

Hur fungerar egentligen bruksvärdesystemet för hyressättning?

HANS LIND

RECENSION

Haymanot Baheru:
*Hyressättning – prisets
reglering vid bostads-
hyra*, Jure Förlag,
2020, 713 sidor, ISBN
978-9-172-23807-7.

Detta är en avhandling från Juridiska institutionen vid Stockholms universitet som lades fram i juni 2020. Avhandlingens första mening lyder (s 25): ”Det övergripande syftet med denna studie är att rättsligt fastställa innebörden av lokutionen *skälig hyra* på bostadsmarknaden”. Boken är en guldgruva för den som vill förstå hur regelverket för den svenska bostadshyresmarknaden utvecklats under de sista 100 åren och hur det fungerar i dag. Hur går det till när hyrorna bestäms och vad händer i domstolar om någon inte är nöjd med hyran? Avhandlingen behandlar olika typer av bostadshyra, dvs förutom den ”vanliga” hyran även andrahandsuthyrningar av hyreslägenheter, privat uthyrning av ägda bostäder och kooperativ hyresrätt. Jag kommer dock att fokusera på den vanliga hyresmarknaden och kommentera aspekter som jag tror har särskilt intresse för nationalekonomer.¹

En första fråga är vad som egentligen menas med hyresreglering. I debatten hävdar vissa att vi inte har en hyresreglering i Sverige därför att det inte är staten som bestämmer hyrorna. I avhandlingen presenteras dock en bredare definition som fokuserar på att det rör sig om ett offentligt ingrepp i någon form som tvingar fram andra priser än de som skulle ha gällt utan detta ingrepp (s 43) – och som kommer att framgå nedan finns sådana ingrepp. Lagstiftningen påverkar utfallet av ”förhandlingar” mellan köpare och säljare och därför kan man tala om en form av

prisreglering. Det finns en klar skillnad mellan hur bostadshyror bestäms och hur t ex matpriser bestäms.

I debatten kan man också se påståenden som säger att om regleringen togs bort skulle vissa hyror stiga medan andra skulle falla. Regelverket syftar dock till att fastställa maximalt tillåten hyra och inget hindrar en fastighetsägare att sätta en lägre hyra: ”Lokutionen skälig hyra förstås som det högsta tillåtna pris som regleringssystemet tillåter” (s 116). Att det tidigare fanns höga vakanser hos kommunala bolag på orter med vikande befolkning berodde alltså inte på regleringen utan rimligen på monopolprissättning på en marknad med låg priselasticitet. En stegvis avreglering kan på sikt påverka nyttjande och leda till minskad efterfrågan på vissa delmarknader, men detta är högst osäkert och är inget man ska förvänta sig som en omedelbar effekt: Hade det varit lönsamt att sänka hyran hade företagen redan gjort det.

Det kanske viktigaste budskapet i avhandlingen är att benämningen ”bruksvärdehyra” är missvisande. Inte sällan beskrivs det svenska hyressättningssystemet som att hyran i Sverige bestäms av lägenhetens ”bruksvärde” och att detta i sin tur ska spegla den ”genomsnittlige” konsumentens värderingar. I avhandlingen framgår tydligt att det svenska hyressättningssystemet är ett renodlat förhandlingsystem som inte har några yttre normer mot vilka ett förhandlingsresultat kan utvärderas. Den hyra som parterna kommer överens om är, per definition, den skäliga hyran och bruksvärdehyran. I juridisk terminologi beskrivs detta som: ”Presumtionen om kollektivt förhandlade hyrors skälighet innebär att förhandlingsöverenskomna hyror, dvs kollektivt satta hyror, har försteg som jämförelsematerial vid den fastställelsemetod som

Hans Lind är professor i fastighetsekonomi, tidigare vid Kungliga Tekniska högskolan. Han har bl a forskat om olika varianter av hyresreglering och dess effekter.

¹ Jag berör inte hyressättning vid renovering: se Lind (2015) för en beskrivning av hur det systemet fungerar.

kallas jämförelseprövning” (s 116, även s 599). Vilken hyra som helst kan alltså vara skälig så länge den bestämts genom kollektiva förhandlingar (s 603).

Om en hyresgäst anser att den kollektivt satta hyran inte speglar bruksvärdet och vill ha sin hyras skälighet prövad kan denne gå till Hyresnämnden. Hyresnämnden kommer dock att bedöma skäligheten genom att se på den kollektivt förhandlade hyran för en liknande lägenhet. Svaret blir därmed alltid att hyran är skälig om den överensstämmer med den kollektivt satta hyran.

Processen i Hyresnämnden kan förenklat beskrivas på följande sätt. (Den som vill ha en detaljerad beskrivning kan läsa kapitel 10 i avhandlingen.) Låt oss anta att hyran i lägenhet A ska prövas. Då ska domstolen utgå från den kollektivt satta hyran i lägenheter med samma bruksvärde som lägenhet A. Bruksvärdet bedöms då utifrån läge, storlek och standard. Anta att domstolen finner att lägenheterna B, C och D – som ligger i närheten och är ungefär lika stora, etc – har ungefär samma bruksvärde som A ur ett konsumentperspektiv. Om den kollektivt förhandlade hyran för dessa lägenheter är 7 000 kr/mån så ska lägenheten A också ha den hyran. *Bruksvärdet spelar alltså bara en roll när relevanta jämförelseobjekt ska identifieras.* Domstolen säger inte att hyran i lägenhet B, C och D motsvarar bruksvärdet, utan bara att ”bruksvärdehyran” för lägenhet A är 7 000 kr/mån därför att 7 000 kr/mån är den kollektivt förhandlade hyran i lägenheter med samma bruksvärde som A.

I avhandlingen beskrivs hur det kollektiva förhandlingsystemet växte fram. Det etablerades först på frivillig väg inom det allmännyttiga beståndet under 1950-talet. Genom lagändringar under 1970-talet och 1980-talet utvidgades förhandlingsmodellen till hela den vanliga bostadshyresmarknaden och till hela landet (s 216f). Tidigare hade regleringar främst gällt på

s k birstorter. Fram till 2011 skulle de förhandlade hyrorna som gällde i det allmännyttiga bostadsbeståndet ha företräde, men numera ska även kollektivt förhandlade hyror för privatägda fastigheter beaktas, om någon begär prövning av en hyras skälighet. Det noteras dock att hyresgästföreningen ofta kommer överens med de kommunala bolagen först och då blir den nivån i praktiken styrande (s 425).

Utfallet av en förhandling bestäms i hög grad av parternas *outside option*: Vad händer om parterna inte kommer överens? För det allmännyttiga beståndet etablerades 1957 en tvistelösningssmodell som kan beskrivas som en skiljenämnd som gav en icke bindande rekommendation. Eftersom parterna etablerade denna s k Hyresmarknads-kommitté tillsammans fanns ett socialt tryck som gjorde att parterna i regel följde rekommendationerna. Någon sådan skiljenämnd finns inte på den privata sidan, men enkelt uttryckt så innebär dagens system att om parterna inte kommer överens så kommer de tidigare hyrorna att gälla. Hyror kan bara ändras genom en ny kollektiv överenskommelse – vilket naturligtvis ger hyresgästföreningen en mycket stark ställning på marknader där det finns köer vid rådande hyresnivå. En viktig fråga som av naturliga skäl bara berörs i förbigående i avhandlingen blir därmed vilka mål som hyresgästföreningen egentligen har. En fråga jag återkommer till.

När förhandlingsmodellen infördes på bostadshyresmarknaden var arbetsmarknaden förebilden. Argumentet för en sådan modell var att eftersom den kollektiva förhandlingsmodellen fungerade bra på arbetsmarknaden så borde den också passa på bostadshyresmarknaden. I avhandlingen finns en kort diskussion om skillnader mellan de kollektiva förhandlingarna på arbetsmarknaden och de på bostadsmarknaden. Jag ska här koppla punkterna i avhandling-

en till frågan om *insiders* möjlighet att tillgodose sina intressen – och *insiders* på bostadshyresmarknaden är då särskilt de som bor i lägenheter där dagens hyra är betydligt lägre än en hypotetisk marknadshyra. Bland annat följande skillnader noteras (s 59–62, se även s 373f):

– På hyresmarknaden kan inte parterna vidta stridsåtgärder. Om *insiders* på arbetsmarknaden begär höga löneökningar kan företag stänga ute arbetarna med *lock-out*, men de hyresgäster som gör allt för att hålla nere sina hyror riskerar inte att bli utkastade från sina bostäder.

Man kan också påpeka att höga löneökningar kan straffa sig genom att företagets konkurrenskraft sjunker. Den hyresgäst som har en hyra långt under marknadsnivå riskerar ingenting genom att hålla ner sin hyra. Dessutom kan dessa hyresgäster vinna på låga hyror genom att värdet på huset som hyreshus blir lägre, vilket sänker priset om hyresgästerna bildar en bostadsrättsförening och vill köpa fastigheten.

– I avhandlingen noteras också att statsmakten förhåller sig olika till de båda marknaderna. Man kan exemplifiera detta med att för arbetsmarknaden har staten formulerat en regel som enkelt uttryckt innebär att reallönerna ska följa produktivitetsutvecklingen. Det finns också en särskild myndighet – Medlingsinstitutet – som ska följa utvecklingen och ”bidra till en väl fungerande arbetsmarknad”. Något liknande finns inte på bostadshyresmarknaden. Staten har aldrig uttryckt någon åsikt om hur hyror bör sättas och i avhandlingen noteras att till skillnad från flera andra länder finns ingen offentlig statistik om hyresnivåer i Sverige (s 98).

– På arbetsmarknaden finns nationella ramavtal, men alla förhandlingar om hyror sker på den kommunala nivån och det finns inga nationella förhandlingar. I litteraturen om fackföreningar betonas ofta att ju fler det förhandlas för

desto större hänsyn behöver fackföreningen ta till de samhällsekonomiska effekterna. Nationella ramavtal minskar risken för opportunistiskt beteende. Att sådana avtal saknas på bostadshyresmarknaden kan också bidra till att *insiders* får mer inflytande på hyresmarknaden än på arbetsmarknaden.

För den som vill veta mer om hur hyressättningen konkret går till finns i avhandlingen ett långt avsnitt om det som kallas systematisk hyressättning och det ges exempel på hur det kan se ut (s 451f). Systematisk hyressättning är ett sätt att göra utfallet av de lokala förhandlingarna mer transparenta och innebär att man kodifierar de faktorer som parterna anser ska styra hyrorna i kommunen. Här kan allt från lägenhetens egenskaper till läget i orten tas med och ge poäng. Summan av poängen ger sedan ger en viss hyresnivå. Men det är helt upp till de lokala parterna att avgöra vilka faktorer som ska spela in och hur stor vikt varje faktor ska ha.

Det framgår också att principerna som legat till grund för hyressättningen förändrats över tid. Under 1970- och 1980-talets höga inflation och höga nominella räntor omfördelades (nominella) kostnader mellan nyproduktion och befintligt bestånd (s 239). I dag betonar hyresgästföreningen ofta att kostnader ska styra hyror och hyresförändringarna, samt att nyproduktionen ska bära sina egna kostnader, inklusive markkostnader. Även om det inte nämns i avhandlingen så betonade hyresgästföreningen under 1990-talet ofta inkomstutvecklingen och inte kostnadsutvecklingen. Kort sagt: Parterna väljer de principer som gynnar deras egna intressen. Generellt förefaller hyresgästföreningens linje i dag också vara att alla hyror ska ändras i samma takt,

Om kostnaderna för nyproduktion stiger snabbare än inflationen, särskilt i centrala lägen med höga markkostnader, kommer nyproduktionen att ha

högre hyror än tidigare producerade bostäder – även om lägenheterna inte skiljer sig nämnvärt åt ur ett konsumentperspektiv. Det blir det som tidigare kallades hyressplittring – att ur konsumentsynpunkt likvärdiga lägenheter får olika hyra – och detta sågs som ett problem, särskilt under 1950- och 1960-talen (se s 187f)

I många länder är syftet med regelverket för hyresmarknaden enbart att skydda sittande hyresgäster och att man tillåter anpassningar till marknadshyran när det kommer en ny hyresgäst. Hyran kan skilja sig mellan den hyresgäst som är ny och en som bott ett antal år i huset. I det svenska systemet är dock inte detta tillåtet eftersom hyran är knuten till lägenheten och dess egenskaper och är alltså oberoende av hyresgästens egenskaper (s 393).

Nationalekonomer kritiserar ofta hyresregleringar med hänvisning till regleringens effekter på nyttjandet av beståndet och på nyproduktionen. I avhandlingen lyfts några mer juridiska problem fram. Det första är att den svenska regleringsmodellen leder till osäkerhet för både enskilda hyresgäster och fastighetsägare. Avtalen är i regel bara ettåriga och eftersom parterna är helt fria att bestämma vad som ska styra hyran finns inga garantier mot ändringar i ena eller andra riktningen och det finns ingen möjlighet för den enskilde hyresgästen att påverka priset (s 602). I avhandlingen diskuteras också regelverkets förenlighet med egendomsskyddet i grundlagen (s 301f). Om hyresnivåerna ändras så att hyrorna höjs där köerna är mycket långa och sänks där köerna inte är så långa så innebär det ju minskade fastighetsvärden för den som enbart äger fastigheter i förorten – trots att den underliggande efterfrågan är oförändrad. Hon skriver (s 301):

”Om lagstiftningen, förarbetena till hyressättningsregleringen eller vägledande rättspraxis ska användas som re-

ferens för den svenska hyresrättens förhållningssätt till egendomsskyddet och hyressättningsregleringens utformning, är det konventionsrättsliga skyddet en icke-existerande fråga.”

Ska man som ekonom vara kritisk på någon punkt i avhandlingen är det att författaren behandlar principer om att hyran ska styras av kostnader som en entydig princip (se t ex s 449). Men givet en viss produktionskostnad kan hyran variera mycket utifrån vilket avkastningskrav och vilken avskrivningstid som används. Lite tillspetsat kan en kreativ ekonom räkna fram i stort sett vilken hyra som helst som ”självkostnadshyra”. Dessutom är begreppet produktionskostnad långt ifrån entydigt och påverkas t ex av hur olika overheadkostnader fördelas och hur företaget sätter internpriser för användande av ägda maskiner.

Till sist ska nämnas att det som följd av januariöverenskommelsen 2019 nu pågår tre statliga utredningar som ska se över olika aspekter av hyressättningsystemet. Alla tre utredningarna berör frågor som tas upp i avhandlingen.

Den första utredningen ska ta fram förslag om friare hyressättning i nyproduktionen (Regeringen 2020a). Som beskrivs i avhandlingen valde t ex Danmark tidigt en modell där fri hyressättning enbart infördes i nyproduktionen (s 102f). Undan för undan växer det då fram en allt större fri hyresmarknad. Svenska nationalekonomer som under alla år krävt radikala ändringar av hyressättningsystemet i hela beståndet är nog en bra illustration av ordspråket ”Den som gapar efter mycket mister ofta hela stycket”.

Den andra frågan som utreds är införande av någon form av konfliktlösningsmekanism för hela hyresmarknaden (”Mer effektiva hyresförhandlingar”, Justitiedepartementet 2019). Detta är dock en mycket mer laddad fråga än vad det kan se ut som. Någon form av

medlingsgrupp behöver rimligen agera utifrån vissa principer – och vilka skulle det vara? Som nämndes ovan har staten aldrig uttryckt någon åsikt om vad som ska styra hyran. Ska det t ex vara rimligt att begära en högre hyra för att efterfrågan är hög? Ska hyrorna sänkas om räntor och kapitalkostnader sjunker?

Den tredje utredningen ska undersöka om läge och olika kvaliteter beaktas tillräckligt i dagens hyressättning (Regeringen 2020b). Återigen finns kontroversiella principer i bakgrunden: Vad menas med att lägesfaktorn ”beaktas tillräckligt”? Ska detta bedömas utifrån efterfrågan och en potentiell marknads-hyra? Och vad ska annars vara grunden för att säga att lägesfaktorn (inte) beaktas tillräckligt? Det kan noteras att när denna fråga behandlades i en tidigare

utredning (SOU 2008:38) föreslogs att om parterna inte kommer överens skulle en fastighetsägare ha rätt att höja hyran med en viss procentsats utöver inflationen om det kunde visas att det fanns köer och hög efterfrågan i det aktuella området (se s 269f i avhandlingen). Ett förslag som dock aldrig kom att genomföras.

REFERENSER

Justitiedepartementet (2019), *Mer effektiva hyresförhandlingar*, 21 december 2019.

Lind, H (2015), ”Hyresreglering och renovering – en förbisedd dimension”, *Ekonomisk Debatt*, årg 43, nr 5, s 19–30.

Regeringen (2020a), *Fri hyressättning vid nyproduktion*, Kommittédirektiv, Dir 2020:42.

Regeringen (2020b), *Läge och kvalitet i hyressättningen*, Kommittédirektiv, Dir 2020:70.

SOU 2008:38, *EU, allmännyttan och hyrorna*, Fritzes, Stockholm.