BOSTADS-LÖSNINGEN

POLITIK I RÖRELSE, DEL 1: BOSTADSRAPPORT 2014

SSU
SVERIGES SOCIALDEMOKRATISKA UNGDOMSFÖRBUND

Innehållsförteckning

1. Inledning ... 4

2. Bakgrund ... 5

2.1 Vad är bostadsbrist ... 5

2.2 Vem drabbas av bostadsbrist ... 5

3. Hyresrätten och dess roll på bostadsmarknaden ... 6

3.1 Varför rätt att hyra ... 6

3.2 Tvångsägande ... 7

4. En hållbar stad är en tät stad ... 8

4.1 Transporter är energi ... 8

4.2 Uppvärmning är centralt ... 8

4.3 Tätheten skapar staden ... 9

5. Bostaden: Inte en vara som andra ... 9

5.1 Politik och marknad i balans ... 9

5.2 Bostadsfrågan bygger på mark ... 10

5.3 Markupplåtelse: Ett kraftfullt verktyg ... 10

5.4 Utnyttja infrastrukturinvesteringar ... 11

6. Större ansvar, fler bostäder och en bättre stad: ... 12

7. Lika ekonomiska villkor för fler hyresrätter ... 12

7.1 Förutsägbarhet är nyckeln ... 12

7.2 Skatternas utformning kontra hyresrätten ... 13

7.3 Stadspakten ... 13

7.4 Stämpelskatt för bostadsrätter på samma vis som småhus ... 13

7.5 Kommunal hyresgaranti ... 14

7.6 Hyresbonus ... 14

7.7 Riskgaranti för nybyggande ... 15

8. Ökat politiskt ansvar ... 16

8.1 Stärk det regionala ansvaret ... 16

8.2 Förkortade handläggningstider ... 18

8.3 Byggbonus för hyresrätter i tillväxtregioner ... 18

8.4 Förbättra den demokratiska processen för att fastställa riksintressen ... 18

8.5 Inför ett samhällsbyggnadsdepartement ... 19

8.6 En bättre fungerande byggmarknad ... 20

8.7 Infrastrukturpott ... 21

9. Reformerad plan och process ... 21

9.1 Förbjud kommunala parkeringsnormer 22
9.2 Förutsägbar kommunal planavgift 22
9.3 Ange andel hyresrätter i plan 23
9.4 Buller: lös problemet, inte symptomet 23
10. Sammanfattning 24

Del 1: Var är vi idag?

1. Inledning

Den bostadspolitiska debatten är snårig och onyanserad. Få tar ett helhetsgrepp kring frågan. Hösten 2013 beslutade därför vi, Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund - SSU, att tillsätta en bostadspolitisk expertgrupp bestående av personer med olika erfarenheter av bostadsfrågan. Gruppen innehåller personer som har akademisk bakgrund i nationalekonomi, juridik, statsvetenskap, stadsplanering och ingenjörskap, samt av personer som arbetar med frågorna och har gedigen praktiskt insikt i hur det ser ut. En referensgrupp bestående av representanter i ledande befattningar inom olika delar av bostadssektorn har använts för en grundlig genomgång av rapporten.

Syftet med rapporten är att formulera politiska förslag för att utveckla bostadspolitiken. Rapporten inleds med en beskrivning av utgångsläget och avslutas med ett antal konkreta reformförslag från SSU.

Målet är att presentera bostadspolitiska förslag som i sin helhet bidrar till att vi, genom att bygga såväl fler bostäder som en hållbar stad, når jämvikt på bostadsmarknaden år 2022.

2. Bakgrund

Idag råder bostadsbrist i stora delar av Sverige. Nästan hälften av kommunerna uppger bostadsbrist generellt och 85 procent uppger brist på hyresrätter specifikt. Att svårigheten att få tag i en bostad skapar stora problem är tydligt. Enligt beräkningar som Swedbank presenterade i november 2013 kommer bostadsbristen att kosta 21 miljarder om året under de närmaste 20 åren, enbart i Stockholm. 11 miljarder av dem i produktion som aldrig blir av, samt 10 miljarder i jobb som inte skapas och varor som inte konsumeras.

Bostadsbyggandet i Sverige minskade kraftigt under början av 1990-talet och har sedan dess legat kvar på en låg nivå. Bostadsbristen tar sig uttryck främst i skyhöga bostadspriser och långa köer till bostadsförmedlingar i storstäderna.

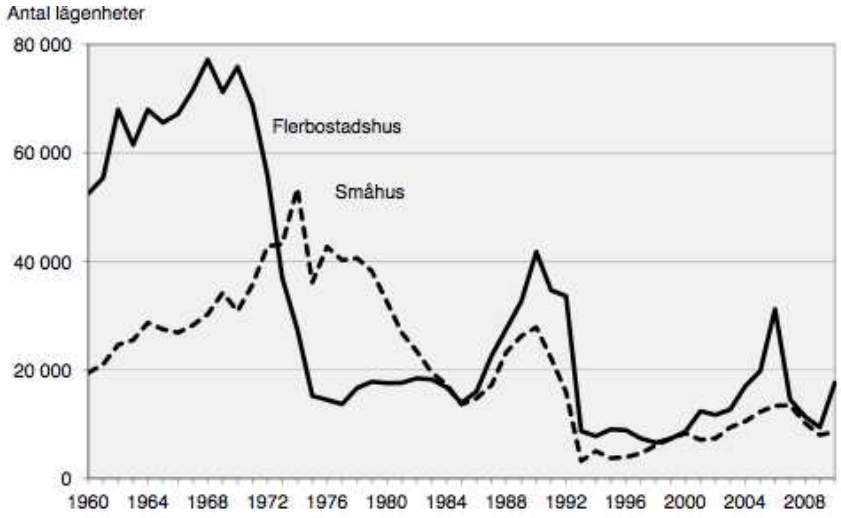

Diagram 1: Antal påbörjade lägenheter efter hustyp 1960-2010. Källa: Bostads- och byggnadsstatistik 2012, SCB.

2.1 Vad är bostadsbrist?

Det finns flera definitioner på bostadsbrist. Enligt statens myndighet för samhällsplanering och byggande, Boverket, är definitionen att bostadsbrist uppstår när antalet bostäder inte hunnit öka tillräckligt för att de husprisökningar som beror på befolkningstillväxten ska kunna jämnas ut (Boverket 2013). Det är också den definition som rapporten utgår ifrån.

Historiskt har bostadsmarknaden pendlat mellan decennier av akut bostadsbrist och överskott av bostäder. Bostadsfrågan har varit en av de mest centrala politiska frågorna, men hamnade i skymundan efter den finansiella krisen på 1990-talet. Idag har frågan återigen blivit aktuell. Befolkningstillväxt och det låga bostadsbyggandet gör att bostadsbristen är ett växande problem, särskilt i storstads- och universitetsregioner. Enligt Boverkets analyser behöver bostadsbyggandet öka avsevärt. Så många som 40 000 bostäder per år behöver byggas för att nå balans på bostadsmarknaden. Det är ungefär en fördubbling av antalet som färdigställs idag.

2.2 Vem drabbas av bostadsbristen?

Det är många olika grupper som drabbas av bostadsbristen. Enligt SCB (SCB 2008:5) drabbas framför allt unga genom att de har fått allt svårare att flytta hemifrån. Boverket mäter ungas medianålder vid flytten hemifrån och visar på att en ökning skett de senast uppmätta åren. Läget är mest akut i storstadsregioner, men mer än hälften av de kommuner som uppger att de har brist på bostäder för unga ligger utanför storstäder och högskoleorter.

Skillnaderna mellan personer med svensk bakgrund och utländsk bakgrund har också ökat. Det är särskilt personer som är födda i Sverige och vars föräldrar är födda utomlands som flyttar hemifrån sent.

Andra grupper som drabbas av bostadsbristen är flyktingar, äldre och stora barnfamiljer. Flyktingar har lika svårt som unga att hitta en lämplig bostad. Äldre och stora barnfamiljer har samma problem i 65 procent av kommunerna med bostadsbrist. I storstadsregionerna är det brist på bostäder i någon form för alla grupper.

3. Hyresrätten och dess roll på bostadsmarknaden

I Sverige har den andel av invånarna som hyr sin bostad traditionellt varit hög. På grund av politiska prioriteringar har detta dock förändrats. I till exempel Stockholm har de borgerliga partierna på kort tid undergrävt allmännyttans roll. När de tillträdde 2006 fanns 95 000 allmännyttiga lägenheter i Stockholms stad. Sju år senare är motsvarande siffra 67 000 lägenheter. De flesta av lägenheterna har, till underpris, ombildats till bostadsrätter. Totalt sett har antalet hyresrätter i Stockholm minskat under perioden trots att behovet av hyresrätter är större än någonsin – detta är ingenting annat än en politisk skandal. Som tidigare nämnts är bristen på hyresrätter ett överhängande problem i nästan samtliga av Sveriges kommuner.

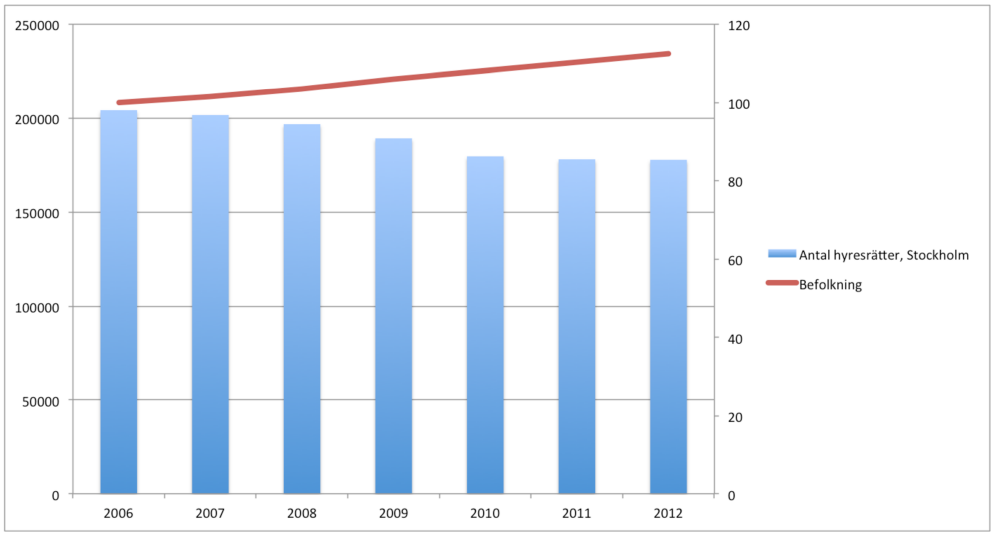

Diagram 2: Hyresrättsbeståndet i Stockholm Källa: Statistik om Stockholm, 2014.

3.1 Varför rätt att hyra?

Varför ska det finnas möjlighet att hyra sin bostad? Några av de viktigaste anledningarna är enligt rapporten *Rörlighet*, *Risk*, *Långsiktighet*, *Effektivitet* och *Frihet.*

Rörlighet: Rörlighet är viktigt för en fungerande arbetsmarknad och för att kunna anpassa sitt boende efter livssituation. Den som äger sin bostad är mindre rörlig och flyttar mer sällan. En viktig anledning är givetvis det krångel som följer med att behöva sälja jämfört med att säga upp ett hyreskontrakt.

Risk: Bostadsmarknaden har historiskt varit förknippad med ganska stora svängningar. Det drabbar speciellt de som sist kommer in på bostadsmarknaden, samt de med mindre marginaler. Att hyra innebär att man inte behöver ta på sig den finansiella risk som stora bostadslån innebär. Hyresrätten är inte på samma sätt kopplad till konjunktursvängningarna och är en mer förutsägbar boendeform. Människor behöver därmed inte oroa sig över att kunna bo kvar eller behöva flytta oavsett hur ekonomin svänger.

Långsiktighet: Den som bygger ett hyreshus investerar stora summor kapital som binds upp under lång tid. Därmed uppkommer ett incitament att bygga det på ett sådant vis att underhållskostnaderna hålls ned. Att exempelvis bygga ett energisnålt hus kostar mer som investering, men betalar av sig efter ett antal år med lägre uppvärmningskostnader. Mycket pekar på att hyresfastigheter, som byggs för det långa perspektivet, också byggs mer kvalitativt. I jämförelse med bostadsrätter som byggs för att på korts sikt få maximal avkastning.

Effektivitet: Hyresrätten medger gemensamma och effektiva lösningar. Att samla förvaltning av flera hus istället för att göra det på bostadsrättsförenings- eller individuellt plan, gör till exempel att varje boende inte själv behöver leta efter bra hantverkare, hitta prisvärda vitvaror eller ordna med enklare underhåll. Det kan istället ske genom den gemensamma förvaltningen, vilket gör att människor kan spara både tid och pengar.

Frihet: Att ha ett boende är en medborgerlig rättighet oavsett om man sedan väljer att hyra eller äga. Med bostadssektorns utveckling mot färre hyresrätter och större skuldsättning är dock marknaden i obalans och det är inte självklart att det valet finns idag. Människor som kanske velat hyra tvingas istället köpa en bostad som enda chans att ta sig in på bostadsmarknaden. Alternativt att boendet har osäkra

villkor och kommer med skyhöga andrahandshyror. Rätt typ av boende under olika perioder av livet är något som skapar friheten att kunna ta nästa steg och utvecklas som människa.

3.2 Tvångsägande

Konsekvenserna av dagens bostadspolitik kan beskrivas delas upp i å enda sidan personer som ofrivilligt bor kvar i föräldrahemmet, personer med otrygga andra-, tredje- eller till och med fjärdehandskontrakt, och å andra sidan personer som tvingas köpa en bostad men som hellre skulle vilja hyra en. Det sista kan också benämnas tvångsägande. Tvångsägandet innebär en risk som inte bara drabbar den enskildes trygghet. Risktagandet ökar också den makroekonomiska risken. Detta tar sig framför allt uttryck i hushållens höga skuldsättning som nått historiskt mycket höga nivåer.

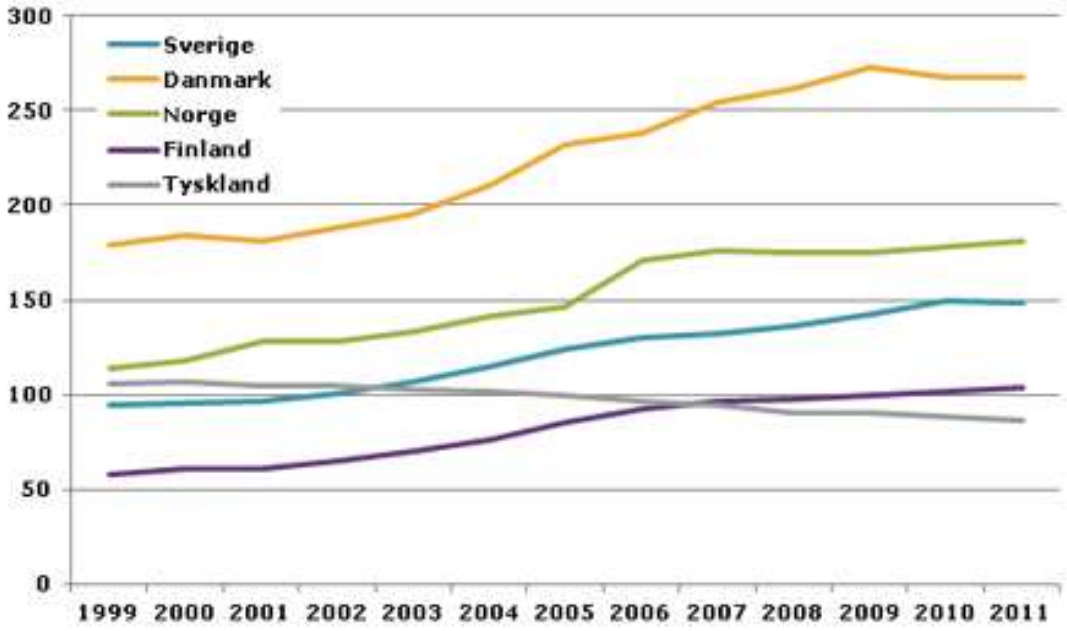

Diagram 3: Hushållens skuldkvot, procent av disponibel inkomst Källa: Eurostat via SCB, 2013.

Personer som tvingas äga tar på sig större risk än vad de själva egentligen vill och sätter sig även i skuld till någon annan. Att tvingas köpa istället för att hyra gör även att personer på lång tid framöver låser fast sig vid sin investering och får svårare att anpassa sitt boende till växlingar i var och hur de till exempel väljer att arbeta och studera. Att äga passar vissa men inte alla, att hyra passar en del men inte andra. Men att tvingas äga passar inte någon. Därför krävs en bra balans mellan hyresrätter och bostadsrätter för en välfungerande bostadsmarknad.

4. En hållbar stad är en tät stad

Staden är en av människans största uppfinningar. Att samla många människor, med olika bakgrund och erfarenheter, på en plats där de naturligt får möjlighet att mötas, har visat sig ha en explosiv verkan på mänsklig uppfinningsrikedom och kreativitet. När människan nu står inför sin kanske största utmaning någonsin i form av ökad miljöförstöring och en skenande global uppvärmning har staden en central roll att spela.

Dagens bostadspolitik leder inte till att den stad som människor efterfrågar byggs. Vi bygger tvärtom en segregerad och energikrävande stad. En stad där inte alla får plats. Rapporten menar därför att modern stadsplanering måste inse att hållbarhet inte kan uppnås utan att konflikter uppstår. Det måste vara den kommunala planeringens uppgift att axla den rollen och väga dessa konflikter mot varandra. Detta för att kunna föreslå de bästa och mest framåtsyftande lösningarna. Att stadsutveckling är en konfliktfylld verksamhet är ett viktigt argument för att politiken i slutändan alltid måste ha sista ordet.

Vi behöver därför få ett tydligare politiskt fokus på, inte bara hur vi bygger fler bostäder utan också, hur vi planerar och bygger våra städer. Speciellt viktiga aspekter är transporter, energi, uppvärmning och förtätning.

4.1 Transporter är energi

Transportsektorn står idag för en fjärdedel av energianvändningen i Sverige. Transportsektorn är också den enda sektor som inte har minskat sin energianvändning sedan 1970-talet (Lundström 2010). Transportarbetet i samhället växer ständigt och visar inga tendenser till att mattas av. Den täta staden, anpassad för cykel-, kollektiv- och gångtrafik, är det enda möjliga svaret på det ökade transportbehovet. Newman och Kenworthy (1989) har exempelvis visat att täta städer förbrukar betydligt mindre drivmedel än vad glesa städer gör. Att bygga utglesade, och därmed bilberoende, villaområden är helt enkelt en omöjlighet om vi vill att våra barn och barnbarn ska kunna få ett gott liv på jorden.

Notera att detta är oberoende av transporternas bränsle. Även elbilar eller liknande kräver mycket energi och ju större befolkningen blir desto högre är den samlade energiförbrukningen från transporter. Det hållbara samhället kräver en minskad energiförbrukning alldeles oavsett vilken källa energin har.

4.2 Uppvärmning är centralt

Byggnaderna i den täta staden kan också uppföras mer energieffektivt. Tätheten möjliggör att uppvärmningen sker mer effektivt med centrala värmesystem till många lägenheter. Detta i jämförelse med villor som sörjer för sin egen uppvärmning. I korthet är alltså ett lägenhetshus – nästan oavsett hur väl isolerat det är – betydligt mer energieffektivt än småhus. Omslutningsarean, alltså storleken på husets fasader, är avgörande för energianvändningen i ett hus. Har huset stor volym men liten omslutningsarea är potentialen stor att bygga energieffektivt, vilket är extra viktigt på de breddgrader där uppvärmning är nödvändig stora delar av året.

En tätare stad möjliggör att fler grönområden kan sparas. Samtidigt bidrar det till att lösa bostadsbristen. Att ställa grönområden mot den hållbara täta staden är en falsk dikotomi. Staden kommer aldrig kunna bli hållbar om den inte också är grönskande. Att sluta kretsloppet mellan människa och natur inom staden är en förutsättning för att göra den hållbar och där spelar grönområden en central roll (Newman et al 2008). Prisbildningen på bostäder i städernas mest stadslika delar visar också på att den täta staden är någonstans där folk vill bo och leva vilket är ett tecken på att fler områden kan utvecklas till att bli både mer hållbara och attraktiva om de förtätas.

4.3 Tätheten skapar staden

Den täta staden erbjuder fler chanser till möten mellan människor. Det stadsliv som är så attraktivt för många är enbart möjligt om stadsplaneringen kan binda ihop områden tillräckligt tätt. Gator har traditionellt haft en rad användningsområden – transport från A till B, men också handel, samtal och

promenader. Dessa funktioner hos gaturummet har ofta prioriterats ned till förmån för biltrafik och uppställning av fordon.

Därmed inte sagt att biltrafik ska förbjudas eller att bara gågator ska upprättas. Tvärtom handlar det om att se vilka förutsättningar som varje gata har, och ge mer plats åt till exempel fotgängare, uteserveringar, kollektivtrafik och cyklister. En konsekvens av att mer yta kommer till användning är att trafikens hastighet sänks, vilket förbättrar stadsrummets kvalitet som mötesplats och ger större trygghet åt till exempel fotgängare och cyklister.

Idag finns flera hinder på vägen mot en tätare stad. Kommuner bygger av olika anledningar glesa bostadsområden anpassade för en köpstark målgrupp. Utbudet av villaområden är fortfarande högt och ökande.

Det byggs bilberoende områden i städernas utkanter, ofta utan tillräcklig hänsyn till hur de ska kunna anslutas till kollektivtrafik, eller hur de kan övergå i den redan existerande staden på ett naturligt sätt. Det omfattande buller som biltrafiken innebär i kombination med en bullerlagstiftning som fortfarande lever efter funktionalismens ideal gör att det är svårt att förtäta stadsdelar. Överklagande och så kallad "NIMBY-ism" (Not In My Back Yard) omöjliggör många byggprojekt som skulle innebära både en bättre stad och ett steg närmare en lösning på bostadsbristen.

5. Bostaden: Inte en vara som andra

Hur bostadsmarknaden fungerar får, som tidigare nämnts i rapporten, stora konsekvenser på andra områden. Ytterst får bostadsmarknaden stor påverkan på hela samhällsekonomin. Hur staden ser ut och hur den byggs är en fråga om hur vi bygger vårt gemensamma samhälle. Därför kan inte bostadsmarknaden liknas en konsumentmarknad som andra.

5.1 Politik och marknad i balans

För att få bostadsmarknaden att fungera - och få olika aktörer och intressen att gå åt samma håll - behövs en sammanhållande kraft. Den kraften bör enligt den här rapporten vara politiken. Vad som är lönsamt för samhället är inte alltid lönsamt för den som bygger. Eftersom effekterna på samhället är långt vidare än för den enskilda byggaren är motivet för politisk inblandning inom bostadssektorn tydligt.

På samma vis som det är naivt att föreställa sig att politik inte är en grundförutsättning för att skapa en fungerande bostadsmarknad måste man komma ihåg att bostadssektorn också måste ses ur ett finansiellt perspektiv. Förutsättningarna och villkoren på marknaden måste stämma för att det ska vara möjligt att tillgodose medborgarnas bostadsbehov. Bostadssektorn är också en marknad utifrån ett personligt perspektiv: människor agerar efter de förutsättningar och priser som finns.

Bostadssektorn är i grunden en marknad, samtidigt som bostaden är en medborgerlig rättighet. Politiken har ansvaret för att tillgodose rättigheten och att bygga efter behov snarare än köpkraft. Att samordna aktörer och intressen för att kunna bygga i den stora skala som nu är nödvändig för att få jämvikt i efterfrågan och utbudet av bostäder är den roll politiken måste ta gentemot marknaden. Samtidigt måste marknaden fungera för att politiken ska kunna samordna dess olika delar. Marknadens funktionssätt tillsammans med en övergripande politik är den nödvändiga balansen för att uppnå en bostadspolitik som faktiskt bygger bostäder.

5.2 Bostadsfrågan bygger på mark

Flera av Sveriges kommuner har stor potential att utveckla sin markpolitik. Därigenom skulle både ett ökat bostadsbyggande och en mer varierad bebyggelse och bestånd möjliggöras. Kommuners markägande tillkom för att trygga markförsörjningen. Idag används markägandet istället, med den kommunala finanspolitiken som främsta mål, oftast som en inkomstkälla som möjliggör låg kommunalskatt.

För att främja konkurrensen bland byggherrarna och därmed öka effektiviteten och kvaliteten i byggandet är en av de mest betydande faktorerna att kommunerna har tydliga och transparenta markpolicys. Det är viktigt att kommunernas metoder och processer för tilldelning eller försäljning av mark och byggrätter är transparenta, neutrala och förutsägbara. Kommuner med stora markinnehav kan lätt hamna i situationer där de agerar monopolister, Cars et. al (2013) skriver:

"Samtidigt som kommunen vill att deras mark ska få ett högt värde, i konkurrens med andra markägare och byggare, är man "'domaren' som bestämmer över byggandet".

Konsekvensen blir att det uppstår en intressekonflikt mellan ambitionen att påverka stadens utveckling och möjligheten till goda intäkter från mark. Ett tydligt exempel på denna intresseavvägning, som vi utvecklar nedan, är möjligheten att i högre utsträckning använda villkor i tomträtter för att få fler hyresrätter. Det är en insats som sänker markpriset något men som samtidigt gör att det inte bara byggs bostadsrätter.

En betydligt aktivare och mindre marknadsinriktad kommunal markpolitik skulle kunna vara ett effektivt verktyg i att bygga fler och bättre bostäder. Dyra markpriser innebär däremot att bostadsrätter är det enda ekonomiskt rationella att bygga medan lägre markpriser ger köparen utrymme för att bygga fastigheter med lägre hyror eller högre arkitektonisk kvalitet. Markinnehav medför med andra ord en strategiskt kraftfull möjlighet att styra stadsutvecklingen. En mer innovativ markpolitik öppnar både för ett mer varierat bostadsutbud och bättre arkitektur.

5.3 Markupplåtelse: Ett kraftfullt verktyg

Kommunernas markpolitik är en nyckel för att öka bostadsbyggandet och nödvändig för att kunna styra stadens utveckling. I syfte att främja olika kvaliteter i bostadsbyggandet behöver kommunerna också arbeta aktivt med att utveckla olika former för markupplåtelse. Tomträtt är en användbar upplåtelseform som många kommuner använder idag vid byggande av hyresrätter. Rätten innebär att en aktör kan få nyttja mark som den inte äger under lång tid. Kommunen kan därmed låta en byggare använda mark till att exempelvis bygga hyresrätter. Denna form bör därför användas i större utsträckning och av fler kommuner. Kommuner bör också använda den möjlighet som lagstiftningen ger att rabattera tomträttsavgälden den första upplåtelseperioden. Byggare kan därigenom till exempel bygga bostäder som upplåts till unga människor till lägre hyra.

Kommunerna bör också överväga nya prissättningsmodeller som minskar risken för de som bygger och som samtidigt ökar möjligheten att driva på för att planerade bostäder faktiskt också byggs. Som markägare kan kommuner minska risk och finansieringsbehov genom att ta betalt av exploatörerna först när de får betalt av lägenhetsinnehavarna, istället för som idag när detaljplanen vunnit laga kraft. Därmed försvinner hela behovet för exploatören att satsa egna pengar i markköp och risken för att priserna på lägenheter faller delas mellan kommunen och exploatören.

Därtill kan kommunerna, genom avtal, också ställa krav på att lägenheterna verkligen byggs, något som effektivt skulle kunna öka bostadsbyggandet snabbt. Ett komplement till detta är att det på statlig nivå införs en skatt på obebyggd mark, så som i till exempel Finland. Detta skulle innebära att det läggs en skatt på mark som byggbolag äger men inte bygger på, vilket skulle skapa incitament för byggbolagen att bygga mer och i snabbare takt än i dagsläget.

5.4 Utnyttja infrastrukturinvesteringar

För ett ökat byggande där städerna får växa såväl som byggas tätare krävs en utbyggd infrastruktur. Människor efterfrågar bostadsmiljöer som har nära till arbete, skola, fritidssysselsättningar och samhällsservice. För att möjliggöra ökat bostadsbyggande måste vi därför även skapa förutsättningar för sådana boendemiljöer genom nya infrastruktursatsningar. Detta är också ett bra verktyg för staten att sätta press på kommunerna då stora infrastruktursatsningar förutsätter förhandlingar mellan stat och kommuner.

När regeringen i slutet av 2013 förhandlade fram de nya tunnelbanesträckningarna med berörda kommuner i Stockholmsregionerna gjordes detta genom att villkora den statliga finansieringen med ett ökat bostadsbyggande. Når inte kommunerna upp till antalet bostäder de har avtalat om drar staten tillbaka delar av den avtalade finansieringen. Detta är bra och ska vara norm i alla stora infrastruktursatsningar där det är lämpligt.

Med tanke på storstadsregionernas stora betydelse för tillväxten i hela landet borde regeringen också överväga om storstadsregionernas resurser för investeringar i infrastruktur behöver öka.

Del Två: Jämvikt 2022 – vägen dit. Rapportens förslag på bostadspolitiska reformer

6. Större ansvar, fler bostäder och en bättre stad

Att fler bostäder behöver byggas i Sverige är knappast en kontroversiell åsikt, utan snarare fakta som det finns bred politisk enighet om. Rapportens första del - *Var är vi idag?* - kan kort sammanfattas i tre utgångspunkter.

1. **Rapportens första utgångspunkt** är att fler hyresrätter behöver byggas. Dels för att den förda politiken undergrävt allmännyttans roll. Dels därför att möjligheten att hyra sin lägenhet är viktig utifrån faktorerna *Rörlighet*, *Risk*, *Långsiktighet*, *Effektivitet* och *Frihet*.

2. **Rapportens andra utgångspunkt** är att en aktiv bostadspolitik inte bara handlar om att ge förutsättningar för att det byggs fler bostäder. Hur bostadsmiljöerna gestaltas och kopplas till anslutande bebyggelse är minst lika viktig. En aktiv bostadspolitik för bättre socialt blandade områden behövs. En starkare strategisk planering både på regional och kommunal nivå krävs.

3. **Rapportens tredje utgångspunkt** är att bostadsmarknaden inte kan liknas en konsumentmarknad som andra. Den sammanhållande kraften bland bostadsmarknadens aktörer bör vara politiken.

Utifrån dessa tre utgångspunkter presenterar rapporten tre reformpaket. Som helhet kommer SSU:s tre föreslagna reformpaket leda till större politiskt ansvar, vilket ger såväl fler bostäder som en bättre stad. *Målet är att presentera bostadspolitiska förslag som i sin helhet bidrar till att vi, genom att bygga såväl fler bostäder som en hållbar stad, når jämvikt på bostadsmarknaden år 2022.*

1. **Lika ekonomiska villkor:** Hur kan bostadsmarknaden bli mer neutral, förutsägbar och välfungerande? Reformerna inom detta paket ökar såväl andelen hyresrätter som det totala utbudet - fler bostäder.

2. **Ökat politisk ansvar**: Hur kan det regionala samspelet förbättras och hur kan det politiska ansvarstagandet öka? Reformerna ökar det kommunala byggandet för att vara mer i linje med de regionala behoven. När politiken tar större ansvar förbättras också bostadssektorns funktionssätt.

3. **Reformerad plan och process:** Något som ofta lyfts i debatten men sällan - eller näst intill aldrig - konkretiseras. Hur kan flexibiliteten och förutsägbarheten öka i den idag omständliga och detaljstyrande planprocessen? Reformerna leder till mer byggande - och till en bättre stad.

7. Lika ekonomiska villkor för fler hyresrätter

Kombinationen av skattefördelar och subventioner direkt riktade till bostadsägande, leder i huvudsak till att bostadspriserna drivs upp. Konsekvensen blir att hyresrätten inte kan konkurrera. Detta faktum blir uppenbart när det kommer till frågan om markpriser. Den som bygger bostadsrätter har helt enkelt möjlighet att betala betydligt mer per kvadratmeter, på grund av att priserna i slutledet är betydligt högre.

Värdet på en hyresfastighet bestäms av de intäkter som fastigheten betingar under sin livstid och utgörs av summan av de framtida hyresintäkterna. För hyror i den högre delen av dagens nivåer på nyproduktion, innebär det ett värde som motsvarar cirka 30 000 kronor per kvadratmeter. Bostadsrätter i Stor-Stockholm och Centrala Göteborg säljs enligt Svensk Mäklarstatistik (2013) idag ofta för omkring 40 000 kronor per kvadratmeter. I centrala Stockholm har kvadratmeterpriset passerat 60 000 kronor per kvadratmeter. Det är uppenbart att hyresrätten inte har möjlighet att konkurrera när situationen ser ut på det viset. Den här rapporten pekar på att det finns en rad villkor som ligger bakom denna situation, och att prissättningen satts ur spel. Det är uppenbart att en helhetslösning måste lösa denna knut.

En av rapportens slutsatser är att det finns kapital till hyresrätter. Vi befinner oss i ett lågränteläge och det finns många aktörer med möjlighet att investera i nyproduktion, inte minst allmännyttan. Ett av problemen är dock den bristande balansen mellan hyresrätten och äganderätten. För den som äger mark är det helt enkelt betydligt mer lönsamt att bygga en bostadsrättsfastighet än en hyresrättsfastighet. Samtidigt är det dock så att givet att byggandet av hyresrätter beslutats är det idag sannolikt inte särskilt svårt att finna kapital.

Detta leder till två slutsatser. Dels måste skillnaderna mellan upplåtelseformerna jämnas ut och förutsägbarheten öka för både individer och institutioner i enlighet med detta kapitel. Dels måste politiken se till att dessa projekt faktiskt kommer till stånd.

7.1 Förutsägbarhet är nyckeln

Bostadsmarknaden är som tidigare nämnts inte en marknad som andra. En fastighet är någonting som ska finnas under lång tid, beräknat såväl utifrån en människas levnadstid som ur ett investeringsperspektiv. Därför är osäkerhet oerhört förlamande för bostadsmarknadens aktörer. Likaså leder osäkerhet till problem för medborgarna, eftersom investeringen i att äga en bostad oftast är det största ekonomiska beslutet i livet.

Reformer som påverkar bostadspriser måste ske varsamt och med stor hänsyn till de beslut som redan fattats. Därför får inte ständigt nya förändringar som påverkar bostadsmarknadens förutsägbarhet vara föremål för förhandling under varje mandatperiod.

7.2 Skatternas utformning kontra hyresrätten

Den senaste större skattereformen i början av 1990-talet utarbetade bland annat fastighetsskatten och ränteavdraget. Två reformer som är logiska tillsammans. Däremot blir avsaknaden av en fastighetsskatt tillsammans med dagens ökande nivå på ränteavdraget (i takt med att hushållen får högre räntekostnader) en allt dyrare subvention av prisbildningen. Samtidigt är konsekvensen av sänkt fastighetsskatt högre fastighetspriser. Anledningen är att vad banken studerar när de lånar ut pengar till nya köpare är vilken månadskostnad låntagaren har möjlighet att ta på sig. Ökar den kapaciteten på grund av sänkt skatt kan banken låna ut mer pengar – vilket leder till högre priser.

I dagsläget är hushållens skuldsättning ett allt större bekymmer inte minst för den samhällsekonomiska balansen. Det är därmed av största vikt att skuldnivån långsamt trappas ned. Det kan göras genom en långsiktig utfasning av ränteavdraget tillsammans med någon typ av fastighetsskatt. Välfärdsförlusten av fastighetsskatt är väldigt låg i och med att bostadspriser i princip enbart är relativa. De flesta ekonomer är överens om att denna skatt leder till få negativa konsekvenser jämfört med andra skatter.

Ytterligare en skatt som förändrades i och med att fastighetsskatten lades om var att reavinstskatten som betalas vid försäljning av bostaden höjdes genom att uppskovsreglerna förändrades. Det ledde till en minskning av rörligheten på ägandemarknaden. Människor med högt värderade bostäder har inte incitament att flytta, vilket till exempel kan få som konsekvens att äldre bor kvar i sina villor, barnfamiljer bor kvar i små lägenheter och unga inte alls kommer in på bostadsmarknaden.

ROT-avdraget, en statlig subvention av reparation, underhåll, om- och tillbyggnad, kan vara ett kraftigt stimulansmedel i lågkonjunktur. Om den istället permanentas blir den en dyr subvention av ägande som missgynnar hyresrätten eftersom det bara är den som äger sin bostad som kan tillgodogöra sig subventionen.

Denna rapport ställer sig därför positiv till att införa en fastighetsskatt, djupt skeptisk till dagens ränteavdrag samt reavinstskattelösning och föreslår att ROT-avdragen tas bort. Detaljerna bör utformas för långsiktig hållbarhet.

7.3 Stadspakten

Vi pekar ovan på de skatter och bidrag som har störst snedvridande effekt på bostadssektorn. De sänker artificiellt privatpersoners ägandekostnader och tvingar därmed upp priserna i motsvarande grad. Konsekvensen är att det blir omöjligt för hyresrätten att vara ett likvärdigt alternativ i förhållande till andra boendeformer. Eftersom hyresrätten idag missgynnas finansiellt, måste dessa frågor lösas för att hyresrätter ska kunna byggas i högre grad.

Rapportens förslag: **Att de ekonomiska villkoren mellan olika upplåtelseformer långsiktigt jämnas ut genom en långsiktig överenskommelse enligt de principer som presenteras i denna rapport.**

7.4 Stämpelskatt för bostadsrätter på samma vis som för småhus

Stämpelskatten är en mindre skatt på transaktioner. Vi vänder oss ovan mot reavinstskattens negativa konsekvenser för rörligheten på boendemarknaden. Samtidigt är vi övertygade om att stämpelskatten har få negativa konsekvenser: huruvida den är en, en halv, eller två procent påverkar knappast individernas beteende på ett märkbart sätt på bostadsmarknaden. Däremot förefaller det märkligt att olika ägandeformer skulle ha olika beskattningsnivå – som dessutom är betydligt lägre än för hyresrätter.

Förslaget är att likställa behandlingen av småhus och bostadsrätter, som idag har olika stämpelskatt. Konsekvensen blir att stämpelskatten höjs för bostadsrätter – vilket också innebär att de närmar sig den högre nivån på stämpelskatt för hyresfastigheter. Enligt Riksdagens utredningstjänst skulle en stämpelskatt ge en intäkt till statskassan på 1,96 miljarder årligen. Kostnaden för att köpa en bostad skulle i genomsnitt öka 1,6 procent. Intäkten får alltså vägas mot den prisökning på bostäder som sannolikt sker. För denna kostnad för medborgaren tar staten på sig att hantera data om inteckningar och så vidare på samma sätt som för småhus. Det är också den huvudsakliga kostnaden för skatten, vilket Riksdagens utredningstjänst bedömer vara att Lantmäteriets fastighetsinskrivning måste få något ökade anslag.

Rapportens förslag: **Att stämpelskatten för alla ägda bostäder, inklusive bostadsrätter, likställs till nivån som idag gäller för småhus.**

7.5 Kommunal hyresgaranti

På bostadsmarknaden finns ett efterfrågeöverskott. Med en rimlig begränsning av prisökningstakten, kommer det att leda till att hyresvärdarna selekterar bland nya hyresgäster. När det finns flera personer som är intresserade av varje lägenhet, kommer det helt enkelt att finnas drivkrafter att välja ut särskilt önskvärda hyresgäster. En uppenbar sådan möjlighet för hyresvärdar är att ställa höga inkomstkrav och på så vis välja ut människor ur en höginkomstgrupp. Detta drabbar givetvis yngre människor och de med lägre inkomster som kan få inkomstkrav som vida överstiger det som behövs för att betala hyran i tid.

Inkomstkrav motiveras med att hyresvärden vill minska sin kreditrisk. De vill alltså försäkra sig mot att hyresgäster inte klarar av att betala sin hyra. Effekterna blir dock att individer i grupper med strukturellt högre risk drabbas. Boverket har exempelvis visat att kvinnor i åldern 20–24 år i snitt inte klarar av att hyra en enrumslägenhet när inkomstkrav ställs på tre gånger hyran. Detta är ett krav som män i samma ålder i snitt klarar. Ställer man krav på fyra gånger hyran blir det svårt för hela denna grupp utifrån snittinkomst.

Det finns redan idag möjlighet för kommuner att ställa upp som ”borgenär” för personer som önskar hyra en lägenhet gentemot hyresvärdar, men möjligheten används inte fullt ut i alla kommuner. Vår utredning föreslår därför att en kommunal hyresgaranti görs obligatoriskt för kommunerna att erbjuda. Samtidigt begränsas möjligheterna att ställa höga inkomstkrav på hyresgästerna, eftersom motivet bakom sådana krav faller.
Vi ser därför att en ökad nyproduktion möts upp med denna garanti för att ge fler möjligheten att efterfråga dessa bostäder.

Rapportens förslag: **Att hyresgarantin utvidgas till nyproducerade lägenheter i alla kommuner samtidigt som värdarnas möjlighet att ställa inkomstkrav därmed begränsas.**

7.6 Hyresbonus

Inkomstskillnaderna i samhället ökar allt mer, samtidigt som priserna för att bo i de lägenheter som är tillgängliga genom nyproduktion, delvis på grund av stigande markpriser, höjs. Konsekvensen blir att allt fler grupper i samhället saknar möjlighet att efterfråga bostäder. Det medför såväl segregation som tvångsägande.

Rapporten föreslår därför en bonus för de värdar som väljer att hyra ut till grupper som har sämre möjligheter att efterfråga nyproducerade bostäder – mot att värden sänker hyran i motsvarande grad. Ett par uppenbara sådana grupper är studenter och äldre med låg pension. Bonusen är en fastställd summa (exempelvis 2 000 kronor) – där det fasta beloppet gör att det främst kommer att vara mindre lägenheter som träffas av reformen.

Utifrån hur denna reform utvecklas, är det rimligt att försöka rikta den till fler grupper – exempelvis utifrån låg inkomst eller familjesituation. Det är centralt att motverka en utveckling mot vad som utomlands kallas ”social housing” med social skiktning i boendet. Syftet är därför att underlätta för människor med låga inkomster att ta del av samma boende som bättre bemedlade.

Rapportens förslag: **En hyresbonus erbjuds de värdar som hyr ut nyproducerade lägenheter till personer som inte har råd att efterfråga dessa - i första hand riktat mot studenter – mot en hyresminskning i motsvarande grad.**

7.7 Riskgaranti för nybyggande

På grund av de stora mängder kapital som måste bindas i produktionen av bostäder, innebär det en stor risk att bygga fastigheter. Risken handlar om att oförutsedda faktorer kan inträffa som påverkar bostadsmarknaden under projektets gång. Konsekvensen blir att den som låter bygga står med tomma lägenheter när det är färdigställt. Idag finns därför många aktörer, inklusive allmännyttan, som har möjlighet att bygga fler bostäder men som inte är villiga att ta på sig den risk det skulle medföra.

Denna rapport föreslår därför att en del av risken tas av samhället, genom att kommunen får möjlighet att ställa ut hyresgarantier. Hyresgarantin innebär att kommunen kan utlova att en viss andel av lägenheterna blir uthyrda – mot att de då får nyttja beståndet för det kommunala behovet. Detta minskar byggarens risk.

Rapportens förslag är att hyresgarantin kopplas till det skärpta kommunala bostadsförsörjningskravet nedan. En särskild statlig pott skapas under lämplig myndighet där kommunerna ansöker om denna garanti – som motiveras utifrån det regionala behovet och risken i projektet.

Rapportens förslag: **Kommunen får möjlighet att upplåta riskgarantier för den som producerar nybyggda bostäder.**

8. Ökat politiskt ansvar

För att möjliggöra ett ökat bostadsbyggande behövs det ett ökat politiskt ansvar på såväl kommunal som regional och statlig nivå. Under de senaste två decennierna har den svåra balansen mellan marknad och politik rubbats. Sedan 2006 har politiken istället helt och hållet varit frånvarande.

Kommunerna behöver arbeta mer aktivt för att fullfölja det bostadsförsörjningsansvar som de redan har. Därutöver behöver den regionala planeringen, primärt i storstadsregionerna, väga tyngre än vad den gör idag. Slutligen behövs det en nationell bostadspolitik som skapar förutsättningar för att den kommunala och regionala bostadspolitiken ska fungera. För att vända den sedan länge nedåtgående utvecklingen på bostadsmarknaden behövs det alltså en aktiv bostadspolitik - på alla nivåer.

8.1 Stärk det regionala ansvaret

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar innebär att de ska planera bostadsförsörjningen för att alla invånare ska ha förutsättningar att leva i bra bostäder. Trots att lagen efterlevs i liten utsträckning, vilket har synts tydligt i Boverkets uppföljning de senaste åren (Boverkets bostadsmarknadsenkät 2013), finns i dagsläget ingen eller ytterst små möjligheter att tvinga kommunerna att bygga mer. Kommuner bestämmer själva i vilken utsträckning de bygger och uppfyller de inte de rekommenderade målen finns inga repressalier (Lag 2000:1383 om kommunernas bostadsförsörjningsansvar).

Om vi ser till de områden där bostadsbristen är som störst - storstadsregionerna - så spelar emellertid kommungränserna föga roll för människorna som bor där. Regionerna utvecklas och växer som just regioner snarare än enskilda kommuner och på så sätt har också regionerna och länen kommit att bli en allt viktigare aktör för att samordna och effektivisera olika verksamheter. Planeringen av bostäder är inte ett undantag.

Idag delar inte kommunerna i storstadsregionerna på ansvaret för bostadsbyggandet. Det leder till såväl en snedfördelning i kostnader som en ökad segregering. Det är rimligt att centrala kommuner tar ett större ansvar för bostadsbyggandet än mer perifera kommuner men sammantaget behöver fler kommuner ta ett gemensamt ansvar för bostadsbyggandet. För att effektivisera planeringen och möjliggöra ett ökat bostadsbyggande bör regionerna och landstingens roll och möjlighet att fördela ansvar för bostadsförsörjningen stärkas.

År 2010 infördes möjligheten att ta fram så kallade regionala utvecklingsplaner i Plan- och bygglagen (PBL). Ett antal utvecklingsplaner har också tagits fram. En del kritik har riktats mot dessa då det snarare än att utgöra en sammanhållen regional utvecklingsplan har varit en slags kompromiss mellan regionens kommuner. Denna rapport ser dock att behovet av regionalplanering är stort. Ska Sveriges regioner kunna konkurrera globalt behövs ett betydligt större regionalt ansvar för planering.

Rapporten menar därför att bostadsförsörjningslagen måste skärpas samtidigt som den regionala planeringen ges större tyngd. I slutet av 2013 kom Socialdepartementet med en promemoria om tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar. Detta är bra, men långt ifrån tillräckligt.

Det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen bör förtydligas inom ramen för den befintliga lagstiftningen. Här ska det framgå att kommunerna i sin bostadsplanering ska ta hänsyn till hela regionens behov av bostäder, inte bara den egna befolkningens behov. Det bör också förtydligas att regionerna och länen får ett större ansvar för planeringen i regionen genom att de mål för bostadsbyggande som sätts upp i regionplaner eller motsvarande görs tvingande. Målen bör också kopplas till förväntad befolkningsökning. På så sätt ges regionen ett utökat mandat att tilldela varje kommun specifika, tvingande byggmål med hänsyn såväl till den enskilda kommunen som hela regionens behov och förutsättningar.

Länsstyrelsen bör få kraftfullare möjligheter att följa upp de mål som sätts i regionplanerna. Länsstyrelserna återrapporterar till staten, som har möjlighet att vitesförelägga de kommuner som inte når upp till de uppsatta målen. Det kan också införas någon typ av byggbonus som går till de kommuner som håller en hög takt i byggandet. Genom den statliga pott för garanterad hyra som diskuteras i avsnittet ovan får kommunerna också större möjlighet att planera för ett ökat antal bostäder för att uppfylla de uppsatta målen.

Bostadsförsörjningslagen bör förtydligas med att det ska finnas en policy för markanvisningar i kommunernas riktlinjer. Policyn ska klargöra kommunens spelregler för byggherrar genom bland annat tydliga och förutsägbara utvärderingskriterier som de bedöms efter. På så vis uppnås transparens kring vilka kriterier som gäller vid upphandling av mark. Det gör det enklare för bostadsmarknadens aktörer att förutse hur kommunens hantering av markplanering kommer gå till, och vilka kriterier de kommer att bedömas utifrån, vid upphandling av mark.

Rapportens förslag: **Att bostadsförsörjningslagen skärps i enlighet med ovanstående, att ansvarsfördelningen förtydligas och att en byggbonus övervägs.**

8.2 Förkortade handläggningstider

Länsstyrelsens handläggningstider för överklagande är en bidragande orsak till att många detaljplaner och projekt försenas. Ska takten i den kommunala planeringen öka måste handläggningstiderna minska.

Vi föreslår att regeringen formulerar mål för handläggningstider av överklagandeärenden i Länsstyrelserna. Dessa ska följas upp för att effektivisera handläggningen och möjliggöra en ökad takt i byggandet. Vid behov ska resurserna till de länsstyrelser där det finns behov förstärkas för att åstadkomma en snabbare prövning av överklagandeärenden.

Rapportens förslag: **Att Länsstyrelsens handläggningstider görs mer förutsägbara, målstyrda, och att kapaciteten ökar i den grad som krävs.**

8.3 Byggbonus för hyresrätter i tillväxtregioner

På en marknad med kollektiva nyttigheter, kan det finnas skäl att subventionera vissa varor för att höja det totala välståndet. Denna situation kan uppstå om det finns stora samhällsvinster med en viss typ av handling, som inte går att ta del av för den som utför handlingen i fråga. Så kallade externa effekter. Tillgången på bostäder kan som resonerats kring ovan, sägas vara en kollektiv nyttighet med positiva externa effekter: genom höjd tillväxt och ökad rörlighet på arbetsmarknaden, finns samhällsvinster som inte kommer byggaren till del. Samtidigt är det oerhört svårt att skapa en subvention som inte främst går till de som ändå skulle ha byggt – eller till de som bygger där samhällsbehovet inte finns, vilket bör tas hänsyn till i konstruktionen av en sådan subvention.

En subvention eller en byggbonus måste därför utformas så att den tar hänsyn till regionens behov och riktas till de regioner som har ett stort efterfrågeöverskott på bostäder. Det rör sig främst om storstadskommunerna och vissa studentstäder. Byggbonusen bör vara riktad mot hyresrätter. Den bör också vara utformad så att de bostäder som skapas kan efterfrågas även av köpsvaga grupper. Alltså de personer som befinner sig i det undre spannet av dagens hyresnivåer.

Rapportens förslag: **En byggbonus för att öka tillgången på billiga hyresrätter i tillväxtregioner utreds.**

8.4 Förbättra den demokratiska processen för att fastställa riksintressen

Systemet med riksintressen skapades i början av 1970-talet för att i landet som helhet långsiktigt säkerställa en god hushållning med mark och vatten. Riksintressen kan pekas ut för flera olika områden, som till exempel naturvård, friluftsliv, kulturmiljövärden, yrkesfiske och totalförsvaret. Därutöver finns det vissa särskilt utpekade geografiska områden som är riksintressen. Flera riksintressen fyller en viktig funktion men många beslut om riksintressen är idag både gamla och inaktuella. Detta innebär att det finns riksintressen som är inaktuella såväl som att det skulle kunna finnas behov av nya riksintressen.

I Stockholmsregionen omfattas nästan en femtedel av ytan av riksintresset kulturmiljö. Detta upplevs många gånger som ett betydande hinder för byggandet av bostäder och infrastruktur. Det leder till osäkerhet i samband med planering av bostadsbyggande och resulterar många gånger i försenade, fördyrade, och i vissa fall till och med stoppade planprocesser.

Länsstyrelsen har fört fram att bostadsförsörjningen bör väga tyngre i avvägningen mellan olika intressen. För att möjliggöra detta krävs aktuella planeringsunderlag för de nationella målen för bostadsbyggande och de statliga intressena samt en gemensam bild av utvecklingen i regionen.

För att uppdatera riksintressena och skapa en lagstiftning som möjliggör ett ökat byggande bör berörda statliga myndigheter ges i uppdrag att uppdatera sina beslut om riksintressen minst en gång per mandatperiod. Därutöver behövs en översyn av riksintressanta områden som utpekas i miljöbalkens fjärde kapitel i syfte att förtydliga områdenas betydelse och ge vägledning för planeringen utifrån dagens aktuella förhållanden.

Rapportens förslag: **Att berörda statliga myndigheter regelbundet ser över beslutade riksintressen för att tydligare väga olika demokratiska intressen mot varandra.**

8.5 Inför ett samhällsbyggnadsdepartement

Idag ansvarar socialdepartementet för bostadspolitiken. Ett grundproblem är att många av de delar som bostadspolitiken är beroende av sorteras in under andra departement än socialdepartementet. Arkitektur ligger tillexempel under kulturdepartementet, infrastrukturfrågor sorterar under näringsdepartementet och den miljölagstiftningen som bostadsbyggandet på många sätt är beroende av ligger på miljödepartementet.

Dessa departement har många andra viktiga uppgifter och det är därför en uppenbar risk att frågor om bostäder och samhällsplanering prioriteras ned eller faller bort i samordningen mellan departementen.

Tidigare har det funnits både samhällsbyggnadsdepartement och bostadsdepartement. Att PBL och Miljöbalken samlas under ett och samma departement är av stor vikt för att på ett enklare och mer effektivt sätt än idag kunna genomföra bostadspolitiska reformer. Det är vidare en risk för att de olika särintressen som sektorn omgärdas av institutionaliseras i olika departement och att tjänstemän och politiker fastnar i sina “stuprör” och glömmer helheten.

Ett samhällsbyggnadsdepartement kan därutöver ha hand om infrastruktur och kan på så sätt ta ett helhetsgrepp, inte bara om hur vi bygger bostäder, utan också om hur vi bygger städer och samhällen. Bostäder och samhällsbyggnad är en politisk fråga som särskilt kännetecknas av många intressenter varför det blir särskilt relevant att politiken har en tydlig helhetsbild.

Rapportens förslag: **Att ett samhällsbyggnadsdepartement skapas, där frågor som har med bostäder, miljö och infrastruktur, ska behandlas.**

8.6 En bättre fungerande byggmarknad

Åsikterna om den svenska byggsektorn går isär. Att den skulle vara dåligt fungerande pekar till exempel EU-jämförelser av faktorpriser på. Samtidigt är det svårt att jämföra byggkostnader mellan olika länder, på grund av skillnader mellan regelsystem och andra förutsättningar.

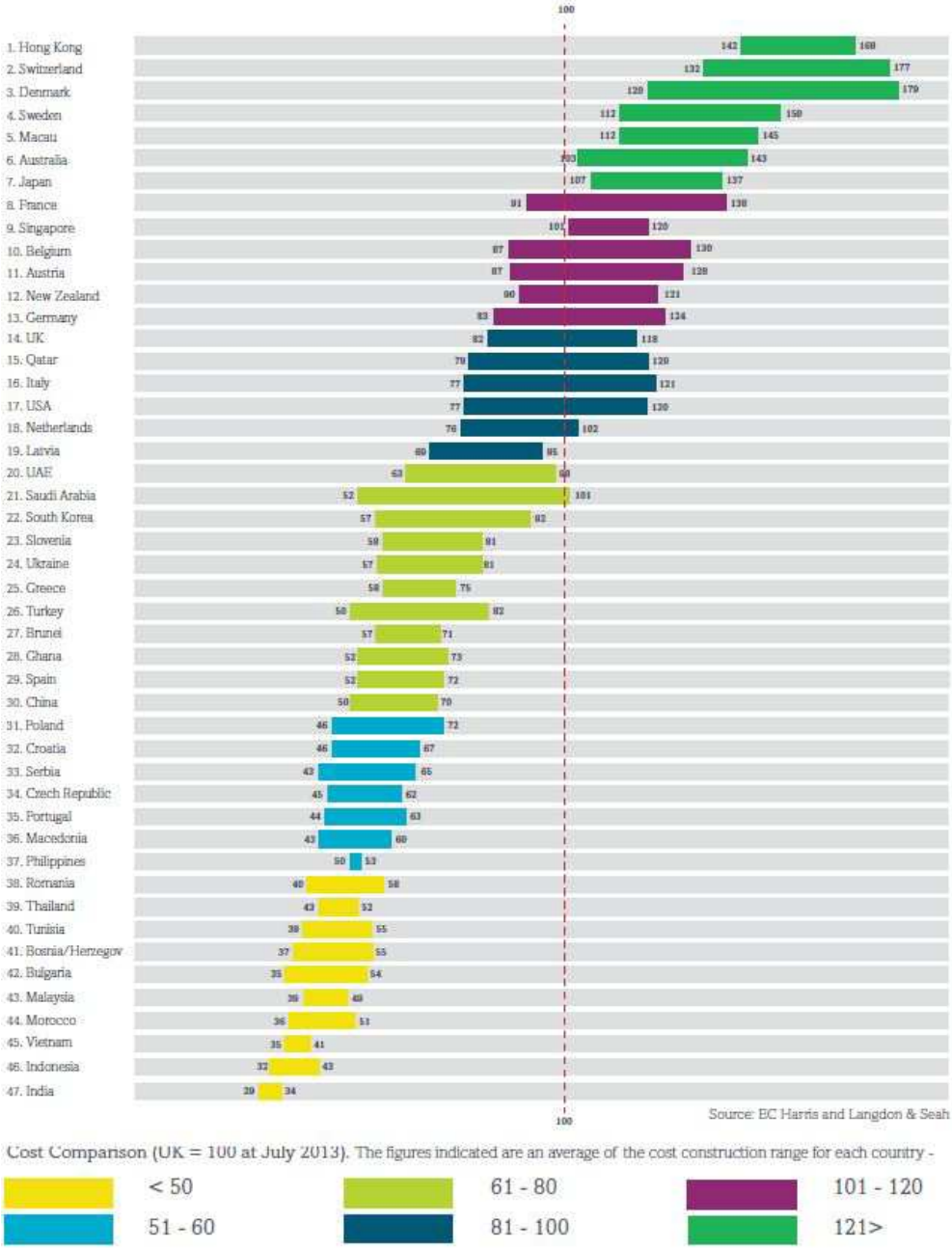

Diagram 4: Genomsnittliga byggkostnader för 21 olika fastigheter, kostnad per kvm, UK = 100. Källa: EC Harris, ”International construction costs: a change of pace”.

Att höga vinster eller höga löner skulle vara orsaken verkar dock som en bakvänd slutsats. Snarare är det tvärtom så att marknadsstrukturen skapar möjligheter att ta ut höga vinster i företagen. Att denna möjlighet finns skvallrar dock om två saker: 1. Att om strukturen är dåligt fungerande idag, finns goda möjligheter att bygga billigare med en bättre struktur, 2. Att ett ökat politiskt engagemang är nödvändigt.

Idag är konsekvensen av höga avkastningskrav och priser till följd av underproduktion av bostäder att projekt som är lönsamma för samhället inte blir av. Trots positiv avkastning för samhället eller fastighetsägaren, uppnås inte den vinst som byggaren kräver. Detta torde särskilt drabba de projekt som ligger i den nedre gränsen för lönsamhet, där de allmännyttiga bostadsbolagen är överrepresenterade.

Denna rapport menar att med dessa två fakta för hand - möjligheten att bygga billigare, samt behovet av aktörer med andra kalkyler - bör det finnas ett större engagemang i byggfrågan. Rapporten föreslår därför att byggbolag startas på regional nivå i avsikt att genomföra för samhället lönsamma byggprojekt, samt för att indirekt förbättra strukturen på byggmarknaden.

Rapportens förslag: **För att förbättra den svenska byggmarknadens funktionssätt, samt försäkra att byggprojekt som är lönsamma för samhället blir av, bör regionala byggbolag skapas och därefter drivas i kommunal regi.**

8.7 Infrastrukturpott

Trafikverket samordnar idag regional infrastruktur. Av dess budget går en betydande del till riksvägar och annan interregional infrastruktur.

Samtidigt är det ett dilemma att kommuner tenderar att överkonsumera de nyttigheter de inte betalar för själva: de utnyttjar helt enkelt vägnätet i högre utsträckning än om de skulle ha burit den fulla kostnaden, som för kommunens egna vägar. Problemet med detta är att kommunerna därmed saknar incitament att själva investera i infrastruktur som skulle binda samman staden och förbättra möjligheterna för fotgängare och cyklister. Det underproduceras alltså annan typ av infrastruktur i exempelvis stadskärnorna.

För att utjämna obalansen att delar av kommunernas kostnader för stora vägbyggen tas av staten, föreslås därför att en mindre del av Trafikverkets budget, säg två procent, läggs till en särskild fond som kommunerna kan söka för projekt i stadskärnor eller liknande (exempelvis cykelinfrastruktur som många gånger har hög avkastning).

Rapportens förslag: **Trafikverket inrättar en särskild fond för satsningar på infrastruktur i tätbebyggda områden, för att förbättra kommunernas möjlighet att skapa hållbara stadsmiljöer.**

9. Reformerad plan och process

Den svenska planprocessen har kritiserats för att vara långdragen och komplicerad, vilket är någonting som har pekats ut som en orsak till bostadsbristen. Svenska planprocesser tar längre tid än i jämförbara länder i Europa, exempelvis Tyskland och England (SOU 2013:34).

En långsam planprocess innebär förutom ökade kostnader för planering att risken i byggprojekt ökar då det är svårt att beräkna byggstart. Detta ökar i sin tur kostnaden för bostadsbyggande och minskar andelen aktörer som vågar kliva in på bostadsmarknaden. Långa planprocesser minskar också flexibiliteten på byggmarknaden och gör det till exempel svårare att snabbt få ut byggbar mark vid ökad efterfrågan på bostäder. Särskilt missgynnas mindre aktörer som inte har samma tillgång till kapital eller möjlighet att sprida risk över flera projekt.

9.1 Förbjud kommunala parkeringsnormer

De krav kommunen ställer på de fastigheter som uppförs är i allmänhet motiverade av allmänintresset, och av att staden och bostaden är kollektiva nyttigheter lika mycket som privata konsumtionsvaror.

Denna rapport pekar dock på att vissa specifika krav inte är motiverade. Anledningen är att de inte är formulerade utifrån allmänintresse (hur stadens utformning bäst gynnar alla medborgare), eller utifrån det kollektivt goda (gentemot alla potentiella framtida invånare). Tvärtom har vissa krav få möjligheter att förbättra någon av de två ovanstående anledningar. Samtidigt ger de goda möjligheter för särintressen att tydligt påverka processen.

Vi menar att parkeringsnormen är ett sådant exempel. Särintresset att kunna ha god tillgång till billig yta att parkera sin bil övertrumfar det stora flertalets intresse. Det stora flertalet har nämligen mycket att förlora på att byggandet fördyras med de 200 000 – 300 000 kronor som en parkeringsplats i stadsmiljö kostar. Därför bör kommunen hindras från att ställa detta krav. Det innebär givetvis inte att en fastighetsägare som tror sig kunna sälja en parkeringsplats inte ska få bygga den i sitt hus, utan endast att denna inte ska tvingas bygga sådana om inte efterfrågan finns.

Vi är övertygade om att de medborgare som efterfrågar bil också kommer att ställa det kravet själva när de flyttar in. Eller så kommer de att efterfråga parkeringsyta i anslutning till sin bostad, om inte fastigheten upplåter sådan yta. Parkeringsnormen fördyrar byggandet drastiskt och subventionerar kostnaderna för bilism genom att skapa ett överutbud. Dessutom är parkeringsnormen föråldrad i en tid när allt färre unga människor skaffar körkort, samtidigt som intresset och behovet ökar för att använda gatuutrymme till annat än parkerade fordon.

Rapportens förslag: **Att kommuner inte längre ska sätta parkeringsnormer för fastigheter.**

9.2 Förutsägbar kommunal planavgift

Enligt PBL Kap 12 § 9, har kommunen rätt att ta upp en planavgift för de kostnader som uppstår vid detaljplanering. I dessa ligger framtagande av program, de utredningar som behöver göras och själva planeringen. Storleken på denna kostnad varierar och kan bli mycket hög. Särskilt om planeringen visar sig komplicerad.

För små byggherrar innebär dagens system ett risktagande samtidigt som kommunens incitament att förkorta och förenkla planeringen är låga (Cars et al. 2013). Kommunerna kan dessutom utöka processen efter hand med allt fler utredningar, något som byggherren i slutänden får betala för.

Förslaget är därför att en fast avgift som sätts på förhand införs. Exempelvis kring ett snitt för vad olika processer kostar idag. Därmed ges kommunen incitament att utföra processen snabbare, men förlorar inga intäkter på detta. Dessutom ökar förutsägbarheten och transparensen vilket gynnar små aktörer, samtidigt som kommunens incitament att slutföra processen när den väl inletts förstärks.

Rapporten förslag: **Att planavgifterna för de kostnader som uppstår vid detaljplaneringen ska vara förutsägbara innan projektet inleds och de ska vara utformade så att kommunen har incitament att bli klara så fort som möjligt.**

9.3 Ange andel hyresrätter i plan

I kapitel 5 *Bostaden: Inte en marknad som andra* beskrivs hur upplåtelseform får stora konsekvenser för värdet på marken. Möjligheten att betala är av flera skäl betydligt högre när det gäller mark som ska bli bostadsrätter. Det innebär att om mark säljs eller ägs, går det inte att i dagens läge förvänta sig att det blir särskilt många hyresrätter byggda om den som äger marken får välja fritt. Kommunerna kan utnyttja markavtal för att villkora upplåtelseform, och på det viset se till att hyresrätter byggs. Men vad händer när kommunen inte äger marken?

Idag detaljplaneras mark utifrån vad marken ska användas till: bostäder, centrum, handel – osv. Rapportens förslag är att detaljplanen även föreskriver vilken form bostadsbeståndet ska ha: bostadsrätter eller hyresrätter. Regleringen sker lämpligtvis som andel av det totala antalet färdigställda bostäder. Detta kommer att leda till att markpriset justeras nedåt, av skäl vi redogjort för ovan.

Rapporten menar att det inte är kapitalbrist som utgör problemet idag. Det finns mycket som talar för att det finns aktörer som vill och är beredda att investera i hyresprojekt – givet att de projekten sätts igång och genomförs. Detta förslag syftar därmed till att fler hyresprojekt initieras.

Rapportens förslag: **Att skriva in andelar för bostadsfastigheters upplåtelseform i detaljplaneringen.**

9.4 Buller: lös problemet, inte symptomet

Frågan om buller är särskilt komplicerad i planeringen. Å ena sidan försvårar bullerlagstiftningen nybyggnation, särskilt i redan bebyggda områden, och gör det svårare att förtäta staden (SOU 2013:5). Å andra sidan är buller hälsovådligt och att utsättas för buller under lång tid innebär stora hälsorisker. Även kortvarigt buller får konsekvenser i form av till exempel försämrad koncentration och sömnsvårigheter. Människor blir helt enkelt sjuka av buller (*Trafiken i den hållbara staden* 2006).

Lösningen på problemet kan således aldrig vara att sänka lagkraven på hur högt buller som kan tillåtas. Samtidigt är situationen idag inte är rimlig när några av Sveriges mest attraktiva lägen inte kan byggas till följd av bullerregler. Det behövs därför ett omtag.

För att förstå problematiken måste man inse att dagens regler, där buller regleras i både PBL och Miljöbalken, fungerar åt två håll. Dels stadgas det under vilka förutsättningar som ny bebyggelse - bostäder, industrier, flygplatser med mera - får placeras. Dels stadgas det om vilka bullernivåer som boende någonstans har rätt att skyddas ifrån.

Rapporten anser att en avvägning mellan de boendes intressen och intressena av att kunna bygga nytt är att stadga i regelverket att bostäder får byggas i anslutning till redan befintlig bostadsbebyggelse oavsett bullernivåer. Boende i denna fastighet får tåla den bullernivå som fanns vid byggåret på samma sätt som de som redan bor där gör. Därefter tillkommande buller kan dock aldrig accepteras.

Den andra delen av lösningen på bullerproblemet är att inse och våga ta konsekvenserna av att det är skillnad på buller och buller. Det är stor skillnad på stadsljud som uteserveringar och människor i rörelse jämfört med lågfrekvent buller från motorvägar eller industrier. I denna fråga har lagstiftningen inte följt med forskningen och det behöver tillsättas en utredning som med stöd av den senaste forskningen på området mejslar fram ett nytt regelverk i grunden, som utgår från ljuds faktiska påverkan på människors hälsa. Självklart ska hänsyn tas till bullernivån, men det får inte leda till att buller blir en ursäkt för att inte

bygga på en viss plats. När buller utgör skäl till att neka bebyggelse bör en konsekvensanalys upprättas på vilka möjligheter som finns för att åtgärda problemet.

Buller regleras för närvarande i både PBL och Miljöbalken, vilket i sig skapar tolkningssvårigheter. Enligt miljöbalken ska bebyggelse placeras på ett betryggande avstånd från buller. I städer är det särskilt trafikbullret som utgör ett problem. Bullret från trafik får enligt naturvårdsverkets riktlinjer inte överstiga 55 decibel vid fasaden. Tillsammans med regleringen i PBL har det föranlett att tolkningarna blivit onödigt komplicerade. Bullers hälsoeffekter innebär att politiken måste ta ett ansvar för att garantera att ingen utsätts för skadligt buller.

Idag utgör alltså buller ett hinder för att förtäta staden. Samtidigt kan inte utgångspunkten i att åtgärda detta vara att sänka kraven. Buller är ett reellt hälsoproblem. Istället bör utgångspunkten vara att minska källan till bullret. Är det en väg är det rimligare att försöka minska trafiken på vägen eller att sänka hastigheten. Snarare än att husen bör anpassa sig till källan till bullret bör bullernivåerna anpassas efter bebyggelseutvecklingen.

Rapportens förslag: **I de fall buller utgör skäl att neka bebyggelse, är kommunen skyldig att upprätta en konsekvensanalys som utreder orsaker och möjligheter att åtgärda problemet.**

10. Sammanfattning

Större ansvar, fler bostäder och en bättre stad - rapportens tre utgångspunkter:

1. *Fler hyresrätter behöver byggas.* Dels för att den förda politiken undergrävt allmännyttans roll. Dels därför att möjligheten att hyra sin lägenhet är viktig utifrån faktorerna *Rörlighet, Risk, Långsiktighet, Effektivitet* och *Frihet.*

2. *En aktiv bostadspolitik handlar inte bara om att ge förutsättningar för att det byggs fler bostäder.* Hur bostadsmiljöerna gestaltas och kopplar till anslutande bebyggelse är minst lika viktig. En aktiv bostadspolitik för bättre socialt blandade områden behövs. En starkare strategisk planering både på regional och kommunalnivå krävs.

3. *Bostadsmarknaden kan inte liknas en konsumentmarknad som andra.* Den sammanhållande kraften bland bostadsmarknadens aktörer bör vara politiken.

Utifrån dessa tre utgångspunkter presenteras i rapporten förslag som i sin helhet bidrar till att vi, genom att bygga såväl fler bostäder som en hållbar stad, når jämvikt på bostadsmarknaden år 2022.

1. *Lika ekonomiska villkor:* Hur kan bostadsmarknaden bli mer neutral, förutsägbar och välfungerande? Reformerna inom detta paket ökar såväl andelen hyresrätter som det totala utbudet - fler bostäder.

2. *Ökat politisk ansvar:* Hur kan det regionala samspelet förbättras och hur kan det politiska ansvarstagandet öka? Reformerna ökar det kommunala byggandet för att vara mer i linje med de regionala behoven. Därmed förbättras bostadssektorns funktionssätt - när politikerna tar större ansvar.

3. *Reformerad plan och process:* Något som ofta lyfts i debatten men sällan konkretiseras. Hur kan flexibiliteten och förutsägbarheten öka i den idag omständliga och detaljstyrande planprocessen? Reformerna leder till mer byggande - och till en bättre stad.

Lista på reformer

Lika ekonomiska villkor

Stadspakten
Rapportens förslag: Att de ekonomiska villkoren mellan olika upplåtelseformer långsiktigt jämnas ut genom en långsiktig överenskommelse.

Stämpelskatt för bostadsrätter på samma vis som för småhus
Rapportens förslag: Att stämpelskatten för alla ägda bostäder, inklusive bostadsrätter, likställs till nivån som idag gäller för småhus.

Kommunal hyresgaranti
Rapportens förslag: Att hyresgarantin utvidgas till nyproducerade lägenheter i alla kommuner samtidigt som värdarnas möjlighet att ställa inkomstkrav begränsas.

Hyresbonus
Rapportens förslag: En hyresbonus erbjuds de värdar som hyr ut nyproducerade lägenheter till personer som inte har råd att efterfråga dessa - i första hand riktat mot studenter – mot en hyresminskning i motsvarande grad.

Riskgaranti för nybyggande
Rapportens förslag: Kommunen får möjlighet att upplåta riskgarantier för den som producerar nybyggda bostäder.

Ökat politiskt ansvar

Stärk det regionala ansvaret
Rapportens förslag: Att bostadsförsörjningslagen skärps i enlighet med ovanstående, att ansvarsfördelningen förtydligas och att en byggbonus övervägs.

Förkortade handläggningstider
Rapportens förslag: Att Länsstyrelsens handläggningstider görs mer förutsägbara, målstyrda, och att kapaciteten ökar i den grad som krävs.

Byggbonus för hyresrätter i tillväxtregioner
Rapportens förslag: En byggbonus för att öka tillgången på billiga hyresrätter i tillväxtregioner utreds.

Förbättra den demokratiska processen för att fastställa riksintressen
Rapportens förslag: Att berörda statliga myndigheter regelbundet ser över beslutade riksintressen för att tydligare väga olika demokratiska intressen mot varandra.

Inför ett samhällsbyggnadsdepartement
Rapportens förslag: Att ett samhällsbyggnadsdepartement skapas, där frågor som har med bostäder, miljö och infrastruktur, ska sorteras under.

En bättre fungerande byggmarknad

Rapportens förslag: För att förbättra den svenska byggmarknadens funktionssätt bör regionala byggbolag att skapas.

Infrastrukturpott

Rapportens förslag: Trafikverket inrättar en särskild fond för satsningar på infrastruktur i tätbebyggda områden, för att förbättra kommunernas möjlighet att skapa hållbara stadsmiljöer.

Reformerad plan och process

Förbjud kommunala parkeringsnormer

Rapportens förslag: Att kommunen fråntas möjligheten att sätta parkeringsnormer för fastigheter.

Förutsägbar kommunal planavgift

Rapportens förslag: Att planavgifterna för de kostnader som uppstår vid detaljplaneringen ska vara förutsägbara innan projektet inleds och de ska vara utformade så att kommunen har incitament att bli klara så fort som möjligt.

Ange andel hyresrätter i plan

Rapportens förslag: Att skriva in andelar för bostadsfastigheters upplåtelseform i detaljplaneringen.

Buller: lös problemet, inte symptomet

Rapportens förslag: I de fall buller utgör skäl att neka bebyggelse, är kommunen skyldig att upprätta en konsekvensanalys som utreder orsaker och möjligheter att åtgärda problemet.