

Handläggare: Jan Lind
Staben
Tel: 508 264 71
s.jan.lind@gfk.stockholm.se

2004-11-15

Dnr 04-760-3359:1

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

**”Reformerad hyressättning” (SOU 2004:91)
Remiss av Hyressättningsutredningens betänkande**

FÖRSLAG TILL BESLUT

1. Gatu- och fastighetsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av Hyressättningsutredningens betänkande med gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande.
2. Beslut i ärendet justeras omedelbart.

Olle Zetterberg

Lennart Gustafsson

Jan Lind

SAMMANFATTNING

Gatu- och fastighetsnämndens remisstid går ut 2004-11-25.

I januari 2003 aktualiserade hyresmarknadens parter Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna Sverige och SABO hos finansdepartementet ett gemensamt förslag om reformerad bostadshyressättning.

Regeringen beslutade 2003-04-16 tillkalla en särskild utredare för reformering av hyressättningssystemet med direktiv som till stora delar tog fasta på de tre organisationernas förslag.

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 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 hyressättningssystemet 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. Förslaget framstår därför som tämligen svårbedömt och är även i sin tekniska utformning svårförståeligt.

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.

Gatu- och fastighetskontoret är tillskyndare av hyressystem som öppnar för mer marknadsrelaterade hyror än idag.

Det framstår 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.

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.

Man kan däremot ställa sig tveksam till hur rörligheten i hela det nuvarande hyreshusbeståndet kommer att påverkas av högre hyror för nya än för befintliga hyresgäster.

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

dock med tanke på stadens starka nybyggnadsambitioner inte helt motsätta oss 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 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.

Vi pekar dessutom på att det fortfarande finns både uppenbara brister i samspelet 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 (som kräver hyror som överstiger investeringsstödet hyrestak på i Stockholmsregionen 1 100 kr/m²/år med tillägg endast för s k objektsoberoende kostnader), skulle sålunda mycket effektivt kunna stoppa fortsatt nyproduktion.

Vi anser att denna kontraproduktiva funktion snabbt skulle 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.

Även om Stockholms stad redan gör mycket för att öka byggandet och få ner nyproduktionshyrorna utifrån de förutsättningar som nu gäller, skulle även ett antal andra statliga insatser behöva göras för att få fart på bostadsbyggandet.

REMISSEN

Justitiedepartementet har med skrivelse 2004-09-27 remitterat betänkandet till 39 instanser, bl a Stockholms stad, för synpunkter senast 2004-12-20. Inom staden har remiss skett till, förutom gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Stockholms Stadshus AB och stadsledningskontoret för yttrande senast 2004-11-25.

BETÄNKANDET OCH DESS BAKGRUND

I januari 2003 aktualiserade hyresmarknadens parter Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna Sverige och SABO hos finansdepartementet ett gemensamt förslag om reformerad bostadshyressättning.

Skrivelsen till finansdepartementet behandlade fyra olika frågor:

1. hyror i nyproducerade bostäder
2. hyresförändringar i befintliga bostäder
3. hyresgästers tillval och frånval
4. hyresnämndernas skälighetsprövning vid tvister om hyra.

Hyror i nybyggda hyreshus föreslogs få särbehandlas så att kollektivt framförhandlade hyror som ligger på en skälig nivå med särskild hänsyn till produktionskostnaden blir tillåtna. Det skulle ge säkrare ekonomiska förutsättningar för nyproduktion av hyresbostäder.

Sådana nyproduktionshyror ska enligt förslaget däremot inte kunna lyfta upp hyrorna i det äldre beståndet på ett oacceptabelt sätt.

I befintliga hyreshus föreslogs skydd för befintliga hyresgäster genom en lagstadgad garanti att den årliga hyreshöjningen för att uppnå nya bruksvärdeshyror aldrig överstiger en viss procentsats. Vid lägenhetsbyte eller andrahandsuthyrning ska dock hyresvärden direkt få ta ut bruksvärdeshyra. Under en övergångsperiod skulle det alltså finnas två skilda hyresnivåer för lägenheter som till bruksvärdet kan vara likvärdiga.

Regeringen beslutade 2003-04-16 tillkalla en särskild utredare för reformering av hyressättningssystemet med direktiv som till stora delar tog fasta på de tre organisationernas förslag (dir 2003:52).

Hyressättningsutredningen förslag, som nu remissbehandlas, presenteras i komprimerad form på följande sätt i ett pressmeddelande från finansdepartementet.

Hyressättningsutredningen har haft i uppdrag att se över reglerna om bostadshyror. Enligt regeringens direktiv har en utgångspunkt för arbetet varit att grunderna för hur bostadshyror bestäms, det så kallade bruksvärdessystemet, inte ska rubbas.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag följande:

- Möjligheterna att pröva hyrorna för nyproducerade bostäder begränsas under en tioårsperiod i fall där hyrorna har bestämts genom avtal mellan fastighetsägaren och en hyresgästorganisation.
- Det ska vara möjligt att ha system med skilda hyresnivåer för likvärdiga lägenheter 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.

- När hyran ska bestämmas för en bostad som anpassats efter hyresgästens önskemål, ska ökad hänsyn tas till kostnaderna för anpassningen.
- Hyresnämndernas skyldighet att motivera sina beslut blir mera långtgående än vad som är fallet i dag.

Hyrona för nybyggda lägenheter

Den som överväger att bygga ett hyreshus kan inte alltid förutse om hyran kommer att täcka produktionskostnaderna. Bristen på förutsebarhet kan bidra till att det inte byggs tillräckligt många nya hyresbostäder. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att en kollektivt avtalad hyra för en nyproducerad bostadslägenhet ska undantas från den vanliga hyresprövningen under tio år. En förutsättning för detta är att hyran har bestämts genom avtal mellan fastighetsägaren och en hyresgästorganisation. När tioårsperioden är slut, ska hyran kunna prövas på vanligt sätt.

Hyrona i det befintliga beståndet

Under de senaste åren har det i den allmänna debatten förts fram uppfattningen att bostadshyror ibland är högre eller lägre än vad de borde vara beroende på till exempel hur attraktivt lägenheterna i fråga är belägna. På vissa orter i Sverige har detta lett till förändringar av hyresstrukturen inom ramen för de kollektiva överenskommelserna om hyran för allmännyttans lägenheter. Hyrona för vissa lägenheter har höjts, ibland ganska kraftigt, medan hyrona för andra legat stilla eller sänkts. I de fall där hyrona har höjts förekommer det att befintliga hyresgäster under en övergångstid får en hyresrabatt, vilket leder till att den faktiska hyran för en lägenhet beror på om det i lägenheten bor en nyinflyttad eller en befintlig hyresgäst. Det uppstår då under övergångstiden skilda hyresnivåer för nyinflyttade och befintliga hyresgäster inom de allmännyttiga bostadsföretagens lägenhetsbestånd.

Utredningen anser att det bör vara möjligt att ha system med skilda hyresnivåer för likvärdiga lägenheter beroende på om den som bor i lägenheten är en nyinflyttad eller befintlig hyresgäst.

Med dagens utformning av hyreslagen kan en fastighetsägare som inte omfattas av en överenskommelse om skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster åberopa de hyror som gäller för nya hyresgäster i allmännyttan för att höja hyrona för alla hyresgäster, även de befintliga, i sina hus. Detta kan fastighetsägaren göra även om de befintliga hyresgästerna i allmännyttan har en hyresrabatt. För att hindra att så sker föreslår utredningen att det införs en skyddsregel för befintliga hyresgäster. En privat fastighetsägare som vill åberopa den

hyra för nya hyresgäster som har bestämts inom ramen för ett system med skilda hyresnivåer måste enligt utredningens förslag acceptera att hela systemet med skilda hyresnivåer tillämpas, även rabatten för befintliga hyresgäster.

Individuella anpassningar

Det är önskvärt att det finns möjligheter för hyresgäster att göra tillval och frånval, det vill säga individuella variationer när det gäller underhållsintervall, särskild utrustning och dylikt. Ett problem i dag när det gäller tillvalen är att en fastighetsägare kan dra sig för att tillgodose önskemål om exempelvis särskild utrustning eftersom det inte är säkert att detta tillval påverkar hyran tillräckligt mycket för att han ska få fullt betalt för utrustningen. Mot denna bakgrund föreslår utredningen en regel som innebär att kostnaden för tillval och frånval ska beaktas vid en hyresprövning.

Hyresnämndernas beslutsmotiveringar

Utredningen föreslår att hyresnämndernas skyldighet att motivera sina beslut blir mer långtgående än vad som är fallet i dag.

Särskild utredare har varit ordföranden i Arbetsdomstolen Michaël Koch. Representanter för bland annat Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna och SABO har deltagit i arbetet som experter.

Betänkandets sammanfattning bifogas. Betänkandet i dess helhet med särskilda yttranden av Bengt Owe Birgersson (SABO) och Rune Thomsson (Fastighetsägarna Sverige) finns tillgängligt på www.regeringen.se.

GATU- OCH FASTIGHETSKONTORETS GRANSKNING

Hyressättningssystemets 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 betydande. Bruksvärdessystemet så som det f n

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 hävdad 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

2. Utveckling av planprocessen i samverkan
3. Utveckla byggprocessens tidiga skeden
4. Utveckla styrning och kompetens i projekteringsfasen
5. Stimulera det industriella byggandet
6. 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 tomträttsavgälder för flerbostadshus (utl 2004:76). Beslutet innebär för hyresfastigheter en måttlig höjning (storleksmässigt 11-36 %) av avgäldsnivåerna som varit oförändrade sedan 1996. Vid nyupplåtelse 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 statliga insatserna 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 statsmaktens 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 hyresspär. 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^{1 2}, framhållit att bruksvärdessystemet i stället bör utvecklas i riktning mot mer marknadsrelaterade bruksvärdeshyror. Detta skulle bli en 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 avspeglade människors prioriteringar. Den nödvändiga anpassningen av hyresnivåerna - i de flesta fall nedåt - borde, som 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 synpunkter³:

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 rättsvårdande 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 som då vara att samspelet mellan bruksvärdessystemet, hyresförhandlingslagen och

¹ GFK tjt 2001-06-25 om Allbo-kommitténs slutbetänkande med bl a förslag att kooperativ hyresrätt skulle klassas som allmännyttig och kunna ingå i hyresjämförelserna vid bruksvärdesprövning

² GFK tjt 2003-01-30 om investeringsstöd till visst bostadsbyggande

³ GFK tjt 1997-02-03

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 bruksvärdesystemet. 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, Stockholms hem - 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:

- Bruksvärdesystemet 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

Hyresmarknadens centrala parter Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna Sverige och SABO aktualiserade i januari 2003 hos finansdepartementet ett gemensamt förslag om reformerad bostadshyressättning.

Skrivelsen till finansdepartementet behandlar fyra olika frågor:

1. hyror i nyproducerade bostäder
2. hyresförändringar i befintliga bostäder
3. hyresgästers tillval och frånval
4. hyresnämndernas skälighetsprövning vid tvister om hyra.

I skrivelsen beskrivs behovet av förändringar i hyressättningen och ges förslag på hur hyreslagstiftningen bör reformeras. Utgångspunkt för förslagen är att bruksvärdessystemet behålls och en oförändrad ordning för kollektiva förhandlingar om hyresvillkor och för hantering av villkorstvister.

Vad gäller hyror i nybyggda hyreshus pläderar de tre organisationerna för att dessa ska kunna särbehandlas inom ramen för bruksvärdessystemet. Kollektivt framförhandlade hyror som ligger på en skälig nivå med särskild hänsyn till produktionskostnaden föreslås nu bli tillåtna och anses vara bindande. Genom särbehandlingen av nyproduktionshyrorna skulle risken för att hyrorna i ett nybyggt hus sänks efter en traditionell

bruksvärdeprövning elimineras. Detta skulle ge säkrare ekonomiska förutsättningar för nyproduktion av hyresbostäder.

Sådana nyproduktionshyror ska däremot, enligt förslaget, inte kunna användas som en hävstång för att lyfta upp hyrorna i det äldre beståndet på ett oacceptabelt sätt.

Förslagen avseende hyresförändringar i befintliga hyreshus syftar till att åstadkomma rättvisa hyresdifferenser och samtidigt skydda befintliga hyresgäster genom en lagstadgad garanti att den årliga hyreshöjningen för att uppnå nya bruksvärdeshyror aldrig överstiger en viss procentsats. Vid lägenhetsbyte eller andrahandsuthyrning ska dock hyresvärden direkt få ta ut bruksvärdeshyra. Det betyder att det under en övergångsperiod kommer att finnas två skilda hyresnivåer för lägenheter som till bruksvärdet kan vara likvärdiga.

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 förslag⁴. Vi menade bl a 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 bruksvärdessystemet 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 alltjämt ser några allvarliga problem med dessa enligt följande⁵.

För det första kvarstår risken för att investeringsstöden p g a bruksvärdessystemets funktion blir kontraproduktiva, d v s 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

⁴ Tjut 2003-01-30 om nytt statligt investeringsstöd

⁵ GFK tjut 2003-07-28 om ”Flera kärnor”

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 bl a till rättsfall där allmännyttiga jämförelselägenheter som är underprissatta kunnat utslutas 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 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. 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 infrastrukturbyggnader 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 bruksvärdessystemet 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 rekommenderat⁶ 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 granskning⁷ 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

⁶ GFK tjut 2004-01-07, GFN 2004-01-27

⁷ GFK tjut 2004-03-23

årshyra som i Stockholmsregionen inte överstiger 1 100 kr/m²/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 bruksvärdesystemet 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 bruksvärdesystemet 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 hyressättningssystemet 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 överlåter 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 skapas 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 befarar 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 p 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. T ex ungefär sådana förändringar av bruksvärdessystemets tillämpning som de stockholmslokala parterna kom

överens om förra året. Dvs att successivt och samtidigt för alla hyresgäster i ett hus utveckla bruksvärdessystemet 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 oöverblickbara konsekvenser för bostadsmarknadens funktionssätt. Vi vill dock 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 bruksvärdessystemet och investeringsstödet

Gatu- och fastighetskontoret anser det också väsentligt att samhällets bostadspolitiska spelregler samverkar. Regelverken för t ex hyressättning och statliga investeringsstöd till bostadsbyggandet måste utformas så att de inte motverkar varandra.

Det nu aktuella statliga utredningsförslaget rör enbart bruksvärdessystemet.

Några signaler om att någon nära förestående översyn av investeringsstödet skulle vara aktuell har vi inte noterat. Snarare kan befaras att statsmakterna inte har för avsikt att göra några förändringar av de tillfälliga investeringsstöden, som endast finns t o m 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 markpolitik 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 stad⁸ 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.

⁸ KS 2003-02-19

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. S:t 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/m²/år med tillägg endast för s k objektsoberoende 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

Bruksvärdessystemet 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/m² BOA och år för en lägenhet på 77 m² BOA. Produktionskostnaden förväntas bli avsevärt lägre än i Sjöstadens tidigare projekt.

Botrygg har även fått markanvisningar på västra Kungsholmen (kv Kojan) och i Hässelby Villastad (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 överlåtelser, 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 hyressättningsystemet för omvandling av allmännyttans hyresrätter till bostadsrätt och för länsstyrelsernas 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 hyressättningsystemet som fortfarande väntar på lösningar.

SLUT