

”Hur skall det låga bostadsbyggandet i Sverige förklaras?

- En analys av hinder och bristande incitament genom en jämförelse med Norge där det byggs 100 % mer per capita”**

CMB Frukostseminarium 160108

**Anders Hagson Chalmers A
August Røsnes Prof em NMBU
Dag Tvilde AHO/Chalmers A**

Projektidé - benchmarking

Att jämföra sig med någon som är bättre - benchmarking - är ett bra sätt att synliggöra egna brister. I vårt nordiska grannland Norge produceras årligen dubbelt så många bostäder per capita som i Sverige. Hur kan denna skillnad förklaras? För att få svar på den frågan har vi gjort en parallell jämförelse av systemen för bostadsbyggande i Norge och Sverige – från idé till inflyttning.

Avsikten är att en motsvarande jämförelse skall göras med Finland och Danmark, som även de har ett väsentligt högre bostadsbyggande än Sverige per invånare.

1. Bakgrund, syfte, metod

Frågan om bostadsmarknadens bristande funktionssätt kräver långsiktigt hållbara lösningar och beslut - men många har under lång tid gjort det enkelt för sig

- genom att peka ut enstaka orsaker till varför Sverige producerar så få bostäder
- och genom att ange enkla lösningar på hur den gordiska knuten bäst löses upp.

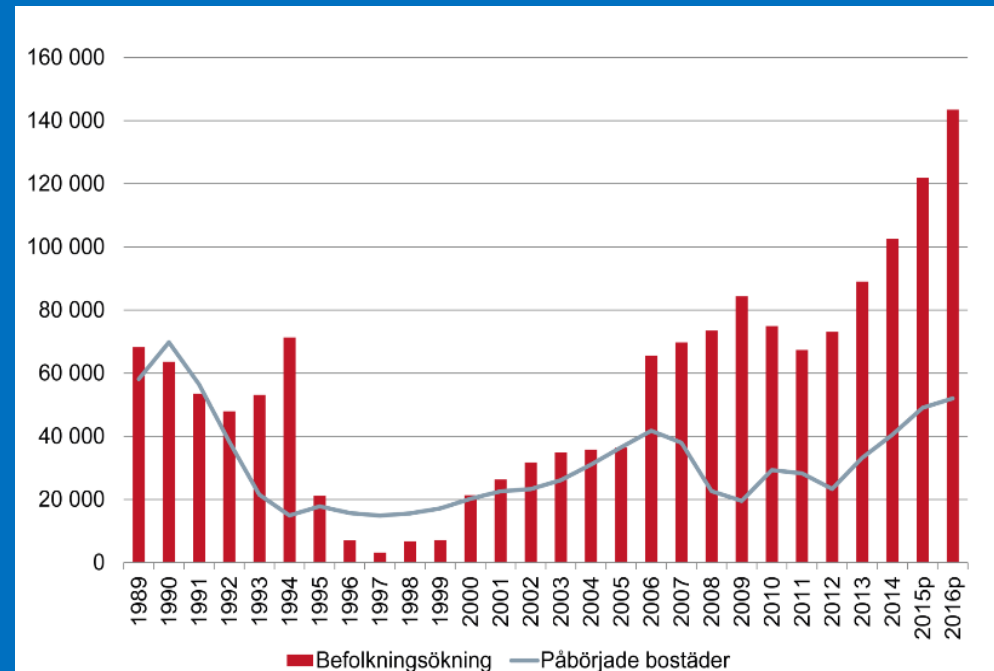
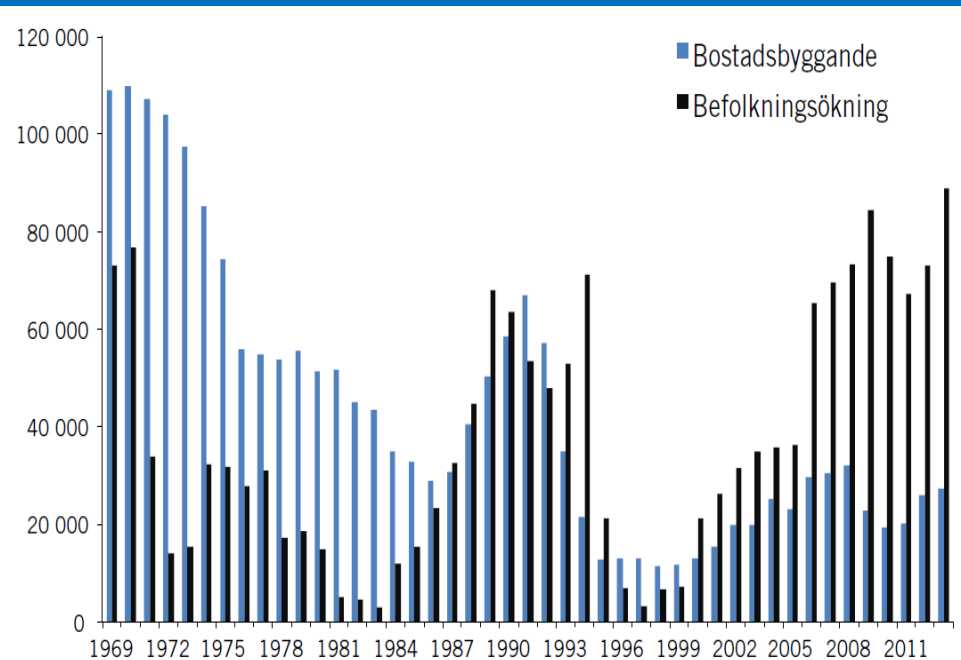
Den förre bostadsministern tillsatte ett mycket stort antal utredningar med fokus på enklare regler och planprocess med ganska magert resultat.

Den nuvarande verkar hittills mest ha talat om riktade investeringsbidrag till hyresbostäder

Bostadsbyggnadsbehovet i Sverige

Enligt Boverket mars 2015 behöver det byggas 595 000 nya lägenheter i Sverige fram till år 2025, därav 426 000 till 2020, varav $\frac{3}{4}$ i storstadsområdena.

I SCBs vänstra diagram nedan ser vi att bostadsbyggandet i Sverige i grova drag gått från att producera bostäder i snabbare takt än befolkningsökningen till en kort period då bostadsbyggandet var i balans, för att därefter övergå i en fas med hög befolkningstillväxt och låg bostadsproduktion. I SCB:s figur till höger ser vi att folkmängden bedöms ökat kraftigt 2015 och att man för 2016 räknar med en ökning med ca 145 000 personer (prognosen är gjort innan den senaste flyktingströmmen). Det betyder att folkmängden kommer att fortsätta öka snabbare än bostadsbyggandet.



Syfte

Den komparativa jämförelsen mellan Norge och Sverige har haft ett «allt- omfattande» syfte. Alla faktorer som kan tänkas påverka produktionen av nya bostäder har innefattats.

Jämförda aspekter i en "totaljämförelse" från idé till byggstart

- 1) Bostadspolitiken och dess förhistoria
- 2) Bostadsbeståndet, bostadsbyggandet och bostadspriserna
- 3) Upplåtelseformerna
- 4) Hyressättningen
- 5) Beskattning av boende och försäljning
- 6) Markåtkomsten för byggandet
- 7) Plansystemet – hur man får lov att bygga bostäder
- 8) Finansiering, beskattning, subventionering och prisreglering av produktion och förvaltning av bostäder
- 9) Byggekostnader
- 10) Betalningsviljan vs byggekostnaderna
- 11) Tillgången till infrastruktur av betydelse för bostadsbyggande
- 12) Plangenomförande och markförvärv.

Med utgångspunkt i dessa jämförelser görs en analys av varför Sveriges bostadsmarknad hamnat där den är idag och av vilka de viktigaste hindren är för att bättre balans mellan efterfrågan och utbud skall uppstå på den Svenska bostadsmarknaden.

Metod

Projektet haft en deskriptiv och analytisk inriktning.

En rad källor har använts – i huvudsak lagar, regelverk, propositioner, lagförslag, offentliga utredningar och SCB statistik; men även urval av forskningsrapporter, rapporter från partsintressen samt debattartiklar. I huvudsak har dessa sökts fram på internet.

Intervjuer har genomförts dels i form av genomgång av fallstudier av genomförda byggprojekt dels i form av samtal med aktörer på marknaden.

Fallstudierna har i huvudsak genomförts i Norge p g a att där saknas studier av tidsåtgången från initiering till byggstart – samt därav planeringsprocessen.

Samtalen har primärt haft ett klargörande syfte. Vi har sökt konfirmera om vi uppfattat sakförhållanden och konsekvenser för produktion av och efterfrågan på bostäder av lagar, skatter, plansystem o s v rätt.

Analysen baseras på vedertagen teori om hur företags och individers agerande på bostadsmarknaden påverkas av olika ”styrmedel”.

Avgränsningar

Studien utgår från att de ”regelstyrda” hindren på efterfråge- och utbudssidan på bostadsmarknaden är en del av problematiken bakom bostadsbristen i Sverige.

Andra orsaker till obalansen är faktorer som inte har med dessa ”regler” att göra – och därför inte behandlas i denna studie. T ex:

- Urbaniseringsprocessen
- Låg betalningsförmåga
- Högre byggkostnader för nyproduktion än det fastighetsekonomiska värdet på andrahandsmarknaden

2. Bostadsproduktionen

Norge

Från 1951 till 2014 har det byggts mellan ca 20 000 och 40 000 bostäder årligen – i genomsnitt ca 30 000 per år. Genomsnittlig byggande av bostäder per år för 5-års intervaller efter 1964 var:

1965-2014 5-årsintervaller	Fullførte boliger i gjennomsnitt per år
1965-1969	33 994
1970-1974	42 020
1975-1979	40 318
1980-1984	34 922
1985-1989	27 733
1990-1994	20 066
1995-1999	19 266
2000-2004	21 938
2005-2009	27 890
2010-2014	24 148

Förutom under perioden 1970-1979 då man satsade på ett ökat byggande av bostadsrätter, har det produceras ett jämt flöde av bostäder i Norge – i takt med efterfrågan

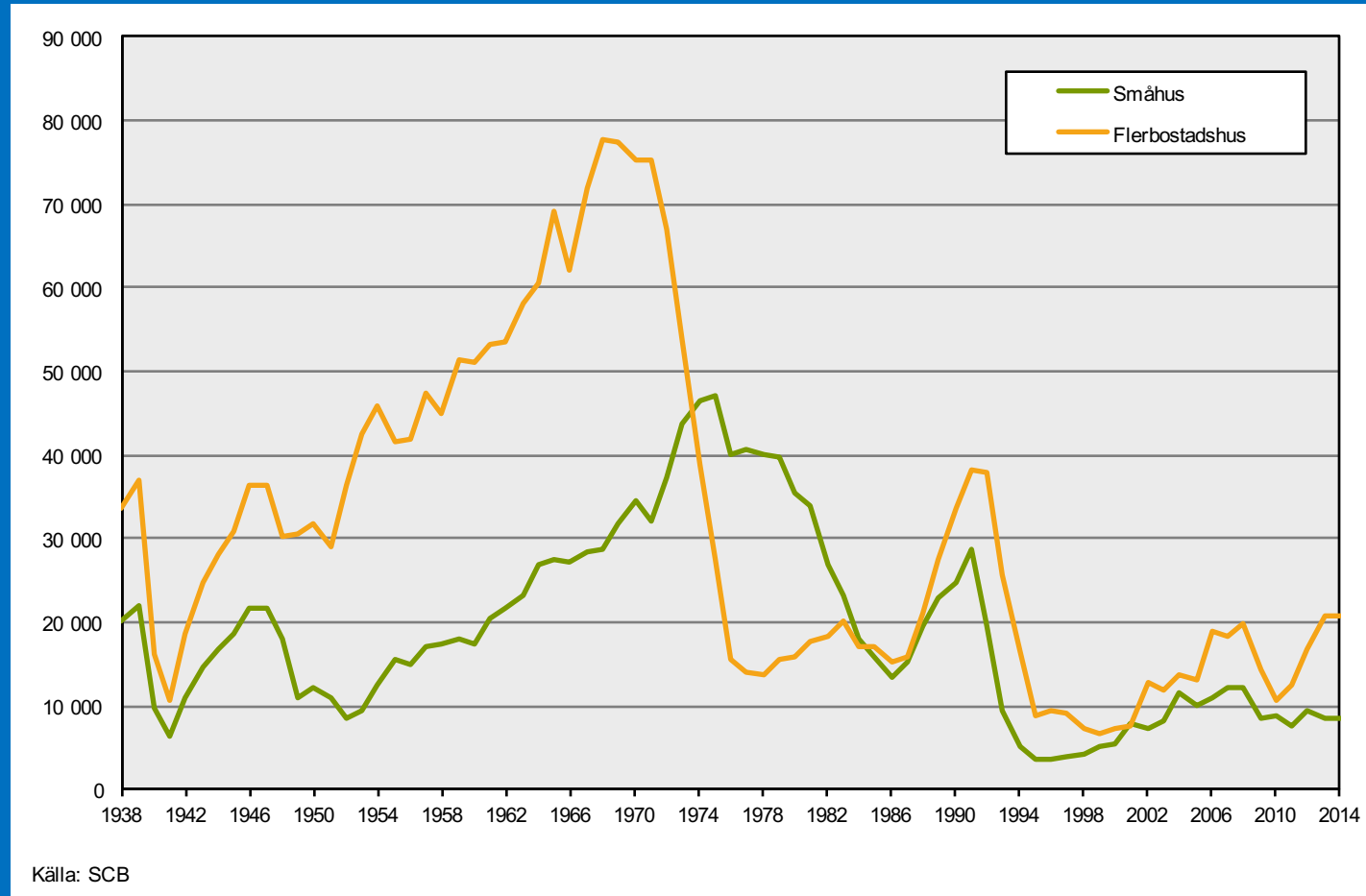
Sverige

Från 1960 till 2014 har bostadsproduktionen fluktuerat starkt mellan som mest 109 843 år 1970 och som lägst 11 459 år 1998. Genomsnittligt byggande av bostäder på 5-årsintervall efter 1960 var:

1960 – 2014 i 5-årsintervall	Totalt Genomsnitt per år	Flerbostadshus	Småhus
1960-1964	77 213	55 301	21 912
1965-1969	100 342	71 670	28 672
1970-1974	100 774	61 976	38 798
1975-1979	58 884	17 285	41 599
1980-1984	45 301	17 829	27 472
1985-1989	36 716	19 321	17 395
1990-1994	40 313	22 804	17 509
1995-1999	12 394	8 262	4 132
2000-2004	18 721	10 639	8 082
2005-2009	27 659	16 926	10 733
2010-2014	24 789	16 257	8 532
2015 SCBs prognos	24 400	17 700	6 700

I Sverige fluktuerar bostadsbyggandet kraftigt över tid. Förklaringen ligger främst i politiska utbudspolitiska beslut

Produktionen av flerbostadshus och småhus i Sverige följer i stort sett samma mönster:



3. Avgörande skillnader

Inom tre teman fungerar Norges och Sveriges "system" så helt olika att vi finner att dessa fyra vart och ett är ett nödvändigt villkor och att de tillsammans utgör tillräckliga villkor för att förklara varför det norska systemet fungerar så mycket bättre.

Efterfrågan/utbud

- Bostadspolitik
- Upplåtelseformer
- Hyressättning
- Beskattning av boende och försäljning

Plansystem och planprocess

Markåtkomst för bostadsbyggande

Efterfrågan/Utbud: En välfungerande bostadsmarknad...

... är ett mål i bägge länderna idag. Det betyder att stat och kommun anger ramar för bostadsmarknadens aktörer.

Konsekvensen av politiken är att länderna får det byggande som marknadsförutsättningarna ger - *givet de incitament som spelreglerna skapar* - både när det gäller utbud och efterfrågan på bostadsmarknaden:

Vinstmaximerande aktörer anpassar sig inte till samhällets `behov` av nya bostäder, utan till betalningsviljan.

Bostadssökande köper och hyr med utgångspunkt i de förutsättningar inkomst, skatteregler, regler för hyressättning m.m. ger.

Är de bostadssökandes betalningsvilja lägre än produktionskostnaden plus vinstkraven byggs det inga bostäder – om inte staten ger frikostiga subventioner.

Då obalansen mellan befolkningsökningen och bostadsbyggandet är stor och växande blir prisstegringen snabb.

Efterfrågan/Utbud: Bostadspolitiken

Norge

Sverige

Länderna hade vid sekelskiftet 1900 och ett par årtionde framåt samma bostadspolitiska inriktning inom Arbeiderpartiet respektive Socialdemokratin: Kooperativt ägande/byggande och "Egnahem" med inslag av självbyggeri.

Att hyra ansåg partierna vara = att bli fattig och beroende

Efterfrågan/Utbud: Upplåtelseformer och hyressättning

Norge

”Självvägande” är bostadspolitikens egentligen enda mål i Norge. Medlen är makroekonomiska och riktade mot ***efterfrågan*** på bostäder. Kommunerna har inget bostadsförsörjningsansvar och inga mål för antal bostäder som skall byggas.

Marknadsvillkor gäller för bostadsfinansiering.

Hyresboende är ett ”livsfasfenomen” och det som hyrs ut är delar av privatbostäder och privatpersoners ”andra lägenhet”.

Marknadsvillkor - ”Avtalt leie” - gäller vid uthyrning av bostäder.

Det finns **inga professionella kommersiella bostadsuthyrningsbolag** p g a bl a för låg lönsamhet och att det anses ”omoraliskt”

Sverige

Bostadspolitik i Sverige är sedan lång tid inriktad mot ***utbudet av hyresbostäder***

Idén är att ”behovet” av billiga och bra lägenheter skall tillfredsställas – utan en ”social” bostadssektor.

- **Allmännyttan** en central aktör på hyresbostadsmarknaden
- **Hyresreglering - den s k ”bruksvärdeshyran” fastställs genom korporativ förhandling**
- Generella **bostadsbidrag** har utgått under lång tid, men har trappats ned till att omfatta relativt få hushåll idag. Pensionärer med låg pension kan få ”hyrestillägg”.

Till och med 1994 skedde bostadsbyggande med **omfattande statligt stöd** (300 miljarder SEK 1977-1994)

Därefter **marknadsvillkor på den finansiella sidan**

Efterfrågan/Utbud: Upplåtelseformer och hyressättning

Norge

För hushåll med ekonomiska och/eller sociala problem finns individuellt prövade stöd för hyra av bostad.

Sverige

Det reglerade hyressystemet gör att **Uthyrningsbolag inte motiveras att bygga så mycket att "bostadsbehovet" täcks**
...och **hushållen blir mindre motiverade att byta bostad när de kan behålla en låg reglerad hyra genom att bo kvar.**

För hushåll med ekonomiska och/eller sociala problem finns individuellt behovsprövade stöd för hyra av bostad.

Efterfrågan/Utbud: Beskattning av boende och försäljning

Norge

Sverige

Producenterna av ägar- och andelsbostäder agerar på en marknad där **efterfrågan stimuleras genom**

- **Skattefri vinst vid försäljning av bostad – om ny bostad köps inom 2 år**
- **Skattesubvention av bostadssparande för ungdom (13 till 33 år) i syfte att underlätta insteget på bostadsmarknaden**
- **Förmånliga bostadslån från Husbanken till hushåll med låg inkomst**

Denna form av efterfrågestimulans ger en dynamik vid nyproduktion av bostäder som kan anpassas till producenternas marknadsvärdering och hushållens preferenser och efterfrågan ...vilket ger **långa flyttkedjor**

Dynamiken förstärks av förmögenhetsskatt på bostäder

Producenterna av ägar- och andelsbostäder agerar på en marknad där **efterfrågan kraftigt begränsas av**

- **22 % reavinstskatt vid försäljning av privatbostad.**

Dynamiken, rörligheten och flyttkedjorna begränsas ytterligare av

- en mycket låg "fastighetsskatt"
- avsaknad av förmögenhetsskatt på fastigheter
- skatteavdrag vid renovering, ombyggnad och tillbyggnad (ROT) av privatbostad samt
- avsaknad av skatteincitament för bosparande.

Efterfrågan (betalningsförmågan) på nyproducerade bostäder blir därmed för låg

Kommentar:

Skattefri försäljning ger incitament att byta boende, att reinvestera i bostad och att byta boform (från småhus till flerbostadhus och vice versa) beroende på livsfas.

En populär form är 55+ lägenheter i tätorter i storstadsområdenas kranskommuner.

- Dessa är dyra, men attraherar äldre att sälja villan, vilket ökar utbudet och ger långa flyttkedjor
- För barnfamiljer ger en begagnatmarknad med småhus i kranskommunerna möjlighet att sälja en liten centralt belägen lägenhet och köpa villa.

Skattefri uthyrning av halva den egna bostaden gör att det är populärt att bygga småhus och lägenheter med uthyrningsdel(ar). Det ger flexibilitet på hyresmarknaden och bostadsmarknaden generellt, men är samtidigt svår att reglera.

Kommentar:

Incitamentet från "reavinstskatt" att inte flytta från ägt småhus eller ägd lägenhet är mycket högt.

Än större incitament att inte flytta är den årliga skatten om 0,5 % av hela uppskovsbeloppet – som inte är avdragsgill. Den höga uppskovsräntan innebar att möjligheten till uppskov i princip togs bort.

Det ger låg rörlighet (få och korta flyttkedjor) i bostadsbeståndet:

- Eftersom nyproduktionen är dyr förutsätter den att hushåll med kapital finner den så attraktiv att man motiveras att sälja och köpa ny bostad.
- Inbyggd låg rörlighet hos presumtiva köpare ger låg nyproduktion, utom i mycket attraktiva lägen.

Skatteavdraget för bostadslåneräntor är det förmånligaste i EU, vilket är en förklaring till de starka prisuppgångarna på privatbostäder.

De som bor i hyresrätt beskattas hårdast (indirekt) av de tre boendeformerna vid nyproduktion. Denna klyfta har ökat när subventioner så som investeringsstöd och räntebidrag försvunnit.

Den som flyttar från hyresrätt till bostadsrätt och ägt småhus minskar sin skatt för boendet och drar fördel av fördelaktiga villkor för ränteavdrag.

Kommentar:

ROT-avdragen gynnar kvarboende i befintliga hus

Plansystem

Norge

Ej planmonopol:

Finns ingen "kommunal planprocess" p g a

... Fri initieringsrätt för reguleringsplan (=detaljplan) + rätt att utarbeta detaljplan om man har kompetens gör att den norska "planprocessen" är värdedriven....

...och leder till att den som har föreslagit planen automatisk kommer i direkt förhandlingsposition med kommunens planmyndighet. Därmed kan byggherren lägga fram sin bedömning av marknadssituationen tillsammans med utredningar av förutsättningar för genomförandet av projektet vid det första obligatoriska mötet med kommunen.

Om den som initierar plan sett till att den är i samklang med övergripande planer med juridiskt bindande markanvändning - Nationella bindande riktlinjer, Regionplan, Kommunplan, Områderegulering skall kommunens behandling följa specificerade tidsfrister.

Sverige

Planmonopol:

Kommunen bestämmer var, när hur det skall byggas

Den svenska planprocessen drivs av ideologiska och professionella tolkningar av vad som är en "lämplig bebyggelseutveckling"

Kommunen tar fram detaljplan (som bekostas av byggherren)

Detaljplan antas av kommunen

Finns inga juridiskt bindande övergripande planer
= marknadens aktörer kan inte basera sina projekt på juridiska bindningar för markanvändningen

Planprocessens moment regleras av PBL, men det finns **inga tidsfrister** (utom planbesked)

Systemet ger hög osäkerhet för marknadens aktörer både vad gäller utbyggnadsstrategier, tid och projektets genomförbarhet.

Planprocess

Norge

Tidsfrister infördes kring 1990 p g a politisk förståelse för den osäkerhet som det dåvarande plansystemet innebar för byggnäringen

Tidsfrister:

Detaljregulering: max 12 veckor

Byggsöknad där grannar/företag klagar: max 12 veckor

Byggsöknad som följer plan, utan klagan: max 3 veckor

Färdigattestsöknad med full dokumentation: max 3 veckor

Speciella frister

Förhandskonferens: inom 2 veckor från ansökan om bygglov är inlämnad

Igångsättningstillstånd: max 3 veckor

Sverige

Finns utstakad "modell" för hur planprocessen skall gå till.

Genom att MB och PBL gäller parallellt uppstår kontaktytor när det gäller Miljökonsekvensbeskrivningar, Miljökvalitetsnormer, Hänsynsregler och Hushållningsbestämmelser. Ofta leder det till konflikt. Mer sällan till samverkan.

Konflikterna handlar ofta om att politiska avvägningar gällande planfrågor får stå tillbaka när länsstyrelsen följer tillämpningen MB:s materiella miljökrav.

Man kan karaktärisera det svenska systemet PBL + MB som "motståndsfremjande" för dem som så önskar

Planprocess

Norge

Tidsfrister av den kommunala/offentliga handläggningen av initierade planförslag och bygglovsansökningar ger **”exploatörerna” en hög förutsägbarhet** av den offentliga framdriften **som sänker risken** i utvecklingen och planeringen av byggprojekt väsentligt

Klagan på byggesak 32 myndigheter och organisationer: Förberedas av kommunen och skickas till berörd myndighet inom max 12 veckor. Ansvarig myndighet skall avgöra inom: max 12 veckor. **Här kan långbänkar uppstå!**

Finns inga utredningar och ingen forskning om hur stor andel av reguleringsplanerna och byggloven som följer tidsfristerna.

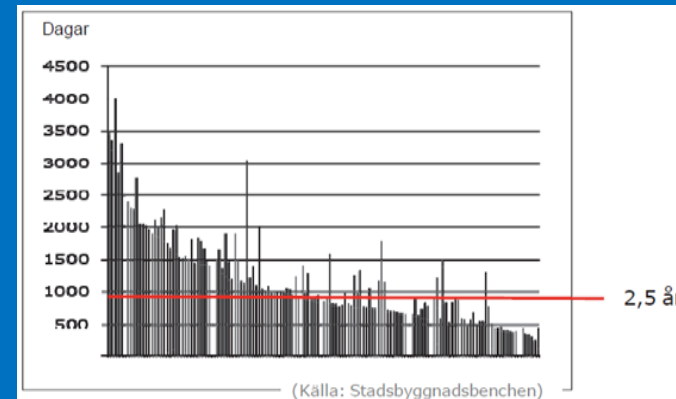
De 4 case som genomförts inom projektet visar att stora projekt i innerstadsmiljöer tar lång tid: 7 – 15 år. Men inte på grund av ”planprocessen” utan

- **”lantmäteri” och markköp**
- **Konjunktur, ägarbyten mm**
- **”saksbehandlare” vid bygglov**

Sverige

I fastighetsägarnas kommunundersökning 2008 med svar från 217 kommuner är den genomsnittliga tiden från planstart till laga kraft ca 12 mån, men med en spridning från någon månad upp till 5-6 år.

Enligt den s k Stadsbyggnadsbenchen för drygt 150 detaljplaner i åtta av Stockholmsregionens kommuner (Haninge, Huddinge, Nacka, Sollentuna, Stockholm, Södertälje, Täby och Upplands Väsby) från start till laga kraft var för ”normalplanen” (medianvärde) 2,5 år: Exklusive väntetid och ev. överklagan är medianen 2 år. Men tidsvariationen är som figuren visar stor - från månader till 12 år.



Planprocess

Norge

Med privat initiativrätt för reguleringsplan produceras det sannolikt fler planer.

Och sannolikt har sådana planer högre genomförbarhet, vilket är en viktig förklaring till varför det byggs mer i Norge.

Privat initieringsrätt, rätt för kompetent person att upprätta reguleringsplan, tydliga krav på dokumentationen samt kommunens roll som kvalitetskontrollör innebär att målet "En välfungerande bostadsmarknad..." främjas

Sverige

Dessa - och flera andra - studier visar inte vad som orsakar "långa planprocesser".

Sannolikt är det inte alltid kommunens och/eller länsstyrelsens handläggning eller många överklaganden som är de enda problemen. Som i Norge kan det hända mycket i företagen och ekonomin.

Kommunalt planmonopol innebär en kraftig inskränkning av målet "En välfungerande bostadsmarknad..."

Markåtkomst

Norge

I Norge är köp av mark för byggande med få undantag **helt underlagt marknadsvärderingar** – oavsett om byggherren/bostadsproducenten måste anskaffa byggnadstomter genom att förhandla med ägare om köp eller delta i anbudskonkurrens.

Tillgången på byggnadsmark är mycket begränsad i tillväxtområdena p g a topografi och värn.

Markbrist leder till att omvandling blir intressant.

Pga avsaknad av lantmäteri är markköp och bildande av rationella byggbara tomter – «urbant jordskifte» komplicerat och tar lång tid.

Sverige

I Sverige äger de expansiva kommunerna mycket mark i syfte att **”anvisa mark”** (markanvisning = ge option för byggherre att förhandla om köp)

- på platser där man finner det lämpligt ur allmän synpunkt att bygga, d v s syftet är att **ytterligare förstärka det kommunala planmonopolet var, när och hur**

Marken kan anvisas direkt till en byggherre (tveksamt enligt EU-rätt) eller genom anbudskonkurrens.

I bägge fallen kan mer eller mindre långtgående planer för det aktuella området ligga till grund för förhandlingen.

Anvisningen är kopplad till att detaljplan börjar upprättas.

Kommunal markanvisning + kommunalt planmonopol blir alltså en form av ”dubbelreglering” med både egendomsrätten och planmyndigheten som styrmedel.

Markåtkomst

Norge

Sverige

Markanvisning är en kvarleva från den tid då det s k ”Markvillkoret” gällde för att komma i åtnjutande av statliga subventionerande lån för bostadsbyggande.

Ett annat motiv för kommunalt markägande är att minska möjligheterna för privat spekulation – och genom försäljning/arrenden överföra markvärdesstegringar till det allmänna.

Ett problem med markanvisningsavtal är osäkerheter om hur långtid avtalsförhandlingarna (och omförhandlingarna) kan komma att ta. **Detta är en viktig faktor i den ständigt pågående debatten om långa planprocesser.**

Det är också en konkurrensfråga då små företag har sämre möjlighet att ta den ekonomiska risk som osäkra förhandlingar medför.

Jämförda aspekter i en "totaljämförelse" från idé till byggstart

- 1) Bostadspolitiken och dess förhistoria
- 2) Bostadsbeståndet, bostadsbyggandet och **bostadspriserna**
- 3) Upplåtelseformerna
- 4) Hyressättningen
- 5) Beskattning av boende och försäljning
- 6) Markåtkomsten för byggandet
- 7) Plansystemet – hur man får lov att bygga bostäder
- 8) **Finansiering**, beskattning, subventionering **och prisreglering av produktion och förvaltning av bostäder**
- 9) Byggekostnader
- 10) **Betalningsviljan vs byggekostnaderna**
- 11) **Tillgången till infrastruktur av betydelse för bostadsbyggande**
- 12) **Plangenomförande** och markförvärv

Byggkostnaderna

Boverket har efter analys av EU statistiken kommit fram till att det inte finns några ”belägg för att produktionskostnaderna i Sverige i väsentligt avseende skiljer sig från jämförbara länder i övriga Västeuropa”.

Våra nordiska grannar - som har likartade lönekostnader inklusive skatter och försäkringar, materialkostnader och bygg- och klimatkrav på bostaden – ligger på liknade prisnivå som Sverige.

Konstateras kan att Norge, som bygger 100 % mer än Sverige per capita, har de högsta ”byggkostnaderna” – d v s priserna. *Ma o kan man utgå från att det är prisnivån i landet som styr prisnivån på bostäder- och att det är ”läget” som bestämmer priset.* Boverket (2014:14, s 66).

Byggkostnader = pris

Boverket har efter analys av EU statistiken (= index över pris på samma produkt på olika marknader) kommit fram till att det inte finns några ”belägg för att produktionskostnaderna i Sverige i väsentligt avseende skiljer sig från jämförbara länder i övriga Västeuropa”.

Våra nordiska grannar - som har likartade lönekostnader inklusive skatter och försäkringar, materialkostnader och bygg- och klimatkrav på bostaden – ligger på liknade prisnivå som Sverige.

Konstateras kan att Norge, som bygger 100 % mer än Sverige per capita, har de högsta ”byggkostnaderna” – d v s priserna. *Ma o kan man utgå från att det är prisnivån i landet som styr prisnivån på bostäder- och att det är ”läget” som bestämmer priset.*

Boverket (2014:14, s 66).

Slutord

Vad vi kunnat konstatera är att Norges och Sveriges "system" som påverkar bostadsproduktionen skiljer sig åt på fundamentala sätt och att de ovan redovisade med stor säkerhet förklarar skillnaden i bostadsbyggandets omfattning.

Det kan finnas en ytterligare faktor, som vi inte kunnat nå tillräckligt säker kunskap om. Det gäller företagens vinstkrav. Vid intervjuer och samtal har vi från norska marknadsaktörer som även agerar i Sverige fått höra att de ställer krav på ca 12 % vinst medan svenska företag vill ha 20-25 %.