

# **Bostadsförsörjningen i Stockholms län**

## **Analys och åtgärder**

---

Generaldirektör  
Sören Häggroth



## Förord

Genom ett regeringsbeslut 27 oktober 2011 fick jag i uppdrag att göra en analys av bostadsförsörjningen i Stockholms län. Uppdraget skulle redovisas senast den 31 december 2011.

Utredningsuppdraget handlar om att se om och hur kommunerna samverkar i bostadsförsörjningen och bedöma förutsättningarna för respektive kommun att nå upp till den målsättning som anges i den regionala utvecklingsplanen för Stockholms län - RUF 2010. Vidare ska utredaren bedöma om det finns anledning att förstärka det regionala ansvaret för bostadsförsörjning. Om ett sådant behov bedöms föreligga ska utredaren överväga och redovisa vilka ekonomiska, juridiska och andra styrmedel som kan vara aktuella för att förbättra bostadsförsörjningsläget i regionen och hur sådana styrmedel kan realiseras.

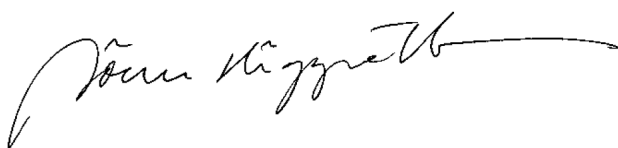
I enlighet med uppdraget har jag fört en aktiv dialog med kommuner i Stockholms län, Stockholms läns landsting, Länsstyrelsen i Stockholms län samt Kommunförbundet i Stockholms län.

Jag har gjort djupintervjuer med ca 35 personer, verksamma i kommunerna, landstinget, statliga myndigheter, byggföretag och organisationer. Tillsammans med Länsstyrelsen arrangerade jag vidare ett sammanträde med olika aktörer i regionen, totalt 30 personer. Jag har också deltagit i ett nätverksmöte med byggföretag som Länsstyrelsen i Stockholms län arrangerat. Vid vissa djupintervjuer har flera personer från kommunen eller organisationen deltagit. Totalt har ca 80 personer haft möjlighet att inom ramen för detta uppdrag ge sina synpunkter på bostadsförsörjningen i Stockholms län.

Jag vill uttrycka ett tack till Tobias Olsson, utvecklingsledare på Länsstyrelsen i Stockholms län, för att han biträtt mig i mitt uppdrag med att ta fram faktamaterial och analyser av bostadssituationen i Stockholms län.

De förslag som jag har formulerat i föreliggande rapport har till stor del karaktären av en agenda för fortsatta analyser, utredningar och förslagsarbete. Jag har prioriterat åtgärder som ligger inom ramen för regeringens ansvar för bostadsförsörjningen i Stockholms län.

Stockholm 22 december 2011



Sören Häggroth



# Innehållsförteckning

Förord .....	3
Innehållsförteckning .....	5
1. Bostadsförsörjningen i Stockholmsregionen.....	7
1.1 En växande region .....	7
1.2 Det långsiktiga behovet av bostäder.....	9
Länets bostadsmarknad i dag .....	9
1.3 Bostadsbyggandet 2001-2010 .....	12
RUFSS 2001 .....	15
Kvaliteten på bostadsbyggnadsstatistiken behöver förbättras.....	16
1.4 Förutsättningar för att nå målen i RUFSS 2010 .....	17
2. Hinder för ett ökat bostadsbyggande i Stockholmsregionen.....	21
3. Kommunal och regional planering .....	25
3.1 RUFSS är grunden för planeringen .....	25
3.2 Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen.....	26
3.3 Starkt samband mellan bostadsbyggande och infrastruktur .....	28
4. Statliga initiativ för att förbättra bostadsförsörjningen i Stockholms län .....	31
4.1 En förändrad bostadsmarknad .....	31
4.2 Ett tydligare kommunalt ansvar för bostadsförsörjningen .....	32
Det regionala ansvaret för bostadsförsörjningen.....	35
4.3 Plan- och byggprocessen .....	36
Osäkerheter om statliga intressen förlänger planprocessen. ....	37
Länsstyrelsernas medverkan i kommunernas planprocesser.....	38
Länsstyrelsens hantering av överklaganden .....	39
4.4 Förtydligande av vissa statliga intressen, nationella mål och styrande normer .....	40
Regelförenklingar och samordning mellan olika lagstiftningar .....	42
4.5 Samordning av bostadsplanering och investeringar i infrastruktur.....	45
4.6 Kommunernas kostnader för infrastruktur .....	48
Exploateringsavtal .....	48
Kompensation för omfattande bostadsbyggande .....	50
4.7 Ett brett utbud av olika upplåtelseformer på bostadsmarknaden .....	52
5. Sammanfattning av föreslagna åtgärder .....	56
Intervjupersoner .....	61
Referenser.....	63



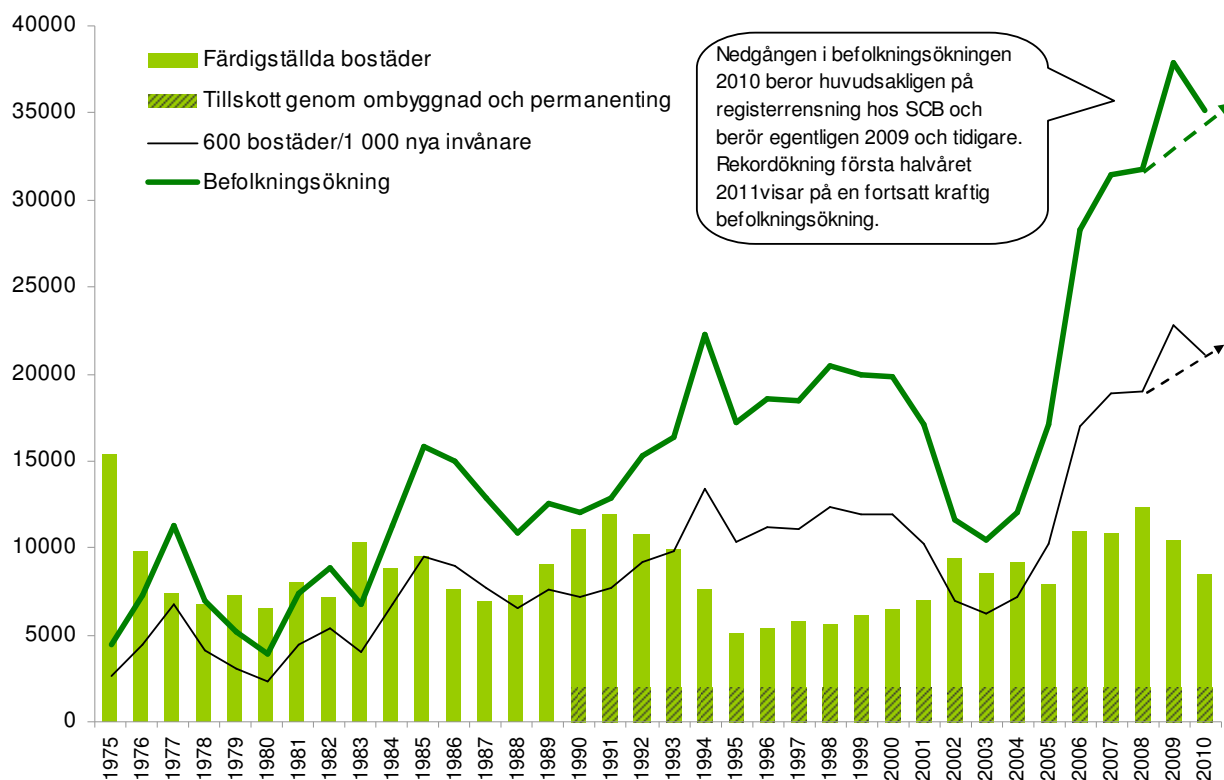
# 1. Bostadsförsörjningen i Stockholmsregionen

## 1.1 En växande region

I dag bor drygt två miljoner människor i Stockholms län. Länet växer med långt över 30 000 personer per år samtidigt som det geografiska närområdet växer i takt med förbättrade transportmöjligheter. I utvecklingshänseende måste länet ta höjd för en befolkning på närmare tre miljoner i länet och dess omedelbara närhet. Befolkningen ökade år 2010 med 35 000 personer och länet har nu drygt 2 050 000 invånare. Befolkningsökningen just nu i länet svarar för 63 procent av Sveriges totala befolkningsökning.

Investeringar i infrastruktur påverkar också omfattningen av den funktionella regionen. Sedan 2000-talets början har länets bostadsmarknad blivit större som en följd av utbyggnaden av infrastrukturen. Statistiken visar ett ökat pendlingsnetto efter att exempelvis Svealands- och Mälärbanan och motorvägen till Eskilstuna har realiserats.

Stockholmsregionen är Sveriges huvudstadsregion och motor. Här bor drygt en femtedel av Sveriges befolkning och här skapas en tredjedel av Sveriges ekonomi. Här finns landets främsta kunskapscentra med bland annat 19 universitet och högskolor. Här finns en dagbefolkning från 288 av landets 290 kommuner och en nattbefolkning från 189 av världens länder.



**Tillskottet av bostäder och befolkningsökningen i Stockholms län åren 1975 till 2010**

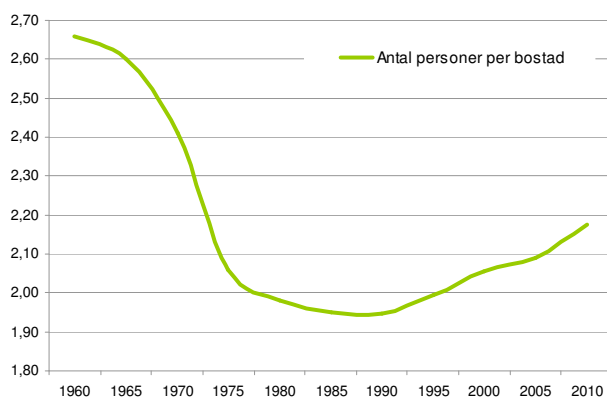
Källa: SCB och Länsstyrelsen

Regionen konkurrerar inte med övriga Sverige utan måste hävda sig mot Europas metropoler, till exempel när det gäller att attrahera företag, forskning och kompetens. Näringslivets utveckling i Stockholmsregionen är helt beroende av tillgången till kompetent arbetskraft, vilket i sin tur kräver en god tillgång till bostäder.

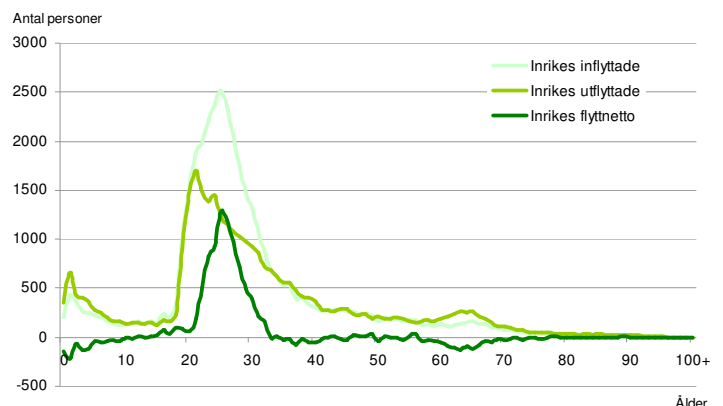
Under 00-talet har länets befolkning ökat med cirka en kvarts miljon personer. Under samma period har cirka 80 000 bostäder färdigställts och cirka 20 000 bostäder tillkommit genom ombyggnad.

TMR vid Stockholms läns landssting som gör prognoser på 10-års sikt beräknar att folkmängden 2020 uppgår till 2,4 miljoner, en ökning med 350 000 personer. Den genomsnittliga årliga ökningen för perioden beräknas till knappt 35 000 personer. Det är en högre befolkningstillväxt för 10-årsperioden än vad RUFSS 2010 anger, men under hela perioden fram till år 2030 kan prognoserna enligt RUFSS fortfarande vara aktuella.

Länet hade ett positivt flyttnetto under 2010 både från övriga Sverige och från utlandet och sammanlagt var länets flyttnetto nära 21 000 personer. Inflyttarna svarade för 60 procent av den totala befolkningsökningen. Knappt tre fjärdedelar av inflyttarna kom från utlandet.



Boendetätthets utveckling, antalet invånare i länet i förhållande till antalet bostäder 1960-2010  
Källa: Regionplanekontoret och Länsstyrelsen



Ålder på dem som flyttade inom Sverige till respektive från Stockholms län år 2010  
Källa: SCB och Länsstyrelsen

Stockholms län har en ung befolkning jämfört med landet i övrigt. Det beror på att många unga mellan 20–30 år flyttar in till länet kombinerat att födelsetalen är höga. Även om en stor del av inflyttarna från övriga landet är ungdomar är det samtidigt många unga som väljer att flytta till andra storstadsregioner i Europa för att studera eller arbeta. Men trots det har Stockholms län i likhet med många andra län en utveckling framöver med en allt äldre befolkning. Till och med 2020 ökar



antalet pensionärer kraftigt samtidigt som andelen personer i arbetsför ålder minskar.

## **1.2 Det långsiktiga behovet av bostäder**

En god tillgång till bostäder är viktigt inte bara för den enskilda individen utan även för samhällets utveckling och tillväxt. Bristen på bostäder får effekter på allt från barnafödandet till ökad försörjningsbörda och länets attraktionskraft.

Enligt RUFSS 2010 kommer länet växa med en halv miljon nya invånare fram till år 2030. Det innebär ett behov av ett tillskott av cirka 300 000 bostäder, där nyproduktionen utgör cirka 260 000 bostäder. Det innebär ett årligt tillskott av cirka 15 000 bostäder, varav 13 000 i nyproduktion. De fem senaste åren har dock befolkningsökningen legat på 33 000 nya invånare i snitt per år. Med tanke på alla de år bostadsbyggandet inte har nått upp i tillräckligt höga nivåer och med tanke på de senaste årens höga befolkningsökning ser Länsstyrelsen ett behov av ett årligt tillskott de närmaste åren på nästan 20 000 bostäder.

Antagandet om bostadsbehovet är ett vedertaget mått som används i den nordeuropeiska planeringen och pendlar mellan 500-600 nya bostäder per 1000 nya invånare. Stockholm län ligger i det övre spannet eftersom länet har en stor andel enpersonshushåll. Vidare består en stor del av befolkningsökningen av inflyttade personer som därmed har ett behov av en bostads omgående, till skillnad från de effekter som ett födelseöverskott ger. Nettoinflyttning till länet består dessutom främst av personer mellan 20 och 30 år när det gäller inrikes flyttnetto samt av inflyttning från utlandet, två grupper som ofta är debutanter på bostadsmarknaden.

Nyproduktionen utgör årligen endast 0,5-2 procent av det befintliga beståndet. De flesta bostäder är redan byggda och därför är insatser för att få en väl fungerande bostadsmarknad angelägna vid sidan av en ökad nyproduktion. Men nyproduktionen för med sig en del dynamiska effekter på bostadsmarknaden - bland annat så kallade flyttkedjor - och över en längre period så utgör det årliga tillskottet på exempelvis 2 procent en viktig och betydande del av det då befintliga beståndet.

### ***Länets bostadsmarknad i dag***

Länsstyrelserna och Boverket ställer varje år frågor till alla landets kommuner genom en bostadsmarknadsenkät. Av länets 26 kommuner gör 22 bedömningen att det i kommunen som helhet råder brist på bostäder. Det råder balans på bostadsmarknaden i Huddinge, Nynäshamn, Salem och Sollentuna, enligt kommunens egen bedömning. Definitionen av begreppet bostadsbrist är i detta sammanhang att efterfrågan på bostäder konstant överstiger utbudet.

Nästan samtliga kommuner i länet uppger i Bostadsmarknadsenkäten att det är brist på hyresrätter och hälften av kommunerna uppger att det är brist på bostadsrätter. I båda fallen gäller det främst mindre bostäder om ett till två rum och kök. För hyresrätter är det även brist på större bostäder om fyra rum och kök eller mer.

De grupper som har särskilt svårt att få en bostad är ungdomar och personer som nyligen fått uppehållstillstånd. Bristen för ungdomar har ökat på senare år i takt med att de som ska flytta hemifrån blir fler.

En väl fungerande bostadsmarknad bör innehålla en blandning av boendeformer och upplåtelseformer för att svara mot hushållens olika behov. Av länets cirka en miljon bostäder består hälften av hyresrätter. Av dessa ägs cirka hälften av kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag och den andra hälften av privata fastighetsägare. En fjärdedel är äganderätter och resterande fjärdedel utgörs av bostadsrätter. De flesta kommuner i länet har allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, endast Danderyd, Nacka, Salem, Täby och Vaxholm är utan.

Balansen mellan upplåtelseformerna har förändrats markant under senare år. Andelen småhus är förhållandevis konstant medan hyresrätterna minskat och bostadsrätterna ökat. Andelen hyresrätter har minskat som en följd av att många bostäder ombildas till bostadsrätter samtidigt som det byggs fler nya bostadsrätter än hyresrätter. Fördelningen mellan upplåtelseformerna varierar dock stort mellan olika kommuner samt inom kommunernas olika delar. I Sundbyberg utgör exempelvis hyresrätter 70 procent av det totala beståndet att jämföra med Vallentuna där hyresrätter utgör 15 procent.

Sedan år 2000 har 100 000 hyresrätter sålts till de boende för omvandling till bostadsrätt. Av dem svarar det privata hyresrättsbeståndet för 60 procent av ombildningarna. Ombildning till bostadsrätt sker i huvudsak i landets storstadsregioner och då främst i Stockholms län där tre fjärdedelar av ombildningarna skett sedan 1990-talet.

Den svenska bostadsmarknaden skiljer sig från många andra europeiska marknader. Ägarmarknaden i Sverige för enskilda bostäder i flerbostadshus består nästan uteslutande av kooperativt ägda bostäder genom bostadsrättsföreningar. Hyresmarknaden består främst av ett antal större privata och kommunala bostadsbolag som hyr ut hyresrätter. I många andra länder består hyresmarknaden till övervägande del av äganderätter som hyrs ut av enskilda ägare.

En annan stor skillnad på den svenska bostadsmarknaden jämfört med många andra europeiska är tillämpningen av förstahandskontrakt med besittningsskydd för hyresgästen och en mellan parterna framförhandlad bruksvärdeshyra. I många

länder sker uthyrningen av hyresbostäder under en viss avtalad tid med en fri hyressättning eller med vissa villkor vad gäller till exempel en övre gräns för hushållets inkomster i så kallade Social Housing.

Andrahandsmarknaden är ett viktigt komplement till förstahandsmarknaden. Det går betydligt fortare att hitta en bostad i länet som kan hyras tillfälligt, exempelvis i andra hand, än att få ett eget förstahandskontrakt.

Flera företag förmedlar tidsbegränsade andrahandskontrakt, dock oftast till en högre och oskälig kostnad för konsumenten. På en av flera företags webbplaster annonseras vid ett givet tillfälle drygt 350 bostäder i länet för omedelbar uthyrning. En sökning på Blocket.se ger vid samma tillfälle drygt 1 000 bostäder som hyrs ut i Stockholms län.

Andrahandsmarknadens hyror ska följa bruksvärdet enligt hyreslagen, dock är ett mindre påslag för möblering möjligt men i de flesta fall är hyresnivåerna på andrahandsmarknaden direkt oskäliga.

Bristen på bostäder minskar rörligheten på bostadsmarknaden. För att de som vill flytta ska kunna hitta en ny bostad underlättar det med en viss vakansgrad på marknaden. Det är flera faktorer som påverkar rörligheten. Höga transaktionskostnader – bland annat reavinstskatt och avgifter i samband med köp – i kombination med låga förvaltningskostnader, sänkt fastighetsskatt och avdrag för räntekostnader påverkar rörligheten i stor utsträckning. Ökade schablonavdrag för inkomster i samband med uthyrning av den egna bostaden minskar sannolikt även rörligheten.

Enligt den årliga Bostadsmarknadsenkäten genomför varje år finns inga tomma bostäder i länets allmännyttiga bestånd och det har inte heller funnits under hela 2000-talet. Det finns inte heller vakanser i någon större utsträckning hos de privata hyresvärdarna. Omflyttningen i exempelvis Svenska bostäders bestånd var cirka 10 procent förra året och varierade mellan 8 procent på Järvafältet, 10 procent i innerstaden och 12 procent i Västerort.

I en region som Stockholms län med gemensam arbets- och bostadsmarknad är det bra med en regional samordning kring förmedlingen av hyresbostäder. I stort sett är det bara Stockholms stad bland länets kommuner som har en bostadsförmedling där både privata och allmännyttiga hyresbostäder förmedlas och den har i allt större utsträckning rollen av en regional bostadsförmedling. Sammanlagt förmedlades knappt 10 200 bostäder under 2010. Förutom Stockholms stads olika bostadsbolag förmedlades bostäder i nio andra kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag i länet. Privata hyresbostäder förmedlades i 21 av länets 26 kommuner och utgjorde en tredjedel av de förmedlade bostäderna.

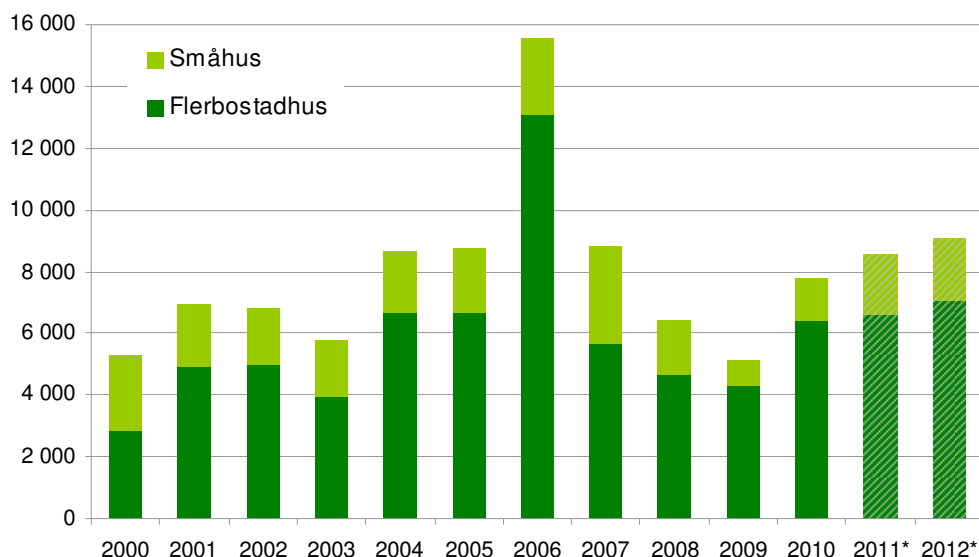
Kötiderna för hyresrätter varierar och beror främst på bostadens läge och hyra. Kötiden är oftast kortare för nyproducerade bostäder med högre hyra. Drygt hälften av bostäderna som förmedlades av Stockholms stads bostadsförmedling under förra året krävde en kötid på mellan två och sex år. Endast cirka fem procent av bostäderna krävde en kötid på över tio år.

För att ge några exempel krävdes det 2009 en kötid på cirka fyra år för en tvåa i Hässelby gård, Huddinge centrum och Tensta, drygt fem år i Akalla, Bagarmossen och Farsta och cirka nio år i Hammarbyhöjden och Aspudden.

Mellan åren 2000 till 2010 ökade priset på en villa i länet med över 70 procent. En bostadsrätt ökade under samma period med över 100 procent. Prisutvecklingen har bland annat påverkats av det ovanligt låga ränteläget de senaste åren. Snittpriset för en villa i länet är nästan dubbelt så högt som snittpriset för hela riket.

### 1.3 Bostadsbyggandet 2001-2010

Bostadsbyggandet under 00-talet har inte hållit jämna steg med befolkningsökningen. Det tillkom cirka 100 000 bostäder, varav 80 000 i nyproduktion och befolkningen ökade med cirka 250 000 personer. Med hänsyn taget till befolkningsökningen borde det i nyproduktion ha byggts cirka 50 000 ytterligare bostäder, det vill säga ytterligare cirka 5 000 bostäder per år.



**Antal påbörjade bostäder i Stockholms län åren 2000 till 2010**

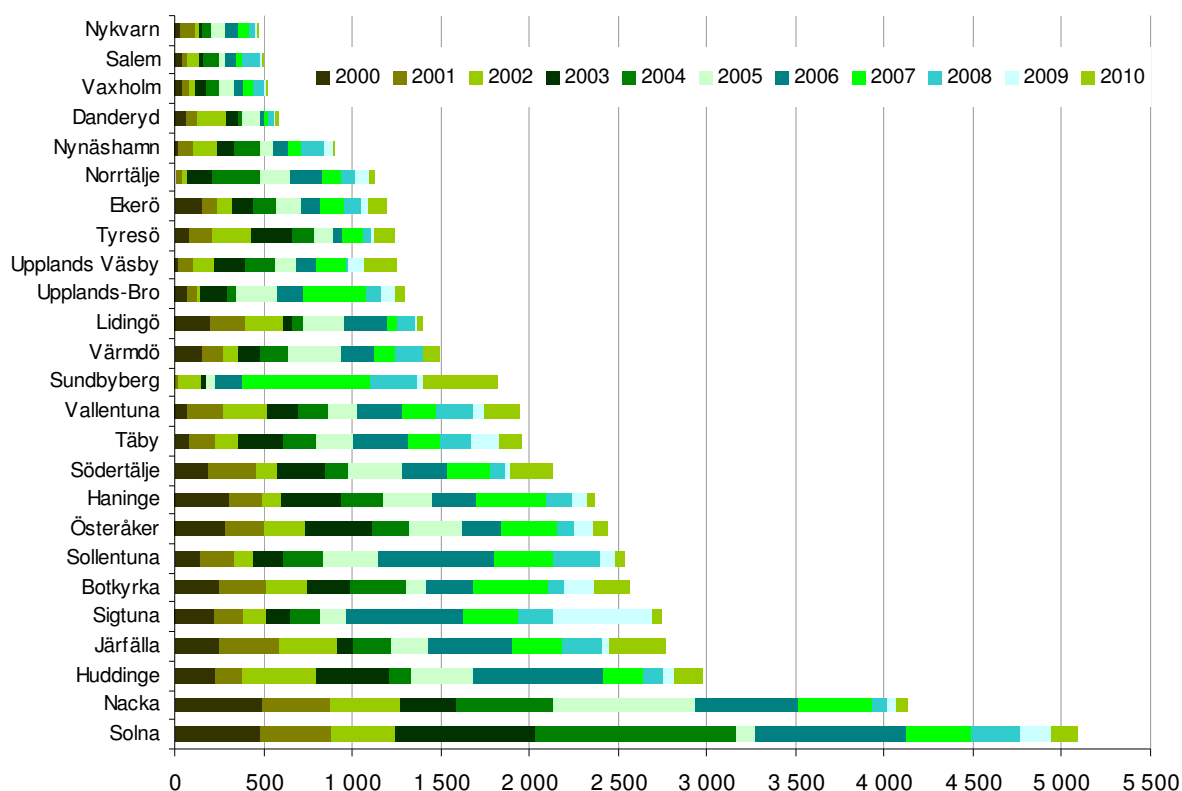
\*Prognos för år 2011 och 2012

Källa: SCB och Länsstyrelsen

Diagrammet visar antal påbörjade bostäder i länet per år uppdelat på småhus och flerbostadshus. Mellan 2002 och 2006 fanns ett statligt investeringsstöd för byggandet av hyresrätter samt ett räntebidrag för all nyproduktion. Den höga

stapeln för år 2006 beror på att investeringsstödet löpte ut det året och en del av de bostäderna påbörjades egentligen år 2007.

Nedan återges antalet påbörjade bostäder för varje kommun uppdelat per år. I Stockholms stad påbörjades under samma period cirka 38 000 bostäder och ryms därför inte i diagrammet.



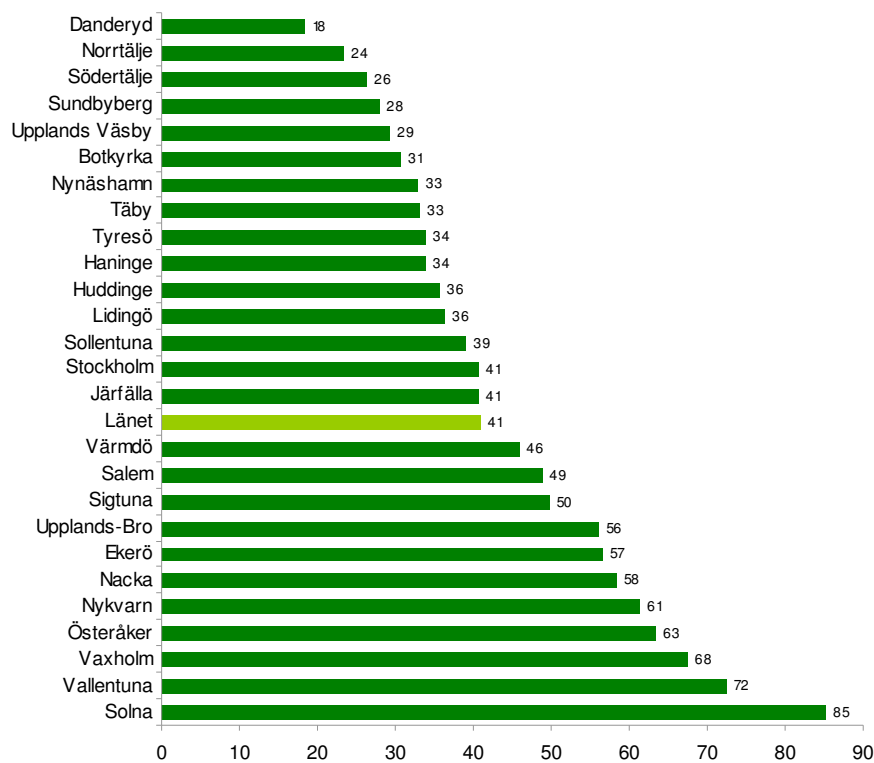
**Antalet påbörjade bostäder per kommun åren 2000 till 2010**

I Stockholms stad påbörjades 38 000 bostäder under perioden

Källa: SCB, USK och Länsstyrelsen

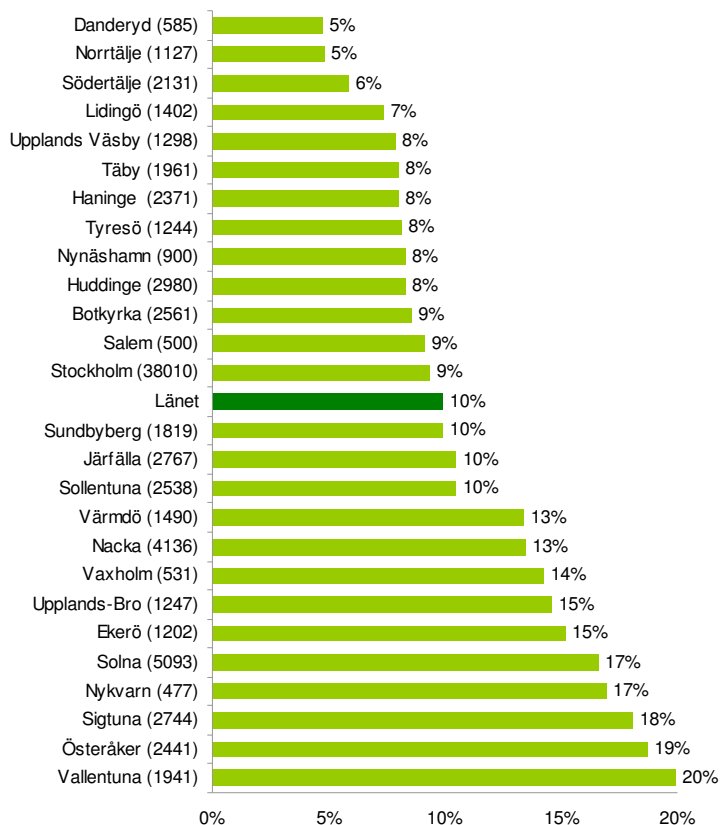
Bostadsbyggandet i länet de senaste tio åren har skett med stora regionala skillnader. Det finns inga uppenbara samband mellan de kommuner där det byggs många bostäder (i förhållande till befolkningens mängd eller det befintliga beståndet) vad gäller attraktivitet, placering i länet, närhet till viss sorts kommunikation, generella markvärden och så vidare.

Diagrammet på nästa sida visar antal färdigställda bostäder mellan åren 2000 och 2010 per 1000 invånare i kommunen. I Danderyd har det byggs minst per capita och i Solna mest enligt statistik från SCB.



**Antal färdigställda bostäder per tusen invånare åren 2000 till 2010**

Källa: SCB och Länsstyrelsen



**Påbörjande bostäders andel (mellan åren 2000-2010) av det befintliga beståndet (år 2000)**

Källa: SCB och Länsstyrelsen

Det andra diagrammet visar antalet påbörjade bostäder i länets kommuner mellan åren 2000 och 2010 i relation till det befintliga beståndet år 2000. Även i denna jämförelse har det i Danderyd byggts minst bostäder, men i stället för Solna är det i Vallentuna kommun det byggts flest bostäder i relation till det befintliga beståndet.

### RUFS 2001

I RUFS 2001 angavs ett mål för bostadsbyggandet i kommunerna under perioden 2001 till 2009. Det totala tillskottet av bostäder (nyproduktion tillsammans med permanentning av fritidshus och ombyggnader) för länets kommuner sammantaget skulle nå upp till 11 950 bostäder per år. I snitt blev tillskottet istället knappt 9 400 bostäder, vilket ger en måluppfyllelse på 78 procent.

<b>RUFS 2001</b>						
	Årligt tillskott enligt RUFS 2001	Påbörjade bostäder - snitt per år 2001- 2009	Tillskott genom omvandling - snitt per år 2001- 2009	Totalt årligt tillskott - snitt per år 2001- 2009	Årlig differens - snitt per år 2001- 2009	Mål- uppfyllelse*
	<i>Hög</i>					
Botkyrka	550	233	34	267	-283	49%
Danderyd	150	55	6	62	-88	41%
Ekerö	250	101	66	167	-83	67%
Haninge	550	218	107	325	-225	59%
Huddinge	550	288	64	352	-198	64%
Järfälla	550	230	2	232	-318	42%
Lidingö	200	128	7	134	-66	67%
Nacka	600	397	92	489	-111	82%
Norrtälje	650	118	293	410	-240	63%
Nykvarn	150	45	18	63	-87	42%
Nynäshamn	200	86	54	140	-60	70%
Salem	200	45	4	49	-151	25%
Sigtuna	350	271	16	287	-63	82%
Sollentuna	450	259	5	264	-186	59%
Solna	650	491	0	491	-159	76%
Stockholm	2 150	3 522	2	3 524	1 374	164%
Sundbyberg	250	163	0	163	-87	65%
Södertälje	550	181	61	242	-308	44%
Tyresö	250	106	56	162	-88	65%
Täby	350	194	3	197	-153	56%
Upplands Väsby	350	116	5	121	-229	35%
Upplands-Bro	400	131	25	156	-244	39%
Vallentuna	400	200	34	234	-166	59%
Vaxholm	150	51	48	99	-51	66%
Värmdö	600	131	246	377	-223	63%
Österåker	450	230	123	353	-97	78%
<b>Totalt i länet</b>	<b>11 950</b>	<b>7 988</b>	<b>1 371</b>	<b>9 359</b>	<b>-2 591</b>	<b>78%</b>

*\*Observera att måluppfyllelsen för länet utan Stockholms stads siffror bara är 58 procent istället för länets totala 78 procent.*

En så pass hög måluppfyllelse är relativt bra. Men den beror främst på att Stockholms stad byggde väsentligt fler bostäder än vad som angavs i RUFSS 2001, nästan 1500 fler per år i snitt. Om Stockholms stad inte räknas med så är måluppfyllelsen för länet 58 procent, vilket innebär att bostadstillskottet bara nådde till drygt hälften av de uppsatta målen i resterande kommuner generellt sett.

Måluppfyllelsen bland de enskilda kommunerna varierar mellan 25 procent för Salems kommun och 164 procent för Stockholms stad.

### *Kvaliteten på bostadsbyggnadsstatistiken behöver förbättras*

SCB:s statistik över antalet påbörjade och antalet färdigställda bostäder är i många fall bristfällig. Statistiken kan visa på att inga bostäder påbörjats i en kommun medan kommunen själv uppger att några hundra bostäder har påbörjats. Det får som konsekvens att den offentliga statistiken över byggandet inte är tillförlitligt, vilket innebär en felaktig bild över vad som faktiskt byggs och svårigheter att utvärdera byggtakt och göra prognoser. En del kommuner för exempelvis parallell statistik över bostadsbyggnandet för att de inte kan använda sig av den offentliga.

Anledningarna till att statistiken är bristfällig är troligen flera:

- De uppgifter kommunerna ska leverera är inte tillräckligt tydligt specificerade och nyttan inte kommunicerad. Det borde ses över vilka uppgifter som behövs samt definieras vad som menas med exempelvis påbörjande och färdigställande. Kommunerna levererar idag liknande uppgifter till flera statliga myndigheter men i lite olika form och vid olika tillfällen. Att enbart rapportera enligt principen ”en lina till staten” i kombination med ett digitalt insamlingssystem istället för dagens analoga skulle troligen underlätta hanteringen.
- Samordningen inom kommunen kan förbättras. Statistiken levereras ofta av någon som arbetar på bygglovavdelning eller liknande. Statistiken kvalitetssäkras sällan inom kommunen med dem som är användare av statistiken. Offentlighets- och sekretesslagen påverkar även hur uppgifterna får spridas inom kommunen. Den som levererar statistik vet inte alltid vad den ska användas till, eftersläpningen kan vara stor och ibland uteblir rapporteringen helt.
- Kvalitetsgranskning av uppgifterna saknas. Tidigare kunde SCB kvalitetssäkra de uppgifter som inkom mot länsstyrelsernas uppgifter i räntebidragsärenden. Möjligtvis går detta att utveckla i arbetet med bostadsmarknadsenkäterna.



## 1.4 Förutsättningar för att nå målen i RUFSS 2010

Enligt RUFSS 2010 – Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen – förväntas länets befolkning att öka med upp till en halv miljon personer till år 2030. Det innebär att kommunerna behöver planera för ett högt och jämt tillskott av uppåt 13 000 bostäder per år i länet.

<i>RUFSS 2010 - bostadsbyggande</i>						
	Folkmängd år 2010	Befolkningsprognos år 2030		Bostads beståndet 2010	Årligt bostadstillskott till år 2030	
		<i>Låg</i>	<i>Hög</i>		<i>Låg</i>	<i>Hög</i>
Botkyrka	82 000	86 000	101 000	32 500	250	550
Danderyd	31 000	30 000	32 000	12 900	50	100
Ekerö	25 000	26 000	27 000	9 100	100	150
Haninge	77 000	88 000	100 000	32 000	300	550
Huddinge	98 000	113 000	122 000	38 800	400	600
Järfälla	66 000	84 000	94 000	28 900	450	650
Lidingö	44 000	43 000	45 000	20 300	100	150
Nacka	90 000	102 000	109 000	36 300	550	750
Norrtälje	57 000	61 000	71 000	25 700	200	450
Nykvarn	9 000	10 000	12 000	3 500	50	100
Nynäshamn	26 000	27 000	29 000	12 300	100	150
Salem	16 000	16 000	18 000	6 300	50	100
Sigtuna	40 000	50 000	54 000	18 200	250	350
Sollentuna	64 000	69 000	74 000	26 600	300	450
Solna	68 000	93 000	99 000	36 000	550	700
Stockholm	843 000	943 000	981 000	441 400	2 800	3 600
Sundbyberg	38 000	56 000	60 000	19 700	400	500
Södertälje	87 000	94 000	105 000	39 100	300	500
Tyresö	44 000	45 000	49 000	16 800	150	250
Täby	63 000	70 000	78 000	26 600	350	550
Upplands Väsby	39 000	47 000	52 000	17 900	200	300
Upplands-Bro	23 000	27 000	30 000	9 700	150	250
Vallentuna	30 000	34 000	38 000	11 600	200	350
Vaxholm	11 000	12 000	13 000	4 500	50	100
Värmdö	39 000	45 000	55 000	13 100	250	500
Österåker	40 000	41 000	47 000	15 200	150	300
<b>Totalt i länet</b>	<b>2 050 000</b>	<b>2 312000</b>	<b>2 495000</b>	<b>955 000</b>	<b>8 700</b>	<b>13 000</b>

I genomsnitt tillkommer cirka 500 bostäder årligen genom ombyggnad av lokaler och vindar. Dessutom tillkommer upp till 1 500 bostäder om året genom att

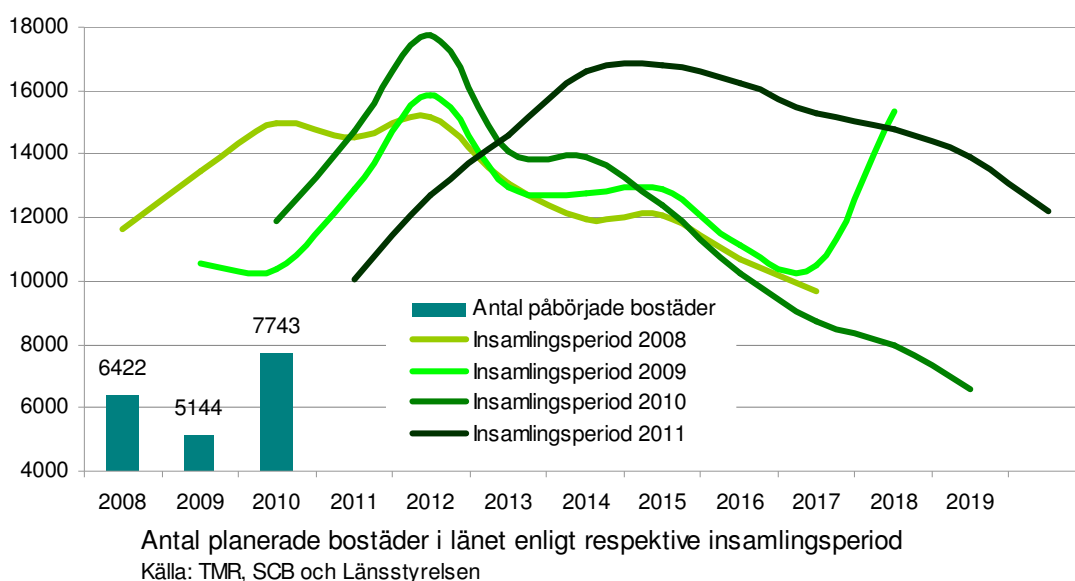
fritidshus tas i bruk som permanentbostäder. Behovet av nyproduktion är därmed cirka 11 000 bostäder per år. Det finns dessutom ett uppdämt behov från de år då nyproduktionen inte svarat mot befolkningsökningen som gör det än mer angeläget att nå denna volym.

De senaste årens befolkningsökning på 30 000 till 40 000 personer per år har varit exceptionellt höga i ett historiskt perspektiv. Om de senaste årens höga siffror fortsätter behövs det långt fler än 13 000 bostäder per år, kanske upp mot 20 000 för att svara mot det långsiktiga behovet.

En jämförelse med bostadstillskotten i snitt per år sedan år 2000 ger att olika kommuner måste öka bostadsbyggandet i olika hög grad. Exempelvis måste vissa kommuner fyrdubbla takten i bostadsbyggandet medan Stockholms stad har nått sin långsiktiga nivå.

Tillväxt, miljö och regionplanering (TMR) samlar varje år i samarbete med SCB in kommunernas bostadsbyggnadsplaner de kommande tio åren. För perioden 2011-2020 så rymmer bostadsbyggnadsplanerna sammanlagt drygt 140 000 bostäder i länet i nyproduktion. Skulle de planerna realiseras nås nivåerna i RUFSS 2010 med råge. Men historiskt sett så tenderar bostadsbyggnadsplanerna att vara överskattade.

Om vi jämför bostadsbyggnadsplanerna med vad som faktiskt har byggts under 00-talet finner vi att byggandet nästan måste fördubblas i länet för att planerna ska realiseras. I vissa kommuner innebär det en tredubbling eller fyrdubbling av bostadsbyggandet.



*Bostadsbyggnadsplaner för färdigställda  
bostäder 2011-2020*

	2011- 2020 Summa	2011- 2020 Snitt per år	Färdigställda bostäder i snitt åren 2000-2009
Botkyrka	3 407	341	233
Danderyd	633	63	55
Ekerö	1 575	158	101
Haninge	7 672	767	218
Huddinge	4 983	498	288
Järfälla	4 432	443	230
Lidingö	2 007	201	128
Nacka	10 196	1 020	397
Norrtälje	3 140	314	118
Nykvarn	1 015	102	45
Nynäshamn*	1 255	126	86
Salem	685	69	45
Sigtuna*	1 315	132	271
Sollentuna	4 573	457	259
Solna	9 396	940	491
Stockholm	45 637	4 564	3 522
Sundbyberg	8 315	832	163
Södertälje	4 407	441	181
Tyresö	2 079	208	106
Täby	5 109	511	194
Upplands Väsby	4 755	476	116
Upplands-Bro	3 637	364	131
Vallentuna*	4 073	407	200
Vaxholm	1 273	127	51
Värmdö	4 937	494	131
Österåker	2 712	271	230
<b>Hela länet</b>	<b>143 218</b>	<b>14 322</b>	<b>7 988</b>

Om länets kommuner ska nå upp till nivåerna i RUFSS 2010 krävs att nyproduktionen ökar väsentligt i de flesta av länets kommuner. Länsstyrelsens bedömning är dock att nivåerna i RUFSS 2010 är möjliga att både nå och överträffa. Det ska framhållas att nivåerna är framtagna i dialog med respektive kommun. De viktigaste förutsättningarna för att nå nivåerna i RUFSS är en politisk vilja tillsammans med en god planberedskap i form av en aktuell översiktsplan och riktlinjer för bostadsförsörjning.

Kommunen har flera verktyg till sitt förfogande för att driva på och styra inriktningen av bostadsmarknaden. Kommunen kan i sina riktlinjer för bostadsförsörjning, eller i en eventuell genomförandestrategi, slå fast en långsiktig strategi där varje verktyg har en uttalad och tydlig funktion. Utöver ansvaret för planläggningen av mark kan kommunen anta strategier för användningen och skriva avtal om vad marken ska nyttjas för. För de kommuner som själva äger

mark finns större möjlighet att styra men kommunerna har en nyckelroll, dels för att möjliggöra byggandet genom en god planberedskap, men också genom att främja konkurrensen på den lokala marknaden. Likaså har kommande infrastruktursatsningar stor inverkan på både lokalisering och omfattning av bostadsbyggandet.

Ett byggprojekt – från idé till färdiga bostäder – löper ofta över en femårsperiod eller mer. Detta skapar en osäkerhet eftersom det är svårt att bedöma konjunktur och bostadsmarknad ett antal år framåt. Osäkerhet finns också i den offentliga planeringsprocessen. Kommer ett projekt överhuvudtaget att realiseras? I vilken grad kommer den ursprungliga projekttiden att modifieras? När får projektet slutlig politisk acceptans?

Många faktorer påverkar bostadsbyggandet framöver och främst är det konsumenternas efterfrågan som styr, i kombination med aktörernas förmåga att anpassa utbudet. Den allmänna konjunkturen och ränteläget styr i stor utsträckning de finansiella möjligheterna och är en viktig förutsättning. Likaså är bostadsbyggandet beroende av en marknad med god konkurrens.

Så gott som alla bostadsprojekt blir försenade i förhållande till den ursprungliga tidplanen. Däremot är det ovanligt att projekt inte blir av över huvud taget. I de fall projekt läggs ner sker detta oftast i ett tidigt skede i processen då projektet knappast kan betraktas som påbörjat på allvar. Vissa projekt ändrar inriktning; planerade bostäder blir i stället lokaler och ekonomiska omständigheter kan göra att påbörjade projekt säljs till andra byggherrar.

Kommunerna bygger inte bostäder, med undantag för kommunernas kommunala allmännyttiga bostadsbolag, men de är ansvariga för den planering som krävs för att marknaden ska kunna fungera, det vill säga skapa byggrätter så att byggherrar kan uppföra bostäder.

## 2. Hinder för ett ökat bostadsbyggande i Stockholmsregionen

Nästan samtliga kommuner uppger i den årliga Bostadsmarknadsenkäten att det skulle behöva byggas fler bostäder än vad som påbörjas i kommunerna. Hindren som kommunerna uppger är framförallt höga produktionskostnader, överklagande av detaljplaner samt brist på detaljplanelagd mark i attraktiva lägen.

Kommunerna genom kommunförbundet i Stockholms län framhåller att större statliga investeringar i infrastrukturen behövs, att hantering av överklaganden måste gå snabbare, att samordningen mellan miljöbalken och plan- och bygglagen måste bli bättre, att lättnader i strandskyddet är nödvändigt, att bullerreglerna måste bli enklare samt att skatteutjämningsystemet måste ses över för att öka kommunernas incitament för att planlägga för fler bostäder.

Enligt många byggherrar är de största hindren för bostadsbyggandet bristen på detaljplanelagd mark, bristen på en politisk vilja att växa som kommun och bristande infrastrukturutbyggnad. Men även ett svårtolkat regelverk i plan- och bygglagen och miljöbalken, varierande lokala bestämmelser för exempelvis parkeringsnorm eller energikrav och långa handläggningstider hos kommun, länsstyrelse och överklagandeinstanser tas upp.

I över tio år har höga produktionskostnader legat i topp som den faktor som flest kommuner bedömer vara ett hinder för bostadsbyggandet enligt Bostadsmarknadsenkäten. Den totala produktionskostnaden i ett bostadsprojekt delas upp i markkostnad och byggkostnad. Den högsta produktionskostnaden i landet för såväl flerbostadshus som för gruppbyggda småhus finns i Stockholms län där kostnaden 2009 var 32 000 kronor per kvadratmeter bostadsarea.

Sammantaget över en tioårsperiod har produktionskostnaderna ökat med över 50 procent och i betydligt snabbare takt än konsumentprisindex. SCBs statistik baseras på den kostnad som byggherren betalar. Markkostnaden varierar stort i länet men utgör i genomsnitt cirka en femtedel av produktionskostnaden.

I Stockholms innerstad kan markkostnaden i vissa projekt motsvara hälften av hela produktionskostnaden medan den i länets ytterområden kan motsvara en knapp tiondel. Markkostnaden varierar också mellan upplåtelseformer men är vanligtvis högre för bostadsrätter än för hyresrätter. Med Stockholmsregionens höga markpriser kan det vara komplicerat att bygga hyresrätter i kommuner som inte upplåter mark med

tomträtt. Bostadsbyggandet i regionen domineras av de fyra stora företagen JM, NCC, Peab och Skanska, men antalet byggföretag som är verksamma i länet ökar.

I Sverige byggs bostäder i väldigt liten utsträckning på spekulation. Det framhålls ofta som en positiv aspekt för bostadsprisernas stabilitet. Det innebär samtidigt att utbudet sällan är större än efterfrågan. De fyra största byggbolagen har alla en hög försäljningsgrad av aktuella projekt innan nyproduktionen påbörjas. De stora bolagen har betydligt fler obebyggda byggrätter i Sverige än vad de har i andra länder. En del byggrätter är av sådan karaktär att nyproduktion inte längre anses attraktiv. I andra fall väljer byggföretaget att inte påbörja så många bostäder samtidigt eftersom ett ökat utbud kan leda till lägre försäljningspriser.

Knappt hälften av länets kommuner uppger i Bostadsmarknadsenkäten att överklagandet av detaljplaner utgör ett hinder för bostadsbyggandet. De allra flesta överklaganden leder inte till någon förändring men innebär att många bostadsprojekt försenas, vanligtvis mellan ett och ett par år. Förutom förseningar och den ökade kostnad som kommer av det kan överklaganden medföra att risken i ett projekt ökar, något som mindre byggherrar kan ha svårare att hantera än stora byggherrar.

Byggherrar har legitima krav på förutsägbarhet i planprocessen men osäkerheter kring ett byggprojekt kan aldrig elimineras helt. Oförutsägbarhet är inte unikt för Sverige, en likartad situation finns i många EU-länder. I samband med att den nya plan- och bygglagen trädde i kraft i maj i år har reglerna om instansordning ändrats. Huvuddelen av de PBL-mål som tidigare handlagts av förvaltningsdomstolen och hos regeringen handläggs nu av mark- och miljödomstolen. Förhoppningsvis leder det till en snabbare och mer rättssäker ärendehantering av överklaganden.

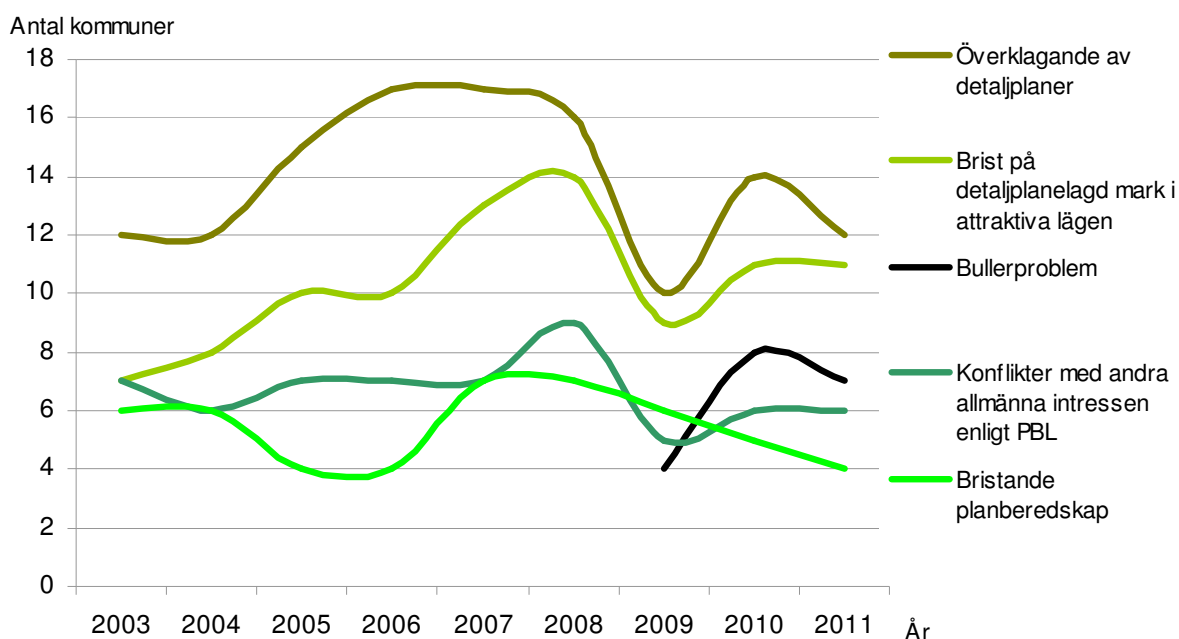
Förra året antogs 247 detaljplaner i länet. De flesta av de antagna detaljplanerna innehåller bostäder. Stockholms stad stod för nära en tredjedel av de antagna detaljplanerna, följd av Nacka med knappt 10 procent och av Norrtälje och Huddinge med drygt 5 procent vardera. Knappt 40 procent av de antagna detaljplanerna 2010 överklagades till Länsstyrelsen. De allra flesta överklaganden leder inte till förändring, bara enstaka detaljplaner upphävs och då främst på formella grunder.

Länsstyrelsen har under senare år iakttagit att det finns brister i hur plan- och bygglagen tillämpas. Bakgrunden är ofta att det finns en kompetens- och resursbrist hos kommunerna, samt att kommuner och byggherrar strävar efter att korta tiderna och minska kostnaderna för planläggning vilket ibland leder till att

underlagen blir bristfälliga. Detta blir särskilt påtagligt när det saknas aktuell översiktsplan, fördjupningar av översiktsplanen eller planprogram.

Planer tenderar att bli alltmer komplexa när lägen som tidigare ansågs vara olämpliga nu planläggs för bostäder. Det kan handla om förtätning i befintlig bebyggelse, omvandling av industriområden eller nya bostäder nära en stor väg vilket medför flera konflikter med andra intressen. Hanteringen av dessa målkonflikter gör planläggningen svårare och därmed mer resurskrävande. Exempelvis kan risker kopplade till markens kvalitet vara svåra att bedöma i ett tidigt skede och problem kan tillstöta i efterhand, till exempel i före detta industriområden där marken ofta är förorenad.

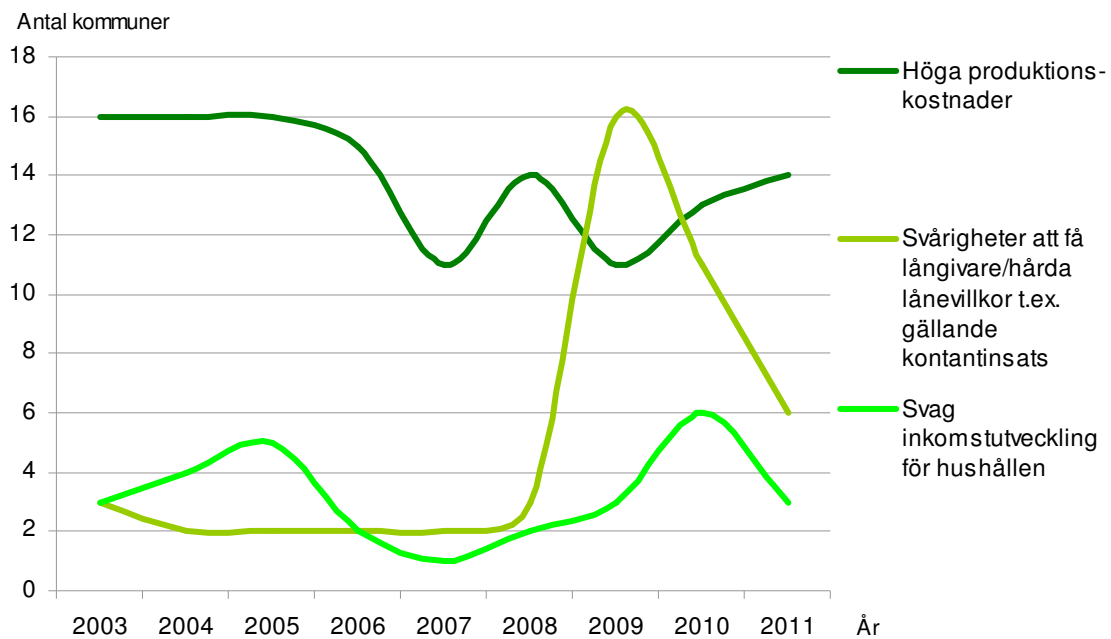
I Bostadsmarknadsenkäten uppger nästan hälften av kommunerna att bristen på detaljplanelagd mark i attraktiva lägen är ett hinder för bostadsbyggandet. Dock är det bara fyra kommuner som uppger att bristande planberedskap är ett hinder. Det kan innebära att delar av den planlagda marken i kommunen inte är intressant att exploatera ur byggherrens perspektiv men det går inte heller att bortse ifrån att det per definition råder brist på just attraktiv mark. Att ha en god planberedskap i lägen som är lämpliga att exploatera är dock en av kommunens mest grundläggande uppgifter när det kommer till planering och bostadsförsörjning.



#### Planeringsrelaterade hinder för bostadsbyggandet

Enligt kommunernas svar i den årliga Bostadsmarknadsenkäten

Källa: Länsstyrelsen



**Ekonomiska hinder för bostadsbyggandet**

Enligt kommunernas svar i den årliga Bostadsmarknadsenkäten

Källa: Länsstyrelsen



### 3. Kommunal och regional planering

#### 3.1 RUFSS är grunden för planeringen

Kommunerna och de regionala organen har kommit överens om en övergripande plan för Stockholmsregionen utveckling i och med att RUFSS 2010 antagits. Planen utgör såväl en regionplan enligt plan- och bygglagen och ett regionalt utvecklingsprogram enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete. I stora drag anger planen att länets mest centrala delar ska avlastas genom att fler regioncentra skapas. Utbyggnaden ska framförallt ske i de utpekade regionala stadskärnorna; Barkarby-Jakobsberg, Kista-Sollentuna-Häggvik, Täby centrum-Arninge, Arlanda-Märsta, Kungens kurva-Skärholmen, Flemingsberg, Haninge centrum och Södertälje.

Länets förväntade befolkningsökning ställer krav på genomtänkta avvägningar för hur mark- och vattenområden långsiktigt ska användas. Inriktningen bygger på ett antal planeringsprinciper, bland annat att utvecklingen av bostads- och arbetsmarknaden ska vara sammanhållen, att bebyggelsestrukturen ska vara resurseffektiv och tillgänglig med kollektivtrafik och att stadsmiljön ska vara tät och upplevelserik.

Enligt Länsstyrelsens bedömning har RUFSS 2010 fått ett stort genomslag i de översiktsplaner som har tagits fram under det två senaste åren. Viljan att bidra till den regionala tillväxten genom ett ökat bostadsbyggande syns i nyantagna översiktsplaner. Men i realiteten är det endast i en handfull kommuner det byggs tillräckligt med bostäder. De flesta kommuner planerar för en tätare stadsbygd genom förtätningar i goda kollektivtrafiklägen och på mark som tidigare använts, som exempelvis flygfält eller hamnområden. Vid sidan om denna utveckling finns det kommuner, främst i de yttre delarna av länet, som ger klartecken till en utspridd och bilberoende bebyggelse utan kollektivtrafik eller service.

Bostadsförsörjning är ett kommunalt ansvar, men eftersom bostadsmarknaden sträcker sig utanför kommungränserna blir ett mellankommunalt och regionalt samarbete viktigt. Inom RUFSS 2010 har kommunernas aktiva roll och samverkan över kommungränserna varit avgörande för att få fram ett gemensamt underlag som ska ligga till grund för kommunernas översiktliga planering.

Utöver RUFSS 2010 pågår mellankommunala samarbeten som består av fasta samverkansgrupper eller av informella samråd kring gemensamma frågor. På Södertörn samverkar till exempel de åtta kommunerna kring gemensamma frågor. Stockholms Söderortsvisionen. Nordostkommunerna Danderyd, Täby, Norrtälje, Vallentuna, Österåker och Vaxholm samarbetar i planeringsfrågor, Stockholm

Stad, Solna, Sundbyberg, Sollentuna och Järfälla har ett samarbete kring bland annat infrastruktur. Det finns också regionala samarbeten kring Mälardalen och i ABC-stråket (Stockholms och Uppsala län).

På senare år planeras allt fler områden vid eller över kommungränserna. Gemensamma planer har gjorts bland annat mellan Huddinge och Botkyrka som tagit fram ett förslag till fördjupning av översiktsplanen för den regionala stadskärnan Flemingsberg samt mellan Stockholms stad och Solna för Norra Stationsområdet. I länet finns flera kommunöverskridande samarbeten i form av delvis gemensamma förvaltningar för ett verksamhetsområde. Ett drygt tiotal kommuner i länet har startat ett samarbete kring bygglovsfrågor, Bygglovsalliansen.

### **3.2 Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen**

Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar fastställer att varje kommun ska planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Bra bostäder och goda boendemiljöer är grundläggande faktorer som har betydelse för såväl tillväxten som välfärden i både kommuner och region. Boendeplaneringen är därför en viktig del i kommunernas strategiska planering.

Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383) innehåller, något förenklat, följande delar:

- Kommunen ska planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder.
- Riktlinjer för bostadsförsörjning ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod.
- Vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen, om det behövs, samråda med andra kommuner som berörs av planeringen.
- Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ska en kommun anordna bostadsförmedling.
- Länsstyrelsen ska lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras boendeplanering.

Bostadsbyggandet sker på marknadens villkor men det är kommunen som genom ansvaret för planeringen ger marknaden förutsättningar att fungera. De långa ledtiderna i bostadsbyggandet medför också att kommunerna tillsammans med bygg- och bostadsföretagen måste vara både framsynta och lyhörda för att försöka bedöma och tolka den kommande efterfrågan.

Att möjliggöra en tillräckligt hög nyproduktion av bostäder är bara en av flera aspekter i det arbetet. Kommunerna måste också se till att olika gruppers behov, till exempel äldres och ungas, blir tillgodosedda. Kommunen behöver även kunskap om hur beståndet av befintliga bostäder ser ut och nyttjas.

Riktlinjer för bostadsförsörjning är kommunernas huvudsakliga inriktning för bostadsförsörjningsarbetet som ska antas av kommunfullmäktige varje mandatperiod.

Att arbeta fram riktlinjer kan handla om att ta fram bostadspolitiska mål med en färdriktning om hur de ska nås. Det kan innebära att kommunen tar ställning till på vilket sätt de ska verka för att nå uppsatta bostadspolitiska mål och hur kommunen vill använda de verktyg de förfogar över.

I lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar finns inga formkrav vad gäller innehållet men i förarbeten till lagen ges viss vägledning:

- ”Utgångspunkten bör vara en lokal bedömning av de långsiktiga behoven som innefattar allas behov”
- ”Behovet av bostäder för vissa hushåll exempelvis äldre, funktionshindrade, unga och studenter ska särskilt uppmärksammas”
- ”Inriktning av olika åtgärder för bostadsförsörjningen bör anges”
- ”Åtgärderna ska avse såväl nyproduktion som det befintliga beståndet”
- ”En viktig del i bostadsförsörjningsplaneringen är att kommunerna, inte minst i tillväxtregionerna, ser till att ha en tillfredsställande mark- och planberedskap”

Länsstyrelserna i Stockholm, Skåne och Västra Götaland har tillsammans med Boverket arbetat i ett pilotprojekt kring riktlinjer för bostadsförsörjning och dess koppling till rullande översiktsplanering. Även om det finns ett lagkrav på att riktlinjerna ska antas är processen kring hur kommunen når dit en minst lika viktig del. Framförallt är förankringsarbetet och kunskapsinhämtning från olika förvaltningar och andra aktörer avgörande för att riktlinjerna ska vara användbara och genomföras.

Processen innefattar på ett eller annat sätt tre olika beståndsdelar. För att kunna arbeta fram och anta riktlinjer krävs någon form av underlagsmaterial som analyserar situationen i kommunen, här kallat behovs- och marknadsanalys. Själva riktlinjerna är det dokument som enligt lag ska antas i kommunfullmäktige. För att riktlinjerna sedan ska kunna få genomslag i kommunens planering behövs någon form av genomförandestrategi samt uppföljning. Dessa tre beståndsdelar kan redovisas var för sig eller i ett samlat dokument. Viktigt är dock att det finns en tydlig koppling till kommunens översiktsplan.

Det finns ett ömsesidigt samband mellan arbetet med översiktsplanen och arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjning. Översiktsplanen är ett instrument när det gäller att förbereda och genomföra kommunens bostadspolitiska ambitioner, inte minst som underlag för en strategisk markpolitik och en god planberedskap.

Översiktsplanen hanterar kommunens långsiktiga utveckling, både vad gäller exploatering och – i allt större utsträckning – även olika tillväxt- och utvecklingsfrågor. En övervägande del av exploateringen sker genom detaljplaneläggning för bostäder. I det avseendet är det viktigt att riktlinjerna och översiktsplanen förhåller sig till varandra, inte minst för att undvika eventuella målkonflikter.

Sammantaget anger 24 av länets 26 kommuner att de har antagna riktlinjer varav 18 är antagna under denna eller förra mandatperioden. Enligt Länsstyrelsens bedömning behöver riktlinjerna i hälften av kommunerna utvecklas för att kunna utgöra ett reellt underlag till beslut kring kommunens strategiska boendepanering. I länet har tolv kommuner riktlinjer för bostadsförsörjningen i ett särskilt program eller i en plan antaget av kommunfullmäktige. 15 kommuner uppger att riktlinjer ingår i översiktsplanen och åtta kommuner även att de finns i andra strategiska dokument såsom en prioriteringslista för planärenden eller verksamhetsplan. Många kommuner hänvisar till att de arbetar med riktlinjer i flera olika dokument.

I länet finns flera exempel på riktlinjer som arbetats fram på olika sätt – nedan följer tre kommunexempel. Haninge kommun har tagit fram ett antal kunskapsunderlag såsom förutsättningar för bostadsförsörjningen, omvärldsanalys och en projektkatalog. Med utgångspunkt i dessa har kommunfullmäktige antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen i form av bostadspolitiska mål. För att de antagna riktlinjerna ska uppfyllas har kommunen arbetat fram en Bostadsstrategi för Haninge med förslag till insatser för olika förvaltningar.

I Stockholms stad utgör översiktsplanen från 2010 stadens riktlinjer för bostadsförsörjning. Bostadsförsörjningsfrågorna utgör ett så kallat fokusområde i planen. Av kommunfullmäktiges beslut att anta översiktsplanen framgår tydligt att de samtidigt godkänner riktlinjerna för bostadsförsörjningen. Till grund för riktlinjerna finns ett underlagsmaterial som antagits i stadsbyggnadsnämnden.

Sigtuna kommun har valt att redovisa riktlinjer i ett separat dokument ”Fler bostäder i attraktiva miljöer– program för bostadsbyggande i Sigtuna kommun 2011-2015” som omfattar behovs- och marknadsanalys, olika gruppers behov, bostadspolitiska mål, planerad nyproduktion samt strategi för att nå de önskade målen. Detta dokument uppdateras och förs upp till politisk diskussion i kommunfullmäktige varje år.

### **3.3 Starkt samband mellan bostadsbyggande och infrastruktur**

Goda kommunikationer spelar en avgörande roll för länets näringsliv, kompetensförsörjning och för var människor bosätter sig. Om samhället lyckas med att samordna utbyggnaden av bostäder och infrastruktur finns såväl miljömässiga som tidsbesparande vinster att hämta. Ny infrastruktur och

kollektivtrafik är i vissa fall helt avgörande för tillkomsten av ny bostadsbebyggelse. Samplanering med kollektivtrafiken är en viktig förutsättning för att nya stadsdelar inte främst ska bli biltrafikförsörjda.

Bostadsbyggandet sker i dag genom förtätning och komplettering i redan exploaterade områden. Det pågår planering i flera kommuner för mer storskaliga projekt där utbyggnaden beräknas fortgå i tio till tjugo år. Dessutom pågår det sedan många år en omvandling av fritidshusområden till permanent-boende i länet. Den här utvecklingen påverkas av brister i transportsystemet och trafiksäkerhetsbrister i vägnätet. Att till exempel bygga en ny avfart från en motorväg kan framstå som en relativt enkel åtgärd, men när resurser för sådana åtgärder saknas leder det till att byggprojekt försenas eller hindras.

En annan stötesten som försvårar samplaneringen av bostäder och infrastruktur är att frågorna om trafikinfrastruktur och bostadsbebyggelse drivs i separata processer av olika huvudmän med olika tidshorisonter och prioriteringar. Länsstyrelsen har tidigare påtalat för regeringen att det är viktigt att kopplingen mellan infrastruktur och bostäder tydligt belyses i de transportpolitiska målen och i direktiven för infrastrukturplaneringen.

Med utgångspunkt från Stockholmsförhandlingen – Carl Cederschiölds regeringsuppdrag från 2007 om infrastrukturen – har en ny Länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2010 till 2021 fastställts. Tillsammans med den nationella planen omfattar dessa en ökning av infrastrukturinvesteringarna i regionen. Investeringarna uppgår under perioden till knappt 100 miljarder kronor. Flera objekt i planerna har direkt eller indirekt påverkan på bostadsbyggandet.

Det går att genomföra bostadsprojekt trots brister i trafiksystemet om trafikfrågorna antas få en lösning inom några år. I vissa fall behöver åtgärder genomföras för att förbättra trafiksäkerheten eller kapaciteten innan bostadsprojekt kan påbörjas eftersom åtgärderna är en förutsättning för att detaljplanerna ska godkännas. Ny infrastruktur kan avlasta redan hårt belastade vägar och spår och skapa utrymme för ny bebyggelse. Ett exempel är Norrortsledens tunnlar som gör det möjligt att bygga över 2 000 bostäder i Väsjöområdet i Sollentuna. Även Danvikslösen mellan Stockholm och Nacka öppnar upp för nya bostäder. Dessa investeringar är dock mycket kostsamma.

Med de möjligheter som medfinansiering av statlig infrastruktur ger ökar kommunernas och andra aktörers förväntningar på att projekt blir klara i tid. Det är viktigt att staten tar initiativ till att utveckla metoder och praxis för medfinansiering av statlig infrastruktur tillsammans med kommunala organ. Regeringen har initierat ett sådant uppdrag vilket ska redovisas under 2011.

Staten och landstinget har en viktig roll för att infrastruktur och kollektivtrafik inrättas tidigt för åstadkomma ett ökat bostadsbyggande, som även bidrar till ett klimatanpassat samhälle och resande.

## **4. Statliga initiativ för att förbättra bostadsförsörjningen i Stockholms län**

### **4.1 En förändrad bostadsmarknad**

Bostadsmarknaden har genomgått stora strukturella förändringar under de senaste decennierna. För det första har påverkan från omvärlden blivit mer påtaglig. Det blir allt svårare för ett land att ha ett regelsystem som avviker alltför mycket från hur det fungerar i andra länder. Inte minst Sveriges EU-medlemskap har inneburit att svenska regelverk omprövat t.ex. lagstiftningen om allmännyttans hyresledande roll. Det är inte heller möjligt att ha en byggmarknad som inte är tillgänglig för utländska företag.

För det andra är det tydligt att de flesta länder i likhet med Sverige i stor utsträckning har avvecklat en tidigare bostadspolitik kännetecknad av omfattande statliga subventioner och regleringar. Samtidigt har det politiska intresset förskjutits från bostadsfrågor till stadsbyggnadsfrågor i en vidare bemärkelse, inte minst energi- och klimataspekterna har fått en ökad tyngd i samhällsplaneringen. Även segregationens konsekvenser för människornas livsvillkor uppmärksammas allt mer.

Även om det skett en förskjutning från bostads- till stadsbyggnadsfrågor kvarstår problemet att det byggs för lite bostäder i vissa delar av landet, inte minst i den snabbt expanderande Stockholmsregionen.

De strukturella förändringarna inom bostadspolitiken har inneburit att en delvis ny spelplan har etablerats. I ett system med stora statliga subventioner till bostadsbyggandet tog staten en betydande ekonomisk risk i förhållande till marknaden. Den risken måste idag tas av kommunerna, byggföretagen och kreditgivarna, vilket påverkar vad som byggs och hur mycket som byggs.

Genom att staten till stor del dragit ned sina ambitioner när det gäller den generella bostadspolitiken har samspelet mellan kommunerna och byggherrarna blivit mer central. Kommunerna har en mycket central roll genom sitt planmonopol, vilket ger markanvisningar och byggrätter åt företagen. Men det är byggherrarnas risk- och lönsamhetsbedömningar som ytterst avgör om bostadsbyggande kommer till stånd.

Kraven på samarbete mellan kommunerna och byggherrarna har ökat. I en rapport från Institutionen för Fastigheter och Byggnad 2009 ges följande bild av den nya situationen på bostadsmarknaden: ”Frågorna om vilka bostäder vi bygger, var dessa byggs, hur de designas och hur de produceras och när de färdigställs måste

ses tillsammans. För en effektiv plan-och byggprocess krävs att samtliga aktörer i processen arbetar utifrån en gemensam målbild. Att långsiktigt bygga bostäder som är prisvärda för kunden kräver mer av samverkan i team ("partnering" eller "strategiska allianser") som bygger på incitament för alla att skapa en prisvärd produkt med rimlig lönsamhet. En ny uppsättning aktörer för varje projekt, där det lönar sig för många deltagare att agera kortsiktigt, kan aldrig bli effektiv".

Författarna till den nämnda rapporten menar också att bostadsmarknaden och bostadsbyggandet måste ses med ett regionalt perspektiv nära kopplat till utvecklingen av ny infrastruktur. Nya bostäder kan här ses som en form av riksintresse som kräver en samordnad planering över kommungränserna. Kommunernas roll i stora integrerade regioner måste tänkas igenom från grunden och författarna pläderar för att många beslut måste lyftas till högre nivåer för att kunna hanteras på ett lämpligt sätt.

#### **4.2 Ett tydligare kommunalt ansvar för bostadsförsörjningen**

Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar från 2001 anger att varje kommun ska planera bostadsförsörjningen för att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder.

Kommunerna ska ta sikte inte bara på själva bostadens kvalitet utan också på boendemiljön. Med uttrycket "åtgärder för bostadsförsörjningen" avses inte bara nybyggnad av bostäder utan också ombyggnader, ändringar eller kompletteringar i det befintliga beståndet tillsammans med andra insatser kring den lokala bostadsmarknadens funktionssätt.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige, eventuellt efter samråd med andra berörda kommuner. Riktlinjerna för bostadsförsörjningen kan också komma till uttryck i kommunens översiktsplan.

Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska länsstyrelsen lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen.

Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ska en kommun enligt lagen anordna bostadsförmedling. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, ska dessa kommuner anordna sådan bostadsförmedling.

Lagen stadgar också att en kommun ska lämna uppgifter till regeringen om kommunens bostadsförsörjningsplanering som regeringen begär.

Enligt den bostadsmarknadsenkät som Länsstyrelsen i Stockholms län har gjort 2011 har 18 av länets 26 kommuner riktlinjer för bostadsförsörjningen antagna



denna eller föregående mandatperiod. Enligt Länsstyrelsens bedömning behöver riktlinjerna i hälften av kommunerna utvecklas för att kunna utgöra ett reellt underlag till beslut kring kommunens strategiska boendeplanering.

I Stockholms län har tolv kommuner riktlinjer för bostadsförsörjningen i ett särskilt program eller i en plan antagen av fullmäktige. 15 kommuner uppger att riktlinjer ingår i översiktsplanen och åtta kommuner även att de finns i andra strategiska dokument. Många kommuner hänvisar till att de arbetar med riktlinjer i flera olika dokument.

---

*Förslag:*

*Regeringen bör ta initiativ till en översyn av lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar i syfte att tydliggöra kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen.*

---

Kommunernas ambitioner när det gäller att formulera tydliga riktlinjer för sitt engagemang i bostadsförsörjningen är mycket skiftande, till och med inom den snabbt växande Stockholmsregionen där ett ökat bostadsbyggande är av strategisk betydelse för regionens tillväxt och utveckling.

Kommunerna har en strategisk roll i bostadsförsörjningen. Utöver ansvaret för planläggningen av mark kan kommunen anta strategier för användningen av mark och skriva avtal om vad marken ska utnyttjas till. För de kommuner som själva äger marken finns större möjligheter att styra byggandet och att öka konkurrensen mellan byggföretagen. Exempel på andra verktyg är allmännyttiga bostadsföretag, bostadsförmedling och hyresgarantier.

Det finns flera skäl för att förtydliga lagstiftningens krav på kommunernas roll i bostadsförsörjningen:

- Kommunens roll i den regionala bostadsförsörjningen behöver klargöras, särskilt inom tillväxtregionerna
- En tydligare roll för kommunerna underlättar den politiska diskussionen i de representativa församlingarna i kommunerna och dialogen med medborgarna
- Förutsättningarna för samordning mellan kommunerna ökar
- Byggföretagen får tidig information om kommande utbyggnadsmöjligheter

- Tydliga riktlinjer för bostadsförsörjningen underlättar samordningen mellan de olika förvaltningar internt i kommunen vilka berörs av boendeplaneringen

- Länsstyrelsernas roll när det gäller att tillhandahålla planeringsunderlag och följa upp kommunernas boendeplanering får tydligare utgångspunkter

Den nuvarande lagen är inriktad på att kommunen ska planera bostadsförsörjningen ”i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder”. Inte minst i tillväxtregioner med en gemensam bostadsmarknad vore det naturligt att lagen också slår fast att kommunen ska utgå från ett regionalt perspektiv och behovet av bostäder för hela regionens behov i ett framtidsperspektiv.

Det förefaller också naturligt att varje kommun ska ta ansvar för bostadsförsörjningen för olika grupper i samhället, t.ex. ungdomar, studeranden, barnfamiljer, nyanlända flyktingar och äldre och att varje kommun ska sträva efter att ha en balans mellan olika upplåtelseformer på bostadsmarknaden.

I en lag om kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen bör också finnas grundläggande målsättningar om bl.a. tillgänglighet, energieffektivitet samt en hållbar och integrerad samhällsstruktur.

Med tanke på det stora behovet av att samplanera bostadsförsörjningen i växande regioner bör regeringen i en ny lag om kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen ha en möjlighet att ålägga kommunerna eller ett regionalt organ (landstinget eller annat organ) i en viss region att utarbeta gemensamma riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Särskilt i förhållande till byggmarknaden är det väsentligt att det ställs krav i lagstiftningen om att kommunerna ska ha en god planberedskap, en transparent planering och att kommunerna redovisar sin markpolitik såsom principer för fördelning av mark och byggrätter liksom principer för fördelning av exploateringskostnader mellan kommunen och byggföretagen.

Det är knappast lämpligt att i lag reglera om och i vilken utsträckning kommunen ska äga den mark som ska planläggas och bebyggas. Kommunerna har mycket olika syn på kommunens markpolitik. I vissa kommuner i länet äger kommunen nästan all mark som bebyggs. I andra kommuner äger kommunen endast mindre markområden.

Markägandet styr samhällsplanering men ingen förordar en återgång till en tidigare ordning där kommunalt markäggande var en förutsättning för statliga lån.

Det bör observeras, att den mark som privata markägare önskar exploatera inte alltid är den mest lämpliga marken att bebygga. Samtidigt är det dyrt för kommunen att köpa mark, eftersom kommunens pengar behövs till annan verksamhet. Det krävs en fortsatt diskussion om kopplingen mellan markägande och samhällsplanering.

Eftersom det kommunala planmonopolet gör att det inte är en fri etableringsrätt på bostadsmarknaden är det kommunernas skyldighet att tillgodose marknadens behov av planlagd mark och byggrätter i rimlig tid, annars blir planmonopolet lätt utbudsbegränsande. Inte minst för att främja konkurrensen bland byggherrarna (och därmed öka effektiviteten och kvaliteten i byggandet) är det väsentligt att kommunernas metoder och processer för tilldelning eller försäljning av mark och byggrätter är transparent, neutral och förutsägbar för alla berörda aktörer och inte missgynnar en viss aktör.

Det tycks inte finnas någon generell brist på planer med byggnadsrätter i länet. Tvärtom går det att bygga tiotusentals bostäder inom redan befintliga planer. Ändå byggs det inte. En delförklaring kan vara att byggrätterna inte ligger i de mest attraktiva områdena.

Ett exempel: I Upplands-Bro kommun råder en hög planberedskap. Det finns färdiga detaljplaner för drygt 1500 bostäder. Ett av de planerade projekten med 300 bostäder har ännu inte påbörjats. En annan detaljplan för mer än 500 bostäder från 80-talet har påbörjats först nu. Marknaden bygger helt enkelt inte om det inte är lönsamt att bygga.

I en översyn av kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen bör ingå att pröva om lagstiftningen bör skärpas för att bostadsförmedlingen ska fungerande på ett tillfredsställande sätt i regioner som i praktiken är en regional bostadsmarknad.

### *Det regionala ansvaret för bostadsförsörjningen*

Det ingår i mitt uppdrag att bedöma om det finns anledning att förstärka det regionala ansvaret för bostadsförsörjning. Med anledning härav vill jag framhålla följande:

Det finns absolut anledning att förstärka det regionala ansvaret för bostadsförsörjning.

Idag är regionplanen i form av RUFS 2010 (Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen) grunden för kommunernas planering av sin bostadsförsörjning. Regionplanen har emellertid inte några rättsliga instrument för att säkerställa att regionplanens målsättningar för bostadsbyggandet i enskilda

kommuner genomförs. Det kommunala planmonopolet och de kommunalpolitiska ambitionerna är i formell mening överordnad regionplanens ambitioner och målsättningar.

Vid samtal med politiska företrädare för kommunerna och landstinget i Stockholms län framhålls genomgående att regionplanearbetet är en bra arena för politiska överläggningar och överenskommelser om regionens utveckling inklusive bostadsförsörjningen. Det påpekas emellertid också att förutsättningarna för regionens utveckling förändras kontinuerligt bl.a. i fråga om befolkningsprognoser, varför det är i praktiken svårt att upprätthålla regionplanens långsiktiga målsättningar. Det talas om behovet av en mer rullande regionplanering.

Ingen av de politiker jag samtalat med förordar att regionplanen kompletteras med rättsliga genomförandeinstrument.

Regeringen har redan idag en möjlighet enligt lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län att (2§) besluta att utrednings- och samordningsverksamhet inom ramen för regionplaneringen ska avse vissa angivna frågor. Denna lagbestämmelse torde göra det möjligt för regeringen att besluta att regionplaneringen ska avse den regionala bostadsförsörjningen.

Jag vill peka på att jag i det föregående har föreslagit att regeringen med stöd i en utvidgad lag om kommunernas bostadsförsörjning ska kunna förelägga kommunerna att gemensamt upprätta regionala riktlinjer för bostadsförsörjning. Innebörden i det förslaget är att ett sådant arbete inte med nödvändighet behöver ske inom ramen för en bindande regionplanering. Det bör också kunna ske i kommunala samarbetsorgan, genom regionförbund eller regionfullmäktige i regionkommuner. Det tycks som om politikerna i Stockholm ser ett växande behov av att samarbeta om den regionala bostadsförsörjningen inom ramen för befintliga kommunala samarbetsorgan i länet.

### **4.3 Plan- och byggprocessen**

Det finns mycket starka önskemål både från kommuner, byggföretag och näringsliv i Stockholms län att plan- och byggprocessen förkortas.

Ett huvudproblem är de långa tiderna för prövning av överklaganden. I Stockholms län överklagas 40 procent av alla detaljplaner. Prövningen av överklagandena försenar ofta bostadsbyggnadsprojekt med ett år eller mer, få överklaganden godtas dock vid överprövningen.

En allmän uppfattning är att nya PBL inte har skapat en snabbare plan- och byggprocess, även om det är för tidigt att utvärdera det ännu.

Länsstyrelsen i Stockholms län har en nyckelroll när det gäller att få tillstånd en effektiv plan- och byggprocess. Länsstyrelsen har under senare år arbetat mycket med utbildning om tillämpningen av PBL i kommunerna, det gäller särskilt de förändringar som trädde i kraft 2 maj 2011. Under 2012 kommer länsstyrelsen att genomföra ytterligare utbildningar.

Det är angeläget att länsstyrelserna intensifierar sina utbildningsinsatser särskilt när det gäller plan- och byggprocesserna, kopplingen till annan lagstiftning och samspelet med bostadsbyggandet. Det kan behövas särskilda resurser för dessa utbildningsinsatser.

Även Boverket har en viktig roll när det gäller att ge kommunerna vägledning om hur den lagstiftning som påverkar bostadsbyggandet bör tillämpas. Boverkets uppdrag i detta hänseende bör förtydligas.

Det bör noteras att en stor andel av de upphävda detaljplanerna upphävs på formella grunder efter överklagande. Boverket framförde i rapporten Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen år 2007, att länsstyrelsernas uppgifter vid samrådet med kommunerna borde utökas så att dessa även omfattar att länsstyrelserna ska verka för att den formella hanteringen av planärenden sker i laga ordning. Förslaget har inte genomförts.

---

*Förslag:*

*Länsstyrelsernas ansvar att ge råd om tillämpningen av PBL bör utökas till att även omfatta kapitlen 4-6 i PBL. Det innebär att länsstyrelserna ska ge råd om tillämpningen av hur en detaljplan kan utformas, tas fram och genomföras. Därigenom får länsstyrelserna ett formellt stöd för att uppmärksamma om det förekommer planbestämmelser som inte har stöd i PBL. Kommunernas ansvar för planernas utformning ändras inte med detta tillägg till PBL.*

---

*Osäkerheter om statliga intressen förlänger planprocessen.*

Framtagandet av planerings- och utredningsmaterial innebär ofta stora kostnader för kommunen och exploitören. Därför finns ofta brister i det underlag som ligger till grund för samrådet med länsstyrelsen. Nackdelen med ett samråd på ofullständigt underlag är att planprojektet ofta fördröjs eller att utformningen behöver revideras när det kompletterande underlaget tagits fram. På en viss plats kan t.ex. buller från närliggande vägar påverka möjligheten att bygga bostäder. Om inte hänsyn har tagits till bulleraspekten i ett tidigt skede kan detta medföra att hela

eller delar av projektet behöver revideras för att projektet ska kunna genomföras. Detta medför såväl oönskade fördyringar som förseningar.

Staten och kommunerna behöver utveckla dialogen i tidiga skeden om vilka underlag som behöver tas fram för att planprojekt ska kunna genomföras. I ett planprogram kan detta redas ut och tid sparas in i slutändan, men det kan också innebära att en redan lång process förlängs ytterligare vilket inte ligger i samhällets intresse.

---

*Förslag:*

*6§ förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar skulle kunna preciseras så att, när det är fråga om detaljplan, kommunen alltid ska tillhandahålla ett underlag för länsstyrelsens bedömning. I detta underlag bör redovisas det tänkta projektets läge och ungefärliga omfattning samt det utredningsunderlag som kommunen avser att ta fram under planprocessen. Länsstyrelsen skulle vid detta samråd ha uppgiften att redovisa sin bedömning av genomförbarheten av det tänkta projektet samt yttra sig över behovet av ytterligare utredningsunderlag samt om ett genomförande av projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte.*

*Genom ett sådant förfarande skulle även byggherren/exploatören kunna få en uppfattning om vilka kostnader som kan komma att uppstå under planprocessen.*

---

### *Länsstyrelsernas medverkan i kommunernas planprocesser*

Samrådet mellan kommunerna och länsstyrelsen fungerar i huvudsak väl. Av cirka 300 antagna planer årligen i länet i genomsnitt de senaste åren prövar och upphäver länsstyrelsen endast ett fåtal på grund av att de statliga intressena inte har tillgodosetts. De långa handläggningstiderna är emellertid ett problem.

Även om det pågår ett kontinuerligt arbete inom Länsstyrelsen i Stockholm med att effektivisera och utveckla länsstyrelsens medverkan i kommunernas planprocesser medger länsstyrelsen att länsstyrelsen behöver förkorta handläggningstiderna ytterligare, tydligare formulera vad som är grund för statligt ingripande och vad som är av inte rådgivande karaktär. Länsstyrelsen anser vidare att den behöver utveckla sin förmåga att göra samlade bedömningar och väga av olika intressen.

Inte sällan involveras länsstyrelsen i planarbete även i andra skeden än de som anges i plan- och bygglagen, eftersom länsstyrelsen har uppgifter i

speciallagstiftningen för t.ex. arkeologiska undersökningar och i frågor om tillstånd m.m. enligt miljöbalken.

Om länsstyrelsen inte har tillräckliga resurser för dessa specialområden kan detta få till följd att planarbetet i kommunerna stannar upp. Här är det fråga om att länsstyrelsen måste ges tillräckliga resurser och att länsstyrelsen behöver bli bättre på att prioritera de ärenden som behövs som underlag för den fysiska planeringen inklusive bostadsbyggande.

---

*Förslag:*

*Regeringen bör noga överväga länsstyrelsens resurser för att medverka i kommunernas planarbete och vid behov förstärka resurserna i syfte att åstadkomma en effektivare planprocess. Även resurserna för utbildning av kommunala förtroendevalda och tjänstemän bör övervägas.*

---

### *Länsstyrelsens hantering av överklaganden*

Länsstyrelsen är första instans för ett beslut enligt PBL som överklagas. Det gäller såväl detaljplaner som bygglov.

Överklagandet av länsstyrelsens beslut ska enligt riksdagsbeslut överföras till mark- och miljödomstolarna. Det finns olika förväntningar om vad detta ska innebära för handläggningen av överklaganden. Vissa menar att den ökade specialiseringen kan leda till snabbare handläggningen av överklagandeärenden. Andra uttrycker farhågor för att domstolarna inte ska vara lika känsliga för styrning av handläggningstiderna från den politiska nivån.

Per utgången av oktober 2011 hade drygt 1000 överklaganden enligt PBL kommit in till Länsstyrelsen i Stockholms län. Av dessa är närmare 100 överklagade detaljplaner och resten är överklagade lov- och förhandsbesked samt beslut i fråga om ingripande. Under samma tidsperiod under 2011 har 1100 ärende avgjorts av länsstyrelsen. För närvarande har länsstyrelsen enligt ca 800 PBL-ärenden i balans. Därtill kommer myndighetens ansvar att pröva överklaganden enligt Miljöbalken.

Länsstyrelsen prioriterar de äldsta överklagandeärendena samt bostadsprojekt.

Tiden för prövning av överklagande av lov och förhandsbesked är 270 dagar, prövningen av överklaganden av detaljplaner 60 dagar.

I den nya PBL som gäller från 2011 har kommunerna skärpta krav när det gäller den tid det får ta att handlägga ett ärende om ansökan om lov. Ett bygglov ska hanteras inom tio veckor från det ärendet är komplett.

För att effekterna av de skärpta krav som kommunerna ålagts är det naturligtvis viktigt att länsstyrelserna och övriga överprövningsinstanser har rimliga handläggningstider för dessa typer av ärenden.

Länsstyrelsen konstaterar emellertid med ett beklagande att den med största sannolikhet inte kommer att ha en handläggningstid uppgående till tio veckor för sin prövning av färdigberedda överklagningsärenden.

Länsstyrelsen har som målsättning att fortsätta sin satsning på att korta handläggningstiderna för överklagningsärendena. En åtgärd är att prioritera ärenden som omfattar bostadsproduktion och infrastruktursatsningar. En konsekvens av sådana prioriteringar kan enligt länsstyrelsen medföra att handläggningstiderna i andra typer av ärenden blir längre och kan ta upp till ett år och därutöver.

---

*Förslag:*

*Regeringen bör kontinuerligt följa upp handläggningstiderna för överklagandeärenden i Länsstyrelsen i Stockholms län. Regeringen bör formulera mål för förkortningen av handläggningstiderna.*

*Regeringen bör ge Statskontoret i uppdrag att genomföra en analys av handläggningsrutinerna och resurserna för Länsstyrelsen i Stockholms län vad gäller främst överklagandeärenden. Mot bakgrund av en sådan analys bör Statskontoret föreslå åtgärder för att kraftigt korta handläggningstiderna för överklagandeärenden.*

---

#### **4.4 Förtydligande av vissa statliga intressen, nationella mål och styrande normer**

I ett län som Stockholms län finns många riksintressen och andra statliga intressen samt en mängd regionala intressen som har stor tyngd.

Länsstyrelsen har i olika sammanhang fört fram att bostadsförsörjningen bör väga tyngre i avvägningen mellan olika intressen. För att detta ska vara möjligt krävs



aktuella planeringsunderlag för de nationella målen och statliga intressena och en gemensam bild av utvecklingen i regionen.

Systemet med riksintressen skapades i början av 1970-talet för att långsiktigt säkerställa en god hushållning med mark och vatten i landet som helhet.

Riksintressen kan pekats ut för naturvård, friluftsliv, kulturminnesvård, rennäring, yrkesfiske, värdefulla mineraler och ämnen samt totalförsvaret. Riksintressen finns också för vissa särskilt utpekade geografiska områden, t.ex. kust- och fjällområden, för sina samlade natur- och kulturvärden. Många beslut om utpekande av riksintressen är idag upp till 40 år gamla och liksom beskrivningarna delvis inaktuella. Andra beslut är bristfälliga eller inte alls aktuella och motiverade.

Nästan en femtedel av ytan i Stockholms län omfattas av riksintresset kulturmiljö, vilket upplevs som ett betydande hinder för byggandet av bostäder och infrastruktur. Detta förhållande och förekomsten av andra riksintressen leder till osäkerhet i samband med planeringen av bostadsbyggandet i länet, vilket kan leda till försenade, fördröjade och, i värsta fall, stoppade planprocesser med betydande samhällsekonomiska konsekvenser som följd.

Enligt ny PBL ansvarar länsstyrelserna för att en gång per mandatperiod på eget initiativ översända en sammanfattande redogörelse över statliga och mellankommunala intressen till landets kommuner. För att länsstyrelserna ska kunna uppfylla detta krav krävs det att det finns aktuella beslut och beskrivningar över riksintressena. Möjligheterna att uppnå enklare och effektivare tillämpning av PBL minskar om inte riksintressesystemet hålls ajour av berörda myndigheter.

---

*Förslag:*

*Regeringen bör ge berörda statliga myndigheter i uppdrag att uppdatera sina beslut om riksintressen minst en gång per mandatperiod.*

*Regeringen bör initiera en översyn av de riksintressanta områden som utpekats i miljöbalkens fjärde kapitel i syfte att förtydliga områdenas betydelse och ge vägledning för planeringen utifrån dagens aktuella förhållanden.*

*Regeringen bör ge Boverket i uppdrag att bistå de statliga myndigheterna med vägledning och nationell samordning när det gäller uppdateringen av riksintressen.*

---

### *Regelförenklningar och samordning mellan olika lagstiftningar*

I diskussioner med företrädare för Stockholmsregionens kommuner och byggföretag har det framkommit starka önskemål om en bättre samordning mellan olika lagar som påverkar bostadsbyggandet och utbyggnaden av infrastrukturen. För att underlätta ett ökat bostadsbyggande finns det ett stort behov av en mer flexibel tillämpning av främst buller- och luftkvalitetsnormer samt strandskyddsbestämmelserna.

Flera kommuner har planer på att bygga bostäder i sjö- och havsnära lägen. Dessa kommuner är mycket angelägna om att strandskyddsbestämmelserna ska ges en mer flexibel tillämpning och anser att en omsorgsfull detaljplanering av det vattennära byggandet ska kunna innebära att allmänhetens tillgänglighet till stränderna inte begränsas, utan tvärtom i många fall kan förbättras.

Samordningen mellan Miljöbalken, PBL och annan lagstiftning som påverkar byggandet av bostäder bör ges hög prioritet i Regeringskansliets beredningsprocess.

Hanteringen av miljökvalitetsnormer, miljöbedömningar för planer och program samt vattendirektivet är exempel på frågor där det komplexa regelsystemet medför stora svårigheter i tillämpningen av lagstiftningen. Det är också uppenbart att ett och samma ärende kan bedömas olika beroende på enligt vilken lagstiftning ärendet anhängiggörs.

En svårighet är att även vissa förberedande beslut kan överklagas separat, vilket innebär att planprocessen kan bli mycket utdragen i tiden. Exempel på detta är att en länsstyrelses beslut att upphäva ett strandskydd eller jämkning enligt 6 kap. 5§ PBL kan överklagas separat. Eftersom detaljplanen inte kan genomföras om inte länsstyrelsens beslut vinner laga kraft måste kommunen i praktiken invänta resultatet av en eventuell överprövning innan planförslaget kan antas. Inte sällan överklagas detaljplanen på i stort sett samma grunder, och även om ett sådant överklagande inte är giltigt medför det ändå två domstolsprocesser innan detaljplanen vinner laga kraft.

Problemet med att länsstyrelsens beslut om upphävande av strandskydd kan överklagas separat kommer på sikt att försvinna i takt med att strandskyddet i nya planärenden upphävs genom en bestämmelse i detaljplanen. Problemet med förordnanden enligt 6 kap.5§ kvarstår emellertid.

I syfte att stärka den kommunala planeringen för bostadsbyggande och förkorta planprocessen föreslås följande lagändringar:

PBL 3 kap.21§

Det bör klargöras att en kommunal översiktsplan kan börja tillämpas när den antagits.

Den nuvarande bestämmelsen i 3 kap.21§ gör det oklart om en antagen men ej lagakraftvunnen översiktsplan får användas som det kommunalpolitiska instrument som det är. En utdragen överklagandeprocess kan innebära att översiktsplanen kan börja tillämpas i en produktionsförberedande planering först flera år efter det att den antagits(se erfarenheterna från Stockholms kommun).

#### PBL 11 kap.11§

Genom ett tillägg i paragrafen bör det klargöras, att om kommunen begär det får myndigheten förordna att det överprövade beslutet i sådan del som uppenbarligen inte berörs av överklagandet får genomföras trots att överprövning inte har avgjorts slutligt. Det bör också tydliggöras att ett sådant förordnande inte får överklagas.

Genom ett sådant tillägg kan länsstyrelsen på ett mer flexibelt sätt möjliggöra en ändring av en plan som överprövas utan onödig byråkrati via ett nytt antagande. Förslaget innebär att de delar av planen som inte är berörda av något statligt intresse kan genomföras utan fördröjning.

Det krävs en bättre samordning mellan PBL och Miljöbalken för att möjliggöra en mer flexibel tillämpning av främst Miljöbalkens miljökvalitetsnormer för buller och luftkvalitet. Naturvårdsverkets föreskrifter är mer restriktiva än Boverkets allmänna råd, vilket skapar en osäkerhet om vad som gäller bl.a. vid bostadsbyggande.

Genom att tydliggöra i Miljöbalken att frågor om avvägning mellan olika intressen som en gång har gjorts i en detaljplan ska vara styrande eller vägledande för prövningar enligt miljöbalken efter det att bebyggelsen uppförts enligt planen skulle en större förutsägbarhet kunna uppnås. Om man t.ex. en gång godkänt en viss bullernivå i samband med detaljplanen ska man inte kunna med stöd av miljöbalken kunna kräva bullerskyddande åtgärder. Först om trafiksituationen förändrats påtagligt sedan planen vunnit laga kraft bör man kunna bortse från den avvägning som gjordes i samband med detaljplanen.

Med dagens bullernormer är förutsättningarna för att bygga en tätare stadsmiljö i anslutning till trafikleder begränsade. Företrädare för kommuner och byggföretag har starka önskemål om en mer flexibel tillämpning av de nuvarande bullernormerna. Gällande normer behöver ses över och samordnas bättre mellan de myndigheter som har ansvaret för föreskrifter och allmänna råd.

Det är angeläget att det uppdrag avseende samordning av bullernormer som Naturvårdsverket har omformuleras så att normerna tydligt kan bidra till att det bli lättare än idag att förtäta stadsmiljön i landets storstadsregioner.

För att underlätta bostadsbyggandet i storstadsmiljöer behöver staten via stöd till forskning och utvecklingsverksamhet stimulera nya tekniska lösningar avseende såväl reduktion av buller vid källan som tekniska lösningar som dämpar buller.

En fråga som kommit upp i flera kontakter med främst företrädare för byggföretagen handlar om kommunernas standarder för energihushållning. Dessa varierar ofta mellan kommunerna, vilket skapar vissa svårigheter för företagen bl.a. att kalkylera byggkostnaderna. Företagen har önskemål om enhetliga normer för energihushållning i byggnader. Företagen har inte svårt att acceptera att ambitionen vad gäller energihushållning ökar genom att lägsta godtagbara standard höjs från dagens nivå. Företrädarna för byggföretagen vill gärna se ett gemensamt arbete mellan statliga myndigheter, kommuner och byggföretag vid framtagandet av en ny standard för energihushållning.

---

*Förslag:*

*PBL ändras i 3 kap.21§ i syfte att få snabbare genomförande av den kommunala översiktsplanen.*

*PBL ändras i 11 kap.11§ med syfte att begränsa överklagandeprocesser i vissa sammanhang.*

*Avvägningar gjorda i detaljplan ska vara styrande/vägledande vid tillämpningen av Miljöbalken. Detta bör tydliggöras i Miljöbalken.*

*Dagens bullernormer bör ges en mer flexibel tillämpning i stadsmiljöer. Regeringen bör ge ett tilläggsuppdrag till Naturvårdsverket med denna inriktning.*

*Regeringen bör ge Boverket i uppdrag att ta fram nya standarder för hushållning med energi i byggnader med inriktning att standarden bör skärpas men bli enhetlig i tillämpningen i kommunerna.*

---

#### **4.5 Samordning av bostadsplanering och investeringar i infrastruktur**

Infrastrukturen har stor betydelse för bostadsplaneringen. Ofta är utbyggnad av infrastruktur en grundförutsättning för att planera och bygga nya bostadsområden.

I många fall krävs nya trafikplatser eller anslutningar till statliga vägar för att öppna nya bostadsområden. Ofta kan kommuner och exploatörer inte bära kostnaderna för dessa investeringar ovanpå redan höga produktionskostnader.

Det kan också vara svårt att finansiera och genomföra investeringar i kollektivtrafik i tidiga skeden av en exploatering och samordna utbyggnaden med bostadsbyggandet, eftersom det fulla resandeunderlaget finns först då bostadsområdena är färdigbyggda.

Den lagstadgade processen för beslut om investeringar i infrastruktur innehåller ett antal steg där överklaganden ofta fördröjer processen flera år. En parlamentarisk kommitté har under 2010 föreslagit ändringar i planeringsprocessen för infrastrukturinvesteringar som för närvarande bereds i Regeringskansliet.

I vissa delar av Stockholmsregionen är bristen på kapacitet i vägnät och kollektivtrafik så stor att det inte är lämpligt att bygga ytterligare bostäder innan trafiksystemet har byggts ut. Således är den fortsatta utbyggnaden av ett kapacitetsstarkt tvärradiellt transportsystem nödvändig för att avlasta de centralt belastade delarna av transportsystemet. T.ex. är satsningen på Tvärspårvägen en del i en sådan satsning, vilket både ökar transportkapaciteten och underlättar byggandet av nya bostadsområden.

Nya avlastande länkar skapar samtidigt utrymme för ny bebyggelse. Ett exempel är Norrortsledens tunnlar som förbättrat miljön och gjort det möjligt att bl.a. bygga Väsjöområdet i Sollentuna med över 3000 bostäder. Det pågående arbetet med ny dragning av E18 via Kymplingelänken skapar förutsättningar för utvecklingen av Stora Ursvik med ca 4 500 bostäder.

Länsplanen för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2010-2021 innehåller åtgärder på ca 100 miljarder kronor. Inför kommande planperiod 2015-2025 har ett förberedande arbete påbörjats i länet. Under 2012 och 2013 kommer en regional inriktning att beskrivas där bl.a. förutsättningarna för ett ökat bostadsbyggande är en självklar grund för prioritering av infrastrukturinvesteringar. Det finns således goda förutsättningar för att åstadkomma en bra samordning av bostadsplaneringen och investeringarna i infrastruktur.

För att stimulera bostadsbyggandet är det önskvärt att vissa infrastrukturinvesteringar kan tidigareläggas, dock måste detta ske utifrån de planmässiga förutsättningar som råder i de respektive projekten. Några exempel:

- **Utbyggnad av trafikplats Kvarnholmen** planeras att påbörjas 2014. Ett tidigareläggande skulle kunna leda till ett ökat bostadsbyggande. En trafikplats tillsammans med en upprustning av Saltsjöbanan utgör tillsammans förutsättningar för byggande av bostäder i Kvarnholmen med ca 2000 lägenheter.

- **Tvärspårväg Syd** är en förutsättning för ett kraftigt bostadsbyggande i Södertörn bl.a. vad gäller utvecklingen av Flemingsberg som regional kärna. En tidigareläggning av byggstarten, nu planerad till 2018, skulle starkt bidra till att förbättra förutsättningarna för bostadsbyggande i den södra regiondelen.

Det finns också en rad exempel på investeringsprojekt som inte ryms i nuvarande plan, men som skulle underlätta ett bostadsbyggande, om resurser för dessa kan skapas. Några exempel:

- **Flera mindre åtgärder för främst trafikplatser** skulle underlätta bostadsbyggandet t.ex. trafikplats Kockbacka i Upplands-Bro vilken skulle kunna öppna ett bostadsområde med ca 3000 lägenheter.

- **Förbifart Tullnge** behöver fullföljas med kollektivtrafiklösningar för ett fullt utbyggt Riksten om ca 2 500 lägenheter.

- **Stärkt kollektivtrafik i Nordostsektorn** skapar förutsättningar för ett mer omfattande bostadsbyggande i denna del av regionen. Behovet gäller främst en utbyggd kollektivtrafik.

- **Utbyggnad av tunnelbana till Nacka och Akalla-Barkarby** skapar förutsättningar för en kraftig utbyggnad av bostadsområden i dessa delar av regionen.

- **Tvärspårväg Solna- Universitetet** skapar goda förutsättningar för en förtätning i det halvcentrala bandet. En sådan spårväg avlastar också transportsystemet i det centrala delarna av regionen.

- **Östlig förbindelse, E 4-länken och Huvudstaleden** skapar nya förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande i ost- och västsektorerna av regionen och avlastar samtidigt de hårt belastade centrala delarna av transportsystemet.

Med tanke på att en ny planeringsomgång för investeringarna i länets infrastruktur ska inledas under 2012 bör det finnas goda förutsättningar att tidigarelägga och

prioritera upp en del av de investeringsprojekt som har stor och ibland avgörande betydelse för att bostadsbyggandet kan öka.

Vid kontakter med företrädare för kommuner, landsting, byggföretag och näringsliv har investeringarna i infrastruktur nämnts som den viktigaste förutsättningen för att åstadkomma en kraftig höjning av bostadsbyggandet i regionen. Det har också framförts önskemål om en samordning av kommunernas bostadsplanering och den planering som olika statliga myndigheter och Stockholms läns landsting utför.

Med tanke på de goda erfarenheter som finns av den förhandling om bostadsbyggande och investeringar i infrastruktur som landshövding Mats Hellström genomförde på regeringens uppdrag under 2002 föreslås att regeringen överväger att ta initiativ till en liknande förhandling med landshövdingen som samordnare under 2012. En sådan förhandling bör syfta till att teckna avtal med samtliga kommuner i länet om bostadsbyggandet tio år framåt men också ha särskild fokus på att tidigarelägga och prioritera sådana investeringar i infrastrukturen som har störst betydelse för att öka bostadsbyggandet.

Förutom infrastrukturinvesteringar bör staten inventera även andra möjligheter som kan underlätta bostadsbyggandet i kommunerna. Det gäller bl.a. användningen av statliga markinnehav, stöd till sanering av förorenade markområden, nedgrävning av kraftledningar och annat.

Det kan inte uteslutas att de samlade resurserna för investeringar i infrastruktur i länet behöver öka för att det ska bli möjligt att öka bostadsbyggandet genom att öka investeringarna i infrastrukturen. Att överväga Stockholmsregionens samlade resurser för investeringar i infrastruktur är en fråga för regering och riksdag.

---

*Förslag:*

*Bostadsplaneringen samordnas bättre med investeringarna i infrastrukturen i regionen. Vissa projekt av stor betydelse för bostadsbyggandet tidigareläggs och ges högre prioritet i infrastrukturplaneringen.*

*Regeringen ger i uppdrag till landshövdingen i Stockholms län att teckna avtal om bostadsbyggandet med kommunerna samt skapa förutsättningar för denna planering genom att inom ramen för länsplaneringen av infrastrukturuppbyggnaden verka för en tidigareläggning och prioritering av vissa projekt.*

*Regering och riksdag bör överväga det totala behovet av resurser för infrastrukturinvesteringar i Stockholmsregionen sett utifrån perspektivet att Stockholmsregionen har en central betydelse för hela landets tillväxt.*

---

#### **4.6 Kommunernas kostnader för infrastruktur**

Bostadsbyggandet medför ofta ett behov av omfattande investeringar i vägar, gator, vatten och avlopp, daghem och skolor. Investeringsbehovet blir särskilt omfattande då byggandet sker utanför existerande infrastruktur. Vid förtätning av bebyggelsen kan ofta tidigare gjorda investeringar i infrastrukturen nyttiggöras och därmed hålla nere kostnaderna för nyinvesteringar.

Med tanke på att en del av bostadsbyggandet i Stockholmsregionen kommer att behöva ske i områden som saknar nödvändig infrastruktur (exempelvis tidigare industrimark) och med tanke på att en förstärkning av befintlig infrastruktur ofta måste ske vid förtätning är frågan om kommunernas kostnader för investeringar i infrastruktur en fråga av växande betydelse.

Särskilt kommuner som har ett omfattande bostadsbyggande, t.ex. Nacka, Solna och Sigtuna, har tagit upp frågan om hur kommunernas investeringar i infrastruktur ska finansieras.

##### *Exploateringsavtal*

Lagstiftningen är restriktiv när det gäller att byggherrefinansiera offentlig infrastruktur. Det är i princip endast vägar och va-system för det aktuella exploateringsområdet som byggherren är skyldig att bekosta.

Numera byggs huvuddelen av bostäderna av privata byggherrar till marknadsmässiga priser. Samtidigt har många kommuner en ansträngd ekonomi vilket gör det svårare att bekosta följdinvesteringar som kan uppstå vid byggande av bostäder. Det kan betyda att byggherrarna kan göra stora vinster, medan kommunerna (åtminstone på kort sikt) riskerar att enbart belastas med kostnader. Det är vanligt att kommunerna tvekar att bygga bostäder därför att det innebär att rondeller eller breddning av vägar som uppkommer till följd av nybyggnation behöver finansieras med skattemedel. Frågan en del politiker ställer sig är varför skattebetalarna ska betala medan exploatörerna tjänar pengar på kommunernas investeringar.

Detta är bakgrunden till att kommuner genom s.k. exploateringsavtal och med stöd i sitt planmonopol, ålägger byggherrar ekonomiska eller andra skyldigheter som i vissa fall kan befinna sig utanför lagstiftningens ramar. En undersökning 2008



av Kalbro och Smith visar att en tredjedel av exploateringsavtalen är ”svårbedömbara” beroende på att lagstiftning och praxis är oklar när det gäller byggherrens skyldighet att finansiera kommunal infrastruktur. I en relativt stor andel av avtalen åläggs byggherren skyldigheter som uppenbarligen saknar lagstöd.

Denna situation skapar oklarhet för såväl kommuner och byggherrar. Kommunerna vill vara positiva till bebyggelseutveckling, men inte dra på sig kostnader som uppkommer som en följd av byggprojekten. Byggherrarna har ibland svårt att förutse vilka de ekonomiska konsekvenserna slutligen blir i byggprojekten. Istället för att regelverket stöder en samverkan mellan parterna leder det till ett spel om vem som ska ha det slutliga ansvaret för kostnaderna den dagen detaljplanen antas. Det finns en risk att endast finansiellt starka byggherrar, med kunskap om spelets regler vågar agera på marknaden.

Sammanfattningsvis kan konstateras, att med ändrade förutsättningar i samhällsbyggandet har också de finansiella spelreglerna för finansiering av kommunernas infrastruktur förändrats. Hittills dock utan att ge några mer omfattande avtryck i lagstiftningen.

---

*Förslag:*

*Det bör göras en översyn av den legala grunden för exploateringsavtal. Syftet bör vara att tydliggöra vilka krav som kommunerna kan ställa på byggherren. Utan ett tydligt regelverk finns en risk för att förhandlingar mellan kommuner och byggherre blir onödigt tidsödande. I en översyn bör också tas upp frågan om hur direktförhandlingar mellan kommuner och byggherrar ska förhålla sig till Lagen om offentlig upphandling (LOU).*

---

Det är väsentligt att byggherrens finansieringsskyldigheter är förutsägbara i planer och dokument som är upprättade innan ett byggprojekt initieras. Tillgången till denna information är en nödvändig förutsättning för att konkurrensen i ett marknadsorienterat byggande ska fungera på ett effektivt sätt.

Det har framförts idéer om att PBL borde förtydligas vad gäller vilka allmänna anläggningar som byggherrarna ska bekosta. Sådan lagstiftning finns i våra grannländer.

Det har också väckts en idé om en lagstiftning som ger utrymme för kommunerna att inrätta gatukollektiv i likhet med VA-kollektiv och renhållningskollektiv. Ett

gatukollektiv på kommunal nivå innebär att man politiskt exempelvis inte behöver välja mellan personal i förskolan och en ny rondell. Rondellen bekostas då av gatukollektivet. En positiv konsekvens av en sådan ordning är att kommunen inte längre behöver ta fram gatukostnadsutredningar (så som nu sker i Nacka kommun med 40 omvandlingsområden).

Det är idag oklart vilka möjligheter kommunerna har att förhandla direkt med byggherrar om villkoren för en exploatering med tanke på Lagen om Offentlig Upphandling (LOU). Denna fråga bör belysas i en samlad översyn av den legala grunden för exploateringsavtal.

Det finns således flera skäl att tillskapa en modern och tydlig lagstiftning för exploateringsavtal. Det finns många erfarenheter att ta tillvara från andra europeiska länder i ett lagstiftningsarbete.

### *Kompensation för omfattande bostadsbyggande*

Några av de kommuner i regionen som har ett omfattande bostadsbyggande har väckt frågan om ekonomisk kompensation främst för att kunna delfinansiera de omfattande investeringarna i daghem, skolor och teknisk infrastruktur.

I princip två metoder för att kompensera för ett omfattande bostadsbyggande har förts fram:

- Ett direkt bidrag från staten i form av en ersättning per byggd bostad.
- En kompensation via det kommunala utjämningsystemet

När frågan om någon form av ”byggbonus” kom upp vid ett möte som utredaren arrangerade tillsammans med Länsstyrelsen i Stockholm fanns det både förespråkare för förslaget och de som hade mer kritiska synpunkter. En synpunkt var att staten bör skapa stabila system och regelverk och inte dela ut bidrag på oklara grunder. Andra menade, att en byggbonus skulle kunna underlätta framtida förhandlingar med staten om ett bostadsbyggande, särskilt i kommuner som hittills inte haft särskilt höga ambitioner vad gäller bostadsbyggande.

---

### *Förslag:*

*Regeringen bör införa en ”byggbonus” för kommuner i Stockholm län som ökar sitt bostadsbyggande.*

*En analys bör göras av om det kommunala utjämningsystemet kan utvecklas för att bättre än idag ta hänsyn till de skiftande byggkostnaderna i olika regioner i landet. Vidare bör faktorn för kompensation för snabb befolkningstillväxt övervägas.*

---

Enligt min mening finns det starka skäl för att med ekonomiska medel stimulera kommunerna i Stockholms län att öka bostadsbyggandet. Sådana ekonomiska stimulanser har prövats bland annat i Finland med betydande framgångar.

Jag föreslår att regeringen tar initiativ till någon form av ”byggbonus” för att stimulera bostadsbyggandet i Stockholmsregionen. Den närmare utformningen och villkoren för att erhålla den samt finansieringen bör övervägas i regeringskansliet.

Huvudsyftet med en ”byggbonus” bör vara att täcka en del av kommunernas merkostnader för den infrastruktur i form av daghem, skolor och teknisk försörjning som uppstår i samband med bostadsbyggandet.

Det kommunala utjämningsystemet är uppdelat i en inkomst- och en kostnadsutjämningsdel. Systemet syftar i första till att skapa lika förutsättningar för kommunerna och landstingen att tillhandahålla en bra grundläggande samhällsservice i form av vård, skola och omsorg.

Det finns i princip inga uppenbara konflikter mellan inkomstutjämnningen och en önskan att kommunen ska bygga mer. Om de som flyttar in i kommunen har en medelskattkraft under 115 procent så bidrar systemet till högre inkomst till kommunen, vilket begränsar ”riskerna” med att bygga områden där hushåll med relativt låga inkomster flyttar in.

Om de som flyttar in i kommunen har mycket höga inkomster gör dock systemet att kommunen inte får lika mycket skatteinkomster som de skulle ha fått utan inkomstutjämnningen. Det är dock tveksamt om detta har någon betydelse för en kommuns bostadsbyggande. Amerikanska studier (Fischel 2000) tyder på att det är helt andra faktorer som kan begränsa vissa mer välmående kommuners intresse för att bygga, t.ex. att ökat byggande kan leda till lägre fastighetspriser och till att hushåll med något lägre inkomster flyttar in.

Frågan om principerna för inkomstutjämnningen bör ändras för att skapa bättre förutsättningar för kommuner som har en kraftig befolkningstillväxt har prövats i flera parlamentariska utredningar utan att det blivit enighet om att ändra inkomstutjämnningen i dessa avseenden.

Inom kostnadsutjämnningen finns emellertid en faktor som syftar till att kompensera för skillnader i byggkostnader mellan olika kommuner. Denna faktor tar emellertid endast hänsyn till skillnader i lönekostnader inom byggbranschen. Det som utmärker en betydande del av byggandet i Stockholmsregionen är att andra faktorer än lönekostnaderna förklarar de höga byggkostnaderna. Det gäller inte minst markkostnaderna, som ibland kan utgöra hälften av produktionskostnaden för en bostad. Det bör göras en analys av vilka faktorer som förklarar variationerna i byggkostnader mellan olika kommuner. Utifrån en sådan analys bör regeringen göra en bedömning av om byggfaktorn i utjämnningssystemet bör justeras för att bättre än idag spegla kommunernas kostnader för bostadsbyggandet och byggandet av den infrastruktur som behövs i anslutning till bostadsbyggandet.

Det har också i kostnadsutjämnningen införts en faktor som kompenserar kommuner med snabb befolkningstillväxt (mer än 1,2 procent om året) främst för deras kostnader för daghem, skolor och infrastruktur. Det bör prövas om även denna kompensation bör förstärkas för att stimulera bostadsbyggandet i tillväxtregionerna i landet.

#### ***4.7 Ett brett utbud av olika upplåtelseformer på bostadsmarknaden***

En väl fungerande bostadsmarknad bör innehålla en blandning av boendeformer och upplåtelseformer för att svara mot hushållens olika behov. Balansen mellan upplåtelseformerna har emellertid förändrats påtagligt under senare år.

Andelen småhus är förhållandevis konstant medan hyresrätterna minskat och bostadsrätterna ökat. Andelen hyresrätter har minskat till följd av att många bostäder har omvandlats till bostadsrätter samtidigt som det byggts fler nya bostadsrätter än hyresrätter. Fördelningen mellan upplåtelseformerna varierar dock stort mellan kommunerna och inom kommunens olika delar. I Sundbyberg utgör exempelvis hyresrätter 70 procent av det totala beståndet att jämföra med Vallentuna där hyresrätter utgör 15 procent.

Ägarlägenheter infördes som ny möjlig upplåtelseform i flerbostadshus i nyproduktion. Hittills har inga ägarlägenheter färdigställts i Stockholms län. En svårighet är att bankerna är tveksamma till utlåning. I Sigtuna och Ekerö finns ägarlägenheter med i kommunernas bostadsbyggnadsplaner för 2012.

Vissa grupper har särskilda svårigheter att få en bostad i Stockholmsregionen. Det gäller exempelvis unga och studerande, nyanlända flyktingar samt hushåll med låga inkomster. Bristen på hyresbostäder med måttlig hyra är en huvudorsak till att dessa grupper har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden.

Villkoren för att bygga hyresrätter har förändrats genom den nya lagen om allmännyttiga bostadsaktiebolag som trädde i kraft den 1 januari 2011. Ett syfte med den nya lagen är att hyressättningen bättre än idag ska spegla bostädernas attraktivitet. Enligt vissa bedömare som utredaren talat med finns det vissa tecken som tyder på att de nya principerna för hyressättning kommer att på sikt stimulera byggandet av hyresrätter.

I vissa kommuner t.ex. Sigtuna kommun har allmännyttan en väsentlig betydelse i produktionen av hyresrätter. I andra kommuner har de allmännyttiga bolagen sålts till privata aktörer och i dessa kommuner kan allmännyttan inte spela rollen att producera hyresbostäder till rimliga hyresnivåer.

I andra kommuner åter är det vanligt att kommunen förhandlar med de privata byggherrarna om att bygga hyresrätter som motprestation för att de erhåller rätt att bygga villor eller bostadsrätter.

Vid kontakter med byggföretagen i Stockholmsregionen framhåller dessa ofta att de uppskattar den metod som Stockholms stad använder med att upplåta mark med tomträtt för att bygga hyresrätter. Däremot framhålls ofta att det idag inte är lönsamt att bygga hyresrätter utanför Stockholm stad.

Om det ska vara möjligt att öka byggandet av hyresrätter i Stockholmsregionen, särskilt för grupper som har svårt att med egna medel köpa sin bostad, är det nödvändigt att analysera de ekonomiska villkoren för hyresrätten jämfört med bostadsrätten.

Thomas Kalbro, Hans Lind och Stellan Lundström har i en rapport framtagen på uppdrag av Tillväxtverket (2009) analyserat de ekonomiska förutsättningarna för olika upplåtelseformer. Deras sammanfattande slutsats är att hyresrätten framstår som den ”dyraste” upplåtelseformen sett både ur individens och samhällets synvinkel. Forskarna konstaterar, att om vi ”vill ha balans mellan upplåtelseformerna så gäller det att system för finansiering och beskattning i någon utsträckning balanserar de skillnader som finns.”

Forskarna pekar också på att de skillnader som finns, särskilt i nyproduktionen, tidigare har uppvägs av de investeringsbidrag som getts till nyproduktion till hyresrätter.

Vidare tar forskarna upp problemen med att locka riskkapital till nyproduktion av hyresrätter. Deras förslag är att riktade investeringsbidrag till nyproduktionen av hyresrätter skulle kunna öka intresset för kapitalmarknaden att i ökad utsträckning medverka i produktionen av hyresrätter.

Vid kontakter med företrädare för byggbranschen i samband med detta arbete har även dessa pekat på de växande svårigheterna att finansiera byggandet av hyresrätter. Det beror delvis på att bankerna har höga krav på att byggföretagen ska ha hyrt ut eller sålt bostadsrätter i stor utsträckning innan de beviljar krediter. Dessutom har det nyligen införda bolånetaket med 15 procent egenfinansiering gjort det svårare att få krediter till bostadsbyggande.

I diskussionerna med byggföretagen har det framförts att statliga kreditgarantier till byggande särskilt av hyresrätter skulle kunna bidra till att det blir lättare att få krediter från bankerna.

En annan idé som kommit från vissa byggföretag är att kreditförsörjningen skulle underlättas om det fanns ett mer omfattande bosparande, skattesubventionerat av staten.

---

*Förslag:*

*Regeringen bör ta initiativ till en analys av de ekonomiska villkoren för de olika upplåtelseformerna på bostadsmarknaden i syfte att skapa bättre neutralitet mellan upplåtelseformerna.*

*Regeringen bör också överväga statliga kreditgarantier i syfte att öka byggandet av särskilt hyresbostäder och ett skattesubventionerat bosparande.*

---

I de kontakter jag haft med företrädare för näringslivet i Stockholmsregionen har det framkommit starka önskemål om att utbudet av bostäder som vill arbeta kortare perioder i Stockholm bör öka. Stockholms Handelskammare har redovisat en rad förslag om hur ett sådant utbud skulle kunna ökas med skattepolitiska och andra instrument.

Även de ovan nämnda forskarna har en rad förslag om syftar till att öka utbudet av lägenheter för korttidsuthyrning. Det handlar främst om fri hyressättning, tidsbegränsade kontrakt och avsaknad av besiktningskydd.

Det är också av intresse att notera att Finland har ett annat system för hyressättning av hyresrätter, vilket har lett till att det i stort sett råder balans mellan utbud och efterfrågan på hyresrätter i den snabbt växande Helsingfors-regionen.

Det krävs mer omfattande studier av konsekvenserna av de olika lösningar som har förts fram för att öka utbudet av hyresrätter. Det framstår dock som mycket

angeläget att skapa ett nytt system för att långsiktigt finansiera byggandet av bostäder som kan efterfrågas av grupper med begränsande ekonomiska resurser.

## 5. Sammanfattning av föreslagna åtgärder

Befolkningen i Stockholms län förväntas öka med mellan 300 000-500 000 personer till år 2030. Detta motsvarar ett behov av ytterligare cirka 175 000-260 000 bostäder, eller 8700 – 13 000 bostäder per år enligt RUFSS 2010. De fem senaste åren har befolkningsökningen legat på 33 000 nya invånare i länet i genomsnitt per år. Det motsvarar ett behov av tillskott av bostäder på nästan 20 000 per år.

Om befolkningsökningen fortsätter på samma nivå som under de senaste åren krävs således en kraftig ökning av bostadsbyggandet. Samtliga kommuner i Stockholms län behöver ta ett stort ansvar för regionens bostadsförsörjning. Det finns redan nu tecken på att de målsättningar för bostadsbyggandet som kommunerna ställt upp i RUFSS 2010 kan bli svåra att uppnå i vissa av länets kommuner.

Staten och kommunerna behöver ta ett gemensamt ansvar för att öka bostadsbyggandet i Stockholms län. I denna rapport föreslår jag ett antal initiativ som regeringen kan ta för att skapa goda förutsättningar för att öka bostadsbyggandet i Stockholmsregionen. Dessa initiativ har grupperats inom följande sex områden:

- Ett tydligare kommunalt ansvar för bostadsförsörjningen
- Plan- och byggprocessen
- Förtydligande av vissa nationella intressen och styrande normer
- Samordning av bostadsplanering och investeringar i infrastruktur
- Kommunernas kostnader för infrastruktur
- Ett brett utbud av olika upplåtelseformer på bostadsmarknaden.

Eftersom en annan utredare haft regeringens uppdrag att föreslå åtgärder för att öka byggandet av studentbostäder har jag inte behandlat denna fråga annat än indirekt.

Den åtgärd som de allra flesta tycker är viktigast för att öka bostadsbyggandet i Stockholms län handlar om samordningen av bostadsplaneringen och utbyggnaden av infrastrukturen. Strategiska investeringar i främst transportsystemet öppnar helt enkelt möjligheter att bygga bostadsområden som inte skulle komma till stånd utan



dessa investeringar. Jag ger i rapporten en del exempel på infrastrukturinvesteringar som har denna strategiska betydelse och som skulle behöva tidigareläggas eller ges högre prioritet i den långsiktiga planeringen av infrastrukturen.

Jag föreslår att regeringen ger i uppdrag till landshövdingen i Stockholms län att dels förhandla med kommunerna om avtal för bostadsbyggandet 10 år framåt, dels verka för att vissa infrastrukturinvesteringar prioriteras på så sätt att de underlättar för kommunerna att genomföra sin långsiktiga bostadsförsörjning. Denna förhandling bör genomföras samordnat med den nya planeringsomgången för infrastrukturen, länsplanen för regional transportinfrastruktur.

Med tanke på Stockholmsregionens stora betydelse för tillväxten i hela landet föreslår jag att regeringen överväger om regionens resurser för investeringar för infrastruktur behöver öka.

Jag föreslår att det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen förtydligas inom ramen för den lagstiftning som infördes år 2001.

I en förtydligad lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar bör bl.a. framgå att kommunerna i sin bostadsplanering ska ta hänsyn till hela regionens behov av bostäder, inte bara den egna befolkningens behov.

Vidare bör regeringen ha möjlighet att med stöd i lagen föreskriva att kommunerna, landstinget eller regionkommunen ska upprätta regionala bostadsförsörjningsprogram.

Det kan också finnas anledning att i en ny lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar behandla kommunernas skyldigheter i förhållande till byggherrarna vad gäller bl.a. planberedskap, redovisning av utbyggnadsplaner, principer för markanvisningar och annat som medverkar till bra samarbete mellan kommunerna och byggföretagen.

En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ger länsstyrelserna tydligare utgångspunkter för sin rådgivning till och tillsyn av kommunernas bostadsplanering.

Jag föreslår vidare ett antal åtgärder för att förkorta tidsutdräkten i plan-och byggprocessen, vilka jag anser att regeringen bör överväga:

- Länsstyrelsens ansvar att ge råd om tillämpningen av PBL bör utökas till att även omfatta de kapitel i PBL(kap.4-6) som avser detaljplaners utformning. Syftet är att minska överklaganden om formella brister i planbestämmelser.

- För att bedöma byggprojekts genomförbarhet bör 6§ förordningen(1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar ändras så att länsstyrelsen får ett mer allsidigt underlag för en tidig bedömning av respektive projekts genomförbarhet.

- Regeringen bör formulera mål för handläggningstiderna för överklagandena i Länsstyrelsen i Stockholms län och regelbundet följa upp dessa mål. Vid behov bör regeringen förstärka resurserna i Länsstyrelsen i Stockholms län för att åstadkomma en snabbare prövning av överklagandena.

- Regeringen bör ge Statskontoret i uppdrag att föreslå åtgärder för att åstadkomma effektivare rutiner för handläggning av överklagandena i Länsstyrelsen i Stockholms län.

En del av de förslag till ändringar i PBL som redovisas under nästa område (nationella intressen och styrande normer) syftar också till att förkorta planprocessen och möjligheterna till överklaganden.

Jag har gjort bedömningen att det på kort sikt möter betydande svårigheter att ompröva instansordningen i överklagandena och att begränsa medborgarnas och sakägarnas möjligheter att överklaga planer och lovbeslut. En orsak är att överprövningen av överklaganden inom kort kommer att överföras till mark- och miljödomstolarna och att några erfarenheter av denna nyordning av naturliga skäl ännu inte föreligger. På längre sikt, och med ett större erfarenhetsmaterial, är det däremot önskvärt att mer grundligt göra en översyn av hur överklaganden av planer och lov ska hanteras för att både säkerställa intresset av rättssäkerhet för individerna och effektivitet i samhällets plan- och byggprocesser.

Ett antal förslag syftar till att förtydliga vissa statliga intressen och styrande normer:

- De omfattande riksintressena i Stockholms län bör ses över och revideras minst en gång per mandatperiod, liksom i landet i övrigt. Det är viktigt att bostadsplaneringen kan utgå från aktuella förhållanden och begränsningar bl.a. för byggandet bl.a. från kulturminnesvården som har mycket omfattande riksintressen i Stockholms län.

- Strandskyddsbestämmelserna bör ges en mer flexibel tillämpning för att medge detaljplanlagt byggande i sjö- och havsnära områden.

- Buller- och luftkvalitetsnormerna bör ges en mer flexibel och storstadsanpassad tillämpning. Detta förutsätter bl.a. att regeringen ger Naturvårdsverket och

Boverket i uppdrag att samordna sina föreskrifter samt allmänna råd och att därvid ta hänsyn till de speciella behov som finns i storstäderna att förtäta bebyggelsen.

- Regeringen bör ge Boverket i uppdrag att i samarbete med kommunerna och byggbranschen revidera energihushållningsnormerna så att dessa blir enhetliga i hela landet.

Jag föreslår också vissa förändringar i PBL i syfte att klargöra relationen mellan PBL och Miljöbalken. Det gäller bl.a. i fråga om byggande inom områden med strandskyddsbestämmelser.

Vidare föreslår jag att regeringen överväger två ändringar i PBL (3 kap.21§ och 11 kap.11§) som båda syftar till att stärka den kommunala planeringen för bostadsplaneringen i förhållande till tillämpningen av annan lagstiftning.

Vad gäller kommunernas kostnader för infrastruktur vill jag aktualisera tre förslag:

- Det gäller dels behovet av att göra en översyn av den legala grunden för exploateringsavtal. Syftet med en sådan översyn bör vara att tydliggöra vilka krav som kommunerna kan ställa på byggherrarna vad gäller medfinansiering av kommunal infrastruktur i anslutning till bl.a. bostadsbyggande. I en sådan översyn bör också tas upp frågan om hur direktförhandlingar mellan kommuner och byggherrar ska förhålla sig till (LOU) Lagen om offentlig upphandling.

- Regeringen bör införa en ”byggbonus” för kommuner i Stockholm län som ökar sitt bostadsbyggande.

- En analys bör också göras av om det kommunala utjämningsystemet kan utvecklas för att bättre än idag ta hänsyn till de skiftande byggkostnaderna i landet.

Vidare bör faktorn i kostnadsutjämnningen för kompensation för snabb befolkningstillväxt övervägas i syfte att stimulera bostadsbyggandet i tillväxtregionerna.

En väl fungerande bostadsmarknad bör innehålla ett brett utbud av olika upplåtelseformer på bostadsmarknaden. Idag har vissa grupper särskilda svårigheter att få en bostad i Stockholmsregionen. Det gäller t.ex. unga och studeranden, nyanlända flyktingar samt hushåll med låga inkomster. Bristen på hyresbostäder med måttlig hyra är en huvudorsak till att dessa grupper har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden

Både åtgärder som ökar utbudet av hyresrätter och ekonomiskt stöd till grupper med svag betalningsförmåga behöver övervägas. Jag lämnar följande förslag som underlag för fortsatt analys och diskussion om hyresrätten som upplåtelseform:

- Regeringen bör ta initiativ till en analys av de ekonomiska villkoren på bostadsmarknaden i syfte att skapa bättre neutralitet mellan upplåtelseformerna
- Regeringen bör överväga att underlätta kreditgivningen till främst hyresrätter genom statliga kreditgarantier.
- Regeringen bör också överväga att underlätta kapitalförsörjningen genom att införa ett skattesubventionerat bostadsparande, förebilder finns bl.a. i Norge.

Det kan också noteras, att det bl.a. i Finland varit möjligt att skapa en väl fungerande hyresmarknad och att det kan finnas erfarenheter i Finland som kan värda att ta del av i Sverige.

Jag vill avslutningsvis framhålla, att den relativt korta tiden för mitt uppdrag inte har medgivit fördjupningar inom alla områden. Det har inte heller varit möjligt att utforma mer detaljerade förslag.

Ett mycket starkt intryck från de diskussioner jag haft med företrädare för kommuner och landsting, byggföretag och organisationer är att det finns en växande vilja att medverka till ett ökat bostadsbyggande i Stockholmsregionen. Men det är också väsentligt att staten genom regeringen och sina myndigheter skapar goda förutsättningar för detta bostadsbyggande.

Det råder ganska stor samstämmighet inom regionen om att de sex åtgärdsområden som jag har redovisat i denna rapport också är de mest strategiska för att få fart på bostadsbyggandet.

## Intervjupersoner

### Socialdepartementet

Anders Lönnberg  
Sophie Ahlstrand  
Lennart Sjögren

### Boverket

Martin Storm  
Lars Svensson  
Gunilla Mejegård  
Christina Johannesson  
Yvonne Svensson  
Hans-Åke Palmgren  
Börje Larsson

### Länsstyrelsen i Stockholms län

Katarina Kämpe  
Maria Heymowska  
Inger Holmqvist  
Britta Karlsson  
Tobias Olsson

### Stockholms läns landsting

Charlotte Broberg (M)  
Peter Haglund  
Fredrik Meurman  
Sven-Inge Nylund

### Kommuner i Stockholms län

Politiska företrädare:  
Erik Langby (M), Nacka  
Anders Ekegren (FP), Solna  
Jan Jogell (S), Sundbyberg  
Tomas Hansson (KD), Huddinge  
Daniel Droniek Nordkvist (M), Huddinge  
Anders Johansson (S), Sigtuna

### Tjänstemän:

Lennart Dahlberg (Kommunförbundet i Stockholms län)  
Ulrika Wallin Pudas (Kommunförbundet i Stockholms län)  
Said Ashrafi (Kommunförbundet i Stockholms län)

Lars-Herman Larsson (Sundbyberg)

Organisationer

Maria Rankka, VD Stockholms Handelskammare

Anders Lago, Ordförande HSB:s riksförbund

Elisabeth Martin, VD Stockholms Byggmästereförening

Övriga

Hans Lind, professor KTH

Bo Malmsten, fd regionplanedirektör

Helena Sateri, avdelningschef Miljöministeriet Finland

Hannu Pentillä, biträdande stadsdirektör i Helsingfors stad

Medverkan på en hearing som arrangerades av Länsstyrelsen i Stockholms län med anledning av uppdraget, där kommunstyrelsens ordförande i länets kommuner tillsammans med de regionala organen och de centrala verken var inbjudna.

Samt medverkan på ett nätverksmöte för bygg- och bostadsbolag arrangerad av den regionala bostadsgruppen (som består av Länsstyrelsen i Stockholms län, Tillväxt, miljö och regionplanering (SLL), Kommunförbundet Stockholms län samt Stockholms stad).

## Referenser

Tomas Kalbro. Hans Lind och Stellan Lundström. En flexibel och effektiv bostadsmarknad - problem och åtgärder. Institutionen för Fastigheter och Buggande.KTH.Oktober 2009

Tomas Karlbro. Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer. Rapport 4:106 från Fastighetsvetenskap, KTH.2008.

W.A. Fischel."Zoning and Land Use Regulation". In Boudevijn. Bouckaert and Gerrit de Geest, (eds), Encyklopedia of Law and Economics, Volume II, Cheltenham: Edward Elgar.

