



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

2004-01-07

Dnr 03-000-3942:1

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

**Bättre koll på underhåll
Remiss av Boverkets rapport**

FÖRSLAG TILL BESLUT

Gatu- och fastighetsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av Boverkets rapport med gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande.

Olle Zetterberg

Lennart Gustafsson

Jan Lind

SAMMANFATTNING

Gatu- och fastighetsnämndens remisstid går ut 2003-01-19 och stadens remisstid går ut 2004-02-01. Behandling i gatu- och fastighetsnämnden medges dock inte förrän 2004-01-27. Gatu- och fastighetskontoret har därför underhand tillställt stadsbyggnads- och idrottsroteln detta tjänsteutlåtande att ingå i underlaget till kommunstyrelsens yttrande.

I sin rapport kartlägger Boverket underhållsbehovet i bostadsbeståndet, anger orsaker till eftersatt underhåll och föreslår åtgärder för att varaktigt minska risken för eftersatt underhåll. Rapporten har en särskild betoning på flerbostadshusen och miljonprogrammets bostäder.

Boverket lämnar förslag på bl a flera statliga stödinsatser för ombyggnad och underhåll.

Gatu- och fastighetskontoret har svårt att bedöma Boverkets förslag om olika nya generellt utformade statliga ekonomiska underhålls/ombyggnads-

stimulanser. Risken finns ju att sådana utbyggda stimulanser till befintlig bebyggelse kommer att finansieras genom minskningar av annat statligt bostadsstöd, t ex till nybyggnad. Och till nybyggnad finns enligt vår mening tvärtom behov av ökat statligt stöd.

Vi är sålunda starkt oroliga för funktionssätten hos de under senare tid införda *statliga investeringsstöden till bostadsbyggandet*. Bl a kvarstår, efter riksdagens beslut 2003-06-04 om den senaste investeringsstimulansen, risken för att investeringsstöden p g a bruksvärdessystemets funktion blir kontraproduktiva, d v s leder till färre nya hyreslägenheter i stället för fler.

Gatu- och fastighetskontoret rekommenderar att staden ånyo – snarast – uppmärksammar statsmakterna på bristerna i de statliga bostadsstödsystemen. Ett sätt att begränsa problemet med stödets kontraproduktiva funktion – antagligen det minst långsamma – är att stödsystemet görs mer generöst så att fler husbyggare kan få bidrag. Mer statliga pengar helt enkelt!

Frågan är om det samtidigt finns statligt ekonomiskt utrymme att även generellt stimulera underhåll/ombyggnad av befintliga bostäder. Om så inte är fallet är det kanske en lämpligare väg att pröva om fastighetsägarnas finansiering av merparten av sitt underhåll kan ske via hyressystemet.

Om det visar sig råda brist på statliga medel till bostadssektorn ser nog gatu- och fastighetskontoret hellre att de begränsade medlen satsas på framförallt nyproduktion och därutöver vissa standardförbättringar i det befintliga beståndet, än på generella ombyggnads- och underhållsåtgärder i det befintliga beståndet.

Gatu- och fastighetskontoret ser t ex positivt på att det införs ett lämpligt utformat statligt hissbidrag. Vi ser också gärna att förutsättningarna för källsorteringen förbättras bl a genom införande av lämpligt statligt stöd till fastighetsägare som uppför källsorteringsanläggningar på kvartersmark.

REMISSEN

Finansdepartementet har med skrivelse 2003-10-27 remitterat Boverkets rapport till 54 instanser, bl a Stockholms stad, för synpunkter senast 2004-02-01. Inom staden har remiss skett till, förutom gatu- och fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, stadens bostadsbolag och stadsledningskontoret för yttrande senast 2003-01-19.

Behandling i gatu- och fastighetsnämnden medges dock inte förrän 2004-01-27. Gatu- och fastighetskontoret har därför underhand tillställt stadsbyggnads- och idrottsroteln detta tjänsteutlåtande att ingå i underlaget till kommunstyrelsens yttrande.

BOVERKETS RAPPORT

Boverkets rapport "Bättre koll på underhåll" är framtagen på uppdrag av Finansdepartementet.

I rapporten uppges att det de senaste åren har funnits tecken på att fastighetsägarna under 1990-talets krisår inte kunnat hålla underhållet av bostäderna på en önskvärd nivå. I uppdraget kartlägger Boverket underhållsbehovet i bostadsbeståndet, anger orsaker till eftersatt underhåll och föreslår åtgärder för att varaktigt minska risken för eftersatt underhåll. Rapporten behandlar underhållsbehovet i hela bostadsbeståndet men med särskild betoning på flerbostadshusen och miljonprogrammets bostäder.

Boverket framhåller att modernisering och standardförbättring av bostadsbeståndet har varit ett ansvar för statlig politik åtminstone sedan 1930-talet. Bostadens underhåll har däremot historiskt sett varit ett ansvar för bostadens ägare. Har staten uttryckligen subventionerat underhåll, har detta varit tillfälligt och motiverat av andra skäl än en målsättning för underhållet, t.ex. för att underlätta för hyresförhandlingssystemet, utjämna konjunkturen eller skapa sysselsättning. Ett undantag var ROT-programmet där det fanns en uttrycklig målsättning att ge alla möjlighet att bo i väl underhållna bostäder.

Boverket menar att det också i fortsättningen måste vara den enskildes och inte statens ansvar att underhålla bostäderna. Statliga åtgärder måste enligt Boverket i första hand syfta till att göra det möjligt för bostädernas ägare att ta detta ansvar, exempelvis genom att stimulera kunskapsuppbyggnad kring underhåll. Transfereringar, skattelagstiftning samt närings- och utbildningspolitik får enligt verket inte missgynna underhåll.

Boverket föreslår

- att långsiktigt underhåll underlättas genom möjlighet att göra skatteavdrag för avsättningar till underhållsfond. På detta sätt tydliggörs utgifterna för underhåll vilket innebär att det finns förutsättningar att ta större hänsyn till dem vid hyressättning,
- en investeringsstimulans för ombyggnadsåtgärder av flerbostadshus, oavsett upplåtelseform, utanför tillväxtregionerna, byggt på att fastighetsägaren får möjlighet till en momsreduktion
- ett hissbidrag – en betydande del av husen med tre våningar eller fler byggda före 1977 saknar fortfarande hiss vilket innebär en sämre bostadsstandard för de boende i dessa hus, minskad valfrihet för personer med nedsatt rörelseförmåga och att bostadsbeståndet i stort inte passar en åldrande befolkning, samtidigt som en hissinstallation är en kostsam och riskfylld investering för den enskilda fastighetsägaren
- en förstärkning av de statliga räntebidragen till ombyggnad och att subventionen följer med kostnadsutvecklingen
- en subvention till besiktning inför en underhålls- eller ombyggnadsåtgärd eller innan en plan för underhållsåtgärder upprättas

- en utvidgning av Småhusskadenämndens uppdrag så att det omfattar även äldre årgångar av småhus, en förenkling av reglerna och ett tak för självriskan
- krav på en plan för underhållsåtgärder i alla flerbostadshus
- en översyn av hyreslagstiftningen ur ett underhållsperspektiv (hyreslagstiftningen uppmuntrar idag stora standardhöjande ombyggnadsåtgärder snarare än förebyggande och kontinuerliga underhållsinsatser och hyresgästens ställning vid en ombyggnad bör stärkas såsom varit intentionerna i de senaste förändringarna av hyreslagen – bör bruksvärdesystemet i större utsträckning ta hänsyn till drifts- och underhållskostnaderna i de enskilda fastigheterna?)
- en översyn av hur tillämpningen av varsamhetskriteriet i PBL ska kunna stärkas så att ”vardagslandskapets värden” hävdas
- uppbyggnad av en offentlig databas, med uppgifter om byggnadernas material och konstruktion, utifrån bl.a. fastighetsregister, bidragsstatistik och kvalitetsdeklarationer
- en urvalsundersökning, liknande SIB och ELIB-undersökningarna och omfattande alla typer av permanenta bostäder genomförd av särskilt utbildade besiktningsförrättare för att snabbt bygga upp databasen
- underhållsregler för hur den enskilda fastighetsägaren kan fullfölja sitt ansvar för husets underhåll enligt byggnadsverkslagen
- specialdestinering av forskningsmedel för att gynna kunskapsuppbyggnad kring livscykelanalys och ett byggnadstekniskt kunnigt och varsamt underhåll
- ett uppdrag till Boverket att i samarbete med Naturvårdsverket, byggherrar och förvaltare utarbeta hjälpmedel för planering av underhåll av byggnader baserat på livscykelanalyser
- en översyn av byggnadsutbildningarna när det gäller att kunna ta hand om det redan byggda och få ett helhetsperspektiv på underhålls- och ombyggnadsåtgärder, med möjligheter att kombinera fler yrkeskompetenser inom de olika utbildningarna.

Boverket beräknar att förslagen sammantagna leder till ökade utgifter på 477 till 1 386 miljoner per år och minskade skatteintäkter på 700 miljoner kr till 1,5 miljarder kronor per år. Den totala budgetpåverkan blir 1 177 till 2 886 miljoner kronor per år.

Rapporten med sammanfattning finns på www.boverket.se.

GATU- OCH FASTIGHETSKONTORETS SYNPUNKTER

Finns utrymme för nya generella underhålls/ombyggnadsstimulanser?

Gatu- och fastighetskontoret har svårt att bedöma Boverkets förslag om olika nya generellt utformade statliga ekonomiska underhålls/ombyggnadsstimulanser. Även om det finns behov av ökade underhållsinsatser i det befintliga bostadsbeståndet är det inte självklart att dessa bör bekostas med statliga medel. Som framgår av Boverkets förslag handlar det om en betydande årlig påverkan på statsbudgeten.

Den största posten - Avsättning till underhållsfond - beräknas leda till minskade skatteintäkter med 700 miljoner –1,5 miljarder kronor per år. Den näst största posten - Investeringsstimulans för ombyggnad/förbättring/underhåll av flerbostadshus och studentbostäder utanför tillväxtregionerna – beräknas kosta 210 miljoner – 670 miljoner kr per år i minskade skatteintäkter.

Hur dessa nysatsningar skulle finansieras framgår dock inte av Boverkets förslag. Risken finns ju att sådana utbyggda stimulanser till befintlig bebyggelse kommer att finansieras genom minskningar av annat statligt bostadsstöd, t ex till nybyggnad. Och till nybyggnad – som är starkt prioriterat av Stockholms stad - finns enligt vår mening tvärtom behov av ökat statligt stöd.

Vi är sålunda starkt oroliga för funktionssätten hos de under senare tid införda *statliga investeringsstöden till bostadsbyggandet*. Bl a kvarstår, efter riksdagens beslut 2003-06-04 om den senaste investeringsstimulansen, risken för att investeringsstöden p g a bruksvärdessystemets funktion blir kontraproduktiva, d v s leder till färre nya hyreslägenheter i stället för fler.

Vi har nyligen¹ framhållit följande härom.

Riksdagen fattade 2003-06-04, efter regeringens remissbehandling av ett tidigare departementsförslag², beslut om den senaste tillfälliga investeringsstimulansen för byggande av mindre hyresbostäder i regioner med bostadsbrist samt studentlägenheter (proposition 2002/03:98). Vi ser dock alltså några allvarliga problem med de statliga investeringsstöden.

För det första kvarstår risken för att investeringsstöden p g a bruksvärdessystemets funktion blir kontraproduktiva, d v s leder till färre nya hyreslägenheter i stället för fler. Vi menar fortfarande att om nyproduktionshyrorna i vissa allmännyttiga men även i privatägda nyproducerade hyreshus reduceras på ”konstlat” vis med hjälp av t ex statligt investeringsstöd, finns det anledning befara att detta kan komma att sänka nivån på de bruksvärdeshyror som får tas ut i andra nyproducerade hyreshus. Effekten härav skulle kunna bli förödande för de fastighetsägare som har hyreshus som drabbas av en sådan plötsligt införd hyresbegränsning. En sådan skärpt hyresreglering på bostadsmarknaden i tillväxtorterna via subventionerade hyror för vissa fastigheter skulle sannolikt också leda till att all annan än subventionerad nyproduktion av hyreshus effektivt skulle stoppas. Inte bara Stockholms stad utan även Hyresnämnden i Stockholm varande för dessa slag av effekter. Enligt hyresnämnden borde denna fråga bli föremål för ytterligare analys innan förslaget genomförs.

Visserligen hoppas regeringen i prop 98 att parterna på hyresmarknaden kommer att hantera denna problematik på lämpligt sätt. Hänvisning görs bl a till rättsfall där allmännyttiga jämförelselägenheter som är underprissatta kunnat utslutas vid jämförelseprövningen för fastställande av skälig hyra. Vi betvivlar dock att lägenheter kan betraktas som underprissatta enbart av

¹ GFK tjut om ”Flera kärnor” 2003-07-28, GFN 2003-08-19

² GFK tjut 2003-01-30

det skälet att de byggts med statsstöd. För övrigt minskar bostadsinvesteringsintresset redan av det faktum att oklarhet råder om vilka hyror som kommer att få tas ut i de hyreshus som inte kommer i åtnjutande av de statliga investeringsstimulanserna. I sammanhanget ska också beaktas att den miljard för investeringsbidrag som landshövdingen disponerat för att öka hyreshusbyggandet bara räcker till mindre än hälften av de drygt 14 000 hyreslägenheter som länets kommuner, under vissa förutsättningar avseende infrastrukturutbyggnader mm, avser planera för.

Regeringen har också i direktiven till utredningen om reformering av hyressättningssystemet (dir 2003:52) angett att utredaren ska beakta vilka effekter som olika slag av bidrag och stöd medför. Men den utredningen ska redovisas först 2004-04-30 och eventuella förslag till ändringar i bruksvärdessystemet som kan eliminera investeringsstödens kontraproduktiva funktion kan efter remissbehandling och annan beredning rimligen inte bli verklighet förrän långt senare. Då kanske de uttalat tillfälliga investeringsstöden, som endast finns t o m 2006, redan har upphört.

För det andra kvarstår också de delar i stödsystemet som uppmuntrar nya grepp i form av olagliga kommunala subventioner, trots att vi i vårt yttrande varnade även för detta. En kommuns legala möjligheter att främja privata byggherrars bostadsbyggande är numera starkt begränsade av statsmakterna. 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. I prop 98 trycker ändå regeringen, på samma sätt som statsmakterna gjort i åtskilliga sammanhang under senare år, på att det är angeläget att alla markägare, inte minst offentliga sådana, tar ett större ansvar för att markkostnaderna kan begränsas vid byggandet av bostäder. Om dessutom kommunerna bidrar med en aktiv markpolitik torde, enligt regeringen, markkostnaderna kunna begränsas ytterligare. Även riksdagens bostadsutskott anser det nödvändigt att kommuner med hög efterfrågan ökar sina ansträngningar att förbättra förutsättningarna för ett ökat bostadsbyggande, bl.a. genom en aktiv plan- och markpolitik. Den uppenbara konflikten med gällande lagstiftning berörs överhuvudtaget inte av regering och riksdag.

Vi befarar därför att den konkurrens inom varje region som investeringsstödet avses stimulera får till följd att kommuner pressas till otillåtna stödinsatser till bostadsföretag på den egna orten, t ex i form av gynnande av nya hyresrätter i form av billigare markpris för att bostadsföretag i den egna kommunen ska komma i åtnjutande av stödet.

Vi har dock för vår del alltså svårt att se några möjligheter för staden att lagligen stödja hyreshusbyggandet mer än genom att, som redan görs, erbjuda förmånlig tomträttsupplåtelse av marken. Hur långt detta förslår i bidragskonkurrensen med andra kommuner och regioner återstår att se.

Gatu- och fastighetskontoret rekommenderar, i enlighet med ett nyligen lämnat motionsyttrande³, att staden ånyo – snarast – uppmärksammar statsmakterna på bristerna i de statliga bostadsstödsystemen för nyproduktion. Ett sätt att begränsa problemet med stödets kontraproduktiva funktion – antagligen det minst långsamma – är att stödsystemet görs mer

³ GFK tjut 2003-11-13

generöst så att fler husbyggare kan få bidrag. Mer statliga pengar helt enkelt!

Frågan är om det samtidigt finns statligt ekonomiskt utrymme att även generellt stimulera underhåll/ombyggnad av befintliga bostäder. Om så inte är fallet är det kanske en lämpligare väg att pröva om fastighetsägarnas finansiering av merparten av sitt underhåll kan ske via hyressystemet.

Specialdestinerade bostadsstöd

Om det visar sig råda brist på statliga medel till bostadssektorn ser nog gatu- och fastighetskontoret hellre att de begränsade medlen satsas på framförallt nyproduktion och därutöver vissa standardförbättringar i det befintliga beståndet, än på generella ombyggnads- och underhållsåtgärder i det befintliga beståndet.

Gatu- och fastighetskontoret ser t ex positivt på att det införs ett lämpligt utformat statligt hissbidrag.

Däremot synes Boverket inte ha uppmärksammat de nya förutsättningar som inträtt i och med de samhällsliga kraven på utökad källsortering.

Gatu- och fastighetskontoret har i tidigare sammanhang då källsorteringen diskuterats framhållit att bostäderna i Stockholm till nästan 90 % ligger i flerbostadshus i relativt högt exploaterade områden. Lägenheterna är inte anpassade till källsortering annat än undantagsvis. Många är små. Sammantaget innebär detta att stockholmarna har stort behov av att under lång tid framöver kunna lämna ifrån sig sina sorterade fraktioner ofta, kanske dagligdags. Detta stora behov i relation till den relativt låga servicegrad för källsorteringen som materialbolagen erbjuder stockholmarna, kan befaras leda till att många tvingas avstå från källsortering och i stället fortsätter att kasta mycket av det sorteringsbara materialet tillsammans med det "vanliga" hushållsavfallet.

Kontoret har därför upprepade gånger anmärkt på att det inte ställs några som helst lagkrav på vilken servicenivå som de producenter som är ansvariga för källsorteringen, ska erbjuda medborgarna. Det vore enligt vad vi tidigare framhållit en fördel med tydligare och lagreglerade servicekrav riktade mot både producenter och fastighetsägare, t ex om fastighetsvis hämtning och dessa lösningars utformning och tillgänglighet och erforderliga kommunala styrmedel i sammanhanget, om källsorteringen ska kunna fås att fungera lika smidigt, användarvänligt och effektivt som den traditionella hushållsavfallsverksamheten.

I sammanhanget kan nämnas att regeringen 2003-12-18 beslutat om tilläggsdirektiv för PBL-kommittén. I direktivet står det att möjligheten att ställa krav på fastighetsägare att inrätta utrymmen för källsortering i eller i anslutning till nuvarande byggnader ska utredas.

5

Vi ser också gärna att lagreglerade "piskor" gentemot producenter och fastighetsägare, kompletteras med "ekologiska morötter" i form av bl a lämpligt statligt stöd till fastighetsägare som uppför källsorteringsanläggningar på kvartersmark. Ett sådant, i likhet med hissbidraget, specialdestinerat stöd bör, som vi föreslog vid granskningen av deponiskatteutredningens slutbetänkande i utlåtande 1996-11-14, villkoras av att anläggningen uppfyller kommunens krav på samordning, gångavstånd mm. Detta förslag togs upp av kommunstyrelsen i yttrandet till regeringen 1997-02-05.

Förslaget bör ånyo framföras till statsmakterna.

SLUT