

Till
Finansdepartementet
Ekonomiska avdelningen
Fördelningsanalysenheten
Att. Mats E Johansson

103 33 Stockholm

Via e-post till:
fi.remissvar@regeringskansliet.se
mats.e.johansson@regeringskansliet.se
fi.ea.e3@regeringskansliet.se

Er referens:
Fi2020/03418

Stockholm den 12 april 2021

Jämlikhetskommissionens betänkande SOU 2020:46, En gemensam angelägenhet

Fastighetsägarna har fått rubricerade betänkande på remiss. I vårt svar har vi valt att kommentera kapitel 20 Bostäder och grannskap och kapitel 28 Skatter.

Fastighetsägarnas svar i sammandrag:

Kapitel 20 utom avsnitt 20.3.3:

- Fastighetsägarna **avstyrker** kommissionens förslag om en ny bostadspolitisk målformulering, men ser gärna att ordet "bostadsfrågorna" ersätts av "bostadspolitiken" i den nuvarande.
- Fastighetsägarna **tillstyrker** kommissionens förslag om en utvärdering av investeringsstödet för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande (2016:881) med avseende på vilka grupper bostadssituation som förbättras och på den regionala variationen i tilldelning av stödet. Denna utvärdering bör ligga till grund för en förändring i förordningen i syfte att säkerställa en större social träffsäkerhet.
- Fastighetsägarna **avstyrker** kommissionens förslag om en successivt höjd nivå på investeringsstödet för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande.
- Fastighetsägarna **anser** att statliga topplån kan ha en positiv effekt på bostadsförsörjningen på svaga bostadsmarknader, men menar att dessa enbart bör användas för att hantera marknadsmisslyckanden och då med restriktioner avseende möjligheter att använda bostäderna som jämförelseobjekt vid bruksvärdering.
- Fastighetsägarna **avstyrker** kommissionens förslag om fördelning av byggtal och sanktioner mot kommuner som inte uppfyller krav i den regionala byggplanen.

- Fastighetsägarna **avstyrker** kommissionens förslag om att låta utreda en moderniserad kommunal förköpsrätt och hur ett statligt övertagande av denna skulle kunna regleras.
- Fastighetsägarna **avstyrker** kommissionens förslag om en översyn av lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.
- Fastighetsägarna **tillstyrker** kommissionens förslag om att låta undersöka fler alternativ för en svensk social bostadssektor, men menar att det inte ryms inom ramen för pågående utredning om en socialt hållbar bostadsförsörjning.
- Fastighetsägarna **avstyrker** kommissionens förslag om en översyn av lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.
- Fastighetsägarna **tillstyrker** kommissionens förslag om att införa en statlig hyresgaranti med Försäkringskassan som ansvarig myndighet.
- Fastighetsägarna **anser** att barn som är strukturellt hemlösa har ett särskilt skyddsbehov, men menar att detta genom förturer och individuellt utformade insatser som regel kan beaktas inom ramen för bredare bostadssociala verktyg.
- Fastighetsägarna **tillstyrker** kommissionens förslag om en resursförstärkning av bostadsbidraget, med sikte på att höja den bidragsgrundande bostadskostnaden och ersättningsgraden.
- Fastighetsägarna **anser** att regeringen samtidigt bör undersöka möjligheten att göra bostadsbidrag tillgängligt för fler än de som kan erhålla stödet i dag.
- Fastighetsägarna **avstyrker** kommissionens förslag om en utredning som ser över hur bostadsbidraget beaktas vid tillträdeskrav för hyreskontrakt, med hänvisning till att detta redan hanteras av utredningen för en socialt hållbar bostadsförsörjning.
- Fastighetsägarna **avstyrker** kommissionens förslag om ett lagstadgat krav på hyresgästers möjlighet att välja nivå vid renovering.

Avsnitt 20.3.3 samt kapitel 28:

- Fastighetsägarna **anser** att samtliga kommissionens åtgärder på skatteområdet innebär en ökad direkt beskattning eller minskade skattereduktioner. Inte i något avseende möts exempelvis den föreslagna ökade bostadsbeskattning med en lägre skatt på andra inkomster.
- Fastighetsägarna **delar** kommissionens bedömning att unga och andra med låga inkomster har svårt att köpa en egen bostad idag. Skälen är flera. Stora prisökningar på flera orter i landet i kombination med amorteringskrav och bolånetak har inneburit att olika grupper stängs ute från det ägda boendet.
- Fastighetsägarna **delar inte** uppfattningen att beskattningen av olika boendeformer är oförenlig med kravet på en neutral beskattning. Skattereglerna speglar olika former av boende, ägt boende eller boende i form av nyttjanderätt, och att det är olika personer som ansvarar för finansiering, reparationer och underhåll, m.m. i olika boendeformer. Bostäder efterfrågas i olika former beroende på den enskildes livssituation. Skattereglerna ska inte gynna eller missgynna den ena formen framför den andra och den enskilde ska ha en möjlighet att välja boendeform utan att olika skatteklår slår till.

- Fastighetsägarna **avstyrker** en återgång till en proportionell skatt i förhållande till fastighetens taxeringsvärde. Den principiella tanken att det egna boendet utgör en kapitaltillgång vars avkastning ska beräknas enligt en schablon med hänsyn till en vald referensränta under innehavstiden är inte ett synsätt och en metod som fastighetsägarna delar. För majoriteten av hushåll i Sverige utgör bostaden inte i första hand en kapitalplacering utan speglar behovet av boende.

Kapitel 20 – Bostäder och grannskap

I kapitel 20 presenterar kommissionen förslag inom området bostäder och grannskap. Fastighetsägarna väljer att inte ta ställning till kommissionens övergripande beskrivning av problem och diagnos i kapitel 20.2, men har följande synpunkter på de förslag som kommissionen presenterar.

Mål för bostadspolitiken

Kommissionen reproducerar i sin analys föreställningen om att långsiktig marknadsmässighet i privat sektor är svår att kombinera med en vilja att tillgodose samhällets behov av bostäder för alla. Det antyds att fastighetsägare enbart strävar efter en kortsiktig vinstmaximering och vilja att begränsa utbudet av bostäder för att hålla uppe priser. Detta är inte bara en förlegad syn på företagandet utan illustrerar också en okunskap om den roll fastighetsbranschen historiskt spelat för att i samverkan med folkvalda i landets kommuner möta behovet av bostäder, arbetsplatser och miljöer för handel, kultur och fritid.

Oaktat denna svaghet i analysen för kommissionen ett relevant resonemang om marknadens betydelse och funktion med avseende på politiska målformuleringar kring bostadspolitik. Marknaden är ingen aktör som kan tilldelas ett uppdrag eller åläggas ansvar för enskilda rättigheter. Den utgör en arena på vilken köpare och säljare möter varandra och till ömsesidig nytta säkerställer att varor och tjänster som efterfrågas också produceras. Politiken säkerställer å sin sida ett nödvändigt legalt ramverk, men kan också agera både köpare och säljare på marknaden.

Fastighetsägarna delar delvis invändningarna mot dagens målformulering. En hänvisning till "bostadspolitiken" i stället för till "bostadsfrågorna" förefaller mer ändamålsenligt. Men den innehåller samtidigt en värdefull markering om att det långsiktiga målet för politiken är att efterfrågan och behov ska tillgodoses på bostadsmarknaden. Det ligger nära till hands att utgå från att detta tar sikte på de ordinarie bostadsmarknaderna, men samtidigt finns det inget i formuleringen som exkluderar förekomsten av sekundära bostadsmarknader.

Kommissionen föreslår en ny målformulering. I denna ska politiken syfta till att alla har tillgång till en god bostad, men även att kostnaden för bostaden är rimlig. Det är en målformulering som inte bara tar fasta på att möta hushållens behov av bostäder, utan även öppnar för en objektiv definition av vad som är en rimlig boendekostnad. En sådan har betydelse för att säkerställa att resursvaga hushåll inte utestängs från bostadsmarknaden och är redan föremål för sådana överväganden i den sociala bostadspolitiken, inklusive i Socialtjänstlagen. Men det vore olyckligt om en sådan även kom att påverka bostadsmarknaden i allmänhet, som en indirekt prisreglering med effekter på hur prisbildningen fungerar och hur variationsrikt bostadsutbudet blir framöver. Kommissionen borde här i stället ha resonerat om behovet av bostäder som är *tillgängliga*.

Fastighetsägarna avstyrker därför kommissionens förslag om en ny målformulering, men kan tänka sig att ordet "bostadsfrågorna" ersätts av "bostadspolitiken" i den nuvarande.

Statlig finansiering av bostadsbyggande

Kommissionen förordar en utvärdering av investeringsstödet med avseende på vilka gruppers bostadssituation som förbättras och på den regionala variationen i tilldelning av stödet. Utvärderingen bör ligga till grund för förändringar i förordningen om investeringsstöd.

Fastighetsägarna menar att en sådan utvärdering är angelägen. Tidigare studier, senast från konsultbolaget Evidens¹, har påvisat brister i stödets träffsäkerhet med avseende på såväl vilka hushåll som gynnas av det som regional fördelning. Givet de resurser som stödet tar i anspråk är det angeläget att det inte används som ett generellt byggstöd, utan främjar produktion av hyresrätter på orter med betydande bostadsbrist och för hushåll för vilka en statlig subvention av boendekostnaderna upplevs motiverad.

Kommissionen föreslår samtidigt att regeringen successivt bör höja nivån på investeringsstödet. Fastighetsägarna menar att en utveckling där subventionen per bostad blir högre eller att en avsevärt större andel hyresbostäder byggs med subvention bör undvikas. På en marknad där prisbildningen långsiktigt styrs av bruksvärdessystemet medför investeringsstödet risker för konkurrensnedvridning. Dagens förordning bygger på presumtionshyror och efter presumtionsperioden omfattas de subventionerade bostäderna av bruksvärdessystemet. Investeringsstödet som möjliggjort lägre hyror påverkar då intäktsmöjligheterna i bestånd som byggts utan stöd. Ett investeringsstöd utan denna snedvridande effekt är möjlig genom en enkel justering i förordningen, där presumtionshyreskravet ersätts med fri hyressättning i kombination med dagens villkor avseende exempelvis hyrestak under den angivna 15-årsperioden.

Åtgärder som generellt minskar produktionskostnader på hela marknaden är tillsammans med åtgärder som ökar hushålls, i synnerhet de med begränsade ekonomiska förutsättningar, förmåga att efterfråga hyresbostäder att föredra framför ett utvidgat subventionssystem. Hit hör till exempel kommissionens förslag avseende bostadsbidraget.

För att främja finansiering föreslår kommissionen därtill att regeringen inför ett statligt topplån för byggande av bostäder på svagare bostadsmarknader. Fastighetsägarna håller med om att marknadskompletterande topplån på sådana marknader kan bidra positivt till bostadsförsörjningen. Med marknaden ska här förstås ett geografiskt avgränsat område, till exempel en ort, inte ett marknadssegment inom en bostadsmarknad som i övrigt präglas av stark efterfrågan.

I den mån bostäder som finansieras med statliga topplån åsätts en lägre hyra än vad som gäller för likvärdiga bruksvärderade bostäder, bör dessa hanteras utanför bruksvärdessystemet (se ovan resonemang om smittoeffekter i bruksvärdessystemet). Fastighetsägarnas syn på marknadskompletterande topplån bygger på premissen att dessa används för att hantera marknadsmisslyckanden och inte problem som i grunden handlar om olönsamhet. Därför utgår vi från att dessa kommer att nyttjas ytterst marginellt på svaga bostadsmarknader.

Regional planering för bostadsförsörjning

Kommissionen föreslår att regeringen ger regionerna i uppdrag att bedöma den regionala bostadsbristen för olika grupper och i samråd med kommunerna fördela byggtal gällande bostäder för särskilda grupper emellan dem. Kommissionen ser därtill gärna att regeringen låter utreda sanktionsmöjligheter mot kommuner som inte lever upp till kraven i de byggplaner som skulle tas fram regionalt.

Fastighetsägarna konstaterar att Boverket redan utarbetat en beräkningsmodell för bostadsbristen och att regeringen låtit remittera ett förslag på förändringar i bostadsförsörjningslagen i syfte att

¹ Evidens, Utvärdering av investeringsstöd till nya hyresbostäder, februari 2021

förbättra kommunal planering och regional samverkan för bostadsförsörjning (Ds 2021:2). Dessa är mer ändamålsenligt avvägda än kommissionens förslag. Tvingande beslut om fördelning av bostadsbebyggelse mellan kommuner, de byggtal som kommissionen föreslår tillsammans med sanktionsmöjligheter, bedömer vi inte vara en framkomlig väg. Kommissionens resonemang hade, med avseende på det kommunala självstyret, tjänat på en mer positiv incitamentsstruktur.

Fastighetsägarna avstyrker därför kommissionens förslag avseende fördelning av byggtal och sanktioner mot kommuner som inte uppfyller krav i den regionala byggplanen.

En moderniserad kommunal förköpsrätt

Kommissionen föreslår att en moderniserad kommunal förköpsrätt utreds och att regeringen samtidigt ser över hur ett statligt övertagande av förköpsrätten skulle kunna regleras.

Förvisso nämner kommissionen att de juridiska implikationerna av förköpsrätt inte är helt klarlagda, att köparens position skulle försämrats av sådan lagstiftning samt att förköpsrätten kan bidra till att fördröja byggprocesser. Likväl landar den i ett stöd för de förslag som lämnades av Byggrättsutredningen (SOU 2018:67), förslag som Fastighetsägarna fann synnerligen anmärkningsvärda redan då.

Resonemangen vilar på den uttryckta premisen att den bebyggda strukturen i samhället utgör en kollektiv tillgång och att framgångsrik social bostadspolitik förutsätter att kommunerna får tillgång till så stor del av stadens mark och fastigheter som möjligt. Det signalerar en anmärkningsvärd syn på den privata äganderätten och antyder att kommissionen saknar förståelse för värdet av samverkan mellan lokalt näringsliv och kommuner för att gemensamt möta samhällsliga utmaningar. Kommissionen tycks inte ens ha noterat att privata aktörer står för huvuddelen av dagens bostadsbyggande, inom såväl ägt som hyrt boende. Varför de annars föreslår försämrade villkor för privata investeringar på bostadsmarknaden är svårt att se.

Kommunal eller statlig förköpsrätt motiveras med att nödvändigt bostadsbyggande för särskilda grupper annars riskerar att inte komma till stånd. Om särskilda grupper avser strukturellt hemlösa eller hushåll med i övrigt svag betalningsförmåga missar kommissionen att dessa som regel saknar möjlighet att av egen kraft efterfråga nyproduktion. Om kategorin vidgas till de hushåll som lite svepande anses ha "normala inkomster" rör det sig om lokala marknadssegment som flera privata bostadsföretag redan i dag konkurrerar om. Kommunalt eller statligt företräde till mark för detta framstår som svårmotiverat med avseende på nödvändig konkurrensneutralitet.

Fastighetsägarna avstyrker kommissionens förslag om att låta utreda en moderniserad kommunal förköpsrätt och hur ett statligt övertagande av denna skulle kunna regleras.

Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Kommissionen förordar en översyn av 3–5 §§ lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, Allbolagen, med syfte att precisera vilka förutsättningar som ska gälla för värdeöverföringar. I samband med detta bör det även övervägas om sanktioner kan införas mot otillåtna värdeöverföringar.

Begränsningar av värdeöverföringar berör den principiellt intressanta frågan om den kommunala självstyrelsen och ägarens rätt att råda över verksamhetens resultat. De aktuella bolagen ägs gemensamt av kommunens medborgare, och resultatet utgör avkastning på det kapital som över tid investerats i bolagen. Genom kommunen delar medborgarna på risken i dessa investeringar och det är därför rimligt att de även tar del av överskottet, till exempel genom konsumtion av gemensamma nyttigheter.

Mot detta ställdes vid lagens tillkomst en ambition om att bolagens upparbetade resurser ska användas långsiktigt för att säkerställa bolagens funktion för det kommunala bostadsförsörjningsansvaret också i sämre tider. Det ledde till den avvägning som i dag begränsar möjligheterna till värdeöverföringar från bolagen.

Fastighetsägarna var vid införandet kritiska till begränsningsreglerna och noterar att det alltjämt råder delade meningar om hur de ska tolkas. Återkommande påståenden om att det är hyresgästernas pengar som ägaren överför antyder missförstånd kring ägarförhållanden och risktagande i bolagen. Och även om omfattningen enligt Boverkets årliga rapporter fortsätter vara begränsad händer det fortfarande att lagligheten i insatser som delvis finansieras av överförda medel ifrågasätts. Problematiken är emellertid inte av en omfattning som föranleder översyn av lagen i den riktning som kommissionen föreslår. Redan föreslagna förändringar av bostadsförsörjningslagen och kraven på regional och kommunal planering (Ds. 2021:2) kommer att ge utrymme för aktiva bostadsförsörjningsinsatser med inriktning mot hushåll med behov av samhällligt stöd. Det kommer genom detta att bli tydligare för kommunerna vilka insatser som kan omfattas av de åtgärder som Allbolagen ger utrymme för. Tillsammans med den ytterst begränsade omfattning av otillåtet stöd som förekommer talar detta även emot införande av sanktioner mot enskilda kommuner.

Fastighetsägarna avstyrker därför kommissionens förslag om en översyn av lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Fri hyressättning i nyproduktion

Kommissionen för ett resonemang kring marknadshyror i dagens bostadsbestånd och gör bedömningen att en sådan reform förvisso kan förbättra nyttjandet av det befintliga beståndet, men att den bör föregås av en utredning av påverkan på olika grupper.

Det är inte uppenbart varför kommissionen resonerar om en sådan utveckling. Någon reform av det slaget synes inte aktuell och i den händelse det någon gång aktualiseras skulle det inte ske utan utredning avseende såväl utformning som konsekvenser för olika grupper.

Vad kommissionen anför om reformen om fri hyressättning i nyproduktion kommer att klargöras när utredningen om densamma (Dir. 2020:42) presenteras senare i vår. Redan nu kan emellertid konstateras att det är en reform som bostadsföretag över hela landet bedömer som gynnsam för investeringar i fler hyresbostäder, att den kommer att bidra till ett delbestånd med kortare köer vilket underlättar för rörlighet och bostadsförsörjning generellt samt att sannolikheten för att inflyttningshyrorna blir märkbart högre än dagens presumtionsförhandlade nyproduktionshyror på flertalet orter får anses ytterst låg. Det senare styrs av marknadsdjupet, eller den köpkraftiga efterfrågan, på de lokala marknaderna. Och här ser vi att dagens nyproduktionshyror generellt ligger nära det så kallade jämviktspriset på de flesta lokala bostadsmarknader. Det är Fastighetsägarnas bedömning att den kommande reformen kommer att främja utbudet av hyresbostäder, inte minst på lokala marknader som i dag präglas av ett stort efterfrågeöverskott, och att den över tid skapar utrymme för en större mångfald i utbudet för alla marknadssegment på hyresbostadsmarknaden.

En social bostadspolitik

Kommissionen föreslår att regeringen låter undersöka fler alternativ för en svensk social bostadssektor, däribland en statlig allmännytta, genom tilläggsdirektiv till utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning. Kommissionen gör samtidigt bedömningen att en ändrad inriktning för de kommunala allmännyttiga bolagen, så att de tog ett större ansvar för en selekterad grupp med större behov, vore olämplig då flera av bolagens befintliga hyresgäster inte skulle tillhöra målgruppen framöver.

Fastighetsägarna välkomnar kommissionens tydlighet avseende de strukturella bristerna i dagens bostadspolitik med avseende på förändrade sociala utmaningar på bostadsmarknaden. Vi delar även kommissionens slutsats om att direktiven till utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning (Dir. 2020:53) är för snäva för att omfatta sådana förslag som behövs för att möta utmaningarna.

Det är nödvändigt att ta sig an frågan på ett mer fördjupat sätt än vad som ryms i de direktiv och den tidsram nämnda utredning tilldelats. En sådan fördjupning måste vara behovsorienterad. Det innebär att den inte primärt utgår från en politisk tradition och de verktyg som redan används, utan snarare från vad som vore mest ändamålsenligt. På vilket sätt kan samhället bäst stödja de hushåll och de individer som av olika skäl – grupperna präglas av stor heterogenitet – faller genom maskorna i det skyddsnät som ska möjliggöra ett tryggt boende för alla?

En begränsad social bostadssektor *kan* utgöra ett nödvändigt och värdefullt komplement till den generella bostadspolitik. Vilken roll en sådan skulle kunna ha, hur den i så fall skulle utformas och hur den kan tänkas påverka olika grupper på bostadsmarknaden bör utredas i särskild ordning. Regeringen bör ta initiativ till en sådan utredning.

Kommissionen resonerar redan i betänkandet kring några alternativa tillvägagångssätt. Fastighetsägarna delar bedömningen att allmännyttans tjänster inte EU-rättsligt bör definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det förutsätter antingen en avsevärt smalare allmännytta än dagens eller att bostadsförsörjning i allmänhet anses vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Det senare vore ett flagrant brott mot den konkurrensneutralitet vi eftersträvat på den svenska bostadsmarknaden och med en så krympt allmännytta skulle flera av de värden som kommunala bostadsbolag i dag tillför utvecklingen på hela bostadsmarknaden riskeras.

Varianter med en delning av allmännyttiga bolag eller att den kompletterande sociala bostadssektorn hanteras av en statlig allmännyttiga är förvisso möjliga och kan prövas inom ramen för en enskild utredning. Det ger större utrymme att använda de stödmöjligheter som EU:s statsstödsregler medger. Men Fastighetsägarna vill varna för åtgärder som i stället för att teckna avtal om bostäder som finns utspridda hos befintliga bostadsföretag handlar om att låta uppföra egna fastigheter förbehållna enbart socialt utsatta hushåll. Kortsiktiga fördelar med sådana lösningar riskerar att få långsiktiga negativa konsekvenser för både boende och samhället, bland annat i form av ökad boendesegregation.

Fastighetsägarna tillstyrker kommissionens förslag om att låta undersöka fler alternativ för en svensk social bostadssektor, men menar att det inte ryms inom ramen för pågående utredning om en socialt hållbar bostadsförsörjning.

Översyn av Allbolagen

Kommissionen föreslår att lagstiftningen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ses över i syfte att förtydliga det handlingsutrymme för att bedriva social bostadspolitik som finns inom ramen för affärsmässighetskravet.

Fastighetsägarna påminner om att lagen utgör en kompromiss för att tillmötesgå EU:s statsstödsregler och balansera villkoren för olika aktörer på den svenska hyresbostadsmarknaden. Det var en lång och arbetsam process för regeringen och hyresmarknadens parter att få lagstiftningen på plats och olika kommuner har kommit olika långt i anpassningen till de nya förutsättningarna. En initial försiktighet och inslag av övertolkning av regelverkets restriktivitet övergår nu gradvis i en förståelse för att handlingsutrymmet för socialt motiverade åtgärder är större än vad de initiala tolkningarna antydde.

Det resonemang om förtydligande av bolagens allmännyttiga uppdrag som kommissionen för tolkar vi som önskemål om en begränsning av ägarnas rådighet över bolagens verksamhet. Kommissionens

uppfattning synes vara att det primärt är genom det allmännyttiga bolaget som kommunen ska säkerställa sitt bostadsförsörjningsansvar, även om det finns andra aktörer som kommunen kan välja att samverka med för att åstadkomma samma gemensamma nyttigheter. Givet den känsliga balans som skapats genom Allbolagen och värdet av långsiktiga spelregler avråder Fastighetsägarna från ett så ensidigt fokus på allmännyttans roll för den sociala bostadspolitiken och för förändringar som riskerar äventyra konkurrensneutraliteten på hyresbostadsmarknaden. Det gäller även särlösningar i redovisningsreglerna som ensidigt skulle gynna företag med kommunen som ägare.

Fastighetsägarna avstyrker kommissionens förslag om en översyn av lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Statlig hyresgaranti

Kommissionen förordar en statlig hyresgaranti med Försäkringskassan som ansvarig myndighet.

I rapporten *Etableringshinder på bostadsmarknaden* föreslog Boverket redan 2014 att hyresgarantin blir statlig i stället för kommunal. Förslaget, som hade flera likheter med det som kommissionen nu föreslår, utgjorde en del av ett regeringsuppdrag till myndigheten. Jämfört med dagens ordning har förslaget flera förtjänster och det har sedan 2014 återkommande lyfts fram av flera experter inom området som en önskvärd förändring för att göra bostadsmarknaden tillgänglig för fler. Det är olyckligt att det inte redan genomförts.

Fastighetsägarna tillstyrker kommissionens förslag om att införa en statlig hyresgaranti med Försäkringskassan som ansvarig myndighet.

Strukturellt hemlösa barnfamiljer

Kommissionen föreslår att Boverket och Socialstyrelsen ges i uppdrag att tillsammans med intresserade kommuner pröva och utvärdera ett antal modeller som ger strukturellt hemlösa barnfamiljer rätt till boende.

Den strukturella hemlösheten är en växande utmaning och delvis beroende på etableringssvårigheter för nyanlända har antalet barnfamiljer som berörs av problematiken vuxit. Fastighetsägarna delar bedömningen att barn har ett särskilt skyddsvärde och att detta bör komma till uttryck vid utformning och användning av olika åtgärder för att trygga bostadsförsörjningen för de mest utsatta på bostadsmarknaden. Bostad Först är en etablerad och framgångsrik metod för att stödja personer med missbruksproblematik och psykisk ohälsa. Arbetssättet är emellertid inte direkt överförbart på hushåll vars enda eller huvudsakliga problematik är ekonomiska hinder för etablering på bostadsmarknaden.

Strukturellt hemlösa tillhör av uppenbara skäl några av bostadsmarknadens mest utsatta. De utgör därför en central målgrupp för den sociala bostadspolitiken och det är rimligt att det inom ramen för denna sker en individuell prövning av olika behov för såväl förturer som individuellt utformade lösningar. Det är genom det arbetssättet som strukturellt hemlösa barnfamiljer ges företräde till bostäder i flera av de sociala bostadssektorer som finns runt om i Europa. Finland utgör här ett närliggande exempel.

Fastighetsägarna ser det som önskvärt att olika modeller för att göra bostäder tillgängliga för de mest utsatta både prövas och utvärderas. Genom förturer och individuellt utformade lösningar går det emellertid att lyfta enskilda hushåll med särskilda skyddsbehov inom ramen för bredare åtgärder, inklusive den kompletterande sociala bostadssektor som kommissionen efterlyser.

Bostadsbidraget

Kommissionen föreslår en resursförstärkning av bostadsbidraget, med sikte på att höja den bidragsgrundande bostadskostnaden och ersättningsgraden.

Jämfört med exempelvis investeringsstödet för byggande av hyresbostäder utgör bostadsbidraget ett socialt mycket träffsäkert stöd. Genom de förändringar som kommissionen föreslår menar Fastighetsägarna att ett bredare utbud av bostäder skulle bli tillgängligt för hushåll med stödbehov, vilket är angeläget både för att trygga bostadsförsörjning och för att motverka boendesegregation. För hushåll med både bostadsbidrag och försörjningsstöd vore det som kommissionen konstaterar därtill även värdefullt för att reducera de kraftigare marginaleffekterna hos det senare stödet.

Bostadsbidraget är i dag tillgängligt för barnfamiljer och unga utan barn (18–29 år). För äldre och personer med aktivitets- eller sjukersättning finns det därtill möjlighet att erhålla bostadstillägg. Givet de sociala utmaningarnas karaktär på bostadsmarknaden anser Fastighetsägarna att inte bara den bidragsgrundande bostadskostnaden och ersättningsgraden i bostadsbidraget bör vara föremål för justering. Regeringen bör även överväga om stödet kan breddas för att vara tillgängligt för fler grupper.

Fastighetsägarna tillstyrker kommissionens förslag om en resursförstärkning av bostadsbidraget, med sikte på att höja den bidragsgrundande bostadskostnaden och ersättningsgraden.

Kommissionen föreslår även att en utredning initieras för att fastställa i vilken utsträckning bostadsbidrag inte godkänns som inkomst bland fastighetsbolagen, för att uppnå en situation där bostadsbidraget kan användas för att efterfråga en bostad i högre utsträckning än i dag. Fastighetsägarna konstaterar att bostadsbidragets betydelse för tillträdeskrav redan utreds inom ramen för utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning. Fastighetsägarna avstyrker därför förslaget om en särskild utredning för detta.

Boendeinflytande vid standardhöjande åtgärder

Kommissionen föreslår ett lagstadgat krav på hyresgästers möjlighet att välja nivå vid renovering.

Som stöd för sitt förslag om skärpt lagstiftning kring standardhöjande åtgärder i hyresbostäder utgår kommissionen från vad Fastighetsägarna uppfattar som en bristande förståelse för drivkrafterna inom branschen och vilka effekter förslag som sänker ambitionsnivån i den långsiktiga förvaltningen av hyresbostäder riskerar att få.

Fastighetsägarna påminner om att det under decennier rått bred politisk enighet om att svensk bostadsmarknad ska präglas av bostäder med en generellt god standard för alla. Boendekvaliteten ska tillhöra världens främsta, inte för en resursstark minoritet utan för alla. Det är en hög ambition, men ett centralt inslag i den svenska välfärden. Företag som bygger och förvaltar bostäder har slutit upp bakom denna gemensamma ambition och anpassat sin verksamhet för att tillhandahålla bostäder som svarar mot varje tids krav och förväntningar på bostäderna. Med livscykelperspektiv på bostadsfastigheter som ofta sträcker sig över 100 år är det nödvändigt att med jämna mellanrum renovera och modernisera för att bostadsbeståndet i allmänhet ska svara mot det uttalade målet om en internationellt sett hög bostadsstandard. Det är även viktigt för att beståndet av hyresbostäder inte ska halka efter standarden i ägda bostäder och hyresrätten upplevas som en mindre attraktiv upplåtelseform. Att vidmakthålla möjligheten att göra detta är av centralt allmänintresse. Dagens skyddslagstiftning balanserar detta allmänintresse med hyresvärdars intresse av att kunna bedriva en lönsam och ansvarsfull fastighetsförvaltning och hyresgästers intresse av ett tryggt boende till en rimlig kostnad.

Eftersom det totala hyresbostadsbeståndet i Sverige utgör en betydande del av landets samlade tillgångsmassa är det dessutom ett starkt samhällsintresse att hyresbostadsfastigheter hålls i sådan standard att deras ekonomiska värde inte minskar. Det är mot dessa samhällsintressen som ytterligare inskränkningar i äganderätten för att utvidga världens redan starkaste skyddslagstiftning för hyresgäster måste prövas. Det gjordes delvis av de oberoende konsulter som anlätades av den så kallade Hyresgästutredningen (SOU 2017:33) för en konsekvensanalys av förslag som delvis tangerade kommissionens resonemang.

I deras analys påpekades risker för sänkta fastighetsvärden, att byggandet av hyresrätter hämmas, att kostnader för nödvändiga renoveringar stiger och att framtida hyresgäster tvingas bo omodernt och i slitna miljöer. Investeringar i nya och standardhöjda bostäder styrs mot mer köpstarka konsumenter – och bort från områden som bebos av mindre köpstarka hyresgäster. Effekten blir en förstärkt boendesegregation.

Kommissionen menar att krav på att erbjuda ett basalalternativ – minsta möjliga standardhöjning som inte kan väljas bort – bör föras in i hyreslagen. Att erbjuda olika renoveringsnivåer är inget nytt. När sådana är tekniskt och fastighetsekonomiskt möjliga att tillämpa erbjuds de ofta, men det är långt ifrån alltid den möjligheten finns, i synnerhet för hyresvärdar med enstaka fastigheter. Erfarenheten visar därtill att de skapar osäkerhet och oförutsägbarhet i hyresvärdens ekonomiska kalkyl för ombyggnadsprojekt. Att utgå från att olika ombyggnadsnivåer alltid ska erbjudas är därför inte möjligt. Att kräva att ett av alternativen i praktiken skulle försvåra för hyresvärden att anpassa bostaden till en standard som kommande hyresgäster förväntar sig av en modern bostad vore orimligt.

Kommissionen resonerar om värdet av att hyresgäster i förväg känner till kostnaden för olika alternativ de tar ställning till. I det avseendet delar Fastighetsägarna kommissionens åsikt. Uppgift om hyra efter ombyggnad återfinns bland den mest efterfrågade informationen inför renoveringsprojekt. Som regel önskar därför hyresvärdar förhandla denna så tidigt som möjligt i förväg för att kunna ge information om vad, när, hur och till vilken kostnad. Motparten, som i allmänhet, när det handlar om den nya hyran inte är hyresgästerna utan Hyresgästföreningen, motsätter sig emellertid ofta en tidig förhandling. Det är olyckligt.

Särskilt om författningsförslagen avseende boendeinflytandet

Kommissionens betänkande i den del det avser förändringar i jordabalken avseende hyresgästinflytande vid renoveringar grundar sig tyvärr i en bristande förståelse för det hyresrättsliga regelverket och den praktiska tillämpningen. Detta avspeglas också i kommissionens förslag. Kommissionen föreslår ändringar i jordabalken 12 kap 18 e § och följdändringar i 18 f §. Förändringarna innebär ytterligare bestämmelser om det skriftliga meddelandet som ska lämnas när hyresvärden vill utföra förbättrings- och ändringsarbeten.

Förslaget innebär att hyresvärden i meddelandet ska lämna uppgift om vilken åtgärd som är underhåll respektive standardhöjande åtgärd. Det kan konstateras att den föreslagna lagtexten inte korresponderar med lydelsen i 18 d § som behandlar vilka åtgärder som omfattas av hyresgästinflytande och således meddelandeskyldigheten. 18 d § anger två typer av åtgärder; standardhöjande åtgärder som har en inte obetydlig inverkan på lägenhetens bruksvärde samt åtgärder som innebär en inte oväsentlig ändring av bostadslägenhet eller de gemensamma delarna av fastigheten. Det är oklart om förslaget innefattar de båda typerna av åtgärder som avses i 18 d § eller endast de åtgärder som är standardhöjande och i så fall, oberoende av om dessa har en inte obetydlig inverkan på bruksvärdet.

Det är vidare oklart vad som menas med att det i meddelandet ska anges vilka åtgärder som är underhåll och vad syftet med detta är. Begreppet underhåll i detta avseende är knappast tydligt definierad och det är oklart vad som avses. Om syftet är som anges i författningskommentaren att

göra skillnad på åtgärder som påverkar respektive inte påverkar en bostadslägenhets bruksvärde kan det konstateras att meddelandet endast behöver innehålla uppgift om de åtgärder som anges i 18 d §. Andra typer av åtgärder behöver inte meddelas om i den aktuella ordningen och det kan därför ifrågasättas vad informationsplikten i den första strecksatsen andra stycket över huvud taget syftar till.

I den andra strecksatsen andra stycket anges att meddelandet ska innehålla information om olika standardhöjande alternativ som bostadshyresvärderna kan välja. Om hyresvärderna vill erbjuda hyresgäster ytterligare standardhöjande ändringar i lägenheten utöver vad som framgår av meddelandet är det naturligt att hyresvärderna också gör det, antingen i samband med meddelandet eller vid en annan tidpunkt. Det är därför onödigt att införa ett ytterligare formkrav för meddelandets giltighet. Är syftet att förhindra parterna att vid ett senare tillfälle komma överens om andra typer av standardhöjande åtgärder än de som angetts i meddelandet?

I tredje strecksatsen andra stycket anges att hyresnivåskillnad för de olika alternativa standardhöjande åtgärderna ska anges i meddelandet. Förslaget är inte förenligt med den hyresrättsliga lagstiftningen. Om en åtgärd som utförs medför ett ändrat bruksvärde för en lägenhet kan hyran ändras först efter att åtgärden är utförd. Vid tidpunkten för meddelandet vet därför inte hyresvärderna vad hyresnivån kommer bli efter att åtgärderna utförts. Det är därför omöjligt för hyresvärderna att ange vad den nya hyresnivån kommer bli. Enda undantagen inträffar om hyresvärderna träffat en överenskommelse om framtida hyresjusteringar med hyresgästorganisation, vilket endast sker undantagsvis eller om hyresvärderna ska lämna ett erbjudande enligt tillvalsreglerna i 12 kap. 55 d § jordabalken. Det kan dock konstateras att dessa regler knappast används i någon relevant omfattning. Kommissionen resonemang om att hyresvärderna har tillgång till offerter och därmed vet vad hyresnivån kommer bli är anmärkningsvärt. Hyresvärdens kostnader ligger inte till grund för en lägenhets bruksvärde och påverkar därför inte hyresnivån.

Sammantaget är förslaget inte ändamålsenligt utformat, bygger på felaktiga premisser och är inte förenligt med det hyresrättsliga regelverket i övrigt. Fastighetsägarna avstyrker därför de föreslagna ändringarna i jordabalken.

Kapitel 28 Skatter samt avsnitt 20.3.3 – Upplåtelseneutral bostadsbeskattning

Nedan kommenterar Fastighetsägarna valda delar av Jämlikhetskommissionens skatteförslag.

Tillbaka till 1991 års skattereform – eller ett skattesystem anpassat till dagens förhållanden?

I Jämlikhetskommissionens skatteförslag finns i hög grad tankar på en återgång till 1991 års skattereform. Skattereformen 1991 byggde på viktiga principer för skattesystemet; förenklingar, likformighet, neutralitet och en rimlig beskattning av arbetsinkomster för en majoritet av de skattskyldiga.

Med tiden har emellertid många nödvändiga och väl avvägda ändringar skett i skattesystemet. Att återgå till hur regelverket såg ut 1991 skulle vara att förklara att de ändringar som gjorts efter reformen inte varit bra eller nödvändiga.

Därutöver präglas kommissionens förslag i viss mån av den gamla sanningen i skattesammanhang att lätttrörliga skattebaser måste beskattas mindre, medan orörliga skattebaser kan och ska beskattas mer. Detta resulterar i den klassiska beskattningen av de tre f:en ”föda, fastigheter och fattigt folk”. Med kommissionens förslag att höja momsen på livsmedel samt öka beskattningen av fastigheter utvecklas beskattningen i denna riktning. Ett tydligt undantag utgör dock kommissionens förslag att

öka kapitalbeskattningen, trots att kapitalbeskattningen är en av våra rörligaste och mest konkurrensutsatta skattebaser

Om ändringar ska göras i skattesystemet bör enligt Fastighetsägarna utgångspunkten tas i dagens samhälle och näringsliv, och inte utgöra en strävan tillbaka i tiden. Anledningen är att samhälle och näringsliv inte ser ut på samma sätt som när idéerna för 1991 års skattereform debatterades på 1980-talet, alltså för drygt 30 år sedan. En stor skillnad är att vi ser såväl företag som privatpersoner som rör sig gränsöverskridande betydligt mera i dag än vad som var fallet då, icke minst på grund av Sveriges inträde i EU. Fältet för människors, företags och kapitalets rörlighet är emellertid inte begränsat till EU utan är globalt och sträcker sig över hela världen. Därutöver är stora delar av ekonomin på väg att bli helt och hållet digital. En verksamhet baserad på digital teknik rör sig över nationsgränser med ett knaptryck. Detta är stora utmaningar för länders skattesystem.

Fastighetsägarna konstaterar att kommissionens utgångspunkter varit att se över hur ändringar i regelverk kan åstadkomma en större jämlikhet, inklusive skattereglerna samtidigt som "landets ekonomiska potential stärks". Fastighetsägarna har dock svårt att se hur de föreslagna skattehöjningarna på kapital och fastigheter som föreslås, kan komma att skapa större jämlikhet och förbättra situationen för de med låga inkomster. Tvärtom kommer den fastighetsbeskattning som föreslås i hög grad att drabba såväl höginkomsttagare som de med normala eller låga inkomster. Höjd beskattning riskerar tillsammans med de förslag som kommissionen lägger fram inom bostadssektorn sammantaget att påverka såväl köpkraftig efterfrågan som utbudet på bostadsmarknaderna negativt.

Fastighetsägarna menar att skälen till att kapitalskatterna har förändrats och arv- och gåvoskatt samt förmögenhetsskatten har slopats fortfarande äger giltighet. Skatterna, vilka uppfattades som godtyckliga och orättvisa, ledde till kringgåenden av beskattningen samt att tillgångar flyttades utomlands. De skapade också svårigheter för företagandet genom att de påverkade tillgången till riskvilligt kapital och försvårade generationsskiften. Det är enligt fastighetsägarna inte sannolikt att ett återinförande av dessa skatter skulle få sådana effekter på den ekonomiska fördelningspolitiken som kommissionen eftersträvar. Det blir snarare svårare att bibehålla skattebasen och svårare att garantera att skatteintäkterna flyter in.

Avsnitt 20.3.3 Bostadsbeskattning

Successivt avskaffat tak för fastighetsavgift samt proportionell fastighetsskatt på sikt

Kommissionen föreslår att en utredning tillsätts med syfte att taket för fastighetsavgiften successivt ska kunna avskaffas och att en proportionell skatt i förhållande till fastighetens taxeringsvärde uppnås på sikt. En begränsningsregel för lågt värderade fastigheter föreslås. Av förslagen framgår inte att någon ytterligare begränsning av uttaget av fastighetsskatt ska finnas för pensionärer m.fl. med knappa inkomster.²

Kommissionen pekar på att ökad fastighetsskatt kommer att leda till begränsningar i värdestegring på bostäder och därmed leda till att fler med låga inkomster kommer att få det lättare att äga sitt boende. Effekten torde enligt Fastighetsägarnas bedömning motverkas av att fastighetsskatten ökar kraftigt med kommissionens förslag. Flera faktorer har påverkat priserna på bostäder i Sverige, däribland reformeringen av fastighetsskatten. Andra viktiga faktorer som har drivit upp bostadspriserna är det låga ränteläget samt en hög efterfrågan på bostäder, i synnerhet i storstadsområdena. I takt med värdeökningen har det skett en ökad skuldsättning. Kommissionen förordar en successiv nedtrappning av ränteavdraget för att bromsa värdestegringen. En sådan

² Från och med beskattningsåret 2008 infördes lag (2008:826) om skattereduktion för kommunal fastighetsavgift.

åtgärd kan få stora effekter för ekonomin och hushållens konsumtion och kräver därför noggranna avvägningar.

Kommissionen menar att en höjd fastighetsskatt har potential att öka rörligheten i det befintliga beståndet genom att kostnaden för ägt boende ökar. Detta kan frigöra fastigheter genom att den som inte har råd att bo kvar tvingas flytta till en mindre bostad. Alternativt ska den som inte har råd med fastighetsskatten kunna hyra ut delar av sin bostad med förmånligare beskattning för att slippa tvingas att flytta.

Fastighetsägarna bedömer att en återgång till den proportionella fastighetsskatt som gällde före 2008 inte bidrar till att öka jämlikheten. Skatten var starkt ifrågasatt och drabbade enskilda på ett godtyckligt och orättvist sätt. När skattesystemet ska utformas krävs att medborgarnas acceptans blir så stor som möjligt. Fastighetsskatten måste vara rimlig och kunna rättfärdiggöras för den som ska betala den.

Fastighetsägarna anser att jämlikhet bäst skapas genom att människor ges möjligheter att välja boendeform beroende på den egna livssituationen. En förhöjd fastighetsskatt utan hänsyn till vare sig inkomstnivå eller skuldsättningsgrad torde drabba en mycket bred grupp av skattebetalare, inklusive pensionärer med låga inkomster. Fastighetsägarna anser att en sådan effekt av fastighetsbeskattningen varken är rimlig eller rättvis.

Fastighetsägarna delar kommissionens rekommendation att fastighetsavgiften för hyreshus ses över så att denna inte leder till att hyresfastigheter dubbelbeskattas. Uthyrning av bostäder beskattas dels som inkomst av näringsverksamhet och dels med en fastighetsavgift. Därutöver bör andra regler i skattesystemet ses över för att uppnå målsättningen att öka byggandet av hyreslägenheter till rimliga priser, till exempel de särskilda ränteavdragsbegränsningsreglerna som ökar kostnaderna för bostadsbyggandet.

En "upplåtelseneutral totalbeskattning" genom en stegvis höjd skattesats för bostadsrätter

Kommissionen rekommenderar att "en upplåtelseneutral totalbeskattning" införs genom att stegvis höja skattesatsen för bostadsrätter så att denna harmonieras med den för småhus. Genom en upplåtelseneutral bostadsbeskattning menar kommissionen att beskattningen inte ska styra konsumtions- eller investeringsvalet mellan att äga en bostad och att hyra en bostad. Kommissionen framhåller att det ägda boendet är skattemässigt gynnat i relation till hyresrätter och att detta får konsekvenser för hur investeringarna styrs mellan upplåtelseformerna. Med mindre gynnsamma skatteregler för ägt boende finns det enligt kommissionen möjlighet att en del av bygginvesteringarna flyttar över till de byggprojekt som kan bidra till att lösa bostadsbristen för utsatta grupper. En ökad löpande fastighetsbeskattning kan också bidra till ett mer effektivt utnyttjande av befintliga fastighetsbestånd enligt kommissionen.

Fastighetsägarna anser att kommissionens resonemang är mycket svårt att följa och det ges inga närmare förklaringar till hur och varför investeringar skulle flytta över till byggande för att lösa bostadsbristen för utsatta grupper genom att öka beskattningen av det ägda boendet (ökad fastighetsskatt). Fastighetsägarnas bedömning är att en ökad beskattning av det ägda boendet snarare skulle leda till att investeringarna i fastigheter och byggande minskar eller uteblir, till förfång för alla bostadskonsumenter.

Sett ur den enskildes perspektiv är ett ägt boende eller ett hyrt boende två helt olika val med olika ekonomiska implikationer. Skattereglerna skiljer sig åt eftersom det juridiskt sett är fråga om två olika företeelser. Fastighetsägarna delar inte kommissionens uppfattning att ägda bostäder ska

beskattas på samma sätt som andra kapitaltillgångar. Innehav av en ägd bostad alstrar ingen löpande avkastning och det är inte rimligt att beräkna en fiktiv schablonintäkt.³

En bostadsrätt är en särskild form av nyttjanderätt som upplåts genom medlemskap i en ekonomisk förening. Det är bostadsrättsföreningen som äger fastigheten på vilken fastighetsavgift tas ut. Fastighetsavgiften för en bostadsrättsförening är lika stor som för flerbostadsfastigheter som inte ägs av en bostadsrättsförening. På så vis blir beskattningen av en flerbostadsfastighet neutral, och sker oberoende av att det är en bostadsrättsförening som äger huset. Fastighetsägarna anser inte att en bostadsrätt vid beskattningen kan likställas med ett småhus. Ett kollektivt boende i bostadsrätt motsvarar inte samma rådighet över boendet som ett ägande av ett småhus innebär. I förhållande till en hyresrätt är det också värt att framhålla att en innehavare av en bostadsrätt ansvarar för allt inre underhåll i lägenheten. Det finns flera viktiga skillnader mellan boende i småhus och boende i bostadsrätt som talar för att bostadsrätter inte ska jämföras med småhus vid beskattningen.

FASTIGHETSÄGARNA SVERIGE

Anders Holmestig
Verkställande direktör

Martin Lindvall
Samhällspolitisk chef

Ulrika Hansson
Skattejurist

³ Jämlikhetskommissionen hänvisar till bostadsbeskattningskommitténs uppfattning om skattemässig neutralitet mellan ägd bostad och hyresrätt i betänkandet SOU 2014:1.