

**PM 2004 RIII (Dnr 316-3849/2004)**

## **Reformerad hyressättning (SOU 2004:91)**

**Remiss från Justitiedepartementet av Hyressättningsutredningens betänkande**

**Remisstid 20 december 2004**

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen "Reformerad hyressättning" (SOU 2004:91) översänds och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

**Föredragande borgarrådet Roger Mogert** anför följande.

### *Bakgrund*

Utredningen "Reformerad hyressättning" har haft i uppdrag att överväga vissa ändringar inom ramen för bruksvärdessystemet. I korthet föreslår utredningen följande, se sammanfattning i *bilaga*. Beträffande hyrorna för *nybyggda lägenheter* föreslår utredningen att en kollektivt avtalad hyra för en nyproducerad lägenhet ska undantas från villkorsprövning under tio år. Fastighetsägaren kan välja att försöka nå en överenskommelse med hyresgästföreningen på orten eller efter strandad förhandling bestämma en hyra, som efter tvist kan prövas enligt bruksvärdesprincipen.

Det ska vara möjligt att träffa en förhandlingsöverenskommelse om *skilda hyresnivåer* för nya respektive befintliga hyresgäster. Gällande rätt innebär att andra fastighetsägare kan återopa de nya högre bruksvärdeshyrorna till grund för prövningen av hyran för alla hyresgäster, vilket drabbar de befintliga hyresgästerna. Utredningens förslag är en skyddsregel som innebär att en privat fastighetsägare, som vill återopa motsvarande hyra som gäller för nya hyresgäster och som bestämts inom ramen för ett system med skilda hyresnivåer, måste tillämpa systemet i sin helhet. Det innebär att befintliga hyresgäster skyddas från oskäligen hyreshöjningar. Regeln ska inte tillämpas när en lägenhet renoverats till högre standard eller under den tid en lägenhet är uthyrd i andra hand.

Möjligheten att göra *tillval eller frånval*, dvs. individuella variationer när det gäller underhåll och utrustning är positiv och bör utgå från frivillighet. Till- och frånval betraktas som en del av hyran och sker i många fall enligt en kollektivt förhandlad prislista. Utredningen föreslår att till- och frånval även fortsättningsvis ska betraktas som en del av hyran. Vidare föreslås en kostnadstäckningsregel som innebär att kostnaden ska beaktas vid en bruksvärdesprövning, med huvudregeln att avskrivningstiden ska vara minst fem år. Kortare avskrivningstid kan godtas om kostnaden för tillvalet inte uppgår till mer än ca 20 procent av hyran.

Vid avflyttning gäller att hyran ska bestämmas enligt bruksvärdesprincipen utan hänsyn till kostnadstäckningsregeln, om inte priset bestämts enligt en kollektivt förhandlad prislista.

Beträffande *hyresnämndernas prövning* anser utredningen att regeln om jämförelseprövning i bruksvärdessystemet inte ska ändras. Hyresnämnderna ska dock vara skyldiga att

motivera sina beslut mer långtgående än vad som är fallet idag. En hyresnämnd bör alltid vara skyldig att motivera om ett beslut går någon part emot.

#### *Remisser*

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Koncernledningen för Stockholms Stadshus AB.

*Stadsledningskontoret* ställer sig i huvudsak bakom utredarens förslag. Förslaget är bra och ett steg i riktning mot att skapa bättre incitament för nyproduktion av hyresrätter. Kontoret anser att det finns delar i utredningen som behöver utredas vidare i syfte att förtydliga och underlätta hanteringen av det nya hyressättningssystemet av berörda parter. Stadsledningskontoret anser bl.a. att frågan om att lösa tvister ska utredas vidare och att lämpliga prövningsregler införs. Stadsledningskontoret anser i likhet med utredningen att det finns risk för inlåsnings effekter med skilda hyresnivåer. Detta kan lösas på olika sätt. Utredningens förslag är enligt stadsledningskontoret acceptabelt. Kontoret vill dock påpeka att grundprincipen med systemet var att anpassa hyresnivåerna successivt och att medverka till att skapa en hyresmarknad där hyresdifferenserna upplevs som rättvisa dvs. i verkligheten speglar värderingar hos hyresgäster i allmänhet. Genom att införa skilda hyresnivåer för likvärdiga lägenheter finns risk att systemet inte upplevs som rättvist och att omsättningsfrekvensen inte medverkar till ökad lönsamhet för fastighetsägare.

*Gatu- och fastighetsnämnden* överlämnar som svar på remissen gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande utan eget ställningstagande. Gatu- och fastighetskontoret anser att det är oklart om det föreslagna nya hyressättningssystemet kan klara av att hantera de spänningar som under mer eller mindre lång tid kommer att uppstå inom det befintliga beståndet och mellan nya och äldre bostäder. Den föreslagna öppningen för nyproduktionskostnadsinfluerade hyror ter sig dock nödvändig ur bostadsbyggnadssynpunkt. Det betyder emellertid inte att det alltid går att ta ut en sådan hyra. Det krävs även att hyresgästernas betalningsvilja är tillräckligt hög. Det är tveksamt hur rörligheten i hela det nuvarande hyreshusbeståndet påverkas av högre hyror för nya än för befintliga hyresgäster.

Kontoret ser sammantaget Hyressättningsutredningens förslag som en krånglig och svårbedömbär nödlösning för att söka öka på nyproduktionen och skydda framförallt dem som redan har en bostad, men med egentligen oöverblickbara konsekvenser för bostadsmarknadens funktionssätt. Kontoret vill dock med tanke på stadens starka nybyggnadsambitioner inte helt motsätta sig förslaget men rekommenderar starkt att effekterna på bostadsmarknaden nogsamt följs upp så att eventuella skadliga biverkningar snabbt kan identifieras och elimineras. För att förenkla förslaget och inte hämma rörligheten på bostadsmarknaden alltför mycket bör övervägas att i vart fall slopa den föreslagna skiljelinjen mellan dem som redan har en befintlig bostad och nya hyresgäster till befintliga bostäder.

Kontoret pekar dessutom på att det fortfarande finns både uppenbara brister i spelet mellan bruksvärdessystemet och det tillfälliga statliga investeringsstödet och även i övrigt oklara frågor kring bruksvärdessystemets funktionssätt, som behöver belysas och åtgärdas. Mest akut är den förstnämnda punkten som utredaren trots direktiven helt missat. Kombinationen av en investeringsbidragsvolym som bara räcker till en begränsad andel av hyresprojekten (vilka sätter ett bruksvärdeshyrestak) och stigande produktionskostnader skulle sålunda mycket effektivt kunna stoppa fortsatt nyproduktion.

*Stadsbyggnadsnämnden* överlämnar som svar på remissen stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande utan eget ställningstagande. Enligt stadsbyggnadskontorets uppfattning är det idag svårt att förstå på vilket sätt hyrorna i olika delar av beståndet inom staden stämmer överens med bruksvärdet. Det gäller t.ex. skillnader i hyressättning mellan s.k. attraktiva områden jämfört med mindre efterfrågade områden i ytterstaden samt för nyproduktionen. Det finns också uppenbara brister i samspelet mellan bruksvärdessystemet och det tillfälliga statliga investeringsstödet som behöver belysas och åtgärdas.

Stadsbyggnadskontoret välkomnar utredningens förslag till förändringar, vilka kan bidra till att stimulera nyproduktion av hyreslägenheter och som ger möjlighet till en bättre överensstämmelse med hyresgästernas värderingar av olika lägenheters bruksvärde. Det är viktigt att förändringarna får bred acceptans och att arbetet med att reformera hyressättningsystemet fortsätter.

*Koncernledningen för Stockholms Stadshus AB* är tveksam till förslaget om att kollektivt avtalad hyra för nyproducerad lägenhet skall undantas från bruksvärdesprövning under tio år. Detta eftersom det kan komma att motverka önskvärd flexibilitet och individuellt hänsynstagande som i vissa situationer är befogad, exempelvis lägre hyreshöjningar under viss tid vid störningar till följd av byggnation. För en fastighetsägare är fördelen med förslaget att man kan vara säker på att en kollektivt avtalad hyra består i åtminstone tio år. Å andra sidan skapas en allmän osäkerhet kring var bruksvärdesnivån ligger om alla nyproduktionshyror fastställts efter kollektiva förhandlingar. Om vägledande beslut i hyresnämnden saknas kan fastighetsägaren inte med säkerhet veta vad som kommer att hända vid en ev. bruksvärdesprövning när tioårsperioden löpt ut.

Det finns risk att angelägen nyproduktion kommer att skjutas på framtiden i de fall då parterna inte kan komma överens. En möjlighet att komma ur detta dilemma är att om förhandlingarna efter exempelvis tre månader inte givit något resultat ska båda parter ha rätt att påkalla en prövning hos Hyresmarknadskommittén respektive Bostadsmarknadskommittén, som i sin tur ska behandla sådana ärenden inom viss tid.

Förslaget om att kunna ta ut högre hyra i en fastighet från nyinflyttade hyresgäster än från befintliga hyresgäster välkomnas av koncernledningen. Bostadsföretagen har under många år eftersträvat en försiktig men målmedveten successiv justering av hyresstrukturen. En komplikation är dock den inläsningseffekt som kan befaras med det föreslagna systemet med skilda hyror för ”nya” respektive ”gamla” hyresgäster. Delförslaget att hyran temporärt ska höjas även vid andrahandsuthyrningar är i och för sig logiskt men måhända mindre praktiskt. Dels innebär hyresförändringarna vissa administrativa problem, dels finns en stor risk att hyresgästen i maskopi med andrahandshyresgästen avstår från att överhuvudtaget anmäla andrahandsuthyrningen och i stället delar på hyresskillnaden.

Koncernledningen ställer sig positiv till förslagen för tillval och frånval samt motivering av hyresnämndens beslut.

#### *Mina synpunkter*

Jag vill inleda med att slå fast att jag, i likhet med hyreskommittén för Stockholms stad, anser att bruksvärdessystemet ska gälla även i framtiden. Inte för att det är perfekt utan för att det är det absolut bästa alternativet som uppvisats. Jag anser att det är en bra och rättvis modell att de hyresnormerande allmännyttiga bolagen sätter hyror utifrån ett slags långsiktig självkostnadsprincip och att dessa förhandlas av bostadsmarknadens parter. Både modeller med rent politiskt satta hyror i allmännyttan och marknadshyror skulle innebära negativa effekter på bostadsmarknaden. Mest uppenbart är naturligtvis nack-

delarna med marknadshyror eftersom ett sådant system förstärker en geografisk och standardmässig segregering samt riskerar att slå ut människor helt från bostadsmarknaden.

Hyresrättsutredningens uppdrag och betänkande tar upp viktiga problem som uppstått inom hyressättningssystemet. I detta remissvar från Stockholm fokuseras på de frågeställningar som är mest aktuella för staden med rådande bostadsbrist, stor planerad nyproduktion och bostadsrättspriser som stigit till höga nivåer i centrala delar av staden. Framförallt rör det hur systemet ska hantera att hyresgästernas preferenser vad gäller husets ålder kontra dess läge i staden inte tillräckligt avspeglas i hyresnivåerna. Detta är en extra angelägen fråga att hantera eftersom Stockholm, liksom många andra regioner i landet, nu står inför en stor planerad nyproduktion.

I likhet med gatu- och fastighetskontoret anser jag att utredningen i för liten grad analyserat hyressättningsfrågorna i ett bredare perspektiv, utifrån hur de påverkar rörligheten på bostadsmarknaden och hur det påverkar bostadsförsörjningsansvaret. Även kopplingen mellan hyressättningssystemet/bruksvärdessystemet och statliga investeringsstöd borde diskuterats. Exempelvis krävs en mer flexibel bedömning av investeringsstöd för bättre överensstämmelse med bruksvärdessystemet. En förhandlingsöverenskommelse med hyresgästföreningen bör kunna utgöra underlag när länsstyrelsen fattar beslut om investeringsstöd.

Jag vill avstyrka utredningens förslag för hyrorna för *nybyggda lägenheter*, att en kollektivt avtalad hyra för en nyproducerad lägenhet ska undantas från villkorsprövningen under tio år. Fördelen med förslaget skulle vara att det ger stabilare planeringsförutsättningar. Detta förutsätter emellertid att inte alla hyror för nyproduktion fastställs genom kollektiva förhandlingar, eftersom detta leder till osäkerhet om var bruksvärdesnivån egentligen ligger. I likhet med flera av stadens remissinstanser anser jag att detta är en påtaglig risk som kan leda till än större skillnad mellan nyproduktion och äldre bestånd samt dessutom försvaga bruksvärdessystemet.

Förslaget ger hyresgästföreningen ökat ansvar genom att det måste avgöra om nyproduktion ska komma till stånd eller ej. Jag anser att en sådan utveckling vore olycklig eftersom det skapar otydlighet kring vem som har ansvaret för att lösa bostadsbristen och försvaga hyresrätt gentemot bostadsrätt som attraktivt att nyproducera. Jag delar bostadsbolagens uppfattning att, i det fall förslaget ändå genomförs, ska det kompletteras med en bestämmelse som reglerar de fall då förhandlingarna strandar. I dessa fall bör prövning i Hyresmarknadskommittén ske för att inte hindra nödvändig bostadsproduktion.

Jag anser att förslaget att det ska vara möjligt att träffa en förhandlingsöverenskommelse om *skilda hyresnivåer* för nya respektive befintliga hyresgäster är problematiskt både praktiskt, fördelningsmässigt och lagtekniskt. Förslaget riskerar att minska rörligheten på bostadsmarknaden och innebär ett klart avsteg från bruksvärdeshyror, eftersom likvärdiga lägenheter skulle få olika hyror. Systemet riskerar också att missgynna dem som redan idag har en osäker bostadssituation, t.ex. ungdomar, de som flyttar till Sverige och andra grupper.

Som anförts ovan anser jag emellertid att nuvarande hyressättning inte tillräckligt fångar upp hyresgästernas värderingar av olika faktorer. Som det nu är får byggnadsåret stort genomslag eftersom nyproducerade lägenheter, på grund av produktionspriserna, ofta blir dyrare än lägenheter med samma bruksvärde (även när hänsyn tagits till högre standard m.m. i den nyproducerade lägenheten). Däremot anser jag att hyressättningen bör utvecklas för att bättre fånga upp hyresgästernas värderingar kring boende, exempelvis närhet till lokala och centrala centrumläggningar, kommunikationsmedel eller

grönmark. Till skillnad från utredningen anser jag emellertid att en försiktigare modell ska tillämpas, liknande den som Hyreskommittén för Stockholms stad arbetat utifrån. Kommitténs utgångspunkter och arbetssätt beskrivs i gatu- och fastighetsnämndens tjänsteutlåtande. I detta slås bland annat fast att förändringarna ska ske långsamt över ett antal år och samtidigt för alla hyresgäster i ett hus. Jag tycker att det är oerhört viktigt att förändringarna sker successivt och så långt som möjligt inom ramarna för nuvarande system.

Om Hyressättningsutredningens förslag om skilda hyresnivåer för nya och gamla hyresgäster genomförs så anser jag, av praktiska skäl, inte att andrahandsuthyrning bör omfattas av detta. Fördelarna med att omfatta även andrahandshyresgäster uppväger inte de kraftigt ökade administrationskostnaderna som detta skulle medföra.

Förslaget beträffande *hyresnämndernas prövning* anser jag är bra och klargörande. Vad gäller *tillval, frånval och valfritt lägenhetsunderhåll* anser jag att det kan vara vägar för människor att påverka sitt boende och välja en standard som passar dem. Bostadsbolagen måste emellertid alltid garantera en normalstandard som underhålls utan att det innebär hyreshöjningar. Detta gäller under en hyresgästs boende i lägenheten och ännu tydligare när en ny hyresgäst flyttar in. Det ska också finnas en borte tidsgräns för hur länge hyresgäster kan välja att inte få underhållet.

Jag vill också poängtera att frågan om hyror i nyproduktion självklart hänger samman med de ökade produktionskostnaderna. Hade det varit möjligt att sätta samma hyror i nyproducerade hus som genomsnittet i det befintliga beståndet så hade många av hyressättningsproblemen aldrig uppkommit. Här har både staten och kommunerna ett stort ansvar att pressa kostnaderna för nyproduktion. Stockholms stad har dragit igång fem projekt som handlar om att utveckla planprocessen, byggprocessen, utveckla styrning och kompetens i projekteringsfasen samt att stimulera det industriella byggandet och öka insyn och pressa priser i de underliggande leden. Stockholm har även fattat beslut om nya tomträttsavgifter som dels stimulerar nybyggnation av hyresrätt genom fem års avgäldsfrihet, dels är anpassade till olika områdets attraktivitet.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen ”Reformerad hyressättning” (SOU 2004:91) översänds och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 9 december 2004

ROGER MOGERT

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Mikael Söderlund* (båda m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att som svar på remissen anföras

En grundförutsättning för en ökad tillväxt i stockholmsområdet är att det byggs nya bostäder. Med dagens höga skatter på byggande är det mycket svårt att få ekonomi i byggandet, vilket leder till få nya bostäder i regionen. Den trögrörliga bostadsmarknad som finns i Stockholm är ett stort problem för företagen och deras möjlighet att nyanställa. Det behövs ett hyressystem som tillåter

hyror som är mer kopplade till läge och efterfrågan än det system som finns i dag, vilket tyvärr mest verkar uppmuntra mygel och svarthandel.

Den svarta marknaden har sin upprinnelse i de regleringar som gäller på hyresmarknaden, ursprungligen inrättade för en av världskrig påverkad bristekonomi. Att se vilka förändringar som bör göras är dock en annan fråga än att se till hur det optimala systemet böra vara. Det faktum att många människor inrättat sitt boende och sin ekonomi efter ett i grunden felaktigt system gör att förändringar av samma system får långtgående konsekvenser. Det gäller därför att hitta lösningar som mildrar de negativa konsekvenserna men tillvaratar de positiva.

Exempel på sådana negativa effekter är konsekvenserna för de människor som anpassat sitt boende och beteende utifrån de existerande reglerna. Detta kan gälla den som har stått i kö under lång tid och betalat köavgifter för att få tillgång till en attraktiv lägenhet med låg hyra och plötsligt finner att hyran från årsskiftet fördubblas på grund av det attraktiva läget.

Ett annat exempel är själva svartmarknaden. Många människor känner sig tvingade att betala sig till ett attraktivt kontrakt på den svarta marknaden. Den som lånat sig till pengar eller investerat sitt sparkapital för att få ett förstahandskontrakt med subventionerad hyra hamnar i en orimlig situation om marknadspriser börjar gälla från årsskiftet. Inte bara blir hyran höjd, även värdet på (den otillåtna) marknaden för samma kontrakt upphör att existera.

På samma sätt som en bostadsrättsomvandling "genererar" kapital genom att ett högre marknadsvärde tillkommer bostadsrättsbildarna försvinner en mängd kapital från de människor som bor i hyressubventionerade lägenheter när hyresregleringen försvinner. Därför kan vi konstatera att det vore bättre att regleringen som skapar svarta marknader aldrig skapats, men att människor oförskyllt kan komma i kläm om samma regleringar efter lång tid avskaffas, om inte detta görs på ett genomtänkt sätt.

Detta sagt, är det tydligt att något behövs göras. Det nuvarande systemets konsekvenser borde vara alltför uppenbara även för socialdemokratiska företrädare att blunda för. Den geografiska och standardmässiga segregation som borgarrådet varnar för har idag sin pendang i det mygelsystem med felprijsatta hyresrätter som pampar inom fack och näringsliv ägnar sig åt. Segregationen finns redan idag, men den styrs av partibok eller kontakter snarare än ekonomisk betalningsvilja. Att politiska företrädare utlånar sig till försvar av ett i grunden demoraliserat och demoraliserande system är häpnadsväckande.

Genom att låta nybyggda hyreslägenheter prissättas utifrån andra regler än allmännyttans hyresledande position ges möjligheter för byggföretag att täcka produktionskostnaderna. Detta skapar givetvis bättre förutsättningar för produktion av hyresfastigheter. Det minskar också glappet mellan pris och betalningsvilja på hyresmarknaden. För att hela hyresmarknaden ska gynnas av motsvarande regler krävs att hela Sveriges fastighetsbestånd byts ut eller totalrenoveras. Det är en alltför lång process, därför behövs sätt att fasa över dagens fastighetsbestånd till motsvarande regler som är föreslagna för nyproduktion utan att negativa effekter uppstår. Ett sätt kan vara att låta de nya reglerna gälla för nytecknade hyreskontrakt, men att låta idag gällande kontrakt stå kvar oförändrade.

Vi ställer oss bakom grunderna i den trepartsöverenskommelse som träffats mellan SABO, Hyresgästföreningen och Fastighetsägarföreningen. Det är olyckligt att den nu presenterade utredningen på viktiga områden bortser från syftet och andan i överenskommelsen.

Den vetorätt som förslaget i praktiken ger Hyresgästföreningen kullkastar hela andan i den överenskommelse som syftade till mindre rigida regler och större flexibilitet vid hyressättningen. Därför bör en annan lösning hittas för de fall där parterna inte kommer överens vid hyressättningen för nybyggda lägenheter.

Det är också viktigt att påpeka att om det föreslagna systemet ska kunna få genomslag så krävs att de kommunala bostadsbolagen nu börjar arbeta efter dess principer. Det politiska ledarskapet i denna fråga har dock hittills lyst med sin frånvaro.

## ÄRENDET

Utredningen har haft i uppdrag att överväga vissa ändringar inom ramen för bruksvärdessystemet. I korthet föreslår utredningen följande, se sammanfattning i bilaga. Beträffande hyrorna för *nybyggda lägenheter* föreslår utredningen att en kollektivt avtalad hyra för en nyproducerad lägenhet ska undantas från villkorsprövning under tio år. Fastighetsägaren kan välja att försöka nå en överenskommelse med hyresgästföreningen på orten eller efter strandad förhandling bestämma en hyra, som efter tvist kan prövas enligt bruksvärdesprincipen.

Det ska vara möjligt att träffa en förhandlingsöverenskommelse om *skilda hyresnivåer* för nya respektive befintliga hyresgäster. Gällande rätt innebär att andra fastighetsägare kan återropa de nya högre bruksvärdeshyrorna till grund för prövningen av hyran för alla hyresgäster, vilket drabbar de befintliga hyresgästerna. Utredningens förslag är en skyddsregel som innebär att en privat fastighetsägare, som vill återropa motsvarande hyra som gäller för nya hyresgäster och som bestämts inom ramen för ett system med skilda hyresnivåer, måste tillämpa systemet i sin helhet. Det innebär att befintliga hyresgäster skyddas från oskäligen hyreshöjningar. Regeln ska inte tillämpas när en lägenhet renoverats till högre standard eller under den tid en lägenhet är uthyrd i andra hand.

Möjligheten att göra *tillval eller frånval*, dvs. individuella variationer när det gäller underhåll och utrustning är positiv och bör utgå från frivillighet. Till- och frånval betraktas som en del av hyran och sker i många fall enligt en kollektivt förhandlad prislista. Utredningen föreslår att till- och frånval även fortsättningsvis ska betraktas som en del av hyran. Vidare föreslås en kostnadstäckningsregel som innebär att kostnaden ska beaktas vid en bruksvärdesprövning, med huvudregeln att avskrivningstiden ska vara minst fem år. Kortare avskrivningstid kan godtas om kostnaden för tillvalet inte uppgår till mer än ca 20 procent av hyran.

Vid avflyttning gäller att hyran ska bestämmas enligt bruksvärdesprincipen utan hänsyn till kostnadstäckningsregeln, om inte priset bestämts enligt en kollektivt förhandlad prislista.

Beträffande *hyresnämndernas prövning* anser inte utredningen att regeln om jämförelseprövning i bruksvärdessystemet ska ändras. Hyresnämnderna ska dock vara skyldiga att motivera sina beslut mer långtgående än vad som är fallet idag. En hyresnämnd bör alltid vara skyldig att motivera sig om ett beslut går någon part emot.

## REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Koncernledningen för Stockholms Stadshus AB.

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande, daterat den 17 november 2004, har i huvudsak följande lydelse.

### Stadsledningskontorets synpunkter

Förslaget är bra och ett steg i riktning mot att skapa bättre incitament för nyproduktion av hyresrätter. Det blir säkrare att kalkylera för investeringar på hyreshus eftersom förslaget innebär en möjlighet till förhandsbesked om den framtida hyran. Förslaget öppnar också upp för möjligheten att hyressättning vid nyproduktion anpassas till produktionskostnaderna vilket gör det mer lönsamt att bygga hyresbostäder. Enligt utredningen är risken för att de privata fastighetsägarna inte får igen sina pengar, om de bygger nya hyreshus begränsad. Det hänger samman med att

kostnaderna för nyproduktion för närvarande minskar. Stockholms kommun arbetar också aktivt med att på olika sätt påverka nyproduktionskostnaderna.

Förslaget ger det kollektiva hyressättningssystemet och dess parter en stor betydelse. Stadsledningskontoret delar utredarens uppfattning att det kollektiva hyresförhandlingssystemet är särskilt lämpat och har kompetens att tillgodose hyresgästernas intressen. Stadsledningskontoret delar också utredarens uppfattning att tio år är en väl avvägd tidsrymd för presumtionsverkans varaktighet. Ju kortare tidsrymden är, desto större är risken för hyressänkningar vid övergången till bruksvärdessystemet.

Tillämpning av utredningens förslag skiljer i vissa fall från grundprincipen som stadsledningskontoret särskilt vill belysa. Detta gäller effektiv ordning för strandningssituationer och skilda hyresnivåer.

#### *Strandningssituationer*

Det ges ingen vägledning i utredningen avseende de fall parterna i de kollektiva förhandlingarna inte kommer överens om nyproduktionshyror. Utredningen hänvisar till att tvisten skall lösas av ett partsammansatt tvistlösningsorgan såsom Hyresmarknadskommittén eller Bostadsmarknadskommittén. Vid underhandskontakter med Stockholms kommuns bostadsbolag framkommer att erfarenheten av dessa tvistlösningsorgan är dåliga. Ärenden som behandlas i hyresmarknadskommittén lämnas utan eget ställningstagande och kommittén hänvisar tillbaka till parterna. Detta förfarande är både resurs- och tidskrävande. Stadsledningskontoret anser att man måste utreda vidare hur man löser tvister och att lämpliga prövningsregler införs som komplement till huvudmodellen. Utredningen har övervägt en förhandsprövning av hyrans skälighet med utgångspunkt i kostnadskriterier. Utredningen har avfärdat denna prövningsregel eftersom man har ansett att det inte är möjligt att konstruera ett system med sådan prövning på förhand. Stadsledningskontoret anser i likhet med utredningen att det är svårt att ta fram en materiell prövningsregel som kan anses vara skälig och godtas av båda förhandlande parter vid en tvist. Stadsledningskontoret tar inte ställning till hur prövningsregeln skall utformas. Kontoret anser dock att frågan bör utredas vidare och att det minimala kravet bör vara att man definiera i tid när en tvist skall lösas.

#### *Skilda hyresnivåer*

Utgångspunkten i förslaget är att det skall vara möjligt att sluta förhandlingsöverenskommelser som innebär att likvärdiga lägenheter åsätts skilda hyror beroende på om det i lägenheten bor en ny eller en befintlig hyresgäst. Problemet med denna ordning är att det finns risk att den som inte längre behöver en stor lägenhet *anstår* från att flytta, eftersom han skulle komma att räknas som ny hyresgäst vid inflyttning i en mindre lägenhet och då riskera att betala en lika hög hyra för den mindre lägenheten som för den större. För att undvika sådana inlåsnings effekter öppnar utredningen upp för möjligheten att förhandla med fastighetsägaren om att få till stånd en skyddsregel som tillämpas även på hyran i den nya lägenheten, förutsatt att båda lägenheterna har samma ägare. Enligt stadsledningskontoret kan det finnas olika alternativ att hantera dessa inlåsnings effekter. Utredningens förslag är enligt stadsledningskontoret fullt acceptabel. Stadsledningskontoret vill dock påpeka att grundprincipen med systemet var att anpassa hyresnivåerna successivt och att medverka till att skapa en hyresmarknad där hyresdifferenserna upplevs som rättvist dvs. i verkligheten speglar värderingar hos hyresgäster i allmänhet. Genom att införa skilda hyresnivåer för likvärdiga lägenheter finns risk att systemet inte upplevs som rättvist och att omsättningsfrekvensen inte medverkar till ökad lönsamhet för fastighetsägare, vilket även är en synpunkt som framkommer vid diskussioner med Stockholms kommuns bostadsbolag.

**Gatu- och fastighetsnämnden** beslutade den 23 november 2004 att överlämna gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande utan eget ställningstagande.



Reservation anfördes av *Sten Nordin m.fl.* (m) och *Ulf Fridebäck m.fl.* (fp) enligt följande.

Gatu- och fastighetsnämnden beslutar

att godkänna kontorets tjänsteutlåtande som svar på kommunstyrelsens remiss  
samt att därutöver anföra följande

En grundförutsättning för en ökad tillväxt i stockholmsområdet är att det byggs nya bostäder. Med dagens höga skatter på byggande är det mycket svårt att få ekonomi i byggandet, vilket leder till få nya bostäder i regionen. Den trögrörliga bostadsmarknad som finns i Stockholm är ett stort problem för företagen och deras möjlighet att nyanställa. Det behövs ett hyressystem som öppnar upp för hyror som är mer kopplade till läge och efterfrågan än det system som finns idag, vilket tyvärr mest verkar uppmuntra mygel och svarthandel.

**Gatu- och fastighetskontorets** tjänsteutlåtande, daterat den 15 november 2004, har i huvudsak följande lydelse.

#### Gatu- och fastighetskontorets synpunkter

Hyressättningsystemets utformning och tillämpning är en av flera frågor som har stor betydelse för bostadsbyggandet och möjligheterna till rörlighet i bostadsbeståndet. Gatu- och fastighetskontoret gör i det följande ett försök att som bakgrund belysa den komplexa problembilden. Vi tar upp stadens åtgärder för att öka bostadsbyggandet och vilka statliga insatser som skulle behöva göras. Vi redovisar även vissa tidigare utredningar mm rörande bruksvärdessystemet och dess tillämpning. Till bakgrunden hör också frågan om sambandet mellan de statliga investeringsstöden och bruksvärdessystemet. Därefter följer våra synpunkter på det nu aktuella hyresförslaget.

Bostadsbyggandet och bostadsmarknadens funktionssätt Eftersom efterfrågan på hyreslägenheter i Stockholm, med några få undantag, är större än tillgången har en hyresrätt ett mer eller mindre tydligt

marknadsvärde. Man kan säga att tre grupper på olika sätt har intresse av hyreslägenheternas marknadsvärden – fastighetsägarna, de nuvarande hyresgästerna och samhället.

*Fastighetsägarna* vill ha lönsamhet på sitt fastighetsinnehav och har därför intresse av bl.a. friare hyressättning. De vill av samma skäl också stävja hyresgästers svarthandel med hyreskontrakt, kanske även ha inskränkt bytesrätt för hyresgästerna osv. Alla bostadsföretag – både kommunala och privata - strävar efter lönsamhet i viss mening. Inga bostadsföretag vill eller kan bygga om inte kalkylerna går ihop. De kommunala bostadsföretagen drivs enligt en (inte närmare definierad) självkostnadsprincip och dess hyror grundas på självkostnaderna men fastställs i förhandlingar med hyresgästernas föreningar. Det finns däremot inget direkt samband mellan ett privat bostadsföretags kostnader och de hyror som tas ut; hyrorna bestäms enligt bruksvärdessystemet via jämförelse med de kommunala bostadsföretagens hyror. Lönsamheten i ett bostadsprojekt för ett bostadsföretag avgörs av både bostadsföretagets kostnader, det möjliga hyresuttaget m h t bruksvärdessystemet och inte att förglömma hyresgästernas betalningsvilja. Kostnaderna består av både produktionskostnader av i princip engångskaraktär och löpande årliga utgifter, t ex drift- och underhållskostnader och skatter.

*Hyresgästerna* som är innehavare av ett förstahandskontrakt har intresse av låg hyra samt skyddsregler för hyresrättens bestående och mot alltför höga hyreshöjningar. Generösa bytesregler är också fördelaktiga för en hyresgäst. Exempelvis har hyresgästerna idag rätt att, under vissa förutsättningar, byta sin hyresrätt inte bara mot en annan hyresrätt utan även mot en bostadsrättslägenhet eller villa. Vissa hyresgäster – alltför många enligt uppgifter från fastighetsägarhåll – och mindre nogräknade fastighetsägare, utnyttjar också på olika sätt möjligheterna till att olagligt sälja hyresrätter mot betalning, dvs. svarthandel.

Slutligen har *samhället* på flera sätt intresse av att påverka eller rent av disponera hyreslägenheternas marknadsvärden. Påverkan sker via bl.a. bruksvärdessystemet varigenom hyrorna i vart fall i Stockholm ofta hålls nere under marknadshyresnivån med följd att dessa hyresrätters marknadsvärden hålls uppe. Exempelvis är bytesvärdet av en attraktiv och billig hyreslägenhet bety-

dande. Bruksvärdessystemet så som det finns tillämpas i Stockholm torde främst vara ägnat att skydda dem som är innehavare av ett förstahandskontrakt. De som ännu står utanför bostadsmarknaden har inte samma påtagliga nytta av att hyrorna i beståndet hålls tillbaka; tvärtom motverkas den nyproduktion som behövs för att, ofta via byteskedjor, frigöra bostäder åt de unga, de bostadslösa, inflyttarna till staden m fl. Påverkan på hyrorna sker också genom de statliga investeringsstöden till fastighetsägare som ju syftar till att premiera hyreshusbyggande med så låga hyror som möjligt. Dessa lägenheter med inte lika höga hyror som osubventionerade lägenheter, blir naturligtvis mer värda för den hyresgäst som kommit i åtnjutande av en sådan hyresrätt. Fram till 1993 kunde samhället genom bostadsanvisningslagen ställa krav på att få förmedla lediga lägenheter hos alla fastighetsägare. Därigenom kan sägas att samhället kunde disponera betydande delar av marknadsvärdena i hyresbeståndet och ”dela ut” dessa värden till de som köade för bostad. Detta system är numera i Stockholm ersatt av frivilliga överenskommelser mellan staden (Bostad Stockholm AB) och olika fastighetsägargrupper om att vissa andelar av de lediga lägenheterna ska ställas till förmedlingens förfogande. Frågan är om dagens ”maktbalans” mellan de tre intressegrupperna är mest ändamålsenlig eller om förändringar, och i så fall vilka, kan leda till förbättringar.

### *Komplex problembild*

Gatu- och fastighetskontoret har länge hävdat att man för att öka bostadsbyggandet måste söka en integrerad syn på *alla* de omständigheter som hindrar ett ökat bostadsbyggande. Som vi framfört i många tidigare sammanhang handlar det om hur incitamenten för bostadsbyggandet kan förbättras för alla inblandade aktörer. Både ekonomiskt/finansiella och administrativa förutsättningar. Ett liknande synsätt bör gälla beträffande hinder för rörligheten på bostadsmarknaden. Det ska dock inte glömmas bort att det knappast finns några enkla och snabba insatser som kan öka byggandet och samtidigt hålla boendekostnaderna nere, utan det måste bli fråga om ett enträget arbetet med ett brett spektrum av åtgärder från alla inblandade aktörer. Hyran, som nu är föremål för särskild uppmärksamhet, är som framgått av intresse både för hyresgästerna och fastighetsägarna. För hyresgästen är det t ex intressant att finna en utifrån flera bevekelsegrunder passande bostadslösning som samtidigt har en acceptabel hyra, dvs. en hyresnivå som inte är högre än hyresgästens betalningsförmåga/vilja för bostaden ifråga.

Fastighetsägaren å andra sidan har intresse av att få tillräcklig lönsamhet på sitt fastighetsinnehav. Och hyran är en av flera komponenter som påverkar lönsamheten. En slutsats av vårt arbete med ”Vision för Söderort” är att det i delar av framförallt ytterstaden finns ett påtagligt behov av att få hyresgästernas hyresbetalningsvilja och fastighetsägarnas hyreskrav i nyproduktionen att stämma bättre överens samtidigt som denna hyresnivå är tillåten av hyresnämnden. För att få ihop denna ekvation kan man tänka sig en rad olika angreppssätt. T ex öka hyresgästernas betalningsvilja, minska fastighetsägarnas hyreskrav, höja hyresnämndens toleransnivå. Det behövs alltså ett helhetsperspektiv som innefattar allt från produktionskostnaderna och de statliga investeringsstöden till efterfrågesidan och bruksvärdesregleringen.

### *Mycket görs redan...*

Stockholms stad, som prioriterar bostadsbyggandet högt, gör redan mycket för att öka byggandet och få ner nyproduktionshyrorna. Efter ett initiativ från gatu- och fastighetsborgarrådet för två år sedan har stadsledningskontoret bildat en förvaltningsövergripande styrgrupp för ökat bostadsbyggande – 20 K-gruppen. Avsikten är att öka effektiviteten i planeringen och skapa förutsättningar så att stadens mål på 20 000 nya lägenheter kan nås. Vi deltar i gruppen som bedriver ett mycket intensivt arbete för att på olika sätt främja ett ökat bostadsbyggande. Arbetet med att begränsa nyproduktionskostnaderna accentueras ytterligare sedan kommunfullmäktige 2004-06-07 (utl 2004:77) godkände en utredning från Stockholms Stadshus AB om åtgärder för att minska kostnaderna vid nyproduktion. Fullmäktige godkände härvid även pilotprojekt angående

1. Utveckling av planprocessen i samverkan
2. Utveckla byggprocessens tidiga skeden
3. Utveckla styrning och kompetens i projekteringsfasen
4. Stimulera det industriella byggandet

##### 5. Öka insyn och pressa priser i de underliggande leden

Berörda nämnder och bolag fick i uppdrag att delta i projekten. Samma dag beslutade kommunfullmäktige även, efter förslag från gatu- och fastighetsnämnden, om nya tomträttsavgifter för flerbostadshus (utl 2004:76). Beslutet innebär för hyresfastigheter en måttlig höjning (storleksmässigt 11-36 %) av avgäldsnivåerna som varit oförändrade sedan 1996. Vid nyupplåtelser av hyresfastigheter införs dessutom en upptrappning från tio procent till full avgäld under en tioårsperiod vilket innebär en betydande avgäldslindring. Vidare har gatu- och fastighetsnämnden sedan en tid, i enlighet med budgetintentionerna och den av nämnden 2003-06-10 reviderade markanvisningspolicyn, beslutat om markanvisningar till byggherrar som profilerat sig mot lägre boendekostnader. Vår strävan att öka konkurrensen på stockholmsmarknaden och få in nya idéer genom att få fram fler markanvisningar till olika uppstickare fortsätter.

*...men många hinder kvar att övervinna*

Även om staden sålunda redan gör mycket för att öka byggandet och få ner nyproduktionshyrorna utifrån de förutsättningar som nu gäller, skulle en rad olika statliga insatser behöva göras för att få fart på bostadsbyggandet. Som vi framhållit i flera tidigare sammanhang rör de viktigaste statligainsatserna 1. Behovet av att utforma de statliga investeringsstöden till fastighetsägare så att de inte blir kontraproduktiva, d v s leder till färre nya hyreslägenheter i stället för fler. 2. Bruksvärdessystemets utformning och tillämpning. 3. Utbyggnaden av erforderlig infrastruktur i Stockholmsregionen. 4. Återinförande av statsbidrag för marksanering som bäddar för nya bostäder. 5. Utformning och tillämpning av olika statliga sektornormer etc. såsom miljökvalitets- och bullernormerna så att de inte blir kontraproduktiva och innebär alltför stora hinder för bostadsbyggandet.

Bruksvärdessystemets utformning och tillämpning är alltså bara en av flera centrala frågor för bostadsbyggandets utveckling och möjligheterna till rörlighet i beståndet som ligger i statsmakens hand.

##### Bruksvärdessystemet

Bruksvärderegeln infördes i hyreslagen 1968 och har ändrats flera gånger sedan dess. Grunderna i systemet bygger på två skyddsregler för hyresgästerna. Besittningsskydd och hyresspärr. Besittningsskyddet innebär ett skydd för hyresgästens intresse att behålla den hyrda lägenheten. Hyresspärren ger rätt till förlängning av hyresavtalet och förutsätter att det finns ett tak för hur hög hyran kan bli. Bruksvärde innebär, enligt dagens hyreslagstiftning, att hyrorna ska spegla bostadskonsumenternas allmänna värderingar utan avseende på den enskilda hyresgästens värderingar och behov. Enligt dagens regler bestäms hyrorna i det privata beståndet med utgångspunkt från en jämförelse med hyrorna hos i första hand de allmännyttiga bolagen. Det är därför dessa ofta kallas hyresledande.

Hyrorna i de allmännyttiga bolagen utgår från företagets självkostnader och bestäms vid hyresförhandlingar mellan respektive allmännyttigt bolag och Hyresgästförening. Tidigare utredningar mm om hyressättningen Bruksvärdessystemet och hyressättningsproblematiken har varit föremål för debatt och utredningar under lång tid. Gatu- och fastighetskontoret har i flera sammanhang, då förslag som i praktiken skulle innebära skärpt hyresreglering varit aktuella<sup>1 2</sup>, framhållit att bruksvärdessystemet i stället bör utvecklas i riktning mot mer marknadsrelaterade bruksvärdeshyror. Detta skulle bl.a. underlätta nyproduktion med hyresrätt.

Redan bostadspolitiska kommittén framhöll i sitt slutbetänkande "Bostadspolitik 2000 - från produktions- till boendepolitik" (SOU 1996:156) att hyressättningen på ett bättre sätt bör avspegla människors prioriteringar. Den nödvändiga anpassningen av hyresnivåerna - i de flesta fall nedåt - borde, sas det, ske inom ramen för nuvarande system för hyressättning. Kommittén uppmanade därför bostadsmarknadens parter att mer flexibelt använda bruksvärdessystemet. Det finns skäl att upprepa gatu- och fastighetskontorets då framförda synpunkter:

Gatu- och fastighetskontoret delar uppfattningen att hyressättningen bör bli mer marknadsrelaterad. Ett av hindren mot friare hyressättning framgår av professor Anders Victorins expertrapport om upplåtelse av bostad i Sverige och övriga Norden. Victorin visar att i praktiken kan inga hyrestvister om de allmännyttiga bostadsföretagens bruksvärdesbildande hyror prövas av

hyresnämnd eller domstol. Detta gäller både tvister mellan bostadsföretaget och hyresgästföreningen och mellan företaget och en enskild hyresgäst. Anledningen är främst att förhandlingsordningen för de allmännyttiga bostadsföretagen stipulerar att tvist ska hänskjutas till ett förhandlingsorgan med representanter för SABO och Hyresgästernas Riksförbund - Hyresmarknadskommittén. Detta system har varit gällande sedan 1976 och kommittén avgör 30 - 40 tvister per år. Victorin skriver att detta ger det paradoxala resultatet att det allmännyttiga bostadsföretagets kostnader styr hyresnivåerna (och till viss grad även hyresdifferenserna) över en hel ort, fastän bruksvärdereglerna ursprungligen var tänkta som ett sätt att nå en balanserad hyressättning anpassad till marknaden.

Kontoret bedömer att så länge nyssnämnda två parter på hyresmarknaden exklusivt får disponera över lagtolkningen utan insyn från de rättsvärdande organen och andra aktörer, framstår annat än mycket små förändringar i hyressättningssystemet som osannolika.

En utvärdering av bruksvärdessystemet gjordes i SOU 2000:33. En sammanfattande slutsats av de studier som genomförts sas då vara att samspelet mellan bruksvärdessystemet, hyresförhandlingslagen och allmännyttans roll som förstahandsnorm resulterar i en förhållandevis god måluppfyllelse. Samtidigt konstateras det att systemet är utsatt för spänningar som kan relateras till ökad individualisering av hyreskontakten, minskad nyproduktion inom allmännyttan och allmänt sett förändrade ekonomiska förutsättningar. Resonemang fördes i betänkandet om vissa begränsade förändringar av bruksvärdessystemet. Diskussionsförslagen avsåg bl.a. avskaffandet av allmännyttan som förstahandsnorm och att bruksvärdesregeln inte ska tillämpas på nyproduktion under en s.k. karenstid.

#### *Hyreskommitté för Stockholms stad*

Under våren 2001 bildades en hyreskommitté för Stockholms stad som består av representanter från Hyresgästföreningen Region Stockholm, de allmännyttiga fastighetsbolagen i kommunen - Svenska Bostäder, Familjebostäder, Stockholmshem - samt Fastighetsägarna Stockholm. De lokala parterna ansåg att dagens hyresstruktur inte präglas av konsekvens och inte svarar mot hyresgästernas värderingar och preferenser. Det fanns därför en stor enighet om att systemet kräver en översyn, modernisering och förändring. Kommitténs uppgift har varit att komma fram till hur hyresgästerna värderar lägenheternas olika egenskaper och därefter redovisa behovet av förändringar av nuvarande hyror.

Hyreskommittén tog fram omfattande hyresstatistik med hyror för cirka 160 000 lägenheter. Kommittén konstaterar i sin rapport 2003-09-08 att den så kallade åldersfaktorn har en avgörande betydelse för hyresstrukturen och kan självständigt förklara stora hyresskillnader i fastigheter som i grova drag kan anses som jämförbara. Kommittén konstaterar också att lägesfaktorn inte fått något systematiskt, större genomslag i hyressättningen trots att det finns skillnad i attraktivitet mellan olika områden och hur boende värdesätter olika lägen. Hyreskommitténs arbete sammanfattas i en matris som visar framtida lämpliga relationer mellan hustyper samt hur läget bör påverka hyrorna. Kommittén föreslog att parterna vid hyresförhandlingarna hösten 2003 mer systematiskt genomför förändringar av hyresstrukturen med rapporten som vägledning. Med hänsyn till bruksvärdesregelns utformning sas att det är vid förhandlingarna mellan Hyresgästföreningen och de allmännyttiga företagen arbetet måste börja.

Förslaget i korthet:

- Bruksvärdessystemet kommer även i fortsättningen att gälla. Hyrorna kommer även i fortsättningen att bestämmas i förhandlingar mellan Hyresgästföreningen och de kommunala bolagen.
- Det blir på sikt mer rättvisa hyror och systemet mer konsekvent.
- Byggåret får mindre betydelse.
- Läget kommer att beaktas.
- En del områden får högre hyror, några ingen hyresförändring och andra något lägre hyra.
- Förändringarna kommer att ske långsamt över ett antal år och samtidigt för alla hyresgäster i ett hus.

Avsikten från de Stockholmslokala parterna att successivt och samtidigt för alla hyresgäster i ett hus utveckla bruksvärdessystemet i riktning mot mer marknadsrelaterade bruksvärdeshyror, är

enligt vår mening positiv och kan bli förväntas underlätta nyproduktion med hyresrätt. En utveckling mot mer marknadsrelaterade bruksvärdeshyror för alla lägenheter kan också antas stimulera omflyttning i det befintliga beståndet. Något som inte minst med tanke på den förhållandevis höga genomsnittliga ytstandarden per person torde vara samhällsekonomiskt mer effektivt än att försöka lösa motsvarande behov genom kostsam nyproduktion. Och troligen även kommunalekonomiskt fördelaktigare än nyproduktion.

#### *Trepartsöverenskommelsen*

I samband med att gatu- och fastighetskontoret i januari 2003 granskade finansdepartementets förslag om nytt statligt investeringsstöd, fann vi även anledning att lämna vissa kommentarer om de tre parternas förslag<sup>4</sup>. Vi menade bli att när statsmakterna nu, efter de i början av 1990-talet reducerade bostadssubventionerna, ånyo vill införa ett system med visserligen tillfälligt men ändå flerårigt subventionerat bostadsbyggande bör detta sättas in i sitt större sammanhang. Ett minimikrav är att erforderligt samspel med anslutande regelsystem såsom bruksvärdesystemet först utreds.

Vi ansåg att departementspromemorians antydning om att framgången med det nya statsstödet endast skulle vara beroende av kompletterande kommunala insatser på mark- och plansidan är felaktig.

#### Investeringsstödens kontraproduktiva funktionssätt

Gatu- och fastighetskontoret har ända sedan remissbehandlingen av finansdepartementets förslag om investeringsstöd till visst bostadsbyggande i januari 2003, varit djupt oroat av dess kontraproduktiva funktionssätt. Vi har också aktualiserat några förslag för att motverka detta. Strax efter riksdagens beslut 2003-06-04 om de tillfälliga investeringsstöden (proposition 2002/03:98) anmälde vi att vi alltså ser några allvarliga problem med dessa enligt följande.

För det första kvarstår risken för att investeringsstöden påverka bruksvärdesystemets funktion blir kontraproduktiva, dvs leder till färre nya hyreslägenheter i stället för fler. Vi menar fortfarande att om nyproduktionshyrorna i vissa allmännyttiga men även i privatägda nyproducerade hyreshus reduceras på "konstlat" vis med hjälp av t ex statligt investeringsstöd, finns det anledning befara att detta kan komma att sänka nivån på de bruksvärdeshyror som får tas ut i andra nyproducerade hyreshus. Effekten härav skulle kunna bli förödande för de fastighetsägare som har hyreshus som drabbas av en sådan plötsligt införd hyresbegränsning. En sådan skärpt hyresreglering på bostadsmarknaden i tillväxtorterna via subventionerade hyror för vissa fastigheter skulle sannolikt också leda till att all annan än subventionerad nyproduktion av hyreshus effektivt skulle stoppas. Inte bara Stockholms stad utan även Hyresnämnden i Stockholm varande för dessa slag av effekter. Enligt hyresnämnden borde denna fråga bli föremål för ytterligare analys innan förslaget genomförs.

Visserligen hoppas regeringen i prop 98 att parterna på hyresmarknaden kommer att hantera denna problematik på lämpligt sätt. Hänvisning görs bli till rättsfall där allmännyttiga jämförelselägenheter som är underprissatta kunnat uteslutas vid jämförelseprövningen för fastställande av skälig hyra. Vi betvivlar dock att lägenheter kan betraktas som underprissatta enbart av det skälet att de byggts med statsstöd. För övrigt minskar bostadsinvesteringssintresset redan av det faktum att oklarhet råder om vilka hyror som kommer att få tas ut i de hyreshus som inte kommer i åtnjutande av de statliga investeringsstimulanserna. I sammanhanget ska också beaktas att den miljard för investeringsbidrag som landshövdingen disponerat för att öka hyreshusbyggandet bara räcker till mindre än hälften av de drygt 14 000 hyreslägenheter som länets kommuner, under vissa förutsättningar avseende infrastrukturutbyggnader mm, avser planera för.

Regeringen har också i direktiven till utredningen om reformering av hyressättningssystemet (dir 2003:52) angett att utredaren ska beakta vilka effekter som olika slag av bidrag och stöd medför. Men den utredningen ska redovisas först 2004-04-30 och eventuella förslag till ändringar i bruksvärdesystemet som kan eliminera investeringsstödens kontraproduktiva funktion kan efter remissbehandling och annan beredning rimligen inte bli verklighet förrän

långt senare. Då kanske de uttalat tillfälliga investeringsstöden, som endast finns t o m 2006, redan har upphört.

Gatu- och fastighetsnämnden har mot den bakgrunden rekommenderat att staden ånyo – snarast – uppmärksammar statsmakterna på bristerna i de statliga bostadsstödsystemen. Ett sätt att begränsa problemet med stödets kontraproduktiva funktion – antagligen det minst långsamma – är att stödsystemet görs mer generöst så att fler husbyggare kan få bidrag. Mer statliga pengar helt enkelt! Vid vår granskning av utredningen från Stockholms Stadshus AB om åtgärder för att minska kostnaderna vid nyproduktion av bostäder, varnade vi också för risken att den ökning av bostadsbyggandet som nu står för dörren i sig driver upp priserna på entreprenader mm. De kommande åren planeras även flera stora infrastrukturprojekt påbörjas. Allmänt stigande produktionskostnader kan dessutom leda till att bostadsprojekt utestängs från möjligheten att få statligt investeringsstöd.

Det statliga stödet utgår nämligen endast till projekt som har rimliga boendekostnader. I normalfallet innebär detta enligt nu gällande regler en årshyra som i Stockholmsregionen inte överstiger 1 100 kr/m<sup>2</sup>/år. Tillägg får endast göras för s k objektsberoende kostnader. Om produktionskostnaderna i Stockholmsregionen framöver stiger är detta inte en sådan omständighet som enligt gällande regler föranleder höjt hyrestak för investeringsstöd. Kombinationen av en investeringsbidragsvolym som bara räcker till en begränsad andel av hyresprojekten (vilka sätter ett bruksvärdeshyrestak) och stigande produktionskostnader (som kräver hyror som överstiger investeringsstödet hyrestak), skulle som vi framhöll mycket effektivt kunna stoppa fortsatt nyproduktion.

För att undvika detta krävs inte bara mer statliga pengar så att fler husbyggare kan få investeringsbidrag, utan även en höjning av investeringsstödet hyrestak. Även stadens bostadsbolag har kritiserat investeringsstödet funktionssätt och hyresnorm. Både i remisskedet och nyligen i en skrivelse 2004-08-17 till finansdepartementet. Bolagen pekar på målkonflikten mellan investeringsstödet och bruksvärdessystemet och anser att förutsättningarna för att få investeringsstöd inte bör knytas till en enda hyresnivå i hela Stockholmsregionen och objektsberoende kostnader. Det krävs enligt bolagen en mer flexibel bedömning om inte bruksvärdessystemet ska äventyras. En förhandlingsöverenskommelse med hyresgästföreningen borde enligt bostadsbolagens propå till finansdepartementet kunna utgöra underlag när länsstyrelsen fattar beslut om investeringsstöd. Gatu- och fastighetskontorets synpunkter på det nu aktuella hyresförslaget Hyressättningsutredningen föreslår nu, för att minska risken för fastighetsägaren vid byggande av nya hyresbostäder, att möjligheterna att pröva hyrorna för nyproducerade bostäder begränsas under en tioårsperiod i fall där hyrorna har bestämts genom avtal mellan fastighetsägaren och en hyresgästorganisation.

Utredningen föreslår också att det ska vara möjligt att ha system med skilda hyresnivåer för likvärdiga lägenheter i det befintliga beståndet beroende på om den som bor i lägenheten är en nyinflyttad eller befintlig hyresgäst. Sådana system ska inte kunna medföra kraftiga hyreshöjningar för befintliga hyresgäster. Gatu- och fastighetskontoret bedömer att utredaren ganska strikt har följt sina direktiv och mest har koncentrerat sig på att finna juridiskt/tekniska lösningar för att uppfylla direktivens krav på hur hyressättningen ska gå till.

Frågorna om hur det nya hyressättningsystemet kan komma att fungera på bostadsmarknaden och om hur det samspelar med andra regelverk inom det bostadspolitiska fältet synes däremot inte ha ägnats lika stor uppmärksamhet av utredningen. Förslaget framstår därför som tämligen svårbedömt och är även i sin tekniska utformning svårförståeligt. Vi överläter åt andra att granska den formella och lagtekniska utformningen. Möjligen skulle förslaget blivit mindre svårförståeligt om regeringskansliets internetversion av betänkandet hade samma antal kapitel som den tryckta versionen och korrekta rubriker. Gatu- och fastighetskontoret är som nämnts tillskyndare av hyressystem som öppnar för mer marknadsrelaterade hyror än idag. Man ska samtidigt inte glömma bort att ett av de viktigaste kraven från bostadsmarknadens aktörer är att få långsiktiga och stabila spelregler. Sådana dramatiska förändringar som skedde på bostadsmarknaden efter de bristfälligt underbyggda statliga avregleringarna och subventionsminskningarna i början av 1990-talet eller som skulle följa av marknadshyror e dyl är knappast tillräddliga.

### *Tre slags hyror*

Hyressättningsutredningens förslag innebär som vi uppfattar det att det framöver kan komma att bli tre olika slags hyror/bruksvärdeshyror:

1. för hyresgäster i nya bostäder med hyror som i 10 år är påverkade av nyproduktionskostnaderna,
2. för nya hyresgäster i det befintliga beståndet och
3. för befintliga hyresgäster i det befintliga beståndet.

De tre hyresgästgrupperna ges i stigande grad skydd mot höga hyror/hyreshöjningar. Högst skyddsgrad ges befintliga hyresgäster i det befintliga beståndet.

Det framgår inte av utredningen men enligt vår mening framstår det som tämligen oklart om det föreslagna nya hyressättningssystemet kan klara av att hantera de spänningar som under mer eller mindre lång tid kommer att uppstå inom det befintliga beståndet och mellan nya och äldre bostäder.

### *Nya lägenheter*

Att medge högre hyror för nya lägenheter än för begagnade lägenheter bör gå att få acceptans för. Den föreslagna formella öppningen för nyproduktionskostnadsinfluerade hyror, som i praktiken redan till stor del införts i Stockholm, ter sig också nödvändig ur bostadsbyggnadssynpunkt. Det ska dock påminnas om att en rätt för fastighetsägaren att ta ut en sådan hyra inte nödvändigtvis betyder att det går att ta ut en sådan hyra. Det krävs som nämnts även att hyresgästernas betalningsvilja är tillräckligt hög. Och några förändringar på den punkten har Hyressättningsutredningen inte haft till uppgift att överväga.

### *Befintliga lägenheter*

Hur det ska kunna skapa förståelse för ett system som innebär olika hyror för befintliga lägenheter som till läge och standard, dvs vad som brukar kallas bruksvärde, är likvärdiga, förefaller däremot mer vanskligt. Systemförslaget synes på denna punkt snarare innebära skilda värderingar av olika samhällsgrupper – de som har respektive de som inte har – än av själva bostäderna. Sådant brukar i andra sammanhang betecknas diskriminering och inte tillskyndas av lagstiftaren. Man kan även ställa sig tveksam till hur rörligheten i hela det nuvarande hyreshusbeståndet kommer att påverkas av högre hyror för nya än för befintliga hyresgäster. Vi oroas också av att det nya systemet inte förefaller främja möjligheterna för bredare hushållsgrupper, inte minst ungdomar som ännu inte kommit in på bostadsmarknaden, att få tillgång till begagnade hyresbostäder med rimliga hyror. Enligt förslaget ska inte bara en ny hyresgäst betraktas som ny utan även en hyresgäst som redan har en lägenhet ska efter ett bostadsbyte betraktas som ny hyresgäst och då inte längre omfattas av det högsta skyddet mot höga hyror. Vi befärar att detta kommer att medföra en tröghet på bostadsmarknaden. Vem vill byta ”upp” sig till en högre hyra för en kanske likvärdig lägenhet med annan adress?

De långa flyttkedjor som den förhållandevis dyra nyproduktionen hittills ofta medfört – och som löser många bostadsbehov och gör att i slutändan billiga begagnade lägenheter frigörs åt bl a ungdomar – kommer antagligen att bli mer sällsynta. Det torde som nämnts vara både samhälls- och kommunalekonomiskt fördelaktigare att tillgodose bostadsbehoven genom omflyttningar i det genomsnittligt lågt utnyttjade befintliga beståndet, än genom kostsam nyproduktion. Det behövs därför enligt vår mening åtgärder som underlättar rörligheten på bostadsmarknaden – inte fler rörlighetshämmande ekonomiska hinder.

Å andra sidan kan sägas att förslaget om högre hyror för nya än för befintliga hyresgäster innebär att värdet för hyresgästen av en låg hyra faller bort vid ett byte, vilket bör minska förekomsten av svarta pengar i bytesaffärer. Vinnare blir i stället för hyresgästerna fastighetsägaren.

### *Svårbedömbart förslag*

Att införa specialregler i hyreslagstiftningen på g a det rådande nyproduktionskostnadsläget och för att ge dem som redan har en hyreslägenhet extra starkt skydd framstår enligt vår uppfattning som synnerligen vanskligt. Det kan ifrågasättas om det inte är bättre med mindre omvälvande

förändringar i spelreglerna. Till exempel ungefär sådana förändringar av bruksvärdesystemets tillämpning som de stockholmslokala parterna kom överens om förra året. Dvs att successivt och samtidigt för alla hyresgäster i ett hus utveckla bruksvärdesystemet i riktning mot mer marknadsrelaterade bruksvärdeshyror.

Vi ser sammantaget Hyressättningsutredningens förslag som en krånglig och svårbedömbart nödlösning för att söka få fart på nyproduktionen och skydda framförallt dem som redan har en bostad, men med egentligen överblickbara konsekvenser för bostadsmarknadens funktionssätt. Vi vill också med tanke på stadens starka nybyggnadsambitioner inte helt motsätta oss förslaget men rekommenderar starkt att effekterna på bostadsmarknaden noggrant följs upp så att eventuella skadliga biverkningar snabbt kan identifieras och elimineras. För att förenkla förslaget och inte hämma rörligheten på bostadsmarknaden alltför mycket bör enligt vår mening övervägas att i vart fall slopa den föreslagna skiljelinjen mellan de som redan har en befintlig bostad och nya hyresgäster till befintliga bostäder. Rörlighetsaspekten bör dock ställas mot bl.a. ambitionen att minska förekomsten av svarta pengar i bytesaffärer och vilka andra metoder som kan användas mot detta.

#### *Samspelet mellan bruksvärdesystemet och investeringsstödet*

Gatu- och fastighetskontoret anser det också väsentligt att samhällets bostadspolitiska spelregler samverkar. Regelverken för till exempel hyressättning och statliga investeringsstöd till bostadsbyggandet måste utformas så att de inte motverkar varandra. Det nu aktuella statliga utredningsförslaget rör enbart bruksvärdesystemet. Några signaler om att någon nära förestående översyn av investeringsstödet skulle vara aktuell har vi inte noterat. Snarare kan befäras att statsmakterna inte har för avsikt att göra några förändringar av de tillfälliga investeringsstöden, som endast finns till om 2006.

Visserligen har Boverket fått i uppdrag att utvärdera de statliga investeringsstöden. Bl.a. ska, enligt Boverkets tidskrift Bofast nr 1 2004, frågan om och hur stöden har bidragit till att uppfylla de bostadspolitiska målen besvaras. En huvudrapport uppges ska lämnas 2004-12-01 och en uppföljande rapport 2005-08-01. Några förslag synes dock ännu inte ha presenterats.

Vidare har en särskild arbetsgrupp tillsatts inom Regeringskansliet för att göra en genomlysning av det nuvarande systemet för bostadsfinansiering, bostadssubventioner och bostadsmarknadens kapitalförsörjning. Gruppen ska också lämna förslag till vilken framtida roll staten bör ha i detta system. I ett pressmeddelande från finansdepartementet 2004-03-18 sa dåvarande kommun- och bostadsminister Lars-Erik Lövdén följande.

- ”De nuvarande förmånliga stöden till nyproduktion av hyresrätter löper ut vid utgången av 2006 och regeringen kommer i god tid före det ge besked om långsiktiga regler. Vi vill skapa ett nytt långsiktigt stabilt system med neutrala, enkla och tydliga regler. Kapitalförsörjningen för nyproduktion, underhåll och ombyggnad av bostäder ska främja målet om goda bostäder till rimliga kostnader för alla hushåll.”

Statens stöd bör enligt pressmeddelandet utformas både kostnadseffektivt och så att bygg-, bostads-, fastighets- och kreditmarknadernas funktionssätt främjas. I synnerhet bör konkurrensen förbättras och konsumenternas ställning och valfrihet stärkas. Även möjligheterna att bedriva en effektiv marktpolitik i syfte att begränsa markkostnader och avgifter bör förstärkas. Helhetssyn och djärvhet ska enligt pressmeddelandet ge en hållbar samhällsplanering. Arbetsgruppens uppdrag ska vara avslutat 2005-04-30. Hyressättningsutredningen säger att den enligt sina direktiv bl.a. ska beakta vilka effekter som olika slag av tillfälliga investeringsstöd till bostadsbyggandet medför för hyrorna i nybyggda hus. Utredningen föreslår helt kort att den frågan avgörs av parterna genom en förhandlingsöverenskommelse i den mån en sådan har presumtionsverkan. I övriga fall, alltså där bruksvärdesprincipen skall tillämpas, blir det enligt utredningen ingen skillnad i detta avseende jämfört med dagens system. Detta förslag är enligt vår bedömning inte tillräckligt för att eliminera investeringsstödens kontraproduktiva effekt. Förslaget synes överhuvudtaget inte ha med den frågan att göra.

Som vi läser regeringens direktiv (dir 2003:52) har ingen avgränsning gjorts till investeringsstödens effekter för just hyrorna i nybyggda hus så som utredaren gjort. Tvärtom anger direktiven att utredaren även ska beakta effekterna för det befintliga byggnadsbeståndet. Direktiven



hänvisar också till att förslagen i propositionen 2002/03:98 Åtgärder för att främja visst bostadsbyggande, ska beaktas. Vi menar fortfarande att om nyproduktionshyrorna i vissa allmännyttiga men även i privatägda nyproducerade hyreshus reduceras på "konstlat" vis med hjälp av t ex statligt investeringsstöd, finns det anledning befara att detta kan komma att sänka nivån på de bruksvärdeshyror som får tas ut i andra nyproducerade hyreshus. Effekten härav skulle kunna bli förödande för de fastighetsägare som har hyreshus som drabbas av en sådan plötsligt införd hyresbegränsning. En sådan skärpt hyresreglering på bostadsmarknaden i tillväxtorterna via subventionerade hyror för vissa fastigheter skulle sannolikt också leda till att all annan än subventionerad nyproduktion av hyreshus effektivt skulle stoppas. Inte bara Stockholms stad utan även Hyresnämnden i Stockholm varande för dessa slag av effekter. Enligt hyresnämnden borde denna fråga bli föremål för ytterligare analys innan förslaget om tillfälligt investeringsstöd genomförs. Visserligen hoppas regeringen i prop 98 att parterna på hyresmarknaden kommer att hantera denna problematik på lämpligt sätt. Hänvisning görs bl a till rättsfall där allmännyttiga jämförelselägenheter som är underprissatta kunnat uteslutas vid jämförelseprövningen för fastställande av skälig hyra.

Vi betvivlar dock fortfarande att lägenheter kan betraktas som underprissatta enbart av det skälet att de byggts med statsstöd. Hänvisningen i prop 98 till hovrättens avgörande RH 1999:90 (vi förmodar att regeringen syftar på det även av Hyressättningsutredningen berörda rättsfallet RH 1999:91 det s.k. St Eriksmålet eller Oxtorgsmålet), är således enligt vår mening knappast relevant. I detta mål underlät Svea hovrätt vid sin jämförelseprövning att beakta hyror för lägenheter i vissa av allmännyttan ägda, nyproducerade hus, när hyrorna väsentligt avvikit från rimliga självkostnader för den fastigheten. De hyreslägenheter som undantogs från hyresjämförelsematerialet togs alltså inte bort p g a att de fått statsbidrag, utan för att de ansågs underprissatta av andra skäl. För övrigt minskar bostadsinvesteringsintresset redan av det faktum att oklarhet råder om vilka hyror som kommer att få tas ut i de hyreshus som inte kommer i åtnjutande av de statliga investeringsstimulanserna. Risktagandet för fastighetsägaren blir inte mindre av den osäkerhet som råder om huruvida stöd överhuvudtaget kommer att beviljas. Vi har som nämnts i tidigare sammanhang påtalat att kombinationen av en investeringsbidragsvolym som bara räcker till en begränsad andel av hyresprojekten (vilka sätter ett bruksvärdeshyrestak) och stigande produktionskostnader (som kräver hyror som överstiger investeringsstödet hyrestak på i Stockholmsregionen 1 100 kr/m<sup>2</sup>/år med tillägg endast för s k objektsberoende kostnader), mycket effektivt skulle kunna stoppa fortsatt nyproduktion.

Detta skulle snabbt kunna elimineras genom mer statliga pengar så att fler husbyggare kan få investeringsbidrag, och en höjning av investeringsstödet hyrestak. En annan kanske inte lika snabb metod vore möjligen att i hyreslagstiftningen t ex klargöra att statssubventionerade hyreslägenheter inte ska ingå i jämförelseprövningen för fastställande av skälig hyra. Eller att det bestäms att hyran hos jämförelseobjekt ska justeras med hänsyn till eventuella statssubventioner. Vilka andra konsekvenser detta i sin tur skulle leda till måste naturligtvis först klargöras.

Frågan är också om det föreslagna skyddet för de befintliga hyresgästerna i befintliga fastigheter mot nyproduktionshyror, kommer att ses som ett skydd eller ett hot om nyproduktionshyrorna genom bl a statssubventioner blir lägre i nya än i något äldre fastigheter?

#### *Allmännyttans hyresnormerande roll*

Bruksvärdesystemet och dess hyresgästskydd synes se det som en självklarhet att allmännyttans hyror, p g a deras självkostnadskaraktär, alltid är lägre än privata fastighetsägares hyror. Men den bilden kan nu vara på väg att förändras. Gatu- och fastighetsnämnden har som nämnts börjat besluta om markanvisningar till byggherrar som profilerat sig mot lägre boendekostnader. Det gäller bl a Linköpingsföretaget Botrygg Bygg AB (fd Duvkullen), Bygg-Vesta Fastigheter AB, Ikanoägda Bostaden AB och Primula AB, ett Stockholmsföretag som äger och förvaltar ca 1400 lägenheter i innerstaden.

För Hammarby Sjöstad har i markanvisningsavtalen under vissa förutsättningar skrivits in en maxhyra på 1 300 (Botrygg) respektive 1 325 (Bygg-Vesta) kr/m<sup>2</sup> BOA och år för en lägenhet på 77 m<sup>2</sup> BOA. Produktionskostnaden förväntas bli avsevärt lägre än i Sjöstadens tidigare projekt. Botrygg har även fått markanvisningar på västra Kungsholmen (kv Kojan) och i Hässelby Vil-

lastad (Lövstavägen). Bostaden AB har erhållit markanvisningar i Rågsved, Hökarängen, Örby, Västertorp, Axelsberg och Tensta. Sådana företag har genom bl a en småskalig företagsstruktur och nya byggmetoder och upphandlingsvägar förutsättningar att klara de snäva ekonomiska kriterierna. Mindre bolag har enklare beslutsvägar och tydliga ägare. De ingår ofta i mindre nätverk och samarbetar med andra mindre företag. De är sällan tyngda av interna kostnader och höga vinstkrav. Det handlar alltså om hyrespress genom skickligt byggande och inte bara om kostnadssänkande åtgärder från stat och kommun. Vår strävan att öka konkurrensen på stockholmsmarknaden och få in nya idéer genom att få fram fler markanvisningar till olika uppstickare fortsätter. Dessa mindre företags samlade produktionskapacitet är i och för sig i dagsläget inte tillräcklig för att kunna leverera bostäder i någon större omfattning i Stockholmsområdet. Frågan är dock om dessa relativt billiga hyreslägenheter i stället kan medföra en mer indirekt påverkan på Stockholms bostadsmarknad. T ex om de genom hyresjämförelser via bruksvärdessystemet kan komma att påverka hyrorna även i andra liknande fastigheter. Om de privata "småföretagens" låga hyresnivå tillmäts betydelse vid bruksvärdeshyresprövning hos de etablerade Stockholmsföretagen – däribland stadens egna bostadsbolag – skulle detta, åtminstone initialt, kunna bli ett rejält hinder för ökat bostadsbyggande och även i övrigt ge stora konsekvenser för bostadsföretagen i staden. Om det visar sig att privata uppstickare erbjuder lägre hyror än allmännyttan kan också de allmännyttiga bostadsföretagens hyresledande roll i bruksvärdessystemet komma att ifrågasättas.

#### *Stopplagen*

Bruksvärdessystemet har inte bara ett samband med de statliga investeringsstöden. Enligt lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag måste ett allmännyttigt bolag ha länsstyrelsen tillstånd för att få överlåta fastigheter. Länsstyrelsen ska avslå en ansökan om det finns en risk för att allmännyttans hyror, till följd av överlåtelsen, inte kommer att få tillräckligt genomslag vid tillämpningen av bruksvärdesreglerna eller de hyresförhandlingar som sker enligt hyresförhandlingslagen. Vilka konsekvenser får Hyressättningsutredningens förslag till förändringar i hyressättningssystemet för omvandling av allmännyttans hyresrätter till bostadsrätt och för länsstyrelsens prövning av bruksvärdessystemets funktion? Hyressättningsutredningen ger dock inga svar på detta. På samma sätt som med investeringsstödens kontraproduktiva funktion tar utredaren överhuvudtaget inte upp denna fråga. Vi anser sammantaget att det fortfarande finns både uppenbara brister i samspelet mellan bruksvärdessystemet och investeringsstödet och även i övrigt oklara frågor kring bruksvärdessystemets funktionssätt, som behöver belysas och åtgärdas.

#### *Tillval och frånval*

Gatu- och fastighetskontoret ser positivt på att hyresgäster har möjligheter till individuella variationer beträffande underhåll, utrustning mm. Vi har inget att invända mot att eventuella oklarheter om hyressättningen för sådana förtydligas. Samtidigt ser vi inte detta som någon stor fråga i sammanhanget; det finns som nämnts väsentligare oklarheter i hyressättningssystemet som fortfarande väntar på lösningar.

**Stadsbyggnadsnämnden** beslutade den 25 november 2004 att överlämna stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande utan eget ställningstagande.

*Reservation* anfördes av *Lotta Edholm m.fl.* (fp), *Mats G Nilsson m.fl.* (m) och *Kerstin Rossipal* (kd) enligt följande.

Förslag till beslut

1. godkänna kontorets tjänsteutlåtande som svar på kommunstyrelsen remiss
2. att därutöver anföras

En grundförutsättning för en ökad tillväxt i stockholmsområdet är att det byggs nya bostäder. Med dagens höga skatter på byggande är det mycket svårt att få ekonomi i byggandet, vilket leder

till få nya bostäder i regionen. Den trögrörliga bostadsmarknad som finns i Stockholm är ett stort problem för företagen och deras möjlighet att nyanställa. Det behövs ett hyressystem som öppnar upp för hyror som är mer kopplade till läge och efterfrågan än det system som finns i dag, vilket tyvärr mest verkar uppmuntra mygel och svarthandel.

Stadsbyggnadskontoret har gjort en utmärkt genomgång av problemen med dagens system för hyressättning och de relevanta invändningar som finns mot det nya föreslagna systemet med reviderat bruksvärdessystem.

Det är också viktigt att påpeka att om det föreslagna systemet ska kunna få genomslag så krävs att de kommunala bostadsbolagen nu börjar arbeta efter dess principer. Det politiska ledarskapet i denna fråga har dock hittills lyst med sin frånvaro.

**Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande**, daterat den 9 november 2004, har i huvudsak följande lydelse.

#### Stadsbyggnadskontorets synpunkter

##### *Hyressättningen och bruksvärdet*

Det ligger inte inom utredningens uppdrag att genomföra något systemskifte på det hyresrättsliga området och utredningens förslag har därför begränsats till justeringar inom den gällande bruksvärdessystemet.

Enligt kontorets uppfattning är det svårt att förstå hur de skilda hyresnivåerna i olika delar av beståndet stämmer överens med bruksvärdet. Tillämpningen av bruksvärdessystemet saknar i mycket logik och konsekvens. Det gäller t ex skillnader i hyressättning i sk attraktiva områden jämfört med mindre efterfrågade områden i ytterstaden samt för nyproduktionen.

Stadsbyggnadskontoret välkomnar utredningens förslag till förändringar, vilka kan bidra till att stimulera nyproduktion av hyreslägenheter och som ger möjlighet till en bättre överensstämmelse med hyresgästernas värderingar av olika lägenheters bruksvärde. Det är viktigt att förändringarna får bred acceptans och att arbetet med att reformera hyressättningssystemet fortsätter.

##### *Hyror i nyproduktion*

En fastighetsägare som överväger att bygga ett hyreshus vet inte om den framtida hyran kommer att täcka produktionskostnaderna, eftersom den provas enligt bruksvärdesprincipen. Osäkerheten är en faktor som har ansetts hindra främst privata fastighetsägare att bygga hyresrätter. Om det saknas jämförelselägenheter i allmännyttan på orten blir osäkerheten än mer påtaglig.

Utredningen föreslår att en kollektivt avtalad hyra för en nyproducerad lägenhet ska undantas från bruksvärdesprövningen under tio år. Efter tioårsperioden ska hyran kunna provas på vanligt sätt. Detta gäller inte vid ombyggnad av befintliga hyreslägenheter. Hyran ska kunna ändras under tioårsperioden med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen och vid till- eller frånval.

Om överenskommelse inte träffas är alternativet, om tvist uppstår, en sedvanlig prövning i hyresnämnden. Förslaget innebär vidare att den hyra som förhandlats fram i ett framtida projekt inte får återopas som jämförelselägenhet vid en bruksvärdesprövning. I de fall överenskommelser träffas enligt ett friare bedömningsätt kommer det således inte påverka systemet i övrigt. Frågan är vad en hyresgästorganisation har för intresse av en förhandlingsöverenskommelse, om de inte är beredda att gå med på en ännu högre nivå än vad som skulle bli fallet vid en sedvanlig bruksvärdesprövning.

Det tillfälliga statliga investeringsstödet till byggande av hyresbostäder som gäller till 2006 utgår till projekt som har rimliga boendekostnader. I normalfallet innebär detta enligt nu gällande regler en årshyra som i Stockholmsregionen inte överstiger 1 100 kr/m<sup>2</sup>/år. Tillägg får endast göras för sk objektsoberoende kostnader. Kontoret menar att en höjning av investeringsstödet hyrestak är nödvändig för att inte försvåra byggandet av hyresbostäder och för att tilltron till bruksvärdesprövning av nyproducerade bostäder inte allvarligt ska rubbas.

Hyresnivån i de senaste årens nyproduktion i staden kan vara 50 - 100% högre än snitthyror-na inom övrigt hyresbestånd. Kontorets uppfattning är, vilket också har stöd i flera undersök-

ningar, att denna höga nivå inte motsvaras av hyresgästens uppfattning om nyproduktionens bruksvärde.

Det är en motsättning att bruksvärdesprövningen å ena sidan ska utgå från objektiva faktorer och bortse från byggnadsår och produktions-, drifts- och förvaltningskostnader och å andra sidan ska jämföras med allmännyttan vars hyror ska sättas utifrån en självkostnadsprincip, som beaktar de faktorer man vid bruksvärdet ska bortse ifrån. Den höga hyresnivå som vi har i nyproduktionen idag visar att hänsyn tas till produktionskostnaderna vid bruksvärdesprövningen, något som stadsbyggnadskontoret anser vara nödvändigt om vi ska kunna bygga nya hyresbostäder framöver.

#### *Hyrorna i det befintliga beståndet*

Utredningen refererar till undersökningar som visar att det allt oftare ifrågasätts om de hyresskillnader som finns alltid är rimliga från bruksvärdessynpunkt.

Partsammansatta hyreskommittéer i många orter har arbetat med att se över värderingen av olika typer av bostäder och områden och det har i vissa fall resulterat i en anpassning av hyresstrukturen. Syftet med anpassningen har till exempel varit att ge den s k lägesfaktorn större genomslag på så sätt att högre värderade områden också får en högre hyresnivå. En metod för att anpassa hyresstrukturen till en ny nivå är att göra detta i olika takt för nya respektive befintliga hyresgäster. Detta har gjorts i Malmö, där det kommunala bostadsbolaget tillämpat ett system med skilda hyresnivåer för befintliga respektive nya hyresgäster.

Utredningen föreslår att det bör vara möjligt att göra överenskommelser där en ny respektive befintlig hyresgäst åsätts olika hyror. För att skydda befintliga hyresgäster i andra hus föreslås en skyddsregel som innebär att en privat fastighetsägare, som vill återropa motsvarande hyra som gäller för nya hyresgäster och som bestämts inom ramen för ett system med skilda hyresnivåer, måste tillämpa systemet i sin helhet. Den lägre hyresnivå som befintliga hyresgäster får gäller dock inte om lägenheten hyrs ut i andra hand eller vid blockuthyrning. Fastighetsägaren får ta ut en hyra som för ny bostad under den tid som andrahandsuthyrningen pågår.

Förslaget påverkar incitamentet till byten eftersom de som byter betraktas som nya hyresgäster och kan få högre hyra än vad den som de byter med hade tidigare. Det kan minska rörligheten på bostadsmarknaden under den tid det tar att anpassa hyresnivåerna till den nya nivån. Å andra sidan kan man säga att värdet av bytesrätten neutraliseras till att bara handla om lägenheten i sig och läget, det som bör vara bruksvärdet. Förslaget bör också minska förekomsten av svarta pengar i bytesaffärer.

Stadsbyggnadskontoret är positivt till förslag som innebär att lägesfaktorn kan få större genomslag vid hyressättning. Utifrån kontorets perspektiv är det en rättvisefråga att hyresgästernas värderingar slår igenom på hyressättningen. Det bör få till konsekvens att hyror i mindre efterfrågade delar av beståndet kan hållas nere. Kontoret menar också att det finns ett samband mellan det stora intresset för omvandling till bostadsrätter i innerstaden och den relativt sett låga hyresnivån. En möjlighet till högre hyror bör minska de privata fastighetsägarnas intresse att sälja till en bostadsrättsförening. Intresset för svarthandel med hyreskontrakt bör också minska.

En alltför snabb hyreshöjning av underprissatta hyror i attraktiva områden kan få negativa sociala konsekvenser och det är rimligt med någon form av skyddsregel för befintliga hyresgäster. En sådan regel bör vara enkel att tillämpa och innebära likartade regler för hyresgäster hos olika fastighetsägare. Förslaget med en systemjämförande skyddsregel, som innebär att befintliga hyresgäster skyddas från oskäligen hyreshöjningar, synes därför rimligt.

#### *Till- och frånval*

Till- och frånval, dvs individuella variationer av lägenhetens standard, betraktas som en del av hyran och sker i många fall enligt en kollektiv förhandlad prislista. Utredningen föreslår att till- och frånval även fortsättningsvis ska betraktas som en del av hyran med regler om kostnadstäckning för fastighetsägaren. Tillval och frånval ska vara möjliga att göra även i nyproducerade hus, vilkas hyra omfattas av en presumtionsverkan, under samma förutsättningar som i andra lägenheter.

Kontoret delar utredningens uppfattning att systemet med till- och frånval är positivt, men anser att det kan finnas ett behov av att förtydliga dess konsekvenser för hyressättningen. Möjligheten till individuellt anpassad standard i lägenheten och därmed olika hyresnivåer medför att möjligheten att finna jämförbara lägenheter vid en bruksvärdesprövning kommer att bli svårare.

#### *Hyresnämndernas prövning*

Enligt hyreslagen ska hyran bestämmas till ett skäligt belopp och i första hand ska det göras genom en jämförelse med likvärdiga lägenheter. Under många år har det pågått en utveckling som innebär att hyresnämnderna i allt större utsträckning fastställer hyran efter en allmän skälighetsprövning - en undersökning visar att så görs i mer än 90 procent av fallen. Utredningen bedömning är att reglerna för bruksvärdesprövningen inte bör ändras, vilket bland annat innebär att vikten av att åberopa jämförelselägenheter kvarstår.

Vid jämförelseprövning fordras att lägenheterna i grova drag motsvarar varandra. Det är parterna som till hyresnämnden ska hänvisa till jämförbara lägenheter. De lägenheter som åberopas har de senaste åren i mindre utsträckning ansetts jämförbara, men de har dock kunnat utgöra ett bakgrundsmaterial till hyresnämnden vid dess allmänna skälighetsbedömning.

Kontoret menar att utvecklingen mot att så stor andel av alla mål avgörs efter en allmän skälighetsbedömning visar att regeln om en direkt jämförelseprövning spelat ut sin roll. Det betyder inte att principen om skälighet eller att jämförbara lägenheter i möjligaste mån bör ha motsvarande hyresnivå behöver överges. En allmän skälighetsbedömning bör framledes ge utrymme för hyresnämnden att väga in fler faktorer vid sin prövning, så att bedömningen bättre motsvarar de värderingar som hyresgästerna har. Kontoret menar att en sådan utveckling skulle vara positiv.

Utredningens förslag begränsas till att hyresnämndens skyldighet att motivera sina beslut bör bli mer ingående. Skälen bör utformas så att de är lättare att följa för parter och andra. Stadsbyggnadskontoret tillstyrker förslaget.

**Koncernledningen för Stockholms Stadshus AB:s** tjänsteutlåtande, daterat den 22 november 2004, har i huvudsak följande lydelse.

Ärendet har skickats på underremiss **AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder** och **AB Stockholmshem**. Bostadsbolagen har lämnat följande gemensamma synpunkter, daterade november 2004 på utredningens förslag.

#### Hyror för nybyggda lägenheter.

Utredningen föreslår att en kollektivt avtalad hyra för en nyproducerad lägenhet skall undantas från bruksvärdesprövning under tio år. Med kollektivt avtalad hyra menas att hyran bestämts i en förhandling mellan fastighetsägaren och en hyresgästförening. Avtalet ska träffas innan hyresgästerna flyttar in i fastigheten.

Under de tio år en kollektivt förhandlad hyra har presumtionsverkan får justering av hyran ske enligt den allmänna hyresutvecklingen på orten. Därmed menas den genomsnittliga procentuella förändringen av bruksvärdeshyror i allmännyttan. Enligt utredningen ska en fastighetsägare – som under ett eller flera år underlåtit att ta ut en hyreshöjning han skulle ha rätt till enligt den föreslagna bestämmelsen om hyresjustering, inte ha rätt att ett senare år ta ut högre höjning än vad det årets allmänna hyresutveckling på orten motiverar. Detta kan komma att motverka önskvärd flexibilitet och individuellt hänsynstaganden som i vissa situationer är befogad, exempelvis lägre hyreshöjningar under viss tid vid störningar t f a byggnation.

Förslaget om undantag från bruksvärdeprövning innebär att en hyresgäst inte kan gå till hyresnämnden och få den kollektivt avtalade hyran prövad under de första tio åren (vilket han kan idag). Det innebär vidare att den kollektivt avtalade hyran inte kan användas som jämförelsehyra vid en hyresnämndsprövning av en hyra i en annan fastighet.

Om hyran fastställs av fastighetsägaren, utan förhandling och överenskommelse med hyresgästföreningen, gäller samma regler som idag, dvs hyran omfattas av bruksvärdesystemet. Fastighetsägaren kan alltså välja om han vill försöka träffa en överenskommelse med hyresgästföreningen, eller om han vill sätta hyran själv.

För en fastighetsägare är fördelen med förslaget att man kan vara säker på att en kollektivt avtalad hyra står sig i åtminstone tio år. Detta skapar stabilare planeringsförutsättningar än om man riskerar en prövning, och ev sänkning, redan efter kort tid. Alternativet stärker Hyresgästföreningens roll och bryter samtidigt de allmännyttiga bolagens hyresledande roll.

Å andra sidan får man en allmän osäkerhet kring var bruksvärdenivån ligger om alla nyproduktionshyror fastställts efter kollektiva förhandlingar. Finns inga vägledande beslut i hyresnämnden kan man som fastighetsägare inte med säkerhet veta vad som kommer att hända vid en ev bruksvärdesprövning när tioårsperioden löpt ut. Sätter fastighetsägaren hyran själv och får den prövad och godkänd har han den största säkerheten inför kommande projekt.

Förslaget är tilltalande i den meningen att det sätter press på marknadens parter att själva komma överens om en rimlig inflyttningshyra. Förslaget bygger på att dagens system för bestämmande av hyror i nybyggda hus genom kollektiva förhandlingar är välfungerande, vilket dock inte är fullt ut fallet idag. Genom detta antagande går utredningen helt förbi sådana svårigheter som att det inte finns en gemensam syn på beräkningen av självkostnadshyra. Vi ser gärna att ett för de förhandlande parterna vägledande förtydligande härvidlag sker. Avsikten är ju inte att få marknadshyra för nyproduktion utan en kostnadsrelaterad hyra. I sammanhanget kan nämnas att mot bakgrund av våra erfarenheter från senare förhandlingar om nyproduktionshyror finns viss tveksamhet om hyresgästföreningen – med hänsyn till dess organisationsform och beslutsgång – kan axla den utökade roll utredningen föreslår. Det finns risk att angelägen nyproduktion kommer att skjutas på framtiden i de fall då parterna inte kan komma överens. En möjlighet att komma ur detta dilemma är att om förhandlingarna efter exempelvis tre månader inte givit något resultat ska båda parter ha rätt att påkalla en prövning hos Hyresmarknadskommittén respektive Bostadsmarknadskommittén, som i sin tur ska behandla sådana ärenden inom viss tid.

Efter en sådan förändring har vi ingen erinran mot utredningens förslag som utarbetats i samråd med hyresmarknadens parter. Det ger, som ovan nämnts, fastighetsägaren en valmöjlighet att antingen söka träffa en förhandlingsöverenskommelse eller att sätta hyran själv, med de för och nackdelar som följer av de olika alternativen.

#### Hyror i det befintliga beståndet

Utredningen föreslår ett system där man kan ta ut högre hyra i en fastighet från nyinflyttade hyresgäster än från befintliga hyresgäster. Gamla hyresgästerna får en successiv upptrappning av sin hyra till den nya hyresnivån medan nya hyresgäster får den högre hyresnivån direkt när de flyttar in.

Syftet med förslaget är att förbättra förutsättningarna för att kunna ändra på en hyresstruktur som inte är rimlig ur bruksvärdessynpunkt. Det kan t ex handla om att man vill att lägesfaktorn skall få ett större genomslag samtidigt som man vill skydda de gamla hyresgästerna från snabba förändringar.

Ska olika hyresnivåer för likvärdiga lägenheter kunna tas ut krävs att man träffar en förhandlingsöverenskommelse mellan parterna om detta. Den högre nivån får inte åberopas av andra fastighetsägare vid en bruksvärdeprövning om de inte tillämpar hela systemet, dvs också ger hyresrabatter till befintliga hyresgäster.

Vi välkomnar förslaget. Stockholmsföretagen har under många år eftersträvat en försiktig men målmedveten successiv justering av hyresstrukturen. Målet är att hyresstrukturen skall bli mer rimlig och rättvis ställt i relation till hur hyresgäster i allmänhet värderar sitt boende. Vissa justeringar har också kunnat genomföras men arbetet går enligt vår uppfattning alltför långsamt.

En omständighet som ofta åberopas när man förhandlar om justeringar i hyresstrukturen är just att förändringarna slår hårt mot befintliga hyresgäster. Med den föreslagna ordningen tillskapas ett instrument, inom ramen för det nuvarande hyressättningssystemet, som gör det möjligt

att lindra dessa effekter. Om parterna inte förmår att ta tillvara den möjligheten kommer säkert kraven på mer radikala förändringar av systemet att tillta.

En komplikation är dock den inläsningseffekt som kan befaras med det föreslagna systemet med skilda hyror för ”nya” resp ”gamla” hyresgäster. En hyresgäst som vill byta till en mindre och billigare lägenhet blir betraktad som ”ny” hyresgäst i den lägenhet han flyttar till – och därmed får full bruksvärdehyra där, som kanske är lika stor som den han nu har.

I resonerandet om risken för denna inläsning tänker sig utredningen att en hyresgäst som vill flytta inom en och samma fastighetsägares bestånd, ska kunna komma i en förhandlingssituation med sin hyresvärd. Hyresgästen bör enligt utredningen kunna få till stånd en lägre hyra/rabatt även i den nya lägenheten mot att hyresvärden då får tillgång till den nuvarande lägenheten för uthyrning till en ”ny” hyresgäst och därmed den högre hyran. Det är därför viktigt att en sådan individuellt förhandlad lägre hyra sker i form av rabatt för att det inte ska uppstå ett antal olika hyresnivåer. Ett förtydligande härom bör ske.

Delförslaget att hyran temporärt ska höjas även vid andrahandsuthyrningar är i och för sig logiskt men måhända mindre praktiskt. Dels innebär hyresförändringarna vissa administrativa problem, dels finns en stor risk att hyresgästen i maskopi med andrahandshyresgästen avstår från att överhuvudtaget anmäla andrahandsuthyrningen och i stället delar på hyresskillnaden. För hyresvärden innebär detta sammantaget att ha färre kontroll över vilka som egentligen bor i fastigheten. Vi ställer oss därför tveksamma till förslaget om möjligheten att ta ut full bruksvärdeshyra vid andrahandsuthyrning.

#### Tillval och frånval.

Utredningen föreslår en kostnadstäckningsregel som innebär att kostnaden för tillval och frånval skall beaktas vid en bruksvärdesprövning. Har priset för tillval/frånval förhandlats kollektivt skall kostnadstäckningsregeln gälla även för en ny hyresgäst och priset ska anses motsvara kostnaden.

Innebörden av förslaget är att ett tillvalstillägg som grundas på en prislista som framförhandlats med hyresgästföreningen ska beaktas vid en bruksvärdeprövning. Vi tycker att det är bra att detta klargörs. Bolagen tecknar redan årligen överenskommelser om prislistor för tillval med hyresgästföreningen och förslaget innebär därför ingen förändring för vårt sätt att hantera dessa frågor.

#### Hyresnämndernas hyresprövning.

Utredningen föreslår att en hyresnämnd alltid bör vara skyldig att motivera sig, om ett beslut går en part emot. Motiveringen bör utformas så att den är lätt att följa för parter och andra. Motiveringen till utredningens förslag är att hyresnämnderna i mycket stor utsträckning bara gör en allmän skälighetsbedömning av bruksvärdenivåer. Endast i undantagsfall görs direkta jämförelseprövningar.

Vi tillstyrker utredningens förslag. Det är rimligt att parterna kan utläsa ur domen hur hyresnämnden resonerat. Som utredningen påpekat kommer det att innebära att det blir lättare att kritisera besluten än idag, vilket måste ses som en fördel i en rättstat och vilket kommer att underlätta överprövning av besluten i Svea hovrätt.

Stockholm 2004-11-

AB Svenska Bostäder

AB Stockholmshem

AB Familjebostäder

Charlotte Axelsson

Pelle Björklund

Hans Pettersson

## Sammanfattning av Hyresrättsutredningens betänkande ”Reformerad hyressättning” (SOU 2004:91)

Hela rapporten finns att läsa på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

### Bakgrund

Bostadshyror bestäms sedan länge enligt bruksvärdesprincipen, om de provas av hyresnämnden i samband med en tvist. Denna princip innebär att en hyra skall bestämmas efter en jämförelse med likvärdiga lägenheter. Vid den jämförelsen beaktar hyresnämnden i första hand hyran för sådana lägenheter som ägs av kommunala bostadsföretag (allmännyttan).

Ett annat viktigt inslag i hyressättningssystemet är det kollektiva förhandlingssystemet, där de flesta bostadshyror i Sverige bestäms genom en överenskommelse mellan å ena sidan en hyresgästorganisation, t.ex. Hyresgästföreningen, å andra sidan den enskilde fastighetsägaren.

Utredningen har haft i uppdrag att överväga vissa ändringar av reglerna för bestämmandet av bostadshyror. Utgångspunkten har varit att eventuella ändringar skall ske inom ramen för bruksvärdessystemet. Utredningen har alltså inte haft i uppdrag att genomföra något systemskifte på det hyresrättsliga området.

Uppdraget har innehållit följande fyra frågeställningar:

- Bör det införas särskilda hyressättningsregler för lägenheter i nyproducerade hus?
- Bör reglerna ändras så att det blir lättare att anpassa hyrorna efter bruksvärdet i det befintliga lägenhetsbeståndet? Bör det vara möjligt att i ett hus tillämpa skilda hyresnivåer för nyinflyttade och befintliga hyresgäster?
- Bör man underlätta för hyresgästerna att åstadkomma individuella variationer av sina lägenheter genom s.k. tillval och frånval?
- Bör det ske några förändringar av reglerna om jämförelseprövning i bruksvärdessystemet? Finns det skäl att meddela närmare föreskrifter om hyresnämndernas utformning av beslut i hyressättningsärenden?

### Hyrorna för nybyggda lägenheter

Den som överväger att bygga ett hyreshus kan inte alltid förutse om hyran kommer att täcka produktionskostnaderna, ifall den provas enligt bruksvärdesprincipen. Detta problem blir särskilt påtagligt på orter där allmännyttan inte bygger nya bostäder samt i en situation där kostnaderna för nyproduktion av hyresbostäder ökar. Bristen på förutsebarhet kan bidra till att det inte byggs tillräckligt många nya hyresbostäder.

Utredningen föreslår att en kollektivt avtalad hyra för en nyproducerad bostadslägenhet skall undantas från bruksvärdesprövningen under tio år från det att den första hyresgästen fick tillträde till lägenheten, om det inte finns synnerliga skäl för annat. Huvudregeln skall alltså vara att den avtalade hyran skall gälla under tio år, om den bestämts i en förhandlingsöverenskommelse mellan en fastighetsägare och en hyresgästorganisation och den överenskommelsen har slutits före hyresavtalet. Detta gäller inte vid ombyggnad av befintliga hyreslägenheter. Det gäller inte heller den del av hyran som utgör ersättning till hyresgästorganisationen för dess förhandlingsarbete. Hyran skall dessutom kunna ändras under tioårsperioden, om det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten eller till tillval eller frånval som hyresgästen har gjort. Huvudregeln om att den kollektivt avtalade hyran skall undantas från bruksvärdesprövningen skall som sagt inte gälla om det finns synnerliga skäl för annat. Med synnerliga skäl menas att det har förekommit klara oegentligheter vid hyresförhandlingarna. Har så varit fallet, skall hyran kunna provas enligt bruksvärdesprincipen. När tioårsperioden är slut, skall hyran kunna provas på vanligt sätt.

Förslaget innebär att en fastighetsägare kan välja antingen att försöka nå en överenskommelse med en hyresgästorganisation som är etablerad på orten och på så sätt få hyran undantagen från



bruksvärdesprövning eller att efter en strandad förhandling bestämma en hyra, som vid en tvist kan prövas enligt bruksvärdesprincipen.

Hyrorna i det befintliga beståndet

Under de senaste åren har det allt oftare ifrågasatts om de hyresskillnader som finns mellan olika lägenheter alltid är rimliga ur bruksvärdessynpunkt. Synpunkten att hyran för en lägenhet kan vara för hög eller för låg i förhållande till lägenhetens bruksvärde – beroende t.ex. på hur attraktivt lägenheten är belägen – har fått stöd i olika undersökningar. På vissa orter i Sverige har detta lett till förändringar av hyresstrukturen inom ramen för de kollektiva förhandlingarna om hyran för allmännyttans lägenheter. Bruksvärdet för vissa lägenheter höjs då, ibland kraftigt, medan bruksvärdet för andra ligger stilla eller sänks. I de fall där bruksvärdet höjs tas på vissa orter, bl.a. i Malmö, den nya, högre bruksvärdeshyran ut direkt av nya hyresgäster, medan befintliga hyresgäster under en övergångstid får en hyresrabatt och därmed en långsammare anpassning till den nya hyresnivån.

Utredningen föreslår regler som gör det möjligt att med giltig verkan sluta sådana förhandlingsöverenskommelser. Alla fastighetsägare på en ort sluter emellertid inte förhandlingsöverenskommelser om skilda hyror beroende på om en lägenhet bebos av en ny eller befintlig hyresgäst. Gällande rätt innebär att en fastighetsägare, som inte har slutit en sådan förhandlingsöverenskommelse, skulle kunna återropa allmännyttans nya – högre – bruksvärdeshyra vid en prövning i hyresnämnden så att denna högre nivå läggs till grund för prövningen av hyran för alla hyresgäster, alltså även för de befintliga hyresgästerna. Detta skulle enligt utredningens mening inte vara godtagbart. För att hindra att så sker behöver det införas en skyddsregel för befintliga hyresgäster. Den skyddsregel utredningen föreslår innebär att en privat fastighetsägare som vill återropa den hyra för nya hyresgäster (bruksvärdeshyran) som har bestämts inom ramen för ett system med skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster måste acceptera att hela systemet med skilda hyresnivåer tillämpas. Befintliga hyresgäster skall alltså i en sådan situation få del av den hyresrabatt för befintliga hyresgäster som har förhandlats fram i systemet med olika hyresnivåer, även om deras lägenheter inte omfattas direkt av systemet.

Enligt utredningens förslag skall skyddsregeln inte tillämpas vid byte av lägenhet, när en lägenhet har renoverats till högre standard eller under den tid en lägenhet är uthyrd i andra hand.

Tillval och frånval

Det är önskvärt att det finns möjligheter för hyresgäster att göra tillval och frånval, dvs. individuella variationer när det gäller underhållsintervall, utrustning o.d. Regleringen av tillval och frånval bör utgå från frivillighet.

Tillval och frånval behandlas i dag i de flesta fall som en del av hyran. Så bör även fortsättningsvis vara fallet. Utredningen föreslår dock en kostnadstäckningsregel som innebär att kostnaden för tillval och frånval skall beaktas vid en bruksvärdesprövning. Den kortaste avskrivningstid som därvid bör godtas för tillval är enligt utredningens mening ungefär fem år. Om tillvalens andel av hyran inte uppgår till mer än ungefär 20 procent, skall dock kortare avskrivningstid kunna godtas.

Flyttar den hyresgäst som har gjort ett tillval eller frånval, föreslår utredningen att den nya hyresgästens hyra skall bestämmas enligt bruksvärdesprincipen utan tillämpning av regeln om att kostnaden för tillvalet eller frånvalet skall beaktas.

Har priset för tillvalet eller frånvalet bestämts enligt en kollektivt förhandlad prislista eller på annat sätt förhandlats kollektivt, bör det enligt utredningens mening få följande konsekvenser:

- Kostnadstäckningsregeln tillämpas även för en ny hyresgäst.
- Priset för tillvalet eller frånvalet anses motsvara kostnaden för detta, så länge det inte förekommit klara oegentligheter vid de kollektiva förhandlingarna.
- Den skyldighet fastighetsägaren har att förhandla med hyresgästorganisationen inför en hyreshöjning anses uppfylld genom förhandlingen om prislistan. En kollektiv förhandling behöver därför inte ske varje gång en hyresgäst gör ett tillval.

#### Hyresnämndernas hyresprövning

Utredningen anser inte att regeln om jämförelseprövning i bruksvärdessystemet bör ändras. Hyresnämndernas skyldighet att motivera sina beslut bör dock vara mer långtgående än vad som är fallet i dag. En hyresnämnd bör alltid vara skyldig att motivera sig, om ett beslut går någon part emot. Motiveringarna bör utformas så att de är lätta att följa för parter och andra.

#### Konsekvenserna av utredningens förslag

De ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag om tillval och frånval och om hyresnämndernas beslutsmotiveringar är små eller försumbara. Vilken betydelse utredningens förslag i övrigt får beror på i vilken utsträckning och på vilket sätt parterna på hyresbostadsmarknaden utnyttjar de möjligheter förslagen ger dem. Statsfinansiellt kan förslagen påverka kostnaderna för räntebidrag och, i mindre utsträckning, bostadsbidrag. Vid nyproduktion av hyresbostäder kan kostnaderna för arbetslösheten minska och skatteintäkterna öka. Förslaget om hyresnämndernas beslutsmotiveringar innebär inte att hyresnämnderna behöver några resurstillskott. Kommunal-ekonomiskt kan kostnaderna för socialbidrag påverkas i mindre utsträckning, och i den mån förslagen bidrar till ökad nyproduktion uppkommer det ökade kostnader för infrastruktur. Hushållsekonomiskt kan förslagen leda till att vissa personer får högre hyra och andra personer lägre hyra än vad som annars skulle ha blivit fallet. Företagsekonomiskt leder förslagen till större förutsebarhet för fastighetsägarna och kan i vissa fall även leda till ökad lönsamhet. Samhällsekonomiskt kan förslagen bidra till en bättre fungerande bostadsmarknad genom att underlätta för nyproduktion av bostäder.

De integrationspolitiska konsekvenserna av utredningens förslag är marginella. I den mån förslagen får sådana konsekvenser kan de vara av såväl positiv som negativ art.