

På den ena sidan av denna skala finns en total reglering av hyresmarknaden. *Hyresreglering* i sin yttersta form utgörs av ett system där staten eller en myndighet bestämmer hyrans och hyreshöjningarnas storlek.

I Sverige hade vi tidigare ett system med hyresreglering men 1969 infördes bruksvärdessystemet att gälla generellt på hyresmarknaden. Hyresregleringen avskaffades formellt helt genom en lag 1975.

Ett system med hyresreglering leder lätt till en stelbent hyressättning som inte återspeglar vad hyresgästerna egentligen tycker lägenheten är värd. Det finns även risk för att hyressättningen leder till högre hyror än vad som är skäligt. Vidare finns risker för att politiskt styrda hyror förändras dramatiskt när politiska majoriteter förändras. Ytterligare negativa konsekvenser under den tid Sverige hade hyresreglering var att det bromsade nyinvesteringar och investeringar i underhåll och även risker för en utvecklad svart marknad.

I princip alla utvecklade länder har någon form av reglering av hyresmarknaden eller i vart fall på någon del av hyresmarknaden. De flesta länder har en del av hyresmarknaden som är reglerad kallad social housing som riktar sig mot betalningssvaga hushåll medan den andra delen av hyresmarknaden är friare.

Marknadshyror

På den andra sidan av skalan återfinns rena *marknadshyror*. Då bestäms hyran helt efter vilken efterfrågan som finns i en stad eller område. I den rena formen av marknadshyra kan en hyresvärd när som helst kräva en högre hyra av en hyresgäst, och hyresgästen måste betala den begärda hyran för att få bo kvar. Om hyresgästen inte kan eller vill betala den begärda hyran, måste han flytta från bostaden.

Marknadshyror skulle på många håll leda till kraftigt höjda hyror och ett urholkat besittningsskydd. Även om det formellt skulle finnas kvar ett besittningsskydd är det poänglöst om värden kan använda hyreshöjningar som ett instrument för att göra sig av med hyresgäster.

Såvitt känt förekommer inget land i den industrialiserade världen som har marknadshyror i alla delar av hyresbeståndet. I de länder där marknadshyror förekommer, gäller det endast en del av beståndet av hyresrätter medan den andra delen är ett system med social-housing, dvs där samhället producerar och tillhandahåller hyresboende för socialt grupper som inte kan efterfråga lägenheter på marknadens villkor.

Här kommer en kort presentation av de bärande momenten i den svenska modellen på hyresmarknaden.

Bruksvärdessystemet

Någonstans mitt emellan marknadshyressystemet och hyresregleringen finner vi det svenska systemet – *bruksvärdessystemet*. Bruksvärdeshyra innebär att hyran för en lägenhet ska motsvara den hyra som andra likadana lägenheter har. Syftet med bruksvärdesprincipen är ytterst att ge hyresgästerna ett besittningsskydd. Besittningsskyddet ska skydda hyresgästerna från obefogade uppsägningar. Eftersom hyresgästerna har ett så kallat direkt besittningsskydd, dvs en principiell rätt till förlängning av hyresavtalet, har lagstiftaren också angett en övre gräns för de hyreshöjningar en hyresvärd kan begära. Om en sådan gräns inte fanns skulle hyresvärderna enkelt kunna kringgå besittningsskyddet genom att kräva en oskäligt hög hyra som skulle tvinga hyresgästen att flytta därför att han inte skulle ha råd att betala hyran.

Den övre gränsen bestäms i bruksvärdesregeln som lyder: ”Om hyresvärderna 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.

Vid prövning enligt första stycket ska främst beaktas sådan hyra för lägenheter som har bestämts i förhandlingsöverenskommelser enligt hyresförhandlingslagen. Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på orten, får i stället beaktas hyran för lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden”.

Grundprincipen är alltså att hyran vid en prövning i hyresnämnden ska bestämmas till skäligt belopp. Regeln säger inte vilken hyresnivå som ska finnas på en ort eller vilka hyresskillnader som ska finnas mellan olika lägenheter. Andemeningen i systemet är att hyran ska återspegla de ”allmänna värderingar” som hyresgästerna har på en ort.

Bruksvärdessystemet innehåller marknadsinslag genom att man i hyressättningen ska ta hänsyn till lägenheternas läge och standard vid hyressättningen. Men samtidigt finns en spärr mot oskäliga hyror. Tanken med systemet är att det ska efterlikna en marknad i balans, men med en spärr mot oskäliga hyresförändringar som kan uppkomma vid bostadsbrist.

Den övre gränsen - Påtaglighetsrekvisitet

Den övre gränsen för vad en hyresvärd kan kräva är alltså en hyra som inte är ”påtagligt högre” än hyran för likvärdiga lägenheter på orten. Detta är ”påtaglighetsrekvisitet”. Det innebär i princip att en hyra som en hyresvärd begär av en hyresgäst är oskälig om den överstiger en likvärdig lägenhet med cirka 5 procent. Denna spärr garanterar att en hyresvärd inte kan kräva oskäliga hyreshöjningar för att t ex bli av med en hyresgäst.

Jämförelse med lägenheter på orten

55 § hyreslagen innehåller dessutom ett krav att hyran ska bestämmas efter en de förhållanden som gäller lokalt och jämförelse ska ske med hyran för andra lägenheter ”på orten”. Det är detta som brukar kallas ”ortsbegreppet”. Det innebär att man ska jämföra med hyran för andra lägenheter *i samma kommun*.

Vad är då bakgrunden till att hyran bör bestämmas med hänsyn till förhållandena på orten? Det finns flera skäl till det, juridiska, historiska, rationella, ekonomiska- och rättviseskäl. De årliga förhandlingarna har sedan förhandlingssystemet etablerades på 1950-talet förts med de kommunala bostadsföretagen och med privata företag *på kommunal nivå*. Utgångspunkten i förhandlingarna är och har alltid varit de förhållanden som gäller i den kommunen som företaget verkar och på basis av de värderingar som hyresgästerna på just den orten har av boendet.

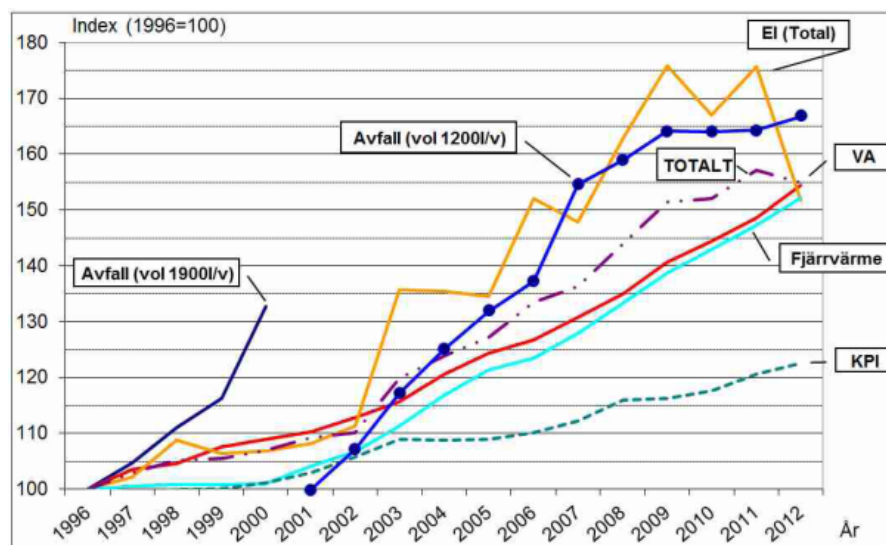
De årliga förhandlingarna som sker i kommunerna avser att fånga in kostnaderna för att äga och förvalta hyresfastigheter i just den kommunen. Helt centrala inslag i bolagens kostnader utgörs av kommunala taxor och avgifter och dessa kostnader varierar betydligt mellan kommuner. Det givna sambandet är att ju högre kostnaderna är för kommunala taxor och avgifter, desto högre blir hyrorna.

Historiska skillnader i bolagens kostnader för taxor och avgifter har lett till att hyresnivåerna idag kan variera avsevärt mellan grannkommuner. Det är helt naturligt eftersom hyresnivåerna idag är en produkt av att det under många år har varit skillnader i bolagens kostnader för kommunala avgifter och taxor.

Att hyran ska knytas till förhållandena i orten ifrågasätts ibland. Det har ansetts orimligt att två lägenheter som ligger nära varandra har olika hyra bara för att de ligger i olika kommuner. Detta används som argument för att hyran i de kommuner som har lägre hyresnivåer ska höjas.

Men egentligen är det fullt logiskt att hyran ska bestämmas efter förhållandena och värderingarna i den kommun där företaget verkar och utifrån de kostnader som bolaget faktiskt har i form av t ex kommunala taxor och avgifter.

Diagram över kommuners taxor och avgifter:



Regeringen har i vidare framhållit de exempel på systematiskt hyressättning som förekommer på en lång rad platser i landet, t ex Malmö, Göteborg, Umeå, Linköping m fl platser. Samtliga dessa system för hyressättning har sin självklara utgångspunkt i de förhållanden som gäller i respektive kommun, och med utgångspunkt i hyressättningen i det allmännyttiga bostadsföretaget på den orten. Om kommunen och det kommunala bostadsföretagets verksamhetsområde inte skulle utgöra basen för det systematiska hyressättningsarbetet, skulle möjligheten att bedriva detta arbete nästan vara omöjligt.

Förhandlingssystemet

Samtidigt som frågan utreddes under 50-60-talet om vilket system för hyressättning vi skulle ha i Sverige, utvecklades det frivilliga förhandlingssystemet. 1957 enades SABO och Hyresgästernas Riksförbund om en gemensam förhandlingsordning och att inrätta Hyresmarknadskommittén. Det lokala förhandlingsarbetet mellan de kommunala bostadsföretagen och hyresgästföreningarna kom då igång i enhetliga former. 1970 träffades en överenskommelse mellan Hyresgästernas Riksförbund och Fastighetsägarförbundet om en gemensam förhandlingsordning och att inrätta Bostadsmarknadskommittén.

Snart omfattades i princip hela hyresmarknaden av kollektivt förhandlade hyror. Detta frivilliga förhandlingssystem kom senare att stå som förebild när hyresförhandlingslagen kom 1979. När bestämmelserna infördes erinrade departementschefen om att utformningen av lagstiftningen byggde på förekomsten av starka lokala partsorganisationer.

De årliga förhandlingarna sker formellt på basis av ett avtal om *förhandlingsordning*. Förhandlingsordningen träffas mellan å ena sidan en organisation av hyresgäster (normalt Hyresgästföreningen), och å andra sidan en hyresvärd eller en hyresvärd och en organisation av fastighetsägare. På basis av en träffad förhandlingsordning förhandlar därefter parterna om t ex hyreshöjningar i bostadsföretaget. Om de når enighet i förhandlingarna träffar de *förhandlingsöverenskommelser* om t ex höj-

ning av hyror. Dessa överenskommelser binder därefter de hyresgäster som har en *förhandlingsklausul* i sitt hyresavtal.

Den hyresgäst som vill kan avtala bort sin förhandlingsklausul och ställa sig utan för systemet. I det fallet förhandlar hyresgästen själv med hyresvärden. Vidare kan den hyresgäst som är missnöjd med överenskommelsen klandra den för egen del och få sin hyra prövad i hyresnämnden.

Den självklara utgångspunkten i förhandlingarna är att de förhandlande parterna har motstående intressen. Hyresvärden vill i allmänhet höja hyrorna så mycket som möjligt, medan Hyresgästföreningen har det motsatta intresset, dvs att hålla hyrorna nere eller till och med sänka dem. Förhandlingarna går ut på att hitta den gyllene medelvägen där båda parter är lika nöjda eller lika missnöjda.

Som redan nämnts sker de årliga hyresförhandlingarna i kommunerna och avser att fånga in hur kostnaderna för att förvalta hyresfastigheter i just den kommunen har förändrats. Centrala inslag i de årliga förhandlingarna är hur bolagens kostnader för kommunala taxor och avgifter har förändrats.

Idag bestäms i princip *alla* landets hyror efter kollektiva förhandlingar. Bara en bråkdel av alla hyror fastställs av hyresnämnderna. Som regel är det Hyresgästföreningen som företräder hyresgästerna i förhandlingarna. Årligen förhandlar Hyresgästföreningen för cirka 1,5 milj lägenheter eller cirka 3 miljoner hyresgäster.

Förhandlingssystemet har en central plats i den svenska modellen, och detta är i internationellt perspektiv en helt unik lösning, som kombinerar ett starkt konsumentinflytande med en rimlig hyresutveckling som knyts till kostnadsutvecklingen både nationellt och lokalt.

Förhandlingssystemet har dessutom stärkts genom förändringarna i hyreslagen den 1 januari 2011, då förhandlade hyror gavs en normerande roll vid prövningar i hyresnämnden. En förutsättning för att förhandlingssystemet ska fungera är dock att förhandlingarna baserar sig på de förutsättningar som gäller i kommunen och de värderingar som hyresgästerna har där.

Allmännyttan som ankare i systemet

Det sista fundamentet i den svenska modellen utgörs av den roll som allmännyttan har som bas eller ankare i systemet och som samhällets instrument för att se till att alla människor får bra bostäder till rimliga kostnader.

Efter det att den Bostadssociala utredningen presenterade 1945 sitt slutbetänkande slog Riksdagen bland annat fast att kommunerna hade ansvaret för bostadsförsörjningen. Svensk bostadspolitik utmärks efter detta av en generell satsning på goda bostäder åt alla. Det är en avgö-

rande skillnad mot andra länders inriktning på så kallade socialbostäder ("social housing") för de sämst ställda i samhället. I Sverige ville man inte ha Social Housing, utan politiken utformades istället utifrån målet att skapa balans på bostadsmarknaden och att tillförsäkra *alla* en god bostadsstandard. Genom att kommunerna tog på sig ansvaret för bostadsförsörjningen genom egna bostadsbolag, skapades garantier för att boendet tillhandahölls utan vinstintresse. Detta förutsatte också att de allmännyttiga bostadsföretagen fungerade som ansvarsfulla, långsiktiga fastighetsägare utan spekulationssyfte.

Avsikten med att främja framväxten av allmännyttiga företag var inte att skapa ett monopol, utan att skapa ett korrektiv till marknadskrafterna. Ett av problemen i städerna var den snabba hyresstegringen. För att komma tillrätta med detta var den långsiktiga strategin att bostadsproduktionen skulle öka. Politiken inriktades mot att främja tillkomsten av allmännyttiga bostadsföretag och dess nyproduktion, i syfte att företagen skulle få ett tillräckligt stort bostadsbestånd och därigenom kunna utgöra en prisdämpande faktor på hyresmarknaden.

Riksdagen beslutade 1965 att på tio år färdigställa en miljon lägenheter i småhus och flerfamiljshus och därigenom avskaffa den svåra bostadsbristen (det så kallade miljonprogrammet). Under perioden 1961-75 färdigställdes totalt nära 1,4 miljoner bostäder i Sverige.

Genom sin ökade andel av bostadsbeståndet kom dessa bostadsföretag att bli en betydande aktör på bostadsmarknaden. Efter 1974 kom hyrorna i det allmännyttiga beståndet att få ett avgörande inflytande vid prövning av hyra enligt hyreslagens bruksvärdesprincip. Vid en prövning av en hyra i hyresnämnden skulle jämförelse göras med likvärdiga lägenheter i det allmännyttiga bostadsföretagets bestånd.

Idag äger och förvaltar de allmännyttiga bostadsföretagen cirka 730 000 hyresbostäder, medan privata fastighetsägare äger och förvaltar cirka 750 000 lägenheter. För bostadsföretagen är lånevillkoren numera lika, oavsett ägare. Tidigare beskattades de allmännyttiga företagen enligt en schablon, som innebar att företagen i princip var befriade från inkomstskatt. Från och med 1994 är även dessa särskilda skatteregler borttagna. Avsikten har varit att i ekonomiskt avseende jämställa de kommunala bostadsföretagen med de privatägda så att alla upplåtare av hyresrätter konkurrerar på lika skatte- och bidragsmässiga villkor. Sedan början av 1990-talet har de allmännyttiga företagen agerat affärsmässigt, då de inte har haft några särskilda och förmånliga villkor för sin verksamhet.

Den 1 januari 2011 trädde lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ikraft och vissa förändringar genomfördes i hy-

reslagen. Avsikten med dessa förändringar var främst att undvika eventuella konflikter med EU:s statsstöds- och konkurrensregler.

Enligt lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska de allmännyttiga företagen ”i allmännyttigt syfte” huvudsakligen förvalta fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt, främjar bostadsförsörjningen i kommunen och erbjuder hyresgästerna boendeinflytande och inflytande i bolaget. Vidare anges att bolagen ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer vilket innebär att bolagen ska anlägga ett affärsmässigt förhållningssätt på verksamheten och sträva efter att långsiktigt göra vinst. Lagen innehåller dessutom regler som begränsar rätten till värdeöverföring från bolagen.

De tankar som utgjorde bakgrunden till företagens bildande som samhällets instrument för att trygga bostäder åt alla och som ett korrektiv till marknadskrafterna har ännu bäring. Det är egentligen uteslutande detta som motiverar att kommunerna bedriver bostadsverksamhet. För att lyckas med ambitionen att alla – även lägre inkomstgrupper – ska få tillgång till en god bostad till *rimlig kostnad*, är det också nödvändigt att påverka kostnadsutvecklingen i boendet. Detta åstadkoms genom att de allmännyttiga bostadsföretagen har ett tillräckligt bestånd av hyresrätter i kommunen, agerar ansvarsfullt och långsiktigt utan att ha vinst som primär drivkraft och där de eventuella vinster som uppkommer i verksamheten också stannar i bolagen.