



Jan Lind
Administrativa avdelningen
Telefon: 08-508 264 71
jan.s.lind@stockholm.se

Till
Exploateringsnämnden 2011-10-20

Förslag till handlingsprogram Kunskapsregion Stockholm - Att tillgodose behovet av högutbildad arbetskraft. Svar på remiss

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden besvarar Stockholms läns landstings remiss av förslaget till handlingsprogram, med exploateringskontorets tjänsteutlåtande.
2. Exploateringsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Krister Schultz

Ann-Charlotte Bergqvist

Sammanfattning

I det i landstingets regi utarbetade förslaget till handlingsprogram Kunskapsregion Stockholm föreslås bl.a. att en regional genomförandegrupp tillsätts för att öka studentbostadsbyggandet och att regionen tillhandahåller studentbostäder till 30 procent av studentpopulationen.

Exploateringskontoret ställer sig tveksamt till vilken effekt förslaget om en regional s.k. genomförandegrupp och att ”förhandla fram en överenskommelse” i praktiken skulle kunna få. Vad som kan göras i form av kommunala markanvisningar, planberedskap och de kommunala bostadsbolagens agerande pågår redan i betydande utsträckning, i vart fall vad gäller Stockholms stad.



I sammanhanget kan nämnas att borgarråden Sten Nordin (m), Regina Kevius (m) och Lotta Edholm (fp) helt nyligen presenterat ett förslag till inriktning för stadens framtida studentbostadsbyggande. I förslaget tas bl.a. upp en högre markanvisningstakt för studentbostäder - 400 studentbostäder 2012 och därefter 300 studentbostäder per år. I förslaget ingår även bl.a. ett fartyg med 600 studentbostäder, ombyggnader för att inrymma studentbostäder i stadens och stadens bolags fastigheter och påverkan på regeringen för storstadsanpassade byggregler.

I stället för det remitterade programmets förslag om en regional genomförande-grupp m.m. skulle kontoret hellre se att de regionala organen agerar för att påverka regeringen att mildra eller undanröja olika och redan kända hinder mot bostadsbyggandet som ligger i statsmaktens händer.

Kontoret ställer sig frågande till grunderna för att tillhandahålla studentbostäder till just 30 procent av studentpopulationen. Förslaget att 80 000 studenter ska tillhandahållas ytterligare 7 200 studentbostäder, dvs. totalt 19 200 studentbostäder, skulle innebära en studentbostad till nästan var fjärde student i hela länet.

Det förtjänar att upprepas att hur många studentbostäder som i realiteten kommer till stånd ytterst avgörs av de byggherrar och förvaltare – både privata och kommunala – som är engagerade i studentbostadsverksamhet

Bakgrund

Remissbehandlingen

Landstingets tillväxt- och regionplaneringsutskott beslutade den 7 juni 2011 att utan eget ställningstagande skicka ut ett förslag till *Handlingsprogram Kunskapsregion Stockholm - Att tillgodose behovet av högutbildad arbetskraft* på remiss. Förslaget har sänts till över 70 remissinstanser – kommuner, högskolor, myndigheter, organisationer, fastighetsbolag m.fl. – för synpunkter senast den 28 oktober 2011. Vissa instanser har ombetts yttra sig över hela förslaget och vissa över enbart bostäder för studenter.

Vad gäller Stockholms stad har landstinget sänt separata remisser till stadsledningskontoret, exploateringskontoret och fastighetskontoret för yttrande över hela förslaget samt AB Familjebostäder, AB Stockholmshem, AB Svenska Bostäder och Micasa Fastigheter i Stockholm AB för yttrande enbart avseende studentbostäder.

Ärendet

Remissens syfte

I remissmissivet anges bl.a. att *Handlingsprogram Kunskapsregion Stockholm - Att tillgodose behovet av högutbildad arbetskraft* är en del av genomförandet av RUFS 2010 och att arbetet med förslag till åtgärder och åtaganden har skett i brett samförstånd med flera olika aktörer. För genomförandet av dessa åtgärder krävs enligt remissen ett större deltagande i processen av de regionala aktörerna.

Handlingsprogrammet är uppdelat i två olika delar – *Ett dynamiskt utbud av högutbildad arbetskraft* och *Det studiesociala perspektivet - bostäder för studenter*.

Remissperiodens syfte är:

1. Att ge remissinstanser och andra en möjlighet ta ställning till remissversionens analys, målbilder och åtgärdsförslag.
2. Att få besked från aktörer om de är beredda att bidra till genomförandet.

Särskilt önskas att remissaktörerna beaktar följande frågor i remissvaret.

1. Utifrån ert perspektiv bedömer ni att målbilden och åtaganden är relevanta och genomförbara?
2. Ser ni att ni har en del i genomförandet och i så fall, vad är er roll?
3. Vilka hinder eller villkor finns för ett genomförande av de åtgärder där ni lyfts fram som en av aktörerna?

Handlingsprogrammet

I handlingsprogrammet läggs förslag till målbilder och åtgärder som var och en inte anges leda till en avgörande förändring men som gemensamt skapar handlingskraft och stöttar processen. Förhoppningen anges vara att förslaget till handlingsprogram ska underlätta för de aktörer som på olika sätt arbetar med kompetensförsörjning av högutbildad arbetskraft.

Handlingsprogrammet bygger på förslag från två arbetsgrupper som tillsattes för att ta fram förslag till konkreta åtgärder och identifiera aktörer med möjlighet att genomföra åtgärderna.

För *Ett dynamiskt utbud av högutbildad arbetskraft* föreslås följande målbild.

Stockholmsregionens högskoleutbildningar har en mycket hög kvalitet och är internationellt konkurrenskraftiga genom en tydlig anknytning till forskning och arbetsliv. De attraherar studenter från hela Sverige och utlandet. Arbetslivsanknytningen är ett utmärkande drag.

De viktigaste åtgärderna för länets aktörer anges vara:

1. Följ den regionala utvecklingen av högskolan och arbetsmarknaden och använd underlagen för att hitta utveckla och förbättra samverkan mellan lärosäten och arbetsgivarna när det gäller utbildningsplaneringen.
2. Bryt traditionellt könsbundna val och ta tillvara den utländska kompetensen.
3. Identifiera och etablera kontaktytor mellan lärosätena och arbetsgivarna.
4. Möjliggör en reell arbetslivsanknytning av högskoleutbildningarna.
5. Benchmarking/best practise – identifiera och lyft fram goda exempel.

För *Studiesocialt perspektiv* föreslås följande målbild.

Regionen tillhandahåller studentbostäder till 30 procent av studentpopulationen.

De viktigaste åtgärderna för länets aktörer anges vara:

1. Att gemensamt ta ett ansvar för studentbostadsmarknaden och att skapa fler studentbostäder.
2. Att förbättra funktionaliteten på studentbostadsmarknaden.
3. Att lärosätens ansvar för studentbostadsfrågan förtydligas och tas tillvara på.

Förslaget i dess helhet nås via <http://www.tmr.sll.se/utbildning/>.

Exploateringskontorets synpunkter

Exploateringskontoret har valt att enbart kommentera förslagen rörande studentbostäder.

Exploateringskontoret vill nämna att kontoret inledningsvis varit representerat i den arbetsgrupp som under ordförandeskap av Stockholms studentkårers centralorganisation behandlat studentbostadsfrågan. Kontoret har inte medverkat i framtagandet av förslaget till handlingsprogram.

Förslaget om gemensamt ansvar för att skapa fler studentbostäder

Exploateringskontoret kan instämma i det föreslagna handlingsprogrammets slutsats att ett av de största hindren för att lösa studenternas bostadsproblem är att de ekonomiska incitamenten för att bygga studentbostäder är svaga eller saknas.

När ekonomiska incitament saknas måste enligt handlingsprogrammet till en kraftsamling och ett gemensamt åtagande bland aktörerna för att hitta kreativa och konstruktiva kortsiktiga såväl som långsiktiga lösningar och fördela ansvaret för att det byggs fler studentbostäder. Kommuner, bostadsbolag, byggherrar, studentorganisationer och lärosäten har alla olika roller i den process som kan leda till fler studentbostäder.

Programmet anger bl.a. att kommunen som ansvarig för planprocessen har en möjlighet att ta ett långsiktigt ansvar för frågan och ha en planberedskap för studentbostäder och ställa krav vid markanvisningar. Det anges att kostnaden för mark är en del av produktionskostnaden som ökat kraftigt. I förslaget hävdas att de kommuner som äger mark kan - om viljan finns - erbjuda denna för att öka viljan att bygga studentbostäder bland aktörerna på bostadsmarknaden.

Vidare anges att byggherrar måste ta sitt ansvar för att effektivisera bostadsproduktionen och se över kostnaderna. Lärosäten och studentbostadsbolagen är andra aktörer som anges vara viktiga för att fler studentbostäder byggs. Samverkan sägs kunna ske t.ex. genom samfinansiering av studentbostadsprojekt.

Dessutom anges att åtgärder skulle kunna vidtas från statligt håll för att öka de ekonomiska incitamenten för studentbostäder bl.a. ränteavdrag för fastighetsägare, förändrad fastighetsskatt och olika typer av subventioner. Även olika krav i lagar och regler nämns som kostnadsdrivande.

Som lösning på nämnda problem föreslår handlingsprogrammet följande.

1. Tillsätt en regional strategisk grupp, Genomförandegruppen, för att förhandla fram en överenskommelse. Gruppens ansvar ska vara att identifiera problem, sätta gemensamma mål, göra prioriteringar och fördela ansvar för åtgärder som leder till att ett ökat tillskott av studentbostäder. Gruppen ska både följa den nuvarande utvecklingen och arbeta långsiktigt.

Förslag på aktörer: allmännyttiga bostadsbolag, byggbolag, kommunerna, Länsstyrelsen, lärosäten, studentorganisationer och studentbostadsbolag.

Exploateringskontoret vill först, vad gäller antydningarna i förslaget om att kommunerna skulle kunna tillhandahålla sin mark på förmånliga villkor till studentbostäder, informera om att dåvarande marknämnden redan i juni 2006 beslutade att tomträttsavgäldsnivån för studentbostäder ska motsvara 50 % av



nivån för vanliga hyresbostäder. Anledningen till denna lägre avgäld är högre drift- och underhållskostnader för studentbostäder.

Vad gäller subventioner till studentbostäder ska framhållas att kommunens legala möjligheter att främja privata byggherrars bostadsbyggande sedan länge är starkt begränsade av statsmakterna. Den rätt för kommunerna att ge stöd till enskilda företag som tidigare funnits slopades redan 1993 när 1947 års bostadsförsörjningslag upphörde och lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet infördes. Eventuella subventioner till endast stadens egna bostadsföretag skulle snedvrida konkurrensen och bör, om de alls skulle övervägas, inte införas utan att föregås av en ingående kommunalrättslig utredning.

Vad gäller förslaget om att tillsätta en regional s.k. genomförandegrupp och att ”förhandla fram en överenskommelse” ställer sig exploateringskontoret tveksamt till vilken effekt detta i praktiken skulle kunna få. Vad som kan göras i form av kommunala markanvisningar, planberedskap och de kommunala bostadsbolagens agerande pågår enligt kontorets uppfattning redan i betydande utsträckning, i vart fall vad gäller Stockholms stad.

Kontoret vill nämna att i maj 2010 efterfrågade ledamöterna Joakim Larsson (m), Ulf Fridebäck (fp), Erik Slottnér (kd) och Christer Mellstrand (c) i en skrivelse till exploateringsnämnden en långsiktig strategi för en god tillgång på studentbostäder. Exploateringskontoret gjorde då i tjänsteutlåtande den 22 juni 2010 en analys av studentbostadsbyggandet och gick igenom olika aktuella utredningar, statistik m.m. Efter överläggningar med Stiftelsen Stockholms Studentbostäder SSSB – den största av studentbostadsaktörerna i regionen – förde kontoret bl.a. ett resonemang om hur många studentbostäder som kan komma att byggas och redovisade beräkningar utifrån vissa antaganden.

Kontoret konstaterade vidare att stadens genomsnittliga markanvisningstakt för studentlägenheter de senaste åtta åren har varit ca 140 lägenheter per år. Denna markanvisningstakt kan statistiskt sägas ha motsvarat ca 40 procent av den dåvarande nyproduktionsvolymen på 340 lägenheter per år. Exploateringsnämnden beslutade den 26 augusti 2010 i enlighet med kontorets förslag att nämnden på egen mark ska markanvisa för 100-200 studentlägenheter per år under de kommande fyra åren.

I stadens budget för 2011-2013 anges att exploateringsnämnden ska markanvisa för minst 100-200 studentlägenheter per år. Enligt budgeten ska även AB Svenska Bostäder underlätta tillskapandet av studentbostäder. Både exploateringsnämnden

och stadens tre bostadsbolag har fullmäktiges uppdrag att ta fram årliga mål för antal studentbostäder.

Det kan också nämnas att borgarråden Sten Nordin (m), Regina Kevius (m) och Lotta Edholm (fp) helt nyligen, i anslutning till ett rundabordssamtal om studentbostadsfrågan mellan Stockholms stad och de större akademierna i staden, presenterat ett förslag till inriktning för stadens framtida studentbostadsbyggande. I förslaget, som presenterats på en presskonferens och i en debattartikel i Dagens Nyheter den 22 september 2011, tas bl.a. upp en högre markanvisningstakt för studentbostäder - 400 studentbostäder 2012 och därefter 300 studentbostäder per år. I förslaget ingår även bl.a. ett fartyg med 600 studentbostäder, ombyggnader för att inrymma studentbostäder i stadens och stadens bolags fastigheter och påverkan på regeringen för storstadsanpassade byggregler.

Vad gäller byggherrarnas lönsamhetsproblem vid studentbostadsbyggande, som tas upp i landstingets förslag till handlingsprogram, menar exploateringskontoret att dessa redan är tillräckligt kända. De kan knappast lösas genom att landstinget med hjälp av bl.a. Stockholms studentkårers centralorganisation formulerar mål för byggande av studentbostäder och försöker fördela ansvar för sådant som landstinget inte själv har ansvar för.

Istället för det nu aktuella förslaget skulle exploateringskontoret hellre se att de regionala organen agerar för att påverka regeringen att mildra eller undanröja olika och redan kända hinder mot bostadsbyggandet som ligger i statsmaktens händer, dvs. en något annorlunda kraftsamling än förslagets. Länsstyrelsen i Stockholms län har i tidigare sammanhang framfört olika förslag till regeringen ägnade att stimulera bostadsbyggandet, exempelvis 2001 om ett trettiotal förenklingar i plan- och bygglagen PBL och 2003 om att miljökvalitetsnormen för kvävedioxid kan medföra utglesad bebyggelse och ökade utsläpp. Vidare förhandlade dåvarande landshövdingen Mats Hellström år 2002 med kommunerna m.fl. för att få igång bostadsbyggandet i regionen. Då ingick fördelning av en miljard kronor mellan kommunerna av ett särskilt investeringsbidrag till hyresbostäder. I förhandlingarna ingick även trafikinvesteringar. I det nu aktuella studentbostadssammanhanget synes dock några särskilda statsbidrag inte ha ställts i utsikt.

Borgarråden Nordin, Kevius och Edholm anger i sitt nyssnämnda förslag om påverkan på regeringen för storstadsanpassade byggregler särskilt att regeringen måste storstadsanpassa bullernormerna. Påverkan på statsmakterna skulle även kunna avse att påtala de kontraproduktiva funktionssätten hos vissa miljökvalitets-

normer. Även de nya strandskyddsbestämmelserna hör till sådana regler som innebär exploateringsbegränsningar i Stockholm. Några statsbidrag till marksanering vid nyexploatering har inte införts trots tidigare propåer från både länsstyrelsen och staden. Vad just gäller studentbostadsbyggandets lönsamhetsproblem har statsmakterna möjlighet att bl.a. påverka studenternas ekonomi dvs. betalningsförmåga. Andra statliga insatser skulle som också tas upp i de tre borgarrådens förslag kunna gälla att se över vissa kostnadsdrivande byggregler.

Målbilden

I förslaget till handlingsprogram anges under rubriken *Hur många studentbostäder ska Stockholmsregionen ha?* att med den föreslagna normen att 30 procent av studenterna ska ha tillgång till studentbostäder ska 24 000 av de 80 000 studenterna i Stockholms län ha tillgång till studentbostadsmarknaden. De 12 000 befintliga studentbostäderna beräknas kunna rymma 15 000 studenter vilket anges innebära att 9 000 studenter saknar boende på studentbostadsmarknaden. Det motsvarar enligt handlingsprogrammet ett bostadsunderskott på 7 200 studentbostäder.

Exploateringskontoret ställer sig frågande till på vilka grunder utredarna föreslår just 30 procent. Något klarläggande av denna fundamentala fråga lämnas inte i remissmaterialet.

I exploateringskontorets ovannämnda tjänsteutlåtande den 22 juni 2010 konstaterades att i dagsläget i hela länet finns studentbostäder till mer än var sjunde student. Den behovsuppskattning för studentbostäder som SSSB diskussionsvis hade fört fram – en studentbostad till var tredje student – byggde på tanken att uppnå balans mellan tillgång och efterfrågan och en jämförelse med andra större orter. Kontoret ansåg det dock tveksamt om en sådan jämförelse går att göra med de förutsättningar som gäller i Stockholm. Kontoret instämde i SSSB:s uppfattning att det är svårt att bedöma behovet av studentbostäder och framhöll att hur många studentbostäder som i realiteten kommer till stånd ytterst avgörs av de byggherrar och förvaltare som är engagerade i studentbostadsverksamhet.

Förslaget i det nu aktuella handlingsprogrammet att 80 000 studenter ska tillhandahållas 12 000 + 7 200 = 19 200 studentbostäder skulle innebära en studentbostad till nästan var fjärde student i hela länet¹. Det skulle alltså nästan vara fråga om att uppnå balans mellan tillgång och efterfrågan vilket enligt SSSB inträffar

¹ (80 000/19 200 = 4,2)

vid en studentbostad till var tredje student utifrån jämförelser med andra större orter.

I handlingsprogrammet betonas att Stockholms innerstad har en stark dragningskraft för studenterna men det lämnas inget förslag till hur nyproduktionen skulle fördelas mellan regionens kommuner. Om Stockholms stads andel av föreslagen nyproduktion på 7 200 lägenheter i hela länet antas bli 50 procent, dvs. samma andel som stadens andel av regionens totala bostadsbyggande vanligtvis utgör, skulle det handla om ett tillskott i staden på 3 600 studentlägenheter. Det skulle innebära en ökning till totalt 11 300 studentlägenheter i staden eller med 47 procent från dagens 7 700 lägenheter.

I handlingsprogrammet föreslås inte heller någon tidsgräns för målet.

I exploateringskontorets ovannämnda tjänsteutlåtande den 22 juni 2010 konstaterades att det i Stockholm under de senaste tio åren har färdigställts 3 400 studentbostäder genom ny- och ombyggnad, dvs. i genomsnitt 340 lägenheter per år. Vidare fann kontoret att många studentbostadsaktörer planerar för fler studentbostäder i Stockholm. Enligt vad kontoret kände till fanns då projekt eller idéer med närmare 4 000 nya studentlägenheter i Stockholm. Kontoret påpekade att alla dessa sannolikt inte kommer att förverkligas. De indikerade emellertid att det fanns goda förutsättningar att betydligt fler studentlägenheter tillkommer i staden i regi av många olika aktörer och att en större andel av de studerande än idag kan få en studentlägenhet.

Exploateringsnämnden ska som nämnts enligt årets budget markanvisa för minst 100-200 studentlägenheter per år på egen mark. Enligt de tre borgarrådens förslag ska denna markanvisningstakt öka till 400 studentbostäder 2012 och därefter 300 studentbostäder per år. Därtill ska läggas de studentbostäder som tillkommer på privatägd mark i staden.

Det är mot den bakgrunden svårt att bedöma hur länge det skulle ta innan Stockholms del av det föreslagna regionala målet skulle kunna uppnås.

Det förtjänar att upprepas att hur många studentbostäder som i realiteten kommer till stånd ytterst avgörs av de byggherrar och förvaltare – både privata och kommunala – som är engagerade i studentbostadsverksamhet. Det är deras bedömningar av den köpkraftiga efterfrågan i förhållande till produktions- och förvaltningskostnaderna, med beaktande av olika risker såsom efterfrågesvikt och instabila spelregler för finansiering, skatter och byggande m.m. som är avgörande.



Förbättrad funktionalitet på studentbostadsmarknaden och lärosätenas ansvar för studentbostadsfrågan

Det ankommer egentligen inte på exploateringskontoret att ha synpunkter på handlingsprogrammets förslag om förbättrad funktionalitet på studentbostadsmarknaden och lärosätenas ansvar för studentbostadsfrågan. Kontoret har dock för sin del inga invändningar mot om genomströmningen i studentbostadsbeståndet kan öka och om lärosätena och Akademiska hus får rätt att engagera sig i byggande och förvaltning av studentbostäder.

Slut