

Utlåtande Rotel I (Dnr KS 2019/427)

Motion om halvering av tomträttsavgälden för seniorbostäder

Motion av Clara Lindblom och Robert Mjörnberg (båda V)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.
Motionen anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i utlåtandet.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

I en motion till kommunfullmäktige från Clara Lindblom och Robert Mjörnberg (båda V) framförs att staden står inför stora demografiska utmaningar med en snabbt växande äldre befolkning varför fler seniorbostäder upplåtna med hyresrätt behöver byggas. Motionärerna menar att seniorbostäder har fler gemensamhetslokaler och ytor för social samvaro, varför boendekostnaden tenderar att öka för seniorbostäder i jämförelse med ordinarie bostäder. För att hålla hyran till rimliga nivåer föreslås att tomträttsavgälden ska halveras för seniorbostäder upplåtna med hyresrätt.

För att säkerställa att hyressänkningen kommer de boende till del, föreslår motionärerna att exploateringsnämnden ska ges i uppdrag att utreda hur staden kan säkerställa att en lägre avgäld leder till lägre hyra.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, äldrenämnden, Bromma stadsdelsnämnd, Farsta stadsdelsnämnd, Älvsjö stadsdelsnämnd, Stockholms Stadshus AB, kommunstyrelsens pensionärsråd, Fastighetsägarna Stockholm, Hyresgästföreningen och Vårdföretagarna. Kommunstyrelsens pensionärsråd och Vårdföretagarna har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret är tveksamt inställd till förslaget effekter och menar att fokus bör ligga på en hög utbyggnadstakt av bostäder generellt.

Exploateringsnämnden konstaterar att förslaget sannolikt skulle strida mot den kommunala likställighetsprincipen.

Äldrenämnden är tveksam till att en reduktion av tomträttsavgälden leder till lägre hyror för de boende.

Bromma stadsdelsnämnd kan inte bedöma effekterna av en halverad tomträttsavgäld.

Farsta stadsdelsnämnd anser att det sannolikt inte är tomträttsavgälden som utgör den största påverkansfaktorn på hyrorna.

Älvsjö stadsdelsnämnd saknar den expertkunskap som krävs för att ta ställning till och analysera förslagets effekter.

Stockholms Stadshus AB konstaterar att förslagets genomförbarhet är beroende av överensstämmelse med kommunallagen.

Fastighetsägarna Stockholm svarar att förslaget strider mot likställighetsprincipen och inte är genomförbart.

Hyresgästföreningen anser att en halvering av tomträttsavgälden sannolikt kommer att stimulera byggandet av bostäder för äldre.

Mina synpunkter

Antalet äldre i Stockholm kommer att öka de kommande åren och det ställer krav på bostadsbyggandet att kunna tillgodose den efterfrågan som finns på seniorbostäder. Jag instämmer i motionärernas intentioner att dessa bostäder behöver en hyressättning som är överkomlig, men en halvering av tomträttsavgälden garanterar inte att det kommer hyresgästen till del genom lägre hyra. Motionärerna framhåller att tomträttsavgälden bör halveras på samma vis som görs idag för studentbostäder, men den konstruktionen innebär enbart att säkra att tomträttsavaren hyr ut bostäderna till studenter och reglerar således inte hyran för bostäder.

Att reducera tomträttsavgälden skulle i enlighet med likställighetsprincipen innebära att den reducerade avgälden skulle gälla för alla tomträtter där lägenheter hyrs ut som seniorbostäder. En reduktion kan alltså inte enbart gälla för nyproduktion utan måste gälla alla bostäder i beståndet. Att reducera avgälden kan också leda till att ekonomin och lönsamheten i olika projekt kan försämrats vilket inte är önskvärt. Istället vore en indexering av avgälden mer optimal då det hade förbättrat förutsägbarheten i kostnaderna. Utöver det är ekonomiskt stöd i form av bostadsbidrag ett mer lämpligt verktyg för att stötta de som har störst behov av hjälp. I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Motionen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet Clara Lindblom (V) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Motion (2019/427) om halvering av tomträttsavgälden för seniorbostäder bifalles i huvudsak
2. Därutöver anføres följande

Det är en bra början att finansborgarrådet instämmer i intentionerna att seniorbostäderna behöver en hyressättning som är överkomlig för våra äldre, men bekymmersamt att majoriteten står så tomhänt när det gäller åtgärder för att klara av den viktiga målsättningen. Strategin att fokusera på en hög utbyggnadstakt av bostäder generellt har än så länge inte ens räckt till för att få fram en enda markanvisning för seniorbostäder i hyresrätt, än mindre till överkomliga hyror.

Med tanke på att antalet äldre kommer att öka så kraftigt under kommande decennier, och därmed öka behovet av bostäder som är anpassade för äldre, bör majoriteten vara öppen inför att pröva nya förslag och inte direkt avfärda sänkt avgäld på ekonomiska och juridiska grunder. Även om majoriteten inte är beredd att direkt säga ja till motionens förslag om sänkt avgäld, hoppas jag att vi kan bli överens om att utreda frågan grundligare än vad som kan göras i ett remissvar. Jag utgår från att det är ett gemensamt politiskt intresse för oss att, medan tid är, vända på alla stenar för att få fram åtgärder som kan bidra till fler seniorbostäder till överkomliga hyror.

Vad staden behöver nu är en helhetssyn och inte att tänka i stuprör när det gäller kostnaderna för att trygga äldres boende. Det uppskattade intäktsbortfallet på 5 mnkr per år på grund av sänkt avgäld är minimalt jämfört med kostnaderna som staden redan har för bostadsanpassning och särskilt boende. Stadens kostnader för äldreomsorgen väntas dessutom öka med 38 procent till 2040 (Sweco, 2017), varför något minskade intäkter från tomträttsavgälden för seniorboenden måste anses vara väl motiverade om detta kan antas bidra till att skjuta upp behovet av mer kostsamma biståndsbedömda insatser inom äldreomsorgen.

Ett argument som riktas mot halverad avgäld för seniorbostäder är att det skulle strida mot kommunallagen, men staden erbjuder redan idag sänkt avgäld för studentbostäder på motsvarande sätt som föreslås i motionen. Liksom sänkt avgäld för studentlägenheter kan motiveras med högre driftskostnader på grund av större omflyttning än ordinära bostäder bör sänkt avgäld för seniorbostäder kunna motiveras med ökade kostnader för byggaktören på grund av behovet av gemensamhetsytor

jämfört med vanliga hyresrätter. Att tomträttsavgälden i sig inte reglerar hyreskostnaden kan vi inte se som ett argument mot förslaget. Risken för att vinsten av sänkt avgäld går till fastighetsägaren snarare än hyresgästen tar inte hänsyn till att det finns andra typer av hyressättning i nyproduktion än bruksvärdeshyror.

Presumtionshyresmodellen innebär exempelvis att hyressättningen i nyproduktion knyts till produktionskostnaderna snarare än till bruksvärde. En möjlighet skulle kunna vara att villkora markanvisningar för seniorbostäder till lägre avgälder med krav på att hyran sätts enligt reglerna om presumtionshyra i 55 c § i Hyreslagen (12 kapitlet Jordabalken). Det innebär att hyran förhandlas med Hyresgästföreningen utifrån nyproduktionskalkyl snarare än lägenhetens bruksvärde, vilket leder till lägre hyra än vad som annars varit fallet.

Redan idag bor många äldre stockholmare i otillgängliga lägenheter utan hiss eller anpassade badrum, vilket i många fall leder till ökad ensamhet, isolering samt försämrade hälsa. Vi bör kunna vara överens om att den försämrade livskvalitet och det mänskliga lidande hos individen som dagens boendesituation innebär inte är värdigt. Om dagens nivå av seniorbostäder ska behållas och tillgången vara lika i förhållande till befolkningen behöver drygt 2 400 seniorlägenheter tillkomma fram till år 2040. I mars 2019 stod 701 personer i Micasas särskilda förmedlingskö för seniorlägenheter. Det är således hög tid att komma igång med byggnationen.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motionen anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i utlåtandet.

Stockholm den 2 oktober 2019

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNA KÖNIG JERLMYR

Mats Larsson

Reservation anfördes av Clara Lindblom och Rashid Mohammed (båda V) med hänvisning till Vänsterpartiets reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Motionärerna framför att staden står inför stora demografiska utmaningar med en snabbt växande äldre befolkning varför fler seniorbostäder upplåtna med hyresrätt behöver byggas. Motionärerna menar att seniorbostäder har fler gemensamhetslokaler och ytor för social samvaro, varför boendekostnaden tenderar att öka för seniorbostäder i jämförelse med ordinarie bostäder. För att hålla hyran till rimliga nivåer föreslås att tomträttsavgälden ska halveras för seniorbostäder upplåtna med hyresrätt.

För att säkerställa att hyressänkningen kommer de boende till del, föreslår motionärerna att exploateringsnämnden ska ges i uppdrag att utreda hur staden kan säkerställa att en lägre avgäld leder till lägre hyra.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, äldrenämnden, Bromma stadsdelsnämnd, Farsta stadsdelsnämnd, Älvsjö stadsdelsnämnd, Stockholms Stadshus AB, kommunstyrelsens pensionärsråd, Fastighetsägarna Stockholm, Hyresgästföreningen och Vårdföretagarna. Kommunstyrelsens pensionärsråd, och Vårdföretagarna har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 14 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

I enlighet med kommunfullmäktiges budget 2019 ska exploateringsnämnden och Micasa Fastigheter AB inarbeta strategier samt behovs- och efterfrågebedömningar för icke biståndsbedömda seniorbostäder i den årliga hanteringen av den stadsövergripande boendeplanen. Äldrenämnden ansvarar för upprättandet av boendeplanen som ligger till grund för efterföljande års markanvisningar för seniorbostäder.

Stadsledningskontoret bedömer att förslaget i motionen sannolikt strider mot den kommunala likställighetsprincipen i det fall ekonomiskt stöd skulle ges till enskilda över en viss ålder.

Förslaget skulle även innebära stora ekonomiska konsekvenser för staden, vilket skulle påverka förmågan att säkerställa genomförandet av de högt ställda

bostadsmålen, särskilt om en reducereing skulle innefatta befintliga seniorbostäder och inte enbart nyproducerade.

I jämförelse med studentbostäder, som enligt beslut har halverad tomträttsavgäld, innebär inte reducereingen minskade kostnader för de boende. Syftet med reducereingen för studentbostäderna är att säkerställa att tomträtthavaren hyr ut bostäderna till studenter, det vill säga förbinda sig till en lägre avgäld i gengäld till att lägenheterna hyrs ut till studenter. I förlängningen kan det innebära ett större utbud av studentlägenheter som i sin tur motiverar lägre hyresavgifter, men tomträttsavgälden reglerar i sig inte hyreskostnaden. De ekonomiska incitamenten finns således främst för tomträtthavaren och inte de boende. Då hyror sätts enligt bruksvärdesprincipen riskerar en subventionering av marken snarare att tillfalla fastighetsägaren och inte de boende.

Stadsledningskontoret konstaterar att stadens avgäldsintäkter skulle komma att påverkas av förslaget. Reducereingen av avgälden för studentlägenheter innebär cirka 12,5 miljoner kronor i minskade avgäldsintäkter per år. Beroende på hur många seniorbostäder i det befintliga beståndet som skulle kunna komma att omklassas skulle det kunna innebära en avsevärd minskning i avgäldsintäkter, utöver de tillkommande kostnaderna för att administrera och följa upp att avtalen efterlevs.

Stadsledningskontoret bedömer i enlighet med motionärerna att andelen äldre i befolkningen kraftig kommer att öka, varför det kommer finnas behov av fler bostäder för äldre.

Stadsledningskontoret är dock tveksam till förslaget om halverad avgäld utifrån ovanstående motivering. Det är dock viktigt att fortsatt markanvisa till byggherrar för att möjliggöra för fler bostäder för äldre som också ger en ökad omflyttning i det befintliga beståndet. Fokus bör ligga på en hög utbyggnadstakt av bostäder generellt.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 13 juni 2019 enligt följande.

Exploateringsnämnden beslutar att besvara remissen med kontorets tjänsteutlåtande.

Reservation anfördes av Clara Lindblom m.fl. (V), *bilaga 1*.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 22 maj 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Enligt diskrimineringslagen är särbehandling med anledning av ålder olagligt vid tillhandahållande av bostäder. Enligt förarbetena till lagen (prop. 2011/12:159 sid 42f) framgår dock att det är tillåtet med viss särbehandling i form av bl.a. ålderskriterier vid

tillhandahållande lägenheter som enbart kan hyras av ungdomar och äldre. Vad gäller den närmare åldersgränsen för vad som kan anses som seniorbostad anförs i förarbetena att de vanligt förekommande nedre åldersgränserna 55 eller 65 år för seniorboende är acceptabla. Bostadsförmedlingen i Stockholm förmedlar två typer av seniorbostäder för de som är fyllda 55 år respektive 65 år. Seniorbostäder är enligt Bostadsförmedlingen lägenheter med god tillgänglighet, ofta med tillgång till en gemensamhetslokal och gästrum att hyra.

Förslagets effekt på hyressättningen

Hyressättning

Hyran för bostadshyresrätter får enligt 12 kap 55§ hyreslagen inte sättas till ett oskäligt belopp. Vidare framgår av denna bestämmelse att en hyra som är påtagligt högre än bruksvärdet för likvärdiga lägenheter är att anses som oskälig. Denna reglering brukar kallas bruksvärdesprincipen och är således av avgörande betydelse för hyressättningen på bostadsmarknaden.

Hyresvärden kan inte sätta en högre hyra än vad som följer av en bruksvärdesprövning med anledning av att produktions- eller driftkostnaderna är höga. Dessa kostnader saknar relevans för hur hög hyra som kan sättas för en hyresrätt och hyran ska istället, för både nya och gamla hyresrätter, sättas utifrån en jämförelse med likvärdiga lägenheter på orten. Hur hög tomträttsavgäld en hyresvärd betalar till staden bör således inte påverka de hyror som denne tar ut ifrån sina hyresgäster. Detta förutsatt att hyresvärden i fråga vill göra så stor vinst som möjligt på sin hyresverksamhet, vilket bör gälla för den absoluta merparten av hyresvärdarna på bostadsmarknaden. En subvention av tomträttsavgälden för seniorbostäder bör således i normala fall inte få någon effekt på hyrorna för dessa lägenheter.

Restriktioner för hyressättningen

I motionen föreslås att exploateringskontoret ges i uppdrag att utreda hur staden kan säkerställa att sänkningen kommer hyresgästerna till del i form av lägre hyra. En möjlighet som framförs är att teckna särskilda sidoavtal i samband med exploateringsavtalet där den lägre avgälden villkoras med att bostaden förblir upplåten som seniorbostad, att den förmedlas till folkbokförda stockholmare och att hyran utgår från en uttalad normhyra med en begränsad ökningstakt varje år.

Utgångspunkten vid en tomträttsupplåtelse är att samtliga villkor för nyttjandet, bl.a. ändamålet och avgälden, anges i tomträttsavtalet. Avtalet skrivs in och villkoren gäller därefter mot varje ny förvärvare av tomträtten. Ett s.k. sidoavtal är ett avtal mellan fastighetsägaren och den som vid avtalstidpunkten är innehavare av tomträtten, och som gäller vid sidan av tomträttsavtalet. Detta avtal skrivs inte in och gäller normalt inte mot en ny ägare av tomträtten. Sidoavtal används i vissa fall för reglering av villkor som ska gälla tillfälligt eller för att reglera frågor som inte kan tas in tomträttsavtalet pga. de begränsningar som följer av jordabalkens bestämmelser. I staden förekommer det bl.a. gällande nedsättning av avgäld för studentbostäder, enligt stadens beslut 2006-06-15. Konstruktionen som används för studentbostäder innebär dock inte att nedsättning kommer hyresgästen/studenten till del utan syftar endast till

att säkra att tomträttshavaren hyr ut bostadslägenheterna till studenter. Det följer inga begränsningar för tomträttshavarens hyressättning. Det är tveksamt om det skulle gå att använda sidoavtal för att säkra en viss hyra för hyresgästen. Bl.a. för att det skulle saknas ekonomiskt incitament för tomträttshavaren att uppfylla det aktuella kravet och att vidmakthålla sidoavtalet vid överlåtelse av tomträten. Vidare binder sidoavtalet enbart tomträttshavaren. Att försöka utöva kontroll över vilken hyra som faktiskt tas ut i slutledet, t.ex. i fall då tomträttshavaren upplåter lägenheterna till en verksamhetsutövare, blir svårt. Samma sak gäller hyresgästens andrahandsuthyrning. I de fall hyran understiger gängse hyresnivå kommer det att finnas ett ekonomiskt incitament för hyresgästen att upplåta lägenheten vidare till högre hyra.

Att möjligheterna att nyttja tomträttsavtal kan framstå som begränsade beträffande reglering av markens nyttjande på en mer detaljerad nivå ska ses mot bakgrund av syftet med tomträttsinstitutet som är att tillskapa en nyttjanderätt som i princip är likställd med äganderätt. Med vissa undantag är avsikten att tomträttshavaren ska kunna förfoga över fastigheten som om hen vore ägare av fastigheten.

Likställighetsprincipen

Av 2 kap 3 § kommunallagen följer att kommuner ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat (den s. k. likställighetsprincipen). Denna princip var aktuell vid en prövning av kammarrätten 2007 då stadens beslut om att införa olika tomträttsavgifter för bostäder upplåtna med hyresrätt respektive bostadsrätt upphävdes. Kammarrätten kom i domen fram till att tomträttshavare i kommunen ska ses som kommun-medlemmar och således behandlas lika enligt likställighetsprincipen. Vidare fann man att den reducerade avgiften för tomträter bebyggda med hus upplåtna med hyresrätt inte var motiverad av sakliga skäl varför denna stred mot nämnda princip. Staden argumenterade i målet för att markvärdet var högre för tomträter med bostadsrätter än för tomträter med hyresrätter. Kammarrätten fann dock att staden inte lyckats styrka en sådan skillnad i markvärdet varför det inte förelåg sakliga skäl för en reduktion av avgiften.

Enligt det nu aktuella förslaget skulle staden reducera tomträttsavgiften för tomträter där bostäder hyrs ut som seniorbostäder. Med utgångspunkt i den dom som redogjorts för ovan måste det, för att denna reduktion ska stå i överensstämmelse med likställighetsprincipen, gå att konstatera att markvärdet för denna typ av tomträter är lägre än för mark som används för andra typer av hyresrätter. Saknas sådan skillnad i markvärdet föreligger inte objektiva och sakliga skäl för att behandla de aktuella tomträttshavarna annorlunda än övriga tomträttshavare.

Förslaget anger emellertid att reduktionen av avgiften ska komma hyresgästerna till del. Som angetts ovan under rubriken *Restriktioner för hyressättningen* är det tveksamt om staden genom tomträttsavtalet kan inskränka hyressättningen. Det finns därför inte skäl att tro att markvärdet skulle vara lägre vid uthyrning av seniorbostäder än andra hyresrätter. Under förutsättning att en lösning där reduktionen kommer hyresgästen till del ändå är möjlig skulle detta kunna påverka markvärdet då tomträttshavarens hyressättning skulle vara begränsad. Emellertid skulle en sådan

lösning istället medföra att staden subventionerar de enskilda hyresgästerna. Kontoret kan inte se att det finns sakligt skäl för kommunen att ekonomiskt stödja enskilda kommunmedlemmar över en viss ålder. Således talar mycket för att en reduktion av tomträttsavgälden i enlighet med förslaget skulle strida mot likställighetsprincipen. Det anses vidare vara oförenligt med den kommunala kompetensen att lämna s.k. understöd åt enskilda, eftersom det i rent kommunalrättslig bemärkelse inte är ett allmänt intresse att sådant understöd lämnas. Det är på det hela taget inte tillåtet för en kommun eller ett landsting att göra vederlagsfria prestationer till enskilda personer om inte kommunen på någon särskild rättslig grund har skyldighet eller befogenhet att göra en sådan prestation.

Skulle staden ändå besluta om en reduktion enligt förslaget följer det av likställighetsprincipen att en reduktion av tomträtts-avgälden måste gälla alla tomträtter där bostadslägenheter hyrs ut som seniorbostäder. Reduceringen kan inte enbart gälla nyproduktion utan måste gälla även lägenheter i det befintliga bostadsbeståndet som hyrs ut som seniorbostäder samt vanliga hyresrätter som med anledning av införandet av en reduktion omvandlas till seniorbostäder. Detta innebär att hyresvärdar med ett befintligt bestånd av hyresrätter, efter införandet av en reduktion i enlighet med förslaget, skulle kunna bestämma att hela eller delar av deras bestånd fortsättningsvis enbart ska upplåtas som seniorbostäder och då skulle Staden vara nödgad att ta ut en reducerad tomträttsavgäld. Om enbart vissa lägenheter i en byggnad klassas som seniorbostäder måste dessa definieras i tomträttsavtalet, mätas upp samt bevakas så att tomträtthavaren uppfyller kraven för den reducerade avgälden. Detta leder till mer invecklade tomträttsavtal med ett flertal ritningsbilagor som måste hållas uppdaterade. Att även kontrollera att hyresvärdarna följer bestämmelserna om seniorbostäder och inte hyr ut dem som vanliga lägenheter, när den första hyresgästen flyttat, kan bli administrativt tungt och kan komma att kräva relativt stora resurser från Staden.

Kommunalt stöd

I det fall reduktionen kommer tomträtthavaren till del skulle detta kunna utgöra statsstöd enligt EU: statsstödsregler. Detta under förutsättning att reduktionen inte är befogad med hänsyn till ett sänkt markvärde för de aktuella tomträtterna, utan enbart motiveras med att gynna den aktuella typen av bostadsform. Om reduktionen inte är motiverad utifrån sänkt markvärde innebär denna att Staden tar ut en lägre avgäld än vad man skulle kunna göra enligt lag och att tomträtthavaren får tillgång till mark på fördelaktigare villkor än vad som gäller på marknaden för fastighetsupplåtelser i övrigt. Tomträtthavaren hamnar således i en bättre situation än andra aktörer på marknaden som behöver erlagga marknadsmässig ersättning för de fastighetsupplåtelser de är i behov av. Eftersom denna konkurrensfördel beror på Stadens subvention utgör åtgärden sannolikt ett statligt stöd enligt EU:s regelverk. Ett sådant statsstöd skulle kunna vara tillåtet till exempel med anledning av att stödet ges för att få till stånd en tjänst av allmänt intresse som annars skulle vara svår att åstadkomma. Om de ekonomiska förutsättningarna för att syssla med denna typ av hyresobjekt är goda talar det mot att undantagsreglerna för allmännyttiga tjänster

skulle aktualiseras. För det fall man anser att ett statligt stöd ändå är tillåtet krävs som utgångspunkt att åtgärden anmälts till EU-kommissionen som i förhand ska godkänna åtgärden. En anmälan av detta slag görs genom näringsdepartementet och processen är relativt omfattande och tidskrävande.

Ekonomiska konsekvenser

Staden får i dagsläget in ca 1 miljard kronor per år i tomträtts-avgälder från flerbostadshus. Eftersom vi inte vet hur många tomträttshavare som skulle klassa om sina lägenheter till seniorbostäder är det svårt att uppskatta hur det påverkar stadens intäkter. Om 1 % av beståndet skulle välja att omklassa sina lägenheter och avgälden då halveras skulle intäkterna minska med ca 5 miljoner kr per år. De administrativa insatser som krävs för att klassa om samt bevaka att reglerna efterföljs är betydande

Kontorets sammanfattande bedömning

Förslaget enligt motionen skulle sannolikt stå i strid med den kommunala likställighetsprincipen. Vidare är det oförenligt med den kommunala kompetensen gällande understöd åt enskilda och stadens avgäldsintäkter skulle komma att påverkas. Kontorets samlade bedömning är att förslaget sannolikt inte går att genomföra.

Äldrenämnden

Äldrenämnden beslutade vid sitt sammanträde den 18 juni 2019 enligt följande.

Äldrenämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen och överlämnar det till kommunstyrelsen.

Reservation anfördes av Kerstin Thelander m.fl. (V), *bilaga 1*.

Äldreförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 22 maj 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Äldreförvaltningen anser att det finns behov av att stimulera utbyggnadstakten av seniorboenden. Befolkningsstrukturen i staden kommer kräva en utbyggnad av boenden anpassade för äldre under en lång period av år. Om dagens nivå av seniorbostäder ska bibehållas och tillgången ska vara lika i förhållande till befolkningen behöver det tillkomma drygt 2400 lägenheter fram till 2040. Micasa planerar att färdigställa 1500 till 2040 vilket innebär att andra aktörer behöver tillskapa ytterligare 900 seniorlägenheter.

Äldreförvaltningen anser att effekterna av förslaget måste analyseras noggrant innan staden går vidare i frågan. Förvaltningen är dock tveksam till att förslaget om minskning av tomträttsavgälden för seniorbostäder kan påverka hyreskostnaderna i sådan omfattning att det skulle få önskad effekt. Ett av de största hindren för

utbyggnation av seniorbostäder inom staden är för närvarande tillgången på lämpliga markområden.

Bromma stadsdelsnämnd

Bromma stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 13 juni 2019 enligt följande.

Bromma stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Reservation anfördes av Lillemor Samuelsson m.fl. (V), *bilaga 1*.

Bromma stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 9 maj 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är mån om att äldre kan erbjudas olika former av boendeformer i Bromma bl.a. seniorbostäder. För att detta ska möjliggöras yttrar sig förvaltningen i ärenden som rör detaljplaner och områdesplanering. Därutöver tillkommer synpunkter från det lokala pensionärsrådet som yttranden till exploateringskontoret samt stadsbyggnadskontoret.

Motionärernas yrkanden om en halvering av tomträttsavgälden för seniorbostäder är inte en fråga som förvaltningen brukar hantera inom ramen för sitt uppdrag. Huruvida en halverad tomträttsavgäld ger önskad effekt enligt motionen är därför inte möjligt för förvaltningen att bedöma.

Farsta stadsdelsnämnd

Farsta stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 19 juni 2019 enligt följande.

Stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen av motion om halvering av tomträttsavgälden för seniorbostäder.

Reservation anfördes av Kjell Backman m.fl. (S) och Marre Mayr m.fl. (V), *bilaga 1*.

Leif Söderström (SD) instämde i reservationen.

Farsta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 20 maj 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är principiellt positiv till förslaget att staden verkar för att det byggs fler tillgängliga bostäder med rimliga hyresnivåer för stadens äldre befolkning.

Förvaltningen ställer sig dock tveksam till om föreslagna åtgärder i motionen är tillräckliga för att åstadkomma lägre hyror. Det är sannolikt inte tomträtsavgälden som utgör den största påverkansfaktorn på hyrorna. Förslaget bör därför kompletteras med andra åtgärder som leder till att byggkostnaderna minskar överlag, vilket bör resultera i att hyreskostnaderna sänks.

Älvsjö stadsdelsnämnd

Älvsjö stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 19 juni 2019 enligt följande.

Stadsdelsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Reservation anfördes av Mattias Håkansson m.fl. (V), *bilaga 1*.

Älvsjö stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 7 maj 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen delar motionärernas ambition att hålla kostnaderna nere för nyproducerade seniorbostäder. Förvaltningen har dock inte den expertkunskap som krävs för att ta ställning till och analysera de eventuella effekter som förslaget har på framtida hyresnivåer.

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 20 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

För Micasa Fastigheter och även andra fastighetsägare skulle en sänkt tomträtsavgäld förbättra kalkylen för genomförande av projekten med seniorbostäder, som tenderar att bli dyra på grund av gemensamhetsytor, tillgänglighet och generellt höga produktionskostnader. Däremot är det oklart om det blir någon hyreseffekt av en subventionerad tomträtsavgäld, med anledning av bruksvärdesprincipen och att hyrorna för bostadshyresrätter bestäms utifrån en jämförelse med likvärdiga lägenheter i området. Detta givet att byggaktörerna vill ta ut en så stor vinst som möjligt för sin verksamhet, vilket merparten av aktörerna torde vilja.

Frågan om hyressättningen och om en sänkning av tomträtsavgälden leder till lägre hyra

för de boende i seniorboenden, föreslås Exploateringsnämnden få i uppdrag att utreda, varför koncernledningen inte analyserar detta vidare.

Om förslaget genomförs skulle effekten bli att innehavare av tomträtter bebyggda med hus upplåtna för seniorbostäder skulle få en reducerad avgäld. Av kommunallagen följer bl a att kommuner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Koncernledningens bedömning är att förslagets överensstämmelse med kommunallagen, och då främst nu nämnda likställighetsprincip, behöver utredas i samband med att ovan nämnda frågeställningar om avgäldsreduceringens effekt på de boendes hyror behandlas.

Sammantaget är koncernledningens bedömning att förslagets genomförbarhet är beroende av dels om det står i överensstämmelse med kommunallagen, dels om det får förväntad effekt på de boendes hyror. Dessa frågor återstår att utreda.

Fastighetsägarna Stockholm

Fastighetsägarna Stockholms remissvar daterat den 16 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Fastighetsägarna Stockholm delar motionärernas syn på de demografiska utmaningar Stockholms Stad, tillsammans med stora delar av landets övriga städer, står inför. Vi anser att en kommun, som ansvarig för sina kommuninvånarens bostadsförsörjning, ska göra sitt yttersta för att tillhandahålla ändamålsenligt boende åt sina medborgare. Det kräver, inte minst, en framsynt och långsiktig planering av den fysiska miljön samt en snabb och effektiv planhantering med ett minimum av kostnadsdrivande särlösningar.

Fastighetsägarna Stockholm bedömer dock att det aktuella förslaget inte utgör en konstruktiv lösning på dessa utmaningar. Förslaget strider dessutom mot grundläggande principer avseende hyressättningsystemet och kommuners förhållande till sina medborgare.

Enligt bruksvärdessystemet ska hyran i en lägenhet spegla bostadskonsumenternas objektiva värdering av boendet. Den metod som används för att fastställa hyran i enskilda lägenheter med likartade egenskaper (bruksvärde). Någon hänsyn till hyresvärdens kostnader för att tillhandahålla boendetjänster ska inte tas. En halvering av tomträttsavgälden ska därmed inte ha någon betydelse för hyresnivån i enskilda lägenheter. I den mån en sådan åtgärd skulle kunna genomföras, finns det en uppenbar risk att hyran i andra lägenheter kan påverkas. Det skulle ytterligare försvaga incitamenten för att förvalta befintliga och producera nya hyresrätter. En sådan utveckling skulle inte gagna hyresrättens position i Stockholms stad.

Vidare synes förslaget strida mot den så kallade likställighetsprincipen, som säger att en kommun ska behandla sina medborgare på ett likvärdigt sätt. I den mån motionärernas förslag att sänkningen av tomträttsavgälden kommer hyresgästen till del i form av lägre hyra, frångås uppenbarligen denna princip. Det kan förvisso finnas

behov av särskilda stöd till äldre människor med låga pensioner och små eller inga förmögenheter. Av motionen framgår dock inte hur stor denna grupp är och vilka behov de har. Det krävs alltså mer fakta och analys för att kunna utforma ändamålsenliga åtgärder för att hjälpa denna grupp än vad som presenteras av motionärerna.

Vi delar motionärernas syn på behovet att öka rörligheten på bostadsmarknaden genom åtgärder som kan frigöra ”större lägenheter och småhus för till exempel barnfamiljer” är vällovlig. Att uppnå detta genom att, via en halverad tomträttsavgäld, erbjuda lägre hyror till de som bor ”i en avbetalad villa”, kommer dock endast att bidra ytterst marginellt till ökad rörlighet. Det kan dessutom starkt ifrågasättas det rimliga i att kommunens övriga skattebetalare ska stötta en grupp som inte befinner sig i en ekonomiskt utsatt position. För att uppnå ökad rörlighet krävs andra och mer omfattande ändringar. Det handlar om bredare reformer av hyressättnings- och skattesystemet. Detta är dock frågor som ligger på Riksdagens bord.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att vi delar stora delar av motionärernas intentioner. Samtidigt menar vi att det krävs mer analys för att utforma effektiva åtgärder för utsatta grupper med specifika behov, som exempelvis äldre med låga pensioner och små eller inga förmögenheter. Olika typer av riktade stöd kan vara motiverade. När det gäller grupper som i mer generell mening har svårt att få tillgång till ändamålsenliga bostäder, som exempelvis unga och nyanlända, bedömer vi att det är mer angeläget att ändra de delar av hyressättnings- och skattesystemet som idag motverkar rörligheten på bostadsmarknaden.

Hyresgästföreningen

Hyresgästföreningens remissvar daterat den 3 juni 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Marken, och tillgången på denna, är förutsättningen för att nya bostäder ska komma till stånd. Markpolitiken är således grundläggande för hur bostadsbyggandet styrs. Kommunen har monopol på bestämmanderätten över hur marken ska användas.

Försäljning och uthyrning av mark är en viktig inkomstkälla för kommunen, en budgetpost som ofta gör att kommunen kan uppvisa så kallat svarta siffror vid redovisning av årets resultat. Denna inkomstkälla gör det bland annat möjligt att hålla nere kommunalskatten. Marken säljs och hyrs ut till marknadspris och behandlas alltså av kommunen som en produkt vilken som helst. Att privata bostadsbolag styrs av vinstintressen, ofta kortsiktiga, är naturligt och fullt rimligt. Men ska en kommun drivas som ett företag?

Kommunens uppgift bör vara att garantera det långsiktiga allmänintresset och då använda marken för samhällets utveckling och med allas bästa för ögonen. Prissättningen av marken, oavsett om den säljs eller hyrs ut, bör vara rimlig och ett verktyg att använda i syfte att åtgärda bostadsbristen och bygga en kommun präglad av mångfald så nuvarande och kommande kommuninvånare har reell frihet när det gäller

val av boendeform. En sådan markpolitik ökar förutsättningarna för ett ökat bostadsbyggande med i slutändan rimliga boendekostnader.

Förslagen i motionen ligger således i linje med Hyresgästföreningen region Stockholms hållning.

En halvering av tomträttsavgälden för seniorbostäder kommer sannolikt att stimulera byggandet av bostäder för äldre. Att det redan finns ett system för reducerad avgäld för studentbostäder gör att ett införande av motsvarande reduktion för seniorbostäder borde vara relativt enkelt att sjösätta.

Trycket på nya bostäder för äldre och kraven på rimliga hyror kommer sannolikt att öka de närmaste åren. En utökning av den rabatterade tomträttsavgälden till att även gälla alla mindre hyresrätter bör övervägas. En sådan åtgärd ökar förutsättningarna för fler nya bostäder som t ex unga vuxna har råd att bo i.

Hyresgästföreningen region Stockholm ställer sig bakom förslagen i motionen med förhoppning om att Stockholms stads kommunfullmäktige ska göra detsamma och således bifalla motionen.

Reservationer m.m.

Exploateringsnämnden

Reservation anfördes av Clara Lindblom m.fl. (V) enligt följande.

De kommande decennierna kommer antalet äldre att öka kraftigt och behovet av bostäder som är anpassade för äldre därför bli större. Redan idag lever dessutom många äldre i otillgängliga lägenheter utan hiss eller anpassade badrum, vilket i många fall leder till ökad ensamhet, isolering samt försämrad psykisk och fysisk hälsa. Detta medför förutom försämrad livskvalitet och mänskligt lidande även stora kostnader för bostadsanpassning och placeringar på särskilda boenden - kostnader som också ser ut att växa kraftigt när andelen äldre i befolkningen ökar framöver. Att vidta åtgärder för att öka tillgången på seniorbostäder med överkomliga hyror borde därför vara mycket högt prioriterat av staden.

Kontoret skriver i sitt svar på remiss att den halverade avgälden för seniorbostäder sannolikt strider mot kommunallagen och att förslagen i motionen därför troligen inte är möjliga att genomföra. Staden erbjuder dock redan idag sänkta avgälder för studentbostäder på samma sätt som föreslås i motionen. Detta sker med hänvisning till att studentbostäder har en större omflyttning än ordinära bostäder, vilket leder till ökade driftskostnader och därmed motiverar lägre avgälden. På motsvarande sätt innebär kravet på gemensamhetsytor i seniorbostäder ökade kostnader för byggaktören, jämfört med om denne istället skulle uppföra vanliga hyresrätter. Vi har därför mycket svårt att se varför halverade avgälder skulle kunna vara motiverat för bostäder för studenter, men inte för seniorer.

Vidare redovisar kontoret i sitt remissvar inte att det finns fler typer av hyressättning i nyproduktion än bruksvärdeshyror. Presumtionshyresmodellen infördes 2006 och innebär förenklat att hyressättningen i nyproduktion knyts till produktionskostnaderna snarare än till lägenhetens bruksvärde. En möjlighet skulle således kunna vara att villkora markanvisningar för seniorbostäder till lägre avgälder med krav på att avtal om så kallad negativ presumtionshyra träffas, vilket skulle säkerställa att sänkningen av avgälden även kommer hyresgästen till godo i form av lägre hyra än vad som hade varit fallet med en bruksvärdeshyra.

Avslutningsvis måste vi även understryka att det uppskattade intäktsbortfallet på 5 miljoner kronor per år är högst försumbart i relation till kostnaderna som staden redan idag har för bostadsanpassning och placering i servicehus och vård- och omsorgsboenden. Stadens kostnader för äldreomsorgen väntas

dessutom öka med 38 procent till 2040 (Sweco, 2017), varför något minskade intäkter från tomträttsavgälden för seniorboenden måste anses vara motiverade om detta kan antas bidra till att skjuta upp behovet av mer kostsamma biståndsbedömda insatser inom äldreomsorgen

Äldrenämnden

Reservation anfördes av Kerstin Thelander m.fl. (V) enligt följande.

De kommande decennierna kommer antalet äldre att öka kraftigt och behovet av bostäder som är anpassade för äldre därför bli större. Redan idag lever dessutom många äldre i otillgängliga lägenheter utan hiss eller anpassade badrum, vilket i många fall leder till ökad ensamhet, isolering samt försämrad psykisk och fysisk hälsa. Detta medför förutom försämrad livskvalitet och mänskligt lidande även stora kostnader för bostadsanpassning och placeringar på särskilda boenden - kostnader som också ser ut att växa kraftigt när andelen äldre i befolkningen ökar framöver. Att vidta åtgärder för att öka tillgången på seniorbostäder med överkomliga hyror borde därför vara mycket högt prioriterat av staden.

Staden erbjuder redan idag sänkta avgälder för studentbostäder på samma sätt som föreslås i motionen. Detta sker med hänvisning till att studentbostäder har en större omflyttning än ordinära bostäder, vilket leder till ökade driftskostnader och därmed motiverar lägre avgälden. På motsvarande sätt innebär kravet på gemensamhetsytor i seniorbostäder ökade kostnader för byggaktören, jämfört med om denne istället skulle uppföra vanliga hyresrätter. Presumtionshyresmodellen infördes 2006 och innebär förenklat att hyressättningen i nyproduktion knyts till produktionskostnaderna snarare än till lägenhetens bruksvärde. En möjlighet skulle således kunna vara att villkora markanvisningar för seniorbostäder till lägre avgälder med krav på att avtal om så kallad negativ presumtionshyra träffas, vilket skulle säkerställa att sänkningen av avgälden även kommer hyresgästen till godo i form av lägre hyra än vad som hade varit fallet med en bruksvärdeshyra.

Stadens kostnader för äldreomsorgen väntas öka med 38 procent till 2040 (Sweco, 2017), varför något minskade intäkter från tomträttsavgälden för seniorboenden måste anses vara motiverade om detta kan antas bidra till att skjuta upp behovet av mer kostsamma biståndsbedömda insatser inom äldreomsorgen.

Erfarenheten visar att hyrorna i seniorbostäder är ett hinder för rörligheten. Det finns alltså behov av hyresrätter för seniorer med rimliga hyror. Sammanfattningsvis kommer staden att behöva skala upp sina insatser för att möta den demografiska utvecklingen inom flera områden. Detta är ett förslag på en bland flera insatser som dessutom är enkel att genomföra i syfte att stimulera byggandet av seniorbostäder med hyror som äldre har råd att betala.

Bromma stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Lillemor Samuelsson m.fl. (V) enligt följande.

Stockholms stad står inför stora demografiska utmaningar med en befolkning som blir allt äldre. Detta ställer krav på att utforma staden på ett sätt som underlättar för äldre stockholmare att leva ett aktivt och självständigt liv så länge som möjligt. Efterfrågan på hyresrätter tenderar att öka med högre ålder då många söker ett boende som kräver mindre underhållsarbete. Erfarenheten visar dock att hyrorna i seniorbostäder är ett hinder för rörligheten. Det finns alltså behov av hyresrätter för seniorer med rimliga hyror. Vänsterpartiet föreslår därför att avgälden för seniorbostäder sänks på motsvarande sätt som för studentbostäder för att stimulera byggandet av seniorbostäder med hyror som äldre har råd att betala. Vi yrkar därför på att motionen bifalls

Farsta stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Kjell Backman m.fl. (S) och Marre Mayr m.fl. (V) enligt följande.

De kommande decennierna kommer antalet äldre att öka kraftigt och behovet av bostäder som är anpassade för äldre därför att bli större. Redan idag lever dessutom många äldre i otillgängliga lägenheter utan hiss eller anpassade badrum, vilket i många fall leder till ökad ensamhet, isolering samt försämrad psykisk och fysisk hälsa. Detta medför förutom försämrad livskvalitet och mänskligt lidande även stora kostnader för bostadsanpassning och placeringar på särskilda boenden - kostnader som också ser ut att växa kraftigt när andelen äldre i befolkningen ökar framöver. Att vidta åtgärder

för att öka tillgången på seniorbostäder med överkomliga hyror borde därför vara mycket högt prioriterat av Stockholm.

Stockholm erbjuder redan idag sänkta avgälder för studentbostäder på samma sätt som föreslås i motionen. Detta sker med hänvisning till att studentbostäder har en större omflyttning än ordinära bostäder, vilket leder till ökade driftskostnader och därmed motiverar lägre avgälden. På motsvarande sätt innebär kravet på gemensamhetsytor i seniorbostäder ökade kostnader för byggaktören, jämfört med om denne istället skulle uppföra vanliga hyresrätter. Vi anser därför att halverade avgälder skulle kunna vara motiverat för bostäder för seniorer på motsvarande sätt som för studenter.

Det finns redan idag flera typer av hyressättning i nyproduktion än bruksvärdeshyror. Presumtionshyresmodellen infördes 2006 och innebär förenklat att hyressättningen i nyproduktion knyts till produktionskostnaderna snarare än till lägenhetens bruksvärde. En möjlighet skulle således kunna vara att villkora markanvisningar för seniorbostäder till lägre avgälder med krav på att avtal om så kallad negativ presumtionshyra träffas, vilket skulle säkerställa att sänkningen av avgälden även kommer hyresgästen till godo i form av lägre hyra än vad som hade varit fallet med en bruksvärdeshyra. Det uppskattade intäktsbortfallet för avgäld för Stockholm har uppskattats av Exploateringskontoret till ca 5 miljoner kronor per år. Det är högst försumbart i relation till kostnaderna som staden redan idag har för bostadsanpassning och placering i servicehus och vård- och omsorgsboenden. Stadens kostnader för äldreomsorgen väntas dessutom öka med 38 procent till 2040 (Sweco, 2017), varför något minskade intäkter från tomträttsavgälden för seniorboenden måste anses vara motiverade om detta kan antas bidra till att skjuta upp behovet av mer kostsamma biståndsbedömda insatser inom äldreomsorgen.

Älvsjö stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Mattias Håkansson m.fl. (V) enligt följande.

Stockholms stad står inför stora demografiska utmaningar med en befolkning som blir allt äldre. Detta ställer krav på att utforma staden på ett sätt som underlättar för äldre stockholmare att leva ett aktivt och självständigt liv så länge som möjligt. Efterfrågan på hyresrätter tenderar att öka med högre ålder då många söker ett boende som kräver mindre underhållsarbete.

Men hyresnivåerna i seniorbostäder har visat sig vara ett hinder för rörligheten. Det innebär att många äldre hindras från att flytta till seniorboenden och att deras befintliga lägenheter inte omsätts på den vanliga bostadsmarknaden. Det finns alltså behov av hyresrätter för seniorer med rimliga hyror. För att bidra till detta vore en viktig beståndsdel sänkt tomträttsavgäld inklusive att, som motionen föreslår, säkra så att detta också slår igenom på hyresnivån. Vi yrkar därför på att motionen bifalls.