

PM 2005 RIII (Dnr 316-3662/2005)

Remiss av rapporten Bostadsfinansiering (Ds 2005:39)

Remiss från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Remisstid 23 december 2005

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementets remiss av rapporten
Bostadsfinansiering (Ds 2005:39) översänds och återopas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Leif Rönngren anför följande.

Bakgrund

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har remitterat rapporten ”Bostadsfinansiering” (Ds 2005:39) till Stockholms stad för yttrande.

Rapporten innehåller i korthet förslag om att bl.a. räntebidragen slopas för hus som påbörjas från och med 2007; medel avsätts för utvecklingsarbete för att underlätta ungdomars och svaga gruppers etablering på bostadsmarknaden på olika sätt; medel avsätts för teknikutveckling i fråga om hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder för förbättrad tillgänglighet; och ett investeringsbidrag för att stimulera hyresrättsproduktionen som syftar till att öka de bostadstyper som är underrepresenterade på den lokala bostadsmarknaden, motverka segregation, öka rörligheten på bostadsmarknaden och skapa ett utbud av hyresbostäder som inte hade kommit till stånd utan bidrag.

Remisser

Rapporten har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, marknämnden, stadsbyggnadsnämnden samt bostadsbolagen via Stockholms Stadshus AB. Marknämnden och stadsbyggnadsnämnden har med anledning av den korta remisstiden inte haft möjlighet att behandla ärendet. Markkontoret och stadsbyggnadskontoret har under hand överlämnat sina respektive tjänsteutlåtanden att ingå i underlaget till kommunstyrelsens beslut avseende remissen.

Stadsledningskontoret anser att de stödsystem som redovisas i rapporten ”Bostadsfinansiering” innehåller sammanfattningsvis vissa förbättringar jämfört med de nuvarande systemen. Det finns dock grundläggande brister med förslaget, inte minst när det gäller sänkningen av den totala bidragsnivån och bristen på samstämmighet med bruksvärdessystemet. Stadsledningskontorets samlade bedömning är, i likhet med koncernledningen för Stockholms Stadshus AB, att det redovisade stödsystemet i flera avseenden inte uppfyller de krav som måste ställas på systemet om det ska kunna stimulera nyproduktion av bostäder i stockholmsregionen.

Markkontorets bedömning är att det föreslagna nya finansieringssystemet totalt sett innebär en sänkt bidragsnivå och att detta kommer att påverka hyrorna och nyproduktionen i Stockholm mycket negativt. Markkontoret betonar vikten av att de ekonomiska ramarna för ett nytt bostadsfinansieringssystem blir tillräckligt omfattande för att bostadsproduktionen ska kunna stimuleras. Det är också viktigt att samspelet mellan det

nya investeringsbidraget och bruksvärdessystemet klargörs. Markkontoret anser att en förlängning av dagens system med högst ett år, till och med 2007, bör övervägas.

Stadsbyggnadskontoret delar uppfattningen i rapporten att räntebidragen har en begränsad betydelse för att stimulera nyproduktion. Stadsbyggnadskontoret anser dock att den föreslagna avvecklingen kommer att medföra ökade boendekostnader och att detta bör kompenseras. Stadsbyggnadskontoret ser positivt på förslaget att det ska vara möjligt att få investeringsbidrag till större lägenhetsytor jämfört med idag. Kontoret anser dock att det även ska vara möjligt att erhålla stöd till gruppboendestäder för funktionshindrade. Stadsbyggnadskontoret anser inte att den ram som föreslagits i fråga om stöd till ungdomar och svaga grupper är tillräcklig med hänsyn till förutsättningarna i stockholmsregionen.

Stockholms Stadshus AB:s koncernledning ansluter sig till bostadsbolagens uppfattning att avstyrka att systemet införs. Ett nytt stödsystem måste enligt koncernledningen ligga på minst samma bidragsnivå som dagens system, vara långsiktigt och förutsägbart samt vara samstämmigt med andra regelverk/lagstiftning, t.ex. hyreslagstiftningens regler om bruksvärde. Av bostadsbolagens remissvar framgår att det föreslagna systemet i flera avseenden inte uppfyller de krav som måste ställas på ett nytt finansieringssystem.

Mina synpunkter

Det är av största vikt att ett nytt bostadsfinansieringssystem även fortsättningsvis bygger på principen av att vara generellt, långsiktigt och tydligt. Förslaget som nu ligger för remissbehandling visar på betydande och allvarliga brister i dessa avseenden samtidigt som det finns positiva inslag i förslaget vad gäller stöd till ungdomar och för att åstadkomma förutsättningar för äldre att klara av ett längre kvarboende i vanliga lägenheter och bostadshus. Jag vill med detta understryka att staden motsätter sig förslag om en övergång från ett generellt och rakt produktionsstöd, vilket har varit modellen i Sverige alltsedan efterkrigstiden, till en selektiv modell som begränsar sig till att enbart rikta sig mot enskilda individer på bostadsmarknaden. Ett nytt bostadsfinansieringssystem bör också ha som inriktning att verka återhållande på boendekostnadernas allmänna utveckling, samtidigt som samspelet mellan investeringsbidrag och bruksvärdessystem klargörs.

Under stadens egen remissbehandling har det i flera utlåtanden framkommit såväl konstruktiv och väsentlig kritik såväl som intressanta förslag på utvecklingsmöjligheter och förbättringar, både av befintligt bostadsfinansieringssystem och föreliggande förslag. Dessa bör beaktas av regeringen i den fortsatta beredningen av frågan.

Stockholms stads bostadspolitiska mål om 20 000 nya bostäder 2002-2006 befinner sig mitt i en verkställandeprocess som ska och måste fullföljas med fortsatt utblick för kommande period. Enligt prognoser från Regionplane- och Trafikkontoret som redovisas i RUFS (Regional Utvecklingsplan För Stockholmsregionen) kommer Stockholms stads befolkning att öka med 150 000 personer fram till år 2030. Detta skulle innebära ett behov av ca 80 000 fler bostäder.

Det är mot bakgrund av ovanstående viktigt, vilket också framkommer med tydlighet i stadens remissinstansers utlåtanden, att det nuvarande systemet i grunden behålls och fortsätter att gälla även framöver. På så sätt kommer också aktörerna inom bygg- och bostadsbranschen att ha kunskap om regelverket och kan konsekvensberäkna gällande ekonomiska villkor. Att i detta skede frångå principen om fasta och långsiktiga regler och stöd till bostadsproduktionen vore att riskera även på kort sikt de nya byggprojekt som planeras och skall igångsättas.

Med den höga och jämna takt i bostadsbyggandet som krävs för att uppnå framtida bostadsbehov är det således synnerligen viktigt att det bostadsfinansieringssystem som tas fram även fortsättningsvis bygger på principerna att vara generellt, långsiktigt och tydligt.

Jag föreslår med hänvisning till vad som ovan anförts att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementets remiss av rapporten Bostadsfinansiering (Ds 2005:39) översänds och åberopas denna promemoria.

Stockholm den 2005

LEIF RÖNNGREN

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

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

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. avslå borgarrådets förslag till beslut
2. därutöver anför följande

Den svenska bostadspolitikens problem har sitt ursprung i en planeekonomisk bostadspolitik som präglats av subventioner, centralplanering och förmynderi. Konsekvenserna är många utöver bostadsbrist; svarta kontrakt, omständiga bygglovsprocesser, krångliga byggregler, bristande konkurrens, höga kostnader, ovilja att införa nya ägarformer för bostäder och för liten individuell valfrihet för den bostadssökande.

I stället för att argumentera för att det statliga stöd- och regelsystemet för bostadsbyggande ska vara oförändrat, vill vi att staden verkar för mindre statlig byråkrati och lägre skatter inom byggsektorn. Vi vill avskaffa (fasa ut) räntebidraget och säger nej till inrättandet av ett nytt investeringsbidrag för nyproduktion av hyresbostäder. Avskaffandet av räntebidraget ska kombineras med avskaffad fastighetsskatt.

För att få fart på bostadsbyggandet måste bostadspolitikerna förändras radikalt. Ett stort problem är att de lägenheter som trots allt byggs ofta är dyra och därmed inte kan efterfrågas av majoriteten av de bostadssökande. De höga priserna beror till stor del på höga skatter och bristande konkurrens – inte på för låga statliga bidragsnivåer.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Kristina Alvendal* (alla m), *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) och *Ewa Samuelsson* (kd) med hänvisning till reservationen av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Regeringen tillsatte i mars 2004 en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppgift att genomlysna nuvarande system för bostadsfinansiering, bostadssubventioner och bostadsmarknadens kapitalförsörjning samt lämna förslag kring vilken roll staten bör ha i systemet. Arbetsgruppen inkom i september 2005 med sitt förslag till regeringen. Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har remitterat rapporten "Bostadsfinansiering" (Ds 2005:39) till Stockholms stad för yttrande.

Den remitterade rapporten innehåller i korthet följande förslag.

1. Räntebidragen slopas för hus som påbörjas från och med 2007.
2. Tidsbegränsningen för kreditgarantierna för bostadsbyggande till och med 2008 slopas.
3. Medel avsätts för utvecklingsarbete för att underlätta ungdomars och svaga grupper etablering på bostadsmarknaden.
4. Staten lämnar bidrag till kommunerna som kan användas för fonder för att täcka förluster för kommunal borgen för lån eller betalningsgarantier till ungdomar och svaga grupper.
5. För ungdomar och svaga grupper med kommunal låne- eller betalningsgaranti lämnas från och med 2007 ett statligt etableringsstöd med 500 kr/månad under fem år för en första bostad.
6. Medel avsätts för teknikutveckling i fråga om hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder för förbättrad tillgänglighet.
7. Bidrag lämnas för hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder för att genom förbättrad tillgänglighet skapa förutsättningar för en rationell fastighetsförvaltning.
8. Ett investeringsbidrag för att stimulera nyproduktion av hyresbostäder införs.
9. Samtliga insatser utvärderas när de nya reglerna har gällt så länge så att det är möjligt att dra långsiktiga slutsatser om effekterna.

Förslagen i rapporten förutsätter en fortsatt stabil samhällsekonomi med låg inflation, låga inflationsförväntningar, väl fungerande kapitalmarknader och låga räntor. En viktig utgångspunkt för förslagen är också att en ny bostadsfinansiering ska vara långsiktigt stabil där statens åtaganden ska kunna fullföljas. Det föreslagna investeringsbidraget syftar till att öka de bostadstyper som är underrepresenterade på den lokala bostadsmarknaden, motverka segregation, öka rörligheten på bostadsmarknaden och skapa ett utbud av hyresbostäder som inte hade kommit till stånd utan bidrag.

Rapporten i sin helhet finns att tillgå på <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/49871>.

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, marknämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 24 november 2005, har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets synpunkter

De statliga stöd- och regelsystemen för bostadsbyggande har tveklöst stor betydelse för möjligheten uppnå Stockholms stads bostadspolitiska mål. Staden har i flera sammanhang argumenterat för att de nu gällande statliga stöden inte tar tillräcklig hänsyn till situationen på Stockholms

bostadsmarknad och att detta riskerar att hämma bostadsbyggandet i regionen. Den översyn som nu genomförts är således mycket angelägen och stadsledningskontoret har tagit del av arbetsgruppens rapport med stort intresse.

Statligt investeringsstöd

De viktigaste delarna av rapporten torde vara förslaget att avveckla dagens räntebidrag, investeringsbidrag och investeringsstimulans och ersätta dem med ett nytt investeringsbidrag till hyresbostäder. Stadsledningskontoret ser positivt på ambitionen att på detta sätt skapa ett enklare system och delar utredningens uppfattning att stödet bör riktas till produktion av hyresrätter. Mycket talar också för att de gällande räntebidragen knappast är det mest effektiva sättet att stimulera nyproduktion med de nuvarande samhällsekonomiska förutsättningarna. Stadsledningskontoret kan samtidigt konstatera att en avveckling av de generella subventionerna är en principiellt viktig bostadspolitisk fråga som bör övervägas noggrant.

Det bör även lyftas fram att stadens bostadsbolag har gjort beräkningar som visar att en stegvis avveckling av räntebidraget skulle medföra betydande kostnadsökningar och därmed hyreshöjningsbehov för både det äldre bostadsbeståndet och projekt som påbörjas fram till och med 2006. Det tycks därmed som om effekterna av en avveckling för bostadsföretag och hyresgäster skulle bli avsevärt större än vad som anges i rapporten.

När det gäller det nya investeringsbidraget kan kontoret ställa sig bakom de angivna målen att öka underrepresenterade bostadstyper, motverka segregation, öka rörligheten på bostadsmarknaden och skapa ett utbud av hyresbostäder som annars inte hade kommit till stånd. Det är också mycket positivt att den nuvarande begränsningen av lägenhetsstorleken till maximalt 70 kvm enligt förslaget ersätts av en maxgräns på 120 kvm, med tanke på att det i Stockholm finns ett behov av större lägenheter som också kan skapa önskvärda flyttkedjor inom det befintliga beståndet.

Vidare ser kontoret stora fördelar med att dagens dubbla prövning av byggprojektens tekniska och funktionella egenskaper i samband med bidragsansökningar av allt att döma föreslås upphöra. Detta skulle enligt stadsledningskontorets mening göra stödsystemet något mer förutsägbart för byggherrar och bostadsbolag. I det sammanhanget är det dock olyckligt att arbetsgruppen inte närmare studerat möjligheten att lämna förhandsbesked för att ytterligare öka förutsägheten och minska risktagandet för byggherrar och bostadsbolag. Det är enligt stadsledningskontoret av stor vikt att de statliga stöden ges en så enkel utformning som möjligt, med tanke på att många företag inte har den administration som är nödvändig för att kunna uppfylla de krav som idag ställs vid bidragsansökningar. Ambitionen bör vara att skapa ett rakt stödsystem där bidrag lämnas per kvadratmeter hyreslägenhet oavsett lägenhetsstorlek eller hyresnivå. Stadsledningskontoret delar här bostadsbolagens bedömning att hyresnivån bör kunna kontrolleras genom krav på att hyrorna ska vara förhandlade av parterna på hyresmarknaden.

Den avgörande invändningen mot det föreslagna investeringsbidraget är emellertid att de föreslagna ekonomiska ramarna för stödet inte är tillräckliga. Stadsledningskontoret delar här farhågorna som framförts från övriga remissinstanser att detta kommer att påverka nyproduktionen av hyreshus och hyresnivåerna i Stockholm på ett negativt sätt, framför allt i ytterstaden och delar av närförort. Kontorets uppfattning är att det statliga stödet till bostadsbyggandet åtminstone måste ligga på samma nivå som idag, inte minst mot bakgrund av att redan de nuvarande stödsystemen endast tycks ge marginella effekter på bostadsbyggandet i Stockholm på grund av de höga byggkostnaderna.

Vidare ställer sig kontoret frågande till att arbetsgruppen inte närmare analyserat sambanden mellan det föreslagna investeringsbidraget och bruksvärdessystemet. Därmed kvarstår risken att bostadsbolag kan bli tvungna att sänka hyrorna för bostäder som byggts utan investeringsbidrag efter en bruksvärdesprövning gentemot bostäder som uppförts med investeringsbidrag. Stadsledningskontoret ser i likhet med markkontoret en viss fara i att det statliga investeringsstödet skulle kunna bli kontraproduktivt. En lösning på detta problem skulle kunna vara ett rakt stödsystem på det sätt som beskrivs ovan.

I övrigt anser stadsledningskontoret att investeringsbidrag även bör kunna lämnas till nybyggnad av gruppboistäder för funktionshindrade samt till ombyggnadsprojekt, med tanke på att ombyggnader utgör en betydande potential för att öka bostadsproduktionen.

Stöd till ungdomar och svaga grupper

Stadsledningskontoret ser positivt på att man i rapporten lyft fram situationen för ungdomar och andra grupper som har en svag position på bostadsmarknaden. Kontoret delar uppfattningen att det är nödvändigt med stödinsatser som riktas direkt till dessa grupper. Det är också rimligt att hela bostadsbeståndet, inklusive bostadsrättsbeståndet, ses som en resurs för att underlätta etableringen på bostadsmarknaden.

Stadsledningskontoret är inte främmande för en fortsatt utredning av statligt stöd för att täcka förluster för kommunal borgen för lån eller betalningsgarantier till ungdomar och svaga grupper. För att borgensåtagande ska kunna bli aktuellt för stadens del måste emellertid de statliga bidragsnivåerna anpassas till situationen på bostadsmarknaden i Stockholm och det kommunala risktagandet minimeras. Det bör också poängteras att borgensåtagande och det föreslagna statliga etableringsstödet medför betydande administrativa kostnader för kommunerna. Det är förvånande att man i rapporten inte ser något behov av att kompensera kommunerna ekonomiskt, även om verksamheten föreslås vara frivillig. Stadsledningskontorets bedömning är att frågan om kompensation till kommunerna måste aktualiseras om de föreslagna reformerna ska leda en förbättrad situation för unga och svaga grupper.

Sammanfattande bedömning

De stödsystem som redovisas i rapporten "Bostadsfinansiering" innehåller sammanfattningsvis vissa förbättringar jämfört med de nuvarande systemen. Det finns dock grundläggande brister med förslaget, inte minst när det gäller sänkningen av den totala bidragsnivån och bristen på samstämmighet med bruksvärdessystemet. Stadsledningskontorets samlade bedömning är, i likhet med koncernledningen för Stockholms Stadshus AB, att det redovisade stödsystemet i flera avseenden inte uppfyller de krav som måste ställas på systemet om det ska kunna stimulera nyproduktion bostäder i stockholmsregionen.

Marknämnden har på grund av den korta remisstiden inte haft möjlighet att behandla ärendet. Markkontoret har därför underhand överlämnat sitt tjänsteutlåtande att ingå i underlaget till kommunstyrelsens beslut avseende remissen. Behandling i marknämnden sker i efterhand den 15 december 2005.

Markkontorets tjänsteutlåtande, daterat den 15 november 2005, har i huvudsak följande lydelse.

Nuvarande investeringsstöd

Markkontoret vill innan genomgången av de nu presenterade förslagen uppehålla sig något vid nuvarande statliga investeringsstöd som gäller t o m år 2006.

Den 15 augusti 2003 infördes nya regler för statliga bidrag till hyres- och studentbostäder. Det finns nu två investeringsstöd: det gamla investeringsbidraget och den nya investeringsstimulansen.

Investeringsbidraget kan lämnas för anordnande av hyreslägenheter i områden med bostadsbrist. Bidraget infördes ursprungligen den 1 augusti 2001 och fick ändrade regler i augusti 2003. Ett av kraven för att få bidrag är att boendekostnaderna är rimliga. Det innebär i normalfallet en årshyra som i Stockholmsregionen inte överstiger 1 100 kr/m².

Bidraget är tillfälligt och kan ges till projekt som påbörjats under perioden 17 april 2001 - 31 december 2006. Investeringsbidraget är rambegränsat - bidrag kan endast ges så länge pengarna räcker.

Investeringsstimulansen motsvarar en sänkning av momskostnaderna från 25 till 6 procent. Den lämnas för anordnande av bostäder som upplåts med hyresrätt i tillväxtområden med bostadsbrist och för anordnande av studentbostäder på eller i anslutning till orter där det finns universitet eller högskola. För att stimulans skall lämnas för en lägenhet får den uthyrningsbara lägenhetsarean inte överstiga 70 m². En förutsättning för bidrag är att projektet påbörjas mellan den 1 januari 2003 och 31 december 2006.

I Stockholms stads yttrande¹ innan förslaget till statlig investeringsstimulans infördes framhölls bl a att det vore bättre med ett stöd till nyproducerade bostäder utan någon begränsning kopplad till lägenhetsstorleken. I stället borde behovet på den lokala bostadsmarknaden få styra. Vidare förordades att en möjlighet till förhandsbesked infördes i syfte att minimera byggherrarnas och bostadsföretagens risktagande. Stöd borde enligt staden också kunna erhållas för äldre bostäder och grupp bostäder för funktionshindrade.

I stadens remissvar uttrycktes även farhågor för bristande samspel mellan investeringsstöden och bruksvärdessystemet som kan innebära att stöden leder till färre nya hyreslägenheter i stället för fler. Stadens bostadsbolag framhöll att deras starkaste invändning är att man vid utformningen av stödet tycks ha bortsett från nuvarande hyreslagstiftning och bruksvärdessystemet. Om en hyresnivå i nyproduktion 2003 skulle etableras på 1 100 kr/kvm skulle enligt bolagen en stor del av tidigare producerade lägenheter med hyresnivå över 1 100 kr/kvm vid en bruksvärdesprövning kunna få sänkt hyra. Bostadsbolagen ansåg att det skulle kunna få mycket stora konsekvenser för de olika företagens ekonomi och rubba hela bruksvärdessystemet. Gat- och fastighetskontoret menade att om nyproduktionshyrorna i vissa allmännyttiga men även i privatägda nyproducerade hyreshus reduceras med hjälp av t ex statligt investeringsstöd, kan detta komma att sänka nivån på de bruksvärdeshyror som får tas ut i även andra nyproducerade hyreshus. Effekten härav skulle kunna bli högst kännbar för de fastighetsägare som har hyreshus som drabbas av en sådan plötsligt införd hyressänkning. Sådana skärpta hyresvillkor på bostadsmarknaden i tillväxtorterna kan också leda till att annan än subventionerad nyproduktion av hyreshus hämmas. Inte bara Stockholms stad utan även Hyresnämnden i Stockholm varnade tidigt för dessa slag av effekter. Enligt hyresnämnden borde denna fråga bli föremål för ytterligare analys innan förslaget om tillfälligt investeringsstöd genomförs.

Regeringen utgick i proposition 2002/03:98 om de tillfälliga investeringsstöden från att parterna på hyresmarknaden kommer att hantera denna problematik på lämpligt sätt. Hänvisning gjordes bl a till rättsfall där allmännyttiga jämförelselägenheter som är underprissatta kunnat utslutas vid jämförelseprövningen för fastställande av skälig hyra. Vidare angavs att investeringsbidragen ditintills inte lett till några kända problem av detta slag.

I yttrandet över Hyressättningsutredningens betänkande "Reformerad hyressättning" (SOU 2004:91) ifrågasatte dock gat- och fastighetskontoret² om lägenheter kan betraktas som underprissatta enbart av det skälet att de byggts med statsstöd.

Gat- och fastighetskontoret påtalade även att det finns risk för en kommande överhettning av byggmarknaden i Stockholmsregionen med allmänt stigande produktionskostnader, vilket kan leda till att bostadsprojekt utestängs från möjligheten att få statligt investeringsbidrag. Det statliga bidraget 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/m². Detta riktvärde ska dock i och för sig inte tolkas som ett strikt hyrestak. Enligt Boverkets tillämpningsföreskrifter kan boendekostnaderna anses rimliga även om projektet belastas av förhöjda kostnader som är objektsberoende.

Om produktionskostnaderna i Stockholmsregionen framöver stiger pga en överhettad byggmarknad är detta dock inte en sådan omständighet som enligt gällande regler föranleder höjt hyrestak för investeringsbidrag.

Kombinationen av en investeringsbidragsvolym som bara räcker till en begränsad andel av hyresprojekten (vilka sätter ett bruksvärdeshyrestak) och stigande produktionskostnader (som

¹ KS 2003-02-19

² Tj utl 2004-11-15

kräver hyror som överstiger investeringsstödet hyrestak), riskerade enligt gatu- och fastighetskontoret att inverka negativt på nyproduktionen av bostäder i bl.a. Stockholm.

Gatu- och fastighetskontoret ansåg att denna problematik snabbt borde kunna lösas 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.

Boverkets utvärdering av de statliga bostadssstöden

Boverket presenterade 2004-12-13 rapporten ”Många mål – få medel”, vari på regeringens uppdrag görs en utvärdering av statliga stöd till bostadsbyggandet 1993-2004. Rapporten finns på www.boverket.se.

Boverket konstaterar bl a att investeringsstöden till hyresrätter har kommit till användning huvudsakligen i regioner med bostadsbrist och tillväxt. Men de har inte haft effekt i alla sådana regioner. Framförallt i Stockholms län har enligt verket genomslaget ännu så länge varit mycket dåligt. Boverket pekar på flera orsaker till varför det byggs så lite i Stockholms län.

Under rubriken Hyressättningen i andra delar av beståndet påverkas anger verket bl.a. följande.

”Problem kan uppstå om fastighetsägare, som inte fått stöd och som initialt ändå kunnat ta ut de hyror som behövs för att projektet ska gå runt, tvingas sänka hyrorna efter en bruksvärdeprövning gentemot bostäder som byggts med stöd. Om de senare färdigställts efter det förstnämnda projektet har den fastighetsägare som inte fått stöd dessutom inte haft möjlighet att förutse problemet. Detta har förekommit men vi uppfattar det inte som något betydande problem.”

Allmänna utgångspunkter för förslagen i den nu remitterade rapporten

I rapporten från regeringskansliet framhålls att en grundläggande utgångspunkt för de lagda förslagen är en fortsatt stabil samhällsekonomi med låg inflation, låga inflationsförväntningar, väl fungerande kapital-marknader och låga räntor. Förslagen sägs också utgå från att beskattningen av bostäder, oavsett hustyp och upplåtelseform, blir mer neutral. Regeringens avgränsning av uppdraget innebär dock, enligt vad som framhålls i rapporten, att arbetsgruppen inte ska lämna förslag i fråga om flera centrala frågor som påverkar eller ligger inom ramen för bostadspolitik. Det noteras t.ex. att bostadsorganisationernas önskemål om regeländringar under senare år i stor utsträckning gällt skattefrågor och dessa har alltså inte kunnat övervägas inom arbetsgruppen.

Vidare förutsätts i rapporten att beredningen av hyressättningsutredningens förslag om hyressättningen i nyproduktionen (SOU 2004:91) resulterar i förutsebara villkor för nyproduktion av hyresbostäder.

Markkontoret har svårt att bedöma realismen i de grundläggande utgångspunkterna för förslagen även om de övergripande samhällsekonomiska antagandena verkar rimliga. Det ter sig än svårare att bedöma vilka framtida beslut statsmakterna själva fattar om bostadsbeskattningen och hyreslagen. Stockholms stad har för snart ett år sedan yttrat sig³ över hyressättningsutredningens betänkande. Även efter remissbehandlingen har hyressättningsproblematiken varit föremål för fortsatt intensiv debatt och något slutligt hyresförslag har ännu inte presenterats.

Som allmänna utgångspunkter för en reform anges nu även att en ny bostadsfinansiering måste vara långsiktigt stabil. De åtaganden som staten gör måste kunna fullföljas. Bostadsfinansieringen måste enligt rapporten också vara realistisk sedd från både låntagarsynpunkt och marknadens horisont.

Markkontoret instämmer i dessa ambitioner. Ett av byggmarknadens främsta krav är ju förutsebara och långsiktigt stabila spelregler. Som framgår i det följande är vi särskilt kritiska till den föreslagna sänkningen av den totala bidragsnivån. Vi efterlyser också att samspelet mellan det nya

³ KS 2004-12-15

investeringsbidraget och bruksvärdessystemet klargörs för att underlätta nyproduktion med hyresrätt.

Förslaget om ny bostadsfinansiering

I rapporten föreslås att räntebidragen på visst sätt avvecklas under åtta år. För hyreshus blir enligt rapporten kostnadsökningarnas effekt på hyran beroende av hur de allmännyttiga bostadsföretagen påverkas av avvecklingen av bidragen. Flertalet allmännyttiga bostadsföretag sägs ha relativt små bidragsintäkter och bidragsavvecklingen antas därför få små effekter på hyressättningen. För bostadsrättshus får bidragsavvecklingen direkta effekter för årsavgifterna. Effekterna uppges kunna jämföras med årliga räntehöjningar på ca 0,1–0,3 %.

Någon långsiktig inverkan på bostadsproduktionens omfattning eller inriktning bör enligt rapporten inte uppkomma. De avgörande förutsättningarna för den framtida produktionen av egna hem och bostadsrätter sägs inte ges av en subventionsavveckling utan av utvecklingen av makroekonomiska faktorer som tillväxt, disponibla inkomster och räntor.

Vidare föreslås ett nytt investeringsbidrag för nya hyresbostäder. Förslaget: Ett investeringsbidrag för att stimulera nyproduktion av hyresbostäder införs. Bidragsgivningen bör prioriteras hårt. Bidrag lämnas i första hand i de kommuner i tillväxtområden som har den största bostadsbristen och till de byggherrar som erbjuder de lägsta hyresnivåerna i förhållande till bidragsbeloppen. Denna hyresnivå ska dock vara minst 200 kr per kvadratmeter och år lägre än den hyresnivå som hade gällt för bostäder anordnade utan stöd av bidrag på fastigheten eller tomträtten.

Bidrag lämnas för högst 120 kvadratmeter per bostad. Bostäderna ska vara avsedda för permanent bruk och självständigt boende. För andra bostäder än studentbostäder ska hyresavtalen ge hyresgästerna besittningsskydd. Andra bostäder än studentbostäder får inte vara avsedda för viss kategori av boende.

Bidrag bör lämnas med följande belopp:

1. i kommuner i Stockholmsregionen med 3 000 kronor per kvadratmeter, dock högst 360 000 konor per lägenhet,
2. i kommuner i Göteborgsregionen, Malmöregionen och kommuner som gränsar till Stockholmsregionen med 2 500 kronor per kvadratmeter, dock högst 300 000 konor per lägenhet och
3. i övriga kommuner med 2 000 kronor per kvadratmeter, dock högst 240 000 konor per lägenhet.

Sänkt total bidragsnivå hotar bostadsbyggandet

Markkontoret har tagit del av stadens bostadsbolags gemensamma yttrande över det nya stödsystemet. Svenska Bostäder, Stockholms hem och Familjebostäder är starkt kritiska till utformningen av det föreslagna nya stödet på flera punkter. Bolagen anser bl a att ett nytt stödsystem måste ligga på minst samma bidragsnivå som nuvarande system om det ska finnas några förutsättningar att genomföra nybyggnadsprojekt på rimliga affärsmässiga villkor.

Jämfört med dagens system med räntebidrag och investeringsstöd innebär förslaget enligt bolagen 15–20 % lägre bidrag för projekt som får investeringsbidrag. Denna sänkning kommer att kraftigt försämra möjligheterna att genomföra nyproduktion.

För projekt som inte beviljas investeringsbidrag försämrar också villkoren eftersom de fortsättningsvis förlorar räntebidragen. En avveckling av räntebidragen innebär enligt bolagen för ett nybyggnadsprojekt som byggs år 2007 i Stockholms närförort att en hyreshöjning på cirka 90 kr/kvm/år krävs för att kompensera ekonomiskt för räntebidraget. För en lägenhet på 70 kvm innebär det 525 kr/mån.

Markkontoret delar bostadsbolagens uppfattning att det föreslagna nya finansieringssystemet totalt sett innebär en sänkt bidragsnivå som kommer att påverka hyrorna och nyproduktionen i Stockholm mycket negativt. Om det är avsikten att ett nytt bostadsfinansieringssystem ska stimulera nyproduktion måste det föreslagna systemet förändras kraftigt. Bl a. måste de totala ekonomiska ramarna för investeringsbidraget bli tillräckligt omfattande. Även övriga villkor får inte bli så snäva att de inte kan uppfyllas i Stockholm.

Samordning med hyressättningsystemet

Stadens bostadsbolag oroas också av att investeringsbidragets utformning riskerar att slå sönder bruksvärdessystemet. Att sänka hyresnivån med 200 kr per kvadratmeter för vissa objekt men inte för andra likvärdiga objekt är inte förenligt med bruksvärdessystemet. Ska förslaget överhuvudtaget kunna genomföras krävs enligt bolagen en samordning med/förändring av hyreslagstiftningen.

Även markkontoret ser med oro på att något förslag om samordning av de statliga regelverken för investeringsstöd och hyressättning ännu inte har redovisats. Problematiken har som nämnts påtalats av staden i samband med yttrande över hyressättningsutredningens betänkande.

Som framgått har det enligt Boverkets utvärdering förekommit att fastighetsägare, som inte fått stöd och som initialt ändå kunnat ta ut de hyror som behövs för att projektet ska gå runt, tvingats sänka hyrorna efter en bruksvärdeprövning gentemot bostäder som byggts med stöd. Markkontoret har ingen närmare kännedom om i vilken utsträckning detta har förekommit. Vi anser dock att redan det risktagande det innebär för en fastighetsägare att kanske bli utan investeringsbidrag för ett tänkt nybygge och sedan dessutom i vissa fall kunna drabbas av en hyres-sänkning i efterhand, bör bli föremål för närmare analys innan nya bidrags- och hyressystem läggs fast.

Och hur ska samspelet mellan det nya investeringsbidraget och bruksvärdessystemet se ut för att underlätta nyproduktion med hyresrätt?

Konkurrensmodellen för investeringsbidrag

Den föreslagna modellen för konkurrens om de begränsade bidragsmedlen mellan kommuner i tillväxtområden som har den största bostadsbristen och mellan byggherrar som erbjuder de lägsta hyresnivåerna i förhållande till bidragsbeloppen, dvs ett liknande system som tillämpas redan nu, kan vid en första anblick te sig positiv.

Markkontoret vill dock liksom tidigare gatu- och fastighetskontoret varna för att den konkurrens inom varje region och mellan olika regioner som även det nya investeringsbidraget avses stimulera, kan få till följd att kommuner pressas till otillåtna stödinsatser till bostadsföretag på den egna orten i syfte att dessa ska komma i åtnjutande av bidraget. Uppgifter om kommunalt gynnande av nya hyresrätter i form av billigare markpris har sålunda förekommit trots att den tidigare rätten för kommunerna att ge stöd till enskilda företag upphörde när 1947 års bostadsförsörjningslag upphörde och lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet infördes.

Vi har för vår del alltså svårt att se några möjligheter för staden att stödja hyreshusbyggnaden mer än genom att, som redan görs, erbjuda förmånlig tomträttsupplåtelse av marken.

Övriga villkor för investeringsbidrag

Markkontoret ser mycket positivt på att den nuvarande begränsningen av *lägenhetsstorleken* till max 70 kvm slopas och att en ny maxgräns på 120 kvm införs. Genom att öka andelen större lägenheter i nyproduktionen skapas förutsättningar för successionskedjor som gör att flera hushåll, bl.a. barnfamiljer och i slutändan ungdomar, kan få en lägenhet som till storlek och hyra passar dem.

Markkontoret anser att investeringsbidrag också bör medges till *ombyggnadsprojekt* i syfte att till skapa nya bostäder.

Även grupp bostäder för funktionshindrade i det ordinarie bostadsbeståndet bör bedömas som vanliga lägenheter och kunna få ta del av investeringsstöd.

Statsbidrag bör dessutom återinföras för marksanering som bäddar för nya bostäder.

Tillfällig förlängning av nuvarande finansieringssystem

Stadens bostadsbolag avstyrker bestämt att det nya systemet införs. För att ge tid att ta fram ett nytt fungerande bostadsfinansieringssystem, och för att skapa rimliga planeringsförutsättningar för den mycket omfattande bostadsproduktion som avses att genomföras under de närmaste två åren, är det enligt bostadsbolagen helt nödvändigt att ett snabbt beslut fattas om att nu gällande regler förlängs till att omfatta även 2007.

För att skapa ett permanent system med lägst oförändrad total bidragsnivå och där finansierings- och hyresreglerna samspelar vill vi inte motsätta oss att dagens system förlängs högst ett år, dvs till och med 2007. I så fall måste frågan om tillräckliga bidragsramar och hyrestakets höjd prövas.

Förslagen om stöd för ungdomar och svaga grupper att etablera sig på bostadsmarknaden

I rapporten anges det vara angeläget att skapa nya instrument för kommunerna att arbeta aktivt för att hjälpa ungdomar att etablera sig på bostadsmarknaden. Även andra svaga grupper på bostadsmarknaden bör dra nytta av en sådan utveckling. Det sägs också vara av intresse att bättre utnyttja hela det befintliga bostadsbeståndet – även bostadsrättsbeståndet.

Förslag 1: Högst 50 miljoner kronor avsätts för utvecklingsarbete inkl. demonstrationsprojekt och information om hur kommuner i tillväxtregioner kan underlätta ungdomars och svaga gruppers etablering på bostadsmarknaden.

Förslag 2: Staten lämnar under vissa förutsättningar bidrag till kommunerna som kan användas för att bygga upp fonder för att täcka förluster för kommunal borgen för lån eller kommunala betalningsgarantier till ungdomar och svaga grupper som köper eller genom hyresavtal med besittningsskydd får en första bostad. För det statliga bidraget gäller en årlig total ram på 100 miljoner kronor.

Förslag 3: För ungdomar och svaga grupper med kommunal låne- eller betalningsgaranti för en första bostad fr.o.m. år 2007 lämnas ett statligt etableringsstöd med 500 kronor per månad och hushåll under fem år efter beslut av kommunen. För etableringsstödet gäller en årlig total ram på 85 miljoner kronor för nya åtaganden t.o.m. år 2011.

Markkontoret ser positivt på att statsmakterna särskilt uppmärksammar bostadssituationen för unga och andra svaga grupper och att stödinsatser aktualiseras så att både hyres- och bostadsrättsbeståndet i kommunen kan användas.

Om det föreslagna statliga stödet ska kunna utnyttjas måste kommunen utarbeta och införa regler och administrativa system för den kommunala behovsprövningen. För att inte avskräcka de bidragssökande och inte skapa tungrodd administration är det angeläget att kommunen finner enkla och smidiga regelsystem och prövningsrutiner.

I rapporten uppges att vid den av regeringen aviserade översynen av bostadsbidragssystemet ska även det föreslagna etableringsstödet beaktas i syfte att få till stånd bästa möjliga samordning av de båda systemen.

Förslagen om anpassning av bostadsbeståndet till en åldrande befolkning

I rapporten föreslås att medel avsätts för teknikutveckling i fråga om hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder för förbättrad tillgänglighet för äldre i två- och trevåningshus. Vidare föreslås att bidrag lämnas för hissinstallationer mm utifrån resultatet av teknikutvecklingsarbetet. Bidrag lämnas i första hand för åtgärder i kommuner där antalet tomma lägenheter kan begränsas genom hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder för en förbättrad tillgänglighet.

Markkontoret ser positivt på att det införs ett lämpligt utformat statligt hissbidrag. I stället för att begränsa bidraget till kommuner med tomma lägenheter bör bidrag även ges där många människor saknar hiss, d.v.s. i bl.a. storstadsområdena där det bor många äldre i hus utan hiss.

Förslaget om utvärdering

I rapporten föreslås att de olika stöd- och bidragsförslagen utvärderas av oberoende granskningsorgan när det gått tillräckligt lång tid för att åtgärdernas effekter ska kunna bedömas. Markkontoret tillstyrker förslaget.

Stadsbyggnadsnämnden har inte haft möjlighet att behandla ärendet. Stadsbyggnadskontoret har därför översänt ett kontorsutlåtande till kommunstyrelsen. Yttrandet anmäldes på stadsbyggnadsnämndens sammanträde den 24 november 2005.

Stadsbyggnadskontorets kontorsutlåtande, daterat den 9 november 2005, har i huvudsak följande lydelse.

Avveckling av räntebidrag

Nuvarande regler om räntebidrag som infördes från 1993 innebär ett löpande stöd för ny- och ombyggnad av bostäder. Bidrag lämnas med 30 % av en schablonberäknad räntekostnad som beräknas med utgångspunkt från bidragsunderlag och en subventionsräntesats. Vid nybyggnad ges subventionen upp till en yta av 120 kvadratmeter, där de första 35 kvadratmetrarna får ett högre bidrag. Räntebidrag ges till bostäder med både hyresrätt och bostadsrätt samt till studentbostäder och till särskilda boendeformer för personer som behöver omsorg eller vård.

Enligt förslaget ska räntebidraget slopas från och med 2007. Tidigare beviljade räntebidrag avvecklas fram till 2013. Räntebidragen uppgick 2005 till 60 % av det totala bostadsstödet.

De skäl som anges för att avveckla räntebidragen är att de är prisdrivande och i liten utsträckning når fram till konsumenten, att de har en svag koppling till frågan om neutralitet mellan ägarkategorier och upplåtelseformer samt att bostadsbyggandet främst är beroende av makroekonomiska faktorer. De har i nuvarande ränteläge också fått mindre betydelse och slutsatsen är att de kan avvecklas utan långsiktigt negativa effekter.

Kontorets synpunkter och förslag

Stadsbyggnadskontoret delar uppfattningen att räntebidragen idag har brister utifrån bostadspolitiska ambitioner att stödja svaga hushåll och pressa kostnader. De har troligen en begränsad betydelse för att stimulera nyproduktion.

En avveckling kommer dock att medföra ökade boendekostnader för många hushåll. Räntebidragen utgör en förhållandevis stor del av det totala stödet till bostadssektorn. Det vore därför rimligt att en viss del av utrymmet som skapas genom avveckling tillförs systemet för bostadsbidrag.

Det extra stöd till särskilda boendeformer som nuvarande räntebidrag innebär måste kompenseras så att boende för funktionshindrade och äldre inte missgynnas i det nya systemet.

Investeringsbidrag för nyproduktion av hyresbostäder

Förslaget om att ge investeringsbidrag för nya hyresbostäder innebär att dagens investeringsstimulus och investeringsbidrag ersätts med ett investeringsbidrag för hyresbostäder i tillväxtregioner. Jämfört med dagens system ökar den maximala yta som kan få bidrag från 70 till 120 kvadratmeter per bostad.

Stockholmregionen föreslås få bidrag med 3 000 kr/kvm dock maximalt 360 000 kronor per lägenhet. Bidraget ska ges till de byggherrar som erbjuder de lägsta hyresvillkoren i förhållande till bidragsbeloppen. Hyresnivån ska vara 200 kronor lägre än den hyresnivå som hade gällt utan bidrag. Under en tioårsperiod får inte byggherren begära hyreshöjningar utöver de nivåer som de allmännyttiga bolagen på orten avtalar om. Boverket kan medge undantag från regeln om hyreshöjningar.

Under tioårsperioden ska vidare samma villkor gälla som förutsätts i bidraget, vilket innebär att omvandling till bostadsrätt inte medges. Bostäderna ska vid förstagångsupplåtelse förmedlas av den kommunala bostadsförmedlingen eller i samarbete med kommunen. Bidrag ges också till studentbostäder men däremot inte till kategoribostäder som gruppboendebostäder för funktionshindrade eller äldreboende.

Kontorets synpunkter och förslag:

Stadsbyggnadskontoret vill understryka behovet av stabila regler som ger byggsektorn möjlighet till långsiktig planering. Utan att ta ställning till om hyresrätten har sämre kostnadsförutsättningar än andra upplåtelseformer gör kontoret bedömningen att ett särskilt stöd till nyproduktion av hyresrätter kan motiveras. Vid produktion av hyresrätter kan man inte, till skillnad från bostadsrättsproduktionen, dela finansieringen mellan byggherre och den enskilde. Detta i kombination med bostadsrättsinnehavarnas möjlighet till skatteavdrag talar för att nyproduktion av hyresrätter riskerar att begränsas i framtiden om inte ett särskilt stöd införs.

Det är rimligt att investeringsbidraget villkoras med att hyran ska vara lägre än i motsvarande projekt utan stöd, men det får samtidigt konsekvenser för hyressättningen i det övriga beståndet. En fortsatt översyn av hyressättningen i såväl nyproduktion som i det befintliga beståndet blir därför viktigt. Kontoret tillstyrker också förslaget att bostadsytor upp till 120 kvm kan få bidrag, vilket bör leda till att nyproduktion av hyresrätter får en större variation av lägenhetsstorlekar.

Kontoret vill också påpeka att regeln om att bostäderna inte får vara avsedda för kategorier av boende, studenter undantagna, leder till diskriminering av funktionshindrade. Motsvarande regel finns i dagens system och det har medfört att insprängda gruppboendestäder för funktionshindrade ej fått stöd, vilket torde strida mot tanken att integrera funktionshindrade i det ordinarie bostadsbeståndet. Tolkningen av författningstexten ”andra bostäder än studentbostäder får inte vara avsedda för viss kategori av boende” bör således ses över.

Stöd till ungdomar och svaga grupper

Enligt lagen om kommunalt stöd till boendet kan kommunen lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska kostnader för att anskaffa eller inneha permanentbostad.

För att underlätta för unga och svaga grupper att etablera sig på bostadsmarknaden föreslås ett statligt etableringsstöd till hushåll som beviljas kommunal låne- eller betalningsgaranti för en första bostad med 500 kronor per månad under fem år. Vid en ränta på 4 % skapar stödet en betalningsförmåga för ett lån på knappt 215 000 kronor.

Förslaget omfattar också ett statligt bidrag som kan användas för att bygga upp fonder för att täcka förluster för kommunal borgen. Bidraget till kommunerna har en övre gräns per hushåll och ska rymmas inom en årlig total ram. De beräkningar som görs i rapporten har som utgångspunkt att ca 14 000 hushåll per år skulle omfattas av stödet och att 80 % av garantierna skulle omfatta garantier för lån till bostad. Förslaget omfattar inte de åtaganden som ska göras i enlighet med socialtjänstlagen.

Kontorets synpunkter och förslag:

Stadsbyggnadskontoret instämmer problembeskrivningen att ungdomar de senaste åren fått större problem att etablera sig på bostadsmarknaden, vilket sammanhänger med försvagade möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Ökad frekvens av otrygga anställningsformer ger många hushåll svårigheter att få lån till bostad. Omfattningen av unga hushåll med dessa problem är betydande, vilket talar för att det behövs insatser också på andra områden utöver bostadspolitiken.

Stockholms stad har tidigare medgett kommunal borgen men gör det inte i dagsläget. En kommunal borgen skulle förbättra svaga hushålls möjligheter att skaffa en lämplig bostad, men kommunens risk måste kunna begränsas. Den ram för etableringsstödet och de bidragsnivåer till kommunerna som föreslås i rapporten, ligger långt under de åtaganden som skulle vara realistiska i Stockholmregionen. För att ett liknande stöd ska bedömas intressant krävs ett betydligt större statligt åtagande.

Förslaget om etableringsstöd till hushåll med kommunal låne- eller betalningsgaranti kan medföra stora administrativa kostnader för staden som ska besluta om vilka hushåll som ska erhålla stöd. Eftersom det statliga stödet ska inrymmas i en begränsad årlig ram måste stödets omfattning stå i rimlig proportion till stadens kostnader för administration.

Stadsbyggnadskontoret anser att ett alternativt sätt att stödja ungdomar och svaga hushåll på bostadsmarknaden är att bygga ut det nuvarande systemet för bostadsbidrag. Attraktiva former för bostadsbidrag har diskuterats tidigare och kan övervägas igen. Ett sparande som kan leda till länemöjligheter har pedagogiska vinster och bör begränsa risken för både låntagare och långivare.

Övriga förslag

Stadsbyggnadskontoret har inga invändningar mot förslagen enligt den inledande uppräkningspunkterna (2,4,6) avseende .

Koncernledningen för Stockholms Stadshus AB har avlämnat remissyttrande som innefattar ett gemensamt remissvar från AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder och AB Stockholmshem.

Remissyttrande från **Koncernledningen för Stockholms Stadshus AB**, daterat den 10 november, har i huvudsak följande lydelse.

Koncernledningen ansluter sig till bolagens uppfattning att avstyrka att systemet införs.

Ett nytt stödsystem måste ligga på minst samma bidragsnivå som dagens system, vara långsiktigt och förutsägbart samt vara samstämmigt med andra regelverk/lagstiftning, ex hyreslagstiftningens regler om bruksvärde. Av bolagens remissvar framgår att det föreslagna systemet i flera avseenden inte uppfyller de krav som man måste ställa på ett nytt finansieringssystem.

Yttrande från **AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder** och **AB Stockholmshem** har i huvudsak följande lydelse.

Allmänt om nyproduktion

De allmännyttiga bostadsföretagen i Stockholm har tillsammans ett mycket omfattande program för nyproduktion av hyresrätter i såväl centrala lägen som i ytterstadslägen. Programmet bottnar i att en fungerande bostadsmarknad är en förutsättning för Stockholms tillväxt. Nyproduktion i vissa ytterstadsdelar kan därutöver ha betydelse för stadens strävan att på olika sätt främja integration.

Entreprenadmarknaden i Stockholm är på uppåtående med ökade priser som följd. Bolagen arbetar aktivt för att pressa produktionskostnaderna i syfte att ge förutsättningar för rimliga hyresnivåer och samtidigt få kostnadstäckning. Som exempel kan nämnas utveckling av typhus, prefabricerat byggande och alternativa upphandlingsformer.

Även om byggkostnaderna pressas är det i rådande marknadssituation för flertalet projekt mycket svårt att komma ner till produktionskostnadsnivåer som gör det möjligt att få kostnadstäckning. Detta gäller främst projekt i ytterområden men även vissa projekt i närförort. Bolagen har ett flertal aktuella exempel där nyproduktion leder till krav på betydande direktnedskrivningar. I vissa fall kan nedskrivningsbehov uppkomma även om investeringsbidrag (och räntebidrag) utgår, men självfallet blir underskotten än större där bidrag ej utgår.

Ska det vara möjligt att genomföra nyproduktion av hyresrätter på ekonomiskt rimliga villkor, d.v.s. med självkostnadstäckning, är det av avgörande betydelse att statligt stöd utgår även efter utgången av 2006. Detta gäller i synnerhet i mer perifera lägen men också i centralare lägen där produktionskostnaderna drivs upp av trång arbetsplats, dyra garagelösningar etc.

Enligt vår mening måste ett nytt stödsystem ligga på minst samma bidragsnivå som dagens system. Det måste därutöver vara långsiktigt och förutsägbart - en byggherre måste i god tid före byggstart veta om han kan räkna med stöd för ett visst projekt eller inte. Systemet måste slutligen vara samstämmigt med andra regelverk/annan lagstiftning - vi tänker då i första hand på hyreslagstiftningens regler om bruksvärde. Det nu föreslagna systemet uppfyller inget av dessa krav. Förslaget innebär dessutom att redan beviljat stöd i form av räntebidrag återtas.

Förslaget skapar stor osäkerhet för nyproduktion som ska igångsättas 2006

I rapporten föreslås att räntebidrag ej skall utgå för objekt som påbörjas fr.o.m. 2007 och att det dessutom skall avvecklas under en åttaårsperiod för de objekt som redan fått räntebidrag eller som får det senast 2006.

De ekonomiska effekterna av ett nytt system fr.o.m. 2007, utan räntebidrag och med en ny form av investeringsbidrag, beskrivs nedan i avsnittet "Minskad bidragsnivå". Här beskrivs kortfattat effekterna för det äldre beståndet och för de objekt som påbörjas fram t.o.m. 2006.

I rapporten skrivs att flertalet allmännyttiga bostadsföretag har relativt små bidragsintäkter och att bidragsavvecklingen därför bör få små effekter på hyressättningen. För stockholmsbola-

gens del innebär avvecklingen av räntebidragen under en åttaårsperiod en extra kostnadsökning motsvarande ett hyreshöjningsbehov på ca 1 %.

Betydligt allvarigare är dock de effekter avvecklingen får för de nybyggnadsprojekt som genomförs under senare år och för de som planeras att påbörjas fram till dess att det nya systemet träder i kraft. För ett projekt som påbörjas 2006 innebär snabbavvecklingen av räntebidragen enligt våra beräkningar en minskad diskonterad bidragsnivå med ca 1 500 kr/kvm jämfört med nuvarande system! För nyproduktion i Stockholm finns, som ovan nämnts, idag inga marginaler i avkastningskalkylerna. En ytterligare försämring av bidragen i enlighet med förslaget gör det än svårare att genomföra nyproduktionen till rimliga ekonomiska villkor. Dessutom kommer flera projekt som redan påbörjats att, retroaktivt, drabbas av extra direktnedskrivningar.

Redan att utredningsförslaget lagts skapar stor osäkerhet om villkoren för det närmaste årets produktion. Detta är ytterst olyckligt, särskilt i en situation då bostadsbyggandet i Stockholm planeras att nå rekordnivåer.

Allmänna utgångspunkter för investeringsbidrag för nya hyresbostäder

Ett statligt stöd till nyproduktion av hyresrätter är som ovan nämnts enligt vår uppfattning helt nödvändigt för att nyproduktionen skall kunna genomföras på affärsmässigt rimliga villkor. När det gäller utgångspunkterna för att få investeringsstöd ställer vi oss bakom flera av de förslag utredningen framfört. Vi utgår från att investeringsbidraget lämnas som ett engångsbelopp vilket, menar vi, är att föredra framför årliga bidrag.

Enligt rapporten ska bidragssystemet vara så utformat att bidrag lämnas till tillväxtområden med bostadsbrist, det ska motverka segregation och skapa ett utbud av hyresbostäder som inte hade kommit till stånd utan bidrag. Vi kan konstatera att denna inriktning av bidragen ligger väl i linje med förutsättningarna för vår pågående och planerade nyproduktion.

Vi ser positivt på att nivån för investeringsbidrag höjs och att bidrag lämnas för upp till 120 kvadratmeter per bostad. Slutligen ser vi det som positivt att stödet likabehandlar studentbostäder och vanliga bostäder samt att systemet med dubbla granskningar av byggprojektets tekniska och funktionella egenskaper föreslås upphöra.

Som framgår nedan är vi emellertid starkt kritiska till utformningen av stödet på ett flertal andra punkter.

Minskad bidragsnivå

Som vi redovisat ovan måste ett nytt stödsystem enligt vår uppfattning ligga på minst samma bidragsnivå som det nuvarande systemet om det ska finnas några förutsättningar att genomföra nybyggnadsprojekt på rimliga affärsmässiga villkor.

Jämfört med dagens system med räntebidrag och investeringsstöd innebär förslaget 15-20 % lägre bidrag. Detta för projekt som kommer att beviljas investeringsbidrag. Denna sänkning kommer att kraftigt försämma möjligheterna att genomföra nyproduktion.

För projekt som inte beviljas investeringsbidrag försämmas också villkoren eftersom de fortsättningsvis förlorar räntebidragen. En avveckling av räntebidragen innebär för ett nybyggnadsprojekt som byggs år 2007 i Stockholms närförort att en hyreshöjning på cirka 90 kr/kvm/år krävs för att kompensera ekonomiskt för räntebidraget. $/LU (10\,000\text{kr/kvm}) \times \text{subventionsränta (ca } 3\%) \times 30\% /$. För en lägenhet på 70 kvm innebär det 525 kr/mån.

Bristande förutsägbarhet

För att investeringsbidragen skall kunna bidra till att skapa ett utbud av hyresbostäder som inte annars kommit till stånd krävs som ovan nämnts tydliga och förutsägbara regler om vilka projekt som kommer att beviljas bidrag. Det föreslagna systemet brister här på ett flertal punkter.

En första förutsättning för att bidragen skall få avsedd effekt är att beslut om bidrag lämnas innan produktionsstart. För dagens investeringsstöd är Länsstyrelsens handläggningstid cirka sex månader. När beslut erhålls har byggnationen redan påbörjats och ett avslag får stora ekonomiska konsekvenser. Såvitt vi kan bedöma innebär det föreslagna systemet ingen förbättring härvidlag.

Ytterligare osäkerheter skapas av att investeringsstödet är rambegränsat och av att det knyts till hyresnivån på det sätt som föreslagits (se vidare nedan). Det gör att en byggherre som planerar ett projekt har mycket små möjligheter att bedöma sannolikheten för om stöd kommer att utgå eller inte, vilket självfallet påverkar intresset för att lägga ner projekteringsmedel.

Om bidragssystemet genomförs krävs möjligheter till förhandsbesked för att inte planeringen för nya hyresrätter skall hämmas.

Förslaget kräver ändring av hyressättningsystemet

Vi ser med oro på hur utformningen av investeringsbidraget riskerar att slå sönder bruksvärdesystemet. Bostadshyror bestäms utifrån reglerna om bruksvärde i hyreslagen. Systemet innebär att lägenheter som till bruksvärdet anses som likvärdiga skall ha ungefär samma hyra. Bruksvärdet bygger på bostadskonsumenternas värderingar. Faktorer som påverkar bruksvärdet är bland annat lägenhetens storlek, antal rum, standard, läge, närhet till kommunikationer, ljudisolering, utsikt samt tillgänglighet till olika typer av service såsom kommersiell, kulturell eller social.

Om hyran är påtagligt högre än hyran för lägenheter som ur bruksvärdesynpunkt är likvärdiga anses inte hyran vara skälig. Enligt hyreslagen finns möjlighet för både hyresgäst och hyresvärd att få hyran prövad av hyresnämnden. Vid en sådan prövning ska hyran fastställas till skäligt belopp.

Bidraget skall enligt förslaget i första hand lämnas till de byggherrar som erbjuder de lägsta hyresnivåerna i förhållande till bidragsbeloppen. Hyresnivån skall vara minst 200 kr per kvadratmeter och är lägre än den hyresnivå som hade gällt för bostäder anordnade utan stöd av bidrag.

Att sänka hyresnivån med 200 kr per kvadratmeter för vissa objekt men inte för andra likvärdiga objekt är inte förenligt med bruksvärdesystemet. Ett allmännyttigt bostadsföretag kan inte med gällande lagstiftning ha två olika hyresnivåer, ett för objekt som fått investeringsstöd och ett för objekt som inte fått det. Ska förslaget överhuvudtaget kunna genomföras krävs en samordning med/förändring av hyreslagstiftningen.

Om det statliga bidraget skall vara kopplat till hyresnivån borde villkoret istället vara att hyran ska vara förhandlad med Hyresgästföreningen. Det innebär en garanti för att hyran är rimlig och i linje med hyresstrukturen i övrigt. Samtidigt minskar godtyckligheten i bedömningen och, omvänt, ökar möjligheterna att förutsäga om stöd kommer att utgå eller ej. Detta är som ovan understrukits av avgörande betydelse för stödets effektivitet.

Hyresrätt missgynnas jämfört med andra upplåtelseformer

Räntebidragets nuvarande utformning, 30 % av subventionsränta, har sitt ursprung i en rättvisejämförelse med egnahemsägarens avdragsrätt för kapitalkostnaderna. Bostadsrättsföreningarna erhåller räntebidrag på samma sätt som hyresrätter under förutsättning att föreningen har räntekostnader. Bostadsrättsinnehavaren har därutöver avdragsrätt för sina kapitalkostnader.

Utredningen har tagit fasta på att hyresrätten är i "strykklass" och kanaliserar det nya investeringsbidraget enbart till hyresrätten, det är bra. Icke desto mindre erhåller nya bostadsrätter full avdragsrätt upp till 120 000 kr för kapitalkostnader. En för Stockholmsförhållanden normal PK om 23 000 kr/kvm som finansieras med lån av bostadsrättsinnehavaren ger en räntesubvention på $23\,000 \times 3\% \times 30\% = 207$ kr/kvm. Vid högre räntenivåer blir subventionen än högre. Det föreslagna investeringsstödet för hyresrätter ger en sänkingsmöjlighet på 150 kr/kvm. $3000 \text{ kr} \times (3+2)\% = 150 \text{ kr/kvm}$

Det nya investeringsstödet ger således inte den kompensation som räntebidraget ursprungligen var tänkt att göra. Därutöver erhålls inget stöd alls till hyresrätter som inte – av olika skäl – är kvalificerade för bidrag medan bostadsrättsföreningsproduktion i samma läge alltid ger bostadsrättsinnehavaren avdragsrätt. Förslaget innebär alltså ett betydande missgynnande av hyresrätten.

Försämrad finansiering av ombyggnader

Förslaget innebär att räntebidragsmöjligheterna tas bort även för ombyggnader medan investeringsstödet endast avser nyproduktion. Självfallet kommer detta att påverka förutsättningarna för många ombyggnadsprojekt. Tiden har emellertid inte möjliggjort någon närmare analys av dessa effekter.

Slutsats

Nybyggnation i ytterområden och närförorter behövs för att komplettera det befintliga bostadsbeståndet, öka rörligheten samt motverka segregationen. Det är dessa områden som har de sämsta marknadsmässiga villkoren för nybyggnation, genom höga avkastningskrav och låga hyresnivåer. Statliga stöd är en förutsättning för att kunna bygga i dessa områden. Det krävs ett system där reglerna är tydliga och förutsägbara ur ett långsiktigt perspektiv.

Det föreslagna systemet uppfyller i flera avseenden inte de krav man måste ställa på ett nytt finansieringssystem och vi vill därför bestämt avstyrka att systemet införs.

För att ge tidsmässigt utrymme för att ta fram ett nytt fungerande bostadsfinansieringssystem, och för att skapa rimliga planeringsförutsättningar för den mycket omfattande bostadsproduktion som avses att genomföras under de närmaste två åren, är det enligt vår uppfattning helt nödvändigt att ett snabbt beslut fattas om att nu gällande regler förlängs till att omfatta även 2007.