



**TIMBRO**

## *Vägen till marknadshyror*

Estrid Faust

Gustav Karreskog

TIMBRO · Oktober 2017

### *Om författarna*

ESTRID FAUST arbetar som skattejurist, specialiserad inom fastighetsbolag. Hon har politisk bakgrund i Centerstudenter, men är i dag fristående debattör.

GUSTAV KARRESKOG är doktorand i nationalekonomi på Handelshögskolan. Han är aktiv i Centerstudenter och har tidigare skrivit rapporten *Kommunalråd utan ansvar* om det kommunala utjämningsystemet för Timbro.

© Författarna och Timbro 2017  
Sättning: Jacob Lundberg, Tobias Samuelsson/Timbro  
Omslag: Sigurd Gartmann (CC BY-NC-ND 2.0)  
[www.timbro.se](http://www.timbro.se)  
[info@timbro.se](mailto:info@timbro.se)

# INNEHÅLL

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>3</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>4</b>
<b>INLEDNING</b>	<b>5</b>
<b>VAD INNEBÄR BRUKSVÄRDESPRINCIPEN?</b>	<b>6</b>
<b>VEM BETALAR?</b>	<b>8</b>
Vem betalar för marknaden?	8
Vem betalar för den andra marknaden?	9
Vem betalar för markvärdet?	10
<b>HUR KAN BRUKSVÄRDESPRINCIPEN AVSKAFFAS?</b>	<b>12</b>
1. Reversmetoden	12
2. Bokriskommittén	12
3. Stockholmshyror	13
<b>DISKUSSION</b>	<b>14</b>
Vem bör få värdeökningen vid en avreglering?	14
Juridiska frågor	15
<b>SLUTSATS</b>	<b>17</b>
<b>REFERENSER</b>	<b>18</b>

## SAMMANFATTNING

- Rapporten föreslår att den svenska bruksvärdesprincipen avskaffas vid byte av hyresgäst. För befintliga hyresgäster ska skäliga hyreshöjningar godtas, så att hyror som ligger under marknadsnivå närmar sig denna över tid. Det är ett ansvarsfullt avskaffande av nuvarande reglering, med hänsyn tagen till befintliga hyresgästers besittningsskydd. Därtill presenteras olika sätt att säkra att de ekonomiska konsekvenser i form av subventioner som nuvarande system medfört återgår till de som stått för notan hittills – andrahandshyresgästerna och skattebetalarna.
- Bruksvärdesprincipen utgör en dold subventionskarusell, där stora värdeöverföringar årligen sker från resurssvaga grupper till traditionellt starka sådana. De som får fördelar av nuvarande system är personer med starkt socialt och ekonomiskt kapital. Dessa tar sedan ut höga hyror av mindre välbeställda som tvingas till den dyra och otrygga andrahandsmarknaden.
- De låga hyrorna tvingar därtill populära kommuner att kraftigt subventionera tomträttsavgälder, något som gör att fastighetsägare och bostadsrättsföreningar i praktiken får cirka 4 miljarder kronor årligen bara av Stockholms skattebetalare.
- Dagens regler minskar inte segregation, tvärtemot vad som ofta påstås. Segregationen i hyresbeståndet är om något större än i bostadsrättsbeståndet, framförallt när det kommer till etnicitet och utbildningsnivå.
- Reformen som underlättar nybyggande är centrala för att åtgärda Sveriges bostadsbrist. Oavsett hur mycket som byggs är dock än viktigare att det befintliga beståndet utnyttjas så effektivt som möjligt. Så sker inte i dag, då hyressättningsystemet ger upphov till trögrörlighet och fastlåsnings på bostadsmarknaden.

## FÖRORD

Sveriges bostadsmarknad har stora problem. Om detta är höger och vänster överens. I storstäder är köerna till en hyresrätt ibland decennielånga. Samtidigt står de konkreta förslagen från partierna inte i proportion till frågans allvar. För att bidra till en fördjupad debatt har Timbro bett några unga kunniga personer med olika politisk bakgrund att skriva två rapporter om hur hyresmarknaden kan reformeras för att råda bot på bristen på hyresbostäder.

Denna rapport är skriven av Estrid Faust, jurist som arbetar inom fastighetsbranschen, och Gustav Karreskog, doktorand i nationalekonomi. Båda har en bakgrund inom Centerstudenterna. Den andra rapporten, *En reformerad hyresmarknad för ökad jämlikhet*, är skriven av Emil Bustos och Elis Örjes, nationalekonomer med bakgrund i Socialdemokraterna.

Min förhoppning är att dessa två rapporter kan hjälpa till att inspirera politikerna till att lägga fram reformförslag för en bättre fungerande bostadsmarknad, kanske genom en överenskommelse över blockgränserna.

*Jacob Lundberg*  
Chefsekonom, Timbro



## INLEDNING

**B**ruksvärdesprincipen, hyresregleringen, rättvisa hyror, ett bombnedslag över en stad.<sup>1</sup> Kärt barn har många namn, och för något så kontroversiellt som det svenska systemet för hyressättning är de lika delar älskvärda och öknamn. För trots att en nästintill enig forskarkår pekar på att reglerade hyror är förödande för ett lands bostadsförsörjning, fortsätter bruksvärdessystemet att hyllas, eller i vart fall accepteras, av politiker från hela den politiska skalan, ivrigt påhejade av hyresgästföreningen.

Det verkar dock röra på sig. På senare år har Boverket uttryckt stark skepsis angående systemets förträfflighet. Delar av Socialdemokraterna likaså. Allt oftare ställs kritiska frågor: Går de billiga förstahandskontrakten till dem som behöver dem bäst? Är det verkligen ingen skillnad i värde mellan en etta i Fagersta och en vid Nytorget? Kanterna i drömmen om en perfekt bubbla där svenska folket kan bo lika billigt, lika fint, likadant, börjar brista.

När sömnen så spricker gäller det att finna ett klokt sätt att införa en alternativ lösning. Det finns förstås ett värde i att ha ett skydd för hyresgäster mot plötsliga oskäligen förändringar i villkor när det gäller privatbostäder. Den här rapporten lägger fram ett förslag där principen om att värdera hyresrätter utefter deras bruksvärde avskaffas, och detta på ett sätt som värnar den lilla människans rätt. Det handlar om att avskaffa begreppet ”skälig hyreshöjning” vid nyinflyttning av hyresgäster, medan befintliga hyresgäster ska omfattas av ett system något mer likt dagens – där dock förhandling av hyror inte sker kollektivt av centrala intresseorganisationer, utan direkt mellan avtalsparterna. På så sätt blir ansvarsutkrävandet tydligare, då systemet överses av hyresnämnderna utefter tillämplig lag direkt. Därtill kommer incitamenten för organisationerna att medföra mindre skada för parter och den svenska ekonomin i stort.

Rapporten har tagit avstamp i marknaderna och bostadssituationen i de svenska storstäderna, företrädesvis Stockholm. Även om bruksvärdesprincipens problematik genomsyrar många delar av landet, är det i de mer tätbefolkade städerna där konsekvenserna är som tydligast, och där rapportens förslag skulle få störst genomslag.

---

<sup>1</sup> Det sistnämnda givetvis tillskrivet Assar Lindbeck.

## VAD INNEBÄR BRUKSVÄRDESPRINCIPEN?

I Sverige förhandlas hyror för privatbostäder i allmänhet kollektivt. Den ursprungliga tanken med ett sådant system var att säkra hyresgästens besittningsskydd, det vill säga rätten att bo kvar i sin bostad, också då avtalet sägs upp från hyresvärdens sida (12 kap 46 § jordabalken). Besittningsskyddet har en lång historia som skyddsvärt intresse i Sverige, då privatbostadshyresgäster i sina avtalsförhållanden i allmänhet anses utgöra en svagare part. Som hyresvärd ska man inte kunna sätta denna regel ur spel genom att, i stället för att säga upp avtalet, med kort varsel höja hyran i syfte att bli av med en hyresgäst.

Trots att principen om hyreslägenhetens bruksvärde sedan länge är en grundbult i den svenska bostadspolitikerna är missförstånden om den många. Är det en reglering eller en förhandlingsstruktur? Är den lagstadgad eller används den på någorlunda frivillig basis? Här ska några klagoranden göras.

I jordabalkens tolfte kapitel (populärt ofta kallad hyreslagen) stadgas att i det fall tvist uppstår om hyra för privatbostäder ska hyran ”fastställas till skäligt belopp”. Begreppet är en typiskt tójbar juridisk produkt, utformad för att fyllas med politiska överväganden. Rättstillämpningen har fastslagit innebörden som att hyran inte får vara ”påtagligt högre” än andra hyresrätter med motsvarande värde ”på orten”.<sup>2</sup> Spannet hävdas befinna sig mellan 3 och 5 procent, och hänsyn vid värderingen ska bland annat tas till bostädernas storlek, standard och läge i förhållande till kommuner.<sup>3,4</sup> Antalet bostäder att jämföra med, så kallade jämförelsehyror, som ska åberopas av parterna beror på ortens storlek, men tre bostäder har exempelvis ansetts vara för få i Malmö.<sup>5</sup>

Närmre regler kring hur förhandlingarna ska gå till återfinns i hyresförhandlingslagen (HFL, SFS 1978:304), vars regler delvis påminner om förhandlingsstrukturerna i medbestämmandelagen.<sup>6</sup> Förfarandet grundar sig i allmänhet i en så kallad *förhandlingsordning*. En sådan kan antingen uppkomma frivilligt, eller efter beslut av hyresnämnden, och förbjuder höjda hyror utan förhandling med aktuell motpart (en lagstadgad rätt till förhandlingsordning uppstår enligt HFL 10 § i de fall det ”med hänsyn till organisationens kvalifikationer, det antal lägenheter som förhandlingsordningen kan förväntas komma att omfatta och omständigheterna i övrigt kan anses skäligt”). Det är få hyressättningar i Sverige som inte omfattas av denna struktur.

De parter som är aktuella att förhandla är på ena sidan en hyresvärd eller organisation för fastighetsägare, och på den andra en organisation som representerar hyresgäster. Den senare utgörs i praktiken av hyresgästföreningen, en medlemsorganisation för bostadshyresgäster, vilken enligt egen utsago strävar efter ”allas rätt till en god bostad till rimlig kostnad”.<sup>7</sup> Mot dessa är det således antingen den enskilda hyresvärden eller organisationen Fastighetsägarna som ska ta fram jämförelsehyror för att styrka sin syn på vad den aktuella hyran bör vara.

Det kan således noteras att bruksvärdesprincipen i sig är ett ganska flytande koncept, vars innebörd i praktiken bestäms av vilka avtalsparter som deltar i förhandlingarna och hur de presterar det aktuella året. Till detta kommer de undantag som systemet har – avtalsparter får

<sup>2</sup> Definitionen av en ort är inte självklar – det är inte sällan en kommun, men inom stora kommuner kan det i stället innebära ett snävare närområde.

<sup>3</sup> Bostadsdomstolen, RBD 28:78. Förkortningen står för ”rättsfall från Bostadsdomstolen”, en rättsinstans vilken mellan år 1975 och 1994 ansvarade för att överpröva hyresnämndernas beslut. Numera sköts detta av Svea hovrätt.

<sup>4</sup> Se exempelvis Hyresnämndens hemsida, <http://www.hyresnamnden.se/Skalig-hyra/Bruksvarde/>

<sup>5</sup> Bostadsdomstolen, RBD 44:80.

<sup>6</sup> Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL).

<sup>7</sup> Hyresgästföreningen (2016).

exempelvis komma överens om hyror som under en period delvis överstiger bruksvärdesnivåerna vid nybyggda bostäder, eller då lokaler byggs om till sådana (HFL 55 c §).<sup>8</sup> Värt att notera är dock att också dessa hyror över tid är tänkta att infasas i bruksvärdessystemet. Det uttalade syftet för denna specialregel är att stimulera produktionen av nya bostäder.

Systemet med kollektivt förhandlade hyror har inte stått oemotsagt. Framför allt är det fastighetsägarsidan som anser det problematiskt, då man hävdar att hyresgästföreningen får en oproportionerlig makt, vilken skadar både mindre fastighetsägare och i längden den svenska ekonomin. Så som förhandlingarna är upplagda har den som företräder hyresgästerna givetvis incitament till så låga ökningar som möjligt – och lämnar man förhandlingarna, blir ökningen i praktiken noll, då några bestämmelser om vad som sker vid utebliven överenskommelse inte finns. Dyliga grundförutsättningar har inte ansetts vara hälsosamma för fruktsamma förhandlingar, och som exempel kan ges att Sverige de två senaste åren, då hänsyn tas till inflation, faktiskt haft reallt fallande hyror.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Begreppet brukar benämnas presumtionshyror och kommer inte att beskrivas närmare i denna rapport, framför allt då undantagets inverkan på marknaden får anses ha varit begränsad – endast en tredjedel av nybyggena av flerfamiljshus mellan 2008 och 2014 erhöll presumtionshyror. För närmare läsning i frågan, se Eklund (2014).

<sup>9</sup> Ohlsson (2017).



## VEM BETALAR?

Bruksvärdesprincipen har genomsyrat svensk bostadspolitik i decennier, och stödet för den i riksdagen är fortsatt starkt. Argumentationen för dess bevarande handlar till stor del om att bevara besittningsskyddet i praktiken – man ska inte kunna använda plötsliga hyreshöjningar som ett verktyg för att bli av med en hyresgäst. Mindre bemedlade människor ska kunna bo tryggt också i mer populära områden. Systemet påstås därmed minska segregation, och underlätta ett samhälle där standarden på lägenheter må skilja sig, men där *var* man bor inte ska vara en ekonomisk fråga.

Det krävs dock inte mycket efterforskning för att konstatera att bruksvärdesprincipen inte alls bidrar till detta, utan i stället aktivt slår undan benen på just de personer man vill skydda. De får i praktiken bistå med pengar rakt ned i fickan på mer välbemedlade, som också bor bättre. I det följande ska visas hur detta sker.

## VEM BETALAR FÖR MARKNADEN?

I Sverige finns inte *en* hyresmarknad. Det finns två, och ingen av dem fungerar särskilt väl. Antalet hyresrätter har under det senaste decenniet minskat i stadig takt med anledning av omfattande ombildningar, och få nya bruksvärdeslägenheter tillkommer, med anledning av undantaget för nybyggen.<sup>10</sup> Det har skapat en påtaglig trögrörlighet och ineffektivitet. Boverket publicerade 2013 en rapport som konstaterade att det bara till en mindre del är själva bostadsbyggandet som utgör anledning till bostadsbristen – i stället är det den ineffektiva användningen av det existerande beståndet som bidrar till snedfördelningen på marknaden och att människor stängs ute.<sup>11</sup> De förmånliga förstahandskontrakten som återstår hålls hårt av de som lyckats få tag på dem, vilket givetvis bidrar till en minskad rörlighet. Myndigheten beräknar att dagens hyressättningssystem ensamt medfört att motsvarande 40 000 hyresrätter saknas på marknaden.<sup>12</sup>

De få brukslägenheter som finns förmedlas till största delen genom de olika kommunala bostadsköerna i landet, där man i huvudstaden i snitt måste stå nio år för att nå ett kontrakt. För vissa områden i Göteborg är siffran densamma, även om Malmö lyckas något bättre, med toppsiffror i Gröndal om ”endast” sju år.<sup>13, 14, 15</sup> Statistiken är mörk både på längden och tvären för den ökända bostadskön, vilken utvecklats till ett dystert skämt hos svenska folket – fler personer i kön för varje år, färre lägenheter som förmedlas varje år.<sup>16</sup>

Att ställa sig i kön så tidigt som möjligt är avgörande för att nå ett av dessa kontrakt. Ett system som så tydligt gynnar personer med den sortens systemkunskap bör genast få en varningsklocka att ringa – det leder oundvikligen till att personer från mer bemedlade hem, eller som är bördiga från de mest populära städerna, ofta sent i livet efter mycket lång tids köande, lyckas komma åt dessa. Fenomenet förstärks av de mycket hårda krav som ställs på sökande personer som väl når hela vägen fram till ett lägenhetskontrakt. Inte sällan krävs hög årsinkomst, fast anställning och mycket goda referenser. Det är inte personer som i traditionell

<sup>10</sup> Eklund (2014) sid 16.

<sup>11</sup> Boverket (2013).

<sup>12</sup> Ibid, sid 11.

<sup>13</sup> Boplats Göteborg (2017), statistiken för 2016.

<sup>14</sup> Bostadsförmedlingen (2017).

<sup>15</sup> Boplats Syd (2016).

<sup>16</sup> Bostadsförmedlingen (2017).

mening befinner sig långt från bostadsmarknaden som lyckas få en lägenhet på detta sätt.

De förstahandskontrakt som inte förmedlas genom bostadsförmedlingen fördelas genom de privata hyresvärdar som låter vissa delar av sitt bestånd distribueras på annat sätt. Ofta blir det på enklast möjliga sätt – släkt och vänner till ägaren. Också här blir konsekvensen tydlig: Personer med stort socialt kapital är de som oftast får dessa kontrakt. Det är välkänt i Stockholms innerstad att i det fall en familj lyckas få tag på en billig hyresrätt gör man allt för att behålla den hos vänner. Populära adresser har bebotts av samma släkt i decennier.

Dessa teorier bekräftas av forskning. Det svenska systemet verkar inte ha minskat segregation, utan har snarare bidragit till att dela upp staden. Det är tydligt vilka som innehar bruksvärdeslägenheterna expempelvis på Södermalm respektive Tensta. När det kommer till socio-kulturella faktorer som etnicitet och utbildningsnivå är hyresbeståndet till och med mer segregerat än bostadsrättsbeståndet.<sup>17</sup> Det är inte heller särskilt märkligt. Som utrikes född eller uppvuxen i en annan stad är det möjligt, om än svårt, att tjäna ihop nog med pengar för en bostadsrätt, men däremot omöjligt att ta in förlorad kötid. Systemet har därmed utvecklats till ett klassiskt insider-outsider-universum, där personer med kapital och kontakter gynnas, medan de andra – inte sällan unga och personer med utländsk bakgrund – inte har samma chans att få de värdefulla förstahandskontrakten.

I dagsläget är det därtill inte endast de som befinner sig i det klassiska utanförskapet – som utrikes födda eller arbetslösa – som inte kan få bostad. Unga akademiker med bra löner och ljusa framtidsutsikter men som saknar en familjeförmögenhet, eller utländska tech-begävningar som de svenska IT-bolagen vill anställa för en begränsad period och som inte kan investera i ett ägt boende: båda är de i traditionell bemärkelse privilegierade grupper, som ändå stängs ute av den svenska hyresregleringen. I nuvarande läge är det enkom föräldrarnas plånböcker och förmåga att använda systemet till sin fördel som spelar roll. Hyresrätterna har blivit det de absolut inte skulle bli – den smutsigaste av klassfrågor.

## VEM BETALAR FÖR DEN ANDRA MARKNADEN?

Där det inte tillåts att finnas en fungerande marknad skapas alltid en alternativ sådan. När det gäller förstahandskontrakt finns en florerande svart marknad där avtal inte sällan köps för sex- och sju-siffriga belopp. Bara i Stockholm bedömdes handeln redan år 2006 omsätta åtminstone 1,2 miljarder årligen.<sup>18</sup> Systemet har delvis satt bostadsförmedlingen helt ur spel – nästan alla förstahandskontrakt i innerstaden byter ägare genom byteshandel, och endast 0,5 procent i ges tillbaka till bostadskön. I omkring hälften av fallen sker bytena med pengar under bordet.<sup>19</sup> Systemet synes alltså vara skraddarsytt för de som redan har attraktiva lägenheter, och de som kommer utifrån har obefintliga möjligheter att bryta sig in. Vid sidan av detta återfinns givetvis andrahandshyresmarknaden.

De som i dag tvingas till den marknad där bostads- och hyresrätter hyrs ut i andra hand är rent ekonomiskt kanske de största förlorarna på nuvarande system. Antalet andrahandshyresrätter i Stockholm är få jämfört med de vanliga hyresrätterna, och efterfrågan skyhögt. Priserna sätts givetvis därefter. Enligt statistik från företaget Qasa, vilka förmedlar andrahandsuthyrningar, kostar en etta i Vasastan cirka 12 500 kronor i månaden att hyra i andra hand. Priset för motsvarande lägenhet i första hand är enligt bostadsförmedlingen omkring 5 000 kronor i

<sup>17</sup> Enström, Söderberg & Wilhelmsson (2014); Brogren & Fridell (2007); Lind, H & Hellström, Anders (2006).

<sup>18</sup> Fastighetsägarna (2006).

<sup>19</sup> Leijonhufvud (2014). För ytterstaden är siffran 5 procent.

månaden. Jämför vi treor får vi 15 000 respektive 10 000 kronor.<sup>20</sup> Det troliga egentliga hyresvärdet för dessa lägenheter återfinns sannolikt någonstans mellan de extremer som nu har utvecklats. Hade alla hyror satts enligt tillgång och efterfrågan hade hyran för de som nu bor i andra hand minskat, men ökat för de flesta som bor i första hand.

Till detta kommer givetvis den osäkerhet som ofta omger andrahandshyra. Mardrömshistorier når media gång på gång – personer som får nattliga besök av sin hyresvärd, blir onyktert vräkta på lördag kväll för att sedan bli ”förlåten” på måndagen, som får plötsliga hyreshöjningar etc.<sup>21</sup> Allt en andrahandshyresgäst i en sådan situation kan göra är att svälja trakasserier, väl medveten om att man bör skatta sig lycklig över att ha lyckats hitta ett boende över huvud taget.

Också här kan således konstateras vem som står för bruksvärdesprincipens nota. Personer från planerande och väletablerade hem får bo billigt i Stockholms innerstad, boendet för de mest utsatta blir dyrare, sämre och mer osäkert, och oseriösa aktörer tjänar storvinster.

## VEM BETALAR FÖR MARKVÄRDET?

Ett argument som ofta lyfts mot bruksvärdesprincipen är att det medför att hyresrätter inte byggs. Bostadsrätter får som bekant säljas till marknadspris, vilket borde göra dessa värda att prioritera för byggbolagen. Ett sådant resonemang stämmer dock inte helt med hur verkligheten ser ut. Många kommuner har tydliga mål om andelen hyresrätter som ska uppföras i kommunen, och ser till att målen nås. Tydligast av alla exempel är Stockholms stad. Kommunen siktar på att hälften av alla nya bostäder som byggs ska vara hyresrätter, ett mål de är nära att nå. Cirka 40 procent av bostäderna som färdigställdes i Stockholms stad 2014–2016, och 55 procent av alla markanvisningar under perioden, var hyresrätter.<sup>22, 23</sup> Varför vill byggbolagen ge sig in i ett sådant uppenbart förlustkalas? De extra kronorna som presumtionshyrorna innebär når inte särskilt långt. Svaret är att marken för olika sorters bostäder upplåts med olika villkor, och häri återfinns en enorm dold subvention till hyresrätterna från markägarna, Stockholms stads invånare.

Stockholms stad äger ungefär 70 procent av all mark inom kommungränsen, och vid de absolut flesta nybyggen är det kommunen som genom exploateringsnämnden upplåter mark till byggherren.<sup>24</sup> Sedan 2007 ska all mark till bostadsrättsbyggande säljas till marknadspris, exakt genom vilket förfarande varierar.

Mark till hyresrätter kan i teorin säljas till marknadspris, något som sker mycket sällan. Kommuner måste helt enkelt anpassa sig till de hyresnivåer som köparna i sin tur inte kan överskrida när de ska hyra ut. Vanligare är att mark upplåts som tomträtt, en nyttjandeform där innehavaren har rätt att bruka marken i princip som om man vore ägare, men där den formella äganderätten alltjämt finns hos kommunen. Villkoren omförhandlas vanligtvis vart tionde år och kommunen kan i princip inte säga upp tomträätten förrän efter tidigast 60 år. Avgiften som tas ut av tomträtsinnehavaren benämns tomträtsavgäld och bestäms av kommunfullmäktige. Dessa tomträtsavgälder sätts i dag långt under marknadspris, vilket gör det lönsamt att bygga hyresrätter trots att marknadshyra inte kan tas ut i sista ledet. De tomträtsavgälder som har gällt fram tills nu beslöts år 2004 och har precis uppdaterats. Processen har

<sup>20</sup> Bostadsförmedlingens statistik samt Qasa (2017).

<sup>21</sup> Se exempelvis anekdoter i Toll (2017).

<sup>22</sup> Stockholms stad (2017a).

<sup>23</sup> Statistiska centralbyråns statistikdatabas.

<sup>24</sup> Stockholms stad (2017c). Jfr även Stockholms stad (2015).

ansetts kontroversiell då värdet på mark i Stockholm har ökat rejält de senaste 13 åren.<sup>25</sup>

Tomträttsavgälden beräknas genom att en avgäldsrenta tas ut på ett avgäldsunderlag, vilket i sin tur beräknas utifrån markvärdet. Enligt det nya beslutet är avgäldsrentan 3,25 procent för befintliga tomträtter och 4 procent för nyupplåtelse. Den är högre än dagens extremt låga ränteläge, men kan i ett något längre perspektiv knappast anses vara orimlig. Det anmärkningsvärda är i stället själva avgäldsunderlaget, vilket enligt förslaget ska motsvara endast 30 procent av det uppskattade marknadsvärdet av marken. Om utgångspunkten är att räntan är marknadsenlig innebär detta en subventionering till fastighetsägare och andra markintressenter på svindlande 70 procent.

Fråga är här inte om småpengar. I dagens läge får Stockholms kommun intäkter om cirka en miljard om året från tomträttsavgälderna, utifrån de nivåer som beslöts om år 2004. Med förslagets uppdatering, som dock kommer fasas in, kommer avgälderna i snitt att öka med 80 procent.<sup>26</sup> Intäkterna efter infasningen kan med andra ord uppskattas till omkring 1,8 miljarder om året. Detta innebär att subventionen jämfört med om marknadspriset hade styrts avgälderna, uppgår till cirka 4 miljarder kronor om året, bara i Stockholms kommun.<sup>27</sup> Det motsvarar cirka 10 procent av kommunens budget.

Vilka är det som får dessa pengar? Givetvis rör det sig till stor del om byggbolag och i längden förstahandskontraktssinnehavare som får bo artificiellt billigt. För en hyresrätt på 70 kvadratmeter på Södermalm innebär detta en indirekt subvention på 2 518 kronor i månaden. För en likadan hyresrätt i Tensta blir det bara 327 kronor i månaden. Intressant att notera är emellertid också att ungefär hälften av alla tomträtter i Stockholm innehas av bostadsrättsföreningar, och en påtaglig andel av subventionerna går också till dessa. Situationen innebär således att alla Stockholms invånare inte bara betalar för de billiga förstahandshyreskontrakten, utan även står för de välbemedlade bostadsrättsinnehavarnas markkostnader. Det är en värdeöverföring av oerhörda mått, från de mindre bemedlade till de mer välbeställda.

Det må vara enkelt att av politiska skäl vifta bort fastighetsbolags intressen, men att stockholmarna inte får ta del av värdet av den mark man faktiskt äger torde vara desto mer upprörande. I nuläget vore det omöjligt att höja tomträttsavgälderna till marknadsnivån, eftersom hyresrätter med anledning av bruksvärdesprincipen då skulle vara finansiellt omöjliga att bygga.

---

<sup>25</sup> För mer information om tomträttsystemet, se Stockholms stad, (2017b).

<sup>26</sup> Då datan enbart visar antal fastigheter i varje avgäldsklass har beräkningarna gjorts utifrån antagandet att alla fastigheter är lika stora.

<sup>27</sup> Då offentlig data på alla tomträtter i Stockholm saknas har uppskattningen i stället gjorts utifrån dagens intäkter, förslaget på ny markvärderingar samt nedsättningen på 70 procent.

# HUR KAN BRUKSVÄRDESPRINCIPEN AVSKAFFAS?

Bruksvärdesprincipen motarbetar aktivt en fungerande bostadsmarknad och säkerställer att välbeställda människor – inte sällan i princip genom arv – får tillgång till billiga centralt belägna boenden, medan personer i utsatta lägen och från svårare omständigheter hamnar med osäkra och dyra sådana. Därutöver subventionerar skattebetalarna genom snedvridna tomträttsavgälder bostadsrättsägares och förstahandskontraktsbesittares boenden med enorma belopp. Situationen är, i ordets rätta innebörd, orimlig. Ett avskaffande viftas dock ofta bort som något omöjligt och möts inte sällan av nedlåtande leenden. Ska folk behöva flytta från dag till annan? Ska det vara vilda västern på hyresmarknaden?

Det finns en rad etablerade förslag rörande hur principen kan utfasas, och detta utan att riskera hyresgästers besittningsskydd. Vanligt har varit att anse att ett utfasande bör kompletteras med andra åtgärder, exempelvis subventionerat boende för de mindre välbeställda (ofta benämnt *social housing*) eller ren ekonomisk kompensation för de som gynnas av det nuvarande systemet och därmed skulle påverkas negativt av en förändring. Det anses också ofta vara nödvändigt just med en stegvis utfasning av regleringen, då en omedelbar avveckling enligt många skulle drabba enskilda hårt. Vi beskriver här tre sätt att avveckla bruksvärdesprincipen.

## 1. REVERSMETODEN

Assar Lindbeck, professor i nationalekonomi, har i över 50 år motsatt sig bruksvärdesprincipen och föreslagit åtgärder för att avskaffa den. Lindbeck förespråkade att hyresgäster som bor i hyresreglerade lägenheter vid en utfasning av nuvarande system ska erhålla ett kompensationsbelopp motsvarande fördyringen av hyresrätten.<sup>28</sup> Detta för att förhindra att fastighetsägarna, på hyresgästernas bekostnad, får en oförtjänt värdeöverföring i och med avregleringen. Ett annat exempel på övergångsregler har varit att under en period tillåta försäljning av hyreskontrakt, något som kan låta radikalt men som beskrivs som ett sätt att lyfta fram den sedan länge existerande svartmarknaden av hyresavtalsförsäljning i Sverige.<sup>29</sup>

## 2. BOKRISKOMMITTÉN

År 2014 släppte Bokriskommittén (på uppdrag av Fastighetsägarna och några handelskammare) en rapport där man förespråkade en stegvis avveckling av nuvarande system.<sup>30</sup> Hyror för lägenheter med befintliga hyresgäster skulle inte påverkas, men hyresvärdar skulle kunna sätta friare hyror, utöver vid nyproduktioner, vid byte av hyresgäster. På så sätt skulle inte nuvarande personer som bor tvingas flytta med anledning av plötsliga chockhöjningar, men efterkommande hyresgäster skulle få betala marknadsmässiga hyror. Rapporten föreslog en skälig höjning för befintliga hyresgäster om 5 procent årligen i populära områden med påtagligt snedvridna hyror, och en höjning med 10 procent i det fall en ny hyresgäst skulle flytta in. Vid nyproducerade byggnader skulle hyressättningen vara fri.

---

<sup>28</sup> Lindbeck (1972), sid 65.

<sup>29</sup> Andersson & Söderberg (2002).

<sup>30</sup> Eklund (2014).

### 3. STOCKHOLMSHYROR

Hyresgästföreningen i Stockholm och Stockholms stads tre bostadsbolag höjde sannolikt en del ögonbryn runt om i landet när de i början av 2017 publicerade ett utspel rörande ”Stockholmshyror”, eller systematiska hyror.<sup>31</sup> Innebörden i överenskommelsen är att en bostads läge, som vid bruksvärdevärdering knappt beaktas alls, bör få betydligt större betydelse för att bättre spegla vad hyresgäster i praktiken värdesätter.<sup>32</sup> Man beskriver själva problematiken kring att exempelvis en fastighets ålder till stor del kan påverka en hyra, även om det är något hyresgästen själv möjligen inte är särskilt brydd över. Närmare besked om hur man anser att kriterierna ska viktas har utlovats.<sup>33</sup>

Förslaget innebär inte ett avskaffande av bruksvärdeprincipen (hyresgästföreningen är mycket tydlig om att så inte är fallet), men sätter ändå fingret på principens nuvarande problem – att den inte värderar det som hyresgästerna värderar. Marknadshyror är alltså ett förbjudet ord hos organisationen, men i praktiken är det ett steg i den riktningen. Det är just hyresgästerna (samt potentiella hyresgäster och, givetvis, hyresvärdarna) som utgör marknaden för hyresrätter. Man erkänner i förslaget att vissa hyror i populära områden kommer att höjas, och överenskommelsen får anses vara ett steg på vägen mot ett accepterande av att en bostads läge är en oerhört viktig faktor för många, och att det måste få spela roll.

---

<sup>31</sup> Hyresgästföreningen region Stockholm (2017).

<sup>32</sup> Det hela grundade sig i en Sifundersökning angående stockholmarnas önsknings av bostäder vilken författarna låtit utföra.

<sup>33</sup> Hyresgästföreningen (2017)

## DISKUSSION

### DEM BÖR FÅ VÄRDEÖKNINGEN VID EN AVREGLERING?

Mycket har sagts om hur man på sikt kan fasa ut bruksvärdesprincipen. Att det mer sällan funderas kring hur man med mindre ingående övergångsbestämmelser skulle kunna avveckla systemet är beklagligt. I stället för att ge det hängslan och livrem bör det kunna diskuteras hur, i det fall man fasade ut snabbare än så, man i stället externt kan se till att de värdeökningar som uppkommer vid en avreglering hamnar där de bör.

En övergång till marknadsmässiga hyror skulle innebära en enorm värdeökning på fastigheter med hyreslägenheter. Återigen kan Stockholm användas som exempel. Boverket har uppskattat att marknadsbaserade hyror i Stockholm skulle medföra en genomsnittlig hyresökning om omkring 70 procent.<sup>34</sup> Med anledning av att det totala taxeringsvärdet på hyresrättsfastigheter i Stockholms kommun sannolikt är flera hundra miljarder kronor, skulle en motsvarande sammanlagd värdeökning av dessa fastigheter uppgå till svindlande belopp.

Ökningen skulle vara en direkt konsekvens av en omreglering och inte med anledning av enskilda fastighetsägares ageranden eller investeringar för att höja värdet. Därmed kan ifrågasättas om dessa stora summor helt bör tillfalla fastighetsägarna. En sådan lösning skulle därtill innebära stora konsekvenser för de individer som bor i förstahandshyresrätterna – personer som må ha bott bra och billigt, men som inte har gjort något annat än att spela enligt de regler som systemet satt upp åt dem.

Här kommer Lindbecks förslag in, där fastighetsägaren köper ut nuvarande hyresgäster, på så sätt att de i teorin delar ungefär lika på värdeökningen. Men det är svårt att argumentera, annat än realpolitiskt, varför de nuvarande hyresgästerna skulle vara berättigade till dessa pengar. Att de välbeställda som tillskansat sig värdefulla hyresrätter till artificiellt låga priser ska få ytterligare pengar i handen för att betala vad dessa är värda är moraliskt tveksamt. Det synes vara rimligare, både från ekonomisk och rättvisesynpunkt, att direkt stödja de som faktiskt behöver ekonomiskt bistånd av olika slag – må det vara för bostad eller annat, än att schablonmässigt dela ut pengar till alla som haft turen att få tag på en billig hyresrätt i något av storstädernas populära områden.

För att se till att värdeökningarna hamnar hos de som tidigare fått betala för systemet har många förespråkare av bruksvärdesprincipens avskaffande landat i att någon form av beskattning av hyresrättsfastigheter, eventuellt tillfällig, kan vara den rimligaste vägen. På så sätt skulle skattebetalarna få igen vad man blivit av med när fastigheterna för länge sedan såldes ut till låga priser. Det är onekligen en moralisk balansgång – ska fastighetsägare verkligen straffas för att de för många år sedan gjorde en mycket bra affär? Vi lämnar frågan öppen.

I Stockholm är de hyresrättsfastigheter som står på tomträtt värda omkring 100 miljarder totalt. Dessa är alltså hyresfastigheter där marken ägs av kommunen.<sup>35</sup> Som i många storstäder består det främsta värdet av fastigheterna här inte nödvändigtvis av själva byggnaden, utan snarare av marken och rätten att bygga. Det rimliga i dessa fall vore därmed att den värdeökning som kommer till följd av avregleringen snarast tillfaller den kommun som äger marken. Skulle kommunerna i samband med en hyresavreglering höja avgälderna till marknadspris skulle alltså den största värdeökningen på dessa fastigheter tillfalla Stockholms skattebetalare, vilket får anses vara rätt och riktigt, då det i dag är just de som subventionerar tomträterna.

<sup>34</sup> Se Boverket (2013).

<sup>35</sup> Egna beräkningar utifrån underlag till tomträttsavgälder. Då vi vet hur stora intäkter staden har från tomträterna och hur dessa beräknas kan vi därigenom få fram det uppskattade markvärdet på marken med tomträter.



De intäkter på 4 miljarder som en avgaldshöjning skulle innebära för Stockholms kommun motsvarar, som tidigare konstaterats, en skattesänkning om cirka två procentenheter, från dagens 30 procent. En stor del av hyresbeståndet ägs därtill av allmännyttan och vinsterna från avregleringen tillfaller i dessa fall kommunen, som kan använda de ökade intäkterna till att sänka skatten ytterligare, eller kompensera förlorare på avregleringen.

Värt att poängtera är emellertid att nästan oavsett var värdeökningen hamnar är den största vinsten av ett avskaffande av bruksvärdesprincipen ett mer effektivt utnyttjande av hyresrätterna. En dramatiskt minskad bostadsbrist skulle få stora effekter på den svenska ekonomin, vilket givetvis skulle återspegla sig på många nivåer inom samhället.

## JURIDISKA FRÅGOR

Oavsett hur man nationalekonomiskt styr värdet förändringar och även om man är ovillig att direkt ekonomiskt kompensera hyresgäster som får höjda hyror, bör hänsyn tas till de individer som rent praktiskt påverkas av en omreglering. Besittningsskyddet är ett relevant intresse – bostäder är inte varor som alla andra och när en hyresgäst väl har skaffat sig en är vederbörande inte sällan en svagare part än hyresvärden, då en förlust av bostaden kan innebära grava konsekvenser, och transaktionskostnaderna för att finna en ny kan vara påtagliga. Det finns dock ingenting som tyder på att ett avskaffande av bruksvärdesprincipen behöver innebära att besittningsskyddet riskeras.

Bokriskommitténs förslag om att tillåta fri hyressättning vid byte av hyresgäster men inte vid befintliga sådana är just en sådan kompromiss. Att ha ett begrepp i jordabalken motsvarande ”skälig hyreshöjning” i stället för ”skälig hyra” är en rimlig lösning ur ett nationalekonomiskt perspektiv, samtidigt som det tar hänsyn till de nuvarande hyresgästernas trygghet och besittningsskydd. Kommitténs förslag att införa en begränsning av höjningen vid byte av hyresgäst kan dock ifrågasättas – det finns inga anledningar till att sådan hyressättning inte enkom bör ske efter vad som utgör marknadsnivå, då de problem som uppstår då en befintlig hyresgäst tvingas flytta inte är aktuella här.

Att bestämma en procentsats för vad årlig skälig höjning för befintliga hyresgäster bör innebära vore inte önskvärt i en skrift som denna – procent hör sällan hemma i lagstiftning. Kanske bör det lämnas till rättstillämpningen att avgöra dels vad rimliga hyreshöjningar i ett område är (en stadsdel som snabbt blivit populärt förtjänar möjligtvis något kraftigare höjning än om motsatsen hade varit fallet), och dels vad som utgör marknadsmässiga hyror vid inflyttning av en ny hyresgäst. Domstolarna utför redan i dag, med hjälp av kunniga värderingsexperter, avancerade värderingar av fastigheter och att låta juristerna i stället för politikerna handha en sådan bedömning är förmodligen en god idé i en inflammerad fråga som denna.

Angående hyresgästföreningens och Stockholms kommunala bostadsbolags överenskommelse om ”Stockholmshyror” kan konstateras att det är ett välbehövligt steg i rätt riktning. En av bruksvärdesprincipens största brister är att bostäders läge knappt alls tas i beaktning vid bedömning av hyror. Detta är givetvis en viktig anledning till systemets nuvarande problematik, och det orimliga att personer som bor i impopulära områden indirekt ska behöva subventionera de som har turen att ha tillräckligt med ködagar för att få tag i en bostad i ett mycket attraktivt sådant. Att ta med faktorn läge i viktningen är således alldeles nödvändigt. De är också ett tydligt tecken på att också intresseorganisationen hyresgästföreningen börjar inse vidden av problematiken i nuvarande system, samt att det finns vilja till reform i en fråga som i decennier varit helig mark. Debatten rör på sig.

Det är dock långt ifrån tillräckligt. Att göra bruksvärdesprincipen mer marknadsanpassad

är rätt och riktigt, men faktum kvarstår – då hyresjusteringarna kommer att göras inom det nuvarande regelverket utgörs den marknad av värderingar vilken överenskommelsen grundar sig på i mångt och mycket av de nuvarande hyresgästerna. Betalningsviljan hos de som inte redan har tillgång till ett förstahandskontrakt tas inte hänsyn till. Förändringarna är således, för att komma åt insider-outsider-problematiken, långt ifrån tillräckliga, och kommer inte att påverka kötider, svarta marknader eller tomträttssubventioner. Anledningen är enkel – hyresrätterna kommer fortfarande inte att erkännas det värde de egentligen har. De som står utanför ska subventionera de som är innanför.

## SLUTSATS

Denna rapport har visat på följande: Bruksvärdesystemet är en subventionskarusell. Dess mångåriga järngrepp om den svenska bostadssituationen innebär att personer som hyr bostad i andrahand, eller som sover på soffor, på en rad sätt betalar till dels de som hyr bostad i första hand och bostadsrättsinnehavare, dels byggbolag och fastighetsägare. De som får tag på de mest attraktiva lägenheterna och därmed tjänar mest på låga hyror, är människor med goda kontaktnät, möjlighet att betala enorma belopp illegalt, eller de som har tid att vänta tio år i bostadskön. Vidare betalas artificiellt höga hyror från de resurssvaga till välbesuttna personer som hyr ut sina bostads- eller hyresrätter i andra hand, ofta svart, på en marknad där utbudet är minimalt. Unga, invandrare och alla andra utan starkt socialt kapital hålls utanför systemet.

Mer dolt för allmänhet och medier, men desto mer tydligt i sina finansiella konsekvenser, betalas subventionerna genom snedvridna tomträttsavgälder från offentligt håll. De låga hyrorerna medför att exempelvis Stockholms kommun tvingas besluta om extremt låga avgälder, vilket gör att fastighetsägare och bostadsrättsföreningar kommer undan oerhört billigt i sina investeringar och i praktiken årligen får miljardbelopp av kommunens skattebetalare. Oerhörda värden undanhålls således alla de som genom det gemensamma faktiskt är deras rättmätiga ägare.

Att avskaffa nuvarande system för hyressättning skulle med andra ord innebära slutet på decennier av orättvisor, brottslighet och söndertrasade drömmar. Genom en utfasning av bruksvärdesprincipen enligt vårt förslag samt efterföljande höjning av tomträttsavgälderna till marknadsnivå skulle pengarna och bostäderna hamna där de hör hemma – skattebetalarna och de som står utanför eller offras på bostadsmarknaden. Detta skulle ske samtidigt som befintliga hyresgäster inte skulle riskera sitt besittningsskydd.

Vårt förslag är som följer:

- Ett avskaffande av hyresförhandlingslagen, eller i vart fall dess bestämmelser om rätt till förhandlingsordning. På detta sätt skulle de stora centrala organisationernas incitament till att förhala förhandlingar minska och återgå till att agera stöd åt sina medlemmar.
- Införandet av ”skälig hyreshöjning” som begrepp i stället för ”skälig hyra” i jordabalkens tolfte kapitel – att en skälighetsbedömning ska göras för hyreshöjningar gällande befintliga hyresgäster, med det långsiktiga målet att hyrorerna ska närma sig marknadsmässig nivå. Vid inflyttning av ny hyresgäst ska hyressättningen vara fri.

Vår bedömning är att detta är det minst skadliga och mest effektiva sättet att snabbast möjligt införa en fungerande hyresmarknad, samtidigt som befintliga förstahandshyresgästers skyddsintresse tas tillvara. Detta utan att påföra ytterligare subventioner betalda av alla de boende i Sverige som inte haft möjlighet eller turen att utnyttja det snedvridna, orättvisa och ineffektiva system som under decennier utgjort bruksvärdesprincipen.

## REFERENSER

- Andersson, R & Söderberg, B (2002), Hur kan en avveckling av hyresregleringen genomföras?. *Ekonomisk Debatt*, 30(7).
- Beräkning avgälder, hämtad 2017-03-10, <<https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1881058>>.
- Boplats Göteborg (2017), Boplats i siffror, hämtad 2017-10-04, <[nya.boplats.se/om/statistik](http://nya.boplats.se/om/statistik)>.
- Boplats Syd (2016), Boplats Syd i siffror : 2016.
- Bostadsdomstolen, RBD 28:78.
- Bostadsdomstolen, RBD 44:80.
- Bostadsförmedlingen (2017), Summering av året 2016, hämtad 2017-09-03, <<https://bostad.stockholm.se/statistik/summering-av-aret-2016/>>.
- Boverket (2013), *Bostadsbristen och hyressättningsystemet – ett kunskapsunderlag*. Karlskrona: Boverket.
- Brogren, C & Fridell, H (2007), Lyckas hyresregleringen motverka segregation i Stockholm?. *Ekonomisk debatt*, 6.
- Eklund, K (2014), *En fungerande bostadsmarknad : en reformagenda*. Stockholm: Bokriskommittén.
- Enström, C, Söderberg, B & Wilhelmsson, M (2014), Household allocation and spatial distribution in a market under "soft" rent control. *Journal of Policy Modeling*, 35(2), 353-372.
- Fastighetsägarna (2006), *Missbruket av bytesrätten : en rapport om svarthandeln med hyresrätter i Stockholm*.
- Hyresgästföreningen (2016), *Stadgar för Hyresgästföreningen, riksförbundet, regioner, hyresgästföreningar och lokala hyresgästföreningar från och med 2016*.
- Hyresgästföreningen region Stockholm (2017), *Nu utvecklar vi Stockholmshyra för en konsekvent hyressättning*, pressmeddelande.
- Hyresgästföreningen region Stockholm, Svenska bostäder, et al (2017), Överenskommelse angående Stockholmshyror, 2017-02-08.
- Leijonhufvud, J (2014), Svart bomarknad omsätter miljarder. *Dagens Industri*, 21 februari.
- Lindbeck, A (1972), *Hyreskontroll och bostadsmarknad* (under medverkan av S Blomquist). Stockholm: Industriens utredningsinstitut, IUI.
- Lind, H & Hellström, Anders (2006), Market Rents and Economic Segregation: Evidence From a Natural Experiment. *International Journal of Housing Policy*, 6(2), 167-189.
- Ohlsson, A (2017), Fastighetsägarna : så mycket behöver den allmänna hyresnivån höjas 2018. *Fastighetssverige*, 30 augusti.
- Qasa (2017), *Qasas bostadsrapport Q2 2017*.
- SOU 2012:88 *Att hyra : från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler : slutbetänkande*. Hyresbostadsutredningen.
- Statistiska centralbyråns databas.
- Stockholms stad (2015), *Markanvisningspolicy*.
- Stockholms stad (2017a), *Stockholms stads årsrapport för bostadsmålet 2016*.
- Stockholms stad (2017b), *Tomträtt och tomträttsavgäld*.
- Stockholms stad (2017c), *Mark inom kommungränsen*. Hämtad 2017-08-27, <<http://www.stockholm.se/TrafikStadsplanering/Stadsutveckling/Bostadsbyggande/Mark-inom-kommungransen/>>.
- Toll, M (2017), Mardrömsberättelserna om att hyra i andrahand. *StockholmDirekt*, 21 maj.