SNABBANALYS

SABO JÄMFÖR DEN TYSKA OCH DEN SVENSKA HYRESBOSTADSMARKNADEN MARS 2014

SABO

SNABBANALYS

För mer information
kontakta:

Jörgen Mark-Nielsen
08 - 406 55 40
jorgen.mark-nielsen@sabo.se

Kan tyska marknadshyror lösa den svenska bostadsbristen?

I den viktiga diskussionen om hur den svenska hyresbostadsmarknaden kan förbättras hänvisas inte sällan till Tyskland, där marknadshyror kombineras med ett starkt besittningsskydd. Men hur fungerar den tyska hyressättningen i praktiken och finns det något vi kan och bör ta till oss? SABO har jämfört det tyska och det svenska hyressättningssystemet på ett antal kritiska punkter. Jämförelsen visar på både likheter och skillnader och att respektive system bygger på varje lands unika traditioner och förutsättningar.

Hyresrätt är den vanligaste boendeformen i Tyskland. Fler än hälften av de tyska hushållen bor i hyresbostäder, vilka i stor utsträckning ägs av privatpersoner. Hyresrätten betraktas allmänt som en uppskattad boendeform. Marknadshyror tillämpas och det finns ett förhållandevis starkt besittningsskydd för befintliga hyresgäster. Kollektiva hyresförhandlingar förekommer inte, vilket innebär att den tyska hyresgäströrelsen i stället lägger resurser på att bistå enskilda medlemmar vid tvister med hyresvärdarna.

Den tyska hyreslagstiftningen bygger på en intresseavvägning mellan hyresvärdarnas och hyresgästernas intressen. I hyresvärdens intresse anses ligga att själv välja vem man vill hyra ut till, att själv bestämma hyran, att kunna ta betalt för renovering samt att hyresgästen ska vara skyldig att betala hyran och att vårda lägenheten.

I hyresgästens intresse anses ligga att hyreshöjningarna begränsas, att inte riskera uppsägning förutsatt att man sköter sig samt att hyresvärden ska hålla lägenheten i gott skick.

Hyran består av två delar; dels en grundhyra som brukar kallas nettohyra och dels ersättning för faktiska driftkostnader, den så kallade ”andra hyran”. Den största driftkostnadsposten avser uppvärmning men här ryms också kostnader för vatten och avlopp, varmvatten, fastighetsskötsel, fastighetsskatt och avfall med mera. Dessa kostnader preliminärdebiteras av hyresvärden och avräkning sker sedan en gång per år, varefter hyresgästen antingen får betala mer eller får tillbaka det inbetalade belopp som överstiger kostnaderna. Driftkostnaderna betalas alltså av hyresgästen enligt en självkostnadsprincip.

Hyreshöjningar

Hyresavtalen gäller oftast tills vidare och saknar vanligtvis klausuler som reglerar framtida höjning av nettohyran. Ett begränsat antal hyresavtal har indexklausuler som oftast är kopplade till konsumentprisindex, men det förekommer också avtal som har en klausul om uppräkning av hyran med ett fast belopp eller procenttal. När en hyresvärd vill höja

>>

> ”Hyresspegeln avser endast att spegla den aktuella hyressättningen utifrån de hyresavtal som träffats under de senaste fyra åren.

hyran måste denne därför i de flesta fall få hyresgästen att acceptera den högre hyresnivån.

Normalt genomförs inga förhandlingar om hyran mellan hyresvärd och hyresgäst, utan processen sker skriftligt.

Om hyresgästen accepterar den begärda hyran så träder den i kraft. Om hyresgästen inte gör det, eller över huvud taget inte svarar på hyresvärdens begäran, måste hyresvärden gå till domstol för att kunna höja hyran.

Den domstol som handlägger tvisterna motsvarar ungefär tingsrätten i Sverige. När domstolen ska ta ställning till vad som är en skälig hyra är principen att det avgörs genom en jämförelse med vad andra hyresgäster betalar i hyra för en motsvarande lägenhet.

Det är hyresvärden som har bevisbördan och i första hand brukar denne hänvisa till referenshyran på orten. Hyresvärden kan också hänvisa till tre jämförelselägenheter eller ett expertutlåtande; detta är dock inte särskilt vanligt och förekommer i regel bara när man saknar tillgång till referenshyror.

En lokal hyresspegel

Referenshyrorna framgår av en lokal hyresspegel (Mietspiegel) som ger en bild av hyresstrukturen i kommunen. Att ta fram och sammanställa referenshyror är en kommunal uppgift. Kommunerna är inte skyldiga att göra detta, men det sker ändå i flertalet kommuner och görs i regel vart fjärde år. Partsorganisationerna på hyresmarknaden brukar medverka i detta arbete.

En lokal hyresspegel kan vara enkel eller kvalificerad. I det sistnämnda fallet har den tagits fram med strikt vetenskapliga metoder. Då kan den också fastställas av domstolen. En kvalificerad hyresspegel har ett högt bevisvärde i domstolen.

En lokal hyresspegel är inte normerande i den meningen att den uttrycker kommunens vilja om hur hyresstrukturen ska se ut. Hyresspegeln avser endast att spegla den aktuella hyressättningen utifrån de hyresavtal som träffats under de senaste fyra åren.

Utformningen av den lokala hyresspegeln varierar, men i princip bygger den på ett statistiskt urval av lägenheter där man väger in bland annat byggnadsår, yta, geografiskt läge, standard och utrustning i lägenheten. Vanligtvis innehåller den en tabell som anger den genomsnittliga hyran för lägenheter med olika egenskaper.

När en lokal hyresspegel ska tillämpas vid en hyrestvist utgår man från prövningslägenhetens egenskaper och söker upp referenshyran för lägenheter med motsvarande egenskaper. Därefter kan korrigeringar behöva göras med hänsyn till prövningslägenhetens egenskaper vad gäller till exempel närmiljö, utsikt, buller, inredning, utrustning, takhöjd och förekomst av balkong. Det är framför allt värderingen av korrigeringsfaktorerna som leder till motsättningar och diskussion mellan parterna i domstolen.

När domstolen väl kommit fram till vad som är en skälig hyresnivå för prövningslägenheten blir konsekvensen följande: Om den hyra som hyresvärden begärt är lägre än, eller lika stor som, den skäliga nivån kommer domstolen att godkänna den begärda hyran. Om den hyra som hyresvärden begärt är högre än den skäliga nivån begränsar domstolen hyreshöjningen så att hyran kommer att ligga på den skäliga nivån.

Det finns två skyddsregler som är avsedda att begränsa hyreshöjningarna. Det måste gå minst 15 månader mellan två hyreshöjningar och den totala hyreshöjningen får under en rullande treårsperiod inte överstiga 20 procent. Dessa skyddsregler gäller oavsett vad man kommer fram till vid en jämförelse med referenshyran.

Om hyresvärden har renoverat och moderniserat bostaden och/eller vidtagit energibesparande åtgärder får årshyran därutöver höjas med ett belopp som motsvarar elva procent av lägenhetens andel av kostnaderna för dessa åtgärder.

Systemet med skälighetsprövning av begärda hyror utifrån en lokal hyresspegel är etablerat och allmänt accepterat. Några grundläggande förändringar av detta system står inte på dagordningen.

Däremot finns intresse för att få in energisparaspekten i referenshyran. I några städer testar man nu en modell för detta. Idén är att möjliggöra en högre nettohyra efter energieffektiviseringsåtgärder, om de leder till minskade uppvärmningskostnader som innebär att ”den andra hyran” sjunker.

Hyresutvecklingen har lett till skärpt reglering

Under 2000-talets första decennium var hyresutvecklingen i Tyskland drygt en procent i genomsnitt per år, vilket var strax under inflationen. Det berodde på att marknaden var i balans och att efterfrågan på bostäder ökade förhållandevis sakta.

Under de senaste åren har det skett en markant förändring. Antal outhyrda lägenheter har minskat kraftigt. Urbaniseringen har tilltagit samtidigt som man fått allt fler enpersonshushåll och det har uppstått en brist på byggklar mark, särskilt i tillväxtområden. Marknaden är inte längre i balans och de regionala skillnaderna är stora.

År 2012 ökade hyrorna i Tyskland med i genomsnitt strax över tre procent, men betydligt mer i storstäder som Berlin (7,8 %), Hamburg (7,4 %) och München (6,1 %).

De kraftiga hyresstegringarna på tillväxtorter ledde under förra året till en skärpning av skyddsreglerna i hyreslagstiftningen. Den 1 maj 2013 gavs de tyska delstaterna möjlighet att besluta om en sänkning av det treåriga hyreshöjningstaket från 20 till 15 procent.

Hyresutvecklingen gjorde också att bostadspolitiken blev en viktig fråga i valet till förbundsdagen (Tysklands riksdag) i september 2013. Hyresgästföreningen drev frågan om en hyresbroms som innebär att hyran vid tecknande av nya avtal i befintligt bestånd inte får överstiga referenshyran med mer än tio procent, vilket också blev vallöften både från oppositionen och från det regerande partiet.

Inom den nya koalitionsregeringen är man nu överens om att införa en bestämmelse med denna innebörd, dock med begränsningen att den endast ska gälla i stora städer med bostadsbrist och utvärderas efter fem år. Reformen är av principiell betydelse, eftersom den innebär en reell inskränkning i den fria hyressättningen och begränsar hyresvärdens möjlighet att ta ut marknadshyra. Bestämmelsen gäller dock inte vid nyproduktion.

>>

Socialbostäder och statliga subventioner

Det tyska systemet med marknadshyror förutsätter vissa bostadspolitiska instrument. Dels finns det socialbostäder för de invånare som inte har möjlighet att skaffa sig en hyresbostad på marknaden. Dels finns det statliga subventioner för de invånare som visserligen har möjlighet att skaffa sig en hyresbostad, men inte kan betala marknadshyra.

År 2011 fanns det omkring 1,6 miljoner socialbostäder i Tyskland. Inkomstgränsen för att vara berättigad till en socialbostad är för ett enpersonshushåll 12 000 euro per år och för ett tvåpersonshushåll 18 000 euro per år. Det innebär att två personer som bor tillsammans inte får tjäna mer än motsvarande cirka 7000 kronor var i månaden. I Nederländerna, som också har socialbostäder, är nivån dubbelt så hög.

Socialbostäder hyrs ut av såväl kommunala som privata hyresvärdar. De får offentligt stöd under normalt 20–30 år och måste under denna tid hyra ut lägenheterna med subventionerad hyra till låginkomsttagare. Därefter upphör den offentliga subventionen och hyresvärden kan hyra ut lägenheten med marknadshyra till vem som helst.

Tidigare fanns det betydligt fler socialbostäder än det gör idag. Det minskade antalet har gjort att det inte längre finns socialbostäder till alla som behöver. Nyproduktionen av socialbostäder har dock inte upphört. År 2011 byggdes cirka 50 000 socialbostäder, både i separata hus och ”insprängda” bland vanliga hyreslägenheter.

Till hushåll som kan skaffa en hyresbostad men inte har råd att betala marknadshyra utgick år 2011 ett offentligt stöd på totalt 17 miljarder euro. Detta fördelade sig på tre olika stödformer: Bostadsbidrag till en kostnad av 1,4 miljarder euro, bostadsbidrag till äldre och personer med nedsatt arbetsförmåga till en kostnad av 1,6 miljarder euro samt bidrag till hela hyreskostnaden för arbetslösa till en kostnad av 14 miljarder euro. Sammantaget får vart femte hushåll som bor i hyresrätt någon form av stöd för att klara av att betala hyran.

LIKHETER OCH SKILLNADER MELLAN TYSKLAND OCH SVERIGE

En jämförelse mellan den tyska och den svenska hyresbostadsmarknaden visar på både likheter och skillnader, vilka huvudsakligen beror på historia och traditioner i respektive land.

En stor likhet är det starka konsumentskyddet – besittningsskyddet – för befintliga hyresgäster. Det är en principiellt viktig likhet, även om systemen är olika utformade.

En stor skillnad är det däremot när det gäller det sätt på vilket hyrorna bestäms. När hyresregleringen avskaffades i Tyskland valde man att ersätta den med marknadshyra och Mietspiegel. I Sverige valde vi att ersätta hyresregleringen med kollektiva förhandlingar och bruksvärdessystemet.

Det val man gjorde i Tyskland förutsätter socialbostäder, stora subventioner och statliga ingripanden på marknaden. I Sverige har vi medvetet avstått från socialbostäder och i huvudsak undvikit statliga ingripanden på hyresbostadsmarknaden.

VAD KAN VI LÄRA AV TYSKLAND?

I både Tyskland och Sverige har hyresgästerna ett starkt besittningsskydd, alltså en rätt att fortsätta hyra lägenheten så länge han eller hon vill.

Att en hyresgäst har en principiell rätt till förlängning av hyresavtalet är emellertid inte tillräckligt för att det ska råda ett verkligt besittningsskydd. Om hyresvärden har möjlighet att höja hyran kraftigt urholkas i praktiken besittningsskyddet. Därför måste hyresvärdens möjlighet att höja hyran begränsas. Samtidigt måste det vara fullt möjligt för en hyresvärd att kunna höja hyran under ett pågående hyresförhållande.

Detta är en motsättning som behöver lösas, helst på ett sätt som innebär en rimlig balans mellan hyresvärdens och hyresgästens intressen. De tekniker man valt i Tyskland och i Sverige för att göra detta bygger på samma princip: Vid en tvist om hyrans storlek görs en jämförelse med vad andra hyresgäster betalar i hyra för likvärdiga lägenheter på orten. Därigenom möjliggörs hyreshöjningar samtidigt som det finns ett tak för hur hög en hyra får vara.

I Sverige kallar vi detta för skälighetsprövning. Hyran ska fastställas till skäligt belopp, vilket innebär att den inte får vara påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. I Tyskland jämför man i stället med den hyra för likvärdiga lägenheter som framgår av aktuell hyresspegel för kommunen. I grunden bygger modellerna på samma tanke, men det finns uppenbara skillnader som beror

>>

LIKHETER OCH SKILLNADER MELLAN TYSKLAND OCH SVERIGE

NÄR DET GÄLLER...		
Vad hyran innefattar	Nettohyra samt uppvärmning och drift enligt självkostnad.	Vanligtvis totalhyra.
Hyran vid nytt avtal för befintlig lägenhet och vid direktbyte	Marknadshyra.	Förhandlad hyra.
Hyran för en nybyggd lägenhet	Marknadshyra.	Förhandlad hyra, ibland förhandlad presumtionshyra, ibland beslutad av hyresvärden utan förhandling.
Hyreshöjning i befintligt hyresförhållande	Skriftlig begäran från hyresvärden till enskild hyresgäst om hyreshöjning, ofta med hänvisning till referenshyran.	Skriftlig begäran från hyresvärden om hyresförhandling till hyresgästorganisation med vilken avtal om förhandlingsordning finns. Vid förhandlingen ska motiverat förslag framläggas.
Indexklausuler	Tillåtet, men inte särskilt vanligt. Brukar knytas till KPI. Utfallet kan inte skälighetsprövas, båda parter tar en risk.	Hyran för bostäder ska enligt hyreslagen utgå med ett bestämt belopp, vilket innebär att indexklausuler inte är tillåtna i hyresavtal. Indexklausuler anses försvaga hyresgästens ställning.
Möjlighet till skälighetsprövning av hyra i domstol	Ja, av en begärd hyra.	Ja, av en begärd hyra, samt av en befintlig hyra när ett hyresförhållande har pågått i minst tre månader.
Vad som jämförs vid skälighetsprövning	Genomsnittlig hyresnivå för lägenheter i kommunen med motsvarande bruksvärde och högst fyra år gamla hyresavtal.	Högsta etablerade hyresnivån för lägenheter i kommunen med motsvarande bruksvärde och för vilka hyran är beslutad i en förhandlingsöverenskommelse.
Hur jämförelsen görs	Prövningslägenhetens hyra får inte överstiga den genomsnittliga hyran.	Prövningslägenhetens hyra får överstiga den högsta etablerade hyresnivån men inte mer än påtagligt (cirka 5 %).
Konsumentskydd vid nytt hyresförhållande	Finns normalt inte, men en takregel för hyresnivån kan införas i större städer med bostadsbrist.	I regel förhandlade hyror och möjlighet till skälighetsprövning efter tre månader.
Konsumentskydd under pågående hyresförhållande	Starkt besittningsskydd liksom skydd mot oskäliga, snabba och kraftiga hyreshöjningar under hyrestiden.	Starkt besittningsskydd liksom skydd mot oskäliga och snabba hyreshöjningar under hyrestiden, samt skydd genom hyresvärdens förhandlingsskyldighet.
Lägesfaktorns genomslag i hyressättningen	Ett resultat av de enskilda hyresavtal som tecknas.	Ett resultat av hyresförhandlingarna inklusive av en systematisk hyressättning om en översyn genomförts och resultatet implementerats.
Socialbostäder	1,6 miljoner socialbostäder ägda av både kommunala och privata hyresvärdar med reglerad hyra och offentligt stöd till hyresvärden tillgängliga endast för låginkomsttagare.	Inga socialbostäder; allmännyttan förväntas erbjuda bostäder åt alla inklusive låginkomsttagare samt till personer som har svårt att ta plats på bostadsmarknaden; privata hyresvärdar bidrar till detta men i mycket begränsad utsträckning.

på olika traditioner när det gäller hur hyran bestäms.

I Sverige bestäms de allra flesta hyror genom kollektiva förhandlingar och det är också de vanliga förhandlade hyrorna man jämför med vid en tvist. Detta regleras numera direkt i hyreslagen. Lägenheter med presumtionshyra eller med en hyra som hyresvärden själv bestämt får inte användas som jämförelseobjekt vid skälighetsprövningen. Det innebär att de förhandlade hyrorna slår igenom på vad som är en skälig hyresnivå.

I Tyskland bestäms alla hyror av hyresvärden, och jämförelsen görs med de lägenheter för vilka avtal om marknadshyror träffats de senaste fyra åren. Det innebär att marknadshyrorna slår igenom på vad som är en skälig hyresnivå.

Men det finns väsentliga skillnader vad gäller jämförelsetekniken och möjligheterna att överskrida den hyra som andra hyresgäster betalar för en likvärdig lägenhet. I Tyskland görs jämförelsen med den genomsnittliga hyresnivån för lägenheter med motsvarande bruksvärde och denna nivå får inte överskridas. I Sverige görs jämförelsen i stället med den högsta etablerade hyresnivån och den får dessutom överskridas med ungefär fem procent. Dessa skillnader bidrar till att jämna ut resultatet.

Bestämmelserna kompletteras i bägge länderna med särskilda skyddsregler för enskilda hyresgäster. I Tyskland måste det gå en viss tid mellan hyreshöjningarna och det finns ett tak för hur mycket hyran får höjas under en treårsperiod. I Sverige kan hyresnämnden besluta att kraftiga hyreshöjningar införs stegvis enligt en trappningsregel.

Vår slutsats är att konsumentskyddet är anpassat till respektive hyresmarknads funktionssätt. Vill vi behålla det kollektiva förhandlingssystemet så är det enda rimliga att vid en tvist om hyrans storlek jämföra med just sådana hyror som bestämts i förhandlingar. Statliga regler om att det ska gå viss tid mellan hyreshöjningar eller om absoluta tak för hyreshöjningar framstår då som en onödig intervention på marknaden. Det är bättre att staten fortsätter att begränsa sig till att tillhandahålla ett regelverk för hur marknaden ska fungera, ett system som skapar en rimlig balans mellan hyresvärdarnas och hyresgästernas intressen samt slår vakt om lagstiftningens karaktär av social skyddslagstiftning.

>>

Marknadshyror kontra förhandlade hyror
Det sätt på vilket hyror bestäms och höjs skiljer sig åt väsentligt mellan Tyskland och Sverige. I Tyskland bestäms alla hyror fritt och ensidigt av hyresvärden. Så länge hyresgästen bor kvar har hyresvärden en säker intäkt eftersom hyresgästen aldrig kan tvinga fram en sänkning av nettohyran. Hyreshöjningar begärs av hyresvärden och kräver hyresgästens medgivande eller domstolsbeslut, men några förhandlingar mellan parterna brukar inte bedrivas.

I Sverige fastställs nästan alla hyror genom kollektiva förhandlingar. I nya hus kan förstagångshyran vara förhandlad på sedvanligt sätt eller utgöras av en förhandlad presumtionshyra, vilket innebär att den förutsätts vara skälig utan att någon jämförelse med likvärdiga lägenheter behöver göras. Det förekommer också att hyror sätts utan förhandling, vilket innebär en osäkerhet för hyresvärden om det skulle bli en skälighetprövning. Hyreshöjningar i det befintliga beståndet är nästan alltid kollektivt förhandlade.

> ”I Sverige har vi en stark tradition av kollektiva förhandlingar.

I båda länderna sker någon form av kontakt mellan parterna för att bestämma hyran – dels när ett nytt hyresavtal tecknas, dels när hyresvärden vill höja hyran. I Tyskland sker hyresvärdens kontakt med den enskilde hyresgästen – första gången i form av ett fysiskt möte och därefter i brevform, och kanske också i domstol. I Sverige sker hyresvärdens kontakt med en hyresgästorganisation – vid samtliga tillfällen i form av fysiska möten med förhandlingar.

Detta beror på att i Sverige har såväl hyresvärdar som hyresgäster en möjlighet att uppträda och agera kollektivt. Det är framför allt för enskilda hyresgäster som denna möjlighet är av stor betydelse eftersom den kompenserar för det resurs- och informationsunderskott som finns hos dem och bidrar därmed till bättre balans mellan parterna. Någon motsvarighet till detta finns inte i Tyskland.

Balans mellan parterna
I både Tyskland och Sverige är syftet att åstadkomma en rimlig balans mellan hyresvärdar och hyresgäster. Balanspunkten har emellertid placerats olika, vilket lett till att hyresvärdarna har en relativt sett starkare ställning i Tyskland än i Sverige.

Det är just frånvaron av en lagstadgad rätt för hyresgästerna i Tyskland att uppträda kollektivt i förhandlingar som leder till denna skillnad. I Sverige har vi en stark tradition av kollektiva förhandlingar. Den växte ursprungligen fram på arbetsmarknaden och har sedan kommit att prägla även hyresbostadsmarknaden.

För 20 år sedan infördes en möjlighet för enskilda hyresgäster att kliva av det kollektiva förhandlingssystemet och förhandla själva. Samtidigt infördes en passivitetsregel i hyreslagen, vilken möjliggör för hyresvärdar att genom ett särskilt förfarande binda en hyresgäst som står utanför det kollektiva systemet till en högre hyra. Men ingen av dessa reformer har rönt något större intresse, varken hos hyresgäster eller hos hyresvärdar.

Hos hyresgästerna beror det sannolikt på att de inte tror att de kan lyckas nå bättre resultat i förhandlingar med hyresvärden än vad en organisation av hyresgäster kan åstadkomma.

För hyresvärdarna är kollektiva förhandlingar normalt ett rationellt och kostnadseffektivt system för att bestämma och höja befintliga hyror. Förhandlingar med enskilda hyresgäster skulle ta betydligt större resurser i anspråk. Det skulle till exempel krävas rekommenderade brev till hyresgästerna, hantering av frågor från och möten med hyresgäster, sammanträden i hyresnämnden och administration av alla skriftliga överenskommelser med hyresgästerna.

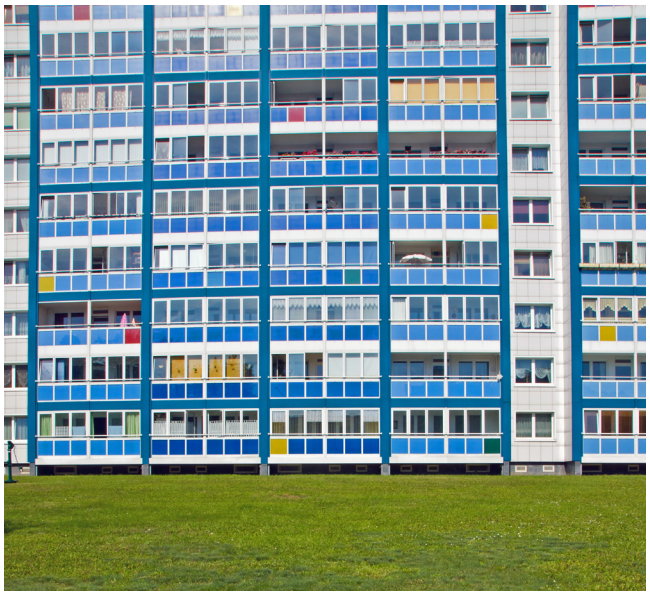
Konsumentskyddet
I både Tyskland och Sverige finns ett starkt besittningsskydd. Konsumentskyddet för befintliga hyresgäster är alltså stabilt. Men det ser annorlunda ut vad gäller konsumentskyddet vid nytecknande av hyresavtal.

I Tyskland finns inte något sådant konsumentskydd. Hyrorna bestäms ensidigt av hyresvärden och hyresnivån påverkas direkt av situationen på bostadsmarknaden. Är det bostadsbrist så sticker hyrorna iväg uppåt och vice versa. I Sverige finns ett sådant konsumentskydd, vilket innebär att hyresnivåerna inte alls blir lika konjunkturberoende.

En relevant fråga man bör ställa sig är om det över huvud taget behövs ett konsumentskydd vid nytecknade av hyresavtal. Avtalstecknandet är ju helt frivilligt för bägge parter. Ur konsumentens aspekt är det inget direkt problem om det råder överskott eller balans vad gäller tillgång på hyreslägenheter, då går det som regel att hitta en lägenhet till en rimlig hyra. Men om det är bostadsbrist är det betydligt svårare.

När hyresregleringen avskaffades i Sverige och bruksvärdessystemet infördes tog man hänsyn till detta. Grundregeln var avtalsfrihet, men på orter med bostadsbrist skulle hyresgästen alltid kunna få till stånd en skälighetsprövning av den hyra som han eller hon just gått med på i ett avtal. Det klargjordes tydligt att denna bestämmelse utgjorde en inskränkning i avtalsfriheten, men den motiverades lika tydligt med att bostadsbristen inte skulle tillåtas driva upp hyrorna.

>>



Hyressättningssystemens robusthet

I Tyskland har det under flera år rått balans på hyresbostadsmarknaden. I omkring 15 års tid har hyreshöjningarna varit måttliga och legat strax under inflationen. Men under senare år har alltfler flyttat till större städer och antalet enpersonshushåll har ökat. Detta har lett till bostadsbrist. Byggpriserna har ökat och hyrorna har dragit iväg långt över inflationen. Bristsituationen utnyttjas av hyresvärdar för att få upp hyresnivåerna.

Detta har lett till krav på offentliga ingripanden; i praktiken handlar det om olika takregler som begränsar hyror och hyreshöjningar. Hyrorna blev därför en viktig fråga inför valet till förbundsdagen hösten 2013. Den regeringskoalition som tillträdde efter valet enades sedan om särskilda bristortsregler som ska tillämpas under en femårsperiod, vilka tydligt begränsar en marknadsmässig hyressättning vid uthyrning av befintliga hyreslägenheter.

Utvecklingen har således lett fram till en hybrid av marknadshyror och statlig hyresreglering. Samtidigt ökar efterfrågan på socialbostäder medan kostnaderna för bostadsbidrag stiger.

Det svenska systemet har under många år klarat av perioder med såväl högkonjunktur som lågkonjunktur. Hyresgästerna har hela tiden känt den trygghet som ligger i ett starkt besittningsskydd samtidigt som rörligheten har främjats genom att det är enkelt att byta lägenhet. Under hela denna tid har vi så gott som helt undgått både statliga ingripanden och konfliktåtgärder som till exempel hyresstrejker och ockupationer.

Det bästa är naturligtvis när bostadsmarknaden är i balans och det är dit vi alla vill nå. Men både bostadsbrist och bostadsöverskott uppstår ibland. Ett robust hyressättningssystem måste fungera i alla situationerna.

Vår första slutsats är att den tyska modellen fungerar bra i vissa marknadslägen men sämre i andra och att det svenska systemet med förhandlade hyror är mer uthålligt.

Vår andra slutsats är att inget hyressättningssystem – varken det tyska eller det svenska – löser problemen med en kraftig bostadsbrist. När bostadsbristen beror på stor befolkningsökning, tilltagande urbanisering och ökad andel enpersonshushåll måste det helt enkelt byggas mer. Några genvägar finns inte.

Socialbostäder och subventioner

Ett system med marknadshyra leder generellt sett till högre hyresnivåer. Alla kommer inte att ha råd att hyra en bostad. Men ett välfärdssamhälle kan inte lämna sina låginkomsttagare i sticket, det offentliga måste på något sätt agera.

Den slutsatsen är knappast kontroversiell. De som i den svenska bostadsdebatten förespråkar införande av marknadshyra brukar understryka att det behövs särskilda åtgärder under ganska många år för att skydda låginkomsttagare från konsekvenserna. Det har till och med diskuterats att finansiera sådana åtgärder genom att dra in en del av fastighetsägarnas ökade vinst genom särskild beskattning.

I Tyskland har man löst detta problem genom att bygga socialbostäder. Dessa lägenheter erbjuds enbart till låginkomsttagare och hyran hålls nere med hjälp av statliga subventioner.

I Tyskland ses socialbostäder som något naturligt och tillhandahålls både av kommunala och privata hyresvärdar. De finns både i särskilda hus och ”insprängda” i hus med vanliga lägenheter.

> ”Det måste helt enkelt byggas mer. Några genvägar finns inte.

I Sverige har vi alltsedan 1940-talet medvetet avstått från att bygga socialbostäder. Att denna politik ligger fast uttalades enhälligt från riksdagens civilutskott så sent som i december 2013. I stället gäller att de som inte har råd med hyran för en vanlig icke-subventionerad lägenhet ska erbjudas bostadsbidrag.

De subventionerade socialbostäderna i Tyskland erbjuds endast hushållen med de allra lägsta inkomsterna. Många av hushållen som hyr en bostad på den öppna marknaden är också i behov av ekonomiskt stöd för att klara hyran. Vart femte hushåll i hyresrätt får idag ekonomiskt stöd. Totalt handlar det om 17 miljarder euro per år.

Även i Sverige finns ett offentligt stöd till boendet, men det är anpassat till dagens hyresnivåer. Om någon form av marknadshyror skulle införas i Sverige behöver detta stöd ökas kraftigt för att säkerställa att alla hushåll även i framtiden har råd att efterfråga en god bostad.

Vår slutsats är att marknadshyror leder till ökade subventioner i form av kraftigt höjda bostadsbidrag och även kan leda till socialbostäder. Kostnaderna för höjda bostadsbidrag och socialbostäder skulle få bäras av skattebetalarna, vilket innebär en indirekt men förhållandevis stor förmögenhetsöverföring från allmänheten till hyresvärdarna.

>>

MARKNADSHYROR LÖSER INTE PROBLEMEN MEN SKAPAR NYA

Det tyska regelverket bör inte kopieras på svenska förhållanden. En sådan reform riskerar att få flera negativa konsekvenser på orter där det råder brist på hyresbostäder, vilket är fallet i en stor del av landets kommuner.

En kraftig hyresstegring är att vänta om hyresvärdarna ensidigt bestämmer hyran. Även de allmännyttiga bostadsaktiebolagen kommer att höja hyrorna eftersom kravet på affärsmässighet innebär att prissättning ska ske enligt samma normer som tillämpas av de privata företagen.

Man kan anta att med en sådan reform följer någon form av skyddsregel för befintliga hyresgäster, till exempel i form av ett tak för hyreshöjningar. En befintlig hyresgäst får därmed ett skydd så länge han eller hon bor kvar i samma lägenhet som idag. Men den dag hyresgästen flyttar så riskerar denne att hyran höjs rejält.

> ”Det tyska regelverket bör inte kopieras på svenska förhållanden.

Detta medför en uppenbar inlåsningseffekt eftersom det innebär att hyresgäster stannar kvar även om de egentligen vill eller behöver flytta. Detta drabbar inte bara enskilda personer utan är också negativt ur ett samhällsperspektiv eftersom det bromsar rörligheten på hyresbostadsmarknaden.

På längre sikt blir konsekvenserna andra. Med marknadshyror följer nya regler för skälighetsprövning av hyran. Balanspunkten förskjuts och hyresgäster som inte klarar att betala den högre hyran tvingas flytta till lägenheter med lägre hyra. Besittningsskyddet, som är så viktigt för den trygghet och hemkänsla som alla behöver ha i sitt boende, försvagas. Detta riskerar att göra upplåtelseformen hyresrätt mindre attraktiv.

Erfarenheterna från Tyskland visar att det i en sådan situation lär komma att ställas krav på de politiska partierna att staten ska gripa in för att tämja marknaden och mildra effekterna. Eftersom vart tredje svenskt hushåll bor i en hyreslägenhet är det en opinion som knappast kan negligeras.

I den svenska debatten höjs idag enstaka röster som argumenterar för en ny form av allmännytta som bygger just socialbostäder, men med kraftiga hyresstegringar kommer dessa röster sannolikt att öka i styrka. Samtidigt vet vi att socialbostäder är en stigmatiserande boendeform som spär på utanförskapet, ökar segregationen och dessutom är dyr för samhället.

Storleken på de bostadsbidrag som erbjuds idag är som tidigare nämnts anpassad till dagens hyresnivåer. Med kraftiga hyreshöjningar kommer det självklart att riktas krav till de politiska partierna på rejält höjda bostadsbidrag.

Vår slutsats är att en övergång till ett hyressättningssystem motsvarande det tyska riskerar att leda till:

- Negativa sociala konsekvenser för hyresgästerna
- Hyresrätten blir mindre attraktiv att bo i
- Onödig statlig intervenering på hyresbostadsmarknaden
- Höga kostnader för samhället
- Stor kapitalöverföring från skattebetalarna till fastighetsägarna

Och detta utan att vi får några som helst garantier för att det verkligen kommer att byggas mer.

>>

En fungerande hyresmarknad?
I den svenska diskussionen hänvisas ibland till Tyskland som en ledstjärna för hur vår hyresmarknad borde fungera. Inte sällan framhålls att det i Tyskland är lätt att hitta en hyreslägenhet på dagen. Självklart är det viktigt att sträva efter balans mellan utbud och efterfrågan så att det är lätt för en bostadssökande att få tag i en bostad. Men detta är en alltför snäv definition av en fungerande hyresmarknad.

En hyreslägenhet bör inte jämföras med en vara som man köper och sedan använder. Den bör snarare jämföras med en tjänst som man abonnerar på. Hur hyresmarknaden fungerar handlar inte bara om situationen vid kontraktstecknandet, utan om den långvariga relationen mellan den som äger en fastighet och den som har sitt hem i en fastighet som någon annan äger.

Hur bra hyresmarknaden fungerar beror till stor del på hur denna relation fungerar över tid från och med kontraktstecknandet till och med att hyresförhållandet avslutas. Hyran, förvaltningen, servicen, underhållet, inflytandet, besittningsskyddet och mycket mer är en del av detta. Detta perspektiv saknas ibland i den svenska debatten, men det är viktigt att ha med när hyresmarknadens funktionssätt studeras och diskuteras.

DEN SVENSKA MODELLEN BEHÖVER OCH KAN FÖRBÄTTRAS

Slutsatsen att vi inte bör kopiera det tyska systemet innebär självklart inte att allt är perfekt i Sverige. Det finns mycket som kan och bör göras för att förbättra den svenska hyresbostadsmarknadens funktionssätt.

Det viktigaste som parterna själva kan göra är att arbeta målmedvetet för en systematisk hyressättning som motsvarar hyresgästernas värderingar av lägenheternas skilda bruksvärden. Det är ett ansvar som alla lokala parter måste vara med och dela på, gärna inom ramen för ett lokalt trepartssamarbete.

Det är också självklart att hyresrätten – för att vara en konkurrenskraftig upplåtelseform – måste tillåta betydligt mer av individuella lösningar vad gäller hyresvillkor, utrustning, service, tjänster, tillval och frånval samt möjligheter för hyresgästerna att sätta en personlig prägel på lägenheten genom att till exempel tapetsera och måla själv. Detta är naturligtvis en uppgift främst för hyresvärdarna, men också staten måste hjälpa till och tillhandahålla de regelverk som behövs. Regeringen borde till exempel snarast lägga fram förslaget om regler för tillval och frånval i hyreslagen, ett ärende som Justitiedepartementet remitterade för flera år sedan.

Staten måste se till att det råder balanserade ekonomiska villkor mellan upplåtelseformerna. Allt fler har nu insett att skattesystemet inte är neutralt med avseende på bostäder i olika upplåtelseformer. Den statliga Bostadsbeskattningskommittén har visat att dagens skattesystem leder till att månadskostnaden för att bo i hyresrätt kan vara upp till 3000 kronor högre än i äganderätt för en likvärdig bostad. Att fastighetsavgiften för hyreshus avskaffas är ett steg i rätt riktning, men långt ifrån tillräckligt.

Plan- och byggregler måste förenklas och vi ser fram emot de propositioner om detta som regeringen förväntas lämna till riksdagen under våren samt resultatet av de utredningar som för närvarande pågår.

Det är för dålig konkurrens på byggmarknaden och något måste göras åt detta. Konkurrensverket har nyligen pekat på några möjliga åtgärder, men det behövs mer. Det är inte rimligt att Sverige år efter år har de högsta byggpriserna i EU.

HYRESBOSTADSMARKNADEN I TYSKLAND OCH SVERIGE – EN JÄMFÖRANDE STUDIE

En ny rapport från SABO som mer utförligt beskriver hur den tyska hyresbostadsmarknaden fungerar och vilka likheter och skillnader som finns jämfört med den svenska marknaden.
Den innehåller också en jämförande analys samt en diskussion om vad vi i Sverige kan lära av den tyska hyresbostadsmarknaden.

Rapporten kan beställas via www.sabo.se.

SABO SVERIGES ALLMÄNNYTTIGA BOSTADSFÖRETAG
Besöksadress Drottninggatan 29, Box 474, 101 29 Stockholm
Tel 08-406 55 00, fax 08-20 99 04, hemsida www.sabo.se, e-post info@sabo.se