



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

Rapport 2011:19  
REGERINGSUPPDRAG

# Analys av bostads- byggandet i Norden

– huvudrapport





# Analys av bostadsbyggandet i Norden

– huvudrapport

Boverket december 2011

Titel: Analys av bostadsbyggandet i Norden – huvudrapport

Rapport: 2011:19

Utgivare: Boverket december 2011

Upplaga: 1

Antal ex: 80

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-86827-56-4

ISBN pdf: 978-91-86827-57-1

Sökord: Bostadsbyggande, bostadsbestånd, boendestandard, byggkostnader, produktionskostnader, hyresmarknaden, finansiering, subventioner, subventionssystem, bostadspolitik, plansystem, planprocess, byggregler, bestämmelser, problem, hinder, förslag, Norden, Sverige, Danmark, Finland, Norge

Dnr: 1432-3072/2011

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se)

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2011

## Förord

Vi har mycket att lära av våra nordiska grannländer. Vi är både lika och olika på samma gång. Boverket fick i januari 2011 i uppdrag att genomföra en analys av skillnaderna i utvecklingen på bostadsbyggnadsområdet i Sverige jämfört med övriga nordiska länder. I analysen har vi tittat på utvecklingen av bostadsbyggandet, bostadspolitiken, produktionskostnaderna, finansieringsförutsättningarna samt plansystemen. Av dessa områden har vi sett att Sverige främst skiljer sig från de andra länderna vad gäller utformningen av bostadspolitiken och plansystemen samt stöd till nyproduktion.

Vi har inte funnit något land som verkar ha lösningar på alla problem. Men framför allt finns det skillnader i ländernas planprocesser som kan vara värda att titta närmare på. Uppdraget redovisas dels i denna huvudrapport och dels i ett antal underlagsrapporter.

Karlskrona december 2011

*Janna Valik*  
generaldirektör



# Innehåll

Förord.....	3
Bostadsbyggandet i Norden – en jämförelse.....	7
Sammanfattning och slutsatser.....	7
<i>Bostadsbeståndet och bostadsbyggandet.....</i>	7
<i>Bostadspolitik.....</i>	9
<i>Produktionskostnader.....</i>	9
<i>Finansieringsförutsättningar.....</i>	10
<i>Stöd till nyproduktion.....</i>	11
<i>Tydlig planhierarki stärker detaljplaneringen.....</i>	12
<i>Den svenska planprocessen är inte transparent och förutsägbar.....</i>	14
Frågeställningar att gå vidare med.....	16
Uppdragets upplägg.....	17
Arbetets upplägg.....	17
<i>Konsultuppdrag.....</i>	18
<i>Synpunkter och samråd.....</i>	18
Avgränsningar.....	18
1 Bostadsbyggandets och bostadsbeståndets utveckling.....	19
Bostadsbyggandet, bostadsbeståndet och boendestandarden.....	19
<i>Nästan lika bostadstäthet i Norden.....</i>	19
<i>Utveckling sedan 2000.....</i>	21
<i>Stor befolkningstillväxt i Norge och Sverige.....</i>	22
<i>Finland har byggt mest i förhållande till befolkningsökningen.....</i>	23
<i>Antal påbörjade bostäder per 1 000 invånare.....</i>	25
2 Bostadspolitik.....	29
Danmark.....	29
<i>Bostadspolitiken.....</i>	29
<i>Hysesmarknaden.....</i>	30
<i>Krav på kommunalt grundkapital och maxbelopp har påverkat byggandet.....</i>	30
Finland.....	31
<i>Bostadspolitiken.....</i>	31
<i>De flesta äger sin bostad.....</i>	32
<i>Hysesmarknaden är dualistisk.....</i>	33
<i>ARA – ett konjunkturutjämnande verktyg.....</i>	33
Norge.....	34
<i>Hysesmarknaden.....</i>	34
<i>Den norska ”eierlinja” står stark.....</i>	35
<i>Riktade stöd.....</i>	35
3 Produktionskostnader.....	37
Kostnadsbegreppet.....	37
Produktionskostnadens betydelse.....	37
Byggkostnadsutvecklingen.....	38
<i>Sverige jämfört med andra europeiska länder.....</i>	38
<i>Sverige jämfört med andra nordiska länder.....</i>	39
.....	40
<i>Viktiga förutsättningar vid internationella jämförelser.....</i>	41
4 Finansieringsförutsättningar.....	43
Långgivning för bostäder.....	43
Stödsystem.....	45

<i>Statliga subventionssystem för nybyggnad av bostäder under åren 2001–2010</i> .....	45
<i>Sverige</i> .....	45
<i>Norge</i> .....	46
<i>Finland</i> .....	48
<i>Danmark</i> .....	49
Diskussion.....	51
<b>5 Nordiska plansystem</b> .....	<b>53</b>
Tydlig planhierarki.....	54
<i>En nationell planeringsnivå</i> .....	54
<i>Den regionala planeringsnivån</i> .....	55
<i>Den kommunala planeringsnivån</i> .....	57
<b>6 Nordiska byggregler</b> .....	<b>61</b>
Är de nordiska byggreglerna ett hinder för ökad konkurrens?.....	61
<i>Jämförelse av de nordiska byggreglerna</i> .....	61
<i>Vari ligger problemet?</i> .....	61
<i>Pågående arbete med harmonisering</i> .....	62
<i>Konsekvenserna av olika byggregler i Norden</i> .....	63
Nordiska jämförelser – byggregler – nedslag.....	63
<i>Danmark</i> .....	63
<i>Finland</i> .....	64
<i>Norge</i> .....	64
Hisskravet i flerbostadshus.....	65
<b>7 Den svenska planprocessens roll för ett ökat bostadsbyggande</b> .....	<b>67</b>
Problem och förslag på förbättringar.....	68
<i>”Något är fel i kommunerna” – bostadsbyggandet har problem</i> .....	68
<i>Problemområden</i> .....	68
<i>Förslag till förbättringar</i> .....	71
<i>Behov av utredningar inom några områden</i> .....	72
<b>8 Nordregio: Hinder och potentiella framgångsfaktorer</b> .....	<b>75</b>
Diskussion.....	75
<i>Hinder i planprocessen</i> .....	75
<i>Mark och produktion största kostnaderna</i> .....	76
<i>Goda finansieringsförutsättningar i samtliga regioner</i> .....	79



# Bostadsbyggandet i Norden – en jämförelse

## Sammanfattning och slutsatser

I analysen har vi tittat på utvecklingen av byggandet, bostadspolitiken, produktionskostnader, finansieringsförutsättningar och statligt bostadsstöd samt plansystemet.

Av dessa områden har vi sett att Sverige främst skiljer sig från de andra länderna vad gäller bostadspolitik, stöd till nyproduktion och utformningen av plansystemet.

En generell slutsats från Nordregios studie är att de inte kan identifiera något land där byggherrarna upplever färre hinder i bostadsbyggandet. De kan därför inte hänvisa till något land som ”framgångsmodell”. Men framför allt finns det skillnader i ländernas planprocesser som kan vara värda att titta närmare på.

## Bostadsbeståndet och bostadsbyggandet

### *Nästan lika bostadstäthet i Norden*

Antalet bebodda bostäder i förhållande till invånarantalet var år 2010 förhållandevis lika i de fyra länderna, totalt sett och i huvudstäderna. Undantaget är främst Norge, som hade sex procent färre bostäder per 1 000 invånare än Sverige<sup>1</sup>. Statistik fram till 2000 visar samtidigt att Norge och Danmark hade något fler rum per invånare och Finland betydligt färre än Sverige<sup>2</sup>.

### *Färre påbörjade bostäder i Sverige – men betydligt mindre skillnader mellan huvudstäderna*

Det senaste decenniet har det i Finland och Norge påbörjats dubbelt så många bostäder per tusen invånare som i Sverige, medan Danmark byggt 60 procent fler. Om vi enbart jämför huvudstäderna i de fyra länderna så är skillnaderna betydligt mindre. I Köpenhamn har det byggts 13 procent

<sup>1</sup> Enligt hushållsstatistik för Norge 2010.

<sup>2</sup> Statistik för Sverige saknas efter 1990.

färre bostäder per tusen invånare än i Stockholm, medan det har byggts 20 till 30 procent fler i Helsingfors och i Oslo. Det är alltså i landet utanför huvudstäderna vi finner de stora skillnaderna.

#### *Förändringarna i antalet bebodda bostäder är små i Sverige*

Vid en jämförelse av utvecklingen av antalet bebodda bostäder per 1 000 invånare åren 2000-2010 framgår att det ökat mest i Helsingfors, och i synnerhet i övriga Finland. Antalet har minskat klart mest i Köpenhamn, troligen främst genom att lägenheter har slagits samman. I Stockholm och övriga Sverige är förändringarna förhållandevis små. Antalet bebodda bostäder per 1 000 invånare nådde en topp runt år 2005 och har därefter minskat.

#### *Finland har byggt mer än dubbelt så många bostäder per ny invånare som Sverige och Norge*

Bostadsbyggandet bör även sättas i relation till befolkningsökningen.

Befolkningen i Norge och i Sverige har ökat betydligt mer än i Danmark och Finland, i synnerhet i huvudstäderna. Befolkningsökningen har varit störst under decenniets andra hälft.

Antalet bostäder i förhållande till invånarantalet har ökat i främst Finland och Danmark, som har byggt mer än dubbelt så många bostäder per ny invånare.

Ser vi till huvudstäderna har man i Helsingfors byggt dubbelt så många som Stockholm med 0,9 bostäder per ny invånare jämfört med Stockholms 0,4, vilket är samma nivå som Oslo. I Köpenhamn har man byggt något fler med 0,6 bostäder/ny invånare.

Oavsett vilket av måtten som används har bostadsbyggandet varit omfattande i Finland under decenniet.

#### *Bostadsbyggandet minskade efter 2006 i Norden*

I alla fyra länderna minskade bostadsbyggandet efter 2006, i synnerhet i Danmark där antalet påbörjade bostäder minskat kraftigt. I Sverige minskade byggandet först i samband med borttagna statliga stöd, i Danmark i samband med den svaga utvecklingen på bostadsmarknaden. Under finanskrisen åren 2008–2009 minskade byggandet betydligt i alla fyra länderna. Med undantag för Sverige förde länderna en aktiv stabiliseringspolitik för nybyggnad under finanskrisen. Redan år 2010 var Finland tillbaka på den höga byggnivån från före krisen.

#### *I Finland har byggandet varit stabilt*

Ser vi över en tjugoförårsperiod framgår att Finland avviker med en jämförelsevis hög och stabil nivå på bostadsbyggandet, oavsett konjunktur och efterfrågan. Till skillnad från de övriga tre länderna ökade inte bostadsbyggandet i någon större utsträckning under det senaste decenniet, trots att bostadspriserna steg från mitten av 1990-talet. Med undantag för år 1995 fick varken den ekonomiska krisen i början på 1990-talet eller finanskrisen 2008–2009 bostadsbyggandet i Finland att falla under fyra bostäder per 1 000 invånare, en nivå som Sverige i stort sett inte haft sedan 1992.

## Bostadspolitik

*Staten är aktiv via olika institutioner i Danmark, Finland och Norge*

Danska, finska respektive norska staten har olika syn på vilket sätt och med vilka medel som bostadspolitiken ska styra nyproduktionen av bostäder. Gemensamt för dessa länders bostadspolitik är emellertid att det offentliga, via olika institutioner, ska ha en aktiv roll.

I Norge och Finland är det finansieringsinstitutionerna Husbanken respektive ARA som är de viktigaste bostadspolitiska verktygen, medan bostadspolitiken i Danmark har kanaliserats genom *de almene boligselskaber* och hyresboendet.

*Betydelsen av kontinuerlig bostadspolitik*

Aktörerna i bygg- och fastighetsbranschen vill ha långsiktiga stabila spelregler. Ett byggprojekt kan ta upp till 10 år från idé till inflyttning. Det måste därför överleva val och ändrad politisk majoritet och med det en eventuell ändrad bostadspolitik. Nordregios intervjuer med privata byggherrar i Stockholm visar att det är en kostnadsmässig osäkerhet att bygga hyresrätter. Byggherrarna säger sig inte våga satsa på att bygga upp en ”hyresrättskompetens” då den politiska viljan snabbt kan skifta.

Bland de nordiska länderna uppvisar Norge den mest kontinuerliga bostadspolitiken.

*Parallella synsätt i våra grannländer*

Våra grannländers bostadspolitik är uppbyggd på olika sätt men i grova drag finns det en huvudlinje som bygger på att bostäder ska byggas på marknadsmässiga villkor. Alla tre länderna bedriver en mer eller mindre aktiv bostadssocial byggpolitik vid sidan om marknadslinjen.

Det är tydligt att denna satsning ser olika ut i de nordiska länderna och att den är historiskt betingad.

I Danmark är det systemet med stöd till de almene boligerna som – beroende på hur man räknar – är en 80- till 160-årig institution.

I Norge har man låtit Husbanken under senare år ta på sig ett allt större ekonomiskt ansvar för byggandet av bostäder för svagare grupper utan att man för den skull överger ägarlinjen (eijerlinja) som funnits sedan andra världskrigets slut. Under den aktuella perioden har den traditionella ”eierlinja”, dvs. den bostadspolitik som ser den ägda bostaden som den mest önskvärda bostadsformen, kompletterats med ett allt tydligare statligt engagemang vad gäller nybyggande av tre olika kategorier av bostäder: studentbostäder, äldreboenden samt bostäder för ”vanskeligstilte”. Den senare riktar sig till en heterogen grupp av utsatta personer.

I Finland är de statsunderstödda hyresbostäderna, ARA-bostäderna, också exempel på ett sedan längre använt bostadspolitiskt instrument. Men detta har inte hindrat att staten bl.a. gjort en tämligen kraftfull satsning på särskilda grupper från 2005 och framåt.

## Produktionskostnader

*Svårt att göra internationella jämförelser*

Det är svårt att göra internationella jämförelser av byggkostnader och deras utveckling i olika länder. Tillgången på statistik är begränsad och den

som finns är svår att jämföra p.g.a. olika definitioner i olika länder. Statistiken är också svårtolkad då produktens kvalitet liksom produktionens förutsättningar varierar mellan länder.

#### *Inte kostnader utan pris*

I de allra flesta fall är det inte kostnaden för att producera vi mäter, utan istället det pris kunden betalar. I detta pris ingår inte bara kostnader utan även de vinster som tas ut i en rad mellanled.

#### *I en nordisk jämförelse är Sverige inte kostnadsledande*

De få internationella jämförelser som gjorts ger inga belägg för att Sverige i väsentlig grad avviker från övriga jämförbara länder när det gäller storleken på eller utvecklingen av byggkostnaderna. Även i den officiella statistik som redovisas i detta uppdrag framgår att Sverige inte kan betraktas som kostnadsledande.

Observerade marknadspriser är i sin tur ett resultat av utbuds- och efterfrågeförutsättningar på en fri marknad som är avgränsad i tid och rum, vilket innebär att konjunkturen spelar roll. Detta medför att jämförelsetidpunkten kan ha avgörande betydelse, vilket i sin tur innebär att vi i den europeiska statistiken kan hamna på olika platser vid olika tidpunkter.

Den ännu idag frekvent använda tabellen från Eurostat som hänför sig till år 2005 exemplifierar detta. Av denna framgår att Sverige har 55 procent högre kostnad än genomsnittet i EU<sup>3</sup>. I motsvarande aktuella statistik för 2009 framgår att Sverige ligger på fjärde plats i tabellen och på tredje plats i Norden. Enligt denna kostnadsundersökning överstiger de svenska byggkostnaderna de genomsnittliga kostnaderna inom EU15 med drygt 34 procent. Det är dock värt att notera att flertalet övriga länder ligger förhållandevis nära Sverige och att samtliga dessa har kommit avsevärt närmare under senare år.

### **Finansieringsförutsättningar**

#### *Det offentliga roll i själva utlåningen har minskat med tiden*

Generellt kan sägas att det offentliga roll i själva utlåningen har minskat med tiden. I Danmark, Finland och Norge har finansieringen varit mycket olika organiserad. Och i framförallt Finland och Norge - men även i viss utsträckning i Danmark – stöder det offentliga med lån eller garantier. I Sverige stöder det offentliga enbart med kreditgarantier.

#### *Finansiering är i huvudsak inget generellt problem*

Om man bortser från den ofrånkomliga negativa påverkan som finanskrisen 2008–2009 haft på bostadsfinansieringen så upplevs inte finansiering vara ett stort problem för byggherrar i storstadsregionerna.

Det går däremot inte att bortse från problematiken rörande mindre företags förmåga att finansiera projekt av någon storlek. De har oftast för litet eget kapital för att kunna tävla med de större bolagen under processen före byggstarten.

---

<sup>3</sup> Tabellen visar prisnivåindexet för totalt byggande för år 2005 och inte bara bostadsbyggande vars värde för 2005 var +46 procent.

Härutöver är det svagare grupper och förstagångsköpare som har finansieringssvårigheter vid förvärv av nybyggda bostäder. Detta hör dock samman med den större frågan om finansiering av köp på andrahandsmarknaden. Riskerna med hushållens skuldsättning i anslutning till de kraftigt stegrade bostadspriserna är aktuell bland länderna, möjligen med undantag för Finland. Situationen i Danmark visar – med all önskvärd tydlighet – att en sådan utveckling kan bli besvärlig.

### Stöd till nyproduktion

*Alla fyra länderna har riktade stöd till nyproduktion men i olika omfattning*

Alla fyra länderna har riktade stöd. Det är mer i omfattningen av dessa stöd som länderna skiljer sig åt. Som huvudregel numera riktas stöden till vissa kategorier av bostäder.

Beroende på vilket land man studerar slås man av olika saker. För Sveriges del kan det konstateras att staten under perioden har lämnat de mer generella stödformerna för nybyggnad och istället satsat på subvention av utbyggnad av två former av äldrestöd: särskilda boendeformer och trygghetsbostäder. I Finland slås man av mångfalden av olika stödtyper medan man kan konstatera att man i Norge är beredd att lägga ner mycket resurser på en åtgärd som man ser som nödvändig för att klara en viss kategoris bostadsbehov. I de svårigheter som Danmark befunnit sig i sedan 2006 är det bostadsbyggande som trots allt pågår till största del knutet till det subventionerade byggandet. Och detta stöd är till största del inriktat på att säkra tillgången på bostäder för mer eller mindre utsatta grupper.

*Sverige och Norge har betalat ut minst i stöd till nybyggnad per capita*

De danska almene boliger finansieras med ett kontanttillskott från de boende, med ett kommunalt grundkapital samt ett kreditinstitutlån.<sup>4</sup> Det statliga räntebidraget är kopplat till kreditinstitutlånet. Almene boliger utgörs inte bara av familjebostäder utan även av äldrebostäder samt ungdomsbostäder som motsvarar våra studentlägenheter. Under perioden 2001 till 2010 har de årliga statsutgifterna för räntebidraget varierat mellan 1–3,5 miljarder danska kronor och totalt har 20,6 miljarder danska kronor betalats ut. I denna siffra ingår även utgifter för många projekt som färdigställdes före 2001 samt vissa renoveringsräntebidrag för ungdomsbostäder.<sup>5</sup>

Finland har i likhet med Danmark ett räntebidragssystem som i huvudsak riktar sig till behovsprövade bostäder på en reglerad hyresmarknad. Under perioden har finska staten betalat ut 559 miljoner euro i räntebidrag. I denna siffra ingår även utgifter för många projekt som färdigställdes före 2001. Härutöver har staten sedan 2005 även subventionerat bostäder för grupper med särskilda behov. Dessa riktar sig till en mängd

<sup>4</sup> Anskaffningskostnaden finansieras med kontanttillskott från de boende på 2 procent, genom ett kommunalt grundkapital – som varierat mellan 7 och 14 procent av anskaffningskostnaden, samt ett kreditinstitutlån som varierat mellan 84 till 91 procent (beroende på det kommunala grundkapitalets storlek).

<sup>5</sup> Däremot ingår inte det kommunala grundkapitalet som är ett ränte- och amorteringsfritt lån som löper på 50 år.

olika grupper<sup>6</sup>. Dessa bostäder har i tillägg till räntebidragen fått investeringsstöd med 342 miljoner euro. Slutligen har staten sedan 2008 betalat ut ett extra startbidrag på 143 miljoner euro till hyresbostäder – utöver räntebidragen – för att upprätthålla bostadsbyggandet.

Norge har under perioden beviljat investeringsstöd med 7,8 miljarder<sup>7</sup> norska kronor avseende 30 000 lägenheter, vilket i snitt innebär 260 000 Nkr/lägenhet. Beviljade stöd har gått till studentbostäder, äldreboende samt bostäder för ”vanskeligstilte”<sup>8</sup>. Noterbart är stödnivåerna per lägenhet i jämförelse med svenska förhållanden. Till exempel ges stöd för äldreboende i Norge med 459 000 Nkr/lägenhet medan i Sverige är beloppet 112 000 Sek.

För Sveriges del kan utbetalningar för subventioner för nybyggnad som tillhör projekt påbörjade t.o.m. 2006 beräknas till 14,3 miljarder kr under åren 2001–2010 (räntebidraget utgör omkring 7,8 miljarder av detta belopp varav 3,3 miljarder avser räntebidrag för bostäder som färdigställts fr.o.m. 2001). Därav har 3,2 miljarder kr lämnats i form av skattekreditering. För projekt som påbörjats efter 2006, dvs. för de två stöden till äldreboende, har knappt 500 miljoner kr utbetalats.

#### *Statens stöd vid utlåning hanteras olika*

I Sverige och Danmark har staten inte stått som långivare vare sig direkt eller indirekt under perioden 2001 till 2010.

Den finska staten har fortfarande en stor roll vad gäller utlåning. Utlåningen 2010 uppgår till 20 miljarder. Till detta ska läggas utestående aravalån. Under aktuell period har 1,7 miljarder euro beviljats. Sedan 2008 har nya aravalån inte beviljats. Sammantaget står den finska staten för ungefär 14 procent av utlåningen till bostadsändamål.

I Norge fortsätter Husbanken att bevilja lån för nybyggnad även om den övervägande delen av krediterna för nyproduktionen finansieras av på den allmänna kreditmarknaden. Under perioden 2001 till 2010 har 86,6 miljarder norska kronor beviljats.

I Sverige, Danmark och Finland finns olika former av kreditgarantier. I Sverige lämnas dessa av Statens bostadskreditnämnd (BKN). I Finland lämnas kreditgarantier av staten och slutligen i Danmark genom kommunala garantiåtaganden. I både Finland och Danmark är garantierna knutna till långivning och subventioner. I Finland kan man även få garantier utan att i övrigt ha statliga lån eller subventioner. I Sverige har kreditgarantier utnyttjats i begränsad omfattning.

#### **Tydlig planhierarki stärker detaljplaneringen**

Till skillnad från Sverige har Danmark, Finland och Norge en tydlig hierarkisk indelning i hur staten och regionerna aktivt deltar i, påverkar och i viss mån styr den kommunala planeringen och hur sådan delaktighet, påverkan och styrning uttrycks i formella plan- och strategidokument. I våra

<sup>6</sup> Bl.a. bostadslösa, äldre, dementa, personer med psykiska problem, handikappade, studerande, ungdomar som behöver särskilt stöd.

<sup>7</sup> I beloppet ingår för åren 2001-2006 ett etableringsbidrag för ”vanskeligstilte” som inte är ett nybyggnadsbidrag.

<sup>8</sup> I siffrorna för 2001 ingår även stöd till ett etableringsbidrag, vilket inte är ett nybyggnadsstöd.

grannländer har man skapat ett system där den statliga och regionala nivån får en tydligare plats i den kommunala planeringsverksamheten genom att man samlar viktiga frågeställningar i formella dokument och strategier.

#### *Nationell planeringsnivå starkast i Danmark och Norge*

I Danmark tar Folketinget efter varje val fram ett övergripande ramverk för planeringen där miljöministern redogör för vilka parametrar som den regionala och kommunala planeringen ska förhålla sig till. Specifika bestämmelser om den kommunala planeringens innehåll kan föreskrivas av staten, vilket möjliggör en nationell styrning av den kommunala planeringen inom specifika ämnes- och geografiska områden.

I Norge sammanställs statens förväntningar på efterföljande planering i statliga riktlinjer som ligger till grund för statliga myndigheters och regionala och kommunala planeringsorgans planläggning. Likaså är riktlinjerna vägledande i beslut om överklagade planer. Den norska staten kan också ta fram statliga planbestämmelser och arealplan.

#### *Regionplaneringen ligger till grund för kommunernas planering i våra grannländer*

I Danmark ska de fem regionerna och Bornholms kommun ta fram en rumslig utvecklingsplan. Den efterföljande kommunala planeringen i form av kommunplan och lokalplan ska överensstämma med den regionala utvecklingsplanen.

I Finland tar landskapsförbunden fram landskapsplaner som fastställs av miljöministeriet. Planen styr kommunernas planläggning och myndigheternas övriga planering.

Särskilt Helsingforsregionen har ett tydligt regionalt perspektiv på de stora bostadsförsörjningsfrågorna. Kommunerna i huvudstadsregionen måste upprätta en gemensam generalplan grundad på bestämmelser i markanvändnings- och bygglagen, vilket innebär en vidareutveckling av samarbetsformerna mellan kommunerna. För att öka bostadsproduktionen så snabbt som möjligt utreder också samarbetsdelegationen vilka av de i generalplanerna för regionen anvisade bostadsproduktionsdistrikten som mest effektivt och snabbt kan användas för lösning av bostadsfrågorna, t.ex. infrastrukturunderstöd, servicefinansiering och andra åtgärder.

Den norska regionala planstrategin är ett verktyg för att ta ställning till vilka regionala frågor som är viktiga att arbeta med för *fylkesting* och *kommunestyrelser*. Arbetet med regional planstrategi ska leda fram till beslut om vilka planer som ska tas fram. Fylket kan även ta fram regionala planbestämmelser om det behövs för att tydligare främja genomförandet av de strategiska målen.

#### *Våra grannländer har någon form av bindande kommunövergripande plan som är stöd för planeringen på lokal nivå*

Till skillnad från Sverige har våra tre grannländer någon form av bindande kommunövergripande plan. Den svenska översiktsplanen är en rådgivande plan. Den innebär inte någon tvingande koppling mellan planen och det slutliga byggtillståndet även om den väger tungt vid behandling av lovansökan.

I Danmark finns två kommunövergripande dokument: planstrategi och kommunplan. Den kommunala planeringsstrategin beskriver den politiska målsättningen, kommunplanen innehåller en redogörelse för hur planen uppfyller den lokala planeringsstrategin och hur konkreta förslag i planen kronologiskt ska genomföras. Planen utgör grund för den mer detaljerade planeringen och styr kommunens beslut vid individuella bygglovsprövningar eller beslut om ändrad markanvändning.

I Finland tas det fram kommunövergripande generalplaner. I dessa presenteras principerna för den eftersträvade utvecklingen och områdesanvändningen i allmänna drag. Generalplaner kan indelas i olika typer med olika rättsverkningar<sup>9</sup>. Generalplanen kan också ligga till grund för inlösning av ett visst område. Flera kommuner kan också utarbeta en gemensam generalplan.

I Norge ska den kommunala planeringen ta till vara både kommunala, regionala och nationella intressen och följa de mål som har antagits på nationell nivå och ska också överensstämna med den regionala planeringsstrategin och eventuella regionala planer. Liksom i Danmark finns det både kommunal planstrategi och kommunalplan. Strategin är inte en planform i sig utan ett hjälpmedel att identifiera behovet av konkret planläggning liksom ett ramverk som fastställer principerna för efterföljande planering och utgör en första referenspunkt för privata planinitiativ. *Kommuneplanen* är uppdelad i två delar, en *samfunnsdel* och en *arealdel*. Samfunnsdelen anger en generell inriktning för kommunens utveckling och fortsatta planarbete; handlingsprogrammet prioriteringsordningen för till exempel planläggning, medan arealdelen är rättsligt bindande för framtida markanvändning för myndigheter och enskilda.

### **Den svenska planprocessen är inte transparent och förutsägbar**

Plan- och byggprocessen måste bli mer transparent och förutsägbar för att långsiktigt locka investerare och riskkapital. Hela lagstiftningen kring plan- och byggprocessen är uppbyggd utifrån att det offentliga via kommunen tar initiativ och riskerna. När den privata sektorn tar över initiativtagandet och riskerna krävs dels att den offentliga sektorn renodlar sin myndighetsroll, dels att plan- och byggprocessen som helhet görs transparent. Detta är en sida av den övergång som skett från en utbudsorienterad bostadspolitik till en efterfrågestyrd politik.

Målet bör vara att:

- Exploatören ska veta vad som gäller.
- Det ska bli enklare för små exploatörer.
- Man ska känna igen processen oavsett vilken kommun man har att göra med.
- Det ska vara tydligt när i processen olika beslut fattas och av vilken myndighet.

---

<sup>9</sup> • strategiska generalplaner  
 • översiktliga generalplaner  
 • detaljerad generalplan med områdesreserveringar  
 • detaljerad generalplan med områdesreserveringar som direkt styr byggande och annan markanvändning



Detta ger en planeringssäkerhet hos exploatörerna så att de vågar planera eftersom de vet hur processen ska löpa.

Alla som är engagerade i processen, från kommun till byggherre, ska veta vad som gäller. Detta ger en ekonomisk trygghet – en säker process ger underlag till ekonomiska lösningar.

Långdragna planprocesser upplevs som ett hinder i bostadsbyggandet av byggherrarna. Det har även framkommit i Nordregios rapport där man anger att byggherrar från framförallt Stockholm, Köpenhamn och Oslo upplever långdragna planprocesser som ett hinder i bostadsbyggandet.

Framför allt är det osäkerheten om hur lång processen kommer att bli som blir ett hinder.

#### *Kommunal försäljning av mark är inte tillräckligt transparent*

Tillgången till byggbar mark och den kommunala planeringsprocessen hänger ihop eftersom det krävs kommunala tillstånd för att bygga.

Det är inte alla kommuner som äger så mycket mark idag. En del kommuner har avyttrat sin mark av politiska eller ekonomiska skäl, andra har bebyggt den mark som går att bebygga och den mark som återstår är inte lämplig för bebyggelse av olika skäl.

Byggherrar upplever kommunernas arbete med markanvisningar som icke transparent. Det är viktigt att man vet vilka kriterier som gäller, vem som får mark och på vilka grunder.

Att kommuner har en aktiv markpolitik framförs ofta som en grund för ökat bostadsbyggande. Men frågan är vilka möjligheter kommuner har att ha en aktiv markpolitik om det med det menas att kommuner ska styra vem som får mark för byggande eller att vissa upplåtelseformer ger lägre/ högre markpriser. Det är nämligen inte möjligt för kommuner att styra detta. Två huvudprinciper styr kommuners försäljning av mark och byggande:

- Enskilda aktörer eller företag får inte gynnas och
- försäljning ska ske till marknadspris.

## Frågeställningar att gå vidare med

- Vilken betydelse har den nationella planeringsnivå som finns i t.ex. Norge för regionernas och kommunernas bostadsplanering samt den fysiska planeringen?
- Vilken betydelse har de regionala planeringsnivåer som finns i t.ex. Finland (framför allt Helsingforsregionen) och Norge för bostadsförsörjningen?
- Vilken betydelse har de bindande kommunövergripande planerna som finns i våra grannländer för den efterföljande detaljplaneringen och bygglovshandläggningen? Är det något för Sverige att ta efter?
- Studera de nordiska kommunernas arbete med bostadsförsörjningsfrågor.
- Jämföra hur olika förutsättningar att bygga hyresrätter i Danmark, Norge och Finland påverkar byggherrarnas vilja att bygga. De tre länderna har en hyressektor med marknadshyror samt en social sektor med hyror under marknadsnivån. Sverige är ensam om att ha en hyressektor där hyrorna understiger marknadshyror samtidigt som offentliga stöd saknas. Varför har exempelvis byggandet av hyresrätter i Helsingfors med marknadshyror inte ökat sedan avregleringen? De intervjuer Nordregio gjort i Stockholm pekar åt att fler hyresbostäder skulle byggas om byggandet inte var så kortsiktigt politiskt styrt. Hur påverkar en avreglering byggandet av hyresrätter?
- Hur bostadsbyggandet i olika segment svarar på konjunktursvängningar i de olika länderna kan vara intressant att studera, liksom användande och konsekvenser av administrativa och ekonomiska stabiliseringspolitiska åtgärder för bostadsbyggandet. Särskilt Finland är intressant.
- Statistiken över hushållens boendeförhållanden är mycket otillräcklig och försvårar bedömningar över bostadsbyggnadsbehovet både för det offentliga och för marknadsaktörer. Den behöver förbättras markant. Tillgängligheten till centrala register – som lägenhetsregistret – behöver förbättras.

# Uppdragets upplägg

Boverket fick i regleringsbrevet för 2011 i uppdrag att

Genomföra en analys av skillnaderna i utvecklingen på bostadsbyggnadsområdet i Sverige jämfört med övriga nordiska länder. Analysen bör bl.a. omfatta en jämförande studie av kostnadsutvecklingen, finansieringsförutsättningar och relevanta bestämmelser på området. Analysen bör även omfatta orsakerna till skillnaderna.

Uppdraget ska utföras i samråd med Statskontoret. När det gäller finansieringsförutsättningarna för bostadsbyggandet ska BKN bistå Boverket inom ramen för uppdraget. Uppdraget ska redovisas till Socialdepartementet senast den 15 december 2011.

## Arbetets upplägg

Rapporten är en översiktlig analys av hur de olika områdena medverkar till eller motverkar ett ökat bostadsbyggande i Sverige jämfört med övriga nordiska länder.

I uppdraget ingick att göra en jämförande studie av kostnadsutvecklingen, finansieringsförutsättningar och relevanta bestämmelser på området. Vi har utöver de i uppdraget omnämnda tre områdena tittat på grannländernas bostadspolitik.

Underlag har även hämtats från Boverkets arbete inom ramen för aktiviteten *Samordnad planering och genomförande* där vi särskilt studerat den svenska planprocessen för att identifiera hinder och framgångsfaktorer. Uppdraget redovisas dels i denna huvudrapport och dels i ett antal underlagsrapporter. Läsare som är intresserade av att fördjupa sig inom ett visst område hänvisas därför till respektive underlagsrapport.

I arbetet med huvudrapporten har följande personer deltagit:

- Christina Johannesson har varit koordinator för uppdraget och tillsammans med Maria Rydqvist även för utformningen och sammanställningen av huvudrapporten baserat på delrapporterna.
- Hans-Åke Palmgren – underlagsrapport och kapitlet om bostadsbyggandets och bostadsbeståndets utveckling samt kapitlet om finansieringsförutsättningar (långivning för bostäder).
- Rebecka Mogren – kapitlet om bostadspolitiken.
- Bengt Eriksson – underlagsrapport och kapitlet om produktionskostnader.

- Roger Gustafsson – underlagsrapport och kapitlet om finansieringsförutsättningar (långivning för bostäder).
- Assar Lindén – underlagsrapport och kapitlet om finansieringsförutsättningar (långivning för bostäder och stödsystem).
- Martin Karlsson – underlagsrapport och kapitlet om nordiska plansystem.
- Maria Rydqvist – kapitlet om nordiska byggregler samt rapport och kapitlet om den svenska planprocessens roll för ett ökat bostadsbyggande.

I arbetet har även Ingrid Hernessell, Jonas Fränne och Birgitta Wadkvist deltagit.

Resultatet av Boverkets arbete med att analysera den svenska planprocessen redovisas i rapporten *Den svenska planprocessens roll för ett ökat bostadsbyggande*.

### Konsultuppdrag

Utöver underlagsrapporterna har ett uppdrag lagts ut på Nordregio att genomföra en nordisk jämförelse av framgångsfaktorer och hinder i bostadsbyggnadsprocessen. Studien har ett svenskt perspektiv, vilket innebär att det är de svenska förutsättningarna (plansystem, finansieringssystem, produktionskostnader) som ligger till grund, där erfarenheter från övriga nordiska länder belyses för att på lång sikt förbättra förutsättningarna i Sverige. Uppdraget har redovisats i rapporten: *Hinder och potentiella framgångsfaktorer i bostadsbyggnadsprocessen – En nordisk utblick*.

### Synpunkter och samråd

Under arbetets gång har synpunkter hämtats in från representanter från olika centrala myndigheter, kommunal verksamhet samt experter inom stadsplanering, juridik och ekonomi.

Boverket har även samrått med Statskontoret som ett led i uppdraget.

## Avgränsningar

De länder som omfattas av rapporten är Norge, Sverige, Finland och Danmark.

Rapporten utgår i huvudsak från huvudstadsregionerna och speciellt nybyggnation av flerbostadshus.

Tidsperioden för rapportens analys är 2000–2010.

Rapporten fokuserar på problem, hinder och framgångsfaktorer kopplade till plan- och byggprocessen, finansieringsförutsättningar och produktionskostnader.

Rapporten studerar framför allt olika aspekter på bostadsmarknadens utbudssida, medan marknadens andra sida, dvs. efterfrågesidan, ägnas mindre uppmärksamhet i rapporten. Det är en avgränsning av resursskäl då efterfrågans karaktär, egenskaper och omfattning också är en väsentlig förklaringsfaktor till olika marknadsutfall på den svenska bostadsmarknaden.

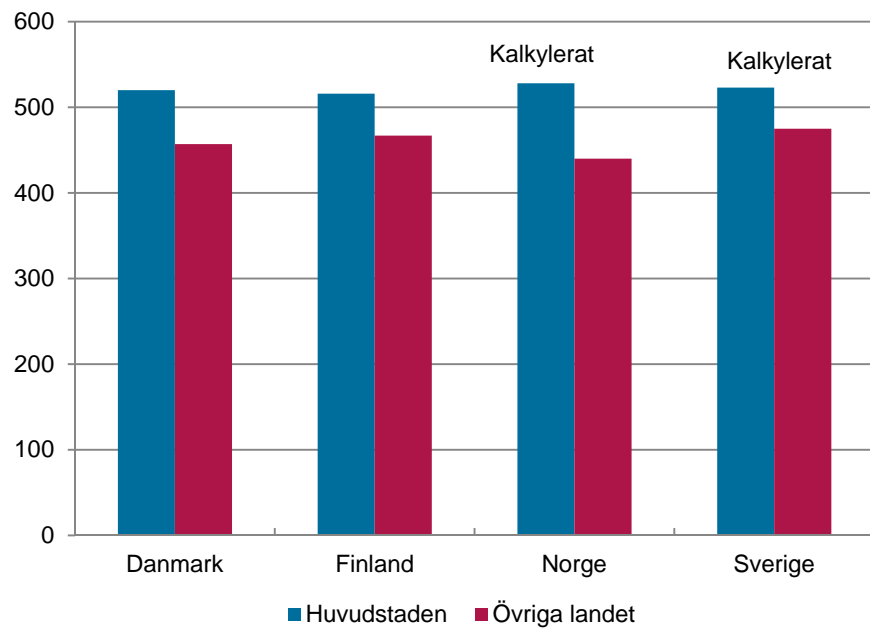
# 1 Bostadsbyggandets och bostadsbeståndets utveckling

## Bostadsbyggandet, bostadsbeståndet och boendestandarden

### Nästan lika bostadstäthet i Norden

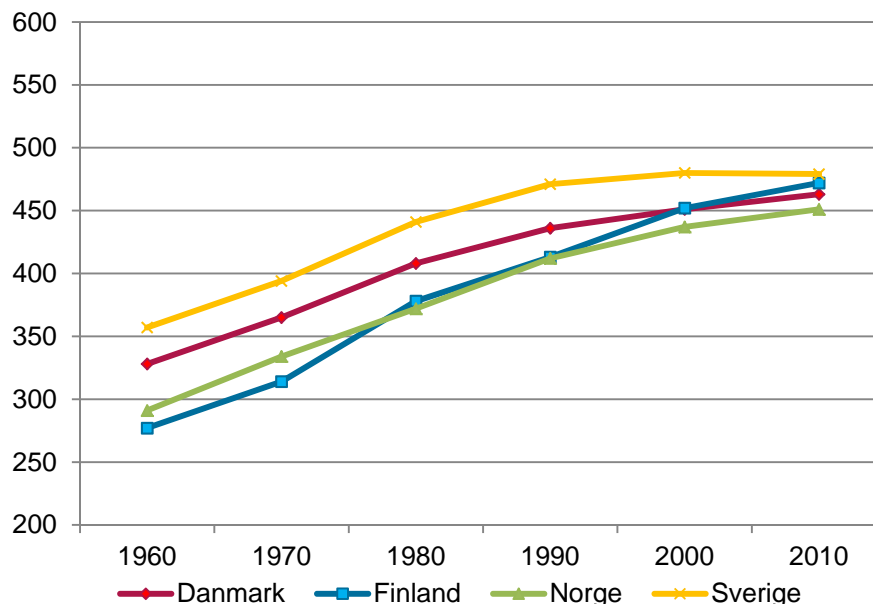
En jämförelse av antalet bebodda bostäder per 1 000 invånare visar att de fyra länderna låg på ungefär samma nivå år 2010, även om främst Norge avviker något, se diagram 1:1 nedan.

*Diagram 1:1. Antal bebodda bostäder per 1 000 invånare i landet och huvudstaden år 2010.*



År 2010 hade Finland nästan lika många bostäder per 1000 invånare som Sverige. Men Sverige hade ännu 3 respektive 6 procent fler bebodda bostäder per 1000 invånare än Danmark och Norge<sup>10</sup>. Jämförelsevis har alltså Finland passerat Danmark och i stort sett kommit ifatt Sverige. Men inget land hade fler bostäder än Sverige totalt sett, se diagram 1:2 nedan.

Diagram 1:2. Antal bostäder per tusen invånare.

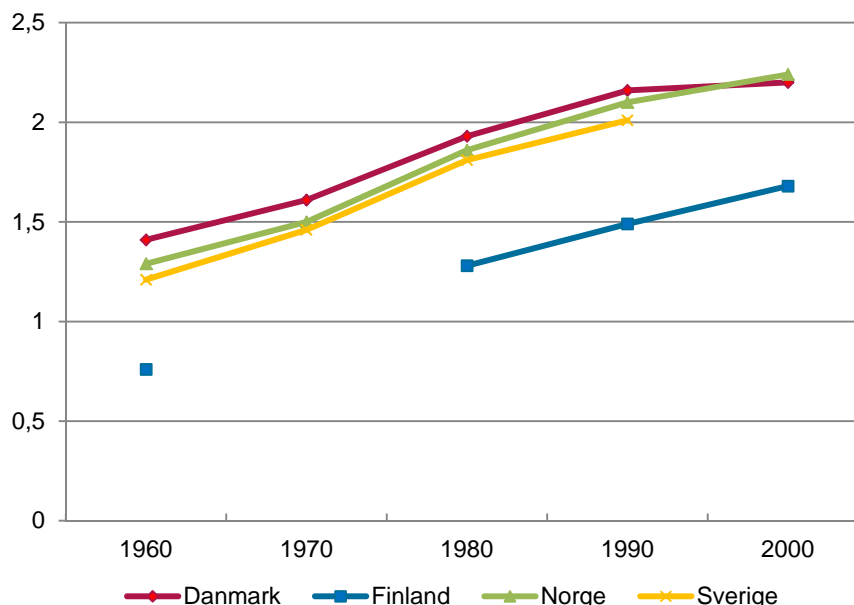


Vi har också studerat skillnader mellan länderna i antal rum per bebodd bostad. Kombinationen av antal bostäder och antal rum kan avspegla olika dimensioner, som exempelvis skillnader i standard eller urbaniseringsgrad. Diagram 1:3 nedan visar antalet rum per bebodd bostad, inräknat kök, under åren 1960 – 2000.

I Sverige fanns år 1990 betydligt fler rum, inräknat kök, per bebodd bostad än i Finland. Skillnaden var ungefär 35 procent. Däremot var antalet rum något färre än i Danmark och Norge.

<sup>10</sup> Norge: beräkning av SSB. Någon exakt uppgift fanns inte tillgänglig.

Diagram 1:3. Antal rum per bebodd bostad, inräknat kök åren 1960–2010.



### Utveckling sedan 2000

Vid en jämförelse av utvecklingen av antalet bebodda bostäder per 1 000 invånare under åren 2000–2010 framgår att det främst är Finland som haft en ökning i landet som helhet såväl som i huvudstaden, se diagram 1:4 nedan. I Danmark och Norge har det varit en liten ökning utanför huvudstäderna.

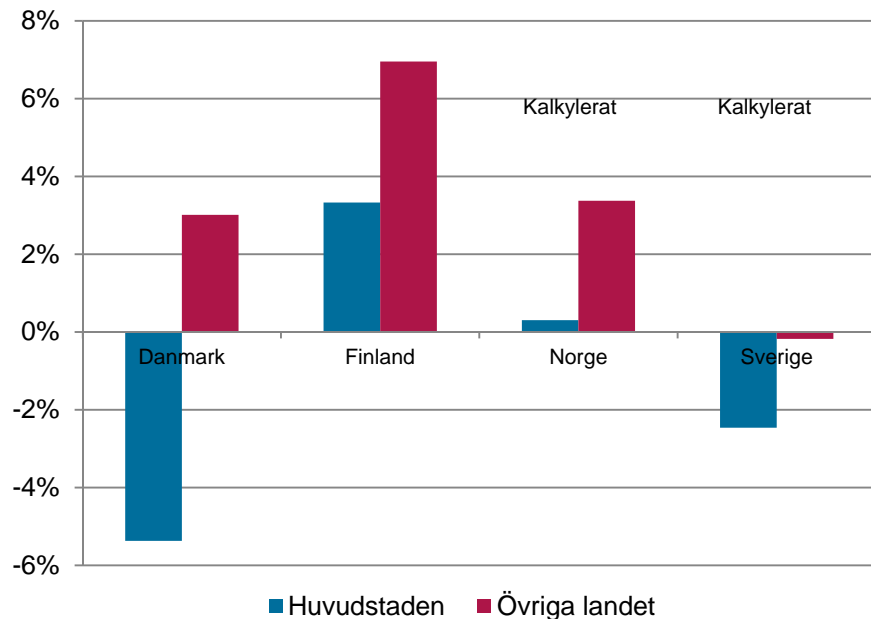
Av diagrammet framgår att förändringarna är ganska små både i Stockholm och i övriga Sverige. Antalet bebodda bostäder per 1 000 invånare nådde en topp runt 2005, men har därefter minskat något, till följd av den kraftiga ökningen av invandringen och det minskade byggandet.

Framförallt har Köpenhamn fått ett minskat antal bebodda bostäder i förhållande till invånarantalet, trots ett ganska stort byggande. En förklaring är troligtvis att ganska många små bostäder har slagits ihop.

Uppgiften för Norge utgår från hushållsstatistiken, som för närvarande ger den bästa bilden. För Oslo indikerar statistiken att antalet bebodda bostäder i förhållande till invånarantalet har varit oförändrat, trots att byggandet har varit litet i förhållande till befolkningsökningen. Givet att detta är korrekt, så måste tidigare outnyttjade bostäder ur beståndet ha tillförts marknaden för att denna utveckling ska ha uppnåtts. I Oslo är dock även uppgifterna om den faktiska befolkningstillväxten osäker, eftersom det finns en stor arbetskraftinvandring och det är då oklart hur stort mörkertalet är. Det skulle kunna innebära att situationen är sämre än vad som beskrivs här<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Källa: Lars Gulbandsen, Nova.

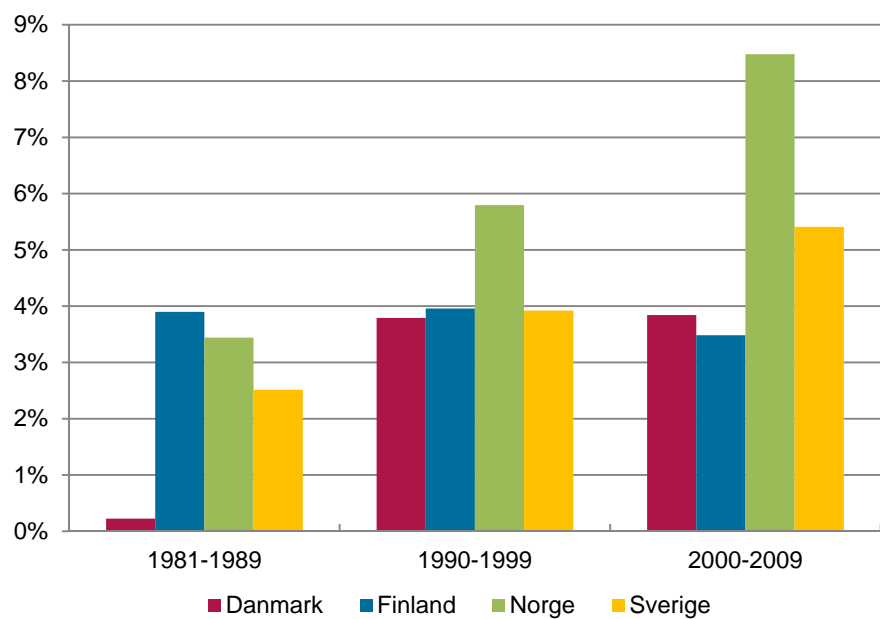
Diagram 1:4. Förändring av antalet bebodda bostäder per 1 000 invånare år 2010 i förhållande till år 2000 i huvudstäderna och länderna i övrigt.



### Stor befolkningstillväxt i Norge och Sverige

Under perioden 2000–2009 har Sverige liksom Norge haft en kraftigare befolkningstillväxt än Finland och Danmark, se diagram 1:5 nedan. Befolkningen ökade markant under decenniets andra hälft.

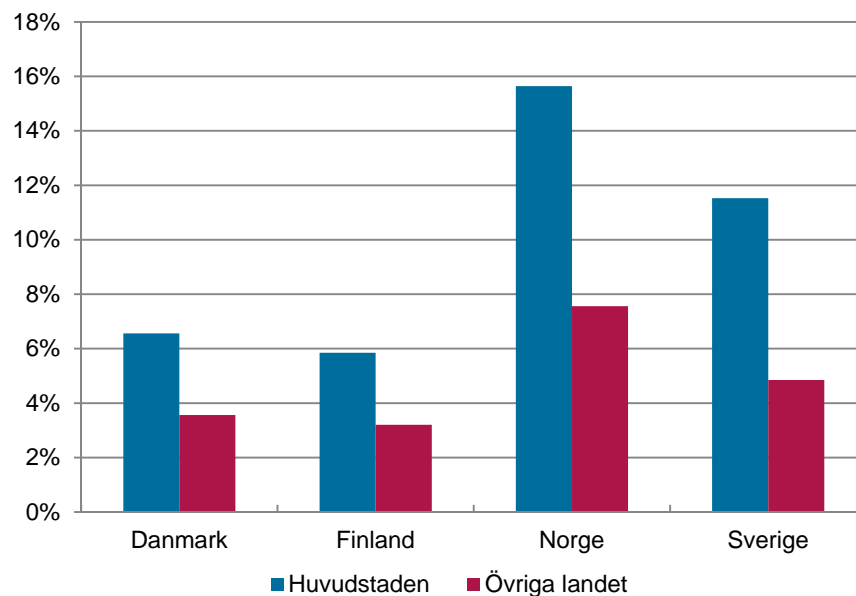
Diagram 1:5. Befolkningstillväxt per årtionde åren 1981–2009





Det är framför allt i huvudstäderna som befolkningstillväxten har varit stor, och då främst i Oslo och Stockholm, se diagram 1:6 nedan. Av diagrammet framgår även att Norge har haft den kraftigaste befolkningstillväxten i landet som helhet följt av Sverige.

Diagram 1:6. Befolkningsökning i huvudstäderna och övriga landet 2000–2009.

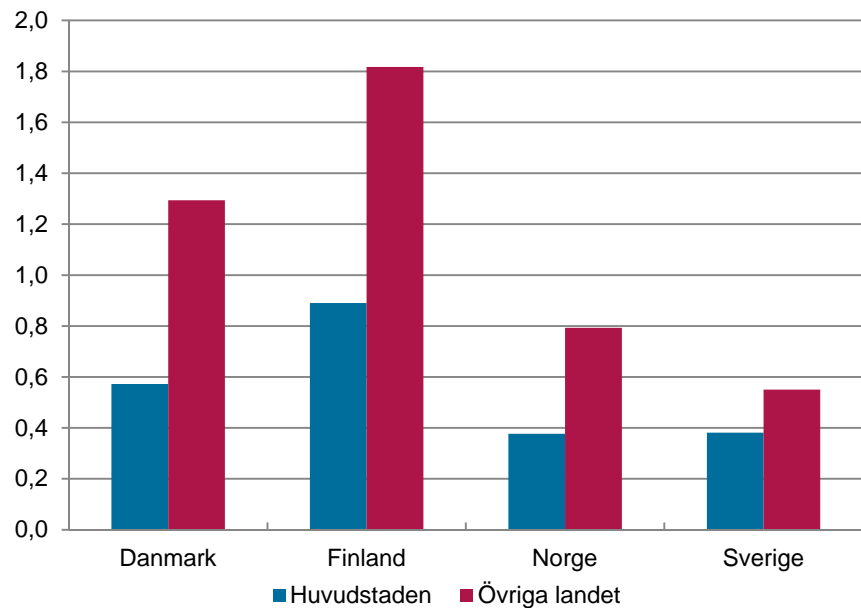


### Finland har byggt mest i förhållande till befolkningsökningen

Ställer man byggandet av bostäder i relation till befolkningstillväxten framgår också att Sverige har byggt långt färre bostäder per tillkommande invånare än Finland, se diagram 1:7 nedan. Av diagrammet framgår att Finland har byggt 1,8 bostäder per ny invånare i landet utanför huvudstaden, alltså mer än svarat mot befolkningsökningen. Det är mer än dubbelt så mycket som Norge och Sverige.

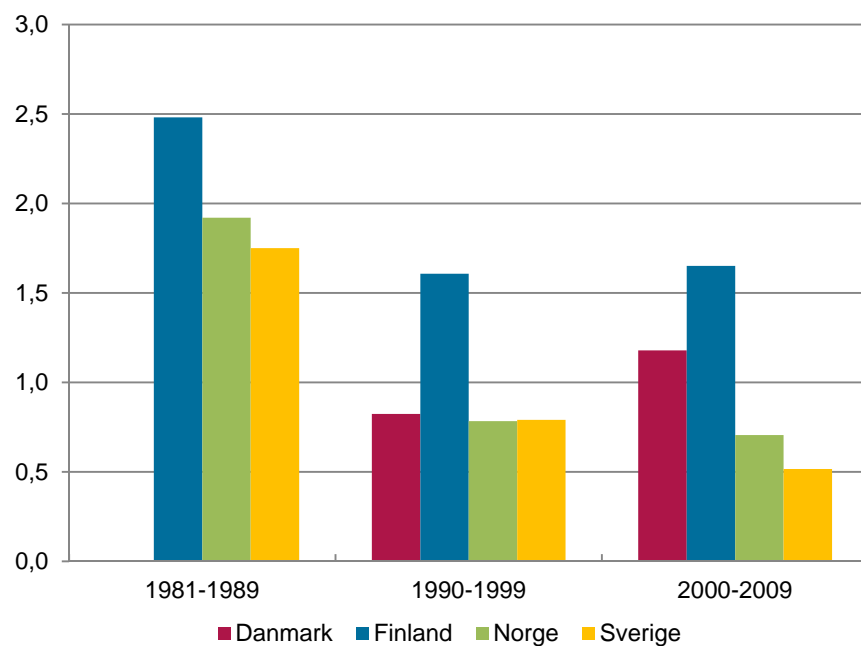
Ser man till huvudstäderna har man i Helsingfors byggt dubbelt så många som Stockholm, med 0,9 bostäder per 1 000 invånare jämfört med Stockholms 0,4, vilket är samma nivå som Oslo. I Köpenhamn har man byggt något fler än Stockholm, med 0,6 bostäder per ny invånare.

Diagram 1:7. Antal påbörjade bostäder per ny invånare i huvudstäderna och övriga landet åren 2000–2009.



Även om man ser på en längre tidsperiod har Finland byggt flest bostäder i förhållande till antalet nya invånare än övriga länder, se diagram 8 nedan. För Sveriges del minskade antalet bostäder per ny invånare från 1,7 lägenheter per ny invånare under 1980-talet till omkring 0,5 under det senaste decenniet. Av diagrammet framgår att skillnaderna mellan Norge och Sverige är förhållandevis små under alla tre decennierna.

Diagram 1:8. Antal påbörjade bostäder per ny invånare åren 1980–2009.

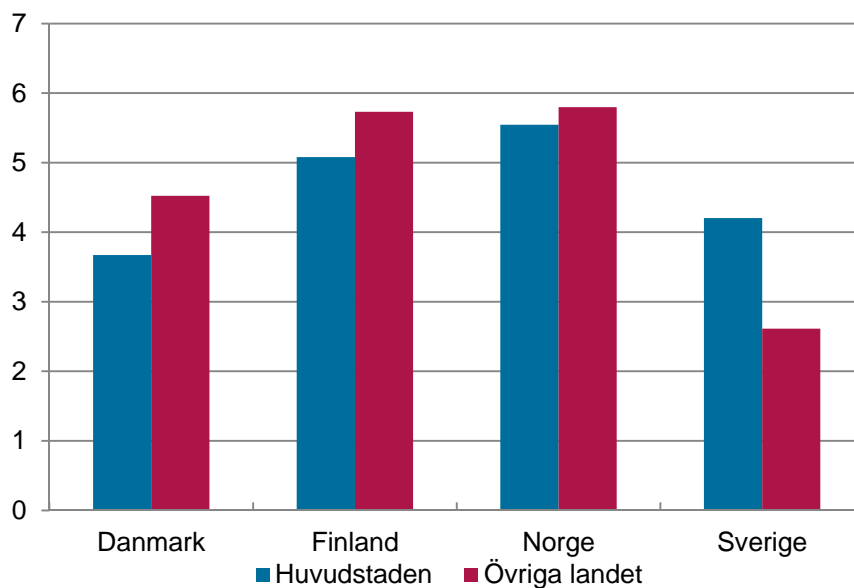


### Antal påbörjade bostäder per 1 000 invånare

Antalet påbörjade bostäder per 1 000 invånare i Sverige har varit lägre än i våra nordiska grannländer under hela perioden 1993 fram till 2008.

Skillnaden är mest markant om man ser till länderna som helhet. Jämförs istället huvudstäderna så är skillnaderna mellan länderna betydligt mindre, se diagram 1:9.

Diagram 1:9. Årligt genomsnitt från åren 2000–2009 av antal påbörjade bostäder per 1 000 invånare i huvudstäderna och övriga landet.



Vid en jämförelse av bostadsbyggandet totalt sett i länderna framgår att byggandet minskade i alla fyra länderna under andra halvan av decenniet, se diagram 1:10 nedan. Av diagrammet framgår även att Finland har haft det mest stabila byggandet över tiden, ganska oberoende av bostadspriser och konjunktur. Redan år 2010 var byggandet i Finland tillbaka på den långsiktiga nivån över 30 000 bostäder. I Danmark har byggandet minskat kraftigt sedan situationen på bostadsmarknaden började försämrans år 2006.

Diagram 1:10. Antal påbörjade bostäder i Danmark, Finland, Norge och Sverige under perioden 2000–2010.

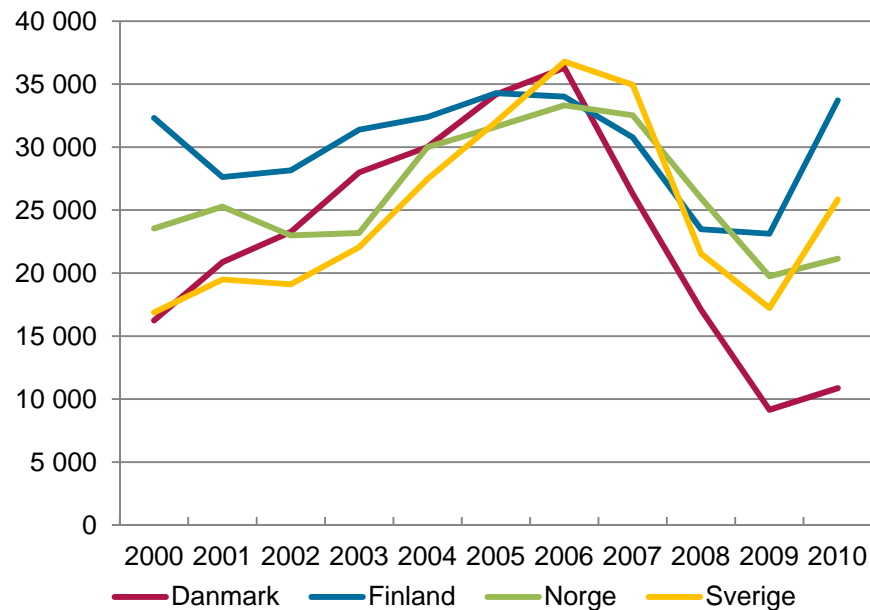
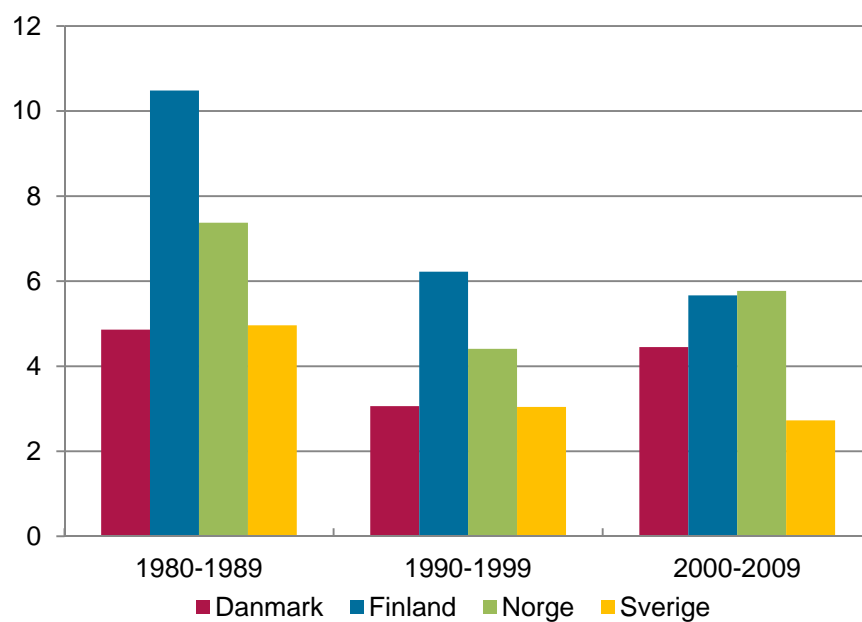


Diagram 1:11 nedan visar utvecklingen i antalet påbörjade bostäder i förhållande till invånarantal i länderna per tioårsperiod åren 1980–2009. Antalet påbörjade bostäder har varit jämförelsevis stort i förhållande till invånarantalet i Finland under alla tre årtiondena. I Norge har byggandet i förhållande till invånarantalet också varit större än i Sverige under alla tre årtiondena, medan byggandet i Danmark och Sverige – de två länder som historisk haft flest antal bostäder per invånare – var jämbördigt under båda decennierna 1980–1989 och 1990–1999, men skiljer sig åt under det senaste decenniet.

Diagram 1:11. Antal påbörjade bostäder per 1 000 invånare, årligt genomsnitt per årtionde 1980–2009.





## 2 Bostadspolitik

### Danmark

#### Bostadspolitiken

Enligt litteraturen<sup>12</sup> innebar regeringsskiftet år 2001 att Danmark gick in i en avvecklingsfas i sin bostadspolitiska regim. Exempelvis så avskaffades boligministeriet 2001 och under den studerade perioden har det varken funnits ministerium, eller minister, med ett samlat grepp om bostadsfrågorna. (I och med regeringsskiftet hösten 2011 har dock ett sådant inrättats.)

De förändringar som har skett under perioden rör i stor utsträckning förutsättningarna för de allmännyttiga bostadsföretagen. Regeringen vill på sikt att allmännyttan ska vara mer självfinansierad, och i linje med det har det förts en debatt om vad de ökade medel som nu byggs upp inom allmännyttans omfördelningsmekanism, Landsbyggefonden, ska användas till. Annars lyfts segregationsproblematiken och utvecklingen i utsatta bostadsområden fram som de stora utmaningarna. Flexibel bostadsförmedling, försäljningar av almene boliger till de boende och betydande fysiska och sociala insatser i vad som går under beteckningen ”ghettoområden” ska långsiktigt vända segregationstrenden och göra de här bostadsområdena mer attraktiva och resursstarka.

Situationen i Danmark har också präglats av den bostadsbubbla som sprack i mitten av 2000-talet. Med koppling till det har den dåvarande regeringen kritiserats<sup>13</sup> för att ha fört en icke-politik (eller oansvarig bostadspolitik) när den har underlåtit att förändra vissa förhållanden på bostadsmarknaden, som anses ha bidragit till att bygga upp prisbubblan. Det gäller ett skattestopp i egendomsbeskattningen som infördes efter valsegern (ett vallöfte) år 2001, liksom möjligheten att teckna amorteringsfria realkreditlån som infördes år 2003. Båda dessa reformer gynnade köp av

<sup>12</sup> Varför så olika? Bo Bengtsson (red) Malmö 2006, The hidden politics of a haunted sector, Birgitta Gomez Nilsson 2010

<sup>13</sup> Se bland annat Nationalbankens prognos i mars 2011 och Hans S Andersen, Statens Byggeforskningsinstitut.

äganderätter och sägs vara en bidragande orsak till den betydande bostadsprisuppgång som följde.

Enligt en doktorsavhandling som har studerat den bostadspolitiska utvecklingen under perioden 2001–2009 har bostadspolitiken i Danmark under nämnda period även gått i en mer selektiv riktning, vilket innebär att den i högre grad inriktas på att lösa bostadsfrågan för särskilda grupper.<sup>14</sup>

### Hyresmarknaden

Hyrorna för de almene boligerne är kostnadsbestämda, dvs. de baseras på kostnaderna för uppförande och drift av bostaden. Hyrorna är därför ytterst beroende av de ekonomiska villkoren vid uppförandet av bostäderna men också av de driftskostnader som bestäms av avdelningarna, dvs. i princip de boende.

Den privata hyresmarknaden är till största delen reglerad. Inom hyreslagstiftningen finns tre principer för hyressättning: omkostnadsbestämd hyra, hyra bestämd av lägenhetens värde och marknadshyra. 2010 hade knappt 75 procent av den privata hyressektorn omkostnadsbestämd hyra.

Om hyressättningen i en kommun ska vara reglerad eller oreglerad beslutas av kommunen själv. I de reglerade kommunerna finns enbart omkostnadsbestämd hyra som bygger på lägenhets driftkostnad och avkastning.

År 2010 fanns 90 procent av det totala privata hyresbeståndet i reglerade kommuner. Fri hyressättning gäller däremot generellt för lägenheter i hus byggda efter 1991 i både reglerade och oreglerade kommuner.

### Krav på kommunalt grundkapital och maxbelopp har påverkat byggandet

Enligt lag ska en viss andel av finansieringen för nybyggnation av almene boliger skjutas till av kommunen. Denna lagstadgade andel för kommunalt grundkapital har pendlat mellan 7 och 14 procent under perioden, vilket har inverkat på byggandet (genom den kommunala tillståndsgivningen). Inför utsikten om en fördubbling från 7 till 14 procent av andelen kommunalt grundkapital från den 1 januari 2011 ökade antalet kommunala tillstånd markant under 2010. I juni 2011 konstaterades det att bostadsbyggandet ökar i Danmark igen och att det allmännyttiga bostadsbyggandet är helt dominerande.<sup>15</sup>

Något annat som har inverkat på byggandet av almene boliger under perioden är det maxbelopp, som regeringen införde år 2004, och som reglerar vad det får kosta att bygga en almen bolig för att den ska vara berättigad till räntebidrag. Detta ledde till ett minskat byggande av almene boliger, inte minst i Köpenhamnsregionen, där höga markpriser bland annat sades driva upp priserna. Maxbeloppet höjdes för äldreboende 2008 och familj- och ungdomsbostäder 2009.

### *Ökad segregation – att undvika ghettoisering*

Det bostadspolitiska målet om en blandad boendesammansättning går ända tillbaka till efterkrigstiden, men i praktiken har de resurssvaga hus-

<sup>14</sup> The hidden politics of a haunted sector, Birgitta Gomez Nilsson 2010

<sup>15</sup> Pressmeddelande Nordiska kooperativa och allmännyttiga bostadsorganisationer



hållen kommit att koncentreras till allmännyttan. Att den danska allmännyttan har blivit allt mer lik *social housing* konstaterades i den så kallade Wintherrapporten år 1986.<sup>16</sup> De danska regeringarna har på olika sätt försökt att påverka denna utveckling. År 2002 initierades en satsning inspirerad av det brittiska "Right to buy", där de boende i allmännyttan tilläts att köpa sin bostad. Det är dock i ytterst begränsad utsträckning som några försäljningar har genomförts – år 2008 hade endast 44 lägenheter sålts.<sup>17</sup> Detta mot bakgrund dels av att initiativet mötte motstånd från allmännyttans organisation och dels för att regelsystemet kring försäljningen var komplicerat.<sup>18</sup> Genom en ny lag som trädde i kraft den 1 juli 2011 ska förfarandet förenklas.

Regeringen har också lagt fram en "Ghettostrategi" (oktober 2010) för att förändra livsvillkoren i utsatta områden. Förutom att försäljningen till de boende ska förenklas vill man stimulera till mer blandade områden dels genom rivning, och dels genom en mer precis styrning av den kommunala anvisningen.

## Finland

### Bostadspolitiken

År 2002 gjordes på uppdrag av regeringen en internationell utvärdering av den finska bostadspolitiken. Fyra utländska expertgrupper granskade bostadspolitiken utifrån de bostadspolitiska målen om en funktionsduglig och stabil bostadsmarknad, ett tillräckligt utbud av bostäder och god regional allokering. Även om det finska systemet i stort ansågs vara "fördömligt" så påtalades en del brister. Bland annat lyftes de långa köerna till de statsstödda hyresbostäderna, att de inte fanns tillräckligt många fritt finansierade hyresrätter och att antalet bostadslösa inte längre minskade. Dessutom konstaterades det att samarbetet mellan kommunerna inte fungerade, i synnerhet inte när markanvändningen skulle planeras, liksom att det egna boendet många gånger inte motsvarade önskemålen (60 procent av dem som bor i flerfamiljshus vill inte göra det). Experterna såg bland annat att det fanns ett behov av att underlätta för folk att etablera sig i egen bostad, och att utveckla bostadsbidraget så att det riktades mot dem som verkligen var i behov av det.

### *Inriktningen under 2000-talet*

De problem som diskuterades i den bostadspolitiska utvärderingen har spelat en central roll i inriktningen av bostadspolitiken under 2000-talet. Bland annat har en översyn av bostadsbidraget gjorts och regeringarna har arbetat fram program för att tackla bostadslösheten. Insatser för att tillgodose medborgarnas bostadspreferenser har gjorts, till exempel för att det ska bli lättare att hyra i småhus. Underskottet av hyresbostäder med rimlig kostnad har varit i fokus för bostadspolitiken, liksom det kommunala samarbetet vid markplaneringen, inte minst i Helsingforsregionen.

<sup>16</sup> Den allmännyttige boligsektors rolle på boligmarkedet

<sup>17</sup> Boligpolitikk i Norden

<sup>18</sup> Bostadsförsörjning i storstadsregioner, Gävle 2009

För att främja byggandet av hyresbostäder, och dämpa effekterna av finanskrisen på bostadsbyggnadssektorn, införde den finska staten även tillfälliga stödordningar som gynnade det statsstödda bostadsbyggandet under senare delen av perioden. I Finland är det ARA, Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet, som i kraft av administratör av det statliga stödet till bostadsbyggande är statens viktigaste bostadspolitiska verktyg.

#### *Arbetsgrupp utreder statens roll*

2010 tillsatte miljöministeriet genom bostadsminister Jan Vapaavuori en arbetsgrupp för att utreda statsmaktens roll i bostadsmarknadsfrågan. I februari 2011 överlämnade en arbetsgrupp inom Miljöministeriet en rapport till den dåvarande bostadsministern. Rapporten tog sin utgångspunkt i bostadsmarknadssituationen i Helsingforsregionen, som med ”kronisk bostadsbrist och dyrt boende hotar hela landets ekonomi och konkurrenskraft”. Rapporten innehöll 39 förslag till åtgärder, varav merparten rörde förutsättningarna för nyproduktion. Bland annat konstaterades det att det behövs mera konkurrens i bostadsbyggandet (fler aktörer), och att praxisen med intentionsavtal bör stärkas och utökas (bör vara mera bindande och utökas till andra tillväxtcentrum). Det senare eftersom en stor del av problemen inom bostadsmarknaden anses anknyta till markpolitiken och planläggningen.<sup>19</sup>

#### *Metropolpolitiken*

Under 2000-talet har bostadsmarknadssituationen i huvudstadsregionen överhuvudtaget kommit att stå i centrum för bostadspolitiken i Finland. Där har man utvecklat en särskild metropolpolitik för att lösa metropolområdets särskilda utmaningar och bygga upp en konkurrenskraftig huvudstadsregion som kan vara som ett lok för hela ekonomin. Grunden i metropolpolitiken är frågor kopplade till planering av mark, boende och trafik. Därtill samarbetar kommunerna inom ramen för en solidarisk bostadspolitik. Staten och kommunerna i metropolområdet har slutit särskilda intentionsavtal som syftar till att öka tomtutbudet och öka utbudet av hyresbostäder till ett rimligt pris.

#### **De flesta äger sin bostad**

Finland är i större utsträckning än Sverige ett ägarland. Två tredjedelar av invånarna äger sin bostad; friliggande villa, småhus eller lägenhet. Flera undersökningar visar att en ägarbostad står högt på önskelistan i Finland<sup>20</sup>, och äganderätten har också backats upp av staten genom olika slag av statliga subventioner: direkt produktionsstöd, direkt och indirekt konsumtionsstöd (personliga aravalån), räntestöd och statliga lånegarantier.<sup>21</sup> I dag stöder staten boende i ägd bostad, dels genom att gå i borgen för privatpersoners bostadslån och dels genom att, efter behovsprövning, be-

<sup>19</sup> ([www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=376171&lan=sv](http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=376171&lan=sv))

<sup>20</sup> Se bland annat Statistikcentralens rapport Suomalaisten asumistavoitteet ja mahdollisuudet (ung. Finländarnas boendemål och möjligheter)

[http://www.stat.fi/ajk/tiedotteet/v2007/tiedote\\_014\\_2007-05-16\\_sv.html](http://www.stat.fi/ajk/tiedotteet/v2007/tiedote_014_2007-05-16_sv.html)

<sup>21</sup> Varför så olika? Bo Bengtsson (red) Malmö 2006

vilja räntestöd för anskaffning av ägarbostad. Byggandet av ägarbostäder har generellt gynnats av de låga räntorna under senare år.

### **Hyresmarknaden är dualistisk**

Hyresmarknaden i Finland karaktäriseras av att sociala och privata hyresbostäder har olika fördelningsmekanismer och villkor för hyressättning. Å ena sidan har vi de fritt finansierade privata hyresbostäderna som konkurrerar på en oreglerad privat marknad. Å andra sidan finns de statligt finansierade aravahyresbostäderna där hyrorna bestäms efter självkostnadspris och bostäderna fördelas utifrån social behovsprövning.

#### *Hälften av lägenhetsbeståndet är statligt finansierat*

I Finland finns cirka 800 000 hyreslägenheter. Hälften av dem är finansierade av staten genom aravalån eller räntestöd, den andra hälften är fritt finansierade.

Det är framförallt i unga år man hyr sitt boende. Av dem som bodde i hyresbostad år 2008 var nära en tredjedel under 30 år.<sup>22</sup>

De låga räntorna har gynnat byggande av äganderätt, vilket har lett till ett uppdämt behov av speciellt billigare hyresbostäder<sup>23</sup>. Under andra hälften av 2000-talet har det uppstått höga bostadspriser, och stigande hyresnivåer, inte minst i Helsingforsregionen.

#### *Statligt finansierade hyreslägenheter*

För hyresbostäder som finansieras med statligt räntestöd gäller vissa begränsningar. Under en 40-årsperiod måste de användas som hyresbostäder för hyresgäster som valts på sociala och ekonomiska grunder. Aravabostäderna fördelas genom social behovsprövning, tidigare hade man särskilda inkomstgränser.

Det är främst kommuner och allmännyttiga sammanslutningar som bygger och äger aravabostäder och bostäder finansierade med räntestödslån. Hyran fastslås med kostnadsmotsvarighetsprincipen (produktionskostnad + drift och underhåll).

#### *Den privata hyresmarknaden*

Hyran på de privata hyresbostäderna sätts idag på en oreglerad marknad. Avregleringen skedde i två steg; från och med 1993 var hyressättningen fri i nya hyreshus och från och med 1995 var det fri hyressättning generellt. Fri hyressättning innebär att hyran baseras på överenskommelser mellan parterna med möjlighet att pröva i domstol.

Trots en allt bättre ekonomisk situation, skattereformer och avregleringen av den privata hyresmarknaden har inte nyproduktionen av privata hyresrätter ökat nämnvärt i Helsingforsregionen under de senaste 20 åren.

### **ARA – ett konjunkturutjämnande verktyg**

Aravalånen har traditionellt sett varit det viktigaste bostadspolitiska verktyget i Finland, men idag har bostadsstödet förskjutits mot kommersiella lån med statlig garanti och räntestöd.

---

<sup>22</sup> Statistikcentralen

<sup>23</sup> ARA Verksamhetsberättelse 2006

När de låga räntorna gynnar fri finansiering på marknaden är det statsstödda byggandet lågt. Under den finansiella krisen sjönk det privat finansierade byggandet. För att främja sysselsättningen inom byggbranschen i det exceptionella konjunkturläget och samtidigt öka utbudet av hyresbostäder i områden med stor efterfrågan infördes möjlighet att ge räntestöd för byggnadslån även för privata hyresbostäder under åren 2009 och 2010.

## Norge

Norge har genomgått något som i litteraturen<sup>24</sup> beskrivs som en ”bostadssocial vändning” av den statliga bostadspolitiken, en utveckling som påbörjades i början av 1980-talet. Fram till dess hade fokus varit generellt och inriktat mot bostadsbyggande, men nu påbörjades en orientering mot en bostadspolitik som vilade på en marknadsmässig grund, och där insatserna inriktades mot svaga grupper på bostadsmarknaden. Med denna utveckling har statens roll kommit att bli att ”skapa förutsättningar för en marknadsstyrd bostadspolitik genom en långsiktig sund ekonomisk politik med skatter och räntor anpassade för att främja ägande och byggande.”

Också rollen för den statliga Husbanken, som är regeringens främsta bostadspolitiska verktyg, har förändrats. Den norska utredningen om bostadspolitiken som publicerades i augusti 2011<sup>25</sup> skriver att Husbanken har gått från att vara en finansieringsinstitution för bostäder till att också vara ett bostadssocialt kompetenscenter och en stöttepelare för kommunerna i sitt bostadssociala arbete.

### Hyresmarknaden

Den norska hyresmarknaden är numera<sup>26</sup> helt avreglerad.

Den norska hyresmarknaden karaktäriseras av den omfattande privata bostadsuthyrningen; inte mindre än tre fjärdedelar av hyresbostäderna är privata.

I Norge är det vanligt att man hyr rum eller lägenhet i privata villor, något som bland annat gynnas av att det i princip är skattefritt för privatpersoner att hyra ut en del av den egna bostaden.

På grund av omfattande tillfällig uthyrning sägs hyresmarknaden i Norge vidare vara av ”flyktig och flexibel” karaktär<sup>27</sup>, dvs. de flesta har kort botid per hyreskontrakt.<sup>28</sup> Detta medför att sammansättningen mellan ägarbostäder och hyresbostäder skiftar från tid till annan. De som efterfrågar hyresrätter är ofta unga, inflyttare, låginkomsttagare eller sådana personer som är i någon form av övergångsperiod (exempelvis separation).

Mätt i antalet transaktioner på hyresmarknaden är den mer betydelsefull än vad totalsiffran för hyresbeståndet visar.

<sup>24</sup> Se bland annat NOU 2001:15 Rom for alle

<sup>25</sup> NOU 2011:15 Rom for alle

<sup>26</sup> Den sista avregleringen gällde hyran i privata hyresbostäder byggda före den 8 april 1940. 2010 skulle de hyrorna vara uppjusterade till marknadsnivå.

<sup>27</sup> Bostadsförsörjning i storstadsregioner

<sup>28</sup> Boligpolitikk i Norden (2010)

### Den norska "eierlinja" står stark

Trots en långt gången tillit till marknaden har staten inte spelat ut sin roll i ett bostadsbyggnadsperspektiv. Den norska "eierlinja" står stark i bostadspolitiken; regeringen har som mål att så många som möjligt ska etablera sig i ägd bostad. Linjen är dock "supporting people not bricks".

"Eierlinja", en politik som kan sägas syfta till självägande på bostadsmarknaden, har rötterna i efterkrigstiden då det överordnade bostadspolitiska målet var att ordna bostäder av god kvalitet till en rimlig kostnad för samtliga landets invånare. När Sverige satsade på allmännyttiga hyresrätter och miljonprogram satsade Norge på ägarbostäder<sup>29</sup>. Detta realiserades bland annat med hjälp av fördelaktiga lån (låg ränta och lång avbetalningstid) som tillhandahölls av Husbanken. Som framgår av avsnittet om bostadspolitiken nedan så står "eierlinja" stark, den norska regeringen har som mål att så många som möjligt ska kunna etablera sig i egen bostad.

#### *Ägarbostäder dominerar bostadsbeståndet*

Ägarbostäder dominerar bostadsbeståndet i Norge; knappt åtta av tio bor idag i egen ägd bostad. Norge har störst andel boende i "enebolig" (friliggande villa) i hela Europa, och ligger även i världstoppen vad gäller bostadsareal per person<sup>30</sup>.

Även när det gäller boende i flerbostadshus har Norge en annan tradition av eget ägande, bland annat finns det i Norge omkring en kvarts miljon ägarlägenheter.

### Riktade stöd

Husbanken stimulerar genom sina olika stödordningar så att fler kan efterfråga det som byggs. Husbanken ska för statens räkning även stimulera till byggande av hus som inte tillhandahålls på marknadens villkor. Staten styr allt mer genom lagkrav. Bland annat ställs höga krav på tillgänglighet och energieffektivitet.

#### *Norsk bostadspolitik är inriktad på de vanskligstilte*

Utgångspunkten är idag att de flesta ska klara sig själva på bostadsmarknaden och bostadspolitiken syftar istället till att hjälpa särskilt svaga grupper. Den mest centrala målgruppen för bostadspolitiken är "de vanskligstilte", vilket kan sägas vara en samlingsbeteckning för de hushåll som utan bostadspolitiska åtgärder, alternativt med egna resurser, inte är i stånd att själva ordna eller behålla ett tillfredställande boende<sup>31</sup>. Äldre, ungdomar, flyktingar och bostadslösa är andra, om än överlappande, målgrupper.

<sup>29</sup> Bostadsförsörjning i storstadsregioner

<sup>30</sup> Boligpolitikk i Norden

<sup>31</sup> Hellevik och Nordevik 2004/2010



## 3 Produktionskostnader

Marknaden för produktion av bostäder är heterogen. Kostnaderna skiljer sig åt mellan olika bostadsproducenter, men även mellan olika projekt hos samma bostadsbyggare. Skillnaderna kan till viss del förklaras av olikheter i produkterna.

Denna heterogenitet i både förutsättningarna och produktutformningen medför att jämförelser är minst sagt vanskliga. Kostnaderna varierar kraftigt mellan olika typer av projekt: från ”enkla” låga trähus på oexploaterad mark till höga stenhus på trånga centralt belägna tomter.

### Kostnadsbegreppet

Begreppsförvirring råder ofta när man talar om kostnader för att producera bostäder. Begrepp som byggkostnad, byggnadskostnad, entreprenadkostnad, byggherrekostnad och produktionskostnad används ofta utan att man är klar över skillnaderna eller hur de hänger ihop.<sup>32</sup> Förekomsten av olika kostnadsbegrepp är en orsak till oklarheter i samband med kostnadsjämförelser över tid eller rum.

I de flesta fall är det egentligen inte kostnaden för att producera vi mäter, utan i stället det pris kunden faktiskt betalar. I detta pris ingår inte bara kostnader utan även de vinster som tas ut i en rad mellanled. Priset är ett resultat av interaktionen mellan utbud och efterfrågan på en viss marknad vid en given tidpunkt. Detta faktum försvårar jämförelser av produktionskostnader och gör resultaten av dem mer svårtolkade då aktörerna tar ut priser som är möjliga att få ut.

### Produktionskostnadens betydelse

Produktionskostnaderna är endast en del i att förklara boende- kostnadernas/hyrornas storlek. Samtidigt är nyproduktionen bara en mindre del av det totala utbudet av bostäder. Eftersom bostaden som vara är orörlig och geografiskt bunden, kan konkurrenssituationen lokalt vara mycket begränsad. Jämfört med andra branscher är konsumentens roll på bostads-

---

<sup>32</sup> Se även SOU 2002:115, sid.195-197.

marknaden tämligen svag. Det har rimligen en negativ betydelse för prisutvecklingen sett ur ett konsumentperspektiv.

Utbuds- och efterfrågesituationer varierar över tid, vilket innebär att konjunkturen spelar stor roll för byggkostnadernas utveckling. Höga eller kraftigt stigande produktionskostnader är därför inte oroande i ett kortare tidsperspektiv. Dock är det så att produktionskostnaderna på lång sikt naturligtvis har betydelse för boendekostnadernas storlek. Om produktionskostnaderna stiger/är höga under lång tid är det en signal om att vi har problem av något slag, t.ex. att marknadskonkurrensen är satt ur spel. Då har vi problem som kan få stora effekter på lång sikt. Dock är det allvarigare om produktionskostnaderna är ”höga” i bemärkelsen att de som ska bära dem inte har råd med dem så att produktionen avstannar, än om de är höga i meningen X procent högre än i Lettland eller Y procent högre än i Finland.

## Byggkostnadsutvecklingen

När det gäller de senaste årens ökning av produktionskostnaderna i Sverige förklaras de sannolikt av att utbudet inte matchat efterfrågan vilket medfört högre priser (dvs. högre produktionskostnader). En annan förklaring är sannolikt att markpriset har ökat samtidigt som byggandet har ökat i storstadsregionerna där marken och bostadspriserna traditionellt är dyrare vilket drivit upp genomsnittspriset i riket.

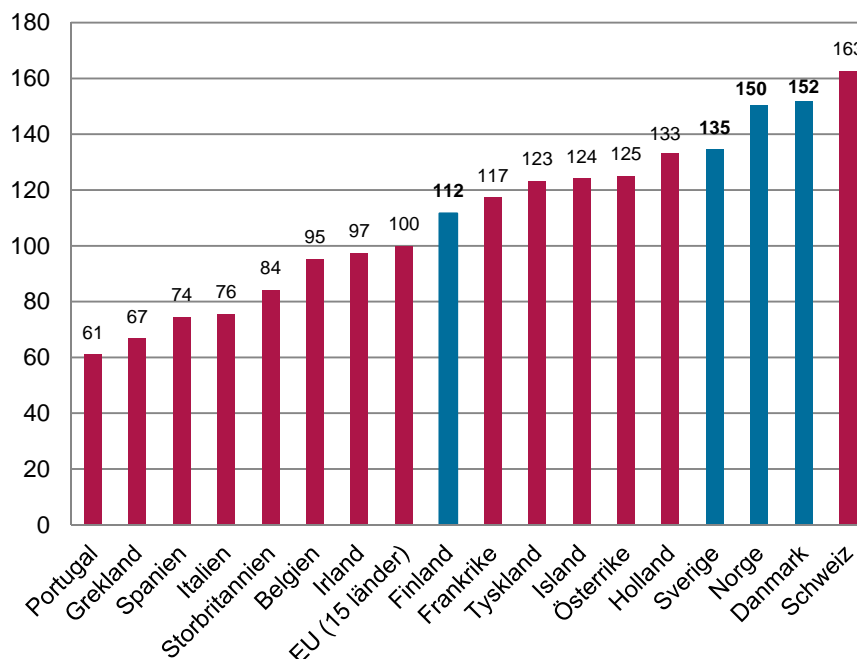
### Sverige jämfört med andra europeiska länder

Det är svårt att göra internationella jämförelser av byggkostnader och deras utveckling i olika länder. Tillgången på statistik är begränsad, svår att jämföra och statistiken är också svårtolkad då produktens kvalitet liksom produktionens förutsättningar varierar mellan länder. Även om vi kan erhålla jämförbarhet genom enhetliga definitioner och begrepp och genom att jämföra länder med liknande förutsättningar när det gäller produktens kvalitet och förutsättningar för produktionen i övrigt, blir resultaten svårtolkade då det inte är kostnader för att producera som vi jämför (och som produceras i statistiken i form av t.ex. ”totala produktionskostnader”), utan observerade marknadspriser som i sin tur är ett resultat av utbuds- och efterfrågeförutsättningar på en fri marknad som är avgränsad i tid och rum.

De internationella jämförelser som trots allt görs, och de är av ovan skäl inte särskilt frekventa, ger inga belägg för att Sverige, i väsentlig grad, avviker från övriga jämförbara länder när det gäller storleken på eller utvecklingen av byggkostnaderna. De byggkostnadsjämförelser som har gjorts visar att Sverige ofta hamnar någonstans i närheten av mitten om man jämför med andra europeiska länder.



Diagram 3:1. Prisnivåindex för bostadsbyggande i EU-länder 2009 (EU15=100)



I en studie från Eurostat i samband med köpkraftsparitetsberäkningar<sup>33</sup> erhålls dock ett annat resultat – där hamnar Sverige högre upp. Dock inte så högt som den tabell som har förekommit i debatten på senare tid och som är från år 2005. Data för 2009 redovisas ovan i diagram 3:1 och visar att Sverige ligger 34 procent högre än genomsnittet för EU15 och totalt hamnar på fjärde plats i jämförelsen efter Schweiz, Danmark och Norge och således på tredje plats i Norden.

Detta är en väsentlig nedgång från de 55 procent som debatten hänvisat till. Eftersom både ”ettan” och ”trean” med de högsta priserna i figuren ovan inte är EU-medlemmar ligger Sverige fortfarande ”tvåa” bland dessa femton EU-länder. Det är dock värt att notera att flertalet övriga länder ligger förhållandevis tätt inpå på Sverige och att samtliga dessa har kommit avsevärt närmare Sverige under senare år. Vi kan således konstatera att Sverige fortfarande ligger högt upp i en jämförelse med EU15 när byggkostnaderna mäts på det sätt som Eurostat gör här i samband med sina PPP-undersökningar där syftet inte är att göra en jämförelse av byggkostnaderna i olika länder utan att beräkna köpkraftspariteter för att skapa jämförbarhet i BNP-sammanhang. Undersökningens upplägg är således inte optimerat med syfte att uttala sig om byggkostnadernas relativ storlek i första hand.

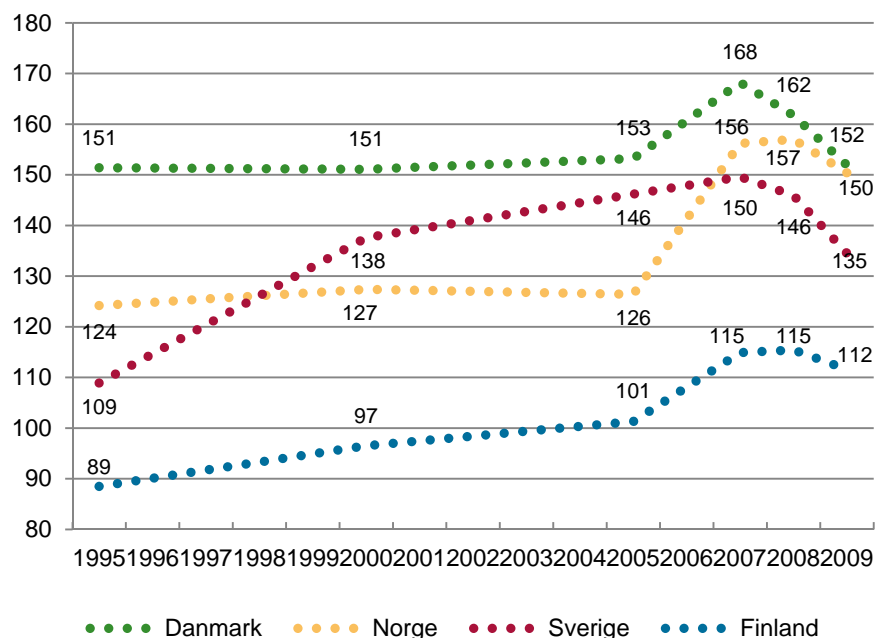
### Sverige jämfört med andra nordiska länder

Produktionen av användbar statistik för de nordiska länderna är tämligen begränsad. Det gäller i synnerhet statistik över absoluta kostnadsnivåer (t.ex. produktionskostnad per kvadratmeter lägenhetsyta). Det som i huvudsak finns är olika former av index. I merparten av den statistik vi har

<sup>33</sup> Den internationella termen är purchasing power parities (PPP).

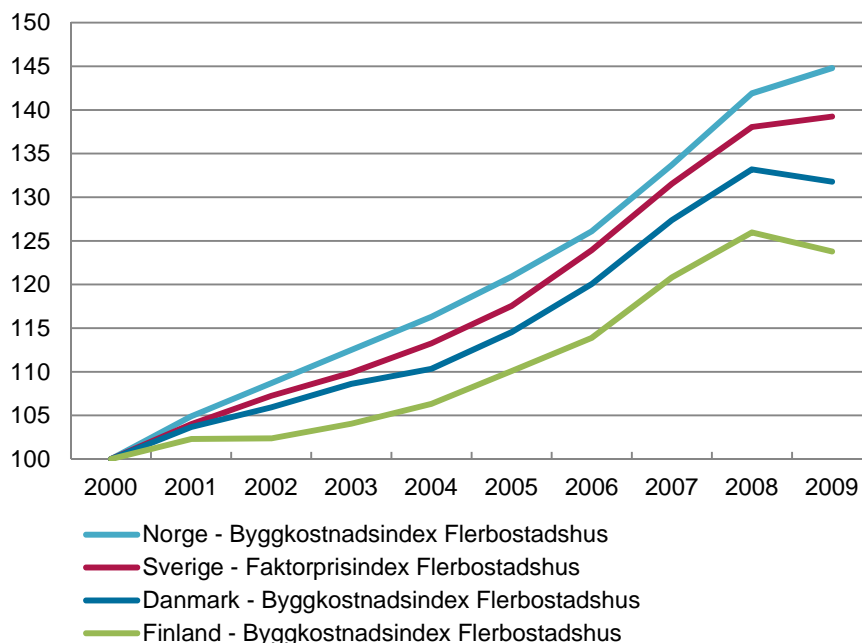
haft tillgång till framgår att Norge ligger högst, sedan kommer Sverige och Danmark ganska tätt, följt av Finland.

Diagram 3:2. Prisnivåindex för bostadsbyggande i de nordiska länderna 1995–2009 (EU15=100)



Det första vi kan notera i diagram 3:2 är att samtliga nordiska länders index har sjunkit de senaste två åren. Det andra värt att notera är att både Danmark och Norge genomgående ligger över Sverige även om Sverige under 2000 och 2005 hade högre värden än Norge. Tittar man på utvecklingen efter 2005 kan vi konstatera att Sverige 2009 har sjunkit, vilket också Danmark har gjort, men ytterst marginellt, medan både Finland och Norge har stigit förhållandevis kraftigt.

Diagram 3:3: Faktorspris- respektive byggkostnadsindex i Norden 2000-2009 (2000=100).



I diagrammet framgår hur kostnaderna för insatsfaktorer, dvs. arbetskraft, material, m.m., har utvecklats i de olika nordiska länderna sedan 2000. Kostnadsutvecklingen har varit kontinuerlig och relativt jämn över hela perioden. I mitten av perioden stiger dock ökningstakten i samtliga länder och 2008 avtar denna och blir t.o.m. negativ för Danmark och Finland. Över hela perioden har kostnadsutvecklingen varit störst i Norge och lägst i Finland och däremellan ligger Sverige och Danmark.

Den svenska utvecklingen är kraftigare än den danska men mer modest än den norska. Utöver nivån liknar den svenska utvecklingen mer den norska än de övriga ländernas, i det att i Sverige, liksom i Norge utmärks kostnadsökningen av en kraftigare ökning av materialkostnaderna än vad fallet är med arbetskraftskostnaderna.

### Viktiga förutsättningar vid internationella jämförelser

Det faktum att det vi jämför är ett resultat av utbuds- och efterfrågesituationen på marknaden, medför att konjunkturen spelar stor roll. Detta medför att jämförelsetidpunkten kan ha avgörande betydelse, vilket i sin tur innebär att vi i en europeisk jämförelse kan placeras på olika platser vid skilda tidpunkter. Det är många faktorer som spelar roll för vilket pris en viss vara betingar i ett visst land. Således spelar rådande förutsättningar en väsentlig roll. Det första är vilken generell prisnivå som gäller. Den allmänna prisnivån i Sverige är fortfarande relativt hög jämfört med många andra europeiska länder. Ett annat faktum är att länder med hög ekonomisk standard tenderar att konsumera bostäder till relativt hög kvalitet, vilket medför relativt hög kostnad. Bara dessa båda fakta medför att det är rimligt att förvänta att Sverige, i en jämförelse med andra europeiska länder, ligger relativt högt när det gäller priser/kostnader för bostäder. Det sistnämnda belyser varans heterogenitet och det faktum att bo-

stadens kvalitet och standard är olika i olika länder. Den generella bostadsstandarden är sannolikt relativt hög i Sverige, men även vårt geografiska läge spelar roll i sammanhanget. Klimatet i Sverige och övriga Norden medför andra byggnadstekniska krav som påverkar kostnadsbilden. Behovet av värmesystem och isolering är naturligt nog annorlunda på mer sydliga breddgrader. När det gäller rådande klimat och geologiska förutsättningar så påverkar det inte bara utformningen av produkten i sig, utan även själva produktionsprocessen. Förekomsten av mörker och kyla under delar av året får naturligtvis negativa effekter på produktionsprocessen jämfört med mer gynnsamma förutsättningar. De geologiska förutsättningarna för bostadsproduktion och variationen i dessa i Norden ställer sannolikt krav som också har en effekt på kostnaderna. Tittar man på samhällsklimatet kan man också konstatera att skattetrycket kan spela in. Vår geografiska belägenhet i Europas utkant, medför också att konkurrenstrycket är lägre än på många andra håll där bostadsmarknaderna är större. Det är således av stor vikt att väsentliga fakta och betydelsefulla förutsättningar beaktas när internationella jämförelser görs. Utgångspunkterna skiljer sig helt enkelt åt vilket också påverkar vilka förväntningar man kan ha på resultaten av en jämförelse.

## 4 Finansieringsförutsättningar

### Långgivning för bostäder

Vi finner inga tydliga tecken på att finansieringen av bostadsbyggande har varit ett hinder för nyproduktionen i storstadsregionerna i något av länderna, bortsett från under finanskrisen 2008–2009. Det gäller både företag och hushåll. Man kan möjligen ställa sig frågan om kreditprövningen ibland varit för generös under högkonjunkturen, att långivarna har lämnat lån till mer generösa villkor än vad som i efterhand framstår som rimligt. Effekterna av de tämligen nya, eventuella, kraven på avslutad försäljning innan ny kredit kan beviljas har inte kartlagts.

I våra analyser har vi identifierat följande hinder och möjligheter:

- Finansiering av nyproduktion före byggstart kan vara ett problem för mindre byggherrar om det rör sig om litet större projekt. Dessa byggherrar har oftast för lite eget kapital för att kunna tävla med de större bolagen under processen fram till byggstarten.
- I någon mån är finansiellt svagare grupper, ungdomars och andra förstagångsköparens möjligheter att köpa en nybyggd bostad begränsade. Bostadspriserna har stigit kraftigt i tio års tid, och regler om belåningsgrad har nyligen införts i Sverige och Norge. Det är dock få bland dessa grupper som har råd att bo i en nybyggd bostad.
- I någon mån är finansiellt svagare gruppernas finansiering, ungdomars och andra förstagångsköparens möjligheter att köpa en nybyggd bostad begränsade. Realt har bostadspriserna stigit kraftigt i tio års tid, och kraven på egenkapital har höjts, åtminstone i Sverige. Det är dock få unga eller invandrare som har råd att bo i en nybyggd bostad även om de kan finansiera köpet.
- I konjunktursvackor kan staten spela en roll som en stabiliserande aktör. Exempel på detta, i samband med finanskrisen 2008, finns i Finland och Norge men även i Danmark. I Norge har staten ökat sin långgivning, i Finland ökade subventionerna och i Danmark ökade stödet till almene boliger (självständiga, ej vinstdrivande bostadsbolag som erhåller subventioner och har hyresreglering). I Sverige kan möjligen BKN:s byggkreditivgarantier ses om en sådan åtgärd.

Långivningen har delvis skilda strukturer i de olika länderna och vi väljer här att kort sammanfatta dem som antingen statliga lån eller marknadsmässiga lån:

- I Danmark används marknadsmässiga lån. För almene boliger finns dock ett femtioårigt kommunalt ränte- och amorteringsfritt lån.
- I Finland har det under perioden funnits både statliga och marknadsmässiga lån, men sedan 2008 beviljas inga nya statliga lån. Dock finns ett stats- och kommunägt kreditinstitut, Kommunfinans Abp.
- I Norge finns både statliga lån och marknadsmässiga lån.
- I Sverige har enbart marknadsmässiga lån använts.

Utöver att långivningen skiljer sig åt i de olika länderna så ser det även olika ut vad gäller kreditgarantier och borgensåtaganden för nybyggnad. I Danmark finns ett kommunalt garantiåtagande knutet till stödet för almene boliger. I Finland finns ett statligt garantiåtagande som ges till privatpersoner och subventionerade hyresrätter. I Norge finns en kommunal kreditgaranti som kan ges till s.k. startlån. De är etableringslån för privatpersoner och kan ges till en mängd ändamål, bl.a. nybyggnad, men eftersom denna rapport försöker renodla problematiken kring nybyggnad bortses i det följande från denna garanti. I Sverige finns statliga kreditgarantier under byggtiden, efter färdigställandet och vid etablering på bostadsmarknaden. Efterfrågan är dock liten.

I början av decenniet hade sannolikt kreditmarknaderna i Sverige och Danmark det största utbudet av räntebindingstider, vilket ger möjligheter för låntagarna att anpassa sin låneportfölj till sina förutsättningar. I Finland och Norge förekom i princip endast lån med kort räntebinding. Under loppet av decenniet har i Norge tillkommit möjligheten att finansiera långivning genom emittering av säkerställda obligationer, vilket där har ökat utbudet av räntebindningsalternativ.

Amorteringstakten skiljer sig mellan länderna. Finland förefaller utmärka sig med amorteringstakter på 20–30 år, vilket ger initialt höga utgifter samtidigt som hushållens skulder är klart lägst bland länderna. I de övriga tre länderna har det under loppet av decenniet förekommit en stor andel amorteringsfrihet i nytulningen – för Danmarks del från hösten 2003. I åtminstone Danmark och Sverige har omfattningen varit betydande, och detta kan antas ha bidragit till stigande bostadspriser men också ökade risker.

Belåningsgraden för bostadslån till styrs av råd eller regler i Finland, Norge (2010) och Sverige (från oktober 2010). Nivåerna skiljer sig något mellan länderna. I Danmark anger realkreditinstitutet själva kraven. Reglerna förefaller inte tillämpas fullt ut i åtminstone Finland.

Den stora frågan vad gäller bostadsfinansiering i de nordiska länderna just nu rör hushållens skuldsättning, vilket ju samvarierar med de kraftigt stegrade bostadspriserna. Situationen i Danmark just nu visar att konsekvenserna av en denna utveckling kan bli besvärlig.

## Stödsystem

### **Statliga subventionssystem för nybyggnad av bostäder under åren 2001–2010**

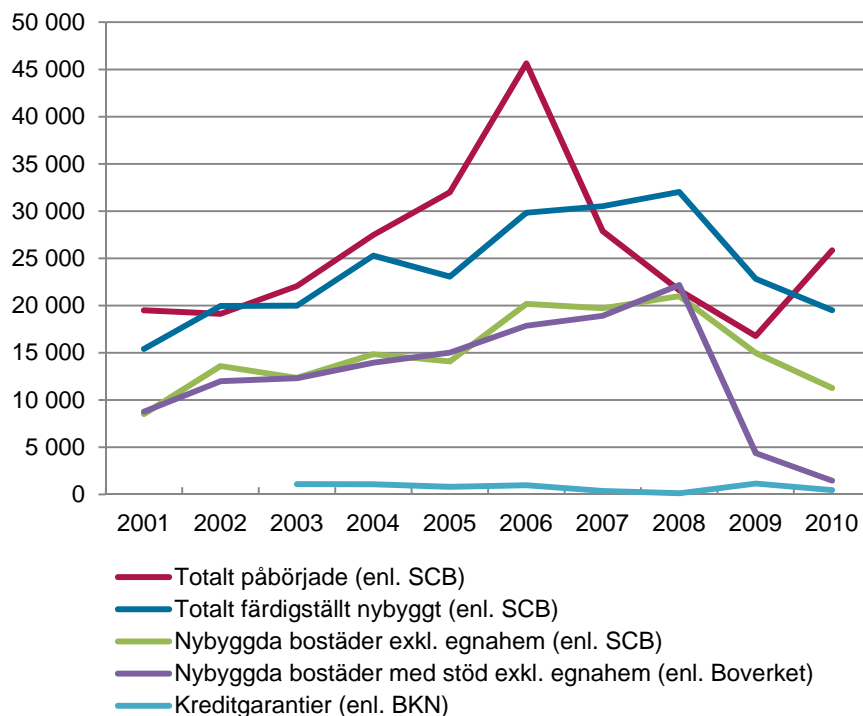
I likhet med de nu aktuella nordiska länderna subventionerade Sverige produktionen av nya bostäder under den aktuella perioden. Lite tillspetsat kan man säga att med detta konstaterande slutar också likheterna. Nedan redovisas enbart subventioner som i strikt mening kan betraktas som stöd för nybyggnad.

#### **Sverige**

Det kan konstateras att under den aktuella perioden så har svenska staten lämnat de mer generella stödformerna för nybyggnad och istället satsat på subvention av utbyggnad av två former av äldrestöd: särskilda boendeformer och trygghetsbostäder. Från att under första delen av perioden framförallt ha stött nybyggnad av hyresbostäder så avslutades investeringsstöden till hyresbostäder planenligt då stöd inte lämnades för projekt som påbörjats efter den 31 december 2006. Vidare beslutades att det räntebidragssystem som varit ikraft sedan 1993 skulle avbrytas på samma sätt och avvecklas för pågående bidragsärenden. Räntebidraget lämnades f.ö. även till bostadsrättslägenheter.

Det svenska nybyggandet har sedan dess befunnit sig i kontinuerlig utförsbacke fram till vändningen 2010. Än så länge avtecknar sig vändningen enbart i påbörjandestatistiken. Den givna frågan är huruvida detta kan förklaras med nedmonteringen av de statliga stöden. Det finns en del faktorer som talar både för respektive emot att stöden haft en avgörande betydelse. I den rapport som Boverket tog fram under 2004, *Många mål – få medel* (Boverket 2005) fanns tydliga tecken på att såvitt avser nybyggnad av hyresrätter så var stöden viktiga. Samtidigt får man ha respekt för dels den ackumulerade påbörjandepuckeln 2006 som kom av att många ville ta del av stöden, dels finanskrisen 2008.

Diagram 4:1. Nybyggda bostäder i Sverige åren 2001–2010.



Utbetalningar för subventioner för nybyggnad som tillhör projekt påbörjade t.o.m. 2006 kan beräknas till 9,9 miljarder kr under åren 2001–2010 (en del av detta belopp avser räntebidrag för bostäder som påbörjats före 2001 men färdigställda fr.o.m. 2001).<sup>34</sup> Därav har 3,2 miljarder kr lämnats i form av skattekreditering. För projekt som påbörjats efter 2006, dvs. för de två stöden till äldre bostäder, har knappt 500 miljoner kr utbetalats. Om man räknar med de utgifter för räntebidrag och investeringsstöd för projekt som färdigställda före 2001 men som betalats ut under perioden blir summan 14,3 miljarder kr.<sup>35</sup> För att sätta dessa siffror i något perspektiv kan sägas att det s.k. ROT-avdraget kostade staten 13,1 miljarder kr enbart under 2010 enligt Skatteverket.

I Sverige har under hela perioden lämnats statliga kreditgarantier för bostadsbyggandet. Det har dock använts i begränsad omfattning. Siffror som särredovisa garantier för nyproduktion saknas för de första åren men mellan 2003 och 2010 rör det sig om garantier för totalt 6 042 nybyggda bostäder.

### Norge

Bland de nordiska länderna uppvisar Norge den mest kontinuerliga bostadspolitiken sedan andra världskriget. Under den aktuella perioden har den traditionella "eierlinja", dvs. den bostadspolitik som ser den ägda bostaden som den mest önskvärda bostadsformen, kompletterats med ett allt tydligare statligt engagemang vad gäller nybyggande av tre olika katego-

<sup>34</sup> En del av detta belopp avser räntebidrag för bostäder som påbörjats före 2001 men färdigställda fr.o.m. 2001.

<sup>35</sup> Då har även hänsyn tagits till belopp som hänför sig till äldre stödformer, se SFS:er 1991:1933, 1993:1587 samt 1998:1025.

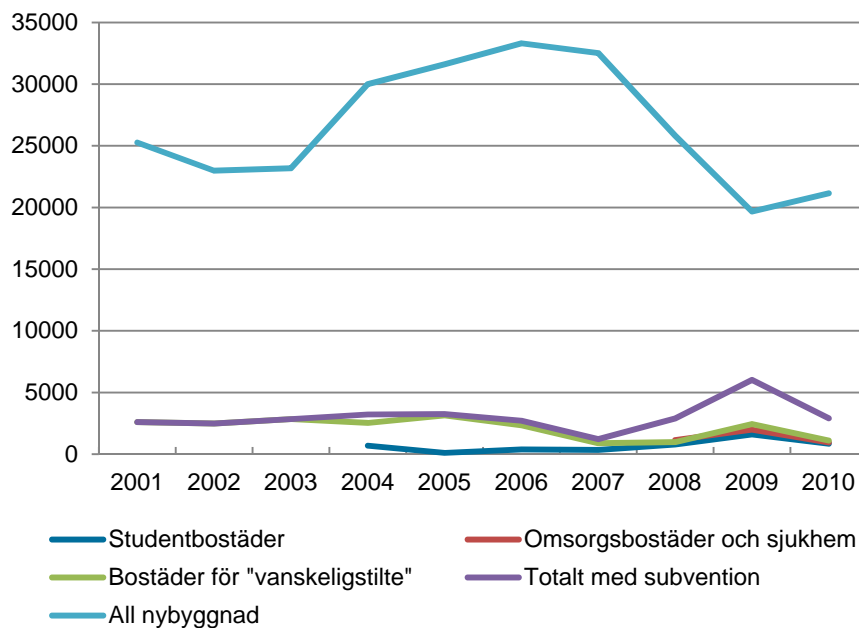


rier av bostäder: studentbostäder, äldreboende samt bostäder för "vanskeligstilte". Det senare är en heterogen grupp av utsatta personer.

Under perioden har investeringsstöd beviljats för ca 4 700 studentbostäder (sedan introduktionen 2004), ca 4 000 äldreboende (sedan introduktionen 2008) samt från och med 2007 ca 5 400 bostäder för "vanskeligstilte". För sistnämnda kategori uppgår siffran för åren 2001 till 2006 till ca 15 900 men då ingår även ett etableringsbidrag i siffrorna. Totalt har det beviljats investeringsstöd med 7,8 miljarder norska kronor (Nkr) under perioden 2001–2010 avseende 30 000 lägenheter, vilket ger ett genomsnitt om 260 000 Nkr per lägenhet.

Mer noterbart är stödnivåerna per lägenhet i jämförelse med svenska förhållanden. En studentbostad får stöd med i genomsnitt 228 000 Nkr i Norge medan motsvarande siffra för Sverige var 64 000 Sek för projekt påbörjade 2003 till 2006. För äldreboende är siffran 459 000 Nkr respektive 112 000 Sek. Sedan 2007 är stödnivån för bostäder för "vanskeligstilte" 282 000 Nkr, vilket är en nominell nivå som möjligen ett fåtal svenska hyreslägenheter kommer upp i under aktuell period. Men då måste de ha fått både investeringsbidrag, investeringsstimulans samt räntebidrag t.o.m. 2011 och vara färdigställda under 2003 eller 2004 för att räntebidraget ska bli tillräckligt stort. Som bekant har valutakursen under aktuell perioden varit till norsk fördel.

Diagram 4:2. Antal lägenheter som beviljats produktionsstöd 2001 till 2010 samt totalt byggande. Källa: Husbanken



Såvitt framgår kommer Norge att fortsätta på den inslagna vägen med "eierlinja" som huvudspår men med tydliga ambitioner vad avser olika kategoriers boende, se NOU 2011:15 "Rom for alle".

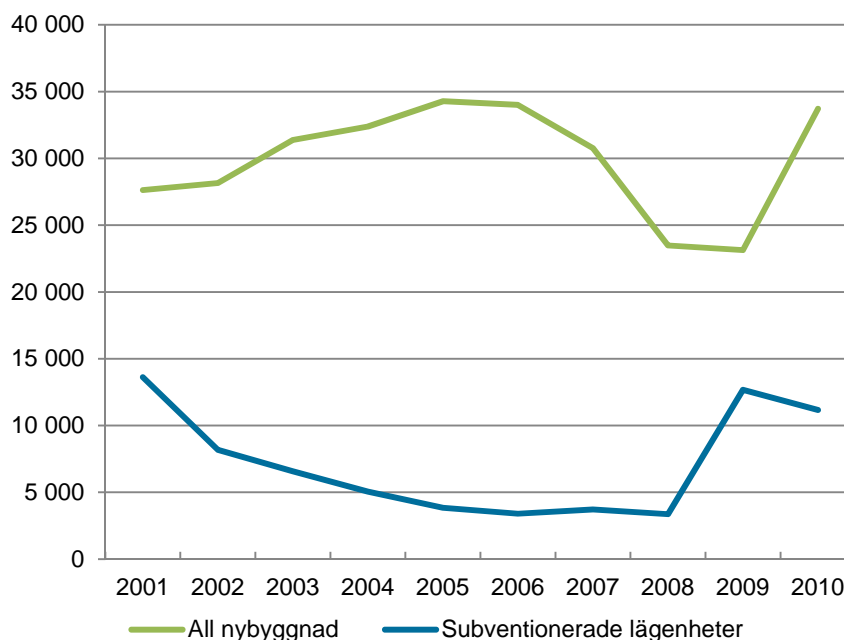
Avslutningsvis kan nämnas att det i Norge inte lämnas statliga eller kommunala kreditgarantier som riktar sig till nyproduktion. Däremot finns en kommunal kreditgaranti vid s.k. startlån. Dessa lån är dock ett lån som kan användas till förvärv, nybyggnad, ombyggnad samt som er-

sättningslån för oförmånliga lån. Eftersom det inte är ett uttryckligt lån för nyproduktion har det inte tagits med.

### Finland

Den mest komplexa bostadsbyggnadspolitiken – och bostadspolitiken i allmänhet – i de nu granskade nordiska länderna står nog Finland för. Till att börja med håller sig Finland med fyra olika upplåtelseformer; ägarbostad, hyresrätt, bostadsrätt samt delägarbostad. För dessa lämnas i varierande mån statsstöd genom lånegarantier, räntebidrag samt fram till 2008 statliga lån. Men hyresbostäderna är i sin tur uppdelade mellan subventionerade hyresrätter och privata hyresrätter. De senares hyror är marknadsbaserade. De subventionerade hyresrätterna fördelas efter social behovsprövning. Bostadsrätterna fördelas även de efter viss behovsprövning och påminner mer om svenska kooperativa hyresrätter. Delägarbostäderna kan beskrivas som en subventionerad hyresrätt där hyresgästen betalar en insats och som man sedan har möjlighet att lösa ut. Bostaden blir då en ägarlägenhet.

Diagram 4:3. Nybyggda bostäder totalt samt bostäder byggda med statligt räntestöd. Källa: Statskontoret

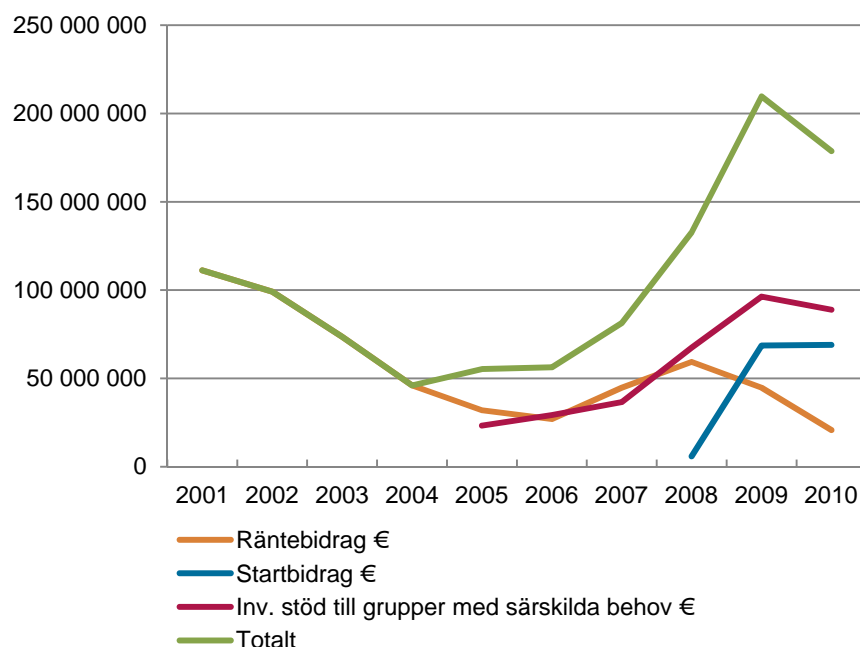


Inför den situation som bostadsbyggandet såg ut att hamna i då finanskrisen slog till 2008 infördes två tidsbegränsade reformer för att få fart på byggandet igen. Dels erbjöds ett startbidrag om 10 000 euro per bostad för de behovsprövade hyres- och bostadsrättsbostäderna, dels öppnade man en "mellanmodell" som innebar att privata aktörer som tidigare byggt de icke statsunderstödda hyresbostäderna kunde få stöd till liknande villkor som de behovsprövade bostäderna. Detta fick tydlig effekt. T.o.m. 2010 beräknas 143,5 miljoner euro ha betalats ut i startbidrag.

Det finska räntebidraget bygger på att den del av räntekostnaden som överskrider "självriskräntan" om 3,4 procent (eller 3,5 för bostadsrätter)

subventioneras med som högst 95 procent (eller 90 för delägarbostäder samt 75 för mellanmodellen i tio år) för att därefter räknas ned under ca 15 till 20 år.

Diagram 4:5. Räntebidrag och investeringsstöd för nybyggnad av bostäder. Källa: Finska Statskontoret och budgetprop. för 2011



Räntebidraget har däremot inte ökat beloppsmässigt eftersom ränteläget fallit. Konstruktionen i det finska räntesubventionssystemet gör att statens utgifter sjunker vid låga räntor. Om räntorna stiger går även statens utgifter upp. Under perioden har finska staten betalat ut 559 miljoner euro. I denna siffra ingår även utgifter för många projekt som färdigställts före 2001.

#### *Investeringsstöd till grupper med särskilda behov*

Härutöver har staten sedan 2005 även subventionerat bostäder för grupper med särskilda behov. Det är en heterogen grupp som bl.a. innefattar bostadslösa, äldre, dementa, personer med psykiska problem, studerande samt ungdomar som behöver särskilt stöd. Dessa bostäder har i tillägg till räntebidragen även fått investeringsstöd med 342 miljoner euro.

I Finland lämnas statliga garantier till privatpersoner både för bostäder som får statligt stöd och sådana som byggs utan statligt stöd. Statsborgen ges även till de subventionerade hyresbostäderna.

#### **Danmark**

I likhet med Norge har Danmark en väletablerad huvudfåra i sin bostadspolitik: De almene boligerne. De beskrivs ofta som Danmarks motsvarighet till de svenska kommunala allmännyttiga bostadsbolagen. Det är dock inte en korrekt beskrivning eftersom de almene boligerne på några avgörande punkter skiljer sig från den svenska allmännyttan. Skillnaderna är så pass stora att det i nuläget är svårt att se att Danmark kommer att för-

ändra sin politik till följd av att almene boligerne skulle stå i strid med EU:s statsstödsregler. (Sverige har gjort bedömningen att detta varit nödvändigt och bl.a. av detta skäl anpassat sitt regelverk (lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag).) I korthet består skillnaderna i att de almene Boliger är helt självständiga, icke vinstdrivande och ägs av medlemmarna. Vem som helst kan ställa sig i kö för att bo i almene Boliger men det sker en social behovsprövning som ger förtur. Kommunerna har dessutom en lagstadgad anvisningsrätt till 25 procent av bostäderna. Genom avtal kan anvisningsrätten vara så hög som 100 procent.

Under subventionsreglerna för almene boligerne faller även äldrebo- städer och ungdomsbostäder. De senare avses vara ”universitetsnära” bo- städer. Stöd lämnades även i form av räntestöd till andelsbostäder men detta stöd har upphört.

Slutligen kan nämnas de fåtal privata hyresbostäder och privata ung- domsbostäder som fått investeringsstöd. Det senare stödet har – i likhet med andelsbostadsstödet – upphört.

#### *Finansiering och räntebidrag*

Almene boliger finansieras dels genom ett kontanttillskott från de boende om 2 procent, dels genom ett kommunalt grundkapital – som varierat mellan 7 procent (från år 2001 till 2006 samt från andra halvan 2009 till 2010) och 14 procent (från år 2007 till halva 2009) under perioden<sup>36</sup>, samt dels ett kreditinstitutlån som varierat mellan 84 och 91 procent (be- roende på det kommunala grundkapitalets storlek). Det är till kreditin- stitutlånet som det statligt räntebidraget är kopplat.

Under perioden har de årliga statsutgifterna varierat mellan 1 och 3,5 miljarder danska kronor och totalt har 20,6 miljarder betalats ut. Det måste dock noteras att i denna siffra ingår även utgifter för många projekt som färdigställda före 2001 samt vissa renoveringsräntebidrag för ung- domsbostäder.

I Danmark finns inte någon statligt kreditgaranti eller borgensåtagande men däremot ett kommunalt garantiåtagande som ges till de almene bo- lig-projekten och som gäller under hela kreditinstitutlånets löptid.

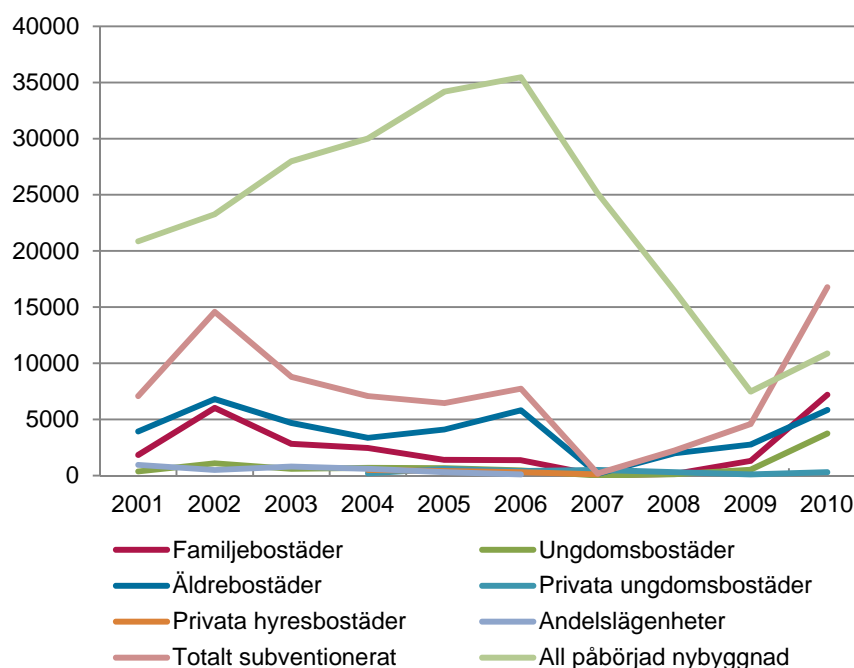
#### *Det kommunala grundkapitalet – en subvention?*

Det kommunala grundkapitalet, som under perioden utgjort antingen 7 el- ler 14 procent av anskaffningskostnaden, fungerar i praktiken som ett in- vesteringsbidrag. Detta mot bakgrund av att det lämnas i form av ett rän- tefritt lån och som dessutom är amorteringsfritt i upp till 50 år. Det har även fungerat som en regulator i det att det lägre grundkapitalet tydligt ökat antalet påbörjande bostäder.

---

<sup>36</sup> För äldrebo- städer var det 7 procent 2001–2006 och 2008–2010.

Diagram 4:6. Antalet lägenheter som beviljats stöd under åren 2001 till 2010. Källa: Landsbyggefonden samt Finansministeriets Økonomisk Redegørelse 2005–2010



Utifrån ovanstående diagram kan man notera att såvitt gäller andelslägenheter så bygger kurvan på siffror över påbörjade lägenheter. Vidare indikerar påbörjandekurvan för "All påbörjad nybyggnad" att påbörjandena försenats i förhållande till beviljandebesluten, alternativt finns en eftersläpning i inrapporteringen. "All påbörjad nybyggnad" innehåller även icke subventionerade bostäder men de senaste åren är det i stort sett endast subventionerade bostäder som byggs.

## Diskussion

Danska, finska respektive norska staten har olika syn på vilket sätt och med vilka medel som bostadspolitiken ska styra nyproduktionen av bostäder. Gemensamt för dessa länders bostadspolitik är emellertid att staten är aktiv via olika institutioner; Husbanken, ARA och Landsbyggefonden.

Som bekant skedde det en tydlig förändring av subventionssystemen i Sverige efter valet 2006. Det är svårt att uppfatta att en liknande kursändring skulle vara nära förestående i våra grannländer. Det kan dock noteras att det i Sverige råder en blocköverskridande konsensus kring en subvention; äldrestödet.

Beroende på vilket land man ser på slås man av olika saker. I t.ex. Finland slås man av mångfalden medan man kan konstatera att man Norge är beredd att lägga ner mycket resurser på en åtgärd som man ser som nödvändig för att klara en viss kategoris bostadsbehov. I de svårigheter som Danmark befunnit sig i sedan 2006 är det bostadsbyggande som trots allt pågår till största del knutet till det subventionerade byggan-

det. Och detta stöd är till största del inriktat på att säkra tillgången på bostäder för mer eller mindre utsatta grupper.

Våra grannländers bostadspolitik är uppbyggd på olika sätt men i grova drag finns det en huvudlinje som bygger på att bostäder ska byggas på marknadsmässiga villkor. Detta hindrar inte att man under kortare eller längre tid haft en parallell linje som går ut på att man måste vara beredd att satsa på bostäder för grupper som har det svårare på bostadsmarknaden. Det är tydligt att denna satsning ser olika ut i de Nordiska länderna och att den är historiskt betingad. I Danmark är det systemet med stöd till de almene boligerna som – beroende på hur man räknar – är en 80- till 160-årig institution. I Norge har man låtit Husbanken under senare år ta på sig ett allt större ekonomiskt ansvar för byggandet av bostäder för svagare grupper utan att man för den skull överger eijerlinja. I Finland är de statsunderstödda hyresbostäderna aravabostäderna också exempel på ett sedan längre använt bostadspolitiskt instrument. Men detta har inte hindrat att staten bl.a. gjort en tämligen kraftfull satsning på särskilda grupper från 2005 och framåt.

De senaste årens finansiella svårigheter till trots har Finland och Norge upprätthållit en bostadsproduktion som redan i nominella tal överstiger Sveriges. Danmarks bostadsproduktion har varit fallande sedan 2006 men den nyproduktion som trots allt bedrivs utgörs till största del av subventionerade bostäder.

## 5 Nordiska plansystem

Planeringssystemen i de nordiska länderna bygger samtliga på en stark kommunal planeringstradition och ett långtgående mandat för den lokala nivån beträffande beslutanderätt och kontroll av markanvändning. Ett övergripande ramverk, i form av en flexibel lagstiftning, ger kommunerna vägledning där övergripande mål och syfte för planeringen tydligt framgår samtidigt som den överlåter åt den lokala nivån att bestämma hur dessa mål kan uppfyllas, anpassas och utvecklas efter lokala omständigheter. Medborgarinflytande kring den fysiska samhällsutvecklingen är av tradition stark. Samtliga länder har system med översiktliga planer som kompletteras av mer detaljerad efterföljande planering.

Skillnaderna mellan Sverige och övriga nordiska länder ligger främst i att det i övriga länder finns en tydligare hierarkisk indelning i hur staten och regionerna eller motsvarande aktivt deltar i, påverkar och i viss mån styr den kommunala planeringen och hur sådan delaktighet, påverkan och styrning uttrycks i formella plan- och strategidokument.

I Norge, Finland och viss mån Danmark har man skapat ett system där den statliga och regionala (eller motsvarande) nivån får en tydligare plats i den kommunala planeringsverksamheten genom att man samlar viktiga frågeställningar i formella dokument och strategier. Dessa strategier är vägledande för kommunernas planering och kompletterar ofta ett system som kan liknas vid det svenska beträffande utpekandet av riksintressen. Strategierna är levande dokument som i viss mån anpassas efter samhällsutvecklingen generellt och den politiska inriktningen på ett fokuserat sätt. Systemen med planeringsstrategier på nationell, regional och lokal nivå visar en tydlighet i vad den fysiska planeringen genom lokala planer ska uppnå – en tydlighet som i större utsträckning saknas i Sverige. Likaså uppmuntrar sådana tillvägagångssätt till bredare samverkan på regional nivå och på mellankommunal nivå – något som torde underlätta en mer strukturerad regional utveckling.

I Norge finns ett mer förankrat system med privat initiativrätt till detaljplanering där också själva detaljplanearbetet kan bedrivas utanför den kommunala regin. Kommunerna ansvarar dock i Norge, precis som i övriga nordiska länder, för den formella processen beträffande samråd (eller liknande) och antagande av planförslagen.

Studien har inte behandlat tidsaspekter, det vill säga hur lång tid kommunerna behöver för att gå från idé eller förslag till att formellt anta en juridiskt bindande plan för ett specifikt projekt. Fallstudien som är genomförd att konsulter kompletterar därför denna redovisning av plansystemen i de nordiska länderna.

## Tydlig planhierarki

Till skillnad från Sverige har Danmark, Finland och Norge en tydlig hierarkisk indelning i hur staten och regionerna eller motsvarande aktivt deltar i, påverkar och i viss mån styr den kommunala planeringen och hur sådan delaktighet, påverkan och styrning uttrycks i formella plan- och strategidokument.

Systemen med planeringsstrategier på nationell, regional och lokal nivå visar en tydlighet i vad den fysiska planeringen genom lokala planer ska uppnå – en tydlighet som i större utsträckning saknas i Sverige.

### En nationell planeringsnivå

#### *Danmark*

Danmark har ett nationellt övergripande ramverk för planering. Efter varje val till Folketinget publicerar miljöministern en redogörelse för vilka parametrar som den regionala och kommunala planeringen ska förhålla sig till. Redogörelse innefattar relevanta politiska beslut i form av lagstiftning, handlingsplaner, sektorsplaner, och regeringsbeslut inom fysisk planering liksom överenskommelser mellan myndigheter.

Specifika bestämmelser om den kommunala planeringens innehåll kan föreskrivas av staten, vilket möjliggör en nationell styrning av den kommunala planeringen inom specifika ämnes- och geografiska områden.

Den danska staten har ansvar för mer komplexa planeringsprojekt. För att effektivt tillgodose och uppfylla sin nya roll har Miljöministeriet sju regionala kontor för mark- och miljöfrågor och kan genom dessa enklare följa tillämpningen av bestämmelserna i planlagen.

Det danska Miljöministeriet har rätt att, och ska, ingripa mot planer på regional och kommunal nivå som inte anses beakta nationella intressen. Regionplaneorganen har i sin tur rätt att ingripa mot kommunala planer som inte överensstämmer med relevant regionplan.

#### *Finland*

Finland har riksomfattande mål för områdesanvändning. Målen är godkända av statsrådet, vilket binder flera förvaltningsgrenar till att förverkliga målsättningarna. Enligt markanvändnings- och bygglagen ska målen beaktas och möjligheterna att uppnå dem främjas vid planering på landskapsnivå, i kommunernas planläggning och i de statliga myndigheternas verksamhet. Miljöministeriet svarar för styrningen och utvecklingen av landskaps-, general- och detaljplanering. Syftet med styrningen är att säkerställa att man vid planläggningen iakttar de genom lagstiftning fastställda målen och innehållsmässiga kraven. Miljöministeriet övervakar att de riksomfattande målen och andra bestämmelser om områdesanvändning och byggande beaktas i planläggning, byggande och annan områdesanvändning på nationell nivå.



### *Norge*

Norge har stark nationell planeringsnivå. I Norge sammanställs statens förväntningar på efterföljande planering i ett dokument där utvalda ”teman” av nationellt intresse, eller prioriterade politikområden lyfts fram, dvs. en beskrivning av ”prioriterade områden” under mandatperioden. Statliga riktlinjer konkretisera de nationella förväntningarna och visar på politik- och intresseområden som är särskilt viktiga att beakta i planläggning på nationell, regional och kommunal nivå. Riktlinjerna ligger till grund för statliga myndigheters, regionala och kommunala planeringsorgans planläggning. Likaså är riktlinjerna vägledande i beslut om överklagade planer. Däremot är de inte ensamma grund för att neka tillstånd/lov till privata åtgärder.

Den norska staten kan också ta fram statliga planbestämmelser, dvs. rättsligt bindande bestämmelser som fastställer att det inom begränsade geografiska områden, eller i hela landet, inte får genomföras särskilt angivna bygg- eller utvecklingsprojekt utan närmare samråd med departementet.

I Norge utarbetas en statlig arealplan då det anses nödvändigt för genomförandet av viktiga statliga eller regionala utvecklings- eller bevarandeprojekt. Statliga markanvändningsplaner ska bara användas för projekt vars genomförande inte kan säkras genom den regionala, mellankommunala eller kommunala planläggningen. En statlig arealplan kan antingen vara en detaljerad plan (reguleringsplan) eller ett komplement till arealdelen av kommuneplanen.

### **Den regionala planeringsnivån**

#### *Danmark*

I Danmark ska alla fem regioner och Bornholms kommun ha en rumslig utvecklingsplan som främst lägger fokus på den ekonomiska utvecklingen men också innehåller regionens vision och målsättning för stadsutveckling, landsbygdsutveckling liksom för natur- och miljöskydd, rekreation, turismutveckling, utbildning, kulturfrågor med mera. Planerna kan innehålla förslag på utveckling inom specifika geografiska områden. Den efterföljande kommunala planeringen i form av kommunplan och lokalplan ska överensstämma med den regionala utvecklingsplanen.

#### *Finland*

Finland har landskapsplaner som utarbetas och godkänns av landskapsförbunden men fastställs av miljöministeriet liksom de kommungemensamma generalplanerna med rättsverkningar. I planen som är en översiktlig plan över markanvändningen i landskapet eller ett delområde i landskapet fastställs principerna för områdesanvändningen och samhällsstrukturen i landskapet. Planen anger områden som är nödvändiga att utveckla eller bevara med tanke på landskapets utveckling. Det kan alltså handla om utpekande av specifika markområden för en preciserad användning (områdesreservering). Planen är styrande för kommunernas planläggning och myndigheternas övriga planering.

Finland har även regionala miljöcentra som är statens hand i verkligheten. Dessa övervakar att de riksomfattande målen för områdesanvändningen och andra bestämmelser om områdesanvändning och byggande

beaktas i planläggning, byggande och annan områdesanvändning. De regionala miljöcentren fungerar också som rådgivare i frågor som gäller markanvändning.

Helsingforsregionen har ett tydligt regionalt perspektiv på de stora bostadsförsörjningsfrågorna.

Kommunerna i Helsingforsregionen måste upprätta en gemensam generalplan grundad på bestämmelser i markanvändnings- och bygglagen. Syftet med den gemensamma generalplanen är att ge en tydlig, allmän schematisk bild av den planerande stadsstrukturen i regionen, markanvändningen och trafiken. Utöver denna karta har man utvecklat detaljplaner som specifikt fokuserar på lämpliga byggområden.

Tanken är att generalplanen över regionen ska uppdateras allt eftersom nya markområden anslås för byggande. Genom planen förbättrar de offentliga aktörerna överblicken över det regionala tomtutbudet för att på så sätt skapa möjligheter för att fler tomter ska kunna utnyttjas snabbare.

För realiseringen av utvecklingsplanerna skapas ett målinriktat realiseringsprogram och gemensamma tidsplaner för byggandet. För att öka bostadsproduktionen så snabbt som möjligt utreder också samarbetsdelegationen vilka av de i generalplanerna för regionen anvisade bostadsproduktionsdistrikten som mest effektivt och snabbt kan användas för lösning av bostadsfrågorna, med hjälp av t.ex. infrastrukturunderstöd, servicefinansiering och andra åtgärder.

För de områden som ligger i kommungränserna utvecklar man verktyg för gemensamma bostadsprojekt. För att serviceinvesteringarna i gränsområdena ska genomföras krävs finansiella modeller av nya slag som gör det möjligt att utnyttja även dessa tomter.

### *Norge*

Den norska regional planstrategi är ett verktyg för att ta ställning till vilka regionala frågor som är viktiga att arbeta med för *fylkesting* och *kommunestyre*. Arbetet med regional planstrategi ska leda fram till beslut om vilka planer som ska tas fram. Detta beslutas utifrån de viktigaste regionala behoven och med utgångspunkt i nationella mål och ramar som är framtagna av regering och *Stortinget*. Strategin utarbetas i samverkan med berörda kommuner, statliga myndigheter, organisationer och institutioner. Planstrategin konkretiseras sen i den regionala planen som kan gälla för fylket som helhet, för del av fylket eller för ett specifikt temaområde som omfattar hela eller delar av fylket. Fylket kan även ta fram regionala planbestämmelser om det behövs för att tydligare främja genomförandet av de strategiska målen.

Fylkeskommunerna tar även fram en regional plan som konkretiserar den regionala planstrategin genom antingen en regional plan för fylket som helhet, för del av fylket eller för ett specifikt temaområde som omfattar hela eller delar av fylket.

När det behövs kan fylkeskommunerna även ta fram regionala planbestämmelser för att tydligare främja genomförandet av de strategiska målen.

## Den kommunala planeringsnivån

### *Danmark*

Alla kommuner i Danmark ska ta fram en kommunal planeringsstrategi som beskriver den politiska målsättningen och hur planeringen har utvecklats sedan förra mandatperioden.

De danska kommunerna ska även ta fram en kommunplan som summerar och konkretiserar i ett rumsligt perspektiv de politiska målen för utvecklingen inom kommunerna. Planen redovisar ett ställningstagande för hur utveckling av städer och landsbygd bör ske, hur den förhåller sig till nationella planeringsdirektiv liksom till relevanta regionala dokument. Kommunplanen innehåller övergripande målsättning för kommunens utveckling och markanvändning under den kommande 12-års perioden och utgör ett övergripande ramverk för innehåll och utformning av lokalplaner för – och inom – specifika områden. Kommunplanen innehåller också en redogörelse för hur planen uppfyller den lokala planeringsstrategin och hur konkreta förslag i planen kronologiskt ska implementeras. Planen utgör grund för den mer detaljerade planeringen i form av lokalplaner och styr kommunens beslut vid individuella bygglovsprövningar eller beslut om ändrad markanvändning. Även den kronologiska ordningen som redovisas i planen kan vara grund för att kommuner inte beviljar lov för specifika projekt som strider mot den redovisade ”implementeringsstrategin”.

För att effektivisera byggprocessen inom allmänt byggande och förenkla för de danska kommunerna att välja effektiva byggherrar vid lovgivning och finansiering av allmänt byggande har Velfärdsministeriet beslutat att byggherrar och entreprenörer inom allmänt byggande ska börja samla in upplysningar om byggprocessen. De nya reglerna trädde i kraft i maj 2008. Tanken är att alla parter ska tjäna på att använda informationen. Byggherrarna kan välja de dokumenterat effektivaste entreprenörerna och företagen kommer att kunna lära av varandra för en mer effektiv byggprocess.

### *Finland*

De finska kommunerna tar fram generalplaner. Denna övergripande kommunala planform syftar till att styra utvecklingen av samhällsstrukturen och att samordna olika funktioner. I planen presenteras principerna för den eftersträlvade utvecklingen och områdesanvändningen i allmänna drag. Med hjälp av generalplanen samordnas på kommunal eller mellankommunal nivå de riksomfattande målen liksom mål utsatta i landskapsplanen och sammanjämkas med uttryckta mål på kommunal nivå.

Generalplaner kan indelas i olika typer med olika rättsverkningar<sup>37</sup>. Flertalet generalplaner har rättsverkningar men lagen möjliggör utformandet av generalplan utan sådana. För generalplaner med rättsverkan gäller att de har inverkan på annan planering, har allmän myndighetsver-

---

<sup>37</sup> • strategiska generalplaner  
• översiktliga generalplaner  
• detaljerad generalplan med områdesreserveringar  
• detaljerad generalplan med områdesreserveringar som direkt styr byggande och annan markanvändning

kan och medför villkorlig bygginskränkning. Generalplanen kan också ligga till grund för inlösning av ett visst område. Flera kommuner kan också utarbeta en gemensam generalplan.

### *Norge*

I Norge ska den kommunala planeringen följa de mål som har antagits på nationell nivå och ska också överensstämja med den regionala planeringsstrategin och eventuella regionala planer.

De norska kommunerna tar också fram en kommunal planstrategi, precis som i Danmark. Men detta är inte en planform i sig utan ett hjälpmedel för att identifiera behovet av konkret planläggning liksom ett ramverk som fastställer principerna för efterföljande planering. Strategin kan också omfatta större *reguleringsplaner (områderegulering)* som kommunen själv eller i samarbete med andra myndigheter eller privata aktörer tar fram under mandatperioden. Strategin anger huvuddragen, möjligheter och utmaningar, för utvecklingen inom kommunen liksom behovet av nya planer. Strategin anger ramarna för kommunens eget planarbete och utgör en första referenspunkt för privata planinitiativ.

I Norge är det *kommuneplanen* som är styrdokument som sätter ramarna för utvecklingen och markanvändning i kommunen. Kommuneplanen är uppdelad i två delar, en *samfunnsdel*, en generell del med handlingsplan (textdel), och en *arealdel*, markanvändnings-/förvaltningsdel (kartdel). Samfunnsdelen anger en generell inriktning för kommunens utveckling och fortsatta planarbete; handlingsprogrammet anger prioriteringsordningen för till exempel planläggning medan arealdelen är rättsligt bindande för framtida markanvändning för myndigheter och enskilda. I arealdelen anges områden för bebyggelse, infrastruktur, grönstruktur, försvaret, lantbruk och friluftsområden, liksom användning, hantering och skydd av vattenområden. Arealdelen är bindande för markanvändningen.

Det bör dock observeras att det är tack vare att Norges kommuneplan består av samfunnsdelen och arealdelen, dvs. ett strategiskt dokument som följer med den rättsligt bindande geografiska planen, och att de är kopplade till varandra, som det är möjligt att ha en bindande geografisk plan på kommunövergripande nivå.

### *Särskilt om privata initiativ i Norge*

Norge har inte kommunalt planmonopol. Det avskaffades med plan- och bygglagen redan 1985. Sedan dess har det skett en förändring i vilken roll det offentliga genom kommunal planläggning har.

Utvecklingen har gått ifrån att kommuner planlade till att de idag, förutom den beslutande rollen, mer har en guidande funktion genom planprocessen i det som kallas projektplanering.

Den privata projektplaneringen innebär att de privata aktörerna är de som tar fram planförslag och också ansvarar för processen ända fram till det slutliga politiska antagandet av planen.

De privata initiativen till planering bygger på Norges kommunövergripande planering. Systemet för privata initiativ till planering bygger på förutsättningen att deras kommunövergripande plan, kommuneplanen, är betydligt mer genomarbetad, detaljerad och styrande än vår översiktsplan. De strategiska besluten inom kommunen fattas i stor utsträckning genom kommuneplanen, som därför tilldrar sig stort intresse vid revideringstill-

fällena. De enskilda projekten kan därmed tänkas vara bättre förankrade politiskt på ett tidigt stadium på ett helt annat sätt än vi är vana vid.



## 6 Nordiska byggregler

### Är de nordiska byggreglerna ett hinder för ökad konkurrens?

De nordiska byggreglerna anses vara ett hinder för ökad konkurrens, varför många försök till jämförelse av de nordiska byggreglerna har gjorts med syfte att se hur de kan harmoniseras, se bland annat

- Nyman, B. (2004) *Building Sector Regulations. A background to increased exchange between countries in the Baltic Sea region*. TemaNord 2004:547. Köpenhamn: Nordic Council of Ministers.
- Pousette, A. och A. Gustafsson (2008) *Harmonisering av de nordiska ländernas träbyggregler. Trähusindustrins problem och byggregelernas krav*. SP Rapport 2008:45.
- Jerkö, S. (2008) *Increased exchange in the Building Sector. Comparison of Building Legislation in the Northern Dimension region*. TemaNord 2009:506. Köpenhamn: Nordic Council of Ministers.

#### Jämförelse av de nordiska byggreglerna

Det är svårt att göra en jämförelse av de nordiska byggreglerna för även om de utgår från EU:s Byggproduktdirektiv (CPD, 89/106/EEG) har länderna tolkat detta olika. Utöver det är lagarna till största delen funktionsbaserade, och har få detaljerade krav på utförandet. Dessa återfinns till största delen som råd och anvisningar som kan eller bör följas för att uppnå efterfrågad funktion. För vissa regler kan något land ha valt ett mer tekniskt krav i stället för ett funktionskrav.

En genomgång som gjorts av SP i rapport 2008:45 visar att det egentligen inte finns några motstridiga krav i byggreglerna men i praktiken gäller råd och anvisningar och ”praxis” som är svåra att komma ifrån. Några områden som tas upp i rapporten är tillgänglighet, våtrum, energi och krav på konstruktioner.

#### Vari ligger problemet?

Sverige, liksom de nordiska länderna, har gått från specifika detaljkrav till funktionskrav med allmänna råd. De allmänna råden visar på nivåer för att uppfylla kraven. Det går dock att göra på andra sätt men då behö-

ver man visa att den alternativa lösningen ligger på samma nivå som det allmänna rådet. Med den typen av byggregler är det ofrånkomligt att det kommer att ske olika bedömningar i vart land, var kommun och till och med mellan olika byggnader i samma kommun.

### **Pågående arbete med harmonisering**

På initiativ av de svenska och norska bostadsministrarna har ett arbete inletts i de nordiska länderna att försöka harmonisera de tekniska egenskapskraven för att på så sätt öka möjligheterna för företag att arbeta över gränserna och därmed öka konkurrensen. Ett par PM<sup>38</sup> om hur branschen i respektive Sverige och Norge uppfattar eventuella gränshinder mellan länderna har upprättats samt presenterats på ett tjänstemannamöte med representanter för de fem nordiska länderna.

I sammanhanget är det värt att nämna att byggproduktförordningen (EU) nr 305/2011 gäller parallellt med byggproduktdirektivet från 24 april 2011. När byggproduktförordningen blir fullt tillämplig 1 juli 2013 upphör byggproduktdirektivet att gälla. Förordningen syftar till att förtydliga, förenkla och modernisera reglerna för CE-märkning av byggprodukter samt att bidra till att effektivare undanröja kvarstående handelshinder för byggprodukter och därmed förbättra konkurrensen och den inre marknads funktion. Varken CPD<sup>39</sup> eller CPR<sup>40</sup> harmoniserar kraven på byggnadsverk, då dessa ställs på nationell nivå, utan på egenskapsredovisning av byggprodukternas prestanda.

Enligt det svenska PM:et så finns det flera olika orsaker som har betydelse för om gränshinder föreligger.

Byggföretagens plattformar kan inte vara samma i de olika länderna på grund av olikheterna i byggregler, branschregler, bygglovsföresättningar, arbetsmarknadsregler osv.

Olikheterna i byggreglerna ligger på olika nivåer, dvs. de egentliga funktionskraven är inte så väldigt olika men, de olika länderna kan ha valt de nivåsättande allmänna råden utifrån olika perspektiv och därför kommit till olika råd. När man utför arbetet enligt de olika ländernas allmänna råd så följer mer eller mindre automatiskt att man uppfyller funktionskravet medan man för att hitta en lika bra lösning i linje med ett annat lands allmänna råd kan råka ut för att behöva lägga ner pengar på att verifiera att kravet är uppfyllt. Nästa steg i det hela blir att de olika ländernas branschorganisationer också har lite olika syn på vad som kan godtas. I en del fall har dessa dessutom tagit höjd för att garanterat uppfylla normkravet. Det norska Notatet instämmer med det svenska.

Det anses även vara ett potentiellt handelshinder att länderna har olika regler för bygglovshandläggning<sup>41</sup>. Författarna i artikeln för fram att en enhetlighet i proceduren för bygglovsgivning skulle gynna en gemensam

---

<sup>38</sup> PM: "Nordiska byggregler- gränshinder för handel av entreprenader, material och konstruktioner in om bygg- och installation", Socialdepartementet 2011-11-21. Respektive, NOTAT: grensehindringar i Norden, Bygningstekniska ETAT 2011-11-18.

<sup>39</sup> Construction Products Directive (89/106/EEC - CPD)

<sup>40</sup> Construction Products Regulation 305/2011/EU - CPD

<sup>41</sup> Pedro, J.B., F. Meijer, och H. Cissner (2011) *Comparison of building permit procedures in European Union countries*. 415-438 sid.



marknad för byggsektorn i vilken arkitekter, byggherrar och byggföretag inte längre skulle begränsas till sin inhemska marknad.

Arbetet med harmonisering kommer att sätta fokus på olikheter och i förlängningen bidra till att skillnaderna i kravställning förhoppningsvis minskar och – om det leder till en harmonisering av det som byggs – att steghöjden i trapporna blir densamma eller att dörröppningarna blir lika breda. Det är möjligt att det är en framkomlig väg för ”kataloghusen” och flerbostadshus, samtidigt som det inte kommer att hindra de som vill bygga bättre än standard; de får dock kanske betala för överstandard i sitt drömhus.

### Konsekvenserna av olika byggregler i Norden

Samtidigt som det får konsekvenser att de nordiska länderna har olika byggregler så kämpar man också inom länderna med att kommuner gör olika bedömningar och dessutom i vissa fall ställer krav i avtal etc. Detta medför att husföretag dels måste ändra sina hus så att man tillverkar husmodeller anpassade för varje land, dels att mycket arbete går åt till att diskutera lösningar med lokala myndigheter.

Det går inte heller att prefabricera och sedan sälja i element eller moduler. Det fördelaktigaste skulle kunna vara att inte behöva ändra i utförandet beroende på i vilket land huset ska byggas. En liten skillnad i till exempel dimension eller mått kan få konsekvenser för både inköp och lager, samt konstruktion och tillverkning. Detta kan i sin tur påverka boendekostnaden, genom det extra material och arbete som behövs för varje liten skillnad mellan husen. Det innebär också att jämförelser inte är möjliga länderna emellan och att digital hantering över gränserna blir svår.

## Nordiska jämförelser – byggregler – nedslag

För att få en bild av om det finns skillnader i byggreglerna mellan de nordiska länderna har vi granskat planlösningar i ett bostadshus från Danmark, Finland och Norge. De krav som går att utläsa av planlösningarna är tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga och bostadsutformning. Studien är alltså inskränkt till dessa två tekniska egenskapskrav/utformningskrav, se vidare i Boverkets byggregler, BBR avsnitt 3:1 och 3:2.

### Danmark

- Lägenhetsdörrarna är inåtgående vilket de inte brukar vara i Sverige. Dörrarna kan inte öppnas inifrån av en person som använder rullstol eftersom utrymmet vid anslagssidan av dörren är för litet.
- En av lägenheterna har ett hygienrum som inte uppfyller det svenska tillgänglighetskravet.
- Enligt svenska regler ska det i bostäder större än 55 kvadratmeter finnas ett sovrum som rymmer en tillgänglig parsäng. Det finns inte i dessa bostäder, rummen är för smala.
- Inredning för förvaring verkar inte vara inritad, därför går det inte att avgöra om detta krav skiljer sig från det svenska.
- Inredningen för matlagning är tillräckligt stor. Avståndet mellan inredningslängderna är dock mindre än vad som behövs för att en per-

son som använder rullstol ska kunna använda köket enligt svenska regler. Utslagsvasken och spisen är placerade i motstående inredning. Enligt svenska regler (BBR 8:43) bör de vara placerade i samma inredningslängd för att begränsa risken för skållningsskador

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns skillnader när det gäller tillgängligheten, lägenhetsdörrarnas placering, ett hygienrum, parsovrums och plats mellan inredningslängder för matlagning. Det går dock inte att avgöra om skillnaderna finns i reglerna eller om det bara gäller just detta projekt.

### Finland

- Lägenheterna är små, med många sovrum. Kök och samvaro delar dessutom på ett relativt litet utrymme.
- När det gäller det svenska bostadsutformningskravet ska bostäder större än 55 kvadratmeter kunna skilja av kök från samvarorum så att det kan bildas två separata rum med fönster. Detta är inte möjligt i detta projekt. Köken ligger mörkt i kärnan av huset och de går inte att skilja av.
- I bostäder större än 55 kvadratmeter ska det också finnas ett tillgängligt parsovrums. Det finns inte i detta projekt, men skulle lätt kunna ordnas utan ökade kostnader, flytta lite väggar är allt som behövs.
- Köksinredningen är för liten i de flesta lägenheterna, i de små dock endast lite. Köksinredningarna är inte heller tillgängliga eftersom det inte finns ett fritt utrymme på 0,8 meter mellan spis och vask (för att kunna sitta och arbeta). Med omprojektering skulle köken troligtvis kunna uppfylla svenska krav.
- Hygienrummen i de flesta lägenheterna uppfyller de svenska tillgänglighetskraven.
- Entrén till byggnaden har ramp, lutningen är dock okänd.
- Det finns hiss som uppfyller de svenska tillgänglighetskraven.

Sammanfattningsvis uppfylls inte det svenska nationella kravet på avskiljbarhet i lägenheterna större än 55 kvadratmeter. Övriga avvikelser från svenska krav är relativt små.

### Norge

- Projektet är ett relativt smalt loftgångshus med goda ljusförhållanden.
- Det är inga större skillnader jämfört med de svenska kraven i BBR avsnitt 3:1 och 3:2.
- Inredningen för matlagning är mindre i det norska exemplet än de skulle ha behövt vara enligt svenska regler.
- Inredning för förvaring och kapphylla vid entrén är också mindre i det norska exemplet än de skulle ha behövt vara enligt svenska regler.

Sammanfattningsvis verkar inte tillgänglighetskraven skilja sig från svenska regler. Några bostadsutformningskrav, inredning för matlagning och förvaring, verkar vara lägre än i Sverige.

## Hisskravet i flerbostadshus

Hisskravet för flerbostadshus är ungefär det samma i Danmark, Finland, Norge och Sverige, se nedan.

- Danmark: I byggnader med 3 våningar eller fler ska det installeras minst en hiss, som kan betjäna varje våning, inklusive eventuellt utnyttjad vind och källare. Enfamiljshus är undantagna från bestämmelserna. (*Byggningsreglement 2008 3.2.2, stk.5*)
- Finland: I flervåningshus, där ingången till bostadslägenheterna, ingångsplanet medräknat, ligger i tredje våningen eller i högre våning, skall trappuppgången till bostadslägenheterna förses med en hiss som är lämplig för personer som brukar rullstol eller hjulförsett gångredskap. Ifall ingången till byggnaden ligger mellan två våningsplan, räknas det lägre av dessa som ingångsplan. Hissförbindelsen skall dessutom utsträckas till vinden och källarvåningen såvida där finns utrymmen som tjänar boendet. (*Förordningen G1 Bostadsplanering*)
- Norge: Byggnader med tre våningar eller fler som har bostadslägenhet ska ha hiss. (FOR 2010-03.26 nr 489: Forskrift om tekniske krav til byggverk)

Sverige: Om det behövs för att en byggnad enligt 8 kap. 1 § 3 plan- och bygglagen (2010:900) ska vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, ska byggnaden vara försedd med en eller flera hissar eller andra lyftanordningar. Trots detta behöver en bostad inte vara tillgänglig genom en hiss eller annan lyftanordning, om byggnaden har färre än tre våningar. Om bostaden inte kan nås från marken, ska byggnaden dock vara projekterad och utförd på ett sådant sätt att en hiss eller annan lyftanordning kan installeras utan svårighet. Vid tillämpningen av detta stycke ska med våning jämföras vind där det finns en bostad eller huvuddelen av en bostad. (3 kap 4 § Plan- och byggförordningen 2011:338).



## 7 Den svenska planprocessens roll för ett ökat bostadsbyggande

Plan- och byggprocessen måste bli mer transparent och förutsägbar för att långsiktigt locka investerare och riskkapital<sup>42</sup>. Hela lagstiftningen kring plan- och byggprocessen är uppbyggd utifrån att det offentliga via kommunen tar initiativ och riskerna. När den privata sektorn tar över initiativtagandet och riskerna krävs dels att den offentliga sektorn renodlar sin myndighetsroll, dels att plan- och byggprocessen som helhet görs transparent<sup>43</sup>. Detta är en sida av den övergång som skett från en utbudsorienterad bostadspolitik till en efterfrågestyrd politik.

Målet bör vara att:

- Exploatören ska veta vad som gäller.
- Det ska bli enklare för små exploatörer.
- Man ska känna igen processen oavsett vilken kommun man har med att göra.
- Det ska vara tydligt när i processen olika beslut fattas och av vilken myndighet.

Detta ger en planeringssäkerhet hos exploatörerna så att de vågar planera eftersom de vet hur processen ska löpa.

Alla som är engagerade i processen, från kommun till byggherre, ska veta vad som gäller. Detta ger en ekonomisk trygghet – en säker process ger underlag till ekonomiska lösningar.

---

<sup>42</sup> Kalbro, T., H. Lind, och S. Lundström (2009) *En flexibel och effektiv bostadsmarknad - problem och åtgärder*.

<sup>43</sup> Lundström, S. (2003) *Planering, byggande och förvaltning av bostäder under konkurrens - En vitbok*. Rapport nr 28 KTH:s bostadsprojekt.

## Problem och förslag på förbättringar

### ”Något är fel i kommunerna”<sup>44</sup> – bostadsbyggandet har problem

Just nu pågår en relativt het debatt om det svenska bostadsbyggandet. Det förs fram i debatten att kommunernas agerande är en del av problemet.

För enkelhetens skull samlas här de problem inom det svenska bostadsbyggandet som förs fram i debatten till tre områden:

1. För få. Det byggs för få lägenheter och då framför allt för få hyreslägenheter.
2. För dyrt. Det som byggs är för dyrt. Därmed byggs det inte lägenheter till de grupper som främst behöver bostäder: studenter och första-gångs-köparna.
3. På fel plats. Det byggs på ”gräddhyllor” och inte där folk vill bo: dvs. i centrum och då helst i Stockholms stads centrum.

Även kommunens agerande kritiseras från tid till tid. Idag handlar kritiken framför allt om:

1. För långsamt. Planprocessen tar för lång tid. Kommunerna har inga färdiga detaljplaner med bygggrätter på lager. Kommunerna tar inte fram detaljplaner i den utsträckning som behövs pga. att de inte vill ha någon större produktion. Kommuner har egna krav inom byggandet, dvs. egna byggregler, vilket förlänger (och fördyrar) processen.
2. Tar inte ansvar. Kommunerna vältrar över ansvaret för infrastruktur, skolor och daghem på byggherrar istället för att det skattefinansieras.
3. Marken är för dyr. Kommunerna säljer sin mark för dyrt. Kommunen har inte någon markpolicy som redogör för hur kommunen ser på markförsäljning utan markfrågor hanteras på ett ganska grumligt sätt.

Givetvis är det så att problemen samverkar. En lång planprocess t.ex. blir en dyr byggprocess i och med att det kan bli ändrade förhållanden under processens gång. Kommuners extra krav utöver byggreglerna kan vara kostnadsdrivande, etc. Men trots det så har denna rapport fokus på de tre senare områdena, dvs. de problem som läggs i knät på kommunerna.

### Problemområden

#### *Varför planarbetet drar ut på tiden*

Det saknas en samlad nationell planering och därmed också mål och övergripande strategier för den regionala och lokala planeringen. Många planeringsförutsättningar som bostadsförsörjning, konsekvenser av klimatförändringen, etc., omfattar flera kommuner och vanligtvis hela landsändar.

Till skillnad från Sverige har Danmark, Finland och Norge en tydlig hierarkisk indelning i hur staten och regionerna eller motsvarande aktivt deltar i, påverkar och i viss mån styr den kommunala planeringen och hur sådan delaktighet, påverkan och styrning uttrycks i formella plan- och strategidokument.

Systemen med planeringsstrategier på nationell, regional och lokal nivå visar en tydlighet i vad den fysiska planeringen genom lokala planer ska uppnå – en tydlighet som i större utsträckning saknas i Sverige.

<sup>44</sup> Citat från BYGGINDUSTRIN 30/2011

### *Hinder i detaljplaneprocessen*

I själva detaljplaneprocessen finns flera fallgror för aktörerna i processen.

- Motsättningar parter emellan kan leda till fördröjningar. Planläggning är i huvudsak en avvägning av olika intressen. Det ligger då i sakens natur att det ofta finns starka motstående intressen. De olika parterna kan ha olika prioriteringar och sätta värde på olika saker. Kombinerat detta med en ömsesidig oförståelse mellan de olika grupper som är inblandade i processen försvårar arbetet. Olika aktörer kan uppfatta varandras agerande som irrationellt och obegripligt, vilket leder till misstroende och förseningar.
- Förhandlingar och avtalsskrivningar utgör en tidskrävande faktor i processen. Själva planprocessen kan fungera effektivt men ändå ta lång tid pga. att kommunen och markägaren eller exploitören inte kommer överens i förhandlingar om markpris eller ersättning för vägar etc.
- Krav på utredningar. Både kommuner och byggherrar upplever att det krävs fler och fler utredningar innan en detaljplan kan antas. En bidragande orsak är att den bästa marken redan är bebyggd. Detta gör att man måste ta mark i anspråk som är knepig: förorenad, sank, osäker vad gäller klimatförändringar, etc.
- Skräddarsydda detaljplaner kan vara hinder för byggherren. Detaljplaner skräddarsys ofta för ett visst projekt, vilket medför problem i efterhand. Det kan t.ex. uppstå behov av justeringar i utformning i efterhand som medför att man tvingas ta ställning till att göra mindre avvikelser från plan direkt efter lagkraftvinnandet. Därutöver kan det innebära att planen sällan eller aldrig kan utnyttjas till ett annat projekt.
- Felaktiga planbestämmelser blir ett problem vid genomförandet. Planer måste ibland göras om och detta fördröjer processen.
- När planer överklagas tar det tid. Överklagandeprocessen har inga reglerade tider. När kommunen har beslutat om bygglov eller detaljplan kan beslutet överklagas till länsstyrelsen och sedan vidare till domstol. Överklagandefasens längd är därför i princip omöjlig att förutse. Ett byggprojekt kan råka ut för att först detaljplanen och sedan byggloven överklagas till flera instanser och tiderna för hanteringen varierar från några månader till flera år.
- Kommunens handläggning kan ta lång tid. Den största delen av processtiden ligger internt inom kommunen och denna påverkas i mycket liten grad av justeringar i regelverket så länge man inte reglerar själva processtiden.
- I många kommuner är det brist på erfarna plan- och bygglovshandläggare samt byggnadsinspektörer. Enligt uppgift är bristen så akut i vissa kommuner att byggherrar väljer att inte bygga där.
- Byggherrar upplever att kommuner hanterat BBR olika, att de har egna byggregler så att en planlösning för en toalett är möjlig i en kommun men inte i en annan. Kommuner arbetar också med miljöfrågor och vill därför vara miljömedvetna och det förekommer att de ställer högre krav på byggnaders energiprestanda än vad staten genom Boverkets byggregler satt upp.

### *Avtal och finansiering*

Vi lever i ett samhälle som har förändrats från att kollektivet genom kommunen har stått för de allmänna frågorna som gator, vägar, VA, allmänna platser, social service, boende etc. Utvecklingen har gått dithän att samhället sätter av allt mindre resurser för detta ändamål. Kommunerna tar normalt inte längre initiativ till planläggning, och äger inte längre mark, utan löser många frågor om genomförande i exploateringsavtal av olika slag beroende på vem som äger marken. Kommunen avsäger sig också huvudmannaskapet i planer i allt större utsträckning, vilket många förvånade bostadsrättsinnehavare fått erfara när de insett att föreningens ansvar också innefattar betydande allmänna platser som kräver stort underhåll. Kommunen löser även vissa infrastrukturfrågor med gemensamhetsanläggningar.

Området har en otydlig och komplicerad lagstiftning som har lämnat fältet fritt för kommuner att finna kreativa lösningar med pressade budgetar och bristande resurser. Många lösningar strider mot konkurrenslagstiftningen med implementerade EU-regler, generella kommunallagsprinciper, upphandlingsregler m.m.

Sammanfattningsvis har det skett flera förändringar som påverkar genomförandet:

- Den kommunala förköpsrätten avvecklas.
- Lagen om exploateringssamverkan upphävs.
- Markanvisningsmöjligheten inskränks.
- Kommunen äger inte längre mark.
- Kommunen tar inte längre planinitiativ.

Sannolikt behöver den lagstiftning som finns förtydligas och förstärkas liksom standard(exploaterings)avtal kan behöva utarbetas för frågor som rör genomförande och angränsande frågor.

### *Kommunalt markinnehav och försäljning av mark*

Tillgången till byggbar mark och den kommunala planeringsprocessen hänger ihop eftersom det krävs kommunala tillstånd för att bygga<sup>45</sup>.

Det är inte alla kommuner som äger så mycket mark idag. En del kommuner har avyttrat sin mark av politiska eller ekonomiska skäl, andra har bebyggt den mark som går att bebygga och den mark som återstår är inte lämplig för bebyggelse av olika skäl.

Byggherrar upplever kommunernas arbete med markanvisningar som icke transparent. Det är viktigt att man vet vilka kriterier som gäller, vem som får mark och på vilka grunder<sup>46</sup>.

Att kommuner har en aktiv markpolitik framförs ofta som en grund för ökat bostadsbyggande. Men frågan är vilka möjligheter kommuner har att ha en aktiv markpolitik om det med det menas att kommuner ska styra vem som får mark för byggande eller att vissa upplåtelseformer ger lägre/ högre markpriser. Det är nämligen inte möjligt för kommuner att styra detta. Två huvudprinciper styr kommuners försäljning av mark och byggande:

<sup>45</sup> Kalbro, T., H. Lind, och S. Lundström (2009) *En flexibel och effektiv bostadsmarknad - problem och åtgärder*.

<sup>46</sup> Statskontoret (2006) *Hur fungerar bostadsförsörjningen?*



- Enskilda aktörer eller företag får inte gynnas och
- försäljning ska ske till marknadspris.

### **Förslag till förbättringar**

#### *Effektivisera planprocessen*

Plan- och byggprocessen måste bli mer transparent och förutsägbar för att långsiktigt locka investerare och riskkapital. För att åstadkomma det föreslås ett antal åtgärder.

- Stärkt strategisk planering där planering ses i en kedja från de strategiska dokumenten som kommunens bostadsförsörjningsprogram till byggloven som förverkligar planernas intentioner
- Förutseende planberedskap: kommunen ska ha planberedskap i form av fördjupningar av översiktsplanen eller program som behandlar en sammanhållen del av kommunen, t.ex. en stadsdel eller mindre tätort.
- Den kommunala planprocessen måste bli en process. Det behövs normering i regelverket för att säkra att processen genomförs på ett någorlunda enhetligt och riktigt sätt, att nödvändig kvalitet på process och produkt uppnås och att förutsägbarheten når önskvärd nivå.
- Det behövs en plan för hur e-förvaltningen inom planeringsprocessen ska utvecklas.
- Kommuner behöver se över sin organisation och utveckla olika typer av samarbetsformer.
- Kommunen bör ha tillgång till hög och bred kompetens men framför allt behöver kommunerna en kompetens- och resursförstärkning.

#### *Ett effektivare genomförande*

Den del av genomförandet som främst berör enskilda är bildandet av gemensamhetsanläggningar. Därför behöver konsekvenserna av genomförandet beskrivas så att varje enskild fastighetsägare förstår hur planen påverkar just denne, dvs. en normal fastighetsägare eller bostadsrättsinnehavare ska förstå den sammanlagda effekten av planen för sin del.

#### *En effektivare markpolitik*

Det finns säkert mark i privat ägo som kan, men ännu inte har börjat, exploateras. Det är angeläget att undersöka skälen till varför de inte kommer ut på marknaden. Det kan därför finnas skäl att inventera den mark som inte redan är bebyggd.

De kommuner som har möjlighet bör bygga upp ett strategiskt markinnehav eftersom markinnehav ger kommunen styrka i bostadsplaneringen.

För små byggföretag är det svårt att få lån från banken för markköp innan de fått bygglov beviljat. Det är då en fördel om kommunen har möjlighet att tillämpa principen att markköpet betalas först när detaljplan vunnit laga kraft och bygglov beviljats. Det finns en del kommuner som redan tillämpar detta.

Hur kommunen agerar när den anvisar mark är avgörande för en byggherre utan mark men med ambitioner att bygga. Det är ofta oklart vem som får mark och efter vilka principer markanvisningar sker. Det behöver därför på ett bättre sätt klargöras vem som har fått markanvis-

ningar och vilka principer kommunerna använder vid anvisningar. En av kommunfullmäktige antagen markanvisningspolicy ger ökad insyn och transparens.

Markanvisningstävlingar är ett sätt för kommunen att styra utseende och kvalitet, och därmed delvis kundsegment, även för områden som inte hyrs ut via ett allmännyttigt bolag.

De kommuner som äger mark kan upplåta den mark som är lämplig för hyresrätter med s.k. tomträtt istället för att sälja. Istället för att utväxla en köpeskilling för marken undertecknar parterna ett avtal om en årlig avgift (tomträttsavgäld) för nyttjande av marken. För kommunen innebär tomträttsupplåtelse ytterligare ett sätt, utöver detaljplan och i viss mån exploateringsavtal, att styra vilken typ av bebyggelse som ska komma till stånd. Vanligtvis blir inte upphandlingsreglerna tillämpliga eftersom kommunen upplåter tomträtterna, dvs. en stark form av hyra. Däremot skulle statsstödsreglerna eventuellt kunna aktualiseras om affären gynnar någon enskild i förhållande till andra i samma situation.

### **Behov av utredningar inom några områden**

Det finns några frågor som fortfarande är öppna för Boverkets del. Frågor som det vore intressant att gå vidare med.

#### *Effektivisera planprocessen*

- Vilken betydelse har den nationella planeringsnivå som finns i t.ex. Norge för bostadsförsörjningen och den regionala och kommunala planeringen? Är det något för Sverige att ta efter? En nationell planering som omfattar samordning av de lagstiftningar som på något sätt griper in i samhällsplaneringen: plan- och bygglagen (PBL), väglagen, kulturminneslagen, miljöbalken, etc. med syfte att identifiera var lagstiftningarna möts, var hinder finns för genomförande, identifiera målkonflikter mellan trafik, kulturmiljö och bostadsförsörjning skulle kunna stärka den regionala och kommunala planeringen.
- Vilken betydelse har de regionala planeringsnivåer som finns i t.ex. Finland (framför allt Helsingforsregionen) och Norge för bostadsförsörjningen? Där hanteras bostadsfrågan på den regionala planeringsnivån eftersom det är en fråga som griper över flera kommuner. Det bör därför utredas hur en utveckling av regionplaneringen skulle kunna se ut i Sverige.
- Vilken betydelse har de bindande kommunövergripande planerna som finns i våra grannländer för den efterföljande detaljplaneringen och bygglovshandläggningen? Är det något för Sverige att ta efter?
- Kommunernas arbete med bostadsförsörjningen. Regeringen har tillsatt en utredning för att kartlägga och analysera kommunernas arbete med bostadsförsörjningen i Stockholms län. Det bör dock observeras att det finns andra regioner i Sverige som har samma behov av ett samlat ansvar för bostadsförsörjningen.
- Länsstyrelsens ingripandemöjlighet. Det bör utredas ur man kan komma till rätta med ”dåliga” planer. De legala grunderna för länsstyrelsens ingripande beträffande rättsverkande planer regleras i PBL. Det finns dock ingen grund för länsstyrelsen att ingripa om planen innehåller formella fel som medför att ”det inte går” att fastighetsbilda.

- Följa utvecklingen i planprocessen för att se om kravet att kommuner ska ange handläggningstiden i vart enskilt planärende i samband med planbesked innebär någon skillnad i kommuners handläggningstider.
- Göra en djupare studie om vad överklaganden beror på och vilken konsekvens de får. Samt om det kan ses någon skillnad i och med den ändrade instansordningen i nya PBL.
- Jämföra genomförandet av detaljplaner som inte innehåller mer än användningsbestämmelsen B för bostäder med genomförandet av mer detaljerade planer. Hur skulle detaljplaner med BH för bostäder och handel påverka utbyggnaden? Skulle det ge en mer traditionell blandstad?

#### *Ett effektivare genomförande*

- Gemensamhetsanläggningar. En plan utan kommunalt ansvar för allmän platsmark, vägar, etc. kan ta lång tid att genomföra. Samfälligheternas medlemmar är amatörer i sammanhanget. Det bör utredas hur detta påverkar plangenomförandet. Ett annat problemområde som bör utredas är skillnaden om gemensamhetsanläggningarna ligger på allmän plats eller kvartersmark.
- Utredning om möjlig lagreglering av genomförandeavtal. Vad en lagreglering skulle ha för innebörd bör alltså utredas, vilket bör göras inkl. fördelar (förutsägbarhet och transparens) och nackdelar.
- Se över alternativ till lagen om exploateringssamverkan. Det finns ett behov av att se över om, och i så fall hur, plan- och bygglagen behöver ett komplement med syfte att göra det möjligt för kommunerna att styra exploatering och därmed samhällsutvecklingen på den lokala nivån.
- Utredning om planavgifter. Lagstiftaren måste ta ställning till om man vill kodifiera praxis eller om man vill ha en annan ordning, dvs. lagstiftaren borde ställa sig frågan om lagstiftningen ska anpassas till faktisk tillämpning med uttryckliga bestämmelser om förutsättningar för fördelning av kostnader och ansvar eller förtydliga gällande bestämmelser och reglera frågorna närmare om genomförande och exploateringsavtal. I samband med detta vore det intressant att undersöka om kostnaden för planarbete varierar beroende på om kommunen själv tar fram hela planen eller om de använder konsulter till delar av arbetet
- Utredning av upphandlingsreglerna. Det finns förslag på hur de svenska upphandlingsreglerna skulle kunna förändras så att kommuner inte behöver upphandla anläggandet av allmän platsmark.

#### *En effektivare markpolitik*

- Strukturen för markägandet: Studera strukturen för markägandet i Sverige, men det finns några intressanta frågor att gå vidare med:
  - Har det stor betydelse för genomförandet vem som äger marken från början, kommun eller privat aktör?
  - Hur mycket attraktiv mark lämplig för bostäder ägs av kommuner respektive privata byggherrar?
  - Hur är ägandet fördelat mellan tätort och landsbygd?
  - Ser ägandebilden likadan ut i hela landet?

- Vilka möjligheter har kommuner till förutseende planberedskap när marken till största (?) delen ägs av privata aktörer?
- Vad krävs för att "få loss" mark för planläggning? Vem är ansvarig och hur ska det gå till?
- Upprätta en fond: Det bör utredas om Köpenhamns lösning med fond för markköp och -försäljning är en lösning som rymms inom regelverket och om det i så fall är något som kan användas av svenska kommuner eftersom det är osäkert om man kan överföra den modellen till svenska förhållanden.

## 8 Nordregio: Hinder och potentiella framgångsfaktorer

Nedan följer Nordregios egna sammanfattande diskussion av den rapport som lämnats som svar på Boverkets uppdrag.

### Diskussion

Ett sätt att reflektera och diskutera kring vårt kvalitativa material är att tolka det som har lyfts fram av våra respondenter som viktigt och relevant och att tolka det som inte lyfts fram som mindre viktigt. Vi antar med andra ord att respondenten väljer att belysa det som för deras företag är de viktigaste hindren och problemen i bostadsbyggnadsprocessen.

Innan vi går vidare vill vi gärna lyfta fram att det inte är någon av regionerna där byggherrar tydligt upplever färre hinder i bostadsbyggnadsprocessen än någon annan region. Vi kan därför inte hänvisa till någon region som en ”framgångsmodell”.

#### Hinder i planprocessen

En central skillnad då vi jämför Oslo med övriga storstadsregioner är att det i Norge oftast är byggherren som initierar och driver detaljplanprocessen eller motsvarande medan det i Köpenhamn, Stockholm och Helsingfors är kommunen som driver även om byggherren kan komma med initiativ och bistå i processen.

Vidare är det endast Sverige som har en översiktsplan eller motsvarande som inte alls är bindande. I både Helsingfors, Köpenhamn och Oslo är motsvarande *generalplaner* och *kommuneplaner* till viss del bindande. Detta skiljer sig från det svenska systemet där översiktsplanen inte är juridiskt bindande.

#### *Långdragna processer genererar dyra projekt*

Våra resultat tyder på att byggherrar från framförallt Stockholm, Köpenhamn och Oslo upplever långdragna planprocesser som ett hinder i bostadsbyggandet och framförallt att man som byggherre aldrig vet hur utdragen processen kommer att bli. Generellt gäller att begränsade resurser,

bristande kompetens och irrationell hantering hos handläggarna samt politisk vankelmodighet leder till långa handläggningstider. Vidare lyfter byggherrar fram ökade krav på moderna och hållbara boendelösningar som orsaker till att planerna blir komplexa.

Något som kommer fram i intervjuerna är att det gäller att uppvakta kommunen regelbundet och att på bästa möjliga sätt bistå kommunerna så att planprocesserna ”inte haltar”. Enligt oss kan detta vara ett uttryck för att byggherre och kommun har dålig insyn i varandras verksamhet och att framförhållningen för byggherren därför blir dålig. En framgångsfaktor bör därför vara ökad transparens för att bättre förstå varandras perspektiv. En risk med dålig transparens är att kommun och byggherre inleder ko-handel vilket kan leda till korrupcion. Detta är något som våra intervjuer har indikerat. Vidare är risken att byggherrens framgång bygger på vänskapliga och politiska relationer och nätverk och inte på en rationell planprocess där kommun och byggherre har sina tydliga roller.

Byggherrar i samtliga regioner lyfter fram den bristande insynen i kommunens markpolicy som ett hinder. Det stora hindret för byggherrar blir bristen på framförhållning då planprocessernas längd varierar mycket från projekt till projekt. Det är möjligt att det ligger i ett bostadsföretags natur att tycka att planprocesserna tar för lång tid. Det kan dock vara värt att studera skillnaderna i planprocessernas längd mellan länderna mer.

Vidare är det intressant att notera att planprocessernas längd upplevs som ett hinder i samtliga regioner även om planeringen sker på delvis olika sätt. I Oslo exempelvis är en stor del av marken inte *regulerad* och det är ofta byggherren som initierar *reguleringsplanprocessen*. På grund av att kommun och byggherre har olika syn på vad som bör byggas och hur det bör byggas så tar processen lång tid. Däremot tyder våra resultat på att detaljplaneringsprocesserna är relativt korta i Helsingfors. Kan detta ha att göra med att Helsingfors har en stark generalplan? Detta är något som våra intervjuer betonar samtidigt som det är tydligt att byggherrar tycker att de inte har någon insyn i planeringsavdelningens aktiviteter. Med andra ord är generalplanen stark och detaljerad men inte förankrad hos alla sakägare, eller med andra ord de som påverkas av planen. Det är möjligt att en stark juridiskt bindande översiktlig planering är att föredra framför en planering som bara tittar på närmsta projekt. En stark översiktlig planering kräver dock en god förankring hos sakägare.

En tydlig slutsats är dock att långdragna planprocesser bidrar till att generera dyra bostadsprojekt. Det finns dock olika incitament för att påskynda igångsättandet av planprocessen alternativt själva planprocessen. Den nya svenska Plan- och bygglagen dikterar att kommunen måste ge byggherren svar inom 3 månader om kommunen ämnar upprätta detaljplan eller inte. I Norge har kommunen 12 veckor på sig att ge ett utlåtande om reguleringsplanen ska främjas och ställas ut.

### **Mark och produktion största kostnaderna**

I samtliga regioner lyfter byggherrar och myndigheter fram markinköp och produktion som de största kostnaderna vid bostadsprojekt. Från intervjuer i Stockholm, Köpenhamn och Oslo framgår det att kostnader gentemot kommunen såsom planavgifter och bygglov är förutsägbara och endast står för en liten del av kostnaderna relaterade till bostadsbyggnadsprocessen.

### *Höga och irrationella krav från kommunen*

Ett tydligt resultat från våra intervjuer är att byggherrar i samtliga regioner upplever att kommunerna ställer för höga krav i planer och avtal mellan kommun och byggherre. Aspekter som nämns är att byggherren ”är i händerna på kommunen” och har därför svårt att säga ifrån om den upplever att kommunen går utöver det som är föreskrivet.

Att planprocessen är ”det stora spöket” i bostadsbyggandet har vi också fått veta och att de krav som ställs i planprocessen är irrationella och beroende av vilken kommun byggherren har att göra med, likväl som vilken handläggare som är ansvarig. I Köpenhamn och Stockholm menar byggherrar att kommunen väljer att agera mer ambitiöst än vad lagen/föreskriften påtalar. Detta görs utan att ta hänsyn till kostnader menar byggherrarna. Motsvarande aspekt lyfts fram från en byggherre i Oslo som menar att kommunen ofta saknar ett övergripande ekonomiskt perspektiv i planeringen. ARA i Helsingfors lyfter fram ett direkt samband mellan dyra produktionskostnader och planer som inte möjliggör smarta lösningar. Vidare påtalar en byggherre i Köpenhamn att utrymmet är relativt stort för kommunen att tolka de statliga föreskrifterna. I Stockholm nämns att kommunerna i markanvisningsavtal har stor möjlighet att ställa betydligt högre krav än vad statliga föreskrifter säger. Dansk Byggeri i Köpenhamn anser exempelvis att kraven som kommunerna ställer på byggherren behöver koordineras bättre. Idag är det en gråzon vad kommunen får kräva och inte.

### *Komplexa planprocesser kräver samarbete*

Våra resultat tyder på att relationen mellan planprocesserna och de kostnader som uppstår är mycket komplexa och att denna komplexitet uppfattas som bromsande. Återigen är det värt att lyfta fram transparens som potentiell framgångsfaktor. Genom att förstå motparten upplevs inte processen lika ”irrationell”. Det är viktigt från byggherrens perspektiv att man upplever lika behandling oavsett kommun och handläggare. Såsom Dansk Byggeri hävdar borde samarbete över kommungränserna vara ett alternativt för att försäkra lika behandling oavsett kommun. Möjligtvis kan det vara en fördel om kommunernas ambitionsnivåer vad gäller miljötank, energieffektivisering med mera tydligt framgår i motsvarande översiktlig planering. En försiktig tolkning av våra intervjuer i Helsingfors är att den starka generalplanen sätter tydliga spelregler. En annan fråga är dock huruvida dessa spelregler är förankrade hos samtliga aktörer eller inte, och om dessa spelregler genererar ett optimalt bostadsbyggande för både kommun och byggherre.

En fråga som tål att ställas är huruvida gemensamma mål och riktlinjer inte bara mellan kommuner men även mellan byggbranschen och kommuner skulle kunna bidra till tydligare spelregler för både kommunen och byggherren och i slutändan medborgarna. Kanske är detta ett arbete som den regionala och statliga nivån behöver koordinera. Våra intervjuer tyder på att informella kommunikationskanaler används för att påverka och förstå kommunens agerande. Mer strukturerade kommunikationskanaler med gemensamma mål för kommun och byggherre skulle kunna effektivisera och bidra till en mer transparent och effektiv planprocess.

Dock är det viktigt att poängtera att de slutsatser vi drar inte kan generaliseras till övriga delar av de nordiska länderna. I storstadsregionerna har kommunerna en särställning eftersom det generellt är lukrativt för byggherrar att bygga i dessa regioner. Kommunerna ställer därför höga krav och det tål att diskuteras var gränsen går för kommunens respektive byggherrens ansvar i bostadsbyggandet.

#### *Osäkert för privata byggherrar att bygga hyresrätter*

Intervjuerna med privata byggherrar i Stockholm lyfter fram att det är en kostnadsmissig osäkerhet att bygga hyresrätter. Finansiering är också ett hinder men mer om det i kommande avsnitt. Det är inte värt för byggherrar att satsa på att bygga upp en "hyresrättskompetens" då den politiska viljan snabbt kan skifta. Motsvarande problem har lyfts fram av Lindbom et al (2009) för Köpenhamnsregionen som på motsvarande sätt har en reglerad hyresmarknad<sup>47</sup>.

Byggande av hyresrätter i Stockholm kräver generellt någon typ av subvention enligt Skanska eftersom hyrorna inte är marknadsstyrda. Subventioner är politiskt styrda och skapar därför osäkerhet. För allmännyttiga bostadsföretag är detta inte ett problem.

Våra intervjuer med byggherrar i Helsingfors och Köpenhamn har inte indikerat samma sak som fallet Stockholm. Dock pekar rapporten Lindbom et al (2009) på samma typ av problem i Köpenhamn. Vidare rapporterar Lindbom et al (2009) att trots att hyresmarknaden avreglerades i Finland 1995 för privata byggherrar har det privata hyresbyggandet inte ökat. En anledning är att byggherren vill äga både marken och byggnaden. Detta är i praktiken svårt då kommunen är den största markägaren<sup>48</sup>. När det gäller Oslo rapporterar Selvaag att det på lång sikt inte är lönsamt att bygga och förvalta hyresrätter.

Även om vårt intervjumaterial är begränsat till några byggherrar, kan vi ändå dra en försiktig slutsats att den rådande politiken kring huruvida staten uppmuntrar hyresrätter, bostadsrätter eller äganderätter påverkar synen hos byggherrar. I Norge är den politiska ambitionen att hyresrätter inte ska dominera marknaden och detta återspeglas i Selvaags resonemang. I Stockholm och Köpenhamn upplevs motsvarande problem med att privata byggherrar inte vågar investera i hyresrätter pga. det politiska beroendet. Det skulle vara värdefullt att studera mer de hinder som byggherrar upplever vid byggande av hyresrätter i de nordiska länderna och hur den politiska synen på hyreslägenheter likt det norska eller det finska systemet skulle påverka byggherrars vilja att bygga hyresrätter. Varför har exempelvis byggandet av hyresrätter i Helsingfors inte ökat sedan avregleringen? De intervjuer vi gjort i Stockholm pekar åt att fler hyresbostäder skulle byggas om byggandet inte var så kortsiktigt politiskt styrt. Hur skulle en avreglering påverka byggandet av hyresrätter?

---

<sup>47</sup> Lindbom, A. Red. (2009) Bostadsförsörjning i Storstadsregioner: En studie av Amsterdam, Helsingfors, Köpenhamn och Oslo. Institutet för bostads- och urban forskning

<sup>48</sup> Ibid.



### **Goda finansieringsförutsättningar i samtliga regioner**

I samtliga huvudstadsregioner finansieras bostadsrätter och äganderätter/ägarlägenheter på den öppna finansmarknaden genom banker eller kreditinstitut. Det som framförallt skiljer är hur hyresrätter finansieras. Sammantaget kan vi dock konstatera att finansiering inte upplevs som ett stort problem för byggherrar i de nordiska huvudstadsregionerna. Det stora hindret för byggherrar är snarare relaterade till den kommunala planeringsprocessen och de kostnader som uppstår pga. långdragna och osäkra planprocesser.

#### *Finansiering av hyresrätter*

Finansiering av hyresrätter är det som framförallt skiljer mellan de nordiska länderna. Sverige, Finland och Danmark har ett hyreshusbyggande som subventioneras och/eller tillämpar en reglerad hyressättning. I Danmark tillämpas som i Sverige en kontrollerad hyressättning medan det i Finland finns två system nämligen en hyresmarknad med marknadshyror och en marknad med social behovsprövning.

I Stockholm byggs hyresrätter av både allmännyttan och privata hyresvärdar. Inga direkta subventioner finns att tillgå. Byggande av allmänna hyresbostäder i Köpenhamn får däremot statliga subventioner. Byggaren måste då följa vissa kriterier som satts upp av kommunen. I Helsingfors får byggandet av socialt behovsprövade hyresrätter subventioner från ARA.

Från vårt intervjumaterial har det framkommit att det för ett mindre privat företag som Besqab i Stockholm är problematiskt att få finansiering för byggande av hyresrätter. Från intervjuer med Selvaag i Oslo verkar finansiering inte vara ett problem för att bygga hyresrätter. Byggherrar väljer att inte bygga hyresrätter av andra orsaker.

När det gäller Köpenhamn och Helsingfors däremot har vårt material varit begränsat och vi kan inte dra några slutsatser om huruvida finansiering för privata byggherrar är ett hinder i byggandet av hyresrätter. Vi kan inte heller redovisa för eventuella skillnader mellan små och större företag. Detta är något vi skulle vilja studera mer i eventuella framtida projekt. Genom att lära oss mer från Köpenhamn och Helsingfors skulle vi kunna dra slutsatser om ett finansieringssystem likt det danska eller finska skulle ändra privata byggherrars vilja att satsa på hyresrätter i Stockholm.

#### *Byggande i lågkonjunktur*

Från några av våra intervjuer framkommer det att byggherrar vill kunna bygga mer i lågkonjunkturer. Anledningarna är att produktionskostnaderna ofta är lägre då samt att det är ett bra sätt att förbereda inför högkonjunkturen då efterfrågan på bostäder ökar. Vi bör fråga oss om ett ökat bostadsbyggande under lågkonjunktur skulle kunna bidra till en minskad bostadsbrist? Enligt Länsstyrelsen i Stockholms län är det bara Helsingfors som bygger tillräckligt i Norden<sup>49</sup>. Kan de statliga spelreglerna bidra till ett ökat bostadsbyggande under lågkonjunkturer?

---

<sup>49</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län (2011) Läget i Länet på bostadsmarknaden



# Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona  
Besök: Drottninggatan 18  
Telefon: 0455-35 30 00  
Webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se)