

Kommittédirektiv

Läge och kvalitet i hyressättningen

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 2020

Sammanfattning

Enligt en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna (januariavtalet), ska man låta hyreslägenheters läge och kvalitet få ett större genomslag i hyressättningen.

En kommitté i form av en kommission får därför i uppdrag att

- kartlägga och analysera hur bostädernas läge och kvalitet beaktas relativt andra faktorer i hyressättningen, och
- föreslå lämpliga åtgärder från statens sida i de fall (på de orterna) kommissionen konstaterar att lägesfaktorn och lägenheternas kvalitet inte beaktas i tillräcklig utsträckning.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

Behovet av en utredning

Det är viktigt med en väl fungerande hyresmarknad

Hyresrätten är en viktig boendeform på bostadsmarknaden. Den erbjuder ett flexibelt boende utan krav på kapitalinsats. Transaktionskostnaden är låg när en hyresgäst lämnar eller tillträder en lägenhet. Hyresrätten är betydelsefull för rörligheten på arbetsmarknaden och därmed också för den svenska ekonomin.

I stora delar av landet råder det bostadsbrist. Det är därför viktigt att de befintliga bostäderna utnyttjas på ett effektivt sätt. En av förutsättningarna för det är att det finns en tillräcklig rörlighet på hyresmarknaden. Det finns därför anledning att överväga åtgärder som kan bidra till att rörligheten på hyresmarknaden ökar och eventuella inlåsnings effekter motverkas. Rörligheten kan antas påverkas positivt och vissa inlåsnings effekter motverkas om hyresnivåerna över tid återspeglar hyresgästernas värderingar av lägenheters olika egenskaper (jfr t.ex. Boverkets marknadsrapport november 2013 och Finanspolitiska rådets rapport 2017 om bl.a. bristande rörlighet på hyresmarknaden).

Hyressättningen i dag

Ett viktigt inslag i dagens system är att hyran bestäms efter lägenhetens bruksvärde, i första hand genom förhandlingar mellan fastighetsägaren och en hyresgästorganisation. Vid tvist har hyresgästen rätt att få hyran fastställd till ett skäligt belopp.

De huvudsakliga reglerna för bestämmande av hyror för bostadslägenheter finns i 12 kap. jordabalken (hyreslagen) och hyresförhandlingslagen (1978:304).

En av utgångspunkterna för regleringen är hyresgästens besittningsskydd, dvs. rätten att som huvudregel få bo kvar i lägenheten vid hyrestidens utgång. Besittningsskyddet skulle i praktiken vara verkningslöst om hyresvärden fritt kunde bestämma hyrans nivå. En hyresgäst skulle då kunna tvingas bort från lägenheten genom att hyresvärden ensidigt bestämde en så hög hyra att hyresgästen inte hade råd att bo kvar. Det finns därför regler för hur hyran ska bestämmas om parterna inte kan komma överens. Systemet består bl.a. av regler för formerna kring hyresförhandlingar och hyresprövning samt vad gäller lägenheter som ingår i det s.k. bruksvärdessystemet särskilda kriterier för hur hyran ska bestämmas om det uppstår en tvist.

Bruksvärdessystemet har beskrivits på så sätt att det ska efterlikna ett marknadsystem samt hindra oskäligen höga hyror och trygga besittningsskyddet. När systemet infördes var avsikten att hyran enligt bruksvärdet ska spegla marknadsvärdet av en lägenhet på en marknad präglad av långsiktig jämvikt (se bl.a. SOU 2008:38 s. 141, Riksrevisionens rapport RiR 2017:24 s. 22 och Boverkets rapport 2018:29 s. 22).

En lägenhets bruksvärde bestäms bl.a. av dess storlek, modernitetsgrad, planlösning, läge inom huset, reparationsstandard och ljudisolering. Förmåner som påverkar bruksvärdet kan vara tillgång till hiss, sopnedkast, tvättstuga, särskilda förvaringsutrymmen, god fastighetservice, garage och biluppsamlingsplats. Även faktorer som husets allmänna läge, boendemiljön i stort och närhet till kommunikationer påverkar bruksvärdet (se t.ex. prop. 1983/84:137 s. 72.)

Bruksvärdet bestäms oberoende av den enskilda hyresgästens värderingar och behov. En korrekt hyra enligt bruksvärdessystemet ska avspegla vad som är god kvalitet i boendet (se prop. 2009/10:185 s. 68 och SOU 2017:65 s. 38 f.)

Sedan 2011 års hyressättningsreform gäller att de hyror som bestämts i kollektiva förhandlingsöverenskommelser enligt hyresförhandlingslagen är vägledande för vad som vid en prövning anses vara skälig hyra. Vid reformen bedömde regeringen att frågan om vilken betydelse det geografiska läget och andra bruksvärdesfaktorer bör ha vid fastställande av skälig hyra inte bör anges i lag, utan hanteras av hyresmarknadens parter. Det anfördes att en av förutsättningarna för en väl fungerande hyresmarknad är att hyresstrukturerna återspeglar bostadskonsumenternas värderingar och att hyressättningen upplevs som rimlig och rättvis. Den gällande lagstiftningen ansågs ge parterna utrymme att inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet göra de justeringar av hyresstrukturerna som kan vara motiverade (se prop. 2008/09:185 s. 66 f.)

Det har tillsatts en utredning för att införa fri hyressättning vid nybyggnation, där hyran efter en inledande period ska sättas antingen enligt en tariff grundad på jämförbara nybyggda objekt eller genom gängse förhandling, beroende på vilken av dessa metoder som fastighetsägaren väljer.

Låt lägenheternas läge och kvalitet få ett större genomslag i hyressättningen

Efter 2011 års reform har parternas arbete med att se över hyressättningen fortsatt. I ett antal kommuner har parterna utnyttjat det utrymme som lagstiftningen ger och arbetat med s.k. systematisk hyressättning. Arbetet ska ge en hyressättning som bättre återspeglar hyresgästernas allmänna värderingar och leda till en mindre platt och mer diversifierad hyresstruktur på orten (se Boverkets rapport 2017:29 s. 85).

Det har dock framförts att det finns brister i hur långt denna anpassning till hyresgästernas värderingar kommit i olika delar av landet och att problemen

på hyresmarknaden är som störst där hyresanpassningen behövs som bäst (se Boverkets rapport 2014:13 s. 39).

Företrädare för partsorganisationerna har framfört att svårigheterna att komma överens om modeller för systematisk hyressättning på vissa orter kan ha olika orsaker. Utarbetandet av sådana modeller har ansetts vara resurskrävande. Det har framförts att det inte alltid finns en förhandlingspart med mandat att företräda merparten av hyresvärdarna på orten. Det har också sagts att en orsak kan vara att vissa hyresvärdar riskerar att drabbas av hyressänkningar för många av sina lägenheter, utan att kompenseras genom hyreshöjningar för andra lägenheter vid en ökad differentiering utifrån t.ex. lägenheternas läge.

Det har från olika håll framförts att hyresgästernas värderingar i fråga om framför allt lägenheternas geografiska läge inte får tillräckligt genomslag. Det har bl.a. anförts att tillämpningen av bruksvärdessystemet för hyressättning håller hyrorna nere, att svängningar i balansen mellan utbud och efterfrågan har förhindrats att slå igenom fullt ut i hyrorna samt att särskilt lägets betydelse har undervärderats och att skillnaderna är relativt små mellan attraktiva och mindre attraktiva lägen (se t.ex. Finanspolitiska rådets rapport 2017 s. 156 f.).

Vilken betydelse bostadens läge ska ha på hyresnivån har länge diskuterats. Det står klart att läget påverkar hyressättningen, men det har ifrågasatts om det sker i tillräcklig utsträckning. En fråga har varit utifrån vilka grunder skillnaderna i hyra för lägenheter med olika geografiska lägen ska beräknas och hur stora skillnaderna ska vara (se Boverkets rapport 2017:2 s. 31 f.).

Hyresmarknadens parter har framfört att det vid sidan av lägesfaktorn är viktigt att även lägenheternas kvalitet i andra avseenden får genomslag vid hyressättningen. Utöver att säkerställa att hyresgästernas värderingar beaktas vid hyressättningen, ges fastighetsägare därigenom också incitament till förbättringar.

Det har gjorts gällande att 2011 års regelverk inte har påverkat den allmänna hyresutvecklingen i någon nämnvärd utsträckning. Huruvida utvecklingen sedan 2011 medfört att differentieringen i hyressättningen nu bättre svarar mot hyresgästernas värderingar har diskuterats, se Boverkets rapport 2017:2 s. 32.

Även internationella bedömare som t.ex. Europeiska kommissionen, OECD, IMF och Världsbanken har påpekat att det befintliga bostadsbeståndet skulle

kunna utnyttjas mer effektivt om hyressättningen i högre grad än i dag motsvarade hyresgästernas värderingar.

Det finns mot bakgrund av de frågetecken som rests nu behov av att kartlägga och analysera hur bostädernas läge och kvalitet beaktas vid hyressättningen. I de fall (på de orter) hyresgästernas värderingar inte beaktas tillräckligt bör det vidtas åtgärder för att så ska bli fallet.

Uppdraget bör ges till en kommitté i form av en kommission.

Uppdraget

Enligt januariavtalet ska man låta hyreslägenheters läge och kvalitet få ett större genomslag i hyressättningen. Kommissionen ska mot bakgrund av de frågor som tagits upp ovan

- kartlägga och analysera hur bostädernas läge och kvalitet beaktas relativt andra faktorer vid hyressättningen, och
- föreslå lämpliga åtgärder från statens sida i de fall (på de orterna) kommissionen konstaterar att lägesfaktorn och lägenheternas kvalitet inte beaktas i tillräcklig utsträckning.

Kommissionens uppdrag avser hyressättningen i bruksvärdessystemet i det befintliga beståndet.

Vid kartläggningen och analysen ska kommissionen beakta följande.

Hyressättningen görs normalt med beaktande av flera olika faktorer. Kommissionen får själv bestämma vilka metoder som ska användas för att mäta betydelsen av enskilda faktorer, däribland lägesfaktorn, utifrån vad den bedömer som mest ändamålsenligt.

Kommissionens slutredovisning ska innehålla en översikt över det arbete med systematisk hyressättning som bedrivits av parterna sedan 2011. Resultatet av arbetet ska ingå som en del av kartläggningen.

Kartläggningen ska omfatta såväl orter inom de tre storstadsregionerna som i andra delar av landet – både orter där modeller för systematisk hyressättning tillämpas och orter där så inte sker.

I bl.a. de tre storstadsregionerna finns en geografisk segregation mellan socioekonomiskt starka områden med hög upplevd trygghet och socioekonomiskt utsatta områden med hög upplevd otrygghet. Det finns anledning att belysa hur lägesfaktorn påverkar hyressättningen i sådana bostadsområden i en och samma stad eller region.

Förutsättningarna på hyresmarknaden kan variera mellan storstadsområdena och andra delar av landet. På ett antal mindre orter kan det vara så att det saknas en utvecklad hyresmarknad och att efterfrågan på hyreslägenheter är låg. I vissa fall kan det vara motiverat att det återspeglas i hyressättningen.

När det gäller förslag på lämpliga åtgärder ska kommissionen beakta följande.

Uppdraget i denna del syftar bl.a. till att överväga och föreslå åtgärder som leder till att hyresgästernas värderingar av läge och kvalitet ges ett större genomslag i de fall (på de orter) där kommissionen bedömer att de inte beaktas tillräckligt.

Förslag kan t.ex. ta sikte på att ge parterna verktyg och incitament att anpassa hyressättningen så att hyresgästernas värderingar i fråga om läge och kvalitet får ett större genomslag. Kommissionen har dock ett brett mandat att överväga sådana åtgärder från statens sida, inklusive författningsförslag, som bedöms nödvändiga.

Reglerna om bostadshyra bygger i många avseenden på en avvägning mellan olika intressen och har flera bostadssociala inslag. En förändring av hyresnivåer ska göras på ett ansvarsfullt sätt och inte leda till att hyresgästernas besittningsskydd undergrävs. Kommissionen kan undersöka modeller för hur hyressättningen kan anpassas när en hyresgäst lämnar en hyreslägenhet, eller stegvis under hyrestiden, för att undvika att enskilda hyresgäster på kort tid drabbas av betydande hyreshöjningar.

Kommissionen har ett brett mandat att överväga åtgärder från statens sida. Eventuella förslag till statliga åtgärder ska utgå från att förändringar av hyresnivåerna ska vara väl förankrade i hyresgästernas värderingar av bostäderna och ta hänsyn till bostadssociala förhållanden samt fastighetsekonomiska förutsättningar. Det ska beaktas att hyran enligt bruksvärdet ska spegla marknadsvärdet av en lägenhet på en marknad präglad av långsiktig jämvikt.

Samråd, konsekvensbeskrivningar och redovisning av uppdraget

Kommissionen ska inhämta synpunkter från de myndigheter och organisationer som är berörda.

Kommissionen ska samråda med den utredare som getts i uppdrag att föreslå åtgärder för att effektivisera hyresförhandlingssystemet och analysera vilka konsekvenser utredarens slutsatser och förslag kan få för kommissionens uppdrag.

Kommissionen ska följa arbetet i utredningen om fri hyressättning vid nybyggnation och analysera vilka konsekvenser det kan väntas få för kommissionens uppdrag.

Kommissionen ska belysa de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag som lämnas. I det ingår bl.a. att analysera, beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen och de alternativa förslag som övervägts samt deras motiv. Detta innefattar konsekvenserna för fastighetsägare, hyresgäster och bostadsmarknaden i stort inklusive konsekvenserna på lokal nivå för orter av olika typ och i olika delar av landet.

Kommissionen ska beräkna de offentligfinansiella effekterna av de förslag som lämnas. Om kostnader för det allmänna förväntas, ska kommissionen lämna förslag till finansiering.

Kommissionen ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas kan få för jämställdheten mellan kvinnor och män och för boendesegregation.

Kommissionen ska även ta ställning till hur de föreslagna åtgärderna kan utvärderas.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

(Justitiedepartementet)