



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

2001-04-26

Dnr 01-760-1103

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

Vad staden kan göra för att minska kostnaderna för nyproducerade hyresrätter
Remiss av skrivelse av Annika Billström (s)

FÖRSLAG TILL BESLUT

Gatu- och fastighetsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av Annika Billströms skrivelse med gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande.

Olle Zetterberg

Lennart Gustafsson

Jan Lind

SAMMANFATTNING

Gatu- och fastighetsnämndens remisstid går ut 2001-05-18.

I skrivelsen anges att det framförallt saknas nya hyresrätter till rimliga kostnader i Stockholm.

Annika Billström föreslår att kommunstyrelsen ska besluta att noggrant följa arbetet med införandet av ett aviserat statligt investeringsbidrag för byggande av hyresrätter. Vidare föreslås kommunstyrelsen ge stadsledningskontoret i uppdrag att i samverkan med Stockholms Stadshus AB, bostadsbolagen, gatu- och fastighetsnämnden och stadsbyggnadsnämnden utreda hur staden för sin del kan minska produktionskostnaderna vid hyresrättsproduktion. Bl a anges att tomträttsavgälden kan sättas ned helt eller läggas på en låg nivå under ett antal år.

Det i Annika Billströms skrivelse åsyftade investeringsbidraget ingår i den av regeringen till riksdagen nu överlämnade ekonomiska vårpropositionen. Regeringen föreslår där ett stöd till produktion av främst små och medelstora hyreslägenheter till skälig boendekostnad. 2,5 miljarder kronor avsätts under femårsperioden 2002-2006.

Bidraget kan sökas av såväl privata som kommunala bygg- och bostadsföretag från och med den 17 april 2001. Den exakta utformningen av och nivån på investeringsbidraget kommer att anges i den förordning som beslutas av regeringen efter riksdagens beslut om vårbudgeten och investeringsbidraget, i juni 2001.

Eftersom bidragets utformning ännu inte är känd är det svårt att nu ha någon närmare uppfattning om bidragets effekter på byggandet av hyreslägenheter i Stockholm. Hur kommer byggbranschens aktörer att ställa sig? Redan har från fastighetsägarhåll ifrågasatts om investeringsbidraget leder till fler hyresrätter. Det återstår också att se om kommunerna kommer att vilja/kunna uppfylla de motprestationer som bidraget till bostadsföretagen/byggherrarna tydligen blir förknippat med.

Stockholms markanvisningspolicy medger att den byggherre som vill uppföra hyresbostäder själv får välja mellan förvärv och tomträttsupplåtelse av marken. Vi vill understryka att 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. Kommunfullmäktige har dessutom nyligen beslutat att tomträttsavgälderna inte ska höjas. Därför är de kommunala avgifterna alltså endast ca 10 % av produktionskostnaden för flerbostadshus på tomträttsmark i Stockholm mot ca 21 %, enligt byggkostnadsdelegationen, när marken köpts.

Vad gäller förutsättningarna för kommunerna att ytterligare kunna ekonomiskt stimulera bostadsbyggandet har gatu- och fastighetskontoret redan i flera tidigare sammanhang påtalat att kommunens möjligheter att främja privata byggherrars bostadsbyggande numera är starkt begränsade av statsmakterna. Vi anser också att eventuella subventioner till endast stadens egna bostadsföretag inte bör införas utan att föregås av en ingående kommunalrättslig utredning. Vidare bör beaktas att sådana subventioner snedvrider konkurrensen med privata byggherrar.

Gatu- och fastighetskontoret har mot denna bakgrund svårt att se några möjligheter för staden att stödja hyreshusbyggandet mer än genom att erbjuda förmånlig tomträttsupplåtelse av marken.

Den låga kommunala kostnadsandelen kan ställas i relation till den mångdubbelt högre statliga skattebelastningen på bostadsbyggandet. I årets budget anges att staden avser att uppvakta regeringen om den statliga

skattepolitikens negativa inverkan på bostadsbyggande samt med krav på sänkta skatter på boende och byggande.

Vi ser positivt på förslaget att kommunstyrelsen, så som Annika Billström föreslår, följer införandet av det statliga investeringsbidraget för byggande av hyresrätter.

REMISSEN

Skrivelsen har remitterats till, förutom gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB för yttrande senast 2001-05-11 och till stadsledningskontoret för yttrande senast 2001-05-18.

SKRIVELSEN

I skrivelsen framhålls det väldokumenterade behovet att bygga nytt i Stockholm. Det anges att framförallt saknas nya hyresrätter till rimliga kostnader.

Ett enligt skrivelsen viktigt trendbrott är det av regeringen annonserade investeringsstödet för byggande av hyresrätter. Det anges vara bra att detta villkoras av motprestationer från kommunerna.

Annika Billström förordar att Stockholms stad antar Lövdéns utmaning och redan nu innan investeringsbidragens slutliga utformning ännu är klar, visar att man är beredd att uppfylla motprestationerna.

Bland sådana kommunala åtgärder för att minska kostnaderna för byggarna nämns att om marken upplåts med tomträtt kan avgälden sättas ned helt eller läggas på en låg nivå under ett antal år. Vidare sägs kommunen kunna se över många av de kostnader som i dag vältras över på byggherren. Det anges också vara fullt möjligt att låta de allmännyttiga bolagen bygga nytt.

Tillsammans med ett investeringsbidrag skulle detta enligt skrivelsen göra kalkyler möjliga där de önskade boendekostnaderna går att nå.

I skrivelsen tas även upp uppgraderad bostadsförmedling och ökat hyresgästinflytande.

Förslag läggs att kommunstyrelsen ska besluta att noggrant följa arbetet med införandet av ett investeringsbidrag för byggande av hyresrätter. Vidare föreslås kommunstyrelsen ge stadsledningskontoret i uppdrag att i samverkan med Stockholms Stadshus AB, bostadsbolagen, gatu- och fastighetsnämnden och stadsbyggnadsnämnden utreda hur staden för sin del kan minska produktionskostnaderna vid hyresrättsproduktion.

GATU- OCH FASTIGHETSKONTORETS SYNPUNKTER

Den höga bostadsefterfrågan i stockholmsregionen och vad som kan och bör göras åt bostadsbristen är frågor som uppmärksammas i en rad sammanhang både inom staden och av regionala och statliga organ under senare år.

Dagens bristsituationen – som successivt byggts upp under många år – kan främst förklaras med att incitamenten för kommuner och byggherrar att bygga nya bostäder är svaga. Vi har därför i våra yttranden över bl a ett flertal statliga utredningar under senare tid 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.

Det i Annika Billströms skrivelse åsyftade investeringsbidrag som förutskickats av statsmakterna ingår i den av regeringen till riksdagen nu överlämnade ekonomiska vårpropositionen. För att råda bot på den stora bostadsbristen i vissa regioner föreslår sålunda regeringen ett stöd till produktion av främst små och medelstora hyreslägenheter till skäligen boendekostnad. 2,5 miljarder kronor avsätts under femårsperioden 2002-2006. Tillsammans med investeringsbidraget till studentbostäder och bidraget för ekologiskt byggande satsas därmed, enligt ett pressmeddelande från finansdepartementet, ca 3,5 miljarder kronor under de närmaste åren på att stimulera bostadsbyggandet.

Bidraget kan enligt pressmeddelandet sökas av såväl privata som kommunala bygg- och bostadsföretag från och med den 17 april 2001. Investeringsbidraget betalas ut när projektet är färdigställt. Den exakta utformningen av och nivån på investeringsbidraget kommer att anges i den förordning som beslutas av regeringen efter riksdagens beslut om vårbudgeten och investeringsbidraget, i juni 2001.

I pressmeddelandet säger bostadsminister Lars-Erik Lövdén bl a följande.

- Jag utmanar landets kommuner. Tag chansen och börja bygga nu. Och framför allt, håll igen kostnader i alla led. Det gäller inte minst mark- och exploateringskostnaderna.

Eftersom bidragets utformning ännu inte är känd är det svårt att nu ha någon närmare uppfattning om bidragets effekter på byggandet av hyreslägenheter i Stockholm. Hur kommer byggbranschens aktörer att ställa sig? Redan har från fastighetsägarhåll ifrågasatts om investeringsbidraget leder till fler hyresrätter. Det återstår också att se om kommunerna kommer att vilja/kunna uppfylla de motprestationer som bidraget till bostadsföretagen/byggherrarna tydligen blir förknippat med.

Stockholms stad har många aktörer som spelar viktiga roller i bostadsförsörjningen och påverkar produktionskostnader och hyror, bl a stadens tre bostadsbolag. Andra viktiga kommunala aktörer är gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Bostad Stockholm.

Gatu- och fastighetsnämnden anvisar, upplåter, köper, byter och säljer mark för nya bostäder. Nämnden fastställer stadens försäljningspolicy (beslut 1999-11-02) och markanvisningspolicy (senast i beslut 2000-01-25). Enligt markanvisningspolicyn kan markanvisning ske antingen genom anbudsförfarande eller direktanvisning. Nämnden beslutar kontinuerligt om markanvisningar för enskilda projekt, bl a efter ett flertal av kontoret under senare tid genomförda markinventeringar i både inner- och ytterstaden – s k gluggutredningar. I policyn anges att markanvisning kan göras till dem som är intresserade, även de kommunala bolagen.

Markanvisningar bör enligt policyn ske efter anbudsförfarande avseende pris på marken i en sådan omfattning att staden har goda kunskaper om marknadsvärdet på fastighetsmarken i stadens olika delar. Men anbudet kan också avse sådana "idéer" om utformningen/användningen av de blivande bostäderna som kan bindas upp i ett markanvisningsavtal. Policyn anger även att direktanvisningar kan/bör göras vid tomträtsupplåtelse och då det inte finns behov av anbudsförfarande på pris och/eller "idéer".

Anvisning för upplåtelse av bostäderna med bostadsrätt ska enligt policyn i princip åtföljas av försäljning av marken. Vid hyresrättsupplåtelse av bostäderna väljer byggherren själv mellan förvärv och tomträtsupplåtelse. Mark för småhusbebyggelse upplåts inte med tomträtt.

I årets budget anges som en prioriterad inriktning att bostadsbyggandet skall öka. För att skapa förutsättningar härför slås bl a fast att de kommunala bostadsbolagen skall bygga.

De kommunala kostnaderna

Frågan om de kommunala kostnadernas andel av produktionskostnaderna för nya bostäder har varit aktuell i flera tidigare sammanhang.

Exempelvis föreslog byggkostnadsdelegationen i sitt slutbetänkande "Från byggsekt till byggsektor" (SOU 2000:44) att kommunerna ska uppmärksammas på att markpriser och kommunala kostnader vid bostadsbyggande utgör en betydande del av den totala byggkostnaden. Byggherrekostnad inklusive markförvärv och kommunala avgifter angavs i betänkandet uppgå till 21 % av produktionskostnaden. Det ansågs angeläget att dessa kostnader sågs över via någon form av kommunal markprispolitik.

Gatu- och fastighetskontoret påpekade i sitt yttrande över detta slutbetänkande (tj utl 2000-08-17) att kontoret hösten 1997 gjorde en utredning om stadens andel i produktionskostnaden för bostäder. Av vårt tjänsteutlåtande 1997-09-16 till gatu- och fastighetsnämnden framgick bl a att stadens alla avgifter för flerbostadshus på tomträtsmark (markupplåtelse inkl VA-anslutning mm, plan- och bygglov, etablering och anslutningsavgifter) utgjorde endast ca 10 % av produktionskostnaden. Denna andel uppskattades i allt väsentligt gälla även hösten 2000 och torde

idag snarast ha minskat beroende på att byggnadskostnaderna ökat kraftigt och att någon höjning inte gjorts av tomträttsavgälderna.

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.

Stadens markanvisningspolicy medger som nämnts att den byggherre som vill uppföra hyresbostäder själv får välja mellan förvärv och tomträttsupplåtelse av marken. Det är bara vid upplåtelse av bostäderna med bostadsrätt som staden i princip kräver att byggherren köper marken.

Vi vill särskilt 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 % av produktionskostnaden för flerbostadshus på tomträttsmark i Stockholm mot ca 21 %, enligt byggkostnadsdelegationen, när marken köpts.

Den låga kommunala kostnadsandelen kan ställas i relation till den mångdubbelt högre statliga skattebelastningen på bostadsbyggandet. I årets budget anges att staden avser att uppvakta regeringen om den statliga skattepolitikens negativa inverkan på bostadsbyggande samt med krav på sänkta skatter på boende och byggande.

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.

I sammanhanget kan också nämnas att när Stockholms VA-taxa ändrades 1997 (utl 1997:66) med en förskjutning från rörliga till fasta avgifter och den fasta avgiftsdel som benämns anläggningsavgift höjdes betydligt,

skedde en kraftig ökning av gatu- och fastighetsnämndens anläggningsavgifter till Stockholm Vatten för den mark som upplåts med tomträtt. Denna avgiftsökning stannar på markägaren. Staden har mot bakgrund av bl a rådande formella förutsättningar för tomträttsinstitutet knappast några realistiska möjligheter att annat än på mycket lång sikt ta ut den höjda anslutningskostnaden av tomträttshavarna via höjda tomträttsavgälder. Höjningen av va-anslutningsavgiften har alltså lett till en ökad skattesubventionering av tomträttskollektivet. Gatu- och fastighetskontoret ifrågasatte i tjänsteutlåtande 1997-10-01 denna ökade dolda subventionering av tomträttshavare. Vår kritik har dock inte lett till någon ändring utan gatu- och fastighetsnämnden bekostar alltjämt de höjda VA-anläggningsavgifterna åt tomträttshavarna.

Vad gäller idén i Annika Billströms skrivelse att tomträttavgälden skulle sättas ned helt eller läggas på en låg nivå under ett antal år, finns anledning erinra om att även detta förslag behandlats inom staden i flera tidigare sammanhang. I vårt tjänsteutlåtande 2000-11-01 angående motion 2000:47 av Annika Billström m fl (s) om den bostadspolitiska inriktningen, anförde vi följande härom.

Avgäldsbefrielse

Vad gäller motionens förslag att befria nya bostadsprojekt med hyresrätter från tomträttsavgäld under de första fem åren, anser kontoret det knappast vara en uppgift för kommunen att genom subventioner stödja bostadsbyggande i allmänhet även om den begränsningen görs att stödet ”endast” skulle avse hyresrätt. Bostadsfinansieringen har sedan mycket lång tid varit en fråga för statsmakterna och kreditmarknaden. Det förefaller inte lämpligt att kommunen skulle ta över denna uppgift.

Såvitt kontoret kan bedöma är det inte ens förenligt med gällande lagstiftning att överhuvudtaget stödja byggherrar genom generella avgäldssubventioner. Efter att 1947 års lag om kommunala åtgärder för bostadsförsörjningens främjande – den s k bostadsförsörjningslagen – upphävdes 1993, har en kommun inte längre rätt att ge sådant generellt stöd. Den numera gällande lagen om kommunalt stöd till boendet (SFS 1993:406) medger endast stöd till enskilda personer. Därutöver finns enligt rättspraxis alltjämt vissa möjligheter för en kommun att stödja egna bostadsföretag. Som kontoret uppfattar motionsförslaget skulle dock avgäldsbefrielsen inte enbart avse stadens bostadsbolag utan alla byggherrar som producerar hyresrätter och kooperativa hyresrätter. Även om avgäldsbefrielsen skulle begränsas till enbart stadens bostadsbolag, förordar vi att ett eventuellt sådant beslut föregås av en ingående kommunalrättslig utredning. Det bör också först beräknas vilka kommunalekonomiska effekter som den föreslagna avgäldsbefrielsen skulle medföra.

I sammanhanget kan slutligen nämnas att vid kommunstyrelsens beslut 2000-09-20 om remissvar på byggkostnadsdelegationens

S

slutbetänkande, vann ett yrkande från Dag Larsson (s) vari hänvisades till det nu aktuella förslaget om femårig avgäldsbeFrielse, inte bifall.

Även i vårt yttrande över Allbo-kommitténs delbetänkande (SOU 2000:104) påtalade vi att kommunens möjligheter att främja privata byggherrars bostadsbyggande numera är starkt begränsade av statsmakterna. Vi klargjorde också att eventuella subventioner till endast stadens egna bostadsföretag inte bör införas utan att föregås av en ingående kommunalrättslig utredning. Vidare bör beaktas att sådana subventioner snedvrider konkurrensen med privata byggherrar.

Gatu- och fastighetskontoret har mot denna bakgrund svårt att se några möjligheter för staden att stödja hyreshusbyggandet mer än genom att erbjuda förmånlig tomträttsupplåtelse av marken.

Vi ser positivt på förslaget att kommunstyrelsen, så som Annika Billström föreslår, följer införandet av det statliga investeringsbidraget för byggande av hyresrätter.

SLUT