

Plats för fler bostäder

Mark, planer och pengar för en hållbar bostadsförsörjning

Ragnar Bengtsson & Julia Synnelius



Innehåll

Inledning/ förord	4
Sammanfattning	5
Del 1: Bostadslandet Sverige	7
Svensk markpolitik: Uppgång och... tomgång?	9
Växande städer och misär	9
Kommunerna tar och får mandat att planera	10
Större hänsyn till medborgare och miljö samt 90-talskris	12
Lärdomar från planhistorien	15
Dagens lagstiftning	17
Kommunerna har främsta bostadsansvaret	17
PBL och MB värnar miljö, liv, säkerhet och infrastruktur	18
Lagen värnar vad som är viktigt men främjar inte byggande	19
Vilka kommuner bygger och varför?	20
Metod och data	20
Vad består egentligen planreserven av?	22
Förutsättningar för bostadsbyggande	27
Vilka kommuner är bäst på att planera och bygga?	34
Byggutvecklarnas perspektiv	39
Medborgardriven förtätning	40
Slutsatser	42
Del 2: Kan vi göra annorlunda?	43
Svensk diskussion	43
Hur gör andra länder?	47
Ett nytt sätt att planera?	51
En befriad detaljplan (KTH)	51
Diskussion: Vad är syftet med regler och hur viktas vi dem rätt?	53
Del 3: Förslag om förändrad markpolitik	55
Nationell översiktsplan för Sverige	55
Ekonomiska incitament för att nå bostadsmålen	57
Kommunal byggbonus 2.0	57
Statliga marklån till kommunerna	57
Förmånliga byggån	57
Förändrad lagstiftning i PBL och MB	58
Källor	59
Bilaga 1: Enkätfrågor som ställts till kommunerna	62
Bilaga 2: Frågebatteri vid intervjuer med utvecklare	67

Förord

För bostadsförsörjningen är vissa saker mer avgörande än andra. Det behövs material att bygga med, arbetskraft som ritat och formar materialet till hus, och pengar för att finansiera det hela. Men så behövs det mark att bygga på.

Mark skiljer sig från övriga produktionsfaktorer, eftersom det inte tillverkas längre. Vi har den mark vi har. Mark används också till betydligt fler saker än bostäder, arbetsplatser och butiker. Vi använder marken till jordbruk och skogsnäring, naturupplevelser, vägar, flygplatser, fotboll, golf och mycket annat. Då det är så många intressen som konkurrerar om markanvändningen, har vi medborgare gemensamt genom t ex det kommunala planmonopolet och miljölagstiftningen, mycket att säga till om. Det är genom politiken vi bryter dessa intressen mot varandra, och avgör hur mycket mark som ska uppföras för bostäder, och hur mycket som ska gå till andra användningsområden.

Vårt ärende med den här rapporten är därför inte att ifrågasätta det kommunala planmonopolet. Vi tror inte, som vissa, att privata markägare kan självreglera markanvändningen på ett sätt som gynnar samhället i stort. Bara det offentliga kan väga samman alla legitima intressen och koordinera markanvändning med vägbyggen och vattenförsörjning. Nej, vårt ärende är istället att ge kommuner starkare incitament för att bostadsförsörja sin befolkning.

Med 90-talets avregleringar och nedskärningar flyttades i stort sett allt ansvar för bostadsförsörjningen ner till kommunal nivå, och byggandet av nya bostäder störtök. Byggandet har kommit igång de senaste tio åren, men ligger fortfarande under det som Boverket bedömer behövs för att hålla jämna steg med befolkningsutvecklingen, och bygga i kapp det underskott som uppstod under 90- och 00-talet.

Det finns få statliga krav på kommunerna gällande vad och hur mycket ska göras. Det skiljer sig från ett annat område som ligger på kommunerna: skolan. Där finns en nationell läroplan, och en skolinspektion som granskar efterlevnaden. Få hävdar att det skulle vara en orimlig inskränkning av kommunernas självbestämmande.

I frågan om statliga krav är det många kommuner som inte gör sitt yttersta för att planera för fler bostäder. Och det är inte så konstigt. Vi har i tidigare rapporter kunnat visa hur många kommuner är ekonomiskt pressade. Hur de, utan statlig hjälp, har lämnats att själva bekosta 2010-talets historiska investeringsvåg. Att hålla sig med stora plankontor kostar pengar, varför många kommuner hållit nere ambitionsnivån och valt en passivt reaktiv planering. Detta har i sin tur skapat flaskhalsar och långa processer när mark inte finns färdigplanerad och klar när bostäder behöver byggas. Det finns också en underliggande drivkraft hos många kommuner med stort markinnehav att hålla uppe priset på den egna marken, genom att inte planera tillräckligt. Sist men inte minst finns det starka väljargrupper som inte vill att det ska byggas fler bostäder, och det sätter förstås press på kommunpolitikerna som gärna vill bli omvalda.

Allt detta gör att vi landar i att kommunerna behöver hjälp från statligt håll. Vi låter oss inspireras av styrningen på skolområdet, och vill uppgradera bostadsförsörjningen till en nationell angelägenhet, där kommunerna har fortsatt ansvar men samtidigt måste förhålla sig till ett behov som finns i regionen. Ingen ska kunna luta sig tillbaka och göra inget, när grannkommunen gör allt för att tillgodose regionens bostadsbehov. Och självklart ska staten hjälpa till med finansieringen, så att kommunerna slipper välja mellan plankontor och socialtjänst.

Med den här rapporten hoppas vi kunna bidra till en bättre fungerande bostadsförsörjning, och en markpolitik som ger tillräckligt med bostäder åt en växande befolkning.

Martin Hofverberg, chefekonom Hyresgästföreningen

Sammanfattning

Den här utredningen redogör Hyresgästföreningens ståndpunkt om markfrågan och dess innebörd för bostadsutbudet i Sverige, historiskt och i nutid. Utredningen mynnar ut i åtta markpolitiska förslag som skulle underlätta för offentliga och privata aktörer att tillskapa fler bostäder.

Utredningen finner att nyproduktion av bostäder är en marknad som är och bör vara helt underställd politiken. 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 utveckla samhället.

Samtidigt har kommunerna 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.

Men 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. Det är tydligt att den regionala bostadsförsörjningen är snedfördelad och att många kommuner åker snålskjuts på sina grannkommuners ambitiösa planering.

Hyresgästföreningen upplät i en underlagsutredning, åt Professor Jonathan Metzger, universitetslektor Maria Håkansson och forskningsingenjör Lisa Lundström vid Institutionen för Samhällsplanering och Miljö, vid Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) att undersöka hur kommunernas möjligheter till aktiv och proaktiv planering ser ut (Metzger med flera, 2021).

Underlagsutredningen finner att Sveriges kommuner i stort arbetar reaktivt i sin bostadsplanering. Samt att de arbetar med små plankontor som svarar på byggutvecklars förfrågningar och generellt fokuserar på att genomföra få men säkra projekt. I huvudsak finner forskarna att den reaktiva planeringen har sin grund i att kommunerna upplever sig vara finansiellt trängda. Kommunernas regler för god ekonomisk hushållning hindrar ofta kommunerna från att låna till investeringar då deras skuldsättningsmål är lågt satta. Samtidigt är kommunernas löpande budget ofta ansträngd, vilket försvårar för att finansiera investeringar den vägen. Effekten blir därmed att kommunerna inte vill eller kan lägga stora ekonomiska resurser på proaktivt planarbete.

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 viktigaste 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 är att det finns en nationell strategi för den fysiska utvecklingen och att staten är pådrivande för att bostäder ska byggas.

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. Nedan anges rubrikerna i utredningens policyförslag. De beskrivs djupare rapportens tredje del: Förslag om förändrad markpolitik.

Den konkreta policyn som Hyresgästföreningen föreslår innefattar:



1 Nationell översiktsplan för Sverige

- Statlig planering nationellt
- Regionkommunerna ansvarar för lokal samordning av fysisk planering

2 Ekonomiska stöd

- Kommunal byggbonus 2.0
- Statliga marklån till kommunerna
- Förmånliga bygglån

3 Förändrad lagstiftning

- Kommunal förköpsrätt av mark återinförs
- Samhällsbyggnader blir del av exploateringsavtal
- Ökad rätt för markägare att få detaljplaneförändringar
- Riksentressereduktion i antal och omfattning

Rapporten är uppdelad i tre delar som är till för att presentera förslagen och vilken grund förslagen vilar på. Lärdomar har sökts i historien, samtiden och i omvärlden. Aktuell statistik över svenska kommuner presenteras samt aktuella fenomen på bostadsmarknaden.

Del 1 sammanfattar hur förutsättningarna för att bedriva bostadsplanering har varierat över tid, hur de ser ut idag, vilka konsekvenser det får för bostadsbyggandet och möjliga öppningar i dagens system.

Del 2 presenterar rapportens empiriska undersökningar av hur planeringsarbetet och bostadsbyggandets förutsättningar ser ut i Sveriges kommuner.

Del 3 presenterar Hyresgästföreningens reformförslag för ett tillräckligt byggande av bra bostäder i regioner där människor vill och behöver bo.

Utöver att finansiera och planera för fler bostäder behöver det bestånd som finns nyttjas på ett effektivt sätt. Nyttjandefrågor, som ofta beror på skattesystemets utformning berörs inte i denna rapport.

Del 1: Bostadslandet Sverige

Sammanfattning: 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 skall tillåtas. Den kommunala administrationens sätter ramarna som den i övrigt fria nyproduktionsmarknaden ska verka i. Det behöver vara så: koordineringen av infrastruktur, 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 målsättningar näst intill helt försvunnit från den bostadspolitiska scenen.

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.

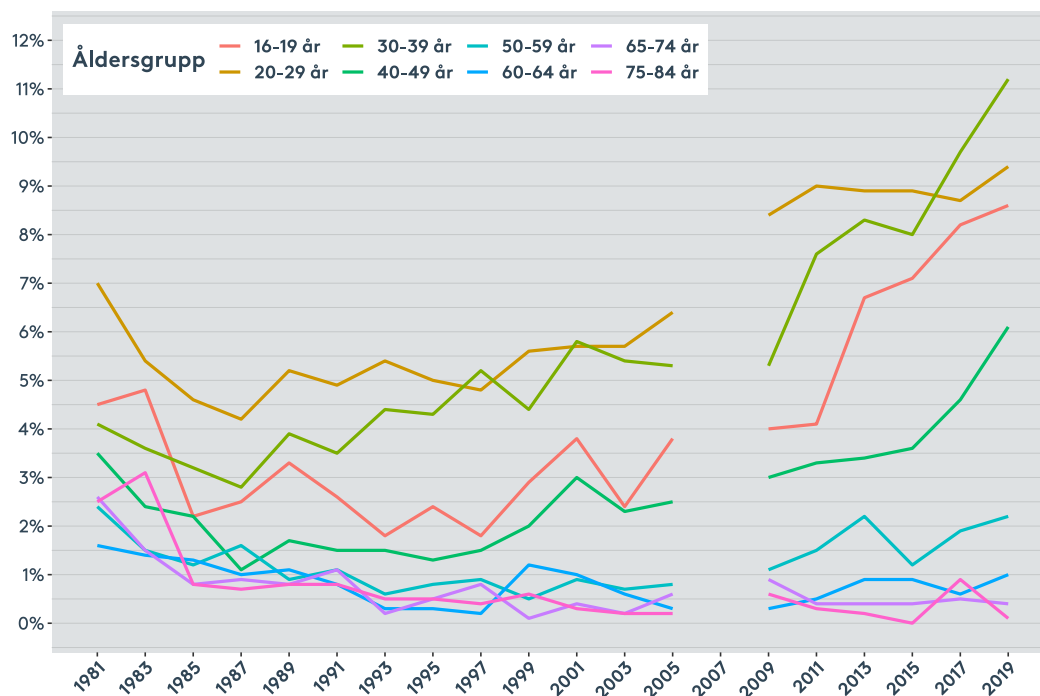
Statistiken och utredningens intervjuer med byggutvecklare visar tydligt att den lokala politiska viljan att planera och se till att den kommunala organisationen fungerar effektivt är helt avgörande för att produktionen ska kunna bli av.

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.

Sverige är idag ett land som präglas av bostadsbrist, en brist som blivit allt tydligare på senare år. Något som syns tydligt i exempelvis Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät till landets kommuner. Där har andelen kommuner som uppger att de har bostadsbrist ökat från några få procent i början av 2000-talet till 75–90 procent av alla kommuner under senare år. Bostadsbristen tar sig också i uttryck av trångboddhet och bostadsköer, som båda har ökat under samma tidsperiod.

Boverket gör regelbundet beräkningar av hur många bostäder som behöver byggas de kommande tio åren.¹ I rapporten *Bostadsbyggnadsbehov 2020–2029*, (Boverket 2020:32) utgår beräkningen från att balans rådde 2006. Sedan dess har byggandet understigit befolkningsutvecklingen och skapat ett underskott på omkring 180 000 bostäder. Därtill beräknar Boverket att den kommande befolknings-tillväxten medför att ytterligare omkring 420 000 bostäder behöver byggas. En buffert om cirka 30 000 nya bostäder läggs till sist till. Totalt behövs därför ungefär 63 000 nya bostäder byggas varje år de kommande tio åren.

¹ Beräkningen antar att bostadsutbudet var i balans ett visst år. Sedan analyseras hur väl nyproduktionstakten har följt befolkningsökningen. Ett antagande görs om kommande befolkningsutveckling och ett annat om att familjebildningen (antal boende i varje bostad) kommer vara konstant.



Figur 1. Andel i trångboddhet (norm 2) efter ålder (16-84 år). Källa: SCB.

Under senare år har nyproduktionen av bostäder ökat. 2019 färdigställdes totalt cirka 56 000 bostäder, det högsta antalet sedan 1992. Under 2020 minskade byggandet till 47 000 bostäder. Byggandet är därmed nu det högsta sedan 1990-talskrisen inleddes, men alltjämt lägre än vad Boverket anser skulle behövas för att tillgången och behovet ska komma i balans.

En längre diskussion om behovsberäkning och konsekvenser av bostadsbristen hittas i Hyresgästförningens rapport *Finansiering för fler bostäder* (Bengtsson, R, 2020). I rapporten görs även en genomgång av de ekonomiska fenomen som leder till att marknaden inte levererar överskott av bostäder som avancerade marknadsekonomier tenderar att göra på varumarknaden.

Svensk markpolitik: Uppgång och... tomgång?

Gösta Blücher gör i texten *1900-talet – Det kommunala planmonopolets århundrade* (Blücher & Graninger, 2006) en utmärkt genomgång av utvecklingen av den politiska och samhälleliga inramningen av planlagstiftningen från 1800-talet fram till början av 2000-talet. Nedan följer en sammanfattning av texten. I de fall där andra källor än Blücher används så anges det i texten.

Växande städer och misär

År 1810 lagstiftades den privata rätten för varje manlig medborgare att förvärva, äga och bruka mark och fast egendom. Lagen är en startpunkt för kommersialisering av mark i Sverige och del i ett större liberaliseringsprojekt med inspiration hämtad från Napoleons tidigare reformer i Frankrike.

Med förändringarna kom en omfattande urbanisering som i kombination med kommersialiseringen av mark visserligen bidrog till ett ökat, men otillräckligt byggande.

Ett sätt att hantera situationen var att städerna själva köpte mark och planerade den. Stockholms stad köpte 500 hektar mark under slutet av 1800-talet. Där planerades sedan den omfattande *Lindhagenplanen* (fastställd 1879) och genomfördes delvis de kommande åren. För en fördjupning, se Stockholm (1984), Hall (1999) eller Boverket (2007).

Motioner uppkom i riksdagen som syftade till att begränsa möjligheterna att sko sig på den stora efterfrågan på bostäder genom att erbjuda undermåliga bostäder. Sveriges första moderna bygglagstiftning *Byggnadsstadgan* tillkom 1874 och syftade att säkerställa funktionella människovänliga urbana miljöer. I Boverket (2020: a) beskrivs förordningens huvudsakliga syfte vara att minska risken för och underlätta bekämpandet av brand i städerna.

Förordningen saknade rättslig status men ålade åt kommunerna att upprätta stadsplaner, byggnadsförordningar och byggnadsnämnder som skulle omfatta hela staden, med kvarter, gator torg och allmänna platser. Men möjligheten att begränsa var ny bebyggelse skulle tillkomma var liten. Exempelvis kunde privata markägare få tillstånd att upprätta stenhus mitt i en blivande gata och sedan försöka pressa kommunen på pengar för marken.

Områdena strax utanför städerna präglades av brokig bebyggelse utan strukturerat gatunät eller fungerande infrastruktur och *vedervärdiga* boendemiljöer. Där verkade tomtjobbare.

Tomtjobbare var de som spekulerade i mark utanför stadsgränsen, där ingen plan fanns upprättad. Blücher hänvisar bland annat till romanen *Selams* (Siwertz, 1920). Där beskrivs tomtjobbare som ständigt sökande efter mark som staden inom kort skulle komma att intressera sig för. Genom att köpa upp markbitar kunde tomtjobbarna därefter kräva staden på betydligt högre ersättning utan att tillföra någon förbättring av området eller samhället.

Det framkommer tydligt att dåtidens politiker uppfattade de olika formerna av markspekulation som hinder för de växande städerna.

Nöd, misär, social oro, protester från arbetarklassen och rädslan för revolution var ständigt närvarande vilket manade politiker att söka lösningar på bostadsmisären som rådde. Särskilt i Stockholm verkar problemet ha varit accentuerat vilket medförde att lösningar söktes mer aktivt från stadens sida. Staden hämtade inspiration från europeiska städer och började 1903 att genomföra omfattande köp av lantegendom för att därefter mycket aktivt driva utvecklingen av var och hur staden expanderade.

Perioden av bostadsbrist och politiska åtgärder på lokal och nationell nivå tydliggörs i Edvinsson, Eriksson & Ingman (2021). Författarna följer prisförändringar på bostäder i Stockholm från 1818 till nutid. Två större reala prisstegringar har identifierats. Den första kom under sent 1800-tal, vilken författarna kopplar till förändringar i den svenska ekonomin som samtidigt ökade inflyttningen och lånemöjligheterna för stora delar av befolkningen. Befolkningen ökade med 33 000 invånare under

1860-talet och 77 000 under 1870-talet. Samtidigt byggdes årligen 100–200 bostäder, vilket var att betrakta som omfattande. Författarna beskriver det som att det offentliga inte såg det som sin uppgift att säkerställa bra bostäder, det lämnades åt marknaden.

Edvinsson, Eriksson & Ingman (2021) visar att det förekom perioder av avmattning i efterfrågan på bostäder som 1887–1894 och att karaktären på efterfrågan förändrades. Exempelvis kunde en begynnande utflyttning till omkringliggande kommuner observeras i vissa av Stockholms stadsdelar under slutet av 1800-talet.

Kommunerna tar och får mandat att planera

År 1907 introducerades det kommunala planmonopolet genom stadsplanelagen. Stadsplaner var en slags detaljplaner som endast avsåg reglering av själva städerna. Därigenom fick kommunerna mandat att planera hur och var bebyggelse skulle genomföras, även på mark som kommunen inte själv ägde. Bestämmelserna gällde dock bara inom stadsplanelagda områden. Utanför saknade kommunen fortsatt mandat att reglera bebyggelse.

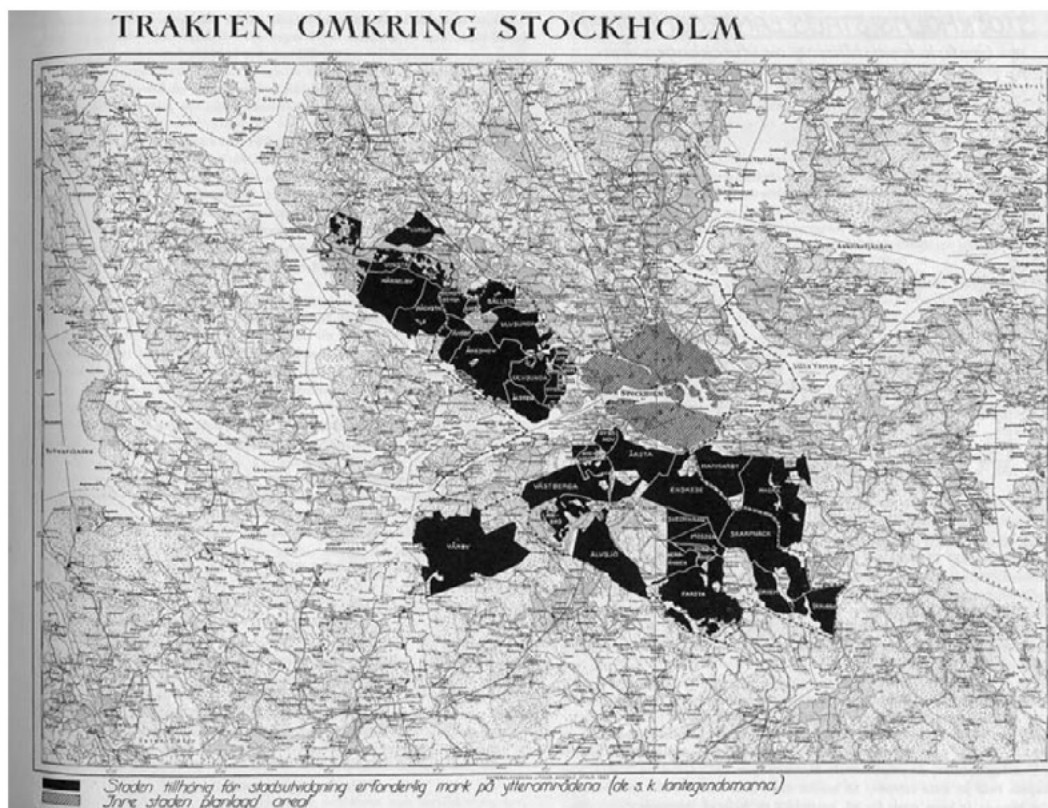
Kommunerna fick även rätt att tvångsinlösa mark och de byggnader som stod på marken. För att kunna genomföra stadsplaner fick kommunerna även rätt och skyldighet att lösa in mark för allmänna platser så som gator och torg.

Blücher fortsätter att beskriva regleringsförändringarna. 1931 stärktes kommunernas ställning gentemot markägarna på så vis att kommunerna fick rätt att:

- minska antalet redan beviljade byggrätter vid sanering av områden och
- för allmänna ändamål göra anspråk på upp till 40 procent av oexploaterad, privatägd mark utan att ersätta markägaren.

1935 beslutade även riksdagen för första gången att ägna sig åt aktiv bostadspolitik genom att ge ekonomiskt stöd åt mindre bemedlade barnfamiljers bostadsförsörjning via de så kallade barnrikehusen. Det var dock ett rent finansiellt ingrepp som inte påverkade kommunens rätt att planera.

Förändringarna i lagstiftning och politisk inriktning underlättade dock för Stockholms stad att genomföra sina omfattande markköp. Fram till 1940 köpte staden 9 700 hektar, vilket motsvarar Södermalms yta gånger 17. Det var på dessa lantegendomar som det moderna Stockholm, utanför tullarna, kom att byggas.



Stockholms lantegendomsköp 1903–1940, bild ur Stor-Stockholms villastäder, Stockholm 1942.

Bildkälla: Blücher & Graninger (2006)

1947 fick kommunerna total bestämmanderätt över på vilka platser, när och hur bebyggelse skulle tillkomma. Bestämmanderätten gällde hela kommunens yta, även utanför stadsplanegränsen. Även om kvalitetsgranskning av staten kvarstod. Från 1947 blev därmed i stort sett all ny bebyggelse styrd genom politiska beslut.

1967 genomfördes återigen större förändringar av kommunernas möjligheter att planera för fler bostäder. *Förköpslagen* infördes (Lag, 1967:868, upphävd 2010) och innebar att kommunerna fick rätt att träda emellan köpare och säljare vid försäljningar av större markområden. Kommunen hade inom tre månader rätt att överta köpet på samma villkor som köparen (5 §). Kommunen var dock tvungen att ersätta köparen för kostnader som hen haft i samband med köpet (13 §).

Sammantaget hade kommunerna en mängd viktiga och potenta verktyg för att få fram många bostäder: planmonopol, möjlighet att förmedla bostadslån och förköpsrätt vid markförsäljningar. Kommunerna drev själva aktiv markpolitik, uppmuntrad av regeringen som förordade markberedskap för 10 års byggande. Därtill erbjöds statliga tomträttslån och statliga markförvärvslån.

1971 utökades kommunernas rätt att begränsa bebyggelse ytterligare, enligt Blücher nåddes därmed höjdpunkten för den kommunala makten över marken. Kommunerna hade nu makt över den fysiska planeringen, finansiellt stöd från staten att köpa mark och stora möjligheter köpa eller i sista hand att expropriera privat mark. Strax därpå, 1975, avslutades miljonprogrammet och bostadsbyggandet slutade paradoxalt nog att vara ett högt prioriterat mål för politiken.

Perioden 1907–1987 präglas av omfattande kommunal planering för utbyggnad av städer, samhällen och förorter. Nybyggnationen var så hög att bostadspriserna kulminerade. Istället tog en lång period av stabila eller minskande (nominella) priser vid. Edvinsson, Eriksson & Ingman (2021) förklarar

förändringen med infrastrukturella förändringar som ökat tågresande, tunnelbana och massbilismens inträde som tillgängliggjorde långt större landområden för bostäder. Områden som lätt kunde exploateras med dåtidens statliga finansiella bostadspolitiska satsningar på lägenheter och småhus. För en genomgång av de den finansiella statliga bostadspolitiken, se Bengtsson, R (2020).

Samtidigt får krav på medborgarinflytande, miljö- och bevarandehänsyn allt större inflytande på normer och regelsystem mot periodens slut. Krav som syftar till att stoppa, minska och redigera nybyggnation i syfte skydda och främja andra viktiga samhällsvärden än bostadsförsörjning.

Större hänsyn till medborgare och miljö samt 90-talskris

År 1987 ersattes flera lagar av *plan och bygglagen* (PBL, numera Lag, 2010:900). Samtidigt infördes även naturresurslagen (Lag, 1987:12), numera överförd i miljöbalken (MB, Lag, 1998:808). Boverket (2020: b) beskriver att PBL infördes för att samla de många intressen som rör mark- och vattenanvändning i syfte att motverka konflikter i ett tidigt skede. Lagstiftningen tydliggjorde ansvar mellan stat och kommun, öppnade upp för en större sakägarkrets och mer medborgarinflytande. Kommunerna fick genom PBL krav på sig att upprätta översiktsplaner som omfattade hela kommunen. I översiktsplanerna skulle även den planerade framtida användningen av mark och vatten anges samt hur statens riksintressen skulle värnas.

Med införandet av PBL inleddes enligt Blücher en försvagning av kommunernas mandat att planera ny bebyggelse. Markägaren fick stärkt rätt till ersättning för pågående markanvändning, bland annat genom att kommunalt övertagande av markdelar för att upprätta till exempel torg och parker kom att beräknas på berörd del, istället för som andel av hela fastigheten. Förändringen medförde att det blev dyrare för kommuner att ta privat mark i anspråk. Efter införandet av PBL har andra fler restriktiva delar i lagstiftningen stärkts. Ett exempel på detta är naturresurslagens överförande till MB. Förändringen har flyttat beslutsfattande om lokalisering av verksamheter från den politiska till den juridiska sektorn, vilken enligt Blücher haft en restriktiv påverkan på ny exploatering.

1990-talskrisen kom därefter att i grunden förändra Sverige. I den här rapporten är fokus på krisens effekter på mark- och bostadspolitik, men fler områden påverkades. Se genomgång i Bengtsson, R (2020) med hänvisning till flera fördjupande studier som Rönnberg (2002) och Jonung (2003).

Krisen förändrade de ekonomiska och juridiska ramarna som stat och kommun förhöll sig till. Enligt Blücher förändrade 90-talskrisen kommunernas agerande i markpolitiken, från att bedriva aktiv markpolitik i syfte att främja bostadsbyggande till att främja kommunkassan genom att driva upp priset på mark. En förändring som är extra intressant mot bakgrunden av att syftet med att upprätta en kommunal markpolitik var att uppmuntra bostadsbyggande i större omfattning och till lägre kostnader.

Därtill menar Blücher att lokala opinioner fått större utrymme att påverka exploateringsbeslut, både formellt via PBL:s krav på samråd och information samt genom att lokala grupper allt oftare arrangerar protester mot planerad nybyggnation. Resonemanget påminner mycket om det som förs i Knoll med flera (2017) där bostadspriser analyseras i 14 avancerade ekonomier. Prisutvecklingen är slående lik och författarna anger tilltagande brist på tillgänglig mark som det huvudsakliga skälet till prisutvecklingen i samtliga länder.

Två underliggande skäl till bristen på mark anges av författarna:

1. Avsaknad av nya lösningar som underlättar resande och gör fler platser attraktiva att bo i runt städerna.
2. Ökad reglering av markanvändning vilket ytterligare har begränsat tillgången på mark.

Lind (2016) diskuterar samma fenomen ur en rad vetenskapliga källor och tillägger att det inte finns någon fysisk brist på mark som uppkommer samtidigt i hela västvärlden. Istället menar Lind att det är politiska realiteter som har förändrats och som gynnar lokalpolitiker som är restriktiva när det kommer till nybyggnation. Lind erbjuder tre underliggande förklaringar som alla minskar tillgången av plats att bygga på:

1. Andelen som äger sitt boende har ökat i hela västvärlden. Bostadsägare gynnas ekonomiskt av tilltagande brist och missgynnas av ökat utbud. Hyresgäster å sin sida gynnas, på sikt ekonomiskt av ökat utbud och missgynnas av brist.
2. Rivning av äldre bebyggelse har blivit svårare att motivera politiskt.
3. Exploatering av grönområden har blivit mindre populärt.

I Edvinsson, Eriksson & Ingman (2021) syns tydligt hur återhämtningen efter 1990-talets ekonomiska kris bröt stagnations- och prisfallsperioden i Stockholm. Istället inleddes en period av kraftig prisökning i Stockholmsområdet som fortfarande pågår. Sedan dess har priserna ökat, så att de numera är i nivå med 1950-talets priser i relation till BNP. Edvinsson, Eriksson & Ingman (2021) anger befolkningsökning och lågt byggande som troliga förklaringar till den andra prisstegringen.

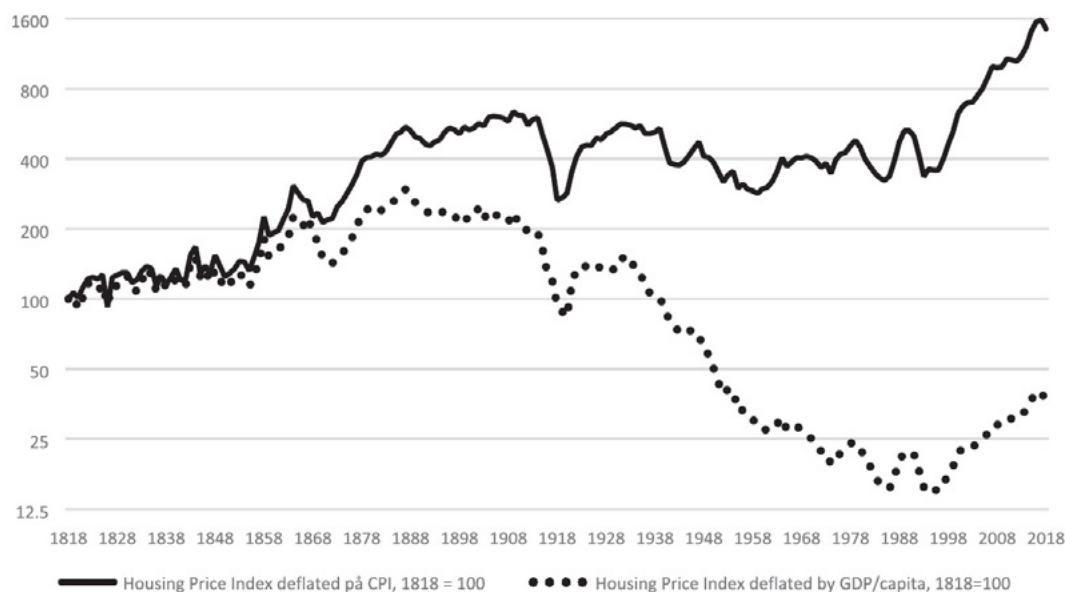


Figure 5. Stockholm Housing prices, deflated by the CPI and the GDP per capita, 1818–2018, 1818 = 100. Source: Our data and Söderberg et al. (2014).

Bildkälla: Edvinsson, Eriksson & Ingman (2021)

Liknande tidsserier för andra europeiska städer visar nära identiska trender över längre tid, även om tillfälliga kriser så som andra världskriget påverkar utfallet under en begränsad period.

Sverige är inte heller unikt i det här sammanhanget. Som tidigare konstaterats är prisutvecklingen över tid likartad i många länder (Knoll m.fl., 2017). För vidare läsning, se även Edvinsson, Eriksson & Ingman (2021) rörande prisutvecklingen för fastigheter i ett antal städer i Europa.

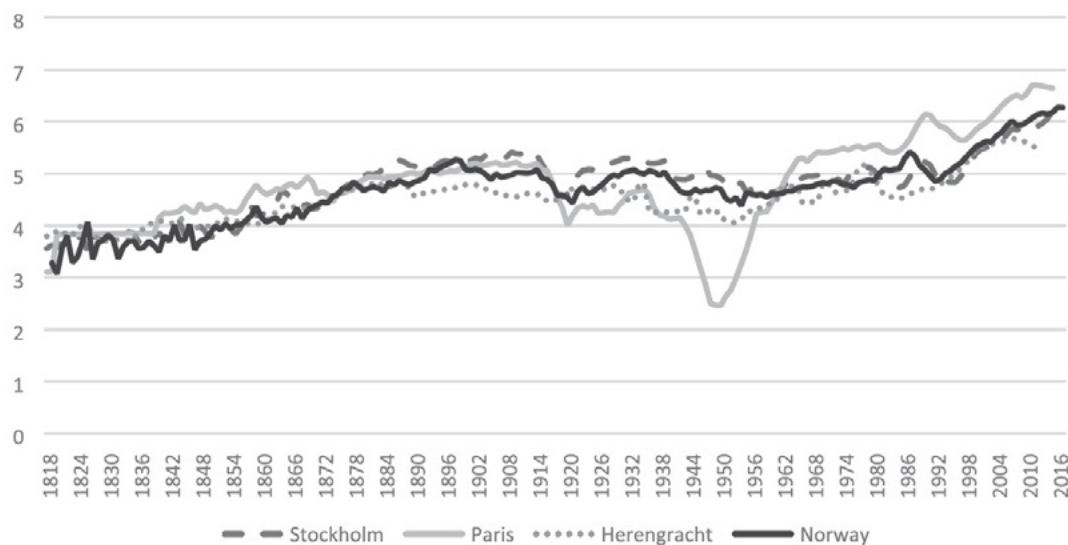


Figure 9. Real Housing prices 1818–2017; Stockholm, Norway, Paris, and Herengracht. Indices in natural logarithms.

Bildkälla: Edvinsson, Eriksson & Ingman (2021)

Som underlag till denna utredning har en genomgång av dagens lagstiftning och de nutida förändringar av lagstiftningen gjorts. Genomgången är skriven av Carl-Gustaf Hagander, tidigare tekniskt råd vid mark- och miljööverdomstolen, tidigare länsarkitekt i Södermanlands och Stockholms län, föreläsare och författare till boken *PBL - en handbok om PBL och samhällsbyggande*. Genomgången återfinns som del av Metzger med flera (2021). Hagander finner att frekventa och irrelevanta förändringar av lagstiftningen, tillsammans med en juridifiering av planprocessen har lett till allt mer komplexa system som i sin tur hämmar bostadsbyggande.

PBL är ständigt utsatt för förändringar. Nuvarande PBL har ändrats mer än 60 gånger sedan den trädde i kraft 2011. Syftet har många gånger varit att förenkla och underlätta för bostadsbyggande eller att lyfta politiska intressen.

Men förändringarna har ofta tillkommit snabbt och under politiskt tryck och varit till för att visa politisk handlingskraft vilket har påverkat lagkvaliteten negativt, enligt Hagander. I praktiken har förändringarna haft en marginell eller helt obefintlig påverkan på det arbete som utförs. Som exempel lyfts 2006 års införande av att planeringen skulle främja en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens. Eller 2013 års införda krav på att planeringen skulle främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Det stora antalet små förändringar medför enligt Blücher i sig problem när kommuner, länsstyrelser och domstolar ständigt får ny lagstiftning att tolka och anpassa sig till. Något som även lyfts i Montin (2021) där de effekterna av 2006 års förändringar diskuteras.

Regeltolkningen har även påverkats av kritik från EU om att Sverige inte följer direktiv om miljöbedömningar. Kritiken har lett till nya komplexa regler som är svåra att tillämpa i verkligheten. Med 2011 års PBL flyttades även överklagande av detaljplaner från regeringen till domstolsväsendet. En förändring som Hagander menar har lett till bättre följsamhet mot lagen men även underlättat för de som vill kritisera och överklaga detaljplaner.

Trots att komplexiteten och otydligheten rörande gällande regelverk menar Hagander att kommunerna fortsatt har goda ”förutsättningar att underlätta för och medverka till ett ökat bostadsbyggande.” Det kräver dock att kommunen har en god probleminsikt och en tydlig, långsiktig och realistisk målbild för den fysiska planeringen som byggtvecklare kan anpassa sig till.

Att gå igenom varje regelförändring sedan 2011 är inte görbart. Två förändringar bedöms dock som viktigare:

- Avskaffande av kommunal förköpsrätt, från 2008
- Förbud mot kommunala särkrav, från 2015

Fram till 2010 gav Förköpslagen (1967:868) kommuner rätt att träda emellan köpare och säljare vid försäljning av större markegendomar (med vissa begränsningar). Förköpslagens primära syfte var att underlätta för kommuner att inskaffa mark för att genomföra den kommunala planeringen. Lagen skiljer sig från expropriationslagstiftningen då den endast kommer i fråga när säljaren är beredd att sälja sin egendom.

Lagstiftningen fungerade så att markköp var tvunget att anmälas till kommunen varvid kommunen inom tre månader kunde utöva sin förköpsrätt. Om kommunen valde att nyttja rätten kunde den därmed ta över köpet till det pris som säljare och köpare kommit överens om.

Boverket utvärderade förköpsrätten 2008 och landade då i att kärnan av lagstiftningen borde bevaras med hänsyn till den nytta den gjorde. Boverket ansåg att det formella nyttjandet av lagen visserligen var låg. Lagen bedömdes ändå vara värdefull då den säkerställde att kommunerna tidigt fick värdefull information om förestående markförsäljningar och underlättade förhandling mellan kommun och markägare (Boverket, 2008).

Förbudet mot egna kommunala krav på byggnadsverks tekniska egenskaper infördes 2015 i syfte att förenkla byggprocessen. Förenklingen skulle värna byggutvecklaren mot merkostnader genom att säkerställa att de tekniska egenskapskraven är förutsägbara och enhetliga över hela landet (Boverket, 2018).

Även om förbudet har reducerat mångfalden i krav på just byggnadsverks tekniska egenskaper, så möter byggutvecklare och fastighetsägare ändå omfattande och detaljerade kommunala krav på utformning och fysiska lösningar vid nybyggnation. Något som framkommer i Metzger med flera (2021), samt erfarenheter från intervjuer med byggaktörer (nedan).

Lärdomar från planhistorien

Blücher avslutar sin text med att lyfta blicken och söka sammanfatta riktningen vid tiden. Hänsyn till lokala opinioner, debatt och dialog kring nybyggnation spåddes att tillta samtidigt som ökade markvärden spåddes att öka det kommersiella intresset för exploatering. Blücher skrev texten 2006 och tog då upp att en för tiden ny debatt hade uppkommit om ett eventuellt avskaffande av det kommunala planmonopolet. Blücher menade att dåtidens förespråkare för avskaffat kommunalt planmonopol menade att kommuner som vägrade att upprätta nya detaljplaner för ändrad markanvändning skulle kunna dras inför domstol.

Nyproduktion av bostäder är en marknad som är helt underställd politiken. Det är den normala ordningen i alla länder, även om de svenska reglerna ger ovanligt stort utrymme för lokala politiker (Palmstierna, 2021). Det är med Blüchers ord lokala politiker som styr över när, var och hur nyproduktion skall tillåtas.

Det gör att den kommunala administrationen sätter ramarna för huruvida den i övrigt fria nyproduktionsmarknaden kan verka. Om politiska initiativ inte tas till att bygga ut el-, vatten- och trafiknät så kan någon större nyproduktion inte ske. Detsamma gäller även för områden som redan har infrastruktur. Vill inte den lokala demokratin att kommunens fysiska miljö ska förändras, så gör den inte det.

Sammantaget är den moderna historien kring planlagstiftningen indelad i tre epoker:

- **Den tidiga marknadsekonomin, 1810–1907:** Tiden präglas av inflyttning till städerna, få regler, misär, exploaterande marknadsekonomi, social oro och hög ojämlikhet.
- **Den moderna perioden, 1907–1987:** Tiden präglas av framstegstro och tro på det offentliga, växande och omfattande kommunala mandat att planera och bebygga mark, uppbackad av statlig finansiering för alla delar av det bostadspolitiska projektet. Samt tilltagande jämlikhet.
- **Den postmoderna perioden, 1987-idag:** Tiden präglas av en oro för framtiden, stor hänsyn inför medborgarinflytande, miljö och bevarande av lokala miljöer. Därtill präglas tiden av en restriktiv offentlig finansiell politik samt tilltagande ekonomisk ojämlikhet.

Dagens lagstiftning

Skyldigheten att säkerställa tillräcklig tillgång på goda bostäder definieras i ett antal lagar. I grundlagen Regeringsformen (Lag, 1974:152) fastslås att det allmänna ska trygga rätten till bostad för den enskilde.

Kommunerna har främsta bostadsansvaret

Kommunernas ansvar fastställs genom lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (LKB) (Lag, 2000:1383). Där beskrivs kommunernas ansvar att planera för att alla i kommunen ska ha förutsättningar att leva i goda bostäder. I ansvaret ingår även att åtgärder som förutsätts för att kunna nå bostadsförsörjningsmålen planeras och genomförs. Planeringen ska göras i dialog med andra berörda kommuner samt regionkommuner (tidigare landsting). Därtill ges enligt Boverket (2020: c) kommunen rätt till och ansvar över bostadsplaneringen genom 2 kap. 1 § kommunallagen Lag (2017:725) där bostäder ingår som angelägenhet av allmänt intresse.

Kommuner och regioner får själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar.

I Plan och bygglagen (PBL) (Lag, 2010:900) fastställs att det är ett kommunalt ansvar att planera användningen av mark och vatten genom att upprätta en översiktsplan som omfattar hela kommunen, därtill får detaljplan eller områdesbestämmelser upprättas för att mer detaljerat ange hur mark och vatten ska användas.

För att uppföra, förändra eller i vissa fall behålla byggnadsverk krävs ofta att kommunen upprättar en detaljplan om sådan inte finns för att pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för byggnadsverket och verksamheten.

Genom dessa lagar fastställs kommunens skyldighet att planera för en bostadsförsörjning för kommunens invånare.

Regionkommunerna ansvarar enligt Lag (2010:630) för att utarbeta, fastställa och samordna insatser för genomförandet av en strategi för länets utveckling. Till detta har regionkommunen rätt att besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete. Slutligen ingår det i arbetet med strategin att följa upp, utvärdera och redovisa resultaten av utvecklingsarbetet.

Statens roll i bostadsförsörjningen är primärt att genom riksdagen säkerställa rättsliga förutsättningar för bostadsförsörjningen samt att med finansiella åtgärder verka för gynnsamma marknadsförutsättningar för bostadsbyggande (Boverket, 2020: a).

Staten utövar även inflytande på bostadspolitiken via Boverket som tar fram tolkningar av regelverk och lagstiftning, allmänna råd till byggaktörer och offentliga organ samt administrerar de statliga stöd som är kopplade till bostadsförsörjningen.

Via länsstyrelserna ger staten råd och information till kommunerna i syfte att förbättra bostadsplaneringen samt uppmana till och verka för regional samordning i frågor om bostadsförsörjning (Lag, 2000:1383). Länsstyrelserna uppdras i Förordning (2011:1160) att årligen analysera bostadsmarknaden i länet. Där ska en regional bostadsmarknadsanalys ingå, en redovisning av hur kommunerna och länsstyrelsen lever upp till kraven enligt LKB samt hur planeringen av bostadsförsörjningen samordnas inom var kommun, mellan kommunerna och regionalt. Dessa analyser sammanställs sedan av Boverket.

I PBL anges att länsstyrelserna ska lämna granskningsyttrande gällande översiktsplaner. Granskningsyttrande gällande översiktsplan ska enligt PBL 3 kap, 16 § uttryckligen enbart röra: riksintressena, miljökvalitetsnormer enligt kap 5 (MB), strandskydd, samordning mellan kommuner, eller risker för: hälsa, säkerhet, olyckor, översvämning eller erosion.

Staten har inte något formellt krav på sig att stödja kommuner i deras arbete med bostadsförsörjning, men erbjuder ibland finansiellt stöd till satsningar på infrastruktur som ska medföra ett ökat bostadsbyggande. Ett bostadsbyggande som kommunerna förbinder sig till i avtal med regeringen, mot att staten finansierar infrastruktur som möjliggör ökad exploatering.

Ett sådant infrastrukturprojekt är Sverigeförhandlingen som varit en förhandling mellan kommuner, regionkommuner och staten om infrastrukturinvesteringar i bland annat en ny tåglinje mellan Stockholm-Göteborg och Stockholm-Malmö. Syftet har varit att finna finansieringskällor, utreda möjliga dragningar av trafiken och avtala om antal bostäder som ska tillkomma i de orter som berörs. Därtill har målet varit att utöka kapaciteten i tågnätet (SOU, 2017:107). Även om Sverigeförhandlingen har varit omfattande är tillvägagångssättet väl beprövat vid större infrastrukturprojekt, se exempelvis Stockholmsförhandlingen (2013).

Därtill har staten inrättat ett mindre finansiellt stöd till bostadsbolag för byggnation av vissa typer av hyresrätter, *Investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande*. För en närmare genomgång, se Bengtsson, R (2020).

Rätten till en bostad är idag en juridiskt utkrävbar rättighet som ålägger kommunerna, i något fall staten, att tillhandahålla bostäder för definierade grupper som hemlösa, funktionsnedsatta och nyanlända (Lag, 2001:453, Lag, 1993:387, Lag 1994:137 samt Lag, 2016:38).

För den som inte tillhör någon sådan grupp är rätten till bostad, enligt Boverket (2020: d), en målformulering, ingen utkrävbar rättighet. Detta gäller såväl regeringsformen som PBL och BFL och de internationella deklarationer där denna rätt omnämns.

PBL och MB värnar miljö, liv, säkerhet och infrastruktur

PBL innehåller en rad bestämmelser vars syfte är att värna skyddsvärda attribut av den fysiska miljön.

Kapitel 2 definierar vilka allmänna och enskilda intressen som ska värnas. Allmänna och enskilda intressen kan vara värden som biologisk, social och kulturell miljö, hälsa, säkerhet och estetik.

Planläggningen skall enligt 2: a kapitlet, 3:e § främja ändamålsenligt och estetisk tilltalande utformning, goda och tillgängliga livsmiljöer, långsiktig god hushållning med mark, vatten, energi, råvaror och övrig miljö. Samt främja god ekonomisk tillväxt, konkurrens och bostadsbyggande och utveckling av beståndet.

Allmänna och enskilda intressen definieras närmare i 4-10 §. Ett exempel på detta är 2:a kapitlet, 5:e § som anger att byggnation skall lokaliseras till mark som tar hänsyn till människors hälsa och säkerhet, mark och vattenförhållanden. Samt försörjning av trafik, vatten, avlopp, avfall, elektronisk kommunikation och samhällsservice.

3:e kapitlet berör översiktsplaner och anger hur sådana ska utformas. Lagstiftningen fokuserar på de allmänna intressena i 2: a kapitlet. Översiktsplanen ska visa hur riksintressena ska tillgodoses, hur miljö kvalitetsnormerna i MB ska följas och hur övriga väsentliga frågor beaktas.

4:e och 5:e kapitlet reglerar vad en detaljplan ska innehålla och hur den ska tas fram. 6 § anger att samråd om förslaget måste göras innan kommunen kan anta en detaljplan. 10 § vad som ska ingå i underlag för samråd. Sammanfattningsvis är det allt väsentligt som har framkommit i detaljplanarbetet. 11 § anger att kommunen ska samråda med länsstyrelse, berörda kommuner, kända sakägare (boende i området), boendeorganisationer eller fastighetsägare samt berörda myndigheter eller föreningar. I 11–25 § anges detaljerat vad kommunen behöver utreda inför samrådsförfarande och hur samrådsförfarande ska gå till. Reglerna är tydliga och till för att länsstyrelsen, medborgarna och övriga berörda parter ska få tillgång till all relevant information och tid att höras angående planen.

MB syftar till att *”främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.”* I miljöbegreppet ingår såväl biologisk miljö som kulturmiljö.

Lagen är mycket omfattande och nedan redogörs för delar som är av större vikt för denna utredning.

3:e kapitlet ägnas åt att värna hushållning med mark- och vattenområden.

2–3 § anger att, obetydligt exploaterade, helt oexploaterade stora mark- och vattenområden eller särskilt känsliga sådana ska skyddas så långt möjligt mot åtgärder som kan påverka områdenas karaktär påtagligt.

4–5 § anger att platser (mark och vatten) med stor betydelse för skogsnäringen, rennäringen och yrkesfisket ska skyddas mot åtgärder som påtagligt försvårar för verksamheterna.

6–7 § anger att platser som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet eller platser med värdefulla ämnen eller material ska skyddas, så långt möjligt.

8–9 § att särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning, avfallshantering eller totalförsvaret ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra för verksamheten. Eller påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet sådan verksamhet.

I 10 § ges en viss vägledning ges i avvägningen mellan olika angivna riksintressen när dessa står i konflikt med varandra, bland annat att intressen som rör totalförsvaret är överordnat andra.

I kapitel 4 anges geografiska områden som tillsammans omfattar en betydande del av Sverige. Områdena är av särskilt intresse, bland annat för de natur- och kulturvärden som finns där och exploatering får bara ske om den inte möter något hinder enligt 2–8 § och det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Lagen värnar vad som är viktigt men främjar inte byggande

Dagens lagstiftning har tydliga riktlinjer för buller, vattenförsörjning, säkerhet för boende och trivsel för de som vistas i och i närheten av bostäder. Lagstiftning finns som syftar till att minska energiåtgång, säkra tillgång på avlopp, el och vatten. Lekparker och gator, påfarter till motorleder, krav på närhet till skolor och butiker anges i lagstiftningen. Parter som berörs av exploatering ska enligt lagstiftningen informeras och höras. Skyddsvärda natur- och kulturmiljöer, viss näringsverksamhet, naturresurser och försvarsverksamhet skyddas specifikt.

Vad som inte finns är lagar och regler som säkrar tillgången på bostäder. Lagstiftaren utgår från att kommunen har egna interna incitament att åtgärda en allmän brist på bostäder.

Staten saknar därtill i allt väsentligt verktyg för att uppmuntra kommunerna att planera tillräckligt. De verktyg som finns utgörs i huvudsak av planförelägganden, där staten tvingar kommuner att planera ett visst område. En åtgärd som sällan eller aldrig används för bostadsändamål. Samt finansiellt stöd till infrastruktur, stöd som delas ut efter tillfälliga prioriteringar och som sällan kan nyttjas som en del av en långsiktig kommunal planering.

Vilka kommuner bygger och varför?

Detta kapitel presenterar empiri kring kommunernas planerande och vad som utmärker kommuner där det byggs mycket. Först går vi igenom tillgänglig data över kommunalt markinnehav, planering, och byggnation. Detta har kompletterats med en enkät som landets kommuner har besvarat. Därefter presenteras analysen och resultaten från de intervjuer som genomförts med byggtvecklare runt om i landet.

Metod och data

Vi använder variabler som är kvantitativa och kvalitativa i sin natur. De kvantitativa variablerna består av både register- och enkätdata. De kvalitativa variablerna består av intervjuutsagor. De kvantitativa variablerna är hämtade från:

- Lantmäteriet
- Bolagsverket
- Boverket
- Kolada
- Hyresgästföreningen

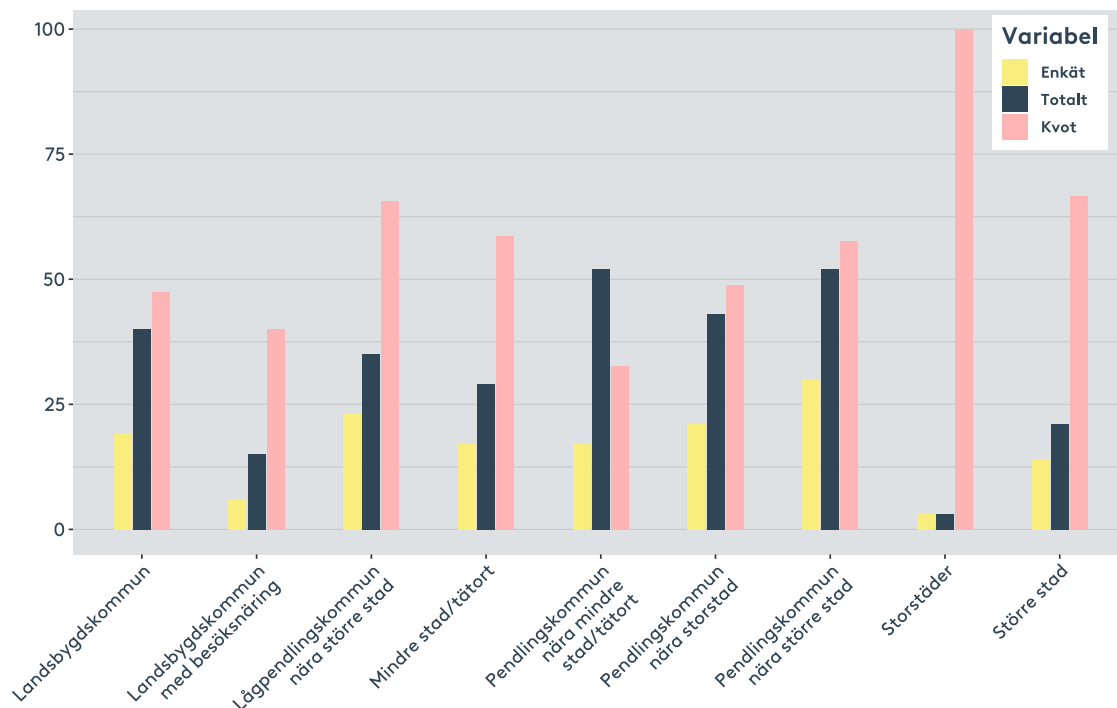
Variabeln om kommunernas markinnehav under 2020, avser antal hektar mark som ägs av varje enskild kommun inklusive dess bolag. Uppgifterna kommer från Lantmäteriet och de kommunala bolagen sammanställdes via genom utdrag från bolagsverket.

Vi har hämtat två variabler från Boverkets samling av öppna enkätdata. Dessa är (1) vilka kommuner som planerar eller inte planerar att köpa mark lämplig för bostadsbyggande samt (2) vilket markanvisningsförfarande som kommunerna huvudsakligen använder sig av. Kommunerna svarade på Boverkets enkät 2019. Bortfallet, alltså antal kommuner som avstod från att svara på frågorna, uppgår till 9 respektive 11.

Vi har hämtat tre variabler från databasen Kolada. (1) Antal färdigställda bostäder, (2) antal planerade bostäder under de två senaste åren och (3) antal bostäder i planreserv/planberedskap. Samtliga variabler anges i antal per 1 000 invånare. Antal färdigställda bostäder är registerdata, medan antal planerade bostäder och antal bostäder i planreserv/planberedskap är enkätdata. De två senare variablerna rapporteras in till Kolada av Sveriges kommuner och regioner (SKR). Analysen är begränsad i tid till perioden 2015–2019. Tidsperioden är motiverad av att de två enkätbaserade variablerna tillkom först 2015. Enkätvariablerna tas fram av SKR vartannat år, då kommunerna tillfrågas om hur många bostäder som planerats under de två senaste åren, och hur många bostäder som kan byggas med stöd av gällande detaljplaner per 31 december innevarande år. Vi har gjort vissa bearbetningar av enkätvariablerna som årsummeringar och beräkningar av genomsnitt över tid. Bortfallet för variablerna per år är i snitt 69 för antal planlagda bostäder och 142 för antal bostäder i planreserv.

Variablerna från Hyresgästföreningen kommer från en enkät som skickades ut i arbetet med denna rapport. Enkäten skickades till alla 290 kommuner varav 151 svarade, antal svarande per fråga anges i figurerna. Enkäten går att se i sin helhet i bilaga 1. Figur 2 nedan visar svarsfrekvensen uppdelat per kommungrupp.

Plats för fler bostäder



Figur 2. Svarsfrekvens för Hyresgästföreningens enkät. Källa: Hyresgästföreningen.

Vi använder oss av SKR:s kommungruppsindelning från 2017. Den delar in kommunerna i tre huvudgrupper och totalt nio undergrupper.

Huvudgrupp	Kommungrupp	Kort definition	Antal
A. Storstäder och storstadsnära kommuner	A1. Storstäder	Minst 200 000 invånare i kommunens största tätort	3
	A2. Pendlingskommun nära storstad	Minst 40 % utpendling till storstad eller storstadsnära kommun	43
B. Större städer och kommuner nära större stad	B3. Större stad	Minst 40 000 och mindre än 200 000 invånare i kommunens största tätort	21
	B4. Pendlingskommun nära större stad	Minst 40 % utpendling till större stad	52
	B5. Lågpendlingskommun nära större stad	Mindre än 40 % utpendling till större stad	35
C. Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	C6. Mindre stad/tätort	Minst 15 000 och mindre än 40 000 invånare i kommunens största tätort	29
	C7. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	Minst 30 % ut- eller inpendling till mindre ort	52
	C8. Landsbygdskommun	Mindre än 15 000 invånare i kommunens största tätort, lågt pendlingsmönster	40
	C9. Landsbygdskommun med besöksnäring	Landsbygdskommun med minst två kriterier för besöksnäring, dvs antal gästnätter, omsättning inom detaljhandel/ hotell/ restaurang i förhållande till invånarantalet.	15

Tabell 1. Kommungruppsindelningen. Källa: SKR.

Framledes kommer vi huvudsakligen att göra analyser utifrån huvudgrupperna eftersom det är enklare att visualisera data uppdelad på färre grupper.

Intervjuer har genomförts med fem representanter från lika många byggutvecklingsföretag. Intervjuerna genomfördes mellan februari och april 2021. Intervjuguiden återfinns i bilaga 2. Byggutvecklarna som intervjuades var:

- Wallenstam
- HSB
- Alm Småa
- Sveafastigheter
- Obos Kärnhem/ Obos Nya hem

Vad består egentligen planreserven av?

Kommunernas medlems- och arbetsgivarorganisation *Sveriges kommuner och regioner (SKR)* brukar framhålla att kommunerna har en hög planeringstakt. Vartannat år sedan 2015 sammanställer SKR kommunernas totala *planreserv* genom en enkät. Planreserven, eller planberedskapen som den också kallas ibland, beskrivs som outnyttjade planlagda byggrätter per den sista december. Ett slags lager av färdigplanerade bostäder som ännu inte bebyggs av byggutvecklare. Enligt SKR innebär den stora planberedskapen att den otillräckliga byggtakten inte beror på flaskhalsar inom kommunernas processer, utan inom byggutvecklarnas (SKR, 2016).

Några förtydliganden är på sin plats. De outnyttjade byggrätterna i vad SKR kallar planreserv består till mer än hälften av byggrätter som planlagts under de två senaste två åren. Att dessa skulle vara outnyttjade är en övertolkning då inget talar emot att de är på väg att bebyggas. Som figur 3 (nedan) visar finns ingen ackumulation av byggrätter.

Plats för fler bostäder

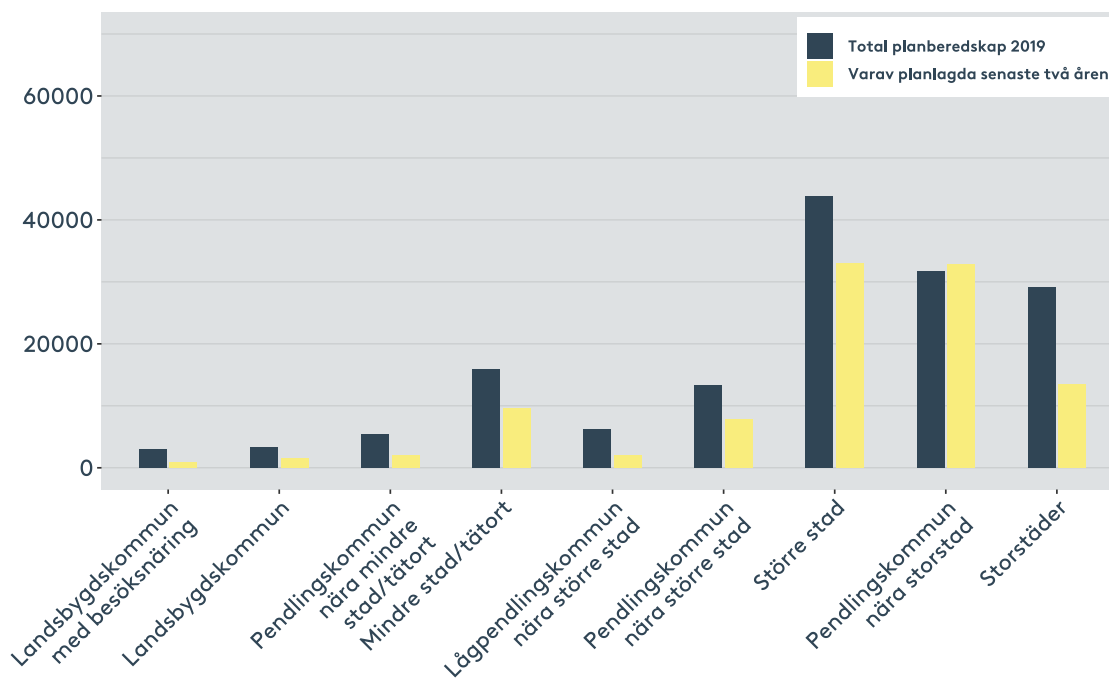


Figur 3. Planberedskap per 31 december och antal planerade bostäder under de två senaste åren.
Källa: SKR genom Kolada.

Vår intervjuperson från Wallenstam beskriver den förvirring som begreppet planreserv ibland kan skapa.

Vi har aldrig sett någon planreserv. Däremot kan det nog vara så med stora projekt, där man inte kan bygga allt på en gång, att de räknas in i planreserven även om de inte går att ta i anspråk. Men det här med att det skulle ligga detaljplaner som är färdiga, som ingen bygger, har jag aldrig sett. Inte på de marknader som jag jobbat på, i Stockholm och Göteborg. Där är trycket stort.

Figur 4 (nedan) visar hur planreserven 2019 är fördelad per kommungrupp. Flest färdigplanerade bostäder finns i större städer och pendlingskommuner nära storstäder. I pendlingskommuner nära storstäder finns det fler bostäder planlagda de senaste två åren än vad det finns i den totala planreserven. Orsaken kan vara att samtliga bostäder som planerats 2018–2019 hade byggstartats när kommunerna besvarade enkäten. Alternativt kan det handla om konsekvenserna av bortfall bland respondenterna till Boverkets enkät.

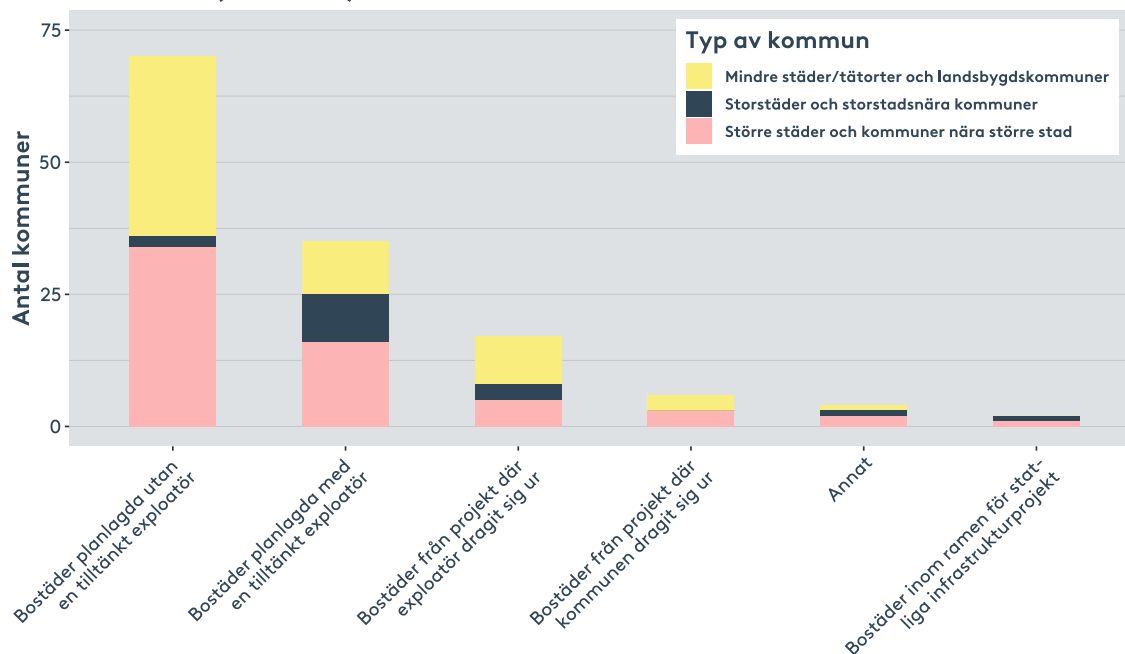


Figur 4. Kommunernas planreserv 2019 fördelat per kommungrupp. Källa: SKR genom Kolada.

Relativt övriga kommungrupper, verkar storstädernas planreserv bestå till stor del av outnyttjade byggrätter som är äldre än två år. Slutsatsen bör dock inte vara att storstäderna har en stor planreserv som inte utnyttjas. I linje med resonemanget ovan så ingår byggrätterna ofta i projekt med långa ledtider. Figur 11 nedan visar att plan- och byggprocesserna i storstäder är utmärkande långa i jämförelse med övriga kommungrupper.

Det verkar inte finnas något lager av outnyttjade byggrätter i kommunerna. Istället verkar det handla om att tiden mellan att planen har vunnit laga kraft till det att arbetet faktiskt påbörjas blir utdragen. Men hur planeringsarbetet går till verkar skilja sig. Storstäder och storstadsnära kommuner utmärker sig på frågan om vad planreserven huvudsakligen består av, se figur 5 nedan. Totalt sett det är vanligast att en kommuns planreserv består av bostäder som planlagts utan en tilltänkt byggutvecklare. När det kommer till storstadsnära kommuner är läget annorlunda. Storstadsnära kommuners planreserver består huvudsakligen av bostäder som planlagts med en tilltänkt byggutvecklare. Det verkar alltså som att dialog mellan byggutvecklare och kommunen om detaljplanen är vanligare i mellanskiktet av kommuner jämfört med de största och de minsta kommunerna.

Vad består er planreserv huvudsakligen av? Det är möjligt att välja flera alternativ (n=91/136)



Figur 5. Källa: Hyresgästföreningen.

Det är mindre vanligt men ändå förekommande att kommunernas planreserver i huvudsak består av byggrätter som hört till ett projekt som inte blivit av. Bjurholm, en landsbygdsort i Västernorrland, är en av de landsbygdskommuner som valt alternativet ”Bostäder från projekt där kommunen dragit sig ur”. Kommunens exploateringsansvariga lämnade följande kommentar till svaret:

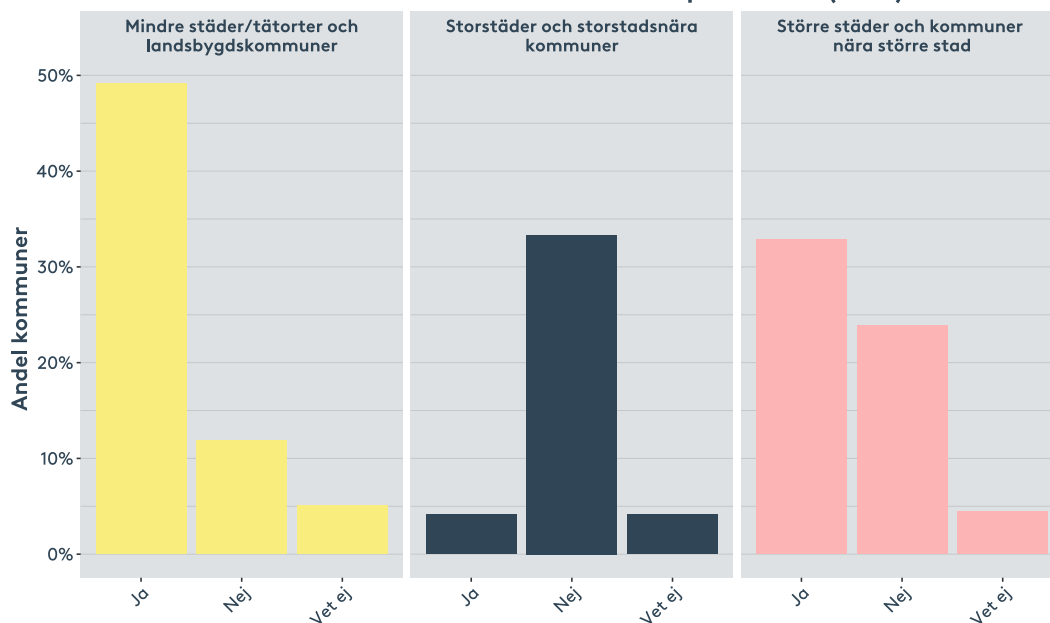
Ett par hyreshus planerades att uppföras på en plats. Kommunen fick negativ information om den tilltänkta byggutvecklaren och valde att avbryta samarbetet. Antalet lägenheter/bostäder i de hyreshus som planades är fler än totala antalet bostäder i den övriga bostadsreserven.

De kommuner som svarat ”Annat” har nämnt att deras planreserver består av byggrätter på privat mark, äldre kommunala planer som legat orörda, planer som ligger i oattraktiva lägen och byggrätter som funnits kvar efter att ett hus har rivits.

Täby och Trosa är de två kommuner som har indikerat att deras planreserv huvudsakligen består av bostäder som ingår i statligt medfinansierade infrastrukturprojekt. För kommunerna i fråga handlar det troligtvis projekt inom den så kallade Sverigeförhandlingen.

Det finns outnyttjade byggrätter i kommunernas planreserver som inte tas i anspråk av byggutvecklare för att de inte anses attraktiva eller relevanta, vilket figur 6 (nedan) visar. Inom gruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner har knappt hälften eller 29 kommuner angivit att de har områden som inte anses attraktiva. Av storstäder och storstadsnära kommuner är det bara Skurup som har indikerat att de har områden inte anses attraktiva eller relevanta av byggutvecklare.

Finns det områden i er planreserv som av någon anledning inte anses attraktiva eller av annan orsak relevanta av exploatörer? (n=91)



Figur 6. Källa: Hyresgästföreningen.

Flera av respondenterna från kommunerna inom gruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuners har lämnat kommentarer kring vilken typ av områden det handlar om. Generellt sett handlar det om områden med svag efterfrågan.

Förhoppningen var att samhället skulle växa med bostäder men det gör det inte idag på detta sätt.

Några av planerna i reserven ligger inom områden som bedöms att bli för dyra att iordningställa.

Det är efterfrågan som styr, det finns planreserv i det kommuncentra där det just nu är låg efterfrågan.

Även respondenter från större städer och kommuner nära större stad har lämnat kommentarer om vilken typ av områden som inte är attraktiva. Det handlar ofta om kommunernas ytterområden eller glesbefolkade orter där efterfrågan är mindre än i centralorten.

Vi har ett antal avstyckade tomter inom DP-områden i kommunens ytterområden som det inte visats något intresse för på mer än 30 år.

Gamla detaljplaner i glesbygd.

Vi har flera tätorter i vår kommun. Många av de planreserver vi har ligger i den tätort som anses mindre attraktiv därav mindre intressant för byggtvecklare.

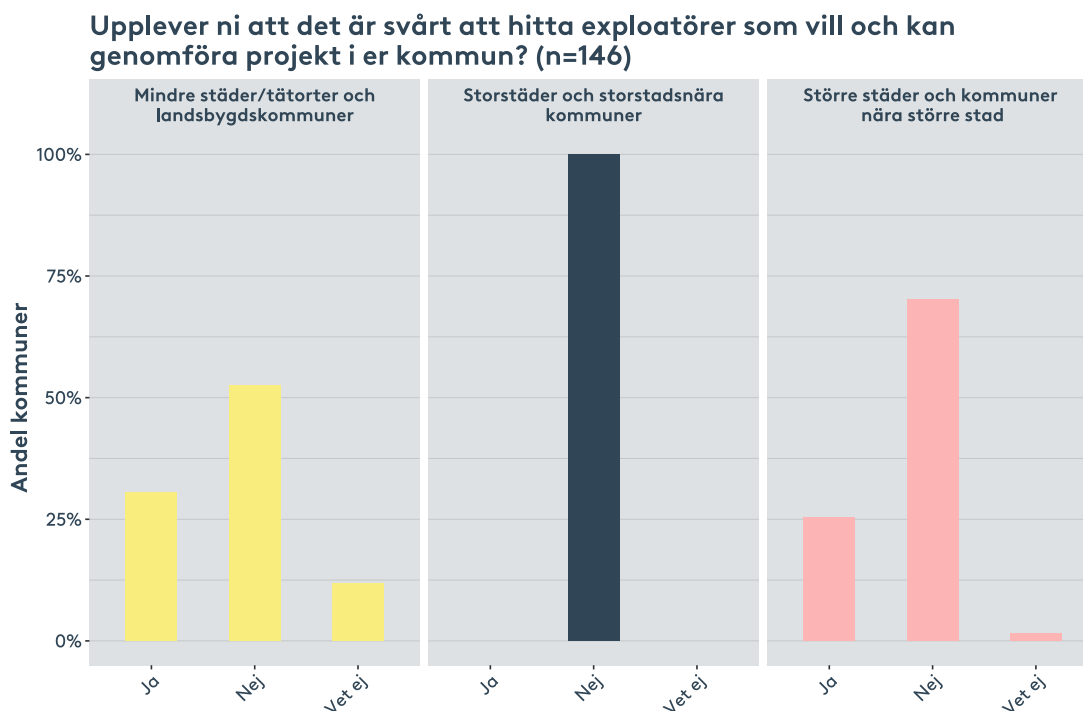
En korrigerad bild av planreserven

Sammanfattningsvis kan det konstateras att kommunerna planerar bostäder, men takten har sjunkit sedan 2017. Att det skulle finnas en massa byggrätter som bara ”väntar på att exploateras” är missvisande. Majoriteten av planreserven består av bostäder som planerats de senaste två åren, och vi ser ingen ackumulation av äldre outnyttjade byggrätter. I storstäderna finns en del byggrätter som är äldre än två år, men det handlar sällan om outnyttjade byggrätter. Sammanlagt finns det ungefär 20 000–50 000 byggrätter per mättillfälle som är äldre än 2 år. Detta handlar troligtvis om troligtvis eftersläpningar och viss ansamling av mindre attraktiva byggrätter.

Förutsättningar för bostadsbyggande

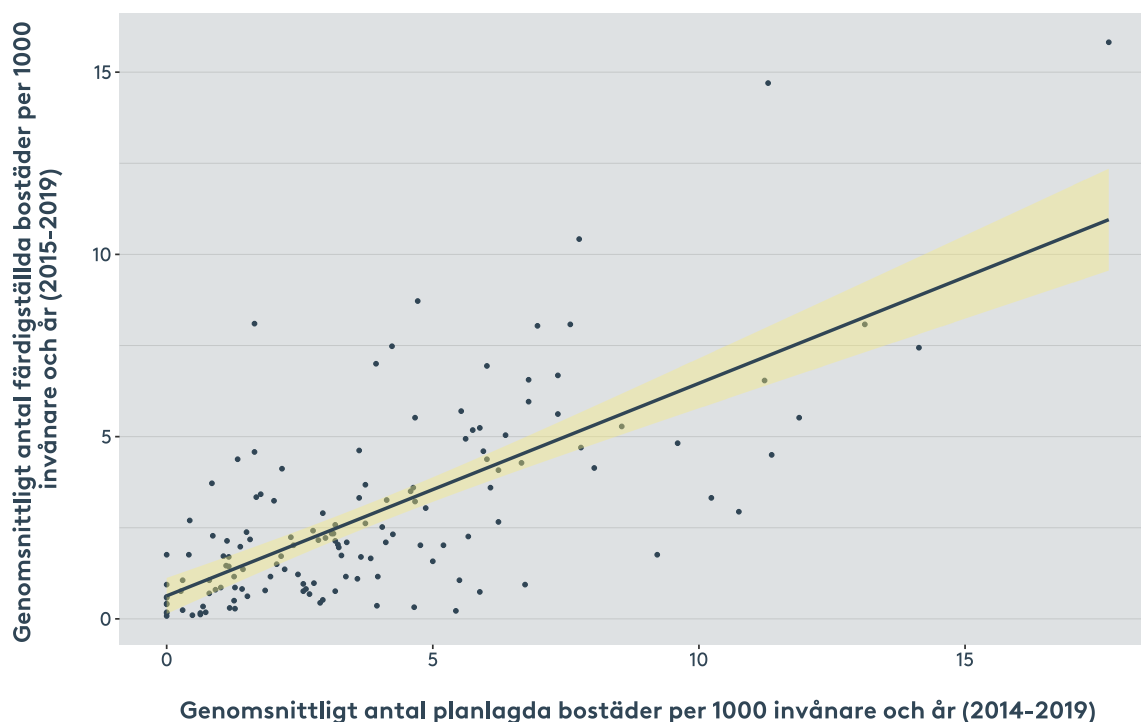
I detta avsnitt beskrivs olika faktorer som påverkar bostadsbyggandet i en kommun.

Marknadsläge. En stabil efterfrågan är nödvändig för att det ska vara intressant för byggtvecklare att genomföra projekt i en kommun. Som figur 7 (nedan) visar är intresset från byggtvecklare störst i de mest tätbefolkade kommunerna och minst i de mest glesbefolkade.



Figur 7. Källa: Hyresgästföreningen.

Från planlagda till färdigställda bostäder. Figur 8 nedan visar korrelationen mellan antal planerade bostäder (x-axeln) och antal färdigställda bostäder (y-axeln). Båda värden mäts per 1 000 invånare och genomsnitt per år. Figuren visar att kommuner som håller en hög planeringstakt också har en hög nyproduktionstakt. Linjens lutningskoefficient är 0,58, vilket innebär att 100 planerade bostäder ger 58 färdigställda. Den skuggade linjen är konfidensintervallet, som visar hur säkra vi är på att 100 planerade bostäder ger 58 färdigställda. Konfidensintervallet utgörs av ett spann inom vilket det är 95 procent sannolikt att den verkliga korrelationen befinner sig inom. När man pratar om korrelationer anger man ibland ett så kallat p-värde som löper mellan ett och noll. Ett högt värde innebär att det är sannolikt att korrelationen har uppkommit av en ren slump, medan ett lågt värde innebär att det är osannolikt att korrelationen uppkommit ur slumpen. P-värdet för nedanstående korrelation är mindre än 0,001. Detta innebär att om korrelationen inte finns i verkligheten skulle slumpen ändå generera korrelationen mindre än en gång på tusen.

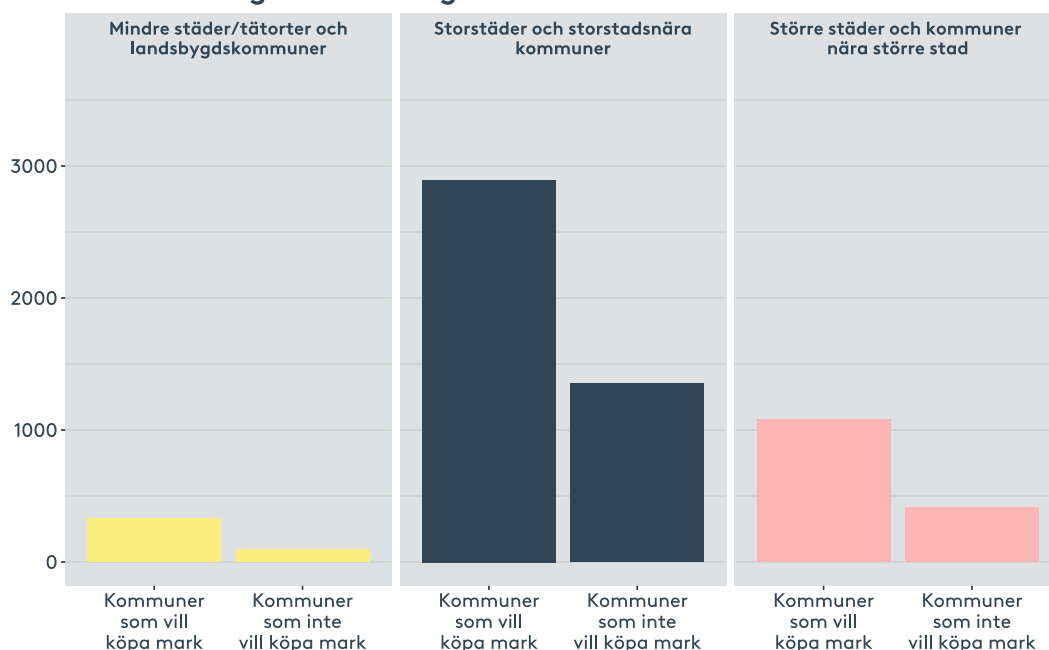


Figur 8. Korrelation mellan antal planlagda och antal färdigställda bostäder. Källa: SKR genom Kolada och egna beräkningar

Den starka korrelationen mellan antal planlagda och antal färdigställda bostäder kommer givetvis av att det är en förutsättning att en bostad är planerad för att den ska kunna färdigställas. Att vi inte ser en effekt där en planerad bostad ger en färdigställd bostad har att göra med att vi tittar på data i en begränsad tidsserie. Bostäderna som färdigställdes i början av perioden hade planerats före undersökningstidens början. På motsvarande sätt hann inte alla bostäder som planerades mot slutet av perioden färdigställas innan 2019 års slut. Eftersom nybyggnationstakten har ökat under perioden underskattar regressionen andelen planerade bostäder som till slut färdigställs.

Strategiska markförvärv. Kommuner kan utöka sitt kommunala markinnehav för att främja bostadsbyggande. I en enkät från Boverket svarade kommunerna på om de hade planer på att köpa mark lämplig för bostadsbyggande under 2019. 185 kommuner svarade ”Ja” och 96 kommuner ”Nej”. Figur 9 (nedan) visar det genomsnittliga antalet färdigställda bostäder 2014–2019 i ”Ja-gruppen” respektive ”Nej-gruppen” uppdelat enligt huvudgrupp.

Genomsnittligt antal färdigställda bostäder 2015–2019



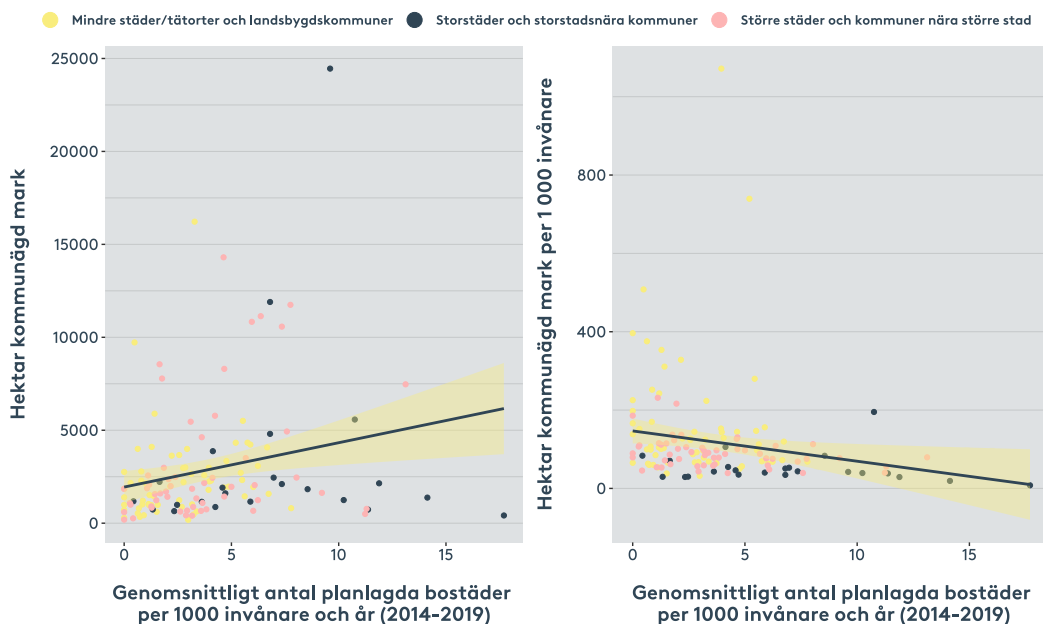
Figur 9. Genomsnittligt antal färdigställda bostäder per huvudgrupp och inställning till markköp. Källa: Boverket, Lantmäteriet och egna beräkningar.

Figur 9 visar att de kommuner som planerar att köpa mark har haft två till tre gånger så hög färdigställandetakt än kommuner som inte planerar att köpa mark.

Befintligt markinnehav. Ett stort kommunalt markinnehav ger kommuner större möjligheter att styra hur mycket och var som staden ska växa. Men det är inte självklart att det byggs mycket i kommuner med stora kommunala markinnehav. Figur 10 (nedan) visar korrelationen mellan å ena sidan totala hektar kommunägd mark och planeringstakt, å andra sidan hektar per 1 000 invånare och planeringstakt. Färgen på prickarna motsvarar vilken huvudgrupp som kommunen tillhör. Det gula skuggade fälten är konfidensintervallen. Båda korrelationer ger låga p-värden, 0,02 respektive 0,01. Detta innebär att slumpen skulle kunna generera samma resultat en till två gånger på 100.

Men korrelationerna har olika riktningar. Det totala markinnehavet korrelerar positivt medan markinnehavet per 1 000 invånare korrelerar negativt med antal planlagda bostäder. För korrelationen till vänster innebär en ökning med 5 000 hektar en ökning med en planerad bostad. För figuren till höger innebär en ökning av markinnehav per 1 000 invånare med 200 hektar, en minskning med en planerad bostad. Som figuren till höger visar är det huvudsakligen mindre, glesbefolkade kommuner med extremt stort markinnehav som ligger bakom den negativa riktningen.

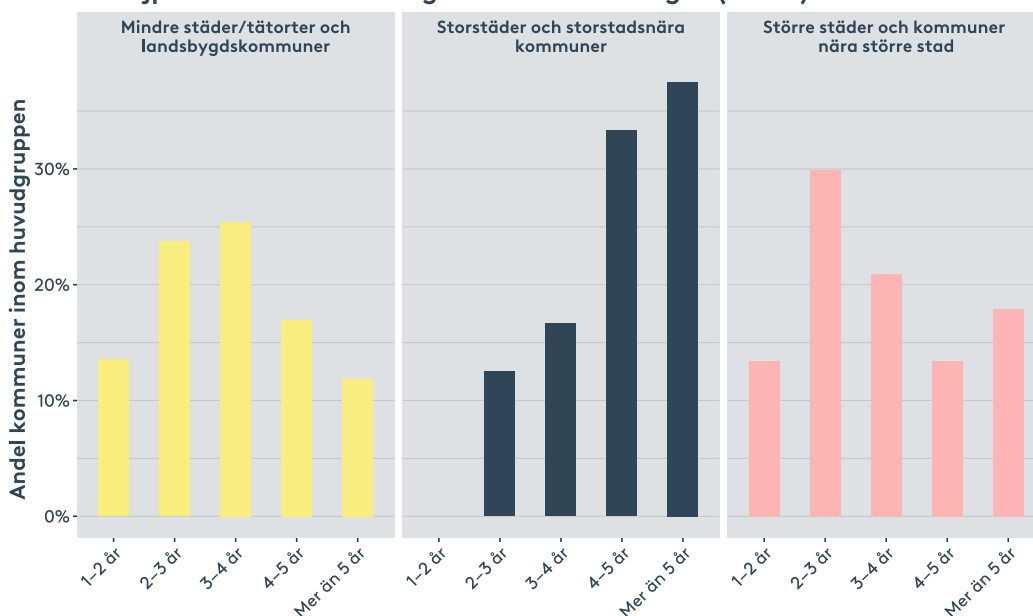
Plats för fler bostäder



Figur 10. Regressioner av sambandet mellan hektar kommunägd mark och genomsnittligt antal planlagda bostäder per invånare och år. Källa: SKR genom Kolada, Lantmäteriet och egna beräkningar.

Planerings- och byggtakt. Hur snabbt det går att planera och färdigställa bostäder är avgörande för kommunernas möjlighet att öka nyproduktionstakten. I vår enkät har vi frågat kommunerna hur lång tid som det normalt tar från att arbetet med detaljplan börjar till att bostäderna färdiga för inflytt. Figur 11 (nedan) visar resultatet fördelat per huvudgrupp. Som figuren visar tar det mer än 4 år att planera och färdigställa bostäder i storstäder och storstadsnära kommuner. I de övriga två huvudgrupperna uppskattar majoriteten av kommunerna att det tar 2–4 år.

Hur lång tid tar det normalt, från att kommunen börjar arbeta med en ny detaljplan till dess att fastigheterna står färdiga? (n=150)

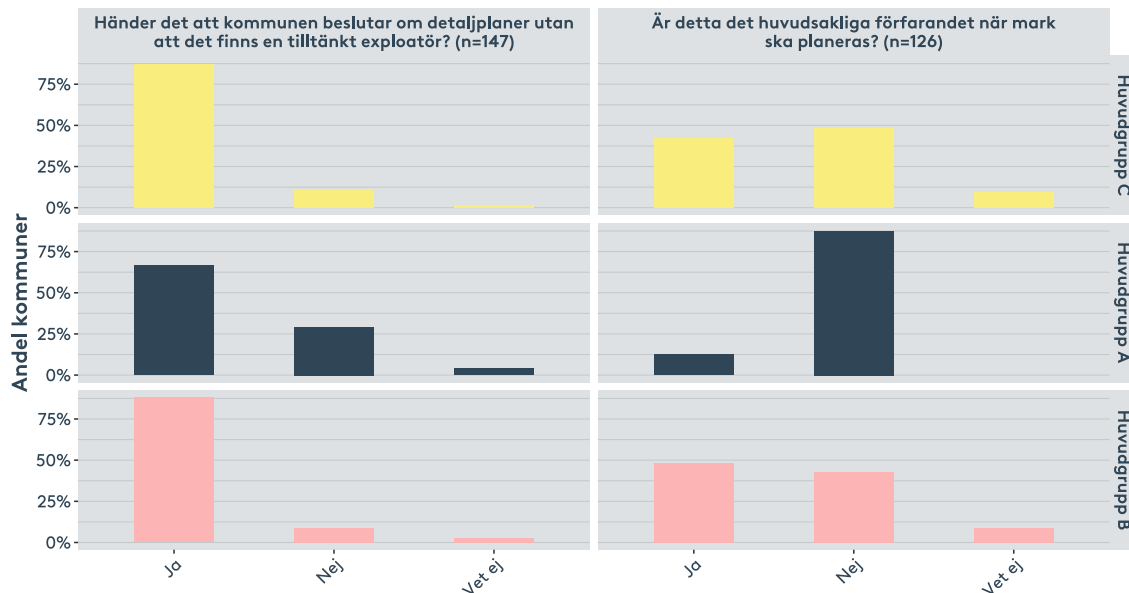


Figur 11. Källa: Hyresgästföreningen.

Att detaljplanera utan en tilltänkt byggutvecklare är troligtvis den mest proaktiva formen av kommunal planering (Metzger med flera, 2021). Figur 12 (nedan) visar resultaten från enkätfrågorna rörande kring proaktiv planering. Den första handlar om huruvida det alls förekommer detaljplanering utan en tilltänkt byggutvecklare, och den andra om huruvida detta är det vanligaste förfarandet. Svaren har delats upp per huvudgrupp. Slutsatserna som kan dras från figuren är:

- En majoritet av kommuner inom varje huvudgrupp detaljplanerar ibland mark utan att det finns en tilltänkt byggutvecklare. Men drygt 25 procent av kommunerna i huvudgrupp A (storstäder och storstadsnära kommuner) gör aldrig det.
- Av kommunerna i huvudgrupp B (större städer och kommuner nära stor stad) och C (mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner) har hälften av de som angett att de ibland beslutar om detaljplan utan att det finns en tilltänkt exploatör indikerat att detta är det huvudsakliga förfarandet.
- Relativt de övriga två huvudgrupperna är det få kommuner i huvudgrupp A som huvudsakligen detaljplanerar utan en tilltänkt byggutvecklare.
- Det är bara i huvudgrupp B som kommuner som huvudsakligen detaljplanerar utan en tilltänkt byggutvecklare är i majoritet.

Sammantaget går att resonera kring att kommuner med extremt starkt marknadsläge sällan detaljplanerar utan tilltänkt byggutvecklare. Detta kan ha att göra med att det finns ett starkt tryck bland byggutvecklare att få genomföra projekt i kommunerna i fråga, och kommunerna behöver inte planera proaktivt.

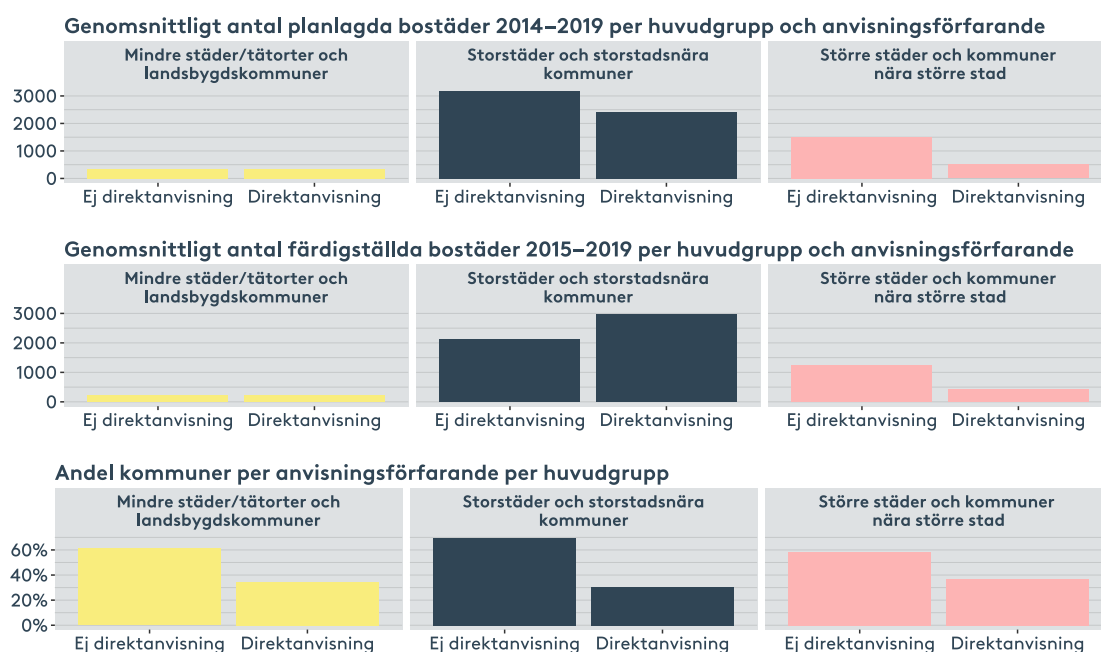


Figur 12.
A = Storstäder och storstadsnära kommuner, B = Större städer och kommuner nära större stad, C = Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. Källa: Hyresgästföreningen.

Huvudgrupp B är intressant i sammanhanget eftersom gruppen består av kommuner med relativt starka marknadslägen, men det är ändå den grupp med störst andel kommuner som huvudsakligen planerar utan en tilltänkt byggutvecklare. Kommentarer från kommunerna i huvudgrupp B antyder att det handlar om en strategisk inriktning. Den exploateringsansvarige i Landskrona beskriver att det finns ett högt tryck från byggutvecklare, men att marken planläggs med god framförhållning utan utpekad byggutvecklare. Respondenten från Sala konstaterar att kommunen ständigt ska arbeta för att öka planberedskapen och att man därför detaljplanerar utan en tilltänkt byggutvecklare.

Val av **markanvisningsförfarande** är också något som korrelerar med kommunernas nyproduktionstakt. De vanligaste markanvisningsförfarandena är direktanvisning eller någon typ av jämförelseförfarande. Direktanvisningsförfarandet innebär i stora drag att en kommun agerar som en privat markägare: kommunen väljer fritt till vem den vill sälja mark och till vilka villkor. I ett jämförelseförfarande agerar kommunen mer som en upphandlande myndighet där utförare av stadsutvecklingsprojekt upphandlas i öppen konkurrens (Metzger med flera, 2021).

Figur 13 (nedan) består av tre stapeldiagram. De två översta visar skillnader i kommuners bostadsmarknadsresultat (antal planlagda respektive antal färdigställda bostäder), beroende på om de huvudsakligen använder direktanvisning som anvisningsförfarande. Det understa stapeldiagrammet visar hur stor andel kommuner inom var kommun använder sig eller inte använder sig av direktanvisning. Kommunerna är också uppdelade på basis av huvudgrupp.



Figur 13. Statistik om genomsnittligt antal planlagda och färdigställda bostäder baserat på huvudgrupp och anvisningsförfarande. Källa: SKR genom Kolada och Boverket.

För mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner så har anvisningsförfarande ingen koppling till varken antal planlagda eller antal färdigställda bostäder. För kommuner i de övriga två huvudgrupperna verkar anvisningsförfarandet däremot vara korrelerat med bostadsmarknadsresultaten.

Ungefär 65 procent av storstäderna och de storstadsnära kommunerna använder huvudsakligen andra anvisningsförfaranden än direktanvisning. Dessa icke-direktanvisande kommunerna har planerat fler bostäder men färdigställt färre än direktanvisande kommuner. Detta är troligtvis kopplat till de längre ledtiderna i denna huvudgrupp, och det skulle därför vara önskvärt med en längre tidsserie.

Knappt 60 procent av de större städerna och kommunerna nära större stad använder andra anvisningsförfaranden än direktanvisning. I denna grupp har de icke-direktanvisande kommunerna både planlagt och färdigställt många fler bostäder än de direktanvisande kommunerna. Detta hänger troligtvis ihop med att de större städerna och kommuner nära större stad har kortare ledtider i sina projekt.

Man kan se val av markanvisningsförfarande och huruvida kommunen eller byggutvecklaren driver detaljplaneprocessen som två parametrar att kategorisera kommunernas planering utefter: konkurrens och proaktivitet. En kommun som inte huvudsakligen använder direktanvisningsförfarande och som huvudsakligen detaljplanerar utan tilltänkt byggutvecklare främjar både konkurrens och har hög proaktivitet (Metzger med flera, 2021).

Proaktiva kommuner bygger mer

Sammanfattningsvis tyder resultaten på att nyproduktionstakten i en kommun är avhängig ett stabilt och ambitiöst planläggningsarbete. Storstäder och storstadsnära kommuner med ett särskilt starkt marknadsläge har lättare att attrahera byggutvecklare men större städer och kommuner nära större stad är generellt sett duktigare på att använda proaktiva verktyg i sin planering. De planerar oftare utan en tilltänkt byggutvecklare och det går fortare att från planstart till färdigställande.

Vilka kommuner är bäst på att planera och bygga?

I det här avsnittet grupperas de kommuner som varit bäst på att bygga sedan 2015. Dessa jämförs sedan med övriga kommuner för att undersöka vad ambitiösa byggkommuner gör annorlunda. Vi har valt ut de 20 kommuner i Sverige som har det högsta årsgenomsnittet i antal färdigställda bostäder per 1 000 invånare. Genom att ta hänsyn till invånarantal får vi med de kommuner där byggandet är störst i proportion till befolkningen.

Sveriges 20 bästa byggkommuner har färdigställt mellan 8 och 16 bostäder per 100 invånare varje år, mellan 2015 och 2019. Boverkets mål om 63 000 nya bostäder per år skulle uppnås om alla kommuner höll en färdigställandetakt på 6,3 bostäder per 1 000 invånare och år.

Kommun	Kommungrupp	Län	Genomsnittligt antal färdigställda bostäder per 1 000 invånare per år sedan 2015
Sundbyberg	Pendlingskommun nära storstad	Stockholms län	15,8
Trosa	Pendlingskommun nära större stad	Södermanlands län	14,7
Knivsta	Pendlingskommun nära större stad	Uppsala län	13,2
Upplands Väsby	Pendlingskommun nära storstad	Stockholms län	10,9
Järfälla	Pendlingskommun nära storstad	Stockholms län	10,8
Örebro	Större stad	Örebro län	10,4
Gällivare	Landsbygdskommun	Norrbottnens län	10,3
Solna	Pendlingskommun nära storstad	Stockholms län	9,8
Umeå	Större stad	Västerbottens län	9,4
Upplands-Bro	Pendlingskommun nära storstad	Stockholms län	9,1
Nykvarn	Pendlingskommun nära större stad	Stockholms län	8,9
Enköping	Lågpendlingskommun nära större stad	Uppsala län	8,9
Uppsala	Större stad	Uppsala län	8,8
Österåker	Pendlingskommun nära storstad	Stockholms län	8,7
Ale	Pendlingskommun nära storstad	Västra Götalands län	8,1
Växjö	Större stad	Kronobergs län	8,1
Lund	Större stad	Skåne län	8,1
Kungälv	Pendlingskommun nära storstad	Västra Götalands län	8
Lekeberg	Pendlingskommun nära större stad	Örebro län	8
Staffanstorps	Pendlingskommun nära storstad	Skåne län	7,9

Tabell 2. De 20 kommunerna med flest färdigställda bostäder per invånare och år 2015–2019.
Källa: Kolada.

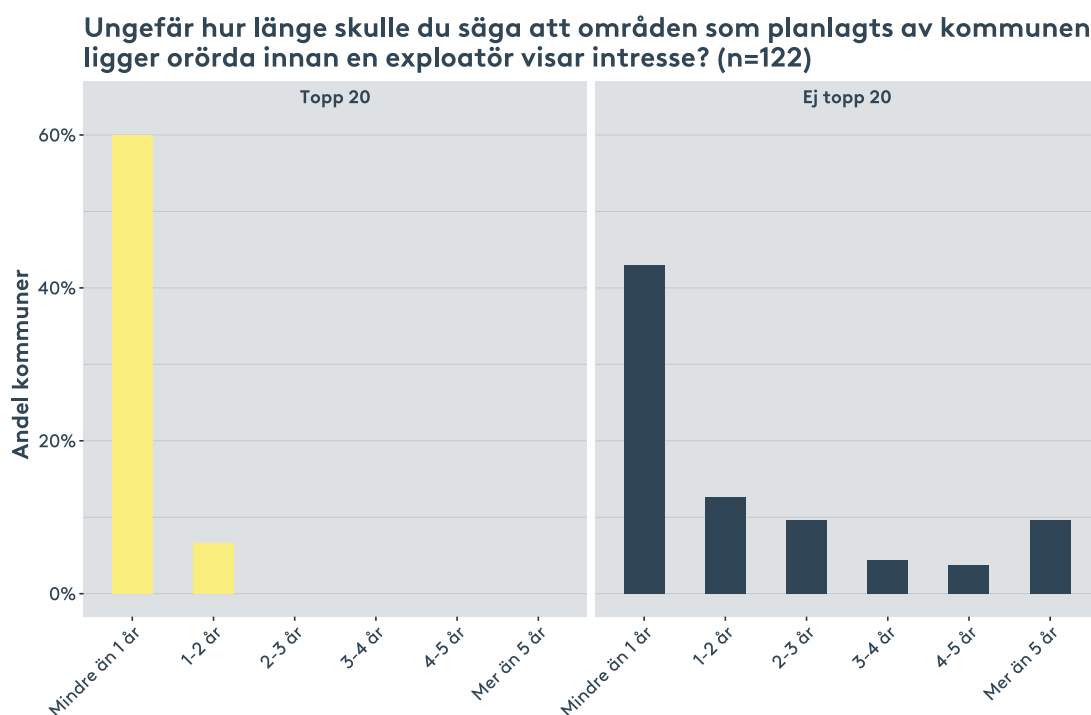
Flest topp-20-kommuner ingår i kommungruppen pendlingskommuner nära storstäder. Som visat i tidigare avsnitt har kommuner i denna grupp ofta starka marknadsförutsättningar med hög efterfrågan från byggtvecklare. Den mesta av planeringen sker i dialog med byggtvecklaren. Näst flest kommuner återfinns i gruppen större städer, och även fyra pendlingskommuner nära större städer finns representerade. Bland topp-20-kommunerna finns också en landsbygdskommun och en lågpendlingskommun nära större stad. De kommungrupper som inte finns representerade bland topp-20-kommunerna är: storstäder, mindre städer/tätorter, pendlingskommuner nära mindre städer/tätorter samt landsbygdskommuner med besöksnäring.

Stockholms län är det med flest kommuner på topp-20-listan. Majoriteten av länen som finns representerade är befolkningstäta, men även kommuner i Norrbotten, Västerbottens och Kronobergs län är med bland topp-20 över färdigställda bostäder per 1 000 invånare.

De flesta topp-20-kommunerna har ett gott marknadsläge. Med undantag för Gällivare består topp-20-listan uteslutande av växande kommuner. Men marknadsläge verkar inte vara enskilt avgörande för en kommuns möjlighet att främja nybyggnation. Ingen av landets tre storstäder, som har de absolut bästa marknadslägena, finns med bland topp-20-kommunerna. Göteborgs nyproduktionstakt var högst bland storstäderna med 6,5 färdigställda bostäder per år och 1 000 invånare. i Malmö 5,2 bostäder per år och 1 000 invånare och i Stockholm 4,8.

Gott marknadsläge med många bostadsutvecklare. Bara en kommun, Lekeberg, anger att de har svårt att hitta byggutvecklare som är intresserade av att genomföra projekt i kommunen. Bland övriga kommuner är det 25 procent som säger sig ha svårt att hitta byggutvecklare.

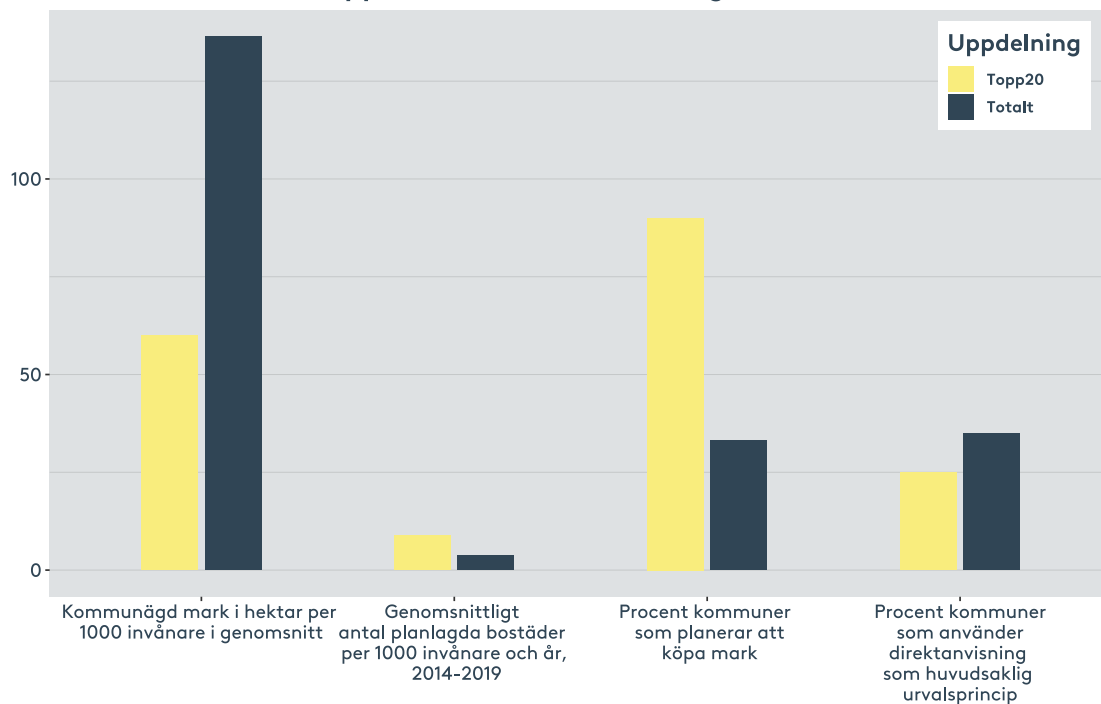
Topp-20-kommunernas starka marknadsläge exemplifieras också av att detaljplaner som beslutats utan tilltänkt byggutvecklare ligger orörda mycket kortare tid i topp-20-kommunerna än i övriga kommuner, se figur 14 nedan.



Figur 14. Källa: Hyresgästföreningen.

När det gäller **markinnehav, planläggningstakt, strategiska markköp och anvisningsförfarande** kan vi i enlighet med figur 15 (nedan) konstatera följande: topp-20-kommunerna äger i snitt mindre mark, planlägger i snitt fler bostäder, är i högre utsträckning intresserade av att köpa mark och använder oftast inte direktanvisning som urvalsprincip vid markanvisning.

Jämförelse mellan Topp-20-kommuner och övriga

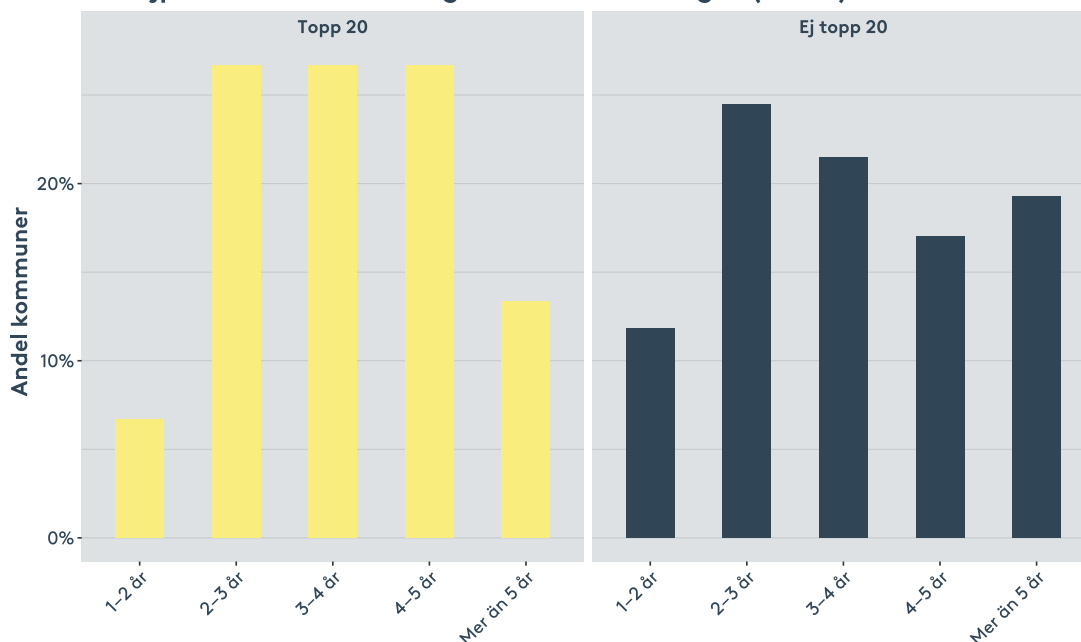


Figur 15. Källa: Lantmäteriet, SKR genom Kolada och Boverket.

Utifrån resultaten från vår enkät skiljer sig inte topp-20-kommunerna sig från övriga kommuner när det gäller **planläggande utan tilltänt exploitör** eller **innehavandet av en planreserv**. Det är däremot något vanligare att topp-20-kommunerna använder så kallade tidskrav när de säljer mark. Tidskrav innebär att kommunen kan kräva att exploitören ska påbörja byggnation inom ett visst antal år, annars utgår viten.

Det går också fortare från planstart till färdigställande i topp-20-kommunerna. Figur 16 (nedan) visar att 64 procent av topp-20-kommunerna har uppgivit att det tar upp till 4 år från planstart till färdigställda bostäder. Motsvarande siffra för övriga kommuner är 57 procent. Däremot är andelen topp-20-kommuner som uppgivit att det tar 1–2 år från planstart till färdigställda lägre än motsvarande andel bland övriga kommuner.

Hur lång tid tar det normalt, från att kommunen börjar arbeta med en ny detaljplan till dess att fastigheterna står färdiga? (n=150)



Figur 16. Källa: Hyresgästföreningen.

I vår enkät frågade vi om kommunerna utnyttjade planmonopolet genom att **detaljplanera privat mark utan att ta hänsyn till markägares önskemål**. Det var enbart 8 kommuner – inga topp-20-kommuner – som någonsin hade planerat mark i strid med markägares önskemål.

Detta skulle kunna betraktas som ett proaktivt planerande, men det finns inga incitament för kommunerna att göra det. Exempelvis påpekar en av kommunerna som inte planerar utan konsensus med markägaren att:

För att få betalt för allmänna anläggningar av byggaktörerna krävs exploateringsavtal. Att planlägga på måfå på privat mark är därför inget alternativ.

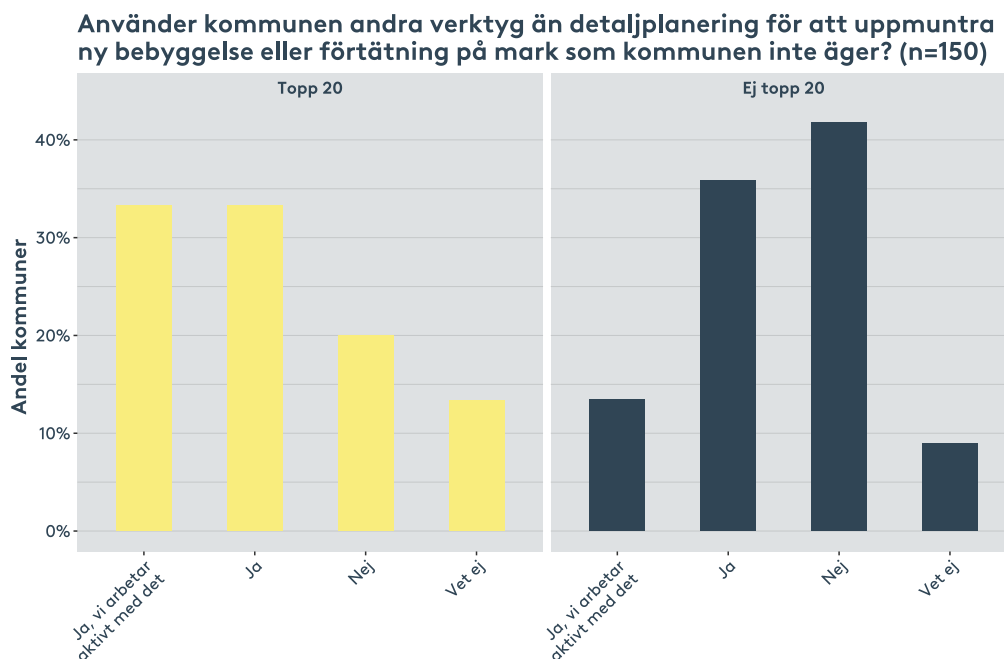
Av kommentarerna att döma verkar det inte heller vara en vanligt förekommande företeelse bland de kommuner som svarat ”Ja”. Kommunerna skriver bland annat att:

Det har gjorts i enstaka fall, där det är lämpligt att ändra eller planlägga ett större område än det som en intressent söker planbesked för. Kostnad för planläggning tas du ut i framtida bygglovavgift för de fastigheter som inte deltagit i planarbetet.

Utökade byggrätter i fritidshusområden som får kommunalt vatten och avlopp.

Om vi märker ett stort tryck i ett område som ligger utanför detaljplan kan kommunen besluta att ta fram detaljplan. Detta för att klargöra risker, hinder, strukturer och lösningar för att kunna tillåta en tätare exploatering. Det är också viktigt att samråda med andra myndigheter för att exploatering och resultatet ska bli så bra som möjligt.

Desto fler kommuner använder sig dock av **andra verktyg än detaljplanering för att uppmuntra till ny bebyggelse och förtätning på privat mark**. Här är det tydligt att topp-20-kommunerna är mer ambitiösa än övriga kommuner, se figur 17 (nedan).



Figur 17. Källa: Hyresgästföreningen.

I kommentarerna nämner exploateringsansvariga i topp-20-kommunerna att deras verktyg inkluderar bland annat:

Planprogram som ger ett större grepp på äldre industri/omvandlingsområden.

Samt:

Genom exempelvis tydliga utvecklingsstrategier, ta fram fördjupade översiktsplaner, stadsutvecklingsprogram med mera.

Kommunerna där det byggs mest är särskilt ambitiösa

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att topp-20-kommunerna utmärker sig på vissa sätt jämfört med andra kommuner:

- De har ett starkare marknadsläge
- De planerar fler bostäder
- De anvisar med jämförelseförfarande i högre utsträckning
- De planerar att köpa mark i högre utsträckning
- De har en effektivare planerings- och byggprocess
- De uppmuntrar bebyggelse eller förtätning i högre utsträckning

Detta är i linje med vad som beskrivits ovan i avsnittet *Förutsättningar för byggande*. Det är lite förvånande att topp-20-kommunerna inte utmärker sig vad det gäller att planera utan en tilltänkt byggutvecklare. Detta kan bero på att byggutvecklar drivna detaljplaneprocesser i storstäder och storstadnära kommuner är kopplade till högre färdigställandetakt än kommunalt drivna detaljplaneprocesser.

I linje med tidigare resonemang är dock planläggningstakten högre bland kommuner som detaljplanerar utan en tilltänkt byggutvecklare, vilket betyder att färdigställandetakten bland dessa kommuner kommer att öka så småningom.

Byggutvecklarnas perspektiv

Nedan följer huvuddragen från de intervjuer vi genomfört med fem byggutvecklare.

Byggutvecklarna beskriver att mindre **kommuner är enklare att arbeta i**. Man menar att detta bland annat beror på att det är kortare avstånd till beslutsfattare, samt att icke-storstadskommuner kan ha svårare att attrahera byggutvecklare och därmed behöver vara mer tillmötesgående. Intervjupersonen från Obos beskriver dessutom att de mindre kommunernas strategier är mer genomtänkta:

De orter som har mer stringens i sin utveckling och har en tydlig strategi håller längre och håller ut. De kommuner hittar vi i de lite mindre tillväxtorterna som till exempel Linköping, Norrköping och Jönköping.

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

Vår intervjuperson från Sveafastigheter påpekar att kommunerna har få incitament att göra saker snabbt och effektivt, eftersom samtliga kostnader för utredningar inom ramen för detaljplaneprocessen bekostas av byggutvecklaren, genom att de adderas på markpriset. Därtill har storstadskommuner en tendens att ta väldigt stora grepp i sin stadsutveckling, vilket skapar behov av stora investeringar i infrastruktur. Detta gör att marken blir dyr, och att projekten tar lång tid.

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.

Politiken kan hjälpa eller stjälpa. De intervjuade byggutvecklarna ser inte lagförändringar som en huvudlösning, snarare behöver kommunerna tolka lagstiftningen på ett sätt som förenklar för byggutvecklarna. Även om förändringar av viss lagstiftning vore önskvärt det med. Vår intervjuperson från Wallenstam berättar om nätverksprojektet BoStad 2021, som var ett samarbetsprojekt mellan stadens politiker, tjänstepersoner och byggutvecklare. Ett projekt som på kort tid resulterade i 7 500 bostäder som inte skulle kommit till annars.

Intervjupersonen beskriver att projektet kom till i samband med valet 2014, när den sittande majoriteten insåg att staden inte skulle nå upp till de uppsatta byggmålen. Kommunen skapade vad intervjupersonen beskriver som en ”krisorganisation” där 27 byggbolag i Göteborg ställde upp. Intervjupersonen beskriver att satsningen givit de resultat man önskat och att det är tydligt att politiken kan bereda väg för nyproduktion om viljan och incitamenten finns på plats.

Intervjupersonen från Alm Småa beskriver vad som kan gå fel när politiken lägger sig i, genom ett aktuellt exempel från en kommun i Stockholms län. I ett sent skede av pågående detaljplaneprocesser så har kommunen ändrat sina krav på gestaltning. Kraven inbegrep att husen skulle byggas i 1920-tals stil och kom från den folkvalda majoriteten. Politikens krav försvårar och innebär att projektet kommer att ta mycket längre tid.

Byggutvecklare vill vara med och ta fram flexibla detaljplaner. Öppna detaljplaner gör det lättare att bygga den typen av bostäder som utvecklaren är inriktad på. Det gör det även lättare att vara del i att skapa en kommersiellt fungerande produkt, med närområde och total utformning inräknad. Önskan om öppnare detaljplaner kommer som en reaktion på vad som upplevs som överdetaljerade krav från kommunerna, särskilt i storstadsområdena. En intervjuperson från HSB beskrev det som en förhandling och byggande av ett förtroende mellan kommun och byggutvecklare. Kommuner kan ha

erfarenheter av att öppna detaljplaner leder till bristande kontroll över stadsutvecklingen. På liknande sätt svarar representanten från Sveafastigheter att:

Skulle det vara så att det var helt fritt, att du fick bygga hur du ville, skulle det bli sämre än vad det är nu. Sen kan man säga att det här gnetandet med kommunen, det är inte som att de har bättre idéer, det blir ett kompromissande. Vi får mycket konstiga avsteg och kompromisser under resans gång.

En viktig anledning till att byggutvecklarna vill ha flexibla detaljplaner är att förutsättningarna för det planerade området kan komma att förändras under de långa ledtider som planering och uppförande av bostäder i storstadsområden innebär.

Aktörerna vill generellt sett vara med och utforma detaljplanerna, men vår intervjuperson från Sveafastigheter beskriver fördelarna med att ta sig an redan färdiga detaljplaner på följande sätt:

Nackdelen med att vara med och utforma detaljplanen är att det tar lång tid att driva den processen och det är osäkert hur marknaden kommer att se ut när detaljplanen är klar. Det är enklare om detaljplanen redan är på plats, men på sikt är det bättre om vi är med i detaljplaneprocessen.

De flesta byggutvecklare som bygger hyresrätter påpekar att kommunerna släpper för lite mark som det går att bygga hyresrätter på. Eftersom markpriserna baseras på prisutvecklingen för bostadsrätter behöver byggutvecklarna få loss mark på tomträtt för att få kalkylen att gå ihop. Flera byggutvecklare upplever att framförallt kommunerna i Storstockholm hellre vill sälja mark än upplåta med tomträtt. Kommunens egna mål om att varje exploateringsprojekt ska bära sig själv ekonomiskt misstänks ligga bakom preferensen för att sälja framför att upplåta med tomträtt.

Medborgardriven förtätning

Förtätning och nybyggnation drivs oftast av byggutvecklare eller kommunen. Men i takt med högre markpriser har initiativ börjat tas av enskilda tomtägare. Initiativ har tagits av tomtägare tillsammans med grannar eller på egen hand med syfte att driva förtätning inom rådande detaljplan eller genom att få en ny detaljplan utfärdad av kommunen. Här beskrivs två sådana exempel.

Detaljplaneringen avgör vad som får byggas på en viss plats. Finns marknadsförutsättningar för bebyggelsen uppgår den oftast från början till det maximala antalet bostäder som är tillåtet eller möjligt enligt detaljplanen. När marken planläggs är därför den tillåtna bebyggelsen oftast glesare och lägre än vad projektutvecklarna hade valt om de fått bestämma själva. Ofta finns alltså möjlighet för en mer intensifierad exploateringsgrad redan från start.

Marknadsbegränsningar för byggnation finns ofta av goda skäl. Infrastruktur som el, vägar och avlopp begränsar hur många som bör bo eller arbeta i ett område. Värnande om goda levnadsmiljöer, klimat, biologisk mångfald, flygtrafik och en rad andra frågor är även de goda skäl till att kommuner begränsar exploateringsgraden.

När städerna växer utåt, med förorter längre från centrum, kommer områden som tidigare låg perifert att ligga, relativt sett, allt mer centralt. Bengtsson, I (2020) liknar den tillagda bebyggelsen runt städer som årsringar på ett träd. Bostäder i centrala områden är mer attraktiva. Glappet mellan vad detaljplanen tillåter och vad den ekonomiska efterfrågan skulle kunna finansiera i termer av byggnation tenderar därför att växa över tid. Detta är emellertid sällan något som byggutvecklare kan nyttja för att bygga mer.

I vissa fall sker förändringar. I kvarteret Sothönan i Aspudden i Stockholms kommun gjorde stora markvärden att markägare och byggutvecklare uppmärksammade vad som egentligen var tillåtet i detaljplanen. Det visade sig att detaljplanen reglerade hur stor del av tomtytan som fick bebyggas, men inte höjden på byggnaden. En process påbörjades där byggutvecklare köpte tomter, rev enstaka småhus och uppföra höga, smala flerfamiljshus. Den höga efterfrågan på bostäder i området kunde alltså realiseras i höga hus. Fler kunde nu bo i området men med konsekvenser för områdets karaktär.

Ställd inför situationen med fler liknande byggnationer öppnade staden för dialog med markägare som ville vara del i en intensifierad exploatering. Resultatet blev en ny (föreslagen) detaljplan för området med fungerande lösningar och gestaltning för boende i området. På de 10 småhustomter, samt viss anslutande mark som berörs av den nya detaljplanen har 270 lägenheter planerats, se DN (2015) och Stockholm (2021).



Bildkälla: Stockholm (2021)

I Nacka kommun har en liknande förändring ägt rum. En ny tunnelbanelinje är planerad att dras genom kommunen och en av stationerna kom att placeras nära ett mindre villaområde. Samtidigt inledde staden planer på exploatering av kommunal mark runt den tänkta stationen. Tanken var att uppföra flerfamiljshus där.

Boende i det intilliggande villaområdet uppmärksammades av den nya situationen på markvärdet i området. En förening av intresserade villaägare bildades och påbörjade dialog med en byggtvecklare och kommunen om en ny detaljplan och utveckling av området. Sedan dess har arbetet med en ny detaljplan påbörjats. I kommunens arbete med detaljplanen anges att området som helhet, består av cirka 41 tomter idag, med mindre anslutande markdelar. Målsättningen är att det ska bebyggas med 1 200 bostäder och 300 förskoleplatser (Nacka, 2019).

Markvärderna i området var redan höga, men det var tydligt att markvärdet skulle vara ändå högre om detaljplanen tillät lägenheter att byggas på marken. I Mitt I (2017) anger byggtvecklaren att villorna med tomt i då såldes för 10 till 15 miljoner kronor, men att det med en ny detaljplan snarare kunde röra sig om 30 miljoner per tomt.

Birkaområdet i Nacka kommun påminner om kvarteret Sothönan på så vis att villaägare identifierade potentiella markvärden som de ville realisera genom att öka exploateringsgraden i området. I ena fallet kunde 27 lägenheter planeras per villatomt som togs i anspråk, i det andra fallet 29 lägenheter. Även om båda projekten även bebyggt viss mark som inte tidigare var villatomt visar det att en intensifierad exploateringsgrad i ett område kan bidra till att utöka antalet bostäder avsevärt. Dessutom har de boende varit pådrivande i båda projekten, till skillnad från i många andra fall där de boende engagerar sig i att bromsa eller hindra ny bebyggelse. Möjligheten att få del i den ekonomiska avkastningen är sannolikt den avgörande skillnaden.

Slutsatser

Utifrån den data som presenterats i avsnittet har kommuner med goda marknadslägen möjlighet att genom proaktiva och konkurrens gynnande verktyg bereda väg för ett högt bostadsbyggande. I två kommuner med samma marknadsläge kommer det byggas mer i den kommun som är mer ambitiös. Detta betyder att kommunerna kan agera inom gällande lagstiftning för att öka byggtakten. Detta bekräftas också av intervjuerna som framhåller att vissa kommuner är enklare att arbeta i än andra. Ambitiösa kommuner utanför storstäderna framhålls att vara duktiga och motiverade.

En hög och jämn planeringstakt är avgörande för färdigställandet av bostäder. Kommunernas samlade planeringstakt ökade 2015 till 2017, men planade ut 2019. Planreserven består huvudsakligen av bostäder som planerats de senaste två åren, och det finns ingen ackumulation av äldre outnyttjade byggrätter. Tvärtom har antalet outnyttjade byggrätter som är äldre än två år minskat med nästan 30 000 mellan 2017 och 2019. Det är tydligt att kommunerna behöver öka planberedskapen för att möta efterfrågan på bostäder. Detta bekräftas av intervjupersonerna. Särskilt de som bygger hyresrätter pekar på bristande tillgång på mark som ett problem.

Storstäder och storstadsnära kommuner med ett särskilt starkt marknadsläge har lättare att attrahera byggutvecklare och behöver därmed inte vara lika proaktiva i sin bostadsplanering. Större städer och kommuner nära större stad är generellt sett duktigare på att använda proaktiva verktyg i sin planering, de planerar oftare utan en tilltänkt byggutvecklare och det går fortare att från planstart till färdigställande. Topp-20-kommunerna är kommuner som haft särskilt hög byggtakt de senaste åren. Det är tydligt att även om de flesta av topp-20-kommunerna har särskilt goda marknadslägen så är de dessutom mer proaktiva i sin bostadsplanering.

Byggutvecklarna bekräftar till viss del bilden av att proaktiva verktyg ger bättre förutsättningar för bostadsbyggande. De menar att tillväxtkommuner med tydliga strategier kring bostadsbyggande är betydligt mycket enklare att arbeta i än storstadskommuner. Det framhålls att dessa kommuner har en effektivare organisation som prioriterar planering och bostadsbyggande. Byggutvecklarna är också positiva till jämförelseförfarande i motsats till direktanvisning, men ställer sig mer kritiska till att kommunen själv ska detaljplanera. Sådana detaljplaner behöver vara flexibla och öppna, så att byggutvecklarna inte är låsta vid lösningar som försvårar deras arbete.

Medborgardriven förtätning är ett annat sätt att närma sig förtättningsfrågor, där markägare gemensamt kan uppmuntras att anmäla intresse för att förtäta sina tomter. Med rätt förutsättningar kan en sådan förtätning bli positiv för markägarna, de som flyttar in och för kommunen som helhet.

Del 2: Kan vi göra annorlunda?

Sammanfattning: 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. Mindre förändringar av lagar och regler sker ständigt, något som i vissa fall tas upp som ett problem i sig.

De största förändringar som föreslagits i en rad statliga offentliga utredningar har dock inte genomförts: 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 mer stabil prisutveckling sedan år 2000.

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 även finansiellt tränga. Den finansiella situationen leder i sig till att kommunerna blir mer återhållsamma i sin planering i syfte att värna projektekonomi och skuldsättningsmål.

Svensk diskussion

Diskussionen rörande bygg- och planregler är omfattande oavsett vilket tidsspänn som en översikt håller sig till. Detta avsnitt är inte en ambition om att sammanfatta hela den diskussionen. Istället kommer fokus vara på att visa exempel, främst på hur statliga utredningar och initiativ har resonerat kring några specifika teman.

Regionernas och statens roll som främjare av bostadsbyggande SOU (2015:59) tillsattes för att undersöka hur samordningen av bostadsförsörjningen på regionalkommunal nivå fungerade i relation till kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Utredningen landade bland annat i att samtliga regionkommuner skulle få förutsättningar för att samordna, stödja och driva den fysiska planeringen i samråd med kommunerna och länsstyrelsen.

Vidare föreslog utredningen att staten, minst en gång varje mandatperiod, skulle besluta om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning. Samt inrätta en instans för uppföljning av arbetet.

- Landstingen, numera regionkommunerna, fick utökat ansvar för planering och samordning (Civilutskottet, 2018). Någon nationell strategi för fysisk planering eller bostadsförsörjning har inte inrättats. Inte heller har något nationellt forum för att kontinuerligt följa den lokala och regionala fysiska planeringen inrättats (Boverket, 2021).

Regeringskansliet (2017) hade som uppdrag att identifiera en eller flera kommuner där det fanns förutsättningar för större samlade exploateringar som av olika skäl inte har kunnat genomföras. Utredningen identifierade nio områden och upprättade avtal om exploatering med de berörda kommunerna. Avtalen innehöll inte kostnadsåtaganden från statens sida. Istället rörde de större infrastrukturprojekt som troligen ändå skulle ha genomförts. Eller förpliktelser från statens sida att förbättra infrastrukturen i området för att passa den framtida större befolkningen.

I enlighet med utredningens slutsatser fick Boverket i uppdrag att lämna förslag på hur återkommande bedömningar av bostadsbristen ska utföras. Förslaget redovisades i Boverket (2020:21). Därefter utreddes frågan av Finansdepartementet som i en departementspromemoria (DS, 2021:2) föreslog ändringar i kommunallagen, gällande instruktionen för kommunernas framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjning. Förslagen lades på Riksdagens bord i propositionen i och med proposition (2021/22:95) den 25 januari 2022.

Propositionen föreslår att kommunernas riktlinjer ska baseras på ett underlag som Boverket tar fram, som specificerar antal hushåll vars behov inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden. Propositionens resultat svarar inte på det ursprungliga syftet, att indikera hur mycket det behöver byggas i en kommun för att råda bot på bostadsbristen.

Landsorganisationen i Sverige (LO) föreslog i Gerlach (2020) åtgärdsområden för ett bättre bostadsbyggande. De flesta förslag syftade till att gynna mer kostnadseffektiv produktion av bostäder och hur det kan leda till lägre boendekostnader för konsumenten.

Bland annat föreslogs att:

1. staten börjar formulera byggmål för kommunerna, med mål för totalvolym, upplåtelseformer och olika kostnadssegment
2. återinförd kommunal förköpsrätt av mark
3. Statligt ekonomiskt stöd för byggande av hyresrätter

Därtill förekommer en rad förslag som syftar till att stimulera den ekonomiska efterfrågan hos konsumenterna.

Hyresgästföreningen föreslog 2020 införande av statliga förmånliga byggån, se Bengtson, R (2020). Dagens investeringsstöd för hyresrätter föreslogs göras om till ett förmånligt byggån för upprättande av hyreslägenheter, med övriga villkor som liknar dagens investeringsstöd. Ett väl utformat statligt lån minskar kravet på omsättning i fastigheten och möjliggör de lägre hyror som stödet kräver för att utvecklare ska få ta emot lånet. Stödet föreslogs ges till statslåneränta med en räntemarginal om minst 0,5 procentenheter.

För att nyttja stödet på bästa sätt föreslogs att målet för stödet skulle vara att öka och stabilisera den totala produktionen av bostäder. Genom att justera andelen av varje projekt som byggån tillåts finansiera skulle stödet göras mer eller mindre attraktivt beroende på hur många andra bostäder som byggs. Allt för att stabilisera den totala produktionen av bostäder till omkring boverkets målsättning för byggandet i varje regionkommun.

Över konjunkturcykeln beräknades staten behöva låna ut omkring 29 miljarder kronor per år och över hela finansieringstiden på 30 år ha en totalkostnad där staten på i genomsnitt noll till en halv miljarder årligen.

Kommunernas förutsättningar

I SOU (2018:67) kartlades och analyserades kommunernas verktyg för att se till att de detaljplaner som upprättats faktiskt bebyggs utan onödigt dröjsmål. Utredningen landar i att verktygen redan var tillräckliga när kommunen själv äger marken. Men att problem finns när privat mark ska exploateras.

Särskilt försvåras förtätning av privat mark i redan bebyggda områden när kommunen inte kan säkerställa tillgången till samhällsbyggnader som skolor och förskolor. Kommunerna är ofta tvungna att addera den typen av fastigheter vid förtätning när befolkningsunderlaget utökas.

Men samhällsbyggnader kan inte regleras i exploateringsavtal som när det kommer till allmän platsmark (gator och torg). I exploateringsavtal kan kommunen kräva att allmän platsmark upprättas,

även om marken inte ägs av kommunen. Idag måste kommunen ofta köpa egen mark för att säkerställa god tillgång till samhällsbyggnader. Samtidigt saknas i realiteten ekonomiska möjligheter för kommunen göra det vid just förtätning då marken där ofta är dyr.

De föreslagna förändringarna har ej genomförts.

För att komma till rätta med problemet föreslår utredningen bland annat att samhällsbyggnader explicit ska tillåtas vara del i exploateringsavtal på samma villkor som allmän platsmark.

Bengtsson, I (2020) syftade inte till att föreslå lösningar på bostadsmarknaden utan att identifiera underliggande strukturproblem. Författaren är doktor i nationalekonomi och lektor i fastighetsvetenskap vid Lunds tekniska högskola. Artikeln argumenterade för att marknaden saknar förmåga att svara på prissignaler samtidigt som regler tvingar upp boendestandarden till kvalitetsnivåer som många hushåll har svårt att betala för.

Marknadsförutsättningarna menades vara sådana att de inte ger utrymme för den typ av överskott som normalt skapas på en varumarknad. Flera faktorer nämndes, som hyressättningsystemet, kreditregleringen och riksintressen som från statligt håll begränsar eller förbjuder nyproduktion.

Planmonopolet beskrevs ha en central roll i utbudsfrågan. Planmonopolet möjliggör för kommuner att driva upp priset på byggrätter genom att underplanera. Konsekvensen blir att färre och dyrare bostäder produceras än vad som skulle vara möjligt om kommunen varit mer expansivt orienterad.

Författaren menar att kommunerna har politiska och ekonomiska incitament att underplanera antalet bostäder. Detta kommer ur att kommuninvånarna sällan välkomnar omfattande nyproduktion och att kommunen inte utvärderas mot den variabeln. Snarare ses kommuner med höga markvärden som attraktiva och ett sätt att hålla uppe markvärden är att begränsa nyproduktionen av bostäder.

Kalbro och Lind (2017), professorer i fastighetsvetenskap skrev för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) om hur förutsättningarna i kommunerna skiljer sig åt. Rapporten identifierar fyra typgrupper av kommuner med problem som behöver åtgärdas. 1) Kommuner med höga markpriser men lite kommunalt ägd mark. 2) Kommuner med mycket mark men på platser som inte kan eller får bebyggas. 3) Kommuner med låg efterfrågan på bostäder. 4) Kommuner med ny brist på bostäder men med osäkerheter kring huruvida efterfrågan är stabil.

Författarna föreslår bland annat att: Kommunerna ska åläggas att upprätta en plan för hur bostadsförsörjningen ska säkras. Samt att statlig medfinansiering av bostadsbyggande institutionaliseras genom att utvidga stadsmiljöavtalen till bostadsförsörjningsavtal.

De föreslagna förändringarna har ej genomförts.

Statens riksintressen

Stockholms Handelskammare utredde 2014 hinder för markanvändningen i Stockholms län. Där framkom där att små restriktioner var för sig summeras till omfattande restriktioner på markanvändningen i hela länet. I huvudsak utgjordes begränsningarna av riksintressen som kraftigt försvårade eller omöjliggjorde exploatering av, i princip alla områden, som inte redan är exploaterade i länet.

Finansdepartementet (2020) uppdrog åt fem av riksintressemyndigheterna att tillsammans med Boverket som samordnare att göra en översyn av sina anspråk på områden av riksintresse. En översyn och precisering av kriterierna för vilka områden som ska vara av riksintresse ska göras. Samt en utvärdering av myndigheternas befintliga anspråk och huruvida de behöver ändras.

Målsättningen är en kraftig minskning av antalet anspråk på områden och områdenas areella utbredning. Uppdraget ska redovisas den 15 september 2021.

Marknadens möjligheter och begränsningar

SOU (2020:75) undersökte möjligheten att gynna modeller för bostadsbyggande som medför lägre produktionskostnader och i slutändan lägre boendekostnader. Utredningen fokuserade på om och hur ökad serieproduktion av bostäder kan medföra lägre boendekostnader för slutkunden.

Utredningen föreslog att seriellt producerade hus skulle få rätt att uppföras, även i strid med utformning av gällande detaljplan. Någon sådan förändring har inte genomförts.

Lagförändringar i närtid

2019 lade regeringen fram propositionen En utvecklad översiktsplanering (Prop. 2019/20:52). I propositionen föreslogs en rad mindre förändringar, som att:

- säkerställa ett bättre fungerande planarbete i kommunerna
- kommunerna åläggs att anta en planstrategi i början av varje mandatperiod och säkerställa att denna är aktuell
- förbättra kommunikationen mellan länsstyrelsen och kommunerna när det kommer till statens anspråk

Propositionen antogs 2020-02-19

Ett förslag om privat initiativrätt har presenterats i (Proposition 2020/21:131). Förändringarna går ut på att tillåta privata utredningsinitiativ i syfte att förkorta planprocesserna genom att:

- ge planintressenten rätt till information från kommunen och länsstyrelsen om vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas vid en detaljplaneläggning av ett område.
- förtydliga i plan- och bygglagen att de underlag som behövs för till exempel en ny detaljplan får tas fram av annan än kommunen. Kommunen föreslås fortsatt vara ansvarig för att underlaget är korrekt.

Riksdagen antog de föreslagna förändringarna 2021-06-22

SOU (2018:35) tog upp statens och regionernas del i arbetet med att underlätta, påverka och följa upp den fysiska planeringen med konkreta mål. Utredningen landade i att lösningen på bostadsbristen finns i att ge kommunerna bättre underlag och mer yttre tryck för att de ska ta sitt ansvar för bostadsförsörjningen.

Utredningen föreslog att staten bör definiera bristen på bostäder på nationell och regional nivå samt bidra ekonomiskt för att lösa bristen. Länsstyrelsen föreslogs få uppdrag att följa upp kommunernas bostadsförsörjningsansvar och sluta avtal med kommunerna om statlig medfinansiering. Regionkommunerna föreslogs få uppdrag att analysera bostadsbristen och koordinera insatser mot bristen med utgångspunkt i de av staten definierade byggmålen.

I enlighet med utredningens slutsatser fick Boverket i uppdrag att lämna förslag på hur återkommande bedömningar av bostadsbristen ska utföras. Förslaget redovisades i Boverket (2020:21). Därefter utreddes frågan av Finansdepartementet som i en departementspromemoria (DS, 2021:2) föreslog ändringar i kommunallagen, gällande instruktionen för kommunernas framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjning. Förslagen lades på Riksdagens bord i propositionen i och med proposition (2021/22:95) den 25 januari 2022.

Propositionen föreslår att kommunernas riktlinjer ska baseras på ett underlag som Boverket tar fram, som specificerar antal hushåll vars behov inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden. Propositionens resultat svarar inte på det ursprungliga syftet, att indikera hur mycket det behöver byggas i en kommun för att råda bot på bostadsbristen.

Hur gör andra länder?

I syfte att belysa hur fysisk planering hanteras i andra länder gav Hyresgästföreningen i uppdrag åt Vostra konsulter och Peder Palmstierna, konsult och bostadspolitisk expert att utreda detta (Palmstierna, 2021). Utredningen går igenom ett stort antal länder men fördjupar sig i tio fall i nio olika länder: Sverige, Danmark, England, Frankrike, Nederländerna, Norge, Tyskland och Österrike samt delstaterna Houston och New York.

Palmstierna (2021) rekommenderas för den intresserade. Nedan följer en genomgång av rapportens mer centrala resultat för denna utredning. Till detta har ytterligare undersökning gjorts av två kompletterande fall, ett i Japan och ett i Tokyo.

Flera teman tas upp i rapporten. Här fokuseras särskilt på två:

- Hur och bör staten påverka den lokala planeringen?
- Hur och bör det allmänna påverka utformningen av den lokala fysiska miljön?

Staten, regionerna och kommunernas makt över planeringen:

I de flesta länder är makten över planeringen uppdelad mellan kommuner, regioner och staten där alla på olika sätt påverkar förutsättningarna för att planera och bygga.

I Danmark, Norge och Finland formuleras det under varje mandatperiod en övergripande målsättning för planering och därmed bostadsbyggande. I Danmark ingår konkreta kommunala byggmål i målsättningen. Den regionala nivån har mandat att planera i samtliga delar av Finland och Norge medan det endast är Köpenhamnsregionen som har mandat att planera i Danmark. I samtliga länder är det regionala mandatet mer omfattande än i Sverige. I Norge är mandatet under utformning med målsättningen om ett slags partnerskap mellan kommuner, regioner och staten.

Även i Tyskland, Nederländerna, Österrike genomförs nationell planering. Där sker det i samarbetsmodell där nationell, regionala och lokala politiska nivåer samarbetar upp och ner i den demokratiska hierarkin för att utforma fysisk planering av samhället.

I Tyskland ingår delstatsnivån i samarbetsmodellen, vilket gör att alla fyra demokratiska nivåer är del i arbetet. I Nederländerna har den övre nivån i hierarkin rätt att fatta beslut om planering för nivån under, även om konsensus är målet i förhandlingen. Detta för att säkra en grund för ett samarbete som alla deltar aktivt. I Österrike saknar staten formella befogenheter över den fysiska planeringen men har istället ett permanent forum för dialog och förhandling om den fysiska planeringen, ett forum som påminner om svenska Sverigeförhandlingen.

I Storbritannien utförs den övergripande planeringen av staten i Wales och Skottland separat. I England utförs planeringen av den brittiska staten som utfärdar nationell strategi och kan förändra lokala planer. Frankrike saknar, som Sverige, ett permanent forum för nationell påverkan på eller plan för planeringen av bostadsbyggande men kan utöva sådan i samband med utbyggnad av infrastruktur.

Sverige och Frankrike har synnerligen svag nationell struktur för påverkan av den lokala och regionala fysiska planeringen. Sker sådan påverkan är den antingen av restriktiv natur, för att bevara miljöer eller intressen eller tillfällig och specifik, i samband med infrastruktursatsningar. Danmark utgör motpolen i undersökningen, där utövar staten inflytande över lagstiftning, lokal planering och tillsyn av bland annat måluppfyllnad.

I USA saknas federal planering, kopplad till bostäder, och system saknas även för hur planering på delstatsnivå ska gå till. Därmed varierar planeringsmetoderna stort mellan delstater. I New York och Texas är det upp till städerna och ibland att välja hur planeringen ska gå till. Landet använder sig av zoning istället för detaljplaner medan de europeiska länderna alla använder detaljplaner. Zoning är en

typ av detaljplanering, för en mer ingående beskrivning, se nedan.

Japan använder sig av nationell planering i så kallade huvudutvecklingsplaner för den fysiska planeringen samt zoning istället för detaljplaner (Okazawa & Murakami, 2019).

Distriktet Guargaon är intressant då det i princip saknar politisk styrning av exploateringen. Trots det har en relativt fungerande modern stad vuxit fram med skyskrapor, tunnelbana, arbetsplatser och bostäder till omkring 1,5 miljoner invånare även om miljöproblemen är omfattande (Rajagopalan & Tabarrok, 2014).

I samtliga länder är kommunerna de slutliga utformarna av den lokala fysiska miljön även om det i några länder är möjligt för regioner och stat att i undantagsfall utforma lokala detaljplaner.

Vad är skillnaden mellan zoning och detaljplaner?

I teorin kan båda systemen vara likvärdiga. Detaljplaner är åtminstone i Sverige väldigt fria i sina ramar. Den kommun som vill tillåta maximal exploatering kan göra det. I praktiken är dock troligen zoning-systemet mer kommersiellt orienterat.

Ett zoning-system anger tillståndskategori för enskilda tomter och ofta hela kvarter. Reglerna reglerar frågor som höjd, andel av tomt som måste vara fri från byggnation och maximal golvyta i relation till tomten (våningsplan). Reglerna säkrar stadens långsiktiga ambition med området och att infrastrukturen och ljusnedsläppet räcker till. De kan även reglera gestaltningen.

Någon omfattande kontroll över gestaltning och områdesmiljö finns inte om det inte reglerats särskilt för att bevara någon viss byggnad eller miljö. Detta innebär att zoning-systemet ger stora friheter för markägaren. Kontrasten till detaljplaneförfarandet är stor, då detaljplaner i princip förbjuder alla förändringar av det offentliga rummet om kommunen inte har tillåtit förändringen.

Ett zoningsystem gör det även praktiskt lättare för en stad att peka ut ett område där det vore önskvärt med intensifierad exploateringsgrad och sen tillåta marknaden att när det är möjligt, expandera bebyggelsen där. Till exempel som följd av att infrastruktuursatsningar. Att göra något sådant med detaljplaner är fullt möjligt men förekommer sällan. Bland annat eftersom nya byggnader måste godkännas av kommunen innan de kan uppföras.

Detaljplaner ger därmed kommuner stort utrymme att kontrollera den offentliga och privata miljön och utformningen av varje byggnad. Zoning ger kommunen utrymme att kontrollera ramarna för bebyggelsen, men inte de specifika byggnadernas utformning.

Fördelen med detaljplaner är att uppskattade miljöer blir lätta att bevara och skapa med politiska medel. Nackdelen, att marknaden hämmas och investeringsbeslut försvåras när reglerna i praktiken är otydliga för vad som får och inte får byggas.

Diskussion: Kan fri byggnation existera?

Varje avsteg från total politisk kontroll över den fysiska miljön ökar risken att icke önskvärda lösningar uppstår. Samtidigt ökar möjligheten för individer och företag att pröva olika lösningar.

Staden Houston framställs ofta och presenterar sig själv som en oreglerad stad, fri från fysisk planering då den saknar zoning-regler. I praktiken finns dock flera system som begränsar byggnation och antal bostäder i områden och medborgare kan överklaga planerade byggnationer om de strider mot delstatens miljölagar. Därtill har staden en trafikplan och genomför olika typer av infrastrukturprojekt, som kräver politisk planering, se *Major Thoroughfare & Freeway Plan (MTFP)* eller det pågående *ReBuild Houston*.

Frånvaron av stark politisk fysisk planeringen har även bidragit till att städer i USA i allmänhet är mer utspridda och mindre sammanhållna än vad europeiska städer här.

Mindre offentlig styrning innebär mindre möjlighet att koordinera samhället. Ett sätt att lösa det är att delegera koordineringen till privata markägare. En av världens minst reglerade, men moderna stad är troligen Gurgaon i Indien. Staden saknar, utöver ett gatu- och elnät, helt offentlig fysisk reglering. Vissa offentliga tjänster finns i begränsad utsträckning, som viss sophämtning och visst brandskydd.

Staden är organiserad genom privatägda större kvarter där säkerheten upprätthålls av privata säkerhetsbolag och med säkerhetsprovningar vid ingångarna som påminner gränsövergångar. Utanför beskrivs standarden som låg och fattig, medan det på andra sidan säkerhetskontrollen är som att vara i ett västland med skyskrapor, hög säkerhet och uppenbart välstånd. Miljöproblemen omfattande som att sopor som ofta töms på landsbygden och de ständigt sjunkande grundvattennivåerna (The Guardian, 2016). Koordineringsproblemen beskrivs även som omfattande där markägare spelar ut varandra om de kan, vilket försvårar för privat eller offentligt driven infrastruktur (Rajagopalan & Tabarrok, 2014).

I svensk kontext kan både fallet Gurgaon framstå som från en annan planet. Konsekvenserna med förorening och marksättningar och vattenbrist som minskade grundvattennivåer kan leda till är så omfattande att de flesta moderna länder hade funnit dem oacceptabla. Men bortsett från miljöproblemen är möjligheten att etablera basal infrastruktur svår när monopolet över planeringen inte längre finns inom den politisk sfären. I det svenska samhället ställs ofta krav på att det offentliga ska kunna leverera kollektivtrafik, relativt bostadsnära skolor, vatten, avlopp och el som fungerar. Allt sådant försvåras när kommunen, som tillhandahåller tjänsterna inte kan begränsa nybyggnationen inom ett område.

Det är egentligen grundsyftet med planmonopolet och varför det infördes. Inte för att bostäder alls skulle kunna byggas, utan för att samhället som helhet skulle utvecklas i en så positiv riktning som möjligt. Med det sagt kan mer krav ställas på kommunerna. Markägare i Sverige har en synnerligen svag position gentemot kommunen. Åtgärder för att få kommunen att göra nya detaljplaner om flera markägare vill förändra sitt område är därför önskvärt. Samtidigt är det av stor vikt att kommunen kan säkerställa att infrastruktur och samhällsbyggnader kan planeras in när sådana områden förtätas.

Bör staten styra den regionala och lokala fysiska planeringen?

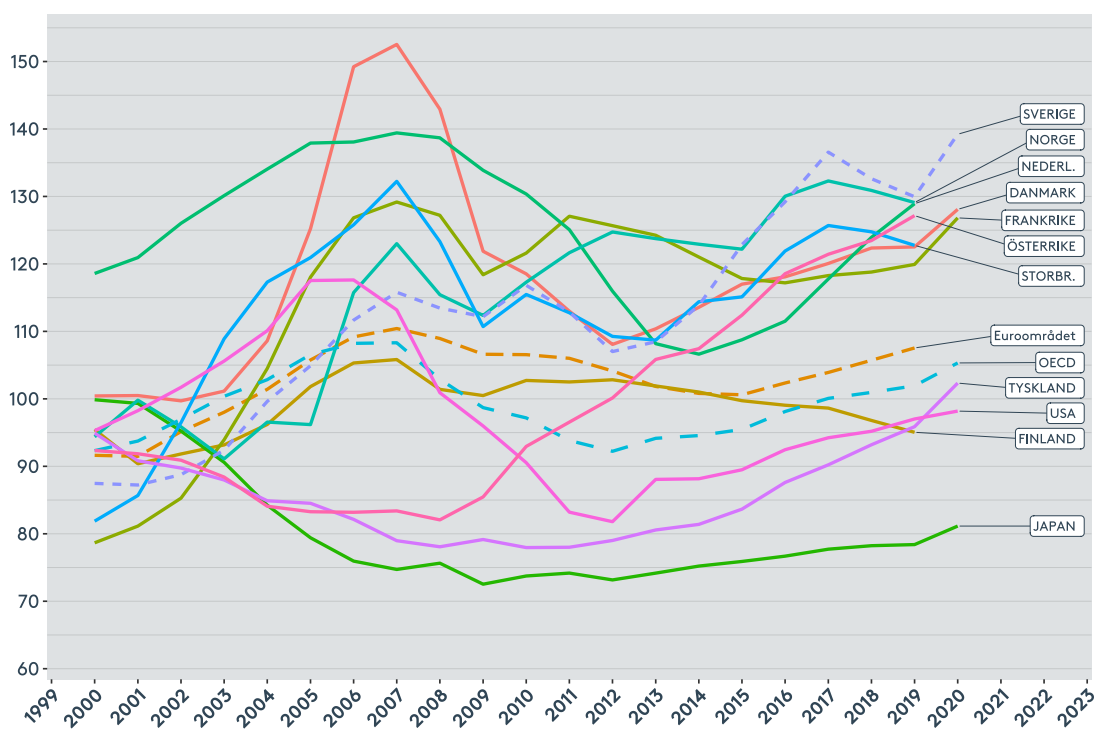
För kommuner är planering och etablering av samhällsexpansion ofta krävande. Finansiellt, organisatoriskt och politiskt. I ett samhälle där majoriteten av invånarna är nöjda med det som är kommer därför få kommuner att ägna sig åt omfattande expansion. För kommuner med högst bostadspriser är situationen än mer paradoxal. Högst markpriser indikerar störst ekonomisk efterfrågan på bostäder, vilket skulle kunna generera den mest omfattande nybyggnationen. Det skulle öka antalet hushåll som kan bo i den attraktiva kommunen. Men givet att kommunen redan har landets högsta markpriser innebär ett ökat antal hushåll att medelinkomsten i sjunker i kommunen jämfört med om nybyggnationerna aldrig hade ägt rum.

För en region, för landet som helhet och för allt fler invånare innebär uppstår problem om samhället inte kan planera för den befolkningsutveckling som ändå sker regionalt. Då uppstår brist på bostäder, infrastruktur och samhällsservice. En brist som alltid är värst för de som inte kan köpa sig fri från den.

En nationell fysisk planering löser i sig inga problem. Samtidigt kan en nationell plan vara en utgångspunkt för regional och lokal fysisk planering. I Japan är "Huvudutvecklingsplanerna" just en sådan koordinering av den nationella fysiska planeringen. Planerna löper över tiotals år och koordinerar etableringen av saker som nya industrizoner, regional utveckling, miljöfrågor och är därigenom grunden för alla delar av den mer lokala fysiska planeringen.

I de europeiska länderna som använder sig av samarbetsmodellen är målet det detsamma som i Japan. Att koordinera den fysiska planeringen. Därigenom ställs även implicita krav på alla som deltar i koordineringen att fullfölja sin del i den.

Konsekvensen av olika regelsystem ska inte underskattas, men särskilt verkar den politiska ambitionen att säkerställa ett tillräckligt stort byggande vara avgörande för att det blir av. Jämförbar statistik för bostäder är svårt att hitta mellan de olika länderna. OECD följer dock prisutvecklingen på bostäder och har konstruerat en standardiserad variabel för priset på bostäder i relation till landets medelinkomst. Stiger priserna i relation till inkomsterna blir det i genomsnitt svårare för invånarna att köpa ett boende. Särskilt för de med lägst inkomster.



Figur 18. Bostadspriser i relation till inkomster, 2000 - 2020. Källa: OECD.

Prisutvecklingen har varit hög i relation till inkomsterna i de flesta av de undersökta länderna. Några sticker dock ut. Japan och Tyskland hade båda sjunkande priser under hela 00-talet. Medan Finland, Nederländerna och i viss mån USA har haft relativt stabila priser om än höga i Nederländerna. Frankrike och Storbritannien hade fram till finanskrisen en kraftig prisutveckling som därefter har stabiliserats. Sverige framstår som unikt i materialet, landet har genomgått två större prisstegringar utan någon egentlig nedgång. Figur 18 visar att Sverige har gått från att vara ett av de billigaste bostadsländerna för den egna befolkningen, till att på bara 20 år bli det dyraste bland de undersökta länderna.

Nederländerna var ett unikt dyrt land att köpa en bostad i år 2000. Men sedan dess har landet kommit att kunna betraktas som genomsnittligt i Västeuropa. Inte för att priserna har sänkts i relation till inkomsterna, utan för att de andra länderna har blivit dyrare.

USA, Tyskland, Finland och Japan har istället fortsatt vara lika billiga eller billigare att bo i. Alla var år 2000 något dyrare än genomsnittet i OECD men har sedan dess kommit att placera sig under genomsnittet. Med undantag för USA har länderna gemensamt att staten har en aktiv del i den fysiska planeringen, även om det stämmer på flera länder i den dyrare gruppen med.

Ett nytt sätt att planera?

En befriad detaljplan (KTH)

Dagens lagstiftning och de förändringar som har genomförts sedan 2005 påverkar möjligheten att bygga många nya bostäder i Sverige. Men den sammantagna effekten av olika regler och lagar är komplicerad och svår att överblicka. Därför upplät Hyresgästföreningen åt Professor Jonathan Metzger, universitetslektor Maria Håkansson och forskningsingenjör Lisa Lundström vid Institutionen för Samhällsplanering och Miljö, vid Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) att undersöka saken (Metzger med flera, 2021).

Uppdraget var att undersöka huruvida dagens modell för bostadsbyggande karakteriseras av reaktiv kommunal planering och vad som hindrar kommunerna från att vara mer proaktiva i sin planering. Därutöver ingick i uppdraget att undersöka huruvida de lagförändringar som har genomförts sedan 2005 i syfte att underlätta nyproduktionen av bostäder faktiskt har uppfyllt detta syfte.

Utredningen finner att Sveriges kommuner i stort arbetar reaktivt i sin bostadsplanering, med små plankontor som svarar på byggutvecklarens förfrågningar och generellt fokuserar på att genomföra få men säkra projekt.

Förutsättningarna att bedriva planering skiljer sig extremt mellan olika kommuner. Olika lokala kommunala traditioner ger även upphov till olikheter i planeringsorganisationerna. I vissa kommuner finns även en uttalad ambition om att marknaden bör leda hur den byggda miljön utvecklas.

I huvudsak finner emellertid rapporten att den reaktiva planeringen kommer ur att kommunerna upplever sig vara finansiellt trängda. Kommunernas regler för god ekonomisk hushållning hindrar ofta kommunerna från att låna till investeringar då deras skuldsättningsmål är lågt satta. Samtidigt är kommunernas löpande budget ofta ansträngd redan som det är, vilket försvårar för finansiering av investeringar den vägen.

Effekten blir därmed att kommunerna inte vill eller kan lägga stora ekonomiska resurser på planarbete och infrastruktur om risken finns att planen kan komma att ligga oanvänd.

Med utgångspunkt i de förutsättningarna är det inte oväntat att fokus i den kommunala planeringsverksamheten blir att värna projektekonomi och begränsa kommunens ekonomiska risktagande inom planeringsverksamheten. Projektkalkylerna måste generellt kunna finansiera såväl bostäder som infrastruktur och samhällsfastigheter i området, samt därutöver gärna producera ett visst överskott till kommunkassan genom intäkter från exempelvis markförsäljning.

En konsekvens av att kommunen uppfattar sig ha stora ekonomiska värden på spel i planeringsverksamheten blir att planeringsverksamheten, särskilt många av de viktiga beslut som tas tidigt i processerna, bedrivs som relativt slutna processer. I dessa processer sker kostnadsuppdelning och utformning med en grad av sekretess, exempelvis genom klassificering av viktiga dokument som icke-offentligt arbetsmaterial. Andra konsekvenser av detta förhållningssätt är att kommuner riskerar att bli antingen passiva i avvaktan på att bostadsutvecklare uppvaktar kommunen om potentiella projekt eller restriktiva i sin planering då projektekonomi inte kan riskeras med att utbudet blir för stort för de slutpriser som projekten kräver.

2000-talets förändringar av lagstiftning syftade till att underlätta och förbättra byggandet av fler bostäder. Men förändringarna har sällan haft den avsedda effekten. Istället komplicerar de oftast processen och river upp befintliga arbetssätt.

Förändringar som på allvar kan underlätta för nyproduktionen står enligt författarna att finna i sådant som möjliggör, uppmuntrar och/eller kräver att kommunerna agerar proaktivt i sin planering. Det finns inga formella hinder för svenska kommuner att planera mer proaktivt än vad som är allmänt idag. Det huvudsakliga hindret för omfattande proaktiv planering och ökat bostadsbyggande

är i nuläget snarare kommunernas ekonomiska situation, kompetensbrist samt i vissa fall bristande incitament.

Författarnas slutsats är att staten bör träda in och tar ansvar för en del av risken som omger planeringen, för att ge utrymme för mer proaktiv kommunal bostadsplanering med fokus på att säkerställa kvaliteten i processer och i slutresultat. Bedömningen är att även väldigt blygsamma ekonomiska stöd från statens sidan kan göra markant skillnad för kommunernas möjlighet att utöka sin planeringsverksamhet och kvalitén på denna.

Diskussion:**Vad är syftet med regler och hur viktas vi dem rätt?**

Syftet med regelverk är att värna och gynna det vi finner gott och minska eller helt få bort det vi tycker är dåligt. Syftet med regler är alltid att styra eller hindra människor från att utföra handlingar, men ofta hindras likväl önskvärda som icke-önskvärda handlingar av regler.

När regelsystem är obalanserade är det särskilt problematiskt då de aspekter som regelverken ska värna skyddas i sådan utsträckning att andra värden förloras på ett sätt som inte är rimligt.

Rapporten har ovan gått igenom svensk planeringshistoria, i en internationell och svensk kontext. Sammantaget går det att konstatera att flera och starka delar av det svenska regelverket hämmar bostadsbyggandet medan få och svaga delar gynnar detsamma.

Tabell 1. Systempåverkan på nybyggnation

Faktor	Påverkan på byggnation
Kommunalekonomiskt ramverk	Negativ
Krav på kommunerna	Neutral
Kommunikationer in/ ut ur kommun	Negativ och positiv
Investeringsstöd hyresbostäder	Positiv
Lokal opinion	Negativ
Miljölagstiftning	Negativ
Riksentressen	Negativ

Det svenska regelverket är obalanserat och missgynnar systematiskt bostadsbyggandet. Flera utredningar har under 30 år engagerat sig i att underlätta regelverken och ett flertal förändringar av regler som berör nybyggnation har gjorts, något som ibland tas upp som ett problem i sig.

Samtidigt är regelverken som hämmar bostadsbyggande viktiga och reduceras svårt i sådan omfattning att det skulle påverka byggnationen mer än marginellt. Därtill är kommunernas regelverk relativt fritt, en kommun har stor frihet att tillåta byggnation på många platser och möjligheten att förändra karaktären på kommunen om den så önskar.

Kommungenomgången finner inga andra förklaringar till kommunernas olika grad av byggande än att kommunerna behöver både marknadsförutsättningar och politisk vilja att bygga. Den ena av dessa två räcker inte, men finns båda så kan många bostäder byggas i kommunen.

Marknadsförutsättningar för att bygga finns i många kommuner och i näst intill samtliga regionkommuner förekommer kommuner där den ekonomiska efterfrågan är tillräcklig för nyproduktion.

De centrala frågorna är då:

- 1) Hur ska samhället stärka den ekonomiska efterfrågan i kommuner som saknar den idag...
- 2) Hur ska samhället förmå kommuner med tillräcklig ekonomisk efterfrågan att planera...
... i sådan utsträckning att varje regionkommuns och landets bostadsmål kan uppfyllas?

Förändringar i lagstiftning har föreslagits i ett antal utredningar och några har genomförts. De viktigare förändringarna, som i grunden förändrar investeringsbeslut har dock inte genomförts. Därför borde förändring göras så att:

- Kommunal förköpsrätt av mark återinförs för att ge kommunerna stärkt möjlighet till markköp för koordinering av kommunens utveckling.
- Samhällsbyggnader blir explicit tillåtna att vara del i exploateringsavtal på samma villkor som allmän platsmark.

Därtill är det önskvärt att förändra andra delar av lagstiftningen så att:

- Länsstyrelsernas bedömningar av vad som bör skyddas blir mindre omfattande i antal och omfång när myndigheten bedömer att det är möjligt. Detta för att tillåta mer byggnation i ofta attraktiva områden. Det påbörjade arbetet med att se över och reducera antal och omfattning av riksintressena är positiv och bör göras regelbundet.
- Fastighetsägare, enskilt eller i grupp får utökad rätt att kräva detaljplaneförändringar för att intensifiera exploateringsgraden i syfte att uppmuntra invånare i kommuner att själva driva på byggnation.

Ingen av dessa förändringar skulle dock påverka kommuner som inte vill bygga, som saknar medel för nödvändig infrastruktur eller ekonomisk efterfrågan på bostäder för att kunna tillåta ytterligare nyproduktion. För att förändra detta måste staten ta ett större ansvar för bostadsbyggandet.

Staten är den enda aktör som kan förändra de institutionella ramarna i sådan utsträckning att byggmål kan definieras, följas upp och säkras i kommunerna. Därför behöver staten, i enlighet med flera statliga utredningar, definiera sammanhängande mål för den nationella fysiska planeringen som innehåller kvantitativa mål för bostadsbyggandet på regionkommunal nivå.

Staten behöver i detta arbete erbjuda tillräcklig staminфраstruktur, investeringsmedel till kommunerna som ska bygga mera, kontinuerlig dialog kring och uppföljning av byggmålen samt investeringsstöd för nybyggnation i syfte att stabilisera nyproduktionen över konjunkturcykeln.

Regionkommunerna behöver få övergripande utvecklingsansvar för att säkerställa att byggandet är tillräckligt i regionen som helhet. Målsättningen för ett sådant samarbete bör vara att det grundas på konsensus mellan stat, regionkommun och kommun. Men för att samarbete ska vara framgångsrikt behöver ingångsvärdena vara tydliga.

Om en överenskommelse inte kan nås mellan regionkommun och en eller flera kommuner bör staten kunna dela byggmålen efter varje kommun inom en region.

Staten bör även erbjuda schablonmässig medfinansiering för varje planerad bostad i syfte att ersätta kommunerna för utlägg och underlätta kommunens arbete.

Om kommuner vägrar planera för bostäder i nivå med byggmålet och förbereda med nödvändiga investeringar i infrastruktur och samhällsfastigheter, bör regionkommunen få mandat att i sista hand utforma och fastställa om kommunala detaljplaner.

Fördelen med att förlägga ansvaret för arbetet med byggmålen till regionkommunerna istället för till exempel länsstyrelsen är att regionkommunerna idag redan har visst ansvar för den fysiska planeringen och att det lokala demokratiska inflytandet över regionens utveckling bibehålls.

För att få ett över tid tillräckligt byggande måste staten:

1. Definiera nationella och regionala mål för den fysiska planeringen
2. Erbjuder ekonomiska incitament för att nå målen
3. Förändra lagstiftning

Slutligen bör alla regelverk, även de föreslagna här kontinuerligt ses över för att säkerställa att till exempel nyproduktionen inte koncentreras till vissa kommuner eller till bostadstyper på ett sätt som inte är önskvärt. En blandning av upplåtelseformer, på lokal och regional nivå bör vara en målsättning för varje bostadspolitiskt system.

Del 3: Förslag om förändrad markpolitik

Nationell översiktsplan för Sverige

Staten bör utgå från det underskott av bostäder, byggbehovet, som Boverket uppskattar till ungefär 630 000, varav 70 procent behöver tillkomma i storstadsregionerna. Boverket definierar behovet till de 60, så kallade, Funktionella analysregioner (FA-regioner). FA-regionerna överlappar inte exakt med de 21 regionkommunerna och behöver därför definieras för varje regionkommun för att kunna nyttjas som målsättning i en nationell plan.

För att säkerställa att bostäderna kan uppföras under de kommande 10 åren måste staten säkerställa att stamnäten av el, tåg och motorvägar är anpassade för ett sådant tillskott av nya bostäder och tillhörande arbetsplatser.

I arbetet bör återkommande översyner göras av statens rikssintressen, styrning, lagstiftning och målsättningar för att säkerställa att det är tillräckliga för att nå samtliga målsättningar för den fysiska planeringen.

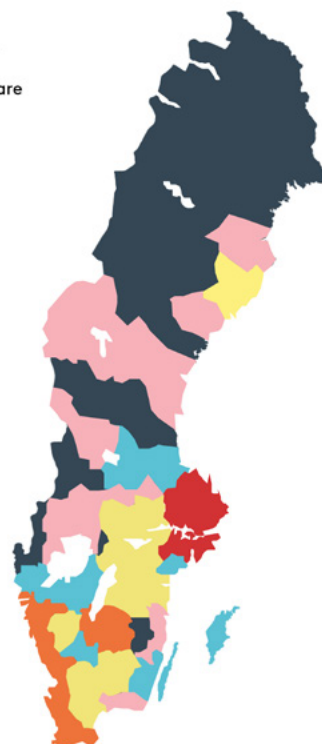
En *Nationell översiktsplan för Sverige* bör beslutas av staten men utformas, följas upp och utvärderas i samråd med landets regionkommuner som i sin tur samråder med kommunerna om det slutgiltiga genomförandet av de delar i planen som berör den kommunala nivån.

För att underlätta samarbete behöver staten 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 bygglån, för detaljer se Bengtsson, R (2020).
- Kommunalt byggstöd kopplat till varje bostad som behövs för att nå bostads målet.
- Kommunalt stödlån för köp av mark i syfte att säkerställa tillräckligt kommunalt markinnehav för att säkra byggmålen.

Årligt byggbehov

Antal bostäder per 1000 invånare
(FA-regioner)



Källa: Boverket 2020

Regionkommunerna ges ansvar att koordinera byggmålen med kommunerna

För att säkerställa att samarbetet mellan kommunerna och regionkommunen fungerar optimalt behöver viss lagstiftning förändras och principer fastställas.

De regionala byggmålen behöver definieras för varje regionkommun av staten. Byggmålen måste även vid behov, kunna delas upp för varje kommun inom en region.

Därefter kan regionkommunen inleda samarbetet med kommunerna i syfte att koordinera den fysiska planeringen och fördela byggmål mellan kommunerna. 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 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 regionkommunerna ska även åläggas att upprätta en åtgärdsplan för att så snart som möjligt uppnå byggmålet.

Kommunerna ges fullt ansvar att 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. Beslut om bostadstyp och upplåtelseform lämnas helt till kommunerna och byggaktörerna.

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.

Ekonomiska incitament för att nå bostadsmålen

Kommunal byggbonus 2.0

Till varje planerad bostad i byggmålet kopplas en statlig ersättning som utbetalas till regionkommunerna när detaljplan vunnit laga kraft. Ersättningen betalas från staten till regionkommunen som fördelar medlen efter de överenskommelser som slutits mellan regionkommunen och dess tillhörande kommuner. Den byggbonus som funnits tidigare betalades ut direkt till kommuner, efter ansökan.

Utgångspunkten för ersättningens storlek har varit att den ska vara enkel att följa och förstå. Därför bör ersättningen sättas till ett prisbasbelopp. Prisbasbeloppen höjs årligen och definierat så säkerställs det att stödet är relevant över tid.

2021 är prisbasbeloppet satt till 47 600 kr. Vid uppfyllande av boverkets mål om 63 000 färdigställda bostäder årligen skulle det innebära en kostnad om 3 miljarder kronor årligen för staten.

Samtidigt skulle summan innebära att kommunen kompenseras för en rad kostnader som bostadsbyggandet för med sig. Ett projekt med 100 bostäder skulle således ersättas från statligt håll med 4,8 miljoner kronor.

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

I syfte att säkerställa tillräckligt kommunalt markinnehav för att säkra byggmålen bör staten erbjuda möjligheten att samfinansiera markköp med kommunen. 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.

Även om skulden på kort sikt skulle belasta statens skuldportfölj är lånet 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 förefaller därmed vara försumbar för staten.

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.

Förmånliga bygglån

Staten bör erbjuda förmånliga bygglån till upprättandet av hyresbostäder i syfte att säkerställa produktionen av hyresrätter med låg hyra och upprätthålla den totala produktionen av bostäder. Stödlånen ska alltid erbjudas, men nya lån ska göras mer eller mindre generösa för att parera regionala nedgångar i nybyggnationen. Därigenom säkerställs lokal ekonomisk efterfrågan på de bostäder som kommuner och byggutvecklare har planerat för.

Lånen föreslås ges som komplement till bank- och privata finansiering, räntan på bygglånen sätts till statslåneränta med ett mindre räntetillägg och med krav som liknar dagens investeringsstöd.

Den totala nyproduktionen av bostäder skulle då kunna upprätthållas med relativt billiga hyresrätter. 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.

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.

Kommunal förköpsrätt gav fram till år 2010 kommunen rätt att träda emellan köpare och säljare vid markförsäljning. Kommunen var tvungen att 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 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.

Källor

- Bengtsson, Ragnar (2020). *Finansiering för fler bostäder*. Hyresgästföreningen, september 2020.
- Bengtsson, Ingemar (2020). Kommunerna bidrar till färre och dyrare bostäder. Timbro, publicerad: 2020-05-12.
- Blücher & Graninger (2006). *Planering med nya förutsättningar: Ny lagstiftning, nya värderingar*. Linköping University Electronic Press.
- Boverket (2007). *Bostadspolitiken - Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*. Boverket augusti 2007.
- Boverket (2008). *Utvärdering av förköpslagen (1967:868)*. Utvärdering av förköpslagen (1967:868) Boverket juni 2008.
- Boverket (2018). *Förbud mot egna kommunala krav på byggnadsverks tekniska egenskaper*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/krav-pa-byggnadsverk-tomter-mm/sarkrav/> Hämtad 2021-06-12.
- Boverket (2020: a). *Plan- och bygglagstiftningens utveckling*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/plan--och-bygglagsstiftningens-utveckling/> Hämtad 2021-03-15.
- Boverket (2020: a). *Vem gör vad?*. <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/vad-sager-lagen/vem-gor-vad/> Hämtad 2021-02-11.
- Boverket (2020: b). *Plan- och bygglagstiftningens utveckling*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/plan--och-bygglagsstiftningens-utveckling/> Hämtad 2021-05-07.
- Boverket (2020: c). *Kommunallagen (2017:725)*. <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/vad-sager-lagen/kommunallagen/> Hämtad 2021-02-15.
- Boverket (2020: d). *Rätt till bostad?*. <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/vad-sager-lagen/ratt-till-bostad/> Hämtad 2021-02-11.
- Boverket (2020: e). *Regionala byggbehovsberäkningar 2020–2029*. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/byggbehovsberakningar/> Hämtad 2021-04-13.
- Boverket (2020:32). *Bostadsbyggnadsbehov 2020–2029*. Boverket rapport 2020:32, Dnr: 3.4.1 4328/2020.
- Boverket (2020:21). *Mått på bostadsbristen – förslag på hur återkommande bedömningar ska göras*. Rapport 2020:21.
- Boverket (2021). *Nationell planering*. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/nationell-planering/> Hämtad 2021-03-24.
- Civilutskottet (2018). *En ny regional planering*. Civilutskottets betänkande, 2018/19:CU2.
- DN (2015). *Staden kan inte stoppa borätter i villaområden*. Publicerad 2015-12-16.
- DS (2021:2). *Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen*. Finansdepartementet, Regeringskansliet.
- Edvinsson, Eriksson & Ingman (2021). *A real estate price index for Stockholm, Sweden 1818–2018: putting the last decades housing price boom in a historical perspective*. Scandinavian Economic History Review, 69(1), 83-101.

- Financial times (2016). *Why Tokyo is the land of rising home construction but not prices*. Financial Times 3, 2016.
- Finansdepartementet (2020). Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse. Regeringsbeslut 2020-01-23, Fi2020/00252/SPN. Finansdepartementet.
- Finanspolitiska rådet (2019). *Friare hyressättning och likformig bostadsbeskattning. Hur påverkas hushållen?* Särskilda studier från Finanspolitiska rådet, 2019.
- Förordning (2011:1160). Förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Utfärdad: 2011-11-24, Ändrad: t.o.m. SFS 2013:868.
- Gerlach (2020). *Bättre bostadsförsörjning Reformförslag för 20-talets bostadsmarknad*. Enheten för ekonomisk politi, Landsorganisationen i Sverige 2020.
- Hall (1999). *Huvudstad i omvandling: Stockholms planering och utbyggnad under 700 år: stadens uppkomst på 1200-talet, stormaktstidens stadsomvandling, 1800-talets alléstad, 1900-talets cityreglering*. Sveriges radio.
- Jonung (2003). *Den finansiella revolutionen, 90-talskrisen och inflationsmålet. På jakt efter ett nytt ankare: från fast kronkurs till inflationsmål* (sid. 25–50). SNS Förlag.
- Kalbro (2007). *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan-och byggprocessen: Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland*. KTH.
- Kalbro och Lind (2017). *Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:2.
- Knoll m.fl. (2017). *No price like home: Global house prices, 1870-2012*. American Economic Review, 107(2), 331-53.
- Lag (1974:152). Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform. Utfärdad: 1974-02-28, Ändrad: t.o.m. SFS 2018:1903.
- Lag (1967:868). Förköpslag (1967:868). Utfärdad: 1967-12-08, Upphävd: 2010-05-01.
- Lag (2000:1383). Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Utfärdad: 2000-12-14, Ändrad: t.o.m. 2013:866.
- Lag (2010:900). Plan- och bygglag (2010:900). Utfärdad: 2010-07-01, Ändrad: t.o.m. SFS 2020:603
- Lag (2001:453). Socialtjänstlag (2001:453). Utfärdad: 2001-06-07, Ändrad: t.o.m. SFS 2020:1260.
- Lag (1993:387). Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Utfärdad: 1993-05-27, Ändrad: t.o.m. SFS 2020:441.
- Lag (1994:137). Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Utfärdad: 1994-03-30, Ändrad: t.o.m. SFS 2019:1204.
- Lag (1998:808). Miljöbalk (1998:808). Utfärdad: 1998-06-11, Ändrad: t.o.m. SFS 2020:1174.
- Lag (2016:38). Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Utfärdad: 2016-02-04.
- Lag (2010:630). Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Utfärdad: 2010-06-10, Ändrad: t.o.m. SFS 2019:944.
- Lind (2016). *Varför byggs det inte mer? En översikt av tänkbara incitamentsproblem*. Ekonomisk Debatt, 44(4), 57–70.
- Lag (2017:725). Kommunallag (2017:725). Utfärdad: 2017-06-22, Ändrad: t.o.m. SFS 2019:835.

- Metzger med flera (2021). *Förutsättningar för en proaktiv kommunal bostadsplanering*. KTH, 2021.
- Mitt I (2017). *Villaägare gör miljonklipp med nya t-banan*. Publicerad 08:00, 20 jun 2017.
- Montin (2021). *Inbjudet medborgardeltagande i spänningsfältet mellan allmänna och enskilda intressen*. Planering och demokrati (sid 21–26). PLAN, Våren 2021.
- Proposition (2021/22:95). *Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden*. Stockholm den 20 januari 2022.
- Nacka (2019). *Birkaområdet*, STARTPROMEMORIA, Datum 2019-09-10, REV 2019-10-25, KFSK 2017/974KFSK 2016/686Projekt 99926200. Nacka Kommun.
- Nordberg (2013). *En internationell jämförelse av plan-och tillståndssystem: Har Sverige någonting att lära?*. KTH.
- Okazawa & Murakami (2019). *Case Study on Managing Urban Expansion in Tokyo*. World Bank.
- Palmstierna (2021). *Fysisk planering i ett internationellt perspektiv*. Vostra konsulter, 2021.
- Rajagopalan & Tabarrok (2014). *Lessons from Gurgaon, India's private city*. In *Cities and Private Planning*. Edward Elgar Publishing.
- Regeringskansliet (2017). *Slutredovisning av Uppdrag att samordna större samlade exploateringar med hållbart byggande*. Utredningen för att samordna större samlade exploateringar med hållbart byggande (N 2016: G). Näringsdepartementet, Regeringskansliet.
- Rönneberg (2002). *Staten fick Svarte Petter - en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1999*. Ds 2002:9, Finansdepartementet.
- Siwertz (1920). *Selams*. Av Sigfrid Siwertz, Bonnier, 1920.
- SOU (2015:59). *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*. Betänkande av Bostadsplaneringskommittén.
- SOU (2017:107). *Slutrapport från Sverigeförhandlingen Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge*.
- SOU (2018:35). *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. Slutbetänkande av Utredningen om kommunal planering för bostäder*.
- SOU (2018:46). *En utvecklad översiktsplanering*.
- SOU (2018:67). *Ett snabbare bostadsbyggande*.
- SOU (2019:9). *Privat initiativrätt - Planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning*
- SOU (2020:46). *En gemensam angelägenhet*.
- Stockholm (1984). *Östermalm IV, Byggnadshistorisk inventering 1976 – 1984*. Utgiven 1984.
- Stockholm (2021). *Samråd om nya lägenheter vid Aspuddens t-bana*. <https://vaxer.stockholm/aktuellt/2020/12/01/samrad-om-nya-lagenheter-vid-aspuddens-t-bana/>. Hämtad 2021-04-13.
- Stockholmsförhandlingen (2013). *Överenskommelse om finansiering och medfinansiering av utbyggnad av tunnelbanan samt ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län enligt 2013 års Stockholmsförhandling*. Stockholms Förhandlingen, Stockholm.
- The Guardian (2016). *Gurgaon: what life is like in the Indian city built by private companies*. Vidhi Doshi. He Guardian, Mon 4 Jul 2016 04.00 BST. <https://www.theguardian.com/sustainable-business/2016/jul/04/gurgaon-life-city-built-private-companies-india-intel-google>. Hämtad 2021-03-30.

Bilaga 1: Enkätfrågor som ställts till kommunerna

Obligatoriska fält markeras med en asterisk (*) och måste fyllas i för att slutföra enkäten.

Hej!

Den här enkäten är en del i informationsinsamlingen för Hyresgästföreningens rapport om kommunernas arbete kring markförsörjning och bostadsplanering.

Enkäten består av 11 frågor och vi utgår från att den besvaras av en eller flera tjänsteperson/er som har ansvar över frågor kring exploatering.

Vid frågor vänligen mejla julia.synnelius@hyresgastforeningen.se eller ragnar.bengtsson@hyresgastforeningen.se

Händer det att kommunen beslutar om detaljplaner utan att det finns en tilltänkt exploatör? *

Ja

Nej

Vet ej

Är detta det huvudsakliga förfarandet när mark ska planeras?

Ja

Nej

Vet ej

Kommentar:

Ungefär hur länge skulle du säga att områden som planlagts av kommunen ligger orörda innan en exploatör visar intresse?

Mindre än 1 år

1–2 år

2–3 år

3–4 år

4–5 år

Mer än 5 år

Kommentar:

Har er kommun en planreserv? Med planreserv avses antal bostäder som kan byggas med stöd av gällande detaljplaner. *

Ja

Nej

Vet ej

Vad består er planreserv huvudsakligen av?

Det är möjligt att välja flera alternativ.

Bostäder som detaljplanerats tillsammans med en tilltänkt exploatör.

Bostäder som detaljplanerats tillsammans med en tilltänkt exploatör, men där exploatören dragit sig ur projektet.

Bostäder som detaljplanerats tillsammans med en tilltänkt exploatör, men där kommunen av någon anledning valt att skjuta upp projektet.

Bostäder som detaljplanerats utan en tilltänkt exploatör och som nu är tillgängliga för exploatörer att visa intresse för.

Bostäder som är en del av avtal med staten rörande större infrastruktursatsningar.

Annat, nämligen

Kommentar:

Finns det områden i er planreserv som av någon anledning inte anses attraktiva eller av annan orsak relevanta av exploatörer?

Ja

Nej

Vet ej

Kommentar:

Använder kommunen andra verktyg än detaljplanering för att uppmuntra ny bebyggelse eller förtätning på mark som kommunen inte äger?

Ja

Ja, vi arbetar aktivt med det

Nej

Vet ej

Kommentar:

Detaljplanerar kommunen någonsin privat mark i syfte att uppmuntra framtida bostadsbebyggelse eller förtätning, utan att konsensus nåtts med markägaren?

Ja

Nej

Vet ej

Kommentar:

Hur lång tid tar det normalt, från att kommunen börjar arbeta med en ny detaljplan till dess att fastigheterna står färdiga?

Mindre än 1 år

1–2 år

2–3 år

3–4 år

4–5 år

Mer än 5 år

Kommentar:

Använder ni er av tidskrav i köpekontrakten där viten kan utkrävas om till exempel byggnation inte påbörjas inom viss tid?

Ja

Nej

Vet ej

Kommentar:

Upplever ni att det är svårt att hitta exploatörer som vill och kan genomföra projekt i er kommun?

Ja

Nej

Vet ej

Kommentar:

Bilaga 2: Frågebatteri vid intervjuer med utvecklare

Frågorna nedan är tänka som utgångspunkt för intervjun, vi tänker oss ett samtal där du som respondent gärna får styra samtalet, just det som är nedan vill vi ha svar på. Men övergripande är att vi vill få eran bild av hur det är att jobba i kommuner och vad fungerar bra kontra vad som fungerar mindre bra i relationen mellan kommun och exploatör.

1. Hur många bostäder bygger ni varje år ungefär?

- a. Vad är det för typ av bostäder (upplåtelseform/ hustyp)

2. Ungefär hur många kommuner planerar ni eller håller ni på att bygga i just nu?

3. Kan ni beskriva processen från det att ni intresserar er för att göra ett projekt till dess att det är klart för inflyttning, både när projektet initieras från eran sida och när det initieras från kommunens sida.

- a. Hur påbörjas ett sådant projekt?
b. Vad finns det för allvarliga hinder/ flaskhalsar som vanligen uppkommer under processen?
c. Hur vanligt är det att projekt som påbörjas inte blir av? Vad beror det på?
d. Om olika hinder skulle rangordnas, hur skulle du då rangordna:
i. Brist på infrastruktur/ tekniska förutsättningar
ii. Medborgare som protesterar/ överklagar
iii. Kommuner som har för omfattande krav på tillhörande byggnation
iv. Annat

4. Finns det kommuner som generellt är lättare att jobba i än andra?

- a. Vad är det som skiljer dessa åt?
b. Är detta personbundet?

5. Hur ser ni på öppna mot detaljerade detaljplaner, är det ena att föredra framför det andra?

- a. Om öppna är att föredra, hur kan kommunen så säkerställa att slutprodukten blir bra?
b. Hur fungerar vanligen kommunikationen mellan exploatör och kommunen i de fall där detaljplanen eller motsvarande detaljerad utformning av projektet görs?

6. Vissa kommuner har så kallade planreserver, alltså detaljplanerad mark som kan exploateras men som saknar en tilltänkt exploatör. Händer det att ni tar er an projekt i sådana områden?

- a. Är de ofta attraktiva ur exploateringsynpunkt?

7. Finns det någon del av lagstiftningen som skulle kunna förändras och som skulle ha stor påverkan på möjligheten att uppföra fler bra bostäder och bostadsområden?

