

Till
Justitiedepartementet
Diariennr Ju2017/06308/L1

Stockholm den 5 oktober 2017

Yttrande över betänkandet ”Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra (SOU 2017:65)”

Fastighetsägarna är en riksomfattande branschorganisation, som arbetar för en väl fungerande fastighetsmarknad. Fastighetsägarna har ca 15 000 medlemmar och dessa äger tillsammans ca 80 000 fastigheter med kontors-, handels-, industri- och samhällsfastigheter samt flerbostadshus – både hyresrätter och bostadsrätter. Bland medlemmarna finns såväl privata som kommunägda fastighetsbolag.

Fastighetsägarna Sverige (”Fastighetsägarna”), som har fått tillfälle att yttra sig över rubricerat förslag, har följande synpunkter.

1. Sammanfattning

Syftet med utredningen har varit att lägga fram författningsförslag som stimulerar nyproduktion av hyresbostäder. Men att endast göra marginella justeringar i befintlig, och illa fungerande, presumtionshyresmodell kommer inte att leda till att det byggs fler hyresbostäder. Härfor krävs att man tar ett större grepp om bostadsmarknadens funktionssätt och hyressättningsfrågan än vad utredningsdirektiven tillåtit.

Fastighetsägarna anser att det behövs en bred översyn där även *nya* modeller för hyressättning utreds. Det vore bättre att lagstifta om en hyressättningsmodell i nyproduktionen som tar sin utgångspunkt i en utvecklad avtalsfrihet där hyresgästernas värderingar och hyresbostädernas kvalitet är fokus istället för byggkostnader och produktionskalkyler, vilka är grunden i presumtionshyresmodellen. En ny modell bör givetvis bevara hyresgästens besittningsskydd och även i övrigt innehålla ett fortsatt starkt konsumentskydd.

Författningsförslag som rör en redan hårt reglerad hyresmarknad måste vara synnerligen väl underbyggda för att inte riskera att skapa nya hinder för att investera i, bygga och långsiktigt äga och förvalta hyresbostäder. Fastighetsägarna anser inte att utredningen möter de krav på kvalitet och

konsekvensanalys som erfordras för att tillförsäkra att förslagen inte leder till ökad osäkerhet och instabilitet på nyproduktionsmarknaden.

2. Allmänt om utredningens direktiv

Inledningsvis kan konstateras att utredaren fått alldeles för kort med tid för att på ett kvalitativt sätt kunna analysera dagens system för hyressättning vid nyproduktion av hyresbostäder och vilka incitament som krävs för att ytterligare stimulera byggandet av hyresbostäder. Inte heller har en tillförlitlig konsekvensanalys kunnat genomföras med tanke på bostadsmarknadens komplexitet och den korta tid som stått till utredningens förfogande.

Detta innebär att effekterna på hyresbostadsmarknaden inte är tillräckligt väl utredda. Att mot den bakgrunden lägga fram förslag till ändringar i presumtionshyresmodellen är vanskligt och riskerar i värsta fall att bli kontraproduktivt eftersom förslagen kan slå fel och istället för att främja nyproduktionen kan förslagen få en hämmande effekt på byggandet av hyresbostäder.

Därtill kommer att utredningsdirektiven varit alltför snäva och utgått från felaktiga antaganden om hyresbostadsmarknadens funktion. Under utredningen har det blivit tydligt att presumtionshyresmodellen, som förutsätter en förhandling och överenskommelse med Hyresgästföreningen, på många håll i landet fungerar synnerligen dåligt eller inte alls tillämpas. Det verkar vara särskilt svårt att komma överens om presumtionshyra på expansiva marknader, det vill säga där behovet av nya hyresbostäder är som störst. Men även på mindre orter är det inte sällan svårt att nå en överenskommelse med Hyresgästföreningen.

Att endast göra marginella justeringar i befintlig – och illa fungerande – presumtionshyresmodell kommer inte att leda till att det byggs fler hyresbostäder, vilket varit själva syftet med utredningen. Istället behöver *nya* hyressättningsmodeller övervägas och utredas för att komma till rätta med bostadsbristen. Se mer nedan om Fastighetsägarnas förslag till ingångsvärden för en sådan utredning.

3. Presumtionshyresmodellens grundläggande brister

Kritik mot det svenska hyressättningsystemet har framförts av ett flertal instanser och under många år.¹ Det är inte meningsfullt att fortsätta lappa och laga i en presumtionshyresmodell som inte har lett till tillskapandet av fler hyreslägenheter och inte heller efterfrågas av bostadsproducenterna i någon betydande omfattning. Att det för tillfället byggs mycket bostäder har sin grund i att en stark konjunktur och arbetsmarknad samverkat med fallande räntor och tillgångsvärdeökningar. Detta har förstärkts av att negativa realräntor på statsobligationer har lett till att institutionellt kapital har sökt sig till hyresbostadsmarknaden i stor skala. Därtill kommer att det för tillfället finns en stark politisk

¹ EU-kommissionen, Bostadskreditnämnden, Finanspolitiska rådet, OECD, Riksbanken, Internationella valutafonden, Nybyggarkommissionen och Hyresbostadsutredningen (SOU 2012:88) är några som under de senaste åren kommit fram till att den svenska hyresregleringen är skadlig och att systemet behöver reformeras.

vilja att bygga hyreslägenheter vilket innebär att denna upplåtelseform får stort utrymme vid kommuners markanvisningar. Men för att långsiktigt stimulera byggandet av nya hyreslägenheter och värna hyresrätten som upplåtelseform anser Fastighetsägarna att det behövs en lagstiftningsreform för utökad avtalsfrihet för nybyggda hyreslägenheter.

Presumtionshyresmodellen instiftades 2006. På den tiden var det allmännyttans självkostnadsprincip som var normerande för vilken hyra som utgick – i såväl det kommunägda som privatägda hyreshusbeståndet. Genom lagstiftningsreformen 2011 har emellertid bruksvärdessystemet (det vill säga hyresgästernas värderingar) förstärkts och självkostnadsprincipen avskaffats som hyresnorm. Att nu år 2017 fortsätta att utreda och justera i en modell som bygger på ett hyressättningsystem med kostnader i fokus framstår som förlegat och i det närmaste konsumentfrånvänt.

Men även ur ett producentperspektiv är det underligt att bygga vidare på en hyressättningsmodell som baseras på kostnader. Det talas idag mycket om att byggkostnaderna är höga och att det leder till hyror som många inte har råd med. I presumtionshyresmodellen finns inga incitament för byggaktörerna att aktivt verka för att sänka kostnaderna och optimera byggprocesserna. Snarare finns en inbyggd risk att modellen är kostnadsdrivande eftersom en produktionskalkyl med höga kostnader ger förutsättningar att komma överens om en högre hyresnivå med Hyresgästföreningen.

Ytterligare ett problem med presumtionshyra är att det riskerar undergräva bruksvärdessystemet, som gäller för det befintliga beståndet, eftersom presumtionshyror inte får användas som jämförelsematerial vid hyresnämndens prövning.² Dessa två parallella hyressättningsmetoder motverkar transparens i hyressättningen och kan leda till att två hyreslägenheter med samma bruksvärde kan ha olika hyra. Att addera ännu en reglering, med politiskt beslutade hyrestak och koppling till investeringsstöd, kommer inte att lösa presumtionshyresmodellens kostnadsdrivande grundproblematik. Och politiskt beslutade hyror undergräver bara ytterligare bruksvärdessystemet.

4. Utredarens förslag om en förändrad modell för presumtionshyra

Fastighetsägarna avstyrker de förslag som utredaren lägger fram angående en förändrad modell om presumtionshyra eftersom de riskerar bli kontraproduktiva och leda till en osäkerhet för marknaden om vad presumtionshyressystemet innebär. Den hittills rådande uppfattningen har varit att presumtionshyra inte kan ändras – utöver den årliga justeringen till följd av den allmänna hyresutvecklingen på orten – under presumtionshyrestiden (som är 15 år). Detta antagande får förmodas ha bidragit till en förväntan om stabilitet och ekonomisk trygghet för byggbolag och hyresvärdar. Om man nu öppnar upp för diverse justeringsmöjligheter av hyresnivåerna under innevarande presumtionshyrestid kan det leda till en osäkerhet för branschen. För det fall de föreslagna bestämmelserna kommer att uppfattas som en risk för hyressänkning under presumtionshyrestiden – vilket i så fall äventyrar byggkalkylen och avkastningsförväntningar – kan det inte uteslutas att det kan få en hämmande effekt på byggandet av hyresbostäder.

² Se JB 12:55, 3 st.

Samtliga förslag till ändring av presumtionshyran förutsätter en ny förhandlingsöverenskommelse med Hyresgästföreningen eller ett beslut av hyresnämnden, något som i praktiken kan komma att betyda segdragna förhandlingar och resurskrävande juridiska processer för hyresvärden. Sådana affärsrisker gör det knappast mer attraktivt att investera i hyresbostäder. Snarare finns en risk att nödvändigt kapital leds bort från hyresmarknaden och till bostadsrättsmarknaden. Fastighetsägarna anser att det vore bättre med en utvecklad avtalsfrihet i form av ökade möjligheter för hyresvärd och hyresgäst att ingå individuella, långsiktiga överenskommelser om hyresnivån i nyproducerade lägenheter (se mer nedan om Fastighetsägarnas förslag till reform).

Fastighetsägarna anser att förslagen om ändring av hyresnivåerna under presumtionshyresperioden inte är tillräckligt väl utredda givet den korta utredningstiden och begränsade konsekvensanalysen. Det är svårt att överblicka vilka konsekvenser förslagen skulle innebära för bygg- och fastighetsbranschen och för hyresgästerna. Det går dock inte att bortse från att det finns en risk att förslagen om ändring av hyresnivån under presumtionshyrestiden kan orsaka mer skada än nytta för produktionen av hyresbostäder. En sådan utveckling vore förödande med tanke på den bostadsbrist som idag råder i stora delar av landet.

5. Behov av en ny hyressättningsmodell för nyproducerade hyresbostäder

Fastighetsägarna anser, som sagt, inte att man bör bygga vidare på en hyresmodell som får anses otidsenlig och dessutom undergräver en transparent hyressättning. Hyressättningslagstiftningen måste främja en långsiktigt hållbar bostadsmarknad istället för att förstärka ett rådande systemfel. Fastighetsägarna anser således att en statlig utredning borde tillsätts med brett mandat att analysera hyresbostadsmarknadens funktion och bostadsbyggandets samtliga drivkrafter. Målsättningen bör vara att finna lösningar som ger reell och långsiktig effekt på nyproduktionen av hyresbostäder. Därtill bör hyressättningsmodellen stimulera ett ansvarsfullt fastighetsföretagande med fokus på långsiktigt ägande, förvaltande och utvecklande av hyresbostäder. Modellen bör också minimera incitamenten att, i ett senare skede, ombilda hyresrätter till bostadsrätter.

Fastighetsägarna förespråkar en hyressättningsmodell med fokus på bostadens kvalitéer – inte produktionskostnader. En modell som ger en friare hyressättning och värnar ett fortsatt starkt konsumentskydd. En modell som utvecklar avtalsfriheten och som skapar förutsättningar för hyresvärd och hyresgäst att ingå individuella, långsiktiga och förutsebara hyresvillkor. En modell där hyresgästen har god insikt i de hyresgrundande parametrarna och därför kan bedöma skäligheten av den hyra som hyresvärden erbjuder. En modell som präglas av bättre transparens och offentliga hyresdata.

Fastighetsägarna föreslår därför följande ingångsvärden för en kvalitativ utredning och ändamålsenlig reform av hyressättningslagstiftningen.

- En friare hyressättning bör införas för att främja hyresrätten som upplåtelseform och stimulera nyproduktion på ett bättre sätt än nuvarande bruksvärdes- och presumtionshyressystem lyckats med.

- Utgångspunkten bör vara att boendets kvalitéer och hyresgästernas värderingar ska ligga till grund för hyran, inte produktionskostnader.
- Hyresvärden och hyresgästen bör ha möjlighet att komma överens om hyresnivå som kan bindas i fleråriga hyresperioder (t.ex. tio år). Under innevarande hyresperiod bör årlig justering kunna ske enligt konsumentprisindex (KPI) eller annat index. En förutsebar hyra under flera års tid möjliggör för hyresgästen att kunna planera sin privatekonomi. Det ger också hyresvärden en stabilitet med bättre möjlighet att överblicka intäkter och planera sin verksamhet.
- När hyresperioden löper ut bör hyresvärden och hyresgästen kunna komma överens om en ny hyresperiod på motsvarande antal år (t.ex. tio år). Om hyresgästen anser att den nya hyran, som hyresvärden erbjuder, inte är skäligen bör hyresgästen kunna vända sig till hyresnämnden för att få en rättslig prövning. Det ger hyresgästen ett skydd mot oskäligen hyreshöjningar.
- Ett offentligt hyresregister bör införas för att öka transparensen på hyresbostadsmarknaden.³ Ett sådant register skulle ge hyresgästerna en reell möjlighet att jämföra hyresnivåer för liknande lägenheter och bedöma skäligheten av sin hyresnivå. För att registret ska kunna fungera i praktiken bör det – utöver hyresnivå – innehålla grundläggande information om lägenhetens standard, läge och andra kvalitéer. Öppen hyresstatistik skulle också möjliggöra kvalificerad forskning och analys av bostadsmarknaden.
- Besittningsskyddet bör kvarstå oförändrat. Ett tryggt boende är en självklarhet. Och hyresgästen bör även fortsättningsvis ha möjlighet att byta lägenhet eller hyra ut i andra hand eftersom det bidrar till en rörlig bostadsmarknad och ett effektivt utnyttjande av beståndet. Dessutom bidrar det till hyresrättens attraktivitet i konkurrens med andra upplåtelseformer.

I ett första skede kan en ny hyressättningsmodell introduceras för nyproduktionen. Om modellen faller väl ut kan den i ett andra steg tillämpas på ledigblivna lägenheter och i ett tredje steg introduceras på hela hyresbostadsmarknaden.⁴ En sådan långsiktig lagstiftningsreform måste givetvis ske varsamt och när marknadsförutsättningarna är rätt. Idag råder alltför stor obalans mellan utbud och efterfrågan. Men genom att i ett första steg införa en ny modell i nyproduktionen stimuleras byggandet av fler hyresbostäder och på sikt kommer det att bidra till att bostadsbristen mildras och förutsättningarna för en bredare reform ökar. Parallellt med en hyresreform behöver regeringen bland annat adressera skattefrågor kopplade till hyresmarknaden, plan- och bygglagstiftning samt utforma en socialt hållbar bostadspolitik för ekonomiskt svaga hushåll.

6. Förslag till en ny modell för tvistlösning

Fastighetsägarna anser att det är bra att utredaren uppmärksammar lagstiftaren på det faktum att det saknas en fungerande tvistlösning i det kollektiva hyresförhandlingssystemet. I synnerhet gäller

³ Se förslag om utvidgad hyresstatistik i Hyresbostadsutredningen (SOU 2012:88).

⁴ Se Fastighetsägarnas rapport "En ny svensk modell är möjlig" (2013).

det vid förhandlingar om den årliga, allmänna hyresutvecklingen över tiden. Dagens system ger Hyresgästföreningen en oberättigat stor bestämmanderätt över hyressättningen eftersom det inte finns någon instans att vända sig till för det fall parterna inte kommer överens. Situationen är närmast att betrakta som ett veto för Hyresgästföreningen. Det är naturligtvis inte rimligt och obalansen hotar på sikt hyresrätten som upplåtelseform.

Fastighetsägarna är emellertid tveksamma till om den föreslagna tvistlösningen är det alternativ som bäst främjar hyresbostadsmarknaden. Hyresnämnden har stor erfarenhet och kompetens när det gäller den juridiska prövningen av enskilda lägenheters hyra. Denna prövning tar sin utgångspunkt i hyreslagens bestämmelser om skälig hyra, det vill säga huruvida hyran i en lägenhet är skälig i förhållande till hyran i likvärdiga lägenheter (bruksvärdesprövning).

Men det är viktigt att förstå att de årliga förhandlingarna om den allmänna hyresutvecklingen över tiden i stället tar sin utgångspunkt i andra, icke lagreglerade, faktorer (som exempelvis BNP, inkomster, sysselsättning och inflation) eftersom hyresutvecklingen bör spegla den samhällsekonomiska utvecklingen i övrigt. Här finns således ingen naturlig koppling till hyresnämnden och frågan är om tvistlösningen i stället borde anförtros ett annat organ än hyresnämnden. Ett organ som får till uppgift att utgå från ett makroperspektiv, det vill säga vad som bäst främjar en väl fungerande och långsiktigt hållbar hyresbostadsmarknad. Här finns likheter med löneförhandlingarna på arbetsmarknaden och det särskilt inrättade Medlingsinstitutet.

Fastighetsägarna för för närvarande en dialog med Hyresgästföreningen om att förbättra hyresförhandlingarna. I dessa diskussioner ingår såväl grunderna för den årliga, allmänna hyresutvecklingen som en oberoende tvistlösning om parterna inte kommer överens. Det är Fastighetsägarnas förhoppning att samtalen ska leda fram till en överenskommelse mellan parterna. Men om det inte skulle lyckas finns det förmodligen anledning för Fastighetsägarna att återkomma till lagstiftaren med förslag på hur en oberoende och ändamålsenlig tvistlösningsfunktion för hyresbostadsmarknaden kan utformas.

7. Avslutning

Sammantaget konstaterar Fastighetsägarna att det inte är meningsfullt att bygga vidare på befintlig presumtionshyressättningsmodell eftersom det inte kommer att leda till fler hyresbostäder. Presumtionshyra behöver avvecklas, inte utvecklas, om regeringen menar allvar med att få till stånd en bättre fungerande hyresmarknad.

FASTIGHETSÄGARNA SVERIGE



Reinhold Lennebo
Verkställande direktör