



# Rapport – Modell för rimliga hyror i nyproduktion och flyttkedjor inom MKB

Johanna Stuesson

## Innehållsförteckning

1	Bakgrund.....	2
2	Uppdragsbeskrivning.....	2
3	Sammanfattning.....	2
4	Premiera trogna hyresgäster genom hyresreduktion.....	3
4.1	Juridiska förutsättningar.....	3
4.1.1	Kommunallagen.....	3
4.1.2	Konkurrenslagen.....	3
4.1.3	Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och affärsmässighet.....	3
4.1.4	Hyresförhandlingslagen.....	4
4.2	Slutsatser – hyresrabatt i nyproduktion.....	5
5	Underlätta flyttkedjor.....	6
5.1	Förtur för befintliga hyresgäster i all nyproduktion.....	6
5.2	Bättre nyttjande av beståndet.....	7
6	Fler av MKBs hyresgäster ska ha råd att flytta till bolagets nyproduktion.....	7
6.1	Generell modell under utveckling.....	7
6.2	Pågående projekt i Bellevuegården.....	8
7	Slutsatser.....	8

## 1 Bakgrund

Kommunfullmäktige tar i sin årliga budget fram ett antal uppdrag till stadens nämnder och bolag. MKB ska enligt ett budgetuppdrag tillsammans med kommunstyrelsen utreda och införa en modell för hur trogna hyresgäster kan premieras och flyttkedjor underlättas, genom att reducera hyror för trogna hyresgäster som vill bo i en nybyggd MKB-lägenhet. Lokala flyttkedjor minskar inläsningseffekter och bidrar samtidigt till att hyresgäster kan bo kvar i området.

Ur Malmö stads budget 2021:

*Budgetuppdraget innebär att fler av MKB:s nuvarande hyresgäster ska ha ekonomiska förutsättningar att flytta till en nybyggd lägenhet. Stadskontoret kommer därför, tillsammans med MKB, att utreda och införa en modell som innebär att reducera hyror för trogna hyresgäster som vill bo i en nybyggd MKB-lägenhet. Syftet är att premiera trogna hyresgäster och underlätta flyttkedjor. På sikt ska det leda till att fler bostäder i det äldre beståndet kan erbjudas hyresgäster som idag har svårt att efterfråga en nybyggd bostad eller till barnfamiljer som behöver större bostad.*

## 2 Uppdragsbeskrivning

Kommunstyrelsen och MKB har gemensamt undersökt möjligheten att införa en modell som kan underlätta för trogna hyresgäster att flytta till MKBs nyproduktion och därmed frigöra lägenheter i befintligt bestånd. Uppdragets intentioner är möjliga att uppnå på ett flertal sätt och utredningen har tagit hänsyn till en rad frågeställningar för att nå fram till gällande slutsatser.

I budgetuppdraget identifieras tre övergripande syften:

- Premiera trogna hyresgäster
- Underlätta flyttkedjor
- Fler av MKBs hyresgäster ska ha råd att flytta till bolagets nyproduktion

I rapporten redogörs för utredningar och slutsatser inom respektive punkt.

## 3 Sammanfattning

Utredningen har undersökt möjligheter att nå uppdragets intentioner och tagit utgångspunkt i uppdragets tre övergripande syften; att premiera trogna hyresgäster, att underlätta flyttkedjor och att se till att fler av MKBs hyresgäster ska ha råd med att flytta till bolagets nyproduktion.

Slutsatser som dras är att det finns visst juridiskt utrymme för att införa en tillfällig hyresrabatt för trogna hyresgäster, dock i relativt begränsad omfattning. Därtill finns kommunikativa aspekter att ta hänsyn till. Effekten av en hyresrabatt är också oklar i jämförelse med andra åtgärder som boendeförtur i nyproduktion. Samtidigt konstaterar utredningen att det finns ett antal sätt genom vilka uppdragets intentioner kan uppnås.

Sammanfattningsvis planerar MKB för att gå vidare med en generell modell för nyproduktion till rimliga hyror. Modellens målsättning är att identifiera åtgärder för att tillföra nya bostäder som 80 procent av Malmös befolkning kan efterfråga. Utöver detta införs en förtur till MKBs hyresgäster i samtlig nyproduktion. Förtur i nyproduktion för befintliga hyresgäster har testats och ger goda resultat samtidigt som åtgärden inte innebär några ytterligare kostnader eller större förändringar i arbets sätt. Åtgärderna bedöms innebära fördelar för befintliga hyresgäster samtidigt som modellen har ett brett anslag som gynnar hela kommunens invånare.

Arbetet med den generella modellen pågår och bolaget arbetar för närvarande med att ta fram ändamålsenliga affärsmodeller samt har påbörjat ett första projekt som ska nå målen. MKB räknar

med att kunna införa en förtur för bolagets befintliga hyresgäster i samtlig nyproduktion innan 2021 års utgång.

## **4 Premiera trogna hyresgäster genom hyresreduktion i nyproduktion**

Utredningen har tittat på möjligheter att införa en modell som innebär att erbjuda trogna hyresgäster hyresreduktion i MKBs nyproduktion i syfte att underlätta flyttkedjor. För att klargöra ramverket har de juridiska förutsättningarna utretts.

### **4.1 Juridiska förutsättningar**

Inledningsvis har det varit nödvändigt att titta på de juridiska förutsättningarna för en modell för hyresreduktion för trogna hyresgäster. Därför har utredningen undersökt effekter av kommunallagen, konkurrenslagstiftningen, lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och hyresförhandlingslagen.

#### **4.1.1 Kommunallagen**

Kommunallagen fastställer i 2 kap. 1 § den så kallade likställighetsprincipen som innebär att kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Utredningen har därför tittat på om ett erbjudande om hyresreducering enbart till MKBs trogna hyresgäster kan hindras av principen. Slutsatserna är dock att likställighetsprincipen i kommunallagen inte är ett hinder så länge bolaget kan leva upp till affärsmässighetsprincipen i lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag eftersom dessa utgör bolagets förhållningsregler.

#### **4.1.2 Konkurrenslagen**

Enligt 2 kap. 7 § i konkurrenslagen är det förbjudet för företag med en dominerande ställning att missbruka sin marknadsstyrka, bland annat genom underprissättning. Enligt Konkurrensverket är företagets marknadsandel den enskilt viktigaste omständigheten för bedömningen av om ett företag är dominerande eller inte. Vidare konstateras att en marknadsandel över 40 procent är ett tecken på dominans och att ju högre marknadsandel ett företag har därutöver, desto större är sannolikheten att företaget är dominerande. MKBs marknadsandel av Malmös hyresmarknad uppskattas till 32 procent och bolaget bör därför rimligen inte kunna betraktas ha någon särskild dominerande ställning. Utredningen ser alltså inga uppenbara hinder kopplat till konkurrenslagstiftningen.

#### **4.1.3 Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och affärsmässighet**

Enligt Lag 2010:879 om allmännyttiga kommunala bostadsbolag §2 ska allmännyttiga bostadsbolag drivas enligt affärsmässiga principer. Det innebär att bolaget ska förena det samhällsnyttiga ansvaret med att utgå från vad som är långsiktigt bäst för företaget. Lagen innebär också att allmännyttan inte lyder under kommunallagens självkostnadsprinciper som innebär att kommuner inte kan driva verksamhet i vinstsyfte. Hur allmännyttiga bostadsbolag ska resonera kring affärsmässighet tydliggörs till vis del i prop. 2009/10:185 pkt 7.4 s. 43 ff.

Kravet på affärsmässighet gäller dock på lång sikt och för bolaget som helhet och behöver alltså inte innebära en strävan efter kortsiktig vinstmaximering även om utgångspunkten åtminstone bör vara strävan efter långsiktig vinst. Mot bakgrund av detta bör en av de viktigaste aspekterna i frågan vara att en eventuell hyresrabatt endast kan införas under förutsättning att fastighetens marknadsvärde inte påverkas. Eftersom hyressättningen ligger till grund för hur en fastighet värderas är detta en påtaglig faktor att ta hänsyn till vid ett eventuellt införande av en hyresrabatt. Om rabatten skulle innebära att värdet på fastigheten skrivs ner skulle detta alltså utöver långsiktiga ekonomiska effekter troligen även innebära juridiska hinder med hänvisning till lagstiftningen.

För att ytterligare undersöka de juridiska förutsättningarna för en hyresrabatt har utredningen även undersökt en modell för hyresrabatt i nyproduktion som Örebro bostäder har tillämpat under ett antal år.

### **ÖBO-modellen**

Örebro bostäder (ÖBO) införde 2016 en hyresrabatt i bolagets nyproducerade fastigheter för att fler hushåll skulle ha möjlighet att efterfråga bolagets nybyggda bostäder. Ett högt bostadsbyggande i kommunen innebar vid den tiden vissa problem med vakanser. Mot bakgrund av detta infördes en modell som erbjuder hyresgäster i samtlig nyproduktion hyresrabatt med utfasning över 10 år. Som högst kan rabatten uppgå till 30 procent av hyran år 1 för att sedan avta under nästkommande år. Hyresnivån sätts i sedvanlig ordning med bruksvärdesprincipen som grund i förhandling med Hyresgästföreningen. Därefter appliceras hyresrabatten som bolaget själv sätter. På så vis kan värderingen av fastigheten baseras på den förhandlade hyran som utgör bashyran. För att få ihop kalkylen låses upplåningsräntan över 10 år och den marginal som uppstår mellan den faktiska räntan och kalkylräntan används.

Utredningen konstaterar att det verkar finnas möjlighet att ta fram en modell för hyresrabatt i nyproduktion som anses vara affärsmässig. Några skillnader mellan exemplet ÖBO och ett eventuellt införande i MKBs nyproduktion är dock värda att notera. Dels kan ÖBO mycket tydligt argumentera för affärsmässigheten i åtgärden mot bakgrund av att den infördes i ett läge där bolaget hade vakanser i nyproduktionen, vilket enligt bolaget effektivt avhjälpes av åtgärden med hyresrabatt. Situationen för MKB och Malmö är inte den samma när det gäller nyproduktion. Dels har ÖBO en helt annan marknadsposition med cirka 70 procent av hyresmarknaden samtidigt som ingen av de större bostadsbolagen är etablerade i kommunen. Slutligen riktar sig ÖBOs erbjudande till samtliga som vill hyra en bostad hos bolaget, och inte endast redan befintliga hyresgäster som i fallet med aktuellt budgetuppdrag. Den sista förutsättningen har främst bäring på frågan kring hyressättning, vilket avhandlas i nästa avsnitt.

#### **4.1.4 Hyresförhandlingslagen**

Hyror som avser bostadslägenheter i flerfamiljshus omfattas ofta av en förhandlingsordning med en hyresgästorganisation som är kopplad till den förhandlingsklausul som finns intagen i alla hyresavtal av standardkaraktär. MKB Fastighets AB med dotterbolag följer denna ordning och förhandlar alla hyror med Hyresgästföreningen. Hyror förhandlas utifrån den så kallade bruksvärdesprincipen vilket innebär att lika lägenhet ska ha lika hyra enligt § 21 i Hyresförhandlingslagen. I Malmö utgår bostadsmarknadens parter från den så kallade Malmömodellen vid hyressättning, vilken förutom bruksvärdet också i viss utsträckning tar bostadens läge i beaktande.

Likhetsprincipen i hyresförhandlingslagen innebär att rabatter inte kan gynna enskilda hyresgäster utan koppling till ett ändrat bruksvärde. Påtaglighetsrekvisitet i 12:55 anger att skillnaden får vara 2-5 procent för att en hyra ska anses skälig. Detta innebär i korthet att differentierade hyror för lika lägenhet inte är möjliga att genomföra. I vissa fall är det möjligt att ge riktade och kortvariga rabatter till hyresgäster när det finns anledning att exempelvis stimulera ett visst flyttmönster. Ett exempel kan vara att hjälpa äldre hyresgäster att flytta till en mer ändamålsenlig bostad för att frigöra större lägenheter i det befintliga beståndet. Detta torde då vara åtgärder som är begränsade i omfattning och tid, vilket inte är aktuellt i det här fallet som på ett generellt plan ska syfta till att stimulera flyttkedjor över tid.

Det finns dock en möjlighet till att förhandla hyra utanför den så kallade bruksvärdesprincipen. Presumtionshyra infördes 2006 som ett verktyg för att kunna sätta en hyra utifrån de faktiska byggkostnaderna. Syftet var att möjliggöra fler byggprojekt eftersom hyresmodellen medger en

högre hyresnivå än enligt bruksvärdesprincipen. Detta har inneburit att exploatörer har kunnat få ihop kalkyler och därmed kunnat genomföra byggprojekt. En presumtionshyra kan gälla i högst 15 år och ska därefter övergå till bruksvärdesvärdering. Eftersom bruksvärderingsprincipen frångås i dessa fall bör här finnas en teknisk möjlighet att ge hyresrabatt till enskilda hyresgäster eftersom lika lägenheter inte behöver ha lika hyra vid en sådan hyresförhandling.

MKB Fastighets AB använder sig endast av presumtionshyra i nyproduktionsprojekt där det statliga investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studenter används eftersom stödet villkoras med en maximal normhyra om 1 450 kronor per kvadratmeter och år, vilket är lägre än vad Malmömodellen medger. Eftersom ett statligt stöd utgör kompensation är det möjligt för MKB att sätta lägre hyror i enlighet med bestämmelserna.

Det finns alltså en teknisk möjlighet att införa hyresrabatter i nyproduktionsprojekt där det statliga investeringsstödet används och hyran därmed sätts enligt presumtion. Att ekonomiskt få ihop kalkylen i sådana projekt är emellertid en utmaning, varför det inte finns mycket utrymme för att dessutom lägga på en hyresrabatt. Därför vore det en nödvändighet att på förhand bestämma ett begränsat antal lägenheter i den aktuella fastigheten där en hyresrabatt skulle gälla, dessutom i begränsad omfattning.

Ytterligare en förutsättning för att hyresrabatt ska kunna införas i nyproduktion där det statliga investeringsstödet används och där hyran således sätts enligt presumtion är att Länsstyrelsen tillåter förtur för befintliga hyresgäster i sådana bostäder eftersom stödet villkoras med att tilldelningen ska vara öppen och transparent.

## **4.2 Slutsatser – hyresrabatt i nyproduktion**

Inledningsvis konstateras att konkurrenslagstiftningen inte utgör något hinder. Inte heller kommunallagens likställighetsprincip hindrar en hyresrabatt så länge modellen för detta kan anses vara affärsmässig. Vidare verkar det vara möjligt att hitta en modell för hyresrabatt som kan anses vara affärsmässig, dock med vissa begränsningar. Vad gäller hyressättning är problematiken större eftersom erbjudandet endast skulle riktas till MKBs trogna hyresgäster. Eftersom en hyresrabatt som inte är kopplad till en förändring i bruksvärdet svårigen kan motiveras återstår att införa hyresrabatter i nyproduktionsprojekt med presumtionshyra, vilket i MKBs fall endast är de projekt där bolaget bygger med statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande. Emellertid är det ekonomiska utrymmet för att få ihop kalkylen i sådana projekt redan begränsade, vilket medför behovet av att i sådana fall i förväg avgränsa antalet bostäder i sådana fastigheter som kan vara aktuella för en rabatt, samt omfattningen av denna. Detta skulle även förutsätta att Länsstyrelsen godkänner ett tilldelningsförfarande som bygger på förtur även fortsättningsvis. För detta finns i dagsläget inga garantier.

Kommunikativt finns en utmaning i att förklara hur en eventuell hyresreduktion för befintliga hyresgäster skulle fungera. Eftersom rabatten inte skulle gälla alla hyresgäster, inte finnas tillgänglig i all nyproduktion och inte för alla i samma fastighet finns risk för en svårighet att kommunicera vad som faktiskt gäller och vad kunder kan förvänta sig. Ytterligare en kommunikativ utmaning kan ses i behovet av att förklara varför olika hyror gäller för lika lägenheter i samma fastighet, även om detta juridiskt sett skulle vara möjligt att genomföra.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att det juridiskt finns viss möjlighet att införa en hyresrabatt i nyproduktion, dock i begränsad omfattning. Detta skulle ske till en kostnad, men också med oklar effekt i jämförelse med andra åtgärder vars effekter redan prövats, vilket vi återkommer till under nästa avsnitt.

## 5 Underlätta flyttkedjor

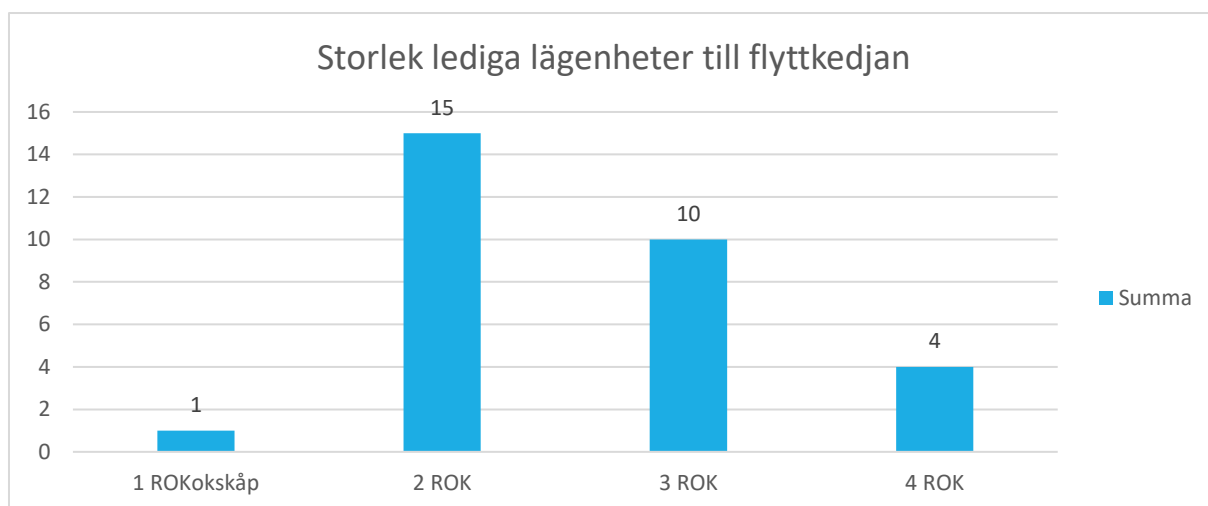
### 5.1 Förtur för befintliga hyresgäster i all nyproduktion

För att se effekterna av en förtur för MKBs hyresgäster i nyproduktion har bolaget i ett pilotprojekt gett boendeförtur till bolagets befintliga hyresgäster i slutet av 2020. Samtliga 59 lägenheter i första etappen av uthyrningen av lägenheter i nya fastigheten Virknålen, Hyllie hyrdes ut enligt denna princip och effekterna var positiva. Hälften av lägenheterna, 30 stycken, hyrdes ut till MKBs befintliga hyresgäster vilket frigjorde lika många lägenheter i det befintliga beståndet. En närmare undersökning av vilka lägenheter som frigjordes visar goda resultat. Medianen för hyresökningen per månad var 1 702 kronor, vilket visar att bolagets hyresgäster har förmåga och vilja att betala en relativt högre kostnad för att bosätta sig i bolagets nyproduktion.



Bild 1

Grafen i bild 1 visar att de lägenheter i MKBs befintliga bestånd som frigjordes i samband med uthyrningen av Virknålen finns över hela Malmö och i 15 av bolagets bostadsområde. Lägenheterna var i olika storlekar enligt grafen i bild 2 nedan som visar att en majoritet av lägenheterna var 2 respektive 3 rum och kök.



*Bild 2*

Inte minst visade resultaten också att snittthyran i de frigjorda lägenheterna var 1 445 kronor per kvadratmeter och år – vilket är en låg nivå.

MKB har kunnat konstatera att en boendeförtur för samtliga lägenheter i nyproduktionsprojekt kan ge fördelaktiga resultat på flyttkedjor i det befintliga beståndet. Både vad gäller effektens omfattning och att de lägenheter som frigörs är sådana som efterfrågas sett till storlek, läge och kostnad. Åtgärden är enkel att genomföra och innebär inga utökade kostnader.

## 5.2 Bättre nyttjande av beståndet

För att ytterligare bättra nyttjandet av det befintliga beståndet börjar MKB 2021 att avsätta ett antal större lägenheter i storlekar 4, 5 och 6 rum och kök för större hushåll. Lägenheterna som väljs ut annonseras ut med en minimigräns på antalet personer som bor i hushållet i syfte att bättre nyttja det befintliga beståndet.

## 6 Fler av MKBs hyresgäster ska ha råd att flytta till bolagets nyproduktion

Utredningen har också tittat på uppdragets intentioner kring att fler av MKBs befintliga hyresgäster ska ha råd att flytta till bolagets nyproduktion och redogör för en generell modell som ska öka tillgången till nyproduktion för majoriteten av Malmös befolkning.

### 6.1 Generell modell för nyproduktion till rimliga hyror under utveckling

Det finns ett tydligt glapp mellan hyresnivåer i nyproduktion och betalningsförmåga hos många som är i behov av bostad. En av de största utmaningarna inom bostadsbranschen just nu är därför att lyckas tillföra nya bostäder med en hyresnivå som fler kan efterfråga ekonomiskt. Flyttkedjor har viss effekt, men inte tillräckligt stor för att dagens nyproduktion på ett adekvat sätt ska kunna avhjälpa bostadsbristen. Av den anledningen ser MKB behov av en generell modell som innebär att fler får tillgång till en bostad till rimlig kostnad.

MKB har som mål att mer än hälften av de bostäder som ska byggas fram till 2030 ska ha en hyresnivå som 80 procent av Malmös invånare kan efterfråga. Enligt nuvarande ägardirektiv samt bolagets målsättning planerar bolaget tillföra cirka 7 500 bostäder under perioden. Bolaget har startat ett arbete med att kartlägga och definiera lämpliga affärsmodeller och kostnadsnivåer i nyproduktionsprojekt för att kunna sätta en hyra i linje med målet. Detta sker i ett aktivt arbete genom att exempelvis kapa kostnader i plan- och byggprocessens olika steg. En inventering av lämpliga projekt på både kort och lång sikt pågår under 2021.



Modellen beräknas bli särskilt effektiv eftersom den är tänkt att appliceras på majoriteten av bolagets nyproduktion i syfte att kunna rikta sig brett till alla som vill bo i Malmö. Satsningen är inte tidsbegränsad likt en hyresrabatt som fasas ut över tid, utan gäller permanent vilket bör ge ytterligare effekt.

## 6.2 Pågående projekt i Bellevuegården

Det första projektet som ska nå en hyresnivå i linje med målet är ett förtätningsprojekt i Bellevuegården. Projektet tar avstamp i en hyresnivå som är cirka 1 450 kronor per kvadratmeter och år. Det innebär att en lägenhet med tre rum och kök på 72 kvadratmeter kan kosta omkring 7 800 kronor i månaden. Målet är möjligt att uppnå genom att bygga yteffektiva lägenheter med genomtänkt planlösning, att optimera varje del av produktionen samt att förtätningsprojektet inte innebär några markkostnader.

Målet är att sätta en egen standard som också innebär möjlighet till ett repetitivt byggande som effektiviserar framtida projekt och därmed sänker kostnader. Detta förutsätter att krav och ambitioner i detaljplaneprocesser möjliggör detta. Exempelvis är det viktigt att beakta hur kravställning vid markanvisningar påverkar möjligheterna att öka standardiserat bostadsbyggande. Omfattande krav på bil- och cykelparkering är ett annat exempel på omständigheter för nybyggnationen som kan vara kostnadsdrivande. En ökad flexibilitet i detaljplan i dessa avseenden bör vara mer av en möjlighet än ett hinder för samtliga parter.

Andra åtgärder som planeras är justerade projekteringsanvisningar, att införa anpassade lösningar kring elinstallationer, armaturer och ventilation samt andra val avseende inredning. I satsningarna prioriteras den utvändiga gestaltningen samt satsningar på en uppgraderad utemiljö för att öka attraktiviteten. För att nå nivåerna kommer det statliga investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studenter användas i den mån det är möjligt. I projekt framöver där bolaget inte förtätar på egen mark kommer även markkostnaderna vara en viktig faktor.

## 7 Slutsatser

Mot bakgrund av vad som anförts ovan ser utredningen att uppdragets intentioner mycket väl kan uppfyllas vid införandet av en generell modell som syftar till att tillgängliggöra fler nybyggda bostäder för Malmöborna i kombination med en boendeförtur för befintliga hyresgäster i all nyproduktion. Detta är insatser med breda anslag som gör det möjligt för fler att ekonomiskt efterfråga en bostad i bolagets nyproduktion. Dessutom underlättas flyttkedjor i det befintliga beståndet så att fler lägenheter till lägre kostnader frigörs. Insatserna är permanenta och är inte tänkta att begränsas i tid, vilket skulle vara fallet i ett införande av hyresrabatter.

Utredningen bedömer inte att slutsatserna föranleder behov av några förändringar i MKBs särskilda ägardirektiv. MKB kommer se över nödvändiga förändringar i samarbetet med Boplats Syd för att kunna genomföra boendeförtur för befintliga hyresgäster i nyproduktion.

Arbetet med att i majoriteten av MKBs nyproduktionsprojekt kunna erbjuda bostäder som 80 procent av Malmöborna kan efterfråga pågår. Bolaget arbetar med att ta fram ändamålsenliga affärsmodeller och har påbörjat ett första projekt som ska nå målen. En viktig faktor framöver kommer vara att lyckas hålla låga produktionskostnader även i de fall bolaget inte förtätar på egen mark. MKB räknar med att kunna införa en förtur för bolagets befintliga hyresgäster i samtlig nyproduktion innan 2021 års utgång.