

Sammanfattning

Utgångspunkten för denna rapport är att många hushåll har svårt att hitta en bostad på marknaden. Det talas om en "bostadskris", även om många nya bostäder börjat byggas under 2015 och 2016.

I rapporten fokuserar vi på några grundläggande frågor som påverkar bostadsbyggandet: rollfördelningen mellan stat och kommun och statliga styrmedel för att skapa förutsättningar för kommunernas arbete med bostadsförsörjningen. I viss grad kommenteras också styrmedel som kommunerna kan använda för att påverka byggherrar/fastighetsutvecklare. I huvudsak behandlar rapporten utbudssidan på bostadsmarknaden, dvs. hur mycket och vad som byggs.

Denna avgränsning innebär inte att andra faktorer saknar betydelse för hushållens möjlighet att få tillgång till bostäder. Det är självklart också viktigt att påverka utnyttjandet av det befintliga bostadsbeståndet. Likaså kan det finnas skäl att öka bostadsbidragen, men detta berörs enbart i förbigående i rapporten.

Rollfördelningen mellan stat och kommun

I rapportens inledande kapitel läggs en grund för våra analyser och förslag genom att beskriva dagens rollfördelning mellan stat och kommun i bostadsbyggandet. I grova drag gäller följande:

- Staten ger grundläggande förutsättningar och restriktioner för var och hur bebyggelse får uppföras. Det sker med rättsliga, administrativa och ekonomiska styrmedel.
- Kommunerna skapar förutsättningar för bostadsbyggande genom detaljplanering/bygglov, och i förekommande fall strategiska markförvärv och försäljning av mark. Till denna uppgift är

även kopplat ett ansvar för teknisk och social infrastruktur (gator, va-anläggningar, skolor, daghem m.m.).

- Byggherren, t.ex. privata eller kommunala bostadsföretag, förverkligar slutligen bostadsprojektet under marknadsmässiga former.

I regeringsformen, 1 kap. 2§, står att "särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning". Detta utvecklas vidare i flera andra lagar. Plan- och bygglagen (PBL) inleds med en portalparagraf som anger att lagen ska främja likvärdiga och goda sociala levnadsförhållanden samt att det är kommunens uppgift att planlägga markanvändningen. Miljöbalken (MB) reglerar bl.a. olika riksintressen och miljökvalitetsnormer. Bostadsförsörjningslagen anger att kommunerna ska ta fram bostadsförsörjningsprogram med mål och riktlinjer för hur kommunens invånare ska få tillgång till goda bostäder. Enligt socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd de behöver, bl.a. när det gäller boende. Under de senaste åren har ytterligare lagstiftning introducerats. Den s.k. bosättningslagen gör det möjligt för staten att ålägga kommuner att ta emot ett visst antal personer som fått permanent uppehållstillstånd.

Vid planering för nya bostadsprojekt ger det kommunala planmonopolet kommunen en stark ställning, men i slutändan måste fastighetsutvecklaren bedöma att projektet är lönsamt för att det ska bli genomfört. I dag ska även kommunala bostadsföretag agera affärsmässigt. När det gäller exploateringskostnader har kommunen rätt att få ersättning av byggherren/fastighetsutvecklaren för allmänna platser och annan teknisk infrastruktur som vatten och avloppssystem m.m. som är nödvändig för att projektet ska kunna genomföras. Övrig infrastruktur och sociala följdinvesteringar får dock kommunen stå för. Kommunen har i dag inga möjligheter att reglera upplåtelseformer (hyres- och bostadsrätt) eller vilka målgrupper byggandet ska rikta sig till, såvida inte byggandet sker på kommunal mark.

Ett viktigt regelverk som kan påverka kommunens incitament för bostadsbyggande är det *kommunala utjämningsystemet*. För de flesta kommuner påverkas inte den kommunala ekonomin nämnvärt av inkomsterna hos dem som flyttar in. Det finns dock ett viktigt undantag och det gäller kommuner vars invånare har höga

medelinkomster. För dessa kommuner innebär utjämnings-systemets konstruktion att det är mer fördelaktigt att det flyttar in personer med höga inkomster än personer med lägre inkomster.

Statens verktyg för att styra bostadsbyggandet

Staten kan påverka kommunernas bostadsbyggande på olika sätt. Under de senaste åren har ett antal nya former av statligt *ekonomiskt* stöd utvecklats. De s.k. stadsmiljöavtalen innebär att kommuner kan få stöd till främst infrastruktur som kan bidra till mer hållbara transporter men också bidra till ökat bostadsbyggande. En särskild *byggbonus* har införts till kommuner som något förenklat fördelas i relation till hur mycket kommunen har byggt. I samband med den s.k. *Sverigeförhandlingen* (och liknande överenskommelser) har avtal slutits som innebär att kommuner får förbättrad infrastruktur under förutsättning att kommunerna bygger en viss mängd bostäder. Under 2016 infördes även *investeringsbidrag* till byggande av hyreslägenheter.

I rapporten diskuteras problem som kan finnas med denna typ av ekonomiskt stöd. Ett sådant problem är att det inte finns någon möjlighet att avgöra om projekten skulle ha genomförts i vilket fall som helst, även utan stöd. Ett annat problem är att det inte ställts några krav på att projekten ska påverka situationen för grupper som har lägre inkomster, trots att det är denna grupp som ofta har svårast att få tillgång till bostäder. Ekonomiska subventioner till själva byggandet kan dessutom förväntas ha begränsade effekter i de situationer där det saknas utbud av mark för byggande. Konsekvensen av subventioner blir då främst högre markpriser. I den mån som ett stöd villkoras med att hyran sätts under marknadsnivå är det själva fördelningen av lägenheterna som blir avgörande för om låginkomsthushållens möjligheter att få tillgång till bostäder förbättras eller ej.

En annan typ av statligt stöd är *garantier* av olika slag, t.ex. hyresgarantier för den som hyr ut till vissa grupper eller lånegarantier för vissa typer av projekt. Dessa garantier används i relativt liten omfattning i Sverige. I t.ex. Australien diskuteras utvidgade garantier som riktar sig till byggande som särskilt ska påverka situationen för svaga grupper på marknaden.

Administrativa styrmedel från statens sida kan ta sig olika former. Enkelt uttryckt handlar det om att det ska planläggas för bostäder som riktar sig till grupper med lägre inkomster, dvs. kommunen ska planera för en viss mängd ”affordable housing”. Eller uttryckt på svenska: planeringen ska ske för ”bostäder som många har råd med”. Varianter av sådana lösningar finns t.ex. i ett antal amerikanska delstater, Finland och Tyskland och har tidigare funnits i England. Dessa styrmedel åtföljs ibland av regler som ger kommunen rätt att kräva en viss mängd ”affordable housing” i ett projekt som en privat byggherre vill genomföra.

Ser vi rent principiellt på valet mellan ekonomiska eller administrativa styrmedel kan följande konstateras. En grundläggande svårighet om man med hjälp av ekonomiskt stöd vill påverka kommuner att bygga är att bedöma hur stort stöd som behövs. Ekonomiska stödssystem skulle kunna leda till att en kommun väntar med byggande i avvaktan på att stödet (förhoppningsvis) ökar. Det kan också vara så att vad en viss kommun är beredd att göra beror av vad andra kommuner i närheten gör och då kan det vara svårt att få önskade effekter genom ekonomiskt stöd till en enskild kommun. I dessa lägen kan administrativa styrmedel vara både effektivare och mindre kostsamma för staten.

Kommunerna har olika förutsättningar

En central utgångspunkt för rapportens analyser är att kommunernas situation varierar. Kommuner med relativt lika marknadsförutsättningar uppvisar stora skillnader i hur mycket som byggs. Det är därför viktigt att förstå vilka aspekter som har betydelse i olika kommuner för att förutsättningarna för bostadsbyggande ska förbättras.

I rapporten identifierar vi fyra grundläggande dimensioner som påverkar bostadsbyggandet:

1. *marknadsförutsättningen*, där prisnivån på marknaden för ägda bostäder är en indikator
2. *tillgången på mark* som kan begränsas av t.ex. riksintressen eller ägandeförhållanden

3. *kommunalekonomiska förutsättningar*, som t.ex. beror av infrastrukturkostnader
4. *politiska förutsättningar*, dvs. hur den politiska majoriteten och väljarna ser på ökat bostadsbyggande.

Vår bedömning är att Sveriges kommuner kan delas in i fyra huvudtyper, som var och en har olika förutsättningar för byggande. I figur 1 beskrivs de fyra kommuntyperna utifrån de olika faktorerna ovan (marknadsförutsättningar etc.).

Figur 1 Fyra kommuntyper med olika förutsättningar för bostadsbyggande

	Marknads- förutsättningar	Mark- tillgång	Kommunal- ekonomi	Politiska förutsättningar
Kommuntyp 1	●	●	●	●
Kommuntyp 2	●	⊙	⊙	⊙
Kommuntyp 3	○	●	○	●
Kommuntyp 4	○	●	○	●

●	Goda förutsättningar
○	Medelgoda förutsättningar
○	Sämre förutsättningar
⊙	Oklara förutsättningar

Kommuntyp 1 har goda förutsättningar avseende alla fyra dimensioner och det byggs mycket redan i dag. Men typiskt sett är allt som kommer ut på marknaden dyrt. Den centrala frågan är därmed vad som kan göras för att en kommun av denna typ ska öka byggandet i ett billigare segment. Här kan politiska värderingar rörande ”en bostadsmarknad för alla” och kommunalekonomiska överväganden innebära att kommunen vill öka detta byggande. Bostadsbrist tenderar t.ex. att öka socialförvaltningens kostnader och kommunen kan därför dels planera för ökat byggande av standardhus men också med olika medel påverka hyressättningen när det byggs på kommunal mark. Kommunen kan dock behöva

starkare styrmedel i relation till byggherrarna om kommunen vill att det ska byggas billigare bostäder även i projekt på privat mark.

Kommuntyp 2 är en kommun med god efterfrågan på bostäder men där bostadsbyggandet ändå är lågt. Här finns tre olika varianter beroende på var hindret finns. Det kan vara brist på mark som går att planlägga, det kan vara kommunalekonomiska konsekvenser av ökat byggande och det kan vara rent politiska hinder. Dessa tre olika hinder pekar på behov av åtgärder inom tre olika områden. I det första fallet motiveras t.ex. justeringar i regelverk eller dispensmöjligheter. I det andra fallet är ökat ekonomiskt stöd viktigt och i det tredje fallet är det motiverat med administrativa styrmedel som i princip innebär att kommunen åläggs att planera mer mark för bostadsbyggande.

Kommuntyp 3 kännetecknas av att det finns tillgång på mark och att kommunen är intresserad av att planlägga för olika typer av bostadsbyggande. Kommunen är dock osäker på dels om det finns aktörer på marknaden som vill bygga, dels de kommunalekonomiska effekterna. I detta fall kan ekonomiska garantier eller ekonomiskt stöd till byggherrar vara ett framgångsrikt medel liksom ökat ekonomiskt stöd till kommunen. För ett kommunalt bostadsbolag som vill bygga kan det i dessa fall uppstå diskussioner om nedskrivningsbehov eftersom marknadsvärdet kan bedömas vara lägre än investeringskostnaden.

Kommuntyp 4 är kommuner som fram till nyligen haft överskott på bostäder men där det under senare år uppstått brist på bostäder. Med osäkra framtidsutsikter kan man fråga sig om bostadsbyggande är en lämplig åtgärd, bortsett från speciella fall, t.ex. äldreboende i centralorten. Här kan det istället vara motiverat med särskilda insatser för att göra det mindre riskfyllt och mer ekonomiskt fördelaktigt att hyra ut befintliga ägda bostäder.

I rapporten pekar vi vidare på att det – oberoende av kommuntyp – kan finnas *särskilda problem förknippade med vissa typer av byggande*. Det kan t.ex. finnas behov av komplettering med bostäder för att minska trångboddheten i befintliga äldre förortsområden där de rådande priserna är relativt låga. Även här kan det behövas ekonomiskt stöd eller garantier till byggherrar och ekonomiskt stöd till kommunen, särskilt då byggande som främst leder till utglesning inte ökar skatteintäkterna för kommunen.

Sex huvudförslag

Utifrån våra resonemang om situationen i olika typer av kommuner och den tidigare analysen av olika styrmedel presenteras avslutningsvis sex huvudförslag för att förbättra bostadsbyggandet:

1. Förbättra kunskapsunderlaget och utveckla bättre mätinstrument

Begreppet bostadsbrist är mångdimensionellt. Det är viktigt att kontinuerligt följa hur olika grupper i samhället har möjlighet att hitta en bostad på marknaden. Ju bättre information som finns i samhället om vilka grupper som har problem att hitta en bostad, och ju snabbare information finns tillgänglig rörande förbättringar och försämringar för olika grupper, desto effektivare åtgärder kan sättas in och problemen därför begränsas. Detta bör vara en uppgift för Boverket.

2. Kräv att kommunerna planerar för socialt hållbar bostadsförsörjning

Möjligheten för hushåll med lägre inkomster att hitta en bostad bör underlättas. Staten bör därför kräva att alla kommuner planerar på ett sådant sätt att det blir lättare för hushåll med lägre inkomster att hitta en bostad i kommunen. Kommunernas bostadsförsörjningsprogram ska därför innehålla mål och medel för hur en socialt hållbar bostadsförsörjning ska kunna uppnås. Det kan finnas olika sätt att göra detta och det är inte självklart att just nyproduktion av bostäder är den bästa vägen. Precis som inom andra områden, t.ex. skolan, kan staten därför ange vad som ska levereras och därefter låta kommunerna genomföra det på det sätt som anses bäst lokalt. Erfarenheter från andra länder pekar på att explicita sanktioner inte behöver finnas på plats, så länge det finns en reell risk att sanktioner kommer att införas om kommunerna inte levererar det staten önskar.

3. Förbättra kommunernas möjlighet att styra målgrupper för nya projekt

För att öka möjligheten för grupper med lägre inkomster att hitta en bostad och att skapa mer blandade stadsdelar, behöver kommunen t.ex. kunna styra upplåtelseformerna inom ett projektområde och även kunna kräva att det byggs en viss andel bostäder som blir relativt sett billigare. Sådana modeller finns i flera andra länder.

4. *Ge utökade dispensmöjligheter för projekt som riktar sig till hushåll med låga inkomster*

Många av de regler och avgränsningar av skyddsvärda områden som finns i dag infördes under en period där behovet av byggande var relativt lågt. Alternativkostnaden var låg jämfört med situationen i dag. Detta motiverar utökade möjligheter till dispenser, särskilt för projekt som är viktiga för att underlätta för hushåll med lägre inkomster att få tillgång till bostäder. Det är mer flexibelt att möjliggöra dispenser istället för att ändra regler som kanske är motiverade på lång sikt.

5. *Utveckla stadsmiljöavtalen till att även bli bostadsförsörjningsavtal*

För att genomföra ett mer socialt inriktat bostadsförsörjningsprogram kan det behövas olika former av ekonomiskt stöd till kommunerna för åtgärder som rör infrastruktur och investeringar i t.ex. skolor. Det kan även handla om stöd för att förvärva mark för bostadsbyggande. Stadsmiljöavtalen bör utvidgas och inriktningen kompletteras och förtydligas så att åtgärder som bidrar till socialt motiverat bostadsbyggande prioriteras.

6. *Utveckla garantisystemen*

Om man bedömer att aktörer på marknaden ser risker som ett större problem än de direkta kostnaderna när det gäller socialt motiverade bostadsbyggnadsprojekt är det logiskt att fokusera mer på olika typer av garantier (och andra riskdelningsformer) än att fokusera på explicita subventioner. Det är då viktigt att betona att det handlar om garantier som ges utan krav på ersättning och som därmed innehåller en implicit statlig subvention.

Övriga förslag

Vi har i rapporten också pekat på att det kommunala utjämningsystemet kan behöva justeras, främst så att det blir ekonomiskt fördelaktigt för kommuner med höga inkomster att det flyttar in hushåll med relativt låga inkomster. Vidare kan det behövas särskilda insatser för att underlätta uthyrning av ägda bostäder.