

SKANSKA

Avskaffa bostadsbristen



Bostadspolitisk rapport
från Skanska

1 april 2014

Innehåll

Avskaffa bostadsbristen!	1
Därför har vi bostadsbrist i Sverige	2
För krångligt att bygga	2
Planprocessen	2
Markpriserna	3
Riksintressen och byggnormer	3
För långdragna rättsprocesser	4
Många rättsinstanser	4
Orimligt vida möjligheter att överklaga	4
Ökad tidspillan, osäkerhet och risk	5
För låg rörlighet på bostadsmarknaden	5
Skattesystemet gör det dyrt att flytta	5
Hyresregleringen skapar ytterligare skevheter och orättvisor	5
Reformkrav för en bättre fungerande bostadsmarknad	6
Renodlade roller och rågång mellan privat och offentligt	6
Minskad byråkrati och enklare regelverk	6
Mindre möjligheter att överklaga	7
Större rörlighet på bostadsmarknaden	7
Bostadsbristen går att avskaffa	8



Avskaffa bostadsbristen

Stadsutveckling i bred bemärkelse är en av samtidens mest brännande frågor, såväl nationellt i Sverige som globalt. Sedan 2008 bor mer än hälften av världens befolkning i städer och år 2050 förväntas omkring 70 procent av alla människor vara bosatta i urbana områden. Av EU-länderna är Sverige det land som urbaniseras snabbast och Stockholm är en av Europas snabbast växande städer.

Samtidigt har bostadsbyggandet i Sverige, alltsedan 1990-talskrisen, varit långt under genomsnittet i EU och bostadsinvesteringarna ligger på en jämförelsevis låg andel av BNP. Bostadsbyggandet håller sedan många år inte jämna steg med befolkningsutvecklingen, vilket leder till bostadsbrist. Situationen är särskilt problematisk i storstadsregionerna, men konsekvenserna drabbar hela Sverige.

Den här utvecklingen är besvärlig för många människor, särskilt unga, och hämmar Sveriges tillväxt genom att bristen på bostäder minskar människors rörlighet. När det är svårare att flytta till en ny bostad, stadsdel eller ort för att ta ett jobb eller en studieplats får företag svårt att rekrytera personal och näringslivets möjligheter att växa minskar. Problemen på bostadsmarknaden är högst påtagliga för enskilda människor som har svårt att hitta bostad. En illa fungerande bostadsmarknad får också konsekvenser för andra delar av samhällsekonomin.

När bostadsmarknaden fungerar dåligt och begränsar människors rörlighet fungerar också arbetsmarknaden sämre. Samtidigt som vissa delar av landet har problem med arbetslöshet kan det på andra orter finnas flaskhalsar och arbetskraftsbrist. Bristen på studentbostäder i högskole- och universitetsstäder innebär en risk att studenter väljer bort vissa utbildningar.

Samtidigt är det viktigt att poängtera att bostadsbristen inte nödvändigtvis behöver betyda att det i absoluta tal finns för få bostäder i Sverige som helhet. Bostadsbristen handlar om att det är brist på attraktiva bostäder – det vill säga bostäder i de lägen på de orter med den standard och till det pris som människor efterfrågar.

Att avskaffa bostadsbristen handlar därför inte i första hand om att maximera antalet nybyggda bostäder. Istället handlar det om att förbättra förutsättningarna för att bostäder byggs på ett sätt som stämmer överens med människors önskemål och ekonomiska realiteter.

Bostadspolitiken och förutsättningarna för ökat bostadsbyggande får allt mer uppmärksamhet i den politiska debatten i Sverige. Det råder stor enighet både om vad som är problemen på bostadsmarknaden och vad som orsakar dem: långa planhandläggningstider, hyresreglering, krångligt regelverk och omfattande överklaganden. Sveriges

bostadsmarknad är överreglerad till den grad att den måste betecknas som sönderreglerad.

Enigheten i synen på problemen och deras orsaker motsvaras emellertid inte av samstämmighet i förslag till konkreta lösningar. Tvärtom är konkreta förslag på förändringar ovanliga. Det är lättare att vara överens om problemen än om lösningarna.

Skanska är en samhällsutvecklare som vill ta ansvar och bidra till en bättre fungerande bostadsmarknad. I denna rapport lanserar vi, utifrån vår analys om vad som orsakar problemen på bostadsmarknaden, konkreta förslag på lösningar i form av krav på politiska reformer. Analysen bygger på offentliga utredningar, intervjuer med utomstående experter och forskare samt med medarbetare inom Skanska och inte minst Skanskas mångåriga erfarenhet som bostadsbyggare i Sverige.

Hindren för bostadsbyggandet är redan väl kända. Där finns inte mycket mer att tillföra. Våra förslag på *lösningar* är däremot konkreta, konsekventa och genomförbara. Det går att avskaffa bostadsbristen!

Anders Danielsson

Vice VD Skanska



Därför har vi bostadsbrist i Sverige

Att det råder brist på bostäder i Sverige är uppenbart. Det svenska bostadsbyggandet har legat på en låg nivå sedan 1990-talskrisen.¹ Bostadsbyggandet och befolkningsutveckling går i otakt, vilket är särskilt tydligt i storstadsregionerna som följd av den kraftiga urbaniseringen. Boverket uppskattar att det de närmaste fem åren behöver byggas mellan 150 000 och 175 000 lägenheter, vilket skulle motsvara en fördubbling av bostadsbyggandet jämfört med dagens nivå.²

Bostadsbristen innebär inte enbart en brist på ett visst antal bostäder i förhållande till folkmängden. Bostadsbristen är till lika stor del en fråga om att det är svårt för människor att lösa sin bostads-situation på ett sätt som stämmer med de egna förutsättningarna, behoven och önskemålen. Bostadsbristen är till stor del en brist på attraktiva bostäder.

Bostadsbristen i Sverige beror i huvudsak på två saker: ett lågt nybyggande och ett dåligt nyttjande av det befintliga bostadsbeståndet.³ Den låga nyproduktionen av bostäder orsakas av för mycket krångel i regelverk och planprocesser samt för många och för långa överklaganden. Det dåliga nyttjandet av befintliga bostäder orsakas av att rörligheten på bostadsmarknaden är för låg.

Tillsammans leder dessa båda grundproblem på bostadsmarknaden – det låga nybyggandet och det dåliga nyttjandet av beståndet – till en brist på bostäder på de platser och till det pris som människor efterfrågar. Det är ett problem för enskilda människor, som kan tvingas bosätta sig för långt ifrån jobbet, skuldsätta sig mer än de skulle önska

eller bo trängre än de skulle vilja. För många är det svårt att över huvud taget komma in på bostadsmarknaden.

Det är också ett problem för samhället i stort när bostadsbristen får konsekvenser för bland annat arbetsmarknaden och hushållens skuldsättning. Det påverkar därför även Sveriges tillväxtförutsättningar.⁴ En bättre fungerande bostadsmarknad är därför av allmänt intresse och borde stå högt upp på alla politiska agendor.

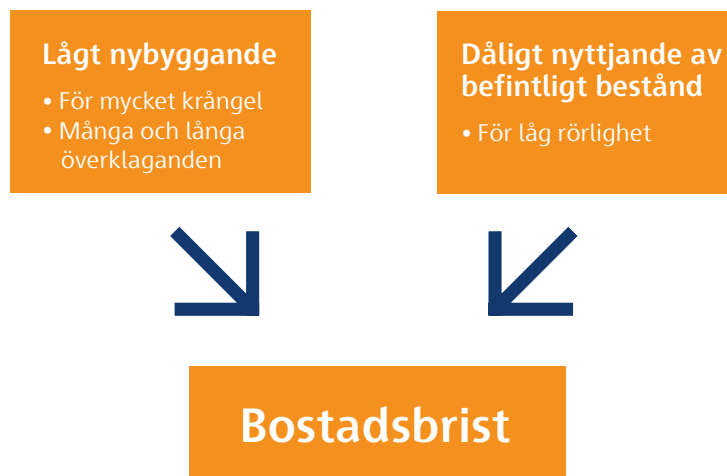
För att komma till rätta med bostadsbristen måste man förstå de bakomliggande orsakerna och veta hur de kan undanröjas. Man måste se vad som orsakar krånglet och den låga rörligheten. Och man måste våga dra slutsatser om vad som behöver göras för att lösa problemen, även om det kan vara politiskt kontroversiellt.

För krångligt att bygga

En central orsak till den låga nyproduktionen är att regelverken och processerna kring byggande är många, långa och krångliga.⁵ Det leder till en bristande förutsägbarhet och en höjd projekteringsrisk, vilket påverkar branschens förmåga och vilja att investera i nya projekt.

Den kommunala planprocessen är för lång och detaljerad. Markpolitiken – prissättningen och villkoren för upplåtelse av mark – är olika mellan olika kommuner, präglas av kortsiktighet och saknar förutsägbarhet. Motstridiga riksintressen och alltför detaljerade statliga byggnormer bidrar till att hindra och fördyra bostadsbyggande.

Huvudorsaker till bostadsbristen i Sverige



¹ Statistiska Centralbyrån, Statistikdatabasen: Färdigställda lägenheter och rumsenheter i nybyggda hus efter region och hustyp. År 1975–2012

² Boverket, "Boverkets indikatorer. Analys av utvecklingen på bygg- och bostadsmarknaden med byggprognos", november 2013

³ Assar Lindbeck, "Hyreskontrollen måste bort för att få fart på byggandet", Dagens Nyheter den 24 november 2013;

Klas Eklund, "Dags att låta galten dö", Fokus nr 41, oktober 2013

⁴ Stockholms Handelskammare, "Bostadsbrist – farlig flaskhals för jobben. Företagen, universiteten och bostadsbristen", rapport 2014:1

⁵ Statens offentliga utredningar, SOU 2013:34, "En effektivare plan- och byggprocess"

Planprocessen

Allt byggande i Sverige har att förhålla sig till kommunernas så kallade planmonopol. Den svenska plan- och bygglagstiftningen innebär att det är kommunerna som är nyckelaktörerna i att besluta om hur mark ska användas och bebyggelse utformas.

Det är väl känt att planprocessen kan ta lång tid. Det är bland annat denna insikt som ligger bakom regeringens olika utredningar för att påskynda bostadsbyggandet. Också bland kommunerna själva är medvetenheten om planprocessernas längd stor och många kommuner arbetar aktivt med att försöka korta plantiderna, med varierande framgång.

Planprocessen är lång och invecklad, med många delmoment. Den praktiska tillämpningen är inte heller alltid identisk i Sveriges 290 kommuner. Det gör att förutsägbarheten i planarbetet brister och att många projekt ofta måste utveckla unika lösningar från fall till fall. Standardiserade arbetsätt som skulle korta tidsåtgången är inte möjliga.

En bidragande orsak till planprocessens längd är att detaljplaner görs mer detaljerade än vad som är nödvändigt enligt plan- och bygglagen.⁶ Ju mer detaljerad en detaljplan är, desto fler frågor måste vara besvarade redan på ett tidigt skede, vilket tar tid. Därmed missas vad som är det väsentliga med en detaljplan, nämligen ett juridiskt fastställande av en viss byggrätt för en viss markyta. Så som plan- och bygglagen en gång var tänkt ska praktiska detaljer egentligen hanteras i bygglovsskedet.

På många håll i landet inleds planarbete för ett område först när det redan finns en byggherre med en konkret projekttid som är beredd att driva och bekosta planarbetet. Denna låga så kallade planberedskap gör att planarbetet släpar efter och att planering och lagprövning av byggprojekt blir en risk som åvilar byggherren. Det minskar investeringsviljan och gör att det främst är större, väletablerade och kapitalstarka aktörer som kan driva projekt. Därmed missas de tidsvinster som kan göras om kommunerna istället planlägger mark i förväg för att därefter fördela lagakraftvunna byggrätter på lämpliga byggherrar.

Längden på och komplexiteten i planprocessen gör att en rad saker kan inträffa under planarbetets gång som riskerar att dra ut på tiden ytterligare från idé till antagen plan och byggstart. Det kan ta tid för en byggherre att över huvud taget bli tilldelad en planhandläggare innan planarbetet kommer igång. Personalomsättning hos kommunerna kan göra att planhandläggare byts ut, vilket leder till bristande kontinuitet och att delar av planarbetet måste tas om, vilket innebär ytterligare tidsspillan.

Många kommuner har också problem med att rekrytera kvalificerade planhandläggare. Det gör att det blir svårt för kommunerna att bedriva planarbete i den takt som vore önskvärd.⁷

Slutligen innebär planarbete ofta en politisk risk. Det är inte ovanligt att planprocesser löper över mandatperioder. Majoritetsskiftet i kommunerna kan då göra att också långt framskridna planprocesser stoppas.

Det finns alltså en rad problem med hur planprocessen fungerar. Givet hur central planprocessen är för att byggprojekt ska förverkligas är det väsentligt att lösa dessa problem för att öka takten



på bostadsbyggandet. Många av de lösningar som krävs är dock sådant som kommunerna själva kan rå över, utan att lagstiftningen behöver ändras.

Markpriserna

Nyproduktionsnivån och slutpriset på nyproducerade bostäder påverkas även av kommunernas markpolitik. Priset på mark vid försäljning sätts på olika sätt i olika kommuner och markanvisningsförfarandet kan variera från fall till fall i en och samma kommun.

I vissa fall sker markanvisning genom så kallad direktanvisning, det vill säga att kommunen helt enkelt väljer vilken byggherre som ska tilldelas en viss markyta för exploatering, utifrån de kriterier som kommunen väljer att tillämpa. I andra fall sker markanvisning efter anbuds förfarande eller tävling.

Vissa kommuner tillämpar en högstbjudandeprissättning på mark, vilket kan dra upp kostnaderna och leda till spekulation. Kommunernas strävan att maximera sina exploateringsintäkter kan slå mot mer långsiktiga hänsyn till hur en ny stadsdel kan utvecklas. Och det höga markpriset landar i slutändan hos bostadsköparna.

Andra kommuner tillämpar fasta priser och låter andra faktorer fälla avgörandet för markanvisningarna. Ibland arrangeras markanvisningstävlingar som fokuserar på hyresnivå, miljöprestanda eller gestaltning.

Hur marken upplåts varierar också. Det är vanligt att mark i kommunens ägo säljs till byggherren, ofta till högsta pris i ett anbuds förfarande. I vissa fall får byggherren istället hyra marken, genom så kallad tomträtt. Vilken metod som väljs har betydelse för byggherrens finansieringsmöjligheter och därmed för både investeringsförmågan och kostnadsbild. Enkelt uttryckt krävs en större tillgång på kapital i tidigt skede om byggherren ska finansiera ett markköp, medan tomträtt möjliggör för byggherren att sprida ut kostnaden för marken över flera år.

⁶ Ibid

⁷ Boverket, "Plan- och bygglagen i praktiken 2012"



Alla dessa olika metoder, med bristande förutsägbarhet och komplexa prisberäkningsmodeller, gör att förutsättningarna för att bli tilldelad byggbar mark och prisnivån på mark blir oförutsägbara. Det påverkar viljan att investera i nyproduktion och har också konsekvenser för om det exempelvis är ekonomiskt möjligt att bygga hyresrätter.

Riksintressen och byggnormer

Det är inte bara de kommunala planprocesserna som påverkar förutsättningarna för bostadsbyggandet. Även andra typer av lokala krav och bestämmelser, som exempelvis bestämmelser om antal parkeringsplatser per lägenhet, påverkar både pris och storlek på de bostäder som byggs.

Också på riksnivå finns åtskilliga normer och regler för bostadsbyggandet: bullernormer, luftkvalitetsbestämmelser, strandskyddsbestämmelser, tillgänglighetsbestämmelser och byggregler för hur bostäder får utformas. Alla dessa regelverk har goda avsikter och var för sig skulle de kanske inte utgöra något problem för bostadsbyggandet. Men sammantagna försvårar de planeringen och fördyrar bostadsbyggande, inte minst för små lägenheter.

Bullernormer utgör ett tydligt exempel på hur regelverket blir problematiskt. Exempelvis skulle stora delar av dagens innerstads- eller tätortsmiljöer aldrig ha fått byggas med dagens bullerregler. Allt buller behandlas dessutom inte likvärdigt, utan det finns olika regler för olika slags buller. Det är också olika myndigheter som tolkar och tillämpar bullerregler, inte sällan på olika sätt. Regelverket försvårar på så vis bostadsbyggande, inte bara genom reglerna i sig, utan också genom att olikheter i tillämpning gör förutsättningarna oförutsägbara.⁸

Många områden i Sverige är dessutom utpekade som så kallade riksintressen enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Riksintressen kan avse många olika ändamål: bland annat naturvård, infrastruktur, kulturmiljö, energiförsörjning eller försvarsändamål. Exempelvis är större delen av Stockholms

innerstad utpekad som riksintresse för kulturmiljövården, vilket uppenbart hamnar i konflikt med bostadsbyggande.⁹

Riksintressen kan ofta också hamna i konflikt med varandra, en följd av att det är olika statliga myndigheter som definierar olika riksintressen. Det gör det svårt för länsstyrelserna att som statlig tillsynsmyndighet balansera olika riksintressen mot varandra, liksom för kommunerna, som är skyldiga att i sina översiktsplaner redovisa hur riksintressena tillgodoses. Faktum är att riksintressena i dagsläget är så pass problematiska att Sveriges kommuner och landsting har konstaterat att systemet med riksintressen har upphört att fungera.¹⁰

För långdragna rättsprocesser

Planprocesserna är en allvarlig flaskhals. Den stora tidsåtgången i ett byggprojekt är dock ofta inte planprocessen utan den juridiska prövningen av en antagen detaljplan. De så kallade målbalanserna (mängden mål som inväntar avgörande) hos domstolarna är ofta stora, vilket gör att det tar lång tid att få en plan prövad i domstol. Många mål överklagas dessutom upp till högsta instans.¹¹

Många rättsinstanser

Rent juridiskt råder det dessutom en märklig så kallad processordning för planärenden, som innebär att det inte är underrätten (mark- och miljödomstolen) som utgör första instans, utan länsstyrelsen. En detaljplan prövas därför först av länsstyrelsen och därefter tar den vanliga hanteringen i domstolarna vid. Detta extra steg i överklagandeprocessen tar inte bara tid. Det är dessutom märkligt eftersom länsstyrelsen är statlig tillsynsmyndighet och under samrådsskedet i den egenskapen yttrar sig över de detaljplaner den senare är satt att överpröva.

Det är svårt att se vad som motiverar att länsstyrelserna ska ha denna överprövande roll. Givetvis är det viktigt att länsstyrelserna säkerställer att olika

⁸ Sveriges kommuner och landsting, "Bygg bort bullret!", 2013

⁹ Boverket, "Riksintressen – nationella värden och möjligheter", 2013

¹⁰ Sveriges kommuner och landsting, "Hanteringen av riksintressen. SKL granskar", 2011

¹¹ Boverket, "Plan- och bygglagen i praktiken 2012"

statliga intressen tillgodoses i bebyggelseplaneringen. Det vore dock rimligtvis smidigare för alla parter att det sker på ett tidigt stadium i planprocessen, istället för genom överprövning av en redan färdig och antagen detaljplan.

Orimligt vida möjligheter att överklaga

Vidare är möjligheterna att överklaga i dagsläget orimligt vida. Det är givetvis viktigt att detaljplanebeslut ska kunna prövas rättsligt, precis som annan myndighetsutövning. Vilka som har rätt att överklaga en detaljplan är emellertid inte tydligt avgränsat.

Det är inte heller förenat med någon kostnad att överklaga planbeslut. Det finns heller inte något så kallat prövningstillstånd för att få ett ärende prövat i mark- och miljödomstolen. Planbeslut överklagas därför regelmässigt, även när den juridiska grunden för klagan är svag. Det leder till en överbelastning av rättsväsendet och till långa handläggningstider som förlänger redan utdragna byggprojekt ytterligare.

Möjligheten att överklaga offentliga beslut fyller en viktig funktion både demokratiskt och juridiskt. Men rättsväsendets resurser ska rimligtvis tas i anspråk när det finns viktiga juridiska aspekter på ett ärende som behöver prövas, inte som ett sätt att förhålla impopulära beslut.

Ökad tidsspillan, osäkerhet och risk

Utöver den extra försening som överklaganden leder till skapar det ytterligare osäkerhet och risk i byggprojekten. Även om alla problem under planskedet har kunnat lösas och även om det finns ett demokratiskt fattat beslut om att anta detaljplanen kan hela planen fortfarande upphävas vid ett överklagande.

Det ställer mycket stora krav på långsiktighet, ekonomisk uthållighet och risktagande hos byggherrarna. Därmed hämmas konkurrensen på ett sätt som ytterligare minskar nyproduktionen av bostäder.

För låg rörlighet på bostadsmarknaden

I den bostadspolitiska debatten återkommer ofta kraven på att bygga små, billiga lägenheter för ungdomar, studenter och andra som har begränsat ekonomiskt utrymme eller precis ska kliva in på bostadsmarknaden. Det går att kapa kostnader för att få ned hyrorna även för nyproducerade lägenheter. I det långa loppet kommer dock nyproduktion aldrig att kunna vara billigare än de billigaste lägenheterna i det befintliga bostadsbeståndet.

Nya bostäder måste under de första åren täcka produktionskostnaden, medan bostäder på begagnatmarknaden ofta har betat av dem för länge sedan och endast behöver bekosta periodiskt

underhåll. För att frigöra fler bostäder med låga hyror behövs därför större rörlighet på bostadsmarknaden och ett bättre utnyttjande av de bostäder som finns.

Nyproduktion underlättar både rörlighet och bättre utnyttjande. Nya bostäder med högre hyror efterfrågas av betalstarkare grupper, vilket frigör andra bostäder i beståndet med lägre hyror. För att öka utbudet av billiga lägenheter i tillräcklig omfattning räcker inte nyproduktion. Rörligheten på bostadsmarknaden måste öka genom att hinder och trösklar rivs så att människor i större utsträckning väljer en bostad som motsvarar behoven i olika livssituationer.

Skattesystemet gör det dyrt att flytta

Dagens skatteregler hämmar rörligheten på bostadsmarknaden. Kapitalvinstskatten, taket för hur högt uppskovet av beskattning av kapitalvinster får vara och ränta på uppskovsbeloppet innebär betydande transaktionskostnader som skapar trösklar vid flytt. Det är helt enkelt billigt att bo, men dyrt att flytta, med gällande skatteregler.¹²

Effekten blir att många bor kvar i bostäder som de annars skulle ha flyttat ifrån. Exempelvis bor många äldre par med utflugna barn kvar i helt eller delvis avbetalda villor, därför att skatteeffekterna av att flytta till en mindre bostad är påtagligt negativa. Det gör i sin tur att många barnfamiljer bor kvar i mindre lägenheter och att priset på de villor som är tillgängliga ökar.

Hyresregleringen skapar ytterligare skevhet och orättvisor

Hyresregleringen genom det så kallade bruksvärdessystemet bidrar på liknande sätt till att hämma rörligheten på bostadsmarknaden. Genom att hyrorna för bostäder i attraktiva lägen hålls nere på konstgjord väg uppstår brist och köer eftersom efterfrågan överstiger utbudet. Den som fått ett förstahandskontrakt på en attraktiv lägenhet har starka incitament att behålla kontraktet även om behovet av bostaden förändras eller rentav bortfaller. Boverket har i en rapport nyligen visat att reglerade hyror dessutom leder till att dåligt nyttjade av bostäder, eftersom konstlat låga hyror gör att människor väljer att bo större än vad de annars hade haft råd med.¹³

Extra kännbara är hyresregleringens effekter i storstadsregionerna och då särskilt för dem som ska träda in på bostadsmarknaden. De långa kötiderna för att få ett förstahandskontrakt för en hyresrätt gör att många antingen tvingas att köpa en bostadsrätt, bo i andra hand eller köpa ett svartkontrakt.



¹² Stockholms Handelskammare, "Det måste bli lättare att flytta. Hur flyttskatter låser Stockholms bostadsmarknad", Stockholms Handelskammarens rapport 2012:8

¹³ Boverket, "Bostadsbristen och hyressättningsystemet – ett kunskapsunderlag. Marknadsrapport", 2013

Reformkrav för en bättre fungerande bostadsmarknad

Renodlade roller och rågång mellan privat och offentligt

Bostadsbyggandet i en marknadsekonomi bygger på samarbete mellan marknadsaktörer och offentligt beslutsfattande. För maximerad effektivitet i bostadsbyggandet är det viktigt med tydligt avgränsade roller och ett regelverk som överensstämmer med den rollfördelningen.

Marknadsaktörernas roll är att svara för det praktiska genomförandet, det offentligas roll är att göra intresseavvägningar och ange de övergripande spelreglerna. Sammanblandningar av dessa roller (som offentliga subventioner) eller regelverk som sätter rollerna ur spel (som hyresreglering) bör därför undvikas.

Minskad byråkrati och enklare regelverk

Planprocessen är ofta lång och planeringen väldigt detaljerad. Kommunerna bör kraftigt förenkla detaljplaneprocessen enligt plan- och bygglagen genom att i största möjliga utsträckning anta detaljplaner som fastställer byggrätter för hela stadsdelar eller större områden på övergripande nivå, utan detaljutformning. Det är möjligt för kommunerna att göra redan inom ramen för gällande lagstiftning. Om kommunerna är ovilliga att göra det bör regeringen agera, exempelvis med förtydliganden om hur plan- och bygglagen ska tillämpas, för att få kommunerna att förenkla planprocessen.

Det väsentliga med detaljplaneinstrumentet är skapa juridiskt säkerställda byggrätter. Därför är det både logiskt och rationellt att i detaljplan endast reglera volym och ändamålsbestämmelse för den bebyggelse som kommunen önskar se på en given markyta. Detaljer kring utformning bör istället hanteras i bygglovsskedet. På så vis blir det möjligt för kommunerna att, utifrån sin översiktsplanering, på kort tid ta fram detaljplaner för en stor mängd bostäder.

En naturlig följd av detta förändrade arbetssätt är att byggföretag kommer in i planeringsprocessen på ett tidigare stadium än idag. Detta skulle i sig innebära avsevärda möjligheter till både tids- och kostnadsbesparingar.

Parallellt med en förenklad planprocess behöver kommunerna höja sin planberedskap väsentligt, det vill säga på förhand planlägga större områden för bebyggelse, innan presumtiva byggherrar går in i enskilda projekt. Fler på förhand lagakraftvunna detaljplaner skulle ha fördelen att bostadsmarknadens aktörer på förhand vet vilka förutsättningar som gäller, omfattningen av den byggrätt de erhåller och en eliminerad politisk och juridisk risk i projektet. Investeringsviljan i bostadsprojekt

skulle därmed öka, vilket i sin tur leder till en ökad bostadsproduktion. Därför krävs att kommunerna anställer fler planhandläggare och erbjuder dem konkurrenskraftiga villkor.

Om kommunerna skulle planlägga mer mark i förväg skulle det visserligen innebära att de initialt fick bära kostnaden för planarbetet, jämfört med idag, när det är den byggherre som driver ett visst projekt som bekostar planarbetet. Det bör dock ses som en välmotiverad kostnad för att stimulera ökat bostadsbyggande – och inflyttning av nya kommuninvånare. Genom att kommunerna bär kostnaden för planarbetet skapas dessutom tydliga incitament för kommunerna att göra planprocesserna så snabba och effektiva som möjligt.

Kommunerna tillämpar idag många olika modeller för prissättning av mark och för markanvisningar. Idag prissätts mark ofta på ett invecklat sätt. Inte sällan är det slutliga priset beroende av faktorer som inte kan fastställas förrän i efterhand. Detta skapar osäkerhet om vad det slutliga priset för marken kommer att bli. Vidare tillämpas principer för markanvisning som leder till spekulation och i förlängningen emellanåt till att markanvisningar lämnas tillbaka. Snarare än att till varje pris försöka maximera den möjliga intäkten vid markförsäljning bör kommunerna tillämpa enkla, transparenta och förutsägbara prissättningsmodeller som premierar seriösa aktörer och snabba byggstarter.

Riksintressen omfattar olika områden inom olika statliga myndigheters ansvarsområden och kan avse bland annat naturvård, kulturmiljövård, friluftsliv och kommunikationer. Inte sällan står olika riksintressen i konflikt med varandra och det på ett sätt som försvårar stadsplanering och byggandet av såväl nya bostäder som infrastruktur. Regeringen bör förtydliga gränsdragningen och den inbördes prioriteringsordningen mellan olika riksintressen och överväga om vissa riksintressen bör slopas. Länsstyrelserna behöver få ett tydligt mandat och kompetens att göra konsekventa avvägningar mellan olika riksintressen på ett sätt som ger kommunerna förutsägbarhet i bostadsplaneringen.

Statliga regelverk och normer för exempelvis buller, luftkvalitet och tillgänglighet försvårar planering och fördyrar byggande av bostäder, särskilt för unga. Även om regelverken har goda intentioner skulle merparten av dagens svenska städer aldrig ha fått byggas, så som regelverken är utformade.

Det är rimligt att definiera vissa minimikrav utifrån vad som är rent ohälsosamt, men i övrigt bör en bostads påverkan från trafikbuller eller tillgänglighet med rullstol och liknande vara en

fråga för konsumenterna på bostadsmarknaden att avgöra utifrån egna behov och preferenser. En ökad flexibilitet i byggnormer skulle ge ett bredare spann i bostadsstandarden och därmed även på priset för bostäder, till förmån för dem som står i begrepp att träda in på eller precis har trätt in på bostadsmarknaden.

Skanskas reformkrav:

- Håll detaljplanarbetet övergripande och flytta detaljfrågor till bygglovskedet
- Planlägg mer mark i förväg
- Anställ fler planhandläggare
- Tillämpa transparenta och förutsägbara pris-sättningsmodeller vid markförsäljning, som premierar byggande och långsiktighet
- Rensa upp och begränsa riksintressena
- Lätta på statliga byggnormer

Mindre möjligheter att överklaga

Tiden från det att en detaljplan antas till det att den vunnit till laga kraft behöver kortas väsentligt. Därför ska möjligheterna att begära överprövning av ett kommunalt planbeslut begränsas och förfarandet effektiviseras. Det demokratiska inflytandet över planprocessen garanteras av allmänna val och fri opinionsbildning, inte genom juridiska processer.

Länsstyrelserna bör inte vara överprövningsmyndighet utan tillsynsmyndighet med uppsikt över hur kommunerna hanterar sitt planmonopol i överensstämmelse med statliga regelverk. Länsstyrelserna och kommunerna behöver därför samarbeta nära i planprocessen (utöver remissyttrande i samrådsskedet) för att minimera risken för att domstolarna i ett senare skede upphäver en av kommunen framtagna detaljplan med motivering att statliga intressen inte har tillgodosetts. Länsstyrelserna behöver ha nödvändiga resurser för att på ett adekvat sätt kunna prioritera planarbetet, särskilt i storstadslänen.

Prövningstillstånd bör införas för att få en plan överprövad i mark- och miljödomstolen så att endast planer som av domstolen bedöms kunna vara lagstridiga tas upp till prövning. För att stävja slentrianmässiga överklaganden bör även en symbolisk men överkomlig avgift införas, exempelvis 500 kronor. Därmed bör domstolarnas målbalanser minska, vilket ökar både effektiviteten och rättssäkerheten i de rättsliga prövningar som faktiskt görs. Eventuellt bör domstolarna också tillföras ökade ekonomiska resurser för att bättre kunna hantera sina målbalanser och korta handläggningstiderna.

Genom att fokusera på juridiskt tveksamma eller komplicerade ärenden kan även domstolarnas expertis stärkas, förutsägbarheten i planprocessen öka och riskerna i bostadsbyggandet minska.

Skanskas reformkrav:

- Avskaffa länsstyrelsernas överprövningsmöjlighet
- Inför prövningstillstånd och en avgift för överklagande till mark- och miljödomstolen

Större rörlighet på bostadsmarknaden

Dagens skatteregler hämmar rörligheten på bostadsmarknaden genom att skapa stora transaktionskostnader för den som har gjort eller



kommer att göra en vinst på försäljning av sin bostad vid en flytt. Kapitalvinstskatten bör därför sänkas kraftigt för att minska inlåsnings effekterna.

Genom att förändra incitamenten till att gynna rörlighet snarare än kvarboende blir det ekonomiskt rationellt att välja bostad anpassat till livssituation och behov. Därmed uppstår flyttkedjor, vilket underlättar inträdet på bostadsmarknaden för dem som idag står utanför.

Bruksvärdessystemet för hyresbostäder leder till ett dåligt utnyttjande av befintligt bestånd och hämmar nyproduktionen av hyresbostäder. Lång kötid till underhyressatta bostäder i attraktiva lägen leder dessutom till en svart marknad och andra avarter.

Bruksvärdessystemet bör därför fasas ut och marknadsmässiga hyror gradvis introduceras i hela hyresbeståndet. Tillsammans med förändrade skattevillkor bör därmed de allvarligaste inlåsnings effekterna på bostadsmarknaden försvinna, rörligheten och flyttkedjorna öka och trösklarna för nyinträde sänkas. Nyproduktionen av hyresrätter ökar med långsiktiga och marknadsmässiga förutsättningar, inte minst genom en ökad investeringsvilja.

Skanskas reformkrav:

- Sänk den så kallade flyttskatten
- Avskaffa hyresregleringen

Bostadsbristen går att avskaffa

Skanska vill med denna rapport uppmärksamma problemen och de tänkbara lösningarna för svenskt bostadsbyggande. Syftet med de förslag som läggs fram i rapporten är att visa på åtgärder som skulle bidra till att få den svenska bostadsmarknaden att fungera bättre.

Förslagen är inte heltäckande. Det finns andra aspekter på bostadsbyggandet som också är viktiga som inte har behandlats här. Det kan handla om miljösmart och energieffektivt byggande, som är viktigt både ur ett hållbarhetsperspektiv och för att upprätthålla innovationsförmågan i svensk byggindustri. Eller det kan handla om renovering och underhåll av det befintliga bostadsbeståndet, inte minst av bostäderna inom miljonprogrammet. Eller det kan handla om vikten av att samordna infrastrukturinvesteringar med planering av bostadsbyggande, som i exempelvis 2013 års Stockholmsförhandling om ny tunnelbana.

Bostadsfrågan har både sociala, ekonomiska och ekologiska dimensioner. Det mest akuta är att komma till rätta med det låga bostadsbyggandet och det dåliga nyttjandet av befintligt bestånd. Dels för att det är dessa båda problem som är huvudsaker till bostadsbristen, dels därför att konsekvenserna av dessa problem spiller över på många andra samhällssektorer.

De reformkrav som Skanska lanserar i denna rapport är konkreta och skarpa förslag. De ställs utifrån en analys av vad som är problem, men

utan överväganden kring vad som är politiskt gångbart eller hur det ska finansieras. Skanska är inte ett politiskt parti och har därför förmånen att inte behöva göra alla de politiska och ekonomiska avvägningar som är nödvändiga för att landa ett riksdagsbeslut.

Därmed är inte sagt att inte Skanska är intresserat av att föra dialogen om reformkraven vidare. Tvärtom. Skanska välkomnar en bred dialog med politiska beslutsfattare, myndigheter, intresseorganisationer och andra branschföreträdare om konkreta lösningar. För det krävs gemensamma ansträngningar från alla parter för att kunna genomföra de reformer som svensk bostadsmarknad behöver. Vi måste gå från en sönder- och överreglerad bostadsmarknad till en bostadsmarknad som faktiskt fungerar som en riktig marknad.

Därutöver kommer vi också att visa på vilka effekter våra förslag skulle få i praktiken. Skanska kommer under året att lämna konkreta exempel på hur faktiskt genomförda bostadsprojekt kan byggas snabbare och billigare tack vare reformkraven i denna rapport.

Bostadsbristen går att avskaffa, om vi tillsammans vågar tillämpa rätt lösningar på bostadsmarknadens problem. Arbetet är redan igångsatt, med många av de utredningar och förslag som regeringen har tagit initiativ till. Men vi behöver gå ännu längre. I den processen kommer Skanska att vara pådrivande.

Vill du veta mer om Skanskas bostadspolitiska rapport?

Vänligen kontakta

Christoffer Järkeborn

Ansvarig Public Affairs

e-post: christoffer.jarkeborn@skanska.se

telefon: 010-448 08 89



SKANSKA

Skanska AB
www.skanska.com
112 74 Stockholm
Besöksadress: Warfvings väg 25
010-448 00 00