

Hyran vid nyproduktion

– en utvärdering och utveckling av modellen
med presumtionshyra

*Betänkande av Utredningen om hyressättning
vid nyproduktion*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:65

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Målning av Carl Rydeman. Titel: "Ekvilibrum"

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24656-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 24 november 2016 att tillkalla en särskild utredare för att se över modellen för hyressättning vid nyproduktion av hyreslägenheter.

Den 20 december 2016 utsågs Håkan Julius, f.d. hyresråd och chef för Hyresnämnden i Stockholm, till särskild utredare. Övriga medverkande anges på nästa sida.

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med utredningens sakkunniga och experter. Med anledning av detta har betänkandet i väsentliga delar skrivits i vi-form. Experterna från de tre intresseorganisationerna Hyresgästföreningen Riksförbundet, Sveriges Allmännyttiga bostadsföretag (SABO) och Fastighetsägarna Sverige har dock i särskilda yttranden framfört synpunkter och avvikande meningar. I de delar som framgår av yttrandena står dessa experter inte bakom förslagen.

Utredningen, som tagit namnet Utredningen om hyressättning vid nyproduktion, får härmed överlämna sitt betänkande *Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra*. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i juli 2017

Håkan Julius

/Susanne Nilhammer

Förteckning över dem som deltagit i utredningens arbete

Särskild utredare

F.d. hyresrådet och chefen för Hyresnämnden i Stockholm
Håkan Julius.

Sakkunniga

Rättssakkunniga Cecilia Johansson (fr.o.m. den 20 december 2016
t.o.m. den 21 april 2017).

Rättssakkunniga Katarina Bilge (fr.o.m. den 21 april 2017).

Departementssekreteraren Danielle Zachrisson (fr.o.m. den
20 december 2016).

Experter (fr.o.m. den 20 december 2016)

Juristen Ingrid Birgersson, Boverket.

Förhandlingschefen Erik Elmgren, Hyresgästföreningen Riks-
förbundet.

Hyresexperten Erik Johansson, SABO.

Hyresrådet Hans G Johansson, Hyres- och arrendenämnden i
Västerås.

Hovrättsrådet, vice ordföranden Kazimir Åberg, Svea hovrätt.

Chefsjuristen Marie Öhrström, Fastighetsägarna Sverige.

Utredningssekreterare

Tf. hovrättsassessorn Susanne Nilhammer (fr.o.m. den 16 januari
2017).

Innehåll

Förkortningar och ordförklaringar	11
Sammanfattning	13
1 Författningsförslag.....	21
1.1 Förslag till lag om ändring i jordabalken	21
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder	24
1.3 Förslag till lag om ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304)	28
2 Inledning.....	31
2.1 Uppdraget.....	31
2.2 Uppdragets bakgrund och syfte.....	32
2.3 Genomförande av uppdraget.....	33
2.4 Disposition	33
3 Gällande rätt – att bestämma hyran för bostadslägenheter	35
3.1 Inledning	35
3.2 Hyressättning enligt bruksvärdesystemet	36
3.2.1 Historisk tillbakablick.....	36
3.2.2 Beloppsbestämd hyra	36
3.2.3 Förstagångshyran	37
3.2.4 Bruksvärdet	37

3.2.5	Påtaglighetsrekvisitet	39
3.2.6	Jämförelse med andra lägenheter på orten	39
3.2.7	Ortsbegreppet	41
3.2.8	Infasning av hyran	42
3.2.9	Hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsåtgärder	43
3.3	Hyressättning enligt presumtionshyresmodellen	45
3.3.1	Hyressättning vid nyproduktion av bostäder	45
3.3.2	Regleringens syfte	45
3.3.3	Presumtionshyrans storlek	46
3.3.4	Hyran presumeras vara skälig	46
3.3.5	Presumtionsverkan vid vissa om- och tillbyggnader	49
3.3.6	Synnerliga skäl för undantag från presumtionsverkan	49
3.3.7	Ändring med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten	50
3.3.8	Ytterligare om presumtionshyra	53
3.4	Det kollektiva förhandlingssystemet	54
3.4.1	Allmänt	54
3.4.2	Förhandlingsordning, förhandlingsklausul och förhandlingsöverenskommelse	54
3.4.3	Om förhandlingarna strandar	56
3.4.4	Individuell prövning inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet	57
3.5	Hyressättning i avtal mellan hyresvärd och hyresgäst	57
4	Faktorer som kan påverka bostadsbyggandet i allmänhet	59
4.1	Inledning	59
4.1.1	Hyresrättens funktion på bostadsmarknaden	59
4.1.2	Disposition av kapitlet	61
4.2	Några faktorer som kan påverka bostadsbyggandet i allmänhet	62
4.2.1	Ekonomiska villkor på bostadsmarknaden	62
4.2.2	Pris och kostnad för att producera bostäder	64

4.2.3	Statliga investeringsstöd och bidrag	66
4.2.4	Tillgången till mark och den kommunala bebyggelseplaneringen	67
4.2.5	Konkurrensen på byggmarknaden.....	68
4.2.6	Arbetskraftskapacitet och kompetens inom byggsektorn	69
5	Bostadsmarknaden i dag – statistik och analys	71
5.1	Inledning	71
5.1.1	Det befintliga bostadsbeståndet och färdigställda bostäder 1997–2015.....	72
5.1.2	Bostadsbristen och behovet av nya bostäder	73
5.1.3	Behovet av nya hyreslägenheter.....	75
5.1.4	Ombildning av hyresrätter till bostadsrätter	77
5.1.5	Nyproduktionen av bostäder verkar inte räcka till.....	79
5.1.6	Våra slutsatser.....	80
6	Utvärdering av den nuvarande modellen med presumtionshyra.....	83
6.1	Inledning	83
6.2	Hur modellen med presumtionshyra fungerar i praktiken – statistik och analys	84
6.2.1	Inledning	84
6.2.2	Varför bygga hyresbostäder framför andra boendeformer?	86
6.2.3	De kollektiva förhandlingarna om presumtionshyra	88
6.2.4	Avkastningskrav vid överenskommelser om presumtionshyra	92
6.2.5	Hur vanligt förekommande är överenskommelser om presumtionshyra?	95
6.2.6	Presumtionshyrornas storlek.....	103
6.2.7	Prövning av hyror för nyproducerade lägenheter i hyresnämnderna	112

6.2.8	För- och nackdelar med den nuvarande modellen med presumtionshyra.....	117
6.2.9	Våra slutsatser – den nuvarande modellen med presumtionshyra.....	131
6.3	Den nuvarande modellens effekt på nyproduktionen av hyresbostäder.....	133
7	En utvecklad modell för att bestämma hyran för nybyggda bostäder	135
7.1	Utgångspunkter för våra överväganden	135
7.2	Olika alternativ för att utveckla modellen om hyressättning i nyproduktionen	138
7.3	En förändrad modell om presumtionshyra.....	143
7.3.1	Fler möjligheter att ändra hyran under presumtionstiden	143
7.3.2	Fler nybildade lägenheter ska kunna få presumtionshyra.....	161
7.3.3	Det bör inte regleras vad som ska ske med presumtionshyran efter presumtionstidens utgång	163
8	En ny modell för tvistlösning.....	169
8.1	Det behövs en ny modell för tvistlösning.....	169
8.2	Medling och prövning av hyrestvister inom det befintliga bostadsbeståndet.....	172
8.3	En ny möjlighet till medling av kollektiva tvister enligt hyresförhandlingslagen	175
9	Konsekvensbeskrivning.....	181
9.1	Kraven på en konsekvensanalys och utredningsdirektivens krav.....	181
9.2	Genomförandet av konsekvensanalysen	183
9.3	Konsekvensanalys.....	183
9.3.1	Problemen och våra förslag till ändringar.....	183

9.3.2	Allmän utgångspunkt för våra förslag och för konsekvensanalysen.....	185
9.3.3	Förslagen innebär olika konsekvenser för berörda aktörer	186
9.3.4	Alternativa förslag och effekter om en ändrad reglering inte kommer till stånd	191
9.4	Övriga bedömningar	192
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	193
10.1	Ikraftträdande	193
10.2	Övergångsbestämmelser.....	193
11	Författningskommentar	197
11.1	Förslaget till lag om ändring i jordabalken.....	197
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder	206
11.3	Förslaget till lag om ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304)	209
	Särskilda yttranden	215
	Referenser	231
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:100	239
Bilaga 2	Konsekvensanalys. Förändrad presumtionshyra	245
Bilaga 3	Processöversikt presumtionshyra.....	271

Förkortningar och ordförklaringar

avtalslagen	lagen (1915:218) om avtal och andra rätts- handlingar på förmögenhetsrättens område
Bet.	Betänkande
BME	Boverkets bostadsmarknadsenkät
Dir.	Regeringens direktiv
Fastighetsägarna	Fastighetsägarna Sverige
HMK	Hyresmarknadskommittén
Hyresgästföreningen	Hyresgästföreningen Riksförbundet
hyreslagen	12 kap. jordabalken
nämndlagen	lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder
partsorganisationerna	Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna och SABO
prop.	Regeringens proposition
presumtionshyra	Hyra bestämd enligt 12 kap. 55 c § jorda- balken
RH	Rättsfall från hovrätterna
SABO	Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag
SCB	Statistiska Centralbyrån
SOU	Statens Offentliga Utredningar

Sammanfattning

Bakgrund

Det råder bostadsbrist i stora delar av Sverige. Det byggs i dagsläget relativt mycket bostäder, men troligen inte i den utsträckning som krävs för att råda bot på bristen. Det behöver därför byggas fler bostäder, däribland fler hyreslägenheter. En god tillgång på hyresbostäder fyller många viktiga funktioner i det svenska samhället.

Uppdraget

Vi har fått i uppdrag att se över den nuvarande modellen för hyressättning vid nyproduktion av hyreslägenheter, dvs. i huvudsak reglerna om presumtionshyra (12 kap. 55 c § jordabalken). Syftet med översynen är att skapa bättre förutsättningar för att hyreslägenheter byggs i de delar av landet där det råder bostadsbrist. I uppdraget ingår att

- analysera hur modellen med presumtionshyra fungerar i praktiken,
- bedöma vilka effekter den nuvarande modellens utformning har på nyproduktion av hyreslägenheter,
- föreslå hur den nuvarande modellen för hyressättning vid nyproduktion av hyreslägenheter bör utvecklas för att göras mer ändamålsenlig,
- överväga hur fastighetsägaren bör skyddas mot övergångseffekter när presumtionstiden går ut,
- bedöma om det i ökad utsträckning bör vara möjligt att ändra hyran under presumtionstiden, och

- i samråd med parterna på hyresmarknaden bedöma behovet av en modell för hur parterna kan komma överens om presumtionshyra samt, om utredningen anser att det finns behov av en sådan, lämna förslag på hur modellen kan vara utformad.

Enligt direktiven ska förslagen vara inriktade på att underlätta byggandet av hyreslägenheter. En utgångspunkt ska vara att modellen med kollektiv förhandling av hyran ska kvarstå. Vidare får vi föreslå de följdändringar som bedöms nödvändiga. Hyressättningen i det befintliga beståndet ska dock inte påverkas. Vi ska vidare beakta intresset av att åstadkomma välavvägda regler som möjliggör ett attraktivt boende för hyresgäster.

Utvärdering av modellen med presumtionshyra

Den 1 juli 2006 infördes en möjlighet att avtala om s.k. presumtionshyra för nyproducerade hyreslägenheter. Syftet var att förbättra förutsättningarna för att bygga hyreslägenheter. Reglerna innebär att en hyresvärd och en hyresgästorganisation för en nybyggd lägenhet kan komma överens om en hyra som presumeras vara skälig, och som utgångspunkt därför inte ska ändras, under en femtonårsperiod (presumptionstiden). En presumtionshyra förhandlas utifrån hyresvärdens kostnader för att producera lägenheten jämte rimlig avkastning på hyresvärdens insats. Först när presumptionstiden har löpt ut kan hyran prövas enligt det s.k. bruksvärdesystemet (12 kap. 55 § jordabalken). Lägenhetens bruksvärde är då avgörande för vad som anses vara skälig hyra, inte hyresvärdens kostnadstäckning och rimlig avkastning.

Hyressättning för nyproducerade bostäder

Hyran för nyproducerade bostadslägenheter kan bestämmas genom att hyresvärden förhandlar om hyran direkt med hyresgästerna eller med en hyresgästorganisation. När hyresvärden förhandlar med en hyresgästorganisation kan parterna komma överens antingen om en hyra som ryms inom bruksvärdet eller om en presumtionshyra.

Vår utvärdering visar att presumtionshyresmodellen använts och fortfarande används av både privata och allmännyttiga fastighets-

ägare vid produktion av hyresbostäder. Under senare år verkar det ha blivit ännu vanligare med överenskommelser om presumtionshyra, och detta särskilt inom de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen. Vi har dock noterat en förändrad tendens på senare tid inom nyproduktionen: de privata fastighetsägarna verkar i större utsträckning än tidigare vilja förhandla hyran individuellt med hyresgästerna i stället för kollektivt med hyresgästföreningen.

En försiktig bedömning ger vid handen att i varje fall hälften av de lägenheter som producerats från 2016 och framåt och som ägs av de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen har presumtionshyra. Det finns en större osäkerhet kring hur vanligt det i dagsläget är med presumtionshyra för nyproducerade lägenheter som har privata fastighetsägare.

Sammanfattningsvis verkar individuellt överenskommen hyra med hyresgästen jämte kollektivt förhandlad presumtionshyra numera vara de vanligaste formerna för hyressättning i nyproduktionen. Detta beror troligen på en rad olika men också samverkande faktorer. Det kan exempelvis bero på att hyresvärden inte får ihop nyproduktionskalkylen om hyran hade bestämts med utgångspunkt i bruksvärdet.

Att överenskommelser om presumtionshyra i dagsläget träffas i förhållandevis stor utsträckning kan även tyda på att modellen har etablerat sig på hyresmarknaden och att aktörerna har anpassat sig väl till möjligheten för ökat bostadsbyggande, genom ökad kostnadstäckning, som modellen ger. Det kan vidare tyda på att den förlängda presumtionstiden från tio till femton år som infördes den 1 januari 2013 har gett visst resultat. Det kan dessutom visa på att parterna lyckas träffa överenskommelser om presumtionshyra i relativt stor utsträckning.

Att hyran i förhållandevis stor utsträckning i dagsläget också sätts i individuella avtal mellan hyresvärd och hyresgäst kan dock tyda på att parterna *inte* lyckas komma överens i de kollektiva förhandlingarna. Det kan också tyda på hyresvärdar inte önskar förhandla kollektivt i samma utsträckning som tidigare eller att hyresnivåerna vid individuella avtal numera motsvarar eller närmar sig presumtionshyresnivåerna, varför någon kollektivt förhandlad presumtionshyra inte behövs i samma utsträckning som tidigare för att hyresvärden ska kunna få täckning för sina kostnader jämte rimlig avkastning för att kunna producera hyresbostäder. Att en presum-

tionshyra under presumptionstiden inte kan användas som jämförelsematerial vid en prövning i hyresnämnden, synes också vara en faktor som påverkar vilken hyressättningsmodell som används i nyproduktionen.

Modellen har sannolikt bidragit till ökad produktion av hyresbostäder

Det är svårt att avgöra om och i vilken utsträckning presumtionshyresmodellen, såsom en av flera omständigheter, har påverkat produktionen av hyresbostäder sedan reglerna infördes 2006. Detta eftersom det inte med säkerhet går att fastställa att bostadsprojekten inte hade blivit verklighet om presumtionshyresmodellen inte fanns. Det går därför inte heller att avgöra *hur stor* effekt modellen har haft på byggandet av hyresbostäder.

Vi anser dock att det framstår som troligt att modellen har bidragit till en ökad produktion av hyresrätter jämfört med om presumtionshyressystemet inte hade införts (se kapitel 6.3). Modellen har använts vid hyressättning i nyproduktionen i relativt stor utsträckning sedan den infördes och särskilt under senare år. Både privata och allmännyttiga kommunala fastighetsägare har använt modellen. Detta tyder på att modellen möjliggjort en produktion av hyreslägenheter som inte hade varit möjlig om hyran bestämts med utgångspunkt i bruksvärdet. Modellen är också attraktiv för hyresvärden eftersom den säkerställer en förutsägbarhet om den hyra som kan tas ut under presumptionstiden. Hyresvärden riskerar inte heller att hyran sänks av hyresnämnden en kort tid efter det att lägenheterna tagits i bruk, eftersom den avtalade hyran presumeras vara skälig under 15 år. Modellen har dessutom satt ökat fokus på nyproduktion av hyreslägenheter.

En utvecklad modell kan skapa bättre förutsättningar för produktion och förvaltning av hyresbostäder

Genom vår utvärdering av den nuvarande modellen med presumtionshyra har vi identifierat vissa brister och osäkerhetsmoment med modellen (se avsnitt 6.2.8). Det huvudsakliga syftet med översynen har varit, som ovan nämnts, att skapa bättre förutsättningar

för att hyreslägenheter byggs i de delar av landet där det råder bostadsbrist.

Hyressättningen är dock bara en av flera faktorer som kan antas ha betydelse för bostadsbyggandet och för nyproduktionen av hyreslägenheter. Hyressättningen tycks inte heller vara den avgörande faktorn för om en fastighetsägare väljer att producera hyresbostäder (jfr kapitel 4 och 6.2). Modellen med presumtionshyra har, som ovan konstaterats, ändå sannolikt bidragit till en ökad produktion av hyresbostäder. En förändrad modell kommer sannolikt att fortsätta att bidra till produktion av hyresbostäder i samma utsträckning som den nuvarande modellen. Det är dock inte troligt att en förändrad modell om presumtionshyra annat än *i mycket begränsad utsträckning kommer att kunna bidra till en ytterligare ökad produktion av hyresbostäder*. Detta framstår som särskilt tydligt i dagsläget när produktionen av bostäder redan tycks vara nära maxkapacitet. En förändrad modell, enligt våra förslag nedan, kan däremot skapa bättre förutsättningar för fastighetsägare som bygger och förvaltar hyresbostäder. Detta kan i sin tur bidra till att det blir mer attraktivt att producera och långsiktigt förvalta hyresbostäder. Vissa av förslagen ger även förutsättningar för att skapa ett mer attraktivt och individanpassat boende för hyresgästerna.

Våra förslag till ändringar

Mot bakgrund av de brister och osäkerhetsmoment som vi identifierat med den nuvarande modellen med presumtionshyra (se ovan) har vi lagt fram följande förslag.

Det införs fler möjligheter att kunna ändra en presumtionshyra

En presumtionshyra kan som huvudregel inte ändras under den femton år långa presumptionstiden. Detta leder till förutsägbarhet om hyran men det kan också framstå som onödigt stelbent, exempelvis om en hyresgäst önskar att lägenheten ska förbättras eller tillföras ytterligare utrustning.

Vi föreslår därför att det ska införas *fler möjligheter att kunna ändra en presumtionshyra* under presumptionstiden (se avsnitt 7.3.1). Presumtionshyran ska således kunna ändras, genom en ny förhand-

lingsöverenskommelse eller genom beslut av hyresnämnden, *i den mån det är skäligt* när

- en förbättrings- eller ändringsåtgärd utförs på fastigheten eller i lägenheten,
- sättet för att beräkna hyran ändras med hänsyn till kostnader eller avgifter för uppvärmning, vatten, elektrisk ström m.m. eller
- det finns ett annat väsentligt intresse som motiverar en ändring.

Förslaget innebär att modellen med presumtionshyra blir mindre stelbent och mer anpassningsbar till nya, förändrade eller oförutsedda omständigheter. En sådan mer flexibel modell kan bidra till att förbättra förutsättningarna för fastighetsägare som bygger och förvaltar hyreslägenheter. Förslaget ger även förutsättningar för att skapa ett mer attraktivt och individanpassat boende för hyresgästerna.

Fler hyreslägenheter ska kunna få presumtionshyra

Det är i dagsläget oklart om presumtionshyra får användas när ett utrymme, som tidigare har varit en bostad men därefter har använts för annat ändamål under längre tid, återigen ska användas som bostad. Vi föreslår därför att det ska *vara möjligt att avtala om presumtionshyra för sådana utrymmen* (se avsnitt 7.3.2). Något fler hyreslägenheter kan därmed komma att skapas.

Det införs en ny modell för tvistlösning

Det har visat sig att det ibland är svårt för parterna att nå en överenskommelse om presumtionshyra. Parterna har huvudsakligen svårt att komma överens om de ekonomiska förutsättningarna för bostadsprojektet. Det saknas dessutom en allmän tvistlösningsmekanism när förhandlingar om presumtionshyra strandar.

Vi föreslår därför att *hyresnämnden ska kunna utse en medlare i syfte att lösa en tvist mellan kollektivt förhandlande parter innan någon tvist anhängiggjorts vid hyresnämnden*. Hyresnämnden ska således på gemensam eller enskild ansökan av kollektivt förhandlande parter kunna utse en eller flera medlare i tvister om hyra eller andra

hyresvillkor enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) (se kapitel 8). Medlare ska kunna utses både för tvister i nyproduktionen, exempelvis när förhandlingar om ursprunglig presumtionshyra eller ändring av presumtionshyran strandat, och för tvister i det befintliga bostadsbeståndet. Från processuell synpunkt framstår det nämligen som lämpligast att kollektiva tvister om hyra kan lösas på ett och samma sätt oberoende av om tvisten avser en hyra i nyproduktionen eller det befintliga beståndet. När det gäller kollektiva tvister om hyra i det befintliga beståndet finns det även ett behov av att med lagstöd förstärka medlingsfunktionen vid hyresnämnderna för att undvika omfattande tvister.

Förslaget utgör endast en möjlighet för de kollektivt förhandlande parterna att få till stånd en medling när det behövs.

Ytterligare förslag till ändring av modellen läggs inte fram

Det finns en osäkerhet om vad som händer med presumtionshyran när presumptionstiden löpt ut och bruksvärdereglerna blir tillämpliga på lägenhetens hyra. Det finns då en risk för fastighetsägaren att hyran sänks vid en prövning i hyresnämnden, eftersom en presumtionshyra vanligen är högre än en bruksvärdehyra. Av bestämmelsens förarbeten framgår inte hur denna övergång i praktiken ska genomföras.

Vi har bedömt att nackdelarna med en reglering av hur denna övergång ska gå till överväger fördelarna (se avsnitt 7.3.3). De kollektivt förhandlande aktörerna på hyresmarknaden kommer troligtvis kunna hantera övergången. Vi har därför inte lagt fram något förslag i denna del. Däremot har vi föreslagit en ny modell för tvistlösning som kan bli tillämplig om det visar sig att det kollektiva förhandlingssystemet inte klarar av att hantera övergången (se ovan).

Det finns även vissa övergripande problem med presumtionshyresmodellens konstruktion, såsom att modellen kan vara kostnadsdrivande och motverka transparens i hyressättningen. Vårt uppdrag har dock varit att utveckla och förbättra modellen, inte avveckla modellen. Vi har därför inte föreslagit några ändringar av modellens grundläggande konstruktion (se vidare avsnitt 6.2.8 och 7.2).

Förslagens konsekvenser

Förslagen bedöms få marginella effekter på bostadsbyggandet och inte medföra några långtgående konsekvenser för hur bostadsmarknaden utvecklas framöver. Förslagen bedöms i allmänhet ändå som positiva för bostadsmarknaden (se kapitel 9). En förändrad presumtionshyresmodell kan nämligen skapa bättre förutsättningar för fastighetsägare som bygger och förvaltar hyresbostäder. Vissa av förslagen ger även förutsättningar för att skapa ett mer attraktivt och individanpassat boende för hyresgästerna.

Förslaget om en ny tvistlösningsmodell kan leda till att fler förhandlingsöverenskommelser enligt hyresförhandlingslagen träffas och att färre tvister hänskjuts till hyresnämnden för prövning jämfört med i dag.

Ikraftträdande

Vi bedömer att lagändringarna kan träda i kraft den 1 juli 2018. Vi bedömer vidare att vissa övergångsbestämmelser behövs, se kapitel 10.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i jordabalken

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 55 a och 55 c §§ jordabalken¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

55 a §²

Vid prövning av hyran *skall* en åtgärd som avses i 18 d § och som har höjt lägenhetens bruksvärde inte beaktas, om

1. godkännande eller tillstånd krävdes för att åtgärden skulle få vidtas och sådant godkännande eller tillstånd inte har lämnats,

2. lägenheten är upplåten till den hyresgäst som skulle ha godkänt åtgärden eller till en hyresgäst som har övertagit hyresrätten från denne enligt 33 § andra stycket, 34 § eller 47 § andra stycket, och

3. det vid tidpunkten för ändringen av hyran har förflutit högst fem år sedan åtgärden slutfördes.

Bestämmelsen i första stycket ska inte tillämpas om hyran ska prövas enligt 55 c §.

¹ Balken omtryckt 1971:1209, 12 kap. omtryckt 1984:694.

² Senaste lydelse 2002:29.

55 c §³

Vid prövning av hyran ska hyra för lägenheten som har bestämts i en förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) anses som skälig, om

1. den organisation av hyresgäster som är part i överenskommelsen var etablerad på orten när överenskommelsen ingicks,
2. det i överenskommelsen har bestämts att hyran ska fastställas enligt denna paragraf,
3. överenskommelsen omfattar samtliga bostadslägenheter i huset och har träffats innan det har träffats hyresavtal för någon av lägenheterna, och
4. det inte har förflutit mer än femton år sedan den första bostadshyresgästen tillträdde lägenheten.

Vid ombyggnad av del av hus eller tillbyggnad av hus ska vad som sägs i första stycket 3 om samtliga bostadslägenheter i stället avse samtliga bostadslägenheter som bildats av utrymmen som *tidigare* inte till någon del använts som bostadslägenhet.

Vid ombyggnad av del av hus eller tillbyggnad av hus ska vad som sägs i första stycket 3 om samtliga bostadslägenheter i stället avse samtliga bostadslägenheter som bildats av utrymmen som inte till någon del använts som bostadslägenhet *omedelbart före ombyggnaden eller tillbyggnaden.*

Det som sägs i första stycket gäller inte om det finns synnerliga skäl att inte anse hyran i förhandlingsöverenskommelsen som skälig. Det gäller inte heller den del av hyran som avser ersättning enligt 20 § hyresförhandlingslagen.

Trots första stycket får hyran ändras i den mån det är skäligt med hänsyn till *den allmänna hyresutvecklingen på orten sedan överenskommelsen träffades.*

Trots första stycket får hyran ändras *genom en ny förhandlingsöverenskommelse eller beslut av hyresnämnden* i den mån det är skäligt med hänsyn till

1. *den allmänna hyresutvecklingen på orten sedan överenskommelsen träffades,*

2. *att en åtgärd som avses i 18 d § första stycket utförs,*

³ Senaste lydelse 2012:819.

*3. att sättet för att beräkna
hyran ändras med hänsyn till
kostnader eller avgifter som avses
i 19 § första stycket, eller*

*4. ett annat väsentligt intresse
som motiverar en ändring.*

1. Denna lag träder ikraft den 1 juli 2018.

2. Bestämmelserna i 12 kap. 55 a § andra stycket och 55 c § fjärde stycket ska dock tillämpas i dess nya lydelse på förhandlingsöverenskommelser enligt 12 kap. 55 c § som ingåtts före ikraftträdandet, om åtgärden eller omständigheten enligt 12 kap. 55 c § fjärde stycket 2–4 påbörjas eller inträffar efter ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

Härigenom föreskrivs att 4, 15 a och 17 §§ lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §⁴

Hyresnämnd som avses i 12 kap. 68 § jordabalken har till uppgift att

1. medla i hyres- eller bostadsrättstvist,

2. pröva tvist om åtgärdsföreläggande enligt 12 kap. 11 § första stycket 5 och 16 § andra stycket, ändrad användning av lokal enligt 12 kap. 23 § andra stycket, skadestånd enligt 12 kap. 24 a §, överlåtelse av hyresrätt enligt 12 kap. 34–37 §§, upplåtelse av lägenhet i andra hand enligt 12 kap. 40 §, förlängning av hyresavtal enligt 12 kap. 49 §, villkor enligt 12 kap. 54 §, återbetalning av hyra och fastställande av hyra enligt 12 kap. 55 e §, uppskov med avflyttning enligt 12 kap. 59 § eller föreläggande enligt 12 kap. 64 §, allt jordabalken,

2 a. pröva tvist om hyresvillkor enligt 22–24 §§ hyresförhandlingslagen (1978:304) eller om återbetalningsskyldighet enligt 23 § samma lag,

2 b. pröva tvist om hyresvillkor enligt 3 kap. 14 § lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt eller tvist om upplåtelse med kooperativ hyresrätt enligt 4 kap. 6 § samma lag,

2 c. pröva tvist om hyresvillkor enligt 4 § lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad,

3. pröva tvist om medlemskap enligt 2 kap. 10 §, skyldighet att upplåta bostadsrätt enligt 4 kap. 6 § eller villkor för upplåtelse av bostadsrätt enligt samma §, hyresvillkor enligt 4 kap. 9 §, upplåtelse av lägenhet i andra hand enligt 7 kap. 11 § eller utdömande av vite enligt 11 kap. 2 §, allt bostadsrättslagen (1991:614),

4. pröva fråga om godkännande av överenskommelse som avses i 12 kap. 1 § sjätte stycket, 45 a eller 56 § jordabalken eller av beslut

⁴ Senaste lydelse 2012:980.

som avses i 9 kap. 16 § första stycket 1, 1 a eller 2 bostadsrättslagen,

5. vara skiljenämnd i hyres- eller bostadsrättstvist,

5 a. pröva tvist mellan hyresvärd och hyresgästorganisation enligt hyresförhandlingslagen, eller utse medlare enligt 30 a § hyresförhandlingslagen,

6. pröva frågor enligt bostadsförvaltningslagen (1977:792), tvist om upprustningsföreläggande enligt 12 kap. 18 a–18 c §§ jordabalken eller förbättrings- och ändringsåtgärder enligt 12 kap. 18 d–18 f §§ och 18 h § samma balk,

7. pröva frågor enligt lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt.

Ett ärende tas upp av den hyresnämnd inom vars område fastigheten är belägen.

15 a §⁵

En tvist som avses i 4 § första stycket 5 a hänskjuts till hyresnämnden genom ansökan som *skall* vara skriftlig.

En tvist som avses i 4 § första stycket 5 a hänskjuts till hyresnämnden genom ansökan som *ska* vara skriftlig. *En ansökan om att utse medlare enligt 30 a § hyresförhandlingslagen (1978:304) får dock vara muntlig.*

I fråga om ansökan, en parts första inlägga till nämnden och sammanträde gäller i övrigt 8 § andra–sjätte styckena och 9 § första och tredje styckena.

Uteblir sökanden från ett sammanträde, *skall* ärendet avskrivas. Om motparten uteblir, får nämnden förelägga honom eller henne att inställa sig vid vite. Om parten ändå uteblir, hindrar inte det att ärendet prövas.

Uteblir sökanden från ett sammanträde, *ska* ärendet avskrivas. Om motparten uteblir, får nämnden förelägga honom eller henne att inställa sig vid vite. Om parten ändå uteblir, hindrar inte det att ärendet prövas.

⁵ Senaste lydelse 2005:1061.

Vad som sägs i tredje stycket gäller inte, om det finns anledning att anta att en part har laga förfall för sin utevaror.

17 §⁶

Om det finns anledning, *skall* nämnden eller den nämnden förordnar besiktiga den fastighet som ärendet rör. Parterna *skall* ges tillfälle att närvara vid en sådan besiktning. Nämnden får också inhämta annan nödvändig utredning.

I ett ärende som avses i 9 kap. 17 a, 18, 21, 21 a eller 31 § jordabalken *skall* arrendenämnden inhämta yttrande från länsstyrelsen. Sådant yttrande *skall* också inhämtas om det beträffande jordbruksarrende uppkommer fråga om tillämpning av 6 § första stycket 3 eller 4 eller 7 § andra stycket lagen (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället. I ett ärende som avses i 9 kap. 9 § jordabalken får arrendenämnden, om utredningen ger anledning till det, inhämta yttrande från länsstyrelsen om arrendeställets avkastningsförmåga. Yttrandena *skall* inhämtas från den länsstyrelse inom vars område fastigheten är belägen.

I ett ärende angående tvist om hyresvillkor enligt 22 § hyresförhållningslagen (1978:304) *skall* hyresnämnden, om den finner

Om det finns anledning, *ska* nämnden eller den nämnden förordnar besiktiga den fastighet som ärendet rör. Parterna *ska* ges tillfälle att närvara vid en sådan besiktning. Nämnden får också inhämta annan nödvändig utredning.

I ett ärende som avses i 9 kap. 17 a, 18, 21, 21 a eller 31 § jordabalken *ska* arrendenämnden inhämta yttrande från länsstyrelsen. Sådant yttrande *ska* också inhämtas om det beträffande jordbruksarrende uppkommer fråga om tillämpning av 6 § första stycket 3 eller 4 eller 7 § andra stycket lagen (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället. I ett ärende som avses i 9 kap. 9 § jordabalken får arrendenämnden, om utredningen ger anledning till det, inhämta yttrande från länsstyrelsen om arrendeställets avkastningsförmåga. Yttrandena *ska* inhämtas från den länsstyrelse inom vars område fastigheten är belägen.

I ett ärende angående tvist om hyresvillkor enligt 22 § hyresförhållningslagen (1978:304) *ska* hyresnämnden, om den finner

⁶ Senaste lydelse 2005:1061.

det behövt, ge den hyresgäst-organisation som har ingått den ifrågasatta överenskommelsen tillfälle att yttra sig.

det behövt, ge den hyresgäst-organisation som har ingått den ifrågasatta överenskommelsen tillfälle att yttra sig. *Vid en tvist om hyra enligt 12 kap. 55 c § fjärde stycket jordabalken ska hyresnämnden, om den finner det behövt, ge berörd hyresgäst-organisation tillfälle att yttra sig.*

Denna lag träder ikraft den 1 juli 2018.

1.3 Förslag till lag om ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304)

Härigenom föreskrivs i fråga om hyresförhandlingslagen (1978:304)

dels att 22 och 25 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 30 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §⁷

Har förhandlingsöverenskommelse träffats om hyran eller annat hyresvillkor för hyresgäst, har hyresgästen rätt att hos hyresnämnden ansöka om ändring av överenskommelsen i den del den avser *honom*. För att kunna upptas till behandling *skall* ansökan ha kommit in till hyresnämnden inom tre månader från den dag då hyresgästen fick underrättelse om det nya villkoret eller, i fråga om hyra, tre månader från den dag då villkoret började tillämpas mot *honom*.

Vid prövning av hyresvillkor enligt första stycket *skall* 12 kap. 55 § jordabalken tillämpas med den avvikelse som kan följa av 21 §. Skäligheten av belopp som avses i 20 § får prövas även utan samband med prövning av hyran i övrigt.

Har förhandlingsöverenskommelse träffats om hyran eller annat hyresvillkor för hyresgäst, har hyresgästen rätt att hos hyresnämnden ansöka om ändring av överenskommelsen i den del den avser *hyresgästen*. För att kunna upptas till behandling *ska* ansökan ha kommit in till hyresnämnden inom tre månader från den dag då hyresgästen fick underrättelse om det nya villkoret eller, i fråga om hyra, tre månader från den dag då villkoret började tillämpas mot *hyresgästen*.

Vid prövning av hyresvillkor enligt första stycket *ska* 12 kap. 55 § jordabalken tillämpas med den avvikelse som kan följa av 21 §, *om inte annat följer av 12 kap. 55 c § jordabalken*. Skäligheten av belopp som avses i 20 § får prövas även utan samband

⁷ Senaste lydelse 1984:696.

Beslut *varigenom* hyresvillkor ändras träder i stället för förhandlingsöverenskommelsen i den delen. Avser beslutet hyra, *skall* hyresvärden samtidigt *åläggas* att till hyresgästen betala tillbaka vad *han* till följd därav har *uppburit* för mycket jämte ränta. Räntan *skall* beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från dagen för beloppets mottagande till dess att beslutet har vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller *ej* i fråga om överenskommelse som har ingåtts efter förhandling enligt 5 § tredje stycket.

med prövning av hyran i övrigt.

Beslut *genom vilket* hyresvillkor ändras träder i stället för förhandlingsöverenskommelsen i den delen. Avser beslutet hyra, *är* hyresvärden samtidigt *skyldig* att till hyresgästen betala tillbaka vad *hyresvärden* till följd därav har *tagit emot* för mycket jämte ränta. Räntan *ska* beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från dagen för beloppets mottagande till dess att beslutet har vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller *inte* i fråga om överenskommelse som har ingåtts efter förhandling enligt 5 § tredje stycket.

25 §⁸

Vid prövning av tvist som avses i 24 § gäller följande.

Hyran och andra hyresvillkor *skall* fastställas enligt 12 kap. 55 § jordabalken.

Om särskilda skäl föreligger, får hyresnämnden pröva även hyresvillkor som har samband med det villkor som förhandlingen har avsett.

Bestämmelserna i 12 kap. 50 § *andra meningen* och 55 d § fjärde–åttonde styckena jordabalken *skall* tillämpas.

Beslut *varigenom* hyresvillkoren ändras anses som avtal om

Hyran och andra hyresvillkor *ska* fastställas enligt 12 kap. 55 § jordabalken, *om inte annat följer av 12 kap. 55 c § jordabalken*.

Bestämmelserna i 12 kap. 50 § *tredje stycket* och 55 d § fjärde–åttonde styckena jordabalken *ska* tillämpas.

Beslut *genom vilket* hyresvillkoren ändras anses som avtal

⁸ Senaste lydelse 2006:409.

villkoren för fortsatt *förhyrning*. om villkoren för fortsatt *uthyrning*.

30 a §

Om förhandlingsordningens parter inte kan träffa en förhandlingsöverenskommelse om hyra eller andra hyresvillkor enligt denna lag får hyresnämnden utse en eller flera medlare, i syfte att en sådan överenskommelse kan träffas, om parterna samtycker till det. Till medlare ska hyresnämnden utse ett hyresråd eller, om parterna enas om det, en annan lämplig person. Hyresnämnden ska i beslutet förelägga parterna att inställa sig till sammanträde inför den eller de som har utsetts till medlare.

Ansökan om medlare får göras senast två veckor efter det att förhandlingen är avslutad enligt 18 §. Medlingen får pågå i högst tre månader från det att medlare utses. Om det finns särskilda skäl, får hyresnämnden förlänga tiden. Den som har utsetts till medlare ska anmäla till nämnden om förlängning behövs och när medlingen har avslutats.

1. Denna lag träder ikraft den 1 juli 2018.

2. Bestämmelsen i 30 a § ska gälla även för förhandlingar enligt denna lag som avser förhandlingsöverenskommelser som träffats före ikraftträdandet, om begäran om medlare sker efter ikraftträdandet och senast inom två veckor från det att förhandlingen avslutats enligt 18 §.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Den särskilda utredaren har fått regeringens uppdrag att se över den nuvarande modellen för hyressättning vid nyproduktion av hyreslägenheter, dvs. i huvudsak reglerna om presumtionshyra. Syftet med översynen är att skapa bättre förutsättningar för att hyreslägenheter byggs i de delar av landet där det råder bostadsbrist. I uppdraget ingår att

- analysera hur modellen med presumtionshyra fungerar i praktiken,
- bedöma vilka effekter den nuvarande regelns utformning har på nyproduktion av hyreslägenheter,
- utifrån analysen lägga fram förslag på hur den nuvarande modellen för hyressättning vid nyproduktion av hyreslägenheter bör utvecklas för att göras mer ändamålsenlig,
- överväga hur fastighetsägaren bör skyddas mot övergångseffekter när presumtionstiden går ut,
- bedöma om det i ökad utsträckning bör vara möjligt att ändra hyran under löpande presumtionstid, exempelvis om det genomförs standardhöjande åtgärder, och
- i samråd med parterna på hyresmarknaden bedöma behovet av en modell för hur parterna kan komma överens om presumtionshyra samt, om utredningen anser att det finns behov av en sådan, lämna förslag på hur modellen kan vara utformad.

Enligt direktiven ska utredarens förslag vara inriktat på att underlätta byggandet av hyreslägenheter. En utgångspunkt ska vara

att modellen med kollektiv förhandling av hyran ska kvarstå. Vidare får utredaren föreslå de följdändringar som bedöms nödvändiga. Hyressättningen i det befintliga beståndet ska dock inte påverkas. Utredaren ska beakta intresset av att åstadkomma välavvägda regler som möjliggör ett attraktivt boende för hyresgäster.

Betänkandet ska överlämnas till regeringen senast den 31 juli 2017. Direktiven finns i bilaga 1.

2.2 Uppdragets bakgrund och syfte

Av direktiven framgår att det råder brist på hyreslägenheter i stora delar av landet. Ett underliggande problem är att andelen hyreslägenheter minskar bland nybyggda bostäder i landets största städer. Bristen på hyreslägenheter är ett allvarligt problem både för ekonomin och för människorna. Den minskar rörligheten och påverkar därför sysselsättningen negativt. Av direktiven framgår att regeringen värnar hyresrätten som boendeform och anser att ett ökat antal hyreslägenheter behövs, inte bara för att möta bostadsbristen, utan också för att säkerställa att det finns en reell valfrihet mellan boendeformerna. Det behöver därför byggas fler hyreslägenheter i områden där människor vill bo.

För att åstadkomma detta behövs enligt regeringen ett flertal olika åtgärder som tillsammans kan bidra till ett ökat byggande. Att se över förutsättningarna för nyproduktion av hyreslägenheter är en sådan åtgärd. Den allt lägre andelen hyreslägenheter bland nybyggda flerbostadshus ger skäl att överväga vad som kan göras för att se till att det finns bra och stabila förutsättningar för fastighetsägare att investera i nybyggnation av hyreslägenheter. En viktig faktor är hyressättningen, eftersom den påverkar vilka möjligheter och risker som fastighetsägare ser med att bygga hyreslägenheter. Hyressättningen bör enligt regeringen vara sådan att den bidrar till att fler fastighetsägare väljer att bygga hyreslägenheter. Utredaren har därför fått i uppdrag att se över den nuvarande modellen för hyressättning vid nyproduktion av hyreslägenheter.

En fastighetsägare och en hyresgästorganisation har under vissa förutsättningar möjlighet att komma överens om att hyran för en

nyproducerad lägenhet under 15 års tid ska presumeras vara skälig. Det är denna typ av överenskommelse som avses med presumtionshyra. Den överenskomna hyran undantas då från prövning enligt det s.k. bruksvärdesystemet. En utförlig beskrivning av reglerna kring bruksvärdesystemet och presumtionshyra finns i kapitel 3.

2.3 Genomförande av uppdraget

Utredaren och utredningssekreteraren har haft fem sammanträden med utredningens experter och sakkunniga. Under arbetets gång har utredningen samrått med parterna på bostadshyresmarknaden genom Fastighetsägarna Sverige (Fastighetsägarna), Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen) och Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO).

Utredningen har tagit del av en rad rapporter som utgjort ett viktigt underlag för arbetet, däribland ett flertal av Boverkets rapporter om bostadsmarknaden samt förhandlingsledaren Claes Stråths rapport den 11 maj 2016 om hur dagens system för hyressättning kan utvecklas. Vidare har Boverket och hyresmarknadens partsorganisationer tagit fram och sammanställt aktuell statistik om bl.a. hyres- och bostadsmarknaden samt förekomsten av presumtionshyresavtal. Utredningen har vidare uppdragit åt företaget Governo AB att analysera bl.a. omfattningen av problemen med den nuvarande modellen med presumtionshyra och konsekvenserna av utredningens förslag. Governos rapport finns i bilaga 2.

2.4 Disposition

Betänkandet omfattar elva kapitel och inleds med författningsförslagen, kapitel 1. Sedan följer en presentation av vårt uppdrag och arbete, kapitel 2. Därefter följer en genomgång av gällande regler på området, kapitel 3.

I kapitel 4 beskriver vi faktorer utöver hyressättningen som kan påverka bostadsbyggandet. I kapitel 5 och 6 presenterar vi aktuell statistik om bostadsmarknaden och en analys av hur modellen med presumtionshyra fungerar i praktiken. I bilaga 3 finns en processöversikt över modellen med presumtionshyra. Efterföljande avsnitt

beskriver våra överväganden och förslag till ändringar, kapitel 7 och 8. I kapitel 9 redogörs för de konsekvenser som våra förslag kan komma att innebära. Kapitel 10 behandlar frågor om ikraftträdande av föreslagna ändringar och övergångsbestämmelser. Slutligen redogör vi för författningsförslag med kommentarer, kapitel 11.

3 Gällande rätt – att bestämma hyran för bostadslägenheter

3.1 Inledning

Hyror för bostadslägenheter bestäms genom en samverkan av bestämmelser framför allt i 12 kap. jordabalken (hyreslagen)¹ och hyresförhandlingslagen (1978:304). En utgångspunkt för regleringen är hyresgästens besittningsskydd, dvs. rätten att få bo kvar i lägenheten vid hyrestidens utgång utom i vissa fall som anges i hyreslagen. Hyresgästens besittningsskydd skulle i praktiken kunna vara verkningslöst om hyresvärden fritt kunde bestämma hyrans storlek. En hyresgäst skulle i så fall kunna tvingas bort från lägenheten genom att hyresvärden bestämde en så hög hyra att hyresgästen inte hade råd att bo kvar. Därför finns det bestämmelser som reglerar hur hyran ska bestämmas om inte parterna kan komma överens. Systemet består av regler för formerna kring hyresförhandlingar och hyresprövning samt särskilda kriterier för hur en hyra ska bestämmas om det uppstår tvist om hyran (det s.k. bruksvärdesystemet).

De flesta hyror förhandlas kollektivt enligt hyresförhandlingslagen mellan hyresvärden och en hyresgästorganisation. Hyresvärden kan vid sådana förhandlingar även företrädas av en fastighetsägareförening. Hyran kan efter uppsägning för villkorsändring också förhandlas dels individuellt mellan hyresvärden och hyresgästen, dels finns det inom ramen för det kollektiva hyressystemet en möjlighet till individuell prövning av den framförhandlade hyran.

Hyrestvister prövas av hyresnämnderna som är statliga, domstolsliknande organ för tvistlösning på hyresområdet. Hyresnämndernas beslut kan överklagas till Svea hovrätt. Processen i hyresnämnderna

¹ *Hyreslagen* kommer användas i samtliga kapitel såsom beteckning för 12 kap. jordabalken.

och Svea hovrätt regleras av lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder (kallad nämndlagen) och lagen (1994:831) om rättegången i vissa hyresmål i Svea hovrätt.

I detta kapitel redogörs för de regler och system som gäller vid hyressättning av bostadslägenheter. I avsnitt 3.2 redogörs för hyressättning av bostadslägenheter enligt bruksvärdesystemet. Avsnitt 3.3 behandlar hyressättning vid nyproduktion av bostadslägenheter, s.k. presumtionshyra. I avsnitten därefter, avsnitt 3.4 och 3.5, redogörs i korthet för det kollektiva förhandlingssystemet och möjligheten till individuell förhandling mellan hyresvärd och hyresgäst.

3.2 Hyressättning enligt bruksvärdesystemet

3.2.1 Historisk tillbakablick

År 1942 infördes ett hyresregleringssystem som levde kvar fram till år 1969. I hyresregleringssystemet fastställdes som huvudregel hyran i förväg av en hyresnämnd (då en kommunal myndighet), vars beslut kunde överklagas till Statens hyresråd. Från och med år 1969 ersattes hyresregleringen successivt av bruksvärdesystemet.

Vid en jämförelse av vad som utgjorde skälig hyra enligt bruksvärdesystemet var tidigare de kollektivt framförhandlade hyrorna inom det allmännyttiga kommunala bostadsbeståndet hyresnormerande. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2011 avskaffades allmännyttans hyresnormerande roll, vilken ersattes med en normerande roll för alla kollektivt förhandlade hyror.

Den 1 juli 2006 infördes regler som innebär att det vid nyproduktion av hyreslägenheter finns en möjlighet att avtala om hyror som avviker från bruksvärdesystemet. Bestämmelserna innebär att en hyresvärd och en hyresgästorganisation kan avtala om en hyra som under vissa förutsättningar presumeras vara skälig, en s.k. presumtionshyra (55 c § hyreslagen).

3.2.2 Beloppsbestämd hyra

Hyrans storlek ska anges som ett bestämt belopp i hyresavtalet eller, om det finns en förhandlingsklausul i hyresavtalet, i förhandlingsöverenskommelsen (19 § hyreslagen). Från denna huvudregel

undantas under vissa förutsättningar kostnader för uppvärmning, nedkylning, vatten, avlopp och el samt avgifter för vatten och avlopp.

Det är inte möjligt att knyta hyran till konsumentprisindex eller något annat index, eftersom hyran då inte anses vara bestämd (prop. 2005/06:80, s. 30).

3.2.3 Förstagångshyran

Hyreslagens utgångspunkt – i de fall där hyran inte regleras genom det kollektiva förhandlingssystemet – är att en hyresvärd och en hyresgäst fritt kan avtala om hyran för en lägenhet. Om en part är missnöjd med hyran och motparten inte går med på ändringen, kan parten vända sig till hyresnämnden som kan pröva om hyran är skälig. Hyresnämnden kan vid tillsvidareavtal, vilket är det normala, besluta om att nya hyresvillkor ska gälla tidigast från och med sex månader efter det att hyresförhållandet inleddes (55 d § hyreslagen). Det är inte möjligt att på förhand få till stånd en rättslig prövning av vilken hyra som en ny hyresgäst ska betala.

3.2.4 Bruksvärdet

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, ska hyran bestämmas till ett skäligt belopp. Hyran är inte att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga (55 § första stycket hyreslagen).²

Sedan den 1 januari 2011 ska vid jämförelsen främst beaktas hyror som har bestämts i förhandlingsöverenskommelser enligt hyresförhandlingslagen, och detta oavsett om lägenheterna utgör en del av det allmännyttiga kommunala bostadsbeståndet eller det privata beståndet (55 § andra stycket hyreslagen, prop. 2009/10:185). Tidigare beaktades vid jämförelsen främst kollektivt förhandlade hyror som

² Bestämmelserna om bl.a. hyressättning enligt bruksvärdesystemet gäller vid uthyrning av bostadslägenheter förutom för vissa i lagen angivna undantagsfall (se 53 § hyreslagen). Ett undantag finns även stadgat i lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad. När lagen är tillämplig ska hyran vid tvist bestämmas till ett belopp som inte påtagligt överstiger kapitalkostnaden och driftkostnaderna för bostaden, om inte en lägre hyra följer av avtalet (4 § i nämnda lag). Hyresgästutredningen har föreslagit att dessa regler ska överföras till hyreslagen i viss modifierad form, se SOU 2017:33.

utgjorde en del av det allmännyttiga kommunala bostadsbeståndet. Genom lagändringen avskaffades alltså allmännyttans hyresnormerande roll, vilken ersattes med en normerande roll för alla kollektivt förhandlade hyror. Samtidigt undantogs de kommunala bostadsföretagen från kommunallagens förbud mot att driva bolagen i vinstsyfte och från den s.k. självkostnadsprincipen (2 kap. 7 § och 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900)). De kommunala bostadsföretagens avkastningskrav ska därmed vara marknadsmässiga. Numera ska dessa bolag bedriva sin verksamhet enligt samma affärsmässiga principer som privata fastighetsbolag. Anledningen till att de kollektivt förhandlade hyrorna gjordes hyresnormerande är att sådana hyror anses ha ett stort värde för en väl fungerande hyresmarknad. I förarbetena anges bl.a. att kollektivt förhandlade hyror innebär kostnadsbesparingar både för hyresvärdar och hyresgäster och kan bidra till stabilitet och transparens i hyressättningen. Mot den bakgrunden ansågs det finnas ett intresse av att även i framtiden värna det kollektiva förhandlingssystemet (prop. 2009/10:185, s. 43 ff. och s. 63–66).

Bruksvärdesystemets ursprungliga syfte var att efterlikna ett marknadssystem men samtidigt utgöra en spärr mot oskäligen hyror och att trygga besittningsskyddet. Hyran enligt bruksvärdet skulle spegla marknadsvärdet av en lägenhet på en marknad präglad av långsiktig jämvikt. Hyrorna ska inte kunna pressas upp till följd av en bristsituation. Vid införandet av bruksvärdesystemet utgick lagstiftaren från att systemet skulle medföra att jämförbara lägenheter skulle få lika höga hyror och att lägenheterna i hela beståndet på sikt skulle komma att anpassas till varandra med hänsyn till lägenheternas olika standard (SOU 1981:77, s. 160 f.).

En lägenhets bruksvärde bestäms bl.a. av dess storlek, modernitetsgrad, planlösning, läge inom huset, reparationsstandard och ljudisolering. Förmåner som påverkar bruksvärdet kan vara tillgång till hiss, sopnedkast, tvättstuga, särskilda förvaringsutrymmen, god fastighetsservice, garage och biluppställningsplats. Även faktorer som husets allmänna läge, boendemiljön i stort och närhet till kommunikationer påverkar bruksvärdet. Dessutom kan beaktas om underhållet är särskilt eftersatt.

En lägenhets bruksvärde ska bestämmas på objektiva grunder oberoende av den enskilda individens värderingar och behov. Utgångspunkten för bedömningen är med andra ord en genomsnittlig fiktiv hyresgästs uppfattning om bruksvärdet. En korrekt satt hyra

ska alltså avspegla hyresgästernas gemensamma värderingar om vad som är god kvalitet i boendet (prop. 2009/10:185, s. 68). Vid bedömningen ska man bortse från lägenhetens byggnadsår och produktions-, drifts- och förvaltningskostnader. När det gäller byggnadsåret så värderas omständigheten trots detta ofta indirekt, eftersom det kan få betydelse för hur modern lägenheten är.

3.2.5 Påtaglighetsrekvisitet

Av 55 § första stycket andra meningen hyreslagen framgår att hyran inte är skälig om den är *påtagligt* högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Påtaglighetsrekvisitet infördes år 1974 som ersättning för ett tidigare väsentlighetsrekvisit som ansågs ha lett till alltför kraftiga hyreshöjningar – upp till tio procent över bruksvärdet (prop. 1974:150, s. 473). Vid en utvärdering i början av 1980-talet gjorde regeringen bedömningen att påtaglighetsrekvisitet borde behållas, bl.a. eftersom det ger ett visst utrymme för en allmän uppjustering av hyresnivån när detta motiveras av situationen på hyresmarknaden (prop. 1983/84:137, s. 72 ff.). Av praxis kan man inte dra någon bestämd slutsats om var gränsen för påtagligt respektive inte påtagligt går. Innebörden av begreppet kan variera något beroende på omständigheterna och får antas ha olika innebörd för olika stora lägenheter. Som allmän riktlinje kan gränsen för vad som är påtagligt högre hyra i normalfallet uppskattas gå vid cirka fem procent (Holmqvist & Thomsson s. 615 f.).

Med hänsyn till de stora krav som i praxis har kommit att ställas på att lägenheter ska vara i grova drag likvärdiga för att en jämförelse enligt huvudregeln i 55 § hyreslagen ska kunna ske vid en tvist, gör hyresnämnderna i de flesta fall numera en s.k. allmän skälighetsbedömning av hyran (se avsnitt 3.2.6). Om hyran bestäms efter en allmän skälighetsbedömning tillämpas inte påtaglighetsrekvisitet.

3.2.6 Jämförelse med andra lägenheter på orten

Jämförelsen ska äga rum med bruksvärdemässigt likvärdiga lägenheter. För att lägenheterna ska vara likvärdiga fordras att de i grova drag motsvarar varandra. De bör därför normalt ha samma använd-

ningssätt, bostadsyta och modernitetsgrad (prop. 1968:91 Bihang A, s. 53).

Det ställs enligt praxis mycket stora krav på att de åberopade jämförelselägenheterna är likvärdiga med prövningslägenheten för att de ska få användas som jämförelsematerial för en sådan s.k. *direkt jämförelseprövning* som avses i bestämmelsen om bruksvärdeshyra. Lägenheterna bör därmed ha samma rumsantal och lägenhetsytorna bör inte skilja sig åt med mer än ungefär fem procent. Storleken på lägenheten kan dock påverka vilka skillnader i lägenhetsyta som godtas vid jämförelsen. Av praxis från Svea hovrätt framgår att hänsyn även ska tas till hur skillnaden i yta fördelas mellan respektive lägenhets olika rum samt till skillnaden i absoluta tal. I det aktuella målet var prövningslägenheterna på 54, 60 respektive 70 kvm vardera. Det förekom prövningslägenheter och jämförelselägenheter där skillnaden i yta översteg – med upp till fem procent – vad som enligt tidigare praxis ansetts utgöra acceptabel ytskillnad. Med beaktande av lägenheternas utformning och storlek ansåg hovrätten att skillnaden i yta ändå inte kunde anses vara så stor att en direkt jämförelse skulle vara utesluten på denna grund (se rättsfallet RH 2015:4).

Vid jämförelsen kan kvittning i viss mån ske mellan olika egenskaper på så sätt att en lägenhet som är sämre än andra lägenheter i något avseende kan vägas upp av att den är bättre än dem i något annat avseende (prop. 1968:91 Bihang A, s. 53). Emellertid måste faktorerna vara av någorlunda likartat slag för att kunna uppväga varandra. Av praxis följer exempelvis att ett bättre läge inte kan väga upp sämre planlösning och sämre teknisk utrustning.

I första hand ska hyran bestämmas, på sätt som ovan beskrivits, efter en direkt jämförelse med hyran för andra likvärdiga lägenheter på samma ort. Om det finns ett jämförelsematerial tar hyresnämnden vid prövningen bort icke representativa topphyror. Därefter utgår prövningen från de lägenheter som har de högsta hyrorna.

Processen i hyresnämnden är dispositiv, vilket som huvudregel innebär att parterna själva får ta fram det jämförelsematerial som de vill att nämnden ska ta hänsyn till. Om parterna inte tar fram ett adekvat jämförelsematerial får nämnden i stället göra en *allmän skälighetsbedömning* av den begärda hyran mot bakgrund av sin erfarenhet om hyresläget på orten. Sådana bedömningar är mycket

vanliga. Hyresnämnden använder då det jämförelsematerial som parterna åberopat som bakgrundsmaterial.

Om en hyresvärd inte på begäran lämnar ut de uppgifter om hyran som kan behövas för en prövning får hyresnämnden förelägga hyresvärden att lämna uppgifterna till nämnden (64 § hyreslagen). Föreläggandet får förenas med vite. Uppgiftsskyldigheten är inte begränsad till de situationer då bruksvärdefrågan är föremål för tvist i hyresnämnden. Detta eftersom en sådan begränsning skulle kunna förskjuta tyngdpunkten i arbetet från förhandlingssituationen till den formella myndighetsprövningen (prop. 1983/84:137, s. 87). Någon motsvarande möjlighet att förelägga en hyresvärd att lämna in uppgifter om sina kostnader finns däremot inte, eftersom bruksvärdesystemet inte är kostnadsbaserat.

Vid tvist om hyran får en jämförelse inte göras med lägenheter som har s.k. presumtionshyror (55 § tredje stycket hyreslagen). Se avsnitt 3.3 nedan.

3.2.7 Ortsbegreppet

Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på orten, får i stället beaktas hyran för lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden (55 § andra stycket andra meningen hyreslagen).

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att inget hindrar att ledning hämtas från hyresmarknaden på annan ort, om jämförelsematerial helt saknas på prövningsorten och förhållanden på den andra orten förefaller likvärdiga, när hyresnämnden vid en *allmän skälighetsbedömning* ska bestämma skälig hyra för aktuella lägenheter (prop. 1983/84:137, s. 78 f.).

Begreppet ort har, med stöd av uttalanden i förarbeten och tidigare praxis, ansetts vara synonymt med kommun. Utredningen om allmännyttans villkor föreslog i ett betänkande att orsbegreppet skulle utvidgas i viss mån. Förslaget innebar att en ort skulle kunna omfatta flera kommuner om dessa kommuner i praktiken var del av samma tätort (SOU 2008:38, s. 475 f.). Regeringen uttalade sig inte om denna fråga i propositionen.

I linje med utredningens förslag har dock Svea hovrätt tillämpat ett vidare orsbegrepp än kommun i ett flertal fall. Hovrättens

motivering för denna tillämpning har bl.a. varit att den snäva definitionen av begreppet ort som antytts i förarbetena inte har manifesterats i lagstiftningen och att en kommun kan bestå av ett antal orter med vitt skilda förhållanden. Därutöver ifrågasätts även lämpligheten i att sätta ett likhetstecken mellan ort och kommun när hyresbostadsmarknaden i landets kommuner skiljer sig åt i stor utsträckning. Av praxis följer numera att hyresnämnden, vid en *allmän skälighetsbedömning*, är oförhindrad att hämta ledning från jämförelsematerial i annan kommun än provningskommunen om kommunerna har likartade förhållanden på bostadsmarknaden. Detta kan särskilt vara fallet beträffande storstäderna och dess kranskommuner och gäller alltså även om det finns jämförelsematerial i den kommun där provningen sker. Av senare praxis följer dessutom att också en *direktjämförelse* kan ske mellan lägenheter belägna i olika kommuner om de har ett jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden. I dessa fall är det dock en förutsättning att det inte finns något åberopat jämförelsematerial i provningskommunen som är direkt jämförbart med provningslägenheterna. Således bestämde hovrätten hyror för provningslägenheter belägna i Sundbyberg efter en direktjämförelse med av hyresvärden åberopade och ägda lägenheter på Kungsholmen och Södermalm i Stockholm. Hovrätten ansåg alltså att dessa delar av Stockholm i allt väsentligt utgjorde en bostadsmarknad, trots att det aktuella området omfattar flera kommuner (se bl.a. rättsfallen RH 2013:3 och RH 2015:18 samt Holmqvist & Thomsson, s. 633 ff.).

3.2.8 Infasning av hyran

Om hyresnämnden vid tvist bestämmer skälig hyra enligt bruksvärdesystemet och den nya hyran är väsentligt högre än den tidigare hyran i hyresförhållandet, ska nämnden på hyresgästens begäran, om inte särskilda skäl talar emot det, bestämma att hyra ska betalas med ett lägre belopp under en skälig tid (55 § femte stycket hyreslagen. Jfr 21 § andra stycket hyresförhandlingslagen). Detta är en skyddsregel för hyresgästen som innebär att nämnden kan bestämma en upptrappning av hyreshöjningen fram till dess att den nya hyran ska börja gälla. Regeln gäller inte för s.k. presumtionshyror (se avsnitt 3.3).

3.2.9 Hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsåtgärder

En hyresgäst har viss rätt till inflytande vid förbättrings- och ändringsarbeten i fastigheten eller bostadslägenheten (18 d–18 h §§ hyreslagen). Undantagna är upplåtelser som avser endast ett möblerat rum eller en lägenhet för fritidsändamål, en lägenhet i ett en- eller tvåfamiljshus eller inom en ägarlägenhetsfastighet, när upplåtelsen inte ingår i en affärsmässigt bedriven uthyrningsverksamhet, eller en lägenhet som utgör en del av hyresvärdens egen bostad.

Det är den person som intar ställning som hyresgäst i förhållande till fastighetsägaren som har ett hyresgästinflytande. En andrahandshyresgäst har således inte något inflytande över fastighetsägarens eller förstahandshyresgästens åtgärder.

De åtgärder som hyresgäster har inflytande över har delats in i två grupper, *dels* standardhöjande åtgärder på fastigheten som har en inte obetydlig inverkan på lägenhetens bruksvärde, *dels* åtgärder som, oavsett om de är standardhöjande eller inte, medför en inte oväsentlig ändring av en bostadslägenhet eller av de gemensamma delarna av fastigheten (18 d § första stycket hyreslagen).

Den första gruppen, standardhöjande åtgärder, avser i praktiken ofta åtgärder i de enskilda bostadslägenheterna, exempelvis byte av inredning eller utrustning i ett kök eller badrum. Men även åtgärder i gemensamma utrymmen i eller utanför huset kan aktualiseras. Sedvanliga underhålls- och reparationsarbeten anses inte höja lägenhetens standard och därmed inte heller dess bruksvärde, och omfattas därför inte av reglerna. Ett exempel kan vara omtapetsering av en lägenhet enligt en upprättad plan för fastighetsunderhåll eller utbyte av uttjänta rörstammar. Om hyresvärden i samband med ett stambyte i ett kök (underhåll) höjer lägenhetens standard genom att byta inredningen är den senare åtgärden dock tillståndspliktig. Åtgärder som en hyresvärd vidtar för att en bostadslägenhet ska uppnå lägsta godtagbara standard får hyresvärden vidta utan godkännande av hyresgästen eller tillstånd av hyresnämnden (se 18 d § andra stycket hyreslagen).

Som exempel på åtgärder som innebär en inte oväsentlig ändring, enligt den andra gruppen, anges i förarbetena att en större lägenhet delas i två mindre eller att två mindre lägenheter slås ihop. Vidare nämns att hyresgästerna förlorar sina vindskontor till följd av att nya

lägenheter inreds i vindsvåning eller att det inreds bastu eller motionsrum i källaren. Ändringar som endast har utseendemässig betydelse, t.ex. utbyte av armaturer i trappuppgångar och mindre omdispositioner av uteplatser eller planteringar som inte påverkar funktionen, är inte avsedda att omfattas av bestämmelsen. (prop. 1996/97:30, s. 91).

En hyresvärd som vill utföra en tillståndspliktig åtgärd ska skriftligen underrätta de berörda hyresgästerna (18 e § hyreslagen). Det ställs inte några särskilda krav på meddelandets innehåll. Syftet med meddelandet är att parterna ska inleda förhandlingar. Om hyresgästen godkänner att en åtgärd genomförs, kan fastighetsägaren utföra åtgärden. Något särskilt formkrav på godkännandet finns inte. Om en åtgärd avser gemensamma delar av fastigheten, förutsätts att mer än hälften av hyresgästerna i de berörda bostadslägenheterna godkänner åtgärden (18 d § andra stycket hyreslagen). Om en berörd bostadshyresgäst inte godkänner en åtgärd, kan hyresvärden hos hyresnämnden ansöka om tillstånd till den. Ansökan får göras tidigast två månader efter det att hyresgästen underrättats om åtgärden skriftligen (18 e § hyreslagen).

En ansökan om tillstånd ska bifallas om hyresvärden har ett beaktansvärt intresse av att åtgärden genomförs och det inte är oskäligt mot hyresgästen att den genomförs. Vid oskälighetsprövningen ska hyresvärdens intresse av att genomföra åtgärden vägas mot de skilda intressen som hyresgäster i allmänhet kan antas ha av att åtgärden inte vidtas (18 f § hyreslagen).

Om bestämmelserna om hyresgästinflytande åsidosätts blir en sanktionsregel som framgår av 55 a § hyreslagen tillämplig. En förbättrings- och ändringsåtgärd som utförts utan att berörd hyresgäst har godkänt åtgärden eller tillstånd lämnats av hyresnämnden, och som påverkat bruksvärdet i höjande riktning, får inte beaktas vid en prövning av hyran under fem års tid. Hyran ska alltså under femårsperioden bestämmas med hänsyn till det bruksvärde som lägenheten skulle ha haft om åtgärden inte hade vidtagits.

3.3 Hyressättning enligt presumtionshyresmodellen

3.3.1 Hyressättning vid nyproduktion av bostäder

Hyran för nyproducerade bostadslägenheter kan bestämmas genom att hyresvärden förhandlar om hyran antingen direkt med hyresgästerna eller med en hyresgästorganisation. När hyresvärden förhandlar med en hyresgästorganisation kan parterna komma överens antingen om en hyra som ryms inom bruksvärdet eller om en hyra som under vissa förutsättningar presumeras vara skälig, en s.k. *presumtionshyra* (55 c § hyreslagen). Detta avsnitt behandlar bestämmelserna om presumtionshyra.

Bifogat betänkandet finns en översikt över processen vid prövning av en presumtionshyra i hyresnämnden, se bilaga 3.

3.3.2 Regleringens syfte

Bestämmelserna om presumtionshyra infördes den 1 juli 2006. Syftet med bestämmelserna är att förbättra förutsättningarna för att bygga nya bostadslägenheter. En utgångspunkt har varit att hyran för en nybyggd lägenhet ska täcka hyresvärdens kostnader. Det har inte ansetts rimligt att en hyresvärd ska löpa risken att det vid en prövning i hyresnämnden fastställs en hyra som inte täcker kostnaderna för lägenheten. En annan utgångspunkt är att systemet ska säkerställa en god förutsägbarhet om hyran. En fastighetsägare ska redan inför ett ställningstagande om en viss nybyggnation ska genomföras eller inte känna till nivån på den hyra som kan tas ut. Fastighetsägaren ska inte behöva riskera att hyran ändras en kort tid efter det att huset tagits i bruk. Däremot får fastighetsägaren själv stå risken för att lägenheten kan vara svår att hyra ut. Ytterligare utgångspunkter har varit att systemet inte får leda till att det etableras oskäliga hyresnivåer eller till att hyresgästernas besittningsskydd urholkas (prop. 2005/06:80, s. 23).

Den modell som valts för att uppfylla de angivna utgångspunkterna bygger på det kollektiva förhandlingssystemet och innebär att en förhandlingsöverenskommelse om hyran för en nybyggd lägenhet inte ska kunna ändras under en viss tid. Under denna tid presumeras hyran vara skälig. Vid reglernas införande 2006 var presumptionstiden tio år. Sedan den 1 januari 2013 har presumptionstiden förlängts till

15 år (se avsnitt 3.3.4 nedan). Det valda systemet innebär att en individuell förhandling mellan hyresvärd och hyresgäst inte kan leda till att en hyra får presumtionsverkan.

3.3.3 Presumtionshyrans storlek

När en hyresgästorganisation förhandlar om en hyra som ska presumeras vara skälig får det, enligt uttalanden i förarbetena, anses naturligt att organisationen utgår från det underlag som hyresvärden presenterar i form av ritningar, kostnadsberäkningar, kalkyler m.m. Utifrån detta får organisationen bedöma vilken hyra som är skälig. En hyra ska enligt förarbetena anses som skälig om den ger kostnadstäckning och rimlig avkastning på hyresvärdens insats. Enskilda hyresgästers önskemål, betalningsförmåga eller den högsta hyra som hyresgäster kan antas vara villiga att betala bör däremot inte beaktas (prop. 2005/06:80, s. 53 f.).

Utgångspunkten när regeln infördes synes ha varit att en presumtionshyra kommer att vara högre än en hyra bestämd enligt bruksvärdesystemet. Numera är det klarlagt att en presumtionshyra även kan innebära att hyran sätts lägre än en hyra bestämd enligt bruksvärdet (se Ds 2015:35, s. 54 ff.). Detta torde dock aktualiseras endast om hyresvärden får kostnadstäckning och rimlig avkastning på sin insats på något annat sätt än genom uttag av hyra, eftersom någon förhandlingsöverenskommelse annars troligen inte kommer att träffas. Detta kan exempelvis ske genom olika former av investeringsstöd till hyresvärden vid nyproduktion av hyreslägenheter (se avsnitt 4.2.3).

3.3.4 Hyran presumeras vara skälig

En hyra som har bestämts i en förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen ska vid en prövning presumeras vara skälig, om vissa i lagen angivna förutsättningar är uppfyllda (55 c hyreslagen). För att hyran ska presumeras vara skälig krävs

1. att den organisation av hyresgäster som är part i överenskommelsen var etablerad på orten när överenskommelsen ingicks,
2. att det i överenskommelsen har bestämts att hyran ska fastställas enligt 55 c § hyreslagen,
3. att överenskommelsen omfattar samtliga bostadslägenheter i huset och har träffats innan det har träffats hyresavtal för någon av lägenheterna, och
4. att det inte har förflutit mer än femton år sedan den första bostadshyresgästen tillträdde lägenheten.

En första förutsättning för att en förhandlingsöverenskommelse ska få presumtionsverkan är att överenskommelsen träffats med en hyresgästorganisation som är etablerad på orten (punkten 1). Detta krav har ställts upp till skydd för hyresgästerna. Avsikten är att hindra mindre seriösa hyresgästorganisationer från att träffa förhandlingsöverenskommelser som hyresgästerna sedan inte kan få ändrade (prop. 2005/06:80, s. 29). Begreppet ort ska anses ha samma innebörd som begreppet har enligt bruksvärdesystemet (a. prop. s. 50). Se avsnitt 3.2.7.

En andra förutsättning för att presumtionsverkan ska inträda är att det i förhandlingsöverenskommelsen har angetts att hyran ska fastställas enligt reglerna om presumtionshyra (punkten 2). Det ska alltså framgå vilken hyressättningsmodell som parterna har valt. Om parterna inte har angett att 55 c § hyreslagen är tillämplig på överenskommelsen, blir följden att de vanliga bruksvärdereglerna ska tillämpas om det blir tvist om hyran (prop. 2005/06:80, s. 50).

Syftet med att ge vissa förhandlingsöverenskommelser presumtionsverkan är, som ovan berörts, att stimulera nyproduktion av bostadslägenheter. Samtidigt har det ansetts nödvändigt att tillgodose hyresgästernas intresse av förutsägbarhet. Detta innebär att hyresgästens rätt att begära prövning av hyrans skälighet inte ska kunna inskränkas sedan hyresgästen träffat hyresavtal. Det är dessa motiv som ligger bakom utformningen av den tredje förutsättningen för presumtionsverkan (punkten 3). Om förhandlingsöverenskommelsen inte omfattar samtliga bostadslägenheter i huset eller ingår efter det att hyresavtal har träffats för någon av lägenheterna, får således överenskommelsen inte presumtionsverkan. De vanliga bruksvärdereglerna blir då tillämpliga (prop. 2005/06:80, s. 29 och s. 50).

Längden på presumptionstiden har, som framgått inledningsvis, ändrats från tio till femton år (punkten 4). Som motiv för att förlänga presumptionstiden uttalades i förarbetena bl.a. att de ekonomiska beräkningarna vid nybyggnad av hus för en fastighetsägare sträcker sig normalt längre än tio år och att avskrivningstiden för flerbostadshus ofta är så lång som 40–50 år. Vidare uttalades att en längre presumptionstid som i högre grad anpassas efter dessa omständigheter är en faktor som kan bidra till att fastighetsägare i större utsträckning beslutar att bygga hyreshus (prop. 2012/13:1 utgiftsområde 18, avsnitt 4.7.4.).

Femtonårsperioden räknas för varje enskild lägenhet från det att den första hyresgästen tillträdde lägenheten. Det kan i och för sig inträffa att bruksvärdet för lägenheten förändras under femtonårsperioden, t.ex. på grund av ändrade förhållanden i husets omgivning såsom bättre möjligheter till kommunikation. Presumptionsverkan innebär emellertid att sådana förändringar inte beaktas. Nackdelen med att hyran trots förändringar i bruksvärdet blir oförändrad under presumptionstiden har ansetts vara av begränsad omfattning. Detta eftersom presumptionstiden är begränsad och hyresvärden och hyresgästen är medvetna om detta förhållande när de ingår hyresavtalet (prop. 2005/06:80, s. 32). När femtonårsperioden har löpt ut, blir därmed bruksvärdereglerna direkt tillämpliga på lägenhetens hyra. Enligt förarbetena ansågs det inte finnas tillräckliga skäl för en successiv anpassning av hyran till bruksvärdesystemet, eftersom presumptionsverkan är tidsbegränsad och parterna är medvetna om när tiden löper ut (a. prop. s. 32).

För förhandlingsöverenskommelser om presumtionshyra som ingicks före den 1 januari 2013 ska hyran presumeras vara skälig under tio år (se övergångsbestämmelserna, prop. 2012/13:1 utgiftsområde 18, avsnitt 4.7.5.). Detta innebär att presumptionstiden har löpt ut under 2016 eller under första halvåret 2017 för överenskommelser där den första bostadshyresgästen tillträdde lägenheten under 2006 eller första halvåret 2007. Bruksvärdereglerna har därmed blivit tillämpliga på dessa hyror.

3.3.5 Presumtionsverkan vid vissa om- och tillbyggnader

Ombyggnad av befintliga bostadslägenheter omfattas inte av reglerna om presumtionshyra. I 55 c § andra stycket hyreslagen har dock gjorts ett visst undantag från den principen. Presumtionsverkan kan således uppnås om ombyggnaden av bostadshuset innebär att det skapas bostadslägenheter av utrymmen som tidigare inte till någon del använts som bostadslägenhet. Det kan gälla ombyggnad av lokaler eller vindsutrymmen till bostäder. Även ett utrymme som hyresgästerna tidigare disponerat gemensamt och som byggs om till bostad kan bli föremål för en förhandlingsöverenskommelse som har presumtionsverkan. En förutsättning är att förhandlingsöverenskommelsen omfattar samtliga genom ombyggnaden nybildade lägenheter. Motsvarande gäller vid tillbyggnad av ett bostadshus (prop. 2005/06:80, s. 50 f.).

3.3.6 Synnerliga skäl för undantag från presumtionsverkan

I 55 c § tredje stycket hyreslagen anges bl.a. att presumtionsverkan för en förhandlingsöverenskommelse inte gäller, om det finns synnerliga skäl för att anse att hyran i överenskommelsen inte är skälig. Om det finns synnerliga skäl prövas hyrans storlek enligt bruksvärdesystemet, men i övrigt kvarstår villkoren i hyresavtalet (prop. 2005/06:80, s. 51 f. och Edling, kommentaren till 12 kap. 55 c § tredje stycket jordabalken, Lexino 2016-08-31).

Med synnerliga skäl avses i första hand situationer då förhandlingsöverenskommelsen tillkommit under sådana omständigheter att den är ogiltig eller kan jämkas enligt avtalslagens regler (se 28–36 §§ avtalslagen). Det är alltså i rena undantagsfall som det kan bli fråga om att bryta presumptionen. En annan ovanlig situation som kan bryta presumptionen är att den förhandlande hyresgästföreningen snarast är att betrakta som bulvan åt hyresvärden (prop. 2005/06:80, s. 51 f.). Enbart det förhållandet att det i en förhandlingsöverenskommelse finns hyresskillnader mellan olika lägenheter som inte är sakligt motiverade utgör dock inte skäl att frånga överenskommelsen. Den s.k. likhetsprincipen i hyresförhandlingslagen gäller inte för hyror som bestämts enligt 55 c § hyreslagen (se 21 § första stycket sista meningen hyresförhandlingslagen). Hyresskillnaderna får dock inte vara relaterade till någon form av missbruk när det gäller finansier-

ingen av kostnaderna för lägenheterna på så sätt att vissa hyresgäster medvetet gynnas på bekostnad av andra (se Lagrådets uttalande, återgivet i prop. 2005/06:80, s. 52).

I en förhandlingsöverenskommelse kan det bestämmas att en viss del av hyran utgör ersättning till hyresgästorganisationen för dess förhandlingsarbete, s.k. förhandlingsersättning (se 55 c § tredje stycket sista meningen hyreslagen och 20 § hyresförhandlingslagen). Om det i en förhandlingsöverenskommelse om presumtionshyra fastställs att viss del av hyran utgör sådan förhandlingsersättning, får den delen av hyran inte någon presumtionsverkan. Frågan om förhandlingsersättningens skälighet kan därför prövas även utan samband med prövning av hyran i övrigt (se 22 § hyresförhandlingslagen och prop. 2005/06:80, s. 52).

3.3.7 Ändring med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten

Av 55 c § fjärde stycket hyreslagen framgår att hyran får ändras under den tid som en förhandlingsöverenskommelse har presumtionsverkan, i den mån det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten.

Som ovan redogjorts för avskaffades den 1 januari 2011 allmännyttans hyresnormerande roll och ersattes med en normerande roll för alla kollektivt förhandlade hyror. Den hyresutveckling som numera ska utgöra utgångspunkt enligt bestämmelsen synes därmed vara alla kollektivt förhandlade hyror på orten, och inte endast allmännyttans framförhandlade hyror (jfr prop. 2005/06:80, s. 31, s. 52 och Holmqvist & Thomsson, s. 669).

Möjligheten till förändring av hyran under presumtionstiden har motiverats med att det måste finnas en möjlighet att anpassa hyran efter kostnadsförändringar som inträffar under presumtionstiden, t.ex. om driftskostnaderna i bostadsbeståndet i allmänhet har ökat (prop. 2005/06:80, s. 30 f.).

I nuläget synes det vara oklart om den del av hyran som utgör en anpassning av hyresnivån, med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten, presumeras vara skälig på samma sätt som grundhyran eller om så inte är fallet. Av förarbetena till regeln framgår bl.a. följande (prop. 2005/06:80, s. 53).

Parterna i förhandlingsöverenskommelsen kan också avtala om ändring i överenskommelsen. En sådan förhandlingsöverenskommelse får presumtionsverkan under samma förutsättningar som den ursprungliga överenskommelsen, dvs. under förutsättning att de villkor som anges i första stycket är uppfyllda. Det krävs alltså – om överenskommelsen avser ett planerat, påbörjat eller nybyggt hus – att överenskommelsen omfattar samtliga bostadslägenheter i huset och ingås innan det ingåtts hyresavtal för någon av lägenheterna (se [55 c §] första stycket 3). Om något av villkoren i 1–4 inte är uppfyllt, får förhandlingsöverenskommelsen inte presumtionsverkan och hyran får fastställas enligt de vanliga reglerna. Detsamma gäller om det finns synnerliga skäl att inte anse hyran i förhandlingsöverenskommelsen som skälig. Enbart det förhållandet att parterna har avtalat om ändring av hyran som är motiverad med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten (se [55 c §] fjärde stycket) innebär givetvis inte att presumptionen bryts.

Vi bedömer att detta uttalande innebär att hela den nya presumtionshyran, som genom en förhandlingsöverenskommelse ändrats med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten, har presumtionsverkan efter ändringen. Vi bedömer att denna tolkning dessutom är mest förenlig med ordalydelsen av 55 c § hyreslagen. I tredje stycket anges undantagen från när en hyra enligt första stycket ska presumeras vara skälig. En hyra ska för det första inte presumeras vara skälig om det finns synnerliga skäl. För det andra ska den del av hyran som utgör ersättning enligt 20 § hyresförhandlingslagen inte presumeras vara skälig. Det anges inte att motsvarande ska gälla för en hyra som ändras med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten. Ordalydelsen, och det sammanhang i vilket uttalandet i förarbetena ovan gjorts, tyder på att den ändrade hyran ska presumeras vara skälig precis som den ursprungliga presumtionshyran.

En alternativ tolkning är att den del av hyran som utgör en ändrad hyra, med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten, inte ska presumeras vara skälig. Ett argument för en sådan tolkning är att en sådan ändring av hyresnivån, till skillnad från inflyttningshyran, inte varit känd för hyresgästen när denne flyttade in i lägenheten och att hyresgästen därför ska kunna få hyresjusteringen ”prövad fullt ut”. Vidare bör en hyresgäst inte behöva åberopa synnerliga skäl enligt 55 c § tredje stycket för att komma ifrån den hyreshöjning som de kollektivt förhandlande parterna bestämt (se SOU 2004:91, s. 85 och Edling, kommentaren till 12 kap. 55 c § fjärde stycket jordabalken, Lexino 2016-08-31).

Argumenten för den alternativa tolkningen är å ena sidan goda. Å andra sidan kan tillåtna hyresändringar enligt fjärde stycket komma att ske flertalet gånger under en presumtionstid om femton år. Det framstår då som mindre lämpligt att endast den ursprungliga hyran ska kunna ändras enligt 55 c § fjärde stycket, medan den hyra som t.ex. tillkommit genom tidigare hyreshöjningar inte kan beaktas vid sådana justeringar efterföljande år. Genom det kollektiva förhandlingssystemet skyddas dessutom hyresgästen mot oskäligen ändringar av presumtionshyran. Om hyresgästen är missnöjd med ändringen, har hyresgästen möjlighet att begära hyresnämndens prövning enligt 22 § hyresförhandlingslagen. Hyresnämnden torde då utgå från att den hyra som fastställts i förhandlingsöverenskommelsen är skälig och endast pröva *i vilken mån det är skäligt* att den fastställda hyran ska ändras med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten (jfr prop. 2005/06:80, s. 31). Hyresnämnden får alltså bedöma om den ändring som de kollektivt förhandlande parterna kommit överens om är skälig. På så sätt kan hyresgästen få till stånd en prövning av hyresändringen utan att behöva åberopa synnerliga skäl. Den ändrade hyran ska alltså gälla under presumtionstiden, dock med förbehåll för att den del av hyran som ändrats kan bli föremål för en skälighetsprövning i hyresnämnden.

Vi bedömer därför sammantaget att övervägande skäl talar för att den nuvarande regeln ska tolkas på så sätt att hyran, som genom en förhandlingsöverenskommelse ändrats med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten, får presumtionsverkan i sin helhet efter ändringen. Vi anser att dessa skäl i varje fall talar för att den tolkningen bör gälla framöver (jfr våra förslag till ändringar i avsnitt 7.3.1).

Om parterna inte kan komma överens om någon ändring av hyrans storlek enligt denna bestämmelse, kan frågan hänskjutas till hyresnämnden. Nämnden ska då utgå från att den hyra som fastställts i förhandlingsöverenskommelsen är skälig och enbart pröva om den fastställda hyran bör ändras med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten (prop. 2005/06:80, s. 31). Se bilaga 3 för en översikt över processen vid prövning av en presumtionshyra i hyresnämnden.

Det finns i dagsläget ingen möjlighet att få till stånd en ändring av den överenskomna presumtionshyran med hänsyn till andra

omständigheter än till den allmänna hyresutvecklingen, t.ex. vid en standardhöjning.

3.3.8 Ytterligare om presumtionshyra

Bestämmelserna om presumtionshyra gäller inte bara för påbörjade och nybyggda hus utan även för planerade hus. Det är således möjligt att under projekteringsstadiet av ett hus träffa en förhandlingsöverenskommelse om presumtionshyra. Genom en samtidig ändring i hyresförhandlingslagen har klargjorts att avtal om förhandlingsordning kan ingås för planerade och påbörjade hus (3 och 6 §§ hyresförhandlingslagen). För att ett hus ska anses vara på planeringsstadiet bör det ha vidtagits konkreta åtgärder för planeringen av husets uppförande, såsom upprättande av olika slags planer. Planerna måste vara seriösa. Ett hus får anses vara påbörjat när konkreta byggnadsarbeten påbörjats, exempelvis i form av grävning och schaktning (prop. 2005/06:80, s. 57).

Det finns inget hinder för en hyresgäst eller hyresvärd att hänskjuta en tvist om ändring av en presumtionshyras storlek till hyresnämnden för prövning i enlighet med 55 § hyreslagen. Hänskjutande till hyresnämnden kan ske enligt 22 och 24 §§ hyresförhandlingslagen eller med stöd av 54 § hyreslagen jämförd med 5 § fjärde stycket hyresförhandlingslagen. Genom hänvisningen i 55 § fjärde stycket hyreslagen blir bestämmelsen om presumtionshyra tillämplig i stället för en prövning enligt bruksvärdesystemet. Om det i en tvist om hyran görs gällande att hyran är skälig och ska godtas enligt 55 c § hyreslagen måste hyresnämnden vid oenighet mellan parterna pröva om förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda. Att hyran ska presumeras vara skälig eller att den enligt lagtexten ska "anses som skälig" innebär att hyran inte ska ändras. Det gäller alltså även om det finns likvärdiga lägenheter som har en annan hyresnivå (prop. 2005/06:80, s. 49).

Det finns i dagsläget ingen möjlighet att hänskjuta en fråga om presumtionshyra till hyresnämnden, om parterna inte kan nå en förhandlingsöverenskommelse. Flera remissinstanser förordade dock en sådan möjlighet i samband med att reglerna om presumtionshyra infördes (prop. 2005/06:80, s. 22 och s. 25).

Hyrans presumtionsverkan gäller oavsett om lägenheten hyrs av den ursprunglige hyresgästen eller av en ny hyresgäst eller hyrs ut i andra hand. En förhandlingsöverenskommelse som uppfyller förutsättningarna i bestämmelsen är också exklusiv i den meningen att den gäller även om lägenheten inte längre omfattas av förhandlingsordningen. En hyresgäst som efter det att förhandlingsöverenskommelsen träffades fått sin förhandlingsklausul slopad kan i en tvist om hyran enligt 55 § hyreslagen inte heller med framgång hävda att hyran inte är skälig därför att den påtagligt överstiger bruksvärdet för likvärdiga lägenheter. Givetvis kan en hyresvärd i en motsvarande situation inte kräva högre hyra därför att likvärdiga lägenheter har en högre bruksvärdenivå (Holmqvist & Thomsson, s. 664). Se bilaga 3 för en översikt över processen vid prövning av en presumtionshyra i hyresnämnden.

3.4 Det kollektiva förhandlingssystemet

3.4.1 Allmänt

Det kollektiva förhandlingssystemet, som regleras i hyresförhandlingslagen, grundar sig på kollektiva, lokala förhandlingar mellan å ena sidan en hyresvärd eller en fastighetsägareförening, å andra sidan en hyresgästorganisation (oftast Hyresgästföreningen). En hyresgästs medlemskap i en hyresgästorganisation har aldrig någon betydelse vid tillämpningen av det kollektiva förhandlingssystemet. Det avgörande är i stället om det finns en *förhandlingsordning* för lägenheten och en *förhandlingsklausul* i hyresavtalet. En förhandlingsklausul är en bestämmelse i hyresavtalet genom vilken hyresgästen förbinder sig att följa överenskommelser om hyra eller andra hyresvillkor i den förhandlingsöverenskommelse som parterna kommer överens om inom ramen för de kollektiva förhandlingarna.

3.4.2 Förhandlingsordning, förhandlingsklausul och förhandlingsöverenskommelse

En grund för systemets tillämplighet på en lägenhet är att en förhandlingsordning gäller för lägenheten. Så är fallet för det stora flertalet hyreslägenheter i Sverige; ungefär 1,5 miljoner lägenheter

omfattas av de årliga hyresförhandlingarna enligt det kollektiva förhandlingssystemet.

Kommer parterna inte överens om en förhandlingsordning, kan hyresnämnden under vissa förutsättningar fastställa en sådan. Med utgångspunkt i förhandlingsordningen – som reglerar bl.a. förhandlingsrättens närmare omfattning och formerna för hur förhandlingsarbetet ska bedrivas – förhandlar parterna sedan i syfte att nå en förhandlingsöverenskommelse. Parterna är skyldiga att komma till en förhandling och där lägga fram ett motiverat förslag till lösning av den fråga som förhandlingen avser. Hyresgästen är bunden av förhandlingsöverenskommelsen genom en förhandlingsklausul i hyresavtalet.

En hyresvärd är skyldig att på eget initiativ förhandla med hyresgästorganisationen om bl.a. höjning av hyran för en lägenhet samt bestämmande av hyran för en ny hyresgäst, om den nya hyran överstiger den tidigare hyresgästens hyra (s.k. primär förhandlingsskyldighet enligt 5 § hyresförhandlingslagen). Hyresvärden har en sådan förhandlingsskyldighet även då denne vill få till stånd en ändring av hyresvillkoren i en förhandlingsöverenskommelse om presumtionshyra (prop. 2005/06:80, s. 31 f.). Bryter hyresvärden mot den primära förhandlingsskyldigheten, kan ett yrkande om hyreshöjning inte prövas i hyresnämnden. Avtal med enskilda hyresgäster i strid med den primära förhandlingsskyldigheten är ogiltiga. En hyresvärd har däremot inte primär förhandlingsskyldighet för ett nybyggt hus och inte heller för förstagångshyror efter en större ombyggnad utan kan i de fallen själv bestämma en hyra utan föregående förhandling (prop. 1993/94:199, s. 39). Dock är det vanligt att parterna i förhandlingsordningen avtalar om att utvidga den primära förhandlingsskyldigheten till att avse även hyror för lägenheter som inte hyrts ut tidigare.

I förhandlingsöverenskommelsen måste samma hyra bestämmas för sådana lägenheter som är lika stora och som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte med hänsyn till vad som är känt om lägenheternas beskaffenhet och övriga omständigheter finns skillnader mellan dem i fråga om bruksvärdet (den s.k. likhetsregeln i 21 § hyresförhandlingslagen). Likhetsregeln gäller dock inte vid överenskommelser om s.k. presumtionshyra (se avsnitt 3.3).

3.4.3 Om förhandlingarna strandar

Kan parterna inte nå en förhandlingsöverenskommelse, kan en hyresvärd eller en hyresgäst ansöka om att hyresnämnden ändrar den befintliga hyran. En sådan prövning – som i princip avser varje lägenhet för sig – är påtagligt omständligare för både hyresvärderna och hyresgästerna än det kollektiva systemet. Uppkommer ett stort antal tvister, kan hyresnämnden dock välja ut ett antal pilotfall och sedan avgöra övriga fall utan muntlig förhandling, om det är uppenbart att sådan inte behövs (9 § nämndlagen).

Om en förhandlingsöverenskommelse inte kommer till stånd, finns även i vissa fall en möjlighet att få tvisten prövad av ett partsammansatt centralt förhandlingsorgan. För de kommunala bostadsföretagens del är detta förhandlingsorgan Hyresmarknadskommittén (HMK). Inom de kommunala bostadsföretagens bestånd har parterna i sina förhandlingsordningar åtagit sig att följa HMK:s rekommendationer. Detta system innebär att de kommunala bostadsföretagens hyror i praktiken sällan prövas i hyresnämnd, utom för någon enskild lägenhet när en sådan prövning påkallats av hyresgästen eller när lägenheten står utanför det kollektiva förhandlingsystemet.

För de privata fastighetsägarnas del fanns tidigare Bostadsmarknadskommittén som också var ett partssammansatt förhandlingsorgan för tvistlösning. I nuläget finns inte något motsvarande aktivt organ.

Som ovan konstaterats finns i dagsläget ingen möjlighet att hänskjuta en fråga om att fastställa en presumtionshyra till hyresnämnden, om parterna inte kan nå en förhandlingsöverenskommelse (prop. 2005/06:80, s. 22 och s. 25). Hyresgästföreningen och SABO har under 2017 tillsatt en nämnd med befogenhet att lämna rekommendationer till parterna även i fråga om överenskommelser om presumtionshyra (se avsnitt 6.2.8). Någon motsvarande funktion finns inte för de privata fastighetsägarna. Hyresgästföreningen och Fastighetsägarna har dock under utredningstiden inlett samtal delvis i detta avseende, se kapitel 8.

3.4.4 Individuell prövning inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet

En förutsättning för att ett lagstadgat kollektivt förhandlingssystem ska kunna godtas är att det i själva systemet finns tillfredsställande garantier för den enskildes rättssäkerhet (prop. 1977/78:175, s. 93). En hyresgäst som inte är nöjd med en förhandlingsöverenskommelse har därför getts möjlighet att påkalla hyresnämndens prövning av hyran enligt 22 § hyresförhandlingslagen och hyreslagens regler.

3.5 Hyressättning i avtal mellan hyresvärd och hyresgäst

Om det inte har träffats någon förhandlingsordning för en lägenhet, förhandlas hyran individuellt mellan hyresvärd och hyresgäst. Detsamma gäller om det finns en förhandlingsordning men hyresvärden och hyresgästen har avtalat att lägenheten inte ska omfattas av förhandlingsordningen. En hyresgäst har en lagstadgad rätt att stå utanför det kollektiva förhandlingssystemet, dvs. en rätt att förhandla hyran enskilt med hyresvärden.

Vill en hyresvärd höja hyrorna för lägenheter som inte omfattas av det kollektiva förhandlingssystemet och hyresgästerna inte går med på hyreshöjningen, måste hyresvärden påkalla prövning hos hyresnämnden. Detta måste hyresvärden göra beträffande varje lägenhet, eftersom hyreslagen avser individuella avtal, inte ett kollektivt förfarande. Hyresgästen har motsvarande möjlighet att ansöka om hyressänkning för lägenheten.

I vissa situationer kan en hyresgäst som inte motsätter sig hyresvärdens krav på höjd hyra, bli bunden av den högre hyran, s.k. negativ avtalsbindning. För avtalsbundenhet krävs att hyresvärden skickar ett meddelande till hyresgästen med visst specifikt innehåll samtidigt som hyresgästen inte motsätter sig kravet (se 54 a § hyreslagen).

4 Faktorer som kan påverka bostadsbyggandet i allmänhet

4.1 Inledning

4.1.1 Hyresrättens funktion på bostadsmarknaden

Bostadsmarknaden i Sverige består av flera olika former för boende, bl.a. hyresrätt, kooperativ hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt.

Med äganderätt avses egna hem (småhus med äganderätt) och ägarlägenheter. Med ägarlägenheter avses enskilda lägenheter i ett flerbostadshus som innehas med full äganderätt. Ägarlägenheter infördes 2009 och boendeformen är fortfarande relativt ovanlig.¹ Med bostadsrätt avses den rätt som en medlem i en bostadsrättsförening har på grund av att föreningen upplåter en lägenhet till medlemmen. Bostadsrätten innefattar dels en nyttjanderätt till lägenheten, dels en andelsrätt i föreningen. Med hyresrätt avses den rätt som en hyresgäst har att använda en bostadslägenhet genom att betala hyra till hyresvärden. Kooperativ hyresrätt kan sägas vara ett mellanting mellan hyresrätt och bostadsrätt. En förening äger eller hyr en fastighet och enskilda föreningsmedlemmar hyr sina lägenheter av föreningen.

Det råder i dagsläget bostadsbrist i stora delar av Sverige.² En del av problematiken på bostadsmarknaden utgörs av bristen på hyreslägenheter (se avsnitt 5.1.3). Tillgång till en bostad är en nödvändighet för den enskilde, men det är också viktigt för arbets-

¹ I mars 2017 fanns det 1 194 ägarlägenheter registrerade varav 1 124 lägenheter var ”levande” (bestående) ägarlägenheter. Sedan reglerna infördes 2009 har även ett mindre antal ägarlägenheter avregistrerats varpå ägarlägenheten har uppgått i annan fastighet (Lantmäteriet, statistik 2017-03-13).

² För en diskussion kring innebörden av begreppet ”bostadsbrist”, se Boverkets Rapport 2014:13 s. 57 ff. och SOU 2015:48 Bilaga A, s. 161 ff. Se vidare kapitel 5.

marknaden och för den ekonomiska tillväxten. En väl fungerande bostadsmarknad är en förutsättning för rörligheten på arbetsmarknaden. Ekonomisk tillväxt kräver rörlig, utbildad och varierande arbetskraft. Rörligheten på bostadsmarknaden påverkas bl.a. av tillgången på bostäder, transaktionskostnaderna vid flytt till annan bostad och de olika boendeformernas förutsättningar (se SOU 2012:88, s. 19 f.).

En hyresbostad är – så länge det finns en god tillgänglighet – en flexibel form av boende. Tillgängliga hyreslägenheter möjliggör att människor med kort varsel kan flytta till arbete och studier. Företagens behov av arbetskraft kan därmed tillgodoses. Boendeformen är även flexibel på så sätt att den varken kräver kapitalinsats eller att den enskilde behöver ta lån för att finansiera sin bostad. För personer utan egna finansiella resurser kan hyresboende även vara den enda möjliga boendeformen. Ett hyresboende medför dessutom relativt låga transaktionskostnader vid flytt till annan bostad jämfört med köp och försäljning av ett ägt boende. Ett hyresboende innebär även ett tryggt boende med tydliga ansvarsförhållanden mellan hyresvärden, som sköter boendet, och hyresgästerna, som betalar hyran. Ett hyresboende medför dessutom en servicenivå som kan vara tilltalande för många (se a. bet. s. 22 ff.).

Ett bristande utbud av hyresbostäder i Sverige har lett till långa bostadsköer och att bostadssökande i hög grad hänvisas till bostadsrätts- och äganderättsmarknader. Detta kan ha bidragit till höga bostadspriser och en hög grad av skuldsättning, vilket på sikt kan riskera hushållens ekonomi, den finansiella stabiliteten och den ekonomiska tillväxten. Höga bostadspriser kan i sin tur komma att påverka nyproduktionen av hyreslägenheter negativt eftersom de höga priserna kan innebära att det är mer ekonomiskt fördelaktigt att bygga bostadsrätter eller äganderätter jämfört med hyreslägenheter (se avsnitt 6.2.2). Ett bristande utbud av bostäder ger även grogrund för svarthandel med hyreskontrakt och informell uthyrning med sårbarhet för den enskilde hyresgästen som följd (SOU 2015:48, s. 11 ff., s. 49–61. Jfr Dir. 2017:9).

Av flera undersökningar och rapporter framgår att bruksvärdesystemet inte har tillämpats på det sätt som det var tänkt vid systemets tillkomst i slutet på 1960-talet. Tanken var att systemet skulle leda till hyror som avspeglade hyresgästernas preferenser och att jämförliga lägenheter skulle få lika höga hyror. Lägenheterna i hela beståndet

skulle på sikt komma att anpassas till varandra med hänsyn till lägenheternas olika standard (SOU 1981:77, s. 161). I praktiken blev i stället de allmännyttiga kommunala bostadsföretagens självkostnader styrande för hyressättningen i samband med de årliga hyresförhandlingarna. Sedan den 1 januari 2011 ska de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen i stället arbeta på marknadsmässiga villkor. Genom olika modeller för systematisk hyressättning har bruksvärdesystemet därefter utvecklats i riktning så att det bättre överensstämmer med hur det egentligen var tänkt att fungera.

I vissa områden, såsom i Stockholm, ligger dock även i dag de genomsnittliga hyresnivåerna under en jämviktsnivå. Detta kan leda till en rad problem såsom svarthandel med hyreskontrakt, svårigheter för dem som inte redan har ett hyreskontrakt att komma in på hyresmarknaden och effektivitetsförluster för samhället i form av minskat konsumentöverskott. De som bor med förhållandevis låga hyror i det befintliga beståndet konsumerar alltså mer boende än de skulle ha gjort om hyran var högre. Hyreslägenheterna nyttjas å ena sidan därmed ineffektivt och de som inte har tillgång till en sådan lägenhet stängs ute från marknaden. Å andra sidan har systemet skapat ett gott besittningsskydd åt de hyresgäster som redan har ett hyreskontrakt. Det finns även ett glapp mellan de lägre hyrorna i det befintliga beståndet och de högre hyrorna i nyproduktionen. Detta kan leda till inlåsnings effekter och minskad rörlighet på bostadsmarknaden eftersom det finns en mindre benägenhet att flytta till nyproducerade lägenheter om hyresskillnaden inte motiverar skillnaden i bruksvärde (Boverket, Rapport 2014:13, s. 47 ff. och Boverket, Marknadsrapport november 2013 s. 3–7 och 12 f.). Allt bostadsbyggande är dock bra, även för hushåll med lägre inkomster, eftersom det ökar utbudet och därmed kortar kötiderna och bidrar till att på sikt pressa priserna (Lind s. 40).

Sammanfattningsvis fyller en god tillgång till hyresbostäder många viktiga funktioner i det svenska samhället.

4.1.2 Disposition av kapitlet

Av våra direktiv framgår att vi ska granska den nuvarande modellen med presumtionshyra i syfte att utveckla modellen och underlätta nyproduktion av hyreslägenheter. Av direktiven framgår vidare att

hyressättningen är en omständighet som har betydelse för nyproduktionen av hyreslägenheter.

Vår uppfattning är att nyproduktionen av bostäder, innefattandes produktion av hyreslägenheter, *i stor utsträckning påverkas av en rad andra faktorer än hyressättningen* och formerna för denna. I detta kapitel redogör vi därför för vissa andra faktorer än hyressättningen som kan påverka bostadsbyggandet och därmed även nyproduktionen av hyreslägenheter. Vi bedömer att en sådan redogörelse behövs för att visa på den komplexitet som finns på bostadsmarknaden och vilka faktorer som kan samspela vid produktion av bostäder. Redogörelsen syftar endast till att kortfattat belysa vissa delar av komplexiteten på bostadsmarknaden. Redogörelsen gör alltså inte anspråk på att vara fullständig. För en utvärdering av modellen med presumtionshyra, se kapitel 6.

4.2 Några faktorer som kan påverka bostadsbyggandet i allmänhet

Bostadsbyggandets omfattning och inriktning kan påverkas av en rad andra faktorer än hyressättningen. Detta avsnitt behandlar några av dessa faktorer: ekonomiska villkor på bostadsmarknaden, kostnaderna för att producera bostäder, statliga investeringsstöd, tillgången till mark och den kommunala bebyggelseplaneringen, konkurrensen på byggmarknaden samt arbetskraftskapacitet och kompetens inom byggbranschen. Utöver dessa faktorer har bl.a. den allmänna samhällsutvecklingen, konjunkturen och den politiska styrningen – både nationellt, regionalt och lokalt – stor betydelse för bostadsbyggandets omfattning.

4.2.1 Ekonomiska villkor på bostadsmarknaden

Av ett flertal rapporter framgår att det i dagsläget råder en obalans i skattevillkoren mellan de olika upplåtelseformerna hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt till nackdel för hyresrätterna. En viktig faktor för att öka produktionen av hyresbostäder i förhållande till andra boendeformer verkar därför vara att de ekonomiska villkoren mellan upplåtelseformerna görs mer likvärdiga (se bl.a. SOU 2014:1, s. 50 ff., s. 64 ff., SOU 2015:48, s. 32 och Fastighetsägarnas, Hyres-

gästföreningens och SABO:s rapport *Balanserade ekonomiska villkor – En skattereform för hyresrätten*. Jfr en i viss mån annan uppfattning i Sveriges Byggindustrier, *En skattemässig jämförelse mellan boende i bostadsrätt och hyresrätt*.

En annan faktor som kan påverka bostadsbyggandets omfattning är företagens möjligheter till finansiering. Finansieringsmöjligheterna har betydelse för att både kunna etablera sig på marknaden och kunna genomföra planerade projekt. Stora företag med en god ekonomi klarar en större andel egenfinansiering och har oftast en högre kreditvärdighet än mindre företag som ofta är mer beroende av externa finansiärer.

Bostadsprojekt är generellt sett kapitalkrävande och om den finansiella osäkerheten är stor minskar viljan hos investerare och långgivare att starta stora projekt. Detta drabbar investeringar i nyproduktion av bostäder värre än ombyggnadsinvesteringar eftersom förutsättningarna vid ombyggnad redan är kända, det finns en säkerhet som går att pantsätta och det finns hyresgäster. På senare år har det dock funnits ett stort utbud riskvilligt kapital samtidigt som lånekostnaderna har varit historiskt låga. Den goda tillgången på riskvilligt kapital och en god avkastning på bostadsinvesteringar jämfört med andra placeringar har inneburit att nya aktörer har kunnat etablera sig på bostadsmarknaden. Den goda lönsamheten i bostadsutveckling har också attraherat nya finansiärer, exempelvis riskkapitalister och kapitalförvaltare från pensionsfonder och försäkringsbranschen (SOU 2015:105, s. 275, s. 282–286).

Olika former av krav och finansiella restriktioner vid bostadsbyggande kan dock göra det svårt för aktörer att erhålla finansiering och för nya aktörer att etablera sig på marknaden (se SOU 2015:105, s. 288–295). För att underlätta finansieringen ställer Boverket ut vissa kreditgarantier som fungerar som en trygghet både för byggherre och bank. Boverket har under 2016 noterat en ökning med 130 procent av antalet ansökningar om förhandsbesked för kreditgaranti jämfört med 2015, vilket tyder på att nya aktörer vill etablera sig på marknaden för bostadsbyggande (Boverkets indikatorer, november 2016 s. 4 f. Jfr även a. bet. s. 290–295). Regeringen har tillsatt en utredning som bl.a. ska se över systemet med kreditgarantier för bostadsbyggande och analysera om det finns andra sätt att förbättra de långsiktiga finansierings-

förutsättningarna för ny- och ombyggnad av bostäder (se Dir. 2017:1).

Fastighetsinvesteringar är ofta lånefinansierade. Ökade kostnader för företagen i framtiden, t.ex. i form av att det införs begränsningar i möjligheten till ränteavdrag, torde kunna påverka bostadsbyggandets omfattning (se Rådets direktiv (EU) 2016/1164 av den 12 juli 2016 om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt inverkar på den inre marknadens funktion, som ska vara implementerat i svensk rätt senast den 31 december 2018). Även ändrade skattevillkor vid fastighetstransaktioner verkar kunna påverka bostadsbyggandets omfattning (se SOU 2017:27 och Nordlund, 2017-04-20).

4.2.2 Pris och kostnad för att producera bostäder

Byggpriserna har ökat kraftigt och betydligt mer än inflationen på senare år. Priset för nyproducerade bostäder, dvs. den kostnad som byggherren betalar, var högre 2015 jämfört med 2014 för både flerbostadshus och gruppbyggda småhus (småhus som ska säljas eller upplåtas med hyresrätt eller bostadsrätt). Enligt Byggnadsprisindex³ ökade byggnadskostnaden⁴ med 8 procent för flerbostadshus och 4 procent för gruppbyggda småhus 2015 jämfört med 2014 (SCB, Statistiknyhet 2016-12-20 9.30). Priserna för nyproducerade bostäder och byggnadskostnaderna ökade på ungefär motsvarande sätt mellan åren 2013 och 2014 (SCB, Statistiska meddelanden BO 26 SM 1501).

Den genomsnittliga produktionskostnaden⁵ var 42 046 kronor per kvadratmeter lägenhetsarea i flerbostadshus år 2015 i riket som helhet. Produktionskostnaden var högst i Stor-Stockholm med 54 381 kronor och lägst i Södra Sverige med 30 487 kronor. För gruppbyggda småhus låg den totala produktionskostnaden i riket som helhet på i genomsnitt 30 988 kronor per kvadratmeter bostads-

³ Byggnadsprisindex mäter prisutvecklingen för nybyggda bostäder där skillnader i kvalitet, utförande och läge är borträknade så långt möjligt (SCB, Statistiknyhet 2016-12-20 9.30).

⁴ Med byggnadskostnad avses den totala produktionskostnaden minus markkostnaden.

⁵ Produktionskostnaden utgör den totala kostnaden för bostadsprojektet, dvs. summan av byggnadskostnad och markkostnad inklusive eventuell vinst eller förlust. Produktionskostnaden motsvarar försäljningspriset för objektet. Försäljningspriset baseras på anbud/kontrakts-summor eller byggherrens beräkningar. Avdrag för eventuella bidrag har inte gjorts (SCB, Statistiknyhet 2016-12-20 9.30).

area 2015. Produktionskostnaden var högst i Stor-Stockholm med 37 152 kronor och lägst i Norra Sverige⁶ med 25 761 kronor.

Det är stor skillnad mellan produktionskostnaderna för hyresrätter och bostadsrätter. Produktionskostnaden per kvadratmeter lägenhetsarea för flerbostadshus upplåtna med bostadsrätt är cirka 65 procent högre jämfört med hus upplåtna med hyresrätt år 2015 (48 890 kronor respektive 29 624 kronor). För riket uppgick i genomsnitt markkostnaden till 9 297 kronor per kvadratmeter lägenhetsarea för flerbostadshus år 2015. För bostadsrätter var markkostnaden 12 450 kronor per kvadratmeter lägenhetsarea medan den var 3 575 kronor för hyresrätter (SCB, Statistiknyhet 2016-12-20 9.30).

Markpriserna för bostadsrätter är generellt sett högre än markpriserna för hyresrätter eftersom bostadsrätter ofta byggs i mer attraktiva områden. Detta kan förklara en del av skillnaden i produktionskostnader för hyresrätter och bostadsrätter⁷. Markpriserna har dessutom ökat kraftigt på senare år, delvis till följd av hög efterfrågan i förhållande till utbudet av mark och bostäder, delvis därför att det i högre grad byggs i lägen som är attraktiva, vilket återspeglas i markpriset. Detta kan även återspeglas i att produktionspriserna för bostadsrätter har ökat snabbare än för hyresrätter, liksom att produktionspriserna är högre i storstäderna än i riket som helhet (se Ds 2015:35, s. 19). Mark- och materialkostnader svarar för betydande andelar av den totala produktionskostnaden och dessas kostnadsandelar har ökat under de senaste decennierna (SOU 2015:105, s. 52). Ökade mark- och byggpriser och därmed ökade produktionskostnader är sammantaget faktorer som kan antas påverka nyproduktionen av bostadslägenheter.

Höga produktionskostnader kan även bero på att byggherrarna har valt att bygga exklusiva produkter i områden som marknaden efterfrågar. Att kostnaderna för det som byggs anses höga och är stigande, behöver dock inte innebära att kostnaderna måste vara höga. Det finns redan i dag olika former av lågprisprodukter på

⁶ "Stor-Stockholm" omfattar 25 kommuner i området kring Stockholms kommun (SCB, *Regionala indelningar*). "Södra Sverige" omfattar Småland med öarna, Sydsverige och Väst-sverige och "Norra Sverige" omfattar Norra Mellansverige, Mellersta Norrland och Övre Norrland enligt SCB, *Karta över NUTS-indelningen i Sverige*.

⁷ Att observera är dock att priset på mark inte är en del av produktionskostnaden för markägare som bygger på redan ägd mark, utan endast vid anskaffning av ny mark att bygga på (Boverket, Marknadsrapport mars 2015, s. 4).

bostadsmarknaden, exempelvis Skanskas och IKEA:s s.k. BoKlok-koncept och SABO:s ramavtalsupphandlingar av olika former av billigare standardhus, s.k. Kombohus (SOU 2015:48, s. 94).

4.2.3 Statliga investeringsstöd och bidrag

För att stimulera bostadsbyggandet har olika former av statliga investeringsstöd införts under 2016. Ett sådant stöd är investeringsstödet för nyproduktion av hyresbostäder och studentbostäder. Investeringsstödet omfattar dels ett tidsbegränsat stöd för bostäder som påbörjats från och med 25 mars 2015 till och med 28 februari 2017, dels ett stöd för projekt som byggs från och med den 1 januari 2017. Dessa investeringsstöd får bara beviljas om stödmottagaren bl.a. förbinder sig att under 15 års tid säkerställa rimliga hyresnivåer enligt vissa bestämda hyrestak och att hyrorna bestäms enligt reglerna för presumtionshyra (se avsnitt 3.3).⁸

Ett annat sådant stöd är det statliga investeringsstödet för äldre bostäder.⁹ Stöd kan lämnas för ny- eller ombyggnad av särskilda boendeformer för äldre, för hyresrätter för äldre på den ordinarie bostadsmarknaden samt för anpassning av gemensamma lokaler i hyres- eller bostadsrättshus. Boverket har fått i uppdrag av regeringen att utreda konsekvenserna av att införa krav på fastställda hyresnivåer för att få del av investeringsstödet. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2017 (Regeringsbeslut 2017-01-26, S2017/00501/FST).

Ett statsbidrag till kommuner för att öka bostadsbyggandet har dessutom införts.¹⁰ Under 2016 fick 111 kommuner sammanlagt 1,84 miljarder i sådant statsbidrag (Boverket, nyhet 2016-11-22). Bidraget lämnas retroaktivt för projekt som påbörjats under tolv månadersperioden från den 1 augusti föregående år och tolv månader framåt. Bidraget kan endast beviljas kommuner där det under en viss

⁸ Se förordningen (2016:880) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla hyresbostäder och bostäder för studerande och förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande. Jfr även förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden. Enligt förordningen får stöd lämnas för att renovera hyresbostäder i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar om hyresbostäderna därefter tillhandahålls med rabatterad hyra under sju års tid.

⁹ Se förordningen (2016:848) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer.

¹⁰ Se förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande.

bestämd period finns en nyanländ invandrare som fått uppehållstillstånd. Utöver detta finns ytterligare kriterier som måste vara uppfyllda för att bidraget ska kunna beviljas.

Olika former av investeringsstöd för ökat bostadsbyggande kan, naturligtvis, bidra till en ökad produktion av bostäder.

4.2.4 Tillgången till mark och den kommunala bebyggelseplaneringen

Tillgången till byggbar och detaljplanlagd mark inom kommunerna är en viktig förutsättning för att möjliggöra bostadsbyggande. Kommunerna har huvudansvaret för både markanvändningen enligt plan- och bygglagen (2010:900) och för bostadsförsörjningen enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Restriktiva kommunala regler, bristen på byggklar mark samt bristande nationell, regional och kommunal samordning i frågor som rör planläggning av mark för bostadsbyggande och utbyggnad av infrastruktur verkar vara faktorer som kan begränsa nyproduktionen av bostäder. Även bristande kommunal samordning med byggbranschen i planeringsprocessen, och utifrån marknadens villkor, är en faktor som kan begränsa nyproduktionen (SOU 2015:59, s. 18–29, Boverket, Marknadsrapport mars 2015, s. 6 och Lind s. 56).

Bristen på byggklar mark i många kommuner står i kontrast mot att det faktiskt finns byggklar mark i flera kommuner som ändå inte bebyggs. Detta kan ha flera orsaker. Antingen är marken i fråga inte lönsam att bebygga eller så kan byggnationen bli mer lönsam vid senare tillfälle, exempelvis på grund av kommande infrastrukturinvesteringar. Lagerhållning av mark kan vidare avspegla en marknad med svag konkurrens där stora byggherrar håller tillbaka utbud i prishöjande syfte. Lagerhållningen kan också motiveras av den i internationell jämförelse mycket långa svenska plan- och byggprocessen, som ofta kan innebära en tidsutdräkt mellan idé till färdigt hus på åtta till tio år. Möjligheterna att överklaga beslut under planeringsprocessen är exempelvis en faktor som riskerar att förlänga och fördyra byggprocessen. För att större byggbolag ska uppnå ett jämnt kapacitetsutnyttjande krävs då ett betydande innehav av mark (SOU 2015:105, s. 24 ff., SOU 2015:48, s. 136 f.).

Bostadsplaneringskommittén har i ett betänkande föreslagit att det ska införas en ny regional planering för ökad samordning och

bättre bostadsförsörjning. Betänkandet omfattar förslag på hur kommunernas planering för bostadsförsörjning ska samordnas regionalt med planering av infrastruktur, tillväxt och kollektivtrafik (se SOU 2015:59). Planprocessutredningen har i ett betänkande kommit med förslag som ska förbättra samordningen mellan stat och kommun i syfte att öka den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och antalet kommunala markanvisningar (se SOU 2015:109). Regeringen har tillsatt en utredning som ska lämna förslag om att kommunerna ska tillgodose behovet av nya bostäder genom att tydligt avsätta mark för bostadsbyggande som motsvarar bostadsbehovet (se Dir. 2017:12). Regeringen har vidare tillsatt en utredning som bl.a. ska utreda hur den kommunala översiktsplaneringen kan utvecklas och om kommunerna bör ges möjlighet att bestämma upplåtelseformen vid bostadsbyggande, exempelvis att de bostäder som byggs ska upplåtas med hyresrätt (se Dir. 2017:6). Därutöver har regeringen tillsatt en samordnare som ska verka för att få till stånd ett ökat bostadsbyggande på statens fastigheter (se Dir. 2017:7).

Regler som begränsar användandet av byggbar mark, såsom regler om ett starkt strandskydd eller om naturområden som bedöms utgöra s.k. riksintressen och därmed ska skyddas från exploatering, är en annan faktor som kan begränsa nyproduktionen av bostäder (SOU 2015:48, s. 83 f.). Riksintrasseutredningen har föreslagit att det ska vara möjligt att göra vissa undantag från kravet på att tillgodose riksintressen om det i stället finns ett viktigt allmänt intresse av att använda marken till bl.a. bostadsbebyggelse (se SOU 2015:99).

Sammanfattningsvis kan samordningen mellan samtliga aktörer i plan- och byggprocessen samt tillgången till byggklar och detaljplanerad mark inom kommunerna vara faktorer som påverkar bostadsbyggandets omfattning.

4.2.5 Konkurrensen på byggmarknaden

Konkurrensen mellan företag har en central roll i ekonomin. Konkurrens kan stimulera företag att utveckla nya produkter och producera effektivare. En väl fungerande konkurrens har därför betydelse för kostnadsutvecklingen, produktiviteten, effektiviteten

och kvalitén. En väl fungerande konkurrens på bostadsmarknaden kan ge förutsättningar för att människors efterfrågan på bostäder möts av ett utbud som svarar mot deras behov.

Konkurrensen mellan företagen på bostadsmarknaden har i ett flertal utredningar och rapporter bedömts som bristfällig (se t.ex. SOU 2015:48, s. 97, SOU 2015:105, s. 70 ff., s. 99 f. och Boverket, Rapport 2011:15, s. 7 f.). Den bristande konkurrensen tycks påverka bostadsbyggandet eftersom det på en koncentrerad marknad, såsom bostadsmarknaden, finns incitament att begränsa utbudet. Möjligheten att göra detta på bostadsmarknaden beror bl.a. på tillgången på kommersiellt intressant byggbar mark. Sådan mark är en knapp resurs som begränsas bl.a. av diverse regleringar och kommunens plankapacitet (se avsnitt 4.2.4). Den tid som går åt till kommunens planläggning påverkar förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. De ibland omfattande processerna tar dels stora personella och ekonomiska resurser i anspråk hos exploatören, dels kan markinnehavet i sig medföra betydande kostnader under den tid som planläggningen pågår. Många mindre aktörer i byggsektorn saknar därför förutsättningar att genomföra projekt som förutsätter detaljplanläggning, vilket hämmar bostadsbyggandet (SOU 2015:105, s. 151). Regeringen har tillsatt en utredning som ska se över hur kommunens krav på detaljplan ska begränsas i syfte bl.a. att öka konkurrensen på byggmarknaden (se Dir. 2017:6). Regeringen har vidare tillsatt en kommitté som ska genomföra en översyn av hela byggregelsystemet, i syfte bl.a. att effektivisera byggandet och förbättra konkurrensen i byggbranschen (se Dir. 2017:22).

Ökad konkurrens och en större mångfald av aktörer på bostadsmarknaden är faktorer som sannolikt kan skapa bättre förutsättningar för att fler bostäder byggs.

4.2.6 Arbetskraftskapacitet och kompetens inom byggsektorn

Av ett flertal rapporter och av uppgifter från flera av aktörerna inom byggsektorn framgår att det finns ett stort rekryteringsbehov av personal inom de flesta yrkeskategorier som möjliggör ett ökat bostadsbyggande. Detta trots tillgången till utländsk arbetskraft,

eftersom det finns en osäkerhetsfaktor i kontinuiteten och hur länge den rekryteringsmöjligheten består.

Det finns även ett behov av att förbättra kompetensen inom byggsektorn för att effektivisera arbetet och möjliggöra ett ökat bostadsbyggande. Det finns även ett behov av att utöka och se över de gymnasiala och eftergymnasiala byggutbildningarna samt utbildningarna på yrkeshögskolor (se bl.a. Andersson & Enochsson, s. 38–70 med angivna referenser och Boverkets indikatorer, november 2016, s. 3).

Bristen på arbetskraft med rätt kompetens inom byggsektorn är en faktor som kan antas påverka både byggkostnaderna, eftersom ett otillräckligt utbud pressar upp priset på arbetskraft, och omfattningen av bostadsbyggandet.

5 Bostadsmarknaden i dag – statistik och analys

5.1 Inledning

Bestämmelserna om presumtionshyra infördes i syfte att förbättra förutsättningarna för att bygga nya hyreslägenheter. För att kunna avgöra om bestämmelserna uppfyller sitt syfte behöver vi veta hur bostadsbehovet och bostadsbyggandet tidigare har sett ut, hur det ser ut i dag och hur det kan bedömas se ut framöver.

I detta kapitel redogör vi för aktuell statistik som berör bostadsmarknaden och hyresmarknaden i allmänhet. Kapitlet omfattar följande: det befintliga bostadsbeståndet, bostadsbehovet i allmänhet, behovet av hyreslägenheter, ombildning av hyreslägenheter till bostadsrätter och nyproduktionen av bostäder. Boverkets analysavdelning har tillhandahållit utredningen statistik med anknytning till dessa områden (se Boverkets promemoria 2017-03-21 med diarienummer 1022/2017).

5.1.1 Det befintliga bostadsbeståndet och färdigställda bostäder 1997–2015

Det totala, befintliga bostadsbeståndet (inklusive specialbostäder) uppgick till 4 716 568 lägenheter per den 31 december 2015. Av dessa var 1 801 248 hyresrätter, 1 064 629 bostadsrätter och 1 849 287 äganderätter.¹ För resterande 1 404 lägenheter saknas uppgift om upplåtelseform. Andelen hyresrätter i förhållande till totalt bostadsbestånd var således cirka 38 procent. Motsvarande andelar för bostadsrätter och äganderätter var 23 respektive 39 procent (Boverkets promemoria 2017-03-21, s. 2).

Reglerna om presumtionshyra infördes den 1 juli 2006. Under tioårsperioden före det att reglerna infördes, dvs. under 1997–2006, färdigställdes 182 683 lägenheter fördelat per upplåtelseform enligt följande: 67 003 hyresrätter, 51 355 bostadsrätter och 64 325 äganderätter. Under tioårsperioden före presumtionshyresregelns införande svarade alltså hyresrättsbyggandet för cirka 36,7 procent av den totala nybyggnationen av bostäder, medan motsvarande andelar för bostadsrätter och äganderätter var 28,1 respektive 35,2 procent. För projekt som påbörjades till och med 2006 fanns det olika former av statliga investeringsstöd och bidrag som kunde fås för produktion av hyresrätter.² Under 2016 infördes återigen olika möjligheter till statligt stöd (se avsnitt 4.2.3).

¹ Med *specialbostäder* avses bostäder för äldre, funktionsnedsatta, studentbostäder och övriga specialbostäder. Med *hyresrätt* avses antingen småhus med hyreslägenheter som ägs av andra ägare än fysiska personer, dödsbon eller bostadsrättsföreningar, eller flerbostadshus och övriga hus med hyreslägenheter som inte är ägarlägenheter och som ägs av andra ägare än bostadsrättsföreningar. Med *bostadsrätt* avses småhus, flerbostadshus och övriga hus med bostadsrättslägenheter som ägs av bostadsrättsföreningar. Med *äganderätt* avses antingen småhus med lägenheter som ägs av fysiska personer eller dödsbon, eller flerbostadshus och övriga hus med ägarlägenheter (SCB, *Antal lägenheter efter region, hustyp och upplåtelseform (inklusive specialbostäder) år 2013–2015*).

² Visst räntebidrag enligt förordningen (1992:986) om statlig bostadsbyggnadssubvention kunde fås för projekt som påbörjades senast under 2006. Beviljade bidrag fasades ut 2007–2011. Viss skattereduktion enligt förordningen (2003:506) om investeringsstimulans för byggande av mindre hyresbostäder kunde även fås för projekt som påbörjades 2003–2006. Vidare kunde investeringsbidrag fås för projekt som påbörjades 2001–2006 enligt förordningen (2001:531) om statligt investeringsbidrag för byggande av bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist. Ett investeringsbidrag för studentbostäder påbörjade 2000–2003 kunde även fås enligt förordningen (2000:588) om statligt investeringsbidrag för anordnande av bostäder för studenter. Ett stöd för byggande av vissa former av bostäder för äldre fanns dock kvar efter 2006. Stödet kunde fås för projekt som påbörjades under perioden 2007–2014 enligt förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldrebostäder m.m.

Sedan reglerna om presumtionshyra infördes, dvs. under perioden 2007–2015³, har det färdigställts 243 918 lägenheter fördelat per upplåtelseform enligt följande: 82 328 hyresrätter, 86 081 bostadsrätter och 75 509 äganderätter. Under perioden efter presumtionsregelns införande har hyresrättsbyggandet därmed svarat för cirka 33,8 procent av det totala bostadsbyggandet, medan motsvarande andelar för bostadsrätter och äganderätter är 35,3 procent respektive 31,0 procent (Boverkets promemoria 2017-03-21, s. 7).

Efter det att presumtionshyresreglerna infördes har det alltså under en nioårsperiod (2007–2015) färdigställts 61 235 (243 918–182 683) fler lägenheter än under tioårsperioden före reglernas införande (1997–2006). Vi bedömer att en anledning till denna ökning skulle kunna finnas i införandet av modellen med presumtionshyra. I samband med att modellen infördes togs möjligheterna att få statliga stöd för att bygga vissa typer av hyreslägenheter bort (se ovan). Trots detta ökade det faktiska färdigställandet av hyreslägenheter med 15 325 (82 328–67 003) lägenheter, och inte bara färdigställandet av andra boendeformer. Modellen kan delvis ha fungerat som ett alternativ till statliga bidrag för hyresvärden att få kostnadstäckning för projekten. Möjligheten att avtala om presumtionshyra har dessutom använts i relativt stor utsträckning, se avsnitt 6.2.5. Modellen kan därmed anses ha bidragit till att ett större antal hyreslägenheter färdigställdes under perioden 2007–2015 jämfört med 1997–2006. Denna slutsats måste dock iakttas med stor försiktighet eftersom det inte med säkerhet går att fastställa att projekten inte hade blivit verklighet om modellen med presumtionshyra inte fanns. Det går därför inte heller att avgöra hur stor effekt modellen har haft på byggandet av hyresbostäder (jfr Boverket, Rapport 2014:13 Bilaga 2 Presumtionshyror, s. 106 och Governo, bilaga 2, s. 2 f.).

5.1.2 Bostadsbristen och behovet av nya bostäder

En korrekt bedömning av det framtida behovet av bostäder är av mycket stor betydelse för samhällsekonomin. Bostadsinvesteringar som föranletts av kortsiktiga marknadsförhållanden kan visa sig fel-

³ 2015 är det sista år för vilket statistik över färdigställt byggande per upplåtelseform finns att tillgå.

aktiga på längre sikt med betydande samhällsekonomiska konsekvenser som följd. Långsiktiga bostadsbehovsanalyser är nödvändiga med hänsyn till en bostads långa livslängd, geografiska orörlighet och betydelse för enskilda individer (Boverket, Rapport 2016:18 s. 6.).

Behovet av bostäder kan definieras på olika sätt. Ett sätt är att definiera behovet med utgångspunkt från en vald norm för boendetäthet: antalet invånare per bostad. Den valda normen kan även tänkas motsvara ett jämviktsläge (balans) på bostadsmarknaden. I enlighet med detta synsätt definieras bostadsbehovet som det antal bostäder som, givet en viss befolkningsförändring, måste byggas för att den valda boendetäthetsnormen ska bevaras eller i varje fall inte överskridas. Skulle bostadsbyggandet inte motsvara befolkningsökningen, och boendetäthetsnormen därför överskridas, uppkommer enligt detta synsätt en bostadsbrist. Det är alltså viktigt att skilja mellan denna typ av behovsrelaterad bostadsbrist och marknadsmässig bostadsbrist, dvs. då det finns ett allmänt efterfrågeöverskott på bostäder.

Bostadsbehovet i riket för 2015 har uppskattats, med utgångspunkt från den valda normen för boendetäthet, till 4 747 606 bostäder⁴. Vid samma tidpunkt fanns i riket totalt 4 637 636 bostäder. På riksnivå förelåg således en differens mellan behov och bestånd på 109 970 bostäder. Den verkliga bristen är dock något högre, motsvarande cirka 140 000 bostäder eftersom det finns kommuner med bostadsöverskott, samtidigt som det finns kommuner med bostadsbrist.⁵ För 2015 saknades alltså 140 000 bostäder fördelat på 129 av Sveriges 290 kommuner (Boverkets promemoria 2017-03-21 s. 2 f. och Boverkets rapport 2016:25, s. 20).

Omkring 240 av Sveriges 290 kommuner uppgav 2016 att de hade brist på bostäder. För 2017 har 255 kommuner uppgett att de har brist på bostäder. Samtidigt har tre större kommuner (Örebro,

⁴ Bostadsbeståndet per den 2015-12-31. I detta värde ingår summan av hustyperna småhus, flerbostadshus och specialbostäder. Kategorin "övriga hus" ingår inte. Under avsnitt 5.1.1 har däremot övriga hus räknats med, vilket förklarar varför totalsiffran över beståndet som där angivits är något högre än den nu angivna. Med *övriga hus* menas byggnader som egentligen inte är avsedda för bostadsändamål.

⁵ I det aggregerade värdet 109 970 bostäder ingår alla rikets kommuner, både sådana med brist på bostäder och sådana med överskott. Det är alltså fråga om ett nettovärde där brist "kvittats" mot överskott. Eftersom bostäder inte är flyttbara blir det verkliga behovet av bostadsbyggande högre än vad detta värde visar. Den egentliga bristen erhålls genom att i summeringen enbart ta med de kommuner som har brist. Den sammanlagda bristen uppgår till 139 821 bostäder, dvs. cirka 140 000 bostäder.

Helsingborg och Kristianstad) uppgett att man totalt sett har balans på bostadsmarknaden. I Örebro och Helsingborg har bostadsbyggandet varit omfattande på senare år. Trots ett ökat byggande bedömer dock 75 procent av landets kommuner att det kommer vara underskott på bostäder på tre års sikt.

Det framtida behovet av bostäder har på motsvarande sätt som ovan uppskattats, med utgångspunkt från SCB:s befolkningsprognos, till att det i riket behöver byggas 710 000 bostäder under perioden 2016–2025. Det motsvarar ett årligt byggbehov på 71 000 bostäder. Eftersom en större del av dessa nya bostäder behöver vara på plats redan till 2020, är det verkliga byggbehovet under de närmaste åren i själva verket så högt som 88 000 nya bostäder per år. Orsaken är dels den förväntade befolkningsökningen framöver, dels att byggandet de senaste åren inte ökat i tillräcklig omfattning för att svara mot behovet (Boverkets rapport 2016:18, s. 5, s. 13 och Boverkets indikatorer, maj 2017, s. 1, s. 3. Jfr en annan uppfattning om byggbehovets omfattning i Wallström, s. 1. Där uppskattas byggbehovet till cirka 50 000 bostäder per år). Se avsnitt 5.1.5 nedan för uppgifter om hur produktionen av bostäder ser ut i dag.

Mot bakgrund av dessa uppgifter kan vi konstatera att det finns en behovsrelaterad bostadsbrist i dag och att det finns ett stort behov av att det produceras bostäder fram tills 2025.

5.1.3 Behovet av nya hyreslägenheter

Det är svårt att med någon större grad av tillförlitlighet kvantifiera hur det totala bostadsbehovet fördelar sig per upplåtelseform, eftersom de olika upplåtelseformerna är mer eller mindre närliggande substitut. I de studier som det refererats till ovan, avsnitt 5.1.2, har behov och brist uppskattats utifrån ett antagande om att bostaden är en homogen vara, dvs. ingen skillnad har gjorts utifrån upplåtelseform.

En indikation på hur bostadsbehovet fördelar sig mellan de olika upplåtelseformerna kan dock fås av svaren från Boverkets Bostadsmarknadsenkät (BME). BME är en enkät som varje år skickas ut till kommunerna. I enkäten får kommunerna besvara en fråga om vilka upplåtelseformer och bostadsstorlekar som de bedömer behöver tillkomma under de närmaste åren.

Utifrån kommunernas svar i BME 2016 på vilka bostadsstorlekar fördelat per upplåtelseform som de bedömer behöver tillkomma under de kommande åren, kan behovet av hyresrätter grovt uppskattas till ungefär 44 procent av det totala behovet av bostäder på riksnivå. Motsvarande andelar för bostadsrätter och äganderätter är 31 respektive 21 procent. Resterande 4 procent hänför sig till andra upplåtelseformer, såsom kooperativ hyresrätt. Om man utgår från att den totala bostadsbristen i Sverige i dag motsvarar ungefär 140 000 bostäder, kan bristen på hyresrätter således uppskattas till cirka 61 600 hyreslägenheter. Det ska understrykas att den metod som använts för att komma fram till detta resultat varit av ett grovhugget slag (Boverkets promemoria 2017-03-21, s. 3 f).

En annan metod att uppskatta det totala bostadsbehovet över upplåtelseformerna kan vara att utgå från antagandet att en kommuns behov av nya bostäder av olika upplåtelseformer fördelar sig på samma sätt som det befintliga beståndets fördelning mellan upplåtelseformerna. Med denna utgångspunkt kan behovet av hyresrätter i Sverige uppskattas till 59 234 lägenheter, vilket motsvarar cirka 42 procent av den totala bristen på 139 821 bostäder (avrundat ovan till 140 000 bostäder). Motsvarande värden för bostadsrätter och äganderätter blir med denna metod 46 716 (33 procent) respektive 33 871 lägenheter (24 procent) (Boverkets promemoria 2017-03-21, s. 4).

En faktor som kan påverka bostadsbristens omfattning är rörligheten på bostadsmarknaden. Rörligheten på bostadsmarknaden är generellt sett större inom det hyrda beståndet än inom det ägda beståndet. Detta tycks gälla oavsett bostadsort, inkomstnivå och utbildningsnivå. År 2012 låg rörligheten på 22 procent för boende inom det hyrda beståndet jämfört med 9 procent i ägda boendeformer. Rörligheten har inte heller förändrats i någon betydande utsträckning mellan åren 1999 och 2012 (Ramböll, s. 4). Eftersom rörligheten är högre i det hyrda beståndet, och rörlighet på bostadsmarknaden är betydelsefullt bl.a. för den ekonomiska tillväxten (se avsnitt 4.1.1), är det viktigt att det byggs tillräckligt med hyreslägenheter.

Mot bakgrund av dessa uppgifter kan vi konstatera att tillgången till hyreslägenheter är betydelsefullt för rörligheten på bostadsmarknaden. Det verkar vidare finnas en brist på cirka 60 000 hyreslägenheter i dag. Ett visst antal hyreslägenheter omvandlas dessutom årligen till bostadsrätter, se avsnitt 5.1.4, vilket kan innebära att behovet av hyreslägenheter ökar något ytterligare.

5.1.4 Ombildning av hyresrätter till bostadsrätter

Det förekommer att hyreslägenheter ombildas till bostadsrätter genom att en bostadsrättsförening köper hyresfastigheten och hyresgästerna köper nyttjanderätten till sina lägenheter.

Boverket får genom den årliga bostadsmarknadsenkäten (BME) in uppgifter om ombildningar som avser de allmännyttiga bostadsföretagens försäljning av hyreslägenheter till bostadsrättsföreningar. Under 2011 skedde en skarp nedgång i antalet allmännyttiga lägenheter som såldes för ombildning. Nedgången kan delvis förklaras av införda ombildningsstopp i Stockholm, delvis av att allmännyttan i Stockholm redan hade sålt ut en stor andel av fastigheterna. Merparten av ombildningarna har nämligen historiskt sett skett i Stockholm.

Minskningen 2011 följdes upp av ytterligare en markant minskning under 2015. Under 2015 utgjorde ombildningsandelen av det totala antalet sålda allmännyttiga bostäder endast sex procent. I stället såldes den absoluta merparten, eller 93 procent, till privata fastighetsägare för fortsatt uthyrning (Boverkets promemoria, 2017-03-21, s. 5 f.).

I tabell 5.1 nedan redovisas antalet försäljningar av allmännyttiga bostäder till bostadsrättsföreningar under perioden 2002–2015. Siffrorna avser riket i sin helhet.

Tabell 5.1 Antalet allmännyttiga lägenheter som sålts för ombildning till bostadsrätter. För riket totalt 2002–2015

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
2 530	582	666	443	294	2 832	7 143
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
10 838	10 281	1 852	2 024	2 303	1 450	168

Källa: Boverkets Bostadsmarknadsenkät 2016 och Boverkets promemoria 2017-03-21.

Allmännyttans försäljningar till bostadsrättsföreningar utgör bara en mindre del av alla ombildningar från hyresrätter till bostadsrätter som skett genom åren. Merparten av ombildningarna har i stället initierats av privata fastighetsägare. I tabell 5.2 nedan redovisas det totala antalet ombildningar från hyresrätter till bostadsrätter som skett i riket under perioden 2002–2015. Som framgår av tabellen har även det

totala antalet ombildningar varit betydligt färre under perioden 2011–2015 jämfört med tidigare. Antalet ombildningar kan förväntas fortsätta minska en del framöver, främst beroende på de höga försäljningspriserna.

Tabell 5.2 Totala antalet lägenheter som ombildats till bostadsrätter under 2002–2015. Avser riket i sin helhet

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
11 059	10 299	10 721	11 849	7 867	16 014	15 058
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
15 364	20 610	7 106	4 216	5 700	5 175	4 661

Källa: SCB genom Boverkets promemoria 2017-03-21.

Även om det numera sker betydligt färre ombildningar per år jämfört med för några år sedan, så har antalet hyresrätter minskat under en längre period genom ombildning till bostadsrätter. Det gäller i synnerhet för Stockholm, vilket framgår av tabell 5.3 nedan.

Tabell 5.3 Antalet lägenheter som sålts för ombildning till bostadsrätter i Stockholms kommun 2002–2015

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
7 587	5 859	5 086	2 951	2 583	4 364	8 169
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
9 078	9 978	3 011	2 332	2 554	2 060	1 187

Källa: hittabrf.se genom Boverkets promemoria 2017-03-21.

Att ombildningarna varit många i Stockholm kan delvis bero på att det tidigare funnits en politisk ambition att fler ska äga sin bostad. Den ambitionen kan utgöra en förklaring till de allmännyttiga bostadsföretagens utförsäljningar. I övrigt är det troligt att ekonomiska överväganden påverkat ombildningstakten (Boverkets promemoria 2017-03-21, s. 5 ff.).

Det finns inget som tyder på att ombildningarna helt skulle ha upphört under 2016 och 2017. Vi bedömer att de ombildningar av hyresrätter till bostadsrätter som fortfarande sker innebär att bristen

på hyreslägenheter kan vara något större än den ovan bedömda bristen om cirka 60 000 hyreslägenheter (se avsnitt 5.1.3).

5.1.5 Nyproduktionen av bostäder verkar inte räcka till

Av SCB:s nybyggnadsstatistik framgår att det under 2016 *påbörjades* cirka 63 100 lägenheter i riket i sin helhet. Det motsvarar en ökning med 34 procent jämfört med de 47 209 lägenheter som påbörjades under 2015. Av det totala antalet lägenheter som påbörjades under 2016 utgjorde 12 950 småhuslägenheter och 50 150 lägenheter i flerbostadshus. Av de senare utgjorde 50 procent hyresrätter. I termer av påbörjat byggande så fördelade sig alltså byggandet över upplåtelseformerna enligt följande: 25 075 hyresrätter, 25 075 bostadsrätter och 12 950 småhus. Det motsvarar andelar på cirka 40 procent för hyresrätter respektive bostadsrätter, medan småhusbyggandet svarade för resterande 20 procent. Ungefär motsvarande andelar gällde för det byggande som påbörjades under 2015 (Boverkets promemoria 2017-03-21, s. 4 f.).

Under 2016 *färdigställdes* totalt 42 441 lägenheter i riket som helhet, vilket motsvarar en ökning med cirka 23 procent jämfört med de 34 603 lägenheter som färdigställdes året innan. Av de lägenheter som färdigställdes under 2016 utgjorde 31 030 stycken, eller cirka 73 procent, lägenheter i flerbostadshus medan resterande 11 411 var småhuslägenheter. Av de totalt 42 441 färdigställda lägenheterna för 2016 så utgjordes 17 138, eller cirka 40 procent, av hyresrätter medan 16 237 (cirka 38 procent) var bostadsrätter och 9 066 (cirka 21 procent) äganderätter. Ett så stort antal lägenheter har inte färdigställts i Sverige sedan 1992 (Boverkets promemoria 2017-03-21, s. 5. SCB, statistiknyhet 2017-05-04 och *Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter hustyp, upplåtelseform och år*).

I Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME) ombeds kommunerna bedöma antalet bostäder som förväntas påbörjas de kommande två åren. I BME 2017 har kommunerna bedömt antalet bostäder som förväntas påbörjas under 2017 och 2018. Kommunernas bedömningar indikerar att det finns utrymme för ett ökat byggande även under 2017 och 2018. För 2017 uppgår förväntat påbörjat byggande, för alla kommuner sammantaget, till 81 667 bostäder. Tidigare erfarenheter visar dock att vissa kommuner tenderar att överskatta sina prognoser

över påbörjat byggande. Boverket bedömer därför att prognosen snarare ligger runt 72 000 påbörjade bostäder för 2017, vilket är 8 900 fler än vad som enligt SCB:s preliminära siffror påbörjades under 2016. Denna bedömning kan tjäna som en kortsiktig prognos över det framtida bostadsbyggandet i riket (Boverkets promemoria 2017-03-21, s. 4 f. Boverkets indikatorer, november 2016 och maj 2017, och BME 2017).

Av de 81 667 bostäder som enligt BME 2017 bedöms påbörjas runt om i landets kommuner under 2017, avser 69 420 bostäder i flerbostadshus och resterande 12 247 småhusbostäder. Det finns inga uppgifter över hur prognosticerat påbörjat byggande fördelar sig över upplåtelseformerna hyresrätt, bostadsrätt eller äganderätt (Boverkets promemoria 2017-03-21, s. 5 och BME 2017).

Mot bakgrund av statistiken kan vi konstatera att bostadsbyggandet har ökat kraftigt under både 2015 och 2016, och att byggandet bedöms öka även under 2017 och 2018. Byggandet har dock inte uppnått den nivå som krävs enligt bedömningarna ovan, dvs. 88 000 bostäder om året fram tills 2020, för att råda bot på bostadsbristen. Det finns därmed ett behov av att bostadsbyggandet ökar ytterligare (jfr dock en annan uppfattning i Wallström, s. 1). Syftet med bestämmelserna om presumtionshyra är att möjliggöra ett ökat byggande av hyreslägenheter. Frågan är om bestämmelserna i dess nuvarande utformning uppfyller detta syfte. För att kunna ta ställning till frågan måste vi veta hur presumtionshyressystemet fungerar i dag, se kapitel 6.

5.1.6 Våra slutsatser

Vi drar följande slutsatser av den statistik som redogjorts för ovan.

Det råder i dagsläget bostadsbrist i stora delar av Sverige. De bostäder som i dagsläget produceras verkar inte räcka till för att råda bot på bostadsbristen. Det behöver därför produceras fler bostäder, trots den omfattande nyproduktionen av bostäder.

Boverket har i grova drag uppskattat att bristen på hyreslägenheter uppgår till cirka 60 000 (beräknat utifrån uppgifter för 2015). Under 2016 färdigställdes drygt 17 000 nya hyreslägenheter. Omfattningen av bristen på hyreslägenheter är osäker, men vi kan ändå konstatera att det finns ett mycket stort behov av nya hyreslägenheter och att

nyproduktionen inte verkar räcka till för att råda bot på bristen. Ett visst antal hyreslägenheter omvandlas dessutom årligen till bostadsrätter, vilket kan innebära att behovet av hyreslägenheter ökar något ytterligare.

Syftet med bestämmelserna om presumtionshyra är att möjliggöra ett ökat byggande av hyreslägenheter. Frågan är om bestämmelserna i dess nuvarande utformning uppfyller detta syfte. Vi konstaterar följande. Efter det att presumtionshyresreglerna infördes har det under en nioårsperiod (2007–2015) färdigställts 15 325 fler hyreslägenheter än under tioårsperioden före reglernas införande (1997–2006). Anledningen till denna ökning verkar delvis kunna sökas i införandet av presumtionshyressystemet. Möjligheten att avtala om presumtionshyra har dessutom använts i relativt stor utsträckning, se avsnitt 6.2.5. I samband med att presumtionshyresreglerna infördes togs möjligheterna att få statliga stöd för att bygga vissa typer av hyreslägenheter bort. Trots detta ökade det faktiska färdigställandet av hyreslägenheter. Systemet kan därmed anses ha bidragit till att ett större antal hyreslägenheter färdigställdes under perioden 2007–2015 jämfört med 1997–2006. Denna slutsats måste dock iakttas med stor försiktighet, eftersom andra omständigheter likväl kan ha bidragit till produktionsökningen och det inte med säkerhet går att fastställa att projekten inte hade blivit verklighet om modellen med presumtionshyra inte fanns. Det är därför inte heller möjligt att avgöra hur stor effekt modellen har haft på byggandet av hyresbostäder (se vidare avsnitt 6.3).

6 Utvärdering av den nuvarande modellen med presumtionshyra

6.1 Inledning

En god tillgång på hyresbostäder fyller många viktiga funktioner i det svenska samhället. Det finns ett behov av att det produceras fler hyresbostäder, trots den relativt omfattande produktion som i dagsläget sker (se kapitel 5).

Av våra direktiv framgår att vi ska granska den nuvarande modellen med presumtionshyra i syfte att utveckla modellen och underlätta nyproduktion av hyreslägenheter. Av direktiven framgår vidare att hyressättningen är en omständighet som har betydelse för nyproduktionen av hyreslägenheter (se avsnitt 4.1.1 för hyresrättens funktion på bostadsmarknaden och avsnitt 4.2 för andra omständigheter som kan påverka bostadsbyggandet).

I detta kapitel granskas och utvärderas bestämmelserna om presumtionshyra. Bestämmelserna tycks inte tidigare ha varit föremål för någon övergripande utvärdering.¹

I avsnitt 6.2 analyserar och redogör vi för hur modellen med presumtionshyra fungerar i praktiken och för identifierade brister med den nuvarande modellen. Därefter redogör vi för de effekter den nuvarande modellen kan antas ha på nyproduktionen av hyreslägenheter, se avsnitt 6.3.

¹ Boverket har i en rapport från mars 2014 beskrivit hur modellen med presumtionshyra fungerar i vissa avseenden (Boverket, Rapport 2014:13, Bilaga 2 *Presumtionshyror*). Se även Stråth, rapport maj 2016 och Governos rapport, bilaga 2.

6.2 Hur modellen med presumtionshyra fungerar i praktiken – statistik och analys

6.2.1 Inledning

När reglerna om presumtionshyra infördes i 55 c § hyreslagen uttalades att syftet var att förbättra förutsättningarna för att bygga hyreslägenheter. Reglerna om presumtionshyra innebär att en förhandlingsöverenskommelse om hyran för en nybyggd lägenhet presumeras vara skälig, och som utgångspunkt inte ska ändras, under 15 år. När en hyresvärd och en hyresgästförening förhandlar om en presumtionshyra, ska hyran enligt förarbetena anses som skälig om den ger kostnadstäckning och rimlig avkastning på hyresvärdens insats. När presumptionstiden har löpt ut ska hyran prövas enligt bruksvärdesystemet. Lägenhetens bruksvärde är då avgörande för vad som anses vara skälig hyra, inte hyresvärdens kostnadstäckning och rimlig avkastning (se vidare kapitel 3).

Bestämmelserna om presumtionshyra verkar, som ovan nämnts, inte tidigare ha varit föremål för någon övergripande utvärdering. För att kunna utvärdera modellen med presumtionshyra har vi fått hjälp med att inhämta information och relevanta uppgifter bl.a. från Boverket, hyresnämnderna och de största intresseorganisationerna på bostadshyresmarknaden:

- Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen),
- Fastighetsägarna Sverige (Fastighetsägarna) och
- Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO).

I det följande kallas intresseorganisationerna sammantaget för *partsorganisationerna*. Konsulter på företaget Governo AB har även hjälpt till vid utvärderingen, bl.a. genom att bedöma de effekter som presumtionshyressystemet har gett upphov till på hyresmarknaden. Governos analys finns i bilaga 2.

Hyresgästföreningen arbetar bl.a. för att alla ska ha rätt till en god bostad till rimlig kostnad. Föreningen förhandlar hyror för drygt 90 procent av Sveriges hyreslägenheter. Hyresgästföreningen genomför förhandlingar med nästan alla allmännyttiga bostadsbolag och 45 000 privata fastighetsägare med förhandlingsordning. Föreningen har 1 259 lokala hyresgästföreningar. För att ta fram

uppgifter om modellen med presumtionshyra har Hyresgästföreningen bl.a. skickat ut en enkät till sina nio regionföreningar.

Fastighetsägarna är en branschorganisation som arbetar för en väl fungerande fastighetsmarknad och som representerar drygt 17 000 medlemmar. Medlemmarna består huvudsakligen av privata fastighetsägare, men några allmännyttiga bostadsföretag är även medlemmar i organisationen. Fastighetsägarna är en federation bestående av fyra helt självständiga regionföreningar. De privata fastighetsägarna äger totalt omkring 80 000 fastigheter med sammanlagt 700 000 lägenheter. Fastighetsägarna uppskattar att cirka 95 procent av de fastighetsägare som bygger nya hyresrätter är medlemmar hos dem. För att ta fram uppgifter om modellen med presumtionshyra har Fastighetsägarna skickat ut en enkät till sina medlemmar via regionföreningarna samt till de större privata fastighetsägare som inte är medlemmar hos dem, men som bygger nya hyresrätter och således är relevanta för statistiken om presumtionshyror.

SABO är bransch- och intresseorganisation för cirka 300 allmännyttiga bostadsföretag. Endast tre av de allmännyttiga bostadsföretagen är inte medlemmar i SABO². SABO-företagen finns över hela Sverige och är av skiftande storlek, med allt från 72 till drygt 26 000 lägenheter. Tillsammans äger och förvaltar medlemsföretagen drygt 800 000 bostäder. För att ta fram uppgifter om modellen med presumtionshyra har SABO bl.a. skickat ut en enkät till samtliga allmännyttiga bostadsföretag som är medlemmar hos dem.

I detta avsnitt analyserar vi hur modellen med presumtionshyra fungerar i praktiken och om modellen kan anses uppfylla dess syften. Detta avsnitt omfattar: byggherrens val – att bygga hyresrätter eller andra boendeformer, de kollektiva förhandlingarna om presumtionshyra, förekomsten av överenskommelser om presumtionshyra, avkastningskrav vid presumtionshyra, presumtionshyrornas storlek och prövning av hyror i nyproduktionen i hyresnämnderna. Därutöver omfattar avsnittet en beskrivning av identifierade brister med den nuvarande modellen med presumtionshyra.

² Huddinge, Tibro och Lidingö kommuners allmännyttiga bostadsföretag är inte medlemmar i SABO (2017-02-20).

6.2.2 Varför bygga hyresbostäder framför andra boendeformer?

Bestämmelserna om presumtionshyra infördes i syfte att förbättra förutsättningarna för att bygga nya hyreslägenheter. En grundläggande fråga i sammanhanget är varför en byggherre ska välja att investera i nyproduktion av hyresrätter jämfört med nyproduktion av andra boendeformer, såsom bostadsrätter.

Vem är byggherre?

Byggherren³ är den centrala aktören i bostadsbyggandet som har ansvar för att byggnationen anpassas till gällande regler och för finansiering av projektet. Byggherren kan vara en aktör som bygger många bostäder per år eller en aktör som endast bygger något enstaka objekt.

Flera av de största byggherrarna i Sverige har på senare år varit fokuserade på bostadsrättsproduktion. Byggnad av bostadsrätter och småhus sker på marknadsmässiga villkor. När ett småhus eller bostadsrättshus är färdigbyggt säljs det till marknadspris till en bostadsrättsförening eller annan ägare.

I Sverige finns det cirka 300 kommunala allmännyttiga bostadsföretag. Med allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag avses ett aktiebolag som en kommun eller flera kommuner har det bestämmande inflytandet över och som i allmännyttigt syfte i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt.⁴ Bolagen ska främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och ska också erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeflytt och inflyttande i bolaget. Verksamheten i dessa bolag ska sedan den 1 januari 2011 bedrivas enligt affärsmässiga principer (se avsnitt 3.2.4).

De allmännyttiga bostadsföretagen kan i princip välja mellan att bygga i egen regi eller upphandla byggentreprenaderna på den öppna marknaden. I praktiken saknar de kommunala bolagen vanligen resurser för att bygga i egen regi och upphandlar i stället

³ Med byggherre avses, enligt 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900), den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten. Avsnitt 6.2.2 är skrivet till stor del utifrån SOU 2015:105 s. 136–142.

⁴ Se lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

byggentreprenaden. Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande utgör en väsentlig del av bostadsbyggandet i Sverige.

De kommersiella villkoren är olika

Byggherrens finansieringsbehov och finansieringsvillkor varierar beroende på vilken upplåtelseform som ska byggas. Att bygga bostadsrätter innebär ett kortvarigare finansiellt engagemang jämfört med att bygga hyresrätter. När man bygger bostadsrätter finns det en osäkerhet om och till vilket pris bostäderna kan säljas. Produktion av hyresrätter innebär som regel både att bygga bostäderna och ett långsiktigt åtagande om att äga och förvalta fastigheten. Det ställs exempelvis ofta krav på att den som bygger hyresbostäder på kommunal mark ansvarar för långsiktig förvaltning av fastigheten. Den som investerar i hyresrätter har därför inte samma prISRISK på kort sikt men bär på lång sikt både en hyres- och ränterisk. Några av Fastighetsägarnas medlemmar har framhållit att det finns en allmän osäkerhet kring framtida hyresnivåer och om det finns förutsättningar att komma överens med en hyresgästförening om hyresnivån vid nyproduktion. Risken är att hyresnämnden kommer att pröva nyproduktionshyran, vilket är både kostsamt, tidsödande och osäkert för fastighetsägaren. Detta kan sammantaget resultera i att fastighetsägaren väljer att bygga bostadsrätter i stället för hyresrätter (Fastighetsägarna, *Hyressättning vid nyproduktion. En sammanställning av enkät*. 2017-04-27).

Byggherrar som bygger bostadsrätter måste tidigt visa lönsamhet i projektet för att kunna erhålla extern finansiering. Vid extern finansiering i en bank måste byggherren visa att en viss andel av bostäderna är sålda före produktionen. Bankerna ställer s.k. täckningskrav. När det gäller situationen i storstadsområden med stor efterfrågan på bostäder och kraftigt stigande bostadspriser har finansieringsmöjligheterna på senare tid ofta varit goda. Köparna tecknar och binder sig för en bostadsrätt på projekteringsstadiet och byggherren är därför oftast försäkrad om att kunna sälja det som byggs (SOU 2015:105 s. 278 f.).

De kommersiella och skattemässiga villkoren för att bygga hyresrätter alternativt bostadsrätter eller äganderätter är olika (se avsnitt 4.2). Det har under senare år varit mer lönsamt att bygga

bostadsrätter jämfört med hyresrätter bl.a. på grund av det rådande efterfrågeläget och den reglerade hyresmarknaden genom bruksvärdesystemet (SOU 2015:105 s. 138. Se även Boverket, Marknadsrapport november 2013 s. 13). Det nuvarande hyressättnings-systemet kännetecknas dessutom av ett komplext samspel mellan kollektiva förhandlingar och bruksvärdesystemet – omständigheter som byggherren inte behöver beakta vid produktion av bostadsrätter (Stråth, s. 2).

Vi bedömer att ovan nämnda omständigheter sammantaget kan ha medfört att byggherrar har ansett och fortfarande anser det mer ekonomiskt fördelaktigt att bygga bostadsrätter jämfört med hyresrätter. Trots detta framgår det av statistiken att det i dagsläget produceras hyresrätter i betydande utsträckning (se avsnitt 5.1.5). Anledningarna till detta kan vara flera, såsom den starka konjunkturen, det rådande ränteläget, möjligheterna till statliga investeringsstöd, markanvisning för byggande av hyresrätter och den nuvarande modellen med presumtionshyra. Det fortsatta kapitlet belyser och utvärderar hur bestämmelserna om presumtionshyra fungerar i praktiken.

6.2.3 De kollektiva förhandlingarna om presumtionshyra

Hyran för nyproducerade bostadslägenheter kan bestämmas genom att hyresvärden förhandlar om hyran antingen direkt med hyresgästerna eller med en hyresgästorganisation. När förstagångshyran ska sättas finns det alltså inget krav, men en möjlighet, för hyresvärden att förhandla kollektivt. När hyresvärden förhandlar med en hyresgästorganisation kan parterna komma överens antingen om en hyra som ryms inom bruksvärdet eller om en hyra som under vissa förutsättningar presumeras vara skälig, en s.k. presumtionshyra.

För att en presumtionshyra ska anses skälig ska den fastställas i en förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) mellan en hyresvärd och en hyresgästförening som var etablerad på orten när överenskommelsen ingicks. Överenskommelsen ska vidare omfatta samtliga bostadslägenheter i huset och ha träffats innan hyresavtal har träffats för någon av lägenheterna. Det får inte heller ha förflutit mer än 15 år sedan den första bostadshyresgästen tillträdde lägenheten. Det ska vidare framgå av

överenskommelsen att hyran har fastställts enligt bestämmelserna om presumtionshyra. Reglerna om presumtionshyra infördes den 1 juli 2006. Vid reglernas införande presumerades hyran vara skälig under tio år. Sedan den 1 januari 2013 har presumptionstiden förlängts till 15 år (se vidare avsnitt 3.3).

Det kollektiva förhandlingssystemet grundar sig på kollektiva, lokala förhandlingar mellan å ena sidan en hyresvärd eller en fastighetsägareförening, å andra sidan en hyresgästorganisation. En hyresgästs medlemskap i en hyresgästorganisation har aldrig någon betydelse vid tillämpningen av det kollektiva förhandlingssystemet. Det avgörande är i stället om det finns en förhandlingsordning för lägenheten och en förhandlingsklausul i hyresavtalet. En förhandlingsklausul är en bestämmelse i hyresavtalet genom vilken hyresgästen förbinder sig att följa överenskommelser om hyra eller andra hyresvillkor som de kollektivt förhandlande parterna avtalar om i en förhandlingsöverenskommelse (se avsnitt 3.4).

Det finns alltså flera olika alternativ för att bestämma hyran för en nyproducerad hyreslägenhet, se tabell 6.1, alternativ 1–3.

Tabell 6.1 Överväganden inför hyressättning i nyproducerade hyreslägenheter

1	2	3
Förhandling med en hyresgästförening om presumtionshyra	Förhandling med en hyresgästförening om bruksvärdehyra	Individuellt överenskommen hyra mellan hyresvärd och hyresgäst
Produktionskostnader och avkastningskrav beaktas.	Produktionskostnader och avkastningskrav beaktas.	Produktionskostnader och avkastningskrav beaktas.
	Hyresvärden bedömer om bruksvärdehyran täcker produktionskostnad och avkastningskrav.	Hyresvärden förhandlar hyran utifrån en uppskattning av bruksvärdehyran, i syfte att minimera risken för sänkning av hyran vid en prövning i hyresnämnden.
Kollektivt avtal träffas mellan hyresvärden och hyresgästföreningen om presumtionshyra.	Kollektivt avtal träffas mellan hyresvärden och hyresgästföreningen om bruksvärdehyra.	Individuellt avtal träffas mellan hyresvärden och hyresgästen.
Hyran presumeras vara skälig i 15 år.	Hyresgästen kan, vanligen efter 6 månader, begära prövning av hyrans skälighet i hyresnämnden.	Hyresgästen kan, vanligen efter 6 månader, begära prövning av hyrans skälighet i hyresnämnden.

Källa: Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna och SABO.

Om parterna i det enskilda fallet inte kan komma överens om en bruksvärdehyra eller om hyresvärden inte får täckning för sin kostnadskalkyl jämte rimlig avkastning av alternativ 2, står valet av hyressättningsmodell mellan alternativ 1 eller 3. Om parterna i det enskilda fallet inte kan komma överens om presumtionshyra eller om hyresvärden inte vill förhandla kollektivt återstår alternativ 3. Hyresvärden kommer då överens om hyran efter en individuell förhandling med hyresgästen. Enligt Fastighetsägarna förekommer det ibland att parterna då kommer överens om att hyran årligen ska justeras enligt ett i avtalet förutbestämt system, t.ex. med en viss procentsats. Exempelvis kan en hyra som bestäms vid inflyttning höjas med en viss procent årligen under en tioårig avtalsperiod. Av hyresavtalet framgår därmed hur hög hyran kommer att vara under hela tioårsperioden. Ett annat exempel är att inflyttningshyran minskas med en viss rabatt under de första åren för att därefter trappas av.

Fastighetsägarna har framfört att en fördel med individuellt förhandlad hyra kan vara att det möjliggör en direktkontakt med hyresgästen och att parterna kan komma överens om en tydlig hyra som hyresgästen kan känna sig trygg med.

Fastighetsägarna och SABO har framhållit att en fördel med kollektivt förhandlade hyror kan vara att det kan ge fastighetsägaren ett mervärde inför en eventuell försäljning av fastigheten. En kollektivt förhandlad hyra kan också leda till större stabilitet över tid och större acceptans hos hyresgästerna. Kollektivt förhandlade hyror kan även innebära kostnadsbesparingar både för hyresvärdar och för hyresgäster. En kollektivt förhandlad bruksvärdehyra kan – till skillnad från en kollektivt förhandlad presumtionshyra – användas som jämförelsematerial vid en bruksvärdeprövning, vilket underlättar vid jämförelser av hyror i nyproduktionen (se vidare avsnitt 6.2.5). Även denna typ av omständigheter kan alltså påverka valet av hyressättningsmodell.

Processen vid förhandling om presumtionshyra

En utgångspunkt vid förhandlingsöverenskommelser om presumtionshyra är att hyran ska anses som skälig om den täcker hyresvärdens *kostnader jämte rimlig avkastning* på hyresvärdens insats.

Hyresvärden ska inte löpa någon risk att det vid en prövning i hyresnämnden fastställs en hyra som inte täcker hans eller hennes kostnader för lägenheten. Vidare ska modellen med en presumtionshyra säkerställa god förutsägbarhet om hyran. En fastighetsägare bör redan när han eller hon tar ställning till om en viss byggnation ska genomföras eller inte vara medveten om nivån på den hyra som kan tas ut och inte riskera att hyran ändras en kort tid efter det att lägenheten har tagits i bruk. Hyresgästernas intresse av skälig hyra och ett stabilt besittningsskydd får dock inte åsidosättas (prop. 2005/06:80 s. 23, s. 53 f.).

När en hyresgästorganisation förhandlar om en hyra som ska presumeras vara skälig ska organisationen utgå från det underlag som hyresvärden presenterar i form av ritningar, kostnadsberäkningar och kalkyler m.m. Enskilda hyresgästers önskemål, betalningsförmåga eller den högsta hyra som hyresgäster kan antas vara villiga att betala bör däremot inte beaktas (prop. 2005/06:80 s. 53 f.).

Partsorganisationerna har framfört följande om hur förhandlingarna om presumtionshyra fungerar i praktiken. Förhandlingarna inleds genom att hyresvärden kontaktar hyresgästorganisationen och begär förhandling. Hyresgästföreningen begär därefter in underlag i form av hyresvärdens investeringskalkyl och produktionskostnads-kalkyl. Förhandlingen bedrivs mot en hyressättning som kan säkerställa en direktavkastning för hyresvärden som med ett marknadsmässigt direktavkastningskrav innebär att hyresvärden undviker nedskrivning av fastigheten enligt reglerna om bokföring och redovisning.

De avgörande ekonomiska faktorerna för om parterna lyckas träffa en överenskommelse om presumtionshyra verkar huvudsakligen vara:

- vilket avkastningskrav som kan anses rimligt, och
- vilken schablonkostnad för drift och underhåll som kan anses rimlig.

Därutöver kan tidspress och vissa personliga motsättningar innebära att parterna inte lyckas komma överens om en presumtionshyra, se nedan avsnitt 6.2.8.

Som tidigare nämnts förhandlar parterna utifrån en förhandlingsordning, dvs. ett avtal som anger förhandlingsrättens närmare

omfattning och formerna för hur förhandlingsarbetet ska bedrivas (se bl.a. 1 och 3 §§ hyresförhandlingslagen). Med utgångspunkt i förhandlingsordningen förhandlar parterna i syfte att nå en förhandlingsöverenskommelse om hyran. Partsorganisationerna har framfört att situationen vid förhandling om presumtionshyra ofta kan vara sådan att ett avtal om en förhandlingsordning träffas först i nära anslutning till en förhandlingsöverenskommelse om presumtionshyra. Om parterna inte kommer överens, träffas ingen förhandlingsordning varpå hyresvärden förhandlar hyran individuellt med hyresgästen.

SABO och Hyresgästföreningen har gemensamt tagit fram en *Guide till bättre hyresförhandlingar* i syfte att hjälpa de lokala parterna att effektivisera och strukturera förhandlingsarbetet och skapa förståelse för varandras roller i förhandlingen. SABO och Hyresgästföreningen har även kommit överens om att förhandlingarna numera får pågå i högst tre månader – i syfte att öka effektiviteten i förhandlingarna. Om parterna ändå inte kommer överens kan frågan hänskjutas till medling, och därefter till Hyresmarknadskommittén eller till en opartisk nämnd för rekommendation om hur tvisten bör lösas (se avsnitt 3.4.3). Någon motsvarande tidsfrist eller något motsvarande allmänt tvistlösningsorgan finns i dagsläget inte för att lösa tvister mellan Hyresgästföreningen och de privata fastighetsägarna. Hyresgästföreningen har dock sedan tidigare kommit överens med några större privata fastighetsägare om att tvister på lokal nivå kan hänskjutas till förhandling på central nivå. Hyresgästföreningen och Fastighetsägarna har även under utredningstiden inlett samtal bl.a. om nya möjligheter till tvistlösning (se kapitel 8).

6.2.4 Avkastningskrav vid överenskommelser om presumtionshyra

En utgångspunkt vid förhandlingsöverenskommelser om presumtionshyra är, som ovan redogjorts för, att hyran ska anses som skälig om den täcker hyresvärdens kostnader och rimlig avkastning.

Hyresvärdens *kostnader* och *rimlig avkastning* ska alltså vara vägledande faktorer för presumtionshyrans storlek. Produktionskostnaderna vid nyproduktion av bostäder har redovisats ovan, avsnitt 4.2.2. Produktionskostnaderna har sammanfattningsvis ökat i hela Sverige under de senaste åren, både vad avser nyproduktion

av bostadsrätter och hyresrätter. Eftersom produktionskostnaderna har ökat verkar det rimligt att även presumtionshyrorna har ökat, se avsnitt 6.2.6. Frågan är dock vad som avses med *rimlig avkastning*.

Begreppet "avkastning" har inte specificerats i förarbetena till presumtionshyressystemet. Enligt partsorganisationerna diskuterar parterna huvudsakligen hyresvärdens krav på *direktavkastning*, dvs. driftnettot (hyresintäkter minus drift- och underhållskostnader) i förhållande till produktionskostnaderna, vid förhandlingar om presumtionshyra.

En viktig distinktion är den mellan det marknadsmässiga avkastningskravet och byggbolagets eget avkastningskrav, dvs. i förhållande till dess ägare. Byggbolagets eget avkastningskrav är ofta högre än det marknadsmässiga avkastningskravet. Vid bolagets redovisning, exempelvis vid nedskrivning av fastigheter, gäller det marknadsmässiga avkastningskravet. Ett marknadsmässigt avkastningskrav kan definieras som den avkastning en investerare på marknaden skulle kräva för att göra en motsvarande investering. Vid bedömningen av om en investering ska genomföras eller inte kan bolaget i stället för det marknadsmässiga avkastningskravet vilja utgå från företagets eget avkastningskrav (SABO, *Utredning presumtionshyra*, 2017-03-23 och Lind & Nordlund, s. 7 ff., s. 12 ff.).

Ett byggföretags avkastningskrav är vanligen högre på en investering i en nyproducerad fastighet än på äldre fastigheter. Det finns nämligen en potential att utveckla och förbättra driftnettot (hyresintäkter minus drift- och underhållskostnader) i äldre bostäder, vilket saknas i nyproducerade bostäder. Därför är avkastningskraven högre vid nyproduktion av bostäder, vilket framgår av tabell 6.2. Av tabellen framgår även att avkastningskraven kan variera inom en ort. Avkastningskraven varierar framför allt med hänsyn till bostadens läge; ett attraktivt läge innebär mindre risk för hyresbortfall och därmed ett lägre avkastningskrav jämfört med ett mindre attraktivt läge. Av detta följer att avkastningskraven även kan vara högre i vissa glesbygdsområden jämfört med mer tätbebyggda områden.

Tabell 6.2 Direktavkastningskrav på vissa orter vid nyproduktion av hyresbostäder och för hyresbostäder i det befintliga miljonprogrammet

	Nyproduktion av bostäder	Miljonprogrammet
Uppsala	4,00–5,25 %	2,75–4,50 %
Stockholm	2,50–5,75 %	1,50–4,95 %
Sigtuna	4,20–5,20 %	3,95–4,95 %
Kiruna	4,50–10,00 %	4,50–10,00 %
Sandviken	5,50–8,25 %	5,50–8,25 %
Västerås	4,00–7,50 %	3,00–6,50 %
Botkyrka	3,75–6,25 %	3,50–6,25 %
Göteborg	2,25–5,50 %	1,75–5,50 %
Enköping	4,25–7,25 %	4,00–7,25 %
Södertälje	3,50–6,50 %	3,75–6,50 %
Ludvika	5,00–7,00 %	5,00–7,00 %
Linköping	3,50–6,00 %	3,00–6,00 %

Källa: Värderingsdata, NAI Svefa, "Medelvärden"/Max- och minvärden för bostäder 2009–2017-01-01 genom SABO, Utredning presumtionshyra, 2017-03-23.

Direktavkastningen ska räcka till avskrivning av fastigheterna (cirka 2,0–2,5 procent), central administration (cirka 0,5–1,0 procent) och ränta (i dag cirka 2,0–4,0 procent). Sammantaget krävs därför ett direktavkastningskrav om 4,5–7,5 procent för att det ska vara ekonomiskt motiverat att bygga nya bostäder (SABO, *Utredning presumtionshyra*. 2017-03-23). Detta bekräftas av de medlemmar som besvarat Fastighetsägarnas enkät. Direktavkastningskravet vid produktion av hyresrätter uppges huvudsakligen vara mellan 4–6 procent, beroende på region och projektets läge inom orten (Fastighetsägarna, *Hyressättning vid nyproduktion. En sammanställning av enkät*. 2017-04-27).

En investering där marknadsvärdet (driftnettot dividerat med direktavkastningskravet) på det potentiella bostadshuset inte bedöms överstiga produktionskostnaderna, dvs. investeringen bedöms i grunden inte vara lönsam, kan under vissa förhållanden ändå bli verklighet. Om företaget bedömer att en nyproduktion av hyresbostäder leder till olika former av synergieffekter i ett bostadsområde där företaget redan äger bostäder kan investeringen ändå realiseras. Sådana synergieffekter kan bestå av värdeökning på närliggande fastigheter, långsiktiga kassaflödeseffekter och lägre kost-

nader för produktionen i sin helhet, exempelvis p.g.a. nyttjande av befintlig infrastruktur. Investeringen bedöms alltså vara lönsam trots att produktionskostnaderna jämte avkastning troligen inte hade täckts om fastigheten hade sålts direkt efter produktionen (Lind & Nordlund, s. 30 och SABO, *Utreddning presumtionshyra*. 2017-03-23).

Vad som utgör rimlig avkastning på hyresvärdens insats i ett bostadsprojekt tycks inte kunna bedömas i allmänhet, utan hänsyn måste tas till varje projekts specifika förutsättningar. Kravet på rimlig avkastning är dock avgörande för om parterna kan träffa en överenskommelse om presumtionshyra.

6.2.5 Hur vanligt förekommande är överenskommelser om presumtionshyra?

Det saknas ett offentligt hyresregister där uppgifter om t.ex. förekomsten av presumtionshyror och deras storlek kan tas fram. Partsorganisationerna, som i olika sammanhang har efterlyst ett sådant register, har därför via enkäter till sina medlemmar inhämtat uppgifter dels om hur vanligt det är att parterna kommer överens om presumtionshyror eller hyror enligt bruksvärdesystemet, dels hur vanligt det är att hyresvärden förhandlar hyran individuellt med hyresgästen. En nackdel med sådana enkäter har visat sig vara att man får ett förhållandevis stort svarsbortfall och att statistiken därför blir i viss mån osäker. De undersökningar som har gjorts ger ändå en tämligen god bild av förekomsten av presumtionshyror och deras storlek.

SABO:s undersökningar

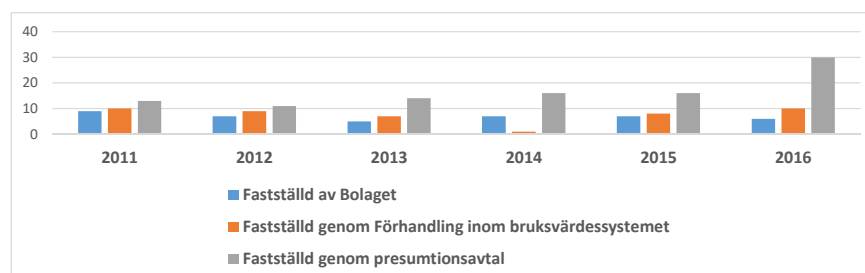
SABO skickade under 2011 ut en enkät till sina dåvarande 289 medlemsföretag. Av dessa besvarade 124 allmännyttiga bolag enkäten varav 64 bolag hade haft projekt med nyproduktion av hyresbostäder under 2008–2010. 59 av dessa 64 bolag kände till möjligheten att avtala om presumtionshyra för nyproduktionen. Av svaren från enkäten framgår följande.

Antalet nyproduktionsprojekt uppgick till 95 och det byggdes totalt 3 559 nya hyreslägenheter under perioden 2008–2010. Av

dessa 95 projekt avtalades om presumtionshyra för 27 projekt (motsvarande 28 procent av projekten), om bruksvärdehyra för 35 projekt (37 procent) och individuellt överenskommen hyra för 33 projekt (35 procent). Av de 3 559 lägenheterna avtalades om presumtionshyra för 1 285 lägenheter (motsvarande 36 procent av lägenheterna), om bruksvärdehyra för 1 037 lägenheter (29 procent) och individuellt överenskommen hyra för 1 237 lägenheter (35 procent) (SABO, *Presumtionshyror*, statistik 2008–2010). Av denna statistik framgår att modellen med presumtionshyra användes i relativt stor utsträckning inom de allmännyttiga bolagen redan 2008–2010.

I samband med utredningen har SABO skickat ut en ny enkät till sina medlemsföretag som avser perioden 2011–2016. Av SABO:s medlemsföretag svarade cirka 35 procent motsvarande 100 allmännyttiga bolag på enkäten. Under perioden 2011–2016 har dessa bolag sammantaget haft 186 nybyggnadsprojekt av hyresbostäder motsvarande 8 130 lägenheter. Av figur 6.1 framgår på vilket sätt hyran har bestämts per projekt och år. Med ”fastställd av bolaget” avses att hyresvärden har förhandlat hyran individuellt med hyresgästen. Av statistiken framgår att hyran för projekten i stor utsträckning har bestämts genom överenskommelser om presumtionshyra, framför allt på senare år.

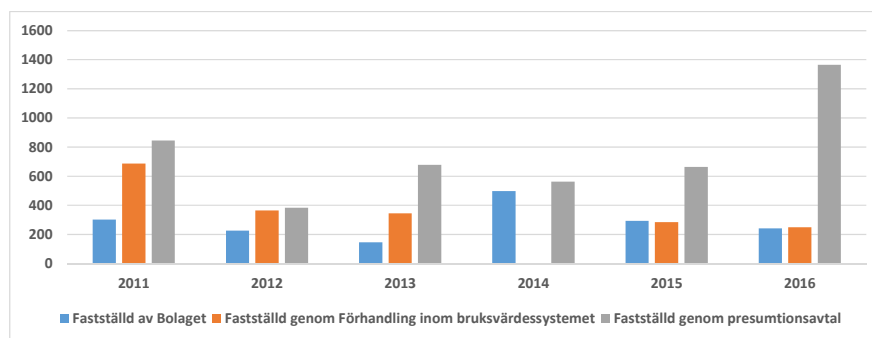
Figur 6.1 Hur hyran har fastställts per projekt och år, 2011–2016



Källa: SABO, Utredning presumtionshyror, 2017-03-23.

Av figur 6.2 framgår på vilket sätt hyran har bestämts för antalet lägenheter per år, sammanlagt 8 130 lägenheter. Av figuren framgår att ett stort antal lägenheter har presumtionshyror.

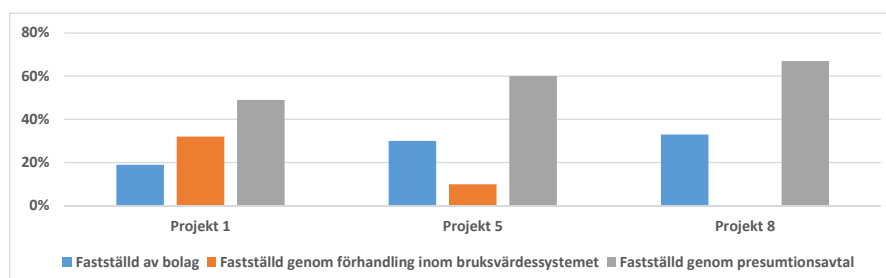
Figur 6.2 Hur hyran har fastställts för antalet lägenheter per år, 2011–2016



Källa: SABO, Utredning presumtionshyror, 2017-03-23.

Av uppgifterna från SABO framgår vidare att en hyresvärd som har haft flera nyproduktionsprojekt oftare har förhandlat fram presumtionshyror eller har bestämt hyran genom individuell förhandling med hyresgästen, jämfört med en hyresvärd som endast har haft ett enskilda nyproduktionsprojekt. Figur 6.3 visar, i procent, hur hyran har bestämts om hyresvärden har haft ett, fem eller åtta nyproduktionsprojekt under 2011–2016. Av figuren framgår alltså att ju fler nyproduktionsprojekt en hyresvärd har haft, desto vanligare med presumtionshyra eller individuellt överenskommen hyra.

Figur 6.3 Hur hyran har fastställts i procent om hyresvärden har haft ett, fem eller åtta nyproduktionsprojekt under 2011–2016



Källa: SABO, Utredning presumtionshyror, 2017-03-23.

Av underlaget för statistiken går det inte att utläsa om det finns några tydliga regionala skillnader i valet av hyressättningsmodell. Däremot kan parterna ha svårare att komma överens i de kollektiva förhandlingarna i vissa delar av landet, se avsnitt 6.2.8.

Hyresgästföreningens undersökning

Hyresgästföreningen har inhämtat uppgifter från sina regionföreningar om hur vanligt förekommande det är med presumtionshyror. Hyresgästföreningens underlag omfattar totalt 36 847 nyproducerade lägenheter av privata fastighetsägare och allmännyttiga bolag under perioden 2007 till mitten av mars 2017.

Att observera är att Hyresgästföreningens statistik endast omfattar hyror där hyresvärden har begärt förhandling med hyresgästföreningen. Det är endast i dessa situationer som Hyresgästföreningen får reda på att hyresvärden planerar nyproduktion av hyreslägenheter. De fall där hyresvärden inte har begärt förhandling och i stället förhandlat hyran individuellt med hyresgästen omfattas alltså inte av statistiken. Mot bakgrund av detta måste de angivna procentsiffrorna bedömas med viss försiktighet. De fall där hyresvärden har begärt förhandling men någon överenskommelse inte har träffats omfattas dock av statistiken (markerat med *).

Tabell 6.3 Hur hyran har bestämts vid nyproduktion 2007–mars 2017 i procent

	2007–2013	2013–2015	2015–2017
Förhandlade bruksvärdeshyror	50	16	15
Förhandlade presumtionshyror	33	76	78
Hyror bestämda efter individuell förhandling mellan hyresvärd och hyresgäst	12	6*	6*
Pågående förhandling	5	2	1
Totalt	100	100	100

Källa: Hyresgästföreningen, Utredning om hyressättning i nyproduktionen, 2017-03-23.

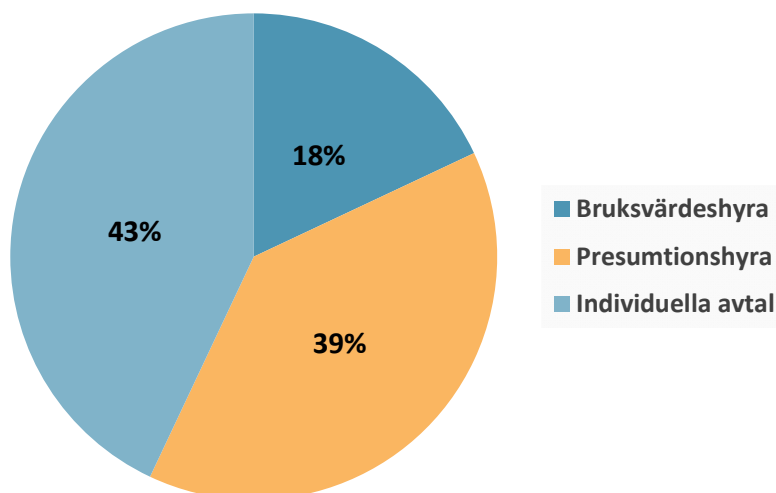
Den slutsats som kan dras av uppgifterna i tabell 6.3 är framför allt att överenskommelser om presumtionshyra har träffats i stor utsträckning jämfört med överenskommelser om hyra enligt bruksvärdesystemet för nyproducerade hyresrätter sedan 2013. Detta överensstämmer även med den statistik som SABO presenterat ovan.

Fastighetsägarnas undersökning

Fastighetsägarna har skickat ut en enkät till sina medlemmar som producerar bostäder samt till de större privata fastighetsägare som inte är medlemmar hos dem, men som producerar bostäder och således är relevanta för statistiken om presumtionshyror. 18 privata fastighetsägare har besvarat enkäten, varav 7 stora rikstäckande bolag, 5 större Stockholmsföretag⁵ och 6 mindre fastighetsägare i södra och mellersta Sverige. Dessa företag har sammanlagt byggt 10 445 hyresbostäder sedan 2006. Tre av företagen har byggt drygt hälften av dessa bostäder. Fem av företagen har byggt en dryg tredjedel av dessa bostäder, medan resterande tio företag tillsammans har byggt knappt en tredjedel av bostäderna.

Under perioden 2006 till april 2017 har hyran för de 10 445 hyreslägenheterna som byggts av dessa fastighetsägare bestämts enligt vad som framgår av figur 6.4.

Figur 6.4 Hur hyran har fastställts, andel totalt, för 10 445 hyreslägenheter under perioden 2006–april 2017



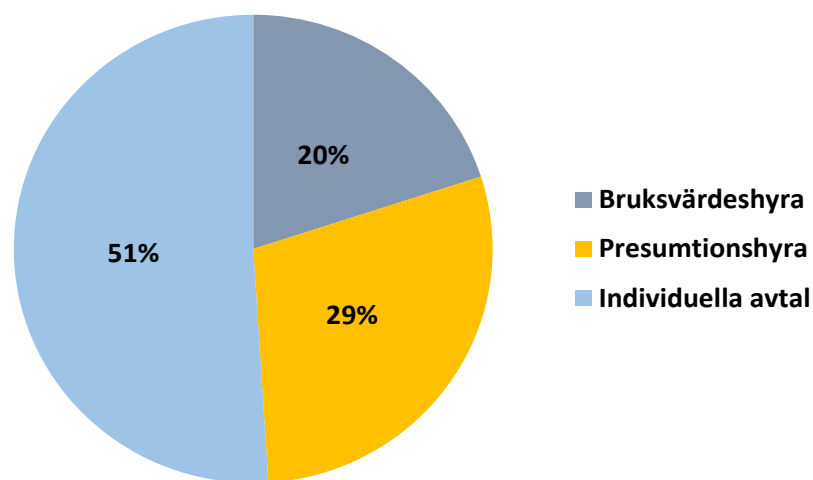
Källa: Fastighetsägarna, Hyressättning vid nyproduktion. En sammanställning av enkät. 2017-04-27.

⁵ Dessa 12 företag utgörs av: Rikshem, Stena Fastigheter, Wallenstam, Ikano Bostad, Skandia Fastigheter, JM, Einar Mattsson, Heba Fastighets AB, Wåhlins Fastigheter, Primula Byggnads AB, ByggVesta och SSSB – Stockholms Studentbostäder.

Av figuren framgår att hyran bestämts genom individuellt överenskommen hyra med hyresgästen i 43 procent av det totala antalet lägenheter, genom kollektivt förhandlad presumtionshyra för 39 procent av lägenheterna och genom kollektivt förhandlad bruksvärdehyra för 18 procent av lägenheterna.

Eftersom de företag som har byggt de aktuella lägenheterna har byggt olika stora andelar av dessa lägenheter (se ovan), kan det även vara intressant att se hur hyran har bestämts i *andel per företag*. Ett sådant mått kan på bättre sätt visa vilken hyressättningsmodell som fastighetsägarna vanligen använder, eftersom resultatet inte i lika hög grad påverkas av vad enskilda större fastighetsägare beslutar.

Figur 6.5 Hur hyran har fastställts, andel per företag, för 10 445 hyreslägenheter under perioden 2006–april 2017



Källa: Fastighetsägarna, Hyressättning vid nyproduktion. En sammanställning av enkät. 2017-04-27.

Av figur 6.5 framgår att hyran bestämts genom individuellt överenskommen hyra med hyresgästen för 51 procent av lägenheterna i andel per företag, genom kollektivt förhandlad presumtionshyra för 29 procent av lägenheterna och genom kollektivt förhandlad bruksvärdehyra för 20 procent av lägenheterna.

Flertalet av de större fastighetsägarna som besvarat enkäten har uppgett att de inte längre förhandlar om presumtionshyra utan i stället förhandlar hyran individuellt med hyresgästen vid nyproduk-

tion av hyresbostäder. Tre större företag, varav två rikstäckande företag och ett Stockholmsbaserat företag, förhandlar dock fortfarande om presumtionshyra vid nyproduktion. Några av företagen som inte längre förhandlar om presumtionshyra för nyproduktionen har bl.a. uppgett att detta beror på att förhandlingsprocessen ofta förhalas av hyresgästföreningen. Det är också svårt att komma överens om nyproduktionshyror eftersom hyresgästföreningen anser att hyran blir för hög. Risken för att hyran är högre än hyresgästernas betalningsvilja bär fastighetsägaren, vilket hyresgästföreningen inte verkar beakta. Företagen förhandlar därför hellre hyran individuellt med hyresgästen. Därutöver kan en presumtionshyra inte användas som jämförelsematerial vid en bruksvärdeprövning, vilket försvårar relevanta jämförelser mellan lägenheter i nyproduktionen.

Ett större företag har uppgett att det numera endast vill förhandla om bruksvärdehyra för nyproduktionen, eftersom en sådan hyra direkt kan användas som jämförelsematerial vid en prövning av hyran i hyresnämnden.

Våra slutsatser av partsorganisationernas undersökningar

Sedan reglerna om presumtionshyra infördes, dvs. under perioden 2007–2016, har det färdigställts totalt 99 466 hyreslägenheter (82 328 hyresrätter färdigställdes under 2007–2015 och 17 138 hyresrätter färdigställdes under 2016 (se avsnitt 5.1.1 och 5.1.5)). Statistiken från SABO, Hyresgästföreningen och Fastighetsägarna motsvarar till antalet drygt hälften av de hyreslägenheter som har producerats under 2007–2016 (11 869 lägenheter under 2008–2016 för SABO, 36 847 lägenheter under 2007–mars 2017 för Hyresgästföreningen respektive 10 445 lägenheter under 2006–april 2017 för Fastighetsägarna). Att observera är dock att samma hyreslägenhet kan ingå både i SABO:s, Fastighetsägarnas och Hyresgästföreningens statistik. Statistiken måste av denna anledning och av den anledningen att det finns ett förhållandevis stort svarsbortfall därför i sin helhet bedömas med viss försiktighet. Som vi inledningsvis anfört visar svårigheterna att få tillgång till en heltäckande och rättvisande hyresstatistik på behovet av en offentligt förd statistik. Någon sådan statistik finns dock inte att tillgå.

Mot bakgrund av den redovisade statistiken kan vi ändå konstatera att det framför allt under senare år verkar ha blivit vanligare

med överenskommelser om presumtionshyra, och detta särskilt inom de allmännyttiga bolagen. Av statistiken och enkätsvaren från de privata fastighetsägarna kan vi även notera en något förändrad tendens inom nyproduktionen: de privata fastighetsägarna förhandlar numera gärna hyran individuellt med hyresgästerna i stället för kollektivt. Ett flertal av de privata fastighetsägarna har exempelvis uppgett att de på senare tid har övergått till att förhandla hyran individuellt med hyresgästen i stället för att förhandla om presumtionshyra i nyproduktionen.

En försiktig bedömning ger vid handen att i varje fall hälften av de lägenheter som producerats från 2016 och framåt och som ägs av de allmännyttiga bostadsbolagen har presumtionshyra. Det finns en större osäkerhet kring hur vanligt det är i dagsläget med presumtionshyra för nyproducerade lägenheter som förvaltas av privata fastighetsägare.

Sammanfattningsvis verkar individuellt överenskommen hyra med hyresgästen jämte kollektivt förhandlad presumtionshyra numera vara de vanligaste formerna för hyressättning i nyproduktionen. Detta beror troligen på en rad olika men också samverkande faktorer. Det kan exempelvis bero på att hyresvärden inte får ihop nyproduktionskalkylen om hyran hade bestämts med utgångspunkt i bruksvärdet.

Att överenskommelser om presumtionshyra i dagsläget träffas i förhållandevis stor utsträckning kan även tyda på att presumtionshyressystemet har etablerat sig på hyresmarknaden och att aktörerna har anpassat sig väl till möjligheten för ökat bostadsbyggande, genom ökad kostnadstäckning, som systemet ger (jfr Governo, bilaga 2, s. 4). Det kan vidare tyda på att den förlängda presumptionstiden om 15 år som infördes den 1 januari 2013 har gett visst resultat. Det kan dessutom visa på att parterna lyckas träffa överenskommelser om presumtionshyra i relativt stor utsträckning.

Att hyran i förhållandevis stor utsträckning i dagsläget också sätts i individuella avtal mellan hyresvärd och hyresgäst kan dock tyda på att parterna *inte* lyckas komma överens i de kollektiva förhandlingarna. Det kan också tyda på hyresvärdar inte önskar förhandla kollektivt i samma utsträckning som tidigare eller att hyresnivåerna vid individuella avtal numera motsvarar eller närmar sig presumtionshyresnivåerna, varför någon kollektivt förhandlad presumtionshyra inte behövs i samma utsträckning som tidigare för att hyresvärden

ska kunna få täckning för sina kostnader jämte rimlig avkastning för att kunna producera hyresbostäder (se avsnitt 6.2.6). Att en presumtionshyra inte kan användas som jämförelsematerial vid en prövning i hyresnämnden, synes också vara en faktor som påverkar vilken hyressättningsmodell som används i nyproduktionen.

6.2.6 Presumtionshyrornas storlek

En utgångspunkt vid förhandlingsöverenskommelser om presumtionshyra är att hyran ska anses som skälig om den täcker hyresvärdens kostnader jämte rimlig avkastning på hyresvärdens insats. När en hyresgästorganisation förhandlar om en hyra som ska presumeras vara skälig ska organisationen utgå från det underlag som hyresvärden presenterar i form av ritningar, kostnadsberäkningar och kalkyler m.m. Enskilda hyresgästers önskemål, betalningsförmåga eller den högsta hyra som hyresgäster kan antas vara villiga att betala bör däremot inte beaktas (prop. 2005/06:80 s. 53 f.).

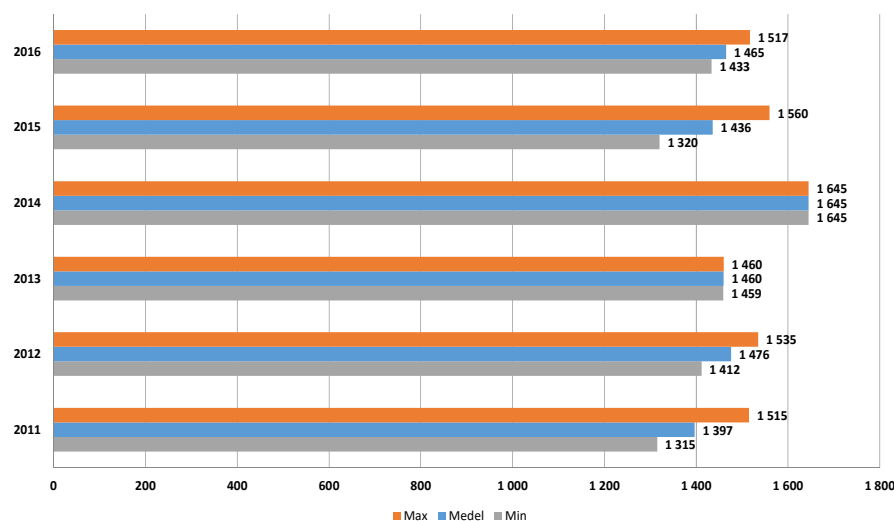
Utgångspunkten vid bestämmelsernas införande tycks ha varit att en presumtionshyra vanligen kommer att vara högre än en hyra bestämd enligt bruksvärdesystemet. Numera torde det vara klarlagt att en presumtionshyra även kan innebära att hyran är lägre än en hyra bestämd enligt bruksvärdet. Hyresvärden kan i en sådan situation få sina kostnader jämte rimlig avkastning täckta på något annat sätt än enbart genom uttag av hyra, exempelvis genom olika former av investeringsstöd till hyresvärden (se avsnitt 3.3.3 och 4.2.3).

SABO och Hyresgästföreningen har via enkäter till sina medlemmar inhämtat uppgifter om storleken på presumtionshyror, hyror bestämda enligt bruksvärdesystemet och hyror bestämda i individuella avtal mellan hyresvärd och hyresgäst. Statistiken nedan avser *medelhyra* i riket för en lägenhet om 2 rum och kök om cirka 60 kvadratmeter och hyrorna avser *kronor per kvadratmeter lägenhetsarea och år*. Vi har inte haft tillgång till någon motsvarande statistik för de privata fastighetsägarna. Det saknas i dagsläget komplett offentlig hyresstatistik.

SABO:s undersökning om hyrornas storlek

SABO har sammanställt statistik för hyrornas storlek som framgår av figur 6.6–6.8 (se avsnitt 6.2.5 för en beskrivning av underlaget för SABO:s statistik). Statistiken kan påverkas av vilka allmännyttiga bolag som har rapporterat in uppgifter om hyrorna, eftersom hyrorna varierar i olika delar av Sverige.⁶

Figur 6.6 Hyrans storlek i kronor per kvadratmeter och år, bestämd vid förhandling enligt bruksvärdesystemet, 2011–2016



Källa: SABO, Utredning presumtionshyra, 2017-03-23.

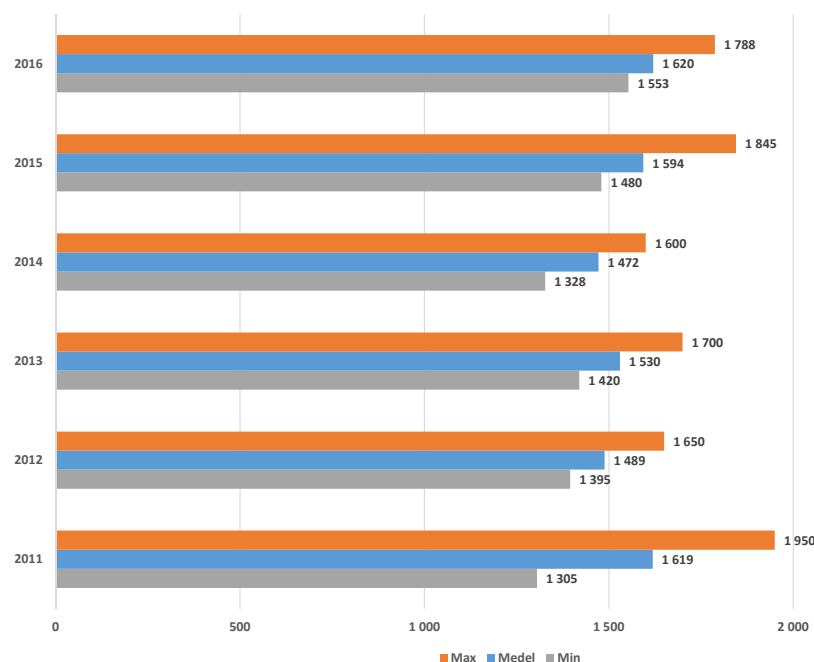
Av figur 6.6 framgår att medelhyran bestämd i förhandlingar enligt bruksvärdesystemet har ökat från 1 397 kronor per kvadratmeter och år under 2011 till 1 465 kronor per kvadratmeter och år under 2016.

Av figur 6.7 framgår den medelhyra som bestämts i överenskommelser om presumtionshyra. Medelhyran för presumtionshyror

⁶ De största bolag, sett till beståndet av hyreslägenheter, som besvarat SABO:s enkät utgörs av: AB Svenska Bostäder, ÖrebroBostäder AB, AB Familjebostäder, AB Gavlegårdarna, AB Botkyrkabyggen, Halmstads Fastighets AB, AB Kristandsbyggen, Hyresbostäder i Norrköping AB, Lunds Kommuns Fastighets AB, Bostads AB VätterHem, Fastighets AB Förvaltaren och Eskilstuna Kommunfastigheter AB. De allmännyttiga bolagen i Göteborg, AB Stockholmshem och AB Helsingborgshem är stora aktörer på hyresmarknaden som inte har besvarat enkäten.

uppgick 2016 till 1 620 kronor per kvadratmeter och år. Hyresspannet från minimi- till maximihyra kan variera kraftigt inom presumtionshyrorna eftersom maximihyrorna kan avse hyresprojekt i mycket attraktiva lägen. Enligt SABO:s enkätsvar hade cirka 10–15 procent av nyproduktionsprojekten trots presumtionshyrornas storlek inte kostnadstäckning. Att projekten trots det realiserades skulle kunna förklaras av andra omständigheter, såsom av eventuella synergieffekter i bostadsområdet (se avsnitt 6.2.4).

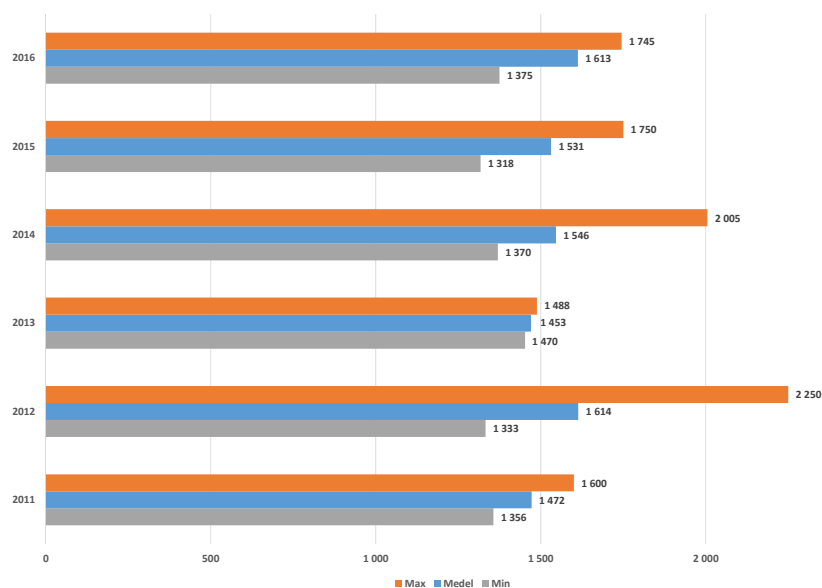
Figur 6.7 Hyrans storlek i kronor per kvadratmeter och år, bestämd vid förhandling om presumtionshyra, 2011–2016



Källa: SABO, Utredning presumtionshyra, 2017-03-23.

Av figur 6.8 framgår medelhyran bestämd vid individuell förhandling mellan hyresvärd och hyresgäst. Medelhyran för 2016 uppgår vid individuellt bestämd hyra till 1 613 kronor per kvadratmeter och år. Även här kan hyresspannet mellan minimi- och maximihyra variera kraftigt, troligen beroende på projektets läge.

Figur 6.8 Hyrans storlek i kronor per kvadratmeter och år, bestämd vid individuella förhandlingar mellan hyresvärd och hyresgäst, 2011–2016



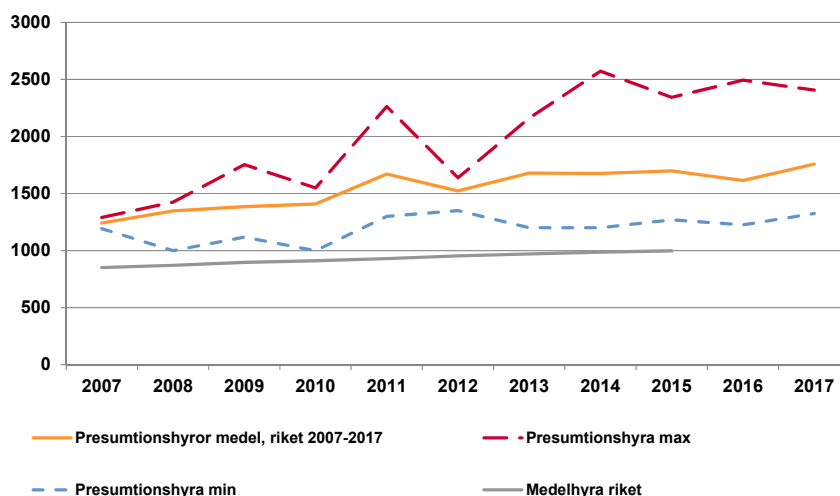
Källa: SABO, Utredning presumtionshyra, 2017-03-23.

Hyresgästföreningens undersökning om hyornas storlek

Hyresgästföreningen har sammanställt statistik över presumtionshyornas storlek mellan 2007 till mitten av mars 2017 (se avsnitt 6.2.5. för en beskrivning av underlaget för Hyresgästföreningens statistik), se figur 6.9.

Figur 6.9 Presumtionshyrornas storlek i kronor per kvadratmeter och år vid nyproduktion under 2007 till mitten av mars 2017

Källa: Hyresgästföreningen, Utredning om hyressättning i nyproduktionen, 2017-03-23.



Av Hyresgästföreningens uppgifter framgår, precis som av SABO:s uppgifter, att det finns ett stort hyresspann inom presumtionshyrorna. Hyresgästföreningen uppgifter visar, i likhet med SABO:s uppgifter, att medelhyran för presumtionshyror 2016 motsvarar drygt 1 600 kronor per kvadratmeter och år.

Medelhyran för presumtionshyror för januari–mars 2017 uppgår till 1 758 kronor per kvadratmeter och år. Om statistiken om presumtionshyror för 2017 omvandlas till faktiska hyror innebär det, enligt Hyresgästföreningen, en medelhyra på:

- 6 700 kronor/månad för 1 rum och kök om 35 kvadratmeter.
- 9 300 kronor/månad för 2 rum och kök om 60 kvadratmeter.
- 11 500 kronor/månad för 3 rum och kök om 80 kvadratmeter.

Hyresgästföreningen har framhållit att hyrorna i nyproducerade bostadshus numera motsvarar sådana hyresnivåer att hushåll med normala inkomster inte kan efterfråga lägenheterna (Hyresgästföreningen, *Nyproduktion och renoveringar av hyresrätter – en lönsam affär?* s. 7).

Statistiska centralbyråns uppgifter om hyra i nyproduktionen

Statistiska centralbyrån (SCB) för viss statistik över hyrans storlek i nybyggda hyreslägenheter. Att observera är att statistiken omfattar hyror bestämda både enligt bruksvärdesystemet, presumtionshyres-systemet och hyror bestämda i individuella avtal mellan hyresvärd och hyresgäst. Den senast publicerade statistiken avser nybyggda hyresbostäder under 2015.

Medelhyran för nyproduktionen under 2015 i olika regioner framgår av tabell 6.4. Medelhyran avser samtliga lägenhetstyper dvs. för samtliga lägenheter oavsett storlek och antal rum.⁷

Tabell 6.4 Medelhyra per kvadratmeter lägenhetsarea och år i nybyggda hyreshus per region under 2015

	2015 (kr/kvm)
0010 Stor-Stockholm	1 883
0020 Stor-Göteborg	1 794
0030 Stor-Malmö	1 560
0040 Kommuner med > 75 000 invånare (exkl. storstadsområden)	1 601
0041 Kommuner med < 75 000 invånare (exkl. storstadsområden)	1 528

Källa: SCB, <http://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/30311>.

Av statistiken framgår att det finns tydliga regionala skillnader på hyresnivån i nyproduktionen. Detta kan troligen förklaras av de olika förutsättningarna i de olika regionerna, såsom skillnad i markkostnad.

Medelhyran för nyproduktionen för *riket i sin helhet* uppgick under 2015 till 1 694 kronor per kvadratmeter lägenhetsarea och år. Medelhyran i riket för hyresbostäder som förvaltades av privata fastighetsägare och organisationer uppgick till 1 743 kronor per kvadratmeter och år respektive 1 652 kronor per kvadratmeter och år för hyresbostäder som förvaltades av offentliga fastighetsägare.

⁷ För ytterligare beskrivning av statistiken, se SCB, *Avgifter/hyror för nybyggda lägenheter 2015* (BO0404).

Produktionskostnadens påverkan på presumtionshyrans storlek

SABO och Fastighetsägarna har framhållit att dagens hyresnivåer inte möjliggör en nyproduktion av hyreslägenheter i många fall. SABO har tagit fram följande, förenklade, exempel för att belysa detta.

Av tabell 6.5 framgår den maximala produktionskostnaden för hyresvärden givet hyrans storlek (förhandlad bruksvärdehyra, förhandlad presumtionshyra och individuellt bestämd hyra per kvadratmeter och år för 2016), drift- och underhållskostnader om 380 kronor per kvadratmeter och år samt olika direktavkastningskrav. Av figuren framgår att vid en presumtionshyra om 1 620 kronor och vid ett avkastningskrav på fem procent så kan produktionskostnaden maximalt uppgå till 24 800 kronor per kvadratmeter lägenhetsarea (driftnetto dividerat med avkastningskrav). Den faktiska genomsnittliga produktionskostnaden vid nyproduktion av hyreslägenheter för 2015 uppgick dock till 29 624 kronor per kvadratmeter boendeyta (se avsnitt 4.2.2.). Det hade alltså inte varit ekonomiskt lönsamt för en hyresvärd att producera hyreslägenheterna under dessa förutsättningar. Av exemplet framgår att det enbart, givet dessa isolerade förutsättningar, hade varit ekonomiskt lönsamt att producera vid direktavkastningskrav om tre procent. Sådana direktavkastningskrav uppställs, som ovan redogjorts för, endast vid produktion i mer attraktiva områden med mindre risk för hyresbortfall (se avsnitt 6.2.4). Produktionskostnadernas storlek kan därmed försvåra för parterna att komma överens om presumtionshyra (se avsnitt 6.2.8).

Tabell 6.5 Räkneexempel – Möjlig produktionskostnad vid olika krav på direktavkastning

	Bruksvärdehyra	Presumtionshyra	Individuellt överenskommen hyra
Hyra	1 465	1 620	1 613
Drift- och underhåll	-380	-380	-380
Driftnetto	1 085	1 240	1 233
Direktavkastning 3 %	36 166	41 333	41 100
Direktavkastning 5 %	21 700	24 800	24 660
Direktavkastning 7 %	15 500	17 714	17 614

Källa: SABO, Utredning presumtionshyra, 2017-03-23.

Våra slutsatser om presumtionshyrornas storlek

Av statistiken ovan framgår att det finns ett stort hyresspann inom presumtionshyrorna. Dessa hyresvariationer beror troligen till stor del på projektens olika läge. Ur hyresgästens perspektiv kan, på sätt som Hyresgästföreningen framhållit, dagens presumtionshyror framstå som höga. Bedömningen är beroende av hyresgästens betalningsförmåga och betalningsvilja för boende. Hyresgästen får emellertid tillgång till en nyproducerad lägenhet med den relativt höga standard som det vanligen innebär. Ur hyresvärdens perspektiv kan presumtionshyrorna emellertid inte framstå som för höga, eftersom hyresnivån i dagsläget inte möjliggör en nyproduktion av hyreslägenheter i många fall (se exemplet ovan). Risken för att hyran är högre än hyresgästernas betalningsvilja bär hyresvärden.

Statistiken från SABO indikerar att individuellt överenskomna hyror inom allmännyttan i dagsläget tenderar att ligga förhållandevis nära nivån för kollektivt förhandlade presumtionshyror, medan de kollektivt förhandlade bruksvärdehyrorna verkar vara på en lägre nivå.

Ändring av presumtionshyrorna med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten

En presumtionshyra får ändras under den tid som en förhandlingsöverenskommelse har presumtionsverkan, om det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten. Möjligheten

till förändring av hyran under presumptionstiden har motiverats med att det måste finnas en möjlighet att anpassa hyran efter kostnadsförändringar som inträffar under presumptionstiden, t.ex. om driftskostnaderna i bostadsbeståndet i allmänhet har ökat (prop. 2005/06:80 s. 30 f.). Frågan är om, och i så fall på vilket sätt, någon uppräknings av presumtionshyrorna sker i praktiken.

Partsorganisationernas gemensamma uppfattning verkar vara att uppräknings, som är en förhandlingsfråga, sker på olika sätt i olika delar av landet. Vanligtvis sker en uppräknings i samband med de årliga kollektiva hyresförhandlingarna.

Hyresgästföreningens regionföreningar har bl.a. framfört följande om hur presumtionshyrorna behandlas vid de årliga förhandlingarna.

- Region Mitt och region Södra Skåne: Presumtionshyrorna följer den allmänna hyresutvecklingen på orten.
- Region Stockholm: cirka 50–60 procent av presumtionshyrorna följer den allmänna hyresutvecklingen på orten. Ambitionen är att hålla nere höjningen för de högsta presumtionshyrorna och bedömningen är att så sker i cirka 40 procent av fallen. På högre hyresnivåer är det inte heller självklart att hyresvärden begär höjning.
- Region Aros/Gävle: Presumtionshyrorna behandlas olika på olika orter. Viss höjning av presumtionshyrorna sker över tid.
- I Gävle och Hudiksvall har presumtionshyrorna legat still p.g.a. den systematiska hyressättningen på orterna.
- Det är inte möjligt att fasa in en presumtionshyra i bruksvärdesystemet vid presumptionstidens utgång om presumtionshyran följer samma utveckling som övriga hyror.

Fastighetsägarna har framfört att presumtionshyrorna vanligtvis särbehandlas vid de årliga förhandlingarna genom att erhålla en lägre procentuell uppräknings av hyran med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten, jämfört med kollektivt förhandlade bruksvärdehyror. I vissa fall sker dock en årlig uppräknings som motsvarar uppräknings för en kollektivt förhandlad bruksvärdehyra. Hyresgästföreningen har framfört att en presumtionshyra inte bör anses särbehandlad vid den årliga uppräknings om den faktiska

ökningen i antalet kronor motsvarar den faktiska ökningen för en kollektivt förhandlad bruksvärdehyra. Att den procentuella uppräkningen kan vara lägre för en presumtionshyra, eftersom denna vanligtvis är högre än bruksvärdehyran i utgångsläget, bör inte leda till slutsatsen att presumtionshyran har särbehandlats.

6.2.7 Prövning av hyror för nyproducerade lägenheter i hyresnämnderna

Möjligheter att pröva en presumtionshyra

En hyresgäst eller hyresvärd kan hänskjuta en tvist om en presumtionshyras storlek till hyresnämnden för prövning.⁸ Om det i en tvist om hyran görs gällande att hyran är skälig och ska godtas enligt 55 c § hyreslagen måste hyresnämnden – vid oenighet mellan parterna – pröva om förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda. Att hyran enligt lagtexten ska "anses som skälig" innebär att hyran som utgångspunkt ska godtas. Endast om det föreligger *synnerliga skäl* ska hyran inte godtas. Det är bara i undantagssituationer som det kan bli aktuellt att bryta presumptionen (se avsnitt 3.3.6).

Av 55 c § fjärde stycket hyreslagen framgår att en presumtionshyra kan ändras under den tid som en förhandlingsöverenskommelse har presumtionsverkan, om det är *skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten*. Om de kollektivt förhandlande parterna inte kan komma överens om någon ändring av presumtionshyrans storlek, kan hyresvärden eller hyresgästerna hänskjuta frågan till hyresnämnden. Nämnden ska då utgå från att den hyra som fastställts i förhandlingsöverenskommelsen är skälig och enbart pröva i vilken mån det är skäligt att den fastställda hyran ändras med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten (prop. 2005/06:80 s. 31).

Ett hänskjutande till hyresnämnden kan ske med stöd av 22 och 24 §§ hyresförhandlingslagen eller 54 § hyreslagen jämförd med 5 § fjärde stycket hyresförhandlingslagen. Genom hänvisningen i 55 § fjärde stycket hyreslagen blir bestämmelsen om presumtionshyra tillämplig i stället för en prövning enligt bruksvärdesystemet.

⁸ Se bilaga 3 för en översikt av processen vid prövning av en presumtionshyra i hyresnämnden.

Det finns i dagsläget ingen möjlighet att få till stånd en ändring av den överenskomna presumtionshyran med hänsyn till andra omständigheter än den allmänna hyresutvecklingen, t.ex. vid en standardhöjning i bostadshuset. Det finns inte heller någon möjlighet att hänskjuta en fråga om presumtionshyra till hyresnämnden⁹, om hyresvärden och hyresgästorganisationen inte kan nå en förhandlingsöverenskommelse.

Möjligheter att pröva individuellt överenskomna hyror och bruksvärdeförhandlade hyror i nyproducerade lägenheter

En hyra för en nyproducerad lägenhet som hyresvärden och hyresgästen kommit överens om kan prövas av hyresnämnden enligt 54 § hyreslagen. Om en part är missnöjd med hyran och motparten inte går med på ändringen, kan parten alltså vända sig till hyresnämnden som ska pröva om hyran är skälig enligt 55 § hyreslagen. Hyresnämnden kan vid tillsvidareavtal, vilket är det normala, besluta om att nya hyresvillkor ska gälla tidigast från och med sex månader efter det att hyresförhållandet inleddes (55 d § hyreslagen).

Om hyresvärden och hyresgästorganisationen kommit överens om en bruksvärdehyra enligt 55 § hyreslagen för den nyproducerade lägenheten, kan hyresgästerna ändå få hyran prövad av hyresnämnden enligt 22 § hyresförhandlingslagen och 54 § hyreslagen. Även hyresvärden kan få hyran prövad enligt 54 § hyreslagen, se ovan. Om hyresvärden och hyresgästföreningen kommer överens om en bruksvärdehyra för en nyproducerad lägenhet, men därefter inte kommer överens om en ändrad hyra, t.ex. i de årliga kollektiva förhandlingarna, kan hyresvärden och hyresgästen begära prövning av hyran enligt 24 § hyresförhandlingslagen. Hyran ska då prövas enligt 55 § hyreslagen.

⁹ Hyresgästföreningen och SABO har under 2017 tillsatt en nämnd som bl.a. kan ge rekommendationer i fråga om presumtionshyra, se kapitel 8.

Har hyror för nyproducerade lägenheter prövats i hyresnämnderna?

Det finns åtta hyresnämnder i Sverige. Det saknas statistik som visar om och i vilken utsträckning hyresnämnderna har prövat tvister om hyra i nyproducerade lägenheter, såsom tvister om ändring av en presumtionshyras storlek och om sänkning av hyran i lägenheter med individuellt överenskommen hyra och bruksvärdeförhandlad hyra. Vi har därför frågat samordningsansvarigt hyresråd på respektive hyresnämnd om deras nämnds kännedom om förekomsten av sådana tvister. Med hänsyn till att ett flertal personer med kännedom om sådana tvister kan ha slutat sitt arbete på nämnderna, finns det en risk för att svarsunderlaget inte är fullständigt.

Tvister om presumtionshyra

Hyresnämnderna i Göteborg, Malmö, Sundsvall, Umeå och Linköping har meddelat att nämnderna inte, så vitt de vet, har haft några *tvister om presumtionshyra* uppe till prövning.

Även hyresnämnderna i Stockholm, Jönköping och Västerås har meddelat att nämnderna inte har haft några tvister om presumtionshyra uppe till prövning. Däremot har presumtionshyror aktualiserats i dessa nämnder på följande sätt.

De första åren efter det att bestämmelserna om presumtionshyra infördes åberopades presumtionshyror såsom jämförelsematerial i några ärenden om villkorsändring vid hyresnämnden i Jönköping. Vid en närmare granskning i dessa ärenden var dock parterna överens om att jämförelsematerialet inte fick användas, eftersom presumtionshyror varken får användas som direkt jämförelsematerial eller som bakgrundsmaterial vid en prövning enligt bruksvärdesystemet (jfr 55 § tredje stycket hyreslagen). Eftersom parterna var överens i frågan skedde aldrig någon prövning av nämnden.

I ett ärende vid hyresnämnden i Stockholm påtalade Hyresgästföreningen i slutanförandet att jämförelselägenheterna som åberopats av motparten hade presumtionshyror. Hyresnämnden, som redan hade besiktigat lägenheterna, beaktade därför inte jämförelselägenheterna vid bruksvärdeprövningen.

Hyresnämnden i Västerås har i ett ärende om villkorsändring prövat om presumtionshyror i en förhandlingsöverenskommelse

kunde användas som jämförelsematerial eller bakgrundsmaterial vid en prövning av en hyras storlek enligt bruksvärdesystemet.¹⁰ Hyresvärden gjorde gällande att det åberopade materialet kunde användas vid denna prövning eftersom förutsättningarna enligt 55 c § hyreslagen inte varit uppfyllda när överenskommelsen om presumtionshyra träffades. Hyresgästerna motsatte sig att materialet kunde användas vid prövningen och gjorde gällande att det funnits förutsättningar för att träffa en överenskommelse om presumtionshyra. Hyresnämnden konstaterade att hyresvärden inte var direkt berörd av förhandlingsöverenskommelsen på annat sätt än att den åberopats som jämförelsematerial i den aktuella tvisten. Hyresvärden var alltså inte part i själva förhandlingsöverenskommelsen. Hyresnämnden konstaterade vidare att det enligt bestämmelsen om presumtionshyra endast är berörd hyresvärd och hyresgästorganisation eller hyresgäst i fastigheten som omfattas av överenskommelsen som kan föra talan om att det saknats förutsättningar att ingå en överenskommelse om presumtionshyra i samband med prövning av hyran. Hyresvärden i det aktuella ärendet kunde dock, på det sätt han hade gjort, hävda att förhandlingsöverenskommelsen inte skulle ha presumtionsverkan och därför kunde användas som jämförelsematerial vid bruksvärdeprövningen. Hyresnämnden ansåg emellertid att hyresvärden, mot hyresgästernas bestridande, inte hade visat att förhandlingsöverenskommelsen saknade presumtionsverkan. Presumtionshyrorna i överenskommelsen kunde alltså inte användas som jämförelse- eller bakgrundsmaterial vid prövningen i ärendet.

Övriga tvister om hyra för nyproducerade lägenheter

Hyresnämnderna i Göteborg, Malmö, Jönköping, Linköping, Sundsvall och Umeå har meddelat att nämnderna inte, så vitt de vet, har haft några *övriga tvister om hyra för nyproducerade lägenheter* uppe till prövning.

Hyresnämnderna i Stockholm och Västerås har meddelat att sådana tvister om hyra för nyproducerade lägenheter har aktualiserats i nämnderna på följande sätt.

¹⁰ Hyresnämnden i Västerås, beslut 2014-11-13 i ärende 1417-13 och 2109-13.

I ett ärende om villkorsändring vid hyresnämnden i Västerås hade hyresvärden och hyresgästorganisationen försökt men inte lyckats komma överens om presumtionshyror för vissa nyproducerade hyreslägenheter.¹¹ Hyrorna bestämdes därför i individuella avtal mellan hyresvärden och hyresgästerna varpå hyresgästerna begärde prövning av hyrorna enligt 54 § hyreslagen. Hyresnämnden gav ett medlingsbud på parternas begäran. Parterna kom därefter överens om hyrorna utan ytterligare medverkan från nämnden. Hyresnämnden kom därför aldrig att pröva hyrornas skälighet.

Det sistnämnda ärendet belyser vad som kan hända om hyresvärden avtalar individuellt med hyresgästerna om hyran sedan någon förhandlingsöverenskommelse om presumtionshyra inte kunnat träffas. Om parterna inledningsvis hade kommit överens om presumtionshyra är det troligt att hyresgästerna inte hade begärt hyresnämndens prövning.

Hyresnämnden i Stockholm har i fyra ärenden prövat hyra för lägenheter i hus som producerats mellan 2008–2010. I tre av dessa ärenden bedömde Svea hovrätt, dit ärendena överklagats, att de individuellt överenskomna hyrorna i två av ärendena¹², och den kollektivt förhandlade bruksvärdehyran i ett av ärendena¹³, var skäliga och därmed inte skulle sänkas. I ett ärende, som också överklagades till hovrätten, sänktes den individuellt överenskomna hyran i viss utsträckning¹⁴. Av hyresnämndens skäl framgår bl.a. att prövningslägenheten hade en lägre nivå än vad som kan förväntas av en lägenhet som producerats 2009. Hovrätten gjorde samma bedömning som hyresnämnden.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att frågor med anledning av presumtionshyror i mycket liten utsträckning verkar ha blivit föremål för prövning i hyresnämnderna. Detta resultat är kanske inte särskilt förvånande med hänsyn till presumtionshyresregelns konstruktion – hyran presumeras ju vara skälig i enlighet med den överenskommelse som hyresvärden och hyresgästorganisationen träffat.

¹¹ Hyresnämnden i Västerås, protokoll 2014-12-17 i ärende 1936-14 och 2772-14.

¹² Svea hovrätt, beslut 2013-07-10 i ärende ÖH 1434-13 och 2013-11-08 i ärende ÖH 6709-12.

¹³ Svea hovrätt, beslut 2012-06-14 i ärende ÖH 9402-11.

¹⁴ Svea hovrätt, beslut 2016-11-10 i ärende ÖH 4295-16.

Vi kan också konstatera att prövning i hyresnämnden av hyror i nyproducerade lägenheter i allmänhet verkar ske mycket sällan. Detta kan säkerligen bero på flera olika omständigheter. Hyresgäster är kanske inte i allmänhet medvetna om möjligheten att få hyran prövad eller så tar det emot att inleda en process mot sin hyresvärd, särskilt under rådande bostadsbrist. Ett annat alternativ är att hyresgästerna anser att hyresnivåerna är rimliga.

De prövningar av hyror i nyproducerade lägenheter i Stockholm som ändå skett, avser hus som producerats 2008–2010. Hyrorna bedömdes, med ett undantag, såsom skäliga. Det är oklart vad en skälighetsbedömning hade resulterat i för hyror i hus som producerats de senaste åren.

6.2.8 För- och nackdelar med den nuvarande modellen med presumtionshyra

I detta avsnitt redogörs huvudsakligen för de *brister* som vi har identifierat med den nuvarande modellen med presumtionshyra och som utredningens förslag delvis syftar till att åtgärda. Bristerna har identifierats bl.a. utifrån diskussioner med Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna och SABO. Innan bristerna med den nuvarande modellen om presumtionshyra behandlas bör dock modellens *fördelar* framhållas.

Fördelar med den nuvarande modellen med presumtionshyra

Följande fördelar har vi identifierat utifrån modellens huvudsakliga ändamål, dvs. att främja nyproduktionen av hyreslägenheter.

- Modellen säkerställer en god förutsägbarhet om den ursprungliga hyran för hyresvärden och för hyresgästen under presumptionstiden. Hyresvärden känner till nivån på den hyra som kan tas ut redan inför ett ställningstagande om en nybyggnation ska genomföras eller inte.
- Hyresvärden riskerar inte att hyrorna sänks av hyresnämnden en kort tid efter det att lägenheterna tagits i bruk, eftersom den avtalade hyran har presumtionsverkan i 15 år.

- En kollektivt förhandlad hyra kan ge fastighetsägaren ett mervärde inför en eventuell försäljning av fastigheten. En kollektivt förhandlad hyra kan även leda till större stabilitet över tid och större acceptans hos hyresgästerna.
- Genom kravet på kollektiv förhandling ges hyresgästen ett skydd mot oskäligt höga hyror.
- Modellen har satt fokus på nyproduktion av hyreslägenheter och kan antas ha bidragit till ett ökat byggande av hyreslägenheter (se avsnitt 5.1.1).

Identifierade brister med den nuvarande modellen med presumtionshyra

Vi har identifierat följande brister och osäkerhetsmoment med den nuvarande modellen med presumtionshyra (utan någon inbördes rangordning). Bristerna beskrivs mer utförligt nedan.

- Det är ibland svårt för parterna att nå en överenskommelse om presumtionshyra. Parterna har huvudsakligen svårt att komma överens om de ekonomiska förutsättningarna för projektet.
- Det saknas en allmän tvistlösningsmekanism när förhandlingar om presumtionshyra strandar.
- Hyran kan som huvudregel inte ändras under presumptionstiden, vilket kan leda till oskäliga resultat.
- Det är oklart om presumtionshyra får användas när ett utrymme, som tidigare har varit en bostad men därefter har använts för annat ändamål under längre tid, återigen ska användas som bostad.
- Det finns en osäkerhet om vad som händer med hyran när presumptionstiden löpt ut.
- Det finns övergripande problem med modellens konstruktion, såsom att modellen motverkar transparens i hyressättningen eftersom hyreslägenheter med presumtionshyra är undantagna från jämförelser vid en prövning enligt bruksvärdesystemet.

Det saknas en allmän tvistlösningsfunktion för de fall parterna inte kommer överens om presumtionshyra

Partsorganisationerna har framfört att förhandlingar om presumtionshyra fungerar bra i många delar av landet, men att det i vissa delar av landet fungerar sämre och att det ibland kan vara svårt för parterna att komma överens. Detta beror oftast på att parterna inte är överens om de ekonomiska förutsättningarna för projektet. De avgörande ekonomiska faktorerna för om parterna lyckas träffa en överenskommelse eller inte verkar, som ovan nämnts, huvudsakligen vara:

- vilket avkastningskrav som kan anses rimligt, och
- vilken schablonkostnad för drift och underhåll som kan anses rimlig.

Hyresgästföreningen har framfört att hyresvärdar ibland kräver betydligt högre avkastningskrav än vad olika erkända värderingsorgan rekommenderar. I sådana situationer är det svårt att nå en överenskommelse.

Hyresgästföreningen har vidare pekat på att hyresvärdar vid förhandlingen ibland vill jämföra den aktuella presumtionshyran med andra presumtionshyror, trots att presumtionshyrans skälighet vid tvist ska bedömas enbart utifrån det aktuella projektets kostnader jämte rimlig avkastning. Detta gör att parterna har svårt att komma överens. Hyresvärdarna begär stundtals även alldeles för höga presumtionshyror, vilket inte kan accepteras eftersom det därmed etableras hyresnivåer som inte kommer kunna fasas in i bruksvärdesystemet när presumptionstiden löper ut.

Fastighetsägarna har framfört att Hyresgästföreningen i vissa områden har fastställt ett tak för hur hög en presumtionshyra får vara, trots att presumtionshyrans skälighet ska bedömas utifrån det aktuella projektets kostnader jämte rimlig avkastning. Detta gör att parterna ibland har svårt att komma överens.

Fastighetsägarna och SABO har även framfört att hyresvärdar i många fall inte får täckning för sina kostnader jämte rimlig avkastning vid presumtionshyror, huvudsakligen eftersom produktionskostnaderna är så höga, vilket leder till att parterna inte kommer överens. Fastighetsägarna har vidare framfört att nödvändiga för-

handlingsmekanismer saknas vid förhandlingar om presumtionshyra eftersom hyresgästföreningen inte har något att förlora vid förhandlingen. Det saknas någon form av konsekvens för den part som förhalar eller principiellt motsätter sig ett förhandlingsbud. Det saknas dessutom regler kring *vad* som ska förhandlas.

Därutöver kan tidspress inför en planerad eller pågående nyproduktion leda till att förhandlingarna inte kan genomföras på det sätt som vore önskvärt. Ofta påbörjas förhandlingarna i ett sent skede av byggprocessen, vilket kan innebära att det blir svårare att komma överens. Stundtals blir förhandlingarna även långdragna, vilket försvårar och fördyrar processen.

Personliga motsättningar mellan hyresvärdar och företrädare för hyresgästorganisationer i vissa delar av landet innebär även att det kan vara svårt att komma överens om presumtionshyra.

Hyresgästföreningens regioner har uppgett att det fungerar bra att komma överens, förutom enstaka lägenheter, inom region Mitt, region Norrland (något undantag för Piteå och Skellefteå), region Sydost (förutom Växjö och enstaka projekt i Kalmar), region Aros/Gävle (förutom Uppsala och Knivsta), region BohusÄlvsborg Skaraborg, region Södra Skåne och region Västra Sverige. I region Norra Skåne förhandlas presumtionshyror enbart på mindre orter. De fastighetsägare som besvarat Fastighetsägarnas enkät har uppgett att det vanligen fungerar bra att förhandla om presumtionshyra bl.a. i Malmö men att det inte alls fungerar i t.ex. Uppsala.

Det finns i nuläget inte någon möjlighet att hänskjuta en fråga om presumtionshyra till hyresnämnden, om hyresvärden och hyresgästorganisationen inte kan nå en förhandlingsöverenskommelse. För att ett förhandlingssystem ska vara både ändamålsenligt och effektivt behöver det i många fall vara förenat med väl fungerande konfliktlösningsmekanismer.

I en rapport om hur dagens system för hyressättning kan utvecklas föreslog förhandlingsledaren Claes Stråth i maj 2016 att partsorganisationerna borde inrätta ett skiljeförfarande. En skiljenämnd med opartisk ordförande skulle därmed kunna avgöra tvister mellan parterna med bindande verkan, bl.a. om överenskommelser om presumtionshyra. Hyresgästföreningen och SABO ställde sig bakom förslaget medan Fastighetsägarna inte ställde sig bakom förslagets utformning (Stråth s. 3 och bilaga 5 till rapporten).

Hyresgästföreningen och SABO har därefter, under våren 2017, kommit överens om att inrätta en nämnd som består av en opartisk ordförande och två ledamöter som representerar respektive organisation. Om parterna inte lyckas komma överens i de ursprungliga förhandlingarna kan parterna gemensamt hänskjuta tvisten till nämnden för medling. Inom två månader ska nämnden lämna en rekommendation som parterna har åtagit sig att följa. Parterna tecknar därefter en förhandlingsöverenskommelse i enlighet med nämndens rekommendation. Nämnden har till uppgift bl.a. att lämna rekommendationer mellan parterna avseende överenskommelser om presumtionshyra. Något motsvarande organ finns i dagsläget inte mellan Hyresgästföreningen och de privata fastighetsägarna.

Partsorganisationerna har framfört att det i första hand bör vara upp till dem själva att inrätta behövliga tvistlösningsfunktioner. Någon sådan funktion är dock inte på plats mellan samtliga parter och för samtliga typer av frågor som behandlas inom ramen för de kollektiva förhandlingarna. En tvistlösningsfunktion måste vara effektiv, opartisk och får inte fördröja nyproduktionen av hyreslägenheter. En sådan funktion bör kunna användas först när möjligheterna att komma överens inom de partssammansatta organen är uttömda.

Det har framförts att en risk med en tvistlösningsfunktion inom nyproduktionen är att hyresnivån, exempelvis vid ett medlingsbud, ändå blir sådan att hyresvärden inte anser det tillräckligt lönsamt att producera bostäder. Nyproduktionen kan i en sådan situation, trots tvistlösningsfunktionen, komma att utebli.

Vi ska enligt direktiven i samråd med parterna på hyresmarknaden bedöma behovet av en modell för hur parterna kan komma överens om presumtionshyra och, om vi finner behov av sådan, lämna förslag på hur en sådan kan vara utformad. Att hitta en modell som t.ex. anger förutsättningar och ramar för överenskommelser om presumtionshyra bedöms varken som lämpligt eller möjligt. Vi föreslår emellertid en ny tvistlösningsmodell som syftar till att genom medling underlätta för parterna att komma överens bl.a. om presumtionshyra. Modellen för tvistlösning redovisas i kapitel 8.

Hyran kan som huvudregel inte ändras under presumptionstiden

En presumtionshyra är per definition att anse som skälig. Hyran ska som utgångspunkt därför inte ändras under presumptionstiden. Det finns i nuläget två reglerade undantag från denna huvudregel.

För det första ska hyrans presumtionsverkan inte gälla, om det finns synnerliga skäl att anse att hyran i överenskommelsen inte är skälig. Med synnerliga skäl avses i första hand situationer då förhandlingsöverenskommelsen tillkommit under sådana omständigheter att den är ogiltig eller kan jämkas enligt avtalslagens regler (se vidare avsnitt 3.3.6). Utrymmet för att anse detta undantag tillämpligt verkar vara mycket begränsat.

För det andra får en presumtionshyra ändras under den tid som en förhandlingsöverenskommelse har presumtionsverkan, om det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten (se avsnitt 3.3.7). Det finns en skyldighet för hyresvärden att förhandla med hyresgästorganisationen om en sådan ändring av hyran. En sådan justering av hyran sker i praktiken därför bara om hyresvärden begär det.

Utöver dessa undantag finns det i nuläget inga andra möjligheter att få hyran ändrad under presumptionstiden. De restriktiva möjligheterna till ändring av presumtionshyrorna infördes mot bakgrund av att fastighetsägaren skulle tillförsäkras en god förutsägbarhet om hyran, i syfte att öka nyproduktionen av hyreslägenheter.

Presumtionshyressystemet medför alltså att hyresvärden är medveten om den grundhyra som kan tas ut under presumptionstiden. Samtidigt finns det en osäkerhet om och i vilken utsträckning en uppräknings av presumtionshyran, med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten, kommer att ske under presumptionstiden.

Fastighetsägarna har å ena sidan ansett att Hyresgästföreningen i flera fall framgångsrikt har fått igenom en lägre procentuell uppräknings av presumtionshyrorna än övriga hyror vid de årliga förhandlingarna. Hyresvärdens insikt om en låg eller utebliven hyresjustering under de första åren efter inflyttning ökar den ekonomiska risken. På så sätt minskar förutsägbarheten om det ekonomiska utfallet vid presumtionshyror (Fastighetsägarna, En ny svensk modell är möjlig, s. 4 f.). Hyresgästföreningen har å andra sidan framfört att det kan bli svårt att fasa in presumtionshyrorna i bruksvärdesystemet

efter presumtionstidens utgång om presumtionshyrorna skulle följa samma utveckling som övriga hyror.

Partsorganisationernas gemensamma uppfattning verkar vara att uppräkningsen av hyran sker i varierande utsträckning i olika delar av landet (se avsnitt 6.2.6). Hyresvärdens förutsägbarhet om det ekonomiska utfallet kan därför se olika ut beroende på var i Sverige som nyproduktionen planeras.

Partsorganisationerna har dessutom framfört att presumtionshyressystemet i allmänhet framstår som stelbent och att det finns en osäkerhet kring vilka – om några – justeringar av hyran som kan anses tillåtna. Hyresgästföreningen och SABO har framhållit att det finns ett behov av utökade möjligheter att kunna ändra hyran under presumtionstiden. Detta dels på grund av att lagstiftaren kan komma att ålägga fastighetsägaren diverse krav på fastigheten under presumtionstiden, dels för att fastighetsägaren ska kunna erbjuda hyresgästerna ett attraktivt och individanpassat boende. Följande förslag har i detta avseende diskuterats.

- Om hyresvärderna genomför standardhöjande åtgärder i fastigheten, exempelvis på önskemål från en hyresgäst.
- Om hyresvärderna i övrigt ändrar sättet för att beräkna hyran, t.ex. genom införande av individuell mätning och debitering av värme, vatten eller el (IMD).
- Om oförutsedda kostnader uppstår för fastighetsägaren.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns begränsade möjligheter att ändra en presumtionshyra under presumtionstiden – i enlighet med vad som avsågs när reglerna infördes. En uppräkningsen av hyran med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten sker i varierande utsträckning. Vissa av partsorganisationerna framhåller behovet av ökade möjligheter att kunna justera en presumtionshyra om det uppstår ändrade omständigheter under presumtionstiden. På så sätt kan oskäligen situationer förhindras och förutsättningarna för ett individanpassat boende förbättras.

Våra överväganden kring ökade möjligheter att ändra en presumtionshyra under presumtionstiden finns i avsnitt 7.3.1.

Det finns en osäkerhet kring presumtionshyressystemets räckvidd vid ombyggnad

Ombyggnad av befintliga bostadslägenheter omfattas inte av reglerna om presumtionshyra. Det finns dock ett visst undantag från den principen. Presumtionsverkan kan således uppnås om ombyggnaden av bostadshuset innebär att det skapas bostadslägenheter av utrymmen som tidigare inte till någon del använts som bostadslägenhet. Det kan gälla ombyggnad av lokaler eller vindsutrymmen till bostäder. Även ett utrymme som hyresgästerna tidigare disponerat gemensamt och som byggs om till bostad kan bli föremål för en förhandlingsöverenskommelse som har presumtionsverkan. En förutsättning är att förhandlingsöverenskommelsen omfattar samtliga genom ombyggnaden nybildade lägenheter och att det dessförinnan inte har träffats något hyresavtal för de nybildade lägenheterna. Motsvarande gäller vid tillbyggnad av ett bostadshus (prop. 2005/06:80 s. 50 f.)

Partsorganisationerna har framfört att det är oklart om en överenskommelse om presumtionshyra får träffas när ett utrymme, som tidigare har använts som bostad men som därefter har använts för annat ändamål under en längre tid, återigen ska användas som bostad. Hyresgästföreningen och SABO har framfört att det vore önskvärt att kunna avtala om presumtionshyra i sådana situationer i syfte att kunna skapa ytterligare hyreslägenheter.

Våra överväganden i detta avseende finns i avsnitt 7.3.2.

Det råder osäkerhet om vad som händer med hyran när presumtionstiden löpt ut

Längden på presumtionstiden har, som tidigare framgått, ändrats från 10 till 15 år (se avsnitt 3.3). Som motiv för att förlänga presumtionstiden angavs bl.a. att de ekonomiska beräkningarna vid nyproduktion av bostäder normalt sträcker sig längre än 10 år och att avskrivningstiden för flerbostadshus ofta är så lång som 40–50 år. En längre presumtionstid som i högre grad anpassades efter dessa omständigheter ansågs vara en faktor som kunde bidra till att fastighetsägare i större utsträckning beslutade att bygga hyreshus (prop. 2012/13:1 utgiftsområde 18, avsnitt 4.7.4.). Regeringen gav därmed uttryck för att den tioåriga presumtionstiden inte var till-

räcklig för att möjliggöra den ökning av nyproducerade hyreslägenheter som varit önskvärd.

När presumptionstiden har löpt ut, blir bruksvärdereglerna direkt tillämpliga på lägenhetens hyra. Vid presumptionstidens slut kan hyresgästen därmed begära hyresnämndens prövning av hyran, som då ska bedömas enligt bruksvärdesystemet. Av bestämmelsens förarbeten framgår inte hur denna övergång i praktiken ska genomföras. Däremot uttalades att det inte fanns tillräckliga skäl för att reglera en successiv anpassning av hyran till bruksvärdesystemet, eftersom presumtionsverkan är tidsbegränsad och parterna är medvetna om när presumtionsverkan upphör (prop. 2005/06:80 s. 32).

En presumtionshyra är vanligen högre än en hyra enligt bruksvärdesystemet, eftersom presumtionshyran ska täcka hyresvärdens kostnader jämte rimlig avkastning. Vid övergången till bruksvärdesystemet finns det därför en risk för hyresvärden att hyran sänks. Frågan är dock hur stor denna risk är, se nedan.

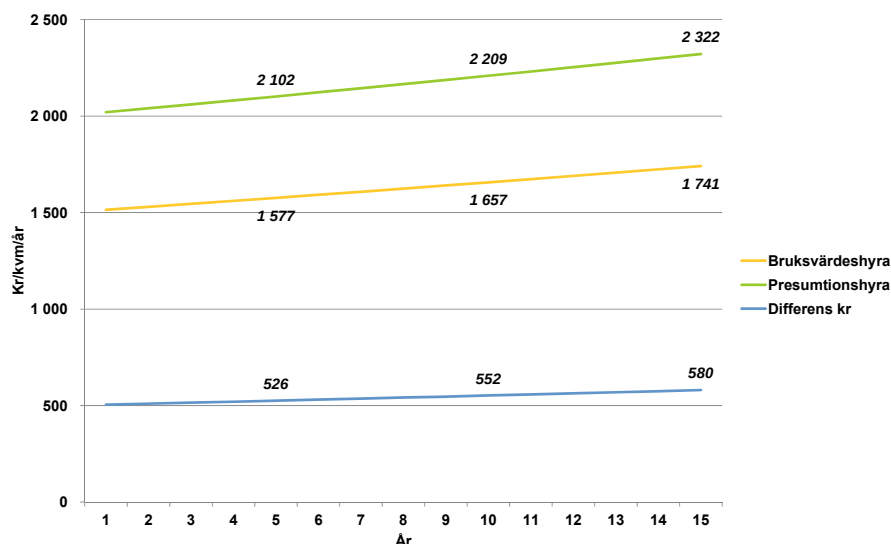
Parterna kan numera komma överens om presumtionshyror som inte bara är högre utan även lägre än en hyra bestämd enligt bruksvärdet. Så kan exempelvis ske om hyresvärden får vissa former av statliga investeringsstöd som, gemensamt med hyresintäkterna, innebär att hyresvärdens kostnader jämte rimlig avkastning täcks (se avsnitt 4.2.3). Även en sådan presumtionshyra ska efter presumptionstidens utgång anpassas till bruksvärdesystemet, vilket kan komma att innebära en omfattande höjning av hyran för hyresgästen.

SABO har framfört att hyresvärdar kan känna en viss ekonomisk osäkerhet om vad som händer med hyran när presumptionstiden löpt ut, och att detta kan påverka valet av modell för hyressättningen. Det finns en risk för att hyresvärdens kostnader inte blir täckta. Även vissa av Fastighetsägarnas medlemmar har framfört att det finns en osäkerhet om vad som händer med hyran när presumptionstiden löpt ut. Denna osäkerhet uppges dock sällan ha avgörande betydelse för valet av hyressättningsmodell. Det avgörande verkar i stället vara om det överhuvudtaget finns förutsättningar att komma överens om en presumtionshyra i utgångsläget.

Det glapp som kan finnas mellan en presumtionshyra och en motsvarande bruksvärdehyra vid presumptionstidens utgång kan belysas genom exemplet i figur 6.10. Hyresglappet år 15 kan anses representera hyresvärdens ekonomiska osäkerhet vid presumptionstidens utgång. Glappets storlek kan dock variera bl.a. på presum-

tionshyrans storlek i ursprungsskedet och i vilken utsträckning som hyran, och en motsvarande bruksvärdehyra, har justerats med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten (se avsnitt 6.2.6) eller av andra skäl.

Figur 6.10 Exempel. Överblick av en presumtionshyras storlek under presumtionstiden jämfört med en bruksvärdehyra för en likvärdig lägenhet



Källa: Hyresgästföreningen.

Som ovan konstaterats framgår inte av bestämmelsens förarbeten hur övergången från presumtionshyressystemet till bruksvärdesystemet ska genomföras.

Vi kan tänka oss tre olika huvudlinjer för hur denna övergång kan komma att gestalta sig (jfr Governo, bilaga 2, s. 19 f.).

1. Vid prövning av en tidigare presumtionshyra i hyresnämnden kommer hyran i flertalet fall att sänkas till en nivå som motsvarar bruksvärdet för en jämförbar lägenhet. Detta scenario tycks överensstämma med vad som förutsattes vid presumtionshyresreglernas införande, dvs. att hyran ska anpassas till bruksvärdenivån för en jämförbar lägenhet efter presumtionstidens utgång (jfr prop. 2005/06:80 s. 32). Först om skillnaderna mellan presumtions- och bruksvärdenivåerna för jämförbara lägenheter

blir riktigt stora skulle problemets vidd synas tydligt och hyresvärden riskera kraftiga sänkningar av hyran. En sådan utveckling skulle riskera att slå mot incitamenten att bygga nya hyresbostäder.

2. I takt med att presumtionshyrorna efter presumptionstidens utgång införlivas i bruksvärdesystemet och en sådan presumtionshyra återopas som jämförelsematerial vid en prövning i hyresnämnden, kan hyresnämnden vid en prövning av hyran för en lägenhet i det befintliga beståndet med god standard finna att den tidigare presumtionshyresnivån utgör den skäligen nivå. En smittoeffekt uppstår på hyrorna i det befintliga beståndet. Detta scenario bygger på att det inte går att ha olika hyresnivåer inom ett och samma bruksvärdesystem och att presumtionshyrorna verkligen var det tidsbegränsade undantag från bruksvärdesystemet som det utformades som. Skulle effekten av presumtionshyressystemet bli att hyrorna i det befintliga beståndet pressas uppåt, torde incitamenten för att bygga hyresbostäder i varje fall inte minska. Hyresgäster som bor i det befintliga beståndet skulle emellertid drabbas av hyreshöjningar.
3. Presumtionshyressystemet har redan skapat en tudelning av hyresmarknaden med högre hyror i delar av nyproduktionen och delvis lägre hyror för övrigt bestånd. Den tudelning av hyresmarknaden som uppstått genom införandet av presumtionshyressystemet kan komma att fortleva och stabilisera sig. Dagens höga hyresnivåer blir norm för nyproduktionen samtidigt som hyresnivåerna enligt bruksvärdesystemet består i det befintliga beståndet. Detta kan bli utvecklingen om hyresnämnden vid en prövning endast jämför tidigare presumtionshyror med varandra och därför bedömer hyresnivåerna för nyproduktionen i flertalet fall såsom skäligen. Någon anpassning av hyran till bruksvärdenivåerna för jämförbara lägenheter sker alltså inte. Detta scenario skulle förena fastighetsägarnas behov av tillräckligt höga nyproduktionshyror för att kunna producera hyresbostäder, med befintliga hyresgästers önskan av att undgå höga hyreshöjningar för lägenheter med bruksvärdehyra (jfr alternativ 2 ovan). Sprängkraften med två separata hyresutvecklingar inom samma bruksvärdesystem kan dock bli kännbar och svår att motivera för lägenheter där bruksvärdet är detsamma.

Presumtionstiden har redan löpt ut för de överenskommelser om presumtionshyra som träffades under andra halvåret 2006 och första halvåret 2007 (tioårig presumtionstid). Partsorganisationerna har framfört att dessa presumtionshyror troligen kommer att omfattas av de kollektiva förhandlingarna under 2017. Hyresgästföreningen har framfört att just denna övergång troligen kommer att fungera utan problem, men att det finns risk för att framtida övergångar kan bli svårhanterliga. Under de senaste åren har presumtionshyrorna i flertalet fall nämligen varit mycket höga, vilket kan försvåra en infasning till bruksvärdesystemet på sikt. Flera av aktörerna på bostadshyresmarknaden har bedömt att sådana svårhanterliga övergångar kan komma att inträffa först om fyra till fem år, dvs. för presumtionshyror som avtalats någon gång från 2010 och framåt (Governo, bilaga 2, s. 6). En sådan situation bedöms därmed kunna uppstå för presumtionshyror som övergår till bruksvärdesystemet först under 2020–2022, och därefter från 2028 och framåt (inga presumtionshyror kommer att övergå till bruksvärdesystemet under 2023–2027 eftersom presumtionstiden förlängdes från 10 till 15 år för presumtionshyror som avtalades efter den 1 januari 2013). En samstämmig bedömning av flera av aktörerna på bostadshyresmarknaden verkar ändå vara att förhandlingssystemet kommer att kunna hantera situationen när den väl uppkommer.

Flertalet av aktörerna på bostadshyresmarknaden har även framfört att det ska mycket till för att begära sänkning i hyresnämnden av en tidigare överkommen presumtionshyra, eftersom avtal är avtal. Det är i dagsläget även oklart vad en prövning i hyresnämnden av en presumtionshyra efter presumtionstidens utgång skulle resultera i: en sänkning till en hyra enligt bruksvärdesnivå för en jämförbar lägenhet, eller om presumtionshyresnivån skulle accepteras såsom skälig i sig (jfr punkterna 1 och 3 ovan).

Flera aktörer på bostadshyresmarknaden har framfört att de tror att hyresnämnden, utifrån åberopat material, endast kommer att jämföra tidigare presumtionshyror med varandra och därför bedöma hyresnivåerna som skäliga. Risken för att presumtionshyran sänks efter presumtionstidens utgång bedöms med ett sådant resonemang som liten. Den reella innebörden av detta resonemang är att de tidigare presumtionshyrorna vid en prövning kommer att hållas åtskilda från förhandlade bruksvärdehyror i de fall då hyresskillnaderna är stora. I de fall där hyresskillnaderna inte är så stora

bedöms att de kollektivt förhandlande parterna kommer att kunna hantera situationen inom ramen för de årliga förhandlingarna. Om detta resonemang stämmer, kommer de facto två parallella system med skilda hyresnivåer ha etablerats inom ramen för ett och samma bruksvärdesystem (jfr punkten 3 ovan och Governo, bilaga 2, s. 16 f.).

Det bör hållas i minnet att detta resonemang är en bedömning av vad som kan komma att ske i framtiden och av hur hyresnämnderna – vid en prövning – kommer att tillämpa gällande rätt. Resonemanget visar dock på de förväntningar som flera aktörer på bostadshyresmarknaden har på hyressättningssystemet, dvs. att presumtionshyror i allmänhet inte kommer att sänkas efter presumptionstidens utgång. En sådan utveckling kan vara avgörande för incitamenten att producera hyresbostäder i framtiden.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns en osäkerhet om vad som händer med hyran när presumptionstiden löper ut. Denna osäkerhet kan i viss mån antas påverka hyresvärdens val av hyressättningsmodell, även om osäkerheten inte verkar vara avgörande för detta val. Hyresvärdens risk för sänkning av hyran efter presumptionstidens utgång kommer avgöras av hur de kollektivt förhandlande parterna hanterar presumtionshyrornas övergång till bruksvärdesystemet och hur hyresnämnden, vid en prövning, kommer att tillämpa lagstiftningen.

Våra överväganden kring problematiken med övergångseffekter efter presumptionstiden utgång behandlas i avsnitt 7.3.3. I kapitel 8 föreslår vi en ny möjlighet till medling som kan ha stor betydelse vid tvist om bruksvärdehyra efter presumptionstidens utgång.

Några övergripande problem med modellens konstruktion

Under utvärderingen har det framkommit att vissa aktörer anser att presumtionshyresmodellens konstruktion är bristfällig i sig. Vårt uppdrag är dock att utveckla och förbättra modellen, inte avveckla modellen. Vi föreslår därför inte några ändringar av modellens grundläggande konstruktion. För att ge en fullständig bild av problematiken kring presumtionshyresmodellen redovisar vi ändå de synpunkter som framkommit i denna del.

Fastighetsägarna har framfört att modellen med presumtionshyra i grunden är olycklig. Detta eftersom produktionskostnaderna alltför ofta ges företräde framför seriösa kalkyler om skälig framtida avkastning. Modellen skapar dessutom lokala undantag på marknaden eftersom nyproduktionshyror göms undan och inte får användas vid en jämförelseprövning enligt bruksvärdesystemet. Om presumtionshyra används i stor utsträckning innebär det att väldigt få nyproducerade hyreslägenheter kan användas vid en jämförelseprövning. På en transparent marknad är det ideala tvärtom att samtliga hyror kan jämföras vid en prövning. För fastigheter som byggs om och erbjuder lägenheter med nyproduktionsstandard är det exempelvis viktigt att det finns relevanta jämförelseobjekt. För en fastighetsägare som har ett intresse av ett långsiktigt ägar- och förvaltarskap är det värdefullt med transparens och möjlighet till jämförelser mellan det befintliga och nyproducerade beståndet. Dessutom bör prisbildningen på hyresmarknaden primärt avspegla befintliga och kommande hyresgästers värderingar av boendet, inte enskilda produktions- eller driftskostnader (Fastighetsägarna, *En ny svensk modell är möjlig*, s. 4 och Fastighetsägarna, *Hyressättning vid nyproduktion. En sammanställning av enkät*. 2017-04-27).

Presumtionshyressystemet innebär även att ju bättre en byggherre är på att effektivisera och optimera byggprocesserna och därmed sänka kostnaderna i projektet, desto lägre presumtionshyra. Ur fastighetsägarens perspektiv är systemet därmed kontra- produktivt. Systemet kan även vara kostnadsdrivande eftersom byggherren saknar incitament att begränsa sina kostnader (Fastighetsägarna, *Hyressättning vid nyproduktion. En sammanställning av enkät*. 2017-04-27).

En ytterligare brist med modellens konstruktion är att det finns en tydlig obalans vid förhandlingarna mellan hyresvärden och hyresgästorganisationen. Hyresvärdens förhandlingsposition är svagare än hyresgästföreningens eftersom föreningen alltid kan säga nej till hyresvärdens förhandlingsbud utan att föreningen drabbas av några kännbara konsekvenser. Hyresvärden kan exempelvis inte begära prövning av presumtionshyran i hyresnämnden, vilket exempelvis är möjligt vid strandade förhandlingar om hyra i det befintliga hyresbeståndet.

Hyresgästföreningen har framfört att presumtionshyressystemet infördes som en möjlighet att vid nyproduktion göra

undantag från huvudregeln, dvs. en hyra bestämd enligt bruksvärdesystemet. Undantaget verkar numera ha blivit huvudregel vid nyproduktion. Presumtionshyrorna är dessutom mycket höga. Detta leder till att allt färre konsumenter har möjlighet att efterfråga och bo i nyproducerade hyreslägenheter. På sikt finns en risk för att de dyra hyreslägenheterna kommer att stå tomma (Hyresgästföreningen, *Nyproduktion och renoveringar av hyresrätter – en lönsam affär?* s. 6 f.).

6.2.9 Våra slutsatser – den nuvarande modellen med presumtionshyra

Vi drar sammanfattningsvis följande slutsatser av den statistik och analys som redogjorts för i detta avsnitt.

De kommersiella och skattemässiga villkoren styr byggherrens val i fråga om att bygga hyresrätt eller annan boendeform. För att fler hyresrätter ska byggas bör villkoren mellan upplåtelseformerna göras mer likvärdiga. Det nuvarande hyressättningssystemet kännetecknas av ett komplext samspel mellan kollektiva förhandlingar, det i viss mån hyresreglerande bruksvärdesystemet och möjligheterna till presumtionshyror för nyproduktionen. Detta kan sammantaget ha medfört att byggherrar har ansett och fortfarande anser det mer ekonomiskt fördelaktigt att bygga bostadsrätter jämfört med hyresrätter. Trots detta framgår det av statistiken att det i dagsläget produceras hyresrätter i betydande utsträckning (se avsnitt 5.1.5). Anledningarna till detta kan vara flera, såsom den starka konjunkturen och det rådande ränteläget, möjligheterna till statliga investeringsstöd, markanvisning för byggande av hyresrätter och modellen med presumtionshyra.

Under senare år har överenskommelser om presumtionshyra jämte att hyresvärden kommer överens om hyran individuellt med hyresgästen framträtt som de vanligaste sätten att bestämma hyran i nyproduktionen. Detta beror troligen på en rad olika men också samverkande faktorer. Det kan exempelvis bero på att hyresvärden inte får ihop nyproduktionskalkylen om hyran hade bestämts med utgångspunkt i bruksvärdet. Att överenskommelser om presumtionshyra träffas i relativt stor utsträckning kan tyda på att presumtionshyressystemet har etablerat sig på hyresmarknaden och att aktörerna har anpassat sig väl till möjligheten för ökat bostads-

byggande, genom ökad kostnadstäckning, som systemet ger. Det kan vidare tyda på att den förlängda presumptionstiden om 15 år som infördes den 1 januari 2013 har gett visst resultat. Det kan dessutom visa på att parterna lyckas träffa överenskommelser om presumtionshyra i relativt stor utsträckning. Att hyran i stor utsträckning sätts i individuella avtal mellan hyresvärd och hyresgäst kan dock även tyda på att parterna *inte* lyckas komma överens i de kollektiva förhandlingarna. Det kan även tyda på hyresvärdar inte önskar förhandla kollektivt i samma utsträckning som tidigare. Det kan vidare tyda på att hyresnivåerna vid individuella avtal numera motsvarar eller närmar sig presumtionshyresnivåerna, varför någon kollektivt förhandlad presumtionshyra inte behövs i samma utsträckning som tidigare för att hyresvärden ska kunna få täckning för sina kostnader jämte rimlig avkastning för att kunna producera hyresbostäder. Att en presumtionshyra inte kan användas som jämförelsematerial vid en prövning i hyresnämnden, synes också vara en faktor som påverkar vilken hyressättningsmodell som används i nyproduktionen.

De avgörande ekonomiska faktorerna för om parterna lyckas träffa en överenskommelse om presumtionshyra verkar huvudsakligen vara:

- vilket avkastningskrav som kan anses rimligt, och
- vilken schablonkostnad för drift och underhåll som kan anses rimlig.

Ur hyresgästens perspektiv kan de nuvarande presumtionshyrorna, beroende på betalningsförmågan och betalningsviljan för boende, framstå som höga. Ur hyresvärdens perspektiv kan presumtionshyrorna emellertid inte framstå som för höga eftersom hyresnivån i dagsläget inte möjliggör nyproduktion av hyreslägenheter på samtliga orter där det råder bostadsbrist. Detta beror till stor del på de höga produktionskostnaderna. Produktionskostnadernas storlek verkar försvåra och begränsa parternas möjligheter att komma överens om presumtionshyra (se avsnitt 6.2.6).

Vi anser att det framstår som troligt att modellen med presumtionshyra har bidragit till en ökad produktion av hyresrätter jämfört med om presumtionshyressystemet inte hade införts (se avsnitt 6.3 nedan). Modellen måste på så sätt anses värdefull för

bostadsmarknaden. Vi har dock identifierat ett antal brister med modellen (se ovan avsnitt 6.2.8). Sammantaget kan de identifierade bristerna innebära att modellen inte uppnår sin fulla potential som ett attraktivt hyressättningssystem för nyproduktionen. En utvecklad modell om presumtionshyra skulle delvis kunna bidra till att detta uppnås. I kapitel 7 och 8 redogör vi för våra överväganden i denna del.

6.3 Den nuvarande modellens effekt på nyproduktionen av hyresbostäder

Det är svårt att avgöra om och i vilken utsträckning presumtionshyresreglerna, såsom en av flera omständigheter, har påverkat produktionen av hyresrätter sedan 2006. Detta eftersom det inte med säkerhet går att fastställa att projekten inte hade blivit verklighet om presumtionshyressystemet inte fanns. Det går därför inte heller att avgöra *hur stor* effekt modellen har haft på byggandet av hyresbostäder.

Vi anser dock att det framstår som troligt att systemet har bidragit till en ökad produktion av hyresrätter jämfört med om presumtionshyressystemet inte hade införts. Denna bedömning grundar sig sammanfattningsvis på följande omständigheter (se avsnitt 6.2).

- Presumtionshyressystemet har använts vid hyressättning i nyproduktionen i relativt stor utsträckning sedan det infördes, särskilt under senare år. Både privata och allmännyttiga fastighetsägare har använt modellen. Detta tyder på att modellen möjliggjort en produktion av hyreslägenheter som inte hade varit möjlig om hyran bestämts med utgångspunkt i bruksvärdet.
- I samband med att presumtionshyressystemet infördes avskaffades de tidigare statliga stöden till produktion av hyresrätter. Trots detta ökade det faktiska färdigställandet av hyreslägenheter. Systemet kan delvis ha fungerat som ett alternativ till statliga bidrag för hyresvärden att få kostnadstäckning för projekten. Systemet kan på så sätt anses ha bidragit till att ett större antal hyreslägenheter färdigställdes under perioden 2007–2015 jämfört med 1997–2006. Denna slutsats måste dock bedömas

med försiktighet eftersom andra omständigheter likväl kan ha bidragit till produktionsökningen (se avsnitt 4.2 och 5.1.1).

- Modellen är attraktiv för hyresvärden eftersom den säkerställer en förutsägbarhet om den hyra som kan tas ut under presumptionstiden. Hyresvärden riskerar inte heller att hyran sänks av hyresnämnden en kort tid efter det att lägenheterna tagits i bruk, eftersom den avtalade hyran har presumtionsverkan i 15 år.
- Modellen har satt ökat fokus på nyproduktion av hyreslägenheter.

Modellen med presumtionshyra har alltså sannolikt bidragit till en ökad produktion av hyresbostäder. Hyressättningen verkar dock inte vara den avgörande faktorn för om en fastighetsägare väljer att producera hyresbostäder (jfr kapitel 4). Det är därför troligt att en utvecklad modell om presumtionshyra endast i begränsad utsträckning kan bidra till en ytterligare ökad produktion av hyresbostäder. En förändrad modell torde däremot kunna skapa bättre förutsättningar för fastighetsägare som bygger och förvaltar hyresbostäder, se kapitel 7.

7 En utvecklad modell för att bestämma hyran för nybyggda bostäder

7.1 Utgångspunkter för våra överväganden

Vår bedömning: Det råder bostadsbrist i stora delar av Sverige. Det byggs i dagsläget relativt mycket bostäder, men inte i den utsträckning som krävs för att råda bot på bristen. Det behöver därför byggas fler bostäder, däribland fler hyreslägenheter. En god tillgång på hyresbostäder fyller många viktiga funktioner i det svenska samhället.

Hyressättningen är bara en av flera faktorer som kan antas ha betydelse för bostadsbyggandet och för nyproduktionen av hyreslägenheter. Hyressättningen tycks dock inte vara den avgörande faktorn för om en fastighetsägare väljer att producera hyresbostäder. Den nuvarande modellen med presumtionshyra kan ändå antas ha bidragit till en ökad produktion av hyresbostäder. En förändrad modell kommer sannolikt att fortsätta att bidra till produktion av hyresbostäder i samma utsträckning som den nuvarande modellen. Det är dock inte troligt att en förändrad modell om presumtionshyra annat än i mycket begränsad utsträckning kommer att kunna bidra till en ökad produktion av hyresbostäder. En förändrad modell kan däremot skapa bättre förutsättningar för fastighetsägare som bygger och förvaltar hyresbostäder. Detta kan i sin tur bidra till att det blir mer attraktivt att producera hyresbostäder.

Hyresrätten är en av flera former av boende. Sedan efterkrigstidens sociala bostadspolitik har hyresrätten varit den dominerande upplåtelseformen i flerfamiljshus och den fyller alltjämt en mycket viktig funktion för en stor del av befolkningen. Hyresrätten passar särskilt väl för den som inte vill eller har möjlighet att ta den ekonomiska risk som är förenad med att köpa sin bostad, eller för den som räknar med att inom en relativt snar framtid byta bostad. Hyresrätten innebär även ett tryggt boende med tydliga ansvarsförhållanden mellan hyresvärden, som sköter boendet, och hyresgästerna, som betalar hyran. Hyresrätten har således fördelar både för enskilda och – genom att möjliggöra en rörlighet i befolkningen – för samhället och inte minst för näringslivet. Det är därför angeläget att det finns ett utbud av hyresbostäder som motsvarar behovet.

Det råder i dagsläget bostadsbrist i stora delar av Sverige. De bostäder som produceras räcker inte till för att råda bot på bostadsbristen. Det behöver därför byggas fler bostäder och däribland fler hyreslägenheter (se avsnitt 5.1). Hyrorna i nyproducerade hyresbostäder kan i dag vara relativt höga, vilket innebär att inte alla potentiella hyresgäster kan efterfråga en sådan lägenhet. Bostadsbyggande i allmänhet är dock bra även för hushåll med lägre inkomster eftersom det ökar det totala utbudet och därmed rörligheten på bostadsmarknaden. Kötiderna till hyresbostäder kan därmed kortas. Ett ökat utbud kan även på sikt bidra till att pressa priserna (Lind s. 40).

Hyressättningen är en av flera faktorer som kan antas ha betydelse för bostadsbyggandet och för nyproduktionen av hyreslägenheter. Det finns brister i det nuvarande bruksvärdesystemet, se avsnitt 4.1.1. Det finns även brister i systemet med presumtionshyra, se nedan.

En väl fungerande hyresbostadsmarknad handlar inte bara om hyressättningen utan om en mängd andra faktorer, såsom hur jämbördiga de kommersiella och skattemässiga villkoren är mellan de olika boendeformerna, kostnaderna för att bygga bostäder, marktillgången och den kommunala bebyggelseplaneringen samt konkurrensförhållanden och arbetskraftskapacitet inom byggsektorn (se avsnitt 4.2).

Orsakerna till att det inte byggs nya hyresbostäder i tillräcklig utsträckning är således flera. Hyressättningssystemets utformning

är bara en av flera bidragande faktorer. Rättar man bara till en av flera brister i systemet, är det inte säkert att effekterna på byggandet blir särskilt stora. Vårt uppdrag är emellertid begränsat till att se över modellen för hyressättning vid nyproduktion av hyreslägenheter och då i huvudsak modellen med presumtionshyra. Syftet enligt direktiven är att skapa bättre förutsättningar för att hyreslägenheter byggs där det behövs. Vi bedömer dock att en utvecklad modell om presumtionshyra endast i mycket begränsad utsträckning kan bidra till en ytterligare ökad produktion av hyresbostäder. Detta eftersom hyressättningen inte tycks vara den avgörande faktorn för om en fastighetsägare väljer att producera hyresbostäder, och den nuvarande modellen med presumtionshyra troligen redan har bidragit till en ökad produktion. Dessutom är produktionen av nya bostäder, däribland hyresbostäder, relativt hög i dagsläget. Det kan därför ifrågasättas om mindre ändringar av hyressättningssystemet kommer att kunna påverka produktionstakten i den utsträckning som krävs för att råda bot på bostadsbristen (jfr Governo, bilaga 2, s. 16 ff.). Vi bedömer att en förändrad modell om presumtionshyra emellertid kan skapa bättre förutsättningar för fastighetsägare som producerar bostäder, vilket skulle kunna bidra till att det blir mer attraktivt att producera och förvalta hyresbostäder.

Vi har tillsammans med hyresmarknadens största intresseorganisationer identifierat ett flertal brister med den nuvarande modellen med presumtionshyra (se avsnitt 6.2.8). Vi anser att det finns ett behov av att åtgärda vissa av dessa brister och därmed skapa bättre förutsättningar för fastighetsägare som producerar och förvaltar hyresbostäder. Av direktiven framgår att ändringarna bör innebära att fastighetsägaren tillförsäkras en större förutsägbarhet om det ekonomiska utfallet vid produktion av hyresbostäder. En förutsättning är även att det skapas attraktiva boenden för hyresgästerna. Av direktiven framgår vidare att en utgångspunkt ska vara att modellen för kollektiv förhandling av hyran ska kvarstå och att hyressättningen i det befintliga beståndet inte ska påverkas.

7.2 Olika alternativ för att utveckla modellen om hyressättning i nyproduktionen

Vårt förslag: Den nuvarande modellen med presumtionshyra justeras med avseende framför allt på möjligheten till ändring av hyran under presumptionstiden.

Vår bedömning: Det finns flera tänkbara alternativ som utvecklar modellen om hyressättning vid nyproduktion av hyresbostäder. Vårt uppdrag innefattar att utveckla och förbättra modellen med presumtionshyra. Vi bedömer att modellen med presumtionshyra bör justeras i syfte att förbättra förutsättningarna för fastighetsägare som producerar och förvaltar hyresbostäder. Tillsammans med vissa andra ändringar kan utökade möjligheter till ändringar av presumtionshyran undanröja några av de problem och osäkerhetsmoment som är förenade med dagens modell.

Som tidigare redovisats är det svårt att avgöra om och i vilken utsträckning presumtionshyresreglerna har påverkat produktionen av hyresrätter sedan reglerna infördes 2006. Detta eftersom det inte med säkerhet går att fastställa att projekten inte hade blivit verklighet om presumtionshyressystemet inte fanns. Det framstår ändå som troligt att systemet har bidragit till en ökad produktion av hyresrätter jämfört med om presumtionshyressystemet inte hade införts (se avsnitt 6.3). En förändrad modell kommer sannolikt att fortsätta att bidra till produktion av hyresbostäder i samma utsträckning som den nuvarande modellen.

Under senare år har överenskommelser om presumtionshyra, jämte individuellt överenskommen hyra mellan hyresvärd och hyresgäst, framträtt som de vanligaste sätten att bestämma hyran i nyproduktionen (se avsnitt 6.2). Detta kan bero på att hyresvärden inte får ihop nyproduktionskalkylen om hyran hade bestämts med utgångspunkt i bruksvärdet. Det kan även tyda på att presumtionshyressystemet har etablerat sig på hyresmarknaden. Det kan vidare tyda på att den förlängda presumptionstiden om 15 år som infördes den 1 januari 2013 har gett visst resultat. Det visar dessutom på att de parter, som vill ha en kollektivt förhandlad hyra, lyckas träffa

överenskommelser om presumtionshyra i relativt stor utsträckning. Det visar också på att privata hyresvärdar väljer att träffa individuella hyresavtal i relativt stor utsträckning framför förhandlingsöverenskommelser om presumtionshyra eller bruksvärdeshyra.

Vi har kunnat identifiera flera positiva faktorer med den nuvarande modellen med presumtionshyra. Som framgått ovan har vi även kunnat identifiera ett flertal brister med den nuvarande modellen med presumtionshyra (se avsnitt 6.2.8). Det finns bl.a. en osäkerhet för fastighetsägaren om det ekonomiska utfallet vid presumtionshyror efter presumtionstidens utgång. Dessutom framstår modellen med presumtionshyra som stelbent eftersom hyran under presumtionstiden endast kan ändras med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten. Förändringar som sker i fastigheten eller om sättet att beräkna hyran ändras kan inte påverka hyrans storlek. Prisbildningen vid presumtionshyra avspeglar dessutom enskilda projekts produktions- och driftskostnader i stället för befintliga och kommande hyresgästers värderingar av boendet. Modellen kan på så sätt bli kostnadsdrivande. Modellen skapar också lokala undantag på bostadsmarknaden eftersom nyproduktionshyrorna under presumtionstiden inte får användas som jämförelse- eller bakgrundsmaterial vid en prövning enligt bruksvärdesystemet. På en transparent marknad tycks det ideala tvärtom vara att samtliga hyror kan jämföras vid en prövning.

Det finns flera tänkbara alternativ som utvecklar modellen för hyressättning i nyproduktionen och som omintetgör eller begränsar de brister som har identifierats med den nuvarande modellen.

Som ovan konstaterats behöver det byggas fler bostäder, däribland hyresbostäder. Hyresrätten har en viktig funktion i det svenska samhället. För att hyresrätten ska kunna värnas och fler hyresbostäder byggas hade en möjlighet kunnat vara att hyressättningssystemet för det befintliga beståndet *och* nyproduktionen sågs över mer förutsättningslöst, och en närmare undersökning gjordes om vilken betydelse en förändring av det nuvarande systemet skulle kunna ha med avseende på nyproduktion av bostäder. En sådan översyn har dock många aspekter och vårt uppdrag omfattar inte detta helhetsperspektiv.

Vi har till uppgift att se över hyressättningen för nyproduktionen där presumtionshyresmodellen står i fokus. Bestämmelserna om presumtionshyra bygger på tanken att hyresvärden ska kunna

uppnå kostnadstäckning och en rimlig avkastning när en investering görs i nyproduktion av hyresbostäder. Det är alltså underförstått att bruksvärderederna inte alltid är tillräckliga för att uppnå dessa krav. Bestämmelserna om presumtionshyra får därför ses som ett undantag från bruksvärderederna. Bruksvärdesystemet har alltså en inneboende svaghet när det gäller hyran för nyproducerade bostäder.

Mot bakgrund av den osäkerhet som finns när det gäller investeringar i byggande av hyreslägenheter och som ledde fram till systemet med presumtionshyra är ett alternativ, som diskuterats inom utredningen, att modellen med presumtionshyra utvecklas på det sättet *att en ny regel införs för vad som utgör skälig hyra för bostäder som produceras efter ett visst datum* (jfr ”alternativ 2” i Governo, bilaga 2, s. 11 f.). En sådan regel skulle alltså enbart avse nyproducerade hyresbostäder och inte ha samma långtgående verkningar som en förändring av systemet för hyressättning i sin helhet. Som Governo har varit inne på i sin analys kunde en modell med en ny regel om skälig hyra skapa en struktur på den med hänsyn till presumtionshyressystemet redan tudelade hyresmarknaden. Vi vill för egen del uppmärksamma de tendenser som finns till att privata fastighetsägare gärna väljer att träffa individuella hyresavtal framför förhandlingsöverenskommelser om presumtionshyra, något som är naturligt om hyran inte avviker i någon större mån från en tänkt presumtionshyra.

För att säkra en tillräcklig nyproduktion skulle det i en modell som innefattade en ny regel om skälig hyra för nyproduktionen alltså finnas en möjlighet att avtala om presumtionshyra. Den nu mycket långa presumtionstiden om femton år skulle dock kunna göras avsevärt mycket kortare, t.ex. fem år, samtidigt som bristerna i det nuvarande systemet genom själva förkortningen därmed skulle kunna elimineras.

En modell med en ny regel om skälig hyra i nyproduktionen, som här endast översiktligt kan beröras, innefattar dock en ny regel om skälig hyra för samtliga lägenheter som byggs i framtiden – inte bara vid själva nyproduktionen utan också för fortsättningen. Det kan ifrågasättas om en sådan modell ligger inom ramarna för våra direktiv som huvudsakligen avser att utveckla den nuvarande modellen med presumtionshyra. Vi bedömer också att ett konkret förslag skulle kräva ytterligare tid för eftertanke och övervägande

än vad våra direktiv medger. Vi avstår därför från att lägga fram ett sådant förslag.

Något ytterligare bör dock sägas om denna modell. Normalt bör ett nytt hyressättningssystem i nyproduktionen leda till att parter i kollektiva förhandlingar – även om förhandlingarna huvudsakligen baseras på frågor om kostnadstäckning och avkastningskrav – lättare kan komma överens om hyran vid nyproduktion av bostadslägenheter. Om en överenskommelse träffas i ljuset av en ny hyressättningsregel, får den anses inrymma de krav på kostnadstäckning och avkastning som rimligen kan krävas. Om en överenskommelse inte kan träffas och fastighetsägaren i stället träffar individuella avtal med hyresgästerna, kommer en prövning i hyresnämnden att baseras på samma regel om skälig hyra som parterna haft tillgång till under sina förhandlingar. Nämndens beslut kommer alltså – även med en regel om skälig hyra – inrymma rimliga krav på kostnadstäckning och avkastning. Samtidigt tycks hyresnivåerna vid en sådan regel varken komma att bli högre eller lägre än nuvarande presumtionshyror som, enligt vad som numera tycks vara en allmän uppfattning, i flera delar av landet nått de nivåer som marknaden tål.

I linje med de grunder som bruksvärdereglerna vilar på skulle en ny regel om skälig hyra kunna utgå från hyresgästernas gemensamma värderingar och vad som är god kvalitet i boendet. Det är av stor vikt att hyressättningen vilar på ett stabilt regelsystem som ger skäliga hyror och ett fullgott besittningsskydd för hyresgästerna. Hyresnämndernas jämförelseprövning skulle med en sådan regel kunna likna en sådan allmän skälighetsbedömning som utvecklats i praxis i bruksvärdesystemet, och som innebär att ett bredare jämförelsematerial kan användas för att få skäliga hyror. För att uppnå ökad produktion av hyresbostäder skulle fastighetsägaren med en sådan regel även kunna tillförsäkras en större förutsägbarhet om det ekonomiska utfallet vid produktion av sådana bostäder.

Vi avstår alltså från att lägga fram något förslag som innefattar en ny regel om skälig hyra. Frågan är då vilka andra alternativ som bör framhållas och som utvecklar modellen för hyressättning i nyproduktionen.

I dagsläget produceras, i varje fall ut ett historiskt perspektiv, ett mycket stort antal bostäder inklusive hyresbostäder i Sverige (se kapitel 5). Det har framförts att bostadsproduktionen, under de förutsättningar som i dagsläget råder inom byggsektorn, är nära att uppnå maxkapacitet (Governo, bilaga 2, s. 20). Det kan därför *ifrågasättas om det överhuvudtaget är behövligt med några ändringar i modellen för hyressättning vid nyproduktion, eftersom bostäder produ-*

ceras i den utsträckning som byggsektorn klarar av. Förändringar som inte är nödvändiga kan skapa osäkerhet på bostadshyresmarknaden och i stället verka kontraproduktivt på bostadsbyggandet.

Av våra direktiv följer att det finns skäl att överväga vad som kan göras för att se till att det finns bra och stabila förutsättningar för fastighetsägare att investera i nybyggnation av hyresbostäder. Vi kan konstatera att produktionen av bostäder, inklusive hyresbostäder, har varit hög under 2015 och 2016 och att produktionen förväntas vara hög även under 2017 och 2018. Det förväntade bostadsbyggandet uppgår trots detta inte till de nivåer som krävs för att råda bot på bostadsbristen (se avsnitt 5.1.5). Boverket har uppgett att styrkan i efterfrågan på bostäder och kapaciteten i byggsektorn blir allt svårare att bedöma. Byggtoppen kan därför möjligen nås redan under 2017 och byggstarterna kan komma att bli färre under 2018 (Boverkets indikatorer, maj 2017). Mot bakgrund av detta bedömer vi att vissa förändringar av modellen med hyresättning för nyproduktionen – trots den höga produktionen av bostäder i dagsläget – behövs för att skapa goda förutsättningar för bostadsbyggande även på längre sikt. För att uppnå en stabil produktion och förvaltning av hyresbostäder på lång sikt bör modellen med presumtionshyra vara utformad på sådant sätt att den ger fastighetsägare goda förutsättningar att ta hänsyn till förändrade förhållanden på bostadshyresmarknaden. Som tidigare redogjorts för har vi identifierat en rad brister och osäkerhetsmoment med den nuvarande modellen med presumtionshyra. Såvitt vi förstår ställer sig partsorganisationerna inom utredningen bakom att dessa brister i och för sig är för handen. Fastighetsägarna har dock framhållit att de anser att modellen bör avvecklas – inte utvecklas – till förmån för en friare hyressättning i allmänhet. De anser därför inte att det är motiverat med ändringar av den nuvarande modellen. Vi bedömer ändå att några av de identifierade bristerna bör undanröjas genom en justering av modellen med presumtionshyra (se nedan avsnitt 7.3). På så sätt kan förutsättningarna förbättras för fastighetsägare som bygger och förvaltar hyresbostäder.

7.3 En förändrad modell om presumtionshyra

För att komma till rätta med några av de brister som identifierats med den nuvarande modellen med presumtionshyra föreslår vi sammanfattningsvis följande.

1. En presumtionshyra ska i större utsträckning kunna ändras under presumtionstiden.
2. Det ska vara möjligt att avtala om presumtionshyra för utrymmen som någon gång tidigare har använts som bostadslägenhet och som nu ska återställas till en sådan lägenhet.

Förslagen beskrivs utförligt i avsnitt 7.3.1 och 7.3.2. Syftet med förslagen är att skapa bättre förutsättningar för fastighetsägare som producerar och förvaltar hyresbostäder, så att det blir mer attraktivt att bygga och förvalta hyresbostäder. Förslagen ger även förutsättningar för att skapa ett mer attraktivt och individanpassat boende för hyresgästerna.

I avsnitt 7.3.3. diskuteras vissa andra möjliga justeringar av modellen med presumtionshyra med hänsyn till den osäkerhet om hyran som kan råda vid presumtionstidens utgång. På de skäl som vi återkommer till nedan anser vi sammanfattningsvis att några sådana ändringar inte bör genomföras i dagsläget.

7.3.1 Fler möjligheter att ändra hyran under presumtionstiden

Vårt förslag: Presumtionshyran ska kunna ändras genom en ny förhandlingsöverenskommelse, eller genom beslut av hyresnämnden, *i den mån det är skäligt* när

- en förbättrings- eller ändringsåtgärd som avses i 18 d § hyreslagen utförs på fastigheten eller i lägenheten,
- sättet för att beräkna hyran ändras med hänsyn till kostnader eller avgifter som framgår av 19 § hyreslagen, eller
- det finns ett annat väsentligt intresse som motiverar en ändring.

Den ändrade presumtionshyran ska som utgångspunkt anses som skälig under resterande presumtionstid.

Vår bedömning: Presumptionstiden är lång. Det bör därför finnas fler möjligheter att kunna ändra hyran under presumptionstiden. En förutsättning bör dock vara att en ändring av hyran kan prövas rättsligt av hyresnämnden med de enskilda hyresgästerna som parter.

Modellen med presumtionshyra framstår med förslaget till ändringar som mindre stelbent och mer anpassningsbar till nya, förändrade eller oförutsedda omständigheter. En sådan mer flexibel modell kan bidra till att förbättra förutsättningarna för fastighetsägare som bygger och förvaltar hyreslägenheter.

En presumtionshyra är enligt 55 c § hyreslagen per definition att anse som skälig. Hyran ska som utgångspunkt därför inte ändras under presumptionstiden. Det finns i nuläget endast två reglerade undantag från denna huvudregel.

För det första ska hyrans presumtionsverkan inte gälla, om det finns *synnerliga skäl* för att anse att hyran i överenskommelsen inte är skälig. Med synnerliga skäl avses i första hand situationer då förhandlingsöverenskommelsen tillkommit under sådana omständigheter att den är ogiltig eller kan jämkas enligt avtalslagens regler (se vidare avsnitt 3.3.6). Utrymmet för att anse detta undantag tillämpligt tycks vara mycket begränsat.

För det andra får en presumtionshyra ändras under den tid som en förhandlingsöverenskommelse har presumtionsverkan, *om det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten* (se avsnitt 3.3.7). Det finns en skyldighet för hyresvärden att förhandla med hyresgästorganisationen om en höjning av hyran. En justering av hyran sker i praktiken därför bara om hyresvärden begär det. I nuläget är det oklart om den del av hyran som utgör en sådan ändring också presumeras vara skälig på samma sätt som grundhyran, eller om så inte är fallet. Vår bedömning av gällande rätt är att den ändrade hyran får presumtionsverkan på samma sätt som ursprungshyran, men detta bör klargöras bättre i lagstiftningen och gälla för framtiden (se avsnitt 3.3.7 för våra överväganden i detta avseende). Detta bedöms som särskilt viktigt om fler möjligheter att ändra hyran införs i enlighet med våra förslag.

Utöver dessa undantag finns det i nuläget inga andra möjligheter att få hyran ändrad under presumptionstiden. De restriktiva möjligheterna till ändring av presumtionshyrorna infördes mot bakgrund

av att fastighetsägaren skulle tillförsäkras en god förutsägbarhet om hyran under presumptionstiden. Syftet var att öka nyproduktionen av hyreslägenheter.

Genom utvärderingen av den nuvarande modellen med presumtionshyra har det framkommit att vissa förändringar av modellen behövs, såsom ökade möjligheter att kunna ändra hyran under presumptionstiden. Detta eftersom presumtionshyressystemet i allmänhet framstår som stelbent och att det finns en osäkerhet kring vilka – om några – justeringar av hyran som i dag kan anses tillåtna (se avsnitt 6.2.8).

Systemet riskerar dock att urholkas om det införs fler undantag från huvudregeln om att presumtionshyran inte ska ändras under presumptionstiden. När de restriktiva reglerna infördes var presumptionstiden tio år. Sedan den 1 januari 2013 är presumptionstiden 15 år. Med en längre presumptionstid följer ett större behov av att kunna ta hänsyn till förändrade omständigheter under presumptionstiden. Någon förkortning av den förhållandevis långa presumptionstiden anser vi oss inte kunna göra med mindre än att reglerna för hyressättning också ändras (jfr avsnitt 7.2). Vi anser dock att en möjlighet att ändra en presumtionshyra i de situationer vi föreslår utgör en rimlig avvägning mellan hyresvärdens intresse av en förutsägbar hyresnivå under presumptionstiden och dennes intresse av att en ändring av hyresnivån ska kunna ske om väsentliga förändringar inträffar. Presumtionshyresmodellen kan på så sätt bli mer flexibel, vilket kan förbättra förutsättningarna för fastighetsägare som förvaltar och producerar hyreslägenheter.

Våra förslag innebär att den presumtionshyra som avtalats i en förhandlingsöverenskommelse ska kunna ändras i en ny förhandlingsöverenskommelse eller genom ett beslut av hyresnämnden. Medan den ursprungliga presumtionshyran bestäms innan något hyresavtal har träffats med hyresgästerna, kommer en ändring av presumtionshyran att aktualiseras när hyresgästerna har ingått sina hyresavtal och tillträtt lägenheterna. Trots de komplikationer detta innebär, är en förutsättning för våra förslag att de hyresgäster som tillträtt efter produktionen av hyresfastigheten kan få till stånd en rättslig prövning av hyran enligt 22 § hyresförhandlingslagen (1978:304), om det finns en förhandlingsordning för huset och i den mån hyresgästerna har förhandlingsklausuler i sina hyresavtal. En rättslig prövning bör också kunna begäras enligt 24 §

hyresförhandlingslagen när förhandlingarna har strandat. Vårt förslag innebär också att det bör vara möjligt att få hyran prövad enligt 54 § hyreslagen i de fall en förhandlingsordning saknas, en enskild hyresgäst saknar förhandlingsklausul i sitt hyresavtal eller hyresgästen har försuttit tidsfristen som gäller vid prövning enligt 22 § hyresförhandlingslagen. Vi ska senare återkomma till dessa frågor.

Presumtionshyran ska kunna ändras vid förbättrings- och ändringsåtgärder enligt 18 d § hyreslagen

Förbättrings- och ändringsåtgärder enligt 18 d § hyreslagen

Med tanke på den förhållandevis långa presumptionstiden kan det finnas ett behov för fastighetsägaren att göra vissa ombyggnader. Hyran kan då behöva höjas under presumptionstiden. Vi föreslår därför att hyran ska kunna ändras under presumptionstiden, i den mån det är skäligt, om det utförs *en förbättrings- eller ändringsåtgärd* i bostaden eller i fastigheten som avses i 18 d § hyreslagen. En möjlighet att kunna genomföra sådana åtgärder under presumptionstiden kan bidra både till ett mer individanpassat boende och till ökad trivsel för hyresgästerna. Mer attraktiva boenden kan på så sätt åstadkommas för hyresgästerna.

Vi har bedömt olika alternativ för att presumtionshyran ska kunna ändras såvitt nu är ifråga (jfr nedan), men har stannat för att de åtgärder som bör kunna leda till en ändring av hyran bör vara dem som framgår av 18 d § hyreslagen och som kräver antingen hyresgästens samtycke eller hyresnämndens tillstånd till åtgärden. Det är alltså fråga *dels* om standardhöjande åtgärder på fastigheten som har en inte obetydlig inverkan på en lägenhets bruksvärde, *dels* om åtgärder som – oavsett om de är standardhöjande eller inte – medför en inte oväsentlig ändring av en bostadslägenhet eller av de gemensamma delarna av fastigheten.

Den första gruppen, *förbättringsåtgärder*, avser i praktiken ofta åtgärder i de enskilda bostadslägenheterna, exempelvis byte av inredning eller utrustning i ett kök eller badrum. Men även åtgärder i gemensamma utrymmen i eller utanför huset kan aktualiseras. Sedvanliga underhålls- och reparationsarbeten anses inte utgöra standardhöjande åtgärder, varför lägenhetens bruksvärde som huvudregel inte påverkas. Sådana arbeten omfattas därför inte av reglerna.

Ett exempel kan vara omtapetsering av en lägenhet enligt en upprättad plan för fastighetsunderhåll eller utbyte av rörstammar. Om hyresvärden i samband med ett stambyte i ett kök (underhåll) dock höjer lägenhetens standard genom att byta inredningen är den senare åtgärden tillståndspliktig. I rättspraxis har förbättringsarbeten som kunde väntas medföra en hyreshöjning på 85 kronor per månad ansetts ha en obetydlig inverkan på lägenhetens bruksvärde (se rättsfallet RH 2011:32). Om den väntade hyreshöjningen klart överstiger 100 kronor torde den i de flesta fall anses tillståndspliktig.

Åtgärder som en hyresvärd vidtar för att en bostadslägenhet ska uppnå lägsta godtagbara standard får hyresvärden vidta utan godkännande av hyresgästen eller tillstånd av hyresnämnden (se 18 d § andra stycket hyreslagen).

Som exempel på *åtgärder som innebär en inte oväsentlig ändring*, enligt den andra gruppen, kan nämnas att en större lägenhet delas i två mindre eller att två mindre lägenheter slås ihop. Ett annat exempel är om hyresgästerna förlorar sina vindskontor till följd av att nya lägenheter inreds i vindsvåning eller att det inreds bastu eller motionsrum i källaren. Ändringar som endast har utseendemässig betydelse, t.ex. utbyte av armaturer i trappuppgångar och mindre omdispositioner av uteplatser eller planteringar som inte påverkar funktionen, är inte avsedda att omfattas av bestämmelsen (prop. 1996/97:30, s. 91).

Hyresgästens godkännande eller hyresnämndens tillstånd krävs

Vi anser alltså att en ändring av hyran bör kunna övervägas i de fall berörda hyresgäster har godkänt åtgärden eller om hyresnämnden har lämnat sitt tillstånd till åtgärden i enlighet med vad som framgår av 18 d § andra stycket hyreslagen. Om åtgärderna avser de gemensamma delarna av fastigheten krävs därmed att de har godkänts av hyresgästerna i mer än hälften av de berörda lägenheterna om inte hyresnämnden lämnat sitt tillstånd. Det är fastighetsägaren, eller den som kan jämföras med fastighetsägare (jfr 18 d § tredje stycket hyreslagen), som ansvarar för att berörd hyresgäst har godkänt åtgärden.

Möjligheten att genomföra förbättrings- och ändringsåtgärder under presumtionstiden knyts på detta sätt i sin helhet till ett system som redan är välkänt för parterna på hyresmarknaden. Ordningen med samtycke alternativt hyresnämndens tillstånd innebär i sig också en viss restriktivitet som återverkar på möjligheten att få till stånd en ändring av hyran.

Även reglerna i 18 e–18 h §§ hyreslagen ska tillämpas när ett förbättrings- eller ändringsarbete genomförs under presumtions-tiden. En hyresvärds ansökan om tillstånd att få vidta en åtgärd ska därmed bifallas av hyresnämnden, om hyresvärden har ett beaktansvärt intresse av att åtgärden genomförs och det inte är oskäligt mot hyresgästen att den genomförs. Frågor om hyresnämndens tillstånd till ombyggnad kommer framför allt upp i äldre hus ofta i samband med stambyte. Vid den bedömning som hyresnämnden kan komma att göra beträffande hus med presumtionshyra, torde hyresnämnden vid tillståndsprövningen komma att beakta när den aktuella fastigheten eller lägenheten producerades. Om bostads-huset är nyligen producerat, torde exempelvis ett beaktansvärt intresse för hyresvärden att utan samtycke av hyresgästen genomföra standardhöjningar vara mer begränsat än när det gäller äldre fastigheter. En sådan ändring kan också vara oskälig mot hyresgästen. Tillstånd till standardhöjande åtgärder bör i dessa fall, enligt vår bedömning, rimligen endast meddelas om det finns särskilda omständigheter i det enskilda fallet som motiverar åtgärden. Det kan t.ex. vara fråga om en vattenskada som kräver en ombyggnad. Om hyresgästen har samtyckt till en viss åtgärd eller kanske själv begärt den, t.ex. inglasning av balkong, kommer frågan om hyresnämndens tillstånd inte upp. Däremot måste en ändring av hyran ske i en ny förhandlingsöverenskommelse eller genom ett beslut av hyresnämnden för att den ska anses skälig.

Vi har alltså bedömt att det inte finns några skäl att förändra nuvarande regler om tillstånd till förbättringsarbeten av den anledningen att en presumtionshyra i fortsättningen ska kunna ändras. Vi vill emellertid uppmärksamma det förslag till ändringar av ombyggnadsreglerna som lämnats i betänkandet Stärkt ställning för hyresgäster (SOU 2017:33, kapitel 4) som för närvarande är föremål för beredning i regeringskansliet. Frågan för vår del anknyter till i vilken mån hyran ska kunna ändras när en hyresgäst har samtyckt till eller hyresnämnden lämnat tillstånd till en viss åtgärd.

En fråga som uppmärksammas av Hyresgästföreningen är hur de föreslagna reglerna ska tillämpas om en lägenhet är tom, t.ex. på grund av att hyresgästen har sagts upp. Vi ser inga särskilda problem med detta. Om en lägenhet som omfattas av en förhandlingsöverenskommelse om presumtionshyra blir tomställd, dvs. det finns ingen hyresgäst som berörs av förbättrings- eller ändringsåtgärden, kan hyresvärden givetvis vidta förbättrings- och ändringsåtgärder i lägenheten utan samtycke från någon hyresgäst. Presumtionshyran kan enligt vårt förslag dock inte ändras utan en ny förhandlingsöverenskommelse eller ett beslut av hyresnämnden. Vid en eventuell prövning av hyran i hyresnämnden kommer hyran för den renoverade lägenheten således i första hand att bestämmas till den ursprungliga presumtionshyran, som är exklusiv för lägenheten under presumptionstiden och därmed motsvarar skälig hyresnivå (se nedan och bilaga 3, processöversikt vid ändring av en presumtionshyra). Endast om en ny förhandlingsöverenskommelse träffas eller om det i nämnden anses skäligt kan hyran komma att ändras. Hyresvärden kan alltså inte hyra ut lägenheten på nytt under presumptionstiden utan att presumtionshyressystemet beaktas.

Hyran ska ändras i den mån det är skäligt

Vi föreslår att hyresvärden, *i den mån det är skäligt*, genom en höjning av hyran ska kunna få ersättning för de kostnader som förbättrings- eller ändringsåtgärden innebär. Eftersom presumtionshyran är bestämd utifrån hyresvärdens kostnader för lägenheten jämte rimlig avkastning på dennes insats, kan vi inte se att det föreligger något hinder mot att införa en möjlighet till ett kostnadsbaserat påslag på hyran (jfr prop. 2005/06:80, s. 40). Om åtgärden hade utförts i samband med uppförandet av huset, hade kostnaden ingått i hyresvärdens kostnadskalkyl för projektet och därmed omfattats av presumtionshyran. Vi kan inte heller se att detta skulle innebära något ytterligare problem vid övergången till bruksvärdesystemet vid presumptionstidens utgång, eftersom presumtionshyran i sin helhet är kostnadsbaserad. Likhetsprincipen är inte heller tillämplig vid överenskommelser om presumtionshyra, vilket möjliggör differentierade hyror i större utsträckning än enligt bruksvärdesystemet (se 21 § hyresförhandlingslagen).

I praktiken kommer alltså bedömningen om en förbättrings- eller ändringsåtgärd kräver hyresgästens godkännande eller tillstånd från hyresnämnden utgå från den bedömning som görs i dag enligt 18 d § första stycket hyreslagen. Har exempelvis en åtgärd en inte obetydlig inverkan på en bostadslägenhets bruksvärde (en objektiv bedömning), krävs godkännande eller tillstånd. Den praxis som har utarbetats av hyresnämnden och delvis redogjorts för ovan blir därmed aktuell.

Därefter sker en bedömning av om presumtionshyran ska ändras utifrån den föreslagna regeln i 55 c § fjärde stycket hyreslagen. Utgångspunkten är att hyresvärden ska kunna få ersättning för den kostnad som åtgärden inneburit. Några kostnadskriterier bör dock inte, lika lite som vid förhandlingar om den ursprungliga presumtionshyran, ställas upp i lagstiftningen. Någon bruksvärdebedömning blir det inte heller fråga om. Det är då svårt att finna andra kriterier för en ändring av hyran än att en ändring kan ske *i den mån det är skäligt*. Detta uttryck används redan i dag beträffande ändringar av hyran på grund av den allmänna hyresutvecklingen på orten. Vi föreslår därför att bestämmelsen om ändring av hyran på grund av ombyggnad m.m. utformas på detta sätt.

Om hyresvärden däremot har utfört en förbättrings- eller ändringsåtgärd utan nödvändigt godkännande eller tillstånd, ska någon hyreshöjning som utgångspunkt inte komma i fråga under presumtionstiden (jfr föreslagen ändring av 55 a § hyreslagen). Det finns då inte anledning att ändra presumtionshyran, eftersom en ändring inte kan anses skälig.

En ändring av hyrans storlek omfattas av parternas förhandlingsskyldighet. Om en hyresvärd exempelvis vill höja hyran på grund av den standardhöjande åtgärden måste förhandling alltså påkallas enligt hyresförhandlingslagens regler och en ny förhandlingsöverenskommelse träffas, alternativt att hyresnämnden fastställer en ny hyra (se nedan).

Vid förhandling om hyran när en förbättrings- eller ändringsåtgärd genomförs bör parterna utgå från den kostnad som åtgärden innebär för hyresvärden och det mervärde som tillkommer hyresgästen genom förändringen. Hyran kan då ändras i den mån det är skäligt. Om de förhandlande parterna inte kan komma överens, får det efter ansökan enligt 24 § hyresförhandlingslagen ankomma på hyresnämnden att göra en skälighetsbedömning av hyreshöjningen.

Vi föreslår, i anslutning till vad som enligt 17 § lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder gäller när en förhandlingsöverenskommelse har träffats, att nämnden ska kunna inhämta ett yttrande av hyresgästorganisationen även i den situationen att parterna inte kommer överens om en ändring av hyran. Detta bedömer vi som nödvändigt eftersom det är de enskilda hyresgästerna och inte organisationen som är parter vid nämnden vid en begäran om ändring av hyran.

Vi vill här uppmärksamma det förslag till medling mellan kollektivt förhandlande parter som vi lämnar i kapitel 8 och som ger en möjlighet för parterna att få till stånd en smidig lösning på hyresfrågan vid oenighet.

Alternativa regleringar

Ett alternativ till vårt förslag är att förbättrings- och ändringsarbeten endast får genomföras under presumtionstiden om berörda hyresgäster har godkänt åtgärden. I allmänhet kan det under presumtionstiden knappast finnas ett behov av mycket omfattande förbättrings- eller ändringsåtgärder, eftersom de aktuella husen nyligen är producerade. Det kan därför anses både omständligt och tidsödande för hyresvärden att behöva begära hyresnämndens tillstånd till åtgärden om berörda hyresgäster inte lämnar sitt godkännande. Vi anser dock att det är rimligt att hyresvärden själv ska kunna göra denna avvägning och att enstaka hyresgäster inte ska kunna hindra att hyresnämnden prövar hyresvärdens begäran om tillstånd, om denne anser att åtgärden ska genomföras. Det framstår även som lämpligt, på sätt som ovan angetts, att ett förbättrings- eller ändringsarbete under presumtionstiden anknyter till ett system som parterna på hyresmarknaden redan är välbekanta med.

Ett ytterligare alternativ till vårt förslag är att hyresvärden själv får bestämma om en förbättrings- eller ändringsåtgärd ska genomföras. Mot bakgrund av att hyresgästerna bör tillförsäkras ett reellt inflytande över utformningen av bostadslägenheterna och de gemensamma utrymmena, framstår ett sådant förslag som mindre lämpligt (jfr prop. 1996/97:30, s. 64 och förslagen om stärkt ställning för hyresgäster i SOU 2017:33). Sammantaget anser vi därför att

hyran ska kunna ändras under presumptionstiden i den mån det är skäligt med hänsyn till att det utförs förbättrings- och ändringsåtgärder som avses i 18 d § första stycket hyreslagen.

Presumtionshyran ska kunna ändras om sättet för att beräkna hyran ändras

Under en femtonårig presumptionstid kan det vara svårt att överblicka om förutsättningarna för sättet att beräkna hyran kommer att ändras. En fråga där förutsättningarna kan komma att ändras gäller om ersättning för kostnader, som hänför sig till bl.a. lägenhetens uppvärmning och förseende med varmvatten eller elektrisk ström, ska ingå i totalhyran eller bestämmas separat. Under de förutsättningar som anges i 19 § första och fjärde styckena hyreslagen kan sådan ersättning utgå separat och innebär då att hyran i denna del inte längre blir till beloppet bestämd i hyresavtalet eller förhandlingsöverenskommelsen. Om en presumtionshyra utgör en totalhyra kan det därför uppkomma situationer då den behöver ändras under presumptionstiden.

Vi anser att det är rimligt att hyran ska kunna ändras under presumptionstiden om *sättet för att beräkna hyran ändras med hänsyn till kostnader eller avgifter som framgår av 19 § hyreslagen*. Kostnader som bl.a. hänför sig till lägenhetens uppvärmning, nedkylning, förseende med varmvatten eller elektriskt ström, eller avgifter för vatten och avlopp, ska därmed kunna leda till en ändrad hyra under presumptionstiden. En sådan uppdelad hyra hade dessutom kunnat bestämmas genom den ursprungliga förhandlingsöverenskommelsen om presumtionshyra. Det framstår därför som rimligt att en sådan justering av hyran ska kunna ske även under presumtions-tiden om nya förhållanden påkallar det.

Ett exempel när beräkningsgrunden för hyran kan ändras är om det införs system för individuell mätning och debitering av bl.a. värme, vatten och el (IMD), vilket kan aktualiseras vid krav på energibesparande åtgärder.¹ Varje hyresgäst kommer då att få betala för sin

¹ Vid nyproduktion av byggnader med bostäder ska individuella mätare för värme, kyla och tappvarmvatten installeras om det är kostnadseffektivt, se lagen (2014:267) om energimätning i byggnader. Ytterligare krav kan tillkomma framöver, se Regeringskansliets Faktapromemoria 2016/17:FPM43 *Energieffektiviseringsdirektivet och direktivet om byggnaders energiprestanda*.

faktiska förbrukning. I en sådan situation bör hyran kunna sänkas med ett fast belopp som motsvarar den kostnad eller avgift som inte längre ingår i hyran.

En ändring av hyran bör på samma sätt som vid en annan ändring av presumtionshyran omfattas av parternas förhandlings-skyldighet och vid oenighet mellan förhandlande parter kunna leda till prövning vid hyresnämnden.

Vid förhandling om hyran när sättet att beräkna hyran har ändrats bör parterna fastställa beräkningsgrunderna för den ersättning som motsvarar de kostnader eller avgifter som inte längre utgör en integrerad del av den ursprungliga hyran (jfr 19 § första stycket 1 hyreslagen). Om kostnaden eller avgiften kan påföras hyresgästen efter individuell mätning, ska beräkningen av ersättningen för kostnaden ta sin utgångspunkt i den uppmätta förbrukningen i enlighet med vad som framgår av 19 § fjärde stycket hyreslagen. Att beräkningen ska ta sin utgångspunkt i uppmätt förbrukning innebär inte att hänsyn inte kan tas till andra faktorer. Parterna bör t.ex. kunna avtala om att sådant som lägenhetens placering i byggnaden och antalet fönster ska beaktas när ersättning för värmeförbrukning bestäms (jfr prop. 2013/14:174, s. 263 f.). Hyran ska ändras i den mån det är skäligt med hänsyn till den ändring av beräkningen av hyran som skett.

I praktiken innebär förslaget att de kollektivt förhandlande parterna *dels* avtalar om beräkningsgrunderna för ersättningens storlek, *dels* avtalar om en ny, troligtvis lägre, presumtionshyra mot bakgrund av den kostnad eller avgift som inte längre ingår i hyran.

Presumtionshyran ska kunna ändras om det finns ett annat väsentligt intresse som motiverar en ändring

Det kan uppkomma andra situationer då övervägande skäl talar för att presumtionshyran ska kunna ändras under den förhållandevis långa presumptionstiden. Sådana situationer är svåra att överblicka, men enligt vår mening är det ändå lämpligt att överväga om en ventil bör införas för oförutsedda situationer. En situation som har nämnts under utredningsarbetet är om det uppkommer oförutsedda kostnader för hyresvärden, exempelvis om en tomträttsavgäld kraftigt höjs för marken där bostadshuset är beläget. En annan situation skulle kunna vara om det uppstår oförutsedda ekonom-

iska lättnader avseende hyreshuset så att kostnaderna minskar för hyresvärden. Huruvida denna typ av situationer bör kunna leda till en förändring – höjning eller sänkning – av presumtionshyran måste bedömas i varje enskilt fall och måste, vid oenighet mellan de förhandlande parterna, enligt vår bedömning överlämnas till rättstillsämpningen. Det är då hyresnämnden som ytterst får göra den avvägning i det enskilda fallet som behövs för att en ändring av presumtionshyran bör kunna godtas. Mot bakgrund av syftet med systemet med presumtionshyra, dvs. den ursprungliga tanken att den avtalade hyran bör vara fast under presumptionstiden, och med hänsyn till hyresgästernas intresse är det enligt vår mening dock *motiverat med en restriktiv bedömning* av när en ändring ska få göras. Beträffande frågan om vilka kriterier som bör gälla för en ändring i detta fall gör vi följande överväganden.

Om hyresvärden kan få hyran höjd om det exempelvis uppkommer oförutsedda kostnader skulle modellen med presumtionshyra, å ena sidan, framstå som mer attraktiv. Hyresvärden kan i dagsläget inte få sådana kostnader täckta inom presumtionshyresystemet, förutom med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten. En justering med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten torde främst innefatta sådana kostnadsökningar som drabbar samtliga fastighetsägare, t.ex. om driftskostnaderna i allmänhet har ökat (se prop. 2005/06:80, s. 30 f.). En justering av modellen som innebär att fastighetsägaren dessutom kan få ersättning för andra typer av oförutsedda kostnader, eller oförutsedda kostnader som inte beaktats i tillräcklig utsträckning genom en justering med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten, skulle sannolikt leda till att modellen med presumtionshyra framstår som mer attraktiv och att förutsättningarna för att förvalta och bygga hyreslägenheter förbättras.

Det finns, å andra sidan, en risk för att hyresvärdens och hyresgästens förutsägbarhet om hyran urholkas om olika typer av oförutsedda kostnader eller ekonomiska lättnader kan leda till ändringar av hyran. Det finns även en risk för att hyresgästens besittningsskydd urholkas om hyran kan höjas på grund av hyresvärdens oförutsedda kostnader. Samtidigt finns det en möjlighet att hyran kan sänkas om hyresvärdens kostnader minskar till följd av oförutsedda ekonomiska lättnader. En ändring av hyrans storlek på grund av oförutsedda kostnader riskerar vidare att behöva innefatta komplicerade fastighets-

ekonomiska bedömningar. Risken för komplicerade och utdragna tvister tycks i en sådan situation öka. Parterna på hyresmarknaden och hyresnämnden kan dock redan i dag behöva göra den typen av bedömningar, eftersom den ursprungliga presumtionshyran och ändringar av hyran med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten avgörs inom ramen för de kollektiva förhandlingarna, men kan också komma under nämndens prövning. Kompetensutveckling och nya möjligheter till medling, se kapitel 8, torde kunna minska risken avsevärt. Vid en sammanvägning av skäl för och emot att presumtionshyran ska kunna ändras på grund av oförutsedda kostnader stannar vi för att föreslå en sådan ordning, men anser att stor restriktivitet bör råda när frågan ska bedömas. Vi föreslår därför att en ändring av hyran ska kunna göras endast om detta är betingat av ett *väsentligt intresse* som inte hade kunnat förutses när hyran bestämdes.

Sammantaget anser vi alltså att skälen för att göra presumtionshyresregeln mer attraktiv för i huvudsak hyresvärden, genom att införa en ventil för att kunna ändra hyran om det finns ett väsentligt intresse som motiverar ändringen, överväger nackdelarna. På så sätt kan förutsättningarna för att förvalta och bygga hyresrätter förbättras.

Väsentligt intresse

Med begreppet *väsentligt intresse* avses att hyran endast ska kunna ändras när det finns ett särskilt intresse eller en särskild omständighet, som motiverar en ändring. Hyran bör exempelvis kunna ändras om det uppkommit speciella oförutsedda omständigheter som har betydande påverkan på hyresvärdens förvaltningskostnader för fastigheten, och som inte i tillräcklig utsträckning kunnat beaktas på något annat sätt vid hyressättningen. Normalt bör gälla att det intresse som föranleder ändringen inte har kunnat förutses när presumtionshyran bestämdes. Omständigheter som varit kända vid de ursprungliga förhandlingarna om presumtionshyra, bör alltså endast undantagsvis anses utgöra ett sådant väsentligt intresse som motiverar en ändring av hyran. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet skulle vissa oförutsedda kostnader för fastighetsägaren redan i dagsläget möjligen kunna vara av sådan karaktär att 55 c § tredje stycket hyreslagen är tillämplig, dvs. det kan föreligga

synnerliga skäl för att inte anse hyran som skälig. Hyran ska i en sådan situation dock *inte längre anses ha presumtionsverkan* och ska därmed prövas i enlighet med 55 § första stycket hyreslagen (jfr prop. 2005/06:80, s. 51 f. och Edling, kommentaren till 12 kap. 55 c § tredje stycket jordabalken, Lexino 2016-08-31). Detta innebär alltså att hyran ska prövas enligt bruksvärdesystemet och att hyran har förlorat sin presumtionsverkan. Mot bakgrund av detta anser vi att de ändringar som föreslås, som innebär att hyran efter ändringen *ska ha kvar sin presumtionsverkan* under presumtionstiden, inte kan innefattas i den nuvarande bestämmelsen i 55 c § tredje stycket hyreslagen. I stället bör möjligheten att ändra hyran om det finns ett väsentligt intresse införas i en ny punkt i 55 c § fjärde stycket hyreslagen.

Hyran ska ändras i den mån det är skäligt

En ändring av hyran ska även i detta fall omfattas av parternas förhandlingsskyldighet, se nedan.

Vi föreslår också i detta fall att hyresvärden, *i den mån det är skäligt*, genom en höjning av hyran ska kunna få ersättning för de kostnader som motiveras av den särskilda omständigheten. På motsvarande sätt ska hyran kunna sänkas om det uppstår ekonomiska lättnader för hyresvärden på grund av den särskilda omständigheten. Eftersom presumtionshyran är bestämd utifrån hyresvärdens kostnader för lägenheten jämte rimlig avkastning på dennes insats, kan vi inte heller i detta fall se att det föreligger något hinder mot att införa en möjlighet till en kostnadsbaserad höjning eller sänkning av hyran.

Vid förhandling om hyran när det finns ett väsentligt intresse som motiverar en ändring av hyran bör parterna utgå från den särskilda omständigheten och bedöma vad omständigheten får för konsekvenser för hyresvärden och hyresgästen. Hyran ska ändras i den mån det är skäligt med hänsyn till den särskilda omständigheten. Om parterna inte kan träffa någon överenskommelse, ankommer det på hyresnämnden att göra en sådan bedömning om det påkallas. Enligt förslaget i kapitel 8 ska en part också kunna påkalla medling för att få frågan löst.

En hyresändring ska fastställas i en ny förhandlingsöverenskommelse eller i ett beslut av hyresnämnden²

En ändring av presumtionshyran enligt samtliga förslag ovan bör omfattas av parternas förhandlingsskyldighet, på samma sätt som gäller vid ändring med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten (se prop. 2005/06:80, s. 31 f. och 5 § första stycket 1 och 3 samt andra stycket 1 hyresförhandlingslagen). Om en hyresvärd eller en hyresgästorganisation vill ändra hyran måste, under förutsättning att huset fortfarande omfattas av en förhandlingsordning, förhandling alltså påkallas enligt hyresförhandlingslagens regler. Genom den kollektiva förhandlingen tillförsäkras hyresgästen ett skydd mot en oskälig ändring av hyran. Ett sådant skydd skulle riskera att utebli om en ändring av hyran i stället kunde ske genom ett avtal mellan hyresvärd och hyresgäst. Ett sådant avtal är i och för sig giltigt, men hyran kan ändras efter en prövning i hyresnämnden.

Av den ursprungliga förhandlingsöverenskommelsen om presumtionshyra ska det framgå att hyran har bestämts i enlighet med 55 c § hyreslagen för att hyran ska presumeras vara skälig. Vi anser inte att något motsvarande formellt krav bör uppställas på de överenskommelser om ändring av presumtionshyran som de kollektivt förhandlande parterna träffar, så länge det av omständigheterna framgår att överenskommelsen utgör en ändring av den tidigare presumtionshyran. Detta tycks även vara i överensstämmelse med hur ändringar av presumtionshyran med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten i praktiken hanteras av de kollektivt förhandlande parterna. Att parterna i en ny förhandlingsöverenskommelse avtalar om tillåtna ändringar av hyran innebär alltså inte att hyrans presumtionsverkan bryts om det av omständigheterna framgår att överenskommelsen utgör en ändring av den tidigare presumtionshyran (jfr prop. 2005/06:80, s. 53). Den del av hyran som ändrats genom en förhandlingsöverenskommelse kan dock bli föremål för en skälighetsprövning i hyresnämnden, se nedan. Om någon sådan prövning (och ytterligare ändringar) inte kommer till stånd, gäller den ändrade hyran under resterande presumptionstid.

² Se bilaga 3 för en processöversikt för förhandlingar om presumtionshyra och ändrad presumtionshyra under presumptionstiden.

På detta sätt kommer en ny hyra som har avtalats genom en ny förhandlingsöverenskommelse, eller beslutats av hyresnämnden vid prövning enligt 24 § hyresförhandlingslagen, att få en presumtionsverkan vid senare prövningar.

Skälighetsprövning av den ändrade hyran i hyresnämnden³

Om de kollektivt förhandlande parterna inte kommer överens om en ändring av hyran, bör hyresvärden och de enskilda hyresgästerna liksom annars kunna hänskjuta tvisten till hyresnämnd för prövning (se 24 § hyresförhandlingslagen). Nämnden ska då utgå från att den hyra som fastställts i den ursprungliga förhandlingsöverenskommelsen är skälig och enbart pröva *i vilken mån det är skäligt* att hyran ändras med hänsyn till *att* en förbättrings- eller ändringsåtgärd har utförts och godkänts av hyresgästen eller att tillstånd från hyresnämnden lämnats, *att* sättet för att beräkna hyran har ändrats eller *att* det finns ett annat väsentligt intresse som motiverar en ändring av hyran (se prop. 2005/06:80, s. 31, där det framgår att motsvarande prövning ska göras av hyresnämnden vid tvist om en ändring med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten).

Hyresnämnden torde vid en sådan prövning kunna utgå från samma omständigheter som de kollektivt förhandlande parterna bör utgå från vid förhandlingarna om en ändrad hyra, dvs. i huvudsak i vilken mån kostnaden för åtgärden skäligen motiverar en ändring av hyran. Hyresnämnden kommer därmed pröva i vilken mån det är skäligt att presumtionshyran ändras med hänsyn till den ändrade omständigheten i enlighet med vad som framgår av 55 c § fjärde stycket hyreslagen (jfr den föreslagna ändringen i 25 § andra stycket hyresförhandlingslagen). Den nya hyran ska därefter presumeras vara skälig under resterande presumtionstid.

Dessa tvister kan komma att begränsas om det införs en ny modell för tvistlösning mellan de kollektivt förhandlande parterna, se kapitel 8.

Hyresgästen har även möjlighet att begära hyresnämndens prövning av en förhandlingsöverenskommelse enligt 22 § hyresför-

³ Se bilaga 3.

handlingslagen eller av ett hyresvillkor enligt 54 § hyreslagen jämförd med 5 § sista stycket hyresförhandlingslagen. Om de kollektivt förhandlande parterna exempelvis har kommit överens om en tillåten ändring av presumtionshyran, kan hyresgästen begära prövning av hyran i den del det avser honom eller henne. Vid en sådan prövning ska hyresnämnden på motsvarande sätt pröva *i vilken mån det är skäligt* att hyran ändras med hänsyn till den aktuella omständigheten enligt 55 c § fjärde stycket hyreslagen (jfr 5 § sista stycket och den föreslagna ändringen i 22 § andra stycket hyresförhandlingslagen). Den nya hyran ska därefter presumeras vara skälig på samma sätt som ursprungshyran.

Ett beslut om ändring av hyresvillkoren bör normalt inte ges retroaktiv verkan utan följa den huvudregel som gäller för andra beslut om ändring av hyresvillkor (se 55 d § hyreslagen och 24 § hyresförhandlingslagen).

Om en hyra bestämd med utgångspunkt i bruksvärdet ändras och den nya hyran är väsentligt högre än den tidigare hyran kan hyresnämnden bestämma en upptrappning av hyreshöjningen fram till dess att den nya hyran ska börja gälla (55 § femte stycket hyreslagen. Se avsnitt 3.2.8). Regeln syftar till att skydda hyresgäster mot drastiska hyreshöjningar. Regeln gäller dock inte för en presumtionshyra (se prop. 2009/10:185 s. 73). Om det införs fler möjligheter att ändra en presumtionshyra i enlighet med våra förslag, skulle det kunna uppstå situationer då den nya hyran är väsentligt högre än den tidigare hyran. Vi bedömer dock att risken för detta är begränsad eftersom presumtionshyran gäller under en kortare tidsperiod och endast får höjas genom en förhandlingsöverenskommelse eller beslut av hyresnämnden i den mån det är skäligt. Väsentliga hyreshöjningar bedöms därför inträffa endast i undantagsfall. Den ändrade hyran presumeras dessutom vara skälig. Vi har därför valt att inte lägga fram något förslag om att den s.k. upptrappningsregeln ska vara tillämplig även på en ändrad presumtionshyra.

Det är hyresvärden och hyresgästerna som är parter i ärendet hos hyresnämnden. Hyresnämnden bör vid en prövning, om den finner det behövt, därför kunna ge den berörda hyresgästorganisationen tillfälle att yttra sig när den kollektivt överenskomna ändringen av hyran ifrågasätts, eller när någon ändring inte har kommit till stånd men sådan begärs. Som vi tidigare varit inne på föreslår vi

en ändring av 17 § i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder för att åstadkomma detta.

Det kan vara så att vissa hyresgäster inte har någon förhandlingsklausul i sina hyresavtal. Det kan också vara så att förhandlingsordning inte längre finns för ett hus. I dessa fall kan det tänkas att hyresvärden träffar ett individuellt avtal med hyresgästen om ändring av presumtionshyran. Ett sådant avtal är giltigt, vilket inte innebär någon ändring av gällande rätt eftersom systemet är så utformat att det endast tar sikte på skäligheten av hyran. Om en prövning sker i hyresnämnden efter begäran om villkorsändring enligt 54 § hyreslagen, bör emellertid samma kriterier som annars gäller kunna utgöra en grund för ändring av hyran. Hyran presumeras i dessa fall alltså inte vara omedelbart skälig om inte hyresnämnden har fattat ett beslut om den nya hyran.

Presumtionsverkan av den ändrade hyran⁴

Den nuvarande bestämmelsen om presumtionshyra i 55 c § hyreslagen innebär att den hyra som man kommit överens om i en förhandlingsöverenskommelse eller i ett beslut av hyresnämnden ska anses som skälig under femton års tid. Trots detta kan hyran ändras i den mån det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten. Om en sådan ändring görs förtar detta inte hyrans presumtionsverkan.

Våra förslag innebär att ytterligare möjligheter införs för att ändra presumtionshyran. En utgångspunkt bör då vara att den hyra som har bestämts i en ny förhandlingsöverenskommelse eller i ett beslut av hyresnämnden ska anses som skälig under resterande presumtionstid. Om ytterligare ändringar enligt 55 c § fjärde stycket hyreslagen inte kommer till stånd, *gäller alltså den ändrade hyran under resterande presumtionstid.*

Hyresvärden eller hyresgästen har alltid möjlighet att begära prövning av en sådan ändrad hyra enligt 54 § hyreslagen. Den ändrade hyrans presumtionsverkan kommer endast kunna brytas om det finns något formfel i förhandlingsöverenskommelserna, såsom att förutsättningarna i första stycket inte var uppfyllda vid den ur-

⁴ Se bilaga 3.

sprungliga förhandlingsöverenskommelsen, om det finns synnerliga skäl enligt tredje stycket eller om parterna avtalar att förhandlingsöverenskommelsen inte längre ska gälla (jfr prop. 2005/06:80, s. 53). I övrigt behåller den ändrade hyran sin presumtionsverkan under resterande presumtionstid.

Systematiken i 55 c § hyreslagen

Vi anser att de utökade möjligheterna att ändra hyran bör införas i 55 c § fjärde stycket hyreslagen, eftersom det stycket avser ändring av hyran utan att presumtionsverkan bryts. Hyran ska alltså efter ändringen fortfarande presumeras vara skälig. Ett alternativ är att införa förslagen i tredje stycket. Tredje stycket avser undantags-situationer då det föreligger synnerliga skäl att inte anse hyran som skälig, dvs. hyran ska inte längre ha presumtionsverkan (jfr prop. 2005/06:80, s. 51 f.). Med hänsyn till systematiken i paragrafen bör ytterligare möjligheter att ändra hyran placeras i fjärde stycket, som avser ändring av hyran med fortsatt presumtionsverkan, och inte i det tredje stycket.

7.3.2 Fler nybildade lägenheter ska kunna få presumtionshyra

Vårt förslag: Det ska vara möjligt att bestämma en presumtionshyra för ombyggnad av del av hus eller tillbyggnad av hus om utrymmet inte till någon del använts som bostadslägenhet *omedelbart* före ombyggnaden eller tillbyggnaden.

Vår bedömning: Förslaget innebär att det skapas en möjlighet att avtala om presumtionshyra för utrymmen som någon gång tidigare har använts som bostadslägenhet, men som därefter använts till något annat än bostadslägenhet, men som nu ska återställas till bostadslägenhet. Fler hyreslägenheter kan därmed skapas. De nuvarande möjligheterna att avtala om presumtionshyra enligt 55 c § andra stycket ska kvarstå.

Ombyggnad av befintliga bostadslägenheter omfattas inte av reglerna om presumtionshyra. Det finns dock ett visst undantag från den principen. Presumtionsverkan kan således uppnås om ombyggnaden av bostadshuset innebär att det skapas bostadslägenheter av utrymmen som *tidigare inte till någon del* använts som bostadslägenhet. Det kan gälla ombyggnad av lokaler eller vindsutrymmen till bostäder. Även ett utrymme som hyresgästerna tidigare disponerat gemensamt och som byggs om till bostad kan bli föremål för en förhandlingsöverenskommelse som har presumtionsverkan.

Partsorganisationerna har framfört att det är oklart om en överenskommelse om presumtionshyra får träffas när ett utrymme, som tidigare har använts som bostad men som därefter har använts för annat ändamål under en längre tid, återigen ska användas som bostad (återställd bostad).

Vi anser att det är rimligt att det finns en möjlighet att använda presumtionshyra i en sådan situation i syfte att kunna skapa ytterligare hyreslägenheter. En förutsättning för detta är dock, precis som enligt gällande bestämmelser, att förhandlingsöverenskommelsen omfattar samtliga genom ombyggnaden återställda lägenheter och att det dessförinnan inte har träffats något hyresavtal för de återställda lägenheterna (jfr prop. 2005/06:80, s. 29 f. och 51).

Det kan finnas en risk för att en hyresvärd försöker missbruka ett sådant system genom att omvandla en befintlig bostadslägenhet till någon annan form av utrymme under en mycket kort tid för att sedan använda utrymmet som bostadslägenhet igen – allt i syfte att kunna ta ut en högre hyra än tidigare. Vid förhandlingarna om presumtionshyra ska hyresgästorganisationen ta tillvara potentiella hyresgästers intresse. Vi bedömer därför att möjligheten att kringgå bestämmelsen på detta sätt i praktiken framstår som begränsade, eftersom någon förhandlingsöverenskommelse troligen inte kommer att kunna träffas i en sådan situation.

De nuvarande möjligheterna att avtala om presumtionshyra enligt 55 c § andra stycket ska kvarstå. Vi bedömer att dessa möjligheter omfattas av den föreslagna ändringen i 55 c § andra stycket.

7.3.3 Det bör inte regleras vad som ska ske med presumtionshyran efter presumptionstidens utgång

Vår bedömning: Det bör inte regleras vad som ska ske med presumtionshyran efter presumptionstidens utgång.

När presumptionstiden har löpt ut ska hyran vid tvist prövas enligt 55 § hyreslagen, dvs. enligt bruksvärdesystemet. Det finns en osäkerhet om hur övergången från presumtionshyressystemet till bruksvärdesystemet i allmänhet ska hanteras. Det finns en risk för hyresvärden att hyran vid en prövning sänks efter presumptionstidens utgång.

Någon regel som undanröjer eller begränsar denna osäkerhet eller risk bör dock inte införas. Det mesta tyder på att de kollektivt förhandlande parterna kan hantera presumtionshyrornas övergång till bruksvärdesystemet efter presumptionstidens utgång inom ramen för de kollektiva hyresförhandlingarna. Om det ändå uppstår tvister om hyran efter presumptionstidens utgång, bör det överlämnas till rättstillämpningen att hantera situationen i varje enskilt fall inom ramen för bruksvärdesystemet med de möjligheter till medlingsförfarande som vi dessutom föreslår i kapitel 8. En reglering om vad som ska ske med presumtionshyran efter presumptionstidens utgång kan bli kontraproduktiv och verka potentiellt hämmande på byggandet av hyresbostäder.

När presumptionstiden har löpt ut, blir bruksvärdereglerna direkt tillämpliga på lägenhetens hyra. Vid presumptionstidens utgång kan hyresgästen eller hyresvärden därmed begära hyresnämndens prövning av hyran, som då ska fastställas enligt bruksvärdesystemet. Av den nuvarande bestämmelsens förarbeten framgår inte hur denna övergång i praktiken ska genomföras. Det uttalades dock att det inte fanns tillräckliga skäl för att reglera en successiv anpassning av hyran till bruksvärdesystemet, eftersom presumtionsverkan är tidsbegränsad och parterna vet om när presumtionsverkan upphör (prop. 2005/06:80, s. 32).

Sedan bestämmelserna infördes har presumptionstiden förlängts från 10 till 15 år. Den förlängda presumptionstiden kan göra det svårare att överblicka vilka förändringar som kan komma att ske under presumptionstiden, både på bostadsmarknaden i allmänhet och i husets omgivning såsom tillgången till kommunikationer. Den för-

längda presumptionstiden kan alltså leda till en större osäkerhet för hyresvärden om det ekonomiska utfallet när presumptionstiden upphör och hyrorna kan prövas mot bruksvärdesystemet. Ökade möjligheter till ändring av hyran under presumptionstiden, i enlighet med våra förslag ovan, kan även leda till att hyresglappet mellan en presumtionshyra och en bruksvärdeshyra för jämförbara lägenheter är större vid presumptionstidens utgång än om någon ändring av hyran inte hade tillåtits.

Det finns en osäkerhet om hur övergången från presumtionshyressystemet till bruksvärdesystemet i allmänhet ska hanteras. Vi har ovan skisserat tre olika huvudlinjer för hur övergången kan komma att gestalta sig, se avsnitt 6.2.8. Presumptionstiden har redan löpt ut för de överenskommelser om presumtionshyra som träffades under andra halvåret 2006 och första halvåret 2007 (tioårig presumptionstid). Partsorganisationerna på hyresmarknaden har framfört att dessa presumtionshyror troligen kommer att omfattas av de kollektiva förhandlingarna under 2017. Hyresgästföreningen har framfört att denna övergång troligen kommer att fungera utan problem, men att det finns risk för att framtida övergångar kan bli svårhanterliga. Under de senaste åren har presumtionshyrorna i flertalet fall nämligen varit mycket höga, vilket kan försvåra en infasning till bruksvärdesystemet på sikt.

En presumtionshyra är vanligen högre än en hyra enligt bruksvärdesystemet, eftersom presumtionshyran bestäms utifrån hyresvärdens kostnader jämte rimlig avkastning. Vid övergången till bruksvärdesystemet finns det därför en risk för hyresvärden att hyran sänks och att hyresvärdens kostnader inte täcks. Denna risk verkar dock ha mindre betydelse för produktionen av hyresbostäder och för valet av hyressättningsmodell (se avsnitt 6.2.8). Det avgörande tycks i stället vara om parterna i utgångsläget kommer överens om de ekonomiska förutsättningarna för projektet, och därmed kan komma överens om nyproduktion av hyresbostäder med presumtionshyra. Att begränsa hyresvärdens risk tycks därför få liten – om någon – påverkan på nyproduktionen av hyresbostäder.

Frågan är om den osäkerhet och risk som övergången till bruksvärdesystemet kan innebära för hyresvärden ändå bör begränsas eller undanröjas genom reglering, dvs. att det av lag framgår hur övergången ska gå till.

Ett alternativ är att införa en regel som innebär att hyran vid en prövning efter presumtionstidens utgång stegvis ska kunna sänkas till vad som bedöms utgöra skälig hyra enligt bruksvärdesystemet (infasning genom nedtrappning av hyran; jfr infasning genom upptrappning av hyran enligt 55 § femte stycket hyreslagen). På så sätt skulle hyresvärdens risk för en drastisk hyressänkning vid en prövning efter presumtionstidens utgång kunna minska. En sådan regel har till syfte att skydda hyresvärden mot hyressänkningar och därmed möjliggöra en mer hållbar investeringskalkyl. Att införa en lagreglerad möjlighet till nedtrappning av hyran kan dock leda till en uppfattning på bostadshyresmarknaden att lagstiftarens avsikt är att hyran *ska* sänkas efter presumtionstidens utgång. En sådan förväntan medför en ansevärd riskökning vid nyproduktion av hyresbostäder, vilket skulle kunna påverka nyproduktionen i hämmande riktning (se vårt skisserade alternativ 1 för övergången till bruksvärdesystemet i avsnitt 6.2.8 och Governo, bilaga 2, s. 10).

Ett annat alternativ är att införa en undantagslös spärregel om att hyran efter presumtionstidens utgång inte får sänkas (jfr förslaget om en spärregel i Stråth, s. 5). En sådan spärregel torde framför allt kunna få betydelse för hyresvärdar som har producerat hyreslägenheter med presumtionshyra på vissa mindre orter, där avkastningskraven vanligen är höga på grund av större risk för intäktsbortfall. Vi anser trots detta att en sådan spärregel framstår som alltför stelbent och tycks kunna leda till oskäliga resultat i vissa situationer, t.ex. om den allmänna hyresnivån markant har minskat på grund av förändringar på bostadsmarknaden eller om hyresvärden kontinuerligt har eftersatt fastighetens underhåll. Det är vidare svårt att avgöra hur långt i tiden en sådan spärregel bör sträcka sig och om jämförelser ska tillåtas med sådana hyror efter presumtionstidens utgång.

En liknande effekt som en spärregel skulle kunna uppnås om ett permanent jämförelseförbud infördes mellan sådana hyror som gällt under en presumtionstid och bruksvärdehyror (jfr förbudet till jämförelse i 55 § fjärde stycket hyreslagen). Detta strider dock – liksom f.ö. en spärregel – mot tanken med nuvarande modell för presumtionshyra, dvs. att bruksvärdesystemet ska gälla efter presumtionstidens utgång. Ett sådant förbud bör därför inte komma i fråga.

Ytterligare ett alternativ är att förlänga presumtionstiden, kanske till 20 eller 25 år. Vi anser dock att ett sådant förslag bara skjuter eventuella problem med övergångseffekter på framtiden, samtidigt som osäkerhetsmomenten knappast blir mindre när tidsfristen ligger ännu längre bort i tiden.

För att genom lag begränsa hyresvärdens risk för sänkning av hyran när presumtionstiden löper ut, bör risken vara reell. Flertalet av aktörerna på bostadshyresmarknaden har framfört att det ska mycket till för att en part ska begära sänkning i hyresnämnden av en tidigare överenskommen presumtionshyra, eftersom avtal är avtal. Det är i dagsläget även oklart vad en prövning i hyresnämnden av en presumtionshyra efter presumtionstidens utgång skulle resultera i: en sänkning till en hyra enligt bruksvärdenivå för en jämförbar lägenhet, eller om presumtionshyresnivån skulle accepteras såsom skälig i sig.

Flera aktörer på hyresbostadsmarknaden tror att hyresnämnden vid en prövning främst kommer att, utifrån vad parterna åberopat, jämföra lägenheter med tidigare presumtionshyror med varandra och därför bedöma hyresnivåerna såsom skäliga. Risken för att presumtionshyran sänks efter presumtionstidens utgång bedöms med ett sådant resonemang som liten. Den verkliga innebörden av detta resonemang är att de tidigare presumtionshyrorna vid en prövning kommer att hållas åtskilda från förhandlade bruksvärdeshyror i de fall då hyresskillnaderna är stora för jämförbara lägenheter. I de fall där hyresskillnaderna inte är så stora bedöms att de kollektivt förhandlande parterna kommer att hantera situationen inom ramen för de kollektiva förhandlingarna. Om detta resonemang stämmer, har de facto två parallella system med skilda hyresnivåer etablerats inom ramen för ett och samma bruksvärdesystem (se vårt skisserade alternativ 3 för övergången till bruksvärdesystemet i avsnitt 6.2.8 och Governo, bilaga 2, s. 16 f., s. 19 f.).

Det bör hållas i minnet att detta resonemang är en bedömning av vad som kan komma att ske i framtiden och av hur hyresnämnden – vid en prövning – kommer att tillämpa gällande rätt. Resonemanget visar dock på de förväntningar som flera aktörer på bostadshyresmarknaden har på hyressättningssystemet, och som kan vara avgörande för nyproduktionen av bostäder i framtiden. Om det visar sig att prövningar i hyresnämnden i allmänhet leder till omfattande hyressänkningar av tidigare presumtionshyror, tycks

produktionen av hyresbostäder kunna hämmas. Vid en prövning i hyresnämnden kommer sannolikt omständigheterna i det enskilda fallet vara avgörande – om en prövning kommer till stånd.

Mot bakgrund av detta anser vi sammantaget att det inte finns tillräckligt starka skäl att i nuläget föreslå någon form av reglering för att mildra de övergångseffekter som kan komma att uppstå vid presumtionstidens utgång. Det är alltså inte klarlagt att eventuella negativa övergångseffekter har sådan dignitet att det motiverar en lagreglering. De kollektivt förhandlande parterna kommer sannolikt inom ramen för hyresförhandlingarna i de flesta fall kunna hantera presumtionshyrornas övergång till bruksvärdesystemet. Ytterligare möjligheter till medling tycks även kunna begränsa risken för tvister och ge möjlighet till rimliga lösningar i anledning av strandade förhandlingar i detta avseende, se kapitel 8. Om det ändå uppstår tvister om hyran efter presumtionstidens utgång, bör det överlämnas till rättstillämpningen att hantera situationen i varje enskilt fall inom ramen för bruksvärdesystemet. Först om det uppstår omfattande problem vid övergången till bruksvärdesystemet framstår det som rimligt att lagstiftaren agerar. Några sådana problem kan vi i dagsläget inte skönja.

En presumtionshyra är som ovan nämnts vanligen högre än en hyra bestämd med utgångspunkt i bruksvärdet. Parterna kan dock komma överens om en presumtionshyra som är lägre än en bruksvärdeshyra. Så kan exempelvis ske om hyresvärden får vissa former av statligt investeringsstöd som, gemensamt med hyresintäkterna, innebär att hyresvärdens kostnader jämte rimlig avkastning täcks (se avsnitt 4.2.3). Om hyran enligt bruksvärdesystemet är väsentligt högre än den tidigare presumtionshyran kan den nuvarande regeln om infasning av hyran användas efter presumtionstidens utgång (se 55 § femte stycket hyreslagen). En drastisk höjning av hyran för hyresgästen efter presumtionstidens utgång kan därmed undvikas (jfr prop. 2009/10:185, s. 73).

8 En ny modell för tvistlösning

8.1 Det behövs en ny modell för tvistlösning

Vårt förslag: Vi föreslår att hyresnämnden på gemensam eller enskild ansökan av kollektivt förhandlande parter ska kunna utse en eller flera medlare i tvister om hyra eller andra hyresvillkor enligt hyresförhandlingslagen. Till medlare ska utses ett hyresråd eller, om parterna enas om det, en annan lämplig person.

Vår bedömning: Det finns ett behov av tvistlösning genom medling när förhandlingar strandar om nyproduktionshyror eller om ändringar av presumtionshyran. Det finns ett motsvarande behov när förhandlingar strandar om hyror i det befintliga bostadsbeståndet. Den modell för tvistlösning som vi föreslår kan även användas om parterna, efter presumptionstidens utgång, inte kommer överens om en tidigare presumtionshyras anpassning till bruksvärdesystemet.

Den nuvarande modellen om presumtionshyra innebär att kollektiva förhandlingar kan föras om hyran innan huset har producerats och hyresavtal har tecknats. Den innebär också att kollektiva förhandlingar därefter kan föras om ändringar av presumtionshyran med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten. Vårt förslag i kapitel 7 innebär att kollektiva förhandlingar även kan komma att föras under presumptionstiden om ändringar av presumtionshyran begärs på grund av en ombyggnad och vissa andra förhållanden.

Om parterna träffar en förhandlingsöverenskommelse om ändring av presumtionshyran, kan hyresnämnden pröva hyran enligt 22 § hyresförhandlingslagen (1978:304). Om parterna är oense om en ändring av presumtionshyran, kan hyresnämnden komma att pröva hyran enligt 24 § hyresförhandlingslagen.

Vid ändring av den ursprungliga presumtionshyran är det de enskilda hyresgästerna och hyresvärden som är parter vid hyresnämnden. I samtliga fall tar prövningen vid hyresnämnden fasta endast på en skälighetsprövning av den del av hyran som ändras i förhållande till den ursprungliga presumtionshyran. Någon bruksvärdesprövning sker alltså inte.

Det finns ett intresse hos parterna på bostadshyresmarknaden att snabbt kunna lösa en kollektiv tvist om hyra och andra hyresvillkor. Tidigare förslag om att en skiljenämnd skulle kunna lösa tvisterna (se avsnitt 6.2.8 och Stråth, s. 3) har av olika skäl inte genomförts och det är tveksamt om en sådan modell är förenlig med nuvarande lagstiftning. Inom den allmännyttiga sektorn har i stället diskuterats att kunna lösa tvisten genom eller i anslutning till det partsammansatta organ som medlar och rekommenderar förhandlande parter en viss lösning beträffande hyror (Hyresmarknadskommittén). Under utredningsarbetet, våren 2017, har SABO och Hyresgästföreningen kommit överens om att inrätta en särskild nämnd för ändamålet som består av en opartisk ordförande, som utses av Hyresmarknadskommittén, och två ledamöter som utses av och representerar respektive organisation. Om parterna inte lyckas komma överens i de ursprungliga förhandlingarna kan parterna gemensamt hänskjuta tvisten till nämnden för medling. Detta under förutsättning att medling dessförinnan har prövats på central nivå. Inom två månader ska nämnden lämna en rekommendation som parterna har åtagit sig att följa. Parterna tecknar därefter en förhandlingsöverenskommelse i enlighet med nämndens rekommendation. Nämnden har till uppgift att bl.a. lämna rekommendationer mellan parterna avseende överenskommelser om presumtionshyra. På sikt är tanken att det ska finnas fasta medlare för denna typ av uppdrag.

Det är önskvärt att parterna på bostadsmarknaden själva kan lösa uppkommande tvister om nyproduktionshyror genom egna organ. På den privata sidan finns emellertid inte någon motsvarande nämnd som på den allmännyttiga sidan. Partsorganisationerna har dock tagit upp en dialog i frågan.

En tanke som tagits upp inom utredningen är att Medlingsinstitutet, som är en statlig myndighet som svarar för medling i arbetstvister och verkar för en väl fungerande lönebildning (se 46–53 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet), skulle

kunna utse medlare för medling om nyproduktionshyror. En fördel skulle kunna vara att medlingen sker utifrån vissa i lag stadgade kriterier om hyresutveckling och andra samhällsekonomiska faktorer. Ett medlingsförfarande inom ramen för Medlingsinstitutet kräver lagstiftning och att medlare organiseras till institutet. En sådan lösning torde vidare behöva vara generell för hela bostadshyresmarknaden och bör därför endast kunna tänkas om bostadshyresmarknadens organisationer är ense om detta. Medling torde vidare inte kunna ske för varje enskilt byggprojekt utan måste då avse mer generella överenskommelser mellan partsorganisationerna. Vi har stannat för att inte föreslå att Medlingsinstitutet ska utse medlare i hyressättningstvister.

I den mån parterna på bostadshyresmarknaden inte kan finna egna tvistlösningsmodeller, bör det enligt vår mening vara ett ansvar för staten att medverka till att tvisterna blir lösta på ett lämpligt sätt. Utgångspunkten för bostadsmarknaden bör då vara att en statlig myndighet, liksom på arbetsmarknaden, medlar eller utser medlare.

Hyresnämnderna är statliga förvaltningsmyndigheter som enligt lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder (nämndlagen) har till uppgift att medla i bl.a. hyrestvister och att pröva sådana tvister i den utsträckning som framgår av lagen. I stor utsträckning prövar nämnderna tvister enligt hyreslagen och hyresförhandlingslagen. Det ankommer då på nämnden att försöka förlikna parterna. Vad gäller kollektiva tvister, handlägger nämnderna tvister om rätt till förhandlingsordning men däremot inte tvister om hyra mellan de kollektivt förhandlande parterna. Nämnden medlar också i mycket stor utsträckning i tvister om lokalhyra. Det kan här också nämnas att en domstol kan förordna att hyresnämnden ska medla i en hyrestvist vid domstolen (se 7 § nämndlagen).

Det ligger nära till hands att undersöka om en lämplig medlingsfunktion avseende presumtionshyror eller ändring av sådana hyror kan arrangeras med hjälp av hyresnämnderna. Vårt uppdrag att vid behov föreslå en tvistlösning om presumtionshyror och ändringar av sådana hyror kan dock inte ses isolerat från tvister om hyra i det befintliga bostadsbeståndet. För ändring av hyran i såväl det befintliga bostadsbeståndet som i hus med presumtionshyror gäller sålunda bestämmelserna om förhandling och prövning enligt hyres-

förhandlingslagen. Om vårt förslag om ytterligare möjligheter att ändra en presumtionshyra genomförs accentueras de likheter i förhandlingssystemet som finns. Från processuell synpunkt är det vidare lämpligt att kunna lösa kollektiva tvister om hyra på ett och samma sätt oberoende av om tvisten avser presumtionshyra, ändring av sådan hyra eller hyra i det befintliga bostadsbeståndet. Förhållandena beträffande medling och prövning av hyror inom det befintliga bostadsbeståndet är därför betydelsefullt för att ta ställning till frågan om tvistlösning också när det gäller presumtionshyra och ändring av sådan hyra.

8.2 Medling och prövning av hyrestvister inom det befintliga bostadsbeståndet

En mellan hyresvärd och hyresgästorganisation träffad förhandlingsöverenskommelse kan prövas av hyresnämnden enligt 22 § hyresförhandlingslagen och vid strandade förhandlingar mellan kollektivt förhandlande parter kan hyran prövas av nämnden enligt 24 § hyresförhandlingslagen. Parter i dessa tvister vid hyresnämnden är då inte de förhandlande parterna utan hyresvärden och de enskilda hyresgästerna.

Enligt långvarig praxis brukar hyresnämnderna vid strandade förhandlingar i det befintliga bostadsbeståndet (tvist enligt 24 § hyresförhandlingslagen) efter ansökan från fastighetsägaren eller de enskilda hyresgästerna inledningsvis kalla till sig de förhandlande ombudsmännen för medlingsförsök innan handläggningen fortsätter med de enskilda hyresgästerna. Medlingsförsök i den kollektiva tvisten sker alltså trots att en ansökan har gjorts till nämnden där fastighetsägaren och de enskilda hyresgästerna är parter, men förutsätter samtidigt att en sådan ansökan har gjorts. Syftet är att söka uppnå en förhandlingsöverenskommelse och undvika en omfattande process vid nämnden. Sådan medling är ofta framgångsrik och när parterna kommer överens förbinder de sig att träffa en förhandlingsöverenskommelse i överensstämmelse med de hyresnivåer som medlingen lett fram till. På detta sätt kan omfattande tvister med många gånger ett ansevärt antal hyresgäster undvikas. Några speciella kriterier gäller inte för medlingen. Den kan begränsas till frågor om bruksvärde och jämförelsematerial, vilket torde vara det

vanliga, men den kan också innehålla frågor om kostnader, ombyggnader m.m.

Den angivna medlingsmetoden som tar sikte på att förhandlingsordningens parter ska träffa en förhandlingsöverenskommelse används alltså inom ramen för en tvist vid hyresnämnden där parterna är hyresvärden och de enskilda hyresgästerna. Den saknar uttryckligt lagstöd, men har sin grund i hyresnämndens skyldighet att medla i hyrestvister. Metoden har stor betydelse för att lösa tvister om bruksvärdeshyra oavsett antalet hyresgäster som är parter. Eftersom medling kan komma till stånd först när en ansökan har gjorts, kan dock särskilda svårigheter uppkomma när hyresgästernas antal är mycket stort. Registrering av ärenden och varje enskild hyresgäst kan då kräva att stora resurser sätts in och det är även för parterna ett stort arbete med att upprätta ansökningar med de preciseringar av yrkanden och grunder som detta kräver. Det kan som ett extremfall här nämnas att hyresnämnden i Göteborg för något år sedan fick in ansökningar som gällde strandade hyresförhandlingar för cirka 43 000 hyresgäster fördelade på ett mycket stort antal ärenden. Ett hyresråd avsattes för att successivt arbeta av dessa ärenden vilket beräknades ta en ansevärd tid i anspråk men som så småningom ändå ledde till en förlikning. För att klara de registreringar som krävdes av de enskilda hyresgästerna fick utomstående arbetskraft anlitas. Sådana tvister kräver alltså omfattande resurser i nämnderna – något som till stor del skulle kunna undvikas om möjligheterna till medling utökas utan att ett ärende om villkorsändring först anhängiggörs vid nämnden.

Det finns exempel på att hyresnämnden, när hyresgästernas antal är mycket stort, på underhandsbegäran av de kollektivt förhandlande parternas har medlat *utan* att några ansökningar enligt 24 § hyresförhandlingslagen har gjorts till nämnden. Detta har skett när det varit i det närmaste ogörligt att hantera tvisterna vid nämnden. Något lagstöd finns dock inte heller för en sådan hantering, och metoden har inte kommit till användning annat än undantagsvis.

Antalet tvister enligt 24 § hyresförhandlingslagen vid hyresnämnderna under åren 2012–2016 framgår av tabell 8.1. Den höga siffran för 2016 torde framför allt hänga samman med de ovan nämnda ärendena i Göteborg. Prövas ärendena av nämnden tar detta förhållandevis lång tid i anspråk. Överklagas beslutet till hovrätten får

man från det att en ansökan görs till hyresnämnden sammantaget räkna med år innan tvisten är avgjord.

Tabell 8.1 Antal inkomna ärenden enligt 24 § hyresförhandlingslagen till hyresnämnderna per år, 2012–2016

2012	2013	2014	2015	2016	Totalt
329	375	218	694	2 993	4 609

Källa: Domstolsverket.

När det gäller kollektiva tvister i det befintliga bostadsbeståndet finns det mot nu angiven bakgrund ett mycket starkt behov av att med lagstöd förstärka medlingsfunktionen vid hyresnämnderna för att undvika omfattande tvister om hyra när förhandlingsordningens parter inte kan komma överens.

Regionala hyresförhandlingar

Hyresförhandlingslagen utgår från att förhandlingar förs lokalt för enskilda fastigheter mellan å ena sidan en hyresvärd, eller en hyresvärd och organisation av fastighetsägare i vilken denne är medlem, och å andra sidan en organisation av hyresgäster (se 1 §). När det gäller årligen återkommande förhandlingar om ändringar av hyrorna på grund av kostnadsutveckling m.m. förs dock dessa på flera orter i praktiken ofta regionalt mellan organisationerna, t.ex. för hela stockholmsregionen. De kan gälla hyror i såväl det befintliga beståndet som beträffande sådana lägenheter som omfattas av presumtionshyressystemet. Är parterna ense i de regionala förhandlingarna, kan de lämna en rekommendation om ändringar av hyrorna till lokalt förhandlande parter. Först om partsorganisationerna inte är ense på den regionala nivån vidtar lokala förhandlingar för enskilda fastigheter.

De regionala förhandlingarna har alltså sin grund i kostnadsfaktorer och andra förändringar som mer generellt påverkar hyresutvecklingen och är inte lagreglerade, varken när det gäller de faktorer som ska omfattas av förhandlingarna eller hur tvister mellan de regionalt förhandlande parterna ska lösas. Den dialog som förs mellan Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen tar främst sikte

på dessa förhandlingar. Våra förslag i det följande tar emellertid sikte på de förhandlingar som förs enligt hyresförhandlingslagen.

8.3 En ny möjlighet till medling av kollektiva tvister enligt hyresförhandlingslagen

För att kunna lösa såväl tvister inom ramen för presumtionshyres-systemet som i det befintliga bostadsbeståndet är det enligt vår mening önskvärt med en ordning som innebär att en av hyresnämnden utsedd *medlare kan medla i en förhandlingstvist utan att någon ansökan enligt 24 § hyresförhandlingslagen först behöver göras till nämnden*. I stället bör nämnden kunna utse en medlare efter ansökan om detta. På det sättet skulle flera tvister om hyror kunna lösas innan en tvist enligt 24 § hyresförhandlingslagen anhängiggörs vid hyresnämnden.

I sådana tvister vid allmän domstol där förlikning är tillåten, kan domstolen besluta om s.k. särskild medling om parterna samtycker till det (se 42 kap. 17 § andra stycket rättegångsbalken). Domstolen förelägger då parterna att inställa sig till ett sammanträde inför en medlare som förordnas av domstolen samt anger när medlingen ska vara slutförd. Den särskilda medlaren står friare i sin förlikningsverksamhet än den domare vid tingsrätten som handlägger målet. Domstolsverket för en förteckning över sådana personer som är intresserade av att vara särskilda medlare. Kostnaderna för den särskilda medlaren bärs av parterna.

En möjlighet för att åstadkomma en lösning av tvister om hyra i nyproduktionen och i det befintliga bostadsbeståndet skulle i och för sig kunna vara att parterna fick begära att hyresnämnden, dvs. myndigheten, medlar i den kollektiva tvisten. Vi föreslår dock, delvis efter mönster från institutet särskild medling vid domstolarna men med den anpassning som krävs när det gäller kollektiva hyres-tvister, att hyresnämnden på ansökan av en eller båda av de förhandlande parterna ska kunna *utse en eller flera opartiska medlare* som har till uppgift att försöka förmå parterna i en kollektiv tvist att träffa en förhandlingsöverenskommelse. För att en medling ska bli meningsfull, måste parterna vara ense om detta. Förutsättningen måste därför vara att de förhandlande parterna samtycker till medlingen. En fördel med ett sådant förfarande som vi föreslår är

att parterna själva kan välja en person som medlare. En annan fördel är att medlingen omedelbart anknyts till de förhandlingar som pågår och kan äga rum väldigt snabbt. Ytterligare en fördel är att medlingen inte ingår i hyresnämndens myndighetsutövning vilket bl.a. ger medlaren den frihet som ofta behövs för att parterna ska kunna komma överens. Metoden ger vidare möjlighet för parterna att ange grundförutsättningarna för medlingen, bl.a. vilka faktorer som ska vara avgörande när medlingen sker. Här kan sådana dokument som parterna inom den allmännyttiga sektorn kommit överens om vara av stor betydelse.

Hyresnämnden bör till medlare få utse ett hyresråd eller, om parterna kan enas om det, någon annan person. Parterna bör alltså ha frihet att själva välja en eller flera medlare som de anser bör kunna anförtros uppdraget. Kravet på opartiskhet kan därmed tillgodoses. Något hinder bör inte finnas mot att som medlare förordna flera personer, t.ex. ett hyresråd och två intresseledamöter om parterna begär det.

En sådan ordning som vi här föreslår utgör endast en möjlighet för de kollektivt förhandlande parterna att få till stånd en medling när det behövs. Vi föreslår alltså inte, vilket i och för sig hade varit tänkbart, att det ska vara obligatoriskt med medling innan tvisten hänskjuts till hyresnämnden. Vårt förslag innebär dock en stabil lösning på hur de kollektiva förhandlingsparterna ska kunna komma överens om hyror och andra hyresvillkor inom ramen för hyresförhandlingssystemet. Vårt förslag innebär sålunda inte någon inskränkning i den fria förhandlingsrätt som parterna bör ha.

Mer om förutsättningarna för medlingen

Om förhandlingar förs om hyror eller hyresvillkor enligt hyresförhandlingslagen föreslår vi att en ansökan om att medlare ska utses ska kunna lämnas till hyresnämnden senast inom två veckor från det att förhandlingarna har strandats (jfr 18 § hyresförhandlingslagen). Ett syfte med tidsfristen är att ett medlingsförfarande omgående ska kunna påbörjas när parterna inte kan komma överens. Detta framstår som särskilt viktigt för tvister i nyproduktionen. Ett annat syfte är att en ansökan enligt 24 § hyresförhandlingslagen ska kunna göras till hyresnämnden så snart som möjligt om

en medling inte kommer till stånd. En ansökan om att utse medlare bör kunna vara skriftlig eller muntlig. En muntlig ansökan ligger i linje med att förfarandet ska vara så snabbt som möjligt, vilket föranleder en justering av 15 a § nämndlagen. En ansökan bör innebära att ett särskilt ärende läggs upp hos nämnden, men några förfaranderegler för själva medlingen bör inte föreskrivas.

Vi utgår från att parterna använder sig av medlingsmöjligheten, om samtycke till sådan finns, före det att en ansökan om ändring av hyresvillkoren enligt 24 § hyresförhandlingslagen lämnas in till hyresnämnden. Detta eftersom upprättandet av en sådan ansökan i många fall kan vara både tids- och kostnadskrävande, medan en medling framstår som en mer attraktiv lösning än en omfattande prövning av tvisten vid nämnden. Om parterna inte ställer sig negativa till medling torde därför den möjligheten väljas före en ansökan om villkorsändring. Som vi tidigare anført ser vi inte någon anledning att närmare reglera att ett medlingsförsök ska ha skett före det att ansökan om villkorsändring kan göras.

En ansökan om att medlare ska utses kan enligt vårt förslag ske antingen av en part eller av båda parter gemensamt. Om ansökan sker av en part, måste nämnden höra med den andre parten om denne samtycker till medling. Om samtycke finns, ska nämnden snarast utse en eller flera medlare som parterna godtar samt förelägga parterna att inställa sig till ett sammanträde inför medlaren. Om samtycke saknas, bör ärendet skrivas av. Det kan alltså inte anses lämpligt att en part påtvingas en medling.

För att påskynda processen med att utse en medlare torde hyresnämnderna (eller Domstolsverket) på sikt kunna upprätta en lista på lämpliga personer för denna typ av medlingsuppdrag. Hyresråd förutsätts vara väl förtrogna med bl.a. medling och hyresrättsliga frågor. Med vårt förslag som berör hyran vid nyproduktionen framstår det dock som lämpligt att det ges möjlighet till utökad kompetensutveckling inom hyresnämnderna i frågor som kan komma att aktualiseras inom ramen för ett medlingsuppdrag. Det gäller särskilt frågor om kostnader och avkastningskrav vid nyproduktion och andra fastighetsekonomiska frågor. En utökad sådan kunskap bör även kunna vara värdefull vid fullgörande av andra uppgifter inom ramen för hyresnämndernas verksamhet. Vi förutsätter att sådan kompetensutveckling kommer att kunna ske inom ramen för Domstolsakademien.

Den eller de personer som utses till medlare ska utföra uppdraget självständigt. Om ett hyresråd eller annan som tjänstgör vid nämnden har utsetts till medlare, bör han eller hon anses som jävig vid en efterföljande tvist vid hyresnämnden som avser samma sak som medlingen. Några särskilda regler om detta bör inte behövas.

Ett ärende om att utse medlare få anses vara av enkel beskaffenhet. Det bör därför vara tillräckligt att ett beslut om att utse medlare fattas av en lagfaren ledamot. Någon ändring av gällande reglering i detta avseende torde därför inte behövas (se 2 § andra stycket 5 och 5 § första och tredje styckena nämndlagen). Ett hyresråd kan exempelvis utse ett annat hyresråd enligt de rutiner som finns vid nämnden eller någon annan lämplig person som parterna godtar till medlare.

Medlingen bör i linje med vad som gäller enligt 24 § hyresförhandlingslagen begränsas till tvister om hyror och andra hyresvillkor när förhandlingsordningens parter inte kan träffa en förhandlingsöverenskommelse. Det förutsätts därför att det finns en förhandlingsordning mellan parterna.

Några kriterier för medlingen bör inte anges i lag, men parterna bör vid behov kunna ge sådana instruktioner till medlaren som behövs. Det kan t.ex. gälla att medlingen bör avse kostnader eller avkastningskrav. Det kan också gälla frågor om bruksvärde. Parterna bör vidare kunna komma överens om att de godtar ett sådant medlingsförslag som läggs fram av medlaren och förbinder sig att träffa en förhandlingsöverenskommelse i enlighet med förslaget. Sådana överenskommelser kan givetvis även träffas mer generellt av partsorganisationerna. Har parterna inte träffat någon överenskommelse om detta, kan det innebära att förhandlingarna strandas enligt de regler som finns i 18 § hyresförhandlingslagen. Hyresvärden eller de enskilda hyresgästerna får då på vanligt sätt hänskjuta frågan till hyresnämnden för prövning av tvisten. Om förhandlingen endast avser den ursprungliga presumtionshyran i nyproduktion, återstår dock endast för fastighetsägaren att träffa individuella avtal med hyresgästerna.

För att undvika utdragna förhandlingar föreslår vi att medlingen som längst ska få pågå i tre månader från det att medlaren utses. Om medlaren anser att det finns särskilda skäl till förlängning av medlingen, bör dock en sådan kunna tillåtas. Särskilda skäl kan

exempelvis finnas om en överenskommelse mellan parterna är nära förestående eller om ärendet är omfattande.

Ett medlingssammanträde vid hyresnämnden är inte offentligt enligt 12 b § nämndlagen. Regeln kompletterar bestämmelserna om sekretess bl.a. för uppgifterna i ett medlingsärende hos hyresnämnden enligt 36 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och om inskränkningar i vittnesplikten genom ett frågeförbud i 36 kap. 5 § rättegångsbalken. Eftersom ett beslut om att utse medlare innebär att medlingen sker så att säga utanför nämndens myndighetsverksamhet, kommer dessa bestämmelser inte att bli direkt tillämpliga men får ändå en motsvarande innebörd.

Förfarandet med att utse medlare bör som annars vid hyresnämnden vara kostnadsfritt och någon särskild ersättning bör inte utgå till ett hyresråd eller ledamot i nämnden som utför medlingen i sin tjänst. Om någon utomstående person anlitas, bör emellertid parterna solidariskt svara för dennes ersättning. Några särskilda bestämmelser om detta bör inte behövas (jfr 42 kap. 17 § rättegångsbalken).

Den som har utsetts till medlare ska anmäla till hyresnämnden när medlingen har avslutats. Medlingsärendet kan därefter skrivas av. I författningskommentaren återkommer vi till frågor som gäller medlingen, se kapitel 11.

Regionala hyresförhandlingar

Vårt förslag omfattar som tidigare nämnts *inte* regionala hyresförhandlingar. Om det anses önskvärt, kan dock förslaget lätt utvidgas till att omfatta även sådana förhandlingar. Det skulle ge partsorganisationerna en möjlighet att begära att en medlare utses av hyresnämnden även i de fall de inte kan enas regionalt. I hyresförhandlingslagen skulle alltså kunna föreskrivas att hyresnämnden kan förordna en medlare också i sådana fall som har betydelse för en överenskommelse enligt hyresförhandlingslagen, dvs. vid regional förhandling. I kombination med att parterna regionalt förbinder sig att rekommendera en viss lösning beträffande de förhandlingar som förs för de enskilda fastigheterna, skulle en sådan möjlighet kunna bli ett verksamt medel för att uppnå en stabil hyresmarknad.

Som tidigare har sagts har partsorganisationerna tagit upp en dialog om förutsättningarna för de förhandlingar som förs på regional nivå. Det gäller bl.a. vilka faktorer som ska beaktas vid förhandlingarna. Ett förslag om tvistlösning bör avvakta dessa förhandlingar. Vi har därför här stannat för att inte lämna något förslag om tvistlösning på regional nivå.

9 Konsekvensbeskrivning

9.1 Kraven på en konsekvensanalys och utredningsdirektivens krav

I kommittéförordningen (1998:1474) finns vissa bestämmelser om kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Enligt 14 § ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för de integrationspolitiska målen ska konsekvenserna i dessa avseenden anges i betänkandet (15 §).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a §).

Enligt 6 § i nyss nämnda förordning ska en konsekvensutredning innehålla bl.a. följande.

- En beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
- en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
- uppgifter om vilka som berörs av regleringen,

- uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
- en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
- en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen enligt 7 §, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande.

- Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
- vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
- vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
- i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
- hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
- om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Regeringen har i våra direktiv angett att vi allsidigt och grundligt ska belysa de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag som lämnas. I det ingår bl.a. att analysera förslagets betydelse för fastighetsägare, hyresgäster och bostadsmarknaden i stort. Vi ska vidare redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas kan få för jämställdheten mellan kvinnor och män. Vi ska också beräkna de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som läggs fram. Om

förslagen kan förväntas leda till kostnader för det allmänna, ska förslag till finansiering lämnas.

9.2 Genomförandet av konsekvensanalysen

Vi har strävat efter att så långt som möjligt utreda förslagens olika konsekvenser, men det har visat sig svårt att göra detta med vissnet med hänsyn till förslagens karaktär och bostadsmarknadens komplexitet. Hyressättningen är endast en av många faktorer som kan påverka bostadsbyggandet, varför det kan vara mycket svårt att bedöma effekter av en parameter isolerat.

Vi har anlitat externt stöd av företaget Governo AB för att genomföra väsentliga delar av arbetet med konsekvensanalysen. Deras rapport finns bifogat betänkandet, se bilaga 2. Vi instämmer i huvudsak i den problembild och de slutsatser som redovisas i rapporten. I rapporten har även vissa alternativa förslag utvärderats som utredningen av olika anledningar har valt att inte lägga fram (se avsnitt 7.2 och 7.3.3 i betänkandet). I detta kapitel redovisas konsekvenserna av de förslag som vi anser ska genomföras.

9.3 Konsekvensanalys

9.3.1 Problemen och våra förslag till ändringar

Det övergripande problemet är att det råder bostadsbrist i stora delar av Sverige. Det byggs i dagläget relativt mycket bostäder, men inte i den utsträckning som krävs för att råda bot på bristen. Det behöver därför byggas fler bostäder, däribland fler hyreslägenheter. En god tillgång på hyresbostäder fyller många viktiga funktioner i det svenska samhället.

Vårt uppdrag har innefattat att utvärdera, analysera och vid behov förändra den nuvarande modellen för hyressättning vid nyproduktion av hyreslägenheter, i huvudsak reglerna om s.k. presumtionshyra. Syftet med översynen är att skapa bättre förutsättningar för att hyreslägenheter byggs i de delar av landet där det råder bostadsbrist. Uppdraget har även innefattat att bedöma behovet av och utforma en ny modell för tvistlösning.

Utifrån vår utvärdering har vi identifierat vissa brister och osäkerhetsmoment med den nuvarande modellen med presumtionshyra (se avsnitt 6.2.8). Vi bedömer att några av dessa brister bör kunna begränsas eller omintetgöras genom våra förslag till ändringar enligt följande.

- Problemet: En presumtionshyra kan som huvudregel inte ändras under presumptionstiden, vilket kan leda till oskäligen resultat.

Förslag: Det ska införas fler möjligheter att kunna ändra en presumtionshyra under presumptionstiden (se avsnitt 7.3.1).

- Problemet: Det är oklart om presumtionshyra får användas när ett utrymme, som tidigare har varit en bostad men därefter har använts för annat ändamål under längre tid, återigen ska användas som bostad.

Förslag: Det ska vara möjligt att avtala om presumtionshyra för sådana utrymmen (se avsnitt 7.3.2).

- Problemet: Det är ibland svårt för parterna att nå en överenskommelse om presumtionshyra. Det saknas en allmän tvistlösningsmekanism när förhandlingar om presumtionshyra strandar.

Förslag: Hyresnämnden ska på gemensam eller enskild ansökan av kollektivt förhandlande parter kunna utse en eller flera medlare i tvister om hyra eller andra hyresvillkor enligt hyresförhandlingslagen (1978:304). Till medlare ska utses ett hyresråd eller, om parterna enas om det, en annan lämplig person (se kapitel 8).

Därutöver finns det en osäkerhet om vad som händer med hyran när presumptionstiden löper ut. Vi har dock bedömt att nackdelarna med en reglering av hur en anpassning av presumtionshyrorna till bruksvärdesystemet ska gå till överväger fördelarna (se avsnitt 7.3.3). De kollektivt förhandlande aktörerna på bostadshyresmarknaden kommer troligtvis kunna hantera övergången. Vi har därför inte lagt fram något förslag i denna del. Däremot har vi lagt fram en modell för tvistlösning, som kan bli tillämpbar om det visar sig att det kollektiva förhandlingssystemet inte klarar av att hantera övergången (se kapitel 8).

Det finns även vissa övergripande problem med presumtionshyresmodellens konstruktion, såsom att modellen kan vara kostnadsdrivande och motverka transparens i hyressättningen. Vårt uppdrag har dock varit att utveckla och förbättra modellen, inte avveckla modellen. Vi har därför inte föreslagit några ändringar av modellens grundläggande konstruktion (se vidare avsnitt 6.2.8 och 7.2).

9.3.2 Allmän utgångspunkt för våra förslag och för konsekvensanalysen

Hyressättningen är en av flera faktorer som kan antas ha betydelse för bostadsbyggandet och för nyproduktionen av hyreslägenheter. Hyressättningen synes dock inte vara den avgörande faktorn för om en fastighetsägare väljer att producera hyresbostäder. Den nuvarande modellen med presumtionshyra kan ändå antas ha bidragit till en ökad produktion av hyresbostäder, se avsnitt 6.3. Mot bakgrund av att modellen redan synes bidra till en ökad produktion, är det troligt att en förändrad modell om presumtionshyra *endast i mycket begränsad utsträckning kommer kunna bidra till ytterligare produktion av hyresbostäder*. Detta framstår som särskilt tydligt i dagsläget när produktionen av bostäder redan är nära sin maxkapacitet. Inte något av de förslag vi lägger fram, eller några andra förslag som innebär mindre justeringar av hyressättningssystemet, synes därför kunna öka produktionen av hyresbostäder i någon betydande utsträckning. Förslagen bedöms alltså få *marginella effekter på byggandet och inte heller medföra några långtgående konsekvenser för hur bostadsmarknaden utvecklas framöver* (jfr bilaga 2, s. 11, s. 16–20). Förslagen bedöms i allmänhet ändå som positiva för bostadsmarknaden. En förändrad modell kan nämligen skapa bättre förutsättningar för fastighetsägare som bygger och förvaltar hyresbostäder. Vissa av förslagen ger även förutsättningar för att skapa ett mer attraktivt och individanpassat boende för hyresgästerna.

9.3.3 Förslagen innebär olika konsekvenser för berörda aktörer

Konsekvenser för bostadsmarknaden och samhället i allmänhet

Våra förslag bedöms inte medföra några märkbara konsekvenser för hur samhällsekonomin eller bostadsmarknaden utvecklas framöver, varken på kort eller på lång sikt, eftersom bostadsbyggandet endast synes påverkas marginellt av våra förslag (se avsnitt 9.3.2).

Konsekvenser för hyresgäster

Hyresgäster som bor i lägenheter med presumtionshyra berörs av förslaget som innebär att det blir möjligt att ändra hyran under presumtionstiden, t.ex. om det genomförs en standardhöjande åtgärd i lägenheten. Hyran kan i en sådan situation visserligen bli högre för den enskilde hyresgästen, men samtidigt ger förslaget förutsättningar för att skapa ett mer attraktivt och individanpassat boende. Den ökade flexibilitet i presumtionshyressystemet som förslaget ger skulle även kunna innebära att byggherren kan hålla igen på standarden när hyreshuset produceras, vilket innebär lägre ursprungshyror, för att sedan kunna höja standarden och därmed hyran under presumtionstiden för de hyresgäster som önskar en högre standard (jfr bilaga 2, s. 9). Lägre ursprungshyror i nyproduktionen är i allmänhet positivt för alla potentiella hyresgäster.

Möjligheten för hyresvärden att under vissa omständigheter kunna få ett skäligt påslag på hyran för oförutsedda ekonomiska kostnader synes vara negativ ur ett hyresgästperspektiv. Hyresvärdens oförutsedda kostnad kan komma att övervältras på hyresgästen. Hyran ska vid en prövning dock bara ändras i den mån det är skäligt. Hyresgästen skyddas även mot oskäligen höjningar genom kravet på att den ändrade hyran ska fastställas i en förhandlingsöverenskommelse, dvs. efter förhandlingar mellan hyresvärden och hyresgästorganisationen, eller genom beslut av hyresnämnden. Genom förslaget ges en möjlighet att hyran även kan sänkas om det uppstår oförutsedda ekonomiska lättnader avseende fastighetsförvaltningen under presumtionstiden, vilket är positivt för hyresgästen.

Förslaget om att det ska kunna avtalas om presumtionshyra för utrymmen som det inte tidigare var möjligt att avtala om sådan

hyra för, innebär en viss möjlighet att det skapas nya hyresbostäder. Detta under förutsättning att bostaden inte hade bildats om möjligheten att avtala om presumtionshyra inte fanns, t.ex. genom individuellt överenskommen hyra. Det är positivt för alla potentiella hyresgäster om det skapas nya bostadslägenheter. Förslaget bedöms dock endast kunna ge en marginell ökning av antalet bostadslägenheter, bl.a. eftersom antalet utrymmen som kan tänkas beröras av förslaget är begränsat.

Förslaget om en ny modell för tvistlösning kan vara positiv för hyresgäster som bor i hus som omfattas av en förhandlingsordning, eftersom medlingen mellan de kollektivt förhandlande parterna kan innebära att tvister om hyran eller andra hyresvillkor avgörs utan prövning i hyresnämnden (där den enskilde hyresgästen är part). Modellen kan därför få positiva effekter för alla hyresgäster som bor i nyproducerade lägenheter eller i det befintliga beståndet med kollektivt förhandlad hyra. En hyresgäst har dock alltid kvar möjligheten att begära prövning av hyran i hyresnämnden om han eller hon är missnöjd med denna.

Konsekvenser för företag inom bygg- och fastighetsbranschen

Förslaget om ökade möjligheter att ändra hyran under presumptionstiden påverkar företag som producerar och förvaltar nyproducerade hyresbostäder med presumtionshyra. Det är svårt att bedöma hur många dessa företag är och var i Sverige som de aktuella hyresbostäderna är belägna, eftersom det inte finns någon övergripande offentlig hyresstatistik. Vår utvärdering visar att modellen ändå har använts och fortfarande används i stora delar av Sverige (se kapitel 6). Ändringarna i modellen bedöms få störst effekt i de delar av landet där presumtionshyresmodellen används i stor utsträckning och för de enskilda aktörer som använder modellen i stor utsträckning.

Förslaget medför en större flexibilitet vid de ursprungliga hyresförhandlingarna om presumtionshyra, eftersom byggherren ges möjlighet att hålla igen på standarden när hyreshuset produceras, för att sedan kunna höja standarden och därmed hyran under presumptionstiden för de hyresgäster som önskar en högre standard (jfr

bilaga 2, s. 9). Förslagen möjliggör även en anpassning av hyran till ändrade och oförutsedda omständigheter under presumtionstiden.

Förslaget skulle kunna innebära att fastighetsägaren tidigare lägger förbättrings- och ändringsåtgärder för att kunna få ett kostnadsbaserat tillägg på hyran. Vi bedömer att en åtgärd som inte är sakligt motiverad och som inte godkänns av berörd hyresgäst, inte kommer genomföras eftersom tillstånd till åtgärden då kan vägras i hyresnämnden.

Förslaget är till övervägande del positivt för fastighetsägaren genom att denne kan få ersättning för ökade kostnader genom ett skäligt påslag på hyran. Den enda negativa konsekvensen för fastighetsägaren synes kunna uppstå om hyran sänks på grund av oförutsedda ekonomiska lättnader avseende fastighetsförvaltningen under presumtionstiden. Kostnaden för förvaltningen har ju då minskat, varför fastighetsägaren ändå inte synes hamna i ett sämre läge än före hyressänkningen.

Förslaget om att det ska kunna avtalas om presumtionshyra för utrymmen som det inte tidigare var möjligt att avtala om sådan hyra för, innebär en möjlighet för fastighetsägaren att få kostnadstäckning för att kunna skapa ytterligare hyresbostäder.

Förslaget om en ny tvistlösningsmodell ger företag som förvaltar hyresbostäder med kollektivt förhandlade hyror, eller som producerar hyresbostäder och för dessa önskar bestämma hyran kollektivt, ökad möjlighet att komma överens med hyresgästföreningen i förhandlingarna. En fördel med kollektivt förhandlade hyror kan vara att det ger fastighetsägaren ett mervärde inför en eventuell försäljning av fastigheten. En kollektivt förhandlad hyra kan också leda till större stabilitet över tid och större acceptans hos hyresgästerna. Kollektivt förhandlade hyror kan även innebära kostnadsbesparingar både för hyresvärden och för hyresgästerna. En fördel för dessa företag är även att de inte behöver hänskjuta tvisten – och därmed hyresgästerna såsom motparter – till hyresnämnden för prövning, om parterna i stället löser tvisten genom medling. Företagen synes då även kunna besparas visst administrativt arbete och de kostnader som ett hänskjutande till hyresnämnden kan innebära.

Om en person utanför hyresnämndens verksamhet utses till medlare, svarar de kollektivt förhandlande parterna solidariskt för ersättningen till denne. Kostnader för medling kan därför uppstå, sam-

tidigt som ombudskostnader och dylikt vid en tvist i hyresnämnden kan komma att undvikas.

Förslaget om en ny tvistlösningsmodell synes få störst betydelse för privata företag, eftersom de allmännyttiga bostadsföretagen och Hyresgästföreningen, som tidigare beskrivits, utöver de tvister som löses inom ramen för Hyresmarknadskommittén har kommit överens om en ny opartisk nämnd för medling.

Förslagen bedöms i sin helhet som övervägande positiva för fastighetsägare och blivande fastighetsägare. Förslagen bedöms i allmänhet inte leda till några ökade kostnader för företagen eller till något behov av förändringar av verksamheten. Förslagen bedöms inte heller påverka konkurrensförhållandena för företagen eller innebära att några särskilda hänsyn behöver tas till små företag.

Konsekvenser för intresseorganisationer på bostadshyresmarknaden

Intresseorganisationerna på bostadshyresmarknaden kan påverkas av förslaget om fler möjligheter att ändra hyran under presumtionstiden, eftersom förslaget kan leda till fler eller mer omfattande förhandlingar.

Organisationerna synes även kunna påverkas genom ett visst ökat arbete och ökade kostnader i samband med medling enligt den nya modellen för tvistlösning. Samtidigt kan medlingen i slutändan resultera i en förhandlingsöverenskommelse i stället för en tvist vid hyresnämnden, vilket synes vara positivt för parterna.

Organisationerna kan behöva genomföra vissa informationsinsatser i samband med förslagens ikraftträdande.

Konsekvenser för hyresnämnderna och Svea hovrätt

Hyresnämnderna (och Svea hovrätt om beslutet överklagas) kan i ökad utsträckning komma att behöva pröva tvister om ändring av en presumtionshyra, om möjligheterna att ändra en sådan hyra utökas. Risker för detta kan dock delvis begränsas genom förslaget om ny tvistlösningsmodell.

Hyresnämnderna kommer att få en ny ärendetyp om den nya tvistlösningsmodellen införs. I viss utsträckning kommer hyresråd

att utses till medlare, varför arbetsbördan kan komma att öka. Mycket talar dock för att parterna i flertalet fall kommer att begära att någon utomstående person med särskilda kunskaper, t.ex. om fastighetsekonomi, ska utses till medlare. Hyresnämnden fattar då endast beslut om att utse medlare och avskriver ärendet efter det att medlingen avslutats.

Den nya tvistlösningsmodellen kan även innebära att omfattande tvister med kanske tusentals hyresgäster aldrig kommer att hänskjutas till hyresnämnden (se kapitel 8). Hyresnämnderna behöver då varken administrera eller avgöra dessa ärenden, vilket kan leda till en minskad arbetsbörda jämfört med i dag.

Förslaget om en ny tvistlösningsmodell kan vidare ge upphov till ett behov av ökad kompetensutveckling inom hyresnämnderna (eventuellt inom ramen för Domstolsakademien). Det gäller särskilt i frågor om kostnader och avkastningskrav vid nyproduktion och andra fastighetsekonomiska frågor. En utökad sådan kunskap bör även kunna vara värdefull vid fullgörande av andra uppgifter inom ramen för hyresnämndernas verksamhet.

Konsekvenser för staten

Våra förslag förväntas, som ovan redogjorts för, få viss påverkan på hyresnämndernas verksamhet, ärendemängder och administrativa kostnader. Ett genomgående drag i samband med lagändringar är att ärendemängden kan förväntas öka på kort sikt till följd av att hyresvärdar och hyresgäster ser ett behov av att söka rättsliga avgöranden, så att osäkerheten kring ny lagstiftning minskar. Vi bedömer att föreslagna lagändringar visserligen kan få denna typ av effekt. Samtidigt är det inte troligt att föreslagna ändringar på ett strukturellt plan kommer att medföra ökade administrativa kostnader för hyresnämnderna på lång sikt, framför allt med hänsyn till att omfattande hyrestvister synes kunna undvikas med en ny tvistlösningsmodell. Sammantaget är det vår bedömning att de administrativa kostnaderna för hyresnämnderna över tid i varje fall inte kommer överstiga dagens nivåer. Vi bedömer därför att de föreslagna förändringarna omfattas av domstolarnas anslag.

Konsekvenser i övrigt

Vi bedömer att våra förslag inte påverkar kostnaderna eller intäkterna för kommuner eller landsting. Vi bedömer att våra förslag inte heller har någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män, för de integrationspolitiska målen eller för miljön och klimatet. Detta eftersom förslagen endast synes få marginell effekt på bostadsbyggandet.

9.3.4 Alternativa förslag och effekter om en ändrad reglering inte kommer till stånd

Vi har tidigare diskuterat alternativa förslag och utvecklat varför vi inte anser att förslagen bör genomföras (se avsnitt 9.3.1, 7.2, 7.3 och kapitel 8. Se även en konsekvensanalys av vissa alternativa förslag i bilaga 2).

Om våra förslag till ändringar av modellen med presumtionshyra inte genomförs synes effekterna för berörda aktörer och för bostadsmarknaden vara i huvudsak oförändrade jämfört med i dag. Vår utvärdering i kapitel 6 visar att modellen med presumtionshyra fungerar och används i relativt stor utsträckning. Om det i framtiden endast går att ändra presumtionshyran under de begränsade förutsättningar som finns i dag, innebär det att modellen behåller sin förutsägbarhet om hyran men också dess stelbenthet. Förutsättningarna för fastighetsägaren och hyresgästerna kvarstår oförändrade. Ingen förbättring, men inte heller någon försämring, synes ske.

Om möjligheterna att avtala om presumtionshyra inte utvidgas till nya utrymmen enligt vårt förslag, synes förutsättningarna på bostadsmarknaden vara oförändrade. Lika många eller lika få sådana utrymmen kommer, jämfört med i dag, då omvandlas till bostadslägenheter med en kollektivt förhandlad bruksvärdeshyra eller en individuellt överenskommen hyra. I de fall då hyresvärden inte får kostnadstäckning för att skapa en lägenhet genom något av dessa alternativ, kommer någon ny lägenhet inte att skapas.

Om modellen med ny tvistlösningsmodell inte genomförs synes avtal om presumtionshyra kunna träffas i motsvarande utsträckning som i dag. Antalet strandade förhandlingar i nyproduktionen och i det befintliga bostadsbeståndet synes kvarstå oförändrat. Även antalet hänskjutna tvister till hyresnämnden synes kvarstå oförändrat. Ingen förbättring, men inte heller någon försämring, synes ske.

9.4 Övriga bedömningar

Vi bedömer att föreslagna ändringar inte berörs av de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Vi bedömer att föreslagna lagändringar kan träda i kraft den 1 juli 2018, se kapitel 10. Vi bedömer vidare att det kommer behövas vissa informations- och utbildningsinsatser inom hyresnämnderna samt genom bostadshyresmarknadens intresseorganisationer.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

10.1 Ikraftträdande

Vårt förslag: Lagändringarna ska träda ikraft den 1 juli 2018.

Föreslagna lagändringar och den nya bestämmelsen i 30 a § hyresförhandlingslagen (1978:304) bör kunna träda ikraft den 1 juli 2018.

10.2 Övergångsbestämmelser

Vårt förslag: Ändringarna 12 kap. 55 a och 55 c §§ jordabalken ska omfatta förhandlingsöverenskommelser som har ingåtts även före ikraftträdandet, under förutsättning att åtgärden eller omständigheten i 12 kap. 55 c § fjärde stycket 2–4 jordabalken påbörjas eller inträffar efter ikraftträdandet.

Bestämmelsen i 30 a § hyresförhandlingslagen (1978:304) ska gälla även för förhandlingar enligt hyresförhandlingslagen som avser förhandlingsöverenskommelser som träffats före ikraftträdandet, så länge begäran om medlare sker efter ikraftträdandet och senast inom två veckor från det att förhandlingen avslutades.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte i övrigt.

En grundläggande princip är att ny civilrättslig lagstiftning inte bör ges verkan på avtal som har ingåtts före ikraftträdandet. Denna princip bör frångås endast om det finns starka skäl. På hyresrättens område har det dock ofta funnits skäl att låta nya bestämmelser ges retroaktiv verkan, eftersom det varit angeläget att snabbt förbättra

hyresgästernas ställning i skilda hänseenden (jfr prop. 2001/02:41 s. 65 och prop. 1987/88:146 s. 42–43).

De föreslagna ändringarna i 12 kap. 55 a och 55 c §§ jordabalken innebär ökade möjligheter att ändra hyran under presumptionstiden. Syftet är huvudsakligen att förbättra förutsättningarna för förvaltning och produktion av hyresbostäder. Flertalet av de möjliga åtgärder som kan föranleda en ändring av hyran (såsom standardhöjande åtgärder i fastigheten eller införandet av individuell mätning av el och vatten) kan dock innebära förbättringar i boendemiljön och större möjligheter till ett individanpassat boende för hyresgästerna. Möjligheterna till ändring av hyran har även kopplats till befintliga regelsystem som i sig utgör en skyddslagstiftning för hyresgästerna, såsom bestämmelserna om hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsåtgärder i 12 kap. 18 d § jordabalken. Detta talar för att de ändrade reglerna ändå bör ges retroaktiv verkan.

Därutöver presumeras en hyra enligt 12 kap. 55 c § jordabalken vara skälig under tio eller femton års tid, beroende på när förhandlingsöverenskommelsen ingicks. Om de ändrade bestämmelserna endast ska gälla för förhandlingsöverenskommelser som ingås efter ikraftträdandet, synes möjligheterna att kunna ändra hyran i praktiken bli relevanta först om ett flertal, kanske uppemot tio år. Behovet av exempelvis förbättrings- och ändringsåtgärder är ju knappast relevant för en nyproducerad bostad förrän efter en viss längre tid. Förbättringarna av modellen med presumtionshyra bör kunna få genomslag tidigare än så. Mot bakgrund av detta anser vi sammantaget att de nya bestämmelserna bör omfatta presumtionshyresavtal som har ingåtts även före ikraftträdandet, dock under förutsättning att den aktuella åtgärden eller omständigheten i 12 kap. 55 c § fjärde stycket 2–4 jordabalken påbörjas eller inträffar efter ikraftträdandet.

Den föreslagna ändringen i 17 § lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder innebär att en hyresnämnd kan inhämta hyresgästföreningens yttrande vid alla typer av tvister om hyra som ska prövas enligt 12 kap. 55 c § fjärde stycket jordabalken. Denna möjlighet bör gälla för sådana tvister som handläggs vid en hyresnämnd eller Svea hovrätt vid ikraftträdandet. Detsamma bör gälla för tvister som avses i 22 och 25 §§ hyresförhandlingslagen (1978:304), eftersom ändringarna i dessa paragrafer endast syftar till att klargöra att 12 kap. 55 c § jordabalken

ska tillämpas vid tvist om presumtionshyra. Några särskilda övergångsregler om detta behövs inte.

Den föreslagna bestämmelsen om att hyresnämnden ska kunna utse medlare innebär en möjlighet för parterna som kräver parternas samtycke. Risken för rättsförluster vid en retroaktiv tillämpning är därmed begränsad. Bestämmelsen i 30 a § hyresförhandlingslagen bör därför gälla även för förhandlingar enligt hyresförhandlingslagen som avser förhandlingsöverenskommelser som träffats före ikraftträdandet, så länge begäran om medlare sker efter ikraftträdandet och senast inom två veckor från det att förhandlingen avslutades.

I övrigt bör föreslagna ändringar gälla för hyresavtal eller förhandlingsöverenskommelser som ingåtts, eller begäran om ansökan som sker, efter ikraftträdandet. Några särskilda övergångsregler om detta behövs inte.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i jordabalken

Samtliga hänvisningar i detta avsnitt avser paragrafer i 12 kap. jordabalken (hyreslagen), om inte annat anges.

55 a §

Vid prövning av hyran *ska* en åtgärd som avses i 18 d § och som har höjt lägenhetens bruksvärde inte beaktas, om

1. godkännande eller tillstånd krävdes för att åtgärden skulle få vidtas och sådant godkännande eller tillstånd inte har lämnats,

2. lägenheten är upplåten till den hyresgäst som skulle ha godkänt åtgärden eller till en hyresgäst som har övertagit hyresrätten från denne enligt 33 § andra stycket, 34 § eller 47 § andra stycket, och

3. det vid tidpunkten för ändringen av hyran har förflutit högst fem år sedan åtgärden slutfördes.

Bestämmelsen i första stycket ska inte tillämpas om hyran ska prövas enligt 55 c §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en åtgärd som höjt en lägenhets bruksvärde inte ska beaktas vid prövning av hyran. Förbättrings- och ändringsåtgärder enligt 18 d § som utförts utan godkännande av berörd hyresgäst eller tillstånd av hyresnämnd, och som påverkat bruksvärdet i höjande riktning, får inte beaktas vid en hyresprövning under fem års tid. Av allmänna principer följer att hyresnämnden kan bortse från åtgärden först om hyresgästen gjort invändning om att den utförts utan godkännande eller tillstånd (prop. 2001/02:41, s. 75). Ändringen i *första stycket* är endast språklig.

Andra stycket, som är nytt, innehåller en bestämmelse om att 55 a § första stycket inte ska gälla för en hyra som bestäms enligt

55 c §. I stället ska 55 c § fjärde stycket tillämpas vid en prövning av hyran. Våra överväganden finns i avsnitt 7.3.1. Se även bilaga 3 till betänkandet.

En hyra för en lägenhet som bestäms enligt 55 c § ska, under de förutsättningar som anges i paragrafen, anses som skälig under femton år från det att den första bostadshyresgästen tillträdde lägenheten. En sådan hyra kallas vanligen presumtionshyra. I 55 c § fjärde stycket anges under vilka förutsättningar en presumtionshyra får ändras under femtonårsperioden. Av fjärde stycket 2 framgår att en presumtionshyra får ändras i den mån det är skäligt med hänsyn till att en åtgärd som avses i 18 d § utförs. Om hyresvärden har utfört en förbättrings- eller ändringsåtgärd som avses i 18 d § i en lägenhet med presumtionshyra utan nödvändigt godkännande eller tillstånd, bör åtgärden inte leda till en höjning av hyran under presumtionstiden. Det kan som utgångspunkt inte anses skäligt att höja presumtionshyran under presumtionstiden om åtgärden vidtagits utan nödvändigt godkännande eller tillstånd. Detta gäller oavsett hur lång tid som löpt från tidpunkten för ändringen av hyran och oavsett vem som är hyresgäst eftersom presumtionshyran är kopplad till lägenheten. Bestämmelsen i 55 a § första stycket ska alltså inte gälla för en presumtionshyra. Av allmänna principer följer dock att hyresnämnden kan bortse från åtgärden vid sin skälighetsprövning först om hyresgästen gjort invändning om att den utförts utan godkännande eller tillstånd.

Ett exempel kan belysa situationen för en lägenhet med presumtionshyra. En bruksvärdehöjande åtgärd enligt 18 d § har utförts i en lägenhet med presumtionshyra utan godkännande av berörd hyresgäst eller tillstånd av hyresnämnd. En sådan åtgärd bör som huvudregel vid en prövning inte leda till en höjning av presumtionshyran under den femtonåriga presumtionstiden, eftersom en ändring av hyran inte kan anses skälig enligt 55 c § fjärde stycket när godkännande eller tillstånd saknas.

När presumtionstiden har löpt ut är situationen dock en annan eftersom hyran för lägenheten inte längre bestäms enligt 55 c §, utan enligt 55 §. Undantaget i 55 a § andra stycket är då inte tillämpligt, utan i stället gäller första stycket. En bruksvärdehöjande åtgärd som sker under presumtionstiden men utan godkännande eller tillstånd kan därför beaktas vid en prövning av hyran först om det vid tidpunkten för ändringen av hyran har förflutit mer än fem

år sedan åtgärden slutfördes och den femtonåriga presumtionstiden har löpt ut.

55 c §

Vid prövning av hyran ska hyra för lägenheten som har bestämts i en förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) anses som skälig, om

1. den organisation av hyresgäster som är part i överenskommelsen var etablerad på orten när överenskommelsen ingicks,
2. det i överenskommelsen har bestämts att hyran ska fastställas enligt denna paragraf,
3. överenskommelsen omfattar samtliga bostadslägenheter i huset och har träffats innan det har träffats hyresavtal för någon av lägenheterna, och
4. det inte har förflutit mer än femton år sedan den första bostadshyresgästen tillträdde lägenheten.

Vid ombyggnad av del av hus eller tillbyggnad av hus ska vad som sägs i första stycket 3 om samtliga bostadslägenheter i stället avse samtliga bostadslägenheter som bildats av utrymmen som inte till någon del använts som bostadslägenhet *omedelbart före ombyggnaden eller tillbyggnaden*.

Det som sägs i första stycket gäller inte om det finns synnerliga skäl att inte anse hyran i förhandlingsöverenskommelsen som skälig. Det gäller inte heller den del av hyran som avser ersättning enligt 20 § hyresförhandlingslagen.

Trots första stycket får hyran ändras *genom en ny förhandlingsöverenskommelse eller beslut av hyresnämnden* i den mån det är skäligt med hänsyn till

1. *den allmänna hyresutvecklingen på orten sedan överenskommelsen träffades,*
2. *att en åtgärd som avses i 18 d § första stycket utförs,*
3. *att sättet för att beräkna hyran ändras med hänsyn till kostnader eller avgifter som avses i 19 § första stycket, eller*
4. *ett annat väsentligt intresse som motiverar en ändring.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om s.k. presumtionshyra. En hyra för en lägenhet som bestäms enligt 55 c § ska, under de förutsättningar som anges i första stycket, vid en prövning anses som skälig under 15 år från det att den första bostadshyresgästen tillträdde lägenheten.

En ändring har gjorts i *andra stycket* som avser situationen att en del av ett hus byggs om eller ett hus byggs till. Våra överväganden finns i avsnitt 7.3.2. Ändringen innebär att hyresvärden och hyresgästorganisationen genom en förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) kan avtala om presumtionshyra för utrymmen som någon gång tidigare har använts som bostadslägenhet, men som därefter har använts till något annat än bostadslägenhet, och som nu ska återställas till bostadslägenhet (återställd lägenhet). Det var inte tidigare möjligt att avtala om presumtionshyra för denna typ av utrymme. En förutsättning för detta är dock, precis som enligt nuvarande bestämmelse i *andra stycket*, att förhandlingsöverenskommelsen omfattar samtliga genom ombyggnaden återställda lägenheter och att det dessförinnan inte har träffats något hyresavtal för de återställda lägenheterna (jfr prop. 2005/06:80, s. 29 f. och 50 f.). De nuvarande möjligheterna att avtala om presumtionshyra enligt 55 c § *andra stycket* kvarstår.

Ändringar har vidare gjorts i *fjärde stycket*. Våra överväganden finns i avsnitt 7.3.1. Se även bilaga 3 till betänkandet. Ändringarna innebär att det införs fler möjligheter att kunna ändra en presumtionshyra under presumptionstiden.

I bestämmelsen tydliggörs att en ändring av hyran, som bestämts i en förhandlingsöverenskommelse enligt första stycket, ska ske genom en ny förhandlingsöverenskommelse eller ett beslut av hyresnämnden. Om en hyresvärd eller hyresgästorganisation vill ändra hyran, och det finns en förhandlingsordning för huset, måste förhandling alltså påkallas enligt hyresförhandlingslagens bestämmelser och parterna komma överens om en ändrad hyra i en ny förhandlingsöverenskommelse. En ändring av hyran kan dock även komma till stånd vid en prövning av hyran i hyresnämnd (eller i Svea hovrätt om beslutet överklagas). Detta får anses följa av 54 § tredje stycket, 22 § tredje stycket första meningen hyresförhandlingslagen och 25 § femte stycket hyresförhandlingslagen men har markerats även i paragrafens fjärde stycke. En ändring av hyran som görs genom ett individuellt avtal mellan hyresvärd och hyresgäst, är inte att anse som omedelbart skälig eftersom det krävs en ny förhandlingsöverenskommelse eller beslut från hyresnämnden för att hyran ska kunna ändras. Saknas en förhandlingsordning för huset eller en förhandlingsklausul i ett hyresavtal måste ett beslut av hyres-

nämnden alltså fattas för att hyran ska anses skälig och få presumtionsverkan.

Av första stycket 2 följer att det av den ursprungliga förhandlingsöverenskommelsen om hyra ska framgå att hyran har bestämts i enlighet med 55 c § för att hyran ska presumeras vara skälig. Något motsvarande formellt krav har inte ställts på de förhandlingsöverenskommelser om ändring av hyran som kan träffas enligt fjärde stycket. Det måste dock av omständigheterna framgå att hyran i den nya förhandlingsöverenskommelsen utgör en ändring av den tidigare hyran.

En presumtionshyra som ändrats genom en ny förhandlingsöverenskommelse eller beslut av hyresnämnden ska anses som skälig under resterande presumptionstid. Den del av hyran som ändrats kan dock bli föremål för en skälighetsprövning i hyresnämnden, se nedan. Motsvarande gäller enligt nuvarande möjlighet i fjärde stycket att ändra hyran med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten (se prop. 2005/06:80, s. 53). Om någon prövning av den ändrade hyran (och ytterligare ändringar) inte kommer till stånd, gäller den ändrade hyran under resterande presumptionstid.

Om de kollektivt förhandlande parterna kommer överens om en ändring av hyran, kan hyresgästen begära hyresnämndens prövning av den nya förhandlingsöverenskommelsen i den del det avser honom eller henne enligt 22 § hyresförhandlingslagen. Vid behov kan hyresnämnden inhämta yttrande från berörd hyresgästorganisation enligt 17 § hyresförhandlingslagen. Hyresgästen eller hyresvärden kan även begära prövning av den ändrade hyran enligt 54 §. Vid en prövning ska hyresnämnden utgå från att den hyra som fastställts i den ursprungliga förhandlingsöverenskommelsen är skälig och enbart pröva i vilken mån det är skäligt att hyran ändras med hänsyn till den omständighet i 55 c § fjärde stycket som föranlett ändringen (jfr prop. 2005/06:80, s. 31). Hyresnämnden gör alltså en skälighetsprövning av den del av hyran som ändrats.

Om de kollektivt förhandlande parterna inte kommer överens om en ändring av hyran, kan hyresvärden och de enskilda hyresgästerna liksom annars hänskjuta tvisten till hyresnämnd för prövning enligt 24 § hyresförhandlingslagen. Vid behov kan hyresnämnden inhämta yttrande från berörd hyresgästorganisation (se förslaget till ändring av 17 § hyresförhandlingslagen). Vid en sådan

prövning ska hyresnämnden på motsvarande sätt pröva i vilken mån det är skäligt att hyran ändras med hänsyn till den omständighet enligt 55 c § fjärde stycket som åberopas som grund för ändring.

Hyresnämnden torde vid denna typ av prövningar kunna utgå från samma omständigheter som de kollektivt förhandlande parterna bör utgå från vid förhandlingarna om en ändrad hyra, se nedan.

En ändring av presumtionshyran ska, som ovan redogjorts för, som huvudregel ske genom en ny förhandlingsöverenskommelse. Av förarbetena till 55 c § och doktrin framgår att presumtionsverkan för den ursprungliga hyran består, även om hyresvärden och hyresgästen i ett enskilt hyresavtal avtalar om en hyra som avviker från hyran i förhandlingsöverenskommelsen. Hyran i förhandlingsöverenskommelsen utgör i en sådan situation dock inte längre den faktiska hyran för lägenheten. Innebörden av att den ursprungliga hyran har fortsatt presumtionsverkan har ansetts vara att den individuellt avtalade hyran vid en prövning ska jämföras med den ursprungliga presumtionshyran, som då motsvarar normen för skälig hyresnivå (se prop. 2005/06:80, s. 49, s. 53. Holmqvist & Thomsson s. 663 f., 669 f. Edling, kommentaren till 12 kap. 55 c § jordabalken, Lexino 2016-08-31). Om de kollektivt förhandlande parterna exempelvis inte kommer överens om en ändring av presumtionshyran, och hyresvärden och hyresgästen i stället avtalar individuellt om en ändrad hyra, kan parterna begära prövning av hyran enligt 54 §. Hyresnämnden ska då pröva den ändrade hyran mot den ursprungliga presumtionshyran. Vid en prövning kommer en individuellt avtalad ändring av presumtionshyran därmed sakna betydelse, eftersom hyran ska prövas mot den ursprungliga presumtionshyran som fortfarande anses som skälig.

Den presumtionshyra som ändrats genom en ny förhandlingsöverenskommelse eller genom beslut av hyresnämnden ska, som ovan redogjorts för, anses som skälig under resterande presumtions-tid. Om ytterligare ändringar enligt fjärde stycket inte kommer till stånd, gäller den ändrade hyran under resterande presumtionstid. Hyresvärden eller hyresgästen har alltid möjlighet att begära prövning av en sådan ändrad hyra enligt 54 §. Den ändrade hyrans presumtionsverkan kommer endast kunna brytas om det finns något formfel i förhandlingsöverenskommelserna, såsom att förut-sättningarna i första stycket inte var uppfyllda vid den ursprungliga

förhandlingsöverenskommelsen, *om* det finns synnerliga skäl enligt tredje stycket eller *om* parterna avtalar att förhandlingsöverenskommelsen inte längre ska gälla (jfr prop. 2005/06:80, s. 53). I övrigt behåller den ändrade hyran sin presumtionsverkan under resterande presumtionstid.

Ett beslut om ändring av hyresvillkoren bör inte ges retroaktivt verkan utan följa den huvudregel som gäller för andra beslut om ändring av hyresvillkor (se 55 d § och 24 § hyresförhandlingslagen).

Ändringarna i fjärde stycket innebär att *presumtionshyran ska kunna ändras under presumtionstiden vid tre nya situationer*. Den nuvarande möjligheten att ändra hyran med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten kvarstår. Hyran kan alltså för det första ändras, i den mån det är skäligt, med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten (55 c § fjärde stycket 1).

Hyran kan för det andra ändras, i den mån det är skäligt, om det utförs en förbättrings- eller ändringsåtgärd i bostaden eller i fastigheten som avses i 18 d § första stycket (55 c § fjärde stycket 2). De åtgärder som kan leda till en ändring av hyran är dels standardhöjande åtgärder på fastigheten som har en inte obetydlig inverkan på en lägenhets bruksvärde, dels åtgärder som – oavsett om de är standardhöjande eller inte – medför en inte oväsentlig ändring av en bostadslägenhet eller av de gemensamma delarna av fastigheten.

Hyran ska ändras i den mån det är skäligt med hänsyn till den förbättrings- eller ändringsåtgärd som utförs. Utgångspunkten är att hyresvärden ska kunna få ersättning för de kostnader som åtgärden innebär. Vid förhandling om hyran bör parterna därför utgå från den kostnad som åtgärden innebär för hyresvärden och det mervärde som tillkommer hyresgästen genom förändringen. Parterna bör vidare utgå från det underlag som hyresvärden presenterar – bestående av ritningar, kostnadsberäkningar, kalkyler eller dylikt – och utifrån det bedöma vilken hyra som är skälig (jfr prop. 2005/06:80, s. 53). Hyresvärden ska alltså kunna få ett kostnadsbaserat påslag på hyran för den utförda åtgärden, eftersom den ursprungliga presumtionshyran är bestämd utifrån hyresvärdens kostnader för lägenheten jämte rimlig avkastning på dennes insats. Om hyresvärden däremot har utfört en åtgärd utan nödvändigt godkännande eller tillstånd, ska åtgärden inte beaktas under presumtionstiden (jfr 55 a §). Det finns då inte anledning att ändra presumtionshyran, eftersom en ändring inte kan anses skälig.

Hyran kan för det tredje ändras, i den mån det är skäligt, om sättet för att beräkna hyran ändras med hänsyn till kostnader eller avgifter som avses i 19 § första stycket (55 c § fjärde stycket 3). Kostnader som bl.a. hänför sig till lägenhetens uppvärmning, nedkylning, förseende med varmvatten eller elektriskt ström, eller avgifter för vatten och avlopp, ska därmed kunna leda till en ändrad hyra under presumptionstiden.

Ett exempel när beräkningsgrunden för hyran kan ändras är om det införs system för individuell mätning och debitering av bl.a. värme, vatten och el (IMD). Varje hyresgäst kommer då att få betala för sin faktiska förbrukning. I en sådan situation bör hyran kunna sänkas med ett fast belopp som motsvarar den kostnad eller avgift som inte längre ingår i hyran.

Vid förhandling om hyran när sättet att beräkna hyran har ändrats bör parterna fastställa beräkningsgrunderna för den ersättning som motsvarar de kostnader eller avgifter som inte längre utgör en integrerad del av den ursprungliga hyran (jfr 19 § första stycket 1). Om kostnaden eller avgiften kan påföras hyresgästen efter individuell mätning, ska beräkningen av ersättningen för kostnaden ta sin utgångspunkt i den uppmätta förbrukningen i enlighet med vad som framgår av 19 § fjärde stycket. Att beräkningen ska ta sin utgångspunkt i uppmätt förbrukning innebär inte att hänsyn inte kan tas till andra faktorer. Parterna bör t.ex. kunna avtala om att sådant som lägenhetens placering i byggnaden och antalet fönster ska beaktas när ersättning för värmeförbrukning bestäms (jfr prop. 2013/14:174, s. 263 f.).

Hyran ska även i detta fall ändras i den mån det är skäligt med hänsyn till den ändring av beräkningen av hyran som skett. I praktiken kommer alltså de kollektivt förhandlande parterna avtala dels om beräkningsgrunderna för ersättningens storlek, dels om en ny, troligtvis lägre, presumtionshyra mot bakgrund av den kostnad eller avgift som inte längre ingår i hyran.

Hyran kan för det fjärde ändras, i den mån det är skäligt, om det finns ett annat väsentligt intresse som motiverar en ändring (55 c § fjärde stycket 4). Ordet "väsentligt" markerar att en ändring av hyran endast blir aktuell vid rena undantagssituationer. Med annat väsentligt intresse avses sålunda att det krävs ett särskilt intresse eller en särskild omständighet, utöver de situationer som anges i fjärde stycket 1–3, som motiverar en ändring. Hyran bör exempel-

vis kunna ändras om det uppkommit speciella oförutsedda omständigheter som har betydande påverkan på hyresvärdens förvaltningskostnader för fastigheten, och som inte i tillräcklig utsträckning beaktas på något annat sätt vid hyressättningen (exempelvis genom en ändring med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten). Hyran bör även kunna ändras om det uppstår oförutsedda ekonomiska lättnader avseende hyreshuset så att förvaltningskostnaderna minskar för hyresvärden. Det kan även uppkomma andra oförutsedda situationer då övervägande skäl talar för att presumtionshyran bör ändras. Omständigheter som varit kända vid de ursprungliga förhandlingarna om presumtionshyra, bör endast undantagsvis anses utgöra ett sådant beaktansvärt intresse som motiverar en ändring av hyran.

Även när det finns ett väsentligt intresse som motiverar en ändring, ska ändringen ske i den mån det är skäligt. Om hyresvärdens ökade förvaltningskostnader i något avseende anses som ett väsentligt intresse som motiverar en ändring, ska hyresvärden som utgångspunkt kunna få ersättning för de kostnader som motiveras av intresset. På motsvarande sätt ska hyran kunna sänkas om det uppstår ekonomiska lättnader för hyresvärden på grund av det väsentliga intresset. Vid förhandling om hyran bör parterna utgå från det väsentliga intresset och bedöma vilken påverkan detta får på hyresvärdens förvaltningskostnader för huset, och vad omständigheten får för konsekvenser för hyresvärden och hyresgästen. Parterna bör vidare utgå från det underlag som hyresvärden presenterar – bestående av ritningar, kostnadsberäkningar, kalkyler eller dylikt – och utifrån det bedöma vilken hyra som är skälig (jfr prop. 2005/06:80, s. 53).

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

4 §

Hyresnämnd som avses i 12 kap. 68 § jordabalken har till uppgift att

1. medla i hyres- eller bostadsrättstvist,
 2. pröva tvist om åtgärdsföreläggande enligt 12 kap. 11 § första stycket 5 och 16 § andra stycket, ändrad användning av lokal enligt 12 kap. 23 § andra stycket, skadestånd enligt 12 kap. 24 a §, överlåtelse av hyresrätt enligt 12 kap. 34–37 §§, upplåtelse av lägenhet i andra hand enligt 12 kap. 40 §, förlängning av hyresavtal enligt 12 kap. 49 §, villkor enligt 12 kap. 54 §, återbetalning av hyra och fastställande av hyra enligt 12 kap. 55 e §, uppskov med avflyttning enligt 12 kap. 59 § eller föreläggande enligt 12 kap. 64 §, allt jordabalken,
 - 2 a. pröva tvist om hyresvillkor enligt 22–24 §§ hyresförhandlingslagen (1978:304) eller om återbetalningsskyldighet enligt 23 § samma lag,
 - 2 b. pröva tvist om hyresvillkor enligt 3 kap. 14 § lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt eller tvist om upplåtelse med kooperativ hyresrätt enligt 4 kap. 6 § samma lag,
 - 2 c. pröva tvist om hyresvillkor enligt 4 § lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad,
 3. pröva tvist om medlemskap enligt 2 kap. 10 §, skyldighet att upplåta bostadsrätt enligt 4 kap. 6 § eller villkor för upplåtelse av bostadsrätt enligt samma §, hyresvillkor enligt 4 kap. 9 §, upplåtelse av lägenhet i andra hand enligt 7 kap. 11 § eller utdömande av vite enligt 11 kap. 2 §, allt bostadsrättslagen (1991:614),
 4. pröva fråga om godkännande av överenskommelse som avses i 12 kap. 1 § sjätte stycket, 45 a eller 56 § jordabalken eller av beslut som avses i 9 kap. 16 § första stycket 1, 1 a eller 2 bostadsrättslagen,
 5. vara skiljenämnd i hyres- eller bostadsrättstvist,
 - 5 a. pröva tvist mellan hyresvärd och hyresgästorganisation enligt hyresförhandlingslagen eller utse medlare enligt 30 a § hyresförhandlingslagen,
 6. pröva frågor enligt bostadsförvaltningslagen (1977:792), tvist om upprustningsföreläggande enligt 12 kap. 18 a–18 c §§ jordabalken eller förbättrings- och ändringsåtgärder enligt 12 kap. 18 d–18 f §§ och 18 h § samma balk,
 7. pröva frågor enligt lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt.
- Ett ärende tas upp av den hyresnämnd inom vars område fastigheten är belägen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hyresnämndens behörighet. Ändringen i *första stycket* 5 a innebär att hyresnämnden får behörighet att utse medlare enligt den föreslagna bestämmelsen i 30 a § hyresförhandlingslagen (1978:304).

15 a §

En tvist som avses i 4 § första stycket 5 a hänskjuts till hyresnämnden genom ansökan som *ska* vara skriftlig. *En ansökan om att utse medlare enligt 30 a § hyresförhandlingslagen (1978:304) får dock vara muntlig.*

I fråga om ansökan, en parts första inlägga till nämnden och sammanträde gäller i övrigt 8 § andra–sjätte styckena och 9 § första och tredje styckena.

Uteblir sökanden från ett sammanträde, *ska* ärendet avskrivas. Om motparten uteblir, får nämnden förelägga honom eller henne att inställa sig vid vite. Om parten ändå uteblir, hindrar inte det att ärendet prövas.

Vad som sägs i tredje stycket gäller inte, om det finns anledning att anta att en part har laga förfall för sin utevaro.

Ändringen i *första stycket* sista meningen anknyter till förslaget i 30 a § hyresförhandlingslagen (1978:304) och innebär att en ansökan om att hyresnämnden ska förordna en medlare i tvist om hyra eller andra hyresvillkor kan göras såväl skriftligt som muntligt. Våra överväganden finns i kapitel 8. Syftet med en muntlig ansökan är att medlingen ska kunna komma igång så fort som möjligt och på ett enkelt sätt.

Några närmare krav har inte uppställts på en ansökan om att utse medlare. Hyresnämnden måste givetvis förvissa sig om vilka som är parter, att tvisten gäller förhandlingar om hyra eller andra hyresvillkor och att förutsättningar även i övrigt finns för att utse medlare. För att medlare ska förordnas måste båda parter samtycka till detta. Om endast en av parterna har begärt medling, måste därför kommunikation ske med motparten.

Ändringen i *tredje stycket* är endast språklig.

17 §

Om det finns anledning, *ska* nämnden eller den nämnden förordnar besiktiga den fastighet som ärendet rör. Parterna *ska* ges tillfälle att närvara vid en sådan besiktning. Nämnden får också inhämta annan nödvändig utredning.

I ett ärende som avses i 9 kap. 17 a, 18, 21, 21 a eller 31 § jordabalken *ska* arrendenämnden inhämta yttrande från länsstyrelsen. Sådant yttrande *ska* också inhämtas om det beträffande jordbruksarrende uppkommer fråga om tillämpning av 6 § första stycket 3 eller 4 eller 7 § andra stycket lagen (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället. I ett ärende som avses i 9 kap. 9 § jordabalken får arrendenämnden, om utredningen ger anledning till det, inhämta yttrande från länsstyrelsen om arrendeställets avkastningsförmåga. Yttrandena *ska* inhämtas från den länsstyrelse inom vars område fastigheten är belägen.

I ett ärende angående tvist om hyresvillkor enligt 22 § hyresförhandlingslagen (1978:304) *ska* hyresnämnden, om den finner det behövt, ge den hyresgästorganisation som har ingått den ifrågasatta överenskommelsen tillfälle att yttra sig. *Vid en tvist om hyra enligt 12 kap. 55 c § fjärde stycket jordabalken ska hyresnämnden, om den finner det behövt, ge berörd hyresgästorganisation tillfälle att yttra sig.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om hyresnämndens möjlighet att inhämta utredning. Våra överväganden finns i avsnitt 7.3.1. Ändringarna i *första* och *andra styckena* är endast språkliga.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att hyresnämnden, om den finner det behövt, vid prövning av en presumtionshyra enligt 12 kap. 55 c § fjärde stycket jordabalken kan ge den berörda hyresgästorganisationen tillfälle att yttra sig. Yttrande kan redan i dag inhämtas vid en prövning enligt 22 § hyresförhandlingslagen (1978:304), dvs. när den överenskomna ändringen av hyran i förhandlingsöverenskommelsen ifrågasätts. Genom ändringen möjliggörs att yttrande också ska kunna inhämtas vid en prövning enligt 24 § hyresförhandlingslagen, dvs. när någon ändring av hyran inte har kommit till stånd men sådan begärs. Även vid en prövning enligt 12 kap. 54 § jordabalken ska yttrande kunna inhämtas (jfr rättsfallet RH 2004:36). I övrigt är ändringen i stycket endast språklig.

11.3 Förslaget till lag om ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304)

22 §

Har förhandlingsöverenskommelse träffats om hyran eller annat hyresvillkor för hyresgäst, har hyresgästen rätt att hos hyresnämnden ansöka om ändring av överenskommelsen i den del den avser *hyresgästen*. För att kunna upptas till behandling *ska* ansökan ha kommit in till hyresnämnden inom tre månader från den dag då hyresgästen fick underrättelse om det nya villkoret eller, i fråga om hyra, tre månader från den dag då villkoret började tillämpas mot *hyresgästen*.

Vid prövning av hyresvillkor enligt första stycket *ska* 12 kap. 55 § jordabalken tillämpas med den avvikelse som kan följa av 21 §, *om inte annat följer av 12 kap. 55 c § jordabalken*. Skäligheten av belopp som avses i 20 § får prövas även utan samband med prövning av hyran i övrigt.

Beslut *genom vilket* hyresvillkor ändras träder i stället för förhandlingsöverenskommelsen i den delen. Avser beslutet hyra, *är* hyresvärden samtidigt *skyldig* att till hyresgästen betala tillbaka vad *hyresvärden* till följd därav har *tagit emot* för mycket jämte ränta. Räntan *ska* beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från dagen för beloppets mottagande till dess att beslutet har vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller *inte* i fråga om överenskommelse som har ingåtts efter förhandling enligt 5 § tredje stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att en hyresgäst kan begära prövning av ett villkor i en förhandlingsöverenskommelse i den del den avser honom eller henne. Våra överväganden finns i avsnitt 7.3.1. Se även bilaga 3 till betänkandet. Ändringarna i *första, tredje och fjärde styckena* är endast språkliga.

En ändring har gjorts i *andra stycket*. Syftet med ändringen är att klargöra att en prövning av en s.k. presumtionshyra endast ska ske enligt bestämmelserna i 12 kap. 55 c § jordabalken. En prövning av en ändrad presumtionshyra ska exempelvis ske enligt 12 kap. 55 c § fjärde stycket jordabalken, och inte enligt 12 kap. 55 § jordabalken (jfr hänvisningen till 12 kap. 55 c § i 12 kap. 55 § fjärde stycket jordabalken). I övrigt är ändringen i stycket endast språklig.

25 §

Vid prövning av tvist som avses i 24 § gäller följande.

Hyran och andra hyresvillkor *ska* fastställas enligt 12 kap. 55 § jordabalken, *om inte annat följer av 12 kap. 55 c § jordabalken*.

Om särskilda skäl föreligger, får hyresnämnden pröva även hyresvillkor som har samband med det villkor som förhandlingen har avsett.

Bestämmelserna i 12 kap. 50 § *tredje stycket* och 55 d § *fjärde-åttonde styckena* jordabalken *ska* tillämpas.

Beslut *genom vilket* hyresvillkoren ändras anses som avtal om villkoren för fortsatt *uthyrning*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som ska gälla vid prövning av en tvist enligt 24 §, dvs. när en förhandlingsöverenskommelse inte har träffats. Våra överväganden finns i avsnitt 7.3.1. Se även bilaga 3 till betänkandet.

En ändring har gjorts i *andra stycket*. Syftet med ändringen är att klargöra att en prövning av en s.k. presumtionshyra endast ska ske enligt bestämmelserna i 12 kap. 55 c § jordabalken. En begäran om ändring av en presumtionshyra ska exempelvis ske enligt 12 kap. 55 c § *fjärde stycket* jordabalken, och inte enligt 12 kap. 55 § jordabalken (jfr hänvisningen till 12 kap. 55 c § i 12 kap. 55 § *fjärde stycket* jordabalken).

En ändring har även gjorts i *fjärde stycket*. Ändringen avser endast att korrigera en felhänvisning. Hänvisningen ska rätteligen vara till 12 kap. 50 § *tredje stycket* jordabalken, inte *andra meningen* (se prop. 2001/02:41, s. 73).

Ändringarna i *andra*, *fjärde* och *femte styckena* är i övrigt endast språkliga.

30 a §

Om förhandlingsordningens parter inte kan träffa en förhandlingsöverenskommelse om hyra eller andra hyresvillkor enligt denna lag får hyresnämnden utse en eller flera medlare, i syfte att en sådan överenskommelse kan träffas, om parterna samtycker till det. Till medlare ska hyresnämnden utse ett hyresråd eller, om parterna enas om det, en annan lämplig person. Hyresnämnden ska i beslutet förelägga parterna att inställa sig till sammanträde inför den eller de som har utsetts till medlare.

Ansökan om medlare får göras senast två veckor efter det att förhandlingen är avslutad enligt 18 §. Medlingen får pågå i högst tre månader från det att medlare utses. Om det finns särskilda skäl, får hyresnämnden förlänga tiden. Den som har utsetts till medlare ska anmäla till nämnden om förlängning behövs och när medlingen har avslutats.

Paragrafen är ny och har behandlats i kapitel 8.

Medlingsförfarandet enligt paragrafen har sin förebild i den möjlighet till särskild medling som finns enligt 42 kap. 17 § andra stycket rättegångsbalken. Särskild medling enligt rättegångsbalken förutsätter dock en stämningsansökan och att tvisten är anhängig vid domstolen. Medlingsförfarandet enligt denna paragraf sker utan att någon tvist är anhängig vid hyresnämnden. Hyresnämndens uppgift enligt lagrummet är endast att utse medlare och förelägga förhandlingsordningens parter att inställa sig till ett sammanträde inför medlare. Medlingen ingår i detta fall alltså inte i nämndens myndighetsverksamhet. Syftet med medlingen är att en förhandlingsöverenskommelse ska kunna träffas och att en prövning enligt 24 § vid hyresnämnden ska kunna undvikas.

Medlingsförfarandet är endast en möjlighet och är inte obligatoriskt. Något hinder finns därför inte att få en prövning av hyran eller hyresvillkoren i hyresnämnden.

Möjligheten att utse medlare är enligt *första stycket* begränsat till förhandlingar om hyra och andra hyresvillkor som inte leder till en förhandlingsöverenskommelse. Den gäller alltså endast kollektiva tvister och är på motsvarande sätt som 24 § begränsad till tvister om hyra och andra hyresvillkor. Förhandlingar om s.k. presumtionshyra eller en ändring av sådan hyra ska enligt 12 kap. 55 c § jordabalken bestämmas i en förhandlingsöverenskommelse och förhandlingar om detta omfattas därför också av möjligheten att utse medlare.

Förhandlingar förutsätter att det finns en förhandlingsordning mellan parterna. En förhandlingsordning omfattar enligt 3 § samtliga bostadslägenheter i planerade, påbörjade eller befintliga hus men gäller inte för lägenheter där hyresgästen saknar förhandlingsklausul i hyresavtalet. Vad gäller förhandlingar om presumtionshyra kan medlare inte förordnas förrän en förhandlingsordning finns.

Med förhandlingsordningens parter åsyftas detsamma som i 1 §. Förhandlingsordningens parter är alltså å ena sidan hyresvärden

eller hyresvärden och en organisation av fastighetsägare i vilken hyresvärden är medlem, och å andra sidan en organisation av hyresgäster. Förs förhandlingar enligt 12 kap. 55 c § jordabalken om presumtionshyra eller ändring av sådan hyra ska hyresgästorganisationen vara etablerad på orten (se första stycket 1).

När medlare utses gäller medlingen alltså endast den kollektiva tvisten och de förhandlingar som förs innan ett ärende hänskjuts till hyresnämnden enligt 24 §. Har frågan om hyra eller hyresvillkoren hänskjutits till hyresnämnden, är hyresvärden och de enskilda hyresgästerna parter i tvisten.

Ett förordnande av medlare förutsätter att parterna är ense om detta. En gemensam begäran till hyresnämnden om att medlare ska utses bör därför vara det normala. Har endast en av parterna begärt att medlare utses, måste hyresnämnden kommunicera frågan med motparten. Anledning att motsätta sig medling kan bero på att parten anser att ytterligare förhandlingar bör ske. I de fall förhandlingen har strandat finns det normalt dock ingen anledning till att motsätta sig en medling. Om en part inte godtar att hyresnämnden utser medlare bör nämnden avvisa ansökan.

Syftet med medlingen är att parterna ska kunna träffa en förhandlingsöverenskommelse. Hur medlingen ska gå till finns dock inga föreskrifter om. Medlaren har alltså stor frihet i detta avseende. Har parterna gemensamt gett medlaren instruktioner ska dessa givetvis följas. Parterna kan t.ex. genom överenskommelser begära att medlingen avser såväl bruksvärdesfrågor, kostnadsfrågor, avkastningskrav och andra faktorer som kan ha betydelse för medlingen. Medlingen kan också avse olika frågor inom ramen för en s.k. systematisk hyressättning.

Medlingen ska avse hyra eller andra hyresvillkor, men givetvis kan också frågor som har betydelse för hyran, t.ex. överenskommelser beträffande ombyggnadsfrågor m.m. bli aktuella under medlingen. Det finns vidare inget hinder mot att parterna förbinder sig att godta en rekommendation som medlaren lämnar, t.ex. om viss hyra.

Träffas en förhandlingsöverenskommelse kan denna i förekommande fall prövas av hyresnämnden enligt 22 §. Strandar förhandlingarna kan tvisten i de flesta situationer prövas av hyresnämnden enligt 24 § (se nedan). I dessa tvister vid nämnden är det hyresvärden och hyresgästerna som är parter.

Till medlare får hyresnämnden utse en eller flera personer. Normalt bör det räcka med att en person utses, men efter parternas önskemål kan man t.ex. tänka sig att till medlare utse ett hyresråd och två intresseledamöter. Det är också möjligt att utse en annan person som parterna kan enas om. Några särskilda bestämmelser om ersättning för medlingen har inte tagits upp i paragrafen (jfr motsvarande förhållande i 42 kap. 17 § andra stycket rättegångsbalken). Hyresråd får på grund av sin tjänst dock anses skyldiga att ställa upp som medlare utan särskild ersättning. Om andra personer förordnas som medlare svarar parterna solidariskt för ersättningen.

Av första stycket sista meningen framgår att nämnden i beslutet om att utse medlare också ska förelägga parterna att inställa sig till sammanträde. Medlaren bör i samråd med parterna komma överens om lämplig tid och plats för medlingen.

Enligt *andra stycket* ska en ansökan om medlare göras till hyresnämnden senast två veckor efter det att förhandlingen är avslutad enligt 18 §. Som framgår av lagrummet är förhandlingen normalt avslutad när en part som fullgjort sin förhandlingsskyldighet gett motparten ett skriftligt besked om att förhandlingen frånträds. Parterna kan dock ha kommit överens om annat. Något hinder finns inte mot att en ansökan görs innan förhandlingen är avslutad, men torde i så fall normalt förutsätta att båda parter redan i detta skede är ense om medling.

Tiden för medling ska vara högst tre månader, men bör ofta kunna klaras av på betydligt kortare tid. I vissa fall kan medlingen vara omfattande och detta får anses vara ett särskilt skäl för hyresnämnden att förlänga tiden. Ett särskilt skäl att förlänga tiden kan också vara att en förhandlingsöverenskommelse är nära förestående men att viss ytterligare tid behövs för att slutföra medlingen. Det kan också finnas andra särskilda skäl till förlängning.

Den eller de som utsetts till medlare kan, naturligen efter samråd med parterna, begära en förlängning av tiden och ska också underrätta hyresnämnden när medlingen har avslutats. Förhandlingsordningens parter avgör var för sig om förhandlingarna ska avslutas enligt 18 §. Hyresnämnden bör bevaka att medlingen normalt håller sig inom tre månader.

Om förhandlingarna har avslutats utan att någon överenskommelse har träffats gäller 24 §, dvs. att hyresvärden eller hyresgästerna har rätt att hos hyresnämnden ansöka om ändring av

hyresvillkoren i den del förhandlingen har avsett. Har förhandlingarna avsett en ursprunglig presumtionshyra blir det dock inte aktuellt med någon sådan prövning eftersom det i den situationen saknas hyresgäster som kan vara part eller motpart i ärendet (jfr 12 kap. 55 c § första stycket 3 jordabalken), utan hyresvärden får i stället sluta individuella hyresavtal med de kommande hyresgästerna.

Vid hyresförhandlingar passeras ofta den tidpunkt från vilken den förhandlade hyran är avsedd att börja tillämpas. Det uppkommer därför ofta frågor om retroaktiv hyra när hyresnämnden prövar hyran. Huvudregeln enligt 24 § är att ett beslut om nya hyresvillkor inte får avse tiden närmast före det månadsskifte som inträffar tre månader efter ansökan. Om det finns skäl för det får hyresnämnden dock förordna att villkoren ska gälla från en tidigare tidpunkt. Enligt praxis sker det regelmässigt när kollektiv förhandling har skett om att hyra ska gälla från en viss tidpunkt och prövning vid hyresnämnden påkallats utan dröjsmål, vilket innebär att retroaktiva hyror kan behöva betalas av hyresgästerna. En ansökan om medling gör i och för sig att tiden före en ansökan om prövning görs till nämnden kommer att förlängas. Samtidigt kan man med en framgångsrik medling räkna med att tiden för retroaktiva hyror blir kortare än om en prövning sker. Har en ansökan om medling gjorts inom den föreskrivna tiden om två veckor efter strandning, bör detta därför inte inverka på hyresnämndens möjligheter att förordna om att nya villkor ska gälla från den tidpunkt som förhandlingen har avsett.

Anmäler medlaren till hyresnämnden att medlingen har avslutats, ska nämnden avskriva ärendet.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande

av experten Erik Elmgren, Hyresgästföreningen Riksförbundet

Bakgrund

Regeringen beslutade i november 2016 att utse en särskild utredare med uppgift att se över den nuvarande modellen för hyressättning vid nyproduktion av hyreslägenheter dvs. reglerna om presumtionshyra (Ju 2016:22). I uppdraget har bl.a. ingått att analysera hur möjligheterna att avtala om presumtionshyra påverkar nyproduktionen. Utredaren ska ta ställning till hur modellen med presumtionshyra ska utvecklas för att främja byggandet av hyreslägenheter. Syftet med översynen är att skapa bättre förutsättningar för att hyreslägenheter byggs i de delar av landet där det råder bostadsbrist.

Kap 7 En utvecklad modell för att bestämma hyran för nybyggda lägenheter

Utredningen föreslår ett antal förändringar i presumtionshyresregeln.

- 1) En presumtionshyra ska i större utsträckning kunna ändras under presumptionstiden om
 - en förbättrings- eller ändringsåtgärd som avses i 18 d § hyreslagen utförs på fastigheten eller i lägenheten,
 - sättet för att beräkna hyran ändras med hänsyn till kostnader eller avgifter som framgår av 19 § hyreslagen, eller
 - det finns ett annat väsentligt intresse som motiverar en ändring.

2) Det ska vara möjligt att avtala om presumtionshyra för utrymmen som någon gång tidigare har använts som bostadslägenhet och som nu ska återställas till en sådan lägenhet.

Min bedömning är att det inte går att visa att hyressättnings-systemet i sig hämmar nyproduktionen av hyresrätter. Det krävs helt andra åtgärder än förändringar i hyressättningssystemet för att öka nyproduktionen av hyresrätter.

Om lagstiftaren trots det finner att regelverket om presumtionshyror ska förändras tillstyrker jag några av utredningens förslag.

Jag tillstyrker utredningens förslag vad gäller möjligheten att ändra presumtionshyra, med hänsyn tagen till standardhöjande åtgärder på fastigheten eller i bostadslägenheten efter godkännande av hyresgästen. Att även tomställda lägenheter omfattas av bestämmelserna skulle kunna leda till omfattande och omotiverade hyreshöjningar av dessa lägenheter. Lägenheter som redan idag har hög standard och hög hyresnivå.

Jag tillstyrker vidare utredningens förslag om vidgade presumtionshyresbestämmelser för utrymmen som någon gång tidigare har använts som bostadslägenhet och som ska återställas till bostadslägenheter.

Dessa båda förslag finns för övrigt med i den rapport "Om hur dagens system för hyressättning kan utvecklas" 2017 som Claes Stråth på regeringens uppdrag tog fram förra året och som Hyresgästföreningen ställt sig bakom.

Däremot har jag invändningar mot utredningens förslag om att göra det möjligt för en hyresvärd att ändra hyran med hänsyn till "om det finns ett annat väsentligt intresse som motiverar en ändring". Som exempel anges att det kan gälla ökade omkostnader för tomträttsavgäld under presumtionshyrestiden, kostnader utöver det som ryms och behandlas inom ramen för den årliga hyresutvecklingen. Förslagen kan enligt min mening leda till ytterligare svårigheter i att fasa in hyrorna i bruksvärdessystemet efter 15 år samt att olika kostnader blir hyresdrivande. Detta i en situation där hyresnivåerna redan idag på presumtionshyrorna är väldigt höga. Dessutom fångar den årliga hyresförhandlingen redan idag upp ev. kostnadsökningar som hyresvärdar har för att äga och förvalta hyresfastigheter.

Retroaktiv tillämpning

Enligt utredningen ska förslagen om justeringar av presumtionshyresregeln gälla retroaktivt – med motivet att förslagen då får en större omfattning. Det är förvisso möjligt att det blir så – men retroaktiv lagstiftning strider mot civilrättsliga principer och många hyresgäster har redan ingått hyresavtal om presumtionshyror på andra gällande premisser än de utredningen nu föreslår. På samma sätt har även många förhandlingsöverenskommelser träffats om presumtionshyror inom befintlig lagstiftning och gällande förutsättningar. Förslaget om retroaktiv lagstiftning kom in mycket sent i utredningen och är något jag ställer mig tveksam till.

Kap 8 En ny modell för tvistlösning

I utredningen lämnas även förslag om en ny modell för tvistlösning.

Hyresnämnden ska på gemensam eller enskild ansökan av de kollektivt förhandlande parterna utse en eller flera medlare i tvister om hyra. Till medlare ska utses ett hyresråd eller annan lämplig person som parterna har enats om. Tvistlösningen ska kunna aktiveras genom medling när förhandlingar strandar både gällande nyproduktionshyror och årliga förhandlingar.

Sedan tidigare har Hyresgästföreningen och SABO en etablerad tvistlösningsfunktion, Hyresmarknadskommittén (HMK) som löser tvister i de årliga hyresförhandlingarna. Därutöver har parterna konstituerat en gemensam nämnd för att lösa tvister om presumtionshyror som inte handläggs i HMK.

Motsvarande tvistlösningsfunktion finns inte på den privata sidan men där har Hyresgästföreningen och Fastighetsägarna Sverige inlett dialogsamtal för att diskutera tvistlösning även för det privata beståndet.

Min uppfattning är att tvistlösning alltid i första hand ska skötas mellan de förhandlande parterna på hyresmarknaden. Parterna ska vara överens om medlingen eller hur tvistlösningsfunktionen ska se ut. Utredningens förslag innebär även att hyresnämnden ges utökade möjligheter att först medla i en hyrestvist och sedan även i ett andra steg pröva samma tvist vilket kan leda till tvåstegsjäv.

Enligt min mening är det mycket tveksamt om utredningens förslag om en medlingsfunktion som omfattar hela förhandlings-

systemet, ryms inom utredningens direktiv. Enligt direktivet ska förslagen inte påverka hyrorna i det befintliga beståndet.

Sammantagen bedömning

Min sammantagna bedömning är att utredningens förslag av presumtionshyressystemet inte kommer bidra till ett ökat bostadsbyggande vilket är utredningens bakomliggande syfte.

Utredningen har inte kunnat visa att hyressättningssystemet är en faktor som hämmar nyproduktionen av hyreslägenheter. Min uppfattning är att det snarare är höga hyresnivåer som begränsar hushållens möjlighet att efterfråga nybyggda hyresrätter. Det leder fram till slutsatsen att det sannolikt är bättre att lagstiftningen om presumtionshyror hålls oförändrad och att man inte gör några förändringar överhuvudtaget eftersom de i sig har liten effekt på bostadsbyggandet. Parterna på bostadshyresmarknaden Hyresgästföreningen, SABO och Fastighetsägarna Sverige har även under utredningens gång fört fram att man bör utreda ett scenario där presumtionshyran lämnas oförändrad.

Det faktumet att det just nu byggs rekordmycket gör att det även kan finnas risker med att genomföra förändringar inom presumtionshyressystemet som ytterligare komplicerar regelverket.

Under 2016 färdigställdes 42 441 bostadslägenheter i nybyggda hus. Detta är det högsta antal lägenheter som har färdigställts under ett år sedan 1992 då 57 319 lägenheter färdigställdes.¹

Utredningens uppdrag är att se över ett mycket komplext och sammansatt system. Min bestämda uppfattning är att utredningen skulle givits betydligt mer tid för att kunna analysera och belysa frågorna på ett mer djuplodande och grundligt sätt.

Förutom den snäva tidsramen för att ta fram förslag är frågorna i sig mycket komplexa och svåröverskådliga. Det krävs en helt annan analys eftersom frågorna påverkar hela hyresmarknadens funktionssätt.

¹ <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostadsbyggande-och-ombyggnad/nybyggnad-av-bostader/pong/statistiknyhet/fardigstallda-nybyggnader-ombyggnad-och-rivning-av-flerbostadshus-2016--definitiva-uppgifter/>

**Särskilt yttrande
av experten Erik Johansson, SABO**

Utredaren föreslår att den nuvarande modellen med presumtionshyra justeras med avseende framför allt på möjligheten till ändring av hyran under presumptionstiden. Utredaren föreslår vidare att det ska vara möjligt att bestämma en presumtionshyra för ombyggnad av del av hus eller tillbyggnad av hus om utrymmet inte till någon del använts som bostadslägenhet omedelbart före ombyggnaden eller tillbyggnaden.

Jag har inget att erinra mot dessa förslag i sak, men förändringarna framstår som ytterst marginella när det gäller att skapa bättre förutsättningar för att det byggs fler hyreslägenheter där det råder bostadsbrist, vilket är det egentliga syftet med utredningen.

Utredaren ska enligt direktivet överväga hur – och inte om – fastighetsägaren bör skyddas mot övergångseffekter när presumptionstiden går ut. Utredaren har dock underlåtit att lämna förslag om detta utan nöjt sig med att konstatera att om det uppstår tvister om hyran efter presumptionstidens utgång, bör det överlämnas till rättstillämpningen att hantera situationen i varje enskilt fall inom ramen för bruksvärdesystemet.

Utredaren har även haft i uppdrag att i samråd med parterna på hyresmarknaden bedöma behovet av en modell för hur parterna kan komma överens om presumtionshyra och, om utredaren finner behov av sådan, lämna förslag på hur modellen kan utformas.

Här föreslår utredaren att hyresförhandlingslagen tillförs bestämmelser om att hyresnämnden på gemensam eller enskild ansökan av kollektivt förhandlande parter ska kunna utse en eller flera medlare i tvister om hyra eller andra hyresvillkor.

Jag anser dock att utredaren inte har kunnat belägga att det finns ett behov av en lagreglerad modell för hur parterna kan komma överens om presumtionshyra.

Frågan aktualiserades våren 2016 i förhandlingarna om hur dagens system för hyressättning kan utvecklas, vilka leddes av Claes Stråth på regeringens uppdrag. Efter att dessa förhandlingar genomförts påbörjade SABO och Hyresgästföreningen gemensamt ett utvecklingsarbete för att ta fram en modell för tvistelösning vid förhandlingar om presumtionshyra. Modellen bygger på att en oberoende och opartisk nämnd prövar ärendet. Ett pilotfall har

genomförts under våren och fler fall är på gång. Enligt min bedömning är utsikterna goda att parterna kommer att kunna utveckla en väl fungerande modell för prövning av tvister om presumtionshyra. En motsvarande lösning bör kunna åstadkommas mellan privata hyresvärdar och Hyresgästföreningen om parterna är intresserade.

Min slutsats är att det inte behövs någon lagreglerad modell för tvistelösning vid förhandlingar om presumtionshyra. Det ligger ett värde i att parterna på hyresmarknaden själva hanterar och löser sina tvister utan statlig inblandning. Jag vill också understryka att presumtionshyra i sig inte är ett mål utan en möjlighet; kollektiva förhandlingsöverenskommelser utan presumtionsverkan eller av hyresvärderna satta hyror utgör andra möjligheter.

Utredarens förslag om en lagreglerad tvistelösningsmodell är dock betydligt mer långtgående än att omfatta presumtionshyror. Förslaget innebär att modellen ska tillämpas när det gäller kollektiva hyresförhandlingar i hela det befintliga bostadsbeståndet.

Men att lämna ett förslag med så omfattande räckvidd ingår enligt direktivet inte i utredarens uppdrag. Av direktivet framgår tydligt att uppdraget avser hyressättning vid nyproduktion och att hyressättningen i det befintliga beståndet inte ska påverkas.

Inom det allmännyttiga området finns redan ett väl fungerande system för tvistelösning. Allt sedan 1957 har den partssammansatta Hyresmarknadskommittén – bildad av SABO och Hyresgästföreningen – arbetat med att förebygga och lösa tvister. Tvisterna löses i första hand genom medling och i andra hand genom beslut som parterna förbundit sig att följa. Detta system fungerar i allt väsentligt mycket effektivt och har klarat av att hantera också större anhopningar av lokala tvister inom rimlig tid. Även på detta område bör en motsvarande lösning kunna åstadkommas mellan privata hyresvärdar och Hyresgästföreningen om parterna är intresserade.

Jag vill också erinra om att hyresnämnderna – enligt långvarig praxis och utan uttryckligt lagstöd – vid strandade förhandlingar i det befintliga bostadsbeståndet ofta gör ett medlingsförsök innan handläggningen av de enskilda ärendena påbörjas. I betänkandet framgår också att sådan medling ofta är framgångsrik.

Sammanfattningsvis: Utredarens förslag till förändringar i presumtionshyressystemet kommer endast att få ytterst marginell

effekt på bostadsbyggandet. Utredaren har helt negligerat behovet av en spärregel mot hyressänkning som träder i kraft vid presumptionstidens utgång. Den lagreglerade modellen för att lösa tvister om presumtionshyra som utredaren föreslår är obehövlig eftersom sådana tvister bäst hanteras av parterna själva genom frivilliga överenskommelser. Förslaget om ett system för tvistelösning avseende hela bostadsbeståndet ligger uppenbart utanför direktivet. Sammantaget talar detta för att utredningens förslag inte bör läggas till grund för lagstiftning.

Särskilt yttrande av experten Marie Öhrström, Fastighetsägarna Sverige

Allmänt om utredningen

I slutet av 2016 meddelade regeringen att den avsåg tillsätta en utredning för att ”se över modellen för presumtionshyra vid hyressättning för nyproduktion av hyreslägenheter”. En särskild utredare fick i uppgift att ”undersöka hur väl modellen fungerar i dag och hur den kan utvecklas för att göra det möjligt att fler hyresbostäder byggs.”² Det första utredningssammanträdet ägde rum i februari och det sista sammanträdet i juni 2017.

Ofullständig analys av förslagets effekter på hyresmarknaden

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.³ Utan tillräckligt med tid och resurser för en seriös analys är det inte möjligt att lägga ändamålsenliga förslag till en ändrad hyressättningsmodell för nyproduktionen.

Sammantaget är effekterna på hyresbostadsmarknaden inte tillräckligt väl utredda. Att i ljuset härav lägga fram förslag till ändringar i hyressättningen för nyproduktion är vanskligt och riskerar i värsta fall att bli kontraproduktivt eftersom förslagen kan slå fel och istället för att främja produktionen leda till en hämmande effekt på byggandet av hyresbostäder. En sådan utveckling vore förödande med tanke på den bostadsbrist som idag råder i stora delar av landet. Bostadsmarknaden är inte betjänt av nya, illa underbyggda regler vars konsekvenser byggbolagen och hyresvärdarna inte kan överblicka.

² Ju 2016:22.

³ Se avsnitt 9.2 och Bilaga 2.

Bristfälliga utredningsdirektiv

Därtill kommer att utredningsdirektiven varit alltför snäva och utgått från felaktiga antaganden om hyresbostadsmarknadens funktion. Direktiven synes utgå från en föreställning om att presumtionshyra är den allena rådande modellen för hyressättning vid nyproduktion av hyresbostäder. Detta stämmer inte, vilket bl.a. framgår i den enkät som genomförts bland fastighetsägare.⁴

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 tillämplas. Det verkar vara särskilt svårt att komma överens om presumtionshyra på expansiva marknader (storstadsregioner och universitetsorter) – dvs. där behovet av nya hyresbostäder är som störst. Men även på mindre orter är det ofta svårt att nå en överenskommelse.

Mot bakgrund av hur hyra idag sätts på stora delar av nyproduktionsmarknaden⁵ är det anmärkningsvärt att direktiven inte givit utrymme för en bredare analys av hur hyressättning i nyproduktion kan utformas för att ge långsiktigt hållbara incitament för byggandet av hyresbostäder. Det är inte meningsfullt att enögt utreda en hyressättningsmodell som på många orter spelat ut sin roll.

På grund av direktivens begränsningar har utredaren inte tillåtit lägga fram samtliga förslag han bedömt lämpliga för att skapa en ändamålsenlig hyressättningsmodell. Det av utredarens förslag som var intressant att bygga vidare på har således nödgats utgå efter att Justitiedepartementet påtalat att det inte ryms inom direktiven.⁶ Detta är djupt otillfredsställande. Utredaren borde ha fått förtroende att lägga fram de förslag han bedömer mest effektiva för tillskapandet av en väl fungerande hyresmarknad. Att endast göra marginella justeringar i befintlig presumtionshyresmodell kommer inte leda till att det byggs fler hyresbostäder.

Sammanfattningsvis måste kritik riktas mot såväl den korta utredningstiden som mot de bristfälliga direktiven. Bostadsbristen

⁴ Se "Fastighetsägarnas undersökning" avsnitt 6.2.5.

⁵ Se "Fastighetsägarnas undersökning" avsnitt 6.2.5.

⁶ Se utredarens resonemang i avsnitt 7.2 och Governos rapport (bilaga 2) s. 1 "Alternativ 2 – Ny modell för skälig hyra".

är en fråga som behöver tas på mycket större allvar än vad förutsättningarna varit inom ramen för denna utredning. Författningsförslag som rör en redan hårt reglerad hyresmarknad måste vara väl underbyggda för att inte riskera skapa nya hinder för att bygga och långsiktigt äga hyresbostäder.

Utredarens förslag leder inte till fler hyresbostäder

Syftet med utredningen har enligt direktiven varit att lägga fram författningsförslag som stimulerar nyproduktion av hyresbostäder. De förslag som presenterats kommer emellertid inte att ge den önskade effekten. Härför krävs att man tar ett större grepp om frågeställningen än vad utredningsdirektiven tillåtit. Att endast göra marginella justeringar i en illa fungerande presumtionshyresmodell kommer inte att leda till att det byggs fler hyresbostäder – dvs. själva syftet med utredningen. Detta synes för övrigt vara en uppfattning som delas av utredaren.⁷

Risk att förslagen leder till ökad osäkerhet på hyresmarknaden

Min uppfattning är att det kan vara kontraproduktivt att lägga fram de förslag som utredaren gör eftersom det riskerar leda till en osäkerhet för marknaden om vad presumtionshyressystemet innebär. Den hittills rådande uppfattningen har varit att presumtionshyra inte kan ändras, vilket får antas 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 medföra en osäkerhet bland marknadens aktörer. Denna osäkerhet kan i sin tur leda till att byggandet av hyresbostäder hämmas.

Jag anser inte att förslagen om ändring av hyresnivåerna under presumtionshyresperioden är tillräckligt väl utredda och det är svårt att se vilka konsekvenser de skulle få i praktiken för hyresvärdar och hyresgäster. Det går dock inte att bortse från att det finns en risk att förslagen om ändring av hyresnivån kan orsaka mer skada än nytta för produktionen av hyresbostäder.

⁷ Se avsnitt 9.3.1 och avsnitt 9.3.2.

Behov av en ny hyressättningsmodell för nyproducerade hyresbostäder

Kritik mot det svenska hyressättningsystemet har framförts av ett flertal instanser och under många år.⁸ 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. 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 vilja att bygga hyreslägenheter vilket leder till att denna upplåtelseform får stort utrymme vid kommuners markanvisningar. För att långsiktigt stimulera byggandet av nya hyreslägenheter och värna hyresrätten som upplåtelseform anser jag att det behövs en mer träffsäker lagstiftningsreform.

Presumtionshyra ett byggkostnadsdrivande system

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

Men även ur ett produktionsperspektiv 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

⁸ 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.

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.⁹ Att addera ännu en reglering, med politiskt beslutade hyrestak och koppling till investeringsstöd, anser jag inte leder en tillfredsställande lösning på den problematiken. Politiskt beslutade hyror undergräver bara ytterligare bruksvärdessystemet.

Min uppfattning är att man inte bör bygga vidare på en hyresmodell som känns otidsenlig och konsumentfrånvänd. Det skulle inte leda till en långsiktigt hållbar hyresbostadsmarknad utan snarare förstärka ett rådande systemfel.

En väl fungerande hyresmarknad med starkt konsumentskydd

Istället borde en utredning tillsättas med brett mandat att analysera hyresbostadsmarknadens drivkrafter och vad som skulle ge reell, långsiktig effekt på nyproduktionen av hyresbostäder. Jag förespråkar en hyressättningsmodell med fokus på bostadens kvalitéer – inte produktionskostnader. En modell som ger en friare hyressättning men med ett fortsatt starkt konsumentskydd. En modell 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.

Förutom att garantera hyresgästerna en trygghet i boendet och en ökad insyn i hyresnivåerna bör en ny hyresmodell tillgodose marknaden med erforderliga incitament att investera i, bygga samt långsiktigt äga, förvalta och utveckla hyresbostäder. En ny hyresmodell bör både stimulera nybyggnation och minimera incitamenten att, i ett senare skede, ombilda hyresbostäder till bostadsrätter.

⁹ Se utredarens resonemang om övergripande problem med presumtionshyresmodellen i avsnitt 6.2.8 och avsnitt 7.2.

Hyra som bygger på bostadens kvalitéer och hyresgästernas värderingar

Jag anser att utredarens förslag till en ny regel för hyressättning i nyproducerade bostadslägenheter var intressant och hade kunnat fungera som en central utgångspunkt i en lagstiftningsreform för nyproduktionen. Det är beklagligt att direktiven, som ovan nämnts, ansetts för snäva för att tillåta att utredningen jobbade vidare med förslaget till en sådan ny regel.¹⁰ Jag delar utredarens syn att det är hyresgästernas värderingar som bör vara vägledande, inte byggkostnaderna.

En ny regel om hyressättning i nyproduktionen måste dock kompletteras med ytterligare författningsändringar för att ge efterfrågad stimulans på nyproduktionen av hyresbostäder. Avsikten bör vara att hitta en modell som är attraktiv för byggbolag och hyresvärdar samtidigt som den tillförsäkrar hyresgästerna en trygg boendesituation.

Förslag till ingångsvärden för en hyresreform

Regeringen bör tillsätta en ny utredning som får i uppdrag att göra en bred översyn av hyressättningen för bostadslägenheter. Syftet bör vara att minska bostadsbristen och främja en långsiktigt hållbar hyresmarknad. 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. Detta kan kodifieras i en ny regel om skälig hyra i nyproduktionen likt utredaren föreslog men som nödgades utgå pga. direktivens begränsningar (se ovan).

Hyresvärden och hyresgästen bör ha möjlighet att komma överens om hyra 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

¹⁰ Se utredarens resonemang i avsnitt 7.2 och Governos rapport (bilaga 2) s. 11 ”Alternativ 2 – Ny modell för skälig hyra”.

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 skälig bör hyresgästen kunna vända sig till hyresnämnden för att få en rättslig prövning. Det ger hyresgästen ett skydd mot oskäliga hyreshöjningar.

Ett offentligt hyresregister bör införas för att öka transparensen på hyresbostadsmarknaden.¹¹ 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.

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.

Avslutning

Detta särskilda yttrande gör inte anspråk på att uttömmande presentera en ny hyressättningsmodell. Syftet är emellertid att visa på behovet av en ny, välfungerande modell för nyproduktionen och hur de juridiska grunderna för en sådan modell kan utformas för att skapa såväl incitament för nyproduktion som förutsebarhet och trygghet för hyresgästerna.

En ny hyressättningsmodell behöver givetvis utredas noga – med funktionella direktiv och erforderligt med tid. Samtliga hyresmarknadens partsorganisationer och andra experter från rättsväsendet, myndigheter och branschen bör delta i en sådan

¹¹ Se förslag om utvidgad hyresstatistik i Hyresbostadsutredningen (SOU 2012:88).

utredning för att tillgodose att modellen kvalitetssäkras samt får legitimitet och stabilitet över tiden.

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. 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 bl.a. adressera skattefrågor kopplade till hyresmarknaden, plan- och bygglagstiftning samt utforma en socialt hållbar bostadspolitik för ekonomiskt svaga hushåll.

Att bygga vidare på presumtionshyresmodellen anser jag emellertid inte vara rätt väg att gå för att stimulera byggandet av fler hyresbostäder och långsiktigt främja en väl fungerande bostadsmarknad. Presumtionshyresmodellen behöver *avvecklas*, inte *utvecklas*.

Referenser

Förarbeten

Betänkanden m.m.

- Bet. 2012/13:CU1 *Ökad privatuthyrning av bostad*.
- Dir. 2017:1 *Förbättrade finansieringsförutsättningar för ny- och ombyggnad av bostäder*. Näringsdepartementet.
- Dir. 2017:6. *En utvecklad översiktsplanering*. Näringsdepartementet.
- Dir. 2017:7. *Bostadsbyggande på statens fastigheter*. Näringsdepartementet.
- Dir. 2017:9 *Åtgärder mot handel med hyreskontrakt*. Justitiedepartementet.
- Dir. 2017:12 *Kommunal planering för bostäder*. Näringsdepartementet.
- Dir. 2017:22 *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.* Finansdepartementet och Näringsdepartementet.
- Ds 2015:35 *Investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande*. Näringsdepartementet.
- Regeringskansliet Faktapromemoria 2016/17:FPM43. *Energi-effektiviseringsdirektivet och direktivet om byggnaders energiprestanda*. 2016-12-22.
- SOU 1981:77 *Bruksvärde, hyresprocess m.m.* Betänkande av Hyresrättsutredningen.
- SOU 2004:91 *Reformerad hyressättning*. Betänkande av Hyressättningsutredningen.
- SOU 2008:38 *EU, allmännyttan och hyrorna*. Betänkande av Utredningen om allmännyttans villkor.

- SOU 2012:88 *Att hyra – från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler*. Slutbetänkande av Hyresbostadsutredningen.
- SOU 2014:1 *Vissa bostadsbeskattningsfrågor*. Betänkande av Bostadsbeskattningskommittén.
- SOU 2015:48 *Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen*. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2015.
- SOU 2015:59 *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*. Betänkande av Bostadsplaneringskommittén.
- SOU 2015:99 *Planering och beslut för hållbar utveckling – Miljöbalkens hushållningsbestämmelser*. Betänkande av Riksintresseutredningen.
- SOU 2015:105 *Plats för fler som bygger mer*. Betänkande av Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande.
- SOU 2015:109 *Bättre samarbete mellan stat och kommun. Vid planering för byggande*. Betänkande av Planprocessutredningen.
- SOU 2017:27 *Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet*. Betänkande av Utredningen om vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet.
- SOU 2017:33 *Stärkt ställning för hyresgäster*. Betänkande av Hyresgästutredningen.

Propositioner

- Prop. 1968:91 angående ny hyreslagstiftning.
- Prop. 1974:150 Riktlinjer för bostadspolitiken m.m.
- Prop. 1977/78:175 med förslag till hyresförhandlingslag m.m.
- Prop. 1983/84:137 med förslag till ändringar i hyreslagstiftningen.
- Prop. 1987/88:146 om ändringar i lokalhyreslagstiftningen.
- Prop. 1993/94:199 Ändringar i hyresförhandlingslagen m.m.
- Prop. 1996/97:30 Hyresgästinflytande vid ombyggnad m.m.
- Prop. 2001/02:41 Hyresgästinflytande vid ombyggnad och andra hyresrättsliga frågor.
- Prop. 2005/06:80 Reformerad hyressättning.
- Prop. 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler.

Prop. 2012/13:1 Budgetpropositionen för 2013, utgiftsområde 18, avsnitt 4.7.4–4.7.7.

Prop. 2013/14:174 Genomförande av energieffektiviseringsdirektivet.

Rättsfall

RH 2004:36

RH 2011:32

RH 2013:3

RH 2015:4

RH 2015:18

Hyresnämnden i Västerås, beslut 2014-11-13 i ärende 1417-13 och 2109-13.

Hyresnämnden i Västerås, protokoll 2014-12-17 i ärende 1936-14 och 2772-14.

Svea hovrätt, beslut 2012-06-14 i ärende ÖH 9402-11.

Svea hovrätt, beslut 2013-07-10 i ärende ÖH 1434-13.

Svea hovrätt, beslut 2013-11-08 i ärende ÖH 6709-12.

Svea hovrätt, beslut 2016-11-10 i ärende ÖH 4295-16.

Litteratur m.m.

Andersson, Tommy & Enochsson, Pia. *Slutsatser och förslag på åtgärder för att säkerställa tillräcklig arbetskraftskapacitet inom byggsektorn*. Rapport på uppdrag av Näringsdepartementet, daterad 19 december 2016.

Bengtsson, Bertil, Hager, Richard & Victorin, Anders. *Hyra och annan nyttjanderätt till fast egendom*. Åttonde upplagan. Stockholm. Norstedts Juridik AB 2013.

Billquist, Bengt & Olsson, Lars. *Hyresförhandlingslagen. En kommentar*. Första upplagan. Stockholm. Norstedts Juridik AB 2001.

Boverket. *Bostadsbristen och hyressättningssystemet – ett kunskapsunderlag*. Marknadsrapport november 2013.

- Boverket. *Boverkets indikatorer. Bostadsbyggandet ökar kraftigt i år. Analys av utvecklingen på bygg- och bostadsmarknaden med byggprognos*. Nummer 2, november 2016.
- Boverket. *Boverkets indikatorer. Förväntningar om fortsatt ökat bostadsbyggande. Analys av utvecklingen på bygg- och bostadsmarknaden med byggprognos*. Nummer 1, maj 2017.
- Boverket. *Det svenska hyressättningssystemet*. Rapport 2014:13 med bilagor.
- Boverket. *Konkurrens på bostadsmarknaden*. Rapport 2011:15.
- Boverket. *Läget på bostadsmarknaden och bostadsbyggande – 2016*. Bostadsmarknadsenkäten 2016 (BME 2016).
- Boverket. *Läget på bostadsmarknaden och bostadsbyggande – 2017*. Bostadsmarknadsenkäten 2017 (BME 2017).
- Boverket. *Markpriser, markbrist och byggande*. Marknadsrapport mars 2015.
- Boverket. *Promemoria 2017-03-21, diarienummer 1022/2017*. Underlag framtaget till Utredningen om hyressättning vid nyproduktion.
- Boverket. *Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025*. Rapport 2016:18.
- Boverket. *Var byggdes det? En kartläggning av kommunernas bostadsbyggande 2005–2015*. Rapport 2016:25.
- Boverket. *111 kommuner får 1,84 miljarder kronor för ökat bostadsbyggande*. Nyhet, 2016-11-22. www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/nyheter/111-kommuner-far-184-miljarder-kronor-for-okat-bostadsbyggande/
- Domstolsverket. *Statistik för hyresnämnderna 2012–2016*. Antalet inkomna och avgjorda ärenden (FRI-101124).
- Edling, Thomas. *12 kap. jordabalken*. Lexino, 2016-08-31. www.karnovgroup.se
- Fastighetsägarna Sverige, Hyresgästföreningen Riksförbundet och SABO. *Balanserade ekonomiska villkor – En skattereform för hyresrätten*. Rapport mars 2010.
- Fastighetsägarna Sverige, *En ny svensk modell är möjlig*. December 2013.

- Fastighetsägarna Sverige. 2017-03-20.
www.fastighetsagarna.se/om-oss-se
- Fastighetsägarna Sverige. *Hyressättning vid nyproduktion. En sammanställning av enkät*. Underlag framtaget till Utredningen om hyressättning vid nyproduktion, 2017-04-27.
- Governo AB. *Förändrad presumtionshyra. Konsekvensanalys*. Av Anders Rånlund och Carl Sandström, 2017-05-31.
- Holmqvist, Leif & Thomsson, Rune. *Hyeslagen. En kommentar*. Elfte upplagan. Stockholm. Norstedts Juridik AB 2015.
- Hyresgästföreningen. *Nyproduktion och renoveringar av hyresrätter – en lönsam affär?* Broschyr mars 2017.
- Hyresgästföreningen Riksförbundet 2017-03-20,
www.hyresgastforeningen.se/
- Hyresgästföreningen Riksförbundet. *Presumtionshyror. Åtgärder för att öka byggandet av hyresrätter*. Rapport 2013-10-01.
- Hyresgästföreningen Riksförbundet. *Utredning om hyressättning i nyproduktionen*. Underlag framtaget till Utredningen om hyressättning vid nyproduktion. 2017-03-23.
- Julius, Håkan. *Hyrestvister, arrendetvister och bostadsrättstvister. Förfarandet i nämnder och hovrätt*. Stockholm. Wolters Kluwer Sverige AB 2016.
- Lantmäteriet. *Statistik om ägarlägenheter*. 2017-03-13.
- Larsson, Nils & Synnergren, Stieg. *Hyresförhandlingslagen (1978:304). En kommentar*, Zeteo (1 april 2015).
www.zeteo.wolterskluwer.se
- Lind, Hans. *Åtkomliga bostäder. Så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad*. Stockholm. SNS Förlag 2016.
- Lind, Hans & Nordlund, Bo. *Rapport med vägledning avseende tänkbara synergieffekter vid nyproduktion av bostäder*. Rapport framtagen på uppdrag av SABO. Stockholm. 2016-03-31.
- Nordlund, Bo. *Paketeringsutredningen kan leda till lägre bostadsbyggande*, 2017-04-20.
<http://www.bostadspolitik.se/2017/04/20/paketeringsutredning-en-kan-leda-till-lagre-bostadsbyggande/>

- Regeringsbeslut, 2017-01-26. *Uppdrag att göra en analys av konsekvenser av att införa krav på hyresnivåer m.m. i investeringsstödet för bostäder för äldre*. S2017/00501/FST, Socialdepartementet.
- Ramböll Management Consulting genom Andreas Pistol samt Linköpings universitet och Stockholms universitet genom Maria Brandén. *Rörligheten på den svenska bostadsmarknaden*. Rapport framtagen på uppdrag av Hyresgästföreningen.
- SABO (Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag). 2017-03-20. www.sabo.se/om_sabo/Sidor/default.aspx
- SABO och Hyresgästföreningen Riksförbundet. *Guide till bättre hyresförhandlingar*. Upprättad under 2016.
- SABO. *Presumtionshyror*. Statistik 2008–2010.
- SABO. *Utredning presumtionshyra 2011–2016*. Underlag framtaget till Utredningen om hyressättning vid nyproduktion. 2017-03-23.
- SCB. *Antal lägenheter efter region, hustyp och upplåtelseform (inklusive specialbostäder) år 2013–2015*. www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BO__BO0104/BO0104T04/?rxid=a0d53700-a4ee-4d63-af7a-44510ccc460e#
- SCB. *Avgifter/hyror för nybyggda lägenheter 2015* (BO0404). http://www.scb.se/contentassets/90ccf2c3383a48b6b8e7cdb209ce680c/bo0404_bs_2015_tl_161006.pdf
- SCB. *Byggande. Priser för nyproducerade bostäder 2014*. (BO 26 SM 1501). www.scb.se/Statistik/BO/BO0201/2014A01/BO0201_2014A01_SM_BO26SM1501.pdf
- SCB. *Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter hustyp, upplåtelseform och år*. <http://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/32447>
- SCB. *Högsta antalet färdigställda lägenheter sedan 1992*. Statistiknyhet 2017-05-04 kl. 09.30. <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostadsbyggande-och-ombyggnad/nybyggnad-av-bostader/pong/statistiknyhet/fardigstallda-nybyggnader-ombyggnad-och-rivning-av-flerbostadshus-2016--definitiva-uppgifter/>

- SCB. *Karta över NUTS-indelningen i Sverige* (fr.o.m. 2008-01-01).
www.scb.se/Grupp/Hitta_statistik/Internationell_statistik/_Dokument/NUTS_1_2_3_20080101.pdf
- SCB. *Priserna för nyproducerade bostadshus har ökat*. Statistiknyhet 2016-12-20 kl. 09.30. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/byggnadskostnader/priser-for-nyproducerade-bostader/pong/statistiknyhet/namnlos/
- SCB. *Regionala indelningar. Karta över Storstadsområden*. Reviderad 2005.
www.scb.se/Grupp/Hitta_statistik/Regional%20statistik/Kartor/_Dokument/Storstadsomr_karta.pdf
- Stråth, Claes. *Rapport om hur dagens system för hyressättning kan utvecklas*. Rapport till Regeringskansliet. 2016-05-11.
- Sveriges Byggindustrier. *En skattemässig jämförelse mellan boende i bostadsrätt och hyresrätt*. Rapport 2016-08-23.
- Wallström, Andreas. *Sverige: Myten om bostadsbristen*. Nordea Markets, maj 2017.

Kommittédirektiv 2016:100

En utvecklad modell för hyressättning vid nyproduktion

Beslut vid regeringssammanträde den 24 november 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över modellen för hyressättning vid nyproduktion av hyreslägenheter. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för att sådana lägenheter byggs i de delar av landet där det råder bostadsbrist.

I uppdraget ingår bl.a. att analysera hur möjligheterna att avtala om presumtionshyra påverkar nyproduktionen. Utredaren ska ta ställning till hur modellen med presumtionshyra ska utvecklas för att främja byggandet av hyreslägenheter. Förslag ska läggas fram på hur modellen kan göras mer ändamålsenlig.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2017.

Förutsättningarna för nyproduktion av hyreslägenheter behöver förbättras

Bristen på hyreslägenheter är ett problem

Boverket har reviderat sin prognos av hur många bostäder som behöver byggas i Sverige. Enligt den nya prognosen behövs ett tillskott om mer än 700 000 bostäder fram till 2025. Omkring 240 av landets 290 kommuner uppger att de har brist på bostäder.

Det råder i stora delar av landet en brist på hyreslägenheter. Ett underliggande problem är att andelen hyreslägenheter minskar

bland nybyggda bostäder i landets största städer. Hyreslägenheter utgjorde år 2015 ca 39 procent av lägenheterna som färdigställdes i landet och ca 35 procent av lägenheterna som byggdes i storstadsområdena. Som en jämförelse var år 1991 andelen hyreslägenheter bland färdigställda lägenheter i landet ca 48 procent och ca 47 procent i storstadsområdena.

Bristen på hyreslägenheter är ett allvarligt problem både för ekonomin och för människorna. Den minskar rörligheten och påverkar därför sysselsättningen negativt. Regeringen värnar hyresrätten som boendeform och anser att ett ökat antal hyreslägenheter behövs, inte bara för att möta bostadsbristen, utan också för att säkerställa att det finns en reell valfrihet mellan boendeformerna.

Det behöver byggas fler hyreslägenheter i områden där människor vill bo. För att åstadkomma det behövs ett flertal olika åtgärder som tillsammans kan bidra till ett ökat byggande.

Staten tar i dag ett större ansvar än tidigare för att det byggs fler hyreslägenheter. Ett exempel på det är det investeringsstöd för byggande av hyreslägenheter och studentlägenheter som regeringen har infört. Ett annat är det statliga stödet till kommuner för bostadsbyggande. Regeringen vidtar också åtgärder för att förenkla och förtydliga regler av betydelse för byggandet, t.ex. sådana som avser den kommunala planeringen som möjliggör byggande av nya bostäder.

Den allt lägre andelen hyreslägenheter bland nybyggda flerbostadshus ger skäl att överväga vad som kan göras för att se till att det finns bra och stabila förutsättningar för fastighetsägare att investera i nybyggnation av hyreslägenheter. En viktig faktor är hyressättningen, eftersom den påverkar vilka möjligheter och risker som fastighetsägare ser med att bygga hyreslägenheter. Hyressättningen bör vara sådan att den bidrar till att fler fastighetsägare väljer att bygga hyreslägenheter.

Dagens regler om hyressättning

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, ska hyresnämnden fastställa den till ett skäligt belopp, 12 kap. 55 § första stycket jordabalken (hyreslagen). Hyran är inte att anse som

skälig om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga.

I praktiken fyller förhandlingarna mellan fastighetsägare och hyresgästorganisationer en viktig funktion på hyresmarknaden, både för att långsiktigt definiera en skälig hyresnivå och för att varje år fastställa hyrorna för ett mycket stort antal lägenheter genom s.k. förhandlingsöverenskommelser.

För att förbättra förutsebarheten och på så vis underlätta nybyggnation infördes undantagsregeln om s.k. presumtionshyra (55 c § hyreslagen), se prop. 2005/06:80 s. 20 f. I korthet innebär regeln att fastighetsägaren och en hyresgästorganisation i en förhandlingsöverenskommelse kan komma överens om att hyrorna för lägenheter i ett nybyggt hus ska anses som skäliga under en period om 15 år. Eftersom dagens regel bygger på frivillighet finns ingen tvistlösningsmekanism för de fall parterna inte kan nå en sådan överenskommelse. Hyran får under perioden om 15 år ändras endast om det finns synnerliga skäl, bortsett från en anpassning till hyresutvecklingen på orten. Genom ett krav på kollektiv förhandling knyter modellen an till hyressättningen i övrigt och ger hyresgäster ett skydd mot alltför höga hyror.

Modellen med presumtionshyra behöver utvecklas

Uppgifterna om hur vanliga avtal om presumtionshyra är går isär. Det råder dock enighet mellan parterna på hyresmarknaden om att andelen nybyggda lägenheter, för vilka en presumtionshyra bestämts, klart överstiger hälften. Det är sannolikt vanligare att allmännyttiga fastighetsbolag utnyttjar möjligheten än att privata fastighetsägare gör det.

Uppgifterna ger inte någon ledning för en bedömning av hur många fastighetsägare som avstår från att bygga hyreslägenheter på grund av att de anser att presumtionshyror inte ger tillräcklig förutsebarhet i fråga om det ekonomiska utfallet. De visar inte heller i hur många fall en överenskommelse om presumtionshyra av något skäl inte kan nås. Det är dock vanligt att sådana faktorer anges som troliga förklaringar.

Regeringen anser att det är viktigt att hyressättningen bidrar till att det byggs fler hyreslägenheter. En förutsättning är att invester-

ingar i nybyggnation av hyreslägenheter ger en lika god förutsebarhet i fråga om det ekonomiska utfallet som t.ex. byggande av lägenheter som upplåts med bostadsrätt.

Särskilt i ljuset av den stora bristen på hyreslägenheter bör det utredas hur modellen med presumtionshyra kan utvecklas så att det byggs fler hyreslägenheter.

Det har i vissa delar riktats kritik mot hur regeln om presumtionshyra är utformad.

En sådan invändning handlar om osäkerheten om vad som händer när presumtionstiden går ut. Hyran bestäms då med hänsyn till lägenhetens bruksvärde och kan således komma att sänkas. För fastighetsägare kan det vara ett problem, eftersom deras ekonomiska beräkningar vid nybyggnad av hus sträcker sig lång tid framåt.

En annan fråga som har tagits upp gäller att hyran inte kan ändras om det t.ex. genomförs standardhöjande åtgärder eller om sättet att beräkna hyran bör ändras. Det är viktigt att tanken på förutsebarhet och stabilitet inte dras så långt att modellen blir för stel. Om så är fallet innebär det en risk för fastighetsägaren att ingå ett avtal om presumtionshyra, eftersom hyresnivån inte kan justeras om förhållandena ändras flera år senare.

Utredarens uppdrag

Utredaren ska analysera hur modellen med presumtionshyra fungerar i praktiken. Utöver andra frågor ingår att bedöma vilka effekter den nuvarande regelns utformning har på nybyggnation av hyreslägenheter.

Utredaren ska, utifrån den analys som görs, lägga fram förslag på hur systemet med presumtionshyra bör utvecklas. Vid utformningen av förslaget ska utredaren överväga hur fastighetsägaren bör skyddas mot övergångseffekter när presumtionstiden går ut. Det ska också bedömas om det i ökad utsträckning bör vara möjligt att ändra hyran under löpande presumtionstid, om det t.ex. genomförs standardhöjande åtgärder. Utredaren ska i samråd med parterna på hyresmarknaden bedöma behovet av en modell för hur parterna kan komma överens om presumtionshyra och, om utredaren finner behov av sådan, lämna förslag på hur en sådan kan vara utformad.

Förslaget ska vara inriktat på att underlätta byggandet av hyreslägenheter. En utgångspunkt ska vara att modellen för kollektiv förhandling av hyran ska kvarstå. Utredaren får föreslå följdändringar som bedöms påkallade. Hyressättningen i det befintliga beståndet ska dock inte påverkas. Utredaren ska beakta intresset av att åstadkomma välavvägda regler som möjliggör ett attraktivt boende för hyresgäster.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

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

Utredaren ska allsidigt och grundligt belysa de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag som lämnas. I det ingår bl.a. att analysera förslagets betydelse för fastighetsägare, hyresgäster och bostadsmarknaden i stort.

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

Utredaren ska beräkna de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som läggs fram. Om förslagen kan förväntas leda till kostnader för det allmänna, ska förslag till finansiering lämnas.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2017.

(Justitiedepartementet)

Förändrad presumtionshyra

Konsekvensanalys



2017-05-31

Anders Rånlund, Carl Sandström



Innehållsförteckning

1.	Inledning.....	1
1.1.	BAKGRUND.....	1
1.2.	SYFTE OCH GENOMFÖRANDE	1
2.	Dagens presumtionshyressystem	2
2.1.	HAR PRESUMTIONSSYSTEMET PÅVERKAT BYGGANDET?	2
2.2.	ANDRA EFFEKTER AV PRESUMTIONSHYRESSYSTEMET	3
3.	Oförändrat presumtionssystem i framtiden?	5
3.1.	RELATIV ENIGHET OM KONSEKVENSER PÅ KORT SIKT.....	5
3.2.	OSÄKERHET OM VAD SOM KOMMER ATT HÄNDA PÅ LÄNGRE SIKT	6
4.	Utredningens förslag.....	8
4.1.	ALTERNATIV 1 – JUSTERINGAR I NUVARANDE MODELL	8
4.1.1.	Hyresjusteringar och ombyggnationer	9
4.1.2.	Nedtrappning – en möjlighet eller ett mål?.....	10
4.2.	ALTERNATIV 2 – NY MODELL FÖR SKÄLIG HYRA	11
4.2.1.	Ingen entydig bild av de långsiktiga implikationerna	12
4.2.2.	Upplevs som onödigt och krångligt	13
4.3.	EN NY MODELL FÖR TVISTLÖSNING	14
4.3.1.	Behovet finns	14
5.	Governors slutsatser	16
5.1.	HYRESSÄTTNINGEN EN LITEN DEL AV PROBLEMEN MED ETT ÖKAT BYGGANDE.....	16
5.2.	AKTÖRERNAS DELVIS GEMENSAMMA BILD AV LÄGET OCH FRAMTIDEN	16
5.3.	SMÅ EFFEKTER PÅ BYGGANDET OCH DÄRMED PÅ SAMHÄLLSEKONOMIN	17
5.4.	HYRESGÄSTER OCH FASTIGHETSÄGARE - INGEN TYDLIG VINNARE.....	18
5.5.	TIDSDIMENSIONEN, KORT- OCH LÅNGSIKTIGA KONSEKVENSER	19
5.6.	VAD KOMMER ATT HÄNDA I FRAMTIDEN?	20
	Bilagor	22
	BILAGA 1 – KÄLLMATERIAL.....	22
	BILAGA 2 – INTERVJUPERSONER	23



1. Inledning

1.1. Bakgrund

Regeringen beslutade i november 2016 att utse en särskild utredare med uppgift att se över den nuvarande modellen för hyressättning vid nyproduktion av hyreslägenheter, närmare bestämt reglerna om *presumtionshyra* (Ju 2016:22). Syftet med översynen är att skapa bättre förutsättningar för att hyreslägenheter byggs i de delar av landet där det råder bostadsbrist. Uppdraget har getts till Håkan Julius och utredningen har tagit namnet Utredningen om hyressättning vid nyproduktion.

Utredningen ska bland annat analysera hur modellen med *presumtionshyra* vid nyproduktion av hyreslägenheter fungerar i praktiken och utifrån analysen lägga fram förslag på hur systemet med *presumtionshyra* bör utvecklas för att göras mer ändamålsenligt. När det gäller förslagen ska utredningen också redovisa en konsekvensanalys. Inom ramen för detta arbete har det funnits behov av externt konsultstöd och Governo AB har anlitats. I föreliggande rapport redovisas resultatet av vårt arbete.

1.2. Syfte och genomförande

Governos uppdrag syftar till att kartlägga och analysera konsekvenserna av modellen med *presumtionshyra* och av utredningens lämnade förslag.

Målet med utredningens förslag är att åstadkomma så stor ökning av byggandet som möjligt till så låga kostnader som möjligt utan en orimlig förändring av den ekonomiska bördan mellan fastighetsägare och hyresgäster. Grunden för Governos uppdrag blir därför att dels beskriva omfattningen av problemen med det nuvarande systemet för att bestämma hyrorna, dels beskriva konsekvenserna av utredningens förslag. Analysen utgår därmed från utredningens problembeskrivningar och förslag.

Uppdraget har genomförts under perioden 28 mars – 31 maj 2017 i fyra huvudsakliga faser: projektstart, datainsamling, analys & rapport samt projektavslut. Datainsamlingen har, förutom inläsning av relevanta dokument (se referenser i bilaga 1), främst genomförts via intervjuer. Totalt har 16 intervjuer genomförts (se bilaga 2 för intervjupersoner).



2. Dagens presumtionshyressystem

Presumtionshyressystemet infördes 2006 för att hantera den allt större skillnaden mellan nyproduktionshyror och nivån på bruksvärdeshyror. Det hade successivt blivit svårare att mötas i förhandlingarna mellan ägare av nybyggda hyresrätter och Hyresgästföreningen. Genom att komma överens om presumtionshyror minskade trycket på parterna att finna lösningar inom bruksvärdessystemet. Det förefaller dock som att det inte gjordes någon direkt analys av vad den först 10-åriga, och från 2013 15-åriga, spårtiden skulle innebära när tidsgränserna successivt upphör. Hur skulle bruksvärdessystemet påverkas av att hyror som satts utifrån andra principer och som inte kunnat användas som jämförelsematerial under lång tid plötsligt skulle betraktas som skäligen bruksvärdeshyror. När spårtiderna nu har börjat löpa ut från och med 1 juli 2016 är dock det rådrum som presumtionssystemet skapade över.

2.1. Har presumtionssystemet påverkat byggandet?

Någon riktig utvärdering av systemet med presumtionshyra har aldrig genomförts varför det är svårt att dra någon slutsats om huruvida och hur mycket systemet bidragit till nyproduktionen av hyresrätter. I vilken grad dagens relativt höga nivåer av byggande beror på möjligheten att förhandla om presumtionshyror är också omöjligt att säga. Det faktum att byggandet har ökat och hyrorna har förhandlats med presumtion räcker inte för en slutsats. Det gäller också att kunna visa att lägenheterna inte hade byggts även utan presumtionshyror, t.ex. genom att hyresvärderna träffar individuella avtal med hyresgästerna, s.k. egensatta hyror.

Den långsiktiga trenden är att de allmännyttiga hyresvärdarna har ökat och de privata minskat sin användning av presumtionshyror (underlag från SABO och Fastighetsägarna, 2017 till utredningen). Varför de förstnämnda ökar användningen har varit svårt att få en tydlig förklaring på vid våra intervjuer. Att de privata fastighetsägarna ökar andelen egensatta hyror förklaras dock med att presumtionshyror är svåra att komma överens om med Hyresgästföreningen, att det blir svårare att få till stånd hyreshöjningar på samma nivå som för det övriga beståndet av lägenheter samt att de presumtionssatta hyrorna under lång tid blir undantagna som jämförelsematerial vid hyressättning och prövning av hyror.

Även om det är svårt att peka på tydliga effekter av presumtionshyrorna tyder vår analys på att de olika aktörerna i systemet har anpassat sig relativt väl till denna möjlighet. Den har setts som ett komplement till de sedvanliga metoderna med bruksvärdesförhandling eller av fastighetsägarna egensatta hyror. En bild är att presumtionssystemet har varit av särskild betydelse för hyresgästsidan eftersom det blivit en ventil för att förhandla om hyresnivåer som egentligen inte ansetts som skäligen. För fastighetsägarsidan har presumtionshyrorna funnits som en möjlig lösning som kunnat användas i olika sammanhang och regioner där fördelarna ansetts överväga



nackdelarna. Och när så inte varit fallet har man kunnat sätta hyrorna själv utanför det förhandlande systemet.

Sammantaget framstår presumtionshyrorna som ett sätt att i början av seklet temporärt lösa en framväxande situation av växande skillnader mellan krav på hyresnivåer i nyproduktionen och de bruksvärdesförhandlade hyrorna i det befintliga beståndet. Även om ingen aktör ser presumtionshyrorna som nödvändiga har de blivit ett redskap som ibland varit praktiskt att använda. Även om det inte går att belägga några effekter på byggandet förefaller de onekligen ha fungerat som ett medel för fastighetsägare och hyresgästernas företrädare att finna gemensamma nivåer i förhandlingarna om nybyggda lägenheter.

Det faktum att ingen egentlig analys och diskussion har förekommit om hur man ska hantera läget när den respit som presumtionshyrorna inneburit löper ut kan tyda på ett visst "strutsbeteende" från bostadsmarknadens aktörer, men kan också ses som ett uttryck för den grundläggande tilltro som finns till parternas förmåga att finna förhandlingslösningar på olika frågor och problem när det blir nödvändigt. En bidragande faktor till yrvakenheten är nog också att få kunde föreställa sig omfattningen av den kostnadsexplosion som drabbat nybyggnationerna det senaste decenniet.

2.2. Andra effekter av presumtionshyressystemet

Utöver de oklara effekterna för byggandet av nya hyresrätter anses presumtionshyrorna även ha haft vissa effekter på hyresmarknaden i stort.

Det finns en uppfattning om att presumtionssystemet kan ha bidragit till dagens höga hyror genom att verka kostnadsdrivande. Eftersom presumtionshyrorna ska sättas utifrån fastighetsägarens kostnader och inte utifrån hyresgästerna värderingar försvinner en viktig spärr för utformningen av nya lägenheter. Fastighetsägarnas incitament att bygga billigt försvagas. Att bygga med hög standard kostar mer men ger också möjlighet att ta ut höga hyror. Att bygga med lägre standard sänker hyrorna och vinsten. Eftersom andelen hyresgäster som har råd med dagens nyproducerade lägenheter trots allt är begränsad kommer denna efterfrågan för eller senare att mattas av. Den typ av något enklare lägenheter som verkligen behöver byggas uppmuntras dock inte av presumtionshyrorna.

I presumtionshyrnas grundlogik ligger att de är ett sätt för hyresgästsidan att kunna tillmötesgå fastighetsägarnas behov av att sätta högre hyror för nyproducerade lägenheter utan att det befintliga beståndet av hyresrätter "smittas" av de högre hyresnivåerna. Sättet att åstadkomma detta ansågs vid systemets tillkomst vara att undanta presumtionshyrorna från att kunna användas vid jämförelser i hyresnämndernas prövningar. Detta har i sin tur skapat ett stort och växande problem med jämförelseunderlag. När nu bindningarna för de presumerade hyrorna successivt börjar släppas kommer de förvisso att kunna användas för jämförelser, men med först 10 och senare 15 års eftersläpning. Frågan är också i vilken utsträckning detta faktiskt kommer att ske, och i vilka hyresprövningar. Kommer den för tio år sedan befarade



smittoeffekten att uppstå nu istället, eller blir det som många aktörer verkar anse så att före detta presumtionshyror endast kommer att jämföras med varandra?

En stark gemensam uppfattning hos flertalet aktörer på hyresmarknaden är att det är hyresgästerna som ska stå i centrum. Frågan är om presumtionshyressättningen verkligen bidrar till detta. Presumtionshyran förflyttar fokus från nytta till kostnader. De värden som hyresgästerna prioriterar, och som lyftes fram genom 2011 års ändring av hyreslagen, premieras inte i förhandlingarna om presumtionshyror.



3. Oförändrat presumtionssystem i framtiden?

För att kunna diskutera konsekvenserna av utredningens förslag till förändringar är det nödvändigt att veta vad utgångspunkten är. Även om inga förändringar i hyressättningssystemet skulle göras kommer inte utvecklingen att stå still. Som konstaterats ovan har de första tio åren med presumtionshyra nu förflutit och att spårtiderna därmed successivt börjar upphöra.

Detta innebär att hyrorna för denna grupp lägenheter inte längre presumeras som skäligen utan de nu är att betrakta som skäligen förhandlade bruksvärdeshyror som är möjliga att använda som jämförelsematerial vid hyresnämndernas prövningar. Detta är i alla fall vad som gäller fram till dess att någon hyresgäst väljer att begära att få en prövning av om den tidigare presumtionshyran nu är att betrakta som skälig enligt bruksvärdesprinciperna. Hur stor sannolikheten är att detta sker och vilka konsekvenser en sådan prövning i så fall kommer att få går inte att veta i nuläget. Veterligen har ännu inte någon sådan prövning begärts. Faktum är att det inte ens finns någon samlad överblick över hur många lägenheter som omfattas av denna möjlighet eller var de finns i landet. I brist på kunskap finns det dock olika bedömningar om vad som kommer att hända med presumtionssystemet på kort och något längre sikt.

3.1. Relativ enighet om konsekvenser på kort sikt

I våra intervjuer med olika aktörer på bostadsmarknaden har vi genomgående diskuterat frågan om vad man tror kommer att hända med hyrorna, byggandet och med förtroendet för hyresrättens framtid i största allmänhet i framtiden. En allmän bild är att detta inte är något som rörer speciellt stor uppmärksamhet eller intresse bland hyresvärdar, hyresgäster eller dessas företrädare. Från de centrala organisationernas sida bedömer man att det inte heller kommer att bli någon större uppmärksamhet kring presumtionshyrorna de närmaste åren.

Det finns flera skäl till detta. Ett är att presumtionshyrorna de första åren inte visade sig bli så speciellt mycket högre än bruksvärdeshyrorna vilket rimligen bör minska hyresgästernas incitament att begära prövning av sina hyror. Det kommer därmed inte heller att bli så svårt att hantera dessa hyror i de årliga hyresförhandlingarna mellan fastighetsägarna och hyresgästföreningarna. I den mån de tidigare presumtionshyrorna fortfarande ligger högre än bruksvärdena kan det tänkas att man från hyresgästsidan kommer att driva linjen att hålla hyreshöjningarna lägre för dessa lägenheter, en uppfattning som knappast delas av fastighetsägarna. Sammantaget är dock bilden att det inte finns några starka incitament att ta strid om hyrorna i närtid.

Andra skäl är att dessa presumtionshyror trots allt är överenskomna i förhandlingar som skäliga. Sådana överenskommelser vill parterna måhända inte bryta allt för lättvindigt. När det gäller de centrala parterna Hyresgästföreningen och Fastighetsägarna är det rimligt att förvänta sig en viss återhållsamhet. De första fallen med obundna



presumtionshyror kan förväntas få en relativt stark prejudicerande effekt. Om detta beslut går en emot finns det risk att det kan få rätt omfattande konsekvenser. För den enskilda hyresgästen kan en prövning i hyresnämnden också vara en bromsande faktor. Att initiera en konflikt med sin hyresvärd upplevs sannolikt inte som en attraktiv situation som man lättvindigt ger sig in i.

En annan punkt som det finns en relativt stor samstämmighet mellan systemets aktörer kring är hur man bedömer att hyresnämnderna kommer att agera om de får ärenden om presumtionshyror på sitt bord. Första gången en presumtionshyra ska behandlas bedöms det som sannolikt att nämnden ur det jämförelsematerial som parterna åberopar kommer att välja ett jämförelsematerial som utgår från andra frisläppta presumtionshyror. Detta är ju de lägenheter som främst liknar den lägenhet som ska jämföras. Genom att jämföra hyror på samma nivå minskar risken för att en anpassning nedåt mot bruksvärdet ska göras. På detta sätt minskar således hyresvärdens risk för att hyresnämnden ska sänka hyran.

Utifrån ovanstående resonemang skulle man kunna dra slutsatsen att en prövning i hyresnämnden i så fall borde upplevas som ett hot av hyresgästsidan, att presumtionshyror aktivt skulle slås fast som skäliga fast de avviker från bruksvärdet. Så verkar dock inte vara fallet, vilket antagligen beror på dels att dessa presumtionshyror redan är att betrakta som giltigt jämförelsematerial, dels att hyresskillnaderna de närmsta åren inte antas bli så stora.

3.2. Osäkerhet om vad som kommer att hända på längre sikt

En sak står klar när det gäller presumtionshyrorna på längre sikt, och det är att skillnaderna i förhållande till bruksvärdeshyror kommer att öka påtagligt över tid. Hur lång tid det kommer att ta innan denna utveckling blir ett problem är förstås osäkert. En vanlig bedömning vid våra intervjuer är att de första 4–5 åren med obundna presumtionshyror kommer att vara hanterliga. Därefter börjar skillnaderna i hyresnivåer att bli för stora.

Vad som kommer att hända i detta läge råder det dock osäkerhet om. En inte ovanlig ståndpunkt är att denna situation ligger så pass långt fram i tiden att det är meningslöst att spekulera i vad som kommer att hända. Hyresmarknaden med alla dess kopplingar till samhällsutvecklingen i stort ses som alltför komplex för att det ska gå att förutse vad som händer. Det finns också uppfattningar om att det nuvarande hyressättningsystemet är så instabilt att det inte kommer att överleva någon längre tid.

I den mån man dristar sig att göra någon mer långsiktig bedömning lutar flertalet åt att det nuvarande förhandlingssystemet kommer att kunna hantera situationen. Hyresnämnderna förväntas acceptera att tidigare presumtionshyror jämförs med andra sådana hyror och därmed fortsatt bedöms som skäliga även när skillnaderna i hyresnivåer börjar bli påtagliga. Detta sätt att resonera ställer de teoretiska hypoteserna om vad som förväntades hända med presumtionshyrorna på huvudet. Ingen aktör i branschen tror att det kommer att bli några kännbara hyressänkningar i framtiden. Konsekvenserna för nyproduktionen blir alltför kraftiga för att någon aktör ska låta utvecklingen gå åt det hållet. Ett sätt att se det är att de tio åren med



presumtionshyror de facto redan har skapat en tudelning av hyresmarknaden där nyproduktionens höga hyresnivåer kan kvarstå utan att det för den skull uppstår smittoeffekter på det befintliga beståndets hyresnivåer.

Detta resonemang är ett huvudskäl till att ingen önskar se några åtgärder för att ändra regleringen kring presumtionshyrorna. När vi nu går in på utredningens förslag till förändringar är det denna hållning som är grunden till de i huvudsak negativa konsekvensbedömningar som branschens aktörer gör.



4. Utredningens förslag

I föregående kapitel har dagens presumtionshyra och dess mest troliga framtida konsekvenser sammanfattats. I detta kapitel kommer utredningens tre huvudsakliga förslag. Två av alternativen består av förändringar riktade mot presumtionssystemet i sig och det tredje alternativet behandla ett förslag om en ny tvistlösningsmodell.

Vilka konsekvenser alternativen förväntas ha och faktiskt kommer få varierar beroende på vilken kontext varje berörd aktör befinner sig i. En förändring av presumtionsmodellen kommer naturligtvis ha större effekter i de delar av landet där modellen är mer använd samt för de aktörer som använder den i störst utsträckning. Det är även viktigt att ha i åtanke att underlaget bygger på de intervjuades subjektiva uppskattningar och resonemang kring framtidsscenarierna. Som en följd av dessa faktorer är det i flera avseenden inga entydiga bilder som framträder av alternativens möjliga framtida konsekvenser varför inte heller våra konsekvensanalyser pekar på några entydiga resultat.

Som utgångspunkt för detta kapitel är det även värt att påpeka att i direktiven för utredningens arbete lyfts presumtionsmodellens stelbenthet och osäkerheten kring vad som ska ske vid presumtionstidens utgång fram som viktiga faktorer vid valet av förhandlingsmodell. I våra intervjuer har dessa faktorer förvisso lyfts som problematiska, men det som framförallt medför att presumtionsmodellen väljs bort är att parterna inte kan nå samsyn kring hur kalkylen för kostnader och skälig avkastning bör se ut – och därmed inte heller enas om en skälig hyresnivå. Presumtionsmodellens stora problem i dagsläget är spänningen mellan ökade byggkostnader och vad som, utifrån hyresgästrepresenteranternas perspektiv, ska ses som en rimlig hyra. Hur denna problematik ska lösas ligger som tidigare nämnts utanför utredningens ramar.

4.1. Alternativ 1 – Justeringar i nuvarande modell

Alternativet utgörs av ett förslag där presumtionsmodellen som den ser ut idag i stora drag lämnas oförändrad med undantag för vissa justeringar. Alternativet kan sammanfattas i följande punkter:

- ✦ Hyresändringar ska bli möjliga vid standardförbättringar i lägenheten under presumtionstiden. Hyresjusteringen kräver att hyresvärden gjort en överenskommelse med hyresgästen kring förbättringarna. Om hyresgästen motsätter sig åtgärden kan hyresvärden begära att hyresnämnden lämnar tillstånd att genomföra åtgärden.
- ✦ Hyresändringar ska bli möjliga om sättet att beräkna hyran förändras under presumtionstiden t.ex. att individuell mätning för el, värme och vatten införs.
- ✦ Hyresändringar ska bli möjliga om synnerliga skäl som inte kunnat förutses vid presumtionstidens början uppstår – i detta inkluderas även höjd tomrättsavgäld.
- ✦ Det ska bli möjligt att förhandla presumtionshyror för nya lägenheter i del av hus eller vid tillbyggnader som inte till någon del använts som bostadslägenhet omedelbart före ombyggnaden eller tillbyggnaden.



- ✦ Det ska införas en möjlighet för hyresvärdar att välja att få hyran nedtrappad vid presumptiontidens utgång. Detta skulle bli aktuellt i de fall den presumerade hyran anses oskälig utifrån en bruksvärdesbedömning. Möjligheten skulle medföra att hyresvärdarna slipper oroa sig för att hyran vid presumptiontidens utgång sänks till en betydlig lägre nivå allt för snabbt.

De tre första punkterna tar sikte på att hantera presumptionsmodellens upplevda stelbenthet genom att öka möjligheterna för hyresvärdar att göra justeringar av hyran under presumptionstiden för att täcka upp för olika ökade kostnader som kan uppstå. Tredje punkten finns redan i nuvarande modell men utredningen vill med alternativet lägga till höjd tomträttsavgäld som ett synnerligt skäl för att justera hyran.

Fjärde punkten utökar motsvarande formulering i befintlig modell till att inkludera de utrymmen som inte *omedelbart* före om-/tillbyggnationen används som bostadslägenhet.

Sista punkten syftar till att göra modellen mindre riskfylld att använda för fastighetsägarna då den medför en möjlighet att slå ut en hyressänkning över en viss tidsperiod. Detta avser att minska den osäkerhetsproblematik som uttrycks i utredningens direktiv.

Justeringarna ska sammantaget medföra att fastighetsägare upplever en mindre risk med att använda presumptionsmodellen, utan att förändringarna inskränker på hyresgästernas besittningsskydd. Nedan lyfter vi de mest framträdande resonemangen som fördes kring alternativets olika konsekvenser.

4.1.1. Hyresjusteringar och ombyggnationer

Trots dess underordnande betydelse i sammanhanget lyftes stelbentheten fram som en del i problembilden kring presumptionsmodellen. Det är dock inte sannolikt att detta har bidragit till att hyresvärdar valt bort modellen när hyror för nyproduktion ska förhandlas.

Trots detta är det just punkterna som ger hyresvärdarna ökade möjligheter att ändra hyran under presumptionstiden som framförallt upplevs som positiva med alternativet. Att få större utrymme för att kunna få täckning för ökade kostnader under presumptionstiden är en fördel för hyresvärdarna. Dessutom ses möjligheten att kunna justera hyran vid standardhöjande åtgärder som en möjlighet att i större utsträckning gå sina gäster tillmötes när de önskar högre standard. Flexibiliteten skulle medföra en möjlighet att till viss del hålla igen på standarden vid byggnationen och på så sätt lägga hyran på en lägre nivå i förhandlingarna, för att sedan kunna höja standarden under presumptionstiden för de gäster som så önskar.

Här verkar det inte heller föreligga några direkta farhågor från hyresgästföreningarnas sida kring att de olika åtgärderna skulle utnyttjas för att inskränka på hyresgästernas besittningsrätt, varför justeringarna sannolikt inte heller skulle försvåra förhandlingarna mellan parterna.



Sett till vad som går att göra inom ramen för modellen med presumtionshyror ter sig dessa delar av alternativ ett relativt välriktade, trots att de endast har potential att påverka byggandet i mycket liten utsträckning. Hyresmarknaden utgörs av ett mycket komplext system med en rad olika faktorer som påverkar nyproduktionen och där utformningen av presumtionsmodellen sällan är den avgörande faktor för vad eller hur mycket som byggs. Dock kan det argumenteras för att just denna komplexitet gör att justeringar likt de som alternativ ett föreslår bör genomföras i den mån det är möjligt.

4.1.2. Nedtrappning – en möjlighet eller ett mål?

Möjligheten att få en stegvis nedtrappning av hyran vid en sänkning efter presumptionstidens utgång är tänkt som ett skydd för hyresvärdarna. Trots detta var det fastighetsägarna som reagerade starkast mot denna punkt vid våra intervjuer.

Att införa begreppet nedtrappning i lagstiftningen ansåg man gav associationer till att hyressänkningar vid presumptionstidens utgång var lagstiftarens förväntan. Alltså att sänkningar av hyrorna är att se som normalfallet snarare än undantag. En sådan förväntan medför en ansenlig riskökning vid nybyggnationer av hyresrätter. Vid intervjuerna såg flertalet deltagare, inte bara hyresvärdarna, detta som en naturlig tolkning av förslaget.

Huruvida hyressänkningar vid presumptionstidens utgång skulle bli den faktiska följden eller ej spelar i sammanhanget mindre roll om fastighetsägarnas uppfattning blir att man får förvänta sig hyressänkningar efter år 15. Detta skulle i så fall kunna få effekt på såväl modellens användning som på intresset för nybyggnation av hyresrätter. Efter intervjuer med hyresråd ter det sig inte heller osannolikt att nedtrappningsregeln de facto skulle kunna tolkas som att lagstiftarens intention är att hyran som utgångspunkt ska sänkas, vilket därmed skulle få den effekt hyresvärdarna befarar. För att motverka denna tolkning i nämnderna skulle lagtexten tydligt behöva förmedla att detta inte är avsikten.

Mot bakgrund av hur förslaget tolkades är vår bedömning följande:

- ✦ Den mest ogynnsamma, men inte osannolika, konsekvensen av förslaget är att det skulle hämma byggandet av hyresrätter. Med dagens modell är det egentligen ingen av de byggande parterna som verkar vara orolig för hyressänkningar vid presumptionstidens utgång. En nedtrappningsregel riskerar att ändra på det.
- ✦ En annan trolig konsekvens av tolkningen är att de fastighetsbolag som vill förhandla presumtionshyror kommer att gå in med krav på högre hyror i förhandlingarna. Fastighetsbolagens kalkyler vid nybyggnationer sträcker sig vanligtvis långt längre än 15 år, varför en signal om hyressänkningar efter 15 år kan komma att läggas in i kalkylerna från år ett vid förhandlingen om presumption. Det skulle i teorin leda till högre hyror för hyresgästerna redan från början, men i praktiken skulle det sannolikt innebära att parterna hamnar än längre ifrån varandra i förhandlingarna vilket skulle innebära fler strandade presumtionsförhandlingar. En konsekvens av detta är, utöver att presumtionsmodellen urvattnas, att byggnationen av hyresrätter kan bli lidande till förmån för bostadsrätter.



- ✦ För hyresgästerna innebär en nedtrappningsregel att de, i de fall hyran bedöms vara oskälig vid presumptionstidens utgång, kommer behöva fortsätta betala en oskäligt hög hyra under nedtrappningsperioden. Att hyresgästerna på det viset får ta över en del av hyresvärdarnas risk bör beaktas vid fortsatta diskussioner.

Även om förslaget i strikt mening inte utgör någon förändring till det negativa för hyresvärdarna ansåg samtliga att denna punkt borde strykas, vilket även var Hyresgästföreningens uppfattning.

Våra intervjuer pekar med andra ord på att ett förslag om en nedtrappningsregel behöver formuleras på ett mycket varsamt sätt för att inte riskera att ytterligare urvattna presumtionsmodellen och på sikt även hämma byggandet av hyresrätter.

Då alternativ 1 i sin helhet inte innebär några omfattande förändringar av presumtionsmodellen eller systemet kring hyressättning vid nyproduktionen, kommer det heller inte föra med sig några långtgående konsekvenser för hur marknaden utvecklas framöver. I grund och botten påverkar med andra ord inte förslaget den kurs som dagens situation håller med ett ökat gap mellan hyrorna i det befintliga beståndet och hyrorna i nyproduktionen, och ger heller inga ytterligare riktlinjer kring hur situationen bör hanteras framöver.

4.2. Alternativ 2 – Ny modell för skälig hyra

Om alternativ 1 behandlade snabbare och mindre justeringar inom det befintliga systemet så är utredningens andra alternativ av en mer omfattande karaktär.

Alternativet tar sikte på att tydligare hantera dagens situation med att skillnaden i hyra mellan nyproduktion och befintligt bestånd har blivit alltför markant för att hanteras inom nuvarande bruksvärdessystem. Det var som bekant denna spänning som presumtionsmodellen från början var tänkt att hantera och det aktuella alternativet kan ses som en utveckling av modellen mot bakgrund av hur verkligheten ser ut.

Alternativet består i korthet av:

- ✦ Införandet av en ny förhandlingsmodell som betyder att hyresnämnden ska göra skälighetsprövningar av hyror för lägenheter färdigställda efter förslagsvis 1/7 2018 mot andra liknande lägenheter, inkl. ev. presumtionshyressatta, som färdigställts efter samma tidpunkt.
- ✦ Skälighetsbedömningen ska ske utifrån faktorer som hyresgäster efterfrågar, t.ex. standard och läge, men även beakta avkastningskrav och produktionskostnader.
- ✦ Möjlighet att sätta presumtionshyror ska kvarstå i de fallen så är önskvärt från parternas håll. Presumptionstiden skulle då vara max fem år.

Det är i princip ett nytt bruksvärdessystem som införs där hyrorna för de lägenheter som byggs efter 1/7 2018 utgår från en högre nivå än hyrorna i det befintliga beståndet. Förslaget skulle medföra en tudelning av hyresmarknaden där det nya och det befintliga beståndet hanteras i två separata system och därmed inte påverkar varandra. Av förslagets utformning framgår att hyresnivån för det nya beståndet



förutsätts hamna på samma nivå som dagens presumtionshyror då detta kommer att vara det jämförelsematerial som finns tillgängligt.

Utöver att förslaget tar sikte på att lösa problematiken med en alltför splittrad hyresbild inom ett och samma system adresserar det även ett par andra punkter. Dels skulle en av de i grundmaterialet för utredningen största problemfaktorerna med presumtionsmodellen byggas bort, nämligen osäkerheten kring vad som händer när presumtionshyrorna löper ut. Förslaget skulle även medföra en större transparens på hyresmarknaden då de låsta och "undandömda" presumtionshyrorna skulle minska, likaså de individuellt förhandlade hyrorna.

Vid intervjuerna har majoriteten av de intervjuade varit noga med att framföra att de funnit det svårt att ta ställning till förslaget i sin nuvarande utformning och att de gärna haft ett mer ingående material som underlag. Förslaget anses dessutom vara av sådan dignitet att det krävs en långt mer omfattande utredning som grund för att klargöra förslagets olika implikationer. Det är mot bakgrund av detta som nedanstående resonemang har förts.

4.2.1. Ingen entydig bild av de långsiktiga implikationerna

Flera av de byggande parterna var under intervjuerna försiktigt positiva till förslaget då de såg att det har potential att till viss del lösa knutarna med stora skillnader i hyressättningen och bristande transparens. Dessutom lyfte en del fram det positiva i att alternativet hade potentialen att förtydliga bruksvärdessystemets syfte och ställning.

Förslaget sågs som ett sätt att förlika sig med nuvarande situation och starta om på nytt. Fastighetsägare anser att nivån på dagens presumtionshyror egentligen är att betrakta som skäliga hyror och därför rimliga att utgå ifrån vid ett eventuellt införande av en skälighetsregel.

De som var positiva till alternativet såg dock att det i sig inte har potential att påverka nybyggnationen i någon nämnvärd utsträckning. Istället anser man att förslaget bör utgöra ett första steg i en mer omfattande reform av hyresmarknaden som i förlängningen bör omfatta hela beståndet av hyresrätter. Eftersom det nybyggda beståndet endast utgör 1% av det totala upplevde en del av fastighetsägarna det som problematiskt att det befintliga beståndet helt skulle undandras som jämförelsematerial vid hyressättningen av nybyggnationer. Det nya beståndet skulle därmed ha ett extremt tunt material att jämföras med under lång tid.

Hyresgästföreningarnas representanter ställde sig starkt kritiska till detta alternativ då även de såg att det utgjorde första steget på vägen till en mer omfattande reform av hyresmarknaden där det befintliga beståndet på sikt skulle inkluderas i de nya nivåerna. Hyresgästföreningens bedömning var dock att reformeringen kommer leda till att marknadshyror etableras med ett minskat konsumentskydd för hyresgästerna och en rad negativa sociala konsekvenser som följd.



Huruvida alternativet ska betraktas som ett första steg i en mer omfattande reform eller ej ligger utanför ramarna för denna konsekvensanalys varför vi valt att inte gå djupare in i dessa resonemang.

4.2.2. Upplevs som onödigt och krångligt

Givet att alternativet förespråkar en nystart med i stort sett samma system som idag var det många i intervjuerna som ansåg att förslaget inte löste den största utmaningen med dagens hyresförhandlingar – att parterna inte kommer överens om vad som är en rimlig bruksvärdesnivå – och att samma problem skulle uppstå även i det nya systemet. Här torde det dock falla sig naturligt att en tydlig och förhållandevis jämn hyresnivå etableras utifrån de presumtionshyror som råder på orten, vilket sannolikt skulle borga för smidigare förhandlingar. Till en början kan det dock bli problematiskt att hitta rätt nivåer, framförallt i de områden där jämförelsematerialet är tunt.

Flera såg även ett problem med att tillföra ytterligare ett system för hyresförhandlingar till de redan befintliga, i synnerhet då det skulle medföra två parallella skälighetsbedömningar. Detta skulle dels medföra otydligheter för hyresgästerna som skulle få svårare att förstå varför hyrorna skiljer sig mellan likartade lägenheter och dels medföra svårigheter för hyresvärdarna att orientera sig bland de olika systemen. På denna punkt går det dock att dra paralleller till regelverken i andra länder som ofta består av flera överlappande system och där detta inte ter sig vara något framträdande problem. Vidare är det som vi tidigare fastslagit de facto två parallella spår med vad som kan betraktas som skäliga hyresnivåer som är verkligheten redan idag.

Då det befintliga beståndet utgör 99% av det totala beståndet är det naturligt att de byggande parterna väger in alternativets implikationer för denna del under intervjuerna. Det är även i förhållande till det befintliga beståndet som de mest framträdande farhågorna kan kopplas – att de befintliga hyrorna isoleras från de högre hyrorna i nyproduktionen, vilket troligtvis får konsekvenser för hyresförhandlingarna. Samma resonemang torde vara att betrakta som en fördel utifrån nuvarande hyresgästers perspektiv – att de befintliga hyrorna inte riskerar att påverkas av de högra hyrorna i nyproduktionen. Huruvida de utgående presumtionshyrorna de facto kommer att påverka det befintliga beståndet är som bekant inte känt, men flera av de vi pratat med ser inte att detta kommer ske i någon anmärkningsvärd utsträckning. Mot bakgrund av det resonemanget torde förslaget varken göra till eller från i frågan om dess inverkan på det befintliga beståndet.

Gällande konsekvenserna för hyrorna i nyproduktionen ter sig alternativet vara relativt gångbart. Det undanröjer, åtminstone för ett tag, problematiken med en alltför splittrad hyresbild som gör dagens bruksvärdesystem näst intill obrukbart på vissa orter. Dessutom innebär det ett tydligt alternativ till dagens presumtionsmodell och torde medföra tydligheter för marknaden på något längre sikt än vad som är gällande idag.

Med detta sagt kvarstår dock frågan om alternativets potential att stimulera marknaden att bygga fler hyresrätter? Möjligtvis kan en ökad tydlighet och till viss del



smidigare förhandlingar medföra att något fler hyresrätter byggs, men i det stora hela kommer alternativet med största sannolikhet inte att medföra några större konsekvenser för antalet hyresrätter.

4.3. En ny modell för tvistlösning

Som vi tog upp i inledningen till kapitlet ligger den främsta anledningen till att presumtionssystemet väljs bort i att parterna inte lyckas komma överens om vad som är en rimlig hyresnivå. Utredningens förslag som innebär ett stöd till de förhandlande parterna i de situationer då förhandlingarna riskerar att stranda har av detta skäl väckt intresse hos flera av våra intervjuobjekt. Förslaget innebär en ny frivillig modell för tvistlösning där endera av två kollektivt förhandlande parter kan begära att hyresnämnden utser en medlare. Om den andra parten är villig att delta utser hyresnämnden ett hyresråd eller annan lämplig person som medlare vid förhandlingarna.

En del av de intervjuade ställde sig likgiltiga till förslaget då de antingen valde att förhandla individuellt i de fall de kollektiva förhandlingarna låste sig eller genom att de var verksamma på orter där förhandlingar mycket sällan låste sig. Dessa utgjorde dock en minoritet av de vi pratade med och såg inte heller att alternativet skulle föra med sig några negativa effekter.

4.3.1. Behovet finns

Flerparten av de vi intervjuade delade bilden att det finns behov av att tillföra en dimension till förhandlingssystemet. Dessa personer har erfarenheter av att hyresförhandlingar strandat som en följd av att parterna inte kommit överens. En modell med en medlare ansågs ha potential att bidra till att lösa upp en del av de knutar som kan uppstå vid förhandlingarna.

För att modellen ska vara av verklig betydelse lyfte en del fram att det måste vara tydligt vad parterna förbinder sig till när de går in i en medling och att det bör vara svårt att dra sig ur en pågående medling. Vidare var det även flera som lyfte fram att det måste bli tydligt vilka parametrar förhandlingarna ska föras utifrån. Då parametrarna ofta, enligt dessa personer, är oklara i dagsläget kan det även riskera att försvåra förhandlingarna där en medlare är inkopplad.

Utredningens förslag till att just hyresnämnden och hyresråd ska ansvara för medlingen var dock föremål för en del diskussioner:

- ✦ Att hyresråd ska ansvar för medlingen kan ses som problematiskt då det framförallt på mindre orter kan uppstå jävssituationer om ett hyresråd som varit medlare i en förhandling sedan får in en tvist om ärendet på sitt bord i ett senare skede. Denna risk bör dock kunna hanteras då det ofta är två hyresråden som hanterar ärendena även på mindre orter.
- ✦ Hyresrådets lämplighet som medlare vid förhandlingar om presumtionshyra ifrågasattes även utifrån perspektivet att det är ekonomiska kalkyler som utgör grunden för förhandlingarna och att medlaren därav bör ha ekonomisk kompetens.



- ✦ Kopplat till de två övre punkterna framfördes även åsikten att hyresnämnderna i sig inte var bäst lämpade att ansvara för medlingen. Medlingsinstitutet lyftes som möjligt alternativ, likaså privata aktörer för att komma bort från offentliga sektorns inblandning.

Samlat är bedömningen att det behövs en ny modell för tvistlösning och att någon form av medling ser ut att vara rätt väg att gå. Även om det inte kommer föra med sig några konsekvenser för byggandet av nya hyresrätter kommer det troligtvis underlätta förhandlingarna kring såväl nya som befintliga hyror. Exakt hur modellen bör se ut för att hantera alla olika aspekter behöver utvecklas, men som utgångspunkt ter sig förslaget med att hyresnämnderna utser lämpliga personer som ett rimligt alternativ att utgå ifrån.



5. Governos slutsatser

Governos uppdrag gäller att analysera omfattningen av problemen med det nuvarande presumtionshyressystemet samt belysa vilka konsekvenser som utredningens förslag till förändringar skulle innebära. I detta kapitel sammanfattas diskussionen i rapporten genom att summera konsekvensanalysen avseende dagens system och av ett genomförande av utredningens förslag.

5.1. Hyressättningen en liten del av problemen med ett ökat byggande

Utredningens uppdrag är att föreslå förändringar av presumtionshyressystemet så att incitamenten att bygga hyresrätter ökas. Som både utredningen och alla aktörer vi intervjuat under arbetet med analysen visat, utgör hyressättningen bara en begränsad del av alla omständigheter som inverkar på beslutet om att påbörja byggprojekt. Skatter och subventioner, tillgången på mark och kommunernas planprocesser, byggkostnader och tillgång på byggkompetens är alla faktorer som anses spela större roll för fastighetsägarnas beslut att investera i byggandet av nya hyresrätter.

Detta faktum får betydelse när det gäller att diskutera konsekvenserna av utredningens förslag. När det finns mer betydelsefulla faktorer som styr handlandet hos aktörerna är det svårt att isolera effekten hos en enskild åtgärd, särskilt när den inte anses utgöra en avgörande sådan.

5.2. Aktörernas delvis gemensamma bild av läget och framtiden

I flera avseenden resonerar både hyresgäst- och fastighetsägarsidan på liknande sätt när det gäller presumtionshyrornas roll i hyressättningssystemet. Dess tillkomst var ett sätt att temporärt skjuta på behovet att hantera en allt större skillnad mellan de bruksvärdessatta hyrorna i beståndet och de hyresnivåer som fastighetsägarna ansåg sig behöva ta ut för att motivera nybyggnation av hyresrätter. Även om ingen part egentligen önskar använda presumptionen som redskap har möjligheten underlättat förhandlingslösningar om nyproduktionshyror i en hel del fall. Trots att hyresskillnaderna mellan nyproduktions- och bruksvärdeshyror är större än någonsin, i storstäderna menar många att presumtionshyrorna och fastighetsägarnas egensatta hyror ligger relativt nära de hyresnivåer som marknaden tål, är det en allmän bedömning att förhandlingssystemet kommer att kunna hantera situationen med utgångna presumptionstider. Både hyresgäst- och fastighetsägarsidan lutar åt att hyresnämnderna kommer att jämföra presumtionshyror med varandra och därför bedöma hyresnivåerna som skäliga.

Den praktiska innebörden av detta resonemang är att de tio år där nyproduktionshyrorna i princip inte har kunnat användas som jämförelsematerial i hyresnämnderna har lett till en anpassning av hyressättningssystemet. När de tidigare presumtionshyrorna nu successivt kommer att omvandlas till skäliga förhandlade hyror menar man att de kommer de att behandlas åtskilda från bruksvärdesförhandlade



hyror i den mån skillnaderna är för stora. I de fall eller på de orter där skillnaderna inte är så stora bedömer man att de årliga förhandlingarna kommer att kunna hantera situationen.

Om detta resonemang stämmer har de facto två parallella bruksvärdessystem etablerats. Det nya systemet fungerar så att hyrorna för nyproducerade lägenheter sätts på en oftast betydligt högre nivå, ibland som presumtionshyror, ibland som egensatta av fastighetsägarna. Senast 15 år senare flyter de in som skäliga förhandlade hyror i en parallell bruksvärdesmodell skild från det gamla beståndets bruksvärdeshyror.

Denna syn på hyressättningssystemets utveckling har mer eller mindre starkt kommunicerats från i princip samtliga aktörer vi mött under analysarbetet. Det är således en bild av läget som är omöjlig att negligera, även om man samtidigt måste komma ihåg att det är en bedömning av framtiden. Det är dock denna bild som är grunden till att flertalet aktörer inte ser varken något behov eller några påtagliga konsekvenser av formella förändringar i dagens hyressättningssystem.

5.3. Små effekter på byggandet och därmed på samhällsekonomin

Utredningens två förslag till förändringar av presumtionsyrkan, det mer reformistiska innebärande smidigare användning och anpassning av redskapet under presumptionstiden samt det mer systemförändrande där hyresrättsmarknaden formellt delas i två delar efter byggår bedöms bägge av samtliga aktörer som vi intervjuat att de kommer att ha endast marginella effekter på byggandet.

När det gäller det förstnämnda förslaget ser de flesta det som en fördel att öka möjligheterna att ändra hyran om omständigheterna förändras. Effekterna på byggandet bedöms dock som små. Däremot gör flera bedömningen att den delen i denna modell som handlar om att skydda hyresvärden från snabba effekter av en ev. sänkt hyresintäkt genom en nedtrappningsmodell är tveksam och möjligen även kontraproduktiv. Man tolkar införandet av en sådan regel som ett tydliggörande av att statsmakterna förväntar sig en sänkning av presumtionshyresnivån, efter att bindningstiden gått ut, ned mot bruksvärdesnivån. Eftersom parternas förväntan i dagsläget förefaller vara att presumtionshyrorna kommer att stå sig i hyresnämndernas prövningar vore en sådan åtgärd ett sätt att skapa oro och minska tron på att presumtionshyror är långsiktigt hållbara.

Inte heller det andra förslaget om en ny skälighetsregel för lägenheter färdigställda efter t.ex. halvårsskiftet 2018 bedöms ha några effekter på byggandet. Här bör dock noteras likheterna mellan denna modell och den utveckling som beskrivs i förra avsnittet där tio år med presumtionshyror skapat ett tudelat bruksvärdessystem. En ny skälighetsregel skulle i praktiken stadfästa den utveckling man redan tycker sig se ha inträffat. Sedan kan det diskuteras om det vore att föredra att staten lagstiftar om ett parallellt bruksvärdessystem baserat på den systematiska hyressättningens principer eller om en motsvarande ordning bör få växa fram organiskt ur nuvarande hyressättningssystem.



Alla offentliga utredare ska enligt kommittéförordningen beskriva konsekvenserna av sina förslag ur några olika aspekter. Centralt därvidlag är att visa på vilka samhällsekonomiska konsekvenser som kan förväntas uppstå. När det gäller förändringar som påverkar bostadsmarknaden är det uppenbart att sådana konsekvenser kan ha stor betydelse för samhällsekonomin. Detta gäller framförallt om förslagen får effekter i form av ökat eller minskat byggande. Eftersom den allmänna bilden är att förändringar inom hyressättningssystemet i allmänhet och presumtionshyrorna i synnerhet anses vara relativt underordnade faktorer när det gäller att påverka byggandet kan man dock dra slutsatsen att utredningens två förslag till förändringar inte skulle få några märkbara samhällsekonomiska konsekvenser.

5.4. Hyresgäster och fastighetsägare - ingen tydlig vinnare

En annan konsekvens av betydelse är hur olika huvudintressenter påverkas av förslagen till förändringar. När det gäller marknaden för hyreslägenheter utgörs dessa primärt av hyresgäster och fastighetsägare som bygger och förvaltar bostäder. Hur påverkas dessa två grupper av olika typer av utveckling av presumtionshyressystemet?

Hyresgästerna kan delas upp i några olika undergrupper, de som bor i en lägenhet med förhandlad bruksvärdeshyra, de som idag bor i en lägenhet med presumtionshyra och de som i framtiden kommer att flytta in i en nyproducerad lägenhet. Den förstnämnda gruppen är den som regeringen i utredningens direktiv särskilt vill skydda genom att markera att förslagen inte får innebära att deras hyresnivå höjs. Som framgått är branschens aktörers bedömning att några smittoeffekter på hyrorna i det befintliga beståndet knappast lär uppstå när presumtionstiderna successivt upphör. Helt säkert är förstås inte detta och det är i detta scenario som det kan finnas en risk att de presumtionshyror som efter spärtiden omvandlas till förhandlade bruksvärdeshyror även kommer till användning som jämförelsematerial i hyresnämnderna när lägenheter i det befintliga beståndet provas, t.ex. efter renoveringar. Detta skulle även kunna hända enligt utredningens alternativ ett, men inte enligt alternativ två om den särskilda skälighetsregeln.

Det går att föra ett liknande resonemang om konsekvenserna för de som idag bor i en lägenhet med presumtionshyra. Enligt den allmänna bedömningen att några smittoeffekter mellan bruksvärdeshyror och presumtionshyror inte kommer att uppstå kommer inga konsekvenser på hyrorna att uppstå. Dock skulle, om denna förutsägelse visar sig vara felaktig, vissa gynnsamma effekter kunna uppstå för denna grupp. I den mån några förväntningar uttalades på vad som skulle hända efter att presumtionstiderna löpt ut handlade dessa om att en anpassning skulle behöva ske till den lägre hyresnivån inom bruksvärdessystemet. Det är denna förväntan som också präglar förhållningssättet i regeringens direktiv till utredningen. Om en sådan anpassning faktiskt skulle ske, dvs. att hyresnämnderna kommer att pröva presumtionshyror mot bruksvärdeshyror, kommer denna grupp av hyresgäster att framstå som vinnare. Denna effekt kommer i så fall att uppstå oavsett om något av utredningens förslag blir verklighet eller inte.



När det gäller hyresgäster som i framtiden kommer att bo i en nyproducerad hyresrätt förefaller det bli relativt egalt vilket hyressättningssystem som blir verklighet. Om nuvarande presumtionsmodell eller utredningens alternativ ett blir verklighet kommer ur hyresgästernas perspektiv hyressättningen ske på samma sätt som idag. Basen för presumtionshyresförhandlingen kommer således att utgöras av fastighetsägarnas kostnader och rimliga vinstkrav. Om utredningens alternativ två skulle bli verklighet är det mer oklart var nyproduktionshyrorna kommer att hamna. Det är förstås rimligt att tro att de landar i närheten av dagens presumtionshyror eller av fastighetsägaren egensatta hyror. Men eftersom basen för bedömningen inte längre ska vara kostnader utan en bedömning av hyresgästens värdering av lägenheten enligt de systematiska kriterierna är det inte självklart att nivån blir densamma.

Även för fastighetsägarna kan de olika alternativen innebära konsekvenser. Eftersom hyresgästernas och hyresvärdarnas intressen i hög grad utgör spegelbilder till varandra, åtminstone vad gäller synen på hyrans storlek, kan de nyss förda resonemangen om konsekvenser för hyresgästerna i princip inverteras.

5.5. Tidsdimensionen, kort- och långsiktiga konsekvenser

Ett ytterligare viktigt perspektiv är när i tiden konsekvenserna av ett förslag uppstår. Konsekvenser som uppstår direkt vid genomförandet av en åtgärd och som relativt snart kan lösas, t.ex. implementeringsproblem, kan bedömas på ett annat sätt än konsekvenser som hänger ihop med själva innebörden av förändringen och som kan förväntas bli långsiktiga.

Av de konsekvenser som diskuterats hittills går det att dra vissa tidsmässiga slutsatser. Till att börja med kan konstateras att processerna för att förändra bostadsmarknaden i termer av byggande och förändrad hyressättning till sin natur är långsiktiga. Det tar åtskilliga år från det att ett hyreshus börjar planeras tills det att hyresgästerna kan flytta in. Hyresförhandlingssystemet bygger på årliga justeringar och att åstadkomma stora förändringar tar tid. Prövningen i hyresnämnderna är i praktiken tillbakablickande och gör det svårt att hantera större förändringar i hyressättningen. De enda kortsiktiga förändringar man kan tänka sig utifrån det nuvarande läget är därmed sådana som inte har med materiella förhållanden att göra. Det man främst kan tänka sig är att signaler som av bygg- och fastighetsägarbranschen uppfattas som att det saknas en långsiktig trovärdighet i hyressättningsprinciperna relativt snabbt skulle kunna få effekter på planeringen av nya hyresbostadsprojekt.

När det gäller långsiktiga konsekvenser kommer sådana säkerligen att uppstå. Vilka det blir hänger dock samman med vilket av de möjliga scenarierna som blir verklighet. Utifrån det nuvarande presumtionssystemets utveckling och de förslag till förändringar som utredningen diskuterar kan man, som framgått av analysen, skissera tre potentiella huvudlinjer för utvecklingen.

- ✦ I takt med att presumtionshyrorna övergår till att ses som förhandlade bruksvärdeshyror börjar hyresnämnderna pressa ned dem till bruksvärdesnivåer. Detta scenario skulle visa att den grundläggande teorin om att presumtionshyrorna och bruksvärdeshyrorna måste närma sig varandra när spärtiden är över visar sig



- stämman. Denna utveckling skulle ta ett antal år att uppnå. Först när skillnaderna mellan presumtions- och bruksnivåerna blir riktigt stora skulle problemets vidd synas tydligt. Effekten i det läget skulle dock riskera att bli ett slag mot incitamenten att bygga nya hyresrätter. Scenariot kan inte uppstå med utredningens alternativ två.
- ✦ I takt med att presumtionshyrorna övergår till att ses som förhandlade bruksvärdeshyror börjar hyresnämnderna pröva äldre lägenheter med god standard och finna att det är presumtionshyrorna som utgör den skäliga nivån, dvs. en smittoeffekt uppstår. Även detta scenario bygger på att det inte går att ha olika hyresnivåer inom ett och samma system och att presumtionshyrorna verkligen var det tidsbegränsade undantag de utformades som. Skulle effekten av presumtionssystemet bli att bruksvärdeshyror börjar pressas uppåt skulle effekten att minska incitamenten för nyproduktion bli betydligt mindre. Däremot skulle det innebära en stor utmaning för bruksvärdessystemets roll som garant för likvärdiga boendemöjligheter i Sverige. En svår politisk diskussion om marknadshyror riskerar att uppstå.
 - ✦ Tadelningen av hyresmarknaden fortlever och stabiliserar sig. Dagens höga hyresnivåer blir norm för nyproduktionen samtidigt som bruksvärdessystemet består i det befintliga beståndet och följer sin sedvanliga utvecklingsgång med årliga förhandlingar och kontrollerade hyresjusteringar. Detta scenario, som skulle kunna uppnås såväl genom dagens presumtionsmodell som via utredningens alternativ två, skulle förena fastighetsägarnas behov av att få ut tillräckligt höga nyproduktionshyror med hyresgästernas behov av att slippa dramatiska hyreshöjningar för de bruksvärdesförhandlade hyrorna. Även om detta scenario skulle förena de två stora motstridigheterna i dagens hyressystem är frågan hur länge det skulle klara att hantera sprängkraften med två separata utvecklingar inom samma hyressystem.

5.6. Vad kommer att hända i framtiden?

Efter att ha diskuterat läget på hyresmarknaden i allmänhet och presumtionshyrorna i synnerhet med ett tvärsnitt av aktörer inom området framstår vissa slutsatser klarare än andra. En sådan är att systemet för hyressättning endast är en mindre faktor när det gäller samhällsproblemet att åstadkomma ett ökat byggande. Dels är det flera andra faktorer som påverkar incitamenten att bygga hyresrätter mer än dagens modell för att sätta hyror, dels är det frågan om hur mycket det på kort sikt är möjligt att öka byggandet. Många menar att svensk byggsektor inte är långt från sitt kapacitetstak, vilket gör det än svårare att påverka situationen med förändringar av hyressättningen.

En annan intressant, och av allt att döma brett förankrad, iakttagelse är att de tio åren med presumtionshyror och de begränsningar den inneburit förväntas att i praktiken ha skapat en ny hyressättningsmodell. De flesta verkar tro att förhandlade presumtionshyror efter presumtionstidens utgång kommer att bli förhandlade bruksvärden på en ny högre hyresnivå och att det i bruksvärdessystemet härnäst kommer att förhandlas hyror för lägenheter äldre än cirka 2010 enligt sedvanliga bruksvärdesprinciper och för lägenheter byggda efter denna tidpunkt kommer nivåerna att ligga kring de tidigare presumtionshyrorna.



Om denna bild av hyressättningen kommer att visa sig stämma inställer sig två intressanta frågor. Den första avser om en sådan tudelad bruksvärdesmodell är långsiktigt hållbar. Kommer det på sikt att gå att härbärgera den inneboende sprängkraften i att kalla helt olika nivåer av hyror för bruksvärdesförhandlade? Den andra frågan handlar om de materiella förutsättningarna för den högre hyresnivån. Den främsta förklaringen till att nyproduktionshyrorna stigit så mycket de senaste åren är att presumtionssystemet låter byggkostnaderna få genomslag på hyrorna. Så länge byggkostnaderna ligger på dagens nivåer kommer presumtionssystemet att generera höga bruksvärdesförhandlade hyror 15 år fram i tiden. Skulle åtgärder vidtas som trycker ned byggkostnaderna framöver bör det rimligen även påverka presumtionshyrorna. Det skulle i så fall kunna vara möjligt att nyproduktionshyrorna någon gång i framtiden börjar närma sig hyrorna inom det befintliga beståndet. Men om det sker kommer det ta flera decennier. Frågan är som sagt om nuvarande hyressättningssystem är tillräckligt stabilt över tid för att hantera en sådan utveckling.

Det är i detta perspektiv som utredningens förslag kommer in. Alternativ 1 i den del som innebär en uppmjukning av användningen av dagens presumtionssystem förefaller klokt att genomföra men kommer inte påverka de långsiktiga förutsättningarna. Alternativ 2 däremot skulle få konkret betydelse för det framtidsscenario som här skisseras. Om långsiktig stabilitet är önskvärd kan det vara relevant att genom denna modell skapa en struktur för hyressättningen som annars kommer att saknas.



Bilagor

Bilaga 1 – Källmaterial

Boverket – *Det svenska hyressättningssystemet*. Rapport 2014:13 (2014)

Boverket – *Boverkets indikatorer – Analys av utvecklingen på bygg- och bostadsmarknaden med byggprognos*. Nummer 1, maj (2017)

Boverket – *Läget på bostadsmarknaden – Bostadsbyggande* (2017) [exccelfil]

Claes Stråth – *Rapport om hur dagens system för hyressättning kan utvecklas* (2016)

Fastighetsägarna – *Hyressättning vid nyproduktion – En sammanställning av enkät* (2017)

Hyresgästföreningen – *Utredning om utveckling av hyressättning vid nyproduktion*. Underlag för sammanträde 2, 23 mars (2017)

Hyresgästföreningens Riksförbund – *Presumtionshyror – Enkät om bostadsbyggande & hyressättning. Redovisning av enkätsvar...* (2013)

Hyresgästföreningens Riksförbund – *Presumtionshyror – Åtgärder för att öka byggandet av hyresrätter. En utvärdering av systemet med presumtionshyror...* (2013)

SABO – *Utredning presumtionshyra*. Sammanställning av enkät (2017)



Bilaga 2 – Intervjupersoner

Björklind, Per – Enhetschef förhandling, Hyresgästföreningen Stockholm

Björklund, Pelle – VD, Svenska Bostäder

Björkvald, Margareta – Utredare, Hyresgästföreningens Riksförbund

Dabrowski, Niklas – Förhandlingsansvarig, Balder

Elmgren, Erik – Hyresförhandlare, Hyresgästföreningens Riksförbund

Gjörtler, Karin – Chef Affärsstöd, Helsingborgshem

Johansson, Erik – Hyresexpert, SABO

Kockum, Jan – Hyresförhandlare, Balder

Lind, Hans – Professor i fastighetsekonomi, tidigare vid Kungliga tekniska högskolan

Mark-Nielsen, Jörgen – Sakkunnig, SABO

Nordell, Mattias – Hyresråd, Hyresnämnden Umeå

Palmgren, Hans-Åke – Bostadsanalytiker, Boverket

Ränk, Stefan – Koncernchef, Einar Mattsson

Röjdemark, Mikael – Fastighetschef, Stena Fastigheter Stockholm

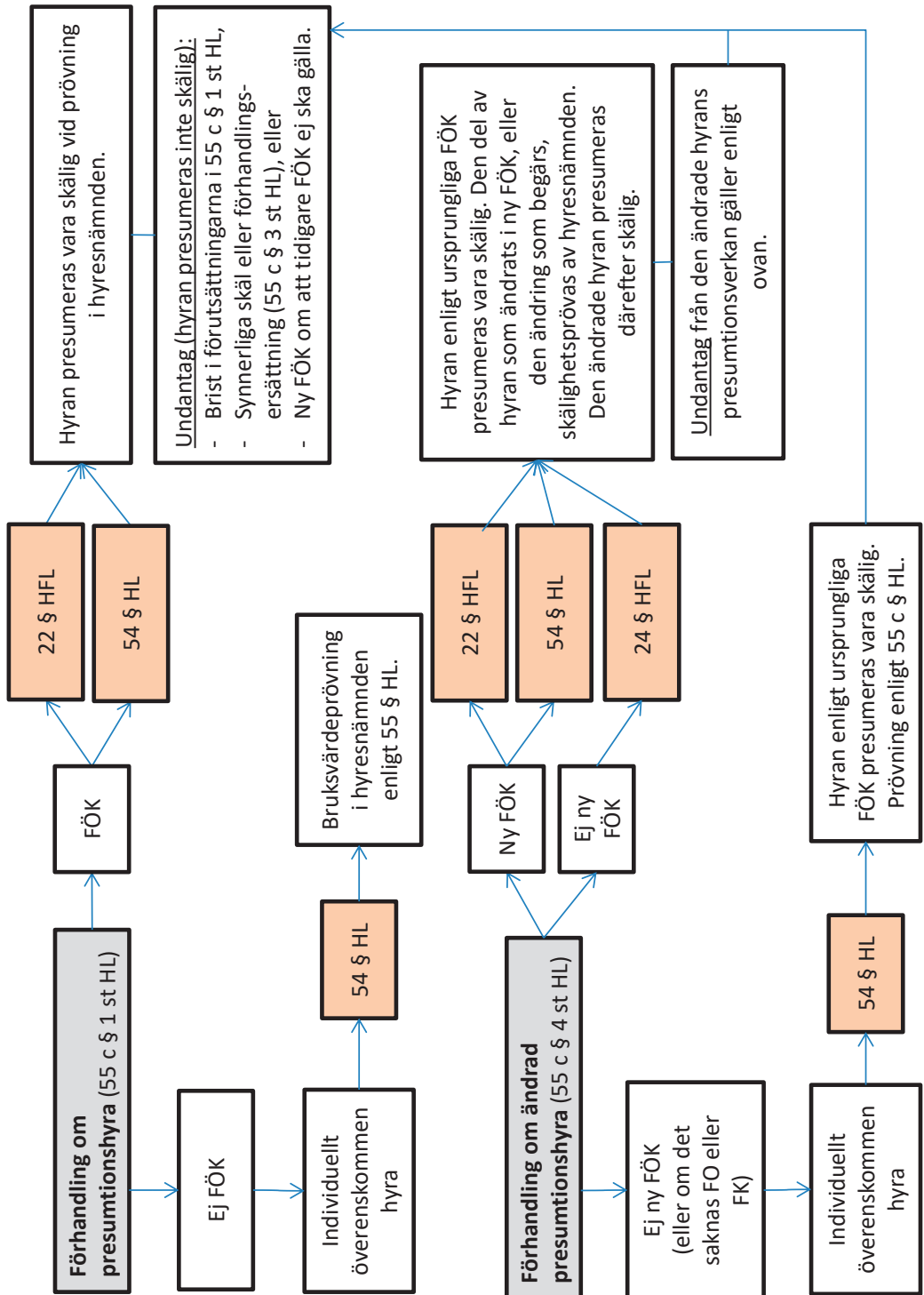
Sabel, PG – VD, Stena Fastigheter Stockholm

Svanberg, Per – Bostadspolitisk expert, Hyresgästföreningens Riksförbund

Tufvesson, Henrik – Näringspolitisk chef, Fastighetsägarna Stockholm

Öhrström, Marie – Chefsjurist, Fastighetsägarna Sverige

Österlund, Chris – VD, Botkyrkabyggen



Bilaga 3. Processöversikt för en överenskommelse om presumtionshyra och ändrad presumtionshyra under presumptionstiden

Av figuren framgår hur en presumtionshyra eller ändrad presumtionshyra kan prövas i hyresnämnden. Processen kvarstår oförändrad om våra förslag till ändringar i presumtionshyresmodellen införs (se kapitel 7). De orangefärgade rutorna markerar de möjligheter som en hyresvärd (54 § HL eller 24 § HFL) eller en hyresgäst (54 § HL, 22 § HFL eller 24 § HFL) har för att hänskjuta en tvist om presumtionshyra till hyresnämnden. Av figuren framgår även enligt vilka utgångspunkter prövningen i hyresnämnden ska ske.

Om vårt förslag om en ny modell för tvistlösning genomförs (se kapitel 8), tillförs systemet nya möjligheter att komma överens om en presumtionshyra eller ändrad presumtionshyra genom medling.

Möjligheten att förhandla om bruksvärdehyra enligt 55 § HL, eller att i utgångsläget förhandla om individuella hyresavtal med hyresgästerna, omfattas inte av figuren.

Förkortningar i figuren:

HL = 12 kap. Jordabalken (hyreslagen)

HFL = Hyresförhandlingslagen (1978:304)

FÖK = Förhandlingsöverenskommelse enligt HFL om presumtionshyra

FO = Förhandlingsordning för huset

FK= Förhandlingsklausul i enskilt hyresavtal

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och
domstolens beslutsunderlag
i brottmål – en bättre hantering av
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig
förändring. M.
9. Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med
privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att
närvara vid rättegången. Genomförande
av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen
mot fördjupad lokal samverkan
för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare
och enklare system för tillträde till
högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för
vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får
Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur
påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt
handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas
villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och
stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap
om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottsoffert. Ju
30. En omreglerad spelmarknad.
Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd
på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med
kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder
för att motverka nettoförluster av
biologisk mångfald och ekosystem-
tjänster, samtidigt som behovet av
markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi
för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhälls-
viktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och
beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalog. [29]

- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]
- Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]
- Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]

Kulturdepartementet

- Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Miljö- och energidepartementet

- Kraftsamling för framtidens energi. [2]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]
- Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Substitution i Centrum

– stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]

Miljötillsyn och sanktioner

– en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder

– en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Detaljplanekravet. [64]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.

En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård.

Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. [53]

Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.

– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]

Samling för skolan.

Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. [54]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]