



Beslut vid regeringssammanträde den 8 december 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera marknaden för uthyrning av bostäder och lämna underlag för ställningstaganden till hur den kan utvecklas. En viktig utgångspunkt för utredningen är att villkoren för de olika boende- och upplåtelseformerna ska vara så likvärdiga som möjligt med hänsyn tagen till de olika boende- och upplåtelseformernas skilda förutsättningar. Utbud och efterfrågan ska inte styras av att staten på ett omotiverat sätt gynnar eller missgynnar någon särskild form. En annan utgångspunkt är att förutsättningarna för att befintliga bostäder utnyttjas effektivt bör förbättras.

Utredaren ska bl.a.

- inventera i vilken utsträckning det finns outnyttjade lägenheter som skulle kunna användas som bostad, särskilt i områden med stark efterfrågan på hyresrätter,
- peka på sådana förändringar som kan utveckla och förbättra villkoren att tillhandahålla bostäder för uthyrning och särskilt redovisa vilka förändringar som kan stimulera privatpersoners uthyrning av bostad,
- jämföra villkoren för uthyrning av bostäder med villkoren för övriga upplåtelseformer,
- lyfta fram sådana skillnader i villkoren som innebär hinder mot långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader och hinder mot likvärdig behandling av olika boende- och upplåtelseformer,

- peka på sådana förändringar som kan främja långsiktigt goda och förutsägbara villkor så att fler vill bo i hyresrätt och fler vill investera i, äga och förvalta hyresbostäder, och
- göra en jämförelse med villkoren för uthyrning av bostäder i andra länder i EU och i Norden och redovisa effekterna av de andra ländernas villkor.

Utredningsuppdraget omfattar inte skattefrågor. I utredningsuppdraget ingår inte att lämna författningsförslag.

Ett delbetänkande ska lämnas senast den 1 april 2012. Slutbetänkandet ska lämnas senast den 31 december 2012.

Bakgrund

Regeringens övergripande mål för bostadspolitiken är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenterna möter ett utbud av bostäder som svarar mot efterfrågan. Så många som möjligt ska kunna få en bra bostad till en rimlig kostnad. För att fler ska vilja investera i, äga och förvalta bostäder krävs långsiktigt goda och förutsägbara villkor. Genom en fungerande marknad ställs hushållens olika behov i fokus och blir styrande för hur bostadsbeståndet utvecklas.

En förutsättning för att dessa mål ska kunna nås är att regleringar begränsas till vad som är nödvändigt för att olika boende- och upplåtelseformer ska fungera på bästa sätt. Med boende- och upplåtelseformer avses här särskilt egnahem, ägarlägenheter, bostadsrätter, hyresrätter och kooperativa hyresrätter. En annan förutsättning är att staten är neutral i sin behandling av de olika boende- och upplåtelseformerna. Villkoren för de olika boende- och upplåtelseformerna påverkar bostadsmarknaden och hur den fungerar. Om villkoren skiljer sig åt så påverkar det hur såväl företag som hushåll agerar, med risk för att bostadsmarknaden i sin helhet fungerar sämre och inte förmår generera den mångfald och valfrihet som är önskvärd. Villkoren bör vara så likvärdiga som möjligt med hänsyn tagen till de skillnader som följer av respektive boende- och upplåtelseforms särart.

Väl fungerande bostadsmarknader är viktiga för individernas valmöjligheter och för en väl fungerande arbetsmarknad. Rörligheten på arbetsmarknaden är en viktig förutsättning för tillväxten och är intimt förknippad med hur bostadsmarknaden fungerar. Möjligheten att enkelt byta bostad är viktig för att främja bostadsmarknadens funktionssätt. I landets tillväxtregioner – inte minst i Stockholmsregionen – har utbudet av nya bostäder under lång tid inte följt med befolkningsutvecklingen. Samtidigt har andra regioner haft ett överskott av bostäder och följaktligen behövt riva bostadshus.

Ungdomar och unga vuxna är en mycket rörlig grupp som är beroende av att snabbt kunna finna en ny bostad. De söker ny bostad t.ex. när det är dags att lämna föräldrahemmet eller när de flyttar till en annan ort för att studera eller arbeta. Eftersom köp av bostad ofta förutsätter egen kapitalinsats kan det för många i denna grupp vara naturligare med ett boende i hyresrätt. För många ungdomar och unga vuxna är en ägd bostad inte heller ett självklart alternativ, just på grund av behovet av att lätt kunna flytta vidare.

Även nyanlända invandrare är en grupp som av liknande skäl oftast bor i hyresrätt. Som nyanländ saknar många arbete och tillräcklig inkomst eller eget kapital för att ha möjlighet att köpa en bostad. Dessutom kan förutsättningarna förändras snabbt, t.ex. genom familjeåterförening, vilket förutsätter en viss rörlighet.

Även den demografiska utvecklingen, som innebär att allt fler lever allt längre, ställer krav på väl fungerande bostadsmarknader. Det finns olika behov och önskemål i fråga om bostädernas kvalitet och standard, liksom den service som kan erbjudas i nära anslutning till boendet. Det är samtidigt viktigt att hindren för hushållen att anpassa sitt boende till förändrade önskemål och behov är begränsade till ett nödvändigt minimum. Om det är enkelt att byta boende, bidrar det också till att bostadsbeståndet utnyttjas mer effektivt.

Ett otillräckligt utbud av hyresbostäder kan tvinga hushåll som av olika skäl har en hyresbostad som sitt förstahandsval att i stället köpa en bostad. Därmed ökar efterfrågan på ägda bostäder. Nyproduktionen av bostäder har under senare tid med

undantag för tiden närmast efter finanskrisen 2008 främst varit inriktad på bostäder som ägs av de boende själva, särskilt bostadsrätter. Av samtliga permanentbostäder i Sverige är 41 procent egna, 22 procent bostadsrättslägenheter och 37 procent hyreslägenheter.

I relation till befolkningsutvecklingen och till bostadsbyggandet i våra grannländer har ökningen av antalet bostäder i Sverige under lång tid varit låg.

För att bostadsmarknaden ska kunna möta de olika behov och krav som bostadskonsumenter och samhället ställer kan det finnas skäl att se över villkoren för uthyrning av bostäder. I regeringens förklaringen 2010 framhölls behovet att stärka hyresrättens ställning.

Behovet av en utredning

Det finns tydliga tecken på att dagens bostadsmarknader långt ifrån svarar upp till målsättningen att vara långsiktigt väl fungerande.

Regelverken för bostadsmarknaderna har successivt förändrats under en lång tid. Inte minst har villkoren för de allmännyttiga och kommunala bostadsföretagen förändrats. Uppbyggnaden av dessa företag skedde med särskilt förmånliga finansieringsvillkor. Under 1980-talet började dock särbehandlingen i fråga om såväl bostadsfinansiering som beskattning att avvecklas, vilket ledde till att alla aktörer på bostadshyresmarknaden fick i princip samma villkor. Fram t.o.m. 2010 var de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen hyresnormerade samt omfattades av förbudet i kommunallagen mot att driva företag i vinstsyfte. Detta ändrades med de nya regler som riksdagen beslutade under 2010 och som trädde i kraft 1 januari 2011 (prop. 2009/10:185, bet. 2009/10:CU24, rskr. 2009/10:374). Ändringarna bör leda till att förutsättningarna för att bedriva uthyrningsverksamhet blir mer likvärdiga för de olika aktörerna på bostadsmarknaden.

De olika produktionsstöden till framför allt hyresbostäder, men även bostadsrätter, har upphört eller är under avveckling (prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:CU1, rskr. 2006/07:9).

Möjlighet att bilda ägarlägenheter i samband med nyproduktion och i vissa fall av ombyggnad har införts (prop. 2008/09:91, bet. 2008/09:CU16, rskr. 2008/09:170; prop. 2008/09:83, bet. 2008/09:SkU21, rskr. 2008/09:171).

Ändringar har genomförts för att underlätta uthyrning av den egna bostaden (prop. 2002/03:12, bet. 2002/03:BoU2, rskr. 2002/03:96; prop. 2008/09:27, bet. 2008/09:CU8, rskr. 2008/09:73).

Därutöver har förändringar skett inom andra områden som också påverkat förutsättningarna för de olika boende- och upplåtelseformerna.

Reformarbetet har varit omfattande, samtidigt som det kan vara svårt att överblicka den samlade effekten när det gäller förutsättningarna för respektive boende- eller upplåtelseform. Det har, inte minst från partsorganisationerna på bostadshyresmarknaden, anförts att villkoren inte är neutrala och att hyresrätten är kraftigt missgynnad. Parterna har även fört fram olika förslag som de menar skulle bidra till att skapa mer balanserade villkor.

Regeringens strävan är att skapa så stort utrymme som möjligt för befintliga och tillkommande företag på bostadshyresmarknaden att agera, för att därigenom öka utbudet av hyreslägenheter i de delar av landet där det i dag finns en stark efterfrågan. Ett led i det fortsatta arbetet med att utveckla hyresrätten är ett förslag om att förbättra möjligheterna att prissätta olika till- och frånval (SOU 2008:94). Justitiedepartementet har under beredningen av ärendet skickat ut en kompletterande promemoria på remiss (Tillval i hyresrätt, Justitiedepartementet, dnr Ju2008/9044/L1). Förslaget innebär att hyresvärd och hyresgäst kan göra bindande överenskommelser om hyresavdrag för frånval och hyrestillägg för tillval inom vissa ramar. Vad gäller tillval föreslås att lägenhetens tillägg inte ska överstiga hälften av grundhyran.

Sammantaget finns det behov av att utreda hur marknaden för uthyrning av bostäder kan utvecklas. Behovet är i första hand grundat på bristen på hyreslägenheter i många områden. Det finns ett särskilt behov av att undersöka vilka förändringar som på kort sikt kan bidra till att befintliga bostäder används

mer effektivt. Det finns också behov av att göra en samlad analys av villkoren för de olika boende- och upplåtelseformerna i syfte att säkerställa att statens behandling av dessa är likvärdig. Utbud och efterfrågan ska inte styras av att staten på ett omotiverat sätt gynnar eller missgynnar någon särskild boende- eller upplåtelseform.

Utredningsuppdraget

Hur förutsättningarna för uthyrning av bostäder kan förbättras

Utredaren ska analysera marknaden för uthyrning av bostäder och lämna underlag för ställningstaganden till hur denna kan utvecklas. De villkor för marknaden som det allmänna styr över behöver utvecklas för att skapa goda förutsättningar för ett ökat utbud såväl genom nyproduktion som genom att det befintliga beståndet utnyttjas mer effektivt. Det övergripande målet är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader, såväl lokalt som regionalt.

Utredaren ska i ett första steg inventera i vilken utsträckning det i dag finns bostadslägenheter eller andra lägenheter som inte utnyttjas effektivt i områden med stark efterfrågan på hyresrätter. Utredaren ska analysera vilka faktorer det är som i första hand begränsar intresset för uthyrning. Utredaren ska peka på möjliga vägar att på kort sikt öka utbudet av hyresrätter. Utredningen ska i denna del särskilt ta sikte på betydelsen av, och villkoren för, den delmarknad som består av uthyrning som inte sker i näringsverksamhet.

Utredningen om privatpersoners upplåtelse av den egna bostaden såg över villkoren för att förbättra utnyttjandet av det befintliga bostadsbeståndet, i syfte att skapa fler boendetillfällen (SOU 2007:74). Detta betänkande ska utgöra ett underlag för utredarens arbete. Utredaren ska undersöka om det finns ytterligare möjligheter att på kort sikt öka utbudet av bostäder och boendetillfällen genom uthyrning som inte sker i näringsverksamhet. Utredaren ska peka på hur villkoren att hyra ut bostäder kan utvecklas och förbättras samt vilka särskilda villkor som bör gälla för denna delmarknad.

Olika villkor gäller vid olika förhållanden, t.ex. om en uthyrning avser flera bostäder (exempelvis blockuthyrning), vilken boendeform som hyrs ut (exempelvis möblerat rum eller lägenhet i ett enfamiljshus), vilken rätt uthyraren har till lägenheten (exempelvis äganderätt eller bostadsrätt) eller om en bostad ingår eller inte ingår i en affärsmässigt bedriven uthyrningsverksamhet. Skillnaderna är vanligen betingade av de intresseavvägningar som gjorts vid utformningen av de olika reglerna.

Villkoren inom ett område kan påverka efterfrågan och behov i en annan del, t.ex. hyresgästernas behov av besittningsskydd. De påverkar även andra aktörer än hyresvärderna och hyresgästen, t.ex. påverkas andra bostadsrättshavares rätt i en bostadsrättsförening av villkoren för upplåtelser i andra hand. Villkoren för en upplåtelseform har också effekter för andra upplåtelseformer och rörligheten på bostadsmarknaden i stort. Som exempel kan nämnas att en förändring som underlättar upplåtelser av bostadsrättslägenheter i andra hand kan påverka omsättningen av bostadsrätter. Utredaren ska analysera och redovisa sådana samband och effekter vid övervägandena av möjliga förändringar.

Utredaren ska särskilt överväga om privatpersoners frihet att disponera över ett ägt boende genom uthyrning kan ökas. Om utredaren finner anledning till ändrade villkor eller begränsade undantag från de regler som annars gäller, ska det tydligt beskrivas hur villkoren kan ändras. Är det t.ex. i något avseende av betydelse om en uthyrning är att betrakta som affärsmässig, ska utredaren ange hur gränsdragningen bör göras, t.ex. hur många uthyrningsobjekt – del av lägenhet, hela lägenheter etc. – som en privatperson kan hyra ut. Vid intresseavvägningar ska utredaren ta hänsyn till de skillnader som följer av de olika boende- och upplåtelseformernas särart.

Om det finns potential att öka privatpersoners uthyrning av bostäder, kan denna kompletterande del av bostadshyresmarknaden bättre fungera som en regulator eller ”stötdämpare” vid perioder av bostadsbrist. Detta har betydelse för såväl studerande som för arbetsmarknaden och därmed tillväxten. Arbetet i

denna del bör bedrivas skyndsamt och avrapporteras senast 1 april 2012.

Utredaren ska

- inventera i vilken utsträckning det finns outnyttjade lägenheter som skulle kunna användas som bostad, särskilt i områden med stark efterfrågan på hyresrätter, och
- peka på sådana förändringar som kan utveckla och förbättra villkoren för att tillhandahålla bostäder för uthyrning och särskilt redovisa vilka förändringar som kan stimulera privatpersoners uthyrning av bostad.

Hur förutsättningarna för olika boende- och upplåtelseformer ser ut

Utbudet och efterfrågan av bostäder ska inte styras av att staten på ett omotiverat sätt gynnar eller missgynnar någon särskild form. Utredaren ska jämföra olika boende- och upplåtelseformer och belysa om någon boende- eller upplåtelseform på ett omotiverat sätt direkt gynnas eller missgynnas till följd av statliga regelverk.

För att hyresboendet ska kunna utvecklas som ett attraktivt boendeanternativ samtidigt som det är intressant att investera i bostadshyresfastigheter är det angeläget att lagstiftningen främjar en väl fungerande bostadshyresmarknad. Utredaren ska analysera vilka förändringar som kan främja långsiktigt goda och förutsägbara villkor så att hyresboendet utvecklas som ett attraktivt boendeanternativ och fler vill investera i, äga och förvalta hyresbostäder. Möjligheterna att hyra ut bostäder ska inte begränsas mer än vad som är motiverat, t.ex. av sociala skäl. I detta sammanhang ska det särskilt uppmärksammas att hyreslagstiftningen har karaktär av en social skyddslagstiftning.

Analysen ska utgå från att de förändrade reglerna för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och för hyressättning som gäller sedan 1 januari 2011 ska ligga fast. Analysen ska omfatta en bedömning av i vilken utsträckning lagstiftningens intentioner kommit till uttryck vid tillämpningen av de nya reglerna.

Utredaren ska särskilt beakta den uppföljning som Boverket har att göra enligt sitt regleringsbrev för 2011.

Analysen ska utformas med sikte på att utgöra ett underlag för regeringens fortsatta arbete i dessa frågor.

Bostadsrelaterade skattefrågor hanteras på annat sätt och ingår alltså inte i uppdraget.

Utredaren ska

- jämföra villkoren för uthyrning av bostäder med villkoren för övriga upplåtelseformer,
- lyfta fram sådana skillnader i villkoren som innebär hinder mot långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader och hinder mot likvärdig behandling av olika boende- och upplåtelseformer, och
- peka på sådana förändringar som kan främja långsiktigt goda och förutsägbara villkor så att fler vill bo i hyresrätt och fler vill investera i, äga och förvalta hyresbostäder.

Erfarenhet från andra länder

Utredaren ska göra en jämförelse med villkoren för uthyrning av bostäder – inbegripet villkoren som gäller för uthyrning som inte sker i näringsverksamhet – i andra länder i EU och i Norden och redovisa effekterna av de andra ländernas villkor. I första hand bör en sådan studie avse några andra med Sverige jämförbara länder i EU och i Norden.

Uppdragets genomförande

Uppdraget ska genomföras skyndsamt och i nära kontakt med aktörerna på bostadsmarknaden.

Boverket och Statens Bostadskreditnämnd ska på begäran bistå utredningen i dess arbete.

Regeringen avser att tillsätta en utredning som omfattar att ta fram lagförslag som möjliggör ombildning till ägarlägenheter (se prop. 2011/12, utg.omr. 18, avsnitt 4.5.8). Utredaren ska följa och beakta det arbetet. Vid fullgörande av uppdraget ska utredaren även rådgöra med andra utredningar som kan beröras av frågeställningarna. Utredaren ska även rådgöra med

Näringslivets regelnämnd. Utredaren ska hålla sig underrättad om Justitiedepartementets beredning av ärendet om till- och frånval i hyresrätt (dnr Ju2008/9044/L1).

Utredaren ska beakta att hyresgästernas intressen, t.ex. av godtagbara hyresvillkor, inte åsidosätts.

Utredaren ska utgå från att de förändrade reglerna för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och hyressättningen som gäller sedan 1 januari 2011 ska ligga fast. Det hindrar inte utredaren att föreslå begränsade ändringar av principerna för hyressättning vid uthyrning som inte sker i näringsverksamhet.

De förslag som lämnas ska vara väl förenliga med de regler som gäller för övriga slag av upplåtelser och inte leda till nackdelar för det övriga hyreshusbeståndet.

Utredningsuppdraget omfattar inte skattefrågor. I utredningsuppdraget ingår inte att lämna författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt vad som anges i 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Vid utarbetandet av konsekvensutredningen ska 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning tjäna som vägledning.

Utredaren ska kostnadsberäkna eventuella kostnader för det allmänna och föreslå finansiering av dessa.

Tidplan för arbetet

Utredaren ska i ett delbetänkande senast den 1 april 2012 redovisa vilka förändringar som kan stimulera privatpersoners uthyrning av bostad och andra eventuella förändringar som på kort sikt kan öka utbudet av hyresrätter samt underlaget för denna bedömning.

Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 december 2012.

(Socialdepartementet)