

# Till statsrådet Lars-Erik Lövdén

Regeringen beslutade den 6 maj 1999 att tillkalla en särskild utredare för att ta fram underlag för kommande beslut om allmännyttiga bostadsföretag och för att göra en utvärdering av bruksvärdessystemet. Utredaren fick i uppdrag att utvärdera i vad mån systemet har bidragit till att uppnå uppställda mål samt även i övrigt analysera systemets tillämpning och funktionssätt mot bakgrund av de förändringar som skett på bostadsmarknaden.

Som särskild utredare förordnades den 21 juni 1999 verkställande direktör Bengt Owe Birgersson.

Som sakkunniga förordnades den 2 september 1999 kansliråd Nils Cederstierna och departementsråd Lars Magnusson samt den 1 oktober 1999 departementssekreterare Ulrika Lindström. Den 25 november 1999 entledigades Ulrika Lindström. Samma dag förordnades departementssekreterare Jonas Norlin som sakkunnig.

Som expert förordnades den 2 september 1999 kanslichef Urban Zetterquist.

Som huvudsekreterare anställdes den 1 augusti 1999 socionom Jörgen Mark-Nielsen. Som sekreterare anställdes den 1 augusti 1999 pol. mag. Jonas Schneider och den 1 oktober 1999 jur. kand. Åsa Martinsson.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet.

Den 30 december 1999 överlämnades betänkandet *På de boendes villkor – allmännyttan på 2000-talet*.

Härmed överlämnas utredningens andra betänkande *Bruksvärde, förhandling och hyra – en utvärdering*.

Utredningen har därmed slutfört sitt arbete.

Stockholm den 7 april 2000

*Bengt Owe Birgersson*

*/Jörgen Mark-Nielsen*

*Åsa Martinsson*

*Jonas Schneider*

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>11</b>
1.1 Direktiven.....	11
1.2 Utredningsarbetet .....	12
1.3 Betänkandets disposition.....	13
<b>2 Bruksvärdessystemet.....</b>	<b>15</b>
2.1 Före bruksvärdessystemet .....	15
2.2 Bruksvärdessystemets grunder .....	18
2.2.1 Besittningsskydd .....	18
2.2.2 Hyresspärren .....	19
2.2.3 Jämförelseprövning.....	22
2.2.4 Bristorter .....	24
2.2.5 Allmännyttans roll.....	26
2.2.6 Bruksvärdessystemet införs .....	27
2.3 Utvärderingar och förändringar av bruksvärdessystemet.....	30
2.3.1 1973 års översyn .....	30
2.3.2 1974 års översyn .....	33
2.3.3 1984 års översyn .....	35
2.3.4 Konkurrenskommitténs utvärdering.....	37
2.3.5 Byggnadsforskningsinstitutets utvärdering .....	38
2.3.6 1993 års översyn .....	40
<b>3 Hyresförhandlingssystemet .....</b>	<b>43</b>
3.1 Det frivilliga förhandlingssystemet växer fram .....	43
3.1.1 Avvecklingen av hyresregleringen.....	44
3.1.2 Önskemål om lagreglering .....	46
3.1.3 Förhandlingssystemet lagregleras .....	47
3.2 Förhandlingsskyldighetens omfattning .....	50
3.2.1 Förutsättningar för kollektiva avtal.....	51

3.2.2 Parternas förhandlingsskyldighet.....	51
3.2.3 Lagändringar om förhandlingsordningens omfattning.....	52
3.2.4 Rätt att ställa sig utanför det kollektiva systemet .....	54
3.2.5 När de förhandlande parterna inte kommer överens.....	54
3.2.6 Hyresgästens möjlighet till prövning .....	56
3.3 Samspelet mellan bruksvärdes- och hyresförhandlings- systemet .....	57
<b>4 Allmännyttan som förstahandsnorm.....</b>	<b>59</b>
4.1 Självkostnadsprincipen .....	59
4.2 Effekter av allmännyttans hyressättning .....	61
4.3 Oxtorgsmålet .....	64
4.4 Allmännyttans hyressättning .....	68
4.4.1 1972 års rekommendation .....	68
4.4.2 1991 års rekommendation .....	70
<b>5 Individuell hyressättning .....</b>	<b>71</b>
5.1 Ökad individualisering .....	71
5.1.1 Förslag som medför ökad individualisering.....	73
5.2 Förutsättningar för jämförelseprövning .....	75
5.2.1 Allmänna utgångspunkter .....	75
5.2.2 Jämförelseprövning genom kvittning.....	76
5.2.3 Allmän skälighetsbedömning.....	77
5.3 Tidigare förslag.....	79
5.4 Sammanfattande diskussion .....	82
<b>6 Utvärdering av lägesfaktorn.....</b>	<b>83</b>
6.1 Bakgrund .....	83
6.1.1 Två sätt att se på lägesfaktorn.....	84
6.2 Resultatet av undersökningen .....	85
6.2.1 Värdering av olika områdesegenskaper .....	85
6.2.2 Värdering av det egna bostadsområdet .....	88
6.2.3 Skillnader i värdering.....	89
6.2.4 Sambandet mellan värderingar och hyra.....	90
6.3 Analys av de boendes värdering.....	108
<b>7 Ekonomisk segregation .....</b>	<b>111</b>
7.1 Bakgrund .....	111
7.2 Undersökningen .....	111
7.2.1 Attraktivitet och inkomst .....	112
7.2.2 Inkomststruktur och upplåtelseform .....	113

---

7.3 Analys av resultatet .....	116
7.3.1 En jämförelse med bostadsrätten .....	116
<b>8 Sammanfattande slutsatser .....</b>	<b>119</b>
8.1 Hyrorna – resultat av ett komplicerat triangeldrama.....	119
8.2 Bruksvärdessystemet .....	120
8.3 Hyresförhandlingsystemet .....	121
8.4 Allmännyttans roll.....	122
8.5 Hyror och hyresgästpreferenser .....	124
8.6 Segregation.....	126
8.7 Spänningar i systemet – allmännyttans roll i en ny situation...	127
8.8 En summering.....	132
<b>Referenslitteratur .....</b>	<b>133</b>
<b>Kommittédirektiv .....</b>	<b>137</b>

## Sammanfattning

Bruksvärdessystemet och dess effekter på hyresmarknaden står idag i centrum för en väsentlig del av den bostadspolitiska debatten.

Enligt kritikerna svarar dagens hyresstruktur dåligt mot rådande konsumentvärderingar. Främst anses den s.k. lägesfaktorn tillämpas så att attraktiva, centralt belägna lägenheter blir underprissatta samtidigt som hyran blir högre än vad en marknadsbedömning skulle leda till för mindre attraktiva lägenheter. Om det förhåller sig så bidrar bruksvärdessystemet till att minska andelen hyresbostäder i attraktiva delar av våra tätorter, eftersom det stimulerar ombildning till bostadsrätt och skapar incitament för olaglig handel med hyreskontrakt.

En annan kritik mot dagens sätt att fastställa hyrorna tar fasta på svårigheterna att bygga nya hyresfastigheter med tillräcklig lönsamhet. Allmännyttans låga hyror i den begränsade nyproduktionen leder till att privata investerare i stället väljer att satsa på bostadsrätter. Det hävdas även att en bidragande orsak till detta är hyresgästens rätt att efter kort tid få hyran för en nyproducerad lägenhet prövad. Detta kan eventuellt leda till sänkt hyra med förluster för fastighetsägaren som följd.

I detta betänkande redovisas en analys av de frågeställningar som rör dessa förhållanden. Dagens hyresstruktur är dock inte endast ett resultat av bruksvärdessystemet. Den är i stället det samlade resultatet av ett intrikat samspel mellan bruksvärdessystemet, hyresförhandlingslagen och den särskilda roll som de allmännyttiga bostadsföretagens hyror har vid prövning i hyresnämnden.

Bruksvärdessystemet syftar till att trygga hyresgästernas besittningsskydd. Det sker genom en jämförelseprövning som bygger på principen att likvärdiga lägenheter skall ha lika hyra. Hyresskillnaderna mellan olika lägenheter har lagstiftaren däremot överlämnat till parterna på hyresmarknaden att besluta om inom ramen för förhandlingssystemet. Dessa har samtidigt i förhandlingarna att ta hänsyn till allmännyttans självkostnadsbestämda hyror. Det är dessa hyror som i första hand skall användas vid jämförelseprövning i hyresnämnden. Detta motiveras av målsättningen att undvika en okontrollerad hyresutveckling främst på orter med brist på bostäder. Aktuella rättsfall visar dock att innebörden av allmännyttans självkostnadsbegrepp skapar svårigheter, eftersom självkostnadsprincipen enligt praxis tillämpas på företagsnivå samtidigt som hyresprövningar avser enskilda lägenheter.

En analys av samspelet mellan dessa regelverk pekar på delvis motstridiga målsättningar och målkonflikter. Det har därför varit viktigt att närmare studera resultatet genom att jämföra dagens hyror med de allmänna konsumentvärderingarna. Detta har skett genom en enkätundersökning där sammanlagt cirka 10 000 hyresgäster tillfrågats om hur de ser på ett antal kvaliteter i olika bostadsområden. De har också fått ange vad som är rimligt att betala för en likvärdig bostad i någon annan del av den lokala bostadsmarknaden.

Studien har genomförts på åtta bostadsmarknader valda så att de skall representera olika stora marknader med varierande efterfrågetryck. Utvärderingen visar på en överraskande god samstämmighet mellan de på detta sätt uppmätta konsumentvärderingarna och dagens hyror. Om lägesbegreppet definieras som bostadsområdets sammantagna kvaliteter synes parterna hantera frågorna i allt väsentligt på sätt som lagstiftaren åsyftat. Även om sambanden är goda finns det för samtliga bostadsområden helt naturligt en minoritet av hyresgäster som värderar dessa högre än vad övriga hyresgäster gör.

I den allmänna debatten definieras ofta läget som avstånd från centrum i kommunen eller i den lokala bostadsmarknaden. En särskild granskning av hyornas samband med avståndet från centrum visar att det kan finnas anledning att uppvärdera denna s.k. avståndsfaktor något. Eftersom de genomsnittliga hyrorna redan i dag är högre i attraktiva områden framstår dock detta utrymme som begränsat.

Resultaten från en översiktlig studie av detta slag måste tolkas med försiktighet. Kompletterande studier av prisutvecklingen på bostadsrättsmarknaden samt hushållens disponibla inkomster indikerar dock att tillämpningen av dagens regelverk resulterat i en mindre markant uppdelning av hushållen efter ekonomiska förutsättningar på hyresmarknaden jämfört med bostadsrättsmarknaden. En hyressättning mer i linje med den för bostadsrätter skulle sannolikt främst i storstadsområdena ha resulterat i mer segregerade bostadsmarknader.

En sammanfattande slutsats av de studier som genomförts är att samspelet mellan bruksvärdessystemet, hyresförhandlingslagen och allmännyttans roll som förstahandsnorm resulterar i en förhållandevis god måluppfyllelse. Samtidigt är systemet utsatt för spänningar som kan relateras till ökad individualisering av hyreskontrakten, minskad nyproduktion inom allmännyttan och allmänt sett förändrade ekonomiska förutsättningar. I det avslutande kapitlet för jag därför ett resonemang om hur systemet skulle kunna utvecklas främst för att bättre svara upp mot dagens krav på en ökad nyproduktion.

# 1 Inledning

## 1.1 Direktiven

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet har enligt direktiven två uppgifter. Den ena uppgiften är att redovisa ett diskussionsbetänkande om utveckling av de allmännyttiga bostadsföretagen. Detta har gjorts i betänkandet *På de boendes villkor – allmännyttan på 2000-talet*.<sup>1</sup>

Den andra uppgiften är att genomföra en utvärdering av det så kallade bruksvärdessystemet. Denna uppgift redovisas i detta betänkande.

I direktiven anförs att bruksvärdessystemet i dag kritiseras i den allmänna debatten. Vanliga synpunkter som framförs är följande:

- Resultatet av bruksvärdessystemet speglar inte de intentioner som ursprungligen fanns att efterlikna ett slags marknadsbedömning.
- Attraktiva lägenheter i centrala lägen är underprissatta samtidigt som hyresgäster i mer perifera områden får betala högre hyror än vad som kan motiveras utifrån allmänna konsumentvärderingar.
- Skillnaderna i hyresnivåer mellan olika områden speglar inte alls motsvarande skillnader i betalningsvilja mellan bostadsrätter i dessa områden.
- Den låga hyresnivån för attraktiva hyresrätter är en av orsakerna till olaglig handel med hyresavtal.
- Bruksvärdessystemet garanterar inte privata fastighetsägare full kompensation, om de allmännyttiga bostadsföretagen väljer att ta ut lägre hyra än vad systemet ger dem rätt till.
- Bruksvärdessystemet motverkar att nya hyreslägenheter byggs eftersom systemet inte medger ett hyresuttag som täcker kostnaderna för den allt dyrare nyproduktionen.

Enligt direktiven lider diskussionen av att det saknas aktuella undersökningar av förhållandena och att det därför är svårt att bedöma hur allvarliga problemen är.

Uppdraget innebär att mot denna bakgrund studera bruksvärdessystemets tillämpning och funktionssätt i dag i förhållande till de politiska målen och de förändringar som sker på bostadsmarknaden. En central

---

<sup>1</sup> SOU 1999:148.

uppgift är att studera effekter av allmännyttans roll som förstahandsnorm och om de utförsäljningar av allmännyttiga bostäder som genomförts skapat svårigheter att finna lämpliga jämförelseobjekt.

I uppdraget ingår dessutom att analysera om lägesfaktorn tillmäts en betydelse som på ett rimligt sätt svarar mot hyresgästernas värderingar, om systemet bidragit till att motverka segregation i boendet och vilken roll hyressättningen har för produktionen av nya bostäder.

Slutligen skall jag analysera vilka effekter en mer individuell hyressättning får på bruksvärdessystemets tillämpbarhet.

## 1.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har i huvudsak bestått av tre moment. För det första har jag gjort en genomgång av bruksvärdessystemets principer och utveckling som den framgår i lagtexter och motivuttalanden, samt relevanta delar av hyresförhandlingssystemet. Genomgången har även omfattat utredningar, utvärderingar och rättspraxis.

För det andra har jag låtit genomföra en omfattande studie av hyresgästernas områdespreferenser och värdering av boendekvaliteter på åtta olika bostadsmarknader. Fokus har legat på bostadens geografiska läge. Studien har gjorts i form av en enkätundersökning. Den tekniska undersökningen har gjorts av Statistiska Centralbyrån (SCB) i Örebro och analysen av Institutet för bostadsforskning (IBF) vid Uppsala universitet. Mina slutsatser av studien redovisas i betänkandet. Hela studien redovisas som bilaga i en separat bok.

För det tredje har jag analyserat några av bruksvärdessystemets brister och förtjänster. Jag har valt att koncentrera mig på de frågor som är mest angelägna i den aktuella bostadspolitiska diskussionen. Det gäller värderingen av lägesfaktorn, kopplingen till förhandlingsystemet, allmännyttans roll, effekter på segregation och nyproduktion samt en framtida mer individuell hyressättning. Den begränsade utredningstiden har inte medgivit några mer omfattande studier av bruksvärdessystemets effekter.

I mina sammanfattande slutsatser pekar jag på några frågor som bör diskuteras och utredas vidare. I enlighet med direktiven avstår jag dock från att lämna konkreta förslag.

Uppgiften att undersöka om de utförsäljningar som genomförts har inneburit svårigheter att finna lämpliga jämförelseobjekt, har inte gått att genomföra, eftersom flertalet utförsäljningar genomförts relativt nyligen. Eventuella effekter av detta kan utläsas först efter en längre tid.



I mitt betänkande *På de boendes villkor* uppmärksammade jag frågan om de allmännyttiga bostadsföretagens tillämpning av årsredovisningslagen, och framhöll att jag räknade med att återkomma till frågan i det fortsatta utredningsarbetet. Detta har jag också gjort i en promemoria till Finansdepartementet den 6 april 2000 rubricerad *Värdering och redovisning av värdeförändringar på fastigheter i allmännyttiga bostadsföretag*.

### 1.3 Betänkandets disposition

Det är inte enbart bruksvärdessystemet som bestämmer hyresnivåer och hyresstruktur. Dessa är i själva verket en konsekvens av ett komplicerat "triangeldrama" mellan tre faktorer:

- Bruksvärdessystemet
- Hyresförhandlingssystemet
- Allmännyttans roll som förstahandsnorm

Det är därför inte ändamålsenligt att studera bruksvärdessystemet separat. Det måste analyseras som en del av ett ständigt pågående samspel mellan dessa tre faktorer, ett samspel som också påverkas av förändringar i politiska intentioner och av den ekonomiska och sociala samhällsmiljön.

Betänkandet inleds därför med en genomgång av de tre faktorerna: bruksvärdessystemet (kapitel 2), hyresförhandlingssystemet (kapitel 3) och allmännyttans roll som förstahandsnorm (kapitel 4).

Vidare diskuteras om och hur dagens hyressättningssystem klarar framtidens krav på mer individuella hyresvillkor (kapitel 5).

Därefter redovisas och diskuteras de effekter som detta komplicerade samspel lett fram till, med tonvikt på lägesfaktorn (kapitel 6) och ekonomisk segregation (kapitel 7).

Betänkandet avslutas med en sammanfattande diskussion om spelet mellan de tre faktorerna som styr dagens hyressättning (kapitel 8).

## 2 Bruksvärdessystemet

### 2.1 Före bruksvärdessystemet

Den moderna hyresrätten växte fram samtidigt med industrisamhället. Industrialiseringen av Sverige innebar inte bara en urbanisering utan också en ny syn på nyttjanderätten. Liberala idéer om avtalsfrihet och ägarens rätt att fritt förfoga över sin egendom slog igenom. Dessa kom till uttryck i 1907 års nyttjanderättslag som reglerade rättsområden som arrende, tomträtt och hyresrätt. Denna lag kan sägas ha lagt grunden för den moderna hyresrätten.

Lagen byggde på en i princip obegränsad avtalsfrihet. Den innehöll inga tvingande bestämmelser om hyra och besittningsskydd. Sådana frågor fick i stället regleras genom bestämmelser i det enskilda hyresavtalet.

Denna obegränsade avtalsfrihet visade sig ha negativa sociala effekter. Särskilt i tider av kris och krig blev det uppenbart att de liberala idéerna inte fungerade effektivt. Bristituationer utnyttjades av fastighetsägarna för att höja hyrorna på ett sätt som inte var socialt acceptabelt.

Redan under första världskriget kom därför lagreglering om hyra och besittningsskydd. Hyresstegringslagen förbjöd hyreshöjning och uppsägning utan godkännande av hyresnämnden. Några år efter krigsslutet avskaffades lagen och det liberala synsättet blev åter dominerande.

I den politiska debatten efter kriget höjdes emellertid röster för att ett besittningsskydd skulle införas permanent i hyreslagstiftningen. I samband med att hyresstegringslagen avskaffades 1923 tillsattes en utredning som skulle föreslå vissa reformer i lagstiftningen. I utredningens betänkande *Vissa principer för reformering av hyresrätten* lämnades förslag till ett indirekt besittningsskydd i form av en skadeståndssanktionerad företrädesrätt för hyresgäst till ny förhyrning.<sup>2</sup> Förslaget ledde dock inte till någon ny lagstiftning.

Frågan om hyresgästernas besittningsskydd debatterades i riksdagen vid många tillfällen under 1920- och 1930-talen, men det var först vid

---

<sup>2</sup> SOU 1923:76.

andra världskrigets utbrott 1939 som permanenta regler om besittningsskydd infördes i hyreslagstiftningen. Dessa regler innebar ett indirekt besittningsskydd som gav rätt till skadestånd vid obefogad uppsägning. Skadeståndet var dock begränsat till att i stort sett täcka flyttkostnader.

Tre år senare infördes hyresregleringslagen. Den innehöll ett principiellt förbud mot hyreshöjningar. Hyrorna låstes i princip till 1942 års nivå. För höjning krävdes tillstånd av myndigheterna. Bestämmelserna om besittningsskydd innebar att en avvägning skulle göras mellan båda parter berättigade intressen. Denna intresseavvägning kom i många fall att utfalla till hyresgästens förmån och praxis blev därför att hyresförhållandet i normala fall förlängdes.

Hyresregleringslagen var, precis som första världskrigets hyresstegringsslag, tänkt som ett provisorium. Bestämmelserna kom dock att gälla lång tid efter krigsslutet. Hyresregleringen avvecklades slutligt först år 1978. Redan under 1950-talet hade emellertid besittningsskyddet blivit en del av det allmänna rättsmedvetandet.

I mitten av detta decennium 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. Besittningsskyddet var därmed på väg att bli en del av den svenska hyresrätten.

Införandet av besittningsskyddslagen markerade också en väsentlig förändring i synsätt 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, skall avtalet upptaga de villkor som hyresvärden fordrar. Vad nu är sagt skall 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.”<sup>3</sup>

För första gången gjordes alltså kopplingen att taket för hyran skall bestämmas efter en jämförelse med andra lägenheter på orten. Denna idé lever alltjämt kvar i dagens lagstiftning även om formuleringar och förutsättningar har ändrats.

Själva besittningsskyddslagen var dock tänkt som en provisorisk lag. Regeringens ambition var att på sikt helt avveckla hyresregleringen, men bibehålla hyresgästernas besittningsskydd. År 1957 tillsattes

---

<sup>3</sup> Besittningsskyddslagen 3§.

Hyreslagskommittén, med uppgift att föreslå regler för ett effektivt besittningsskydd efter hyresregleringens avveckling.

I kommitténs betänkande *Reviderad hyreslag* föreslogs ett besittningsskydd utformat som en rätt till förlängning av hyresförhållandet.<sup>4</sup> Även om en hyresgäst i normala fall skulle få sitt hyresavtal förlängt skulle besittningsskyddet ge honom eller henne en viktig rättslig säkerhet: ”Det värde som ligger däri, att man kan känna trygghet i besittningen av sitt hem kan således sägas vara optionsrättens centrala skyddsobjekt.”<sup>5</sup>

Hyran skulle, enligt kommitténs förslag, inte få vara oskäligen, men någon jämförelseprövning föreslogs inte. I stället skulle hyresregleringen bibehållas på marknader med bostadsbrist. Därmed väcktes för första gången tanken om olika regler beroende på om det råder balans på marknaden eller om det är lägenhetsbrist.

Betänkandet fick ett blandat mottagande av remissinstanserna. Det fanns kritik både mot införande av ett permanent besittningsskydd och mot bibehållande av hyresregleringen. Regeringen valde då att 1963 tillsätta en ny utredning, Hyreslagstiftningssakkunniga. Den fick i uppdrag att lämna förslag om besittningsskydd och hyresprövning samt avskaffande av hyresregleringen. Utgångspunkten var att samma regler skulle gälla både på bostadsmarknader i balans och på orter med bostadsbrist. Särskilda kompletterande bestämmelser kunde dock komma att behövas på orter med påtaglig lägenhetsbrist.

I utredningens betänkande *Ny hyreslagstiftning* föreslogs att hyresregleringen skulle ersättas med en friare hyresmarknad där bostadshyresgästerna skulle få ett direkt besittningsskydd som kompletterades med vissa hyresspärar.<sup>6</sup> I utredningen framhölls också att besittningsskyddet skulle vara ett hemskydd, inte ett skydd mot högre boendekostnad så länge denna enligt lagens normer utgör skäligen betalning för hyresförmånerna.

Detta betänkande fick ett mer positivt gensvar av remissinstanserna. Idén om ett direkt besittningsskydd hade under åren fått ett allt större stöd i opinionen. De instanser som fortfarande var kritiska mot besittningsskyddet var beredda att som en kompromiss acceptera dessa bestämmelser om det innebar att hyresregleringen avskaffades. Eftersom detta också var regeringens ambition valde regeringen att våren 1967 lägga fram ett förslag till reformering av hyreslagstiftningen.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> SOU 1961:47.

<sup>5</sup> SOU 1961:47 s. 77.

<sup>6</sup> SOU 1966:14.

<sup>7</sup> Prop. 1968:91 Bih. A.

Propositionen drogs emellertid tillbaka, men förslaget återkom till riksdagen året därpå. De aktuella delarna i 1968 års proposition hade samma lydelse som i propositionen från 1967. Regeringens förslag antogs av riksdagen och de nya reglerna kom att gälla från och med 1969. Detta regelverk har i efterhand kommit att kallas för bruksvärdessystemet.

## 2.2 Bruksvärdessystemets grunder

### 2.2.1 Besittningsskydd

Med besittningsskydd för hyresgäst avses ett skydd för hyresgästens intresse av att behålla den hyrda lägenheten. Det direkta besittningsskyddet ger hyresgästen rätt till förlängning av hyresförhållandet (optionsrätt), så att han eller hon kan bo kvar. Det indirekta besittningsskyddet ger inte hyresgästen någon rätt att bo kvar i lägenheten. Där emot har hyresgästen rätt till skadestånd om det vid en rättslig prövning visar sig att uppsägningen är ogrundad.

Det besittningsskydd som gällde under första världskriget och i början av andra världskriget var indirekt. Besittningsskyddet som infördes med hyresregleringen 1942 var i princip direkt. Efter 1956 upphörde hyresregleringen successivt för allt fler bostäder. För dessa gällde i stället besittningsskyddslagens regler om direkt besittningsskydd.

I regeringens proposition om bruksvärdessystemet framhöll departementschefen att en påtaglig åsiktsförskjutning i besittningsskyddsfrågan ägt rum under de senaste åren.<sup>8</sup> Hyresregleringslagens bestämmelser om besittningsskydd och framväxten av allmännyttiga bostadsföretag utan enskilt vinstintresse ansågs ha bidragit till att kvarboenderätt för hyresgäster framstod som självklart i det allmänna rättsmedvetandet.

Regeringens ambition var att samma grundregler skall gälla för hela landet, men att kompletteringar kunde behövas på marknader med lägenhetsbrist. Departementschefen motiverade den generella besittningsskyddet på följande sätt:

”Det har gjorts gällande att det direkta besittningsskyddet inte har någon större betydelse på en balanserad bostadsmarknad där jämvikt råder mellan tillgång och efterfrågan på bostäder. Det skall heller inte bestridas att i ett sådant marknadsläge hyresgästen i alla normala fall kommer att kunna få hyresavtalet förlängt utan rättsligt skydd. På en bostadsmarknad som präglas av påtaglig bostadsbrist blir emellertid

---

<sup>8</sup> Prop. 1968:91 Bih. A.

situationen en annan. Det är f.ö. knappast någon som ifrågasatt behovet av ett starkt direkt besittningsskydd i detta fall. Vill man att samma besittningsskyddsregler skall kunna tillämpas i olika marknadslägen, och mycket starka skäl talar enligt min mening för en sådan lösning – särskilt med hänsyn till att man härigenom kan uppnå en smidig övergång från det ena marknadsläget till det andra – är man alltså hänvisad till att välja det direkta besittningsskyddet.

Enligt min mening – och i denna har jag blivit styrkt genom remissutfallet – har emellertid det direkta besittningsskyddet en uppgift av stor social betydelse att fylla även på en balanserad bostadsmarknad. Ett sådant skydd skapar, som hyreslagskommittén framhållit, ökat oberoende och förhöjd trivsel för hyresgästen och tillförsäkrar honom också ökad handlingsfrihet. Endast det direkta besittningsskyddet är ägnat att skapa trygghet i besittningen av hemmet.”<sup>9</sup>

Införandet av ett permanent besittningsskydd för hyresgäster innebar en inskränkning i äganderätten och därmed ett avsteg från principerna i 1907 års nyttjanderättslag. Besittningsskyddets stora sociala betydelse och förändringarna i det allmänna rättsmedvetandet gjorde reformen möjlig. Men regeringen eftersträvade en balans mellan besittningsskyddet och äganderätten. Departementschefen framhöll därför att besittningsskyddet skulle grundas på en avvägning mellan hyresgästens och fastighetsägarens intressen. Hyresvärdens handlingsfrihet skulle inte bli alltför kringskuren. När det gällde hyresnivån framhöll departementschefen följande:

”Det är i sammanhanget viktigt att understryka att besittningsskyddet för bostadshyresgäst inte får utvecklas till ett skydd mot i och för sig motiverade hyreshöjningar. Lagens regler om bestämmande av hyresvillkoren vid förlängning av hyresförhållande bör vara så avpassade att uppkomsten av en till marknadsförhållandena anpassad hyresbildning inte försvåras.”<sup>10</sup>

### 2.2.2 Hyresspärr

Hyresgästens rätt till förlängning av ett hyresavtal förutsätter att det finns ett tak för hur hög hyran kan bli. Utan ett sådant tak skulle besittningsskyddet sakna reell substans. Regeringen föreslog att besittningsskyddet skulle tryggas genom en hyresspärr och motiverade detta på följande sätt:

---

<sup>9</sup> Prop. 1968:91 Bih. A s. 39-40.

<sup>10</sup> Prop. 1968:91 Bih. A s. 40.

”Mellan besittningsskyddet och hyran råder det viktiga sambandet att besittningsskyddet aldrig kan bli fullgott utan regler som hindrar att det sätts ur spel genom hyreskrav. Om besittningsskyddet, såsom de sakkunniga föreslår, skall förenas med en i princip fri prisbildning på hyresmarknaden blir det nödvändigt vid varje form av besittningsskydd att dra en övre gräns för hyresvärdens vederlagsanspråk mot hyresgäst, vars avflyttning inte kan påfordras på sakliga grunder. En sådan hyresspärre syftar inte endast till att förhindra att en hyresgäst utan grundad anledning drivs från sin lägenhet med hjälp av oskäligt hyreskrav utan även att motverka att en hyresvärd begagnar sig av hyresgästens naturliga obenägenhet att ta på sig kostnader och andra olägenheter i syfte att bereda sig förmåner som inte skulle ha stått honom till buds vid avtal med en nytillträdande hyresgäst.”<sup>11</sup>

Detta uttalande innehåller flera viktiga punkter. Prisbildningen förutsattes vara i princip fri. Hyresspärren som skulle gälla för sittande hyresgäster hade två syften. Det första syftet var att förhindra oskäligen 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 t.ex. 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.

Hur skulle då denna hyresspärre utformas? Departementschefen angav följande grundläggande principer:

”Fastighetsägaren bör i ett marknadsläge när full balans råder mellan tillgång och efterfrågan på lägenheter vara berättigad att ta ut den hyra som han skulle kunna uppnå vid fri uthyrning till vem som helst. Saken kan också uttryckas så att hyresvärden bör få utnyttja lägenheternas fulla marknadsvärde. I lägen då påtaglig brist på lägenheter råder bör däremot, som jag senare återkommer till, i viss utsträckning andra principer gälla för hyressättningen.”<sup>12</sup>

Den praktiska tillämpningen av dessa principer skulle ske genom en jämförelseprövning, med följande motivering:

”På en hyresmarknad där i stort sett balans råder mellan tillgång och efterfrågan på lägenheter ger otvivelaktigt en jämförelse med hyresni-

---

<sup>11</sup> Prop. 1968:91 Bih. A s. 41.

<sup>12</sup> Prop. 1968:91 Bih. A s. 48.

vån för likvärdiga lägenheter en tillfredsställande utgångspunkt för bedömningen av en aktuell lägenhets marknadsvärde.”<sup>13</sup>

Vid denna jämförelseprövning måste det också, enligt departementschefen, finnas utrymme för ett spann mellan hyran i prövningslägenheten och hyrorna i jämförelselägenheterna:

”Vid den jämförelseprövning som skall ske i det enskilda fallet måste förskjutningar i hyresnivån få slå igenom vid hyressättningen för att den önskvärda balansen på marknaden skall kunna behållas. Jag instämmer i Hyreslagskommitténs uttalande, att den övre gränsen för hyresvärdens vederlagsanspråk måste ligga så mycket över hyresnivån för jämförliga lägenheter att den inte hindrar de ekonomiska faktorerna att förskjuta hyresnivån uppåt.”<sup>14</sup>

Det bör i detta sammanhang noteras att när det gäller hyresnivån som sådan skulle bruksvärdesreglerna inte ha någon betydelse. Departementschefen anförde:

”Däremot ger bruksvärderegeln inte någon anvisning om på vilken absolut nivå hyrorna kommer att ligga. Denna nivå kommer att bestämmas av marknadsläget, dvs. förhållandet mellan tillgång och efterfrågan.”<sup>15</sup>

Hyresspärren syftade således 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. 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 bruksvärdesystemet 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. Departementschefen anförde att bruksvärdesreglerna ”...innebär inte bara att jämförliga lägenheter får lika höga hyror utan även åtminstone på längre sikt, att hyrorna i hela lägenhetsbeståndet anpassas till varandra efter lägenheternas varierande bruksvärden.”<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Prop. 1968:91 Bih. A s. 49-50.

<sup>14</sup> Prop. 1968:91 Bih. A s. 50.

<sup>15</sup> Prop. 1968:91 Bih. A s. 188.

<sup>16</sup> Prop. 1968:91 Bih. A s. 188.



### 2.2.3 Jämförelseprövning

Hur skulle då jämförelseprövningen med likvärdiga lägenheter gå till? Detta hade beskrivits av Hyreslagstiftningssakkunniga och sammanfattades i propositionen på följande sätt:

”Den norm efter vilken den av hyresvärden fordrade hyran skall prövas bör, uttalar de sakkunniga, ha den innebörden att hyresgästen inte skall vara skyldig att godta en hyra som är oskäligen. 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 skall 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 inverkan omständigheter skall bedömas objektivt, dvs. utan avseende på den enskilde hyresgästens värdering eller behov.”<sup>17</sup>

Departementschefen biföll detta resonemang, men gjorde vissa kompletterande påpekanden:

”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 lägenheter 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.”<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Prop. 1968:91 Bih. A s. 43-44.

<sup>18</sup> Prop. 1968:91 Bih. A s. 53.

När det gäller urvalet av jämförelseobjekt underströk Hyreslagstiftningssakkunniga att vissa grundläggande och för lägenhetens karaktär avgörande faktorer måste motsvara varandra och framhöll vidare:

”Icke heller bör lägenheterna anses likvärdiga om exempelvis deras belägenhet i en större stad är påtagligt olika.”<sup>19</sup>

Detta innebär att vid en prövning av hyror i en större stad kan jämförelsen göras endast med lägenheter som har ett i grova drag motsvarande läge. Ett annorlunda sätt att uttrycka detta på är att de bör ligga i samma del av kommunen.

I sökandet efter jämförelselägenheter som i grova drag motsvarar prövningslägenheten är det inte onaturligt att hyran hos dessa varierar. Om bruksvärdet är lika hos ett antal jämförelselägenheter, men hyran varierar, vilken av lägenheterna skulle man då jämföra med? Departementschefen framhöll följande:

”Uppenbarligen kan det inte komma i fråga att låta några enstaka topphyror få bli vägledande, lika litet som några mycket låga hyror kan få avgöra saken. Ej heller får genomsnittshyran bli utslagsgivande. Ett sådant alternativ skulle alltför mycket motverka en i och för sig önskvärd rörlighet i hyressättningen. Tillvägagångssättet bör i stället vara följande.

Sedan ej representativa topphyror uteslutits från jämförelsematerialet bör hyresnivån för lägenheter med de högsta hyrorerna utgöra rikt-punkt för bedömningen.”<sup>20</sup>

Hyresspärren lades dock inte exakt på samma nivå som hyran hos jämförelselägenheterna. En fordrad hyra skulle bli oskälig först om den väsentligt överstiger hyran för jämförliga lägenheter. Detta motiverade departementschefen på följande sätt:

”Ett sådant utrymme ovanför den genom jämförelseprövningen konstaterade hyresnivån måste tillförsäkras hyresvärden redan med hänsyn till den osäkerhet som gäller vid uppskattningar av förevarande slag. Det måste f.ö. starkt betonas att man inte skall eftersträva någon detalj-prövning. Jämförelsen skall som de sakkunniga uttalat ske i tämligen grova drag. Genom att man tillåter hyran för den ifrågavarande lägenheten att något överstiga hyresnivån för jämförliga lägenheter ges dessutom, som förut anförts utrymme för en allmän uppjustering av hyresnivån, när detta motiveras av den aktuella situationen på hyresmarknaden.”<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> SOU 1966:14 s. 240.

<sup>20</sup> Prop. 1968:91 Bih. A s. 53-54.

<sup>21</sup> Prop. 1968:91 Bih. A s. 54-55.

## 2.2.4 Bristorter

Redan i Hyreslagskommitténs betänkande *Reviderad hyreslag* väcktes frågan om olika regler för olika marknadssituationer.<sup>22</sup> Som tidigare nämnts var det dock regeringens uppfattning 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.

I enlighet med detta föreslog Hyreslagstiftningssakkunniga att särskilda regler skulle gälla på orter med bostadsbrist. Grundregeln var avtalsfrihet och möjlighet till jämförelseprövning när hyresvärden begärde hyreshöjning. På birstorter skulle hyresgästerna dessutom få möjlighet till prövning av förstagångshyran inom ett år från hyresförhållandets början. Själva prövningen skulle gå till på samma sätt som enligt grundregeln. Förslaget motiverades så här:

”Om full avtalsfrihet råder kan en knapphetsbetingad efterfrågan på lägenheter leda till att hyrorna vid nyuthyrning av lägenheter sätts så högt, att man får en hyresnivå som ligger väsentligt över äldre hyror för jämförliga lägenheter. Följden härav kan bli att efterfrågan på ett olyckligt sätt kommer att prägla hyressättningen när en ny hyresgäst tillträder och att hyresgäster i äldre hyresförhållanden i vissa fall tvingas betala den högre hyra som hyresvärden begär med hänvisning till de höga hyrorna vid nyuthyrning. Förstagångshyran – varmed de sakkunniga avser den hyra som avtalas då två kontrahenter första gången träffar hyresavtal rörande viss lägenhet – blir följaktligen av stor betydelse för hyressättningen i allmänhet på en i princip fri hyresmarknad.”<sup>23</sup>

Departementschefen kommenterade Hyreslagstiftningssakkunnigas förslag på följande sätt:

”För att hyresgästen inte skall vara helt utlämnad åt den fria marknadsprissättningen föreslår de sakkunniga att hyresgästen skall kunna få den avtalade hyrans, den s.k. förstagångshyrans skälighet prövad.

— — — Förslaget innebär en betydelsefull inskränkning i avtalsfrihetens princip. Enligt min mening är inskränkningen emellertid nödvändig för att hyresregleringen skall kunna avskaffas beträffande sådana orter där bostadsbrist alltjämt föreligger. Förslaget har också vunnit allmänt gillande under remissbehandlingen.”<sup>24</sup>

Även om många remissinstanser instämde i detta så ansåg flera av dem, bland annat Statens hyresråd, att den föreslagna regeln var otill-

<sup>22</sup> SOU 1961:47.

<sup>23</sup> Prop. 1968:91 Bih. A s. 177-178.

<sup>24</sup> Prop. 1968:91 Bih. A s. 190.

räcklig för att skydda hyresgästerna i en bristsituation. Departementschefen kommenterade kritiken så här:

”Kritiken går sammanfattningsvis ut på att den av de sakkunniga föreslagna hyressättningsnormen – vars uppgift egentligen bara är att trygga besittningsskyddet för hyresgästen på en hyresmarknad där i princip marknadsmässig hyressättning tillämpas – inte är tillräcklig för att på en bristmarknad motverka sådana av bristläget betingade hyreshöjningar som inte är godtagbara från samhällssynpunkt. Jag har funnit kritiken berättigad och har därför stannat för att vissa särbestämmelser behövs som ett komplement till hyressättningsnormen för den i huvudsak balanserade hyresmarknaden.”<sup>25</sup>

Departementschefen föreslog därför särskilda bristortsregler som innebar att skälighetsprövning av hyran skulle göras inte bara med jämförliga lägenheter utan även med beaktande av det allmänna hyresläget i orten för lägenheter i nybyggda bostadshus. Detta kan idag 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:

”När det gäller nyproduktionen av flerfamiljshus förhåller det sig obestriddligen så att dessa företag nu intar och för framtiden kan väntas behålla en ledande ställning. Inom denna sektor kommer de allmännyttiga företagens hyror otvivelaktigt att bli bestämmande för hyresläget. Eftersom företagen tillämpar självkostnadsprincipen vilket innebär att hyrorna sätts så att de på lång sikt täcker de faktiska kostnaderna, får man härigenom en garanti för att oskäligt höga hyror inte kommer att tillämpas för lägenheter i hus som uppförs i fortsättningen.”<sup>26</sup>

Vid en skälighetsprövning av en hyra på en bristort skulle hyran för jämförelselägenheterna först jämföras med hyran för lägenheter i nybyggda hus. Om några jämförelselägenheter då visade sig ha en orimligt hög hyra i förhållande till de nybyggda lägenheterna skulle dessa uteslutas ur jämförelsematerialet. Lagrådet uttryckte saken som att jämförelsen skulle göras med en konstruerad hyresnivå.

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.

<sup>25</sup> Prop. 1968:91 Bih. A s. 188.

<sup>26</sup> Prop. 1968:91 Bih. A s. 189.

Dessa särskilda prövningsregler, liksom möjligheten till prövning av förstagångshyran, infördes i hyreslagen för att kunna tillämpas i brist-orterna. Det blev sedan regeringens sak att bestämma om vilka orter som skulle betraktas som bristorter.

### 2.2.5 Allmännyttans roll

Avskaffandet av hyresregleringen innebar en risk för oacceptabla hyreshöjningar på bristmarknader. Hyresspärren skulle skydda sittande hyresgästers besittningsrätt, men var ingen garanti mot en allmän höjning av hyresnivån. Denna riskerade att förskjutas uppåt på grund av knapphetsbetingad efterfrågan. Hyreslagstiftningssakkunniga föreslog att detta skulle motverkas på två sätt. Dels skulle man vid jämförelseprövningen bortse från enstaka topphyror, dels skulle allmännyttan spela en viktig roll vid jämförelseprövning. Detta motiverades enligt följande:

”För det andra antas det växande beståndet av allmännyttiga bostadsföretags lägenheter komma att få en stabiliserande betydelse. Detta lägenhetsbestånd med sina självkostnadsbestämda hyror kan tjäna som norm vid direkt jämförlighet i fråga om lägenheternas bruksvärde och vid avvikelser utgöra en riktpunkt för bedömningen.”<sup>27</sup>

Departementschefen instämde i detta, men såg också begränsningar till följd av sammansättningen av allmännyttans bestånd, och anförde:

”Vad de sakkunniga anför om att de allmännyttiga bostadsföretagens hyressättning bör få tjäna som riktpunkt vid hyresprövningen anser jag i och för sig vara av största betydelse. Deras hyressättning kommer otvivelaktigt att inverka dämpande på den allmänna hyresnivån. När det gäller att bedöma den tänkbara effekten därav bör dock beaktas att dessa företags andel av det äldre lägenhetsbeståndet är obetydlig. Detta innebär att de allmännyttiga bostadsföretagen förfogar över relativt få lägenheter främst i städernas centrala delar. Vid hyressättningen för äldre lägenheter torde därför den av de sakkunniga föreslagna jämförelseprövningen mera sällan kunna baseras på hyror för allmännyttiga företags lägenheter.”<sup>28</sup>

Hyreslagstiftningssakkunniga utgick från att de allmännyttiga bostadsföretagens hyressättning med tiden skulle komma att tjäna som riktpunkt vid hyresbedömningen. Departementschefen delade denna uppfattning. Allmännyttans begränsade bestånd innebar emellertid att det inte direkt kunde slå igenom vid jämförelseprövning.

---

<sup>27</sup> Prop. 1968:91 Bih. A s. 51-52.

<sup>28</sup> Prop. 1968:91 Bih. A s. 52.

Redan i Hyreslagstiftningssakkunnigas förslag fanns således en in-neboende motsättning. Å ena sidan skulle vid bedömning av en lägenhets bruksvärde ingen hänsyn tas till produktions-, drifts- och förvaltningskostnader. Å andra sidan skulle allmännyttans självkostnadsbestämda hyror tjäna som norm vid jämförlighet i fråga om lägenheternas bruksvärde. Det handlade alltså om två olika principer.

Regeringen föreslog att den förstnämnda principen skulle vara grundregeln, medan det på bristmarknader skulle finnas en koppling till allmännyttans självkostnadsbestämda hyror. Så länge olika principer på detta sätt tillämpades i olika marknadslägen uppstod inget motsatsförhållande.

Senare lagändringar har emellertid inte hållit isär principerna, och förhållandena kompliceras ytterligare av att det finns olika synsätt på självkostnadsbegreppet. Jag återkommer till detta.

## 2.2.6 Bruksvärdessystemet införs

I den bostadspolitiska debatten under 1960-talet var avskaffandet av hyresregleringen en viktig fråga. Avvecklingen hade påbörjats på orter med balanserad marknad, men frågan var nu i vilken takt avvecklingen skulle fortsätta och vad som skulle komma i stället. Det fanns aktörer som ville avskaffa regleringen så snart som möjligt, medan andra ville behålla den ytterligare en tid.

Ett utredningsförslag som innebar att hyresregleringen bibehölls och kompletterades med permanent besittningsskydd avvisades. En ny utredning tillsattes och dess förslag om en kombination av permanent besittningsskydd, bristortsregler och avskaffande av hyresregleringen blev den kompromiss om vilken de flesta kunde enas.

Hyresregleringens avskaffande var ett tidigt exempel på statlig avreglering till förmån för marknadsmekanismerna. Staten hade inte längre någon ambition att styra hyressättningen. I mitten av 1960-talet hade också det statliga subventionssystemet avskaffats och ersatts med paritetssystemet som syftade till en omfördelning av kapitalkostnaderna över tiden. Lagstiftaren förutsatte att det s.k. miljonprogrammet skulle bidra till att skapa balans på bostadsmarknaderna och att de allmännyttiga bostadsföretagen med självkostnadsbaserade hyror skulle bli en allt tyngre och stabiliserande aktör.

Tiden ansågs mogen att ersätta hyresregleringen med bruksvärdessystemet som innebar en i princip fri prisbildning på hyresmarknaden. Reglerna skulle utformas så att en till marknadsförhållandena anpassad hyresbildning inte försvårades.

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

Den väsentligaste begränsningen var besittningsskyddet, som innebar en inskränkning i hyresvärdens rätt att fritt förfoga över sin egendom. Hyresgästens rätt till förlängning av hyresavtalet ansågs vara både av väsentlig social betydelse och en del av det allmänna rättsmedvetandet. En avvägning mellan dessa intressen talade för att besittningsskyddet i normalfallet skulle väga tyngre än ägarens dispositionsrätt. Resonemanget ledde fram till ett system med i huvudsak följande utformning.

Besittningsskyddet tryggas med en hyresspär. Avtalsfrihet gäller för förstagångshyran, men om hyresvärden begär hyreshöjning skall skäligheten av den begärda nya hyran alltid kunna prövas. Denna prövning sker genom en jämförelse med i grova drag likvärdiga lägenheter på orten.

För att lägenheter skall anses vara likvärdiga bör de ha samma bruksvärde. Med bruksvärde menas grad av praktisk användbarhet. För att underlätta en sådan jämförelse utpekades i förarbetena ett antal för hyresgästen väsentliga lägenhetsegenskaper och förmåner. Med egenskaper avses bland annat storlek, modernitetsgrad och planlösning. Med förmåner avses sådant som tvättstuga, god service och särskilda förvaringsutrymmen. Dessutom skall faktorer som husets allmänna läge, miljö och tillgång till lekplats påverka bruksvärdet.

Sådana egenskaper och förmåner kan värderas olika av olika individer. Exempelvis kan en nattarbetare värdera god ljudisolering särskilt högt och en barnfamilj en lekplats särskilt högt, alltmedan den som har egen tvättmaskin kanske inte alls sätter värde på tillgång till gemensam tvättstuga. Enskilda hyresgästers värderingar och behov skulle dock inte påverka bedömningen av bruksvärdet. Detta beskrevs av Hyreslagstiftningssakkunniga som att samtliga på bruksvärdet inverkan omständigheter skall bedömas objektivt.

Vid bedömningen av bruksvärdet skall bortses från byggnadsår och produktions-, drifts- och förvaltningskostnader. Detta är uppenbart eftersom dessa faktorer inte påverkar lägenhetens egenskaper och förmåner, utan i princip saknar betydelse för hur praktiskt användbar lägenheten är för hyresgästen.

Bedömningen av en lägenhets bruksvärde görs när hyran blir föremål för prövning. Bestämmelserna avser inte att vara normerande i någon vidare utsträckning, t.ex. att påverka hyresstrukturen. I förarbetena framgår tydligt att när en lägenhets bruksvärde bestäms, så handlar det inte om att uppskatta lägenhetens hyresvärde i pengar, utan bara om att jämföra lägenhetens beskaffenhet med en annan i ärendet åberopad

lägenhets beskaffenhet. Det finns alltså inget stöd i lagen eller i förarbetena för att kunna hävda att bruksvärdet för en lägenhet kan fastställas till ett visst belopp.

Jämförelseprövning skall ske genom att ett antal lägenheter med motsvarande bruksvärde identifieras varefter hyran för dessa avläses. Man skall då bortse från enstaka topphyror. När eventuella lägenheter med så kallade topphyror tagits bort ur jämförelsematerialet avläses de högsta hyrorna och prövningen görs genom en jämförelse med dessa. Det innebär att en lägenhet med en så hög hyra att den endast betalas av enstaka hyresgäster inte kan vara med i jämförelsematerialet. Det måste vara en större grupp hyresgäster som betalar ett visst hyresbelopp, dvs. en faktisk hyresnivå för lägenheter med ett visst bruksvärde skall vara etablerad.

Motivet till att jämförelsen görs med den högsta etablerade hyresnivån är att det handlar om att fastställa lägenhetens marknadsvärde. Alternativet med en jämförelse med genomsnittshyran, ibland kallad ortsprismetoden, avfärdades eftersom denna skulle konservera hyresstrukturen och motverka en önskvärd rörlighet i hyressättningen.

Den tidigare hyresregleringen hade både tryggt hyresgästernas besittningsskydd och fungerat som en spärr mot orimliga hyreshöjningar. När regleringen avskaffades tryggades besittningsskyddet genom hyresgästens rätt till prövning av hyran.

När det gäller hyresnivån i allmänhet hade bruksvärdesregeln en marginell betydelse. Man utgick från att systemet skulle leda till att likvärdiga lägenheter skulle få ungefär lika hyror och att hyrorna i hela beståndet, åtminstone på längre sikt, skulle anpassas till varandra efter lägenheternas varierande bruksvärden. Detta sågs dock aldrig som en direkt uppgift för bruksvärdessystemet, utan en följd av det agerande man förutsatte att marknadens aktörer skulle finna naturligt.

Bruksvärdesregeln syftade således endast till att trygga befintliga hyresgästers besittningsrätt. Det fanns inget syfte att på marknader i balans påverka den allmänna hyresnivån (genomsnittshyran) eller att påverka hyresstrukturen, dvs. skillnader i hyra mellan lägenheter med olika bruksvärde. Tvärtom betonades vikten av en marknadsmässig prissättning.

Enligt regeringens bedömning kunde emellertid en sådan fri hyressättning endast tillämpas på en i huvudsak balanserad marknad. På marknader med bostadsbrist finns risk för oskäligen hyresstegring och på dessa orter behövs kompletterande särbestämmelser. Samma hyressättningsnorm kunde således inte tillämpas på en marknad i balans och på en bristmarknad. Hade inte bruksvärdessystemet innehållit bristortsregler så hade knappast avskaffandet av hyresregleringen gått så smidigt som nu blev fallet.



## 2.3 Utvärderingar och förändringar av bruksvärdessystemet

### 2.3.1 1973 års översyn

I samband med 1968 års reform anförde chefen för Justitiedepartementet att en utvärdering av bruksvärdessystemet borde göras efter ett par års praktisk tillämpning. År 1973 samlades erfarenheter in från myndigheter och organisationer. Resultatet sammanställdes i en promemoria som remissbehandlades.<sup>29</sup> Promemorian och remissvaren låg till grund för en proposition med förslag till ändringar i hyreslagstiftningen.<sup>30</sup> I propositionen framhölls att erfarenheterna genomgående var positiva, men att det fanns behov av ett par ändringar av principiell natur.

I översynsarbetet hade konstaterats att prövning av hyran bara kunde komma till stånd då hyresvärden begärde hyreshöjning. Enda undantaget var hyresgästernas rätt att på bristorter begära prövning av förstagångshyran.

Problemet med denna ordning var att det inte sällan förekom klausuler i hyresavtalen vilka gav hyresvärden mer eller mindre fria händer att höja hyran med hänsyn till ökade fastighetsomkostnader, förändringar i det allmänna hyresläget etc. På detta sätt kunde hyran under avtalsperioden höjas så att den översteg hyresnivån för lägenheter med motsvarande bruksvärde, utan att hyresgästen kunde få en prövning till stånd.

Departementschefen framhöll att hyresvärden och hyresgästen inte kunde anses vara fullt likställda parter så länge endast hyresvärden var garanterad rätten att få hyran omprövad. Han anförde vidare:

”Vad saken närmast gäller är att av rättssäkerhetsskäl öppna möjlighet för den enskilda hyresgästen att få prövat huruvida hans hyresvillkor stämmer med vad som i allmänhet gäller på hyresmarknaden. Jag kan inte se att en sådan ordning kan på något sätt störa den fria hyresprisbildning som den nya hyreslagens hyressättningsbestämmelser är grundade på.”<sup>31</sup>

I propositionen föreslogs därför att hyresgästen inför hyrestidens utgång med bibehållet besittningsskydd skulle kunna säga upp avtalet för villkorsändring. Lagen kom också att ändras i enlighet med detta förslag.

---

<sup>29</sup> Ds Ju 1972:5.

<sup>30</sup> Prop. 1973:23.

<sup>31</sup> Prop. 1973:23 s. 103-104.

I översynsarbetet hade konstaterats att införandet av en sådan initiativrätt för hyresgästen minskade behovet av möjlighet till prövning av förstagångshyran, vilken kompletterade besittningsskyddet på bristorterna. I departementspromemorian hävdades emellertid att denna möjlighet ändå borde behållas tills vidare. Departementschefen delade dock inte denna uppfattning, utan framhöll:

”För egen del anser jag det naturligt att rätten till förstagångsprövning omprövas i samband med att den föreslagna initiativrätten för hyresgäst införs... Hyresgästens initiativrätt tillgodoser sålunda i allt väsentligt samma syfte som förstagångsprövningen. Som anförts under remissbehandlingen skulle med hänsyn härtill ett slopande av denna prövningsmöjlighet inte behöva leda till att hyresgästens ställning försvagas. Åtgärden skulle innebära att regelsystemet förenklas, vilket får betraktas som en ej oväsentlig fördel.”<sup>32</sup>

Rätten till prövning av förstagångshyran på bristorter ersattes därmed med en generell rätt för hyresgästen att ta initiativ till villkorsändring vid hyrestidens utgång. Hyresgästens ställning på bristmarknader försvagades något, samtidigt som hyresgästens ställning i allmänhet stärktes.

Detta innebar att regelsystemet för bristorter begränsades högst väsentligt. Departementschefen ansåg att det kunde ifrågasättas om det då fanns några skäl över huvud taget att behålla särskilda regler för bristorter. Den enda återstående bristortsregeln 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. 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. Detta motiverade departementschefen på följande sätt:

”Föreligger i visst fall ingen egentlig bostadsbrist i fråga om det slag av lägenheter som en hyrestvist gäller, finns ingen anledning vare sig för parterna eller hyresnämnden att aktualisera en tillämpning av regeln.”<sup>33</sup>

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

---

<sup>32</sup> Prop. 1973:23 s. 106.

<sup>33</sup> Prop. 1973:23 s. 107.

av hyran på i princip alla orter. Huruvida detta var avsikten är emellertid oklart.

Frågan diskuterades emellertid när propositionen behandlades i riksdagen. I en motion hade yrkats att lägenheter som tillhörde allmännyttiga bostadsföretag enligt lag alltid skulle tillmätas avgörande betydelse vid jämförelseprövningen. Lagutskottet höll i sitt betänkande med motionärerna om att det varit lagstiftarens avsikt att de allmännyttiga bostadsföretagens hyror skulle vara vägledande vid bruksvärdesprövningen.<sup>34</sup>

Utskottet hänvisade emellertid till en artikel i Svensk Juristtidning som visade att hyresnämnderna endast i enstaka fall underlåtit att tillmäta hyrorna i de allmännyttiga företagen den betydelse vid bruksvärdesprövning som lagstiftaren avsett.<sup>35</sup> Även om rättstillämpningen varit något oenhetlig, så var det utskottets uppfattning att ytterligare erfarenheter av systemets tillämpning krävdes, innan någon förändring kunde aktualiseras.

Att den indirekta kopplingen till allmännyttan inte längre skulle avse endast bristorter utan gälla överallt innebar en principiell förändring av bruksvärdesystemet. Det ursprungliga systemet byggde på lika grundregler för alla marknadslägen. Dessa innebar att avtalsfrihet skulle råda. När hyresvärden begärde hyreshöjning skulle hyresgästen ha möjlighet att få skäligheten av den begärda hyran prövad genom en jämförelse med hyran för likvärdiga lägenheter. På bristorter skulle dessa bestämmelser kompletteras med en möjlighet för hyresgästen att få förstagångshyran prövad, och vid en jämförelseprövning av hyran på en bristort skulle bortses från orimligt höga hyror, jämfört med nyproduktionen.

Reformen innebar att samma regler skulle tillämpas i alla marknadslägen. 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. Begreppet bristort blev också utbytt mot ”slag av lägenheter”.

I en underlagsrapport till 1992 års utvärdering av bruksvärdesystemet framhölls att bristbegreppet därmed blev flerdimensionellt.<sup>36</sup> Frågan om bostadsbrist föreligger eller ej skulle inte längre besvaras generellt för en viss ort utan avgöras från fall till fall. Detta skapade problem mellan marknad och rättspraxis. Medan marknaden väljer sina egna avgränsningar, olika för olika individer, behöver rättspraxis krite-

<sup>34</sup> LU 1973:13 s. 55-56.

<sup>35</sup> Svensk Juristtidning 1972, Rittri, Bror, Angående bostadslägenheters bruksvärdehyror, s. 161-191.

<sup>36</sup> Bengtsson, 1992.

rier som kan tillämpas. De tidigare reglerna hade på denna punkt givit klar vägledning. En bristort var en bristort, om regeringen beslutat detta. Först då skulle de särskilda reglerna om jämförelser med nyproduktionen gälla. Det nya ”marknadsanpassade” bristbegreppet gav inga motsvarande riktlinjer.

I underlagsrapporten hävdades att propositionens påstående att förändringen inte innebär någonting väsentligt i sak därför torde vara felaktigt.

Borttagandet av bristortsbegreppet skulle inom kort följas av ytterligare förändringar av bruksvärdessystemet.

### 2.3.2 1974 års översyn

År 1974 lämnade regeringen en omfattande proposition om riktlinjer för bostadspolitiken.<sup>37</sup> I denna proposition lämnades förslag till ändringar i bruksvärdesreglerna. Förändringarna gällde allmännyttans ställning vid prövning av hyran och införande av påtaglighetsrekvisitet.

Dessa förändringar har i den bostadspolitiska debatten ibland beskrivits som en avgörande kursändring och ett brott mot bruksvärdes-systemets ursprungliga intentioner. I propositionen som innehöll detta förslag hävdades att så inte var fallet. Regeländringarna beskrevs som ett förtydligande av de ursprungliga bruksvärdesreglerna och en naturlig följd av de ändringar som gjordes efter 1973 års översyn. Departementschefen kommenterade förändringarna på följande sätt:

”Någon mer genomgripande ändring i bruksvärdereglerna behöver därför inte företas nu. Däremot finns behov av vissa jämkningar i regelsystemet i syfte att skapa ytterligare garantier för att bruksvärdes-systemet medför skäliga hyresnivåer.”<sup>38</sup>

Departementschefen erinrade om att när bruksvärdessystemet tillskapades, så utgick man från att allmännyttans självkostnadshyror inte bara skulle få en stabiliserande effekt utan dessutom enligt en särskild spärregel ha direkt betydelse vid hyresprövning. Med denna spärregel avsågs den tidigare nämnda kopplingen till hyran för jämförliga lägenheter i nybyggda bostadshus, en regel genom vilken allmännyttans hyror avsågs få en indirekt betydelse. Departementschefen fortsatte:

”Det finns anledning att understryka vad som uttalades vid 1968 års reform, nämligen att de allmännyttiga bostadsföretagens hyressättning bör tjäna som riktpunkt vid hyresprövningen. Eftersom dessa företag tillämpar självkostnadsprincipen, dämpas därmed den allmänna hyres-

<sup>37</sup> Prop. 1974:150.

<sup>38</sup> Prop. 1974:150 s. 470.

nivån. Detta har betydelse inte minst i orter med brist på lägenheter, där hyresgäster ibland kan vara benägna att godta hyror som väsentligt överstiger vad de skulle fått betala under normala förhållanden. Avsikten med att lagstiftaren gett de allmännyttiga bostadsföretagen en prisledande ställning har bl.a. varit att motverka att det på sådana orter uppkommer en okontrollerad hyresnivå som verkar i hyreshöjande riktning. Det är emellertid tveksamt om de allmännyttiga bostadsföretagens hyressättning i rättstillämpningen getts den prisledande funktion som lagstiftaren avsett och som är nödvändig för att rida spärr mot opåkallad snabb höjning av den allmänna hyresnivån. Det förefaller som om hyror i det allmännyttiga lägenhetsbeståndet tillmätts betydelse bara i den mån sådana lägenheter dominerat i jämförelsematerialet eller, vid tillämpning av spärregeln, i orten.”<sup>39</sup>

I propositionen lades förslag om att hyresprövning i alla lägen i första hand skall göras genom en jämförelse med hyror i det allmännyttiga lägenhetsbeståndet. Om antalet allmännyttiga jämförelselägenheter är så stort att man kan konstatera att det finns en etablerad hyresnivå skall det sakna betydelse hur stor andel av jämförelselägenheterna som är allmännyttiga. Departementschefen framhöll att denna förändring behövdes för att ”säkerställa att 1968 års principer för hyressättning skall slå igenom i full utsträckning i tillämpningen.”<sup>40</sup>

I propositionen diskuterades även regeln om att en hyra skall godtas som skälig om den inte väsentligt överstiger hyran för likvärdiga lägenheter. Rättspraxis hade visat att hyresnivåer upp till tio procent över jämförelsehyror accepterats som skäliga, vilket gav utrymme för en prisskrub uppåt av hyresnivåerna. Mot bakgrund av detta framhöll departementschefen följande:

”Det är givet att det kan behövas ett utrymme för hyreshöjningar utöver den nivå som kunnat konstateras genom jämförelseprövningen. Detta bör dock inte vara större än vad som är motiverat framför allt av önskemålet att skapa de nödvändiga förutsättningarna för rörlighet på hyresmarknaden. Den tolkning av väsentlighetsrekvisitet som börjat utvecklas i praxis kan komma att visa sig olycklig från flera synpunkter. Dels ger den upphov till alltför kraftiga hyreshöjningar i de enskilda fallen, dels kan den leda till att det utbildas nya, alltför höga hyresnivåer som i sin tur kan åberopas till stöd för ytterligare hyreshöjningar.

På grund av vad som har anförts nu föreslås att bruksvärderegeln jämkas även på det sättet att den får innehålla att fordrad hyra skall

---

<sup>39</sup> Prop. 1974:150 s. 471.

<sup>40</sup> Prop. 1974:150 s. 473.

anses oskäligen, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga.”<sup>41</sup>

Detta innebar att utrymmet för en prisskrub uppåt minskade jämfört med tidigare. Rättspraxis har därefter accepterat hyresnivåer på omkring fem procent över jämförelsehyrorna som skäligen.

Ändringarna i bruksvärdesreglerna beskrevs alltså som nödvändiga för att korrigera rättspraxis så att 1968 års principer skall slå igenom fullt ut vid rättslig prövning och därmed också på marknaden.

### 2.3.3 1984 års översyn

Nästa översyn av bruksvärdessystemet inleddes 1981 av Hyresrättsutredningen i betänkandet *Bruksvärde, hyresprocess mm.*<sup>42</sup>

Denna utredning hade bland annat till uppgift att se över bruksvärdesprincipen mot bakgrund av de kritiska synpunkter som framförts i den bostadspolitiska diskussionen. Det hävdades bland annat att de allmännyttiga bostadsföretagen tog ett större socialt ansvar än privata hyresvärdar och att de därmed också hade högre kostnader, vilket innebar att de hyror som accepterades som skäligen hos privata värdar egentligen var för höga. Å andra sidan hävdades att allmännyttan inte tog ut full täckning för sina kostnader. Det hävdades också att allmännyttan fördelade hyrorna så att de i nyproduktionen blev för låga i förhållande till kostnaderna. Samtidigt hävdades att denna utjämning ledde till alltför höga hyresnivåer i det äldre beståndet.

Utredningens slutsats var att problemen med höga nyproduktionskostnader och de allmännyttiga bostadsföretagens sociala kostnader knappast kunde lösas genom ändringar av bruksvärdesreglerna utan måste angripas med andra åtgärder av bostadspolitiskt och bostadssocialt slag.

Utredningen avvisade därför förändringar i bruksvärdessystemet på denna punkt liksom en återgång till väsentlighetsrekvisitet. Utredningen föreslog emellertid tre förändringar av bruksvärdesreglerna.

För det första skulle parterna jämsställas och hyresvärdens företrädare upphöra. Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, skall hyran fastställas till skäligt belopp. Företrädet för den av hyresvärden fordrade hyran skulle därmed utmönstras ur lagtexten.

För det andra skulle ett slopande ske av bestämmelsen om att vid jämförelseprövning bortse från lägenheter vilkas hyra inte är rimlig med hänsyn till hyresläget på orten för närmast jämförliga lägenheter i

---

<sup>41</sup> Prop. 1974:150 s. 473.

<sup>42</sup> SOU 1981:77.

nybyggda bostadshus. Denna bestämmelse hade behållits när allmännyttan blev förstahandsnorm. Den hade med tiden fått en ringa betydelse och vållade också vissa tillämpningssvårigheter.

För det tredje skulle skälighetsprövningen delas upp i två moment. Jämförelsen med likvärdiga lägenheter skulle avse lägenhetens beskaffenhet och miljö och göras på samma sätt som tidigare. Övriga förmåner i form av bland annat service skulle däremot värderas särskilt. Motivet för detta var att underlätta fortsatt jämförelseprövning även när det allmännyttiga lägenhetsbeståndet skulle bli alltmer olikartat till följd av ökat individuellt och kollektivt hyresgästinflytande.

I övrigt var Hyresrättsutredningens ledamöter ense om att bruksvärdessystemet – trots vissa brister – är överlägset det system med hyresreglering som tidigare gällde. Den uppfattningen vann också allmän anslutning under remissbehandlingen.

År 1984 lämnade regeringen en proposition med förslag till ändringar i hyreslagstiftningen. Förslagen byggde till viss del på det utredningsarbete som några år tidigare bedrivits av Hyresrättsutredningen.

Regeringen anslöt sig till alla utredningens förslag i detta avseende, med undantag av förslaget om att dela upp skälighetsprövningen i två moment. Regeringen ansåg inte att svårigheterna att genomföra jämförelseprövningar skulle bli alltför stora. Hyresnämnderna borde kunna hantera detta inom ramen för gällande lagstiftning. Om det någon gång inte skulle finnas tillräckligt många jämförelselägenheter skulle i så fall en skälighetsbedömning få göras utifrån den skillnad som föreligger i förhållande till någorlunda likvärdiga lägenheter. Denna fråga behandlas utförligare i kapitel 5.

Departementschefen instämde vidare i Hyresrättsutredningens slutsatser om bruksvärdessystemets fördelar och framhöll följande:

”Även jag delar utredningens uppfattning. Av de tre metoder för hyressättning som rimligen kan aktualiseras, nämligen marknadsprisbildning, bruksvärdering och hyresreglering, är bruksvärderingen enligt min mening klart överlägsen. Självfallet uppfylls inte de grundläggande bostadspolitiska målen enbart genom valet av den ena eller andra hyressättningsnormen. Tillsammans med andra behövliga åtgärder är emellertid bruksvärderingen den bästa metod vi f.n. känner för att försöka ge alla människor en bra bostad till rimligt pris.”<sup>43</sup>

Detta uttalande indikerade en fortsättning på den glidning vad gäller politiska intentioner som kunde iaktas redan i samband med lagändringarna på 1970-talet.

---

<sup>43</sup> Prop. 1983/84:137 s. 69-70.

I de ursprungliga motivuttalandena sågs kombinationen av marknadsprusbildning och hyresspär (baserad på en jämförelseprövning) som ett alternativ till hyresregleringen:

”Om besittningsskyddet... skall förenas med en i princip fri prisbildning på hyresmarknaden blir det nödvändigt... att dra en övre gräns för hyresvärdens vederlagsanspråk mot hyresgäst...”<sup>44</sup>

Vid 1984 års översyn framstod syftet i första hand vara att begränsa hyresutvecklingen. Frågan om besittningsskyddet intog ingen framträdande plats. Uttalandet pekade också ut tre tänkbara metoder för hyresättning – marknadsprusbildning, bruksvärdering och hyresreglering. Till skillnad mot tidigare framställdes bruksvärdessystemet nu som ett självständigt hyressättningsystem; en medelväg mellan statlig reglering och fria marknadshyrer.

### 2.3.4 Konkurrenskommitténs utvärdering

Under 1989 fick Konkurrenskommittén i uppdrag att beskriva och analysera konkurrensförhållandena inom bygg- och boendesektorn. Kommittén uppdrog åt Statens pris- och konkurrensverk (SPK) att närmare utreda frågan.

SPK beskrev i ett delbetänkande systemets intentioner som ett melanting mellan marknadsprussättning och hyresreglering, och hävdade att hyresreglering blivit systemets huvudsida. Hyran anpassas efter kostnader i stället för efter bruksvärdesfaktorer vilket leder till att hyresskillnader inte motsvarar skillnader i hyresgästernas värderingar. Mot denna bakgrund och i syfte att uppnå ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande föreslogs följande förändringar:

”SPK vill... betona att bostadskonsumenternas olika värderingar i större utsträckning bör komma till uttryck vid hyressättningen. Den viktigaste enskilda förändringen som bidrar till detta är sannolikt om bostadens läge, eller rättare sagt bostadsområdets attraktivitet, får ett större genomslag.”<sup>45</sup>

Konkurrenskommittén instämde i SPK:s slutsatser och framhöll inte bara att bostadens läge bör få en större genomslagskraft vid hyressättningen, utan att hela bruksvärdessystemet borde ses som en tillfällig lagstiftning föranledd av bristsituationen i de större städerna.

Kommittén angav i ett delbetänkande att den i sitt slutbetänkande skulle lämna förslag till åtgärder:

---

<sup>44</sup> Prop. 1968:91 Bih. A s. 41.

<sup>45</sup> SOU 1990:62 Bil. s. 134.



”I detta avser kommittén att diskutera olika vägar för att successivt införa en ökad grad av marknadsanpassning och en ökad rörlighet på bostadsmarknaden. Härvid kommer även förutsättningarna att undersökas för att i form av en försöksverksamhet pröva att tillämpa en friare hyressättning i kommuner med en balans på bostadsmarknaden.”<sup>46</sup>

Hur detta skulle kunna gå till beskrev kommittén på följande sätt:

”Detta bör dock ske genom en ändrad tillämpning av bruksvärdessystemet och någon fullständig marknadsanpassning av hyrorna är enligt kommitténs uppfattning av sociala skäl inte möjlig att generellt genomföra.”<sup>47</sup>

Den kritik som Konkurrenskommittén riktade mot bruksvärdessystemet rörde således egentligen inte reglerna om besittningsskydd och jämförelseprövning av hyran. Kritiken var snarare riktad mot hur bostadsmarknadernas parter agerade. Konsumenternas värderingar ansågs inte i tillräcklig omfattning påverka hyressättningen. Huruvida det verkligen var så undersöktes dock aldrig empiriskt.

Det kan också noteras att Konkurrenskommittén återknöt till förarbetena till bruksvärdessystemet i så måtto att den föreslog att regelverket bör utformas så att hänsyn kan tas till om en bostadsmarknad är i balans eller om det råder bostadsbrist.

Konkurrenskommittén avstod emellertid från att i sitt slutbetänkande lämna förslag till förändringar i bruksvärdessystemet. Skälet till detta uppgavs vara att regeringen under tiden hade uppdragit åt Statens institut för byggnadsforskning att göra en omfattande utvärdering av bruksvärdessystemet.<sup>48</sup>

### 2.3.5 Byggnadsforskningsinstitutets utvärdering

Regeringen uppdrog år 1991 åt Statens institut för byggnadsforskning att utvärdera det svenska systemet för hyressättning och konfliktlösning på hyresmarknaden för bostäder. Det övergripande syftet med utvärderingen var att klargöra om utfallet av bruksvärdessystemet överensstämde med de hyrespolitiska målen. Med utfallet avsågs bl.a. rådande hyresnivåer och hyresstrukturer. Dessutom skulle utvärderingen klargöra hur bruksvärdessystemet påverkat hyresmarknaden i stort.

I uppdraget ingick även att undersöka om förhandlingssystemet förebygger tvister som annars skulle ha prövats av hyresnämnd. Uppdra-

---

<sup>46</sup> SOU 1990:62 s. 145.

<sup>47</sup> SOU 1990:62 s. 143.

<sup>48</sup> SOU 1991:59 s. 339.

get innefattade också en internationell jämförelse av principer för hyressättning och konfliktlösning.

När det gäller hyressättningen genomförde utredningen en analys av hyresnivåns variationer på och mellan olika lokala marknader.<sup>49</sup>

Vid en analys av hela riket konstaterades att hyresnivån varierade mellan olika kommuner. I storstadsregionerna fanns de högsta hyresnivåerna. Analysen visade också att kommuner i storstadsområden med stor nyproduktion under senare år hade höga hyresnivåer. Även hyresstrukturen varierade mellan kommunerna.

För riket som helhet påvisades ett lägesberoende vid hyressättningen. Analysen visade att lägesfaktorn var signifikant i omkring hälften av de studerade kommunerna.

I vissa kommuner fanns ett tydligt samband mellan fastigheternas ålder och hyresnivåer. Det var företrädesvis inom storstadsområden som ett samband mellan hyra och ålder kunde konstateras. En del av detta åldersberoende var dock uttryck för skilda standardnivåer. Undersökningen kunde emellertid inte finna ett konstant åldersberoende, men noterade att tidigare studier visat på ett tydligt samband mellan produktionsår och hyra.

Utredningen gjorde även en jämförelse mellan gällande hyror och marknadshyror, vilka simulerats utifrån prisbildningen på bostadsrättsmarknaden. Resultatet visade att någon större skillnad mellan faktisk hyra och simulerad marknadshyra överlag inte kunde iakttas. Undantag var dock Stockholm och Göteborg, där de simulerade marknadshyrorna var högre i det äldre beståndet. Ett annat undantag var mindre orter där resultatet var det motsatta.

Statens institut för byggnadsforskning redovisade utvärderingen i en slutrapport samt i sju underlagsrapporter. I slutrapporten sammanfattas utvärderingen på följande sätt:

”Vi har tidigare sett att bruksvärdessystemet någorlunda tycks leva upp till de politiska intentionerna vad gäller hyresnivå och hyresstruktur och att förhandlingsprocessen och rättstillämpningen bidrar till detta. Bostadsbrist förefaller inte driva upp hyresnivån. Hyresnivåerna på en hyresmarknad i långsiktig balans skulle dock sannolikt ha varierat mera än vad de faktiska hyresnivåerna gör. Möjligen har bruksvärdessystemet hållit tillbaka hyressplittringen mellan lokala bostadsmarknader. Systemet förefaller i övrigt inte ha lett till några större snedvridningar utanför storstadsområdena. Hyresbilden återspeglar på ett hyggligt sätt en marknadsstruktur, så långt kan bedömas med hjälp av tillgängliga metoder. Större avvikelser tycks föreligga främst i Stockholm. Hyressättningen förefaller där ha bidragit till en jämnare

---

<sup>49</sup> Ds 1992:76.

hushållssammansättning än vad som förmodligen skulle ha gällt vid en mer marknadsanpassad hyressättning.”<sup>50</sup>

### 2.3.6 1993 års översyn

År 1993 gjordes inom Justitiedepartementet en översyn av bland annat bruksvärdesreglerna och hyresförhandlingslagen. I promemorian *Ändringar i hyresförhandlingslagen m.m.* föreslogs att allmännyttan inte längre skulle vara förstahandsnorm vid prövning av hyran och att påtaglighetsrekvisitet skulle ersättas med ett väsentlighetsrekvisit.<sup>51</sup>

Avskaffandet av regeln om allmännyttan som förstahandsnorm motiverades på flera sätt. Huvudskälet var att de särregler som gällde för allmännyttiga bostadsföretag skulle utmönstras. Alla hyresvärdar skulle få samma ekonomiska villkor och de allmännyttiga företagen skulle inte längre behöva följa självkostnadsprincipen. Därmed borde också bruksvärdesregeln vara neutral.

I promemorian framhölls också som ett politiskt mål att hyrans storlek på ett bättre sätt skulle komma att motsvara hyresgästernas värderingar. Detta skulle uppnås genom att hyressättningen blev mer flexibel och genom att hyrorna skulle påverkas mer av variationer i efterfrågan på en ort.

I promemorian hävdades också att bruksvärdesreglernas utformning innebar att hyrorna i det privata beståndet riskerade att stiga på grund av ekonomiska misstag eller ineffektiv förvaltning hos det allmännyttiga bostadsföretaget på orten. Detta förhållande skulle kunna undvikas om allmännyttan inte längre var förstahandsnorm. Relevansen i detta påstående kan ifrågasättas eftersom de allmännyttiga lägenheterna – precis som vilka lägenheter som helst – mycket väl skulle kunna åberopas som jämförelselägenheter, även om allmännyttan inte längre var förstahandsnorm.

Trots att flertalet remissinstanser var positiva till förslaget att ta bort allmännyttan som förstahandsnorm valde regeringen att inte ta med förslaget i propositionen om ändringar i hyresförhandlingslagen.<sup>52</sup> Man framhöll att trots att de ekonomiska villkoren blivit lika för allmännyttiga och privata hyresvärdar så innebar det inte att begreppet allmännyttigt bostadsföretag förlorat sin betydelse. Vad gäller kritiken mot systemets tillämpning framhöll föredragande statsrådet följande:

---

<sup>50</sup> Ds 1992:73 s. 83-84.

<sup>51</sup> Ds 1993:30.

<sup>52</sup> Prop. 1993/94:199.

”Systemet har emellertid kritiserats för att det inte tillämpas på det sätt som var tänkt när det infördes. Bl.a. har de allmännyttiga bostadsföretagen i sin hyressättning inte beaktat vissa faktorer, som t.ex. lägesfaktorn, på ett sätt som stämmer med hyresgästernas värderingar. Eftersom allmännyttan är hyresledande har detta slagit igenom på hyrorna på hela hyresmarknaden. På senare tid har emellertid märkts en tendens att hyressättningen skett med större hänsynstagande till de genomsnittliga hyresgästernas värderingar. Bl.a. har de allmännyttiga bostadsföretagen och hyresgästorganisationerna börjat fästa större vikt vid lägesfaktorn än vad som skett tidigare. Man har också på senare tid kunnat märka att hyresvärdar och hyresgästorganisationer i större utsträckning tar hänsyn till tillgång och efterfrågan på hyresbostäder i hyresförhandlingarna. Bruksvärdessystemet har härigenom i viktiga avseenden återfått den flexibilitet som ursprungligen åsyftades.”<sup>53</sup>

Med den motiveringen avstod regeringen från att föreslå att allmännyttan inte längre skulle vara förstahandsnorm vid prövning av hyran. Därefter har ingen proposition lagts om ändringar i hyreslagen på denna punkt. Bestämmelserna kvarstår därmed med den lydelse de fick vid lagändringen 1 januari 1985.

---

<sup>53</sup> Prop. 1993/94:199 s. 79.

## 3 Hyresförhandlingssystemet

### 3.1 Det frivilliga förhandlingssystemet växer fram

Stockholms Fastighetsägareförening bildades redan 1870. Därefter bildades fastighetsägareföreningar även i andra städer. De såg ursprungligen som sin främsta uppgift att tillvarata medlemmarnas intressen gentemot statsmakterna.

Hyresgäströrelsen bildades för att tillvarata hyresgästernas gemensamma intressen gentemot hyresvärdarna. Den växte fram i samband med den bostadsbrist som rådde under första världskriget. Hyresgästernas Riksförbund bildades 1923. De viktigaste frågorna för hyresgäströrelsen var att införa ett besittningsskydd för hyresgästerna och att samtidigt få kontroll över hyresnivåerna, det vill säga en koppling mellan besittningsskydd och hyresnivå.

Redan under 1930-talet i samband med stridsåtgärder på hyresmarknaden, de s.k. "Olskrokskonflikterna" i Göteborg, genomfördes de första kollektiva förhandlingarna mellan hyresvärd och hyresgästförening för att lösa konflikter på hyresmarknaden. Konflikterna tvingade fram kollektiva avtal. Parterna enades 1933 om en förhandlingsordning för att förebygga framtida strider. Lokala förhandlingar om hyressättning och reparationer förekom i de större städerna under hela 1930-talet.

Med anledning av de hyreskonflikter som förekommit fick 1936 års Hyresrättsutredning i uppdrag att undersöka behovet av lagändringar för att främja stabilitet på hyresmarknaden. Resultatet blev bl.a. att ett indirekt besittningsskydd infördes i hyreslagen 1939. Samtidigt infördes ett flertal tvingande bestämmelser, men hyresvillkoren var fortfarande i allt väsentligt beroende av parternas fria vilja.

Hyresregleringslagen som infördes 1942 innebar däremot ett system för långtgående offentlig reglering av hyressättningen, istället för tidigare avtalsfrihet mellan parterna. Regleringen av hyresbeloppet genomfördes för flertalet lägenheter utifrån en grundhyra som var knuten till den hyra som gällde 1942. Denna kunde ändras genom beslut av hyresnämnden om särskilda skäl förelåg. Parterna kunde i viss omfattning träffa avtal när det gällde bränsle och varmvatten. Utöver dessa möjlig-

heter till prövning gavs endast regler om generella hyreshöjningar i hyresregleringslagen.

Hyresregleringen innebar att utvecklingen mot kollektiva avtal avbröts. I stället inriktades organisationernas intresse främst mot de tvister som förekom inför hyresnämnden. Ett väsentligt inslag i hyresregleringssystemet var att de förhandlande parterna fick representation i hyresnämnder.

År 1950 bildade ett femtiotal allmännyttiga bostadsföretag riksorganisationen SABO. Inför beslutade ändringar av hyresregleringslagen enades SABO och Hyresgästernas Riksförbund 1957 om att rekommendera anslutna bostadsföretag respektive hyresgästföreningar att anta en gemensamt utarbetad förhandlingsordning. Man enades samtidigt om att inrätta den gemensamma Hyresmarknadskommittén. Förhandlingsordningar kom att tecknas tämligen omgående mellan de lokala hyresgästföreningarna och bostadsföretagen. Härigenom kom förhandlingsarbetet igång efter enhetliga former. Det visade sig att det praktiska förhandlingsarbetet inte bara kom att omfatta hyresbeloppens storlek utan även andra boendeförhållanden.

De träffade förhandlingsöverenskommelserna kom att tillämpas inte bara för medlemmar i hyresgästföreningen utan för samtliga hyresgäster hos företaget. SABO och Hyresgästernas Riksförbund utfärdade en moderniserad förhandlingsordning 1971. De praktiska erfarenheterna av förhandlingsarbetet kom då att beaktas.

### 3.1.1 Avvecklingen av hyresregleringen

Inför den väntade avvecklingen av hyresregleringen träffade Fastighetsägareförbundet och Hyresgästernas Riksförbund en överenskommelse 1970 om att bilda det gemensamma förhandlingsorganet Bostadsmarknadskommittén. Man kom också överens om att rekommendera fastighetsägareföreningarna en förhandlingsordning.

Hyresregleringen avskaffades för nybyggda lägenheter 1968. Den kom att begränsas till det äldre beståndet. Även för de hyresreglerade lägenheterna så ökade avtalsfriheten. Hyresvärden kunde komma överens med hyresgästen om tillägg till bashyran vid värdeförhöjande åtgärder.

Under 1971 beslutades om genomgripande ändringar av hyresregleringslagen. Härigenom blev förhandlingslösningen den normala vägen att ändra hyran även för de hyresreglerade lägenheterna.

Systemet med generella hyreshöjningar avskaffades och ett nytt bashyresbegrepp infördes. Bashyran utgjordes i princip av det hyresbelopp som gällde för en lägenheten 1972. Enligt huvudregeln skulle

fastställelse och ändring av bashyran ske genom förhandlingsöverenskommelse. För att garantera att samspelet mellan organisationerna och hyresnämnderna skulle fungera krävdes att ändring av bashyran regelmässigt skulle anmälas till hyresnämnden. Om förhandlingsöverenskommelse inte träffats fick frågan prövas av hyresnämnd.

Det frivilliga förhandlingssystemet stod som förebild för det obligatoriska förhandlingssystem som infördes i hyresregleringslagen och senare avvecklingslagen. När bestämmelserna infördes erinrade departementschefen om att utformningen av hyreslagstiftningen byggde på förekomsten av starka partsorganisationer och den viktiga roll de kommit att spela. Mot denna bakgrund ansåg departementschefen att starka skäl talade för att ge organisationerna ett direkt inflytande inom ramen för hyresregleringslagens tvingande regler i alla frågor som rör fastställelse och ändring av bashyran.<sup>54</sup>

De avtalslutande parterna fick en betydande frihet när det gällde att utforma sina överenskommelser. Detta innebar att huvudansvaret för hyresregleringen kom att vila på hyresmarknadens organisationer. Hyresnämnderna fick frågå överenskommelserna endast om de väsentligt avvek från de allmänna reglerna för hyressättning.

Denna utveckling medförde att behovet av förhandlingsöverenskommelser ökade, vilket kom att leda till ett större spelrum för organisationernas förhandlingsverksamhet. Härigenom fick parterna på hyresmarknaden ett ökat inflytande.

Hyresgästernas Riksförbund och Sveriges Fastighetsägareförbund var ense om att bruksvärdesystemet var att föredra jämfört med hyresregleringen. Systemet med generella hyreshöjningar tog inte hänsyn till lägenheternas bruksvärde. Regeringen ansåg emellertid inte att tiden ännu var mogen för att upphäva hyresregleringen, eftersom den hyresreglerade hyran för många lägenheter väsentligt understeg bruksvärdeshyran. Regeringen beslutade om generell hyreshöjning fram till 1972.

Även 1974 års lag om avveckling av hyresregleringen innehöll bestämmelser om att ändring av hyran skulle ske genom en förhandlingsöverenskommelse. I vissa avseenden förstärktes organisationernas inflytande över hyresregleringen. Organisationerna kunde träffa skriftliga överenskommelser om att avvecklingsreglerna inte skulle tillämpas på vissa orter. Avvecklingslagen byggde på att gradvis anpassa hyrorna i det hyresreglerade beståndet till bruksvärdesnivån enligt hyreslagen. I den mån hyran redan uppnått bruksvärdesnivå så var avvecklingslagen inte tillämplig.

---

<sup>54</sup> Prop. 1971:103 s. 43 f.

Organisationerna på hyresmarknaden kom därmed i praktiken att behärska administrationen av hyresregleringen under avvecklingslagen som gällde fram till 1978. Förhandlingar kom att föras med stöd av de förhandlingsordningar som rekommenderats av Hyresgästernas Riksförbund, SABO och Sveriges Fastighetsägareförbund. När hyresförhandlingslagen infördes omfattades flertalet bostadslägenheter i landet redan av partsorganisationernas frivilliga förhandlingssystem.

### 3.1.2 Önskemål om lagreglering

Det frivilliga förhandlingssystemet fick successivt en allt större utbredning. Hyresgäströrelsen var en stark förespråkare för att förhandlingsrätten skulle lagregleras. Detta var bakgrunden till att Hyresgästernas Riksförbund 1973 tillsatte en intern utredning som kallades Boinflytandeutredningen. Syftet var bl.a. att belysa och värdera erfarenheterna från tillämpningen av hyreslagen och hyresregleringslagen. Utredningen förespråkade att hyresgästföreningen skulle ges laglig rätt att förhandla och träffa överenskommelser med motparten om hyran och andra hyresvillkor.

För att uppnå ett önskat mått av partsreglering på hyresmarknaden anfördes att hyresgästernas rätt och möjligheter att kunna förhandla och träffa överenskommelser via sin organisation måste säkerställas. Det erinrades om att frivilliga förhandlingsöverenskommelser förekom i betydande omfattning och att de enskilda hyresgästernas rätt bäst togs tillvara genom ett kollektivt förhandlingssystem. Samtidigt betonades att det inte torde finnas förutsättningar för att på frivillig väg kunna täcka hela hyresmarknaden.

Utredningen ansåg därför att någon form av tvingande bestämmelse borde föras in i lagstiftningen. Det hävdades att en fastighetsägare måste kunna tvingas till förhandlingsordning med ett innehåll som motsvarar det som de förhandlande parterna på frivillig väg kommit fram till. Man motsatte sig inte att möjlighet öppnades för den enskilde hyresgästen att få sin hyra prövad, trots att den blivit bestämd genom en förhandlingsöverenskommelse.

I betänkandet *Solidarisk bostadspolitik* behandlades från mer generella utgångspunkter frågan om ett ökat inflytande för hyresgästerna.<sup>55</sup> Här anfördes att det starka intresset hos hyresmarknadens parter att finna lämpliga förhandlingsformer bör kompletteras med lagstiftning. Utredningen menade att även om frivilliga överenskommelser före-

---

<sup>55</sup> SOU 1974:17 s. 393 ff.



kommer, så innebär lagstadgade rättigheter en starkare position för hyresgästerna.

För att ge hyresgästerna inflytande vid saneringsfrågor fick hyresgästerna genom bostadssaneringslagen 1974 möjlighet att utöva inflytande genom sin hyresgästorganisation.

### 3.1.3 Förhandlingssystemet lagregleras

Organisationerna på hyresmarknaden kom således att successivt spela en allt viktigare roll. I samband med att hyresregleringen avvecklades under mitten av 1970-talet var tiden mogen för att bygga vidare på det förhandlingssystem som vuxit fram. Hyresvillkoren för flertalet bostadslägenheter bestämdes under medverkan av organisationerna på hyresmarknaden. Inom den enskilda sektorn hade inte samma fasta förhandlingsrutiner hunnit utvecklas som inom den allmännyttiga sektorn.

I direktiven till Hyresrättsutredningen anfördes att det är angeläget att regelsystemet får en sådan utformning att det främjar strävandena att successivt öka de boendes inflytande över både den egna lägenheten och den omgivande miljön. Dessa aspekter skulle särskilt beaktas vid förslagets utformning.<sup>56</sup>

Hyresgäströrelsens boinflytandeutredning hävdade att den enskilde hyresgästens rätt bäst togs tillvara i det kollektiva systemet och att ett lagfäst kollektivt förhandlingssystem var ett rationellt och effektivt verktyg för att säkerställa hyresgästernas rätt. Det framstår som tydligt att både Hyresrättsutredningen och senare departementschefen tog intryck av dessa synpunkter. Det förutsattes att utvecklingen skulle leda till att förhandlingsordningar blev allt vanligare inom den enskilda sektorn. Hyresrättsutredningen anförde:

”Även fastighetsägarna har uppfattat förhandlingssystemet som fördelaktigt. Härom vittnar redan det förhållandet att frivilliga förhandlingsordningar tecknats i så stor utsträckning som skett. Vad som för fastighetsägarna framstått som den främsta vinningen med en förhandlingsordning synes vara den praktiskt sett utomordentliga förenkling av i första hand hyressättningsförfarandet...”<sup>57</sup>

Det anfördes vidare att en hyresgästorganisation kan ta tillvara hyresgästernas gemensamma intressen och samla sådana erfarenheter att den kan möta hyresvärden på jämställd fot. Utredningen ansåg det mer rationellt att driva förhandlingarna kollektivt än individuellt. Genom

---

<sup>56</sup> SOU 1976:60 s. 29.

<sup>57</sup> SOU 1976:60 s. 63.

kollektivt handlande i fria förhandlingar antogs hyresgästerna bäst kunna hävda sina rättigheter. Detta framgick av följande uttalande:

”Vi anser oss kunna slå fast, att ett förhandlingssystem, där hyresgästerna representeras av sin organisation, innebär väsentliga fördelar inte bara för den enskilde hyresgästen och för hyresgästkollektivet utan även för samhället.”<sup>58</sup>

De fördelar ett förhandlingssystem skulle kunna innebära ansågs vara så betydelsefulla att det inte var rimligt att den enskilde fastighetsägaren skulle få avgöra om hyresgästerna skulle få rätt till kollektiva förhandlingsöverenskommelser. I utredningen anfördes:

”Det måste emellertid anses realistiskt att utgå från att det kommer att finnas ett inte obetydligt antal fastighetsägare, som ej finner det förenligt med sina intressen att teckna frivilliga förhandlingsordningar.”<sup>59</sup>

Genom att kanalisera sina krav och synpunkter till en organisation anses hyresgästerna få en betydande styrka. Hyresgästen sågs som den svagare parten som kunde ha svårt att på egen hand hävda sin rätt. Det var därför särskilt angeläget att värna om hyresgästernas rätt till kollektiva förhandlingar om hyresvärden inte frivilligt ville teckna en förhandlingsordning. En sådan rätt ansågs också medföra en större trygghet för att de förhandlingsordningar som redan uppnåtts på frivillig väg skulle bli bestående. En lagfäst rätt till förhandlingsordning ansågs därmed utgöra en väsentlig och nödvändig förbättring av hyresgästernas ställning på bostadsmarknaden. I betänkandet anfördes:

”Vi har funnit att erfarenheterna av de hittills tillämpade förhandlingssystemen är goda. Förhandlingssystemet innebär betydande praktiska vinster. Genom att uppträda kollektivt synes hyresgästerna bäst kunna hävda de rättigheter hyreslagstiftningen ger dem. Ett förhandlingssystem borgar för en sund utveckling på hyresmarknaden utan ingripanden från myndigheternas sida. En ordning med förhandlingar framstår dessutom som en god väg mot fördjupad boendedemokrati. Mot bakgrunden av dessa konstateranden har vi funnit att ett förhandlingssystem innebär sådana fördelar för hyresvärdar, hyresgäster och samhället att förhandlingsrätten bör lagfästas.”<sup>60</sup>

Det frivilliga förhandlingssystemet som utvecklats av organisationerna på hyresmarknadens var förebild. Utgångspunkten var att även vid en lagreglering skulle förhandlingsordningar i största möjliga utsträckning träffas frivilligt. Samma regler skulle gälla oavsett om förhandlingsrätt uppnåtts på frivillig väg eller erhållits med stöd av lagen.

---

<sup>58</sup> SOU 1976:60 s. 67.

<sup>59</sup> SOU 1976:60 s. 64.

<sup>60</sup> SOU 1976:60 s. 21.

I de fall hyresgästorganisationen och hyresvärden inte var ense om att teckna förhandlingsordning infördes möjligheten att hänskjuta tvisten till prövning av hyresnämnden. Vid en sådan prövning skulle hyresgästorganisationen tillerkännas förhandlingsrätt om det var skäligt mot hyresvärden.

Departementschefen delade utredningens uppfattning om att erfarenheterna från det frivilliga förhandlingssystemet var goda och att det därför var lämpligt att lagfästa förhandlingsrätten.

Utgångspunkten för hyresförhandlingslagen var att förhållandena på en balanserad bostadsmarknad i första hand bör regleras genom förhandlingsöverenskommelser och inte genom lagstiftning och myndighetsutövning. Departementschefen framhöll:

”Erfarenheterna av de hittills tillämpade förhandlingssystemen visar också att hyresfrågor i allmänhet är väl lämpade för att lösas genom kollektiva förhandlingar. Inom ramen för det frivilliga förhandlingssystemet och det obligatoriska systemen enligt hyresregleringslagen och avvecklingslagen har partsorganisationerna visat både vilja och förmåga att komma överens.”<sup>61</sup>

Departementschefen anförde vidare:

”I likhet med utredningen räknar jag med att en lagfäst förhandlingsrätt i praktiken främst skulle få betydelse för hyresgästerna.”<sup>62</sup>

Förslaget att lagreglera kollektiva förhandlingsöverenskommelser tillstyrktes eller lämnades utan erinran av flertalet remissinstanser. De förhandlande parterna, dvs. hyresgäströrelsen, de allmännyttiga bostadsföretagen och fastighetsägaresidan, förespråkade förhandlingssystemet.

Hyresförhandlingslagen som trädde i kraft 1978 innebar att den praxis som utvecklats blev lagfäst, samt att förhandlingsrättens närmare förutsättningar och villkor blev lagreglerade. Hyresförhandlingslagens regler kan sägas vara präglade av parternas vilja och ansvar att kunna träffa väl avvägda överenskommelser. Lagstiftningen på arbetsrättens område användes i stor utsträckning som förebild när reglerna i hyresförhandlingslagen utformades.

Den omedelbara praktiska följden av att hyresförhandlingslagen infördes var att förhandlingsordningar upprättades där sådana tidigare saknades. Förhandlingsrätten kom i praktiken att innebära en rätt till förhandlingsordning för hyresgästorganisation. Detta ledde till att det skapades en bestående grund för överenskommelser om hyror och andra boendeförhållanden.

---

<sup>61</sup> Prop. 1977/78:175 s. 89.

<sup>62</sup> Prop. 1977/78:175 s. 91.

Systemet med kollektiva förhandlingar mellan parterna balanseras av att den enskilde hyresgästen kan få innehållet i en förhandlingsöverenskommelse prövat av hyresnämnden, såvitt avser dennes hyresavtal. Om de förhandlande parterna inte kan enas om en förhandlingsöverenskommelse har hyresvärden möjlighet att vända sig till hyresnämnden och begära ändring av hyresvillkoren, dvs. hyreshöjning, för de enskilda hyresgästerna. Vid en sådan prövning tillämpas reglerna i hyreslagen, vilka bygger på ett individuellt avtalsförhållande mellan hyresvärd och hyresgäst.

Hyresförhandlingslagen har efter införandet utvecklats och justerats i olika omgångar. Senare genomförda ändringar har framförallt motiverats av att man velat stärka de enskilda hyresgästernas inflytande och ställning, inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet. I allt väsentligt kvarstår dock regelverket på samma sätt som när det infördes 1978.

## 3.2 Förhandlingsskyldighetens omfattning

Grundläggande begrepp i hyresförhandlingslagen är förhandlingsordning, förhandlingsöverenskommelse och förhandlingsklausul.

Förhandlingsordningen utgör en hörnsten i hyresförhandlingslagen. Den reglerar omfattningen av förhandlingsskyldigheten mellan hyresvärd och hyresgästorganisation. Förhandlingsordningen utgör utgångspunkt för att parterna skall kunna träffa förhandlingsöverenskommelser. I sin tur är det en förutsättning för att den enskilde hyresgästen med en förhandlingsklausul i sitt hyresavtal skall bli bunden av träffade förhandlingsöverenskommelser.

Hyresförhandlingslagen är inte tillämplig för de fastigheter som saknar förhandlingsordning. Hyresförhandlingar för dessa lägenheter regleras endast i hyreslagen. När hyresvärden vill höja hyran i sådana fastigheter måste han skriftligen meddela detta till hyresgästerna. Om meddelande inte leder till en överenskommelse om ny hyra får hyresvärden ansöka om villkorsändring hos hyresnämnden som har att pröva hyresvärdens yrkanden. Eftersom hyreslagen avser ett individuellt avtal mellan hyresvärd och hyresgäst, leder detta till att hyresvärden måste hänskjuta samtliga individuella hyresavtal till hyresnämnden för prövning, om en frivillig uppgörelse inte kan nås.

### 3.2.1 Förutsättningar för kollektiva avtal

En förhandlingsordning skall uppfylla vissa formkrav. I denna anges ramar och omfattning av förhandlingsskyldigheten. I en förhandlingsordning kan det även regleras på vilket sätt förhandlingar skall föras. I förarbetena till hyresförhandlingslagen anfördes att lagstiftaren skall vara neutral till hyresgästernas val av intresseorganisation.

För att kunna stå som förhandlingsmotpart till hyresvärden ställs vissa formella krav på organisationen. Det skall vara fråga om en juridisk person; i praktiken är det fråga om en ideell förening. Det skall finnas stadgar och styrelse skall vara utsedd. Föreningen skall ha till uppgift att ta tillvara medlemmarnas intressen i hyresfrågor. Det krävs däremot inte att föreningen skall vara en renodlad hyresgästorganisation. En studentförening kan exempelvis få uppträda som förhandlingsorganisation.

Vanligtvis omfattar en förhandlingsordning hyresvärdens hela lägenhetsbestånd. Inget hindrar dock att en hyresvärd har flera förhandlingsordningar med olika hyresgästföreningar. Hyresförhandlingslagen tillåter nu endast en förhandlingsordning per fastighet. Eventuella tvister om förhandlingsordningar avgörs av hyresnämnden.

Den enskilde hyresgästen blir bunden av träffade förhandlingsöverenskommelser genom hyreskontraktets förhandlingsklausul. Detta innebär att hyresgästen blir bunden av träffade förhandlingsöverenskommelser även om han inte är medlem i hyresgästföreningen. Det är tillräckligt att hyresavtalet innehåller en förhandlingsklausul. Parterna får inte diskriminera hyresgäster som inte är medlemmar i hyresgästorganisationen.

För att hyresvärden skall kunna höja hyran genom en förhandlingsöverenskommelse, krävs det att hyreskontraktet innehåller en förhandlingsklausul och att förhandlingsöverenskommelsen grundar sig på gällande förhandlingsordning. En förhandlingsöverenskommelse om hyreshöjning är ett beslut om högsta tillåtna hyra. Det är därför möjligt att ge rabatt till enskilda hyresgäster utan att man behöver träffa förhandlingsöverenskommelse om rabatten.

### 3.2.2 Parternas förhandlingsskyldighet

I fråga om höjning av hyran och villkor för gemensamma utrymmen gäller s.k. primär förhandlingsskyldighet för hyresvärden. Detta innebär att hyresvärden på eget initiativ måste förhandla med hyresgästorganisationen. Hyresvärden kan inte kringgå förhandlingsskyldigheten gentemot hyresgästorganisationen genom att träffa avtal direkt med

hyresgästen. Om hyresvärden bryter mot den primära förhandlingskyldigheten är avtalet ogiltigt, dessutom föreligger skadeståndsskyldighet gentemot hyresgästorganisationen.

Primär förhandlingskyldighet gäller beträffande hyra, men är inskränkt till att gälla höjning av hyran. Någon skyldighet att förhandla om hyressänkning finns inte. Förstagångshyror efter ny- och ombyggnad omfattas inte av primär förhandlingskyldighet. Det är först när hyresvärden vill höja förstagångshyran som förhandling krävs. Den primära förhandlingskyldigheten kan genom parternas förhandlingsordning emellertid vara utsträckt till att även gälla förstagångshyror.

För andra frågor som omfattas av förhandlingsordningen föreligger förhandlingskyldighet på begäran av endera part. Det kan handla om hyresvillkor, gemensamma anordningar i huset och övriga boendeförhållanden som rör hyresgästerna gemensamt.

I hyresförhandlingslagen anges att de förhandlande parterna skall sätta samma hyra för lika stora lägenheter. Regeln är tvingande för hyresvärden och innebär att om skillnader i hyra förekommer mellan lika stora lägenheter skall dessa kunna motiveras ur bruksvärdessynpunkt. Detta innebär att hyresvärden måste kunna visa att det finns saklig grund för hyresskillnader mellan lika stora lägenheter.

Bestämmelsen har främst tillkommit mot bakgrund av att hyresgäster som inte tillhör hyresgästorganisationen inte skall missgynnas vid hyressättningen.<sup>63</sup> Regeln innebär att hyresgästen kan tvinga fram en hyressänkning, även om en bruksvärdesprövning inte skulle ge vid handen att hyran för lägenheten i sig är oskäligt hög. En hyresgästorganisation som har förhandlingsrätt för ett hus har skyldighet att förhandla för en lägenhet som omfattas av förhandlingsordningen oavsett om hyresgästen är medlem i hyresgästorganisationen eller inte.

### 3.2.3 Lagändringar om förhandlingsordningens omfattning

Under 1994 ändrades hyresförhandlingslagen så att det blev tillåtet med mer än en förhandlande hyresgästorganisation i samma hus. Motivet var att underlätta för hyresgästorganisationer att kunna konkurrera om hyresgästernas förhandlingsmandat.

I förarbetena till 1994 års lagändringar hävdades att det kollektiva förhandlingssystemet till en del tagit bort den flexibilitet som bruksvärdesregeln i sig har. Ett allmännyttigt bostadsföretags kostnader fördelas i detta system på företagets hela bestånd efter olika principer

---

<sup>63</sup> Prop. 1977/78:175 s. 104 f.

som företaget och hyresgästföreningen har kommit överens om. Genom att uppgörelserna för det privata beståndet i stor utsträckning följer uppgörelserna för det allmännyttiga beståndet får utbud och efterfrågan ingen eller liten genomslagskraft vid hyressättningen av enskild lägenhet.<sup>64</sup> Vidare uttalades att en ordning med flera aktörer på marknaden förutsätts leda till ökad konkurrens och på sikt medföra att hyresrätten som upplåtelseform får större utvecklingsmöjligheter, medan nuvarande förhandlingssystem försvårar mångfald och konkurrens bland hyresgästorganisationer och enskilda hyresgäster.<sup>65</sup>

Det var mot bakgrund av denna argumentation som bestämmelsen om flera förhandlingsordningar för samma hus infördes. En effekt av att ha allmännyttan som förstahandsnorm är den praxis som utvecklats i förhandlingssammanhang, vilket innebär att när förhandlingsöverenskommelser träffats för allmännyttans hyror, förs dessa hyror ofta schablonmässigt över till det privata beståndet. Detta försvårar möjligheten att beakta konsumentvärderingar.

En konsekvens av de lagändringar som genomfördes 1994 om förhandlingsordningens omfattning var att hyresvärden gavs möjlighet att bestämma inflyttningshyran för en ny hyresgäst utan att först iakttä primär förhandlingsskyldighet.

Redan 1997 ändrades reglerna igen, så att endast en förhandlingsordning per fastighet är tillåten. Detta innebär att regeln om endast en förhandlingsordning för ett och samma hus återinfördes. Orsaken var att det praktiska förhandlingsarbetet försvårades av att tillåta flera konkurrerande hyresgästorganisationer i samma fastighet. I propositionen anfördes:

”...att de praktiska skäl som talar mot att tillåta flera förhandlingsordningar i ett hus väger tyngre än de principiella skäl som kan åberopas för att behålla den nuvarande ordningen ...”<sup>66</sup>

Regeländringarna 1997 innebar vidare att en förhandlingsordning omfattar samtliga lägenheter i fastigheten, även om de inte är uthyrda. Ändringen innebär ett förbud mot fria inflyttningshyror. Därmed kan hyresvärden inte ta ut högre inflyttningshyra än den hyra som fastställts i förhandlingsöverenskommelse när huset omfattas av förhandlingsordning. I förarbetena framhölls bl.a. att fria inflyttningshyror särskilt kan drabba de ekonomiskt svaga hushållen samt leda till bostadssegregation.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Prop. 1993/94:199 s. 54.

<sup>65</sup> Prop. 1993/94 s. 51.

<sup>66</sup> Prop. 1996/97:30 s. 44.

<sup>67</sup> Prop. 1996/97:30 s. 55.

### 3.2.4 Rätt att ställa sig utanför det kollektiva systemet

Genom lagändringar 1994 fick enskilda hyresgäster rätt att ställa sig utanför det kollektiva förhandlingssystemet. Hyresgästen fick rätt att få förhandlingsklausulen slopad i sitt hyreskontrakt och istället själv kunna träffa avtal med sin hyresvärd. Genom denna förändring gavs enskilda hyresgäster en reell möjlighet att ställa sig utanför förhandlingssystemet. Dessförinnan var hyresgästens möjlighet att få förhandlingsklausulen borttagen ur hyreskontraktet ytterst begränsad. I förarbetena anfördes att hyresgästen skall sättas i centrum och ges valfrihet i så stor utsträckning som möjligt. Hyresgästen måste därför själv kunna välja att förhandla med hyresvärden eller inordnas i det kollektiva systemet.<sup>68</sup>

Regeln justerades 1997. Detta innebär att en överenskommelse om att hyresavtalet inte skall innehålla en förhandlingsklausul dels skall vara skriftlig, och dels inte kan träffas förrän hyresförhållandet varat i tre månader.

I de fall hyresgästen valt att ställa sig utanför det kollektiva systemet finns ingen lagstadgad förhandlingsskyldighet för någon av parterna. Denna situation var bakgrunden till att det 1994 infördes förenklade administrativa regler, den s.k. passivitetsregeln, för hur hyresvärden kan agera på ett förenklat sätt när han vill höja hyran gentemot hyresgäst som saknar förhandlingsklausul. Passivitetsregeln justerades 1997. Den kan tillämpas i de fastigheter som omfattas av förhandlingsordning, och som omfattar hyresavtal som löper på obestämd tid. Regeln innebär att hyresvärden enligt vissa uppställda formaliakrav skriftligen måste meddela hyresgästen om den hyreshöjning som begärs. Om hyresgästen inte vill godta denna måste han göra invändning. I annat fall blir han bunden av hyresvärdens krav. Det är endast om hyresgästen gör invändning som hyresvärden behöver vända sig till hyresnämnden och begära villkorsändring.

### 3.2.5 När de förhandlande parterna inte kommer överens

Vid kollektiva förhandlingar har de förhandlande parterna ingen rättslig skyldighet att komma fram till något förhandlingsresultat.

Om hyresförhandlingarna avslutas utan att en överenskommelse kommer till stånd saknar de förhandlande parterna möjlighet att få

---

<sup>68</sup> Prop. 1993/94:199 s. 49.



tvisten prövad i hyresnämnden. Partssammansatta centrala förhandlingsorgan kan komma att pröva en sådan tvist. Hyresmarknadskommittén omfattar SABO och Hyresgästernas Riksförbund. På det privata området finns Bostadsmarknadskommittén som omfattar Sveriges Fastighetsägareförbund och Hyresgästernas Riksförbund. Det finns vissa skillnader mellan de båda kommittéernas sätt att arbeta, bl.a. när det gäller vilka fall som kan tas upp till prövning.

De allmännyttiga bostadsföretagen och hyresgästföreningarna har i sina förhandlingsordningar åtagit sig en skyldighet att hänskjuta eventuella tvister till Hyresmarknadskommittén och även följa dess avgöranden.

I hyresförhandlingslagen finns en regel som innebär att om förhandlingarna avslutats utan att en uppgörelse träffats, är det istället de enskilda parterna i hyresförhållandet, dvs. hyresvärderna och de enskilda hyresgästerna, som får ansöka om ändring av hyresvillkoren hos hyresnämnden. Detta innebär i praktiken att utfallet av de kollektiva förhandlingarna även blir normerande vid hyresnämndens bedömning av bruksvärdet för likvärdiga lägenheter.

I förarbetena till 1984 års ändringar av hyresförhandlingslagen övervägdes alternativet att införa särskilda regler som gör det möjligt att föra över en kollektiv förhandlingstvist till hyresnämnden när förhandlingarna strandat.<sup>69</sup> Frågan berördes även vid tillkomsten av hyresförhandlingslagen. Bakgrunden till förslaget var systemets nackdelar när de förhandlande parterna inte är överens. För bostadsföretag med tusentals hyresgäster uppstår betydande svårigheter för såväl bostadsföretaget som hyresnämnden att i praktiken kunna genomföra en prövning i hyresnämnden. Hanteringen riskerar att bli resurskrävande och omfattande.

Förslaget kom dock inte att genomföras. Orsaken var att man såg en risk för att tyngdpunkten i själva förhandlingsarbetet skulle förskjutas från den fria förhandlingssituationen till den striktare myndighetsprövningen. Detta skulle kunna medföra att förhandlingssystemet försvagades.

Det skall noteras att när hyresnämnden handlägger ett stort antal tvister av likartad beskaffenhet mellan en hyresvärd och dennes hyresgäster får hyresnämnden tillämpa ett förenklat förfarande, som innebär att ett antal lämpliga typfall väljs ut för avgörande. Med ledning av dessa får övriga fall sedan avgöras utan muntlig förhandling. Förutsättningen är att det är uppenbart att sådan förhandling inte behövs.

---

<sup>69</sup> Prop. 1983/84:137.

### 3.2.6 Hyresgästens möjlighet till prövning

Hyresförhandlingslagen infördes i första hand för att stärka hyresgästernas rättigheter. Förhandlingsarbetet innebär ofta att förhandlingar omfattar ett stort antal lägenheter. Under sådana förutsättningar är det oundvikligt att enstaka lägenheter får en oriktig hyressättning.

Det framstår därför som ett naturligt rättssäkerhetskrav att den enskilde hyresgästen måste ges möjlighet att få en förhandlingsöverenskommelse prövad, såvitt avser dennes hyresavtal. Detta innebär att hyresnämnden prövar om bruksvärdeshyran är korrekt för den lägenhet som omfattas av prövningen. I förarbetena till hyresförhandlingslagen anförde departementschefen:

”En förutsättning för att ett lagbundet kollektivt förhandlingssystem skall kunna godtas bör enligt min uppfattning vara att det i själva systemet byggs in tillfredsställande garantier för den enskildes rättssäkerhet.”<sup>70</sup>

För att förbättra hyresgästernas rättssäkerhet infördes regler som innebär att en enskild hyresgäst för egen del kan begära prövning av förhandlingsöverenskommelsen hos hyresnämnden. Redan innan hyresförhandlingslagen trädde i kraft hade hyresgästen möjlighet att säga upp hyresavtalet för villkorsändring vid kontraktstidens slut. Eftersom en sådan uppsägning endast kunde göras till kontraktstidens utgång kunde detta innebära att hyresgästen blev skyldig att betala eventuellt felaktig hyra under en längre tid.

Hyresnämndens prövning kan endast avse de hyresvillkor som reglerats genom den klandrade förhandlingsöverenskommelsen och som gäller just den klagande hyresgästen. Överenskommelser av kollektiv natur, exempelvis beträffande boendemiljö och fastighetsservice, kan inte prövas.

Om hyresnämnden fattar beslut om att sänka hyran, innebär det att hyresgästen har rätt att få tillbaka vad han erlagt för mycket. Hyresgästens rätt till prövning är tidsbegränsad för att inte skapa ovisshet om vilka hyresvillkor som gäller. Prövning måste därför begäras inom tre månader från den dag det nya villkoret började tillämpas.

Om hyresgästen missar tidsfristen för att begära prövning av förhandlingsöverenskommelsen finns även möjlighet att ansöka om villkorsändring hos hyresnämnden. De ändrade reglerna om villkorsändring som infördes 1984 innebär att en villkorstvist numera kan föras till hyresnämnden även under pågående avtalstid. Hyresgästen måste emellertid först skriftligen ha meddelat hyresvärden om den ändring han vill ha av hyresvillkoren. Även om avsikten med meddelandet är

---

<sup>70</sup> Prop. 1977/78:175 s. 93.

att få till stånd förhandlingar mellan parterna krävs det inte att parterna verkligen förhandlar. Reglerna om villkorsändring är mindre förmånliga för hyresgästen eftersom en sådan ändring endast kan begäras efter vissa tidsfrister.

### 3.3 Samspelet mellan bruksvärdes- och hyresförhandlingssystemet

I hyresförhandlingslagen regleras på vilket sätt kollektiva avtal får träffas mellan hyresvärd och hyresgästorganisation. Dessutom regleras vilka regler som parterna har att rätta sig efter vid dessa förhandlingar för att förhandlingsöverenskommelserna skall bli gällande mot enskilda hyresgäster. Förhandlingssystemet tar främst sikte på förhandling om hyror, men det tillämpas även på samma sätt för andra kollektiva beslut mellan parterna.

Bruksvärdessystemet är inget hyressättningssystem eftersom det inte anger hur den grundläggande hyresnivån skall fastställas. Hyreskillnader mellan lägenheter med olika bruksvärde har inte lagstiftaren eller rättspraxis uttalat sig om. Detta innebär att hyresnämnden inte kan uttala sig om hyresstrukturens skälighet. Det är upp till parterna på hyresmarknaden att göra en sådan bedömning. Hyresnämnden kan endast bedöma att en viss hyra är skäligen.

När hyresförhandlingssystemet infördes ansåg man att det var viktigt att förhandlingsrätten omfattade samtliga bostadslägenheter i beståndet samt att den hyresgästorganisation som har förhandlingsrätten skall förhandla för alla lägenheter, oberoende av om hyresgästerna är medlemmar eller ej. I förarbetena anfördes:

”I detta system där hyror i olika lägenheter påverkar varandra på grund av objektiva bedömbara faktorer föreligger enligt utredningen ett kollektivt hyresgästintresse att kunna öva inflytande på samtliga lägenheter i det berörda beståndet. Skulle vissa lägenheter undantas från förhandlingsordningen löper man risken att i strid med bruksvärdesprincipen få skilda hyresnivåer för likvärdiga lägenheter.”<sup>71</sup>

Lagstiftaren har således överlåtit tillämpningen av hyressättningen till de förhandlande parterna. De förutsätts träffa överenskommelser som innebär att det objektiva konsumentintresset kommer till uttryck vid hyressättningen.

I praktiken har hyresförhandlingssystemet en stark påverkan på bruksvärdessystemet. Hyresförhandlingssystemet och bruksvärdessys-

---

<sup>71</sup> Prop. 1977/78:175 s. 36.

temet är nära sammanlänkande med varandra eftersom resultatet av hyresförhandlingarna direkt påverkar bruksvärdessystemets faktiska utfall. Bruksvärdessystemet har kommit att utvecklas från ett individuellt skydd för hyresgästen till en ram för kollektiva förhandlingar. Det kollektiva förhandlingssystemet ses som en garanti för den enskilde hyresgästens möjlighet att hävda sin rätt inom bruksvärdessystemets ramar.

I systemet finns också en nära koppling mellan hyressättningen för allmännyttan och den privata hyresrätten, genom att allmännyttan har en hyresnormerande roll. Det kollektiva förhandlingssystemet är också lika för allmännyttan och den privata hyresrätten.

## 4 Allmännyttan som förstahandsnorm

I motiven till införandet av bruksvärdesreglerna framhölls att allmännyttan på flera sätt hade en viktig roll att spela. Framväxten av ett stort allmännyttigt bestånd skulle bidra till att minska bostadsbristen och därmed skapa bättre balans på bostadsmarknaden.

De allmännyttiga företagens hyressättning ansågs inverka dämpande på den allmänna hyresnivån. Vid hyresprövning på bristorter skulle en särskild jämförelse göras med hyran för nybyggda lägenheter. Eftersom det främst var allmännyttan som stod för nyproduktionen, fick dess hyresnivåer därigenom en indirekt betydelse när skäligheten av en begärd hyra prövades.

När bristortsbegreppet utmönstrades i början av 1970-talet fick allmännyttan denna roll på samtliga orter. Effekten av detta blev dock begränsad. Vid mitten av 1970-talet blev allmännyttan förstahandsnorm vid all jämförelseprövning i alla marknadslägen. Det främsta motivet till den reformen var att hålla nere hyresnivån med hjälp av allmännyttans självkostnadsbaserade hyror.

I detta kapitel diskuteras självkostnadsprincipen och svårigheterna att tillämpa bestämmelsen om allmännyttan som förstahandsnorm i rättspraxis. Avslutningsvis redovisas Hyresmarknadskommitténs rekommendation om hyressättning.

### 4.1 Självkostnadsprincipen

Motivet till att ge allmännyttan en roll som förstahandsnorm var att den tillämpar självkostnadsprincipen. Genom att företagen arbetar utan enskilt vinstintresse kommer hyrorna inte att bli högre än att de täcker direkta kostnader och inbegriper en skälig förräntning på det insatta kapitalet.

Tanken om en koppling till allmännyttan presenterades ursprungligen år 1966 i betänkandet *Ny hyreslagstiftning* där Hyreslagstiftnings-sakkunniga i ett resonemang om risker för orimliga hyreshöjningar framhöll:

”Därtill kommer att det växande beståndet av allmännyttiga lägenheter, för vilka bruksvärdet lättare låter sig överblicka, kommer att ha

en stabiliserande betydelse. Detta bestånd kan vid direkt jämförlighet i fråga om bruksvärdet tjäna som norm och vid avvikelser utgöra riktpunkt för bedömningen.”<sup>72</sup>

I propositionen som låg till grund för bruksvärdessystemet framhöll departementschefen att allmännyttans självkostnadsbestämda hyror otvivelaktigt kommer att inverka dämpande på den allmänna hyresnivån. Bostadsföretagens relativt begränsade bestånd av lägenheter i städernas centrala delar skulle dock innebära att jämförelseprövningar mer sällan baserades på allmännyttiga företags lägenheter.

Kopplingen till allmännyttans självkostnadsbestämda hyror vid jämförelseprövning rymmer emellertid en inneboende motsättning. Å ena sidan skall vid fastställande av såväl prövningslägenhetens som jämförelselägenheternas bruksvärden helt bortses från produktions-, drifts- och förvaltningskostnader. Å andra sidan skall självkostnadsbestämda hyror tjäna som norm. Det handlar om två principer som svårligen låter sig tillämpas samtidigt. Det går inte att bortse från självkostnaden om den samtidigt skall tjäna som norm.

Lagstiftaren valde att tillämpa de olika principerna i olika marknadslägen. I och med detta fick allmännyttans hyror betydelse främst vid hyresprövning på bostäder. Det var en politiskt avvägning som innebär att självkostnaden faktiskt skulle ha betydelse för jämförelseprövningen på bostäder, men inte på någon annan ort.

När allmännyttans hyror blev förstahandsnorm för alla bostadsmarknader i mitten av 1970-talet aktualiserades återigen det motsägelsefulla resonemanget. Förändringen motiverades just med självkostnadsprincipen:

”Eftersom dessa företag tillämpar självkostnadsprincipen, dämpas därmed den allmänna hyresnivån.”<sup>73</sup>

Det handlade inte längre om att motverka hyresstegring på bostäder, utan syftet med reglerna var att dämpa den allmänna hyresnivån. Medlet för detta blev en koppling till hyresnivåerna i det allmännyttiga beståndet. Därmed blev allmännyttans självkostnad en norm för samtliga hyror, trots att bruksvärdessystemet inte skulle ta hänsyn till kostnaderna. En tydlig avsiktsförskjutning hade skett, utan att detta närmare kommenterades i förarbetena.

Kopplingen till allmännyttans hyror rymmer ytterligare ett problem: Hur skall självkostnaden bestämmas? Jag syftar här inte på vad som

---

<sup>72</sup> SOU 1966:14 s. 241.

<sup>73</sup> Prop. 1974:150 s. 471.

skall ingå i begreppet självkostnad, utan på vilken nivå inom det allmännyttiga företaget som självkostnaden skall beräknas.<sup>74</sup>

Självkostnaden kan antingen avse det allmännyttiga företaget som helhet eller en enskild fastighet. Konsekvenserna blir självfallet olika beroende på vad som avses. I förarbetena från 1968 och 1974 talades om "självkostnadsbestämda" hyror. Detta uttalande ger ingen närmare vägledning.

Inom allmännyttan har grundprincipen alltid varit att tillämpa självkostnadsprincipen på företagsnivå. Det är på denna nivå som kostnader och intäkter skall balansera. Förenklat uttryckt skall hyresintäkterna sammantaget täcka företagets samtliga kostnader inklusive behov av konsolidering och utdelning på insatt kapital. Hyresuttaget fördelas sedan på olika lägenheter i enlighet med deras relativa bruksvärde.

Det finns en utvecklad modell för att hantera denna fördelning. Konstruktionen och tillämpningen av modellen beskrivs längre fram i detta kapitel. Överenskommelse om såväl det totala hyresuttaget som fördelningen av hyran träffas vid förhandlingar mellan det allmännyttiga bostadsföretaget och den hyresgästförening med vilken bolaget har avtal om förhandlingsordning.

Det är rimligt att anta att lagstiftaren känt till och beaktat detta förhållande och därmed utformat lagstiftningen mot denna bakgrund. Att allmännyttan drivs efter självkostnadsprincipen har således en dämpande effekt endast på en övergripande nivå på den allmänna hyresnivån. Själva jämförelseprövningen görs alltid med ett antal likvärdiga lägenheter. Det är den hyra som gäller för dessa lägenheter som har betydelse för prövningen. Detta innebär att hyressättningen inom allmännyttan är av mycket stor betydelse för utfallet av bruksvärdessystemet.

## 4.2 Effekter av allmännyttans hyressättning

Hyresfördelningen inom allmännyttan innebär att hyresintäkterna från en viss fastighet inte nödvändigtvis motsvarar självkostnaderna för denna fastighet, de kan vara både högre och lägre. Tillämpas hyressätt-

<sup>74</sup> Det saknas en allmänt accepterad definition av begreppet självkostnad. Enligt proposition 1968:91 Bih. A innebär självkostnadsprincipen att "hyrorna sätts så att de på lång sikt täcker de faktiska kostnaderna". Den praxis som utvecklats inom allmännyttan återfinns i SABO:s rekommendationer om hyreskalkylering. Enligt dessa skall i självkostnads-kalkylen tas upp alla kostnader som rör fastighetsförvaltningen. I dessa ingår drift- och underhållskostnader samt skatt. Dessutom skall allt kapital som nedlagts i fastigheterna förräntas och skrivas av oavsett vem som tillskjutit detta.

ningsmodellen leder detta till ett genomslag för konsumenternas värderingar av lägenheters olika bruksvärde, helt i linje med vad bruksvärdesystemet förutsatte.

Det är viktigt att notera att allmännyttans hyresstruktur bara kan utvecklas och förändras inom ramen för självkostnadsprincipen. Det är bara dessa kostnader som skall täckas och det finns därför inte alltid motiv att ”utnyttja lägenhetens fulla marknadsvärde”. En relativ höjning av hyran för några lägenheter medför en motsvarande sänkning för några andra och vice versa.

Det är också viktigt att notera att det på bostadsmarknader som består av ett flertal kommuner ofta finns flera allmännyttiga bostadsföretag. Varje enskilt företag arbetar efter självkostnadsprincipen. Hyresnivån hos ett allmännyttigt företag i en förortskommun har alltså inget som helst samband med hyresnivån hos ett företag i den centralt belägna kommunen. I t.ex. Stor-Stockholm innebär detta att lägenheter som ligger i en förortskommun kan ha högre hyra än lägenheter som ligger närmare stadens centrum i Stockholms stad, även om lägenheterna i övrigt har samma bruksvärde.

Om allmännyttans hyressättning speglar lägenheternas olika relativa bruksvärden så leder det på sikt till att hyresstrukturen för hela hyreshusbeståndet kommer att motsvara lägenheternas relativa bruksvärden. På bristorter medför detta att privata fastighetsägare inte kan tillgodöra sig lägenheternas fulla marknadsvärden. I dessa fall kan den betalningsvilja som mer än påtagligt överstiger självkostnaden inte utnyttjas.

Om allmännyttans hyressättning inte speglar lägenheternas olika relativa bruksvärden kommer den allmänna hyresstrukturen inte heller att göra det. Hyresstrukturen kommer då att framstå som otydlig och godtycklig. Dessa problem berördes inte alls i propositionen som föreslog att allmännyttan skulle bli förstahandsnorm vid jämförelseprövning. Den enda anmärkning som fanns var följande:

”Självfallet måste krävas att hyressättningen i de allmännyttiga jämförelselägenheterna är korrekt och representativ för det allmännyttiga beståndet.”<sup>75</sup>

Innebörden av detta uttalande är oklar. Av sammanhanget är det dock uppenbart att detta inte syftar på allmännyttans hyressättning som sådan. Det handlar om i vilken utsträckning allmännyttiga lägenheter kan användas som jämförelseobjekt vid bruksvärdesprövning.

Att hyressättningen skall vara representativ kan rimligen tolkas som att lägenheterna inte får ha hyror som i någon större utsträckning avviker från likvärdiga lägenheter i allmännyttans bestånd. De får således

---

<sup>75</sup> Prop. 1974:150 s. 471.



varken vara för höga eller för låga i förhållande till hyran för andra allmännyttiga lägenheter med samma bruksvärde.

Med begreppet korrekt menas riktig och felfri. Problemet är att vad som är rätt eller fel hyra inte kan avgöras på objektiva grunder.

Hur skall då detta uttalande tolkas? En tolkning är att hyresnivån inte skall vara nedpressad till följd av kommunala subventioner till bostadsföretaget. I propositionen om ändringar i hyreslagstiftningen från 1984 anförde departementschefen:

”Jag vill... framhålla vikten av att tilltron till bruksvärdessystemet bibehålls. Denna tilltro skulle uppenbarligen rubbas, om en avsevärd del av de allmännyttiga bostadsföretagens hyror direkt eller indirekt skulle betalas med kommunala medel. I en sådan situation blir det svårt att slå vakt om ett regelsystem som innebär att hyrorna i de allmännyttiga företagen är prisledande vid varje bruksvärdeprövning.”<sup>76</sup>

En annan, eventuellt kompletterande, tolkning av innebörden är denna:

”Mest näraliggande är att anta att hyran inte får klart avvika från allmännyttans princip om självkostnadstäckning. — — —

En normal ‘övervältring’ av ett bostadsföretags kostnader från det nyare, dyrare fastighetsbeståndet till det äldre, billigare kan inte sägas vara inkorrekt. Att sådan övervältring kan ske är ett tecken på att det äldre beståndet har haft för låga hyror ur bruksvärdesynpunkt.”<sup>77</sup>

Dessa tolkningar har båda en koppling till självkostnadsprincipen. En helt annan tolkning skulle kunna vara att hyressättningen, låt vara inom ramen för självkostnadsprincipen, är korrekt i förhållande till lägenheternas varierande bruksvärden. Slutsatsen av en sådan tolkning skulle vara att hyror som inte överensstämmer med konsumenternas värderingar av lägenhetens bruksvärde inte får användas som jämförelsematerial.

Inte heller rättspraxis har bidragit till att klarlägga vad som avsågs med uttalandet. Av bostadsdomstolens praxis kan man dra slutsatsen att det är mycket svårt att hävda att ett allmännyttigt företags hyror inte är korrekta genom att de avviker från självkostnadsprincipen. Bostadsdomstolen har i flera rättsfall prövat om allmännyttans hyror skall utslutas som jämförelseobjekt, när det hävdats att hyrorna inte satts med korrekt tillämpning av självkostnadsprincipen. Bostadsdomstolen har åberopat uttalanden i förarbeten, men inte gjort någon fördjupad analys eller utvecklat någon tolkning av självkostnadsprincipens närmare in-

---

<sup>76</sup> Prop. 1983/84:137 s. 75.

<sup>77</sup> Rittri, 1985, s. 118.

nebörd.<sup>78</sup> Bostadsdomstolen har i domskälen endast anfört att det inte visats att allmännyttans hyror varit inkorrekta.

### 4.3 Oxtorgsmålet

Ett aktuellt och uppmärksammat rättsfall är det s.k. Oxtorgsmålet. Ett antal hyresgäster i den nybyggda fastigheten Oxkärnan 1 i Stockholm hade begärt att få sina hyror sänkta. De framhöll att hyran var påtagligt högre än hyran för lägenheter som till bruksvärdet var likvärdiga. Som jämförelse återopades lägenheter i fastigheten Tegelprämen 2 i Stockholm. Dessa lägenheter ägs av ett allmännyttigt bostadsföretag. Vid förhandlingarna i hyresnämnden var parterna överens om att lägenheterna i Oxkärnan och i Tegelprämen vad gäller bruksvärdet var i grova drag likvärdiga.

Hyresvärden bestred hyresgästernas yrkande med hänvisning till att hyrorna i Tegelprämen var ”underprissatta”. Parterna var inte överens om så var fallet eller inte. Här skall inte den frågan diskuteras vidare, utan endast konstateras att hyresnämnden i Stockholm gjorde den bedömningen att den utgående hyresnivån i Tegelprämen inte täckte självkostnaderna för objektet.

Huruvida bostadsföretaget som helhet tillämpade självkostnadsprincipen diskuterades inte i hyresnämndens beslut. Frågan som behandlades rörde endast Tegelprämen. I sitt beslut skrev hyresnämnden:

”Hyresnämnden tar nu upp frågan om självkostnadsprincipen åsidosatts i kvarteret Tegelprämen.

Härvid vill hyresnämnden inledningsvis anföra att frågan om vad som utgör självkostnader i samband med ett nybyggnadsprojekt kan vara föremål för diskussion och någon entydig definition av detta begrepp lär knappast kunna uppställas. En väsentlig fråga är i vilken utsträckning produktionskostnader i nybyggnadsprojektet kan utjämnas mot det allmännyttiga bostadsföretagets bostadsbestånd i övrigt. Oavsett hur det förhåller sig härmed får dock – enligt hyresnämndens mening för att förtroendet för bruksvärdessystemet skall kunna upprätthållas – några väsentliga avsteg från självkostnaden för det aktuella projektet inte ha gjorts om detta skall kunna utgöra underlag vid en jämförelseprövning. Med den utformning och betydelse som de allmännyttiga företagens hyror förutsätts ha för hyrorna i övrigt, skulle sådana avsteg nämligen kunna innebära att privata fastighetsägare diskriminerades eftersom det ofta inte torde finnas lika stora möjligheter till utjämning inom ett större bostadsbestånd för dem. – – –

<sup>78</sup> Rättsfall från bostadsdomstolen (RBD) 28:78, 6:86 samt 12:94.

Mot bakgrund av det anförda måste det enligt hyresnämndens mening starkt sättas i fråga om hyresnivån cirka 1 100 kr per kvadratmeter i kvarteret Tegelpåren är korrekt med beaktande av självkostnadsprincipen. Enligt nämnden talar omständigheterna i stället för att angivna nivå väsentligt avviker från en hyresnivå baserad på rimliga självkostnader för det aktuella projektet. Redan på grund av dessa omständigheter bör hyrorna i kvarteret Tegelpåren uteslutas från jämförelsematerialet och inte heller i övrigt ligga till grund för bedömningen av skäliga hyror i kvarteret Oxkärnan.<sup>79</sup>

Slutsatsen av hyresnämndens beslut blir att hyrorna i princip måste baseras på självkostnaden för fastigheten, om lägenheterna skall kunna utgöra jämförelseobjekt. Hyresnämnden i Stockholm avvek därmed från tidigare praxis. Motiven till detta beslut hämtades inte i lagtexten eller i förarbetena. I stället angavs att förtroendet för bruksvärdesystemet måste upprätthållas och att privata fastighetsägare annars skulle diskrimineras, eftersom de oftast har ett mindre bestånd att fördela hyrorna på.

Huruvida beslutet innebär att förtroendet för systemet upprätthålls är oklart. Det beror nog på vem man frågar. Att privata hyresvärdar skulle bli diskriminerade om hyresnämndens beslut hade gått i en annan riktning, är förstås också relativt. Det förda resonemanget innebär att en stor privat hyresvärd skulle diskrimineras mindre och en liten privat hyresvärd skulle diskrimineras mer av ett annorlunda beslut.

Man skulle emellertid kunna hävda att allmännyttans roll som förstahandsnorm generellt diskriminerar privata hyresvärdar, eftersom den hindrar dem att tillgodogöra sig lägenheternas fulla marknadsvärden. Detta är dock snarare en politisk än en juridisk fråga.

Hyrorna i Oxkärnan kom, efter att lägenheterna i Tegelpåren uteslutits ur jämförelsematerialet, att fastställas genom en allmän skälighetsbedömning. Den hyresnivå som angavs i beslutet låg avsevärt över hyresnivån i Tegelpåren. Beslutet överklagades av hyresgästerna till Svea hovrätt.

Hovrätten fann, liksom hyresnämnden, att hyresnivån i Tegelpåren väsentligt avviker från vad som kan anses vara rimliga självkostnader. I sitt beslut pekade hovrätten på att lägenheter i hus som ägs av allmännyttiga bostadsföretag skall vara förstahandsnorm vid bruksvärdesprövning och utvecklade sedan följande resonemang:

”Bestämmelsens ordalydelse hindrar inte hyresnämnden eller hovrätten från att vid fastställande av skälig hyra bortse från underprissatta jämförelseobjekt. Frågan blir då om motiven till lagstiftningen medför annat.

---

<sup>79</sup> Hyresnämndens i Stockholm beslut 7 december 1998, ärende 10424/97.

I motiven framhålls som en grundläggande förutsättning att de allmännyttiga företagens hyror är korrekta och att deras hyressättning bygger på principen om täckning för självkostnaden. Hur självkostnaden skall beräknas framgår emellertid inte närmare och någon allmän giltig definition står knappast att finna. Något uttalat stöd för att självkostnadshyran vid – som i detta fall – nybyggnad skall knytas till produktionskostnaden för det enskilda objektet återfinns inte. Däremot har i 1968 års proposition hänvisats till kostnadsnivån i nyproduktionen hos de allmännyttiga företagen. Den omständigheten, att det vid hyressättningen av nyproducerade lägenheter sker en viss övervältring av produktionskostnaden på andra delar av företagets lägenhetsbestånd, medför dock enligt gällande rätt inte utan vidare att lägenheterna inte får användas som jämförelsematerial. Utrymmet för en sådan utjämnning får dock, enligt hovrättens mening, anses begränsat, inte minst under nuvarande förhållanden då det statliga stödet för bostadsproduktionen avvecklas och möjligheterna till hyresutjämnning allmänt minskar.

Att vid hyressättning av en nyproduktion hos ett allmännyttigt bostadsföretag utan vidare betrakta som självkostnad enbart vad bostadsföretaget väljer att hänföra till nyproduktionen, sedan den fördelat kostnaderna även på andra delar av sitt lägenhetsbestånd, framstår varken från allmänna utgångspunkter eller med hänsyn till motivuttalandena som förenligt med en korrekt hyressättning.”<sup>80</sup>

Hovrätten underströk också hyresnämndens uppfattning att väsentliga avsteg från självkostnaden rubbar tilltron till bruksvärdessystemet och innebär diskriminering av privata hyresvärdar.

Det är uppenbart att hovrätten har haft svårt att hitta vägledning i lagstiftning och motivuttalanden. Å ena sidan får viss ”övervältring” av produktionskostnaden ske, men å andra sidan är utrymmet begränsat. Å ena sidan finns inget uttalande om att självkostnaden skall knytas till produktionskostnaden, men å andra sidan är det orimligt att bostadsföretaget godtyckligt avgör hur mycket av produktionskostnaden som skall belasta objektet.

I hovrättens beslut gjordes en hänvisning till 1968 års proposition om kostnadsnivån i nyproduktionen hos de allmännyttiga företagen. Värdet av denna jämförelse kan diskuteras då den bestämmelse som den syftade på har utmönstrats ur hyreslagen.

Ett viktigt motiv för hovrätten var att privata hyresvärdar inte skall diskrimineras. Detta motiv återfinns inte i förarbetena till bruksvärdesreglerna. I stället framstår i förarbetena som det väsentligaste motivut-

---

<sup>80</sup> Svea hovrätts beslut den 30 juni 1999, mål nr 5869/98.

talandet att dämpa hyresutvecklingen. Detta är något som hovrätten över huvud taget inte berör.

Hovrätten framhöll att det i hyreslagens bestämmelser inte fanns något som hindrar hyresnämnden eller hovrätten från att bortse från underprissatta jämförelseobjekt, och efter en sammanvägning av argumenten i det ovan redovisade resonemanget valde man att göra detta.

Kärnan i hovrättens resonemang var således att de allmännyttiga lägenheterna kunde accepteras som jämförelseobjekt endast om hyressättningen för dessa var korrekt. Med korrekt hyressättning avsåg hovrätten att det vid hyressättningen inte har gjorts några väsentliga avsteg från självkostnaden för det aktuella projektet.

Denna knytning av "korrektheten" till fastighetens självkostnad reser emellertid nya frågetecken. I t.ex. en äldre, centralt belägen fastighet i ett allmännyttigt bestånd är det inte ovanligt att fastighetens självkostnad är betydligt lägre än hyran. Man kan i ett sådant fall anta att konsumenterna för en lägenhet i denna fastighet är beredda att betala betydligt mer i hyra än vad som motsvarar fastighetens självkostnad. Hyressättningen blir då inte korrekt eftersom hyressättningen inte motsvarar fastighetens självkostnader. På samma sätt som man i Oxtorgsmålet talade om underprissättning skulle man i detta fall kunna tala om överprissättning. Lägenheter i en sådan fastighet skulle då också med samma argument kunna uteslutas ur jämförelsematerialet.

Oxtorgsmålet tydliggjorde en antal grundläggande problem i bruksvärdesreglerna. Enligt de ursprungliga motivuttalandena skulle hänsyn inte tas till kostnaderna när bruksvärdet fastställs. Senare infördes allmännyttan som förstahandsobjekt just för att den tillämpar självkostnadsprincipen. Det sades dock inte huruvida självkostnadsprincipen skulle tillämpas på fastighets- eller företagsnivå, bara att hyressättningen skulle vara korrekt.

Vad som menas med korrekt i detta sammanhang är oklart. Lagstiftningen framstår i viss mån som otydlig och motsägelsefull och lämnar ett stort tolkningsutrymme till rättspraxis. Men inte heller rättspraxis har lyckats klarlägga vad som avsetts. Även efter att Oxtorgsmålet avgjorts i högsta instans framstår principerna som oklara.

I sammanhanget kan noteras att Oxtorgsmålet också aktualiserade frågan om allmännyttans roll som förstahandsnorm strider mot EG-rätten. De argument som talade för detta byggde på en hänvisning till Romfördragets bestämmelser om blandadministration. Privata företags beslut om priser får enligt dessa regler inte ges bindande verkan för andra företag. Detta betraktas i EG-rätten som en otillåten diskriminering. Ett beslut om att göra allmännyttans hyror direkt bindande också för andra hyresvärdar skulle därför kunna vara oförenligt med EG-

rätten. I och med att målet avgjordes utan jämförelseprövning med allmännyttans lägenheter ställdes dock frågan aldrig på sin spets.

Det bör också noteras att bostadspolitik inom Europeiska unionen ses som en nationell angelägenhet. Det finns inga direktiv på området, utan det är medlemsstaterna själva som bestämmer om bostadspolitiken.

## 4.4 Allmännyttans hyressättning

Efter att allmännyttan i slutet av 1950-talet frikopplats från hyresregleringen började en ny modell för hyressättning att ta form. Syftet var att sätta hyrorna i olika bostadsområden utifrån bostädernas utformning, utrustning, läge och andra faktorer som påverkade användbarheten. Utvecklingen av en sådan hyressättning gick dock trögt på många orter och det saknades en allmänt accepterad metod för att jämföra olika lägenheter med varandra. Detta ledde till att den av SABO och Hyresgästernas Riksförbund instiftade Hyresmarknadskommittén utvecklade en modell för fördelning av hyrorna. Denna modell har kallats för hyressättningsystemet. Modellen introducerades 1972 genom centrala rekommendationer till de lokala parterna och avsikten var att den skulle användas i samband med de årliga hyresförhandlingarna.

Nedan redovisas i korthet hur hyressättningsrekommendationerna utformades. Beskrivningen bygger på *Hyressättning – handledning* och *Hyressättning i kommunala bostadsföretag*, båda utgivna av Hyresgästernas Riksförbund och SABO.<sup>81</sup>

### 4.4.1 1972 års rekommendation

Syftet med 1972 års rekommendation var att främja en utveckling mot en hyressättning där hyran påverkas av bostädernas värde för konsumenterna. Därför skulle en översyn av hyresstrukturen ske i samband med ordinarie hyresförhandlingar. Först skulle företagets totala hyresbelopp fastställas och därefter skulle detta med hjälp av modellen fördelas på lägenheter i olika bostadsområden. Avsikten var att likvärdiga lägenheter skulle ha lika hyror. Hyran för varje lägenhet skulle vara beroende av lägenhetens storlek och utrustning, dess läge och andra kvaliteter i lägenheten, fastigheten och bostadsområdet.

---

<sup>81</sup> Hyresgästernas Riksförbund och SABO, 1974 och 1992.

Den tekniska utformningen av modellen kan i korthet beskrivas på följande sätt:

Varje bostadsområde tilldelades en ålderskomponent baserad på färdigställningsår. Denna avsåg att spegla den normala standardutvecklingen från år till år. Hur ålderskomponenten skulle bestämmas var fastställt redan i modellen.

Varje område fick också en bostadsvärdeskomponent. Denna erhöles genom att varje bostadsområde poängsattes enligt en särskild mall. Det som skulle beaktas var särskilda avvikelser i lägenheterna, i gemensamma anläggningar och beträffande service. Dessutom skulle hänsyn tas till områdets läge, miljö och närhet till social, kulturell och kommersiell service samt vissa övriga faktorer.

Det fanns ett tak och ett golv för hur mycket varje enskild faktor skulle tillåtas slå igenom. Inom dessa ramar var poängsättningen en fråga för de lokala förhandlande parterna. De faktorer där variationer tilläts påverka hyran mest var områdets läge och miljö. När det gällde lägesfaktorn skulle man ta hänsyn till läget i förhållande till kommun- och kommundelscentrum, arbetsplatsområden samt kommunikationsmöjligheter.

Ålderskomponenten och boendevärdeskomponenten adderades och kom därmed att utgöra områdets hyressättningsfaktor. Företagets totala hyresbelopp fördelades sedan mellan olika bostadsområden utifrån deras respektive hyressättningsfaktor.

Det var uppenbart att införandet av en sådan här modell, särskilt om man samtidigt såg över hyresfördelningen inom varje område, skulle kunna leda till stora hyresförändringar, både uppåt och nedåt. Vissa hyreshöjningar skulle därmed kunna bli orimligt höga om de genomfördes omedelbart. Hyresmarknadskommittén föreslog därför en successiv övergång till den önskade hyresstrukturen. Den innebar att, under en övergångstid som omfattade flera år, hyreshöjningarna maximerades till ett överenskommet belopp och att ingen hyra sänktes. Syftet var att underlätta genomförande av en hyressättning byggd på konsumentvärderingar.

Rekommendationen syftade till att låta konsumenternas värderingar slå igenom, och den tekniska utformningen var väl genomarbetad. Trots detta kom modellen att tillämpas i ytterst ringa omfattning. Enstaka moment kunde ibland beaktas i förhandlingarna, men ett fullständigt genomförande skedde endast undantagsvis.

#### 4.4.2 1991 års rekommendation

I slutet av 1980-talet såg Hyresmarknadskommittén över hyressättningsmodellen i syfte att förenkla och modernisera denna. Det skulle skapas ett större utrymme för lokala bedömningar samtidigt som beräkningar och simuleringar med datorstöd skulle underlättas. Avsikten var som tidigare att främja utvecklingen av en lokal hyressättning byggd på konsumenternas värderingar. Efter översynen utfärdade Hyresmarknadskommittén 1991 en ny rekommendation om hyressättning.

På lägenhetsnivå skulle först bestämmas en lägenhetspoäng i princip baserad på antal rum och yta. Därefter bestämdes eventuella korrigeringspoäng, beroende på om lägenheten saknade viss standardutrustning eller hade mer utrustning eller högre standard än normalt.

På områdesnivå skulle boendevärdet bedömas. Detta fastställdes med hjälp av fyra faktorer: standard, geografiskt läge, närservice och närmiljö. Bedömningarna skulle göras genom att relatera olika områden till varandra. Det var den sammanlagda poängen som avgjorde vilken relativ hyra en viss lägenhet skulle få.

En väsentlig förändring jämfört med den tidigare rekommendationen var att den inte innehöll några begränsning för hur mycket olika faktorer skulle kunna vägas in. Det blev fritt fram för de lokala parterna att lägga större eller mindre vikt vid de olika komponenterna.

Hyresmarknadskommitténs nya rekommendation har bidragit till att stimulera en översyn av hyressättning på ett antal orter. Oftast har dock dessa översyner genomförts i enlighet med lokalt utvecklade modeller.



## 5 Individuell hyressättning

I direktiven anges att utvecklingen mot en mer individuell hyressättning liksom en ökad differentiering av lägenhetsutbudet kan leda till svårigheter att vid bruksvärdesprövningar finna jämförelseobjekt. Det anges att jag därför bör analysera vilka effekter det får på bruksvärdesystemets tillämpbarhet. Jag har också i mitt förra betänkande *På de boendes villkor*, i samband med redovisade förslag, angivit att jag återkommer till de konsekvenser mina förslag kan få i dessa delar.

I detta kapitel redovisas hur bruksvärdesprövningar fungerar och under vilka förutsättningar som jämförelseprövningar kan göras, samt gällande rättspraxis på området. Tidigare utredningars förslag för att underlätta jämförelseprövningar berörs. Bruksvärdessystemets nuvarande svagheter vid en ökad individualisering av hyresrätten diskuteras. Jag belyser vilka problem som kan förutses vid en fortsatt ökad individualisering, särskilt med hänsyn till mina förslag i tidigare presenterat betänkande.

### 5.1 Ökad individualisering

En bruksvärdesprövning bygger i första hand på att jämförelser görs med likvärdiga lägenheter. När bruksvärdessystemet infördes var lägenheterna och hyresvillkoren betydligt mer lika varandra än de är i dag. Det var främst lägenheternas storlek, läge och modernitetsgrad som skilde sig åt. I övrigt var lägenheternas utformning och utrustning tämligen likartad. Tidsandan utmärktes av storskaliga och enhetliga lösningar, framför allt inom nyproduktionen. Under sådana förhållanden var förutsättningarna i allmänhet gynnsamma när det gällde möjligheten att hitta jämförbara lägenheter. Med en ökande individualisering av hyresavtalen ser däremot förutsättningarna väsentligt annorlunda ut när det gäller möjligheten att hitta lägenheter som kan godtas som jämförbara.

Dagens hyresgäster ställer ofta krav på att en modern bostad skall uppfylla många behov samtidigt. Bostaden skall exempelvis ge utrymme för socialt umgänge och fritidsaktiviteter, men också kunna fungera som arbetsplats vid distansarbete. Det moderna samhället präglas av

olika livsstilar, varierande behov och önskemål i olika faser av livet samt en utveckling där kärnfamiljen inte längre intar samma självklara plats som tidigare. Denna situation innebär att hyresgästernas efterfrågan och önskemål kommer att bli mer varierande. Detta medför att hyresvärdarna måste kunna tillgodose de enskilda hyresgästernas önskemål och behov för att kunna skapa förutsättningar för långvariga hyresförhållanden med nöjda hyresgäster. En ökad lyhörddhet och anpassning till hyresgästernas önskemål har också märkts under det senaste decenniet.

Många hyresvärdar har också valt att anpassa lägenheterna efter hyresgästernas individuella önskemål; som exempel kan nämnas tillval, hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll och möjlighet att välja extra service. Det kan exempelvis innebära att hyresgästen själv ansvarar för målning och tapetsering, möjlighet till tillval av tvättmaskin och torktumlare, eller att hyresgästen deltar i fastighetsskötseln. På många håll bedrivs också ett aktivt samarbete mellan hyresvärd och hyresgäster för att hyresgästerna på olika sätt skall få ett ökat inflytande över sitt boende genom självförvaltning.

Ett antal forskare har nyligen genomfört en enkätundersökning riktad till privata och kommunägda bostadsföretag.<sup>82</sup> Den omfattar bl.a. frågor om bostadsmarknaden i dag och i framtiden. Enkäten har skickats till cirka 590 privata och kommunägda bolag, med ungefär lika fördelning mellan båda grupperna. Svaren omfattar cirka 100 privata och cirka 160 kommunägda bolag.

Sammanställningen av svaren visar att valfrihet för hyresgästen när det gäller service och underhåll är klart vanligast i de kommunägda bolagen. I frågor som rör den framtida utvecklingen av hyreskontraktets innehåll finns det en bred enighet kring uppfattningen att hyresgästernas valfrihet när det gäller service och underhåll kommer att öka. Det råder också en stor uppslutning kring tanken att bostadsföretagen i framtiden i högre grad kommer att medverka till kompletterande tjänster av olika slag, exempelvis internet, äldreomsorg och biluthyrning. En majoritet av de svarande instämmer i påståendet att ”bruksvärdesystemet bör förändras mot mer individuell hyressättning.”<sup>83</sup>

En framsynt hyresvärd försöker även att förutse hur hyresgästernas efterfrågan kan tänkas se ut i framtiden. Det kommer därför att vara angeläget för hyresvärdarna att fortgående föra en dialog med befintliga och presumtiva hyresgäster för att kunna anpassa sig till de enskilda hyresgästernas behov och önskemål. Den genomförda enkätundersök-

---

<sup>82</sup> Bejrums, 2000.

<sup>83</sup> Bejrums, 2000, s. 19.

ningen stödjer också hypotesen att vi sannolikt går mot en utveckling som innebär en ökad individualisering.

Detta innebär en utveckling som successivt ställer ökade krav på mer individuellt utformade och utrustade lägenheter. En sådan utveckling leder ofrånkomligen till att lägenheternas utrustning, standard och service kommer att variera betydligt. Detta medför i sin tur att hyresavtalens utformning måste bli mer flexibla och individuellt anpassade, så att de kan tillgodose hyresgästernas skiftande behov och önskemål.

Under sådana förutsättningar blir det också svårare att med nuvarande rättspraxis kunna hitta likvärdiga jämförelselägenheter. Detta kan leda till att hyresnämnderna blir mer benägna att avgöra ärenden genom en allmän skälighetsbedömning, vilket innebär ökade svårigheter att förutse besluten.

### 5.1.1 Förslag som medför ökad individualisering

SABO har i sitt utvecklingsprojekt ”Valbar hyra” presenterat flera tänkbara möjligheter att utveckla individuellt utformade hyresavtal.<sup>84</sup> Målsättningen är att åstadkomma ett system med maximal flexibilitet så att hyresvärden kan anpassa sitt utbud av service och tjänster till den lokala marknaden. Detta förutsätter en dialog med de enskilda hyresgästerna. Ett sådant system kan inte ges någon standardiserad lösning.

Utgångspunkten i ”Valbar hyra” är företagets normala utbud av service och tjänster som företaget själv bestämmer över. Denna nivå på utbudet motsvarar det som kallas normhyra. Med normhyran avses således hyran för en lägenhet i huset med den där förekommande utrustningen och viss basservice. Hyresgästen erbjuds sedan att beställa frånval och tillval av tjänster i enlighet med det utbud som företaget presenterar.

Förslagen i ”Valbar hyra” bygger på att bruksvärdessystemet behålls. Det föreslås att normhyran bildar utgångspunkt för jämförelseprövningen. Därutöver skall hyresnämnderna också kunna värdera prisatta tillval och frånval separat. En sådan uppdelning av hyran innebär en skillnad jämfört med gällande bruksvärdesprövning som avser totalhyran.

Inom Hyresgästernas Riksförbund pågår ett utvecklingsprojekt kallat ”Boflex – modell för flexibla boendekostnader”.<sup>85</sup> Modellen innebär i korthet att hyran delas upp i nettohyra och individuell hyra. Nettohyran omfattar kapitalkostnader, fastighetsskatt, yttre underhåll och större

---

<sup>84</sup> Pågående utvecklingsrapport hos SABO.

<sup>85</sup> Pågående utvecklingsprojekt hos Hyresgästernas Riksförbund.

reparationer. Denna del måste alla boende betala för. Nettohyran skall säkerställa en grundnivå på service för hyresgästerna liksom fastighetsägarens intresse av ett långsiktigt ekonomiskt utbyte. Den individuella delen består av kostnader för den enskilda hyresgästens förbrukning och val av standard eller servicenivå.

Modellerna i "Valbar Hyra" och "Boflex" är i väsentliga delar uppbyggda på samma sätt. Det finns dock en principiell skillnad i uppbyggnaden kring begreppen normhyra och nettohyra. Normhyran förutsätts kunna variera mellan olika företag, medan nettohyran är ett fast begrepp, lika för alla företag.

De boendes inflytande över den egna bostaden och bostadsområdet är utgångspunkten för de förslag som jag presenterade i betänkandet *På de boendes villkor*. Där anføres att det är viktigt för hyresrättens framtida konkurrenskraft att utveckla den i en riktning som tillåter betydligt större valfrihet. Utgångspunkten är att den enskilde hyresgästen skall ha ett så stort inflytande som möjligt över sitt eget boende. Modellen för "Valbar Hyra" och "Boflex" diskuteras i betänkandet som möjliga vägar för att uppnå en ökad individualisering.

I betänkandet föreslås dessutom att allmännyttiga bostadsföretag på vissa områden skall få göra avvikelser från hyreslagstiftningens tvingande regler för att kunna genomföra en ökad individualisering. Det föreslås bl.a. bli möjligt att direkt avtala med hyresgästen om tillval och frånval av standard, underhåll, service och tjänster och att individuella överenskommelser med hyresgästen ges företräde framför förhandlingsöverenskommelser. Utredningen föreslår också vidgade möjligheter till mer flexibla kontraktsformer, t.ex. hyresavtal med indexklausul och hyresavtal på bestämd tid utan möjlighet till uppsägning i förtid. Genom möjligheten att individualisera hyresavtalen förutsätts hyresvärden också kunna erbjuda förmånligare avtalsvillkor.

Om dessa förslag genomförs innebär det ökad individualisering av såväl lägenheternas utrustning och standard som hyresavtalens utformning. En bruksvärdesprövning avser totalhyran. Med nuvarande lagstiftning och rättspraxis kan man då förutse ökade svårigheter att finna likvärdiga jämförelseobjekt vid en bruksvärdesprövning.

## 5.2 Förutsättningar för jämförelseprövning

### 5.2.1 Allmänna utgångspunkter

Som tidigare redovisats bygger bruksvärdesprincipen på att likvärdiga lägenheter skall ha lika hyror. Det är lägenheternas beskaffenhet som avgör bruksvärdet. I tidigare avsnitt har beskrivits, dels att det ankommer på hyresmarknadens parter att i praktiken utforma hyressättningen enligt bruksvärdesystemets intentioner, dels under vilka förutsättningar en lägenhets hyra kan bli föremål för prövning i hyresnämnd.<sup>86</sup>

Vid en prövning i hyresnämnden är utgångspunkten att den lägenhet som är föremål för prövning, dvs. prövningslägenheten, skall jämföras med andra åberopade lägenheter med samma bruksvärde, dvs. jämförelselägenheter.

För att jämförelselägenheten skall kunna läggas till grund för en prövning krävs att åberopade jämförelselägenheter och prövningslägenheten anses likvärdiga. Detta innebär att de i tämligen grova drag skall motsvara varandra. Genom att hyror i det allmännyttiga beståndet skall vara förstahandsnorm får hyresnivån i det privata beståndet oftast en underordnad betydelse om den åberopas vid jämförelseprövningar.

Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på orten, får hyresnämnden istället beakta jämförelsematerial på annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt med likartade förhållanden på hyresmarknaden.

I förarbetena anges följande om åberopande av jämförelselägenheter:

”Sålunda bör de normalt ha samma användningssätt, bostadsyta och modernitetsgrad. En lägenhet bör dock inte uteslutas från jämförelsematerialet bara av det skälet att den i viss utsträckning avviker från den lägenhet vars hyra skall bestämmas. Om lägenheten i något avseende är av sämre beskaffenhet, bör det lägre bruksvärde som föranleds härav kunna uppvägas av att lägenheten i annat avseende är bättre. En relativt stor tolerans av det slag som nu antytts är nödvändig och leder till att jämförelsematerialet blir större och därmed mer rättvisande. Å andra sidan måste starkt understrykas, att avvikelserna inte får vara avsevärda. Annars riskerar man att jämförelseprövningen blir alltför skönsmässig.”<sup>87</sup>

<sup>86</sup> I detta kapitel avses den prövning som görs av hyresnämnden, eller vid överklaganden Svea hovrätt. Bostadsdomstolen var tidigare prejudikatbildande instans för hyresmål. Bostadsdomstolens uppgifter övertogs den 1 juli 1994 av Svea hovrätt.

<sup>87</sup> Prop. 1967:141 s. 53.

Bostadsdomstolens praxis från ett flertal fall visar att det ställs stora krav på att de åberopade jämförelselägenheterna är likvärdiga med prövningslägenheten för att de skall få användas som jämförelseobjekt. Detta innebär att vid en jämförelseprövning bör endast sådana lägenheter åberopas som med hänsyn till storlek, planlösning, läge och andra faktorer är likvärdiga. I princip skall de vara jämförbara med avseende på alla sådana faktorer. Även i andra hänseenden bör prövnings- och jämförelselägenheterna vara så lika som möjligt. Om t.ex. prövningslägenheten är en trerumslägenhet bör även åberopade jämförelselägenheter vara trerumslägenheter. Jämförelselägenheterna bör också i stort överensstämma med prövningslägenheterna vad gäller storlek mätt i antalet kvadratmeter.

Bostadsdomstolen har i flera fall uttalat att det ankommer på parterna att själva ta fram det jämförelsematerial som de vill åberopa. Bedömningen skall i första hand grunda sig på det material som parterna åberopar i målet.

### 5.2.2 Jämförelseprövning genom kvittning

Om prövningslägenheterna och åberopat jämförelsematerial inte är helt likvärdigt tillåts i rättspraxis att olika bruksvärdesfaktorer i begränsad utsträckning kvittas mot varandra. Enligt praxis tillåts sådan kvittning i regel endast om de skiljaktiga faktorerna är av någorlunda likartat slag. Som exempel kan nämnas att bostadsdomstolen ansåg att ett bättre läge inte kunde kvittas mot en sämre planlösning och lägre teknisk standard med följande motivering:

”Enligt bostadsdomstolens uppfattning bör metoden att s a s kvitta minusfaktorer mot plusfaktorer tillämpas med viss varsamhet vid en prövning av likvärdigheten mellan lägenheter. Annars kan jämförelsematerialet lätt komma att inrymma lägenheter som skiljer sig alltför mycket från prövningslägenheten, låt vara att de vid en mera fri bedömning kan framstå som likvärdiga med denna. För en försiktig användning av metoden talar också att bedömningen av frågan om en minusfaktor skall anses kunna uppvägas av en plusfaktor inte sällan i sig inrymmer så mycket av subjektiva moment och preferenser att prövningen av hyressättningstvisten kan bli alltför skönsmässig. ‘Kvittning’ bör därför i princip förbehållas faktorer av någorlunda likartat slag.”<sup>88</sup>

Med samma argumentering uteslöt bostadsdomstolen i ett annat mål åberopat jämförelsematerial som ansågs i olika hänseenden vara sämre

---

<sup>88</sup> RBD 46:80.

än prövningslägenheterna.<sup>89</sup> Bostadsdomstolens restriktiva hållning för att medge en jämförelseprövning bekräftas på samma sätt även i senare rättsfall som bl.a. avsåg betydelsen av skillnader i yta och standard.<sup>90</sup> När det gäller äldre bostadslägenheter som varit föremål för genomgripande modernisering ansåg däremot bostadsdomstolen att man måste godta att något större avvikelser föreligger, jämfört med moderna lägenheter.<sup>91</sup>

I ett annat rättsfall ansåg bostadsdomstolen däremot att ett något mindre centralt läge kunde uppvägas av högre standard såvitt avsåg snickerier och golvbeläggning.<sup>92</sup> Detta rättsfall avviker dock från såväl tidigare som senare praxis.

Rättspraxis innebär således att vid en bruksvärdesprövning i hyresnämnd kommer jämförelser att ske med ett litet urval av lägenheter som i stort sett är likartade. Eftersom en jämförelseprövning i första hand skall ske med lägenheter som ägs av allmännyttan innebär detta att det allmännyttiga bostadsföretagets hyressättning och hyresstruktur får ett starkt genomslag även på detaljnivå.

### 5.2.3 Allmän skälighetsbedömning

Praxis visar att en bruksvärdesprövning i hyresnämnden ställer stora krav på parternas förmåga att plocka fram lämpligt jämförelsematerial. I praktiken är det vanligt att parterna inte lyckas prestera ett jämförelsematerial som domstolen godtar. När parterna inte åberopar jämförelselägenheter, eller om domstolen anser att åberopat jämförelsematerial är oanvändbart, är man hänvisad till en allmän skälighetsbedömning. Detta innebär i praktiken att det åberopade jämförelsematerialet inte spelar den avgörande roll som det gör vid en direkt jämförelseprövning.

Praxis visar att hyresnämnderna ställer höga krav på jämförbarhet, och att det i praktiken endast tillåts små avvikelser mellan de lägenheter som skall jämföras. Detta innebär att allmänna skälighetsbedömningar görs i stor utsträckning. Om hyresnämnden har kännedom om hyresnivåer som parterna inte åberopat, får inte domstolen grunda sin bedömning på detta material, om man inte först berett parterna tillfälle att yttra sig över det.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> RBD 19:82 och 21:91.

<sup>90</sup> RBD 21:91.

<sup>91</sup> RBD 9:83.

<sup>92</sup> RBD 8:91.

<sup>93</sup> RBD 8:78 och 22:83.

I praktiken har emellertid hyresnämnden möjlighet att beakta jämförelsematerial som parterna vare sig åberopat eller yttrat sig över, inom ramen för en allmän skälighetsbedömning. Hyresnämnden kan då skönmässigt beakta sådant material, och motivera sitt beslut med sin allmänna kännedom om förhållandena på orten.

I en artikel i Svensk Juristtidning har det uttryckts kritik mot bostadsdomstolens praxis när det gäller krav på lägenheternas jämförbarhet vid en bruksvärdesprövning. Där framfördes synpunkten att praxis knappast stämmer överens med förarbetenas utgångspunkt att lägenheterna i grova drag skall vara likvärdiga. I artikeln anfördes:

”... att en relativt stor tolerans behövs för att jämförelsematerialet skall bli tillräckligt stort och därmed mera rättvisande. Med det synsätt BD anlagt är det nästan uteslutet att anställa jämförelser annat än med lägenheter i samma hus eller inom samma område byggda vid samma tidpunkt.”<sup>94</sup>

Förarbetena innehåller däremot inte något uttalande om hur en allmän skälighetsbedömning skall gå till.

### **Nackdelar med en allmän skälighetsbedömning**

Rättspraxis från bostadsdomstolen visar att det ställs stora krav på att prövningslägenhet och åberopade jämförelselägenheter motsvarar varandra och är likvärdiga för att domstolen skall lägga jämförelsematerialet till grund för sin bedömning. En utveckling mot mer individuellt utformade lägenheter och olikartade avtalsvillkor gör att det blir svårare att hitta likvärdiga lägenheter. Det kan även antas bli mer komplicerat för parterna att kunna överblicka hur olika lägenheter och kontraktsvillkor är utformade. Under sådana omständigheter blir bruksvärdesprövningar sannolikt också mer tidsödande för både parterna och hyresnämnden.

En sådan utveckling medför sannolikt också att hyresnämnden i ökad omfattning kommer att avgöra bruksvärdesmål genom allmän skälighetsbedömning. Därmed blir det svårare för parterna att förutse hyresnämndens beslut, eftersom en sådan prövning innebär en mer skönmässig bedömning. Det innebär även en ökad osäkerhet att inte kunna förutse vilka faktorer som hyresnämnden väger in i sina bedömningar. Konsekvenserna av en sådan utveckling kan innebära att bruksvärdesprövningar mer får karaktären av offentlig hyresreglering. Det går inte att dra några långtgående slutsatser om en ökad individualise-

---

<sup>94</sup> Svensk Juristtidning 1998, Svensk Rättspraxis. Nyttjanderätt till fast egendom 1988-1997, Anders Victorin, s. 421-422.



ring leder till att praxis ändras så att hyresnämnderna kommer att godta större avvikelser mellan prövningslägenhet och jämförelselägenheter.

Att bruksvärdesprövningar ändå i praktiken tycks fungera någorlunda tillfredsställande beror sannolikt på hyresnämndernas specialiserade roll som innefattar god kännedom om den lokala hyressättningen. Detta innebär i allmänhet att det finns gynnsamma förutsättningar för allmänna skälighetsbedömningar. I praktiken avgörs också många tvister som hänskjutits till hyresnämnden genom att parterna själva under handläggningen, med eller utan medverkan från hyresnämnden, själva kommer överens. I sådana fall blir tvisten löst utan att hyresnämnden behöver fatta beslut.

### 5.3 Tidigare förslag

Redan i början av 1980-talet förutsågs att utvecklingen på hyresmarknaden skulle kunna medföra problem att hitta lämpliga jämförelselägenheter vid en bruksvärdesprövning.

Underhållsfondsutredningens betänkande låg till grund för den lagstiftning som gjorde det möjligt att införa hyresgäststyrtd lägenhetsunderhåll.<sup>95</sup> Reglerna innebär att hyresvärderna genom en förhandlingsöverenskommelse kan avtala bort sin underhållsskyldighet för lägenheternas inre underhåll, dvs. i allmänhet målning och tapetsering. Dessa regler har lett till att flera bostadsföretag i dag genom en förhandlingsöverenskommelse med hyresgästföreningen har infört s.k. valfritt lägenhetsunderhåll. Många hyresgäster i allmännyttiga bostadsföretag har också möjlighet att bestämma över när underhållet skall utföras, samt att beställa tillval av utrustning utöver normal standard.

Underhållsfondsutredningen förutsåg att de ändrade reglerna skulle kunna medföra problem att hitta jämförelselägenheter vid bruksvärdesprövningar. Man föreslog därför att lägenhetsunderhåll skulle kunna betalas utanför hyran. Vid en jämförelseprövning skulle hänsyn inte tas till lägenheternas skick såvitt avsåg målning och tapetsering. Departementschefen avvisade en sådan ändring av bruksvärdesregeln med följande motivering:

”Förslaget medför att man på hyresmarknaden kommer att få vissa lägenheter där hyresgästen helt eller delvis svarar för målning och tapetsering och andra där hyresvärderna svarar för detta. Därigenom kommer jämförelsemöjligheterna vid bruksvärdeprövningen i viss mån att begränsas och försvåras. Svårigheterna ur bruksvärdesynpunkt torde dock inte bli alltför stora. — — —

---

<sup>95</sup> SOU 1981:47.

När det gäller bruksvärdeprövningen bör givetvis i första hand jämförelse ske mellan sådana i övrigt jämförliga lägenheter där hyresvärden har samma ansvar för målning och tapetsering. Finns i jämförelsematerialet inte tillräckligt många direkt jämförliga lägenheter bör en jämförelse likväl kunna ske mellan lägenheter där hyresvärden inte har samma underhållsansvar. Vid hyressättningen måste hänsyn naturligtvis tas till den skillnad som i så fall föreligger. Hur stor skillnaden i hyra skall vara får då avgöras efter skälighet.<sup>96</sup>

Hyresrättsutredningen belyste 1981 också svårigheterna med att hitta jämförelselägenheter.<sup>97</sup> I utredningen anförs att SABO uttryckt farhågor för att bruksvärdesregeln i sin nuvarande utformning skulle kunna vara ett hinder mot boinflytande i individuella eller kollektiva former. Man förutsåg att ett ökat boinflytande skulle kunna medföra olika servicenivåer vad gäller fastighetskötsel och yttre miljö. Härigenom skulle de allmännyttiga bostadsföretagen tillhandahålla ett mer varierat utbud, eftersom de förmåner som är knutna till lägenhetsinnehavet kan komma att växla.<sup>98</sup>

Mot bakgrund av dessa synpunkter föreslog Hyresrättsutredningen därför att bruksvärdesregeln istället skulle utformas så att den möjliggjorde en jämförelse mellan lägenheter med olika förmåner, oavsett om hyran täcker alla kostnader för vad som hittills ansetts vara normal fullservice, eller endast en lägre servicenivå.

I praktiken ansåg man att det innebar två moment. De begärda hyrorna i prövningslägenheterna och hyrorna i jämförelselägenheterna skulle göras jämförbara. Därutöver skulle man beakta skillnader ifråga om förmåner av olika slag. Hyresrättsutredningen föreslog därför att bruksvärdesbegreppet i fortsättningen skulle få följande innebörd:

”I lagtekniskt hänseende får då ordet ‘bruksvärde’ beteckna vad en lägenhet med hänsyn till dess beskaffenhet (läge, storlek, utrustning) och till boendemiljön, inklusive närheten till service, kommunikationer osv. kan anses vara värd för hyresgäster i allmänhet.”<sup>99</sup>

Övriga förmåner vid sidan av detta föreslogs bli värderade i särskild ordning. Hyran skulle sammantaget vara skälig med hänsyn till lägenhetens bruksvärde och de förmåner som hyresvärden skall tillhandahålla. I de fall närmare underlag saknas för beräkning av värdet av de särskilda förmånerna skulle hyresnämnden få uppskatta värdet till skäligt belopp. Vid tvist om vilka förmåner som hyresvärden skall tillhandahålla skulle frågan prövas av hyresnämnden som en tvist om skälig-

<sup>96</sup> Prop. 1982/83:146 s. 7.

<sup>97</sup> SOU 1981:77.

<sup>98</sup> SOU 1981:77 s. 176-177.

<sup>99</sup> SOU 1981:77 s. 177.

heten av annat hyresvillkor än hyran. I de fall närmare underlag saknas för beräkning av värdet av särskilda förmåner föreslogs värdet få skattas till skäligt belopp.<sup>100</sup>

Utredningens förslag om en uppdelning av bruksvärdesbegreppet med hänsyn till att lägenheter kan ha olika förmåner kom inte att genomföras. Flera remissinstanser, bl.a. bostadsdomstolen, ansåg inte att en sådan förändring skulle göras. Bostadsdomstolen motiverade sitt ställningstagande med att utredningen inte avsett att ändra själva grundprinciperna för bruksvärdesprövningar. Innebörden av begreppet bruksvärde borde därför inte ges någon ny och snävare innebörd.

Bostadsdomstolen ansåg emellertid att man kunde överväga att i lagtexten direkt ange hur hyresprövningen i sina huvuddrag är avsedd att gå till. Bostadsdomstolen föreslog därför en ny lagteknisk utformning för detta.

Förslaget innebar att en jämförelse i första hand skulle ske med hyran för andra lägenheter på orten. Vid en sådan jämförelseprövning skulle bortses från de skillnader som kan föreligga i fråga om tjänster och liknande nyttigheter som hyresvärden tillhandahåller. När jämförelsematerialet saknas på orten kunde det vara av betydelse att hämta ledning av hyresläget på andra orter. Bostadsdomstolen ansåg att möjligheten att beakta hyrorna på annan ort borde tillgripas först sedan man försökt att göra åtminstone en mer allmän skälighetsbedömning med utgångspunkt från hyrorna på den egna orten. Bostadsdomstolen förespråkade att främst de allmännyttiga bostadsföretagens lägenheter skulle användas vid jämförelseprövningar.

I propositionen hänvisas till remissinstansernas uppfattning om att en ändring inte var behövlig. Departementschefen anförde att det inte föreligger tillräckliga skäl för en ändring av bruksvärdesbegreppets innebörd.<sup>101</sup>

För att underlätta jämförelseprövningar kom emellertid bruksvärdesregeln att under 1985 förtydligas med en bestämmelse som innebär att jämförelser även får ske med lägenheter på annan ort med jämförbart läge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden.

---

<sup>100</sup> SOU 1981:77 s. 182 f.

<sup>101</sup> Prop. 1983/84:137 s. 72.

## 5.4 Sammanfattande diskussion

Dagens hyresmarknad präglas av en ökad individualisering av såväl lägenheternas utformning och utrustning, som hyreskontraktens innehåll. Det sker också en allt större differentiering av lägenheternas utrustning, underhåll, service och fastighetsskötsel och därmed mer individuella hyresförhållanden.

Förarbetena som berör bruksvärdesregeln ger intryck av att ge utrymme för en relativt generös bedömning när det gäller avvikelser hos åberopade jämförelseobjekt, eftersom lägenheterna endast i grova drag skall vara jämförbara. Det finns ett glapp mellan uttalandena i förarbetena och rättspraxis, eftersom en direkt jämförelseprövning i regel avvisas om inte överensstämelsen är tämligen exakt. Detta innebär att man i ökad omfattning är hänvisad till allmänna skälighetsbedömningar vid en prövning i hyresnämnden.

Vid en allmän skälighetsbedömning blir i praktiken domstolens bedömning begränsad till enbart en prövning i hyresnämnden. Om ärendet överklagas till Svea hovrätt saknar hovrätten i praktiken förutsättningar att göra en allmän skälighetsbedömning, eftersom domstolen inte kan antas ha kännedom om förhållandena på orten.

De senaste decenniernas utveckling, och presenterade förslag i mitt tidigare betänkande, riskerar att ytterligare urholka hyresnämndernas möjlighet att vid bruksvärdesprövningar göra direkta jämförelseprövningar. Nuvarande utformning av bruksvärdesregeln och gällande rättspraxis innebär att förutsättningarna för att hitta godtagbara jämförelselägenheter vid en bruksvärdesprövning i hyresnämnden minskar. Detta innebär även ökade praktiska svårigheter för parterna att ta fram relevant jämförelsematerial, och större osäkerhet när det gäller att kunna förutse hyresnämndens bedömningar, eftersom domstolens bedömning då blir mer skönsmässig.

En ökad individualisering stärker hyresrättens konkurrenskraft. Det måste därför anses angeläget att bruksvärdesregeln och rättspraxis inte bidrar till en utveckling som leder till ökade praktiska svårigheter och en ökad andel avgöranden som grundar sig på allmänna skälighetsbedömningar. Det finns därför skäl att närmare överväga vad som skall utgöra utgångspunkter vid en bruksvärdesprövning, och på vilket sätt en sådan prövning skall göras. Det är alltså angeläget att närmare se över hur bruksvärdesregeln bör vara utformad och preciserad, så att regelns utformning skapar förutsättningar för att jämförelseprövningar kan ske i ökad omfattning. Bruksvärdesregelns närmare utformning bör därför bli föremål för ytterligare överväganden.

## 6 Utvärdering av lägesfaktorn

### 6.1 Bakgrund

Som framgått av tidigare kapitel är dagens hyresstruktur ett resultat av samspelet mellan bruksvärdessystemet, förhandlingssystemet och de allmännyttiga bostadsföretagens särskilda roll. Dessa olika regelverk har delvis olika målsättningar. En viss målkonflikt kan framför allt spåras mellan de allmännyttiga bostadsföretagens karaktär av självkostnadsföretag och bruksvärdessystemets fokusering på konsumentvärderingar.

I direktiven pekas på att det i dag framförs kritik mot hyressättningen, främst för att den inte resulterar i en sådan marknadsliknande hyresstruktur som åsyftades då bruksvärdessystemet introducerades 1969 som en ersättning för hyresregleringen. Enligt direktiven lider dock debatten av att det inte finns några aktuella undersökningar av de faktiska förhållandena.

Utredningen har därför haft till uppgift att undersöka hur väl dagens hyror svarar mot de genomsnittliga konsumentvärderingarna. Enligt direktiven skall särskilt intresse ägnas åt frågan om lägesfaktorn tillmäts den betydelse som är motiverad utifrån intentionerna. I den allmänna debatten hävdas ofta att attraktiva, centralt belägna lägenheter är ”underprissatta” samtidigt som mindre attraktiva lägenheter har en hyra som är för hög relativt sett.

För att undersöka dessa frågeställningar har Statistiska Centralbyrån (SCB) haft i uppdrag att genomföra en enkätundersökning med cirka 10 000 intervjuade personer på åtta olika lokala bostadsmarknader. Institutet för bostadsforskning (IBF) vid Uppsala universitet har därefter bearbetat enkätresultatet. Rapporterna från IBF och SCB redovisas i bilaga 1 och 3.

Den genomförda undersökningen ger ingen representativ bild av hur det ser ut på alla bostadsmarknader i landet. Av praktiska skäl är det inte möjligt att genomföra en sådan undersökning. Det har därför varit nödvändigt att välja ut ett begränsat antal lokala bostadsmarknader och närmare studera förhållandena på dessa. Urvalet av bostadsmarknader har gjorts så att det skall vara möjligt att utläsa skillnader som är relate-

rade till bl.a. storlek och efterfrågesituation. De bostadsmarknader (kommuner) som ingår i studien framgår av tabellen.

Tabell 1. Folkmängd i de undersökta kommunerna.

Kommuner	Antal invånare	Kommuner	Antal invånare
Stor-Stockholm	1 643 366	Umeå	103 970
Göteborg	462 470	Gävle	90 451
Malmö	257 574	Kalmar	59 122
Örebro	123 503	Östersund	58 387

Källa: SCB.

På var och en av dessa bostadsmarknader har det gjorts ett urval av allmänt kända bostadsområden. I Stor-Stockholm omfattar urvalet i grova drag en triangel från innerstaden och västerut. Det innebär att även bostadsområden i andra kommuner än Stockholms stad ingår (Solna, Sundbyberg och Järfälla), samtidigt som vissa delar av staden inte ingår. Denna urvalsmetodik har använts för att de intervjuade skall ha god kännedom om de olika bostadsområdenas kvaliteter.

### 6.1.1 Två sätt att se på lägesfaktorn

Hyressättningen är ett resultat av hur hyresmarknadens parter värderat olika bostäders kvaliteter. En undersökning av hur väl hyressättningen överensstämmer med de allmänna konsumentvärderingarna skulle behöva uppmärksamma ett stort antal egenskaper hos lägenheterna.

Den nu genomförda undersökningen har dock, i enlighet med direktiven, fokuserat på den s.k. lägesfaktorn. Med lägesfaktorn torde de flesta i den allmänna debatten avse lägenhetens avstånd till den lokala bostadsmarknadens centrum.

Syftet med bruksvärdessystemet var emellertid att hyresstrukturen skulle spegla skillnader i bostädernas kvaliteter – inte bara vad gäller läget, utan på flera olika områden. I förarbetena till bruksvärdessystemet talas om sådana faktorer som t.ex. tillgång till kommunikationer, närhet till kommersiell och offentlig service.

Mot denna bakgrund har lägesfaktorn i denna studie studerats från två utgångspunkter. Huvudintresset har koncentrerats på hur väl den relativa hyresstrukturen speglar de boendes uppfattning av bostadsområdena. Därutöver har betydelsen av det geografiska avståndet till centrum studerats särskilt.

Därigenom blir det möjligt att dels belysa i vilken utsträckning som dagens situation stämmer överens med de målsättningar som en gång i

tiden uppställdes för bruksvärdessystemet och dels tillföra empirisk kunskap till den debatt om lägesfaktorn som förs i dag.

## 6.2 Resultatet av undersökningen

Vad tycker då de boende? Hyresgästernas värdering av bostaden bestäms utifrån komplexa mönster bestämda av den rådande livssituationen. Därför måste i en studie av detta slag undersökas en rad olika faktorer som kan tänkas ha relevans i sammanhanget. I undersökningen analyseras även faktorernas inbördes relationer och prioriteringen dem emellan.

Den första delen av utvärderingen behandlar lägesfaktorn i betydelsen det allmänna läget, dvs. det samlade värdet av alla inverkanse faktorer utöver själva avståndet från stadens centrum. Detta uttrycks som de boendes ”områdespreferenser”. Områdespreferensen är detsamma som hyresgästernas relativa värdering av olika bostadsområden på den lokala bostadsmarknaden.

### 6.2.1 Värdering av olika områdesegenskaper

De egenskaper som uppmärksammas i undersökningen gäller bland annat egenskaper i själva bostadsområdet, som t.ex. säkerhet och trygghet, trevlig utemiljö och goda möjligheter för lek. Därutöver har tillgänglighet och närhet till serviceutbud ingått som variabler. Slutligen har egenskaper som inte nödvändigtvis står att finna i det egna bostadsområdet beaktats. Som exempel kan nämnas kommunikationer, närhet till lokalt centrum samt närhet till parker och grönområden.

Mål och värderingar i livet förändras över människors livscykel och därmed även önskingar samt preferenser för olika områdesegenskaper. Det innebär förenklat att även vanor och intressen förändras över tid. Ungdomar värderar t.ex. egenskaper i området annorlunda än vad barnfamiljer gör.

Av intresse blir då att undersöka hur åldersfördelningen ser ut på de olika bostadsmarknaderna som ingår i undersökningen. Detta framgår av nedanstående tabell.

Tabell 2. Befolkningen fördelad efter kön och ålder år 1998 för de olika bostadsmarknaderna (procent).

Bostadsmarknad	Kön		Ålder				
	Män	Kvinnor	18-24	25-44	45-64	65-79	80+
Stockholm	49	51	8	31	24	10	4
Göteborg	49	51	10	32	22	12	5
Malmö	48	52	9	30	23	13	6
Örebro	48	52	10	27	24	12	5
Umeå	49	51	13	30	23	9	3
Gävle	49	51	9	28	25	13	5
Kalmar	49	51	10	27	24	13	5
Östersund	49	51	10	28	25	13	5

Källa: SCB och IBF.

Befolkningsstrukturen vad gäller kön och ålder är ungefär densamma på de studerade bostadsmarknaderna. Förutsättningarna i detta avseende är således i det närmaste likvärdiga för samtliga undersökta bostadsmarknader, vilket underlättar jämförelsen av resultaten för hur de tillfrågade värdesätter olika områdesfaktorer.

De boende har fått ta ställning till ett antal faktorer i den fysiska miljön i syfte att bedöma hur viktiga dessa är för att ett bostadsområde skall betecknas som attraktivt och bra. I praktiken gör också den enskilde individen en samlad bedömning av de egenskaper i ett bostadsområde som påverkar den egna livssituationen. Ett för individen attraktivt bostadsområde är således ett område där bedömningen utfaller tillfredsställande eller positivt.

Resultaten visar att de flesta tillfrågade anser att säkerhet och trygghet i bostadsområdet är det som främst kännetecknar ett bra bostadsområde. Andra viktiga faktorer är bra kommunikationer, närhet till affärer i betydelsen dagligvaruhandel, närhet till parker, att området är vackert och fritt från buller. Av mindre betydelse är såväl närhet till skola som närhet till kultur- och motionsanläggningar.



I nedanstående tabell anges den *genomsnittliga* rangordningen för samtliga bostadsmarknader. I bilaga 3 redovisar SCB rangordningen för respektive bostadsmarknad.

Tabell 3. Rangordnad värdering av olika faktorer för samtliga bostadsmarknader.

Värderingsfaktor
1 Ett säkert och tryggt område
2 Nära till affärer
3 En vacker fastighet med trevlig utemiljö
4 Bra kommunikationer
5 Nära till park eller grönområden
6 Fritt från buller- och trafikstörningar
7 Ett område med gott rykte
8 En fastighet med hög standard
9 Lätt att få parkeringsplats
10 Möjlighet till enkelt miljövänligt boende
11 Nära till stadens centrum
12 Nära till vänner och bekanta
13 Nära till vårdcentral eller annan samhällsservice
14 Nära till kultur och nöjen
15 Nära till skolor och barnomsorg
16 Nära till motions- och idrottsanläggningar
17 Bra lektytor och lekutrustning

Källa: SCB och IBF, bearbetad statistik.

De faktorer som ligger till grund för att bedöma attraktionskraften hos ett bostadsområde är överlag relativt samstämmiga mellan olika grupper och för olika bostadsmarknader. Resultaten uppvisar dock en del skillnader. I några kommuner anser männen att tillgång till parkeringsplatser är viktigt för ett bra bostadsområde. Boende med barn anser som regel att närhet till skola är viktigt, vilket övriga boende – föga överraskande – betraktar som i det närmaste helt oviktigt.

Det finns också vissa skillnader mellan olika åldersgrupper. De äldre i flera av kommunerna anser att områdets rykte är nästan lika viktigt som att området upplevs som tryggt och säkert. Yngre och medelålders tillmäter ryktet mindre betydelse. I vissa kommuner anser också de äldre att närhet till samhällsservice och omsorg, som t.ex. vårdcentral, är viktigt för att ett bostadsområde skall bedömas som attraktivt.

Sammantaget kan dock konstateras att skillnaden är liten mellan hur olika grupper av boende karaktäriserar ett bra område. En viktig iakttagelse som understryker bostadsområdets rekreativa betydelse är de boendes prioritering av närhet till parker samt betoningen på skönhet,

trygghet och trivsel. För de allra flesta, oberoende av bostadsmarknad, framstår det som att närheten till centrum inte är särskilt prioriterat för att ett bostadsområde skall anses vara bra. Det kan tolkas som att just centrum förknippas med motsatsen till lugnet, tryggheten och närheten till grönområden.

Det finns vissa skillnader mellan olika grupper av boende som visar att behov och även krav skiljer sig åt. De äldre tillmäter ett gott rykte samt närhet till olika former av service stor betydelse. Boende med barn tycker det är viktigt att barnen har nära till skolan och att det finns gott om plats för barnens lek.

Även om resultaten av ovanstående rangordning har hög förklaringsfaktor och är enkla att uttyda, är det i sammanhanget viktigt att betona att detta är ett sammandrag av de olika värderingar som de boende har givit uttryck för. Det finns med andra ord nyanserade skillnader mellan de olika bostadsmarknaderna, vilket framgår av bilaga 3.

## 6.2.2 Värdering av det egna bostadsområdet

Innan spridningen av de boendes värderingar diskuteras är det i sammanhanget intressant att peka på att enkätundersökningen även visar att de boende till övervägande del är nöjda med sitt boende.

I enkäten ingick frågan om hur nöjda de boende är med det område som bostaden ligger i. Resultatet visar att de flesta svarade att de var ganska eller mycket nöjda med bostadsområdet.

Tabell 4. Graden av nöjdhet för de boende i undersökningen.

	Mycket missnöjd	Ganska missnöjd	Varken nöjd eller missnöjd	Ganska nöjd	Mycket nöjd	Totalt
Stockholm	3	5	9	35	48	100
Göteborg	3	5	14	38	38	100
Malmö	4	8	13	40	35	100
Örebro	2	5	12	43	38	100
Umeå	2	4	10	45	39	100
Gävle	2	7	12	42	37	100
Kalmar	2	4	9	35	50	100
Östersund	2	3	10	43	41	100

Värdena är avrundade. Källa: SCB.

Av tabellen framgår att antalet ganska nöjda och mycket nöjda hyresgäster tillsammans uppgår till mellan 75 och 85 procent på samtliga undersökta bostadsmarknader. De tillfrågade som är mycket eller ganska missnöjda utgör endast en liten andel av de tillfrågade.

De boendes preferenser för andra bostadsområden än det egna är på motsvarande sätt inte särskilt hög, vilket också redovisas längre fram. Detta innebär enkelt uttryckt att de flesta inte anser det vara rimligt att betala så mycket mer för att bo i ett annat bostadsområde.

Några mer långtgående slutsatser går dock inte dra utifrån detta konstaterande. Att det t.ex. skulle vara ett uttryck för att hyresgästerna anser att en allt för hög andel av den disponibla inkomsten redan avsätts till boendet, kan inte beläggas. Enkäten som tillställts de boende har inte utformats i syfte att söka svar på den typen av frågeställningar och det är inte möjligt att uttala sig om de absoluta hyresnivåerna utifrån en undersökning som denna.

### 6.2.3 Skillnader i värdering

I detta avsnitt diskuteras variationen mellan de boendes värderingar. Enkätresultatet visar att spridningen beträffande värderingen av de olika faktorerna är uttalad och relativt stor, dvs. värderingen av ett och samma bostadsområde varierar mellan de tillfrågade individerna.

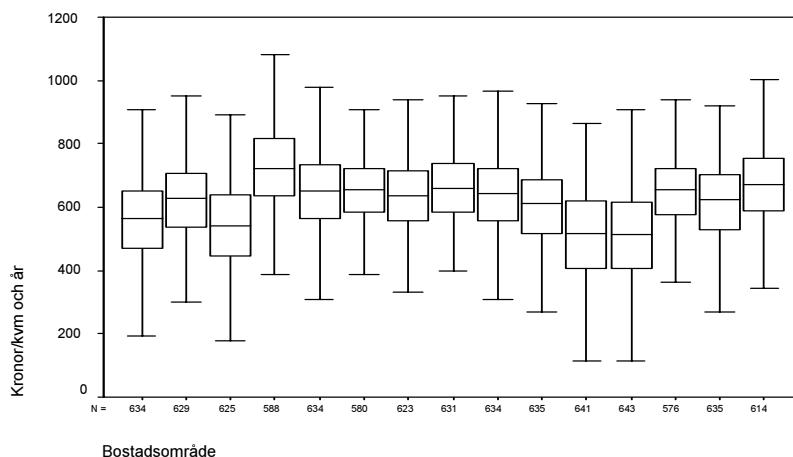
I enkäten har de tillfrågade fått uppge vilken hyra de betalar i dag för den egna lägenheten. De har därefter fått uppge hur mycket mer eller mindre som de anser det vara rimligt att betala i hyra om samma lägenhet i stället varit belägen i vart och ett av de andra bostadsområdena. Dessa uppgifter har därefter räknats om till absoluta tal.

Med en sådan metod blir det för varje bostadsområde en spridning i svaren. Denna orsakas av två förhållanden. De tillfrågade bor i olika stora och olika välutrustade lägenheter och betalar därmed olika hyror. Denna skillnad överförs till de nya uppgifterna och kommer till uttryck i en spridning av boendevärderingar för de olika bostadsområdena.

Därutöver påverkas de boendes bedömning också av deras individuella förhållanden. Som nämnts tenderar barnfamiljer, äldre och ungdomar att värdera olika egenskaper hos ett bostadsområde olika. Även sådana skillnader har en betydelse för de uppgifter som kommer fram i en undersökning av detta slag.

Nedanstående figur utgör ett exempel på hur spridningen kan se ut för olika områden. En mer utförlig redovisning av de statistiska måtten och en fördjupad genomgång av spridningen i preferenser för varje bostadsområde återfinns i bilaga 1.

Figur 1. Spridning i områdespreferens bland de tillfrågade för respektive bostadsområde.



Resultatet blir således en spridning av områdespreferenser för varje bostadsområde. Detta illustreras i figuren för en av de bostadsmarknader som undersökts. I vart och ett av bostadsområdena är variationen mellan de högsta och de lägsta uppmätta värdena betydande. Av observationerna finns dock 50 procent inom de olika "boxarna" och linjen genom boxen illustrerar medianvärdet, dvs. det värde som har lika många observationer över som under. Av figuren går att utläsa att cirka hälften av de tillfrågade angivit områdespreferenser inom ett spann på cirka 200 kronor per kvadratmeter.

#### 6.2.4 Sambandet mellan värderingar och hyra

I det följande redovisas områdespreferensen på det sätt som de konstruerats i undersökningen för samtliga åtta bostadsmarknader. Samvariationen mellan områdespreferens och dagens hyror mäts utifrån den genomsnittliga boendevärderingen.

De hyresuppgifter som använts kommer från de allmännyttiga bostadsföretagen på respektive ort. Också dessa uppgifter visar en spridning eftersom det i varje område kan finnas bostäder som har olika ut-

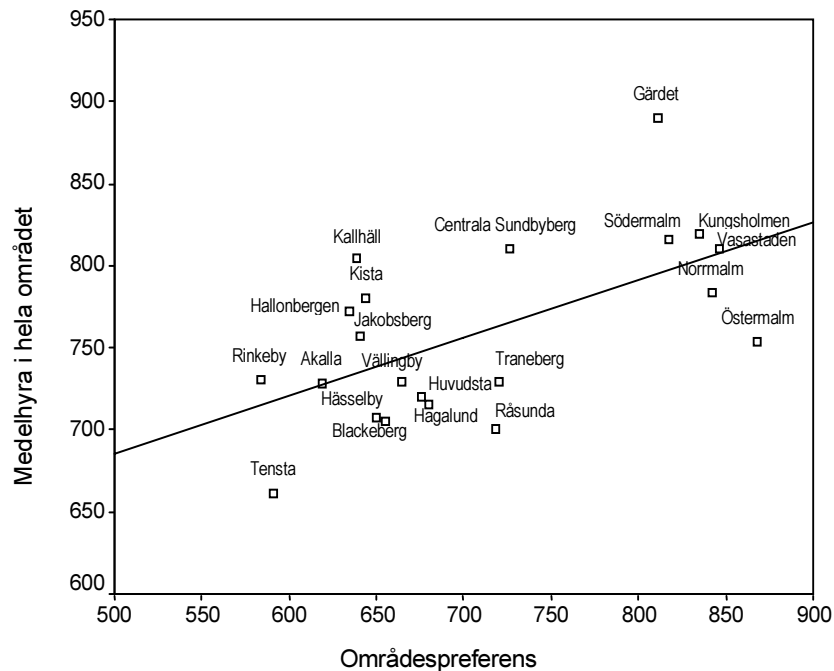
rustning och standard i övrigt. I de sambandsanalyser som redovisas i det följande har det därför varit nödvändigt att också för hyrorna utnyttja genomsnittsvärden för varje bostadsområde.

Sambandet har studerats genom att korrelationen mellan dessa två genomsnittsvärden uppmätts, vilket redovisas i ett regressionsdiagram för varje bostadsmarknad. Därutöver illustreras också den genomsnittliga områdespreferensen i ett diagram som visar hur denna samvarierar med avståndet från stadens centrum. En närmare redovisning av det använda tillvägagångssättet lämnas i bilaga 1.

## Stockholm

Regressionsdiagrammet nedan illustrerar den genomsnittliga områdespreferensen i förhållande till medelhyran. Variationen i de boendes områdespreferens följer i viss mån variationen i rådande hyror. Områdespreferensen ligger dock i regel på en lägre nivå. Korrelationen mellan områdespreferens och medelhyra är 0,60.

Figur 2. Sambandet mellan områdespreferens och medelhyra (kronor/kvadratmeter och år).

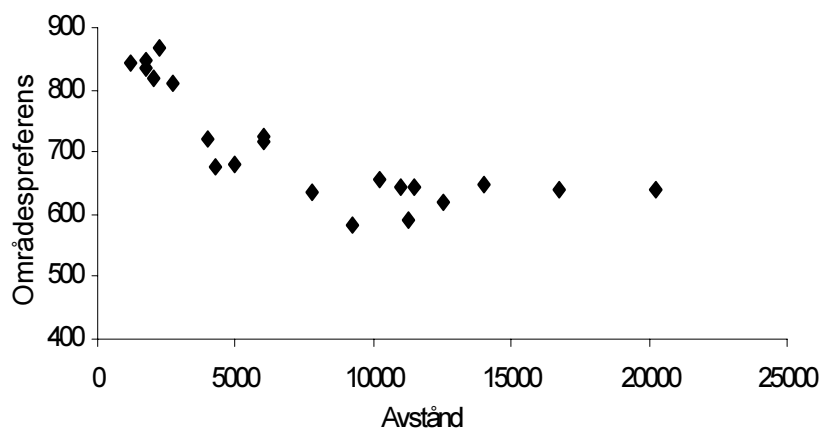


Bostadsområdet Gärdet bör behandlas med försiktighet eftersom det allmännyttiga beståndets hyror inte är representativa för övriga hyror i området. Det allmännyttiga beståndet på Gärdet är relativt nyproducerat och därmed jämförelsevis dyrt.

Resultatet visar att hyressättningen följer den rangordning av olika bostadsområden som de boende givit uttryck för i områdespreferensen. Bostadsområdena Östermalm och Rinkeby utgör undantag.

För en bostad i områdena Östermalm och Vasastaden är 45 respektive 37 procent beredda att betala mer jämfört med vad de betalar idag. För området Rinkeby vill däremot 85 procent betala en lägre hyra än vad de idag betalar.

Figur 3. Områdespreferens (kronor per kvadratmeter) för respektive område fördelad efter avstånd från centrum (meter).



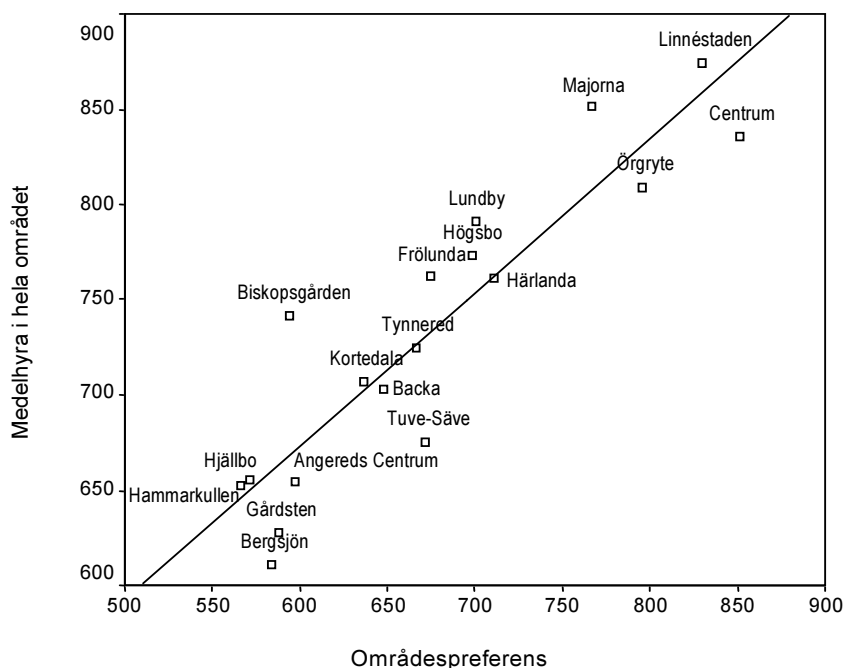
I avståndsdiagrammet ovan för Stockholm minskar värdet snabbt nära centrum för att avta i allt lägre takt ju längre från centrum bostaden är placerad.

Det framgår även att de boendes preferenser är indelade i tre olika grupper, med en relativt hög preferens för ett antal områden i centrala lägen. För bostadsområden som ligger kring tio kilometer och längre bort från centrum är områdespreferensen ungefär densamma.

## Göteborg

Variationen i de boendes områdespreferens följer väl variationen i rådande hyror. Områdespreferensen ligger dock på en lägre nivå. Korrelationen mellan områdespreferens och medelhyra är 0,90. Det område som avviker mest från regressionslinjen är Biskopsgården.

Figur 4. Sambandet mellan områdespreferens och medelhyra (kronor/kvadratmeter och år).



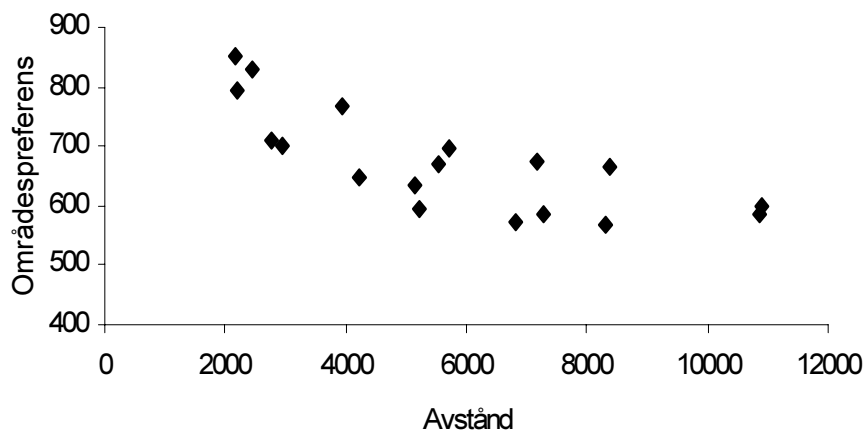
Hyressättningen följer väl den rangordning av olika bostadsområden som de boende givit uttryck för i områdespreferensen, men de boendes preferenser för olika bostadsområden varierar.

De boende är i regel beredda att betala mindre för en bostad belägen i något annat bostadsområde och undantaget det egna. Hur mycket mindre varierar dock. Det finns också områden som de boende är villiga att betala mer för.



För en bostad i områdena Centrum och Linnéstaden är 52 respektive 48 procent beredda att betala mer jämfört med vad de betalar idag. För områdena Hammarkullen och Bergsjön vill däremot 87 procent betala en lägre hyra än vad de betalar idag.

Figur 5. Områdespreferens (kronor per kvadratmeter) för respektive område fördelad efter avstånd från centrum (meter).

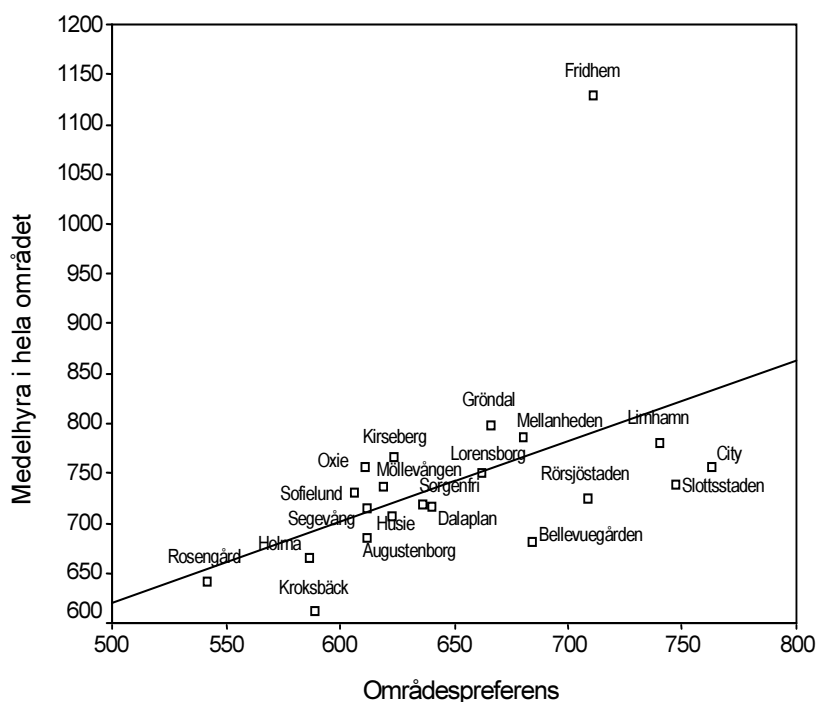


Sambandet mellan områdespreferens och avstånd från centrum följer en avtagande funktion. Värdet minskar snabbt nära centrum för att avta i lägre takt ju längre bort från centrum man kommer.

## Malmö

Korrelationen mellan områdespreferens och medelhyra i bostadsområdet är 0,47. Då är det tydligt att Fridhem avviker markant från regressionslinjen. I en förnyad beräkning, där Fridhem tas bort ur beräkningen, blir korrelationen 0,58.

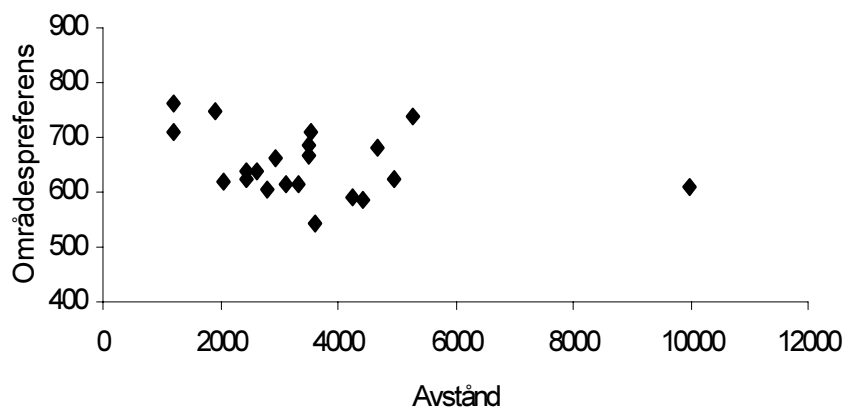
Figur 6. Sambandet mellan områdespreferens och medelhyra (kronor/kvadratmeter och år).



De boende i Malmö uppvisar ett liknande mönster i variation beträffande värderingen av bostäder, jämfört med de boende på övriga bostadsmarknader. Områdespreferenserna varierar mer än rådande hyror och ligger på en lägre nivå.

Av hyresgästerna är 40 respektive 33 procent villiga att betala mer för en bostad i områdena City och Limhamn. Av de tillfrågade vill 82 procent betala en lägre hyra än vad de idag betalar om lägenheten ligger i Rosengård.

Figur 7. Områdespreferens (kronor per kvadratmeter) för respektive område fördelad efter avstånd från centrum (meter).

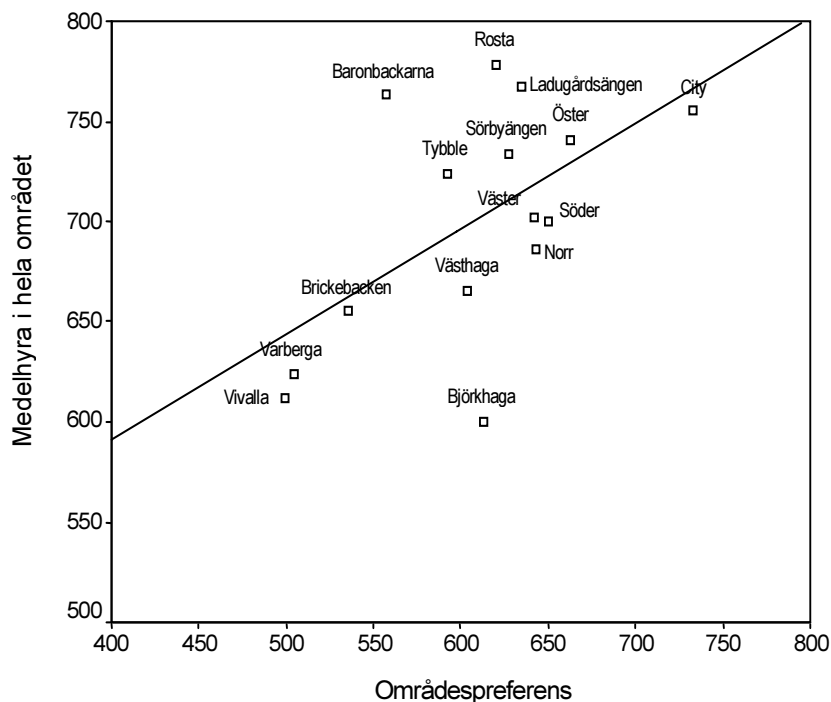


Sambandet mellan områdespreferens och avstånd från centrum är svagt för Malmö. Det finns en stor spridning i områdespreferenserna på ungefär samma avstånd från centrum.

## Örebro

Korrelationen mellan områdespreferens och medelhyra är 0,56. Områdena Baronbackarna, Björkhaga och Rosta avviker markant från regressionslinjen.

Figur 8. Sambandet mellan områdespreferens och medelhyra (kronor/kvadratmeter och år).

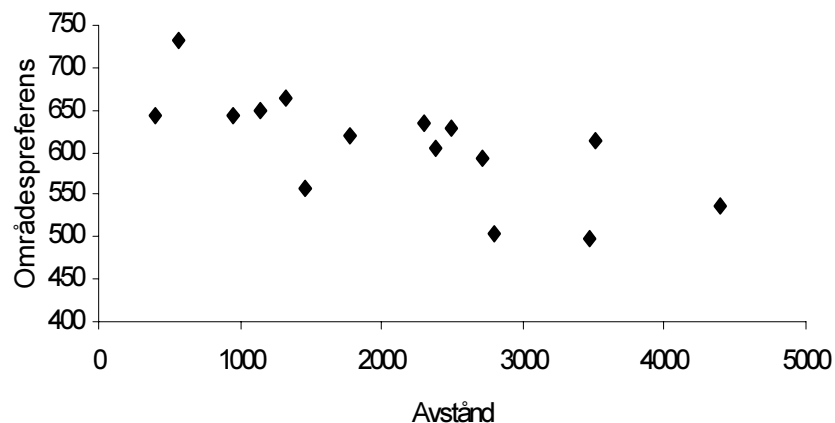


Hyresgästerna är som regel beredda att betala mindre för en bostad i ett annat område. Hur mycket mindre varierar dock. Det finns också områden som de boende är villiga att betala mer för.

För en bostad i området City är 44 procent beredda att betala mer i hyra jämfört med vad de betalar idag. För områden som Vivalla och Värberga vill däremot 85 respektive 86 procent betala en lägre hyra än vad de idag betalar.

Även i Örebro överensstämmer hyressättningen i viss mån med den rangordning av olika bostadsområden som de boende gett uttryck för i områdespreferensen.

Figur 9. Områdespreferens (kronor per kvadratmeter) för respektive område fördelad efter avstånd från centrum (meter).



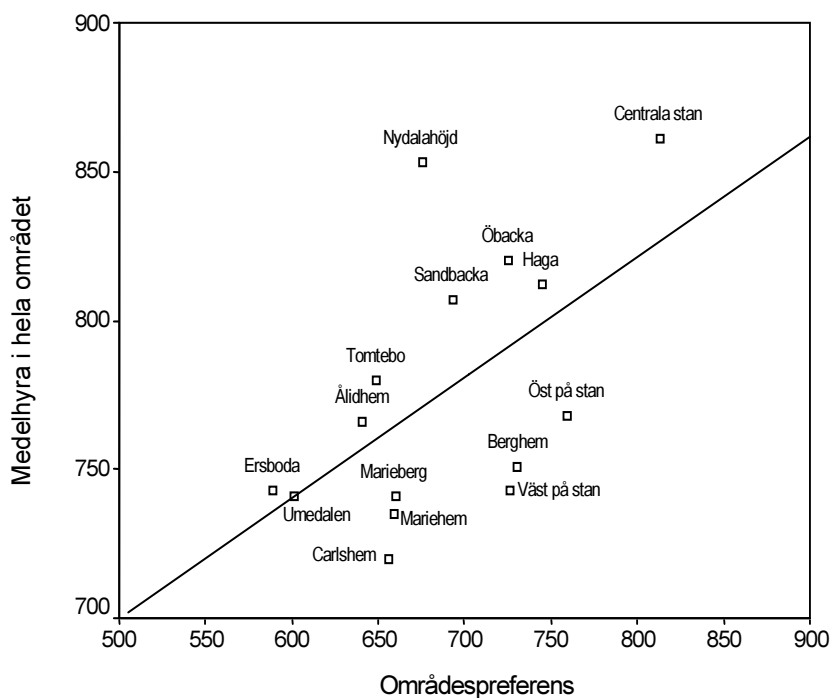
Sambandet mellan områdespreferens och avstånd från centrum följer en avtagande funktion. Värdet minskar snabbt nära centrum för att avta allt mindre ju längre bort från centrum man kommer.

## Umeå

Variationen i de boendes områdespreferenser följer i viss mån variationen i rådande hyror. Områdespreferensen ligger dock på en lägre nivå jämfört med rådande hyror. Korrelationen mellan områdespreferens och medelhyra är 0,56.

Bostadsområdet Nydalahöjd avviker markant från regressionslinjen. Medelhyran i detta bostadsområde är betydligt högre än de boendes områdespreferens.

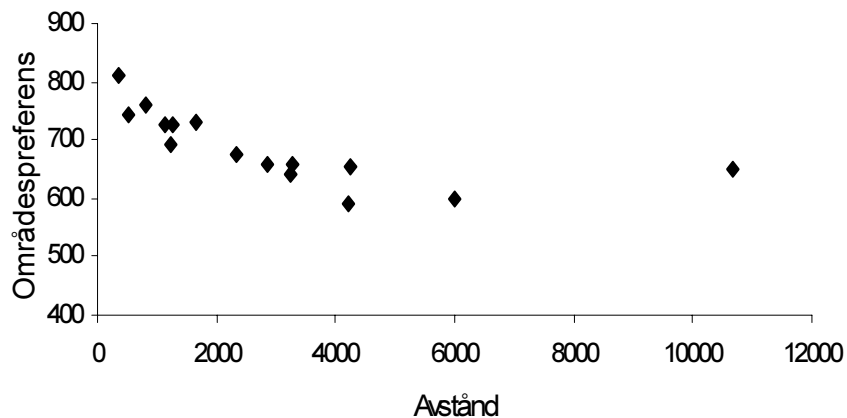
Figur 10. Sambandet mellan områdespreferens och medelhyra (kronor/kvadratmeter och år).



Hyressättningen följer väl den rangordning av olika bostadsområden som de boende givit uttryck för i områdespreferensen. Hyresgästerna värderar i regel en likvärdig lägenhet i ett annat område lägre samtidigt som det finns variationer.

För bostadsområdet Ersboda vill 84 procent betala en lägre hyra jämfört med vad de betalar idag. För en bostad i områdena Väst på stan och Öst på stan är däremot 57 respektive 33 procent beredda att betala mer jämfört med vad de betalar idag.

Figur 11. Områdespreferens (kronor per kvadratmeter) för respektive område fördelad efter avstånd från centrum (meter).



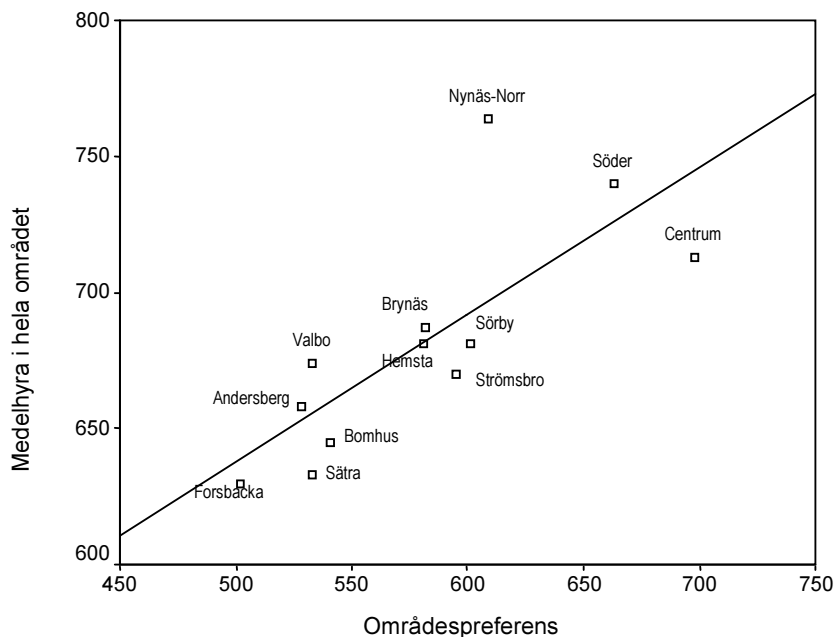
Sambandet mellan områdespreferens och avstånd från centrum följer en avtagande funktion. Värdet minskar snabbt nära centrum för att avta allt mindre ju längre bort från centrum man kommer.

## Gävle

Variationen i de boendes områdespreferens följer väl variationen i rådande hyror, men områdespreferensen ligger på en lägre nivå. Korrelationen mellan områdespreferens och medelhyra är 0,77.

Det centralt belägna bostadsområdet Nynäs-Norr avviker markant från regressionslinjen. I en förnyad beräkning, där Nynäs-Norr tas bort ur beräkningen, blir korrelationen 0,88.

Figur 12. Sambandet mellan områdespreferens och medelhyra (kronor/kvadratmeter och år).

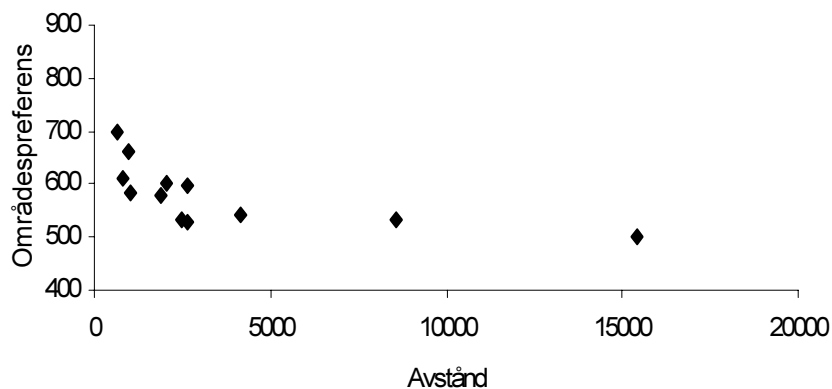


Hyressättningen följer rangordningen av de olika bostadsområdena relativt väl. Det framgår av figuren som visar den genomsnittliga områdespreferensen för en bostad i olika bostadsområden i förhållande till den genomsnittliga hyran i respektive område.

De boende i Gävle har i regel värderat andra bostadsområden lägre än det egna området, men det finns också områden som vissa boende värderar högre. För en bostad i områdena Centrum och Söder är 44 respektive 29 procent beredda att betala mer jämfört med vad de betalar idag. För områdena Forsbacka och Andersberg vill däremot 85 respektive 81 procent betala en lägre hyra jämfört med vad de betalar idag.



Figur 13. Områdespreferens (kronor per kvadratmeter) för respektive område fördelad efter avstånd från centrum (meter).

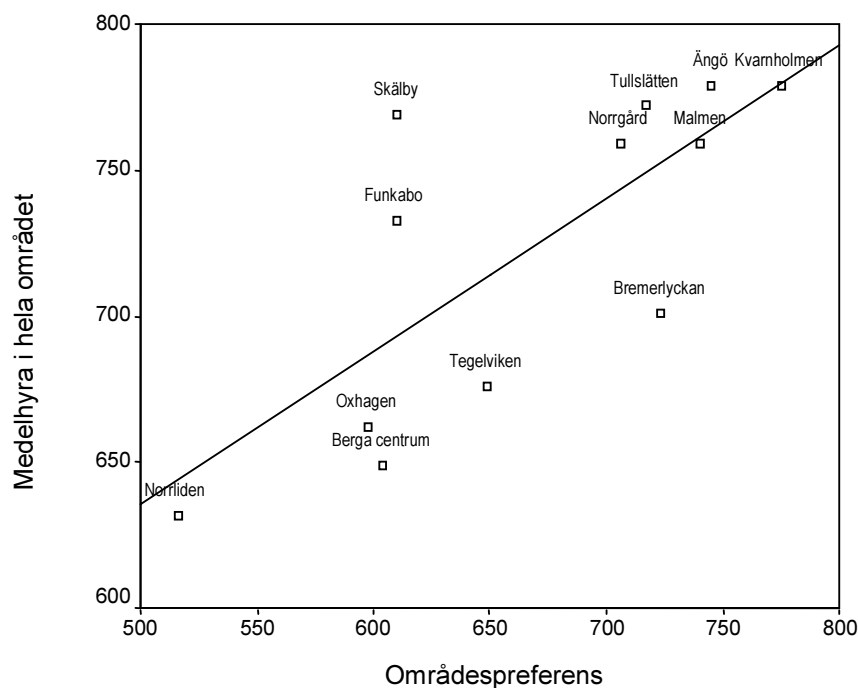


Sambandet mellan områdespreferens och avstånd från centrum följer en avtagande funktion. Värdet minskar snabbt nära centrum för att avta allt saktare ju längre bort från centrum man kommer.

## Kalmar

Hyressättningen överensstämmer väl med hyresgästernas rangordning av bostadsområdena. Områdespreferensen ligger dock på en lägre nivå än nivån för rådande hyror. Korrelationen mellan områdespreferens och medelhyra är 0,74. Det område som avviker mest från regressionslinjen är Skälby.

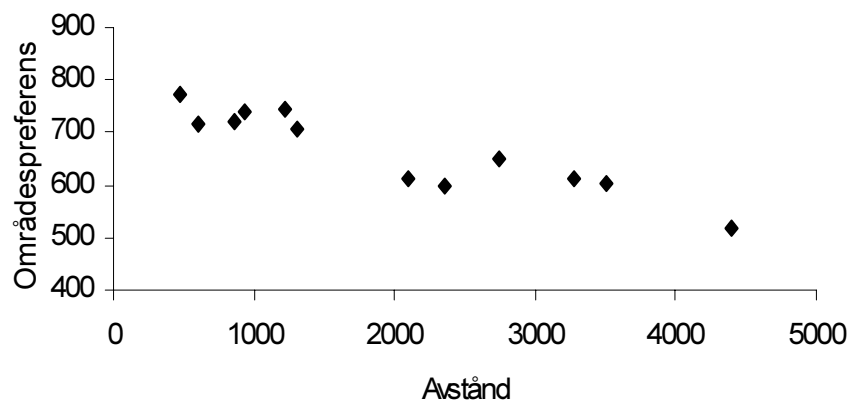
Figur 14. Sambandet mellan områdespreferens och medelhyra (kronor/kvadratmeter och år).



Hur de boende värderar olika bostadsområden i Kalmar visar på en stor spridning. Variationen i de boendes områdespreferenser följer dock väl variationen i rådande hyror.

För en bostad i områdena Kvarnholmen och Ängö är 47 respektive 34 procent är beredda att betala mer i hyra jämfört med vad de betalar idag. För området Norrliden vill däremot 88 procent betala en lägre hyra än vad de betalar idag.

Figur 15. Områdespreferens (kronor per kvadratmeter) för respektive område fördelad efter avstånd från centrum (meter).



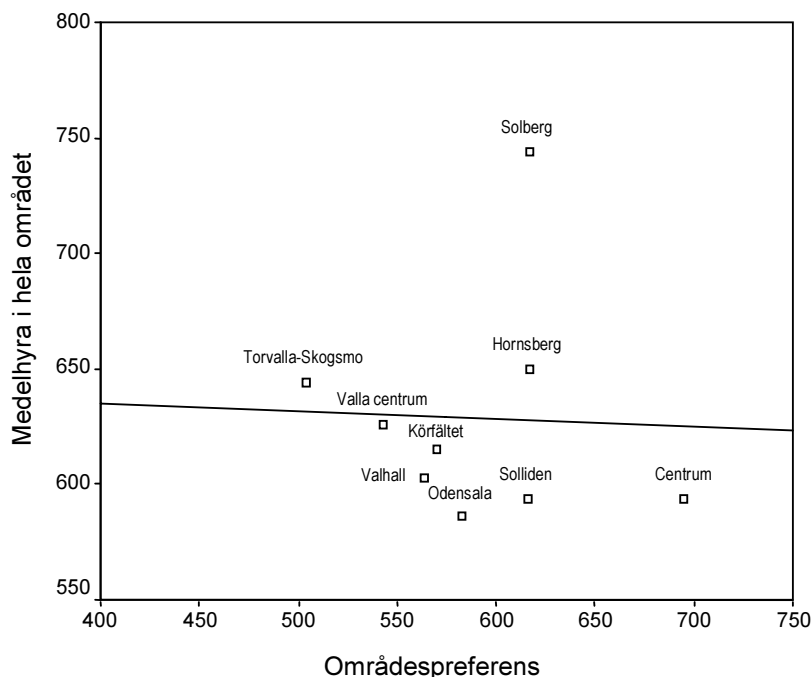
Sambandet mellan områdespreferens och avstånd från centrum följer en avtagandefunktion. Värdet avtar i ungefär samma takt ju längre bort från centrum man kommer.

## Östersund

Variationen i de boendes områdespreferens följer inte variationen i rådande hyror, vilket framgår klart av regressionslinjens lutning. Korrelationen mellan områdespreferens och medelhyra är 0,04.

Flera av de områden som de boende värderar högt avviker markant från regressionslinjen. Det gäller framför allt Solberg, Centrum och Hornsberg.

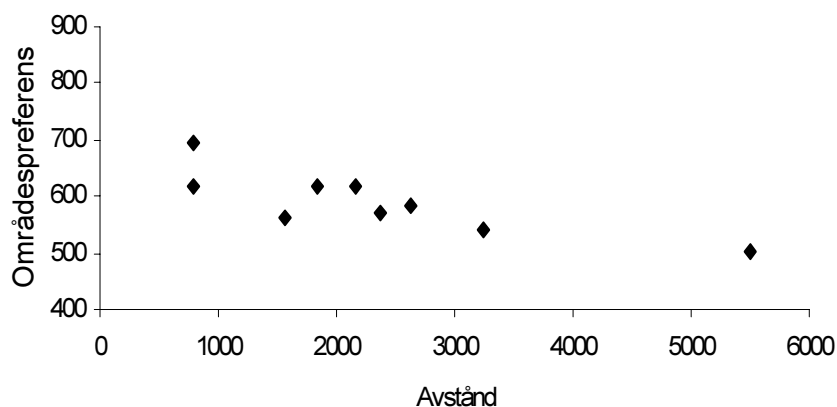
Figur 16. Sambandet mellan områdespreferens och medelhyra (kronor/kvadratmeter och år).



Hur de boende värderar olika bostadsområden i Östersund, uttryckt som områdespreferens, varierar. För en bostad i området Centrum är 42 procent beredda att betala mer jämfört med vad de betalar idag. För bostadsområdet Torvalla-Skogsmo vill däremot 82 procent betala en lägre hyra än vad de betalar idag.

Medelhyran för bostadsområdet Solberg avviker från den rangordning av olika bostadsområden som de boende givit uttryck för i områdespreferensen. Spridningen i rådande hyra är betydligt mindre än den spridning som framkommer av de boendes områdespreferens.

Figur 17. Områdespreferens (kronor per kvadratmeter) för respektive område fördelad efter avstånd från centrum (meter).



Sambandet mellan områdespreferens och avstånd från centrum följer en avtagande funktion. Värdet minskar snabbt nära centrum för att avta allt mindre ju längre bort från centrum man kommer.

### 6.3 Analys av de boendes värdering

Av diagrammen i föregående avsnitt kan, med denna typ av mätning, utläsas att det idag finns ett klart samband mellan de boendes områdespreferenser och de allmännyttiga bostadsföretagens hyressättning. På de flesta undersökta lokala bostadsmarknader finns det också ett tydligt samband mellan bostadsområdets avstånd från centrum och de uppgivna områdespreferenserna. Dessa samband analyseras mer i detalj i bilagorna.

I tabellen nedan redovisas sambanden mellan områdespreferens och medelhyra i form av korrelationskoefficienter (R). En korrelation som är positiv innebär att sambandet är mer eller mindre tydligt. Korrelationskoefficienten varierar mellan +1 vid fullständigt positivt samband och -1 vid fullständigt negativt samband. Värdet 0 representerar frånvaro av linjärt samband.

I tabellen redovisas även regressionskoefficienten  $\beta$  (beta). Koefficienten visar om nuvarande medelhyra respektive områdespreferens avtar med ökat avstånd från centrum. I kolumnen Område  $\beta$  redovisas sambandet mellan avstånd från centrum och den uppgivna preferensen för området. Sambandet mellan medelhyran och avståndet från centrum framgår av kolumnen Hyra  $\beta$ .

Koefficienten, eller lutningsvinkeln, har ett negativt värde om medelhyra respektive områdespreferens avtar med ökat avstånd från centrum. På samma sätt har koefficienten ett positivt värde om medelhyra respektive områdespreferens stiger med ökat avstånd. Storleken på koefficienten anger graden för hur mycket medelhyran respektive områdespreferensen avtar med avståndet.

Tabell 5. Samband mellan områdespreferens och medelhyra.

Bostadsmarknad	R	Område $\beta$	Hyra $\beta$
Stockholm	0,60	-0,013	-0,003
Göteborg	0,90	-0,024	-0,022
Malmö	0,47	–	–
Örebro	0,56	-0,038	-0,029
Umeå	0,56	-0,015	-0,006
Gävle	0,77	-0,008	-0,005
Kalmar	0,74	-0,057	-0,033
Östersund	0,04	-0,031	-0,005

Värden som är kursiverade är inte signifikanta.

Källa: IBF.

Genom att jämföra de linjära regressionslinjerna för hyra respektive områdespreferens framgår att de boendes värdering av de olika bostadsområdena avtar snabbare med avståndet från centrum än hyran i alla undersökta kommuner, utom i Göteborg där sambandet ser ut att vara närmast perfekt.

Att visa på samband med hjälp av regressionsberäkningar innebär i vissa fall en betydande förenkling. Den nämnda iakttagelsen skall därför värderas med försiktighet. Det genomgående intrycket är emellertid att det finns ett litet utrymme för att uppvärdera det geografiska läget vid hyressättningen, men att detta utrymme möjligen med undantag av Stor-Stockholm framstår som mycket begränsat.

När det gäller de boendes sammanvägda värdering av olika bostadsområden är sambandet med de allmännyttiga bostadsföretagens hyror överraskande starkt. Endast i ett fall (Östersund) avviker hyresstrukturen från de studerade boendepreferenserna och i ytterligare ett (Malmö) synes det finnas anledning att närmare analysera och korrigera hyresstrukturen.

De undersökta kommunerna är valda endast som underlag för att utreda om det finns några systematiska skillnader mellan olika bostadsmarknader med avseende på storlek och aktuell efterfrågan på bostäder m.m. Därför har ingen närmare analys företagits av resultaten i de enskilda kommunerna. Det är i detta sammanhang tillräckligt att konstatera att de uppmätta korrelationskoefficienterna är höga och positiva i alla fall utom ett.

Sammantaget visar sålunda den empiriska studien att resultatet av parternas agerande i hyresförhandlingarna stämmer överraskande väl överens med de genomsnittliga konsumentvärderingarna såsom de framträder i en mätning av detta slag.

Vid värderingen av resultaten är det viktigt att betona att det som har studerats är sambandet mellan två serier av medeltal samt att spridningen kring dessa medeltal är betydande. Denna studie fokuserar på områdesegenskaper och lägesfaktorn, men kan inte ligga till grund för några uttalanden om hyressättningen totalt sett. Det går t.ex. inte att utläsa om parterna har vägt in även andra faktorer, som exempelvis enskilda lägenheters modernitet, standard och läge inom huset.

Det finns slutligen anledning att erinra om att det är de genomsnittliga konsumentvärderingarna som ligger till grund för sambandsanalyserna. Av SCB:s rapport framgår att de tio procent, dvs. översta decilen, som värderar bostadsområdena högst, anser det vara rimligt att betala en hyra som för alla områden ligger mellan 300 kr/kvm (Stockholm) och 150 kr/kvm (Östersund) högre än medelvärdena för respektive bostadsmarknad.

## 7 Ekonomisk segregation

### 7.1 Bakgrund

I direktiven beskrivs ytterligare ett uppdrag som innebär att belysa i vad mån bruksvärdesystemet har bidragit till att motverka segregation i boendet. I förarbetena till bruksvärdesystemet anförs dock ingenting om att detta syftar till att motverka segregation i boendet, men hyressättningen kan självfallet ha effekt på segregationen ändå.

Det är viktigt att framhålla att hyressättningen endast är en av flera faktorer som påverkar segregationen. Utvecklingen inom samhället i stort har en avgörande betydelse för segregationen. Det ingår dock inte i utredningens uppdrag att undersöka segregationens bakomliggande faktorer eller dess konsekvenser. I studien är det endast hyressättningens effekter på den ekonomiska segregationen som undersöks.

En hypotes är att inkomststrukturen för boende i hyresrätt är mer utjämnad jämfört med inkomststrukturen för boende i bostadsrätt. Detta bör i så fall resultera i mindre framträdande skillnader i disponibel inkomst för boende i hyresrätt.

Föresatsen i detta kapitel är att utröna om denna föreställning stämmer överens med situationen på bostadsmarknaden.

### 7.2 Undersökningen

SCB har haft i uppdrag att, utifrån enkätundersökningen och i kombination med registerdata, undersöka den ekonomiska segregationen i boendet. I detta avseende kan undersökningsmaterialet främst användas för att visa på indikatorer och vissa trender.

Som framhållits i det förra kapitlet krävs ett visst mått av försiktighet när resultat skall värderas utifrån en undersökning av detta slag. Materialet utgår t.ex. från genomsnittliga värden vad gäller den disponibla inkomsten och det föreligger en relativt hög spridning beträffande hushållens inkomster m.m.

De bostadsmarknader som undersökts är Stockholm, Göteborg, Malmö, Örebro, Umeå, Gävle, Kalmar och Östersund. Som tidigare redovisats har bostadsområdena valts ut på särskilda grunder. Validi-



teten är beroende av i vilken utsträckning fallstudierna uppvisar likvärdiga resultat.

I bilaga 3 redovisas hushållens fördelning på varje enskild bostadsmarknad med avseende på disponibel inkomst. Där förs även en utförligare metoddiskussion.

### 7.2.1 Attraktivitet och inkomst

Utifrån de boendes värdering har SCB delat in bostadsområdena i tre grupper efter attraktivitet, vilket framgår av bilagan. I det följande redovisas indelningen för hög respektive låg attraktivitet.

I tabellen jämförs hushållens genomsnittliga disponibla inkomst, dels mellan olika bostadsområden uppdelade efter de boendes värderingar, dels mellan boende i hyres- respektive bostadsrätt inom samma områden.

Tabell 6. Genomsnittlig disponibel inkomst för hushåll i hyresrätt och bostadsrätt (1000-tal kronor).

	Hyresrätt attraktion			Bostadsrätt attraktion		
	Hög	Låg	Differens	Hög	Låg	Differens
Stockholm	166,3	123,7	42,6	240,2	165,5	74,7
Göteborg	132,4	116,2	16,2	164,5	146,8	17,7
Malmö	145,0	109,7	35,3	165,9	135,1	30,8
Örebro	137,2	118,2	19,0	183,1	146,3	36,8
Umeå	135,0	103,6	31,4	161,5	150,1	11,4
Gävle	126,9	110,4	16,5	152,6	145,6	7,0
Kalmar	139,3	113,8	25,5	170,3	129,9	40,4
Östersund	126,8	129,4	-2,6	141,4	154,6	-13,2

Källa: SCB.

Den inbördes relationen för bostadsrätt och hyresrätt visar också att det råder vissa skillnader vad gäller spridningen. På hälften av de undersökta marknaderna är skillnaden i disponibel inkomst högre för hushåll i bostadsrätt jämfört med hushåll i hyresrätt.

På vissa bostadsmarknader är inkomstskillnaderna mellan upplåtelseformerna större i områden som betraktas som attraktiva. Av undersökningsmaterialet framgår att detta förhållande gäller i hälften av de undersökta bostadsmarknaderna (Stockholm, Göteborg, Örebro och Kalmar).

I Stockholm är den genomsnittliga skillnaden mellan hushåll som bor i områden med hög respektive låg attraktivitet ungefär 75 000 kro-

nor inom bostadsrättssektorn. Vid en jämförelse med förhållandena för hushåll boende i hyresrätt och med samma områdesindelning framgår att motsvarande skillnad uppgår till cirka 43 000 kronor.

### 7.2.2 Inkomststruktur och upplåtelseform

SCB har också jämfört inkomststrukturen för boende i hyres- respektive bostadsrätt på de åtta bostadsmarknaderna Stor-Stockholm, Göteborg, Malmö, Örebro, Umeå, Gävle, Kalmar och Östersund. Bostadsmarknaderna är desamma som för enkätundersökningen med tillägget att hela Stor-Stockholm ingår.

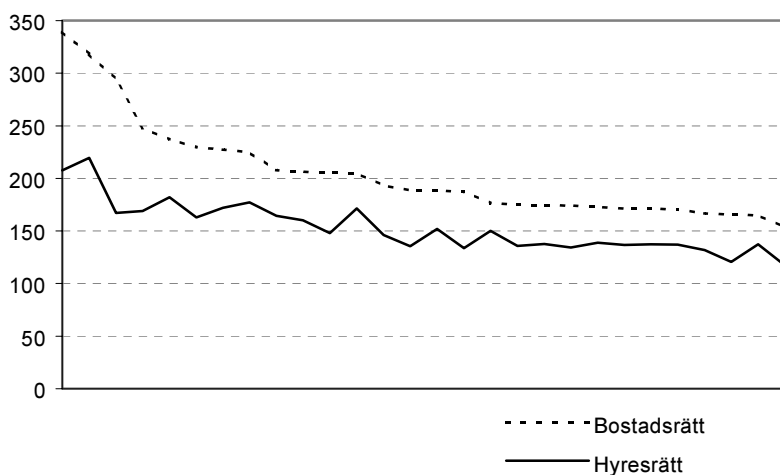
Syftet med undersökningen är att studera om inkomstskillnaderna mellan hushåll i olika bostadsområden är större i bostadsrätt än i hyresrätt. Om inkomstskillnaderna är större på bostadsrättsmarknaden skulle detta kunna utgöra en indikator för att hyressättningsystemet har bidragit till att dämpa segregationen på hyresrättsmarknaden.

I studien ingår endast församlingar där det finns mer än 100 hushåll i både hyresrätt och bostadsrätt. Resultaten av studien presenteras i diagramform för Stockholms stad och Göteborgs kommun.

### Stockholms stad

Stockholms stad består av 28 församlingar. Församlingarna är rangordnade efter medelvärdet av disponibel inkomst för bostadsrättshavare i fallande skala. Oscars församling motsvarar således det högsta genomsnittliga värdet och Spånga församling det lägsta (inkomståret 1997). Populationen utgörs av kontraktssinnehavare mellan 18 och 74 år.

Figur 18. Genomsnittlig disponibel inkomst för hushåll i hyres- respektive bostadsrätt i församlingarna i Stockholm stad (1 000-tal kr).



### Församlingar i rangordning

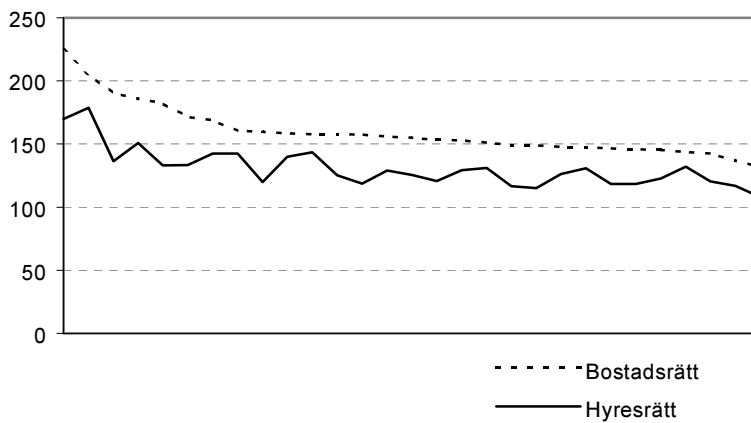
<i>Oscar</i>	<i>Sofia</i>	<i>Farsta</i>
<i>Hedvig Eleonora</i>	<i>Johannes</i>	<i>Brännkyrka</i>
<i>Engelbrekt</i>	<i>Högalid</i>	<i>Hägersten</i>
<i>Gustav Vasa</i>	<i>Hässelby</i>	<i>Skärholmen</i>
<i>Domkyrkoförsamlingen</i>	<i>Katarina</i>	<i>Bromma</i>
<i>Maria Magdalena</i>	<i>Essinge</i>	<i>Vantör</i>
<i>Adolf Fredrik</i>	<i>S:t Göran</i>	<i>Kista</i>
<i>Kungsholms</i>	<i>Vällingby</i>	<i>Enskede</i>
<i>Västerled</i>	<i>Skarpnäck</i>	<i>Spånga</i>
<i>Matteus</i>		

## Göteborgs kommun

Göteborgs kommun består av 36 församlingar. För sju församlingar är andelen bostads- eller hyresrätter inte tillräcklig för att ligga till grund för en jämförelse. Resultatet är baserat på resterande 29 församlingar.

Församlingarna är rangordnade efter medelvärdet av disponibel inkomst för bostadsrättshavare i fallande skala. Vasa församling motsvarar således det högsta genomsnittliga värdet och Bergsjön det lägsta (inkomståret 1997).

Figur 19. Genomsnittlig disponibel inkomst för hushåll i hyres- respektive bostadsrätt i församlingarna i Göteborg (1000-tal kr).



### Församlingar i rangordning

Vasa	Askim	Karl Johan
Ålvsborg	Björkekärr	Härlanda
Oskar Fredrik	Bäckebo	Angered
Haga	Högsbo	Gunnared
Domkyrkoförsamlingen	Masthugg	Johanneberg
Annedal	Biskopsgården	S:t Pauli
Örgryte	Västra Frölunda	Kortedala
Säve	Tuve	Nylöse
Backa	Lundby	Bergsjön
Tynnered	Brämaregården	

## 7.3 Analys av resultatet

Att endast Stockholm och Göteborg redovisas beror på att övriga bostadsmarknader uppvisar en god samstämmighet för kurvorna mellan hyres- respektive bostadsrätt och disponibel inkomst. Resultatet från Stor-Stockholms bostadsmarknad överensstämmer i stort sett med utfallet för staden, och motiverar därför inte någon särskild redovisning.

Studien visar att Stockholm och Göteborg avviker från det generella mönstret. På dessa bostadsmarknader stiger kurvan för bostadsrätt brantare än för hyresrätt i de mest attraktiva områdena (innerstadsområdena).

Detta kan tolkas som att hyressättningen kan leda till en dämpning av utvecklingen av den ekonomiska segregationen i främst större städer. Det som kännetecknar dessa städer är en knapphet på bostäder. Annorlunda uttryckt innebär detta att hushåll med lägre disponibel inkomst fortfarande kan efterfråga bostäder i attraktiva områden på dessa bostadsmarknader.

På bostadsmarknader som är i balans, eller för marknader med överskott på bostäder, har det inte kunnat noteras någon större skillnad med avseende på kurvornas lutning.

### 7.3.1 En jämförelse med bostadsrätten

I brist på andra lämpliga jämförelseobjekt brukar ibland den ekonomiska segregationen belysas utifrån en jämförelse mellan hyres- respektive bostadsrättsmarknaden. I bilaga 2 presenteras en empirisk studie som är baserad på en jämförelse mellan dessa bostadsmarknader.

Det är viktigt att erinra om att en sådan jämförelse innebär en metodologisk svårighet, eftersom det är två helt olika marknader som jämförs. Finansieringen på bostadsrättsmarknaden bygger på att köparen tillskjuter en kapitalinsats. Överlåtelse av bostadsrätter utgår från det pris som kan erbjudas på marginalen, medan hyresnivån skall motsvara vad en normalkonsument värderar som rimligt.

Bostadsrättsmarknadens struktur och sätt att fungera kan ändå utgöra en illustration av hur hyresnivåerna skulle kunna utvecklas om pris-sättningen skulle bygga på andra principer än de som gäller idag.

En observation som görs i bilaga 2 är att inkomstnivåerna under 1990-talet inte har ökat på samma sätt för hyresgästerna som för dem som bor i bostadsrätt. Om tolkningen är att hushåll med låga inkomster har kunnat bo kvar i de mest attraktiva områdena förstärker detta tidigare resultat. I bostadsrätterna har mindre resursstarka hushåll i stor utsträckning ersatts av hushåll med höga inkomster.

Utvärderingen visar att hyressättningssystemet och hyresnivån kan ha en faktisk betydelse för segregationen på vissa bostadsmarknader. Det är främst på bostadsmarknader som kännetecknas av brist på bostäder, eller där efterfrågetrycket är avsevärt, som hyressättningen har betydelse för att motverka segregation (Stockholm och Göteborg).

## 8 Sammanfattande slutsatser

### 8.1 Hyrorna – resultat av ett komplicerat triangeldrama

Som framgår av beskrivningen av mitt uppdrag i kapitel 1 är det debatten om och kritiken av bruksvärdessystemet som föranlett arbetet med att göra en förnyad utvärdering av detta. I debatten framförs ofta uppfattningen att bruksvärdessystemet har stor betydelse för hyresstrukturen och för brister främst i den s.k. lägesfaktorns genomslag på hyrorna. Ibland föreslås att bruksvärdessystemet skall ersättas med en ordning som innehåller mer tydliga marknadsinslag för att vi skall få en hyresstruktur på olika lokala bostadsmarknader som bättre stämmer överens med rådande konsumentvärderingar. Därigenom skulle incitamenten för ombildning till bostadsrätt i attraktiva områden minska samtidigt som tendenser till ”handel” med hyreskontrakt i samband med lägenhetsbyten skulle motverkas.

Regeringen framhåller i direktiven att diskussionen lider av att det saknas aktuella undersökningar av förhållandena. Det är alltså svårt att bedöma hur allvarliga problemen är. Mitt uppdrag har därför varit att empiriskt studera hur väl dagens hyror samvarierar med de boendes värderingar av olika bostäder. Studien avser att utgöra ett underlag för bedömning av om det krävs ändringar i bruksvärdessystemet. Denna undersökning har redovisats i kapitel 6 och i bilagorna till detta betänkande.

Denna undersökning kan sägas vara huvuduppgiften i denna del av mitt utredningsuppdrag. Innan resultaten värderas är det dock nödvändigt att erinra om att dagens hyror inte är ett resultat av bruksvärdessystemet, något som debatten ibland ger intryck av. Hyrorna är i stället resultatet av ett komplicerat samspel mellan tre olika system som var för sig tillkommit för att uppnå ett särskilt mål men som inte självklart samverkar för att uppnå samtliga dessa mål.

Det går inte att förstå de krafter som ligger bakom hyressättningen utan att något analysera dessa samspel. Och det är naturligtvis särskilt viktigt, om man anser att resultatet i något avseende är otillfredsstäl-

lande, att ha en realistisk bild av vilka faktorer det är som skapar just det oönskade resultatet. Bristande analys i detta avseende kan leda till förändringsförslag som är verkningslösa eller i värsta fall t.o.m. kontraproduktiva i förhållande till uppställda mål.

För förståelsen av dagens hyresstruktur är det därför nödvändigt att i ett sammanhang studera inte bara bruksvärdessystemet utan också det regelverk som styr parternas förhandlingar om hyrorna samt den särskilda betydelse vid hyresprövning som tilldelats de allmännyttiga bostadsföretagens hyror. En redovisning av framväxten av dessa lagkomplex har därför lämnats i kapitel 2-4.

Av dessa redovisningar framgår att målstrukturen på området är komplicerad. Det kan t.o.m. spåras tendenser till målkonflikter mellan bruksvärdessystemet och övriga regelverk på området.

## 8.2 Bruksvärdessystemet

Bruksvärdessystemet syftar enbart till att skapa ett starkt besittningsskydd för hyresgästerna. Den som redan hyr en bostad skall inte riskera att behöva flytta för att hyresvärden funnit en person som är beredd att betala högre hyra än den sittande hyresgästen för samma lägenhet.

Detta skydd åstadkommes genom att hyresnämnden vid sin prövning av hyreskravets skälighet skall utgå från en jämförelse med lägenheter som är lika den med ifrågasatt hyra. Bruksvärdesprövningen innebär sålunda enkelt uttryckt en jämförelse mellan *lika* lägenheter. En bruksvärdesprövning kan aldrig få någon konsekvens för hyresrelationen mellan lägenheter som är *olika*.

Det fanns ursprungligen inte heller, med undantag för de s.k. bistrorterna, någon annan hyrespolitisk ambition med bruksvärdessystemet än att det skulle lämna utrymme för en marknadsmässig utveckling av hyrorna. För att garantera detta tog departementschefen avstånd från tanken på någon form av sådan ortsprisbedömning som i dag ibland föreslås i debatten. En sådan ansågs kunna leda till en konservering av hyresstrukturen. I stället beslutades att bruksvärdesprövningen, med undantag av enstaka topphyror, skulle utgå från den högsta hyresnivån för jämförbara lägenheter. Samtidigt skapades det ett säkerhetsutrymme genom regeln att hyran blev oskälig först om den väsentligt översteg jämförelselägenheternas hyresnivå.

I debatten om bruksvärdessystemet och i senare uttalanden i propositioner kan man, som framgår av kapitel 2, spåra en viss glidning i synen på bruksvärdessystemet. Det anses ha betydelse också för ambitionen att dämpa hyresutvecklingen. Att väsentlighetsrekvisitet ersattes av ett påtaglighetsrekvisit 1975, samtidigt med införandet av bestämmel-



sen att en prövning i första hand skall göras med allmännyttans hyror inte bara på bristorter utan generellt, kan sägas vara uttryck för samma ambition.

Bruksvärdessystemets grundläggande funktion kvarstår dock oförändrad. Bruksvärdessystemet reglerar den rättsliga prövningen av ett hyreskrav och innebär enbart en jämförelse av hyran mellan ett antal *lika* lägenheter.

### 8.3 Hyresförhandlingssystemet

Hyresstrukturen, dvs. skillnaden i hyra mellan lägenheter som är *olika*, är ett resultat av fria förhandlingar om hyrorna mellan fastighetsägarna och deras hyresgäster. I de allra flesta fall representeras hyresgästerna av en hyresgästorganisation. Formerna för dessa kollektiva förhandlingar regleras i hyresförhandlingslagen. Förhandlingssystemet innebär att lagstiftaren lämnat till hyresgästorganisationerna att företräda det allmänna konsumentintresset.

Det får förutsättas att parterna vid hyresförhandlingarna drivs av ambitionen att skapa en relation mellan olika hyror som svarar mot vad en genomsnittlig bostadskonsument anser det vara värt att bo i en lägenhet jämfört med en annan. De allmännyttiga bostadsföretagen har tillsammans med den organiserade hyresgäströrelsen utarbetat ett förslag till hur detta kan gå till. Med hjälp av ett särskilt poängsystem värderas olika lägenheter med utgångspunkt i deras respektive egenskaper. Även om detta poängsystem kommit till begränsad användning visar det på en ambition att strukturera hyrorna i förhållande till tänkta kvaliteter. Att det sedan är stora svårigheter att fastställa rätt poäng med en sådan metod framgår inte minst av den enkätundersökning som redovisats i detta betänkande. Det finns en stor spridning i synen på olika boendekvaliteter bland hyresgästerna.

Hyresförhandlingslagen utgår från föreställningen att det ytterst är de boende som bäst kan bedöma skillnaden i värde mellan *olika* lägenheter. Fastighetsägarna har i förhandlingarna att bevaka sina intressen av att få ett tillräckligt (eller så stort som möjligt) hyresflöde. I en period med brist på bostäder blir då hyresstrukturen ett andrahandsintresse. Detta förhållande gäller i varje fall för den allmännyttiga fastighetsägaren, eftersom denne kan räkna med att alla bostäder blir uthyrda oavsett hur hyrorna fördelar sig mellan dem.

I en situation som den under 1990-talet, med betydande överskott på bostäder, också på normalt väl fungerande bostadsmarknader, får däremot hyresvärden ett starkt intresse av att anpassa hyresstrukturen till de boendes betalningsvilja för olika bostäder. Det är i en sådan situa-

tion särskilt viktigt också för hyresvärden att alla hyresgäster oavsett om de betalar en hög eller låg hyra upplever att de får valuta för pengarna. Detta är en viktig förklaring till att fördelningen mellan olika lägenheter av den s.k. hyrespotten i de allmännyttiga bostadsföretagen under det senaste decenniet tillmätts större intresse än tidigare. Detta har resulterat i förändringar i hyresrelationerna mellan olika bostäder på många bostadsmarknader, vilket också kan utläsas av resultaten i kapitel 6.

Den viktiga kommentaren här är sålunda att hyresgästernas företrädare och fastighetsägarna inom ramen för förhandlingssystemet har ett gemensamt intresse av att finna en hyresstruktur som så bra som möjligt speglar skillnader i hyra mellan *olika* lägenheter. Den relation som finns till bruksvärdessystemet är endast indirekt. Parterna måste i förhandlingarna se till att lägenheter med lika bruksvärde får samma hyra. I annat fall kan hyresnämnden vid en eventuell framtida prövning finna den högre hyran oskälig.

En kritik mot dagens hyresstruktur innebärande t.ex. att en egenskap som bostadens geografiska läge tillmätts för liten betydelse vid bestämningen av hyrorna kan inte riktas mot bruksvärdessystemet. Den måste riktas mot parterna på hyresmarknaden. Det är dessa som har uppgiften att på hyresgästernas och fastighetsägarnas vägnar fastställa inte endast den totala hyresnivån, utan också hyresfördelningen. Den skall i allt väsentligt svara mot vad bostadskonsumenter skulle ha kommit fram till, om de var och en för sig med beaktande av bruksvärdet, hade fört dessa diskussioner om hyresfördelningen med sin motpart.

Om bruksvärdessystemet sålunda syftar till att lika lägenheter skall ha lika hyra kan hyresförhandlingssystemet sägas syfta till att olika lägenheter skall ha olika hyror. Hur stora dessa olikheter skall vara har dock lagstiftaren överlåtit åt parterna att bedöma.

## 8.4 Allmännyttans roll

En ytterligare komponent i sammanhanget är den 1974 beslutade bestämmelsen att hyresnämnden vid prövning av en hyras skälighet i första hand skall utgå från de allmännyttiga bostädernas hyror. Denna regel har sitt ursprung i de bestämmelser som 1969 infördes i hyrespolitiskt syfte i bristorterna. Genom 1974 års beslut utvidgades rollen till att gälla på hela bostadsmarknaden.

Därigenom skapades ett slags ”brygga” mellan bruksvärdessystemet och hyresförhandlingssystemet. Det blev rationellt för de förhandlande parterna att först komma överens om de allmännyttiga hyrorna efter-

som dessa skapar jämförelsematerialet om det blir aktuellt med en bruksvärdesprövning.

Den komplikation som detta leder till framstod sannolikt inte så tydlig när kopplingen skapades i slutskedet av det s.k. miljonprogrammet. I en tid då allmännyttan stod för en stor del av nyproduktionen och även kunde omfördela kostnader till det redan byggda beståndet, skapades ett betydande ekonomiskt handlingsutrymme för andra aktörer. I en ekonomisk miljö med en inflationstakt som vissa år var tvåsiffrig växte detta utrymme ytterligare.

De konsekvenser som denna förändring skapade blir synliga först i ett längre perspektiv med en lägre inflationstakt och i en situation då allmännyttan inte längre har en dominerande roll inom nyproduktionen.

Bestämmelsen påverkar inte möjligheterna för parterna att komma överens om en hyresstruktur som svarar mot de boendes värderingar. Däremot definieras det spann inom vilket olika hyror förutsätts fluktuerar på ett annat sätt, eftersom de allmännyttiga företagens behov av hyresintäkter begränsas av deras lagstadgade affärsidé att driva verksamheten i ett långsiktigt självkostnadsperspektiv på företagsnivå.

I en situation med brist eller balans på bostadsmarknaden sänker detta förhållande den allmänna hyresnivån, vilket också var den hyrespolitiska avsikten. Det skapar sannolikt även ett tak för de högsta hyrorna om relationerna mellan dessa och övriga, skall motsvara de allmänna konsumentvärderingarna.

Om de allmännyttiga bostadsföretagen dramatiskt minskar sin nyproduktion, som skett under senare år, minskar allmännyttans behov av hyresintäkter totalt sett. Nyproduktionen leder normalt sett till ett ökat hyresuttag också i det befintliga bostadsbeståndet. Det redan byggda beståndet blir dessutom mera lönsamt i takt med att fastigheterna skrivs av.

Allmännyttans minskade nyproduktion gör att utrymmet för högre hyror minskar också i det övriga (privatägda) beståndet och sätter därmed en högre ekonomisk press på övriga fastighetsägare. Samtidigt blir det svårare att finna lämpliga jämförelselägenheter för nyproduktionen. Om jämförelser då i brist på andra nyproducerade lägenheter görs med tidigare byggda bostäder leder detta till ökade svårigheter för de byggherrar som fortfarande vill bygga hyreslägenheter. I tider med snabb ökning av produktionskostnaderna kan detta leda till stora svårigheter att genomföra nyproduktion med tillfredsställande lönsamhet.

Detta dilemma försökte Svea hovrätt lösa i det s.k. Oxtorgsmålet. Hovrätten tolkade kravet på korrekt hyressättning hos allmännyttan som självkostnad på objektsnivå. Eftersom hovrätten fann att hyran underskred självkostnaden kunde en jämförelseprövning inte göras. I stället gjordes en allmän skälighetsbedömning av hyran.

Om detta utslag kommer att få fortsatt prejudicerande betydelse minskar problemet som orsakas av den låga nyproduktionen hos allmännyttan. Samtidigt har dock införts ett inslag av hyresreglering, eftersom nyproduktionshyrorna vid prövning inte längre fastställs efter en jämförelse med ett slags marknadsbestämda hyror utan efter en ofentligrättslig skälighetsbedömning. Denna står dessutom i strid med bruksvärdessystemets ambitioner att det är konsumentvärderingar och inte självkostnader i enskilda projekt som skall konstituera bruksvärdet.

Slutsatsen av detta resonemang blir sålunda att dagens hyresstruktur inte i första hand är ett resultat av hur bruksvärdessystemet är utformat. Avgörande är i stället hur de allmännyttiga bostadsföretagen och deras motparter i de lokala hyresförhandlingarna bedömer de allmänna konsumentvärderingarna hos hyresgäster, dvs. hur väl förhandlingsresultaten speglar de preferenser för olika bostäder som finns hos de boende.

Det kan därför finnas anledning att övergå till en bedömning av de resultat som framkommit i den empiriska studie som på mitt uppdrag genomförts av SCB och IBF och som översiktligt refererats i kapitel 6.

## 8.5 Hyror och hyresgästpreferenser

Ett huvudintryck av resultaten från undersökningen av sambandet mellan hyresgästernas värderingar och den faktiska hyra som utgår i dag i det allmännyttiga bostadsbeståndet i olika områden är att överensstämmelsen framstår som god. Sambandskoefficienterna är höga på sex bostadsmarknader av åtta. Endast i två av de undersökta kommunerna, Östersund och i någon mån Malmö, synes det finnas anledning till en mer genomgripande översyn av hyresstrukturen för att få denna att stämma bättre överens med de uttalade områdespreferenser som framkommer vid en enkätundersökning av det slag som genomförts här.

Samtidigt är det tydligt att det hos en del hyresgäster på de flesta bostadsmarknader finns en större betalningsvilja för attraktiva lägenheter i centrala lägen än den betalningsvilja som motsvarar den genomsnittliga konsumentvärdering som enkätundersökningen indikerar. Det finns en spridning i områdespreferenser som är betydande och som kan återföras på olika hushålls skilda värderingar av boendet och på olika ekonomiska resurser.

På samtliga bostadsmarknader är tio procent av de intervjuade beredda att betala mellan 300 kr (Stockholm) och 150 kr (Östersund) mer i hyra per kvadratmeter än det medelvärde som framkommer i undersökningen.

Man måste vara försiktig med att dra slutsatser om hyresmarknaden genom jämförelser med bostadsrättsmarknaden. I bilaga 2 redovisas emellertid tydliga indikationer på att det finns en större betalningsvilja för centralt belägna bostäder. Detta gäller för den del av boendekollektivet som har en sådan ekonomisk situation att banklån och köp av bostadsrätt utgör ett reellt alternativ. Det är dock inte utan vidare givet att motsvarande mönster finns inom hyresgästkollektivet, som generellt sett har andra ekonomiska förutsättningar.

Detta kan dock inte rycka undan huvudresultatet i denna studie, att den s.k. lägesfaktorn mätt som avstånd till stadens centrum bara är en av flera egenskaper som karakteriserar läget. Studien visar också att sådana förhållanden som att området upplevs som tryggt och säkert, att det finns goda kommunikationer och en bra kommersiell service, kommer högre på de boendes prioriteringslista. Läget mätt som centralitet kommer högre för yngre människor än för äldre, vilka i stället fäster stor vikt vid områdets rykte.

Slutsatsen blir att det är utomordentligt svårt att teoretiskt konstruera en formel som kan användas för att värdera hyresstrukturen om målsättningen är att finna en god anpassning mellan de boendes värderingar och den faktiska hyresstrukturen. Det är sannolikt bara genom fria förhandlingar – kollektiva eller enskilda – inom ramen för avtalsfrihet och grundade på en lokal kännedom om bostadsmarknaden som en sådan anpassning kan komma till stånd.

Detta leder fram till två slutsatser.

Den första är att varje form av hyresreglering torde vara dömd att misslyckas eftersom den innebär att någon myndighet ges uppgiften att göra dessa intrikata bedömningar av hur olika människor och familjer under olika tider och olika faser av livet värderar olika kvaliteter i boendet.

Den andra slutsatsen är att dagens system för att fastställa hyrorna för olika bostäder, om man tolkar lägesfaktorn som en samlad bedömning av olika bostadsområdets kvaliteter, synes leda till ett överraskande gott resultat. Det krävs med få undantag inga dramatiska förändringar i hyresrelationerna mellan olika områden för att väga in också avståndsfaktorn på ett bättre sätt än i dag. Detta är i sin tur sannolikt ett resultat av det medvetna arbete med hyresstrukturen som skett på många lokala bostadsmarknader under 1990-talet i samband med de årliga hyresförhandlingarna.

Därmed är dock inte sagt att hyresrelationerna totalt sett mellan olika lägenheter på samma sätt svarar mot hur de boende värderar dessa. Vid sidan av läget är också andra förhållanden såsom standard, modernitet, underhållsskick och service från fastighetsägaren av betydelse. Med den fokusering på läget som i enlighet med direktiven utmärker

denna studie är det inte möjligt att uttala sig om hur väl hyresförhandlingarna också förmått att väga in sådana förhållanden. Det är viktigt att ha denna begränsning i minnet vid bedömningen av resultaten.

## 8.6 Ekonomisk segregation

De hyrespolitiska ambitioner som legat bakom inte bruksvärdessystemet som sådant, utan det samlade regelverket på området, har också, såvitt kan bedömas av jämförelsen mellan inkomststrukturen inom hyressektorn och bostadsrättssektorn, bidragit till mindre inkomstskillnader mellan attraktiva och mindre attraktiva områden bland hyresgästerna. Utvecklingen under 1990-talet tycks ha varit särskilt dramatisk inom bostadsrättssektorn, i varje fall i Stor-Stockholm, med en snabb ökning av inkomstskillnaderna mellan olika områden som saknar motsvarighet inom hyresrättssektorn. Detta redovisas i bilaga 2. Det vore onaturligt om inte detta ledde till en press uppåt också på hyrorna i sådana attraktiva områden. Skälet är inte att de genomsnittliga konsumentvärderingarna skulle motivera några större förändringar i förhållande till dagens situation. Anledningen är i stället att den betalningsvilja som finns hos den ekonomiskt starkaste tiondelen av hyresgästkollektivet, av allt att döma, skulle ge utrymme för en högre hyresnivå i attraktiva områden.

En ”marknadsanpassning” av hyrorna som speglar bostadsrättspriserna mellan olika områden, med undantag av bristorter som Stor-Stockholm, skulle inte vara i konflikt med intentionerna i bruksvärdessystemet så som de ursprungligen formulerades. Den skulle däremot gå på tvärs mot de hyrespolitiska ambitioner som därefter successivt kommit att präglade bostadspolitiken i övrigt och som hanteras inom ramen för hyresförhandlingssystemet och den särskilda roll för bruksvärdesprövningen som tilldelats hyrorna i allmännyttans bestånd.

Det är sannolikt, av den genomförda studien att döma, att en övergång till en mer traditionell marknadsprissättning också på hyresmarknaden skulle leda till en ökad ekonomisk segregation i takt med att attraktiva lägenheter byter hyresgäst. Valet mellan en fortsatt bruksvärdeshyra, i realiteten som idag fastställd av parterna på hyresmarknaden, eller marknadshyra kan av vår studie att döma i varje fall på ”heta” bostadsmarknader beskrivas som ett val mellan en i ekonomiskt avseende segregerad eller integrerad bostadsmarknad.

## 8.7 Spänningar i systemet – allmännyttans roll i en ny situation

Även om min studie pekar på att dagens ordning för att fastställa hyrorna till övervägande del fungerar som det var tänkt är det uppenbart att systemet idag är utsatt för starka spänningar. Dessa orsakas till en del av de allmänna värderingsförskjutningar som skett under de tio senaste åren vad gäller välfärdspolitiken.

De skapas också av att det intrikata samspelet mellan bruksvärdesystemet, hyresförhandlingssystemet och allmännyttans roll nu utspelas i en annan ekonomisk miljö än den som gällde för 30 år sedan, då de olika systemen konstruerades och bringades att fungera tillsammans.

När det gäller allmännyttans roll är det främst två frågeställningar som aktualiseras av dessa förändringar – utvecklingen mot mer individualiserade hyror och den i dag otillräckliga nyproduktionen på de orter där det börjar uppstå bostadsbrist.

I kapitel 5 har lämnats en redogörelse för de problem som utvecklingen av hyresavtalen, med alltfler avvikelser från vad som tidigare kunde betraktas som ett ”normkontrakt”, leder till vid en bruksvärdesprövning i hyresnämnden. Frågan är ingalunda ny. Den aktualiserades redan i början av 1980-talet. Hittills har dock, som framhållits, bedömningen varit att det är möjligt att hantera situationen, dock till priset av ett ökat inslag av allmänna skälighetsbedömningar.

En central fråga i detta sammanhang är tillgången på allmännyttiga lägenheter som kan utnyttjas som jämförelselägenheter.

Jag har i mitt förra betänkande *På de boendes villkor* föreslagit i vissa avseenden nya regler för de allmännyttiga bostadsföretagen. Deras egenskap av icke-vinstutdelande företag m.m. motiverar ökade möjligheter till ett fördjupat boinflytande och även i övrigt ökad valfrihet för de boende. Dessa allmännyttans särskilda kvaliteter kan naturligtvis också aktualisera frågan om de hyror som fastställs i dialog med de boende i kooperativa arrendeföreningar, med s.k. valbar hyra och med ett större inslag av självförvaltning, är lämpliga som jämförelsehyror vid en skälighetsprövning av hyror inom det övriga bostadsbeståndet. Skall hyresvärdar som inte erbjuder sina hyresgäster dessa kvaliteter ha rätt att ta ut samma hyra för en i övrigt lika lägenhet? De kan då bli överkompenserade. Eller kan det tvärtom hävdas att dessa företag kommer att drivas så rationellt och effektivt att det inte skapas rimliga förutsättningar för en traditionell privat fastighetsförvaltning?

Det kan mot denna bakgrund diskuteras om det är nödvändigt och ändamålsenligt i dag att behålla den brygga som finns mellan bruksvärdesystemet och allmännyttans hyressättning. Med dagens situation,

där den helt avgörande delen av de lokala bostadsmarknaderna karaktäriseras av balans eller överskott på bostäder, kan denna koppling framstå som överflödigt med utgångspunkt i de hyrespolitiska målsättningar som ursprungligen motiverade de allmännyttiga hyrornas särställning vid bruksvärdesprövningen.

Allmännyttan har dessutom i dag en större marknadsandel och därmed redan av det skälet en större betydelse än tidigare för den allmänna prisnivån på hyresmarknaden.

I kapitel 4 har jag pekat på problemen med självkostnadsbegreppet. Allmännyttans självkostnadsprincip tillämpas på företagsnivå, medan jämförelseprövningen görs på lägenhetsnivå. Enligt förarbetena skall allmännyttans hyror vara korrekta för att kunna användas som jämförelsematerial. Det är dock oklart vad som menas med korrekt, vilket skapat osäkerhet när det gäller utvecklingen av rättspraxis.

Den senaste domen från Svea hovrätt i det s.k. Oxtorgsmålet innebär att allmännyttiga hyror endast kan användas som jämförelsematerial om de ganska precist motsvarar självkostnaden. Den översyn av hyressättningen som nu görs i allt fler allmännyttiga bostadsbolag bygger på en anpassning till konsumentvärderingar och har ingen koppling till den objektsrelaterade självkostnaden. Även detta talar för att det blir svårare att hitta lämpliga allmännyttiga jämförelseobjekt vid bruksvärdesprövning.

Ett upphörande av allmännyttans roll som förstahandsnorm skulle innebära ytterligare ett steg på vägen mot den konkurrens på lika villkor som de senaste årens förändringar av skatte- och bidragsregler syftat till. Det skulle också ligga i linje med det förslag som jag presenterade i betänkandet *På de boendes villkor*. En sådan förändring torde dock förutsätta någon form av garanti för att det även i framtiden finns en allmännyttig hyressektor av i stora drag samma omfattning som i dag. I annat fall kan företagets möjligheter att fungera som prisledande med stöd av normala marknadskrafter bli otillräckliga för att man skall kunna vara trygg för att inte en okontrollerad hyresutveckling skall uppstå vid snabbt ökande efterfrågan.

Överväganden om allmännyttans roll vid bruksvärdesprövningen måste också göras i medvetande om att situationen snabbt kan ändra karaktär. Det stora bostadsöverskottet på 1980-talets förbyttes i en stor del av landet på kort tid till överefterfrågan som bidrog till den alltför omfattande nyproduktionen i slutet av 1980- och början av 1990-talet. Allmännyttans marknadsandel är dessutom inte given, eftersom det i vissa kommuner förs en diskussion om ombildning till bostadsrätt eller privatisering i övrigt. Prisutvecklingen på bostadsrätter och Boverkets årliga bostadsmarknadsundersökning pekar på att det på vissa bostadsmarknader ånyo finns en allvarlig bostadsbrist.



Att i en sådan situation släppa allmännyttans hyresledande roll torde förutsätta att någon form av bristortsreglering liknande den som fanns i 1968 års regelverk samtidigt introduceras. Dessa bristortsregler gav hyresgäster i bristorter möjligheter att direkt kunna få till stånd en prövning av förstagångshyran. Vid all hyresprövning i bristorter skulle dessutom först kontrolleras att jämförelsehyrorna var rimliga i förhållande till allmännyttans nyproduktion. Syftet var att motverka en knapphetsbetingad hyresstegring på dessa orter.

En modern bristortsreglering skulle behöva anpassas till de stora förändringar av den ekonomiska miljön som skett sedan dess. Syftet skulle även fortsättningsvis vara att förhindra en knapphetsbetingad hyresstegring, utan att samtidigt motverka en förändring av hyresstrukturen enligt allmänna konsumentvärderingar och en ökad nyproduktion. Detta skulle kunna åstadkommas med ett hyresstegringstak som innebär att hyran för en lägenhet på en bristort ett visst år inte får överstiga föregående års hyra med mer än ett bestämt procenttal. Taket skulle kunna följa exempelvis inflationen, uppräknad med någon eller några procent.

Mot en sådan ordning kan dock riktas den invändningen att den innebär ett moment av hyresreglering, vilket leder till en rad ekonomiska problem.

En annan form av bristortsreglering skulle kunna vara att behålla allmännyttan som förstahandsnorm just på dessa orter. Detta framstår som en rimlig avvägning, inte minst mot bakgrund av min studie som visat att de allmännyttiga hyrorna i huvudsak väl överensstämmer med hyresgästernas värderingar och att nuvarande system motverkat ekonomisk segregation just på "heta" bostadsmarknader.

I direktiven påpekas att jag förutom de frågeställningar som belysts tidigare i betänkandet också skall pröva om bruksvärdessystemet skapar svårigheter för nyproduktionen av hyresbostäder.

Denna fråga har på grund av bristande källmaterial varit svår att belysa inom ramen för detta arbete. Jag har därför inte redovisat någon särskild studie av detta vilket också motiveras av det utredningsarbete som nu pågår inom Boverket och Byggekostnadsdelegationen. Det finns mycket som talar för att de frågor som uppmärksammas i dessa sammanhang är av väsentligt större betydelse för nyproduktionen än de frågor som jag haft att studera. Också de skattefrågor som Fastighetsbeskattningsutredningen arbetar med aktualiserar dessa frågor. Främst neutraliteten mellan bostadsrätten och hyresrätten har stor betydelse för möjligheterna att producera hyresrätter som kan upplåtas till konkurrenskraftiga priser.

I två avseenden kan det dock vara motiverat att uppmärksamma inte bruksvärdessystemets men väl hyressättningsystemets betydelse för förutsättningarna att få till stånd en tillräcklig nyproduktion.

De som hävdar att bruksvärdessystemet skapar problem för att åstadkomma en tillräcklig nyproduktion pekar ofta på att hyresgästerna har möjlighet att efter sex månader få till stånd en prövning av hyran genom att begära villkorsändring. Detta innebär en stor osäkerhetsfaktor för fastighetsägaren. En inflyttningshyra som framstått som nödvändig och tillräcklig för att ekonomiskt motivera projektet kan då komma att sänkas, med förluster för fastighetsägaren som resultat. Denna risk, hävdas det, leder till att potentiella investerare i stället väljer den i det här avseendet mer riskfria bostadsrättsproduktionen.

Dagens obetydliga nyproduktion hos allmännyttan leder i flera avseenden till problem för hyressättningen och bruksvärdessystemet. Dels minskar, som framhållits, antalet användbara jämförelselägenheter, vilket också ökar risken för en privat investerare. Allmännyttan kan ha satt sin hyra i det fåtal lägenheter som nyproducerats mer i beaktande av bostädernas bruksvärde relaterat till tidigare produktion än efter byggkostnaderna i det aktuella projektet. Detta kallades tidigare solidarisk hyressättning. En sådan hyressättning behöver inte, som i fallet med Oxtorgsmålet, betraktas som "politisk". Den kan många gånger i ett företagsekonomiskt perspektiv framstå som rationell. Det är normalt att i en löpande investeringsverksamhet låta äldre, nedskrivna investeringar subventionera nya och först i framtiden lönsamma investeringar.

Dagens begränsade nyproduktion i allmännyttan utgör också en press på hyrorna i beståndet eftersom behovet att delfinansiera en dyrbar nyproduktion med intäkter från beståndet minskar. Beståndet blir också alltmer lönsamt i takt med även en låg inflation och de avskrivningar som görs av fastigheterna. Därigenom minskar förutsättningarna för andra fastighetsägare att uppnå lönsamhet inom det hyresspann som är nödvändigt för att uppnå tillräcklig avkastning i de allmännyttiga bostadsföretagen. När samspelet mellan bruksvärdessystemet och allmännyttans hyror skapades i slutet på 1960-talet utgick departementschefen, som framgått av kapitel 2, från att allmännyttan skulle vara ledande vad avser nyproduktionen. Någon närmare analys av den här uppmärksammade problematiken gjordes mot denna bakgrund uppenbarligen inte. Idag framstår allmännyttans begränsade nyproduktion som ett allvarligt problem inte bara från bostadsförsörjningssynpunkt utan också med hänsyn till hyressättningsystemets funktionssätt.

Om man vill främja en ökad nyproduktion genom förändringar i hyressättningen kan olika tekniker för detta väljas.

En sådan förändring skulle kunna vara att släppa kopplingen till allmännyttans hyror vad gäller nyproduktionen och samtidigt införa en

ömsesidig s.k. karenstid innan fastighetsägaren kan begära hyreshöjning och hyresgästen villkorsändring. Hur lång en sådan karenstid skulle behöva vara måste bedömas efter en avvägning mellan intresset av att kunna justera hyror både uppåt och nedåt och olika parter behov av planeringshorisont. Med en sådan ordning skulle hyresgästens besittningsskydd tryggas samtidigt som fastighetsägaren får bättre förutsättningar att bedöma det ekonomiska resultatet av sin investering.

Det är inte osannolikt att en sådan ordning skulle kunna leda till en snabbare ökning av hyrorna i den del av beståndet som byggs efter ändringens genomförande. Det får då ses som ett pris för att få till stånd en nödvändig och ökad nyproduktion av hyresbostäder. Samtidigt borde det öka ansvarsfulla kommuners intresse av en ökad nyproduktion av hyresrätter i allmännyttig regi. Dessa kommer då att vara ett allt viktigare och prisvärt alternativ som bidrar till en mer balanserad hyresutveckling också i denna del av beståndet.

Efter karenstidens utgång skulle det då bli möjligt med en sedvanlig bruksvärdesprövning där de allmännyttiga lägenheterna i bristorterna liksom i dag fungerar som jämförelselägenheter. På övriga bostadsmarknader skulle de däremot kunna utnyttjas som jämförelselägenheter på samma villkor som övriga lägenheter. Under förutsättning att allmännyttan har en tillräcklig marknadsandel kommer dessa lägenheter då att fungera som prispressare på den lokala marknaden i konkurrens med övriga lägenheter.

Med ett resonemang efter dessa linjer blir det ingen skillnad i förutsättningar för nyproduktionen mellan bristorter och övriga bostadsmarknader. Dock förutsätts allmännyttan fortsatt fungera som spärr mot okontrollerade hyreshöjningar i de orter som lider av brist på bostäder. Det blir därför nödvändigt att fastställa kriterier för vilka orter som skall klassificeras som bristorter och också avgöra vem som skall ansvara för denna klassificering. Ett underlag finns dock i Boverkets bostadsmarknadsundersökningar, även om tekniken för dessa då kan behöva förfinas eller kompletteras med ytterligare information. Det ligger i sakens natur att antalet bristorter bör begränsas så långt som möjligt och fortlöpande omprövas.

Om nyproduktionen av bostäder med stöd av dessa förändringar och andra insatser, som kan komma att aktualiseras av andra utredningar, ökar i tillräcklig utsträckning kan antalet bristorter begränsas och allmännyttan successivt ges en friare roll att konkurrera med priset på mer marknadskonforma villkor. Möjligheten att ånyo definiera bostadsmarknader som bristorter skulle samtidigt innebära att allmännyttan också fortsättningsvis skulle behålla rollen som säkerhetsventil mot en orimlig hyresutveckling.

## 8.8 En summering

Min uppgift har inte varit att föreslå förändringar i bruksvärdessystemet utan enbart att utvärdera hur systemet fungerat mot bakgrund av de intentioner som finns med detta. Jag har haft att studera i vilken utsträckning den s.k. lägesfaktorn tillmätts tillräcklig betydelse i hyressättningen samt undersöka om bruksvärdessystemet skapar svårigheter för att upprätthålla en tillräcklig nyproduktion av bostäder.

Av betänkandet framgår att jag är överraskad av hur väl kombinationen av bruksvärdessystemet, hyresförhandlingssystemet och allmännyttans roll lyckats uppnå en överensstämmelse med dagens konsumentvärderingar på de åtta bostadsmarknader som jag undersökt. Emellertid kan det på vissa håll finnas ett återstående utrymme, som dock inte framstår som så stort, för ytterligare uppgradering av det geografiska avståndet till stadens centrum. Jag har också kunnat konstatera att dagens bostadsmarknader sannolikt är mer integrerade i ekonomiskt avseende än vad de skulle ha varit om prisbildningen på hyresrätter under 1990-talet utvecklats på samma sätt som prisbildningen inom bostadsrättssektorn.

Jag har samtidigt identifierat ett behov av ytterligare klarlägganden av sambandet mellan bruksvärdessystemets fokusering på konsumentvärderingar och självkostnadsbegreppets tillämpning vid prövning i hyresnämnden. Ett område där praxis bl.a. på grund av allmännyttans låga nyproduktion synes vara på väg att utvecklas i en ny och politiskt ej diskuterad riktning.

Jag har också kunnat konstatera att dagens låga nyproduktion inom allmännyttan skapar problem och ökar osäkerheten för dem som önskar investera i nya hyresbostäder. Jag pekar på olika möjligheter att möta dessa svårigheter, bl.a. genom en återgång till en särskild bristortsreglering.

Dessa avslutande reflexioner skall emellertid inte ses som förslag motiverade av den i betänkandet redovisade utvärderingen. De skall ses som bidrag till en fortsatt diskussion av dessa för både hyresgäster och fastighetsägare så viktiga frågor och bör bli föremål för ytterligare utredning och analyser innan eventuella beslut övervägs om att förändra dagens regler för hyressättningen.

## Referenslitteratur

### Litteratur och artiklar

Antoni, Nils, red, *Hyra på marknaden*, Hyresgästernas Riksförbund, Stockholm, 1996.

Bejrums, Håkan, m fl, *Fastighetsföretagens organisations- och informationssystem inför 2000-talet – en enkätundersökning*, Stockholm, 2000.

Bengtsson, Bo, *Hyra och bruksvärde – om hyrespolitikens intentioner*, Statens institut för byggnadsforskning, Gävle, 1992.

Christensen, Anna, *Hemrätt i hyreshuset*, Juristförlaget, Stockholm, 1994.

Holmqvist, Leif, *Hyreslagen*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1997.

Hyresgästernas Riksförbund, *Hyrer och bostäder*, Stockholm, 1991.

Hyresgästernas Riksförbund och SABO, *Hyressättning – handledning*, Stockholm, 1974.

Hyresgästernas Riksförbund och SABO, *Hyressättning i kommunala bostadsföretag*, Stockholm, 1992.

Ljungkvist, Tore, *Jakten på hyran*, Stockholms Fastighetsägareförening, 1996.

Ljungkvist, Tore, m fl, *Hyresregleringen – vid ett vägval. Effekterna av S:t Eriksmålet*, Stockholms Fastighetsägareförening, 1999.

Palm, B-O, m fl, *Konfliktlösningen*, Statens institut för byggnadsforskning, Gävle, 1992.

Rittri, Bror, *Bruksvärdeshyra*, PA Norstedt & Söners förlag, Lund, 1985.

SABO, *Hyressättning – strategier, metoder, lagändringar för en marknad i förändring*, Stockholm, 1996.

Sveriges Fastighetsägare, *Hyresrättens roll och villkor på 90-talets bostadsmarknad*, Sveriges Fastighetsägareförbund, Stockholm, 1991.

Victorin, Anders, *Kollektiv hyresrätt*, PA Norstedt & Söners förlag, Stockholm, 1980.

## Offentligt Tryck

Ds 1992:73 Utvärdering av bruksvärdeshyressystemet, slutrapport.

Ds 1992:74 Hyornas marknadsanpassning.

Ds 1992:75 Variationer i hyresnivå mellan kommuner.

Ds 1992:76 Hyresstrukturen och dess förklaring.

Ds 1992:77 Hyresförhandlingar som de framstår i intervjuer m.m. med parterna.

Ds 1992:78 Internationell jämförelse av hyressättning och konflikthantering.

Ds 1993:30 Ändringar i hyresförhandlingslagen m.m.

LU 1973:13 i anledning av Kungl.Maj:ts proposition 1973:23 med förslag till lag om ändring i jordabalken, m.m., jämte motioner.

Prop. 1967:141 Förslag till lag angående ändring i vissa delar av lagen den 14 juni 1907 om nyttjanderätt till fast egendom.

Prop. 1967:171 Förslag till lag om hyresnämnder.

Prop. 1968:91 med förslag till lag angående ändring i lagen den 19 juni 1942 om hyresreglering m.m.

Prop 1974:150 angående riktlinjer för bostadspolitiken m. m.

- Prop. 1977/78:175 med förslag till hyresförhandlingslag m. m.
- Prop. 1982/83:146 om ändring i 12 kap. 15 § jordabalken.
- Prop. 1983/84:137 med förslag till ändringar i hyreslagstiftningen.
- Prop. 1993/94:199 Ändringar i hyresförhandlingslagen m. m.
- Prop. 1996/97:30 Hyresgästinflytande vid ombyggnad m. m.
- SOU 1955:35 Hyresregleringens avveckling m.m.
- SOU 1966:14 Ny hyreslagstiftning.
- SOU 1974:17 Solidarisk bostadspolitik.
- SOU 1976:60 Förhandlingsordningar på bostadshyresmarknaden m.m.
- SOU 1981:47 Hyresgästinflytande på målning och tapetsering.
- SOU 1981:77 Bruksvärde, hyresprocess m. m.
- SOU 1990:62 Konkurrens inom bygg/bosektorn, delbetänkande av konkurrenskommittén, samt bilaga.
- SOU 1991:59 Konkurrens för ökad välfärd, huvudbetänkande av konkurrenskommittén, del 1-2.
- SOU 1992:47 Avreglerad bostadsmarknad del II.
- SOU 1999:148 På de boendes villkor – allmännyttan på 2000-talet.

## Kommittédirektiv



Utveckling av allmännyttiga bostadsföretag samt utvärdering av bruksvärdes-systemet

**Dir.  
1999:32**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 6 maj 1999.

### **Sammanfattning av uppdraget**

En särskild utredare tillkallas för att ta fram underlag för kommande beslut om allmännyttiga bostadsföretag. Utredaren skall redovisa ett diskussionsbetänkande om utveckling av de allmännyttiga bostadsföretagen för att hitta nya former för hur icke vinstdrivande företag kan organiseras och hur hyresgästernas inflytande kan öka i dessa företag.

Utredaren skall vidare genomföra en utvärdering av det s.k. bruksvärdesystemet. Utredaren skall utvärdera i vad mån systemet har bidragit till att uppnå uppställda mål samt även i övrigt analysera systemets tillämpning och funktionssätt mot bakgrund av de förändringar som sker på bostadsmarknaden.

### **Bakgrund**

Den svenska bostadspolitik har under mer än femtio år grundats på en uppgiftsfördelning där staten svarar för att legala och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet och där kommunerna tillsammans med andra aktörer svarar för att de bostäder som behövs också kan erbjudas kommunens invånare. Staten har därutöver lämnat olika former av produktionsstöd som täckt en betydande del av kapitalkostnaderna för de bostäder som producerats under denna tid.

De kommunägda allmännyttiga bostadsföretagen kom att bli ett av de mest centrala verktygen för kommunerna i deras strävanden att utveckla en väl fungerande bostadsförsörjning. Till skillnad från förhållandena i flera andra länder erbjuder de kommunala bostadsföretagen i Sverige goda bostäder åt alla, inte bara till de sämst ställda.



Detta har medverkat till att göra boendet mindre klasspräglat i Sverige än i många andra länder.

Totalt finns i dag drygt 350 kommunala bostadsföretag som äger cirka 940 000 lägenheter. De dominerar därmed hyresmarknaden.

#### *Ändrade förutsättningar – avreglering*

I början av 1990-talet genomfördes betydande förändringar av reglerna för den kommunala verksamheten inom bostadssektorn. Avregleringen förändrade dock inte kommunernas grundläggande ansvar för bostadsförsörjningen på lokal nivå. I dag baseras det kommunala ansvaret liksom den kommunala kompetensen i bostadsfrågor i allt väsentligt på kommunallagen (1991:900) och socialtjänstlagen (1980:620).

Uppbyggnaden av de allmännyttiga företagens bostadsbestånd har fått stöd av staten genom mer förmånliga finansierings- och räntestödsvillkor än vad som kommit andra byggherrar till del. Möjligheterna till lånefinansiering har sålunda varit större och räntesubventioner har lämnats för en högre andel av produktionskostnaden än för andra. Det har gällt fram till den produktion som genomförs med stöd av 1992 års och senare subventionsregler.

Alla gynnande ekonomiska särregler för de allmännyttiga företagen har numera avskaffats. De konkurrerar därmed på lika villkor med andra bostadsföretag, bortsett från att de i likhet med andra kommunala företag är underkastade dels kommunallagens bestämmelser, dels vissa andra begränsande offentligrättsliga regler. Särskilda bestämmelser begränsar också företagens rätt till fortsatt räntestöd efter försäljningar eller aktieöverlåtelser som sker efter den 11 oktober 1996 fram till utgången av år 1999.

De kommunala bostadsföretagen klarade sig förhållandevis bra under 1990-talets fastighetskris. Under senare år har emellertid ett växande antal företag fått ekonomiska problem.

Den ekonomiska åtstramning som kommunerna i allmänhet har gått i genom har inneburit att en ökad uppmärksamhet ägnats åt bostadsföretagens inverkan på den kommunala ekonomin. Kommuner med väl konsoliderade företag har i flera fall väckt frågan att ta i anspråk företagens resurser för att med dem bekosta andra kommunala ändamål. Andra kommuner har tvärt om ställts inför problemet hur de skall kunna minska de anspråk som ställs på kommunen från bostadsföretag med stora ekonomiska svårigheter.

Det kan finnas många goda skäl för en kommun att i olika avseenden förändra och utveckla ett allmännyttigt bostadsföretag och att söka samverka med andra för att genomföra sådana förändringar. Det

kan handla om att bredda ägandet för att ge företaget ökad stabilitet eller stärka dess kapitalförsörjning. Det kan handla om att förändra fastighetsbeståndet på sådant sätt att sammansättningen förbättras och att möjligheterna att tillgodose framtida hyresgästers varierande behov ökar.

På många håll i landet diskuteras nu utförsäljningar av hela eller delar av allmännyttans bostäder. I vissa fall är det kortsiktiga ekonomiska eller politiska motiv som ligger bakom dessa utförsäljningar och några analyser har inte gjorts av de långsiktiga bostadspolitiska effekterna.

### *Bruksvärdessystemet*

Bruksvärdessystemet kom till år 1968 då den dåvarande hyresregleringen från krigstiden avvecklades. Det yttersta syftet var att skapa ett hållbart besittningsskydd för hyresgästerna och motverka kraftiga hyreshöjningar på bostadsmarknader med brist på bostäder. Systemet konstruerades med ett marknadsinslag i den meningen att det skulle ge hyresrelationer mellan olika lägenheter som speglade en slags marknad. Till skillnad från rena marknadshyror skulle dock hyresskillnaderna reduceras genom att utgå ifrån en genomsnittlig hyresgästs bedömningar av bruksvärdet för olika lägenheter.

Dessa hyresgästbedömningar kan sägas ha delegerats till parterna på hyresmarknaden inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet. Genom att representanter utsedda av hyresgästerna företräder dem i förhandlingarna förutsätts hyresgästernas värderingar komma till uttryck i de bedömningar som görs i förhandlingarna. Genom den förändring i systemet som beslutades år 1974 har förhandlingarna avseende allmännyttan fått en styrande effekt också på resten av hyresmarknaden.

Detta system ger de närmast berörda – de allmännyttiga bostadsföretagen och deras hyresgäster – en möjlighet att fritt komma överens om hyror och boendestandard. En civilrättslig prövning krävs endast i de fall en enskild hyresgäst ifrågasätter förhandlingsresultatet för den egna lägenheten. Hyresgästerna får, under förutsättning att deras företrädare i förhandlingarna är representativa för sina uppdragsgivare, ett stort inflytande över sina boendeförhållanden och boendekostnader. Företagen får snabbt och med ett minimum av administration beslut om sina intäkter.

Statens institut för byggnadsforskning genomförde 1992 på regeringens uppdrag en utvärdering av bruksvärdessystemet. I uppdraget ingick att utreda hur bruksvärdessystemet fungerat i förhållande

till hyrespolitiska mål och hur systemet påverkat hyresmarknaden i stort.

Enligt redovisningen (Ds 1992:73) var en slutsats av utvärderingen att bruksvärdesystemet någorlunda tycktes leva upp till de politiska intentionerna vad gäller hyresnivå och hyresstruktur samt att förhandlingsprocessen och rättstillämpningen bidrog till detta. Så långt som kunde bedömas med tillgängliga metoder återspeglade hyresbilden på ett hyggligt sätt en marknadsstruktur. Större avvikelser tycktes föreligga främst i Stockholm. Hyressättningen föreföll där ha bidragit till en jämnare hushållssammansättning än vad som förmodligen skulle ha gällt vid en mer marknadsanpassad hyressättning. Vidare angavs att det svenska systemet, dömt efter besittningsskyddets effektivitet och hyresstruktur, föreföll stå sig bra i förhållande till ett stort antal andra länder.

### **Behovet av en utredning**

#### *Utgångspunkter*

Den nuvarande ansvarsfördelningen inom bostadspolitiken är ändamålsenlig. Kommunerna har det övergripande ansvaret för bostadsförsörjningen på den lokala nivån. Staten svarar för att legala och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet.

Dagens och framtidens bostadssökande skall kunna erbjudas fullvärdiga bostäder inom ett allsidigt och väl sammansatt bostadsbestånd som möter olika hushålls behov. Inte minst för att skapa förutsättningar för ökad integration är det viktigt att det i bostadsområdena finns en blandning av olika upplåtelseformer. Bostadsförsörjningen är också en väsentlig del av kommunernas och regionernas infrastruktur i ett tillväxtperspektiv.

Bostäder skall i tillräcklig omfattning kunna upplåtas också med hyresrätt. Starka och välskötta bostadsföretag som drivs utan vinstsyfte och som är öppna för alla grupper av medborgare är en nödvändig tillgång i ett modernt välfärdssamhälle. Sådana företag måste ges förutsättningar att fortsätta att spela en viktig roll i bostadsförsörjningen bl.a. för att motverka segregation och dämpa hyresutvecklingen.

De boendes inflytande över den egna bostaden och bostadsområdet måste öka. För att skapa likvärdiga sociala villkor krävs att skillnaderna i delaktighet och inflytande minskar mellan olika upplåtelseformer.

Många hyresgäster har en vilja och ett berättigat intresse av att ta ett större ansvar för sitt boende och sina boendekostnader. Den kooperativa hyresrätten har prövats och kan vara ett alternativ för att utveckla

nya verksamhetsformer inom ramen för ett system med icke vinstdrivande företag. Det kan också finnas andra former som ger hyresgästerna ett starkt inflytande.

### *Allmännyttan*

Vi behöver nu få igång en diskussion om hur de allmännyttiga bostadsföretagen i ett längre perspektiv bör organiseras och skötas samtidigt som nya former för att stärka hyresgästernas inflytande över sitt boende och sina boendekostnader behöver bli belysta. Det är därför angeläget att förutsättningslöst pröva och hitta radikalt annorlunda sätt för hur icke vinstdrivande företag kan organiseras som ger hyresgästerna ett ökat inflytande.

Det måste även i framtiden finnas fastighetsägare som i särskilt hög grad står för ansvarstagande och långsiktighet och som bedriver sin verksamhet utan vinstsyfte. Det har betydelse för hyresgästernas trygghet och för kostnaden i förhållande till kvaliteten i boendet. Det är också viktigt när vi skall ställa om samhället till ekologisk hållbarhet att fastighetsägaren har ett långsiktigt perspektiv på underhåll och skötsel.

Det bör alltså även i fortsättningen finnas bostadsföretag som drivs enligt de principer som i dag präglar allmännyttan. Dessa företag bör således drivas utan enskilt vinstintresse med den långsiktiga självkostnaden som rättesnöre. Det överskott som kan och bör skapas i den löpande förvaltningen bör användas för att utveckla företaget så att det ekonomiskt kan bli bärkraftigt över lång tid.

De kommunala bostadsföretagen har varit föregångare i arbetet med att utveckla hyresgästinflytandet. Det är nu viktigt att ta ytterligare steg i detta arbete och att pröva olika vägar för att utveckla hyresrätten som boendeform. De nya företagen bör därför präglas av ett väl utvecklat hyresgästinflytande.

Mot bakgrund av dessa grundläggande principer och att förutsättningarna väsentligt förändrats för de kommunala bostadsföretagen under 1990-talet bör det överlämnas till en särskild utredare att ta fram underlag för kommande beslut om allmännyttan.

### *Bruksvärdessystemet*

Diskussionen om bruksvärdessystemet har ökat under senare år. Det ifrågasätts allt oftare om resultatet speglar de intentioner som ursprungligen fanns att efterlikna en slags marknadsbedömning. Vissa

anser att attraktiva lägenheter i centrala lägen är underprissatta samtidigt som andra menar att hyresgäster i mindre centrala områden får betala högre hyror än vad som kan motiveras utifrån uppfattningar i den allmänna opinionen. Generellt har hyror under det senaste decenniet ökat i betydligt snabbare takt än konsumentprisindex.

Ofta jämförs hyresstrukturen med priserna på bostadsrättsmarknaden. Det visar sig då att skillnaderna i hyresnivåer inte alls speglar skillnader i betalningsvilja mellan bostadsrätter i olika områden. Ibland hävdas att den låga hyresnivån i attraktiva bostäder är en av orsakerna till olaglig handel med hyreslägenheter.

Bruksvärdessystemet har också kritiserats därför att det inte garanterar privata fastighetsägare full kompensation i sådana fall då de allmännyttiga bostadsföretagen av skilda skäl väljer att ta ut lägre hyra än vad systemet ger dem rätt till.

Diskussionen om dessa frågor lider av att det inte finns aktuella undersökningar av många av dessa förhållanden. Det är därför svårt att bedöma hur allvarliga dessa problem i dag egentligen är.

## **Uppdraget**

### *Utveckling av allmännyttan och nya former för hyresgästinflytande i dessa företag*

De företag som nu har ställning som allmännyttiga bostadsföretag är i allmänhet organiserade som helägda kommunala aktiebolag eller som stiftelser i vilka kommunen tillsätter samtliga styrelseledamöter.

Utredaren skall göra en samlad analys av de regelverk som styr verksamheten i de allmännyttiga bostadsföretagen samt överväga om det behövs ett nytt regelverk. Utredaren skall därvid analysera vilka verksamhetsformer som kan vara lämpliga för de allmännyttiga företagen.

Utredaren skall vidare klarlägga efter vilka kriterier det skall bedömas om ett bostadsföretag skall inta den särställning som det innebär att vara ett allmännyttigt företag.

Utredaren skall lämna förslag om hur de kommunala företagen kan utvecklas genom att hyresgästerna får ett ökat inflytande, dels inom ramen för ett fortsatt kommunalt ägande, dels genom alternativa verksamhetsformer där hyresgästerna äger eller har ett inflytande över förvaltningen av fastigheterna.

Utredaren skall även pröva alternativet att vi också i Sverige skulle kunna överföra ägandet av företagen till fristående stiftelser eller till en form av kooperativ hyresrätt på sätt som skett i vissa andra europeiska

länder. Sådana alternativ aktualiserar frågan om hur kommunens inflytande och ansvar för bostadsförsörjningen skall garanteras. I sitt arbete att finna alternativa kooperativa former för icke spekulativt ägande bör utredaren särskilt studera den bostadsförvaltning som bedrivs av Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB) och erfarenheterna av försöksverksamheten med kooperativ hyresrätt.

Utredaren skall lämna förslag till åtgärder som stimulerar en övergång till de nya former för ägande och inflytande för hyresgästerna som utredaren väljer att föreslå. I sammanhanget bör utredaren särskilt redovisa förslag till åtgärder som stimulerar ökad självförvaltning.

När utredaren analyserar konsekvenserna av sina förslag i olika hänseenden skall bl.a. konkurrensneutraliteten belysas. I uppdraget ingår inte att lägga fram lagförslag i skattefrågor.

#### *Utvärdering av bruksvärdessystemet*

Syftena med dagens bruksvärdessystem är främst att få en dämpad hyresutveckling med allmännyttan som hyresledande och därmed ett reellt besittningsskydd för hyresgästerna.

Utredaren skall utvärdera i vad mån bruksvärdessystemet har bidragit till att uppnå dessa mål samt även i övrigt analysera systemets tillämpning och funktionssätt mot bakgrund av de förändringar som sker på bostadsmarknaden. De senaste årens hyresutveckling och orsakerna till denna är därvid av särskilt intresse.

Enligt 55 § hyreslagen skall hyresnivån i hus som ägs och förvaltas av de allmännyttiga bostadsföretagen användas som jämförelse vid tvister om hyrans storlek för en bostadslägenhet. Utredaren skall undersöka vilka effekter det har fått att hyrorna i andra hyresfastigheter har kommit att baseras på hyror som tillämpas i de allmännyttiga bostadsföretagen. Utredaren skall vidare särskilt undersöka om de utförsäljningar som genomförts har inneburit svårigheter att finna lämpliga jämförelseobjekt.

Det är viktigt att hyresskillnaderna mellan olika lägenheter av hyresgästerna upplevs som rättvisa och att det sker en tillräcklig produktion av hyresbostäder. Utredaren skall därför särskilt granska om lägesfaktorn i dag tillmäts en betydelse som på ett rimligt sätt svarar mot hyresgästernas värderingar och vilken roll hyressättningen har för produktionen av nya bostäder.

Utredaren skall vidare belysa om systemet ger förutsättningar för att bidra till en gynnsam hyresutveckling i framtiden. Utredaren skall också belysa om systemet bidragit till att motverka segregation i boendet.

Under senare år har det utvecklats nya principer för hyressättning som bl.a. innebär att hyresgäster kan välja eller avstå från vissa tjänster och tillval som debiteras separat. Utvecklingen mot en mer individuell hyressättning liksom en ökad differentiering av lägenhetsutbudet kan leda till svårigheter att finna jämförelseobjekt. Utredaren bör närmare analysera vilka effekter det får på bruksvärdessystemets tillämpbarhet.

#### **Tidplan för arbetet m.m.**

Utredaren skall, i de former som utredaren själv finner lämpligt, under arbetet utbyta erfarenheter med och inhämta synpunkter från de olika intressenter som är berörda av arbetet. Utredaren skall också vid behov samråda med 1997 års hyreslagstiftningsutredning och Bostadsrättsutredningen samt med Boendesociala beredningen och Kommittén för hemlösa.

Ett diskussionsbetänkande om utveckling av allmännyttan i syfte att hitta nya former för hur icke vinstdrivande företag kan organiseras och hur hyresgästernas inflytande kan öka skall redovisas före den 1 januari 2000.

Utvärderingen av bruksvärdessystemet skall vara avslutad senast den 1 mars 2000.

(Finansdepartementet)