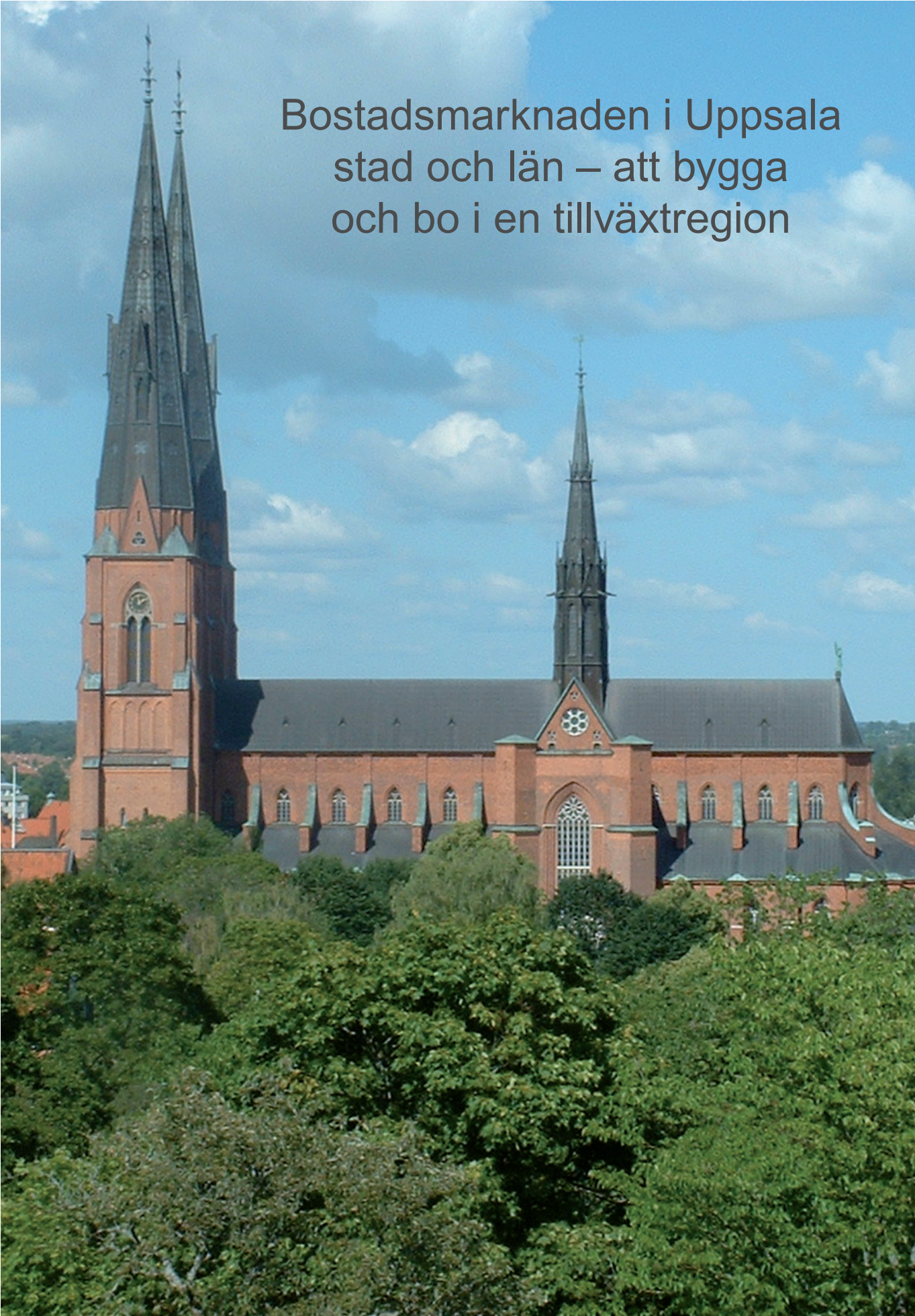




Bostadsmarknaden i Uppsala stad och län – att bygga och bo i en tillväxtregion

Innehåll

1. Sammanfattning och förslag	4
2. Bostadsbyggandet i Uppsala län.....	6
3. Legala, fiskala och regulatoriska synpunkter	12
4. Regionala och lokala åtgärder	17
5. Idéer att pröva, resultat och möjlig fortsättning	19
6. Referenser, rapporter mm	21
7. Deltagare i gruppens arbete	22



Brist på bostäder hotar Uppsala läns tillväxt

Uppsala stad och län är en del av Sveriges snabbast växande region – huvudstadsregionen. Bostadsproduktionen inte hållit jämna steg med befolkningstillväxten. Bristsituationen är störst i Uppsala stad men även i länets sydliga kommuner råder påtaglig brist på bostäder. Utbudet av bostäder behöver öka. Förutom att byggvolymen behöver öka förväntar sig kunderna att detta sker i attraktiva utformningar och i attraktiva områden.

För att främja denna utveckling sammankallade landshövdingen den femte september 2011 en bostadskonferens på Uppsala slott. Alla deltagare var eniga om att det behövdes lokala och regionala initiativ. Till följd av detta utsåg landshövdingen en ordförande från Handelskammaren att leda arbetet och inbjöd alla aktörer som förklarade sig redo att bidra till målet om ett ökat bostadsutbud i regionen att delta.

Gruppen har identifierat tre huvuduppgifter:

- Kartlägga hinder av legal, fiskal och regulatorisk art
- Identifiera regionala och lokala hinder
- Formulera konkreta idéer och förslag

Gruppen har bestått av företrädare för skilda intressen på bostadsmarknaden. Ingen part har haft veto, men alla parter står inte heller bakom alla överväganden och förslag i detalj. Den samlade tolkningen av utfallet av gruppens arbete är min.

Med denna rapport lämnar jag över frukterna av gruppens överläggningar till landshövdingen efter fullgjort uppdrag.

Uppföljning och vidare åtgärder får företas i den ordning parterna här efter kommer överens om vid den avslutningskonferens landshövdingen sammankallar.

Magnus Åkerman

Handelskammaren i Uppsala län

Arbetsgruppens ordförande

1. Sammanfattning och förslag

Denna rapport är framtagen av en arbetsgrupp bestående av olika intressenter på bostadsmarknaden. Gruppen är presenterad i slutet av rapporten.

Ett tillräckligt stort, kvantitativt och kvalitativt, utbud av bostäder är en viktig förutsättning för en fortsatt hållbar tillväxt i huvudstadsregionen till vilken Uppsala län hör. Trender pekar mot att befolkningsökningen fram till år 2030 kan bli 800 000 personer. Drygt 40 000 av dem kan förväntas bosätta sig i Uppsala. I Uppsala län konstaterar arbetsgruppen att bostadsproduktionen behöver öka väsentligt för att kommande efterfrågan ska kunna mötas. Störst behov av utökning bedöms uppstå i de sydligaste kommunerna.

Bostadsgruppen har identifierat ett antal legala, fiskala och regulatoriska hinder för ökat byggande. Enligt gruppen innebär dagens utformningar av Plan- och bygglagen (PBL), Miljöbalken (MB) och överklagandeinstitutet legala ”bromsklossar” i beslutsprocessen. Förenklingar efterlyses. Även hyresregleringarna utgör hinder framför allt för privat byggande av hyresrätter.

Som fiskala hinder för en rörligare bostadsmarknad nämns reavinstbeskattningen och skatt på uthyrning i andra hand.

Bland de regulatoriska hindren för byggande till rimliga kostnader nämns dagens byggregler och hinder när det gäller möjligheterna att producera student- och ungdomsbostäder till kostnader som möjliggör en hyresnivå som dessa grupper klarar av.

I övrigt påtalar gruppen att tillgängligheten till och inom länet är av stor betydelse vid byggherrars val av investeringsort. Staten har ett stort ansvar när det gäller transportinfrastrukturen.

Bristande konkurrens, en oligopolsituation, inom byggindustrin har lett till marknadsimperfektioner, både vad gäller omfattning av nybyggnation och prissättningen på nya bostäder.

Både regionalt och lokalt saknas planer i alla led och dessutom efterlyser byggarna mer byggbar mark – särskilt i, för de boende, attraktiva lägen.

Länsstyrelsens hantering av ärenden upplevs som alltmer godtyckliga och oförutsägbara.

Arbetsgruppen presenterar slutligen ett antal förslag på minskande av hinder för därmed uppnå förenklad byggprocess och påskyndande av byggandet av nya bostäder. Några exempel:

- använd planreserven
- använd befintligt bestånd bättre
- effektivare plan- och genomförandeprocesser
- ökad konkurrens både avseende antal byggherrar, antal byggare och i projekt
- överbrygga och hantera konflikter mellan allmänna intressen och PBL bättre genom tidigare medverkan och tydliga förhandsbesked
- fortsätta att fördjupa ett nära samarbete mellan bostadsmarknadens parter



2. Bostadsbyggandet i Uppsala län

Prognoser pekar mot att den starka befolkningstillväxten i huvudstadsregionen fortsätter.

Framtiden – en utmaning

Den regionala Utvecklingsplanen för Stockholms län RUFS presenterar flera utvecklingsalternativ. Alternativet ”hög”, en befolkningsökning i regionen på mellan 440 000 och 570 000 nya Stockholmare år 2030, förefaller svara bäst mot den pågående befolkningsutvecklingen. De senaste årens utveckling indikerar att även detta det högsta alternativ kan komma att överskridas då Stockholms län redan i nuläget ökat med i storleksordningen 35–40 000 personer per år. Om denna utveckling fortgår innebär den en möjlig tillväxt på uppemot 800 000 personer i huvudstadsregionen till 2030, dvs i storleksordningen ett Malmö plus ett Göteborg. Den utmaningen klarar knappast Stockholm och Stockholms län ensamma.

Prognoserna för Uppsala län domineras av Uppsala kommun. På grundval av översiktsplanen preciseras prognoserna för befolkningstillväxt i de Gemensamma Planeringsförutsättningarna GPF, som i 2011 års majuppdatering förutspår en tillväxt om i snitt c:a 2 200 invånare per år. Totalt väntas 42 600 nya uppsalabor till 2030, och 86 700 till år 2050. De senaste årens utveckling kan även här antyda att skattningen är i underkant. Antalet färdigställda bostäder bedöms för åren 2011–2016 till 7 877 bostäder i staden och 1 185 på landsbygd och i småorter, totalt 9 062. Under samma period förväntas befolkningen öka med 14 600 invånare (1,61 personer per lgh). Dock ligger antalet färdigställda bostäder 2011 under prognosen. Även om prognosen infrias innebär det att det ingående bostadsunderskottet består.

Situationen i övriga länet är tudelad. Efterfrågetrycket är högt i Håbo, Knivsta och Enköpings kommuner, medan befolkningstalen i Älvkarleby, Tierp, Heby och Östhammar tenderar att vara stabila. Nyinvesteringarna i Östhammar (Dannemora gruva, SKB:s slutförvar, väg 288 mm) kan förväntas leda till ökad efterfrågan i Östhammar och Dannemora/Österbybruk. Likaså kommer det nya trafikupplägget med Upptåget att förbättra kommunikationsläget för orterna längs Ostkustbanan och Dalabanan. Detta kan stärka efterfrågan på bostäder i dessa orter.

En viktig framtidsfråga är vilken roll och vilken tillväxt Uppsala län vill ta respektive ha inom ramen för huvudstadsregionens kraftiga utveckling. De ur tillväxtsynpunkt (ekonomiskt, ekologiskt och socialt) framgångsrikaste regionerna idag är oftast (stora) städer med omnejd dit människor söker sig. Framgången beror till stor del på att det i stora städer med många invånare finns utrymme för en stor branschbredd bland företagen och en ”täthet” både mellan människor och företag. Densiteten och branschbredden gynnar både företagens utveckling,

förutsättningarna för en fungerande kollektivtrafik, erbjuder många och varierande arbetstillfällen och skapar därmed förutsättningar för en hög sysselsättningsnivå i länet.

Om en region vill bygga för framtiden bör den bygga för de invånare som ännu inte bor där, snarare än bara för dem som redan gör det. Och det är tydligt att människor idag söker sig till städer med stor täthet, ökade livschanser och ett pulserande stadsliv. Sammantaget talar detta för att Uppsala stad och län bör positionera sig där för en framgångsrik utveckling. Tillgången till bostäder och stadens/regionens attraktivitet blir då nyckelfaktorer.

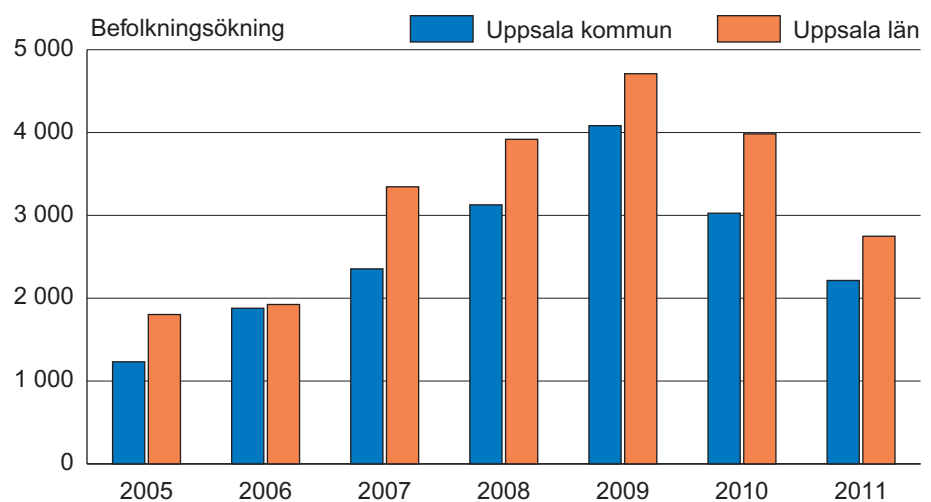
Samhällsplaneringen spelar en viktig och växande roll i en region som präglas av stark tillväxt. God framförhållning med framsynta planlösningar är förutsättningar för en positiv utveckling.

Nuläget

Uppsala och Stockholms län har (tillsammans med Skåne) haft de högsta tillväxttalen i befolkningen under de senaste åren. Enbart Uppsala kommuns ökning slår de flesta län i riket.

För Uppsala län är ökningen de sex åren 2005–2010 hela 18 133 personer. Uppsala kommun svarar för 15 711 av dessa. Höga procentuella tillväxttal uppvisas även i Knivsta, Håbo och Enköping. Det kan ses en avmattning i tillväxten 2011, men den långsiktiga trenden är en ökning (länets befolkning har inte minskat något enda enskilt år sedan 1940-talet).

Figur 1 Befolkningsutvecklingen i Uppsala kommun och län 2005–2011



Källa: SCB

Med ökande befolkning följer också ett ökat behov av bostäder. I Uppsala län kan konstateras att bostadsbyggandet inte följer befolkningsutvecklingen. Resultatet har blivit brist på bostäder i stora delar av länet, vilket framgår av Länsstyrelsens årliga bostadsenkäter. (tabell 1)

Enligt samma enkät sammanfattar kommunerna de allvarligaste hindren för ökat bostadsbyggande, vilket ger en stabil grund för reflektion över tänkbara åtgärder.

Länets samtliga kommuner anger höga produktionskostnader som ett hinder för bostadsbyggande. Östhammar anger vikande befolkningsunderlag och hushåll med svag inkomstutveckling. Uppsala ser behov av en högre utbyggnadstakt än den förväntade. Brist på byggarbetskraft och överklagande av detaljplaner bromsar. Flera hinder är också gemensamma för flera av länets kommuner. Alla pekar på de höga produktionskostnaderna. (tabell 2)

Särskilt allvarlig är bristsituationen i Uppsala kommun, där också befolkningsökningen i absoluta tal är störst. Samtidigt har bostadsbyggandet under de senaste 15 åren endast enskilda år matchat det bostadsbehov som följer av befolkningstillväxten. (figur 2)

Tabell 1 Bostadsmarknadsläget i kommunerna januari år 2011 och förväntade förändringar

Kommun	Situationen i januari år 2011			Förväntad utveckling totalt sett under år 2011–2012		
	Totalt sett	Centralorten, innerstan	Övriga kommundelar	Ökad efterfrågan i förhållande till utbudet ¹	Minskad efterfrågan i förhållande till utbudet ²	Ingen påtaglig förändring
Håbo	balans	brist	balans		X	
Älvkarleby	balans	balans	balans			X
Knivsta	brist	brist	brist			X
Heby	brist	brist	brist		X	
Tierp	brist	brist	balans	X		
Uppsala	brist	brist	balans	X		
Enköping	balans	brist	balans	X		
Östhammar	balans	brist	balans			X
Antal i länet				3	2	3

Källa: Länsstyrelsens Bostadsmarknadsenkät 2011

1 Brist uppstår eller ökar alternativt överskottet minskar 2 Överskott uppstår eller ökar alternativt bristen minskar

Tabell 2 Hinder för bostadsbyggande just nu

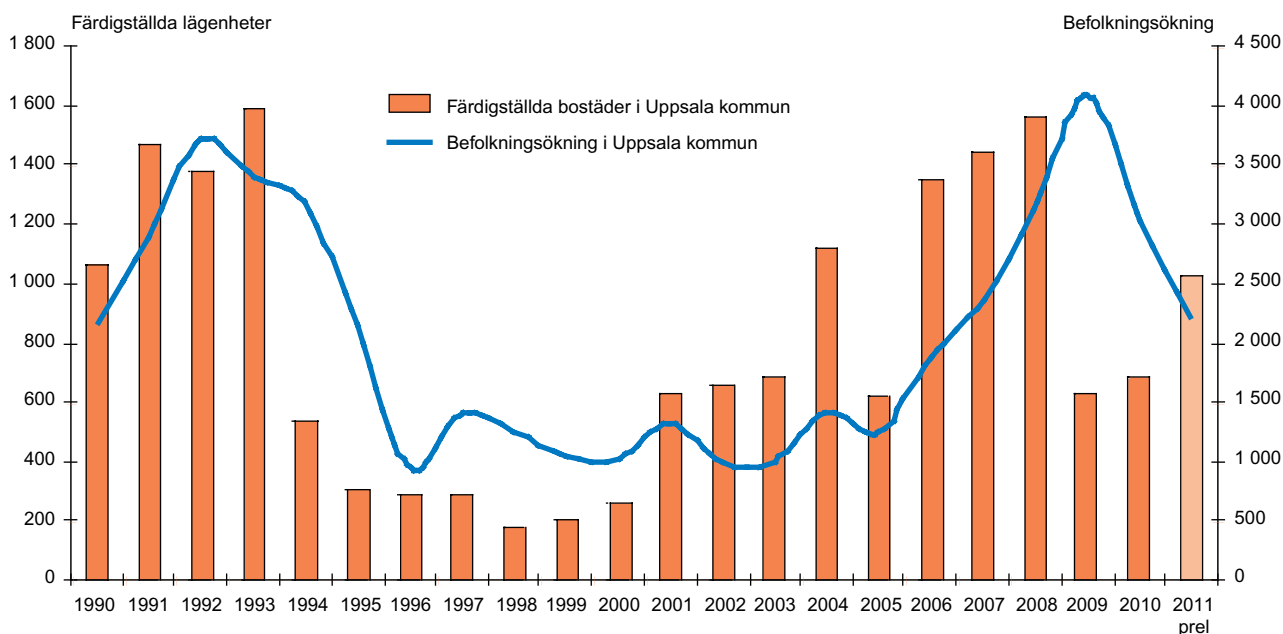
	Enköping	Heby	Håbo	Knivsta	Tierp	Uppsala	Älvkarleby	Östhammar
Högre utbyggnadstakt än den förväntade är önskvärd		x	x			x	x	
Svårigheter med långgivare/hårda lånevillkor	x				x			
Osäkerhet om framtida subventionsvillkor								
Höga produktionskostnader	x	x	x	x	x	x	x	x
Svag inkomstutveckling för hushållen				x	x		x	x
Brist på byggarbetskraft						x		
Konflikter med allmänna intressen enligt PBL								
Brist på detaljplanlagd mark i attraktiva lägen			x	x				
Bristande planberedskap			x	x				
Överklagande av detaljplaner			x			x	x	
Bullerproblem				x				
Vikande befolkningsunderlag								x
Annan orsak	x	x		x		x		

Källa: Länsstyrelsens Bostadsmarknadsenkät 2011

Summan av utvecklingen visar att ett bostadsunderskott byggts upp i Uppsala, vilket enligt Handelskammarens beräkningar uppgår till 9 200 bostäder (2010). Uppsala kommun beräknar ett underskott om nära 4 500 bostäder under samma period, dvs fr o m år 1990. ÖP 2010 för Uppsala anger idag 30 000 möjliga bostäder fram till år 2030, vilket svarar mot ett årligt tillskott om 1 500 bostäder. En observation är att omkring 3 000 bostäder finns i planreserven idag, där spaden inte satts i jorden.

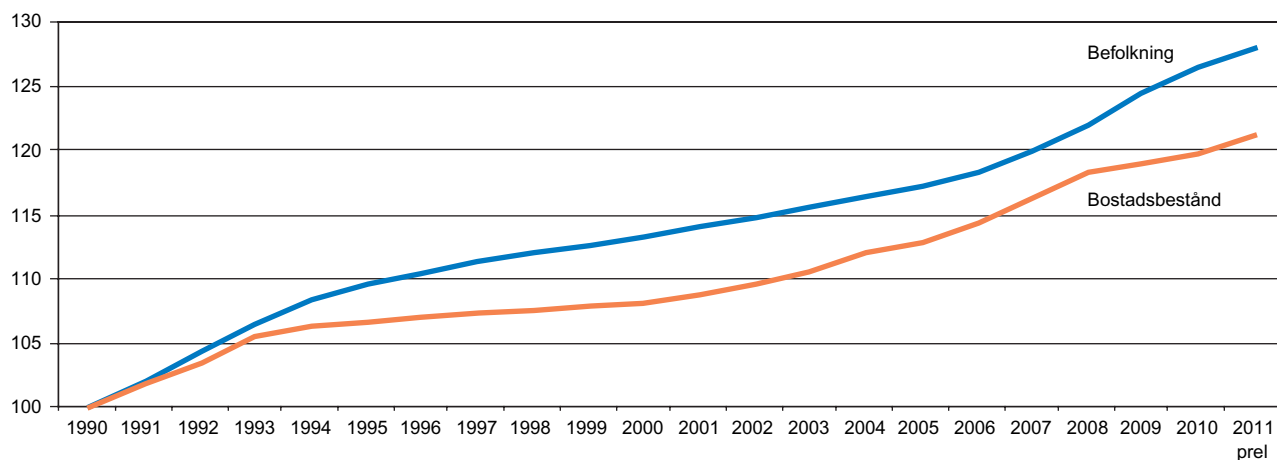
Kommunens analys visar att gapet mellan behov och bostadsbyggande funnits sedan 90-talet. (figur 3)

Figur 2 Befolkningsutveckling och färdigställda bostäder i Uppsala 1990–2011.



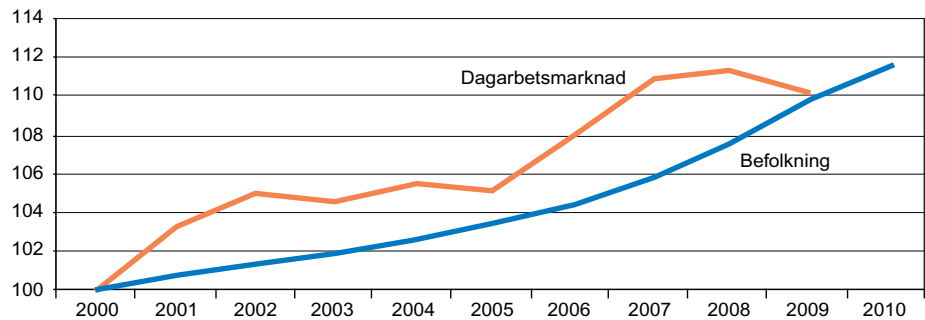
Källa: Uppsala kommun 2012

Figur 3 Befolkningsutveckling och bostadsbestånd i Uppsala 1990–2011. Index: 1990 = 100



Källa: Uppsala kommun 2012

Figur 4 Befolknings- och sysselsättningsutveckling (dagarbetsmarknad) 2000–2010.
Index: 2000 = 100



Källa: SCB och Uppsala kommun

Kommunens egna siffror antyder också att detta påverkar dagarbetsmarknaden negativt. (figur 4)

Dagarbetsmarknaden är en viktig mätare på företagsklimat och attraktivitet hos en kommun. Låga och minskande tal indikerar att kommunen förlorar i ekonomisk aktivitet i förhållande till sitt omland. Den skattebetalande nattbefolkningen genererar nöjaktiga skatteintäkter.

Vid granskning av det bostadsbyggande som faktiskt kommer till stånd kan konstateras att problemen skiljer sig åt.

Egnahem produceras i huvudsak på marknadens villkor utifrån kundernas efterfrågan. Här kan konstateras att efterfrågan över en konjunkturcykel överstiger tillgången. Orsaken härtill är ofta brist på planlagd mark.

Ägda bostäder i flerfamiljshus följer i stort samma mönster. Här är problemet mest utpräglat i Uppsala, där det låga antalet färdigställda bostäder uppenbart, under åren 2010 och 2011, fått befolkningsökningen att bromsa in, medan t ex Stockholm fortsätter att öka kraftigt.

Inom hyressegmentet är bristen tydlig med långa köer till de kommunala bostadsbolagen, i synnerhet i Uppsala. Här är dock de ekonomiska faktorerna den största begränsningen då marknadsregleringar, bristande lönsamhet och relativt stor politisk risk bromsar. Även mark- och planfrågor spelar in, liksom den överkostnad som de rigida byggreglerna vållar och som inte kan tas hem i ökade hyresintäkter. Under senaste decenniet har därutöver omfattande kostnadsdrivande regelskärpningar meddelats genom byggreglerna utan att tillräcklig och trovärdig konsekvensanalys avseende ökade produktionskostnader redovisats.

De kommunala bolagen bygger inom ramen för sitt uppdrag efter efterfrågan och förmåga. I Uppsala bygger man på gränsen av sin kapacitet, c:a 500 bostäder per år. Denna volym är inte långsiktigt hållbar, enligt Uppsalahem.

Frågan om underskottets storlek kan ställas från olika utgångspunkter (betalningsförmåga, kundpreferenser, sociala målsättningar osv). Oav-

sett vilken parameter och metod som väljs blir resultatet att obalansen ökar.

Detta resulterar i att bostadskonsumtionen per capita sjunker, att befolkningstillväxten och därmed den ekonomiska tillväxten hämmas och att läget för betalningssvaga grupper försämras (där unga och studenter identifierats särskilt).

Den pågående revidering som Stockholms Läns Landsting (genom kontoret för Tillväxt, miljö och regionplanering, TMR) gjort i samarbete med regionplaneansvariga i Östra Mellansverige har justerat upp prognoserna för befolkningsökningen, i synnerhet i Stockholms och Uppsala län. Uppsala län antas få ta hand om en betydande del av huvudstadsregionens expansion. Länet skulle 2050 kunna komma att ha en befolkning i storleksordningen 520 000 invånare (338 630 vid utgången av år 2011). Detta förutsatt att Stockholms län klarar 75 % av det förväntade bostadsbyggande som behövs och att övriga län har mottagningskapacitet för den resterande tillväxten. Basprognosen för Uppsala län ligger på 410 000 invånare för Uppsala län. Utvecklingen kommer att dramatiskt öka bostadsbehovet.

Samtidigt förutses i rapporten en stabil relation mellan dag- och nattbefolkning, dvs antalet pendlare förutses öka i takt med befolkningen. Det faktum att många välavlönade pendlare väljer att bosätta sig i Uppsala förbises ofta. Det innebär att andelen höga "stockholmslöner" fortsatt kommer att vara stor på Uppsalamarknaden, vilket torde vara en viktig hänsynsfaktor för bygg- och bostadsmarknadens aktörer.

3. Legala, fiskala och regulatoriska synpunkter

De största hindren

Bostadsgruppen, som bestått av aktörer i alla led av bostadsmarknaden i Uppsala län, har identifierat några av de viktigaste hindren för ökat bostadsbyggande som lokala och regionala aktörer inte har rådighet över. Dessa hinder överlämnas av bostadsgruppen till politik, administration och intresseorganisationer för beaktande.

Legala synpunkter

Främst betonar gruppen att dagens Plan- och byggnadslag PBL och Miljöbalk MB måste förenklas, att antalet överklagandemöjligheter måste nedbringas och att sakägarkretsen begränsas. Detta torde kunna ske med bibehållen rättssäkerhet i en tydligare sammanhållen process i färre steg och på liknande sätt som i de flesta andra europeiska länder. För större anläggnings- och bostadsprojekt kan särlösningar krävas. De förändringar som gjorts i PBL utgör små, men otillräckliga, steg i rätt riktning. Det utredningsarbete som initierats i departement och myndigheter måste ges mandat att föreslå grundliga förändringar i dagens regelverk, i första hand avseende PBL och byggregler.

Hysesregleringarna på svensk hyresmarknad är av gammalt datum, men består. Resultatet är i praktiken att allt privat byggande av hyresbostäder upphört. Endast ett fåtal lokala operatörer finns som bygger för egen förvaltning. I övrigt domineras marknaden av kommunala bostadsföretag.

En friare hyressättning är sannolikt enda vägen att få privat kapital att allokeras till hyresmarknaden (om inte subventioner återinförs). Om en privat investering inte kan räknas hem kommer den definitionsmässigt inte till stånd.

En friare andrahandsuthyrning är på kort sikt den enskilt viktigaste åtgärden för att lindra bostadsbristen. Dagens koppling till bruksvärdesystemet även på andrahandsmarknaden bör avskaffas. Om två parter frivilligt ingått en förbindelse om en högre hyresnivå bör detta vara upp till parterna. Genom reglering och överprövning av avtal retroaktivt skapas osäkerhet på marknaden, vilket leder till ett underutbud av bostäder i andra hand. Att de totala kapitalkostnaderna inte får räknas in i andrahandshyran har även detta en hämmande effekt, vilket nu regeringen tagit fasta på i vårpropositionen 2012. Gruppen välkomnar också att schablonavdraget för uthyrning höjs från 21 000 till 40 000, liksom att fastighetsavgiften för flerbostäder sänks från 0,4 % till 0,3 %, att takbeloppet per lägenhet sänks från 1 400 till 1 200 och att avgiftsfriheten för nybyggda flerfamiljshus förlängs.

Dagens förhandlingsmodell på hyresmarknaden har svagheter. Den effekt vi idag ser i allmännyttan är att hyrorna inte täckt de reella av-

skrivningsbehoven. Renoveringar i miljonprogrammets bestånd leder regelmässigt till stora språng i hyressättningen. Till dels beror dessa på en högre målstandard idag än när husen byggdes men även kraftigt skärpta och kostnadsdrivande byggregler vid ändring av byggnad. Även utan denna skillnad framgår att hyrorna över tid inte burit tillräckliga avskrivningar för att kompensera för byggkostnadsökningarna. Här bör regeringen se över möjligheterna för företagen att bättre fördela livscykelkostnaderna inom hyresbostadsbeståndet över tid, t ex genom de ökade skattemässiga värdeminskningssavdrag som gemensamt föreslagits av Fastighetsägarna, SABO och Hyresgästföreningen.

En möjlighet att ge temporära bygglov för mer än tio år bör införas. Det skulle stimulera nya lösningar och ge bättre ekonomi i de bostadsprojekt som skulle kunna komma till stånd. Det kan t ex gälla modulbyggen, vilka idag har avsevärt högre kvalitet och längre livslängd än de mer tillfälliga bygglösningar som ligger bakom denna begränsning.

Fiskala synpunkter

Ett effektivare utnyttjande av befintligt bostadsbestånd är på kort sikt den viktigaste åtgärden för att lindra bostadsbristen. Enklare regler för och avskaffande (eller väsentlig lindring) av beskattningen av andrahandsuthyrning är den enskilt viktigaste åtgärden. Regeringen har redan tagit steg på vägen, men dessa steg bör skyndsamt följas av fler.

Vidare bör inlåsnings effekterna i reavinstbeskattningen ses över och transaktionskostnaderna för enskilda beaktas. Dagens effekter kan illustreras med följande räkneexempel. (tabell 3)

Tabell 3 Exempel på inlåsnings effekter

Hushåll i genomsnittlig Sverigevilla i Uppsala (4,5 mkr ¹) flyttar till lika dyr bostadsrätt		
	Bott 20 år	Bott 40 år
Reavinstskatt	620 000	900 000
Total flyttkostnad inkl. mäklarsvode	800 000	1 080 000
Hushåll flyttar från bostadsrätt till lika dyr Sverigevilla (4,5 mkr)		
	Bott 10 år	
Reavinstskatt	580 000	
Total flyttkostnad inkl. mäklarsvode	760 000	

Källa: Stockholms Handelskammares egna beräkningar

1 Fastighetsbyrån undersöker årligen priset på en identisk villa runt om i Sverige. Den är 140 m², byggd 1980

Konsekvenserna av dagens skatteregler blir att alltför många hushåll bor i bostäder som varken passar deras behov eller preferenser. Därmed hämmas de flyttkedjor som skulle kunna förbättra balansen på bostadsmarknaden.

Produktionskostnaderna i nyproduktion är idag hårt beskattade. Enligt Sveriges Byggindustriers beräkningar uppgår moms, byggherrekostnader, mark och kommunala avgifter till närmare 40 % av produktionskostnaden. Av detta utgör enbart momsen 17–19 %, samtidigt som branschen är slutbetalare av moms. Var femte krona går således in i

statskassan i stället för till byggande. Möjligheten att som alternativ momsbelägga bostadshyror med (en låg) moms bör utredas. Fastighetsägarna beräknar att hyreskostnaden med en sådan åtgärd kan sänkas med 9–16 %, samtidigt som kostnaderna för staten blir begränsade. Dock krävs en ändring av EU:s momsregler.

Frågan om skattemässig likabehandling av hyrda och ägda bostäder återkommer ständigt. En översyn föreslås. Fastighetsägarna pekar bl a på möjligheten att slopa fastighetsavgift på hyresrätter.

Beskattningen av studentbostäder sker idag per enhet, dvs även ett studentrum beskattas idag som en lägenhet. Detta driver upp kostnaden/hyran och känns knappast rimligt. Beskattningen bör här ses över.

Renoveringsbehoven i miljonprogrammet aktualiserar frågan om möjlighet till ROT-avdrag även för hyresbostäder.

Bostadsbidragens konstruktion och nivå framhålls ofta som en hämmande faktor, särskilt i samband med betalningssvaga gruppers ställning på bostadsmarknaden. I Uppsala län är det främst ungas och studenters situation som kommit i blickfånget. För dessa grupper är sannolikt en generell höjning av bidragsnivåerna nödvändig, en åtgärd som skulle slå jämnare än t ex riktade bidrag till studenter. Detta utesluter inte att nivån på och formerna för stöd till studerande kan behöva ses över.

Byggbranschen framhåller även att vissa riktade bidrag kan underlätta byggande av t ex hyresrätter. Som exempel anförs modellen för hissbidraget.

Regulatoriska synpunkter

Bygg- och fastighetsbranschen återkommer ständigt till den fördyring som dagens byggregler medför; reglerna är för rigida och kostnadsdrivande. Flera försök har lanserats att bygga effektiva "fribyggen" med dispens från normerna eller enligt EU-norm, men detta medges ytterst restriktivt eller inte alls. Frågan bör resas om vi inte kan klara oss utan egna byggregler, utan repliera på EU direkt. Alternativt bör en genomgripande rensning ske i dagens regelverk; de nu nationellt bindande byggreglerna som under årtionden bland annat utvecklats i en ambition att säkerställa "en god bostad åt alla" har resulterat i en lägsta boendestandard på en nivå där allt större grupper inte kan efterfråga en bostad alls. För denna nu allt större grupp blir bostäder då inte byggda. En ny ambition föreslås vara: Byggreglerna skall medge en bostad för alla.

Utformningskraven för tillgänglighet, men även regler för bullerskydd, utgör exempel på rigida regelverk som med fördel kan modifieras så att produktionskostnaderna kan sänkas. Detta gäller särskilt som marginaleffekten för dessa regelstyrda produktionskostnader är avsevärda då de skall gälla för hela nyproduktionen. Men kan exempelvis bara några bostäder i varje projekt undantas kan det därför få avsevärda effekter på produktionskostnaderna. Exempelvis bör vindar kunna undantas

från hisskrav men även kraven på tillgänglighet till takterrasser. Det bör således övervägas om varje bostadsenhet måste uppfylla högsta kravnivån eller om det räcker att en rimlig andel av ett projekt gör det.

Byggande av studentbostäder är ett särskilt bekymmer i Uppsala. Här finns staten genom universitet, verk, myndigheter och bolag rikt representerad, men ett koncernperspektiv anläggs inte på den för staden och riket så viktiga utbildningssektorns olika behov. Staten bör ge universiteten, Akademiska hus, Fastighetsverket och andra närstående aktörer ett uppdrag att samlat använda sina resurser för att åtgärda bristen på studentbostäder. Det kan övervägas att universiteten får behålla vinster av mark- och fastighetsförsäljningar till att använda i student- och forskarbostadsprojekt. Det femåriga undantag regeringen givit 2010-07-10 som medger universiteten att kunna medverka i bostadsprojekt bör permanentas och utvidgas.

Övriga synpunkter

Gruppen anser även att staten har ett direkt ansvar för de långsiktiga förutsättningarna för Uppsala läns attraktivitet, med direkt bäring på bostadsfrågan.

Universitetens och de statliga myndigheternas långsiktiga utvecklingsförutsättningar måste vara tydliga och robusta. Den offentliga sektorns storlek (45 % av arbetsmarknaden) och det stora antalet studenter kräver rimligt långsiktiga signaler till marknaden (10–20 år).

Tillgängligheten inom och till Uppsala län är en ytterst viktig ”hygienfaktor”. I dagsläget är främst järnvägskommunikationerna en källa till oro. Två svåra vintrar i rad har flyttat över pendlarströmmar från spår till väg. För studenter och betalningssvaga grupper är ofta kollektivtrafiken huvudalternativ. Flera av dessa grupper utgör värdefulla segment på arbetsmarknaden. Då kostnadsläget och bostadssituationen ibland kräver att bosättningen sker på annan ort än där arbete erbjuds krävs att kollektivtrafiken fungerar.

Den infrastrukturskuld som byggts upp under de senaste decennierna påverkar Uppsala län och Mälardalen negativt. Detta slår tydligt på bostadsmarknaden. Bättre och robustare pendlingsförutsättningar på både spår och väg är ett av statens viktigaste ansvar för att främja svensk tillväxt och huvudstadsregionens kompetensförsörjning.

Även Uppsalas väg- och kollektivtrafiken behöver anpassas till tillväxtens nya förutsättningar. Här leder emellertid takten i utvecklingen till oro.

Konkurrenssituationen på bygg- och byggmaterielmarknaderna är idag otillfredsställande. Vi kan se en kostnadsutveckling i Sverige som överstiger både den inhemska prisutvecklingen och byggkostnadsutvecklingen i flera av våra grannländer. Likaså ser vi en oligopolliknande struktur med ett fåtal stora aktörer och leverantörskedjor knutna till dessa. Möjligheterna till direktimport av byggmateriel, etablering av utländ-

ska aktörer och framväxten av medelstora aktörer på byggmarknaden uppfattas av tänkbara aktörer som oöverstigliga. Regeringen bör utreda konkurrenssituationen med sikte på att underlätta marknadsinträde för nya aktörer på bygg- och bostadsmarknaden. Former för upphandling, markanvisning, skattekontroller och skärpt konkurrenslagstiftning är några tänkbara medel.

En kostnadsdrivande faktor är de naturliga och offentliga monopolen, där en allt större del av kostnaderna tas ut i fasta avgifter på bekostnad av rörliga. Sådana taxekonstruktioner missgynnar marknadsbaserad energieffektivisering och -hushållning i bostadsbeståndet.

För bygg- och fastighetssektorn är den framtida kompetensförsörjningen ett problem. I första hand pekar bygg- och fastighetssektorn på behovet av fler ingenjörer.

4. Regionala och lokala åtgärder

Regionalt

En Regional Utvecklingsstrategi RUS är under utarbetande för Uppsala län. Samtidigt föreligger prognoser och skattningar från både länets kommuner och Stockholms län, där prognosbilden för Östra Mellansverige uppdaterats 2012.

Den sammantagna bilden är att huvudstadsregionen växer kraftigt, medan konsekvenserna av denna utveckling tidigare främst verkar ha konkretiserats i den Regionala Utvecklingsplanen för Stockholmsregionen RUF. RUS-processen innebär nu ett tillfälle att ta vara på möjligheterna i denna tillväxt även för Uppsala län. Därför efterlyser gruppen en gemensam länsbild, där politiken deklarerar tydliga och uppföljningsbara mål för hur stor andel av denna samlade tillväxt länets aktörer vill vara med om och ta del av. De konkreta insatserna sker kommunalt, men en länsövergripande samordning av planeringen är nödvändig för att synkronisera och avväga insatserna.

Idealt bör detta ske gemensamt och resultera i måttatta resultatmål för t ex bostadsbyggande, med tydliga åtaganden från ingående kommuner.

Länsstyrelsen har flera roller av stor vikt för bostadsbyggandet. Gruppen nämner flera utvecklingsmöjligheter för Länsstyrelsen och/eller Regionförbundet, t ex att förse kommuner och andra aktörer med bättre planeringsunderlag, att driva ett länsövergripande planeringssamarbete, göra efterfrågeprognoser mm.

Erfarenheterna från exploatörer och kommunernas planansvariga är också att Länsstyrelsens prövningar enligt PBL, MB och Kulturmiljölagen blivit allt mer oförutsägbara. Dessa är i lagverken formulerade som avvägningslagstiftning, där Länsstyrelsen utifrån sitt tillsynsansvar skall pröva skyddsvärdet mot nyttan av ett intrång. Utgångspunkten är att detta skall vara en juridisk prövning (med beaktande även av gemenskapsrätten). Idag förefaller en förskjutning ha skett från juridisk prövning till sakprövning, med viss slagsida åt ett intresseföreträdarperspektiv. Gränserna för prövningen upplevs ibland som godtyckliga, med svårigheter att få rimliga förhandsbesked. Ett relativt stort antal ärenden berörs av handläggningen, varför det vore önskvärt om Länsstyrelsen intog ett mer både konsultativt och juridiskt förhållningssätt i sina prövningar.

Lokalt och kommunalt

Översiktsplaner och fördjupade översiktsplaner anger i de fyra sydliga kommunerna ett otillräckligt antal områden för nya bostäder på sikt. De aktualitetsprövningar som görs varje mandatperiod måste därför ta sikte på behovet minst tio-femton år framåt. Detta skulle möjliggöra ett snabbare förfarande jämfört med dagens mycket långa detaljplanepro-

cesser. Inriktningen och målsättningarna bör synkroniseras med RUS. Ett överskott i planberedskapen behövs p g a skiftande behov i marknaden och varierande konjunkturer.

För att korta detaljplane- och bygglovsprocesserna i den kommunala handläggningen bör nya administrativa och organisatoriska grepp prövas. Resultaten av dessa arbeten måste spridas och goda exempel implementeras. Medvetenheten om att tid är en väsentlig kostnad för exploatören måste internaliseras i handläggningen. Tidsstyrd handläggning och garantitider för handläggning bör generellt införas.

Uppsala kommun prövar att ”vända planprocesserna”, genom att i tidiga skeden söka brett samråd och därmed förhoppningsvis eliminera ”minor” i senare planskeden. Metoden skall vara skalbar uppåt och nedåt och spara väsentlig tid. Arbetsgruppen emotser utvärderingen.

Markfrågorna återkommer ständigt. Kommunernas markberedskap varierar, där bl a Uppsala kommun avstår från proaktiva, egna markförvärv. Här kan andra metoder övervägas, med markbyten och mer aktiv dialog med etablerade markägare såsom landstinget, staten, universiteten och privata aktörer. Även bostadsrättsföreningar med exploaterbara tomter (påbyggnad, förtätning) bör erbjudas att delta i en sådan dialog.

Kommunernas avgiftsstruktur upplevs i många fall som hinder. Främst konstruktionerna vad avser anslutnings- och förbrukningsavgifter. Vid revidering bör kommunerna eftersträva att följa den ”best practice” som både tillgodoser avgiftskollektivets intressen och minimerar hindren för bostadsbyggande.

Bygg- och Exploateringsavtal uppfattas i många fall som att de utnyttjas för att täcka andra kommunala kostnader eller investeringar än de för vilka det finns lagstöd. En ökande andel kostnader bärs av exploatörerna, som alltför ofta känner behovet att ifrågasätta om fördelningen (och utvecklingen) är rimlig. Det bör tas fram en mer förutsägbar modell för exploateringskostnadernas nivå, hur de skall bestämmas tidigt i planprocessen och hur fördelningen skall göras mellan exploatör och samhälle. Förebilder utanför Sverige bör studeras.

Kommunerna bör aktivt avstå från kostnadsdrivande krav i detaljplaner för bostäder. Alltför ofta ställs krav gällande såväl gestaltning, funktioner och prestanda utan att en önskvärd avvägning gjorts mot produktionskostnadsökningen och i förlängningen ett minskat bostadsbyggande. En ny stadsbyggnadsambition föreslås vara: Stadsbyggnad skall medge en bostad för alla.

Parkeringsnormerna i staden bör ses över. För olika typer av bostäder kan olika normer krävas, t ex lägre norm för student- och ungdomsbostadsområden. Samtidigt måste normen för exploateringar inom stadsväven bevakas, så att parkeringsproblemen inte flyttar ut på stadsgatorna.

5. Idéer att pröva, resultat och möjlig fortsättning

Student- och ungdomsbostäder har framhållits särskilt av arbetsgruppen. Under arbetets gång har överläggningar hållits med bostadsministerns särskilde utredare Lennart Sjögren, liksom bilateralt mellan parter inom gruppen. Flera av frågeställningarna ovan har framförts av enskilda aktörer och från arbetsgruppen. Vi noterar att ett flertal utredningsuppdrag givits av departementet på områden vi berört, liksom att bostadsministern lyft frågan om ytterligare lättnader för andrahandsuthyrning.

De stora aktörerna på studentbostadsmarknaden är Uppsalahem, som har i sitt uppdrag att beakta både student- och ungdomsboende, och studentnationernas bostadsstiftelser. Båda har centrala roller och härutöver har Uppsala studentkår intresse av att bevaka frågan ur studentperspektiv.

En mycket diskuterad fråga är bristens omfattning, där skattningarna varierar från 4 000 bostäder till att ingen brist råder (utom vid terminsstarter). Uppenbart är att vakansgraderna är låga och att köer förekommer. Samtidigt bor många studenter kvar en tid efter avlagd examen p.g.a. den bristande tillgången på alternativt boende. Student- och ungdomsbostadssituationen hänger därmed ihop. Sammantaget finns troligen ett betydande underlag för aktörer inom det samlade marknadssegmentet, i synnerhet som befolkningen växer. Affärsrisken torde vara begränsad, givet att kostnaderna kan begränsas i konsumentled. Studenterna betonar kostnadsaspekten och anger 4 000 kr per månad som smärtgräns.

Under arbetets gång har en rad informella kontakter tagits med markägare, byggare och finansiärer. En eller flera av nedanstående åtgärder bör kunna ge ett gott bidrag till att få fart på studentbostadsbyggandet:

- Baklängesbyggande d.v.s. projektera utifrån en given månadskostnad för hyresgästen (intressenter finns)
- Modulbyggen och nya byggkoncept (leverantörer finns, både i Sverige och internationellt)
- Billiga markupplåtelser (jfr förslaget ovan att universitetens begränsningar tas bort)
- Paketering av hyresobjekt till universiteten (blockförhyrning osv)
- Tävlingar om "billiga" projekt mot markupplåtelse
- Förtätning är också möjlig på studentbostadsstiftelsernas befintliga områden

I tillämpliga delar skulle även möjligheterna till byggande och förvaltning av ungdomsbostäder kunna paketeras och upphandlas.

Garnisonen på Ärna är i starkt tillväxt. Den nya anställningsformen för soldater, med tidsbegränsade kontraktsanställningar, nödvändiggör nya

öppningar mot bostadsmarknaden. En dialog har inletts med garnisonsledningen hur kopplingen till utbildnings-, arbets- och bostadsmarknaden skall kunna harmonisera med Försvarsmaktens behov.

Planprinciper bör omprövas om de motverkar den politiska målsättningen, t ex vad avser förtätning på höjden eller utnyttjande av mark som ligger för fäfat, men kan uppfattas som grönområde. Även parkeringar, kajer och lågkvalitativa parkområden bör kunna tas i anspråk för t ex ungdomsbostäder.

Arbetsgruppen föreslår att kommunerna sätter tydliga mål för bostadsbyggandet och att dessa mål blir skarpa. Bostadsbyggarna, ofta med ett hundraårsperspektiv på investeringar, är beroende av långsiktiga åtaganden från politikens sida. Ett föredöme här är Enköping, som i det pågående översiktsplanearbetet föreslår ett planeringsmål om 50 000 invånare år 2030.

En aktiv markpolitik krävs från kommunernas sida, särskilt tydligt i Uppsala kommun. När man där idag föredrar att inte köpa på sig mark, så bör man aktivt i dialog och på andra sätt skapa förutsättningar för markbyten och andra affärer som gynnar bostadsbyggnad.

Byggrätter som inte utnyttjats bör erbjudas nya intressenter. Planreserven bör följas upp där byggherren inte kommit igång och möjliga åtgärder identifieras.

Mindre aktörer på byggmarknaden bör erbjudas bättre förutsättningar att verka, t ex genom erbjudande av fler projekt på marknadssegment där de fyra stora inte verkar (påbyggnad, tillbyggnad, kompletteringsbyggnad osv).

Näringslivsenheter och stadsbyggnadskontor bör informera byggmarknadens aktörer och presumtiva fastighetsägare om kommuninnevärdens köpkraft för att locka nya byggherrar till länet.

Flera konkreta resultat har också vuxit fram under arbetet, t ex markköp och gemensam planering för modulbyggnadsprojekt, studerandekravet för studentbostäder har skärpts av aktörerna, diskussioner förs om student- och ungdomsbostadssituationen mellan relevanta aktörer, studentbostadsstiftelserna intensifierar planerna på 300 nya bostäder och Uppsala universitet ser över möjligheterna att tillsammans med aktörer skapa resurser för att kunna erbjuda utländska studenter och forskare bostadsgaranti i Uppsala.

Ett fortsatt samarbete mellan marknadens olika parter har generellt framhållits som värdefullt av gruppens deltagare. Formerna för detta överlämnas till parterna att diskutera vid landshövdingens slutkonferens för detta delprojekt.

6. Referenser, rapporter mm

Rapporter (i urval)

Boverket

Student söker bostad (december 2009)

Fastighetsägarna

Balanserade ekonomiska villkor – en skattereform för hyresrätten (2010, tills m Hyresgästföreningen och SABO)

Fastigheten Nils Holgerssons underbara resa genom Sverige (2010, tills m HSB, Hyresgästföreningen, Riksbyggen och SABO)

Hyresgästföreningen

Bostadens betydelse för rörligheten på arbetsmarknaden (2008)

Hyrer och hyresgästers ekonomi (2009)

Unga vuxnas boende i Sverige 2011

Länsstyrelsen Uppsala län

Analys av regional bostadsmarknad 2011 i Uppsala län

Stockholms Handelskammare

Avreglera bostadsmarknaden (2010:1)

Flyttskatter hämmar Stockholms bostadsmarknad (2010:2)

Bostadsunderskott i Uppsala hotar tillväxten (2010:4)

Andrahandsuthyrning – underlättar en trög bostadsmarknad (2011:1)

Sänkt reavinstkatt ökar rörligheten på Stockholms bostadsmarknad (2011:3)

Stockholms Läns Landsting, TMR

Befolkning, sysselsättning och inkomster i Östra Mellansverige (Rapport 1:2012)

Studentbostadsföretagen

Studentbostadsguiden 2011

Sveriges Byggindustrier

Fakta om byggandet 2011

Priset för en bostad (PDF, juli 2011)

Sveriges Förenade Studentkårer SFS

SFS Bostadsrapport 2011

Uppsala kommun

Översiktsplan 2010

Gemensamma planeringsförutsättningar GPF (juni 2011)

Bostadspolitisk strategi 2010–2014

7. Deltagare i gruppens arbete

Besqab	Albert Koistinen
Dombrom	Stefan Timan
Enköpings kommun	Urban Wahlberg
Fastighetsägarna Mellansverige AB	Maria Waldestrand
	Andreas Sjöberg
Handelskammaren i Uppsala	Magnus Åkerman
Hyresgästföreningen	Cecilia Staland
JM AB	Per Johansson
Länsstyrelsen i Uppsala län	Eva Bergdahl
	Lars Strand
NCC	Cecilia Pettersson
Norrlandsgårdarna m fl	Lars Viktorsson
PEAB	Lennart Anderén
Regionförbundet Uppsala	Ola Kahlström
Sh Bygg	Lena Svensson
Skanska	Alf Carlsson
SLU	Stefan Lindqvist
Svensk fastighetsförmedling	Jim Palmquist
Uppsala kommun	Bengt Andrén
	Marlene Burwick
	Göran Carlén
	Henrik Juhlin
Uppsala studentkår	Lars Niska
Uppsala universitet	Lennart Ilke
Uppsalahem	Peter Nordgren
	Mikael Rådegård
Östgötagården	Göran Kjulsten

Handelskammaren i Uppsala län
Att. Magnus Åkerman
Uppsala Science Park
751 83 Uppsala
018-50 29 50