

Presumtionshyror

Åtgärder för att öka byggandet av hyresrätter

En utvärdering av systemet med presumtionshyror
och förslag till stimulanspaket för att öka byggandet
av hyresrätter med rimliga hyror

Presumtionshyror och åtgärder för att öka byggandet av hyresrätter

1 Presumtionshyror

Det finns tre sätt att bestämma hyran i nyproducerade lägenheter. För det första kan hyresvärden förhandla med en hyresgästorganisation och träffa överenskommelse om en hyra som ryms inom bruksvärdet, för det andra kan hyresvärden förhandla med en hyresorganisation och träffa överenskommelse om en presumtionshyra och för det tredje kan hyresvärden sätta hyran själv utan förhandling med en hyresgästorganisation. I denna PM utvärderas tillämpningen av systemet med presumtionshyror.

1.1 Presumtionsbestämmelsens innebörd

Presumtionsregeln (12 kap 55 c§ JB) infördes den 1 juli 2006. Syftet var att förbättra förutsättningarna att bygga nya hyresrätter.

Utgångspunkten med bestämmelsen är att hyran för en nybyggd lägenhet ska täcka hyresvärdens kostnader för att producera den. Det ansågs vid införandet inte rimligt att en hyresvärd skulle löpa risken att hyresnämnden vid en prövning av hyra skulle fastställa en hyra som inte täckte kostnaderna för lägenheterna. Ytterligare utgångspunkter var att reglerna skulle säkerställa en god förutsägbarhet om hyran och att systemet inte skulle leda till att det etablerades oskäligen hyresnivåer på marknaden, eller att hyresgästernas besittningsskydd urholkades.

Bestämmelsen innebär i korthet att en hyresvärd och en hyresgästorganisation som är etablerad på den ort där fastigheten ligger, har rätt att träffa överenskommelse om hyror som överstiger bruksvärdesnivåerna för likvärdiga lägenheter.

Regeln gäller endast för nybyggda hus och delar av befintliga hus som byggs om till bostadslägenheter.

Vidare krävs att överenskommelsen omfattar alla bostadslägenheter i huset och ingen av bostadslägenheterna får vara uthyrd när hyresvärden och hyresgästorganisationen träffar överenskommelsen om presumtionshyra.

Överenskommelsen om presumtionshyra innebär att de lägenheter som omfattas av överenskommelsen ”lyfts ur” bruksvärdessystemet för en period av idag 15 år (tidigare tio år). Detta innebär att en hyresgäst inte kan få sin hyra prövad enligt bruksvärdet förrän efter 15 år. De lägenheter som omfattas av överenskommelsen kan inte heller användas som jämförelsematerial vid en prövning i hyresnämnden av en lägenhets bruksvärdeshyra.

1.2 Förhandlingarna om presumtionshyra

Normalt går förhandlingarna om presumtionshyra till på så sätt att en hyresvärd som avser att bygga en ny hyresfastighet presenterar en investeringskalkyl för hyresgästföreningen.

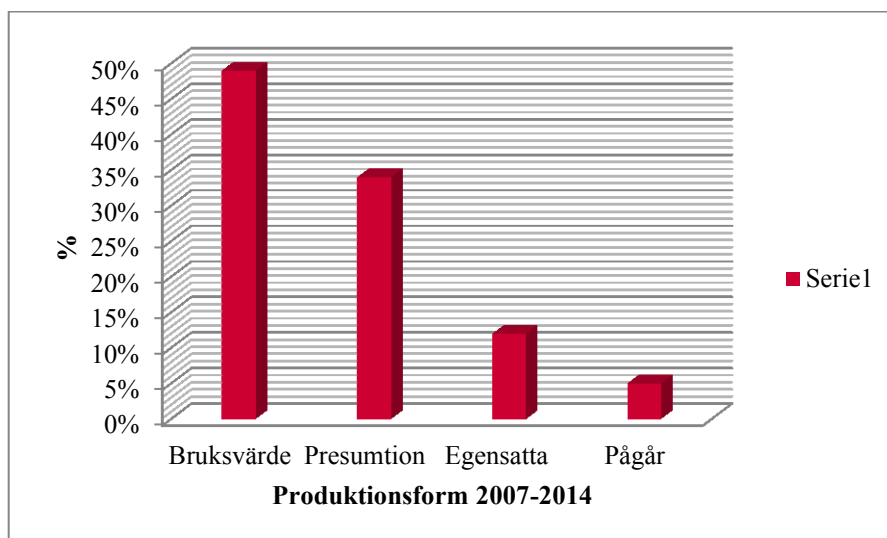
För att det ska löna sig att bygga fastigheten enligt denna investeringskalkyl kräver hyresvärden högre hyror än den hyra som skulle kunna bestämmas med stöd av bruksvärdesregeln.

Hyresgästföreningen bedömer i nästa steg om den av hyresvärden presenterade investeringskalkylen framstår som rimlig. Det normala är att Hyresgästföreningen inte har anledning att rikta invändningar mot kalkylen utan de uppgifter som anges i kalkylen godtas vanligen. Om föreningen inte har några synpunkter på kalkylen och kostnaderna för projektet inte skulle täckas av en bruksvärdeshyra för lägenheterna, överenskommer föreningen och hyresvärden om presumtionshyror för lägenheterna istället för bruksvärdeshyror. Hyran för dessa lägenheter bestäms då på en nivå som i många fall ligger betydligt över bruksvärdeshyrorna på orten.

1.3 Förekomsten av överenskommelser om presumtionshyra

Enligt den statistik Hyresgästföreningen förfogar över är idag hyran för cirka 6762 lägenheter bestämd enligt presumtionsregeln (bilaga 1 visar förekomsten av presumtionshyror i landet fram till 2014). Tillämpningen av denna paragraf är vanligast på tillväxtorter, och särskilt i Stockholm.

Hyresgästföreningens statistik över nyproducerade lägenheter mellan åren 2007-2013 innehåller 20482 hyreslägenheter. Av dessa har 10189 lägenheter bruksvärdeshyror motsvarande 49 procent, 6762 lägenheter eller 33 procent är presumtionshyror. För 2462 lägenheter eller cirka tolv procent av lägenheterna har parterna inte kunnat nå en överenskommelse och hyresvärden själv bestämt hyrans storlek. 1069 lägenheter är under förhandling.



Tittar man på Stockholmsregionen har det mellan 2008-2013 producerats cirka 10 000 nya hyreslägenheter. I närmare 30 procent av fallen (cirka 3 000 lägenheter) har hyran bestämts med tillämpning av presumtionsbestämmelsen.

Skillnaden i genomsnittshyra mellan presumtionshyror och bruksvärdeshyror är betydligt större i Stockholm än i övriga landet.

1.4 Presumtionshyror ett storstadsfenomen

75 procent av alla presumtionshyror är koncentrerade till storstadsområdena runt Stockholm, Malmö och Göteborg.

I Stockholm tillämpar man sedan flera år systemet med presumtionshyror. Men alla fastighetsägare är inte intresserade av att teckna presumtionshyror. Störst motstånd finns i det allmännyttiga bostadsbolaget Familjebostäder och det privata fastighetsbolaget Wallenstam. Familjebostäder vägrade exempelvis att teckna avtal om en presumtionshyra på 2200 kr/kvm i Norra Djurgårdsstaden. Den fastigheten, Gotska Sandön, är en av få som är egensatta sen 2011.

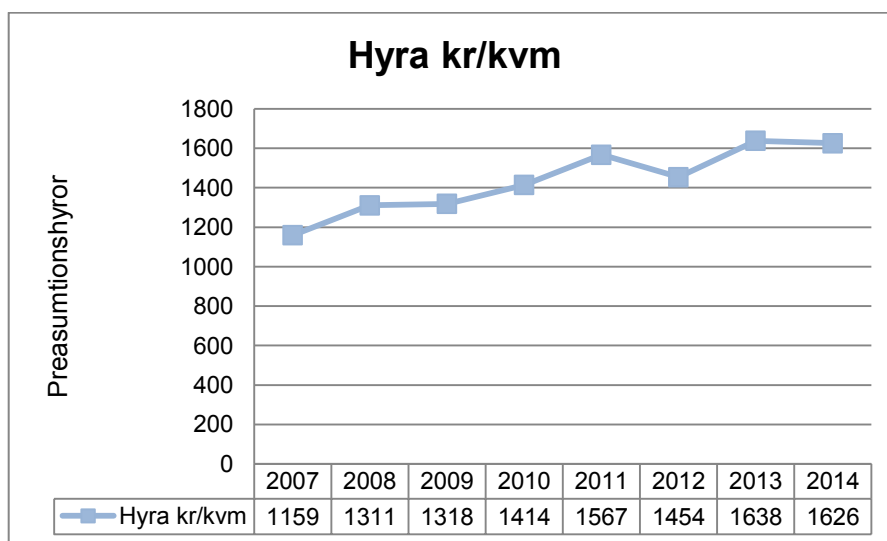
I Malmö däremot har parterna förhandlat in all nyproduktion i det kommunala bostadsbolaget MKB's bestånd inom ramen för den s.k. Malmömodellen. Detta gäller även för det något dyrare beståndet i Västra Hamnen. Presumtionshyror förekommer över huvudtaget inte i MKB's bestånd. Merparten av regionens presumtionshyror finns i Lund.

I Göteborg dominerar det kommunala Bostadsbolaget när det gäller förekomsten av presumtionshyror.

1.5 Skillnaden mellan presumtionshyror och egensatta hyror

På senare år har hyresnivåerna för de presumerade hyrorna och hyror där hyresvärden satt hyrorna själva närmast sig varandra. I Stockholm är skillnaderna numera mycket små. I Malmö-regionen och Göteborg skiljer det bara 7-10 %. Bakgrunden till detta är att hyresnivån för de presumerade hyrorna sedan 2007 ökat med cirka 40 procent vilket framgår av diagrammet nedan.

Hyresutvecklingen av presumtionshyror 2007-2014



1.6 Företag som inte vill använda sig av systemet med presumtionshyror

Hyresgästföreningens studie visar att det finns en ovilja hos en del hyresvärdar att använda sig av systemet med presumtionshyror. Vidare visar studien att det underlag som hyresvärden presenterar vid förhandlingstillfället är av varierande kvalitet. Ibland får Hyresgästföreningen inget material alls trots att förarbetena anger att parterna¹ utifrån det underlag som hyresvärden presenterar – bestående av ritningar, kostnadsberäkningar, kalkyler m.m. ska bedöma hyrans skälighet¹.

För att närmare utreda vilka orsaker som kan finnas för att presumtionsbestämmelsen inte tillämpas har Hyresgästföreningen och SABO beslutat att genomföra en kvalitativ studie under hösten 2013. Syftet med projektet är att öka kunskapen och förståelsen bland bostadsbolagen och Hyresgästföreningens regioner om presumtionshyror.

¹ Prop. 2005/06:80 sid 53

1.7 Hyresändringar under presumtionstiden

Mot bakgrund av svårigheten att bedöma framtida kostnadsökningar finns i dagens lagstiftning en möjlighet att under presumtionstiden anpassa hyran till de kostnadsökningar som uppkommer under presumtionstiden.

I 12 kap 55c § fjärde stycket anges följande

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

Av hyresgästföreningens studie av tillämpningen av paragrafen framgår att paragrafen också tillämpas i de årliga hyresförhandlingarna. Hyresgästföreningens nio regioner uppger att det vanligtvis sker någon form av uppräknings av presumtionshyrorna i samband med den årliga hyresförhandlingen. Uppräkningen sker antingen med den generella hyresutvecklingen på orten eller med en lägre procentsats eftersom presumtionshyran ligger högt i förhållande till den allmänna hyresnivån .

1.8 Sammanfattning

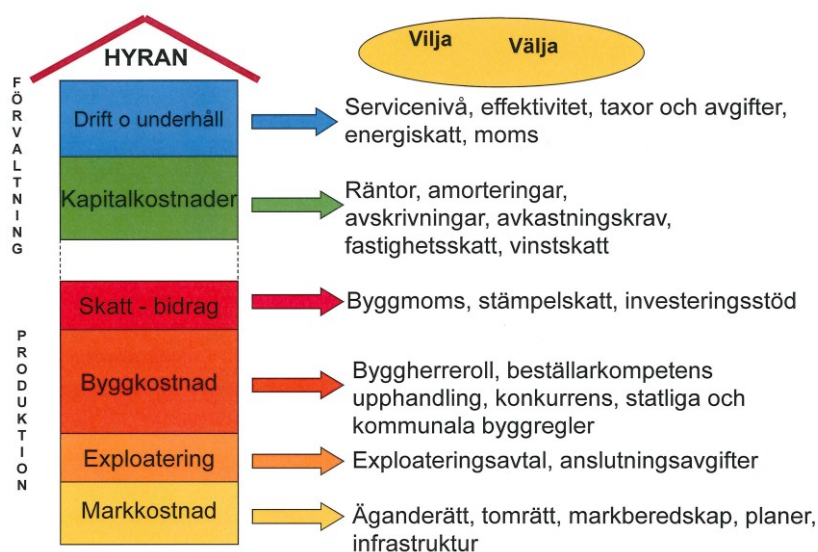
Denna redovisning av hur systemet med presumtionshyror tillämpats visar att det inte är hyressättningen som begränsar byggandet av hyresrätter. Rapporten visar att 17000 lägenheter av 20000 är antingen förhandlade eller presumerade hyror vilket vittnar om vi har ett stabilt och långsiktigt hyressättningssystem där merparten av nyproduktionen inryms. Detta är särskilt intressant mot bakgrund av att vi under en lång tid har haft mycket stigande produktionskostnader i nyproduktionen.

Hyresgästföreningen ser inget samband mellan den låga volymen nyproducerade lägenheter och hyresnivåerna. De ligger redan idag på mycket höga nivåer och i paritet med de hyror marknaden är beredd att betala. Istället är det höga mark och produktionskostnader samt obalanserade ekonomiska villkor mellan upplåtelseformerna som fördyrar nyproduktionen av nya hyresrätter.

2 Åtgärder för att öka byggandet av hyresrätter

2.1 Förutsättningarna för att bygga

Förutsättningarna för att bygga hyresrätter i den omfattning som behövs och till rimliga hyror bestäms av en mängd olika faktorer. Allt från mark- och planförutsättningar till exploateringskostnader, byggregler, byggkonkurrens och finansieringsvillkor. Förutsättningarna i dessa avseenden är långt ifrån perfekta och varierar mellan kommuner, vilket regeringen också konstaterat. Huset nedan får illustrera alla delar som behöver hanteras på ett rimligt sätt för att skapa förutsättningar för att bygga hyresrätter.



När bostadsbristen nu växer dag för dag är förväntningarna på hyresmarknaden stor. Bostadsbyggandet har gått i stå. Det byggs alldeles för få bostäder och de som byggs är för dyra. Enligt Boverket² uppgår 85 % av landets kommuner att de har brist på hyresrätter. Byggandet av hyresrätter behöver fördubblas till minst 15 000 lägenheter per år.

Hyresrätten har stora förutsättningar att vara en balanserande faktor på bostadsmarknaden till nytta för både individer och samhälle. Men då krävs det likvärdiga ekonomiska villkor med andra upplåtelseformer.

² Bostadsmarknadsenkäten 2013-2014, Boverket

2.2 *Dyr nyproduktion med presumtionshyror*

Redovisningen om tillämpningen av systemet med presumtionshyror visar att det inte är hyressättningen som begränsar byggandet av hyresrätter. Det träffas avtal om presumtionshyror på de nivåer som marknaden är beredd att betala. Det byggs för lite inte minst i tillväxtområden. I dessa områden byggs nästan uteslutande mycket dyra hyresrätter eftersom det finns en marknad för dessa. Men erfarenheten visar att botiden i dessa nya dyra lägenheter ofta blir ganska kort. Konkurrensen med bostadsrätten är tydlig. Ett exempel kan illustrera detta.

Två jämförbara nybyggda lägenheter i Stockholms innerstad
3 rum och kök 89 kvm

	Bostadsrätt	Hyresrätt
Objekt Byggår 2012-2013	Lindhagensgatan 145, Kungsholmen	Ringvägen 44-50, Södermalm, Lennart Ericsson
Pris	4 800 000	
Lån (85 %, 3 % ränta)	122 400	
Skatteeffekt	- 36 720	
Månadsavgift /hyra	5 004	15 500
Årskostnad kr/kvm	1 637	2 090
Månadskostnad	12 144	15 500

I det här fallet motsvarar skillnaden i månadskostnad ungefär den skattesubvention som bostadsrättsinnehavaren erhåller genom ränteavdraget.

Nyproduktionen är också ofta så dyr att den inte genererar flyttkedjor på det sätt som tidigare varit fallet. För att möta den stora efterfrågan på hyresrätter som finns måste hyrorna anpassas till hushållsekonomi och betalningsförmåga hos bredare grupper än vad som gäller för det som byggs idag. Fokus på byggandet måste ändras från dyr nyproduktion i storstädernas A-lägen till produktion med rimliga hyror i storstädernas B- och C-lägen och i övriga landet.

2.3 *Likvärdiga ekonomiska villkor efterlyses*

Det har sedan lång tid funnits en politisk ambition att skatte- och subventionsvillkoren för olika upplåtelseformer – hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt – ska vara likvärdiga. Redan sedan skattereformen i början på 1990-talet har dock förändringar i subventionssystemen inneburit att hyresrättens villkor försämrats i relation till ägda bostäder. Sedan år 2007 har obalansen i villkoren förändrats ytterligare till hyresrättens nackdel. Framför allt genom att räntebidrag och investeringsbidrag tagits bort för hyresrätten, ändrad fastighetsskatt och införandet av ROT-avdrag till ägda småhus och bostadsrätter. De nuvarande skatte- och subventionsreglerna gör det ca 2 000 kr/mån dyrare att bo i en nybyggd hyreslägenhet jämfört med att bo i ett nybyggt småhus med äganderätt.³

För att komma till rätta med bostadsbristen måste förutsättningarna för att bygga för låg- och medelinkomsttagare förbättras. I genomsnitt betalar hyresgäster 28,4 % av disponibel inkomst i hyra. Bostadsrättsinnehavare betalar 20,1 % och egnahemsägare 16,6 %.

För den som tjänar 23 000 kr/månad ser situationen ut som följer vid olika hyres- och skattenivåer.

Hyrans andel av disponibel inkomst vid olika skattesatser när bruttoinkomsten är 23 000 kr/mån

Hyra kr/kvm och år	Hyra kr/mån (2 rok 60 kvm)	Skatt 30 (1)	Skatt 30 (2)	Skatt 32 (1)	Skatt 32 (2)
1000	5000	27,7%	28,3%	28,8%	29,4%
1200	6000	33,3%	33,9%	34,5%	35,3%
1400	7000	38,8%	39,6%	40,3%	41,2%
1600	8000	44,4%	45,2%	46,0%	47,0%
1800	9000	49,9%	50,9%	51,8%	52,9%
2000	10000	55,5%	56,6%	57,5%	58,8%

(1) Med jobbskatteavdrag (2) Utan jobbskatteavdrag

Ett avgörande steg för att förbättra förutsättningarna för att bygga hyresrätter är att göra de ekonomiska villkoren mer likvärdiga med de som gäller för bostadsrätt och äganderätt. En långsiktig lösning av den ekonomiska obalansen mellan upplåtelseformerna bör åstadkommas genom åtgärder i skattesystemet. Det är mer stabilt och förutsägbart än kompenserande stöd till hyresrätten.

³ Balanserade ekonomiska villkor, Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen, SABO

I den rapport om balanserade villkor som hyresmarknadens parter tagit fram föreslås att hyran beläggs med en låg moms (6 %). Den ingående momsen (25 %) blir då avdragsgill. Detta skulle innebära att hyrorna kan sänkas och det gynnar de fastighetsägare som bygger nya hyresrätter och underhåller och rustar upp sina bostäder. Riksdagens utredningstjänst har beräknat att kostnaden för en sådan reform skulle vara 9-11 miljarder kronor.

En momsreform är dock beroende av EU:s regelverk och tar tid att genomföra. Därför behövs det åtgärder för bättre ekonomiska villkor för hyresrätten som kan genomföras omgående. Hyresgästföreningen ger nedan förslag på ett stimulanspaket för hyresrätten som kompenserar för den skatteobalans som råder i förhållande till äganderätt och bostadsrätt.

2.4 *Investeringsstimulans och produktionskostnader*

Det byggs för lite och produktionspriserna är väldigt höga. Låga räntor, skattesubventionen för räntekostnader, låg fastighetsskatt och möjligheten att skjuta upp reavinster bidrar till att hålla uppe höga priser. Prisnivåer som påverkar också byggandet av hyresrätter. Inte minst på tillväxtorterna där behovet att bygga är som störst.

Det finns ett ofta förekommande argument att statliga stöd till byggandet är meningslöst, eftersom det bara hamnar i byggarnas fickor. Motsvarande argumentation existerar inte för de skattefördelar som ges till ägda bostäder. I den politiska debatten görs stor skillnad om subventioner ges genom avdrag och lägre beskattning än om det ges bidrag. Men effekten på byggpriser och statens ekonomi är i princip densamma.

För övrigt visade det sig att produktionspriserna på bostadsrätter steg betydligt mer än priserna för att bygga hyresrätter under den period i mitten på 00-talet då det fanns investeringsbidrag till hyresrätter.⁴ Det talar emot att bidrag är prisdrivande och för att bidragen om de villkoras tvärtom har en prisdämpande effekt.

Detta innebär inte att det är problemfritt med bidrag. Genom åren har det visat sig att lösningar inom ramen för skattesystemet är mer uthålliga och därför förutsägbara. Men detta får inte hindra att snabbt få till en lösning på både krisen i bostadsbyggande och de orättvisa ekonomiska villkoren.

⁴ Investeringsbidragen sänkte byggkostnaderna, Hyresgästföreningen

2.5 *I väntan på en skattereform - stimulanspaket för hyresrätter*

I ett läge med akut bostadsbrist och en stor efterfrågan på hyresrätter finns inte tid att genomföra en mer genomgripande skattereform. I stället bör förutsättningarna för att bygga hyresrätter förbättras genom en investeringstimulans. En stimulans som kompenserar hyresrätten för den obalans i skattevillkoren som finns jämfört med bostadsrätter och äganderätter. En stimulans bör villkoras med en rimlig hyresnivå enligt ungefär det regelverk som gällde för de tidigare investeringsbidragen. En investeringsstimulans på mellan 175 000 och 245 000 per lägenhet beroende på var den byggs skulle väsentligt förbättra förutsättningarna för att bygga hyresrätter.

Kravet på rimliga boendekostnader som villkor för investeringsstimulans var i det senaste systemet en årshyra på i Stockholmsregionen 1100 kr/kvm i Göteborgs- och Malmöregionerna 1000 kr/kvm och i övriga landet 900 kr/kvm. Riktvärdena skulle inte tolkas som ett strikt hyrestak. Enligt Boverkets tillämpningsföreskrifter skulle den för projektet kalkylerade hyresnivån framstå som hållbar i ett livscykel-perspektiv. Av ett allmänt råd i föreskrifterna framgick att kravet borde anses uppfyllt om det till ansökan fogades:

- ”En kostnadskalkyl omfattande minst de första elva åren av förvaltningsperioden. Kalkylen grundas på rimliga och skäliga antaganden beträffande räntekostnad och avskrivning på nettoproduktionskostnaden, räntebidrag samt drifts- och underhållskostnader. Av kostnadskalkylen framgår även att den kalkylerade inflyttningshyran ger utrymme för en rimlig utveckling av projektets drifts- och underhållskostnader.”

(En kommentar: detta stämmer väl med de resonemang som förs i förhandlingar om presumtionshyror).

Storleken på investeringsstimulansen var i Stockholmsregionen 2500 kr/kvm (max 150 000 kr per lägenhet) i Göteborgs- och Malmöregionerna och de kommuner som gränsar till Stockholmsregionen 2000 kr/kvm (max 120 000 kr) samt 1500 kr/kvm (max 90 000 kr) i övriga landet.

Med hänsyn till hyres- och kostnadsutvecklingen sedan år 2003 (då det senaste stödet utformades) bör både hyresgränser och stimulansens storlek anpassas till dagens förhållanden. Hyrorna har ökat med 32 % mellan åren 2002-2013. Produktionskostnaderna ökade med 40 % mellan åren 2002 och 2011, som är det senaste året SCB har statistik för.

Mot bakgrund av kostnadsutvecklingen, önskemålet att hålla ner produktionskostnaderna och att investeringsstimulansen också ska ses som

en åtgärd för mer likvärdiga ekonomiska villkor skulle en stimulans kunna utformas enligt följande.

Den högsta hyresnivån sätts till 7 000 kr/mån för 2 rok på 60 kvm (1400 kr/kvm) i Stockholmsregionen, 6 500 kr/mån för 2 rok på 60 kvm (1300 kr/kvm) i Göteborgs- och Malmöregionerna och de kommuner som gränsar till Stockholmsregionen och i övriga landet 6000 kr/mån för 2 rok på 60 kvm (1200 kr/kvm).

Investeringsstimulansens storlek sätts till 3500 kr/kvm (max 245 000 kr/lägenhet) i Stockholmsregionen, 3 000 kr/kvm i Göteborgs- och Malmöregionerna och de kommuner som gränsar till Stockholmsregionen (max 210 000 kr) och i övriga landet till 2 500 kr/kvm (max 175 000 kr).

Någon ytbegränsning av lägenheterna bör inte införas eftersom det är lokalt man bäst avgör vad som behöver byggas. Genom maxbeloppet per lägenhet sker ändå en begränsning. Ett skattekompenenserande stöd enligt ovan motsvarar ungefär värdet av den skattesubvention som boende i äganderätt och bostadsrätt i en liknande bostad får under 10-15 år. En fördel med att stimulansen betalas som ett engångsbelopp är att det underlättar finansieringen av bygget, vilket är gynnsamt speciellt för små och nya aktörer på marknaden.

För en lägenhet som kostar 1 500 000 kr att bygga (25 000 kr/kvm för 60 kvm) motsvarar momsen ca 240 000 kr. Om det byggs 15 000 hyresrätter med en genomsnittlig skattekomensation på 210 000 kr blir kostnaden 3,15 miljarder kronor. Men å andra sidan får staten en momsintäkt för dessa lägenheter på 3,6 miljarder kronor.

Ett stimulanspaket i denna form skulle väsentligt öka förutsättningarna för ett ökat utbud av hyresrätter till rimliga hyror. I tillväxtområdena där byggandet måste öka väsentligt för att komma till rätta med bostadsbristen och även i andra delar av landet där det är brist på hyresrätter. Stimulanspaketet är en rimlig insats för staten och utformningen bidrar till att sätta press på produktionspriserna.