

Remissvar: En förbättrad modell för presumtionshyra (SOU 2024:62) Dnr Ju2024/01777

Till Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

(kopia till ju.L1@regeringskansliet.se)

Sammanfattning

Förslaget handlar om att komplettera reglerna för hyressättning på bostadshyresmarknaden med ett antal bestämmelser som förtydligar förutsättningarna och effektiviserar processen för hyressättning inom segmentet med s.k. presumtionshyra. De föreslagna regelförändringarna för presumtionshyressystemet ansluter till de regelförändringar om skiljemannaförfarande som nyligen införts i det marknadssegment där hyressättning sker enligt bruksvärdessystemet. Förslaget innebär att den osäkerhet som rått på marknaden för bostadshyresfastigheter till följd av ett par uppmärksammade beslut i Svea Hovrätt kan ersättas med explicita anvisningar.

Givet att staten vill behålla och utveckla presumtionshyressättningsystemet ser vi ingen anledning att ifrågasätta ambitionen att öka tydligheten i regelverket och därmed förenkla tillämpningen. **Föreslagna förändringar tillstyrks.** Det finns dock anledning att diskutera vissa delar av utredningen.

Den svenska modellen – med sex olika hyressättningsystem på bostadshyresmarknaden – är anmärkningsvärt svåröverskådlig. Staten utreder ständigt problemen på bostadsmarknaden och putsar på detaljer i modellen, samtidigt som den bostadspolitiska debatten ständigt signalerar att problemen på bostadsmarknaden är både stora och olösta, samt att modellen inte är riktigt bra.

Det är inte uppenbart att presumtionshyressättning är en bra metod för att lösa varken de bostadssociala problemen, särskilt hemlöshet och (ofrivillig) trångboddhet, eller problemet med bristande samhällsekonomisk effektivitet på bostadsmarknaden. Förslaget tycks därför främst handla om att lösa presumtionshyressättningsens problem.

Utredningen redovisar ingen uppfattning om vad man vill åstadkomma på längre sikt med presumtionshyressystemet och dess relation till bruksvärdessystemet. Förslaget bedöms befästa chansen (eller risken) att de två hyressättningsystemens förväntade hyresbanor kommer att befinna sig på olika nivåer när presumtionstiderna succesivt tar slut. Utredningen verkar ändå ha en förhoppning om att systemen successivt och friktionsfritt kommer att gå samman och avstår från att föreslå en åtgärd. **Som alternativ skissar vi på en enkel lösning**, se nedan.

Diskussion

Bostadsmarknaden är ständigt ett ämne för politisk och allmän debatt. De flesta verkar anse att det finns betydande problem på marknaden, även om åsikterna går isär om vad som är de egentliga, eller största, problemen. Det är dock inte helt ovanligt att problemen svepande buntas ihop under benämningen ”bostadsbrist” – som om det var *ett* problem, och som om det var *brist på bostäder* som var problemet. Hand i hand med en sådan förenklad syn går en ständig oro över att det eventuellt byggs för få nya bostäder och – särskilt – att det byggs för få nya hyresrätter.

Men så är dock inte fallet. Det finns gott om bostäder, och bostadsbyggandet är stort. Produktionen av nya hyresrätter är också, när de ekonomiska förutsättningarna tillåter, tämligen stor.

De stora bostadssociala problemen på marknaden handlar om att många personer är hemlösa, samt att ett stort antal hushåll är (ofrivilligt) trångbodda eller har en bostad som på annat sätt svarar dåligt mot hushållets behov (Borg m.fl. 2020). Problemen beror på att bostadsmarknadens regelverk är samhällsekonomiskt ineffektivt i många avseenden, och på att det inte finns någon välfungerande mekanism i den svenska modellen för att stödja särskilt behövande hushåll. Bostadsbidragen är svaga och den svenska modellen bidrar på många sätt till att begränsa möjligheten till inträde på bostadsmarknaden för många typer av hushåll. Problemen på marknaden karaktäriseras bäst som ett insider-outsider-problem.

Hyressättningssystemen på bostadshyresmarknaden är en del av problemet. Det finns sex hyressättningssystem (Gustafsson & Söderberg, 2024). Bruksvärdessystemet tillämpas i huvuddelen av hyresbeståndet. En rad studier har visat att det är ett system med stora brister (t.ex. Donner, 2024a och 2024b, Enström Öst, Söderberg & Wilhelmsson, 2014, Sjöberg & Söderberg, 2013). De övriga fem hyressättningssystemen har inte varit föremål för utvärderingar i samma omfattning, till stor del beroende på att SCB i den officiella hyresstatistiken inte gjort det möjligt att särskilja bostäder utifrån hyressättningssystem (Lindén, Rosberg & Söderberg, 2018).

Presumtionshyressystemet tillskapades för att stimulera nyproduktion av hyresbostäder. Det var ett sätt att hantera att det successivt blivit allt mer uppenbart att nyproduktion av hyresrätter inom bruksvärdessystemet i de flesta fall var olönsam efter att det tidigare räntebidragssystemet hade avvecklats. Systemet möjliggör hyressättning på en nivå som väsentligt kan överstiga bruksvärdeshyresnivån. Hyresgästkorporationen har fortfarande ett betydande inflytande över hyressättningen genom att den initiala hyran måste förhandlas innan hyresrätter får upplåtas.

Presumtionshyressystemet möjliggör lönsam nyproduktion av hyresbostäder. Men systemet löser inte de bostadssociala problemen (den så kallade ”bostadsbristen”) eftersom bostäderna har just hög hyresnivå.

När en fastighetsägare investerar i ett nytt bostadshyreshus så gör denne förstås kvalificerade bedömningar (kalkyler, analyser, prognoser) av projektets lönsamhet. Dessa bedömningar

omfattar i princip alla framtida händelser, inklusive sådant som byggkostnad, vakanser, hyresnivåer, drift, underhåll, marknadsvärdeutveckling, innehavstid och alternativa handlingsplaner. Olika investerare har olika strategier, och bedömningarna varierar högst naturligt mellan olika investerare. Under innehavstiden görs fortlöpande nya bedömningar allt eftersom förutsättningarna ändras. I princip är investeringsperspektivet alltid oändligt. Lönsamheten beror av driftsnettot under innehavstiden och restvärdet vid innehavstidens slut. Restvärdet, i sin tur, beror av driftsnettot och dess förväntade utveckling efter innehavstiden.

När föreliggande utredning diskuterar tidsaspekter beaktar man inte investerarperspektivet fullt ut. I princip har investerare inte bara hyreskrav, driftsnettokrav, eller direktavkastningskrav, begränsade till en investeringshorisont, innehavstid eller avskrivningstid, utan snarare ett totalavkastningskrav som tar i beaktande alla konsekvenser av investeringen. Det betyder att även om hyresnivån är hög under de första 15 åren så spelar det roll för lönsamheten vad hyresnivån kan komma att bli från och med år 16.

Investerare gör prognoser över vad som kommer att hända med hyran både under presumtionstiden och när presumtionstiden tar slut. Besluten i Svea Hovrätt om möjlig hyresutveckling under presumtionstiden var sannolikt överraskande, kanske till och med chockerande, för många fastighetsägare. Föreliggande utredning syftar därför till stor del till att skapa bättre förutsägbarhet i detta avseende. Men samma stora osäkerhet råder på marknaden beträffande vad som ska hända från och med år 16. Problemet med vad som händer år 16 är rimligen mycket stort även för Hyresgästföreningen.

Fastighetsägare förutsätter kanske – på goda grunder? – att hyrorna i fastigheter med presumtionshyra inte kommer att kunna sänkas efter år 16 vid bruksvärdesprövningar där hyror som satts i bruksvärdessystemet återopas. Fastighetsägare kan även hoppas – på mer tveksamma grunder? – att hyresnivåer som satts i presumtionshyressystemet ska användas i bruksvärdesprövningar av hyror som satts i bruksvärdessystemet, och att övergången därför så småningom ska leda till bruksvärdessystemets successiva avveckling och den allmänna hyresnivåns höjning upp till något som liknar marknadshyra.

Hyresgästföreningen förutsätter kanske – på goda grunder? – att presumtionshyressystemet inte är ett eget hyressättningssystem, utan snarare ett 15-årigt tillfälligt undantag för vissa bostäder från bruksvärdessystemet. Och när de 15 åren har gått kommer ordningen att återställas genom bruksvärdesprövningar som i förekommande fall tar ner hyran till bruksvärdesnivån.

Utredningen berör frågan, men väljer att se det som ett mindre problem. Man verkar till och med hoppas att problemet kan komma att lösa sig självt bara man skjuter det på framtiden. Den obeslutsamma diskussionen om vad som kan hända år 16 kan möjligen ha att göra med att utredningen (beställaren? eller möjligen ”de tre parterna”?) inte ytterligare vill bekräfta att det verkligen är två helt olika hyressättningssystem.

Vår uppfattning är dock att utredningen skulle göra stor nytta genom att föreslå en ordnad och transparent avslutning på presumtionstiden. Den uppfattningen utgår ifrån antagandet att staten verkligen vill behålla och förbättra presumtionshyressystemet.

Ett enkelt sätt är att föreslå att **vid bruksvärdesprövning (från år 16) av hyror som satts i presumtionshyressystemet får endast jämförelsehyror satta i samma system användas**, samt att **hyror satta i presumtionshyressystemet får aldrig användas vid bruksvärdesprövning av hyror satta i andra hyressättningsystem**. Många andra lösningar kan förstås finnas, men möjligen ökar utredningsbehovet om det är mer sofistikerade konstruktioner.

Vi väljer att inte lägga tid på att i detalj utforma detta som ett förslag med tillhörande författningstext. Dels bedömer vi att utredningen, eller departementet, enkelt kan komplettera förslaget utifrån den skisserade texten. Dels vill vi markera ett visst avstånd till utformningen av det bostadspolitiska regelverket. Att behålla, och eventuellt även ytterligare cementera, en modell med sex hyressättningsystem, varav minst två är hyresregleringar, är inget som på vetenskaplig grund kan ses som den bästa lösningen.

Detta remissvar från KTH har utarbetats av forskare Bo Söderberg vid institutionen för fastigheter och byggande, skolan för arkitektur och samhällsbyggnad.

Beslut om att avlämna KTH:s remissvar har fattats av i rektors ställe av prorektor Mikael Lindström. Närvarande vid beslutet var universitetsdirektör Kerstin Jacobsson, biträdande universitetsdirektör Fredrik Oldsjö, utredare Åsa Gustafson och mötets sekreterare Annette Grahn.

Stockholm 2024-12-10

Mikael Lindström
Prorektor

Referenser

Borg m.fl. (2020), *Mått på bostadsbristen – förslag på hur återkommande bedömningar ska utföras*, rapport 2020:21, Boverket, Karlskrona.

Donner (2024a), "Consumption of Housing under Rent Control", Working paper 2024:3, Inst. för fastigheter och byggande, KTH, Stockholm.

Donner (2024b), "Youth Displacement in Rent-Controlled Housing: The Consequences of Housing Queues", Working paper 2024:6, Inst. för fastigheter och byggande, KTH, Stockholm.

Enström Öst, Söderberg & Wilhelmsson, (2014), "Household allocation and spatial distribution in a market under ("soft") rent control", *Journal of Policy Modeling*, vol. 36, no. 2, s. 353-372.

Gustafsson & Söderberg (2024), "Uthyrning och hyreskontrakt" i: Institutet för värdering av fastigheter och Samhällsbyggarna (red), *Fastighetsnomenklatur – Fastighetsekonomi och fastighetsrätt*, 15 uppl., Studentlitteratur AB, Lund.

Lindén, Rosberg & Söderberg (2018), *Förutsättningar för en förbättrad hyresstatistik*, rapport 2018:30, Boverket, Karlskrona.

Sjöberg & Söderberg (2013), *Bostadsbristen och hyressättningsystemet – ett kunskapsunderlag*, marknadsrapport november 2013, Boverket, Karlskrona.