PRÖVNINGENS TID

Om bruksvärdessystemets vara eller inte vara

SABO

SABO SVERIGES ALLMÄNNYTTIGA BOSTADSFÖRETAG

INLEDNING

Syftet med denna delrapport är att utreda för- och nackdelar med det nuvarande bruksvärdessystemet, samt belysa hur det i dag tillämpas i praktiken. I rapporten diskuteras om systemet alls ska vara kvar. Och om det ska vara kvar, hur kan det då förbättras?

För att ge rapporten ett relevant innehåll med både djup och bredd, har ett seminarium genomförts. Här deltog representanter för den akademiska världen (Lund universitet och Lunds Tekniska Högskola), Fastighetsägarna (Fastighetsägarna Syd och Fastighetsägarna Sverige), Hyresgästföreningen och SABO. Seminariet leddes av den ansvarige för denna rapport, det vill säga Benth Jensen, VD för Ängelholmshem. Skribenten Jörgen Hallström, MegaMate Communication, har anlitats för att sammanfatta vad som sades vid detta seminarium.

För att underlätta läsarens förståelse inleds rapporten med en översiktlig bakgrund och en genomgång av de grundläggande reglerna på området. Som en del av beskrivningen av rättsläget analyseras ett antal frågor, till exempel vad som avses med ”bruksvärdessystemet” och om vi över huvud taget kan anses ha ett bruksvärdessystem i dag. Därefter följer en beskrivning av hur reglerna har vuxit fram. Utan denna bakgrund blir ämnesområdet svårtillgängligt.

Då utländska regler kan tjäna som inspiration, finns även en kort redogörelse för viss utländsk lagstiftning.

Rapporten avslutas med en sammanfattning och reflektioner kring hur bruksvärdessystemet skulle kunna förbättras.

THOMAS WÅGSTRÖM

Benth Jensen, VD för Ängelholmshem.

INNEHÅLL

INLEDNING 3

BAKGRUND 6

Grundläggande rättsregler 8

HISTORIK 10

UTLÄNDSK LAGSTIFTNING 15

Allmänt 15
Finland 17
Danmark 17
Norge 17
Tyskland 17

FÖR- OCH NACKDELAR OM BRUKSVÄRDESSYSTEMET 18

Ska vi ha ett bruksvärdessystem? 18
Ska endast de allmännyttiga bostadsbolagen ha en hyresnormerande roll? 20
Är självkostnadsprincipen ett problem i dagens bruksvärdessystem? 21
Hur ska skälighetsprövningen gå till? 22
Kan vi använda oss av modeller från andra länder? 23

SAMMANFATTNING OCH REFLEKTIONER 26

BILAGA 1: UPPDRAGET TILL DELSTUDIEN OM BRUKSVÄRDESSYSTEMET 27

BAKGRUND

I Sverige pågår en livlig debatt om vad som brukar kallas bruksvärdessystemet. Debatten har under senare år tagit fart, och ämnet är en het politisk fråga. Många goda argument har förts fram för olika ståndpunkter. Till viss del har debatten baserats på missförstånd beträffande vad som avses med bruksvärdessystemet. En sammanblandning av bruksvärdessystemet med systemet för hyressättning görs ofta. Samtidigt har det förts ”teoretiserande” resonemang där man gör en åtskillnad mellan hyressättning och hyresprövning som om de vore helt oberoende av varandra, vilket de inte kan anses vara.

Bruksvärdessystemet har även tjänat som slagträ i andra sammanhang. I debatten förs bristerna i bruksvärdessystemet, med allmännyttans hyresnormerande roll, fram som argument mot kommunalt ägda bostadsbolag och för en utförsäljning av allmännyttan. I debatten hörs också ofta att bruksvärdessystemet och allmännyttans hyresnormerande roll innebär att hyrorna hålls nere. Det hävdas vidare att systemet leder till mindre nybyggnation och att stora problem kan uppkomma i en bostadsöverskottssituation där man riskerar att inte kunna hyra ut de dyraste lägenheterna, som kan vara felaktigt hyressatta. I sammanhanget kommer även rättssäkerhetsaspekter in i bilden. Detta mot bakgrund av att det kan vara svårt för hyresvärdar att veta vilken hyresnivå som är godtagbar utan processande i hyresnämnd och domstol. Därför hävdas det ibland att lagstiftningen närmare borde reglera vilka hyror som är godtagbara. Vidare har det hävdats att ett borttagande av allmännyttans hyresnormerande roll skulle kunna leda till en effektivisering av de allmännyttiga bostadsbolagen.

Ett av de vanligaste klagomålen på bruksvärdessystemet är att lägesfaktorn inte tas i beaktande. Det talas då ofta om att centrala lägen, framförallt i storstäderna, är underprissatta i förhållande till sitt bruksvärde. Man kan även ställa sig frågan om förhållanden som biltrafik, väderstreck (exempelvis balkong i söderläge) och dylikt påverkar hyrorna i den utsträckning de borde. Sistnämnda problematik bör i och för sig anses röra hyressättningsfrågor, men mot bakgrund av den nära koppling som finns mellan hyressättning och hyresprövning kan detta vara ett problem för bruksvärdessystemet.

Många av de ovan nämnda argumenten är goda argument, men några av dem skulle sannolikt inte hålla vid en kritisk granskning. Exemplifieringen visar dock tydligt behovet av diskussion inom området. Under de senaste decennierna har ett stort antal utredningar producerat rapporter. Bland annat har följande offentliga utredningar presenterats:

”Ett av de vanligaste klagomålen på bruksvärdessystemet är att lägesfaktorn inte tas i beaktande.”

SOU 1981:77	Bruksvärde, hyresprocess mm
SOU 1990:62	Konkurrens inom bygg/bosektorn, delbetänkande av konkurrenskommittén
SOU 1991:59	Konkurrens för ökad valfrihet; huvudbetänkande av konkurrenskommittén
SOU 2000:33	Bruksvärde, förhandling och hyra – en utvärdering
SOU 2004:91	Reformerad hyressättning

”Det blir inte alltid som man tänkt sig”

Även de propositioner som nuvarande och tidigare lagstiftning bygger på är av stor relevans och innehåller ett stort antal värdefulla synpunkter. SABO har också varit aktivt i frågeställningar avseende bruksvärdessystemet. SABO utarbetade 1995–96 en rapport som gavs namnet ”Hyressättning”. Ett kapitel i denna rapport (kapitel 1, sidorna 11–65) hade rubriken ”Hyresprövning – erfarenheter och slutsatser”. Kapitlet behandlade i stort sett de frågeställningar som uppkommer vid en utredning beträffande bruksvärdessystemet. Kapitlet avslutades (sidorna 64–65) med förslag till lagändringar som innebar att de kommunala bostadsbolagen skulle tas bort som förstahandsnorm vid bruksvärdesprövning. Vidare att det ska åligga hyresnämnderna att samla in och statistiskt bearbeta ett material som utvisar hyresnivåer. Dessutom föreslogs att lagstiftningen skulle ses över vad gäller hänsyn till variationer på bostadshyresmarknaden vid bruksvärdesprövning. I rapporten framhålls den stora variation som kännetecknar en modern bostadshyresmarknad när det gäller standard, utrustning, service, underhåll och hyresvillkor i övrigt. SABO har även gjort en undersökning angående hyresnämndernas och Svea hovrätts prövning i mål om hyra som publicerades 2002. Den heter ”Det blir inte alltid som man tänkt sig”, och är en undersökning av om hyresnämnderna och Svea hovrätt använt sig av jämförelseprövning eller allmän skälighetsbedömning vid prövning av ändring av hyresvillkor åren 1995–2001.

För dem som önskar en grundligare genomgång av bruksvärdessystemets för- och nackdelar hänvisas till de ovan angivna utredningarna, framför allt till SOU 2000:33 som är en mycket noggrann genomgång av systemet.

Avsikten med vår rapport är inte att sammanfatta vad som tidigare har sagts i de olika rapporterna. Syftet är i stället att konstruktivt se på det nuvarande systemet och utreda för- och nackdelar med olika regler samt att utreda om de ”sanningar” som de olika resonemangen bygger på överensstämmer med verkligheten.

GRUNDLÄGGANDE RÄTTSREGLER

De grundläggande rättsreglerna som ger uttryck för bruksvärdessystemet återfinns i 55 § hyreslagen (12 kapitlet jordabalken). Där anges att om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, så skall ett skäligt belopp fastställas. Hyran är inte att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Det anges också att vid denna prövning ska hyran för lägenheter i hus som ägs och förvaltas av kommunala bostadsföretag främst beaktas. Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på orten, får hyran för lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden i stället beaktas. Från dessa huvudregler finns vissa undantag.

Som framgår av det ovanstående bygger lagtexten på att direktjämförelser ska göras. I praktiken finner de instanser som har att avgöra tvister om en hyras skälighet (hyresnämnderna och Svea hovrätt) dock i stort sett aldrig att det finns några likvärdiga lägenheter och i stället för att göra en bruksvärdesprövning görs en allmän skälighetsbedömning. Enligt SABOs ovan nämnda undersökning ”Det blir inte alltid som man tänkt sig” publicerad 2002 gjorde hyresnämnderna en jämförelseprövning i mindre än 10 procent av fallen. Vilket underlag som ligger till grund för en skälighetsbedömning varierar från fall till fall, men i de flesta fall där en allmän skälighetsbedömning görs används material som har åberopats av part som så kallat bakgrundsmaterial. En stor del av detta material torde utgöras av lägenheter i allmännyttans bestånd. Man kan därför hävda att bruksvärdessystemet har fått en vidare tillämpning än vad som var avsett från början då avsikten endast var att ta hänsyn till hyresskillnader mellan lägenheter som, med hänsyn till bruksvärdet, var likvärdiga. De privata fastighetsägare som sätter hyror anpassar dessa efter allmännyttans hyror. När hyresnämnderna och Svea hovrätt sedan mer eller mindre alltid gör en allmän skälighetsbedömning innebär detta att det finns en hyresnivå som de privata fastighetsägarna måste rätta sig efter. Vidare kan de privata fastighetsägarna själva känna till ett antal jämförelseobjekt i allmännyttan. Något tillspetsat kan bruksvärdessystemet därför, i vart fall i bristorter, anses ha utvecklats till ett hyressättningssystem där statsmakterna har överlämnat hyressättningen (även i det privata beståndet) till hyresgästföreningen och de allmännyttiga bolagen, samt i viss mån hyresnämnderna och Svea hovrätt.

I det så kallade **St Eriksmålet** (RH 1999:90) konstaterade Svea hovrätt att jämförelselägenheter som är underprissatta kan uteslutas när skälig hyra fastställs enligt 55 § hyreslagen. Svea hovrätt har senare (i det nedan behandlade så kallade Solna-målet) uttalat att detta får anses utgöra svensk rätt.

I det så kallade **Solna-målet** (Svea hovrätts mål) hade hyresvärden begärt ett förhandsavgörande från EG-domstolen. Målet har i skrivande stund inte avgjorts i sak, men hovrätten har tagit ställning till frågan om förhandsavgörande ska inhämtas från EG-domstolen (beslut meddelat 2006-10-02 i mål ÖH 3464-05). I sitt beslut konstaterade hovrätten att de kommunala bostadsbolagen kan anses ha en dominerande ställning på den relevanta marknaden när en hyresnämnd eller hovrätten fastställer hyran hos en privat fastighetsägare genom en direkt jämförelse med hyresnivån hos kommunala bostadsföretag, och att detta kan ge konkurrenssnedvridande effekter. Hovrätten kom i det aktuella målet dock fram till att man sannolikt behöver göra en allmän skälighetsbedömning, då det inte finns någon direkt uttalad koppling till de kommunala bostadsföretagens hyror. I sådana fall ansåg hovrätten att det inte fanns någon anledning för hovrätten att hänskjuta ärendet till EG-domstolen. Av beslutet framgår att det i vart fall inte är klart att hovrätten anser att det svenska systemet står i överensstämmelsen med EG-rätten. Hovrättens slutsats kan dock ifrågasättas mot bakgrund av att – som angetts ovan – de kommunala bostadsbolagens hyror kan ligga till grund även för hyror hos andra hyresvärdar. Det kan också noteras att rättsläget får anses oklart i många hänseenden och att till exempel professor Torbjörn Andersson i ett rättsutlåtande till regeringen har kommit fram till att det svenska systemet inte står i strid med EG-rätten. Detta mot bakgrund av att det så kallade samhandelskriteriet inte är uppfyllt. För en närmare beskrivning av systemets överensstämmelse med EG-rätten hänvisas till hovrättens beslut och litteratur på området.

GUNNAR LUNDH, NORDISKA MUSEET

HISTORIK

Nedan följer en genomgång av hur det svenska bruksvärdessystemet har utvecklats.[1]

”1939 infördes permanenta regler om besittningsskydd”

1939 infördes permanenta regler om besittningsskydd i svensk lagstiftning. Dessa regler innebar ett besittningsskydd som gav rätt till skadestånd vid obefogad uppsägning (indirekt besittningsskydd). Skadeståndet var dock begränsat till att i stort sett täcka flyttningskostnader. Tre år senare, 1942, infördes hyresregleringslagen. Den innehöll ett principiellt förbud mot hyreshöjningar och hyrorna låstes i princip till 1942 års nivå. För höjning krävdes tillstånd av myndigheterna. Besittningsskyddet som infördes med hyresregleringen 1942 var i princip ett skydd att få behålla lägenheten (direkt besittningsskydd).

I mitten av 1950-talet påbörjades en successiv avveckling av hyresregleringen. Denna avskaffades då för allmännyttiga bostäder. I samband med detta infördes besittningsskyddslagen 1956, som tillämpades för bostäder som inte omfattades av hyresregleringen. Besittningsskyddslagens regler var tänkta att tillämpas under normala förhållanden. Införandet av besittningsskyddslagen markerade också en väsentlig förändring i synsättet på hyresutvecklingen. Principen om myndighetsbestämda hyror övergavs till förmån för en jämförelseprövning med likvärdiga lägenheter. Lagtexten fick på denna punkt följande lydelse: ”Kan överenskommelse ej träffas om villkoren i nytt hyresavtal, ska avtalet upptaga de villkor som hyresvärden fordrar. Vad nu är sagt ska dock ej gälla om hyresvärden begär hyra som avsevärt överstiger hyran för jämförliga lägenheter i orten eller annat villkor som strider mot god sed i hyresförhållanden eller om hans krav eljest är otillbörligt.” (3 § besittningsskyddslagen). För första gången gjordes alltså kopplingen att taket för hyran ska bestämmas efter en jämförelse med andra lägenheter på orten. Denna idé lever alltjämt kvar i dagens lagstiftning även om formuleringar och förutsättningar har ändrats.

1967 och 1968 lade regeringen fram propositioner som kom att utmynna i en ny lagstiftning från 1969. Detta regelverk har i efterhand kommit att kallas för bruksvärdessystemet. I propositionen framhöll departementschefen att besittningsskyddet skulle grundas på en avvägning mellan hyresgästens och fastighetsägarens intressen. Hyresvärdens handlingsfrihet skulle inte bli alltför kringskuren. Prisbildningen förutsattes vara i princip fri. Hyresspärren som skulle gälla för sittande hyresgäster hade två syften. Det första syftet var att förhindra oskäliga hyreskrav. Det andra syftet var att förhindra hyresvärden från att dra nytta av en sittande hyresgästs särskilda transaktionskostnader. En flyttning innebär inte bara praktiskt arbete och direkta kostnader utan även sociala kostnader som byte av till exempel miljö, skola, daghem och att lämna trygghet och nätverk. En hyresgäst kan på grund av dessa transaktionskostnader vara beredd att betala mer i hyra för att bo kvar än vad en ny hyresgäst är beredd att betala för att flytta in. Att utnyttja detta förhållande brukar uttryckas som att ockra på hyresgästens reservationspris. Hyresspärren skulle förhindra att hyresvärden drar nytta av denna extra betalningsvilja. När det gäller hyresnivån som sådan skulle bruksvärdesreglerna inte ha någon betydelse. Hyresspärren syftade endast till att trygga den sittande hyresgästens besittningsrätt. Det fanns inget syfte att på en marknad i balans påverka den allmänna hyresnivån (genomsnittshyran) eller att påverka hyresstrukturen, dvs det vill säga skillnader i hyra mellan lägenheter med olika bruksvärde. Tvärtom betonades vikten av en marknadsmässig prissättning. Hur denna skulle utformas ansåg lagstiftaren vara en fråga för marknadens aktörer.

Däremot gjordes bedömningen att bruksvärdessystemet på sikt skulle bidra till att likvärdiga lägenheter får samma hyra. Mellan lägenheter med olika bruksvärde antogs hyresnivån komma att variera i förhållande till just bruksvärdet.

KARL-ERIK GRANATH NORDISKA MUSEET

[1]. Den historiska redogörelsen har till stora delar tagits från SOU 2000:33

”Allmännyttan sågs som en stor byggherre med avgörande inflytande över hyressättningen i nyproduktionen.”

Regeringens uppfattning var att samma regler skulle gälla både på bostadsmarknader i balans och på orter med bostadsbrist, men att kompletterande bestämmelser kunde komma att behövas på orter med påtaglig lägenhetsbrist. Därför infördes särskilda bristortsregler som bland annat innebar att skälighetsprövning av hyran skulle göras inte bara med jämförliga lägenheter utan även med beaktande av det allmänna hyresläget på orten för lägenheter i nybyggda bostadshus. Detta kan i dag tyckas märkligt eftersom hyran för nybyggda lägenheter oftast är högre än den för äldre lägenheter. Motivet var emellertid att en koppling skulle göras till allmännyttans hyror. Allmännyttan sågs som en stor byggherre med avgörande inflytande över hyressättningen i nyproduktionen. Eftersom de allmännyttiga företagen vid denna tidpunkt förväntades stå för större delen av nyproduktionen skulle deras hyror därmed bli styrande på bristorter. Detta kan också beskrivas som att allmännyttans marknadsandel var så stor att någon särskild lagbestämmelse om jämförelse med allmännyttan inte behövdes. På bristorterna kom allmännyttan således att redan från början bli hyresnormerande. Dessa särskilda prövningsregler infördes i hyreslagen för att kunna tillämpas i bristorterna. Det blev sedan regeringens sak att bestämma om vilka orter som skulle betraktas som bristorter.

Hur jämförelseprövningen med likvärdiga lägenheter skulle gå till sammanfattades i propositionen på följande sätt (Prop. 1968:91 Bih. A sidorna 43–44):

”Den norm efter vilken den av hyresvärden fordrade hyran ska prövas bör, uttalar de sakkunniga, ha den innebörden att hyresgästen inte ska vara skyldig att godta en hyra som är oskälig. De sakkunniga formulerar saken så att hyresgästen måste godta den fordrade hyran, om den inte väsentligt överstiger hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. – – –

Med en lägenhets bruksvärde bör avses vad lägenheten med hänsyn till beskaffenhet och förmåner samt övriga faktorer kan anses från konsumenternas-hyresgästernas synpunkt vara värd i förhållande till likvärdiga lägenheter. Man ska därvid bortse från byggnadsår och produktions, drifts- och förvaltningskostnader samt från andra särskilda betingelser för hyresrätten. På bedömningen av lägenhetens beskaffenhet bör alla faktorer av betydelse inverka, såsom storlek, modernitetsgrad, planlösning och läge inom huset, reparationsstandard och ljudisolering. Jämte den egentliga beskaffenheten bör bedömas vad som skulle kunna kallas förmåner knutna till lägenheten eller fastigheten, såsom hiss, sopnedkast, tvättstuga, särskilda förvaringsutrymmen, god fastighetsservice, garage och biluppställningsplats. Också vissa andra faktorer måste tillåtas inverka på bruksvärdet. Hit hör inte blott husets allmänna läge och vad som enligt ett vedertaget uttryck brukar kallas miljön utan även sådant som tillgång till lekplats och parkeringsutrymmen. Samtliga på bruksvärdet inverkande omständigheter skall bedömas objektivt, det vill säga utan avseende på den enskilde hyresgästens värdering eller behov.”

Departementschefen biföll detta resonemang, men gjorde vissa kompletterande påpekanden (Prop. 1968:91 Bih. A sidan 53):

”Vid bestämmandet av en lägenhets bruksvärde är det inte fråga om att uppskatta lägenhetens hyresvärde i pengar eller i någon annan värdemätare. Det gäller bara att jämföra lägenhetens beskaffenhet med andra i hyressättningsärendet åberopade lägenheters beskaffenhet. Vid denna prövning är det i princip endast sådana lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga vilka får beaktas. För att lägenheterna skall vara likvärdiga fordras att de i grova drag motsvarar varandra. Sålunda bör de normalt ha samma användningssätt, bostadsyta och modernitetsgrad.”

Bruksvärdessystemet var alltså inte tänkt som en ny form för hyresreglering med ett marknadsinslag. Det var i stället tänkt som ett helt nytt system byggt på avtalsfrihet, men med vissa begränsningar.

1973 lades en proposition med förslag på förändringar (Prop. 1973:23). I propositionen framhölls att erfarenheterna genomgående var positiva, men att det fanns behov av smärre ändringar av principiell natur. Den enda återstående bristortsregeln som fanns kvar var den som innebar att vid jämförelseprövning av hyra skulle bortses från lägenheter med en hyra som inte var rimlig med hänsyn till det allmänna hyresläget för närmast jämförliga lägenheter i nybyggda bostadshus. Departementschefen föreslog att denna regel i stället skulle bli generell, dvs det vill säga gälla i alla marknadslägen. Detta skulle i praktiken inte innebära någon ändring; bestämmelsen skulle inte ha någon praktisk betydelse på andra orter än där hyresmarknaden var i obalans. Motivet till att den regeln ursprungligen infördes var att koppla hyresjämförelsen till allmännyttan, som stod för den absoluta merparten av nyproduktionen. När bestämmelsen nu blev allmän innebar det att allmännyttan indirekt fick en betydelsefull roll vid jämförelseprövning av hyran på i princip alla orter.

Att den indirekta kopplingen till allmännyttan inte längre skulle avse endast bristorter utan gälla överallt, innebar en principiell förändring av bruksvärdessystemet. De särskilda regler som ansetts nödvändiga på bristorter blev nu – i delvis modifierad form – införda i hela landet. Därmed försvann den tydliga distinktionen mellan marknader i balans och bristorter. Borttagandet av bristortsbegreppet skulle inom kort följas av ytterligare förändringar av bruksvärdessystemet.

KARL-ERIK GRANATH NORDISKA MUSEET

”De särskilda regler som ansetts nödvändiga på bristorter blev nu – i delvis modifierad form – införda i hela landet.”

”Reformerad hyressättning”

År 1974 lämnade regeringen en ny proposition med förslag till ändringar i bruksvärdesreglerna. Förändringarna gällde bland annat allmännyttans ställning vid prövning av hyran. I propositionen lades förslag om att hyresprövning i alla lägen i första hand skall göras genom en jämförelse med hyrorna i det allmännyttiga lägenhetsbeståndet. Departementschefen framhöll i förarbetena att denna förändring behövdes för att ”säkerställa att 1968 års principer för hyressättning skall slå igenom i full utsträckning i tillämpningen.” (Prop. 1974:150 sidan 473).
År 1984 lämnade regeringen en ny proposition med förslag till ändringar i hyreslagstiftningen. Inga materiella ändringar gjordes i nu aktuella hänseende men till skillnad mot tidigare framställdes bruksvärdessystemet nu som ett självständigt hyressättningssystem; en medelväg mellan statlig reglering och fria marknadshyror.

Hyressättningsutredningen som 2004 avgav betänkandet ”Reformerad hyressättning” (SOU 2004:91) fick i uppdrag att bland annat se över reglerna om bruksvärdeprövning. Utredningen kom till slutsatsen att reglerna om bruksvärdeprövning inte bör ändras. Regeringen instämde i bedömningen och något förslag om ändring lades inte i denna del.
2004 års utredning föreslog dock ändringar beträffande nya lägenheter. Regeringen instämde i bedömningen och en proposition lades. Därefter trädde ny lagstiftning i kraft från den 1 juli 2006. Sammanfattningsvis kan – något förenklat – sägas att bruksvärdessystemet inte gäller för nybyggda lägenheter om fastighetsägaren och en hyresgästorganisation kommer överens om det. I sak innebar ändringarna bland annat att särskilda hyressättningsregler för planerade och nybyggda lägenheter infördes. Om hyran för en planerad, påbörjad eller nybyggd lägenhet har bestämts i en förhandlingsöverenskommelse, skall hyran presumeras vara skälig. För att överenskommelsen skall få sådan verkan krävs dock att hyresgästorganisationen, som är part i förhandlingsöverenskommelsen, är etablerad på orten. Det krävs även att förhandlingsöverenskommelsen omfattar samtliga bostadslägenheter i huset och att den är ingången innan det har träffats hyresavtal för någon av lägenheterna. Det skall noteras att en hyresgästorganisation inte kan framtvinga en överenskommelse. Ingenting hindrar heller att det för planerade eller påbörjade hus precis som förut ingås förhandlingsöverenskommelser som kan bli föremål för sedvanlig bruksvärdesprövning.

En hyra skall presumeras vara skälig i tio år. Därefter skall hyran bestämmas enligt de vanliga bruksvärdereglerna. Hyran får dock ändras även under de första tio åren i den mån det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten. Presumtionen kan även brytas om det föreligger synnerliga skäl, men det skall då röra sig om mycket ovanliga situationer, exempelvis att avtalet är ogiltigt enligt avtalslagen eller att hyresgästföreningen på grund av bindningar till fastighetsägaren närmast var att betrakta som en bulvan.

Ändringarna påverkar också tvister om andra lägenheters hyra. Här får inte jämförelse göras med lägenheter vilkas hyra har bestämts i en förhandlingsöverenskommelse som har presumtionsverkan.

UTLÄNDSK LAGSTIFTNING

ALLMÄNT

Bostadspolitik och de lagregler för hyressättning skiljer sig mycket åt mellan olika länder. Detta innebär att det är svårt att göra internationella jämförelser. Många länder har dessutom flera olika system, till exempel på grund av att viss lagstiftning inte har givits retroaktiv effekt och att olika system är tillämpliga beroende på val (till exempel av myndigheter eller parterna).

Det svenska systemet bygger – som angetts ovan – på en jämförelseprövning som huvudsakligen skall ske med allmännyttan. Mot bakgrund av att allmännyttan är vinstbegränsad kan man karakterisera detta system som att hela Sveriges bestånd av hyresrätter är vinstbegränsat. Sverige befinner sig därmed på ena ”kanten”. På den andra finns länder utan någon som helst reglering. Däremellan finns flertalet länder, där en större eller mindre andel av beståndet drivs enligt ett vinstbegränsande system. I de flesta länder erbjuds de mest utsatta medborgarna något slags system för ”social housing”. Det svenska systemet skiljer sig därför från de flesta andra system genom att hyresvärden och hyresgästen inte fritt får bestämma hyran för nya hyresavtal. Övriga system i andra länder ger inget skydd för att hålla hyrorna nere. Det regleras i stället i annan lagstiftning.

I andra länders system kan det vara upp till myndigheter, till exempel kommuner, att bestämma vilket system de önskar. Det finns i vissa system möjlighet för hyresvärdar och hyresgäster att själva bestämma vilka rättsregler som skall vara tillämpliga. Vidare finns det system med jämförelser, liknande det

svenska, men där jämförelsematerialet är betydligt mer offentligt. Det finns också system där fastighetsägaren inte får göra en oskälig vinst på hyran, innebärande att fastighetsägaren måste kunna visa en kalkyl. Vidare är det vanligt att man får använda sig av indexklausuler. Det finns också exempel på system där hyresvärden endast får höja hyran under vissa förutsättningar, till exempel på grund av att hyresnivåerna i området har gått upp kraftigt eller att hyresvärden har företagit någon åtgärd. Dessutom finns det exempel på mycket reglerade system, där hyresnivåerna mer eller mindre bestäms av myndigheter.

Mot bakgrund av de olika kontexter som finns är det svårt att göra någon uppskattning av effekter av vissa system. En intressant iakttagelse finns dock i en undersökning som Temaplan AB gjorde 2003 i samverkan med de flesta privata fastighetsägare samt Stockholms stad. Denna undersökning pekar att Stockholms hyresnivå ligger åtminstone 30–40 procent lägre än vad som gäller i ett relativt stort antal jämförda storstäder i Västeuropa. I perifera och mindre attraktiva lägen har Stockholm dock en relativt hög hyresnivå. Detta förhållande avspeglar sig inte på något sätt till exempel i bostadsrättspriser.

Även om olika länders lagstiftning har olika kontext skall nedan göras en kort sammanfattning av några utländska rättsordningar som det relativt ofta jämförs med i Sverige.[2]

[2]. Uppgifterna beträffande Finland, Danmark och Norge är hämtade från SOU 2004:91 och övriga uppgifter från uppgifter givna till European Law Institute (www.iue.it/LAW/Research-Teaching/EuropeanPrivateLaw/tenancyLaw.shtml) samt uppgifter från professor Ulf Jensen vid seminarium i Lund den 16 oktober 2006.

Finland

I Finland är marknadshyror utgångspunkten. I det privata beståndet råder full avtalsfrihet beträffande hyror. Det gäller även beträffande principerna för hyresjustering. Hyresgästen och hyresvärden har dock möjlighet att få en oskälig hyra ändrad. En hyresgäst kan få hyran ändrad om den utan orsak som kan anses godtagbar i hyresförhållanden väsentligt överstiger gängse hyra för lägenheter som har samma hyresvärde och som används för samma ändamål inom området. Ett annat undantag är att hyran måste bygga på självkostnadsprincipen, om statligt stöd har givits till byggandet av huset.

Danmark

Danmark har flera olika hyressättningssystem. Ett av dem innebär att en hyresvärd får ta ut marknadshyra för nya hyresavtal i hus byggda efter 1991. Hyreshöjningarna får dock inte överstiga ett nettoprisindex eller en i förväg bestämd hyrestrappa. För hus byggda före 1991 får varje kommun bestämma vilken av två modeller som skall tillämpas. Något förenklat innebär det ena systemet (som omfattar flest lägenheter) att hyresvärden skall få kostnadstäckning. Det andra systemet bygger på en jämförelse med andra jämförbara lägenheter i området där hyran inte får överstiga jämförelselägenheternas nivå med mer än 10–15 procent.

Norge

I Norge får parterna fritt bestämma hyran för nya hyresavtal, så länge den inte med mer än 10 procent överstiger den hyra som normalt kan erhållas vid avtalstidpunkten för en lägenhet av liknande slag och med liknande avtalsvillkor. Under löpande hyrestid kan hyran ändras endast under vissa förutsättningar, till exempel genom en indexklausul. Efter tre år kan hyresgästen få hyran ändrad till ”gängse hyra” vilket innebär genomsnittet av avtalade hyror för likvärdiga lägenheter.

Tyskland

I Tyskland gäller ett speciellt system för ett särskilt reglerat bestånd där hyran fastställs efter självkostnadsprincipen. Hyressättningen i det andra beståndet är relativt fri, men hyresvärden kan i princip välja mellan tre olika system; indexhyra, staffelhyra och spegelhyra. En begränsning för nya kontrakt, är att en hyra som är mer än 20 procent över genomsnittshyran för nytecknade kontrakt är ogiltig. Vid indexhyra höjs hyran i enlighet med en överenskommen indexuppräkning. Vid staffelhyra kommer parterna redan i samband med ingåendet av kontraktet överens om hur hyran skall höjas. Och vid spegelhyra ligger en offentlig ”Mietspiegel” som är baserad på insamlad statistik till grund för hyran.

FÖR- OCH NACKDELAR MED BRUKSVÄRDESSYSTEMET

Ja!

Under ett heldagsseminarium den 16 oktober fördes ett samtal om bruksvärdessystemet med fokus på skälighetsprövningen och allmännyttans hyresnormerande roll. I seminariet medverkade forskare från högskole- och universitetsvärlden samt representanter för Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna och Sabo. Bilden av nuläget och framtida förändringsbehov visade sig till stora delar vara samstämmig. Här följer en sammanfattning av huvudlinjerna från samtalet.

SKA VI HA ETT BRUKSVÄRDESSYSTEM?

På denna fråga svarade alla medverkande ett tydligt ja. Man var överens om att ett bruksvärdessystem i någon form har ett stort värde, främst av följande två skäl:

- Det motverkar skenande priser på bristorter
- Det stärker hyresgästens besittningsskydd

Även om få ärenden går till skälighetsprövning, så ”håller systemet i marknaden” Det framgick dock tydligt att det finns behov av förändringar i dagens bruksvärdessystem. Alla deltagare förde fram synpunkter på hur systemet kan förbättras ur olika perspektiv.

Bruksvärdesprincipen baseras på avtalsfrihet men medför ett antal begränsningar och i praktiken har parterna gjort upp om rekommendationer för hur hyressättningen ska gå till. I dag används dessa rekommendationer i mycket varierande grad från kommun till kommun. Rekommendationerna anses ofta krångliga och svåra att följa, inte minst i stora bestånd. I framförallt Stockholm kan man konstatera att hyresstrukturen inte stämmer överens med rekommendationerna. Olika modeller för att sätta hyran har utvecklats runt om i landet. Är det bra eller dåligt – ska bruksvärdesprincipen få ha olika tillämpning på olika orter?

I sin nuvarande tillämpning ska bruksvärdet inte påverkas av hyresgästens individuella värderingar och behov. Här finns tendenser till uppluckring på en del orter. I till exempel Malmö finns en tämligen stor variationsrikedom vad gäller hyror inom MKB, variationer som man kan diskutera om de enbart beror på en strikt anpassning till bruksvärdet i dagens mening. Kanske är det dags att låta parametrar som till exempel lägesfaktorn samt övriga värderingar inom olika konsumentgrupper få större genomslag?

Alternativ till ett bruksvärdessystem diskuterades. En möjlighet är att hyresnormeringen ersätts med en statlig styrning baserad på någon form av indexering.

Men deltagarna såg ett värde i ett bruksvärdessystem och skälighetsprövning utifrån lokala förhandlingar – ett system där aktörer blir överens.

En deltagare förespråkade dock ett bruksvärdessystem med normering baserad på lokala förhandlingar, men kompletterat med statliga regler som griper in om en tvist inte kan lösas utifrån en skälighetsprövning.

HENRIK AHLDIN

SKA ENDAST DE ALLMÄNNYTTIGA BOSTADSBOLAGEN HA EN HYRESNORMERANDE ROLL?

En central fråga under seminariet var hurvida det är rimligt att två parters förhandlingar påverkar en tredje, som står utanför förhandlingarna. Det vill säga, är det rimligt att enbart de allmännyttiga företagen förhandlar med Hyresgästföreningen och har den hyresnormerande rollen, och att de privata fastighetsägarna styrs av dessa förhandlingar utan möjlighet att påverka utfallet?

Majoriteten ansåg att detta inte är hållbart.

Deltagare från Hyresgästföreningen påpekade att det ännu inte kommit fram något bra alternativ till den nuvarande modellen för hyresnormering.

Under seminariet fördes flera tänkbara alternativ fram, som grundade sig på att normeringen borde utgå från hela hyresmarknaden. Det vill säga att underlaget för normeringen utgår från både allmännyttans lägenheter och de lägenheter som finns i privatägda hus.

Om alla tre parter genomför gemensamma förhandlingar, som leder till en normering, finns risken för att konkurrensen sätts ur spel eller i vart fall ifrågasätts, menade några deltagare.

Här pekades på möjligheterna att under alla förutsättningar bättre använda hyreskommittéerna. Här kan alla tre parter tillsammans generellt diskutera rangordningen mellan olika parametrar vid hyressättning. Förhandlingarna skulle sedan det allmänyttiga bostadsbolaget och Fastighetsägarna kunna föra med hyresgästföreningen var för sig. Dessutom påpekades att normeringen anger att en högsta hyra, sedan är det upp till hyresvärdarna att konkurrera med till exempel lägre hyror.

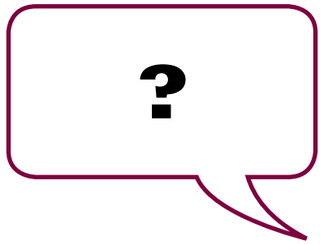
Målet med systemet bör vara att bidra till rättvisa hyror för både hyresgäst och hyresvärd.

Det konstaterades att hyreskommittéerna fungerar mycket olika från plats till plats. I Stockholm fungerar samverkan dåligt, medan man i Skåne lyckas uppnå stor enighet kring principiella frågor som till exempel hur olika värden bör viktas i en hyressättning, för att möta de lokala konsumenternas syn på vad man är beredd att betala för. På så vis försöker man i Skåne samverka för ett bruksvärdessystem i Skåne, som ger en normering som ligger nära långsiktigt hållbara marknadshyror.

Ett problem är att parterna på många orter intar låsta positioner eller inte visar tillräckligt stort engagemang, vilket gör att bruksvärdesprincipen inte används fullt ut och inte heller vitaliseras genom konstruktivt samarbete i hyreskommittéerna.

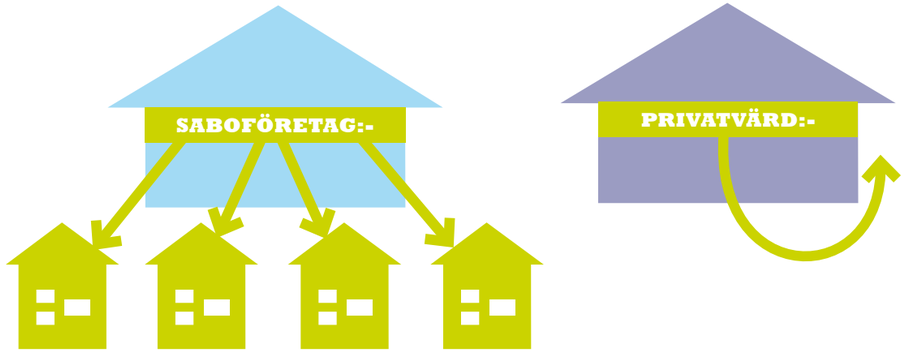
En kritiker av nuvarande system menade att om allmännyttan ska fortsätta att ensam ha den normerande rollen, så krävs en mycket omfattande transparens gällande dess hyressättning. ”Annars kan vi inte avgöra om ett jämförelseobjekt vid skälighetsprövning är relevant”, menade han och pekade på hur ekonomin och verksamheten i ett kommunalt bolag kan påverkas av faktorer som inte har med marknaden att göra.

ÄR SJÄLVKOSTNADSPRINCIPEN ETT PROBLEM I DAGENS BRUKSVÄRDESSYSTEM?



En synpunkt var att självkostnadsprincipen, som styr de allmännyttiga bostadsbolagen, kan ge hyror som inte stämmer när enbart allmännyttan är hyresnormerande. Detta på grund av att självkostnadsprincipen gäller på företagsnivå och inte lägenhetsnivå. Alltså förs kostnaderna från hela bostadsbolaget ut på alla lägenheter, även om de i realiteten är mer eller mindre kostnadskrävande än genomsnittet. Detta kan i sin tur ge problem för de privata fastighetsvärdar som inte kan fördela sina kostnader på samma sätt som det kommunala bostadsbolaget.

Det framfördes också oro för att kommunerna genom subventioner kan bidra till att de normerande hyrorna pressas nedåt. Å andra sidan framkom synpunkten att den motsatta effekten kan uppstå; att de normerande hyrorna pressas uppåt, om kommuner lägger uthyrningen av bostäder i samma enhet som andra och mer kostsamma verksamheter.



HUR SKA SKÄLIGHETSPRÖVNINGEN GÅ TILL?

Att övergå till att söka jämförelseobjekt i både det allmännyttiga och det privata hyresbeståndet vid skälighetsprövning, var alltså ett förslag som tilltalade de flesta.

Finns det skäl att göra fler ändringar i skälighetsprövningen? Här fanns en rad olika idéer och tankegångar. Alla var inne på olika typer av indelning i produktgrupper.

En av de medverkande frågade sig: ”Ska vi fortsätta arbeta med någon form av genomsnittlighet vad gäller synen på hyresgästen, lägenheten och hyran per område?

Eller är det dags att släppa fram olika produkter? Det vill säga olika typer av lägenheter, riktade mot olika målgrupper, med bäring på främst inkomst och intressen, och hitta genomsnittliga jämförelseobjekt inom varje sådan produktgrupp?”

En deltagare resonerade kring Turning Torso i Malmö: ”Här valde Hyresgästföreningen att ställa sig vid sidan och inte hyresförhandla med fastighetsägaren HSB. Men hur skulle en skälighetsprövning av hyrorna här gå till i hyresnämnden? Vid en skälighetsprövning brukar man utgå från vad den ”genomsnittlige hyresgästen” skulle vara beredd att betala för en lägenhet med motsvarande bruksvärde. Kan man alltid utgå från en tänkt ”genomsnittlig hyresgäst” och hur ska bruksvärdet av gym och vinkällare i fastigheten värderas?”

En annan deltagare menade att man mycket väl kan åstadkomma de önskade förändringarna i denna riktning inom det befintliga systemet, under förutsättning att alla parter blir mer aktiva och samarbetar bättre: ”Kanske det behövs olika typer av produkt- och tjänstetillägg i ’vanliga’ hyresfastigheter? Om lika var norm på 60-talet, tycks ju olika vara normen i dag. Kanske går det att hantera avtal om fler olika tillägg inom det befintliga systemet? Det finns i alla falla inget som formellt hindrar detta.”

Här framfördes att nya lösningar som Boflex, ett koncept Hyresgästföreningen arbetat med, kunde innebära ett system där hyresgästerna erbjuds olika tilläggstjänster och produkter som går att värdera och jämföra inom det befintliga bruksvärdessystemet.

Ytterligare en synpunkt var att hyran borde få sättas helt fritt, utan möjlighet till skälighetsprövning, vid nyproduktion. Detta för att stimulera till nybyggande och försvara hyresrätten som boendeform mot bostadsrätten. Alltså ett förslag som går ett steg längre än den nya regel som infördes vid halvårsskiftet 2006, och som säger att hyresvärdar vid nybyggnation ges möjlighet att slippa prövning i hyresnämnden under tio år, genom att träffa en överenskommelse med hyresgästföreningen.

En ännu mer långtgående åsikt på detta tema vara att hyressättningen på samma vis borde vara helt fri även då en ny hyresgäst flyttar in, oavsett om huset är nybyggt eller inte.

Här varnade flera för en extra stor risk för saxning, det vill säga att hyran skulle drivas upp på ett orimligt vis, allteftersom nya hyresgäster flyttar in. Detta skulle ju då även påverka synen på bruksvärdet och skälighetsprövningen.

Om allmännyttan i ett framtida system inte är ensamt hyresnormerande, bör särskilda regler införas för att motverka ökad risk för saxning, var ett påpekande i detta sammanhang. Om det som i dag är godtagbart med hyror som är högre än hyran för jämförbara lägenheter, men inte med hyror som är påtagligt högre än än hyran för jämförbara lägenheter, finns möjlighet för hyresvärdar att successivt trappa upp hyrorna genom att lägga hyrorna högre men inte påtagligt högre. Därefter görs jämförelsen med de nya högre hyrorna.

”Om lika var norm på 60-talet, tycks ju olika vara normen i dag.”

En farhåga framfördes också; om läget får för stort genomslag finns risken för ökad segregation.

Det är viktigt att motverka att hyrorna kan höjas så att besittningsskyddet urholkas. Även om det formellt finns kvar ett besittningsskydd är det poänglöst om värden kan använda hyreshöjningar som ett instrument att göra sig av med hyresgäster. Det skulle också kunna leda till en större social segregering av bostadsmarknaden.

Den punkt som alla mer eller mindre kunde enas om, var att lägesfaktorn borde ha ett större genomslag vid skälighetsprövning. Hur skulle man då kunna gå i denna riktning?

Uppfattningen var att hyresnämnderna vid prövning i dag oftast går på vad som brukar benämnas en allmän skälighetsbedömning utifrån det generella hyresläget på den lokala marknaden, snarare än att använda sig av en jämförelseprövning.

Här bör hyresnämnden i långt högre grad göra en direktjämförelse, och se till att lägesfaktorn ges större genomslag. Både vad gäller områdets läge och lägenhetens läge inom området.

Om man inte lyckas hitta jämförelseobjekt i aktuell kommun, menade några att man borde kunna utgå från relevant statistik.

Här anfördes problemen med att få in och hantera aktuell hyresstatistik från allmännyttan och de privata värdarna.

En lösning skulle kunna vara att värdarna vid avisering av nya hyror även förser till exempel hyresnämnden med information. Hyresnämnden skulle kunna vara den instans som hade hand om statistiken.

Här är också viktigt att statistiken används på ett rimligt sätt. Att man väljer ut alla lägenheter som kan anses jämförbara i närområdet. Det borde även vara möjligt att ha med lägenheter från båda sidor om en kommungräns, där ett sådant urval är mer relevant än ett vidare urval från en enda kommun. Detta steg mot högre grad av marknadsanpassning skulle stärka hyresrätten som boendeform.

Under seminariet framkom att skillnaderna vad gäller hänsyn till läget vid hyresnormeringen, är stora i landet. I till exempel Malmö har man kommit långt på denna punkt, medan situationen är den motsatta i Stockholm.

En farhåga framfördes också; om läget får för stort genomslag finns risken för ökad segregation. Men då anfördes att större hänsyn till läget krävs för hyresrättens långsiktiga överlevnad som boendeform.

Här påpekades att hyresrätter är nödvändiga för en fungerande arbetsmarknad med möjligheter till snabba och inte allt för dyra flyttar mellan orter.

”Den svenska bruksvärdesmodellen är unik i världen.”

Kan vi använda oss av modeller från andra länder?

Den svenska bruksvärdesmodellen är unik i världen. Kan vi hitta nya modeller eller i vart fall inslag från andra länder som kan förbättra vårt system?

Under seminariet belystes modeller från Tyskland, Holland och Schweiz.

De modeller som ansågs mest intressant att titta närmare på för svensk del är de tyska modellerna. Som en fördel med det tyska systemet angavs förutsebarhet för båda parter och en anpassning till parternas uppfattning om värdet. Det angavs också att hyresnivån i Tyskland var lägre än hyresnivån i Sverige.

SAMMANFATTNING

Sammanfattningsvis kan man konstatera att bruksvärdessystemet bidrar till rimliga hyresändringar och ett gott besittningsskydd. Alla aktörer är i princip överens om att ett bruksvärdessystem är av godo. Men samtidigt finns en rad kritiska synpunkter på hur systemet är utformat i dag.

Kritiken inriktar sig främst på följande punkter:

- Att de kommunala bostadsbolagen har en hyresnormerande roll
- Att självkostnadsprincipen därvidlag är ett problem
- Att man tar för liten hänsyn till olika faktorer, främst läget, vid skälighetsprövning
- Att det mycket sällan används reella jämförelseobjekt vid skälighetsprövning, utan att det i stället oftast blir en allmän skälighetsbedömning
- Att det behövs bättre underlag och arbetsmetoder för relevant jämförelseprövning

Med andra ord kan man konstatera att slutsatserna i SABOs utredning från1995 har stått sig relativt väl. I denna utredning ges fyra förslag till lagändringar. Dessa var i mycket kort sammanfattning:

- Att skillnader vad gäller standard, utrustning, service, underhåll och hyresvillkor i övrigt ska bättre beaktas vid bruksvärdesprövning
- Att allmännyttan tas bort som förstahandsnorm vid bruksvärdesprövning
- Att föreläggande att lämna ut hyresuppgifter endast ska kunna utfärdas när en prövningstvist är beslutad att tas upp i hyresnämnden
- Att hyresnämnderna bör samla in och statistiskt bearbeta ett material som utvisar hyresnivåer.

Den reflektion man kan göra utifrån denna rapport och det seminarium som genomförts, är alltså att det finns en bred samstämmighet om att vi ska ha ett bruksvärdessystem.

Men det bör ändras så att de kommunala bolagen inte ensamma är hyresnormerande. Jämförelseobjekt ska kunna hämtas från hela hyresbostadsbeståndet. Här måste dock speciella regler införas så att hyror inte kan drivas upp på ett orimligt vis genom saxning.

Vidare bör en lägenhets läge inom området, och områdets läge, beaktas i större grad vid jämförelseprövning. Även andra faktorer gällande lägenhetens kvalitet borde tillmätas större vikt. Bruksvärdessystemet bör i långt högre grad än i dag baseras på direkta jämförelseprövningar vid skälighetsprövning. Detta borde underlättas genom insamling av statistik, vilket kunde vara en uppgift för hyresnämnderna. På detta vis skulle det även bli lättare att hitta jämförelseobjekt i grannkommuner – objekt som ibland kan var mer relevanta än de som i övrigt finns i den egna kommunen.

”Det finns en bred samstämmighet om att vi ska ha ett bruksvärdessystem.”

”En lägenhets läge inom området, och områdets läge, beaktas i större grad vid jämförelseprövning.”

UPPDRAGET TILL DELSTUDIEN OM BRUKSVÄRDESSYTEMET

Det vi i dag kallar bruksvä rdessystemet infördes 1969 för att säkra hyresgästernas besittningsskydd och var då ett internationellt sett mycket radikalt och marknadsanpassat system eftersom det ersatte den statliga hyresregleringen och byggde på en skälighetsprövning där jämförelser gjordes med på marknaden satta hyror. En viktig komponent i systemet var också de särskilda bristortsregler som kompletterade grundreglerna och innebar att fastighetsägare inte skulle kunna utnyttja bostadsbrist för att driva upp hyrorna; på orter med bostadsbrist gjordes därför alltid en avstämning med allmännyttans hyror.

Senare har bruksvärdesystemet förändrats så att allmännyttans hyror normalt skall vara normerande vid en skälighetsprövning, vilket inneburit att hänsyn tas till hyrorna i allmännyttan vid förhandlingar om hyrorna i det privata beståndet. Detta är ibland problematiskt eftersom allmännyttans ”självkostnadsprincip” gäller på företagsnivå och inte på fastighetsnivå samtidigt som jämförelsen sker på lägenhetsnivå och hyressättningen ofta lämnar en hel del att önska. I praktiken sker sällan någon verklig jämförelseprövning utan hyresnämnden göra en allmän skälighetsbedömning utifrån sina kunskaper om hyresförhållandena på orten.

Det är dock viktigt att notera att bruksvärdessystemet inte är någon modern hyresreglering utan endast en tvistelösning i sista hand och att det är ytterst få av de 1,5 miljoner hyreslägenheterna i landet som över huvud taget berörs av hyresnämndernas beslut.

”...självkostnadsprincip” gäller på företagsnivå och inte på fastighetsnivå...”

”allmänna farhågor”

”allmänna skälighetsprövningen”

Kritik har riktats mot bruksvärdessystemet framför allt från ”marknadsliberalt” håll och från privata fastighetsägare. Den ekonomisk-politiska kritiken avser systemet som helhet och går ut på att i praktiken görs avsteg från normala marknadsprinciper vilket skapar en konstig och felaktig hyresstruktur och därmed ökad svårighet att få tag på lägenheter för den som vill hyra. Fastighetsägarnas kritik tar fasta på allmännyttans hyresnormerande roll och menar att den borde avskaffas och ersättas med en regel om att jämförelse kan göra med faktiska hyror oaktat vem som är fastighetsägare därför att det nu är mer lönsamt för privata fastighetsägare att säljas sina hus till bostadsrättsföreningar vilket på sikt kan erodera hela hyresmarknaden.

En annan kritik som riktats mot bruksvärdessystemet är att det begränsar nyproduktion därför att hyresvärdar inte är säkra på vilken hyra de kan ta ut och därför inte vågar ”sätta spaden i jorden”. Det har dock inte presenterats något faktaunderlag för att det skulle förhålla sig på det sättet; det har endast talats om ”allmänna farhågor”. Trots detta har riksdagen beslutat att från halvårsskiftet 2006 ge hyresvärdar möjlighet att genom att träffa en överenskommelse med hyresgästföreningen slippa riskera en prövning i hyresnämnden under en tioårsperiod.

Syftet är att mot bakgrund av hur skälighetsprövningen faktiskt går till diskutera förbättringar av bruksvärdessystemet – som vidmakthåller besittningsskyddet och främjar en bättre hyresstruktur men samtidigt förhindrar en orimlig hyresutveckling på knapphetsmarknader – och om allmännyttan även framdeles bör ha någon särskild roll i detta.

Rent formellt berörs allmännyttan av bruksvärdessystemet därför att skäligheten i våra lägenhetshyror också kan prövas av en hyresnämnd. I praktiken förekommer dock inte detta utan företagens hyressättning prövas normalt inte i hyresnämnderna. Däremot berörs företagen indirekt eftersom deras lägenheter skall vara jämförelseobjekt vid skälighetsprövning. Ljuset riktas därför i stor utsträckning på de allmännyttiga företagen och deras hyressättning.

Analysera om detta förhållande har några konsekvenser för allmännyttan och i så fall vilka. Analysera hur regelverket tillämpas i dag och diskutera om det finnas anledning att se över såväl regelverket som tillämpningen. Är det möjligt att stärka det jämförelsemomentet i prövningen på bekostnad av den ”allmänna skälighetsprövningen” – något som skulle stärka ”marknadsinslaget” i systemet och i motsvarande utsträckning försvaga ”regleringsinslaget”. Är en sådan förändring önskvärd och hur skulle den kunna förverkligas?

Hur skulle ett system utan en särskild roll för allmännyttan fungera om det samtidigt skall värna hyresgästernas besittningsskydd och en rimlig hyresutveckling? Vilken betydelse skulle omfattningen, spridningen och belägenheten av allmännyttans bestånd ha? Behövs i så fall någon form av moderna bristortsregler? Analysera behov av och möjligheten till olika regelverk på olika marknader. Diskutera möjligheten att – i enlighet med de ursprungliga intentionerna – kombinera fri inflyttningshyra med bruksvärdesprövning. Redovisa även relevanta utländska erfarenheter, till exempel från Belgien.

PRÖVNINGENS TID

Bruksvärdessystemet debatteras flitigt och är en het politisk fråga. Syftet med denna rapport är att kritiskt granska det nuvarande systemet och att utreda för- och nackdelar med olika regler samt belysa hur systemet i dag tillämpas i praktiken.

I rapporten redovisas bruksvärdessystemets bakgrund, framväxt och tillämpning samt diskuteras om systemet har någon framtid och i så fall hur det skulle kunna förbättras och utvecklas. Dessutom innehåller rapporten en internationell utblick.

THOMAS WÅGSTRÖM

Rapporten har utarbetats av Benth Jensen, VD för Ängelholmshem i samarbete med Bo Lundborg, SABO.

Den här rapporten är en av tio som utarbetats inom SABOs framtidsutredning. Rapporterna ligger till grund för arbetet med ett nytt idéprogram för SABO-företagen. Idéprogrammet behandlas på SABOs kongress i juni 2007.

Trycksaksnummer 13546/2007-02.2000 Grafisk produktion: SABO Förlags AB Tryck och repro: Ljungbergs tryckeri

SABO
SABO SVERIGES ALLMÄNNYTTIGA BOSTADSFÖRETAG
Besöksadress Vasagatan 8–10, Box 474, 101 29 Stockholm
Tel 08-406 55 00, fax 08-20 99 04, hemsida www.sabo.se, e-post info@sabo.se