

Friare hyressättning – ett nytt system för hyressättning löser bostadskrisen



BYGGFÖRETAGEN

I februari 2020 bytte Sveriges Byggindustrier namn till Byggföretagen för att ge en tydligare bild över bredden hos våra medlemsföretag.

Denna publikation togs fram före namnbytet och innehåller referenser till vårt tidigare namn.

Åsikterna som förs fram och slutsatserna som dras delas av Byggföretagen.

**Byggföretagen –
Vi bygger Sverige hållbart.**

© Byggföretagen 2020

BYGGFÖRETAGEN

åren inte ökat i tillräcklig omfattning för att svara mot behoven.¹

Inga av de åtgärder som regeringen hittills satt in är av den typen att de på allvar åtgärdar de strukturella bristerna på bostadsmarknaden. Någon varaktig lösning på bostadsmarknadens långsiktiga behov har därmed ännu inte presenterats.

Tyvärr läggs det däremot fortfarande allt för mycket tid på att diskutera konsekvenserna av en dysfunktionell bostadsmarknad, i stället för att diskutera varför bostadsmarknaden inte fungerar. Vi lägger till exempel mycket mer tid på att diskutera hur vi bör hantera bostadsköerna, än på att diskutera varför vi har bostadsköer. I stället för att diskutera varför hyresrätter ombildas till bostadsrätter, diskuterar vi hur man ska kunna stoppa ombildningarna. Vi fokuserar mer på hur vi ska komma åt svarthandeln med hyreskontrakt, än på att diskutera varför vi har svarthandel och vi lägger mycket mer tid på att diskutera hur vi ska få igång byggandet av hyresrättsbostäder, än på att fråga oss varför affärsdrivande företag inte bygger, trots att efterfrågan är stor.

Prissättningen av hyresbostadsbeståndet är huvudproblemet

Det är inte i första hand prissättningen av nyproduktionen som är problemet, utan den svaga hyresutvecklingen i stora delar av beståndet. När prisskillnaden mellan erforderliga hyror i nyproduktion och hyror för likvärdiga bostäder i beståndet blir allt för stora, skapas inlåsnings effekter. Det leder till stillastående marknader och allt större svårigheter att bygga nytt i tillräckligt stora volymer, trots en i grunden stark efterfrågan.

Minskad efterfrågan på nyproducerade hyresbostäder leder självfallet till minskad bostadsproduktion. Om det inte lönar sig att bygga nytt, så kommer bostadsmarknadens aktörer heller inte att göra det, och köerna växer.

Den svaga hyresutvecklingen i hyresbostadsbeståndet leder så småningom även till svårigheter att bygga nya bostadsrätter och äganderätter, trots att prissättningen där i princip är fri. Det saknas helt enkelt tillräckliga incitament för den som kan och vill flytta, att byta från ett jämförelsevis billigt boende i beståndet, till en nyare men väsentligt dyrare bostad i nyproduktion.

Den felaktiga prissättningen av hyresrätter förklarar även varför många fastighetsägare väljer att omvandla

till bostadsrätt. Om hyresregleringen inte medger en prissättning som matchar efterfrågan, så blir ombildning och försäljning till slut enda sättet för en fastighetsägare att få ut övervärdet i sina fastigheter.

De svagaste hushållen drabbas mest

Hyresregleringen ger ett stort antal hushåll möjlighet att bo betydligt billigare i attraktiva lägen, än vad de skulle vara beredda att betala på en fri marknad. Samtidigt växer bostadsköerna, allt fler hyresrätter ombildas till bostadsrätter, svarthandel med hyreskontrakt ökar och de betalningssvaga hushållen kommer inte in på bostadsmarknaden överhuvudtaget.

Den sorgliga sanningen är att den enda marknad där vi konsekvent valt att på olika sätt försöka reglera pris... är den marknad som fungerar allra sämst. När konsekvensen av regleringen dessutom blir att de grupper i samhället som regleringen syftar till att skydda, ställs helt utanför marknaden, då har regleringen förlorat sin legitimitet och bör avskaffas.

1.2 EU, OECD OCH BOVERKET ÄR ÖVERENS

Såväl EU:s ministerråd som OECD har vid upprepade tillfällen varnat Sverige för att det finns strukturella brister i bostadsmarknadens funktionalitet och att detta på sikt äventyrar landets ekonomiska tillväxt och förmåga att tillgodose marknadens behov.

I juni 2014 antog EU:s ministerråd kommissionens landspecifika råd till Sverige och övriga medlemsstater. Två av de fyra rekommendationer som Sverige då får rör bostadsmarknaden, nämligen att dels dämpa hushållens låneökning och den privata skuldsättningen, dels att ytterligare effektivisera bostadsmarknaden genom fortsatta reformer av hyressättnings systemet, bl.a. genom att ge större avtalsfrihet åt enskilda hyresgäster och hyresvärdar.

I juli 2016 upprepar rådet sina rekommendationer vad avser bostadsmarknaden och pekar då särskilt på att den svenska bostadsmarknaden är en potentiell källa till instabilitet och att bostadspriserna fortsätter att öka, inte bara till följd av starka fundamenta, utan också på grund av bostadsmarknadens strukturella brister. Rådet påpekar särskilt att regeringen har vidtagit åtgärder, bland annat ökat offentlig finansiering av investeringar i bostadssektorn och några förenklade planprocesser. Regeringen har dock inte gjort några framsteg med att reformera hyressättnings systemet. Rådets rekommendation till Sverige är ånyo att under

¹ Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025, Rapport 2016:18, Boverket juni 2016

2016 och 2017 ta itu med hushållens ökade skuldsättning och att främja bostadsinvesteringar och effektivisera bostadsmarknaden, bland annat genom att införa större flexibilitet i hyressättningen och genom att se över utformningen av beskattningen av kapitalvinster för att underlätta bostadstransaktioner.²

OECD:s översyn av Sveriges ekonomiska förutsättningar för kommande år, är inne på samma linje. Många siffror och kurvor pekar i positiv riktning, men man uttrycker i likhet med ministerrådet samtidigt en oro över hushållens skuldsättning och bostadsmarknadens brister. OECD:s ”Key recommendations” vad avser ”Housing and household debt” är bl.a. att reformera fastighetsskattesystemet, se över möjligheterna till ökad samverkan mellan nationella och regionala myndigheter vad gäller marktillgång och fysisk planering, samt att ”Ease rental regulations to incentivise rental housing supply, mobility and better utilisation of the housing stock, while maintaining tenant protection against abuse.”³

Även Boverket har pekat på att hyresregleringen ligger bakom bostadsbristen. Redan i november 2013 publicerade verket en rapport där man pekade ut bruksvärdessystemet som orsak till det låga bostadsbyggandet. Med allt för låga hyror byggs det för lite, samtidigt som befintliga bostäder inte används effektivt, menade myndigheten då i sin rapport.⁴

Professor Bo Bengtsson, forskare i statsvetenskap vid Uppsala Universitet, har vid upprepade tillfällen i sina jämförande studier av nordisk och internationell bostadsmarknad påpekat att ”det enda inslag som är helt unikt för Sverige är den starka och institutionaliserade hyresgäströrelsen och det korporatistiska systemet för hyresförhandlingar. Någon motsvarighet till detta finns varken i Norden eller i världen i övrigt.”⁵

Jag är, i likhet med EU:s ministerråd, OECD och Boverket, fortsatt övertygad om att de ständigt återkommande problemen med låg bostadsproduktion och obalans på bostadsmarknaden i Sverige, till stor del beror på ett föråldrat, ineffektivt och korporatistiskt hyresförhandlingssystem.

Det är därför dags att avskaffa hyresregleringen på riktigt! Utveckla robusta avtalsvillkor, som tar hänsyn till berättigade krav på besittningsskydd, skäliga avtalsvillkor och skydd mot oskäligen hyreshöjningar. Fokusera på att få igång en fungerande marknad där utbud och

efterfrågan balanseras väl mot vartannat, där priset sätts efter kundernas värdering av den produkt de konsumerar och där det lönar sig att bygga nytt.

1.3 FINNS DET EN HYRESREGLERING – EN HISTORISK TILLBAKABLICK

Så snart frågan om hyresreglering kommer på tal framförs förr eller senare uppfattningen att ”vi har ingen hyresreglering, den avskaffades redan i början av 1970-talet”. Vanligtvis är det företrädare för hyresgästorganisationerna som framhåller detta och, om man avser det formella avskaffandet av lagen (1942:429) om hyresreglering m.m. (hyresregleringslagen), så är det korrekt, men i praktiken är det helt fel.

Hyresregleringslagen infördes 1942, mitt under andra världskriget, med 1917 års hyresregleringslag (1917:219) som förebild⁶. Meningen var att lagen skulle upphöra efter kriget. Så blev det inte och hyresregleringslagen levde (av främst politiska skäl) kvar till slutet av 1960-talet, då den socialdemokratiska regeringen 1967 presenterade ett första förslag till ett nytt bruksvärdessystem, som sedan drogs tillbaka⁷. Regeringen återkom året efter till riksdagen med ett nytt omarbetat förslag till bruksvärdessystem, som då antogs av riksdagen⁸. Den nya allmänna hyreslagen, HL, trädde i kraft den 1 januari 1969, och är formellt den tidpunkt då det gamla hyresregleringssystemet ersattes av ett modernare bruksvärdessystem. I praktiken kom detta dock att förändras bara några år senare, vilket jag återkommer till.

Proposition 1968:91, som låg till grund för riksdagens beslut, refererar i bilaga till den ursprungliga propositionstexten från 1967, dvs. den proposition som regeringen drog tillbaka och omarbetade. På så sätt är de ursprungliga tankarna om bruksvärdessystemets syfte och funktionalitet ändå en del av den nya lagstiftningen.⁹

Riksdagen beslutar redan 1968 att införa ett system för marknadsprissättning

Det ursprungliga syftet med bruksvärdessystemet var att efterlikna ett marknadsprissättningssystem, men med inbyggda mekanismer som skulle utgöra en spärr mot oskäligen hyror och trygga besittningsskyddet. Hyresspärren utgjordes av en regel om att hyrorna på

² Rådets rekommendation om Sveriges nationella reformprogram 2016, Bryssel den 18 maj 2016 COM (2016) final, s. 4 (7), samt s. 5, sista stycket

³ 2017 OECD Economic Survey of Sweden, 8 februari 2017

⁴ Bostadsbristen och hyressättningssystemet – ett kunskapsunderlag, Boverket november 2013

⁵ Varför så olika, Bo Bengtsson 2006 (uppdaterad 2014)

⁶ Lagen (1942:429) den 19 juni 1942 om hyresreglering m.m.

⁷ Prop. 1967:141

⁸ Prop. 1968:91

⁹ Prop. 1968:91, Bihang A

bristorter inte fick överstiga hyrorna i nyproducerade hyreslägenheter¹⁰. Mellan hyresvärden och hyresgästen skulle i övrigt avtalsfrihet råda vad avser förstagångshyran. Om hyresvärden senare begärde hyreshöjning, skulle den nya hyresnivån kunna prövas i nyinrättade hyresnämnder och senare (1975) även kunna överprövas av högre instans¹¹.

Domstolarnas prövning av om en viss hyresnivå skulle anses vara skälig skulle grunda sig på en jämförelse med hyrorna i likvärdiga lägenheter på orten, s.k. bruksvärde. Syftet med bruksvärdesprövningen var i första hand att stärka besittningsskyddet på marknader med bostadsbrist. Bruksvärdesprövningen avsåg däremot inte att påverka den allmänna hyresnivån eller att påverka hyresstrukturen på marknader i balans¹².

Jämförelsehyran skulle sökas bland de högsta hyrorna för bruksvärdesmässigt likvärdiga lägenheter på orten, enstaka topphyror undantagna. Den skulle således inte sökas bland genomsnittshyrorna, då man ansåg att detta skulle konservera hyresstrukturen och "motverka en önskvärd rörlighet i hyressättningen". Bruksvärdesystemet hade däremot inte som huvudsyfte att dämpa hyresutvecklingen, utan att trygga besittningsrätten.

Det var inte heller lagstiftarens mening att systemet, ens på marknader i obalans, påtagligt skulle inskränka parternas möjligheter att fritt komma överens om hyresnivån. Departementschefen skriver bl.a: "Detta innebär självfallet inte att normen ska sättas ur kraft så snart sådana störningar uppstår på marknaden som är ägnat att rubba förhållandet mellan tillgång och efterfrågan på lägenheter. Tvärtom bör normen vara så flexibel att de ekonomiska faktorerna ges spelrum i syfte att balansen återställs. Först när en hyresstegring kan befaras som är av en sådan storlek att den inte kan godtas från samhällssynpunkt, finns det anledning att tillämpa särskilda regler." ¹³

Hyresregleringen återinförs 1974

År 1974 överlämnade regeringen en proposition om nya riktlinjer för bostadspolitik till riksdagen¹⁴.

Propositionen innehöll bland annat förslag på att de kommunägda bostadsföretagens hyror skulle utgöra norm vid hyresnämndernas prövning av skälig hyra

samt förslag på införandet av ett nytt s.k. påtaglighetsrekvisit.

1974 års reform har i den bostadspolitiska debatten i allmänhet setts som en avgörande kursändring och ett brott mot bruksvärdesystemets ursprungliga intentioner. I propositionen hävdades däremot att så inte var fallet. Regeländringen beskrevs i stället som ett förtydligande av de ursprungliga bruksvärdesreglerna, vilket departementschefen motiverade på följande sätt. "Någon mer genomgripande ändring i bruksvärdesreglerna behöver därför inte företas nu. Däremot finns behov av vissa jämkningar i regelsystemet i syfte att skapa ytterligare garantier för att bruksvärdesystemet medför skäliga hyresnivåer." ¹⁵

Bruksvärdesystemet, som från början inte skulle påverka hyresnivåerna, skulle nu i stället garantera skäliga hyresnivåer genom att de kommunägda bostadsföretagen fick en hyresnormerande roll. I och med de föreslagna förändringarna i hyreslagen var det först nu den gamla Hyresregleringslagen kunde avvecklas genom lag (1974:1080) om avveckling av hyresregleringen. ¹⁶

I praktiken innebär detta att det "avskaffande" av hyresregleringen 1974, som Hyresgästföreningen så ofta refererar till, snarare var ett återinförande av den hyresreglering som riksdagen avsåg att avskaffa i och med 1968 års lagstiftning. För den som orkar fördjupa sig i regeringens och riksdagens fortsatta vankelmod vad avser hyresregleringens påstådda avveckling, finns det buntvis med propositioner och lagändringar som tillkommit därefter att studera. Faktum kvarstår dock att hyresregleringen aldrig avvecklats och den är därmed är den enda kristidsreglering som fortfarande är i aktivt bruk efter mer än 70 år av fred i landet.

¹⁰ Prop. 1968:91 s. 55, samt i Bihang A s. 189 f

¹¹ Prop. 1974:151, Bostadsdomstolen

¹² Skälig hyra – en studie av bruksvärdesystemet, 2015, Tore Ljungkvist, Juridiska fakulteten, Stockholms Universitet och Jure förlag

¹³ Prop. 1968:91, Bihang A s. 52

¹⁴ Prop. 1974:150, angående riktlinjer för bostadspolitik m.m.

¹⁵ Prop. 1974:150 s.470 samt Skälig hyra – en studie av bruksvärdesystemet, 2015, Tore Ljungkvist, Juridiska fakulteten, Stockholms Universitet, ISBN: 978-91-7223-613-4, s. 20

¹⁶ Prop. 1974:150

Hyresförhandlingslagen införs 1978

För att ytterligare stärka hyresgästernas ställning i hyresförhandlingarna och slå vakt om det kollektiva förhandlingssystemet och hyresgästföreningens roll vid förhandlingsborden, infördes 1978 den nya Hyresförhandlingslagen (1978:304).¹⁷

Hyresförhandlingslagen ger hyresmarknadens parter möjlighet att teckna avtal om förhandlingsordning gällande ett eller flera planerade, påbörjade eller befintliga hus. Möjligheten att teckna avtal om förhandlingsordning är i grunden frivilligt och det går även att avtala att överenskommelsen inte ska gälla vissa lägenheter. Även överenskommelser om att hyran ska innehålla en skälig ersättning för hyresgästföreningens arbete, är i grunden frivilligt enligt lagen.

Bestämmelserna i lagen reglerar inte heller vem eller vilka som ska företräda parterna, utan det kan vara hyresgästen och fastighetsägaren själva eller en organisation av fastighetsägare eller hyresgäster. Det har över tiden presenterats olika lagförslag om att göra delar av systemet tvingande, men än så länge är det således i princip frivilligt.

Men om systemet i grunden är frivilligt, varför är det i realiteten så att hyrorna nästan alltid bestäms genom kollektiva förhandlingar, där Hyresgästföreningen företräder hyresgästerna, vare sig dessa är med i Hyresgästföreningen eller inte?

Det som i praktiken gör systemet tvingande är att det i lagen föreskrivs att om hyresvärd efter skriftlig begäran från organisation av hyresgäster vägrar sluta avtal om förhandlingsordning för ett påbörjat eller befintligt hus, har organisationen rätt att få frågan om förhandlingsordning prövad av hyresnämnden. Hyresvärden har visserligen samma rätt om en organisation av hyresgäster vägrar att efter skriftlig begäran från hyresvärden sluta avtal om förhandlingsordning, men det är av mindre betydelse i sammanhanget.¹⁸

Vid hyresnämndens prövning av tvist som avser begäran om förhandlingsordning ska den klagande parten enligt hyresförhandlingslagen ha rätt till förhandlingsordning, om det med hänsyn till organisationens kvalifikationer, det antal lägenheter som förhandlingsordningen kan förväntas komma att omfatta och omständigheterna i övrigt, kan anses skäligt mot hyresvärden respektive hyresgästorganisationen att den begärda förhandlingsordningen ska gälla.

I praktiken innebär detta att förhandlingsordning alltid skrivs om Hyresgästföreningen begär detta och att samtliga hyresgäster omfattas av förhandlingarna. Det

händer att fastighetsägare, för att få ett bättre förhandlingsläge, säger upp eller hotar med att säga upp avtalet om förhandlingsordningen (och därmed avtalet om förhandlingsersättning), men det blir bara ett slag i luften, eftersom hyresnämnden vid en prövning enligt hyresförhandlingslagens bestämmelser då kan konstatera att förhandlingsordning praktiskt taget alltid ska tecknas, om Hyresgästföreningen begär det.

Inte heller den ”nya” lagstiftningen från 2011 innebär något nytt

Från och med den 1 januari 2011 tillämpas den nya lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.¹⁹

Trots att bestämmelserna i lagen grundar sig på en proposition med det lovande namnet ”Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyres-sättningsregler”, innebär lagen inte någon påtaglig uppluckring av hyresregleringssystemet, vilket ofta hävdats. Det enda ”nya” i lagstiftningen, utöver bestämmelserna om att kommunalt ägda bostadsaktiebolag ska arbeta enligt affärsmässiga principer, är i princip en smärre ändring i Hyreslagen.²⁰

Enligt de nya bestämmelserna i Hyreslagen ska Hyresnämnden, vid sin bedömning av om en hyra ska anses skälig, inte bara jämföra med förhandlade hyror i allmännyttans bestånd, utan även i det privata beståndet. I praktiken har detta visat sig helt sakna betydelse för Hyresgästföreningens agerande i samband med de årliga hyresförhandlingarna. Någon hänsyn till kraven på affärsmässighet eller marknadsmässig avkastning har inte påverkat Hyresgästföreningens grundläggande felsyn, att hyresförhandlingarna i första hand ska avse vilka kostnader bolagen har och på vilket sätt detta ska påverka uttaget av hyror.

En märklig konsekvens av de nya bestämmelserna blir därmed att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen enligt lag är ålagda att bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer och ge en marknadsmässig avkastning, utan att själva råda över det pris som sätts på de tjänster man tillhandahåller. En ordning som aldrig hade accepterats i någon annan affärsdrivande verksamhet.

1.4 BOKRISKOMMITTÉN

Bokriskommittén tillsattes i september 2013 av fastighetsägarna Sverige samt Handelskamrarna i Stockholm, Västsverige och Sydsverige. Uppgiften var att komma med konkreta förslag till hur – inte om

¹⁷ Prop. 1977/78:175

¹⁸ 9–12 §§ Hyresförhandlingslagen (1978:304)

¹⁹ Prop. 2009/10:185

²⁰ 12 kap. 55 och 55e §§, Jordabalken (1970:994)

utan hur – den svenska bostadsmarknaden ska reformeras för att fungera bättre.

Bokriskommittén överlämnade sin slutrapport den 12 juni 2014 och konstaterade då bl.a. att krisen på bostadsmarknaden är djup – men går att övervinna. Bokriskommittén menar att om kommitténs förslag genomförs skulle det leda till att 10.000 fler bostäder byggs per år, att tiotusentals nya jobb skapas och tillväxten ökar, att bostadsköerna krymper, den svarta marknaden minskar, den enskilde får lättare att finna bostad och statsfinanserna stärks.²¹

Bokriskommittén menar att vägen dit går på två spår. Att ”bara” lägga förslag som ökar byggandet räcker inte. De största samhällsekonomiska problemen kommer av att rörligheten på bostadsmarknaden är för dålig och att flyttkedjorna blockeras på grund av inlåsnings effekter, vilket leder till att bostadsbeståndet utnyttjas ineffektivt. Därför måste rörligheten ökas. Att ”bara” föreslå omreglering av hyressättningen räcker inte heller. I områden med kraftig bostadsbrist skulle hyrorna riskera att drivas upp allt för snabbt och därmed förvärra situationen i redan socialt utsatta områden. Det krävs således en reformagenda som står på två ben och som både ökar rörligheten på bostadsmarknaden och stimulerar byggandet – samtidigt.

En viktig slutsats av Bokriskommitténs förslag är att en förutsättning för att reformera hyressättningssystemet utan långsiktigt negativa effekter, kräver att bostadsbyggandet först kommer igång på en sådan nivå att en avreglering av hyressättningen inte leder till momentant kraftigt höjda hyror i stora delar av beståndet. Prognoserna för såväl 2017 som 2018 tyder på att produktionsvolymerna nu närmar sig nivåer som vi inte sett sedan miljonprogrammets dagar på 1960- och 1970-talen. Förutsättningarna för att stegvis övergå till en efterfrågestyrd prissättning på hyresbostadsmarknaden, i enlighet med de ursprungliga tankarna med 1968 års bostadsreform, har således inte varit bättre sedan bruksvärdesystemet infördes 1968.

2 ÅTGÄRDSFÖRSLAG

2.1 ÄNDRA HYRESFÖRHANDLINGSLAGEN OCH HYRESLAGEN

Som jag redovisat tidigare är jag, i likhet med bl.a. EU:s ministerråd, OECD och Boverket, fortsatt övertygad om att de ständigt återkommande problemen med låg bostadsproduktion och obalans på bostadsmarknaden

i Sverige, till stor del beror på ett föråldrat, ineffektivt och korporatistiskt hyresförhandlingssystem.

Låt oss därvid en gång för alla slå fast att antingen har man en fri prissättning, eller också har man det inte, och då är priset i någon form reglerat. På hyresbostadsmarknaden har vi ingen fri prissättning, alltså har vi en hyresreglering, vare sig det handlar om förmentala förhandlingar eller centralt reglerad prissättning. Det är nu dags att avskaffa hyresregleringen, på riktigt.

En avreglering av hyressättningssystemet och en återgång till det ursprungliga syftet med hyresnämndernas bruksvärdesprövning kräver av självklara skäl en viss försiktighet och måste ske i flera steg. I det följande redovisar jag principerna för en sådan avreglering.

Hyresförhandlingslagen (1978:304)

Ett första steg mot en efterfrågestyrd prissättning på hyresbostadsmarknaden är att ändra Hyresförhandlingslagen (1978:304).

Jag menar att hyresförhandlingslagens konstruktion är huvudsälet till varför prissättningen på hyresbostadsmarknaden havererat och utgör grunden till Hyresgästföreningens allt för dominerande roll på bostadsmarknaden. Jag föreslår därför att Hyresförhandlingslagen ändras, så att ingen part ska kunna tvingas att teckna avtal om kollektiv förhandlingsordning eller ha skyldighet att för motpartens räkning uppbära förhandlingsersättning.

Fördelarna med förslaget är att det ger full frihet för fastighetsägarna att direktavisera ny hyra utan föregående förhandling, utan att för den skull ta bort möjligheten till kollektiva förhandlingar om parterna är överens om att man föredrar detta. På så sätt skapas även en mer likvärdig förhandlingsposition mellan parterna. Hyresgästföreningen vet att fastighetsägaren kan frånträda förhandlingarna om man inte tycker att man får gehör för sina förslag och några ultimatum kan inte längre ställas för att nå en uppgörelse över huvud taget.

Hyreslagen – 12 kap. Jordabalken (1970:994)

Ett andra steg mot en efterfrågestyrd prissättning på hyresbostadsmarknaden är att ändra bestämmelserna om hyra i 12 kap. Jordabalken (1970:994).

Som framgått av vad som redovisat tidigare (avsnitt 1.3) var syftet med 1968 års införande av bruksvärdesystemet att efterlikna ett marknadsprissättnings-

²¹ Bokriskommitténs rapport *En fungerande Bostadsmarknad – En reformagenda, 2014*

system och att möjliggöra en övergång till fri prissättning av hyresbostäder. Systemet hade inbyggda mekanismer som skulle utgöra en spärr mot oskäligen hyror och trygga besittningsskyddet. Hyresspärren utgjordes av en regel om att hyrorna på bostäder inte fick överstiga hyrorna i nyproducerade hyreslägenheter, men var således inget hinder mot fri prissättning för nyproduktionen i sig.

Domstolarnas prövning av om en viss hyresnivå skulle anses vara skälig skulle grunda sig på en jämförelse med hyrorna i likvärdiga lägenheter på orten, s.k. bruksvärde. Syftet med bruksvärdesprövningen var således i första hand att stärka besittningsskyddet på marknader med bostadsbrist. Bruksvärdesprövningen avsåg däremot inte att påverka den allmänna hyresnivån eller att påverka hyresstrukturen på marknader i balans.

Jämförelsehyran skulle sökas bland de högsta hyrorna för bruksvärdesmässigt likvärdiga lägenheter på orten, enstaka topphyror undantagna. Den skulle således inte sökas bland genomsnittshyrorna, då man ansåg att detta skulle konservera hyresstrukturen och ”motverka en önskvärd rörlighet i hyressättningen”. Bruksvärdesystemet hade däremot inte som huvudsyfte att dämpa hyresutvecklingen, utan att trygga besittningsrätten.

En återgång till den avtalsfrihet och stegvisa anpassning till en efterfrågestyrd prissättning av hyresbostadslägenheter som avsågs med 1968 års införande av bruksvärdesystemet, synes vara det effektivaste sättet att idag stimulera ett bostadsbyggande som motsvarar marknadens efterfrågan och skapa långsiktiga förutsättningar för en bostadsmarknad i balans.

Bestämmelserna om hyra i Jordabalken (1970:994) behöver då genomarbetas och ändras så att fri avtalsrätt om hyran gäller vid uthyrning av nyproducerade bostadslägenheter. Detsamma bör gälla när en bostadslägenhet blir ledig i ett hus som färdigställts för inflyttning under de senaste tio åren, före kontraktets tecknande. Vid nyproduktion eller ny hyresgäst vid byte, sätter fastighetsägaren den hyra man finner skälig i relation till marknadsläget (baserad på offentlig statistik för området) och hyresgästerna väljer att skriva på om man finner den skälig. På så sätt kommer bestämmelserna för uthyrning av bostadslägenheter att i huvudsak överensstämma med de avtalsprinciper för uthyrning av lokallägenheter som gäller idag.

För nya kontrakt som tecknas för bostadslägenheter i äldre hus (äldre än tio år) bör en stegvis anpassning till

en marknadsanpassad hyra ske. För att undvika allt för stora höjningar i de attraktivaste områdena bör den årliga höjningen inte överstiga en viss nivå, t.ex. 5 procentenheter över inflationen. Då bedömd marknadshyra nåtts, sker därför den årliga justeringen av hyran enbart mot index i 5-årscykler och behöver då inte aviseras i förväg.

Vart femte år bör hyresnivån åter justeras till marknadsnivå och hyresvärden måste då på nytt avisera den höjning man avser att göra, så att hyresgästerna i händelse av att de inte är nöjda, kan få höjningen prövad av Hyresnämnden (se nedan). Skulle en påtaglig sänkning av hyresnivåerna ha skett till följd av t.ex. ökat utbud, bör även hyresnivån kunna sänkas, efter prövning i Hyresnämnden.

Hyreslagens möjlighet för en hyresgäst att i efterhand vända sig till Hyresnämnden och få hyran prövad mot ett bedömt bruksvärde, bör finnas kvar, även om man skrivit på ett avtal och flyttat in. Det är då rimligt att man även har kvar Hyreslagens möjlighet att deponera den tvistiga delen av hyran hos länsstyrelsen, i avvaktan på Hyresnämndens beslut.

2.2 UPPRÄTTA EN DATABAS ÖVER MARKNADENS HYRESSÄTTNING

För att såväl hyresmarknadens parter, dvs. fastighetsägarna och hyresgästerna, som rättsinstanserna ska kunna ta ställning till om en hyra är skälig eller ej, måste informationen om hyresnivåer i olika områden och för lägenheter med olika läge, standard och utrustning vara lätt åtkomlig.

Bokriskommittén menar att det vid övergång till mer marknadsanpassade hyror är angeläget att då utveckla underlaget för hyresnämndernas prövning, i händelse av att hyresvärd och hyresgäst tvistar om hyrans storlek. Kommittén föreslår bland annat att en databas med lättillgänglig statistik om bostadsmarknaden byggs upp. Boverket bör enligt kommitténs förslag ansvara för själva databasen, medan SCB görs ansvarig för datainsamling och statistisk bearbetning. Jag delar kommitténs uppfattning, men andra lösningar är också möjliga.²²

Databasen bör innehålla uppgifter om områdes- och lägesdefinitioner, aktuella marknadshyror baserat på skillnader i standard och läge, m.m., mot vilken en bruksvärdesprövning kan göras. En stegvis övergång till mer efterfrågestyrda hyror innebär att man vid hyresnämndens prövning inte behöver slopa ”bruksvärdesprincipen” som begrepp, bara återgå till det ursprungliga syftet med bruksvärdesprövningen, dvs.

²² En fungerande bostadsmarknad – En reformagenda, Bokriskommittén 2014, s. 39

att säkerställa besittningsrätten, inte att reglera marknadens prissättning.

Databasen bör även ligga till grund för beräkning och publicering av det hyresbostadsindex som ska ligga till grund för den årliga indexuppräknings som i femårsperioder löpande reglerar marknadshyresnivåerna fördelat på geografiska och andra definierade kvalitets- och standardskillnader.

2.3 MARKNADSREGLERING INTE PRISREGLERING

Alla marknader måste regleras på olika sätt och konsumenternas intressen skyddas. Det gäller även bostadsmarknaden. Därför har hyresregleringen ett i grunden gott syfte. Det handlar om att tillvarata de svaga hushållens intressen och att värna om att alla ska få tillgång till väl utformade och ändamålsenliga bostäder. Men det är en myndighetsuppgift att reglera en marknad och inte en fråga som ska hanteras av marknadens särintressen som Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna eller SABO.

Intresseorganisationer som Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna och SABO har visserligen en viktig roll att fylla, på samma sätt som till exempel Riksbyggen, HSB och SBC företräder bostadsrättsinnehavarnas intressen och Villaägarnas Riksförbund företräder villaägarnas intressen. Men lika lite som Motormännens Riksförbund bestämmer priset på bilar bör Hyresgästföreningen eller någon annan intresseorganisation bestämma priset på hyresrätten.

Konsumentverkets, Konkurrensverkets och Boverkets framtida roll

Bostadsmarknaden bör i princip omfattas av samma konsumentlagstiftning vad avser tillhandahållandet av varor och tjänster som tillämpas på alla andra konsumentmarknader. Det innebär att skydd mot oskäliga avtalsvillkor på hyresbostadsmarknaden bör regleras i konsumentlagstiftningen och inte i särslagstiftning. På samma sätt bör frågor om avtalsbrott eller andra konsumenträttsliga frågor prövas inom ramen för civilrätten och inte i särskilda hyresdomstolar.

Bostadsmarknadens funktionalitet och förmåga att motsvara konsumenternas efterfrågan och behov bör övervakas och kontinuerligt rapporteras till regeringen av Konsumentverket, Konkurrensverket och Boverket. Uppdraget att utöva tillsyn över bostadsmarknaden och föreslå justeringar i regelverken i syfte att t.ex. stärka konkurrensen på bostadsmarknaden eller

skydda konsumenternas intressen, bör åligga myndigheterna utan att särskilda utredningsuppdrag behöver läggas.

Marknadsgemensam tvistelösning och branschråd

Det är inte rimligt att varje tvist på hyresbostadsmarknaden ska prövas i domstol eller hyresnämnd. En marknadsgemensam tvistelösning liknade de som finns på andra konsumenttjänstområden bör införas, där frågor om bl.a. bostadens standard och utrustning i relation till ingångna avtal kan prövas. Lämpligen ges ett sådant uppdrag till allmänna reklamationsnämnden, ARN. Det bör även inrättas ett branschråd med företrädare för näringsliv och myndigheter, där frågor om allmänna avtalsvillkor för branschen kan behandlas och riktlinjer utfärdas.

Hyresgästföreningarnas framtida roll

Hyresgästföreningen får idag drygt 200 miljoner kronor om året i förhandlingsersättning genom sin motpart, för att förhandla för hyresgästernas räkning, trots att endast ca 30 procent av landets hyresgäster är medlemmar i föreningen. Inget annat land i världen har ett liknande system.

De förändringar som föreslås ovan innebär att grunden för de nuvarande kollektiva hyresförhandlingarna i realiteten försvinner. Därmed faller också en stor del av hyresgästföreningarnas intäkter bort. Hyresgästföreningar har dock en viktig roll att fylla på bostadsmarknaden även i framtiden, genom att t.ex. hjälpa hyresgäster mot oseriösa hyresvärdar, bistå vid tvister mellan hyresvärdar och hyresgäster om enskilda avtalsvillkor eller genom att driva sociala projekt i utsatta områden. På direkt uppdrag av en grupp av hyresgäster kan man även i framtiden företräda dessa i samband med hyresförhandlingar, om parterna är överens om en sådan förhandlingsordning.

Hyresgästföreningarnas verksamhet bör i likhet med andra intresseorganisationers verksamhet finansieras genom avgifter som tas ut av dess medlemmar. För mer omfattande informations- eller projektinsatser bör verksamheten finansieras genom riktade insamlingar eller olika statliga eller kommunala projektstöd, i likhet med villkoren för andra organisationer som arbetar med liknande verksamhet.

3 BOSTADSSOCIALA KONSEKVENSER

3.1 FRIARE HYRESPRISÄTTNING MINSKAR BEHOVET AV RIKTADE BOSTADSSTÖD

Det vanligaste argumentet mot en friare hyressättning och marknadsanpassade hyror, är att detta per automatik innebär att betalningssvaga grupper kommer att ställas utanför marknaden och att samhällets kostnader för att hantera konsekvenserna av detta kommer att öka dramatiskt.

Hyresregleringen drabbar de svagaste hushållen mest

En märklig konsekvens av hyresregleringen är dock att de är just de grupper i samhället som hyresreglerings-systemet i grunden syftar till att skydda, som drabbas mest av att det byggs för lite bostäder. När marknaden inte producerar nya bostäder i en omfattning som kan möta behoven, är det i första hand de betalningssvaga grupperna som kommer att ha svårast att komma in på bostadsmarknaden eller att finna en ny bostad då behoven förändras. Det är även de betalningssvaga och socialt utsatta grupperna som i första hand tvingas betala oskäligt höga hyror för bostäder av dålig kvalitet, då oseriösa fastighetsägare utnyttjar bristsituationen. En systematisk underprissättning av hyresbostäder leder dessutom till långa bostadsköer och svarthandel med hyreskontrakt samt driver på ombildningen av hyresrätter till bostadsrätter.

Låt oss därför konstatera att det nuvarande systemet med kollektivt "förhandlade" hyror inte på något sätt klarat av att förse alla hushåll och samhällsgrupper med goda bostäder. Snarare har det ineffektiva utnyttjandet av det befintliga bostadsbeståndet och det kraftigt minskade byggandet av nya bostäder lett till att allt fler betalningssvaga hushåll hamnat utanför, medan betalningsstarka grupper tillåts bo betydligt billigare i attraktiva lägen, än vad som motsvaras av den faktiska betalningsviljan.

Friare hyressättning ökar rörligheten på bostadsmarknaden och stimulerar flyttkedjorna

En ökad möjlighet att ta ut ett pris i hyresbostadsbeståndet som motsvarar bostadens faktiska värde på marknaden, minskar prisskillnaden mellan bra lägen i beståndet och bra lägen i nyproduktion och därmed stimuleras en ökad rörlighet på bostadsmarknaden. Det i sin tur möjliggör ett ökat bostadsbyggande, där fler efterfrågar en ny bostad, vilket kommer att frigöra fler bostäder i beståndet. Därmed skapas fler och längre flyttkedjor och tillgången på lediga lägenheter i

beståndet ökar. På så sätt kommer på sikt många hushåll, som idag står helt utanför bostadsmarknaden att finna en prisvärd lägenhet i det befintliga beståndet. Därmed minskar på sikt samhällets kostnader för att tillskapa boenden för socialt utsatta grupper, snarare än att öka.

När produktionen ökar och balans mellan utbud och efterfrågan råder, så stabiliseras också så småningom priserna och anpassar sig till vad hushållen de facto anser att en bostad med viss standard och läge är värd, och inte vad några få anser sig kunna betala på en bristmarknad.

Även om jag är övertygad om att mina förslag kommer att leda till ett ökat utbud av såväl prisvärda hyresbostäder som olika typer av ägda bostäder i olika prisklasser, kommer det ändå alltid att finnas hushåll som har svårigheter att finna en bostad som passar den egna livssituationen eller ekonomin. Dessa riskerar då, i likhet med vad som sker idag, att hamna helt utanför bostadsmarknaden. Initialt och övergångsvis kan därför behoven av riktade åtgärder till stöd för socialt utsatta grupper bli lika stora som idag, men på sikt kommer problemen att minska, även om behoven aldrig helt kommer att försvinna.

Många länder har infört system med särskilda insatser riktade till personer med låga inkomster eller sociala problem. Ofta tar sig dessa uttryck i särskilda boenden med nedsatt hyra i avgränsade områden, så kallad "Social Housing". Erfarenheterna visar att den här typen av åtgärder lätt permanentas och stärker utanförskap – i synnerhet om bidragstagarna samlas i särskilda områden. Där kan subkulturer uppstå, varvid bidragsberoendet färgar hela området med stigma och djupnande klyftor. Det viktigaste skälet till att undvika "social housing" är dock att det inte behövs. Det finns andra och effektivare sätt att från samhällets sida säkerställa att även betalningssvaga och socialt utsatta grupper får tillgång till ändamålsenliga bostäder.

Det enklaste och effektivaste sättet för kommunerna att lösa bostadsfrågan även för socialt utsatta grupper, är att etablera ett långsiktigt och ömsesidigt samarbete mellan kommunernas sociala enheter och bostadsbolagen på orten. I många kommuner jobbar redan idag de sociala enheterna, i nära samarbete med bostadsbolagen, med s.k. sociala hyreskontrakt och sociala förturer. Enkelt beskrivet innebär det att kommunen tecknar blockhyresavtal för ett visst antal lägenheterna med förstahandskontrakt med bolagen. Sedan fördelar och förmedlar kommunen dessa vidare med andrahandskontrakt till hushåll med särskilda behov. Oftast är det de kommunalt ägda bostadsbolagen som står för huvuddelen av kontrakten, men det blir allt vanligare att kommunerna träffar avtal även med privata aktörer, ofta som motprestation i samband

med markanvisningar eller tecknade av exploateringsavtal.²³

Bostadsbolaget reserverar en överenskommen andel av bolagets ledigblivna lägenheter, nyproducerade eller som del av beståndet, för kommunens förmedling. Lägenheterna "slumpas" fram och knyts därmed inte på förhand till viss stadsdel, visst kvarter eller viss fastighet. Målet är att andrahandshyresgästen så småningom ska överta lägenheten med ett eget förstahandskontrakt. När och om detta är lämpligt, avtalas från fall till fall i nära dialog mellan bolaget, hyresgästen och kommunens tjänstemän.

Genom ett system med sociala hyreskontrakt säkerställs ett varierat utbud av "sociala bostäder" utan att vare sig hushållet, fastigheten eller området definieras som socialt utsatt. Vilka lägenheter som på detta sätt ställs till kommunernas förfogande kommer ju per automatik att kontinuerligt skifta över tiden.

Initialt kommer ett system med friare hyressättning att innebära ökade hyror i attraktiva lägen, vilket så småningom kommer att stimulera till ett ökat byggande av nya bostäder och ett effektivare utnyttjande av det befintliga beståndet. Så länge nyproduktionen inte har kommit igång på allvar och en bättre balans mellan utbud och efterfrågan åstadkommit, kommer troligtvis däremot inte hyrorna i mindre attraktiva områden att minska i motsvarande grad.

En övergång till ett system med friare hyressättning kommer därför att kräva ett ökat engagemang från såväl de kommunala bostadsbolagen som de många privata fastighetsägarna, om ett system med "social housing" ska kunna undvikas. Jag utgår från att fastighetsägarna kommer att tycka att detta är ett lågt pris att betala, för att få tillgång till en fungerande bostadsmarknad och en friare prissättning. För kommunernas del kommer detta under alla omständigheter att bli ett ekonomiskt fördelaktigare alternativ än korttidsboenden på hotell, pensionat o.d.

Kommunerna bör därför, inför en avreglering av hyresättningssystemet, teckna blockavtal med såväl de kommunala bostadsbolagen som de privata fastighetsägarna, för att säkerställa ett tillräckligt utbud av ändamålsenliga hyresbostäder, även för svaga eller socialt utsatta grupper, såväl initialt som på längre sikt. Grundläggande stöd för ett aktivt agerande på detta sätt från kommunens sida, finns redan i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Kommunens avtalsrätt i dessa avseenden kan

givetvis förtydligas och formaliseras ytterligare, om så erfordras.

3.3 TILLFÄLLIGA STÖDINSATSER

Det kommer troligtvis även att krävas tillfälliga, riktade ekonomiska stödinsatser till hushåll med särskilt stora ekonomiska problem, men som inte är bundna till speciella grupper i samhället. Här kan utökade och utbyggda bostadsbidrag övervägas under en övergångstid.

Man kan visserligen hävda att många i viss mån fått sitt boende subventionerat på andras bekostnad och att det därför är rätt och rimligt att man nu får betala fullt pris för sitt boende. Men låginkomsttagare som bott "billigt" kan inte gärna skyllas för det. Långt ifrån alla som bor i hyresbostäder är höginkomsttagare, snarare tvärt om.

En allmän översyn av bostadsbidragssystemet bör därför göras utifrån de nya förutsättningarna. För att hjälpa hushåll med lägre inkomster kan ett behovsprövat bostadsbidrag under en övergångsperiod på förslagsvis 10 år övervägas. För särskilt betalningssvaga grupper kan bidraget behöva utgå under längre tid.

För att mildra den förmögenhetsöverföring till fastighetsägarna som en friare hyressättning initialt genererar, kan övergångsvis en tillfällig extra fastighetsskatt införas. Behovet är troligtvis störst för äldre fastigheter i de områden där hyrorna idag ligger mycket långt under marknadsnivån. En sådan tidsbegränsad fastighetsskatt bör mer än väl täcka kostnader för de initialt ökade kostnaderna för bostadsbidrag och uppbyggnad av marknadstillsyn och statistik, utan ökad belastning på statskassan.

Dagens system med förelägganden om tvångsförvaltning av vanvårdade byggnader och bostäder fungerar inte bra. Kommunens möjligheter att ingripa med stöd av plan- och bygglagen eller miljöbalken fungerar inte heller. Lagstiftningen är tandlös och leder till långdragna rättsprocesser. Trots förelägganden och utdömanden av viten hindras inte slumförvaltarna från att breda ut sig och bygga upp förmögenheter på att hyra ut hälsofarliga bostäder.

Skyddet mot oseriösa fastighetsägare, som inte levererar den tjänst som parterna kommit överens om, bör därför stärkas. Om t.ex. fel inte repareras i tid eller en byggnad vanvårdas, ska man kunna få detta rättsligt prövat och få hyran omedelbart justerad tills rättelse sker, i likhet med de principer som gäller på andra

²³ Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden 2013, Regeringsuppdrag, Boverket Rapport 2014:36

konsumentområden. Fastighetsägare som upprepade gånger inte levererar rimlig service, ska kunna få hyran förverkad eller tvingas att sälja fastigheten på exekutiv auktion.

REFERENSER

Boverket, Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025, rapport 2016:18

Rådets rekommendation om Sveriges nationella reformprogram 2016, Bryssel den 18 maj 2016 COM (2016) final

OECD Economic Survey of Sweden, 8 february 2017

Boverket, Bostadsbristen och hyressättningsystemet – ett kunskapsunderlag, november 2013 Professor Bo Bengtsson, Varför så olika?, 2006 (uppdaterad 2014), Egalité ISBN:978-91-981317-0-3 Hyresrådet Michael von Koch, Praktiska erfarenheter av 1968 års hyreslagstiftning, SvJT 1972 Hyresrådet Bror Rittri, Bostadslägenheters bruksvärdeshyr, SvJT 1972

Fd. Hovrättsrådet Tore Ljungkvist, Skälig hyra – en studie av bruksvärdesystemet, Juridiska fakulteten,

Stockholms Universitet och Jure Förlag AB, 2015, ISBN: 978-91-7223-613-4 Bokriskommittén, En fungerande bostadsmarknad – en reformagenda, Stockholm juni 2014

Boverket, Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden 2013, Regeringsuppdrag, Rapport 2014:36

Advokaterna Ulf Skorup och Tomas Underskog, Hyreslagarna, Jordabalken 12 kap. Hyresförhandlingslag, m.fl. författningar samt kommentarer, tionde upplagan (2016), Karnow Group, ISBN: 978-91-7610-533-7