Begreppen ”social eller affordable housing” innebär subventionerade bostäder för människor med låga inkomster. Runtom i Europa förekommer en mängd olika varianter. Gemensamt för dessa är att det finns en delad hyresmarknad, dels den generella med fri hyressättning, dels bostäder som är undantagna från den kommersiella bostadsmarknaden genom särskilda lagar och regler. Dessa är offentligt finansierade i olika grad och insatsen är riktad mot vissa, specifika grupper. Ibland kan dessa bostäder med lägre hyror tillhandahållas av fastighetsägare under en viss period som motprestation för att de får marktilldelning och möjlighet att bygga bostäder med fri hyressättning. En annan effekt av ”social housing” är att hyresnivåerna blir en direkt politisk fråga, särskilt i valtider.

FN-organet UNECE har i en rapport klassificerat de olika modeller för ”social housing” som finns i tre kategorier. Det är universella bostadsföretag som inte har inkomstgränser för dem som bor i lägenheterna, allmänna eller generella företag som erbjuder bostäder till människor under en viss inkomstnivå samt de som riktar lägenheterna bara till speciellt utsatta grupper av människor (marginalgrupper). Social housing har historiskt haft en bredare målgrupp än idag. UNECE konstaterar också att en majoritet av bostadsföretagen rör sig i riktning mot att koncentrera sig på de mest utsatta.

I nedanstående tabell framgår de olika huvudinriktningarna där Sverige är ett typexempel på ”universell modell”.

Skälen till att Sverige med bred partipolitisk enighet avvisat någon form av social housing kan sammanfattas på följande sätt;

a) Boendet riskerar bli än mer segregerat och stigmatiserat när människor med lägre inkomster bor i utpekade områden/hus.

b) Risk för inlåsning. Problem uppstår när människor får högre inkomster. Ska de få höjda hyror och på vilket sätt? Vilka marginaleffekter skapas om hyran höjs i takt med inkomsten? Eller ska de vräkas? Hur undviker man fusk, det vill säga att människor med relativt god ekonomi undanhåller inkomster/kapital och bor i dessa subventionerade lägenheter?

c) De offentliga utgifterna för att subventionera ett sådant boende blir betydligt högre än i det nuvarande svenska systemet.

Figur 21. Social housing models based on allocation

Universell modell	Allmän modell	Marginalgruppsmodell
Öppen för hela befolkningen (sökanden registrerar sig i en öppen bostadskö)	Särskilt utsatta hushåll Särskilda grupper Hushåll under definierade inkomstgränser	Särskilt utsatta hushåll Särskilda grupper (ex. flyktingar, asylsökanden, funktionshindrade, psykiskt sjuka, missbrukare, etc.)
Mål	**Mål**	**Mål**
Möjliggöra goda bostäder för alla	Hjälpa den del av befolkningen som har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden	Hjälpa den del av befolkningen som är utestängd från bostadsmarknaden

Källa: UNECE (United Nations Economic Commision for Europe), 2015

d) De bolag som äger dessa sociala bostäder måste lägga stor energi på vilka bidrag och stöd de kan få vid nyproduktion, renoveringar och större förbättringar av boendemiljön. Deras fokus på att bedriva god och effektiv förvaltning av både lägenheter och bolag riskerar skjutas i bakgrunden.

I alla länder med olika former av ”social housing” brottas man med dessa frågeställningar. De länder med en mer allmän modell för att underlätta för människor att komma in på bostadsmarknaden drivs av offentligfinansiella skäl allt mer mot att fokusera på att stödja de som inte alls kommer in på bostadsmarknaden (marginalgruppsmodellen). Detta är tydligt efter finanskrisen 2008–2009 då de flesta europeiska länder fick allvarligt försvagade offentliga finanser.

Det kan på goda grunder hävdas att det nuvarande svenska systemet inte heller fungerar, att dagens miljonprogramsområden är stigmatiserande och att det är värre att sakna en bostad än att bo i särskilda områden för låginkomsttagare. Det ligger givetvis mycket i dessa invändningar. Olika modeller av social housing finns givetvis. De kan ge fler eller färre av de nackdelar som ovan beskrivs. De sociala kontrakt[55] som kommunerna i relativt stor skala tillhandahåller kan beskrivas som en form av ”social housing” – eller kanske mer träffande betecknas som ”social apartments”. I Sverige har också bostadsbidrag till hushåll med svag ekonomi använts som ett viktigt instrument, men det har försvagats i samband 1990-talets ekonomiska kris. Sedan neddragningen av bidraget år 1997 har bara mindre uppjusteringar gjorts.

Oavsett vilken modell ett land väljer så skapas sociala problem om det saknas bostäder. Det måste därför betonas att de sociala problem som finns på den svenska bostadsmarknaden beror till stor del på bristen på bostäder, främst i våra större städer. Boverkets bedömning[56] är att det krävs 90 000 nya bostäder under åren 2018–2020 följt av drygt 50 000 åren 2021–2025. Det ska jämföras med att Boverket bedömer att det kommer att påbörjas 56 000 bostäder under år 2018 och att nyproduktionstakten är sjunkande. Boverkets kalkyl bygger dels på SCB:s befolkningsprognos, dels på den bostadsbrist som råder. Boverket utgår från att vi konsumerar ungefär lika många bostäder per hushåll över tid. Men även om byggtakten skulle öka väsentligt kvarstår problemet med att stora grupper inte har råd att efterfråga nya bostäder. Inte heller skulle en ökad rörlighet lösa hela problemet.

Det finns givetvis inte några enkla vägar ur den bostadsbrist som råder och för att hjälpa de stora grupper som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden. Alla förändringar tar dessutom lång tid för att få genomslag i praktiken. Av allt att döma måste lösningarna bygga på flera olika åtgärder – som samverkar till det bättre utan att nya långsiktiga problem skapas. Exempel på misstag som begåtts förr som svar på en akut bostadsbrist var byggandet av de likformiga miljonprogramsområden som vi har i dag och som vi upplever problematiska ur segregationssynpunkt.

Sverige valde att efter andra världskriget frångå särskilda hus för ekonomiskt svaga (marginalgruppsmodellen), se bland annat debatten om Barnrikehusen. Istället valdes en mer generell bostadspolitisk modell där alla skulle kunna bo i alla typer av bostäder. Framväxten av de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen hade som syfte att främja bostadsförsörjningen i kommunen. Enligt statsvetaren Bo Bengtsson[57] kan huvuddragen i det svenska systemet för bostadsförsörjningen, jämfört med andra länder, sammanfattas på följande sätt:

1. En generellt inriktad bostadspolitik utan individuell behovsprövning, baserad i första hand på kommunalt kontrollerade allmännyttiga bostadsföretag.
2. En integrerad hyresmarknad, med tydliga länkar mellan privat och allmännyttig hyresrätt.
3. Ett ”korporativistiskt” system för hyresförhandlingar baserat på en stark och centralistisk hyresgäströrelse.

Tanken är att allmännyttan ska vara tillgängligt för alla, oavsett social, ekonomisk, etnisk eller annan bakgrund. Bostadsbolagen kan även rikta in delar av sitt bestånd på en eller flera grupper för att bättre möta deras behov utan att detta är en motsättning till att beståndet ska vara tillgängligt för alla. I kommunernas ägardirektiv kan det komma till uttryck

55 Kommunernas sociala kontrakt uppskattas 2017 omfatta drygt 25 000 kontrakt. Därtill kommer ca 5 000 bostäder direktägda av kommunerna för i första hand bostadssociala ändamål, enligt SOU 2018:35, sid 79-80. I första hand är dessa kontrakt avsedda för människor med behov enligt socialtjänstlagens definition. Men under senare år har allt fler omfattats av dessa kontrakt, bl.a. nyanlända flyktingar. För att förstå omfattningen av de sociala kontrakten ute i kommunerna kan en jämförelse ske med Sveriges största kommunala bostadsbolag, Svenska Bostäder i Stockholm, som har knappt 26 000 lägenheter.

56 Boverkets indikatorer, nr 2 juni 2018

57 Bo Bengtsson är professor i statsvetenskap vid IBF (Institutet för bostadsforskning) vid Uppsala universitet. Han formulerar sig så här i SABO:s skrift om allmännyttan: https://www.mah.se/upload/FAKULTETER/HS/Forskning/Forskningsrapporter/Nyttan_m_Allmännyttan_sammanfattn_lu.pdf

genom att bolaget ska verka för ett ökat utbud av bostäder eller att utbudet ska vara varierat för att tillgodose alla typer av bostadsbehov, men även att bostadsföretaget ska lägga mer fokus på vissa grupper som exempelvis äldre och unga.

4.5 Hyreslagen ger förutsättningar för en uppdaterad hyresrätt

4.5.1 Allmänna förutsättningar

De fem omvärldsförändringar som beskrivits tidigare påverkar hyresrätten som fysisk bostad, som institution och som idé. Lika svårt som det är att föreställa sig en bostadsmarknad utan hyresrätten, lika svårt är det att föreställa sig att morgondagens hyresrätt ser ut precis som dagens.

Om hyresrätten ska vara en bestående och eftertraktad boendeform i framtiden kommer den sannolikt att behöva möta utökade krav på miljö- och hållbarhet och möjliggöra inslag av olika sorters service som de boende kan ha önskemål om. Som exempel på det sistnämnda kan nämnas särskilt energisnåla och miljövänliga funktioner, tillgång till höghastighetsbredband, odlingslotter, kylrum för matleveranser, bil- och cykelpooler knutna till boendet samt gemensamma utrymmen såsom gym, vinterbonade uterum etc. Exemplen visar att det dels kan vara fråga om nyttigheter och koncept starkt kopplade till boendet som sådant, dels preferenser på service och bekvämlighet av mer personligt slag. Inte bara hyresrätter i befintligt bestånd och i nyproduktion ska kunna formas utifrån dessa önskemål, hyresrätten måste också löpande kunna anpassas och uppdateras under pågående hyresförhållande för att motsvara både hyresvärdens och hyresgästernas önskemål.

En väsentlig fråga är om hyreslagen medger förverkligande av en uppdaterad hyresrätt. Inledningsvis kan konstateras att så är fallet. Lagen i dess nuvarande utformning är uppbyggd på ett sådant sätt att ändamål av nu nämnt slag kan förverkligas. Någon lagändring behövs därför inte för att göra hyresrätten konkurrenskraftig i detta avseende. Svaret behöver dock nyanseras något eftersom frågan om en uppdaterad hyresrätt är relativt mångfacetterad. På vilket sätt införande och upprätthållande av en uppdaterad hyresrätt kan verkställas varierar beroende på om konceptet föreligger redan vid hyresavtalets ingående, om det är fråga om nyinförande eller uppdatering under löpande hyresförhållande alternativt om åtgärderna kräver en ombyggnation.

I beskrivning nedan används termerna koncept och facilitet för att illustrera de olika sorters inslag som kan vara ett uttryck för en uppdaterad hyresrätt.

De faciliteter som tillhandahålls i en hyresfastighet som sådan och i de enskilda hyreslägenheterna inom ramen för en uppdaterad hyresrätt kan å ena sidan utgöra nyttigheter och koncept starkt kopplade till boendet som sådant, här benämnt boendetypiska inslag. Å andra sidan kan det vara fråga om preferenser på service och bekvämlighet som inte är direkt kopplat till lägenheten eller faciliteter nödvändiga för boendet, här benämnt för boendet atypiska faciliteter. Både typiska och atypiska faciliteter kan utgöra en del av ett hyresavtal. I det avseendet föreligger avtalsfrihet. Sättet att förverkliga införandet av koncept av detta slag varierar beroende på om de föreligger redan vid tidpunkten för hyresavtalets ingående eller om de ska föras in under löpande hyresavtal. Ju mer boendeatypisk och individuellt betonad en facilitet är desto svårare kan det vara att införa den i ett redan pågående hyresförhållande. Ett övertydligt exempel är att det kan vara svårt att mot hyresgästens vilja införa ett villkor om att samtliga hyresgäster ska vara del av en bilpool och samtidigt debiteras för detta. Däremot kommer ett villkor om att införa individuell vatten- eller elförbrukning eller önskemål om att sätta in speciell inredning i varje lägenhet för sopsortering och kompost godkännas.

4.5.2 Konceptet föreligger vid hyresavtalets ingående

En lägenhet kan i samband med hyresavtalets ingående utformas i enlighet med ett särskilt koncept. Det föreligger avtalsfrihet med avseende på hur en hyresrätt ska vara utformad och vad som kan ingå i hyresrätt, så länge som lägenheten uppfyller lagens krav på lägsta godtagbara standard. Såtillvida kan hyresavtalet innefatta både boendetypiska och för boendet mindre typiska inslag. Hyresvärden har således goda möjligheter att förverkliga koncept vid avtalsingåendet.

Vill en hyresvärd att ett koncept ska utgöra en del av hyresavtalet anges det som en förutsättning för avtals ingående. Konceptet utgör avtalsinnehållet om det görs till en förutsättning för hyresavtalet, och hyresgästen ingår avtalet medveten om denna förutsättning. Hyresgästen kan sägas acceptera konceptet i och med avtalsingåendet. Hyresvärden kan göra vissa faciliteter till en valmöjlighet varvid parterna förhandlar om vilka särskilda funktioner som ska ingå i avtalet. Tilläggen kan då ingå som ett villkor i hyresavtalet eller följa av ett separat avtal kopplat till hyresavtalet.

Koncepten bör komma till tydligt uttryck i hy-

resavtalet eller i ett tilläggsavtal. Det föreligger inga formkrav på hyresavtalet och dess villkor varför också muntliga överenskommelser gäller. Skriftlig form underlättar dock bevisning om att konceptet utgör en del av hyresavtalet och vad konceptet närmare bestämt innebär.

Att ett koncept utgör avtalsinnehåll innebär att hyresvärden måste fullgöra de prestationer som är nödvändiga för att upprätthålla konceptet. Sannolikt, beroende på vad det är för koncept, åvilar de flesta skyldigheter hyresvärden. Men i den mån en skyldighet åvilar hyresgästen följer av avtalsbundenheten att också han eller hon är skyldig att fullgöra sin förpliktelse.

En aspekt att beakta i sammanhanget är den i tidigare avsnitt nämnda möjligheten för parterna att påkalla jämkning av ett hyresvillkor och huruvida jämkningsmöjligheten kan användas av endera parten för att komma ifrån ett koncept som ingår i hyresavtalet. Jämkningsmöjligheten gäller för såväl hyresvärd som hyresgäst och båda parter kan ha intresse av att påkalla jämkning och lyfta bort ett villkor i avtalet. En förutsättning för att påkalla jämkning är att faciliteten verkligen utgör ett hyresvillkor. Om faciliteten ifråga utgör en del av själva lägenheten och är tätt sammankopplad så att det i själva utgör en del av hyresobjektet som sådant, är det inte möjligt att påkalla jämkning. Faciliteten kommer då att gälla så länge som avtalet gäller. Som exempel kan nämnas att hyresvärden har installerat särskilda värmeåtervinningsanläggningar vilka förser lägenheterna med varmvatten. Är det däremot fråga om olika sorters tillägg som är mer fristående från hyresobjektet, såsom tillhörighet till en elcykel-pool, kan villkoret bli föremål för jämkning.

Huruvida ett villkor i ett enskilt fall kan komma att jämkas bort går inte att uttala sig om generellt. Utgångspunkten för prövningen är att villkoret ska vara skäligt. Ju mer boendetypisk faciliteten är desto svårare är det att jämka bort villkoret. Av betydelse är om villkoret kan motiveras från objektiv synpunkt samt om det gäller lika för alla hyresgäster. Vidare, ju mer etablerad en facilitet är i samhället desto troligare är det att villkoret betraktas som skäligt. Det betyder att desto vanligare ett koncept blir så kommer det att betraktas som en normal del av ett hyresavtal, villkoret kommer då inte att kunna tas bort.

En fastighetsägare som har installerat olika boendetypiska faciliteter på sin fastighet har utrymme att lägga det till grund för hyressättningen, i det avseendet föreligger avtalsfrihet. Samma sak gäller i fråga om villkor som är av mer boendeatypisk karaktär. Ges en hyresgäst rätt att nyttja en facilitet därför att den ingår i hyresavtalet föreligger också grund för att debitera hyresgästen för nyttjandet. Jämkas ett villkor så att det inte längre utgör en del av hyresavtalet kommer det på samma sätt att undandras från debiteringsunderlaget i förhållande till hyresgästen.

4.5.3 Konceptet införs under löpande hyresförhållande

En hyresvärd kan ha önskemål om att införa ett koncept under pågående hyresavtal i form av ett eller flera nya hyresvillkor. Hyreslagen medger ett sådant tillvägagångssätt. Samtycker den enskilda hyresgästen till ändringen är situationen oproblematisk eftersom parterna tillsammans förfogar över sitt avtal. Motsätter sig hyresgästen införandet av nya hyresvillkor avseende de nya faciliteterna kan hyresvärden genomdriva ändringen genom att gå vägen över den ovan nämnda regeln i hyreslagen om ändring av hyresvillkoren. Är det däremot ett koncept som kräver ombyggnationer faller situationen under typfallet nedan.

Avgörande för om hyresvärden kommer att lyckas med sin begäran om att införa nya villkor rörande konceptet är om det kan uppfattas som skäligt. Som nämndes ovan går det inte att generellt ange vad som är skäligt, utan en bedömning får göras i varje enskilt fall. På samma sätt gäller också här att ju mer boendetypisk faciliteten är ju större är chansen att villkoret kommer att godtas. Av betydelse är också om villkoret kan motiveras från objektiv synpunkt till exempel av miljö- och hållbarhetsskäl. Faciliteter motiverade av den tekniska utvecklingen uppfattas vanligen som skäliga. Vidare, ju mer etablerad en facilitet är i samhället desto troligare är det att villkoret betraktas som skäligt. Till exempel på villkor som ansetts skäliga kan nämnas klausuler som innebär att hyresgästen debiteras separat för vatten, uppvärmning, el och liknande förbrukningsrelaterade kostnader. Ett annat exempel är tillförande av kabel-TV i lägenheter. Påkallar hyresvärden införande av nya villkor kan villkorsändringen samtidigt innefatta en begäran om höjning av hyran på grund härav.

Boendeatypiska faciliteter eller faciliteter som involverar omfattande och betungande arbetsinsatser kan vara svårare att få införlivade i ett hyresavtal mot hyresgästens vilja. Inget hindrar dock att parterna avtalar om att hyresgästen nyttjar den typen av faciliteter. Möjligen är också det mest framgångsrika och ändamålsenliga tillvägagångssättet att anpassa boendeatypiska tjänster efter behov och efterfrågan, varför det alltså inte nödvändigtvis är så att de behöver gälla

i förhållande till samtliga hyresgäster. Det föreligger avtalsfrihet både med avseende på att erbjuda samt införliva tjänster av detta slag i hyresavtal och att debitera hyresgästen för nyttjandet av tjänsten. Beroende på hur avtalet skrivs kan debitering falla utanför hyresförhandlingssystemet och tillämpningen av hyreslagens jämkningsregel. Det är nödvändigtvis inte positivt eftersom dessa institut möjliggör höjning av ersättningen under löpande avtal eller annan jämkning av villkoret.

4.5.4 Konceptet införs i samband med ombyggnation

En hyresvärds önskemål om att införa nya koncept i hyresavtalet under dess löptid kan förutsätta ombyggnation av byggnaden som sådan, av gemensamma utrymmen och de enskilda lägenheterna. En sådan förändring kan inte hanteras som en villkorsfråga. Hyresgästerna kan naturligtvis samtycka också till åtgärder av detta slag, det föreligger avtalsfrihet i det avseendet. Motsätter sig hyresgästerna åtgärderna kan de genomdrivas såsom ett ändringsarbete. Beroende på hur omfattande åtgärderna är kan de falla inom hyresvärdens egen beslutandesfär och hyresgästerna får finna sig i ändringarna. Är det mer ingripande åtgärder kan hyresvärden behöva hyresnämndens tillstånd. Tillstånd ska lämnas om hyresvärden har ett beaktansvärt intresse av att åtgärderna genomförs och det inte är oskäligt mot hyresgästerna att den genomförs.

Det går inte att i förväg ange vilken typ av åtgärder som kan komma att godkännas i en tillståndsprövning. Det torde dock inte råda någon tvekan om att åtgärder som vidtas av miljö- och hållbarhetsskäl kommer godtas. På samma sätt kan det antas att åtgärder som syftar till att tillgodose vardagliga behov som uppstått i takt med samhällsutvecklingen och som kan betraktas som någorlunda vedertagna kommer att godtas. Som exempel kan nämnas att hyresvärden vill bygga ett kylrum för matleveranser eller laddningsstationer och garage för el-cyklar.

Medges hyresvärden tillstånd att utföra ombyggnationen kommer det leda till att hyresvärden också kan lägga det till grund för en höjning av hyran.

4.5.5 Sammanfattande reflektion om hyreslagen

Som nämndes redan inledningsvis medger nu gällande regelsystem förverkligandet av en uppdaterad hyresrätt, både med avseende på boendetypiska och boendeatypiska faciliteter. De atypiska faciliteterna kan dock vara svåra att genomdriva under pågående avtal mot hyresgästens vilja. Sannolikt är de atypiska faciliteterna dock av sådant slag att de tillhandahålls baserat på efterfrågan och behov just eftersom de är av sådan karaktär att de inte är nödvändiga för ett fullt fungerande boende, utan avser en standard- och servicenivå utöver det normala. Att de inte kan införas tvångsvis i förhållande till alla hyresgäster är därför inte nödvändigtvis ett problem. Motsatt ordning skulle närmast utgöra en märklig konkurrensfördel jämfört med andra näringsidkare eftersom de endast kan sälja motsvarande tjänster i förhållande till efterfrågan. Med hänvisning till att det föreligger avtalsfrihet med avseende på boendeatypiska faciliteter utgör detta sammanfattningsvis inte något problem för förverkligandet av en uppdaterad hyresrätt.

4.6 Morgondagens hyresrätt

4.6.1 Hyresrättens viktiga roll

Hyreskommissionen konstaterar att hyreslagens utformning är sådan att den inte är ett hinder för att utveckla hyresrätten som produkt. Kommissionen konstaterar också att hyresrätten självklart är beroende av politiska beslut, men nog så viktiga är de omvärldsförändringar som både i sak och på det idémässiga planet, påverkar hyresrätten som boendeform.

Hyreskommissionen anser att hyresrätten är en viktig del av svensk bostadsmarknad och ska framöver utgöra en betydande del av beståendet. Människors olika önskemål och behov, olika tillgång till eget kapital eller vilja att satsa det på bostäder, och arbetsmarknadens behov av rörlighet – allt detta talar för att hyresrätten fyller en viktig funktion. Den måste därför utvecklas i takt med omvärlden. Människors preferenser och förutsättningar, kommer att variera i än högre grad framöver. Ska hyresrätten vara en boendeform för alla och som svarar mot alla de grupper som önskar en hyresrätt måste dess utbud, service, hyresnivåer, storlekar och geografiska placering vara av största möjliga variation. Det är av största vikt att hyresrätter finns i alla stadsdelar, och inte koncentreras till vissa områden. Det gäller såväl allmännyttan som de privata hyresbostäderna.

Ett Sverige som håller samman, där människor med olika bakgrunder möts och där inte stadsdelar och områden stämplas som problemområden kräver en betydligt mer långsiktig och genomtänkt politik från kommuner och stat, än hittills. Hyresrätten är en aktiv del i lösningen av dessa utmaningar. Men hyresrätten får då inte bli enbart en boendeform för resurssvaga.

Ett sådant synsätt på hyresrätten bidrar också till att minska problemen med den största bostadssociala utmaningen som finns på bostadsmarknaden, nämligen boendesegregationen.

Hyreskommissionen vill se en utvecklad hyresrätt som är attraktiv för alla grupper i samhället. Hyresrätten ska finnas i alla delar av staden och erbjuda en stor bredd och variation i utbud, storlek och hyresnivåer. Hyresrätten ska finnas för unga som ska etablera sig på bostadsmarknaden, för barnfamiljer, för medelålders utan barn, för äldre, för den som är rik och för den som har ont om pengar, för de som inte kan/vill binda kapital, för dem som vill bo billigt, för dem som vill bo dyrt, bekvämt och lyxigt, gärna med många olika tjänster kopplade till hyresavtalet som, utifrån intresse och ekonomiska prioriteringar, ger möjlighet att tillgodogöra sig olika former av tjänster.

4.6.2 Hyreskommissionens 13 förslag

Hyreskommissionen konstaterar att lagstiftningen kring hyresrätten är öppen och har få begränsningar (se vidare 4.5). Det innebär att det inte är lagstiftningen som behöver ändras för att hyresrätten ska kunna uppdateras och utvecklas i takt med förändringar i omvärlden och hos enskilda människors preferenser.

Kommissionen konstaterar också att hyresrättens ställning på bostadsmarknaden och dess förutsättningar att vara en boendeform för alla även kräver åtgärder från politiken. Hyresmarknadens parter eller enskilda fastighetsägare kan inte lösa alla problem, men de kan bidra på olika sätt.

Hyreskommissionen föreslår följande åtgärder för att utveckla hyresrätten och stärka dess position på bostadsmarknaden:

4.6.3 Låt hyresrätten vara för alla – men olika för alla

Hyresrätten bör utformas för att passa alla åldersgrupper och sociala situationer. Hyresrätten bör ha många uttryck, storlekar och prisbilder. Stor flexibilitet bör finnas i tilläggstjänster, och möta framtidens människor med individuella önskemål och behov. Samhället bör stödja genom bostadsbidrag, bostadstillägg och sociala kontrakt. Men en generell politik som bidrar till ett utbud av hyresrätter som svarar mot behoven är den viktigaste faktorn för en bostadsförsörjning som fungerar för alla – även de med mindre resurser.

1. Politiken bör sänka kostnaderna för hyresrätt genom en skattereform som lägger låg moms på hyra men fullt avdrag för ingående moms. Det kommer finnas ett utrymme att minska de negativa effekterna av moms på hyran för hyresgästerna eftersom momsen på löpande förvaltning blir avdragsgill för fastighetsägarna. Den positiva effekten är att kostnaden för ny- och reinvesteringar i bostadshus kommer att sjunka med 20% genom att ingående moms blir fullt avdragsgill. Därmed kan nyproduktionshyror bli lägre och renoveringar och underhåll ske till lägre kostnad och med lägre hyror efter renovering [58].
2. Politiken bör verka för att förutsättningarna för att bygga billigare blir bättre i form av lägre markpriser, större återhållsamhet med kommunala taxor och avgifter, och detaljplaner som möjliggör effektivt byggande. Kommuners bristande plankapacitet, bristande samverkan mellan olika kommunala organ samt utformning av detaljplaner kan många gånger driva upp byggkostnaderna, då förutsättningarna för effektivt byggande försvåras.
3. Parterna bör i hela landet använda systematisk hyressättning så att hyran bättre speglar hyresgästernas preferenser och därmed varierar mer än idag när det gäller exempelvis planlösning, utsikt och standard. Lägenheternas läge, tillgång till kommunikationer och service bör påverka hyrorna i högre grad.
4. Parterna bör aktivt sträva efter en mångfald av hyresrätter med olika standard, bl.a. genom en seriös dialog med de boende inför större renoveringar och för att erbjuda alternativ för utförandet av de standardhöjande åtgärderna. De bör finnas möjlighet att välja olika nivåer. Intrappningshyror efter sådana renoveringar bör kunna tillämpas under flera år.
5. Politiken bör införa ROT-avdrag för hyresgäster när de har avtalat med fastighetsvärden om att få genomföra underhållsåtgärder på egen bekostnad under förutsättning att de utförs fackmannamässigt.

58 Se för övrigt Hyresgästföreningens, SABO:s och Fastighetsägarnas gemensamma förslag i rapporten "Balanserade ekonomiska villkor – en skattereform för hyresrätten". https://www.hyresgastforeningen.se/globalassets/globalt-innehall/rapporter/balanserade-ekonomiska-villkor.pdf
En sådan här skattereform kräver att EU godkänner ett undantag från momsdirektivet. Hyreskommissionens bedömning är att det är möjligt att få ett sådant undantag om regeringen aktivt driver frågan. De statsfinansiella effekter som uppstår kan delfinansieras genom att minska antalet år som ingen fastighetsavgift utgår vid nyproduktion (idag femton år), något högre fastighetsavgift för flerfamiljshus. Reformen skulle också kunna ersätta investeringsstödet och därmed utjämna hyresrättens skattemässigt sämre konkurrenssituation ur ett investerarperspektiv.
.

6. Parterna bör verka för att erbjuda hyresgäster fler extratjänster kopplade till hyresrätten. Det kan vara höghastighetsbredband, elladdare till bilen, cykel- och bilpooler, möjligheterna till stadsodling, städ- och servicetjänster och concierge.
7. Politiken bör uppmuntra till delningsekonomi, exempelvis kompiskontrakt, genom att se över lagstiftning när det gäller besittningsrätt, juridiskt betalningsansvar, brandsäkerhet och hyresförhandlingssystem.
8. Politiken bör snarast fatta beslut om det lagrådsremitterade förslaget om Fler tillval för hyresgäster. Förslaget innebär att parterna ska ha stor frihet att komma överens om en ersättning för att höja eller sänka lägenhetens standard i något avseende. Detta ska leda till att hyresvärdar i större utsträckning erbjuder hyresgäster möjligheter att anpassa lägenheten efter behov och smak.

4.6.4 Låt hyresrätten vara en kraft mot segregation

Segregation är vårt största bostadspolitiska problem. Hyresrätten bör vara med och förändra samhället, utveckla våra städer och minska segregationen. Den svarta bostadsmarknaden måste stängas. Ensidiga bostadsområden bör förändras – antingen genom att bygga hyresrätter där sådana saknas idag eller genom att komplettera hyresrättsområden med andra boendeformer. Alla hyresvärdar, allmännyttiga och privata, behöver hjälpas åt att erbjuda bostad till de som står långt från bostadsmarknaden.

9. Politiken och andra aktörer bör anstränga sig för att bryta upp ensidighet i upplåtelseformer och bostadsområden/stadsdelar. Hyresrätter behöver byggas i villa- och bostadsrättsområden. Villor och bostadsrätter behöver byggas i hyresrättsområden. Fler småhus/radhus bör upplåtas med hyresrätt. Småhus och lägenheter med hyrköpsmodeller bör utvecklas.
10. Politiken på kommunal nivå bör i egenskap av markägare pröva att använda lägsta hyra som ett utvärderingskriterium vid marktilldelning.
11. Fastighetsägare bör räkna med alla typer av regelbundna inkomster och ha rimliga inkomstkrav på den som kan prövas som ny hyresgäst. Politiken bör bidra till detta genom att förstärka bostadsbidragen och införa hyresgarantier. I bostadsområden/stadsdelar med sjunkande andel förvärvsarbetande kan krav på förvärvsinkomster eller ålderspension ställas på nytillkommande hyresgäster. Införandet av sådana regler måste kompenseras genom ett större ansvarstagande i andra områden.
12. Politiken ska aktivt arbeta för att de sociala kontrakt som kommunen tecknar ska ske med alla fastighetsägare – både privata och allmännyttiga. Genom hyresgarantier, god service med tydliga kontaktpersoner när problem uppstår kan acceptans för sådana avtal uppnås. Dessa sociala kontrakt bör spridas i alla stadsdelar och inom såväl nyproduktion som i äldre beståndet. Staten bör ta ansvar för ett hyresgarantisystem.
13. Politiken och parterna bör aktivt bekämpa svarthandel med hyreskontrakt, olovlig andrahandsuthyrning, sekundär bostadsmarknad och trångboddhet. I enlighet med SOU 2017:86 bör även köp av hyresrätt kriminaliseras, reglerna vid byte av bostad och sanktionerna vid olovlig andrahandsuthyrning skärpas. I hyreskontrakt bör det framgå riktmärke för antal boenden i en lägenhet, och fastighetsägarna måste mer aktivt följa upp vilka som bor i deras lägenheter när skäl finns att misstänka olovlig uthyrning.

5. HYRESSÄTTNINGSSYSTEMET – FÖRSLAG TILL NYSTART

5.1 Inledning

I detta kapitel redovisas statistik som Hyreskommissionen har tagit fram över hyresutvecklingen och de fastighetsrelaterade kostnadsökningarna under åren 2007–2016. I kapitlet visas hur ett fastighetsrelaterat index över kostnadsutvecklingen skulle kunna byggas upp. Överlag konstaterar kommissionen att fastighetsägarna under aktuell tidsperiod fått täckning för sina kostnader, vilket kan förklaras av de sjunkande räntekostnaderna.

I en juridisk genomgång av hyresförhandlingssystemet konstateras att det inte finns något i lagstiftningen som anger hur mycket hyran kan höjas eller vilken nivå den ska ligga på. Parterna har således stor frihet att själva forma förhandlingarna och hyresnivåerna.

Hyreskommissionen föreslår avslutningsvis i kapitlet en nystart för förhandlingssystemet. Detta ska kunna ske bland annat genom att lägga större fokus på faktiska kostnadsförändringar för fastigheterna och på att premiera fastighetsägare som agerar långsiktigt hållbart. Bland förslagen finns också inrättandet av ett oberoende skiljedomsförfarande och en maxtidsgräns för förhandlingar.

5.2 Den stigberoende bostadspolitiken

Alla länder har olika sätt att fastställa hyror för privatpersoners bostäder. Även i länder med så kallade marknadshyror finns olika former av regleringar och begränsningar. Den friaste hyressättningsmodellen för hyresrätter i våra nordiska grannländer har Norge där systemet i mångt och mycket liknar det svenska sättet att fastställa hyran för kontor och lokaler. Det vill säga hyran sätts fritt vid kontraktstidens ingång och ligger sedan fast under kontraktstiden och justeras årligen efter ett förutbestämt index. När kontraktstiden närmar sig sitt slut kan hyresavtalet sägas upp och omförhandlas utifrån rådande marknadsläge. Man ska dock ha i betaktande att hyresrätten, som vi känner den i Sverige, är av liten omfattning i Norge. Totalt finns det ca 275 000 hyresrätter i Norge mot drygt 1,8 miljoner i Sverige.

I Danmark gäller olika regler beroende på när husen byggts. Det finns i praktiken tre olika hyressättningsmodeller – alltifrån en mycket reglerad modell till en ganska fri hyressättning. I Finland finns det en blandning av en mer fri marknadshyressättning och en form av social housing med subventionerade hyror för hushåll med lägre inkomster. Denna modell i olika former är också den vanligaste ute i Europa.

Det är lätt att konstatera att alla länder har olika lagar och regler kring hyresrätten och hur hyrorna fastställs, hur starkt hyresgästernas besittningsrätt och konsumentskydd är och vilka subventioner och stöd som stat och kommun har för att stödja svagare hushåll. Alla länder har olika traditioner och har gjort olika vägval.

I Sverige har bostadspolitiken sedan slutet av 1940-talet varit generell i den meningen att den inriktats på hela bostadsmarknaden och inte på speciella kategorier av hushåll eller upplåtelseformer. Någon inkomst eller behovsprövning för att erhålla en viss typ av bostad, så kallad ”social housing” förekommer i princip inte. Det är också intressant att notera hur starkt stigberoende[59], för att använda Bo Bengtssons ord, bostadspolitiken är: ”de upplåtelseformer och andra institutionella förutsättningar som etableras vid tidpunkt ett och institutionaliseras vid tidpunkt två, har visat sig vara svåra att förändra vid tidpunkt tre. Trots allt tal om systemskifte genom åren, och trots ändrade sociala, politiska och ekonomiska förutsättningar, står sig i stort sett samma institutioner som byggdes upp mellan åren 1945 och 1975.”

5.3 Hur har hyressättningssystemet fungerat hittills?

Sedan år 2011 gäller nya regler för hyressättning. Allmännyttans hyresnormerande roll ersattes då med en normerande roll för alla hyror som omfattas av en förhandlingsöverenskommelse. Skälen till ändringen var framförallt den osäkerhet som rådde om vad EU-rätten tillåter, och då särskilt statsstödsreglerna. När de kommunala bostadsbolagen ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer och inte enligt självkostnadsprincipen så ansåg regeringen att den normerande rollen som bolagen tidigare haft för att hålla nere hyrorna skulle förlora sin betydelse[60]. Regeringen bedömde att det saknades anledning att

59 Bo Bengtsson är professor i statsvetenskap vid IBF (Institutet för bostadsforskning) vid Uppsala universitet. Bengtsson i Salonen (red) Nyttan med allmännyttan, s 26. Stockholm, 2015
60 Prop. 2009/10:185, s 64

i lagtext ange vilka faktorer som ska ha betydelse vid en prövning av hyran. Ansvaret skulle även fortsättningsvis vila på de lokala parterna på hyresmarknaden.

En formell utvärdering av hyressättningssystemet efter den nya lagens tillkomst har utförts av Boverket.[61] Förändringen i hyressättningssystemet gjordes parallellt med införandet av den nya Allbolagen.[62] Inför införandet av den nya lagstiftningen fanns en oro för kraftiga hyreshöjningar, som en följd av detta infördes den så kallade trappningsregeln.[63]

I Boverkets rapport från år 2017 redovisas en enkät riktad till de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen där man frågat hur man anser att hyresförhandlingarna påverkats av den nya lagstiftningen. 125 av landets totalt 270 kommunala bostadsaktiebolag har besvarat frågorna. Utifrån denna enkät konstateras: ”Mycket tyder på att lagändringen 2011 inte haft så stor inverkan vare sig när det gäller hur hyresförhandlingarnas bedrivs eller vilka hyror som etablerats. Om det i samband med lagändringen fanns farhågor eller förväntningar om att hyrorna skulle stiga kraftigt, kan det konstateras att dessa förväntningar inte infriats så här långt. Det går överhuvudtaget inte att se att det nya regelverket skulle ha påverkat den allmänna hyresutvecklingen i någon nämnvärd riktning. Det kan konstateras att senaste åren så har hyrorna genomsnittligt sjunkit realt sett.”[64]

Det finns dock exempel på allmännyttor som har känt sig tvingade att höja hyrorna efter 2011, vilket Marin Grander påpekar i antologin ”Nyttan med allmännyttan”[65] och citerar en ekonomichef som ett exempel: ”Vi har av tradition i princip förhandlat hyrorna på nollresultat och om vi nu pratar om när den nya lagstiftningen kom, så insåg vi ju tillsammans med ägaren att vi måste ha någon form av avkastningskrav och att då gå från noll till ett rimligt avkastningskrav över 1 år skulle ju innebära en orimlig hyreshöjning så då fasade vi upp den. (IP40, ekonomichef) ”

61 Boverket: Rapport 2017:29 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag - utvärdering av tillämpningen av gällande lagstiftning

62 Prop. 2009/10:185, s 2

63 Trappningsregeln är en skyddsregel som ska hindra att hyresgäster får hyreshöjningar som i praktiken tvingar dem att flytta. Regeln ska samtidigt inte motverka att välmotiverade hyresanpassningar kan genomföras inom rimlig tid. Den innebär att en väsentlig hyreshöjning (normalt mer än tio procent) kan delas upp i etapper.

64 Boverket: Rapport 2017:29, s 87

65 Martin Grander är doktorand vid Malmö Universitet. Grander i Salonen (red) Nyttan med allmännyttan, s 193, Stockholm, 2015

När det gäller relationen mellan de hyresförhandlade parterna heter det i Boverkets rapport: ”… det inte går att komma ifrån att oenigheten mellan hyresmarknadens parter verkar ha sin grund i otydligheten för vad som ska vara styrande för nivåhöjningarna i hyresförhandlingarna”.[66]

Boverket konstaterar också att antalet ärenden – vad gäller tvist om hyressättning – i hyresnämnderna under vissa år ökat påtagligt. Myndigheten hävdar att dessa toppar i ärendetillströmningen kan knytas till den förändrade lagstiftningen. Boverket noterar också att det finns ett avgörande av Svea hovrätt av prejudicerande karaktär som rör ortsbegreppet i hyreslagstiftningen. Tidigare ansågs ort oftast vara liktydigt med kommun men i och med avgörandet är kommungränsen inte längre avgörande.

Trots att allmännyttan inte längre har en hyresnormerande roll anser en klar majoritet av de i Boverkets undersökning tillfrågade företrädarna för de kommunala bostadsbolagen att allmännyttan i praktiken har kvar en hyresnormerande roll. Det beror i hög grad på att allmännyttan oftast är den klart största aktören på orten. Samtidigt framkommer att de privata aktörerna börjat ta en större roll i hyresförhandlingarna och att det ibland är så att privata fastighetsägare är först med att sluta förhandlingsöverenskommelser. I samband med prövningar i hyresnämnden åberopas även de privata fastighetsägarnas hyror som jämförelsematerial.

Den kritik mot rådande system som kommer till uttryck i Boverkets enkätsvar kan sammanfattas på följande sätt:

- På frågan om de anser att hyresförhandlingssystemet och bruksvärdessystemet fungerar på ett tillfredsställande sätt har ett stort antal av de företag som besvarat frågan negativt gett uttryck för att parterna inte är jämställda i förhandlingen. Man pekar på det faktum att Hyresgästföreningen inte behöver gå med på en förhandlingslösning innebärande en annan hyreshöjning än den som motparten bestämt sig för från början. Med andra ord upplever man att motparten har, som man uttrycker det, ett slags ”veto” i förhandlingarna, vilket motparten också anses utnyttja.
- Ett stort antal av de negativt svarande uttrycker att deras lokala förhandlingsmotpart har ett alltför begränsat mandat att förhandla utifrån lokala förutsättningar. Den lokala hyresgästföreningens ingång i hyresförhandlingarna anses vara alltför oflexibel och styrd uppifrån, vilket gör det svårt

66 Boverket: Rapport 2017:29, s 9

att få till förhandlingslösningar som återspeglar de lokala förutsättningarna.

- Flera respondenter understryker att parterna har olikartade uppfattningar angående vad förhandlingarna ska baseras på. Man är till exempel inte överens om man ska förhandla utifrån bruksvärde eller företagens kostnader. Man lyfter fram att Hyresgästföreningen tillämpar bruksvärdessystemet på ett förlegat sätt som inte är förenligt med det nya regelverket.
- Flera respondenter poängterar att Hyresgästföreningens tidshorisont inte är synkroniserad med den man själv har. Man menar att motpartens tydliga fokus på att hålla nere hyreshöjningarna i närtid är uttryck för en alltför kort tidshorisont, och att motparten därför inte tar ett långsiktigt ansvar för verksamheten.

Sammanfattningsvis har Boverket konstaterat följande angående hyressättningssystemet:

- Parterna verkar stå långt ifrån varandra i synen på vad förhandlingarna ska grunda sig på. Oenigheten återspeglar avsaknaden av ett tydligt regelverk på området.
- Representanter för fastighetsägarsidan, inklusive många av de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen, ger uttryck för att förhandlingarna inte är jämställda, utan att systemet i praktiken ger Hyresgästföreningen alltför stor makt i förhandlingarna. Problematiken förefaller delvis hänga samman med avsaknaden av ett tillfredsställande tvistlösningsförfarande.
- Det förefaller finnas en asymmetri i parternas tidshorisont, vilket kan sammanhänga med att parterna har olika uppdrag och därmed inte helt samstämmiga målfunktioner. Parternas dåligt synkroniserade tidshorisonter är troligen ett problem när det gäller att nå överenskommelser som gagnar såväl nuvarande som framtida hyresgästers intressen, liksom hyresrättens långsiktiga fortlevnad. Flera av de kommunala bostadsaktiebolagen har också lyft detta som ett problem.

Det är bör noteras att i Boverkets utvärdering finns inga intervjuer eller kommentarer från Hyresgästföreningens sida redovisade.

De allmännyttiga företagens branschorganisation SABO har gjort en egen utvärdering av allbolagen och förändringar i hyreslagen (Juni 2016) där det heter att: ”Uppföljningen visar att konsekvenserna av allbolagen för SABOs medlemsbolag inte varit så omfattande som vissa befarat. De privata fastighetsägarnas förhoppningar om högre hyror har inte uppnåtts. Hyresgästföreningens farhågor om kraftiga hyreshöjningar och stor påverkan på bruksvärdessystemet har inte besannats. Den senaste förhandlingsomgången har dock varit mer konfliktbetonad än tidigare år. Fler förhandlingar har strandat både på den privata och den allmännyttiga sidan.”[67]

Någon formell utvärdering av förhandlingssystemet efter den nya lagen trädde ikraft 2011 har inte redovisats av Hyresgästföreningen.

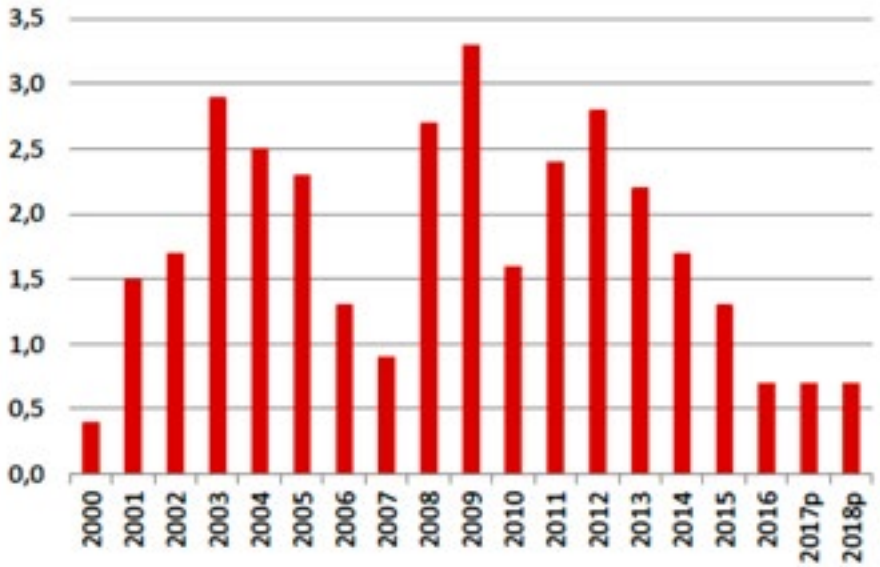
5.4 Hyresutvecklingen under senare år

I följande avsnitt redovisas hyresutvecklingen under senare år i relation till BNP, inflation och disponibel inkomstutveckling. Syftet är bland annat att klargöra om hyresförhandlingarna har gett täckning för kostnadsutvecklingen som fastighetsägaren haft. Vidare illustreras om det går att se något trendbrott efter 2011 års lagstiftning.

Dessa aspekter är av väsentlig betydelse om man seriöst ska kunna svara på frågan hur hyresförhandlingssystemet fungerar.

67 SABO: Uppföljning av Allbolagen och förändringar i hyreslagen - Delstudie till framtidsprogrammet Allmännyttan mot år 2030, Stockholm, juni 2016.

Figur 22. Nominell hyresförändring (årlig procentuell förändring), riket totalt[68]



Källa: Boverket 2017 samt SCB och Hyresgästföreningen

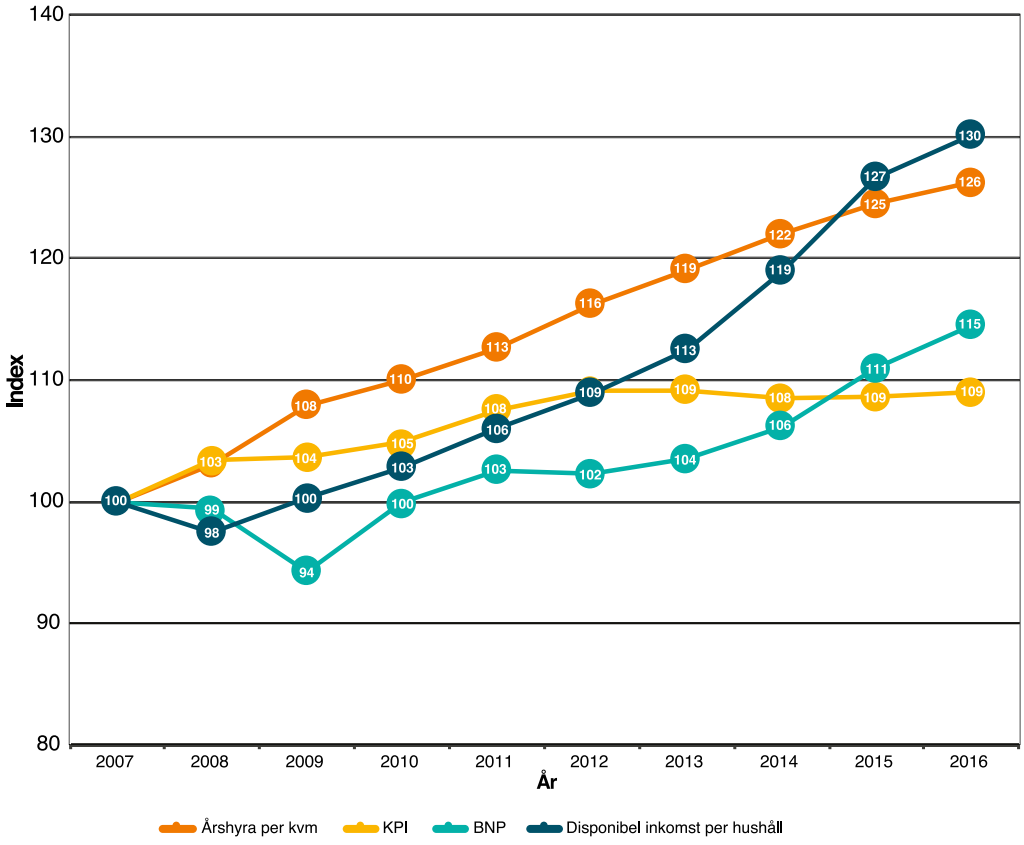
Som framgår av figur 22 har det varit en ganska ojämn hyresutveckling, både i nominella och i reala (inflationen borträknad) termer. Delvis kan det bero på att det har varit svårt i tider av finanskris och internationell oro att förutsäga ränte- och inflationsutveckling. Men vi kan också notera att trenden under senare år varit fallande nominell hyresökningstakt.

Inflationen mätt som konsumentprisindex (KPI) har under åren 2000 till 2017 ökat med 23,5 procent, eller i snitt med 1,4 procent per år. Den allmänna prisnivån säger dock ganska lite om den kostnadsutveckling som fastighetsägarna haft. För att utröna detta samband bad vi Industrifakta ta fram ett index[69] på hur den genomsnittliga hyresökningen varit per kvm och hur kostnaderna för förvaltning av fastigheter utvecklats. Vi valde att gå tio år tillbaka tiden och utgå från så allmänt vedertagen statistik som möjligt. Underlaget är hämtat från SCB, de s.k. Nils Holgersson-undersökningarna samt fastighetsrelaterad statistik från Aaeron AB. För att mer definitiva slutsatser ska kunna dras måste detta index ytterligare analyseras och kvalitetssäkras.

68 Måttet som används är årliga hyresförändringar. Hyreshöjningar på grund av standardhöjande renoveringar är ej medräknande i detta diagram. Åren 2017 och 2018 är en prognos gjord av Boverket.

69 Indexet är uppbyggt med SCB:s statistik över hyresnivåerna och avser januari månads hyra fram till 2015, fr o m 2016 är det årsmedelhyra som gäller. I SCB:s ny årshyra ingår de årliga hyresförändringarna i befintlig bestånd, nyproduktion och hyresförändringar kopplat till större renoveringsåtgärder. Siffrorna från Nils Holgersson-undersökningen är ett medel av alla kommuners kostnader för vatten och avlopp, avfall samt energi. Räntekostnaderna är ett medel av de allmännyttiga bostadsbolagens räntekostnader per kvm, baserat på statistik inhämtat av Hyresgästföreningen. Avskrivningarna bygger också på statistik som Hyresgästföreningen inhämtat från de kommunala bostadsbolagen samt fyra större privata bostadsbolag. Därutöver har Aereon AB:s (tidigare REPAB) sammanställda statistik över olika fastighetsrelaterade kostnader använts. Dessa kostnader avser administration, städning, löner och underhåll.

Figur 23. Hyresutvecklingen, KPI, BNP och disponibel inkomståren 2007–2016



Källa: Industrifakta 2018[70]

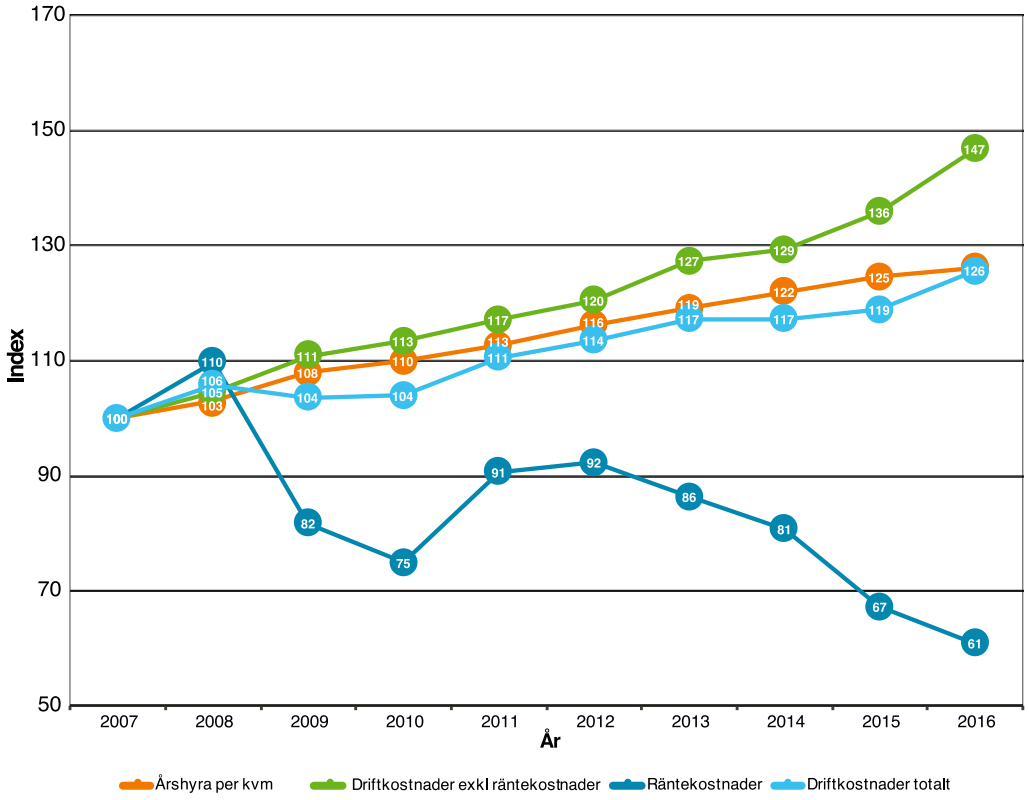
Figur 23 visar att hyresutvecklingen (orange linje) under de uppmätta åren har varit betydligt snabbare än den generella prisutvecklingen mätt som KPI (gul linje) och BNP (grön linje). Mellan åren 2007 och 2016 har hyrorna stigit med 26 procent medan KPI stigit med nio procent. Sedan nya hyreslagen trädde i kraft år 2011 har hyrorna stigit med 13 procent, KPI med en procent och BNP med tolv procent. Den disponibla inkomsten har dock ökat snabbare (blå linje), än hyrorna sedan år 2006, sammanlagt med 30 procent. Det ska noteras att i hyresstatistiken har SCB:s ny årshyra använts där hyror från nyproduktion och hyresförändringar vid renovering ingår.

Slutsatsen, så här långt, är att hyrorna stigit snabbare än den generella prisutvecklingen, men i en jämförelse med disponibel inkomst så har hyrorna stigit långsammare. Genomsnittshushållet som har haft en genomsnittlig utveckling av sin inkomst efter skatt plus bidrag har alltså fått en bättre förmåga att betala den stigande hyran. Sedan kan det finnas stora avvikelser inom hyreskollektivet både avseende inkomstutveckling och hyresförhållande. Vad vi inte ser här är om ökningen av disponibelinkomsten avseende de som bor i hyresrätt avviker från den generella bilden. Vad vi vet från andra studier är dock att hushållen som bor i hyresrätt har lägre inkomst jämfört med dem som bor i bostadsrätt och småhus. Se kapitel 3.2.3.

Nästa aspekt av intresse är om fastighetsägarna har fått täckning för sina kostnader.

70 Hyresnivåerna avser alla hyreslägenheter, januari månads hyra fram till 2015, fr o m 2016 är det årsmedelhyra som gäller. Uppgifterna för disponibel inkomst är baserade på SCB:s undersökningar Hushållens ekonomi (HEK) respektive Inkomster och skatter (IoS). Uppgifter baserade på HEK finns för åren 1975-2013 och uppgifter baserade på IoS från och med år 2011. I och med att ett tidsseriebrott uppstår när statistiken byter källa redovisas uppgifter parallellt för åren 2011-2013. Ytterligare information om övergången från HEK till IoS finns i Industrifaktas PM.

Figur 24. Driftkostnader i relation till årshyresförändringar, åren 2007–2016



Källa: Industrifakta 2018, Nils Holgersson-undersökningarna, Aareon AB samt ränte- och avskrivningskostnader från främst de allmännyttiga bostadsbolagen

Figur 24[71] visar att driftkostnaderna (grön linje) som avser energi, avfall, vatten, löner, städning, administration, underhållskostnader och avskrivningar (som förenklat kan antas vara kostnaden för anläggningstillgångars värdeminskning) har ökat betydligt snabbare än KPI under den uppmätta perioden. Medan dessa driftkostnader, exklusive räntekostnader, ökat med 47 procent har priserna i form av KPI ökat med nio procent, och hyrorna (orange linje) med 26 procent. Men lägger man därtill ränteutvecklingen (mörkblå linje), som minskat med 39 procent, indikerar det att hyresutvecklingen varit i paritet med de sammanlagda kostnadsökningarna för fastighetsbranschen (ljusblå linje). Möjligen kan anas att hyrorna under de senaste åren ökat i mindre omfattning än kostnadsutvecklingen. Se bl.a. figur 22 där Boverket prognosticerat hyresutvecklingen för åren 2017 och 2018.

Det är uppenbart att den goda ekonomiska utvecklingen för hushållens ekonomi under senare år gör att köpkraften ökat betydligt snabbare än hyresutvecklingen varför hyreskostnaderna sjunker för genomsnittshushållet som andel av disponibel inkomst. Samtidigt ökar dock inkomstskillnaderna vilket innebär att många av de hushåll som är i störst behov av en hyresrätt inte fått del av den goda ekonomiska utvecklingen.

Slutsatsen av detta är att hyresökningarna under den mätta perioden ser ut att vara i någorlunda paritet med kostnadsökningarna. Någon skillnad i detta avseende verkar inte ha inträffat efter år 2011 då den nya lagen infördes. Det är också uppenbart att hyresmarknaden står inför ett stort dilemma. Å ena sidan behövs en hyresutveckling som täcker fastighetsägarnas ökande driftkostnader och som skapar incitament att bygga nya hyresrätter, underhålla och renovera befintligt bestånd och utveckla hyresrätten som produkt så att den inte blir en bostadsform bara för resurssvaga. Å andra sidan måste hänsyn tas till att många människor, särskilt de som bor i hyresrätt, har små ekonomiska marginaler samt att de ekonomiska skillnaderna ökar mellan exempelvis de som har en tillsvidareanställning kontra dem som ännu

71 Driftkostnaderna utgår från de s.k. Nils Holgersson-undersökningarna vilket är ett medel av alla kommuners kostnad för energi, VA, avfall. Räntekostnaderna är ett medel av de allmännyttiga bostadsbolagens räntekostnader per kvm, baserat på statistik inhämtat av Hyresgästföreningen. Avskrivningarna bygger också på statistik som Hyresgästföreningen inhämtat från de kommunala bostadsbolagen samt fyra större privata bostadsbolag. Därutöver har Aereon AB:s sammanställda statistik över olika fastighetsrelaterade kostnader använts. Se bilaga för en utförligare redovisning. Beräkningarna behöver göras noggrannare och kvalitetssäkras ytterligare innan definitiva slutsatser kan dras. Men beräkningarna indikerar de slutsatser som dras i texten.

inte etablerat sig på arbetsmarknaden.

Det är viktigt att understryka att detta dilemma INTE enbart kan lösas av parterna på hyresmarknaden eller i hyressättningssystemet. Politiska initiativ måste tas för att hantera dessa utmaningar. Men det behövs också olika åtgärder för att blanda hyresrätter med olika hyresnivåer, och öppna för en större mångfald av olika typer av hyresrätter, helst i samma bostadsområden. Detta diskuteras utförligare i kapitel 4.

Givetvis måste även hyressättningssystemet ta hänsyn till dessa dilemman och balansera de ibland motstridiga krav som ställs på ett klokt sätt. Det måste dock betonas att dessa utmaningar och svåra avvägningar inte kan lösas utan stöd och samspel med en aktiv bostadspolitik såsom anpassade och väl avvägda bostadsbidrag, skattevillkor och andra bostadspolitiska insatser, men också en skol- och arbetsmarknadspolitik som bidrar till att människor kommer i arbete.

5.5 Gällande system för hyressättning vid bostadshyra

Utgångspunkten för hyressättning vid bostadshyra är att det råder avtalsfrihet. Det föreligger inga begränsningar i hyreslagen[72] eller i någon annan lag när det gäller på vilken nivå som hyran kan sättas vid ingående av ett hyresavtal. Två spärrar finns dock när det gäller parternas utrymme att fritt sätta hyran. Den ena vilar på avtalsrättslig grund och består i att hyresvärden kan ha ingått ett avtal med en hyresgästorganisation, en så kallad förhandlingsöverenskommelse, om att hyran ska uppgå till ett visst belopp vilket begränsar värdens handlingsfrihet. Den andra består i parternas möjlighet att efter avtalsingåendet påkalla jämkning av hyran. I det följande beskrivs hyressättningssystemet närmare och på vilket sätt avtalsfriheten är begränsad.

5.5.1 Formerna för hyresförhandling

I enlighet med allmänna avtalsrättsliga principer utgår hyreslagen från att hyresgäst och hyresvärd själva ska förhandla hyran och övriga villkor i hyresavtalet. Beroende på hur många lägenheter en hyresvärd har i sitt bestånd kan detta medföra ett relativt omfattande och tidskrävande arbete eftersom förhandlingar ska föras med varje enskild hyresgäst för sig. Genom hyresförhandlingslagen tillhandahålls ett system för effektivisering av förhandlingarna innebärande att hyresvärden ges möjlighet att möta endast en motpart i förhandlingar rörande ett helt hus eller ett större bestånd. Det sker genom att hyresvärden, eller organisation av hyresvärdar, ingår avtal med en hyresgästorganisation om att hyresvillkoren ska förhandlas mellan dessa parter i stället för med varje enskild hyresgäst. Avtalet benämns *förhandlingsordning* och reglerar alltså parternas skyldigheter att förhandla med varandra. En förhandlingsordning vilar som huvudregel på avtalsrättslig grund, men kan också meddelas av hyresnämnd.

Parternas förhandlingsresultat avseende hyresvillkoren benämns *förhandlingsöverenskommelse*. För att en förhandlingsöverenskommelse ska flyta in i ett enskilt hyresavtal och binda hyresgästen måste hyresavtalet innehålla en *förhandlingsklausul* vilken hänvisar till aktuell förhandlingsordning. En förhandlingsklausul har också den rättsliga effekten att hyresgästen överlåter sin förhandlingsrätt till berörd hyresgästorganisation. En hyresgäst kan avstå från att ha en förhandlingsklausul och förhandlar i så fall hyran själv.

Förhandlingssystemet innebär som nämnts en effektivitetsfördel för hyresvärden men innebär fördelar också för hyresgästerna. Hyresgästorganisationerna utgör en starkare förhandlingsmotpart än en enskild hyresgäst. En organisation som sådan är också en mer slagkraftig motpart vilket möjliggör större inflytande. Hyresförhandlingssystemet har stora likheter med systemet på arbetsmarknaden. På bostadshyresmarknaden saknas dock tillgång till sanktioner av den typ som förekommer på arbetsmarknaden.

Hyresförhandlingssystemet tillhandahåller endast former för hur förhandlingar ska föras. Inga regler finns för hur hyran eller en hyreshöjning ska beräknas eller till vilket högsta belopp en hyra får uppgå. När parterna har enats i en förhandlingsöverenskommelse är de därmed bundna att följa överenskommelsen under den angivna löptiden. Debiteras hyra i strid med överenskommelsen utgör det ett avtalsbrott. Att parterna är bundna vid sin förhandlingsöverenskommelse följer av allmänna regler om avtalsbundenhet och är därför inte en speciell rättsföljd av hyresförhandlingssystemet; avtal ska helt enkelt hållas.

En för hyresförhandlingssystemet särskild effekt är att hyresvärden måste följa förhandlingsöverenskommelsen i förhållande till ny hyresgäst. I så måtto är inte hyresvärden längre fri att sätta hyran till vilket belopp som helst. Begränsningen vilar på avtalsrättslig grund eftersom värden genom förhandlingsöverenskommelsen åtagit sig att följa avtalet i förhållande till såväl gamla som nya hyresgäster i de lägenheter som förhandlingsordningen rör.

72 Jordabalkens 12 kap.

5.5.2 Ändring och jämkning av hyra

Den andra spärren som nämndes inledningsvis handlar om systemet för ändring och jämkning. En hyresgäst som vill att hyran ska ändras kan vända sig direkt till motparten, hyresvärden, och föreslå ändring av villkoren. Ett önskemål om ändring kan framföras under löpande avtal utan att avtalet sägs upp. Vidare har varje enskild hyresgäst som på grund av en förhandlingsklausul i det egna hyresavtalet fått hyran bestämd i enlighet med förhandlingsöverenskommelse alltid rätt att begära ändring av hyran. En hyresgäst som har avsagt sig egen förhandlingsrätt är således inte helt avskuren från inflytande över villkoren i sitt hyresavtal. Om parterna tillsammans inte kan enas i någon överenskommelse har hyresgästen rätt att vända sig till hyresnämnden och ansöka om ändring av hyran. Hyresnämnden kan då tvångsvis ändra hyran genom jämkning om den inte är att betrakta som skälig. Det innebär rent faktiskt att den hyra som avtalats mellan parterna, på organisationsnivå eller mellan enskild hyresvärd och hyresgäst, kommer att frångås. Detta kan beskriva som ett ingrepp i avtalsfriheten.

Rätten att ansöka om ändring av hyran tillkommer också hyresvärden, men är värden bunden av en förhandlingsöverenskommelse förhindrar avtalsåtagandet att hyresvärden begär ändring. Hyresvärden kan så att säga inte överpröva sin egen överenskommelse. Har de årliga hyresförhandlingarna som förs inom ramen för förhandlingsordningen strandat är dock värden fri att approchera hyresgästen och förhandla hyran och därefter vända sig till hyresnämnden om parterna inte kan enas. Effekten av det är att hyresvärden kan få en hyreshöjning till stånd varvid den mellan parterna avtalade hyran alltså frångås. Jämkningsregeln är alltså hyresvärdens verktyg för att få till stånd årliga hyreshöjningar.

Utrymmet att påkalla ändring av hyran under löpande avtal är en specialregel i svensk rätt tillskapad för de särskilda förhållandena vid bostadshyra. Utanför det hyresrättsliga området gäller som huvudregel att parterna är bundna av sitt avtal. Vill endera parten få en ändring till stånd får han eller hon vänta antingen till avtalstiden löper ut eller, om det är fråga om ett tillsvidareavtal, säga upp avtalet för att sedan erbjuda förlängning på nya villkor. Det är en grundläggande princip i svensk rätt att en part inte kan förbehålla sig rätten att ensidigt ändra i ett avtal, utan avtalet ska hållas. Parterna förfogar dock tillsammans över sitt avtal och kan ändra villkoren under avtalets löptid förutsatt att de kan enas om vilka förändringar som ska göras. Uppnås inte enighet rörande en ändring, löper avtalet vidare med oförändrat innehåll. En bortre gräns för att avtalet ska följas går dock vid allmänna regler om oskälighet varvid ett avtalsvillkor kan jämkas om omständigheterna så påkallar. Kraven för att jämka ett avtal är förhållandevis högt ställda, varför det förekommer endast undantagsvis.

Hyreslagen innehåller alltså ett undantag från dessa allmänna regler. Det har motiverats av att lagstiftaren velat möjliggöra för hyresvärden att kontinuerligt höja hyran utan att säga upp hyresavtalet eftersom det innebär ett orosmoment för hyresgästen som är helt onödigt då hyresvärden sällan vill låta avtalet upphöra, utan endast få en höjning till stånd. Verktyget för hyresvärden att uppnå en ändring är den strax ovan nämnda regeln som ger parterna rätt att i första hand begära ändring av hyran på frivillig väg och i andra hand påkalla tvångsvis ändring hos hyresnämnden. Utan denna hyresrättsliga specialregel skulle hyresvärden inte kunna kräva ändring av hyran utan att säga upp hyresavtalet och hantera uppsägningen inom ramen för besittningsskyddsreglerna. I så måtto vinner hyresvärden en fördel av det hyresrättsliga regelverket som en avtalspart inte skulle ha enligt allmänna regler.

Genom att avtala om en förhandlingsordning åtar sig parterna på frivillig väg en längre gående förhandlingsskyldighet och lojalitet att söka uppnå ändring av hyran än vad som följer av hyreslagen, men också av allmänna regler. Parternas förförståelse är att det ska ske årliga höjningar av hyran, de möts i årliga förhandlingar och enas i överenskommelser om hyreshöjning. Detta skulle inte vara möjligt att åstadkomma med hyreslagens regler utan vilar alltså på förutsättningen att parterna har avtalat om en förhandlingsordning. Parterna kan själva styra över förhandlingarna. Fördelen för hyresvärden är att höjning av hyran annars alltid skulle behöva prövas i hyresnämnden antingen som tvångsvis jämkning eller som en besittningsskyddstvist.

5.5.3 Prövning av hyran och betydelsen av bruksvärdet

I sammanhanget är det relevant att belysa prövningen av hyran i hyresnämnden eftersom nämnden har en viktig roll i fastställande av hyran både vid prövning av hyran utanför en förhandlingsordning och om förhandlingarna strandar.

När en hyrestvist är föremål för hyresnämndens prövning ska hyran fastställas till ett skäligt belopp. Lagen innehåller inga beräkningsgrunder för prövningen av vad som utgör skälig hyra. Prövningen ska

enligt lagen i stället göras så att hyran i den lägenhet som är föremål för begäran om villkorsändring jämförs med hyran i en annan lägenhet. Är avvikelserna mellan hyresnivåerna för stor kan en justering av hyran i prövningslägenheten ske. Jämförelsen får inte göras med vilken lägenhet som helst. För att jämförelsen över huvud taget ska bli meningsfull behöver jämförelselägenheten i stora drag likna prövningslägenheten, det skulle annars bli fråga om att jämföra äpplen med päron.

Hyresnämnden står inte fri att avgöra vad som är en lämplig jämförelselägenhet utan lagen tillhandahåller vissa verktyg som syftar till att klargöra vilka lägenheter det är tillåtet att jämföra med. Det är lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Bruksvärdet tar sin utgångspunkt i ett antal parametrar fastställda i lag, såsom lägenheternas storlek, modernitetsgrad, planlösning och läge inom huset. Är dessa faktorer i de aktuella lägenheterna någorlunda likvärdiga är det fruktbart att jämföra hyran mellan dessa. Ytterligare en begränsning i urvalet av jämförelselägenheter är att vid prövningen ska främst sådan hyra för lägenheter beaktas som har bestämts i förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen.

Vad som är skälig hyra styrs således av vad parterna i sina förhandlingar har enats om är den hyra som ska utgå för likvärdiga lägenheter. Som framgått ovan föreligger inga lagregler och riktlinjer inom hyresförhandlingssystemet för hur hyran ska sättas utan avtalsfrihet råder. Hyresvärdens, eller organisationen av hyresvärdar, och hyresgästorganisationens överenskommelser om hyran är såtillvida normerande för hyressättningen i domstolsprövningen. Med hänvisning till att det på jämförelseområdet råder avtalsfrihet fastställs därför också skälig hyra utifrån avtalsfrihetens norm. I sammanhanget kan nämnas att hyresnämnden inledningsvis söker ena parterna om en höjning. Av det ovan sagda framgår vidare att bruksvärdet inte är ett sätt att beräkna hyra, utan enkelt uttryckt ett verktyg för att identifiera jämförbara lägenheter inför skälighetsprövningen.

Såväl hyresgäst som hyresvärd har rätt att påkalla jämkning. Därför gynnar regelverket båda parter. Ytterst är jämkningsregeln hyresvärdens verktyg att genomdriva årliga höjningar av hyran. Jämkningsregeln är egentligen den enda regeln i hyreslagen och hyresförhandlingslagen som innebär någon sorts inskränkning i avtalsfriheten eftersom jämkningen innebär att hyran kommer sättas högre eller lägre än vad parterna från början avtalat om.

Enligt allmänna regler är det möjligt att jämka ett oskäligt avtalsvillkor oavsett vilken sorts avtal det är fråga om. Regeln om jämkning av oskäliga villkor följer av avtalslagen. Kriterierna för att åstadkomma jämkning enligt avtalslagens regel är dock strängare än enligt den hyresrättsliga jämkningsregeln. Jämkningsregeln är i någon mån ett svar på den allmänna principen om att avtal ska hållas och den grundmurade principen att en part inte kan förbehålla sig rätten att ensidigt ändra i avtalet. Dessa grundförutsättningar skapar behov av att ibland ändra i ett avtal vid väsentligen ändrade förutsättningar. Utgångspunkten för hyresförhandlingssystemet och hyreslagens jämkningsregel är som framgått tvärtom att hyran ska justeras löpande, varför det hyresrättsliga systemet är mer generöst.

5.6 Kritiken mot hyressättningssystemet

Hyressättningssystemet är nu och då föremål för kritik och ifrågasättande. Nu gällande hyressättningssystem sätts ofta i kontrast till marknadshyressättning. Det brukar hävdas att bruksvärdessystemet ska avskaffas till förmån för marknadshyror eller fri hyressättning.

Redogörelsen ovan illustrerar att varken hyreslagen eller hyresförhandlingssystemet innehåller några regler avseende hyresberäkning eller någon maxnivå vilken hyran inte får överstiga. I stället råder avtalsfrihet avseende hyressättningen. Viss inskränkning av friheten ligger i möjligheten att mot ena partens vilja påkalla jämkning av hyran under löpande hyresavtal. Normerande för bedömningen av hyran är då den partsförhandlande hyran vilken sätts enligt avtalsfrihetens norm. I så måtto är det missvisande att placera rådande hyressättningssystem som ett motsattsförhållande till fri hyressättning eller marknadshyra; den fritt förhandlade hyran utgör skälighetsnormen.

Dessutom verkar utrymmet att påkalla jämkning av hyran till båda parters förmån – såväl hyresvärd som hyresgäst – och det är just denna jämkningsregel som utgör möjligheten för hyresvärden att frångå den mellan parterna satta hyran och få en årlig höjning av hyran till stånd, i det fall parterna inte kan enas om en höjning inom ramen för hyresförhandlingarna eller efter en enskild förhandlingspropå.

Vi kan därför konstatera att hyressättningen är fri i så måtto att lagen inte tillhandahåller några beräkningsgrunder, något som teoretiskt möjliggör marknadshyra. Ytterst är det en förhandlingsfråga hur hyran sätts och i samma takt som hyrorna förändras i förhandlingsöverenskommelserna kommer normen för vad som utgör skälig hyra att ändras.

Som Boverkets utvärdering av hyressättningssystemet efter lagändringen 2011 visar är de årliga hyreshöjningarna i hög grad relaterade till kostnadsökningar hos hyresvärden. De allmännyttiga bostadsbolagen är som tidigare ofta riktmärke vid förhandlingarna. När hyrorna i så hög grad styrs av fastighetsägaren kostnadsökningar lämnar systemet i själva verket utrymme för hyresnivåer som ligger både lägre och högre än vad som skulle vara fallet vid en fri marknadsprissättning av hyran. Det sistnämnda är en situation som kan uppstå på orter med många tomma lägenheter.

Effekterna av ett avskaffande av den så kallade bruksvärdesprövningen är svårbedömda. Det skulle innebära att verktyget för att identifiera jämförelselägenheter tas bort. Sannolikt skulle vägledning då hämtas i allmänna jämkningsregler såsom avtalslagens motsvarande regler, varvid resultatet angående urvalet sannolikt inte skulle skilja sig så mycket från rådande ordning. Troligen vill inte de som argumenterar för ett avskaffande av bruksvärdessystemet att den hyresrättsliga jämkningsregeln som sådan avskaffas eftersom det är just den regeln som utgör hyresvärdens verktyg för att höja hyran om parterna inte kan enas om en höjning vid sina årliga förhandlingar. Skulle däremot jämkningsregeln avskaffas hamnar fastighetsägaren i ett sämre lägre än vad som nu råder. Fastighetsägaren är då hänvisad till avtalslagens jämkningsregel enligt vilken tröskeln för att genomdriva jämkning är högre. Några årliga hyreshöjningar skulle det sannolikt inte bli fråga om. Vidare skulle processen behöva drivas i allmän domstol innebärande tidsutdräkt och troligen mindre förutsebarhet avseende vad som betraktas som oskälig hyra.

Denna redovisning visar att det juridiskt inte finns begränsningar för hur mycket hyran kan höjas eller vilken nivå den ska ligga på. Kritiker mot dagens hyressättningssystem brukar anföra att hyror i attraktiva områden kan vara lägre än vad boendekostnaden för motsvarande lägenheter i bostadsrättsform innebär, vilket leder till att köer uppstår och att lägenhetsbeståndet inte nyttjas rationellt. Vidare skapar en sådan situation starka incitament till bostadsrättsombildning. Det dessa kritiker i praktiken skjuter in sig på är den hyresnivå som historiskt uppkommit. Att avskaffa bruksvärdessystemet skulle innebära att en skälighetsprövning enligt avtalslagens allmänna regler skulle göras, alternativt skulle nya parametrar för jämförelseprövningen behöva införas.

Att i grunden byta ut nuvarande modell för hur hyror förhandlas innebär, som redovisningen ovan visar, att en omfattande juridisk översyn krävs av lagstiftningen. Men det innebär också stor osäkerhet och kanske också omställningar för hyresgäster, särskilt om det sker i en bostadsbristsituation. Ska problemen mildras och effekterna bli begränsade på kort sikt krävs långa övergångstider och olika former av övergångslösningar, vilket gör att de avsedda fördelarna kommer långt fram i tiden medan oron och de negativa effekterna diskonteras tidigt. Erfarenheter från andra länder med marknadshyror visar också att någon form av social housing blir följden av ett sådant system. Detta diskuteras närmare i kapitel 4.

5.7 Hyresförhandlingssystemet och dess utmaningar

Hyreskommissionen har enligt sitt uppdrag att se över hur hyresförhandlingssystemet fungerar, hur det kan förbättras och utvecklas. Kommissionen konstaterar efter samtal med Hyresgästföreningen, SABO och de privata fastighetsägarna och genom att studera de utvärderingar som gjorts, att de största konflikterna mellan parterna berör de årliga förhandlingarna. Konflikten handlar ofta om det underlag förhandlingar ska utgå från, hur lång tid som förhandlingarna ska ta, hur relationerna mellan parterna lokalt fungerar samt hur motsättningar ska lösas (konfliktlösningsmekanismer). Här kan vi konstatera att lagstiftaren inte gav parterna någon vägledning för förhandlingarna när allmännyttans självkostnad inte längre skulle vara hyresnormerande.

När det gäller det övergripande samhällsintresset är de stora frågorna hur vi kan producera fler hyresbostäder till rimliga priser samt hur människor med lägre inkomster utan kapital kan etablera sig på bostadsmarknaden. Även boendesegregationen är ett stort problem. Ett samhällsproblem är också om det skapas alltför starka ekonomiska incitament att sälja hyreskontrakt eller hyra ut i andrahand svart, eller att hyresrätter i områden med låg andel hyresrätter ombildas till bostadsrätter. Det är också viktigt att hyressättningssystemet bidrar till att bostadsbeståndet används så effektivt som möjligt, att det främjar nyproduktion och att investeringar i hyresbostäder är attraktivt i ett längre perspektiv. Likaså bör hyressättningssystemet främja integration, valfrihet och rörlighet på bostadsmarknaden.

För hyresgästerna är den största orosfaktorn renoveringarna av bostäder och de hyror som blir följden av dessa. Även bristen på rörlighet och möjligheten av att få ett nytt hyreskontrakt om man flyttar eller vill byta bostad av någon anledning utgör ett osäkerhetsmoment.

Det är också angeläget att alla människor inte bara har rätt till en bostad utan också rätt till trygghet och förutsägbarhet i sitt boende. För hyresrätten är besittningsskyddet fundamentalt i detta avseende, men också att det finns ett starkt konsumentskydd i form av skydd mot ockerhyror och undermålig fastighetsförvaltning. Det finns också anledning att hyror sätts så att de någorlunda motsvarar vad människor upplever är rimligt och rättvist. Marknadshyror riskerar i tider av bostadsbrist och i attraktiva lägen driva upp hyror på ett sätt som gör att besittningsrätten reella innehåll undergrävs.

För fastighetsägarna är det angeläget att få täckning för kostnadsutvecklingen och rimlig avkastning på gjorda investeringar, samt möjligheter att renovera och vidmakthålla värdet på fastigheterna. Det är också angeläget att de fastighetsägare som har långsiktiga ambitioner med sitt innehav kan erhålla tillräckligt attraktiv avkastning på sin investering. Därmed blir inte de ekonomiska incitamenten att sälja eller ombilda till bostadsrätt så starka.

Kan alla dessa utmaningar lösas i ett hyressättningssystem? Svaret är nej! Ett hyressättningssystem kan inte lösa alla samhällsproblem. Systemet bör dock verka i rätt riktning, även om det slutligen blir en avvägning mellan olika hänsyn och prioriteringar. Kommissionen vill markera att vi anser att hyressättningssystemet i första hand bör prioritera att verka för:

- Skydd mot oskäliga höjningar
- Förutsägbara hyreshöjningar
- Långsiktig förvaltningskvalitet
- Hyror som speglar människors önskemål och preferenser och därmed upplevs rättvisa och rimliga.

5.8 Förslag till nystart av hyresförhandlingarna

Hyreskommissionen konstaterar att lagstiftningen ger stor frihet för parterna – SABO, Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen - att forma förhandlingssystemet. Kommissionen bedömer också att parterna bör ta denna frihet på största allvar. Det är det smidigaste sättet för alla inblandade parter att forma hyressättningssystemet och uppnå en rimlig balans mellan de olika hänsyn som måste tas när hyror fastställes.

Om inte parterna utvecklar ett förtroendefullt samarbete och finner en samsyn om ett system som fungerar där alla respekterar spelreglerna riskerar makten över hyresförhandlingarna att glida parterna ur händerna. Ansvariga politiker kommer troligen känna sig tvungna att reglera hyressättningen, och det kan antingen leda till mer omfattande statlig reglering av hyressättningen eller en mer avreglerad marknad med friare hyressättning. Oavsett vilken inriktning förändringarna får kommer politisk turbulens och stor oro bland hyresgäster skapas. Utgången av en sådan process är svår att förutsäga. Erfarenheterna från arbetsmarknadens förhandlingssystem tyder på att statlig lagstiftning om hur hyressättningen ska gå till blir mer stelbent och mindre flexibel för förändringar på hyresmarknaden jämfört med hur ett förhandlingssystem utformat av parterna kan fungera.

Hyreskommissionen anser att det nuvarande förhandlingssystemet bör genomgå en NYSTART. Sedan 2011 då nya lagstiftningen började gälla har erfarenheter dragits som nu bör ligga till grund för denna nystart. Parterna bör, enligt kommissionen, tydliggöra denna nystart på följande sätt:

1. Tydligt ramverk. De tre parternas centralorganisationer formar ett ramverk för förhandlingarna. Ett övergripande mål bör sättas för förhandlingsverksamheten innebärande att de årliga hyresförhandlingarna ska medverka till ”*en rimlig hyresutveckling, långsiktigt god förvaltning av fastigheterna samt att bostadsbrist motverkas*”. Det innebär kostnadstäckning för de årliga kostnadshöjningarna samt incitament till hög förvaltningskvalitet och att produktion av nya hyresrätter till rimliga hyror stimuleras.

2. Maxtid för förhandlingarna. De centrala parterna bör vidare förhandla fram ett ramverk för hur förhandlingarna ska bedrivas med tidsfrister och maxtidsgräns för förhandlingarna, konfliktregler etc. Den årliga hyresförhandlingen bör ta maximalt tre månader.

3. Skiljedomsförfarande. Parterna bör tillsätta ett oberoende skiljedomsorgan som vid tvister avgör vad som är en rimlig årlig höjning utifrån det rådande läget och de övergripande målen. Parterna åtar sig att följa denna skiljedoms beslut. Denna instans bör också följa förhandlingarna, samla statistik och information om hur förhandlingssystemet fungerar för att bistå parterna i deras arbete med att vidmakthålla och utveckla förhandlingssystemet. Skiljedomsorganet bör ha ett kansli som arbetar kontinuerligt och ledamöter som inte är direkt kopplade till parterna utan står fria. Det är angeläget att ett organ av denna karaktär är väl förtrogen med vad som sker på hyresområdet.

4. Tydlig förhandlingshierarki och ekonomiska sanktioner. De konkreta förhandlingarna drivs som idag av de lokala kommunala och privata fastighetsbolagen och Hyresgästföreningen. Om de lokala parterna inte kommer överens kan de tillkalla hjälp från sina respektive centralorganisationer, och om det inte hjälper kopplas skiljedomsförfarandet in och avgör frågan. Någon form av sanktion bör som huvudregel utgå om förhandlingarna drar över utsatt tid. Det kan innebära att fastighetsägare inte kan få hyreshöjningar retroaktivt om förhandlingarna inte är klara i tid medan förhandlingsersättningen påverkas i motsvarande omfattning för Hyresgästföreningen.

5. Gemensamt kostnadsindex. Utgångspunkten för de årliga förhandlingarna bör främst vara de faktiska kostnadsförändringar som gäller på den aktuella orten för kostnader som är relaterade till fastighetsskötsel. Även makroekonomiska faktorer som BNP-utveckling, inflation och real köpkraft hos de boende bör beaktas för att hyresrätten ska kunna utvecklas som produkt i takt med ekonomins utveckling. Ett gemensamt fastighetsanknutet kostnadsindex bör tas fram av de centrala parterna som kan vara vägledande för de årliga lokala förhandlingarna. Ett sådant index kan ge värdefullt stöd för att se om hyresutvecklingen över tid är rimlig med hänsyn till de kostnader som fastighetsförvaltning innebär.

6. Premiering av goda hyresvärdar. Den årliga hyresjusteringen bör ta större hänsyn än idag till förvaltningskvalitet och ambitioner när det gäller underhåll och miljöhänsyn. Fastighetsägare som erhåller full utdelning av den hyreshöjning som bedöms vara rimlig vid de årliga förhandlingarna måste kunna dokumentera att de har för orten hög servicekvalitet, ett ambitiöst underhåll och ett bra miljöarbete. Det innebär exempelvis att fastighetsägare som inte utför mätningar av kundnöjdhet inom sitt bestånd och inte på annat sätt kan dokumentera sin servicekvalitet eller sina underhållsambitioner inte bör få samma höjning som de bolag som kan det. Vid bedömningen av underhållsambitioner bör både fastställda underhållsplaner för de närmaste åren framöver och hur de tidigare ambitionerna förverkligats ligga till grund för bedömningen. Kommunala bostadsbolag som istället för att utveckla fastighetsbeståndet väljer att dela ut vinster till sina ägare utöver vad lagstiftningen medger, ska inte få full utdelning av den hyreshöjning som bedöms vara rimlig vid de årliga förhandlingarna.[73]

7. Systematiserad hyressättning. Utöver de årliga förhandlingarna där den totala hyresjusteringen avgörs bör parterna åta sig att påskynda förhandlingarna om att införa systematiserad hyressättning i alla större kommuner. Ambitionen ska vara att ha så överskådliga och transparenta system som möjligt. Den systematiserade hyressättningen ska ha som mål att sätta ett rimligt bruksvärde på varje enskild lägenhet som speglar hyresgästens värdering av lägenheten. När enskilda hyror uppfattas avvika från normen för en hyra enligt sådana systematiska hyresmodeller ska de justeras på ett för hyresgästen rimligt sätt.

8. Presumtionshyressystemet. Presumtionshyressystemet vid nyproduktion bör tillsvidare finnas kvar. Eftersom exempelvis teknikutvecklingen går snabbt framåt bör det vara möjligt att efter överenskommelse mellan parterna göra standardhöjande åtgärder i fastigheten under den 15-årsperiod som systemet omfattar, utan att hela presumtionshyresavtalet måste sägas upp.

73 Tankemodellen bygger på följande: De kostnader som belastar fastighetsägarna på orten ökar med 1,7%. Tillväxt, sysselsättning och disponibelinkomster utvecklas väl. Förhandlingarna slutar på en uppgörelse om maximalt 2 %. För att en fastighetsägare ska kunna få full utdelning måste de dokumenterat kunna visa upp goda ambitioner på underhåll och service till sina hyresgäster. I annat fall landar höjningen på ungefär samma som kostnadsutvecklingen. För fastighetsägare som anses ha låg förvaltningskvalitet eller på annat sätt utmärker sig negativt kan hyresjusteringen bli lägre. På samma sätt görs någon form av avdrag för de kommunala bolag som delar ut mer vinst till sina ägare än vad lagstiftningen medger. Principen bör vara att i normalfallet erhålles kostnadstäckning, men också att den ambitiösa fastighetsägaren kan få ”betalt” för sina högre ambitioner.

6. REFERENSLITTERATUR

Björkdahl, Erika P: ”Hyra, arrende bostadsrätt”, Iustus Förlag AB, Uppsala 2017, upplaga 1

Björkdahl, Erika P: ”Hyra av bostad och lokal”, Iustus Förlag AB, Uppsala 2018, upplaga 2

Bergenstråhle, Sven, och Palmstierna, Peder: “Hur bor man i Stockholm”, Stockholm 2015.

Boverket: ”Attraktiva miljonprogramsområden: platskvalitet med ökad delaktighet”, rapport 2015:20, Karlskrona 2015

Boverket: ”Det svenska hyressättningssystemet”, Rapport 2014:13, Karlskrona 2014

Boverket: ”Den sociala bostadssektorn i Europa”, rapport 2016:16, Karlskrona 2016

Boverket: ”Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag - utvärdering av tillämpningen av gällande lagstiftning”, Rapport 2017:29, Karlskrona 2017 http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2017/allmannyttiga-kommunala-bostadsaktiebolag.pdf

Boverket: ”Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster”, Rapport 2017:30, Karlskrona 2017 http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2017/hyresvardars-krav-pa-blivande-hyresgaster.pdf

Boverket: ”Indikatorer nr 2 juni 2018”, Karlskrona 2018 https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2018/boverkets-indikatorer-juni-2018/

Enström Öst, Cecilia, Söderberg, Bo och Wilhelmsson, Mats: “Household Allocation and Spatial, Distribution in a Market under (‘Soft’) Rent Control”, Journal of Policy Modeling 36 (2). The Society for Policy Modeling:353–72, 2014 Https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2014.01.002

Fastighetsägarna: ”Hyresregleringen och den ekonomiska segregationen.” Stockholm 2005

Glaeser, Edward L: “Does Rent Control Reduce Segregation?” Swedish Economic Policy

Review 10:179–202, 2003

Hyresgästföreningen: ”Balanserade ekonomiska villkor – en skattereform för hyresrätten”, Gemensam rapport från Hyresgästföreningen, SABO och Fastighetsägarna, Stockholm 2017 https://www.hyresgastforeningen.se/globalassets/globalt-innehall/rapporter/balanserade-ekonomiska-villkor.pdf

Hyresgästföreningen: ”Hyresmarknaden: Analys av dagens system och framtida lösningar”. Stockholm 2016 https://www.hyresgastforeningen.se/contentassets/1adfd05c0d854e039112ada9504611bc/hyresmarknaden---anlays-av-dagens-system-och-framtida-losningar.pdf

Hyresgästföreningen: ”Rörligheten på den svenska bostadsmarknaden” Rapport av Ramböll, Linköpings Universitet och Stockholms Universitet, Stockholm https://www.hyresgastforeningen.se/contentassets/5083e124068b40138f0039affb129304/rapport-rorligheten-pa-den-svenska-bostadsmarknaden.pdf

Hyresgästföreningen: ”Hur bor man i Stockholm?” Rapport författad av Sven Bergenstråhle & Peder Palmstierna på uppdrag av Hyresgästföreningen, Stockholm 2015

Industrifakta: ”Driftkostnader, årshyra m m - Metodik för framtagande av nyckeltal”, PM juni 2018, Helsingborg 2018

Kemeny, Jim: “Corporatism and Housing Regimes”, Housing, Theory and Society, 23:1, 1-18, 2006 10.1080/14036090500375423

Lilja, E. & Pemer, M.: ”Boendesegregation – orsaker och mekanismer – En genomgång av aktuell forskning”, Bilaga 1 till Boverket (2010), Karlskrona 2010

Lind, Hans, och Hellström, Anders: “Market Rents and Economic Segregation: Evidence from a Natural Experiment.” European Journal of Housing Policy 6 (2):167–89, 2006. https://doi.org/10.1080/14616710600787718

Ljungkvist, Tore: ”Skälig hyra – en studie av bruksvärdessystemet”, Jure Förlag AB, Stockholm 2015

Regeringen: Proposition 1977/78:175 ”Förslag till hyresförhandlingslag m. m.”, Stockholm 1978

Regeringen: Proposition 2005/06:80 “Reformerad hyressättning”, Stockholm 2006

Regeringen: Proposition 2009/10:185 ”Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler”, Stockholm 2009

Regeringskansliet: Claes Stråths rapport 2016-05-11, ”Rapport om hur dagens system för hyressättning kan utvecklas”, Näringsdepartementet, Stockholm 2016 https://www.regeringen.se/rapporter/2016/05/rapport-om-hur-dagens-system-for-hyressattning-kan-utvecklas/

Regeringskansliet: Lagrådsremiss ”Fler tillval för hyresgäster”, 26 juni 2014 https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagradsremiss/2014/06/fler-tillval-for-hyresgaster/

Riksdagen: Civilutskottets betänkande 2009/10:CU24 ”Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler”, Stockholm 2010

Riksrevisionen: ”Inkomsteffekter av bruksvärdessystemet”, Rir 2017:24, Stockholm 2017

SABO och Hyresgästföreningen: ”Guide till bättre hyresförhandlingar”, Stockholm 2016 https://www.hyresgastforeningen.se/contentassets/1adfd05c0d854e039112ada9504611bc/guide-till-battre-forhandlingar.pdf

SABO, Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen: ”Att arbeta med hyressättningsmodeller – en handledning för systematisk hyressättning”, Stockholm, 2017 https://www.sabo.se/trycksaker/att-arbeta-med-hyressattningsmodeller/

SABO: ”Kommunernas bostadsförsörjningsansvar, Tillåtet statsstöd på svaga bostadsmarknader”, Stockholm 2013

SABO: ”Uppföljning av Allbolagen och förändringar i hyreslagen – Delstudie till framtidsprogrammet Allmännyttan mot år 2030”, Stockholm 2016

SABO: ”Vad skulle marknadshyror kosta Sverige? Rapport av PWC”, Stockholm 2016
https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/sabo.se/protected/Vad-skulle-marknadshyror-kosta-Sverige.pdf?X-Amz-Content-Sha256=UNSIGNED-PAYLOAD&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAJUSUSBBBJXNMHVUQ%2F20180804%2Feu-central-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20180804T105501Z&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Expires=3900&X-Amz-Signature=de99e787a3d820b03b9ab98980cafc42beff4c4d1d7769b92c53b3fe0000e6d7

Salonen, Taipo (red): ”Nyttan med allmännyttan”, Liber förlag, Stockholm 2015
En sammanfattning kan läsas på: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/sabo.se/protected/Nyttan%20med%20Allmännyttan%20sammanfattning.pdf?X-Amz-Content-Sha256=UNSIGNED-PAYLOAD&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAJUSUSBBBJXNMHVUQ%2F20180804%2Feu-central-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20180804T114943Z&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Expires=3900&X-Amz-Signature=094f5069e7d25e0e2ec424faaab51430547e8963a2da68bf0e2f3a52625a8712

SCB: ”Sveriges framtida befolkning 2018–2070”, Demografiska rapporter 2018:1, Stockholm 2018
https://www.scb.se/contentassets/b3973c6465b446a690aec868d8b67473/be0401_2018i70_br_be51br1801.pdf

SKL: ”Att främja integration och social sammanhållning - en kunskapsöversikt över verksamma åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar”, Stockholm 2012

SOU 1945:63: ”Slutbetänkande avgivet av bostadssociala utredningen, del 1, Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken. Förslag till låne- och bidragsformer”, Stockholm 1945

SOU 1966:14: ”Ny hyreslagstiftning. Betänkande avgivet av hyreslagstiftningssakkunniga”, Stockholm 1966

SOU 1981:77: ”Hyresrätt: betänkande 3, Bruksvärde, hyresprocess m.m.”, Hyresrättsutredningen, Stockholm 1981

SOU 2000:33: ”Bruksvärde, förhandling och hyra”, Stockholm 2000

SOU 2008:38 ”EU, allmännyttan och hyrorna”, Stockholm 2008

SOU 2014:1: ”Vissa bostadsbeskattningsfrågor”, Stockholm 2014

SOU 2015:58: ”EU och kommunernas bostadspolitik”, Stockholm 2015
http://www.regeringen.se/49cb4e/contentassets/aaad0771738a46388bb1e61696f27a5b/eu-och-kommunernas-bostadspolitik--del-1-av-3-kap-7-bilaga-1-sou-201558

SOU 2017:26: ”Delningsekonomi på användarnas villkor”, Stockholm 2017
http://www.regeringen.se/495f62/contentassets/82aabf7f731c4e18aaee3b8dc3621063/delningsekonomi--pa-anvandarnas-villkor-sou-201726

SOU 2017:33: ”Stärkt ställning för hyresgäster”, Stockholm 2017
https://www.regeringen.se/498cdb/contentassets/1252fb05545e4c5590b1314152ae16ca/starkt-stallning-for-hyresgaster-sou-201733

SOU 2017:65: ”Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra”, Stockholm 2017
http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2017/07/SOU-2017_65_webb.pdf

Svenskt Näringsliv: ”Hyressättningen och bostadsmarknaden”, Stockholm 2015
https://www.svensktnaringsliv.se/migration_catalog/Rapporter_och_opinionsmaterial/Rapporter/bostadsrapporten-pdf_633236.html/BINARY/Bostadsrapporten.pdf

Sveriges Byggindustrier: ”Byggandets klimatpåverkan. Slutredovisning av SBUF-projekt 13090”, Stockholm 2016
http://vpp.sbuf.se/Public/Documents/ProjectDocuments/43ff99ad-6e52-4a59-83a7-7ed60c490692/FinalReport/SBUF%2013090%20Sammanfattning%20Byggandets%20klimatp%C3%A5verkan%20-%20flerbostadshus%20med%20stomme%20av%20massivt%20tr%C3%A4.pdf

Sørvoll, Jardar & Bengtsson, Bo: “The Pyrrhic victory of civil society housing? Co-operative housing in Sweden and Norway”, International Journal of Housing Policy. 18. 1-19, 2016 10.1080/14616718.2016.1162078

Sandelin, Bo och Södersten, Bo: ”Betalt för att bo: värdestegring och kapitalvinster på bostadsmarknaden”, Rabén & Sjögren, Stockholm 1978

UNECE (United Nations Economic Commision for Europe): Social Housing in the UNECE-region. Models, Trends and Challenges, rapport, 2015

Åsberg, J: ”En radikal och progressiv stadspolitik – en provisorisk utopi”, Arena Idé – Ny tid/Rapport 1, Arenagruppen, Stockholm 2010

Älvstranden Utveckling: ”Socialt blandat boende Frihamnen Göteborg”, PM 2016-10-26, Göteborg 2016
http://alvstranden.com/wp-content/uploads/2016/12/Svar-på-SBB-till-Riksdagen-7-nov.pdf

7. BILAGA – DIREKTIVEN

Den svenska modellen på bostadshyresmarknaden

Hyresrättens roll och utveckling
– Ur Hyresgästens, Hyresvärdens och Samhällets perspektiv

Beslut

Hyresgästföreningen tillsätter en oberoende kommission – Hyreskommissionen – som ska bidra med fakta och utveckling av den svenska modellen på bostadshyresmarknaden. Kommissionen ska bestå av ledamöter med bred kompetens inom skilda berörda sektorer och ledas av Stefan Attefall, f.d. bostadsminister.

Bakgrund

Den svenska modellen på bostadshyresmarknaden handlar om att balansera olika intressen hos fastighetsägare, hyresgäster och samhälle. Systemet med förhandlade hyror har verkat och fungerat i över femtio år under skilda ekonomiska och bostadspolitiska förutsättningar.

Bruksvärdesystemet som infördes 1969 tillsammans med förhandlingssystemet är ett system som lever mellan marknad och reglering. Där det i princip råder fri avtalsfrihet mellan hyresvärd och hyresgäst men där det finns en spärr mot oskälig hyra. Hyressättningen sker utan statlig eller kommunal inblandning där hyran och bruksvärdet ska återspegla hyresgästernas allmänna värderingar.

Modellen förutsätter en hyressättning som är långsiktig, transparent och förutsägbar för såväl hyresgäster som hyresvärdar. Modellen motverkar hyresinflation vid bostadsbrist och är en garant för att hyresgästerna har ett starkt besittningsskydd. Samtidigt som den ger stabilitet och god lönsamhet för fastighetsägare.

Vi kan konstatera att det i bostadsbristens Sverige pågår en debatt om dagens hyresförhandlingssystem. En debatt som ibland bygger på missförstånd och felaktiga förväntningar på vad ett förhandlingssystem kan och ska åstadkomma.

Hyresgästföreningen tror på modellen med förhandlade hyror men inser samtidigt att systemet är i behov av utveckling. Sedan 2016 pågår därför ett omfattande utvecklingsarbete med att utveckla och effektivisera förhandlingssystemet.

Lika viktigt är det att hyresrätten utvecklas som boendeform. Boendet i hyresrätt ska t.ex. kunna vara ett ”fullserviceboende” men också ge hyresgäster möjlighet att få ökat inflytande över sitt boende och kunna påverka hyran, dess innehåll och villkor.

Hyresrätten fyller en oerhört viktig funktion på den svenska bostadsmarknaden. Det är en flexibel boendeform med låga transaktionskostnader och av stor betydelse för kommunernas möjligheter att kunna uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar och för enskilda individers möjlighet att få en bostad utan eget kapital, men även för både tillväxt och för att skapa en dynamisk arbetsmarknad. Den svenska hyresrätten är öppen för alla, fri från depositioner, den håller hög kvalitet och det är smidigt att byta bostad.

Men det finns också stora utmaningar för hyresrätten inte minst utifrån att den i dagsläget är skattemässigt missgynnad och inte får verka under rättvisa ekonomiska villkor, vilket gör hyresrätten till det dyrare boendealternativet.

Det handlar om att skapa ett tryggt boende för hyresgästen och en stabil och långsiktigt fungerade bostadsförvaltning för hyresvärden. Hyresrätten ska vara ett boende för alla och för hela livet.

Hyresgästföreningen vill genom konstituerandet av denna oberoende hyreskommission bidra med fakta och utveckling av den svenska modellen på bostadshyresmarknaden.

Syfte

Det övergripande syftet med hyreskommissionen är att bidra till att förklara, utveckla och förädla den svenska modellen på bostadshyresmarknaden samt formulera konkreta idéer till hur hyresrätten kan utvecklas.

Kommissionens uppdrag ska utgå ske utifrån tre centrala intressentperspektiv.

Hyresgästens

Hyresvärdens

Samhällets

Där det är av central betydelse att alla intressenters behov kan balanseras och tillgodoses.

Uppdraget

Kommissionens uppdrag är uppdelat i två olika delar

Svenska modellen på bostadshyresmarknaden

I uppdraget ligger att förklara, utveckla och förädla förhandlingssystemet samt att formulera eventuella behov och förslag till reformering av regelverk eller dess tillämpning.

Kommissionen ska analysera hur modellen med förhandlade hyror fungerar i praktiken. Utifrån analysen ska kommissionen lägga fram förslag på hur modellen med förhandlade hyror eventuellt behöver utvecklas. Förslagen kan omfatta såväl de årliga hyresförhandlingarna, tvistlösning, de lokala hyressättningsmodellerna och hyressättning i samband med exempelvis nyproduktion och ombyggnad samt prissättning av tillval/frånval.

Hyresrättens roll och utveckling

Det andra uppdraget består i att formulera konkreta idéer om hur man kan utveckla hyresrätten som boendeform. Exempel på frågeställningar kan vara vad som ska ingå i hyran respektive inte, hur framtida underhåll ska säkerställas och finansieras. Det är viktigt att hyresboendet som tjänst utvecklas och anpassas till t.ex. olika gruppers behov och önskemål, digitalisering och delningsekonomi.

I båda uppdragen ingår att grundligt analysera kommissionens förslags betydelse ur hyresgästens, hyresvärdens och samhällets perspektiv.

Centralt för uppdraget är att förslagen ska vara av långsiktig karaktär, då hyresmarknaden måste bottna i långsiktiga spelregler. Hyran är av stor ekonomisk och social betydelse för landets närmare tre miljoner hyresgäster och därmed även för stabilitet och tillväxt i samhället.

Hyreskommissionen ska under det pågående uppdraget inhämta information och synpunkter från olika partsorganisationer, hyresvärdar, hyresgäster samt myndigheter. Exempelvis genom att anordna seminarier eller hearings av olika slag, eller på annat sätt knyta expertis till sig som behövs för att kunna fullgöra uppdraget.

KOMMISSIONÄRER

Hyreskommissionens deltagare representerar en blandning av kompetens från forskning, politik, kommunal och privat fastighetsförvaltning.

Stefan Attefall, Ordförande fd Statsråd
Nina Lundström, L Riksdagsledamot
Martin Grander, Doktorand Malmö Högskola
Adam Cocozza, VD Botrygg
Sven Renström, VD Olov Lindgren
Erika P Björkdahl, Docent civilrätt Uppsala universitet
Chris Österlund, VD Botkyrkabyggen

Sekretariat Hyresgästföreningen

Margareta Björkvald, utredare
Monica Fundin Pourshahidi, utredare
Marcus Jonsson, ansvarig extern kommunikation
Linnea Blomberg, ansvarig intern kommunikation

Layout: Bild & Bokstav AB Tryck: Dixa AB August 2018

hyreskommissionen.se

Rapporten kan beställas från
Hyresgästföreningen
Box 7514
103 92 Stockholm
Tfn 0771-443 443
e-post: info@hyresgastforeningen.se

HYRESKOMMISSIONEN