

Plats för fler bostäder

Mark, planer och pengar för en hållbar bostadsförsörjning

Ragnar Bengtsson & Julia Synnelius



Hyresgästföreningens förslag om förändrad markpolitik

En rad utredningar har de senaste åren belyst den otillräckliga nyproduktionen av bostäder samt konsekvenserna av bostadsbristen. Flera åtgärder har föreslagits och ett antal har genomförts.

De största förändringar som föreslagits i en rad statliga offentliga utredningar har dock inte genomförts: som återinförandet av en kommunal förköpsrätt av mark och upprättandet av en sammanhållen statlig strategi för den nationella planeringen. Båda skulle ha möjlighet att avsevärt öka nyproduktionen av bostäder. Istället har mindre förändringar gjorts, för att underlätta nybyggnation i kommuner som vill bygga.

I omvärlden finns flera exempel på länder som lyckas bättre med nyproduktionen än Sverige. Mätt som möjligheten att köpa en bostad med en genomsnittlig inkomst är Sverige numera ett av världens dyraste länder att bo i. Länder som Finland och Tyskland har haft en bättre anpassad nyproduktion av bostäder och en mer stabil prisutveckling under hela 2000-talet.

Gemensamt för länder med stabil prisutveckling, undantaget USA, är att det finns en nationell strategi för den fysiska utvecklingen och att staten är pådrivande för att bostäder ska byggas.

Kommunerna, som är förutsättningen för att bostäder ska planeras och byggas uppfattar sig vara och är i viss mån finansiellt trängda. Den finansiella situationen leder i sig till att kommunerna blir mer återhållsamma i sin planering i syfte att värna projektekonomi och skuldsättningsmål.

Det svenska regelsystemet domineras av inslag som hämmar nyproduktionen av bostäder. Det kan förändras på flera sätt men vi bedömer att det mest effektiva för att få till ett tillräckligt byggande över tid är att staten, i prioriteringsordning:

1. definierar nationella och regionala mål för den fysiska planeringen
2. erbjuder ekonomiska incitament för att nå målen och
3. förändrar lagstiftning.

Därför föreslår Hyresgästföreningen:

Nationell översiktsplan för Sverige

Hyresgästföreningen föreslår upprättandet av en *Nationell översiktsplan för Sverige* som ger förutsättningar att bygga bort underskottet av bostäder. Boverket uppskattar detta till totalt ungefär 630 000, vilket bör fördelas i regionala byggmål.

Statens ansvar

- Besluta om planen.
- Tillse att stamnäten av el, tåg och motorvägar är anpassade för tillskott av nya bostäder och tillhörande arbetsplatser.
- Översyn av statens riksintressen, styrning, lagstiftning och målsättningar för att säkerställa att det är tillräckliga för att nå samtliga målsättningar för den fysiska planeringen.
- Säkerställa att tillräckliga ekonomiska resurser finns för att uppfylla planen. För det behöver staten utforma:

Ekonomiskt stöd för stabilisering av bostadsbyggandet över konjunkturcykeln, i form av förmånliga byggglån, för detaljer se Bengtsson, R (2020).

Regionalt byggstöd kopplat till varje bostad som behövs för att nå bostadsmålet.

Kommunalt stödlån för köp av mark i syfte att säkerställa tillräckligt kommunalt markinnehav för att säkra byggmålen.

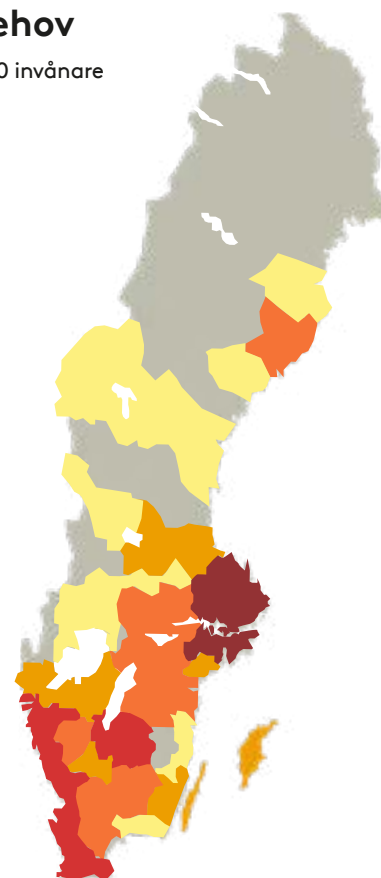
Regionkommunernas¹ ansvar

- Utforma planen
- Följa upp och utvärdera planen
- Samråda med kommunerna om det slutgiltiga genomförandet av de delar i planen som berör den kommunala nivån.

Idag utgör regionkommunerna i Sverige ett slags parallellt kommunsystem med ansvarsområden som skiljer dem från kommunerna. Med detta förslag skulle regionkommunerna få större politisk vikt än de har idag. I frågan om fysisk planering skulle regionkommunerna bli en instans mellan kommunerna och staten.

Årligt byggbehov

Antal bostäder per 1000 invånare (FA-regioner)



Källa: Boverket 2020

¹ Det som förut hette landsting

Kommunernas ansvar

- Säkerställa att översiktsplaner och tillhörande detaljplaner samt det kommunala markinnehavet och investeringsplanen är tillräckliga för att nå den egna kommunens del av det regionala byggmålet.
- Besluta om bostadstyp och upplåtelseform.

Lagstiftning och rutiner

Samarbetet bör utgå från att konsensus ska nås inom regionen som helhet eller i separata delar och ha som målsättning att byggnationsmålet nås i regionen som helhet.

I detta samarbete ska kommuner kunna avtala om att överföra delar av eller hela sitt byggmål till andra kommuner, eventuellt mot kompensation. På så vis skulle en handel med byggmål kunna uppstå som gynnar kommuner med hög byggambition.

Om konsensus inte kan nås behöver staten kunna dela upp byggmålen för varje enskild kommun inom en region. En kommun som inte deltar i det regionala samarbetet åläggs i så fall av staten att planera för sin del av det som var regionens byggmål. Eventuell statlig ersättning följer då även med byggmålen och tilldelas kommunen.

Om samarbetet inom regionens kommuner inte fungerar behöver regionkommunerna, efter lärdom från Nederländerna, få mandat att utforma och besluta om kommunala detaljplaner. Detta ska ses som en sista lösning för kommuner som inte planerar för de bostäder som samarbetet eller statens byggmål ålagt dem att planera för.

Arbetet med att uppfylla byggmålen bör utvärderas årligen. Om byggmålen inte nås, ska utvärderingen tydligt ange varför, de berörda kommunerna och regionkommunen ska även åläggas att upprätta en åtgärdsplan för att så snart som möjligt uppnå byggmålet.

Ekonomiska incitament för att nå bostadsmålen

Kommunal byggbonus 2.0

- Statlig ersättning per planerad bostad som utbetalas till regionkommunerna när detaljplan vunnit laga kraft.
- Utgångspunkten för ersättningens storlek har varit att den ska vara enkel att följa och förstå. Därför bör ersättningen sättas till ett prisbasbelopp. Prisbasbeloppet höjs årligen vilket säkerställer att stödet är relevant över tid.
- Regionkommunerna sätts att ansvara för fördelningen av den statliga byggersättningen som följer med målet för bostäderna. Hur fördelningen av ersättningen görs står fritt för kommunerna och regionkommunen att avtala om.

Statliga marklån till kommunerna

- Markköpen bör genomföras genom att kommunen lånar medel av staten. Staten bör låna ut medlen till samma villkor som det föreslagna investeringsstödet, mot gällande statslåneränta plus en räntemarginal om 0,5 procentenheter.
- För att undvika att begränsas av kommunala skuldmål bör även marken kunna köpas av staten och därefter hyras ut till kommunen, med låneräntan som hyra, till dess att exploatering kan inledas och marken säljas för inköpspriset till kommunen och därefter säljas, eller via tomträttsavgäld, hyras ut till utvecklare.
- Lånet är tänkt att återbetalas efter relativt kort tid då marken ska användas för kommande bostadsbyggande. Därtill är mark vanligen en stabil investeringskälla och kommunerna i gott finansiellt skick att återbetala skulder. Risken är förefaller därmed vara försumbar för staten.

Förmånliga bygglån

- Statliga lån till upprättandet av hyresbostäder i syfte att säkerställa produktionen av hyresrätter med låg hyra och upprätthålla den totala produktionen av bostäder.
- Nya lån görs mer eller mindre generösa för att parera regionala nedgångar i nybyggnationen. Därigenom säkerställs lokal ekonomisk efterfrågan på de bostäder som kommuner och byggtvecklare har planerat för.
- När det byggs lite privatägda bostäder behöver stödet erbjuda större andel medfinansiering för att generera fler hyresrätter. Medan motsatsen råder när byggandet av privatägda bostäder stiger.
- Lånen föreslås ges som komplement till bank- och privatfinansiering, räntan på bygglånen sätts till statslåneränta med ett mindre räntetillägg och med krav som liknar dagens investeringsstöd.
- Förslaget utformas i detalj i Bengtsson, R (2020). Staten beräknas behöva bidra med cirka 29 miljarder i finansiering årligen. Efter återbetalning beräknas kostnaden bli mellan noll och en halv miljard kronor per år i genomsnitt.

Förändrad lagstiftning i PBL och MB

Förändrad lagstiftning är den minst viktiga av de tre föreslagna förändringsområdena. En *Nationell översiktsplan för Sverige* med tillhörande finansiering är avgörande för att nå byggmålen. Följande föreslagna förändringar av lagstiftningen skulle vidare underlätta för bostadsbyggandet.

Kommunal förköpsrätt av mark återinförs för att ge kommunerna stärkt möjlighet till markköp för koordinering av kommunens utveckling.

- Kommunen får återigen rätt att träda emellan köpare och säljare vid markförsäljning, men måste väcka talan inom tre månader från fullbordat köp och kompensera de inblandade.

Samhällsbyggnader tillåts att vara del i exploateringsavtal på samma villkor som allmän platsmark.

- Samhällsbyggnader är lika avgörande som allmän platsmark, gator och torg, för fysisk expansion och förtätning av en kommun. Därför bör kommuner ha möjlighet att reglera samhällsbyggnader i exploateringsavtal på samma sätt som med allmän platsmark.

Utökad rätt att kräva detaljplaneförändringar för fastighetsägare, enskilt eller i grupp för att intensifiera exploateringsgraden. Tillägg till 5:e kap PBL:

- Om en förening av, till varandra intilliggande mark- eller fastighetsägare, ansöker hos kommunen om upprättande eller förändring av en detaljplan måste kommunen upprätta en sådan om förändringen medför att antalet bostäder minst kan fördubblas i området.
- Begäran om upprättandet eller förändrade av detaljplan kan avslås om kommunen efter utredning finner att det föreligger synnerligen försvårande omständigheter.
- Synnerligen försvårande omständigheter kan utgöras av ett särskilt viktigt riksintresse, eller att mycket omfattande infrastrukturarbete, i relation till tillskottet av nya bostäder måste tillkomma för att ytterligare bostäder ska kunna byggas i området.

Riksintressena reduceras i antal och omfattning för att tillåta mer byggnation i ofta attraktiva områden.

- Styrning bör göras för att återkommande se över antalet och omfattningen av riksintressena i syfte att säkerställa bevarande av viktiga miljöer utan att i onödan begränsa framtida exploatering och förändring av ett område.

Markpolitik som ger resultat

Hyresgästföreningens markpolitiska förslag ges mot bakgrund av en samlad problembeskrivning av markfrågan i Sverige.

Bostadslandet Sverige

Sverige lider av ett kraftigt underskott av bostäder. Boverket räknar med att 63 000 nya bostäder behöver byggas varje år de kommande 10 åren. Det är en produktionsnivå som har nåtts en gång sedan 1975.

Nyproduktion av bostäder är en marknad som är helt underställd politiken. Planmonopolet innebär precis som i de flesta länder, att lokala politiker helt styr över var och hur nyproduktion ska tillåtas. Den kommunala administrationen sätter ramarna som den i övrigt fria nyproduktionsmarknaden ska verka i. Det behöver vara så, koordineringen av infrastruktur samt hänsyn till lokal karaktär och miljö gör att kommunerna måste kunna avgöra när, var och vilken typ av nyproduktion som ska tillåtas.

Utan lokal kommunal koordinering av nybyggnationen tas inget ansvar för helheten. Över tid riskerar det att försvåra för alla att leva och verka i samhället och problem riskerar att uppstå i en sådan omfattning att det blir mycket svårt att alls utveckla samhället.

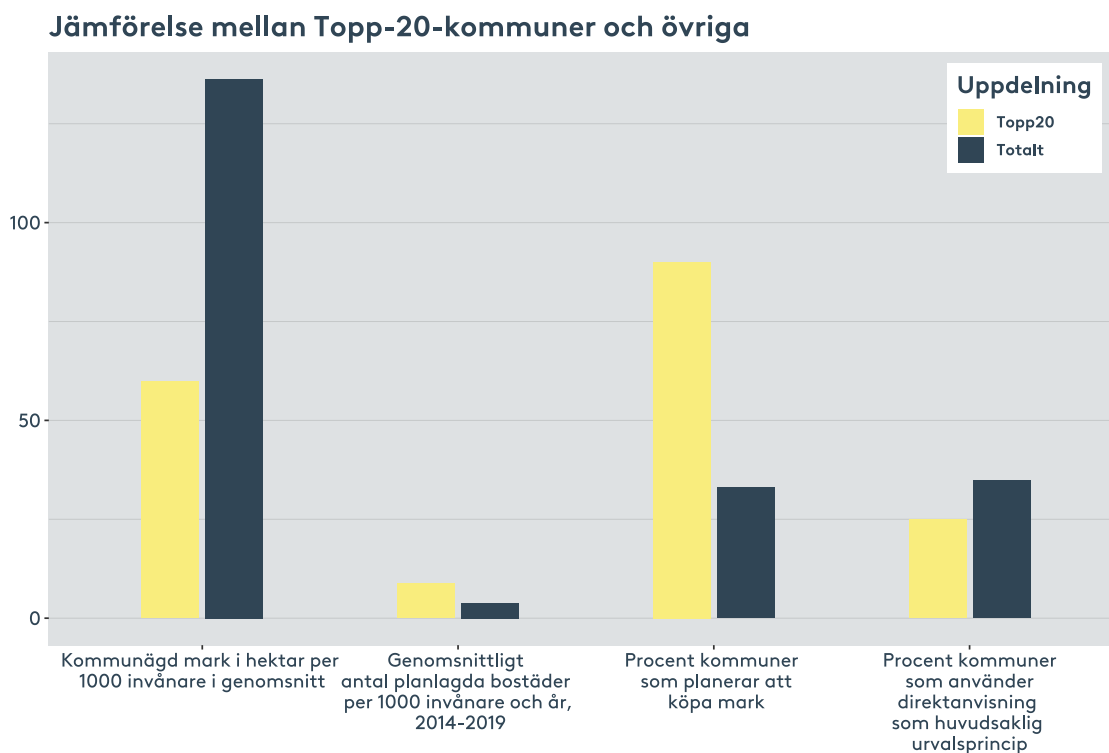
Samtidigt har kommunerna, som planmonopolet utvecklades för, gått från att vara pådrivare till att allt oftare beskrivas som hämmande för bostadsbyggnationen. Ekonomiska och lokalpolitiska realiteter samt lagstiftning och institutioner som betonar bevarandefrågor har sammantaget gjort det svårare för kommuner att planera för byggnation. Samtidigt har statliga stöd och mål näst intill helt försvunnit från den bostadspolitiska scenen.

Vilka kommuner bygger och varför?

Trots dagens begränsningar finns det kommuner som bedriver omfattande planarbete och där stor nyproduktion pågår. Kommunerna återfinns i hela landet, stora som små. Gemensamt för dem är att det i samma kommun finns både marknadsförutsättningar för att bygga och en politisk vilja att bygga mycket.

Vi har kommit till denna slutsats genom att jämföra kommunernas ambitioner, verktyg och resultat när det gäller bostadsbyggande. Även om det byggs allra mest i kommuner med starkt marknadsläge, så är marknadsläget inte avgörande i sig. Ingen av storstäderna finns med bland de 20 kommuner som byggt mest per 1 000 invånare och år sedan 2015. Listan toppas istället av kommuner nära storstäder och större städer.

Topp-20-kommunerna skiljer sig från övriga kommuner på så vis att de i högre utsträckning planerar bostäder, köper mark, och att de inte huvudsakligen använder direktanvisning som urvalsprincip vid markanvisning. Dessa kännetecken tyder på att kommunerna har välutvecklade plankontor, ambitioner om att växa och vill gynna konkurrens i byggandet. Däremot äger de i genomsnitt inte mer mark än kommuner som inte finns med på topp-20-listan.



Figur 1. Källa: Lantmäteriet, SKR genom Kolada och Boverket.

Statistiken och utredningens intervjuer med byggutvecklare visar tydligt att den lokala politiska viljan att planera och se till att den kommunala organisationen fungerar effektivt är helt avgörande för att produktionen ska kunna bli av.

Flera beskriver bristen på och omsättningen av planhandläggare med rätt kompetens som ett helt avgörande problem. Enskilda handläggare påverka tiden för genomförandet av detaljplaner, särskilt i Stockholms län.

Flera intervjupersoner framhåller också att den kommunala organisationen är effektivare utanför storstäderna. Intervjupersonen från Obos menar att tid från planstart till färdiga bostäder är 7–8 år i storstäder men enbart cirka 3 år i tillväxtorter.

Förtätning av städerna har potential att öka stocken av bostäder där många vill och behöver bo och det har börjat uppstå fall av medborgardriven förtätning, något som kan komma att spela större roll i framtiden.

