



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

2003-01-30

Dnr 03-720-137:1

Till  
Gatu- och fastighetsnämnden

**Investeringsstöd till visst bostadsbyggande  
Remiss av departementspromemorian Fi2002/4722**

**FÖRSLAG TILL BESLUT**

Gatu- och fastighetsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av finansdepartementets promemoria med gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande.

Olle Zetterberg

Lennart Gustafsson

Jan Lind

**SAMMANFATTNING**

Gatu- och fastighetsnämndens remisstid går ut 2002-02-06 och stadens remisstid går ut 2003-02-14. Behandling i gatu- och fastighetsnämnden medges dock inte förrän 2003-02-18. Gatu- och fastighetskontoret har därför underhand tillställt finansroteln detta tjänsteutlåtande att ingå i underlaget till kommunstyrelsens yttrande.

I finansdepartementets promemoria föreslås att ett tillfälligt investeringsstöd införs för att stimulera byggandet av hyreslägenheter mindre än 60 m<sup>2</sup> och studentbostäder med rimlig hyra.

Gatu- och fastighetskontoret ser positivt på promemorians intention att stimulera byggande av fler hyresrätter genom att söka jämna ut skillnaden i lönsamhet mellan att bygga hyresbostäder och egnahem eller bostadsrätt.

Vi är dock tveksamma till hur pass effektivt det utökade stödet till enbart fastighetsägare blir. Kanske behöver det kompletteras med andra insatser för att bli mer effektivt? Kan t ex de kommunfinansiella riskerna som bostadsbyggandet och tillhörande lokal infrastrukturutbyggnad är förknippat med på något sätt elimineras? Vilka direkta statliga insatser kan göras för ökat bostadsbyggande? Övergripande infrastrukturutbyggnader? Friställande av statlig mark? Det är också av stor betydelse för kommunen att åter kunna få statligt stöd för marksanering vid exploateringsprojekt.

Av intresse i frågan om bättre incitament för bostadsbyggande är landshövdingens bostadsuppdrag som kommer att slutredovisas för regeringen under februari/mars 2003.

Gatu- och fastighetskontoret ställer sig efter samråd med stadsbyggnadskontoret och i likhet med SABO och stadens tre bostadsbolag avvisande till den föreslagna hårda statliga styrningen mot mindre hyresrätter. Vi delar bostadsbolagens uppfattning att all nyproduktion av hyresrätter *inklusive studentbostäder* bör få samma stöd/bidrag. Lägenhetsfördelningen bör avgöras efter vad som behövs på den lokala marknaden, inte efter hur stora bidrag man kan få. Genom ett mer generellt samhällsstöd till nyproduktion uppnås en rörlighet i beståndet som gör att prisvärda begagnade lägenheter kommer ut på marknaden.

Både stadsbyggnadskontoret, socialtjänstförvaltningen och vi anser också att *gruppboheter för funktionshindrade* i det ordinarie bostadsbeståndet bör bedömas som vanliga lägenheter och kunna få ta del av investeringsstöd.

Vi ser positivt på konkurrensinslaget i både den nuvarande och den föreslagna nya stödmodellen. Samtidigt är vi motståndare till de delar i stödsystemet som uppmuntrar nya grepp i form av olagliga kommunala subventioner. Vi har för vår del alltså svårt att se några möjligheter för staden att stödja hyreshusbyggandet mer än genom att, som redan görs, erbjuda förmånlig tomträttsupplåtelse av marken.

För att underlätta hyreshusproduktion även i centrala områden bör den regionala differentieringen av hyresriktvärdena och kanske också bidraget per lägenhet göras mer verklighetsanpassad.

Vi har länge hävdat att man för att öka bostadsbyggandet måste söka en integrerad syn på *alla* de omständigheter som hindrar ett ökat bostadsbyggande. I finansdepartementets promemoria berörs inte vilka konsekvenser det föreslagna stödet kan komma att få på bostadsmarknaden i allmänhet.

Vi befärrar att om de totala ekonomiska ramarna för de statliga stöden inte blir tillräckligt omfattande, finns risk för att stöden p g a bruksvärdessystemets funktion blir kontraproduktiva, d v s leder till färre nya hyreslägenheter i stället för fler. Av samma skäl bör investeringsbidrag/stöd också medges till ombyggnadsprojekt i syfte att tillskapa nya bostäder.

I stället för skärpt hyresreglering, som kan bli en indirekt effekt av statliga investeringsstöd, bör bruksvärdessystemet utvecklas i riktning mot mer marknadsrelaterade bruksvärdeshyror. Detta skulle bli underlätta nyproduktion med hyresrätt.

När statsmakterna nu ånyo vill införa ett system med subventionerat bostadsbyggande bör detta sättas in i sitt större sammanhang. Ett minimikrav är att erforderligt samspel med anslutande regelsystem såsom bruksvärdessystemet först utreds.

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

#### **REMISSEN**

Finansdepartementet har med skrivelse 2002-12-18 remitterat promemorian till 29 instanser, bl a Stockholms stad, för synpunkter senast 2003-02-14. För den som så önskar uppges att det även kommer att finnas möjlighet att framföra muntliga synpunkter vid ett remissmöte 2003-02-14.

Inom staden har remiss skett till, förutom gatu- och fastighetsnämnden, Stockholms Stadshus AB och stadsledningskontoret för yttrande senast 2002-02-06.

Behandling i gatu- och fastighetsnämnden medges dock inte förrän 2003-02-18. Gatu- och fastighetskontoret har därför underhand tillställt finansroteln detta tjänsteutlåtande att ingå i underlaget till kommunstyrelsens yttrande.

#### **PROMEMORIAN**

I finansdepartementets promemoria föreslås att ett tillfälligt investeringsstöd införs för att stimulera bostadsbyggandet av hyreslägenheter mindre än 60 kvm och studentbostäder. Stödet föreslås till projekt som påbörjas mellan den 1 januari 2003 och den 31 december 2006, och som bidrar till ett långsiktigt hållbart byggande.

Förslaget utformas som ett stöd till fastighetsägare i syfte att sänka kostnaderna vid nyproduktion av mindre hyreslägenheter och anordnande av nya studentbostäder. Stödet motsvarar i praktiken skillnaden mellan en mervärdesskattekostnad på 6 procent och 25 procent.

#### Små hyresbostäder med rimlig hyra

Ett tak för stödnivån per lägenhet införs. Stödet per hyreslägenhet föreslås bli högst 150 000 kronor i Stockholmsregionen, 120 000 kronor i Göteborgs- och Malmöregionerna samt 90 000 kronor per lägenhet i övriga

tillväxtregioner. Stödet ges endast till lägenheter som är 60 m<sup>2</sup> eller mindre. Stöd ska inte beviljas projekt som strider mot stödets inriktning genom att den kalkylerade boendekostnaden är alltför hög. För hyresbostäder som har beviljats det nya stödet reduceras det nuvarande investeringsbidraget per lägenhet till 40 procent av den nuvarande bidragsnivån.

### Studentbostäder

Stödet per lägenhet föreslås bli högst 60 000 kronor i Stockholmsregionen, 50 000 kronor i Göteborgs- och Malmöregionerna, samt 40 000 kronor i övriga riket. Det nuvarande investeringsbidraget för studentbostäder föreslås upphöra i och med att det nya stödet införs.

### Miljövillkor

Stödet utbetalas genom en kreditering på fastighetsägarens skattekonto. En förutsättning för att kunna få det föreslagna stödet är att den sökande visar att projektet bidrar till ett långsiktigt hållbart byggande. Dessutom bör inte bidrag ges till projekt med direktverkande elvärme.

Länsstyrelserna föreslås bli kontroll- och beslutsinstans. Länsstyrelsernas beslut kan överklagas till Boverket, som är sista instans.

Promemorian går på remiss till i mitten av februari 2003, då även ett remissmöte hålls. Förslagen anmäls dessutom till EU-kommissionen enligt EG-fördragets regler om statsstöd.

Promemorian i dess helhet finns tillgänglig på <http://finans.regeringen.se/propositionermm/promemrior/pdf/byggmoms.pdf>.

## **GATU- OCH FASTIGHETSKONTORETS SYNPUNKTER**

### Bostadsbyggandet – en komplex fråga

Marknad och produktionsapparat har utsatts för stora påfrestningar under den plötsliga övergången från starkt subventionerat bostadsbyggande och solidarisk hyressättning till 90-talets dramatiska byggkris. I debatten om bostadsbyggandet under senare år har emellanåt fokuserats på än den ena, än den andra omständigheten som förklaring till bostadsbrist och för lågt byggande.

Det finns flera anledningar till att efterfrågan på bostäder i ett område är större eller mindre än tillgången. Bostadsbrist beror mer på omflyttningar till expansiva regioner än på de ”egna” kommuninnevanarnas behov. Samhället måste planera för och i rimlig utsträckning möjliggöra sådana omflyttningar. Dagens bristsituation i t ex stockholmsregionen – som

successivt byggts upp under många år – kan bl a förklaras med att incitamenten för kommuner och byggherrar att bygga nya bostäder är svaga.

Gatu- och fastighetskontoret har i yttranden över flera tidigare statliga bostadspolitiska utredningar framfört att det är angeläget och brådskande att statsmakterna i samverkan med kommunerna analyserar och lämnar förslag till hur incitamenten för bostadsbyggandet kan förbättras. Det bör handla om incitament i vid mening och avse både ekonomiskt/finansiella och administrativa förutsättningar. För att öka bostadsbyggandet har vi också hävdad att man måste söka en integrerad syn på *alla* de omständigheter som hindrar ett ökat bostadsbyggande.

Den av finansdepartementet nu remitterade promemorian aktualiserar ett tillfälligt investeringsstöd till fastighetsägare.

I promemorian sägs dock att det krävs betydligt fler åtgärder för att regeringens mål för bostadsbyggandet under den aktuella perioden skall uppnås. Minst lika viktigt som ökade statliga ekonomiska stimulanser sägs sålunda vara att kommunen tar ett ansvar för bostadsförsörjningen, bl.a. genom en aktiv markpolitik. En god planberedskap anges också vara av stor betydelse för bostadsbyggandet.

#### Behovet av statligt stöd

Dagens direkta statliga ekonomiska stöd till nybyggnad av bostäder kan enligt promemorian sägas bestå av fyra delar: 1) bostadsbyggnads-subvention (s.k. räntebidrag) till nyproduktion av bostäder som upplåts med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt, 2) skattereduktion under tio år till alla nyproducerade bostäder, oavsett upplåtelseform, 3) tillfälliga, riktade investeringsbidrag till främst nyproduktion av hyres- och studentbostäder, 4) andra tillfälliga och riktade stimulanstöd.

Enligt promemorian leder tillväxtregionerna utvecklingen och fungerar som tillväxtens motorer för hela landet. Gatu- och fastighetskontoret delar promemorians uppfattning att bostadsbristen fungerar som en hämsko på landets ekonomiska utveckling.

Det är enligt promemorian angeläget att bygga bort bostadsbristen i tillväxtregionerna, bristen på studentbostäder på högskoleorter samt den generella bristen på äldre bostäder. Det sägs att i tillväxtregionerna är det särskilt mindre hyresbostäder som behöver byggas.

En förklaring till det otillräckliga bostadsbyggandet i tillväxtregionerna är enligt promemorian skillnaden i lönsamhet mellan att bygga hyresbostäder och egnahem eller bostadsrätt. Samtidigt sägs det vara en förhållandevis begränsad andel av hushållen som har möjlighet att efterfråga denna typ av nyproducerade, ägda bostäder. Erfarenheterna av det under 2001 införda investeringsbidraget för nybyggnad av bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist uppges ha varit goda. Samtidigt konstateras att det ändå inte varit tillräckligt stort för att ge den önskade effekten på

bostadsbyggandet. Enligt promemorian behövs därför ytterligare stöd. Det föreslagna nya stödet riktas till fastighetsägare för visst bostadsbyggande.

Gatu- och fastighetskontoret ser positivt på promemorians intention att stimulera byggande av fler hyresrätter genom att söka jämna ut skillnaden i lönsamhet mellan att bygga hyresbostäder och egnahem eller bostadsrätt.

Vi anser dock att även om Stockholm och andra kommuner tillsammans med olika fastighetsägare/bostadsföretag tar tillvara många möjligheter att kompletteringsbygga i attraktiva ”gluggar” av olika storlek är det otillräckligt för att tillgodose efterfrågan i stockholmsregionen. De tekniskt bästa förutsättningarna att producera många bostäder med rimliga kostnader är nu som förr i regionens yttre delar. Det förefaller dock numera vara mycket svårt både administrativt och finansiellt att genomföra tunga stadsutbyggnader av den storlek som tidigare skett.

Vi är således tveksamma till hur pass effektivt det nu aktualiserade utökade stödet till enbart fastighetsägare blir. Kanske behöver det kompletteras med andra insatser för att bli mer effektivt?

Vi väckte redan vid granskningen 2000-06-20 av finansdepartementets promemoria ”Kommunernas bostadsförsörjningsansvar” frågan om hur t ex samverkan/samarbete mellan flera kommuner eller en hel region i syfte att få till stånd erforderligt bostadsbyggande till gagn för hela regionen ska kunna stimuleras? Kan t ex de kommunfinansiella riskerna som bostadsbyggandet och tillhörande lokal infrastrukturutbyggnad är förknippat med på något sätt elimineras? Vilka direkta statliga insatser kan göras för ökat bostadsbyggande? Övergripande infrastrukturutbyggnader? Friställande av statlig mark? Statsstöd till marksanering?

Som ett exempel på behovet av andra insatser än investeringsbidrag till fastighetsägare vill vi peka på att förorenad mark är ett av de största problemen – både miljömässigt och ekonomiskt – för bostadsbebyggelse i staden. Många områden i staden väntar på att kunna saneras. Vi arbetar mycket aktivt för att utöka behandlingskapaciteten och få in nya aktörer på den oligopolartade marknaden samt stimulera introduktion av ny teknik. En viktig och i många fall avgörande aspekt är härvid att undvika långa transporter genom att behandling kan ske i föroreningarnas närhet.

En ytterligare komplikation är att de medel som tidigare delades ut av regeringen för marksanering har överförts till naturvårdsverket. Enligt de nya reglerna är det dock inte längre möjligt att få bidrag för marksanering som utförs i samband med exploateringsprojekt såsom bostadsbyggande. Nu får man endast statliga bidrag när det inte finns någon verksamhetsutövare. I exploateringsprojekt jämnställs exploitören med verksamhetsutövare vilket innebär att staden inte kan få bidrag vid nyexploatering eller byggnation av gata etc. Detsamma gäller t ex vägverket när de bygger en ny väg.

Eftersom exploateringar med markföroreningar ofta är stora förlustprojekt – särskilt bostadsexploateringar – finns det vanligtvis inte någon

exploateringsvinst att bekosta saneringen med. Det är således av stor betydelse för kommunen att åter kunna få statligt stöd för marksanering vid exploateringsprojekt.

Av intresse i frågan om bättre incitament för bostadsbyggande är att regeringen i januari 2002 uppdrog åt landshövdingen Mats Hellström att som statlig förhandlingsman överlägga med kommunerna i Stockholms län och andra parter för att få igång bostadsbyggandet i stockholmsregionen.

I skrivelse 2002-12-30 till bostadsminister Lars-Erik Lövdén redovisar landshövdingen att han efter överläggningar med kommunledningarna i länets samtliga 26 kommuner överlämnat förslag till överenskommelser vad gäller volymer för bostadsbyggande och investeringsbidrag.

Landshövdingen erinrar om att i hans uppdrag ingick att speciellt stimulera tillkomsten av hyresrätter och att han har haft möjlighet att fördela en miljard kronor mellan kommunerna av det särskilda investeringsbidraget till hyresbostäder. Kommunerna anges ha uppgivit att de är beredda att verka för att mer än 14 000 hyreslägenheter byggs under förutsättning att bidrag från investeringsanslaget eller annan subvention utgår. Med nuvarande regler sägs att investeringsbidraget räcker till minst 6 700 lägenheter.

Totalt uppges kommunerna vara beredda att under vissa förutsättningar planera för ett bostadsbyggande om 50 000 lägenheter under 2003-2006.

I skrivelsen sägs att en förutsättning för bostadsbyggandet, som alla kommuner kraftigt understrukit, är att nödvändiga transportinfrastrukturinvesteringar kommer till stånd. Landshövdingen har under året löpande haft kontakt med trafikverken, Storstockholms lokaltrafik (SL) och Stockholmsberedningen för att diskutera kopplingen mellan bostadsbyggande och behovet av trafikinvesteringar.

En löpande samordning anges också ha skett gentemot länsstyrelsens arbete med att ta fram ett förslag till åtgärdsprogram för att uppfylla miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i länet.

Vidare nämns att diskussioner skett med de statliga markägarna Vasallen AB, Vasakronan AB samt Fortifikationsverket angående möjligheterna att bygga bostäder på statlig mark.

Vissa kommuner uppges beröras av de remissförslag till nationell banhållningsplan och väghållningsplan som Banverket respektive Vägverket kommer att offentliggöra i mitten av januari.

Enligt nu aktuella pressuppgifter har Vägverkets nyligen presenterade investeringsplan fått flera kommuner att börja backa. Flera uppgörelser om ett ökat bostadsbyggande i Stockholms län uppges riskera falla som en följd av Vägverkets uteblivna satsningar på Stockholm. Det sägs att om kommunerna inte får garantier för vägutbyggnader vill de inte skriva på avtalen om bostadsbyggande.

Slutgiltigt beslut om stockholmsregionens andel av statens investeringar i trafikinfrastruktur under åren 2004-2015 fattar regeringen hösten 2003 efter att förslagen remitterats.

För Stockholms del uppger finansborgarrådet Annika Billström i ett pressmeddelande 2003-01-24 att överenskommelsen med länsstyrelsen innebär drygt 330 Mkr i investeringsbidrag för byggande av fler hyresrätter och studentbostäder med vettiga hyror. Pengarna uppges motsvara drygt 2 200 nya lägenheter. Ärendet sägs kunna komma att behandlas av kommunstyrelsen 2002-02-05.

Finansborgarrådet erinrar även om stadens målsättning att bygga 20 000 lägenheter i Stockholm under en fyraårsperiod varav 8 000 i de allmännyttiga bostadsföretagens regi.

Landshövdingen uppger att en mer utförlig slutredovisning av resultatet av bostadsuppdraget kommer att redovisas för regeringen under februari/mars 2003.

#### Stödets inriktning

I promemorian sägs att en ekonomisk injektion är ett sätt att stimulera till ökat bostadsbyggande. Bostadsbranschen uppges behöva få tydliga signaler om vikten av att det byggs och att det kommer att finnas en marknad för nya bostäder om bara hyrorna är rimliga för de bredare hushållsgrupperna.

I ett kort perspektiv uppges det fortfarande vara mest angeläget att komma till rätta med den låga nyproduktionen av hyresbostäder som efterfrågas av bredare hushållsgrupper, inte minst ungdomar. Det nya stödet föreslås därför lämnas enbart till mindre lägenheter.

Ombyggnation medför enligt promemorian endast ett marginellt tillskott av nya bostäder. Stöd föreslås därför endast utgå till nyproduktion.

Det föreslås sålunda att ett tillfälligt stöd till nybyggande av mindre hyresrätter (max 60 m<sup>2</sup>) i regioner med bostadsbrist införs. Det nya stödet bör syfta till att minska produktionskostnaderna för vanliga hyresbostäder och studentbostäder.

Det befintliga investeringsbidraget kan sökas fram till och med 2006. Det nya investeringsstödet föreslås utgå till sådana projekt som påbörjas under perioden 1 januari 2003—31 december 2006.

Vi vill varna för att det kan komma att ge icke önskade styr- och margineffekter att sätta en gräns vid 60 m<sup>2</sup> och därefter inte ge det extra stödet, som föreslås bli upp till 1 000 kr/m<sup>2</sup>.

I Stockholm finns idag redan en stor mängd smålägenheter; över hälften av beståndet består av ett- och tvåor. Efterfrågan så som den tar sig uttryck i kötiderna för förmedlade lägenheter hos Stockholms stads



Bostadsförmedling AB är genomgående högre på större lägenheter än mindre.

Det är dessvärre i regel inte heller möjligt att lösa bostadsfrågan för de lägsta inkomstgrupperna (exempelvis ungdomar som står i begrepp att debutera på bostadsmarknaden) genom direkt inflyttning i en nyproducerad förhållandevis dyr lägenhet. Begagnade lägenheter framstår ofta som mer prisvärda.

Syftet med stödet är angeläget mot bakgrund av att ungdomarnas bostadssituation är allvarlig och detta blir naturligtvis särskilt tydligt i Stockholm som har en kraftig inflyttning av just unga personer. Men ungdomarnas långsiktiga behov att senare kunna finna en familjebostad till rimliga kostnader diskuteras inte. Förslaget tenderar därför att förstärka utvecklingen mot allt fler unga småhushåll.

Genom att öka andelen stora 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. Denna inriktning av bostadsbyggandet försvåras om det blir väsentliga subventioner för smålägenheter.

Det finns också risk att man får en styrning mot hus med många smålägenheter som kan riskera att bli framtidens slum.

En exakt storleksgräns kan dessutom få den följd att planlösningarna anpassas till just denna gräns med tveksamt resultat istället för utifrån funktion och andra tekniska förutsättningar.

Gatu- och fastighetskontoret ställer sig efter samråd med stadsbyggnadskontoret och i likhet med SABO och stadens tre bostadsbolag avvisande till den föreslagna hårda statliga styrningen mot mindre hyresrätter. Lägenhetsfördelningen bör avgöras efter vad som behövs på den lokala marknaden, inte efter hur stora bidrag man kan få.

Vi delar bostadsbolagens uppfattning att all nyproduktion av hyresrätter *inklusive studentbostäder* bör få samma stöd/bidrag. Genom ett mer generellt samhällsstöd till nyproduktion och ett system där de demografiska förutsättningarna i kombination med befintlig lägenhetsstruktur får styra sammansättningen av nyproducerade lägenheter uppnås en rörlighet i beståndet som gör att prisvärda begagnade lägenheter kommer ut på marknaden.

I promemorian anges vidare att behovet av ökat byggande av äldre bostäder bör analyseras noggrannare, liksom behovet av ökat byggande av seniorbostäder och andra former av kategoriboende, särskilt för utsatta grupper som t.ex. hemlösa.

Både stadsbyggnadskontoret, socialtjänstförvaltningen och vi anser att denna utredning också bör ta upp stöd till *grupp bostäder för funktionshindrade*, som idag inte omfattas av det befintliga

investeringsbidraget för hyresbostäder. Ett exempel på nekat stöd är Stockholmsshems projekt i kvarteret Knallen i Hammarby Sjöstad som fick avslag av länsstyrelsen för sina tio gruppbestäder 2002-06-26. Gruppbestäder i det ordinarie bostadsbeståndet bör bedömas som vanliga lägenheter och kunna få ta del av investeringsstöd.

### Rimliga boendekostnader

I promemorian anges som en ytterligare förutsättning för att stöd ska kunna utgå att byggprojektet till sin karaktär är ägnat att hålla nere boendekostnaderna. Det föreslås att länsstyrelsen vid en helhetsbedömning särskilt bör beakta att de kalkylerade inflyttningshyrorna är godtagbara samt att hyresnivån också framstår som långsiktigt hållbar. För studentbostäder gäller att hyran inte får överstiga hyran för likvärdiga bostäder på orten eller på andra jämförbara orter.

Som bakgrund erinras om att det nuvarande investeringsbidraget till hyresbostäder är konstruerat så att företagen får ansöka om stöd i konkurrens med varandra, varvid de som erbjuder bäst villkor för hyresgästerna får stöd.

Vidare erinras om den av SABO i samarbete med åtta kommunala bostadsföretag i stockholmsregionen 2002 genomförda upphandlingen i tävlingsform med syfte att få fram goda bostäder till rimliga kostnader. Då lyckades SABO få fram projekt där månadshyran för en ny lägenhet på 2 rok på 65 m<sup>2</sup> blir 6 000 kr (1 100 kr/m<sup>2</sup>/år) utan investeringsbidrag och 5 200 kr (960 kr/m<sup>2</sup>/år) med det nuvarande investeringsbidraget. En förutsättning är dock att markkostnaderna kan begränsas.

Vad SABO gjort bör, sägs det, andra kunna upprepa. Dessa resultat bör enligt promemorian tas som ett riktmärke för vad som är rimliga boendekostnader när investeringsstöden fördelas. Mot denna bakgrund och med beaktande av de projekt som hittills beviljats investeringsbidrag anges att det i stockholmsregionen borde vara fullt möjligt att producera goda bostäder med hyror som efter erhållet investeringsstöd inte överstiger 1 100 kr/m<sup>2</sup>/år.

Enbart det faktum att en hyra är förhandlad mellan parterna på bostadsmarknaden eller i övrigt framstår som skälig i hyreslagens mening sägs inte vara ett tillräckligt villkor för vare sig det nuvarande investeringsbidraget eller det nya stödet.

Hyresnivån sägs kunna pressas ner genom en effektiv upphandling av de varor och tjänster som tillsammans skapar goda bostäder, genom materialval, genom ändamålsenlig och yteffektiv planering, planlösningar och inredning, god inre och yttre utformning av byggnaden, genom valet av mark att bygga på, etc.

Gatu- och fastighetskontoret finner konkurrensinslaget i stödmodellen tilltalande. Det är självfallet positivt om bostadsföretagens planering,

upphandlingar mm genomförs på sätt som leder till begränsade produktionskostnader, bl a genom ökad konkurrens, och därmed lägre hyror. I sammanhanget kan nämnas att i Stockholms budget för 2003 anges bl a följande avseende stadens tre bostadsbolag.

I syfte att sänka hyrorna i nyproduktion skall bolagen arbeta för att ta fram upphandlingsformer och produktionsmetoder, som leder till lägre byggkostnader. Ett brett grepp skall tas över olika idéer för att hålla ner boendekostnaderna i nyproduktion och befintliga fastigheter. Det avser även driftkostnaderna. Bostadsbolagen skall fortsätta rationaliseringsarbetet och öka kostnadseffektiviteten ytterligare. Bolagen skall utreda förutsättningarna för behovet av ett kommunalt byggföretag.

Gatu- och fastighetskontoret ser gärna att även nya intressenter med nytänkande och låga boendekostnader kommer in på Stockholms bostadsmarknad och har nyligen i markanvisningssammanhang öppnat för detta.

Vad gäller departementets förslag att den i SABO:s entreprenadtävling angivna hyresnivån på maximalt 1 100 kr/m<sup>2</sup> och år utan investeringsbidrag ska vara riktmärke när investeringsstöden fördelas, vill vi erinra om att denna hyresnivå byggde på ett antal givna förutsättningar. Bl a har för att kunna göra de olika tävlingsförslagen jämförbara fastlagts att markpriset är 500 kr/m<sup>2</sup> och att grundläggning, markbehandling, anslutningsavgifter samt övriga byggherrekostnader ligger på 1 500 kr/m<sup>2</sup>.

Det finns också anledning erinra om att SABO i samband med tävlingen angav att de slutliga hyreskostnaderna i det faktiska projektet kan komma att variera något mellan de olika kommunerna och områdena eftersom byggnation kan bli aktuell på tomter med skiftande markpris, markförutsättningar, anslutningsavgifter etc.

Vidare måste uppmärksammas att de åtta medlemsföretag i Stockholms län som hade gett SABO i uppdrag att anordna tävlingen är Botkyrkabyggen, Förvaltaren i Sundbyberg, Nykvarnsbostäder, Nynäshamns Bostäder, Upplands-Brohus, Telgebostäder, VärmdöBostäder och Väsbyhem.

Även om gatu- och fastighetskontoret gärna skulle se att lika gynnsamma hyresnivåer uppnås i länets mer centrala delar går det av flera skäl dessvärre inte att bygga lika billigt i innerstaden. Exempelvis låg, enligt länsstyrelsen, genomsnittshyran för de fyra innerstadsprojekt (tre i Hammarby Sjöstad och ett på Lilla Essingen) som beviljades investeringsbidrag av länsstyrelsen 2002-06-26 på ca 9 700 kronor per månad uträknat på en trerummare på 77 m<sup>2</sup>. Den hyresnivån motsvarar ca 1 510 kr/m<sup>2</sup>/år. Hyresnivån i kranskommunernas projekt låg lägre, i genomsnitt ca 7 300 kronor per månad för trerummaren i exemplet (ca 1 140 kr/m<sup>2</sup>/år).

Det maximala investeringsstödet (reducerat investeringsbidrag och nytt investeringsstöd) föreslås, som framgår senare, bli 3 500 kr/m<sup>2</sup> i Stockholm. Detta stöd kan beräknas ge en hyresreduktion på drygt 200 kr/m<sup>2</sup>/år. Med

promemorians hyresriktvärde på 1 100 kr/m<sup>2</sup>/år innebär det en högsta tillåten hyresnivå på drygt 1 300 kr/m<sup>2</sup>/år utan investeringsstöd.

Betalningsviljan för hyresrätter i staden varierar starkt med läget. För mer centrala lägen är en hyresnivå på drygt 1 300 kr/m<sup>2</sup>/år lågt i förhållande till vad de boende är beredda att betala. I mer perifera lägen bedöms denna nivå som ett tak. Det förslagna investeringsstödet kan därför komma att få konsekvenser för hyressättningssystemet, vilket gör en översyn av bruksvärdessystemet angelägen.

Om avsikten är, vilket den enligt vår mening bör vara, att stödet även ska underlätta hyreshusproduktion i centrala områden bör den regionala differentieringen av hyresriktvärdena och kanske också bidraget per lägenhet göras mer verklighetsanpassad.

### De kommunala kostnaderna

Kraven på överkomliga hyror sägs bl a stimulera till nya grepp och en ökad innovationstakt. I finansdepartementets promemoria anges att om kommunerna bidrar med aktiv markpolitik kan även markkostnaderna begränsas.

Gatu- och fastighetskontoret vill nämna att även när det nuvarande investeringsbidraget infördes ansåg bostadsminister Lars-Erik Lövdén att landets kommuner skulle hålla igen inte minst mark- och exploateringskostnaderna.

Det finns skäl att erinra om att vi framförde bl a följande härom i vårt yttrande över Allbo-kommitténs slutbetänkande (tj utl 2001-06-25).

Det återstår också fortfarande att se om kommunerna kommer att, i större utsträckning än vad som redan görs, kunna "hålla igen" t ex mark- och exploateringskostnaderna. Bl a är, som vi påtalade redan i vårt yttrande över Allbo-kommitténs delbetänkande (SOU 2000:104), kommunens legala möjligheter att främja privata byggherrars bostadsbyggande numera starkt begränsade av statsmakterna. Även i slutbetänkandet slås fast 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. Eventuella subventioner till endast stadens egna bostadsföretag bör enligt vår mening inte införas utan att föregås av en ingående kommunalrättslig utredning. Vidare bör beaktas att sådana subventioner snedvrider konkurrensen med privata byggherrar.

Gatu- och fastighetskontoret har svårt att se några möjligheter för staden att stödja hyreshusbyggandet mer än genom att, som redan görs, erbjuda förmånlig tomträttsupplåtelse av marken. Vi vill sålunda understryka att den av Stockholms stad länge erbjudna tomträttsformen i sig är mycket förmånlig för byggherren i förhållande till att köpa marken, som ofta är det enda till buds stående alternativet i många andra kommuner. De tomtkostnader som byggherren själv får bekosta om han äger marken kan han undvika när marken disponeras med tomträtt. Vid tomträtt svarar således staden för tomtkostnaden, dvs markköp inklusive utgifter för

utredning, projektering och anläggning av gator och parker, evakuering, rivning, grundläggningsbidrag och anläggningsavgifter för vatten och avlopp. Detta torde vara anledningen till att de kommunala avgifterna endast utgör ca 10 %, eller mindre, av produktionskostnaden för flerbostadshus på tomträttsmark i Stockholm mot ca 21 %, enligt byggkostnadsdelegationen, när marken köpts.

---

Byggherren får vid tomträtt betala för stadens tomtkostnader via tomträttsavgälden. Tomträttsavgäldens storlek regleras av jordabalken. Avgälden utgör en skälig ränta på markens värde, det s k avgäldsunderlaget, och har inte något direkt samband med stadens tomtkostnader. Vid större nybyggnadsprojekt i innerstaden täcker normalt avgäldsunderlaget inte tomtkostnaderna utan staden får ta på sig ett ofta högst betydande underskott. Underskottet beror på att de områden som bebyggs ofta har dåliga markförhållanden, trånga arbetsplatser, höga kostnader för evakueringar med mera. Tomträttsformen blir här särskilt förmånlig för byggherren. Avgäldsunderlag och tomtkostnader i ytterstaden balanserar bättre, men genom bl a fullmäktiges beslut om oförändrade avgälder är fördelarna med tomträtt i stället för äganderätt ändock påtagliga för byggherren även i ytterstaden.

Kommunfullmäktige beslöt sålunda 2000-12-11 att tomträttsavgälderna för flerbostadshus och småhus kvarstår oförändrade tills vidare, enligt borgarrådets förslag i utlåtande 2000:243. Motiveringen är att de höjda taxeringsvärdena ger höjd fastighetsskatt och ökade boendekostnader för de allra flesta stockholmare. På sikt måste dock enligt ärendet tomträttsavgälderna följa med prisutvecklingen.

Bostadsfinansieringen och samhällsstöd för att garantera det nödvändiga bostadsbyggandet bör enligt vår uppfattning alltjämt vara frågor enbart för statsmakterna och kreditmarknaden. Det får förutsättas att den konkurrens inom varje region som investeringsbidraget avses stimulera inte får till följd att kommuner pressas till otillåtna stödinsatser till bostadsföretag på den egna orten.

Dessvärre synes våra farhågor om otillåtna kommunala stödinsatser ha varit befogade. I SABO:s tidning Bofast har sålunda under det gångna året förekommit uppgifter om kommunalt gynnande av nya hyresrätter i form av billigare markpris.

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

Vi ser som sagts positivt på konkurrensinslaget i både den nuvarande och den föreslagna nya stödmodellen. Samtidigt är vi motståndare till de delar i stödsystemet som uppmuntrar nya grepp i form av olagliga kommunala subventioner.

### Miljövillkor

För att kunna få det föreslagna stödet ska som nämnts den sökande visa att projektet bidrar till ett långsiktigt hållbart byggande. Dessutom bör inte bidrag ges till projekt med direktverkande elvärme.

Gatu- och fastighetskontoret ser positivt på dessa miljövillkor som ligger i linje med Stockholms stads program Ekologiskt byggande i Stockholm, med underrubriken Resurseffektivt och miljöanpassat byggande. När staden anvisar mark för bostadsbyggande ska programmet alltid användas. Stockholms Byggmästareförening rekommenderar sina medlemmar att använda programmet.

### Stödets storlek

Investeringsstödet maximeras till 150 000 kronor per hyreslägenhet i Stockholm och utbetalas genom en kreditering på fastighetsägarens skattekonto.

För de lägenheter som får det nya investeringsstödet föreslås att det befintliga investeringsbidraget reduceras till 40 procent jämfört med dagens nivå, dvs till högst 60 000 kronor i Stockholm.

En lägenhet som är maximalt 60 m<sup>2</sup> kan sålunda sammantaget få stöd på maximalt 210 000 kronor eller 3 500 kr/m<sup>2</sup>, dvs en nettoökning av det totala tillfälliga investeringsstödet med upp till 1 000 kr/m<sup>2</sup> i Stockholm.

I en lägenhet om 60 m<sup>2</sup> beräknas det föreslagna stödet (reducerat investeringsbidrag och nytt investeringsstöd) kunna innebära en minskad hyreskostnad upp till 300–400 kr per månad i jämförelse med det gamla stödet.

För studentbostäder kommer det nya stödet att innebära en förbättring jämfört med i dag. Det nya stödet föreslås därför helt ersätta det befintliga investeringsbidraget till anordnande av studentbostäder.

För en studentlägenhet om 25 m<sup>2</sup> anges det föreslagna investeringsstödet kunna innebära en minskad hyreskostnad upp till ca 100–150 kr per månad i jämförelse med dagens investeringsbidrag.

Gatu- och fastighetskontoret har redan i det föregående förespråkat en mer verklighetsanpassad regional differentiering av hyresriktvärdena och kanske också bidraget per lägenhet.

### Konsekvenserna på bostadsmarknaden

Vi har som nämnts länge hävdat att man för att öka bostadsbyggandet måste söka en integrerad syn på *alla* de omständigheter som hindrar ett ökat bostadsbyggande.

Det nu föreslagna tillfälliga statliga stödsystemet syftar till att pressa ner hyresnivån både vid inflyttningstillfället och på längre sikt i de nya bostäder som byggs med hjälp av stödet. Avsikten är att under en begränsad period få till stånd en nyproduktion av hyresbostäder som kan efterfrågas av bredare hushållsgrupper, inte minst ungdomar.

I finansdepartementets promemoria berörs inte vilka konsekvenser det föreslagna stödet kan komma att få på bostadsmarknaden i allmänhet.

Gatu- och fastighetskontoret vill därför erinra om framförallt de allmännyttiga hyreslägenheternas hyresnormerande roll i bruksvärdessystemet. Vi anser 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 fås 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.

Även stadens tre bostadsbolag framhåller i sitt yttrande att deras starkaste invändning mot departementsförslaget är att det tycks ha bortsett från nuvarande hyreslagstiftning och bruksvärdessystemet. De varnar för mycket stora konsekvenser för de olika företagens ekonomi och risk för rubbning av hela bruksvärdessystemet.

Vi förmodar att effekterna på den totala nyproduktionen av hyreshus blir beroende av hur stor andel av nyproduktionen som kan komma i åtnjutande av statsstöd. Det nuvarande investeringsbidraget är rambegränsat medan det nya investeringsstödet inte synes ges några rambegränsningar. I promemorian antas att 75 procent av de hyresbostäder som tillkommer uppfyller kriterierna för det nya stödet. Detta antagande synes utgå från att andra kompletterande åtgärder kommer vidtas så att regeringens mål för bostadsbyggandet uppnås. De enda sådana åtgärder utöver statsstöd som nämns i promemorian är kommunal markpolitik och planberedskap.

Några kommunalt subventionerade markpriser/tomträttsavgälder är enligt tidigare avsnitt som vi ser det dock inte lagligen möjliga.

Vi delar promemorians uppfattning att en god planberedskap är av stor betydelse för bostadsbyggandet. Planberedskapen i Stockholm synes dock inte vara något hinder för fler hyresbostäder i staden. Stadsbyggnadskontoret uppger att staden har en planering för 20 000 nya lägenheter fram till 2006 och avser påbörja planarbete för ytterligare projekt i syfte att förstärka planberedskapen. Den pågående översynen av plan- och bygglagstiftningen har i uppdrag att se över överprövningsmöjligheterna i planprocessen. En begränsning av överprövningsmöjligheterna bör kunna genomföras utan att medborgarnas rätt till insyn och påverkan minskar.

Vi befarar således att om de totala ekonomiska ramarna för de statliga stöden inte blir tillräckligt omfattande, finns risk för att stöden blir kontraproduktiva, d v s leder till färre nya hyreslägenheter i stället för fler.

Av samma skäl synes nödvändigt att investeringsbidrag/stöd också medges till ombyggnadsprojekt i syfte att tillskapa nya bostäder. Annars kan ombyggnader som resulterar i nya bostäder, t ex vindsinredningar, omvandling av lokaler mm, förhindras.

### Bruksvärdessystemet

Det finns naturligtvis även andra sätt att skapa incitament för ökad nyproduktion av hyreshus än statligt investeringsstöd. En sådan möjlighet återfinns på intäktssidan – via hyrorna.

I stället för skärpt hyresreglering, som sålunda kan bli en indirekt effekt av statliga investeringsstöd, bör enligt vad vi framfört i flera tidigare sammanhang bruksvärdessystemet utvecklas i riktning mot mer marknadsrelaterade bruksvärdeshyror. Detta skulle bli underlättat nyproduktion med hyresrätt. Redan bostadspolitiska kommittén framhöll i sitt slutbetänkande ”Bostadspolitik 2000 - från produktions- till boendepolitik” (SOU 1996:156) att hyressättningen på ett bättre sätt bör avspegla människors prioriteringar. Den nödvändiga anpassningen av hyresnivåerna - i de flesta fall nedåt - borde, sas det, ske inom ramen för nuvarande system för hyressättning. Kommittén uppmanade därför bostadsmarknadens parter att mer flexibelt använda bruksvärdessystemet.

Vi anser att det finns skäl att ånyo upprepa gatu- och fastighetskontorets då framförda synpunkter:

Gatu- och fastighetskontoret delar uppfattningen att hyressättningen bör bli mer marknadsrelaterad. Ett av hindren mot friare hyressättning framgår av professor Anders Victorins expertrapport om upplåtelse av bostad i Sverige och övriga Norden. Victorin visar att i praktiken kan inga hyrestvister om de allmännyttiga bostadsföretagens bruksvärdesbildande hyror prövas av hyresnämnd eller domstol. Detta gäller både tvister mellan bostadsföretaget och hyresgästföreningen och mellan företaget och en enskild hyresgäst. Anledningen är främst att förhandlingsordningen för de allmännyttiga bostadsföretagen stipulerar att tvist ska hänskjutas till ett förhandlingsorgan med representanter för SABO och Hyresgästernas Riksförbund - Hyresmarknadskommittén. Detta system har varit gällande sedan 1976 och kommittén avgör 30 - 40 tvister per år. Victorin skriver att detta ger det paradoxala resultatet att det allmännyttiga bostadsföretagets kostnader styr hyresnivåerna (och till viss grad även hyresdifferenserna) över en hel ort, fastän bruksvärdereglerna ursprungligen var tänkta som ett sätt att nå en balanserad hyressättning anpassad till marknaden.

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



Samtidigt som finansdepartementets promemoria nu remissbehandlas har hyresmarknadens parter Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna Sverige och SABO hos finansdepartementet aktualiserat ett gemensamt förslag om reformerad bostadshyressättning. Eftersom bostadsminister Lars-Erik Lövdén nyligen har uttalat att initiativet är välkommet och att en utredning snarast kommer att tillsättas kring de frågor som parterna aktualiserar, finns anledning att här något uppehålla sig vid förslaget.

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 nu 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.

Gatu- och fastighetskontoret bedömer att de tre parternas förslag innebär att den tidigare solidariska hyressättningen nu definitivt överges. Den omfördelning av kostnader mellan äldre och nyproducerade bostadsfastigheter som de allmännyttiga bostadsföretagen förr kunde göra synes ha spelat ut sin roll. Nyproduktionens högre kostnadsnivå tillåts enligt förslaget även formellt att ingå i hyressättningen för nya bostäder. Men tillåts inte smitta av sig på hyrorna för befintliga bostäder.

Det återstår att se om det föreslagna nya hyressättningssystemet kan klara av att hantera de spänningar som kommer att uppstå inom det befintliga beståndet och framförallt mellan nya och äldre bostäder. 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?

På vilket sätt skulle det av parterna föreslagna systemet främja möjligheterna för bredare hushållsgrupper, inte minst ungdomar som ännu inte kommit in på bostadsmarknaden, att få tillgång till begagnade hyresbostäder med rimliga hyror i enlighet med finansdepartementets intentioner?

Frågan är också hur det av parterna föreslagna skyddet för hyresgästerna i befintliga fastigheter mot nyproduktionshyror, kommer att uppfattas och tillämpas om nyproduktionshyrorna genom statssubventioner blir lägre i nya än i något äldre fastigheter?

Att lagstifta om undantagsregler i hyreslagstiftningen p g a det rådande nyproduktionskostnadsläget framstår sammantaget enligt vår uppfattning som synnerligen vanskligt.

Den nu aktuella remissen gäller i och för sig inte parternas hyresförslag utan finansdepartementets förslag till nytt investeringsstöd. Vi anser 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.

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

**SLUT**