



**Institutionella förutsättningar för
ett ökat bostadsbyggande
i de lägre hyres- och prissegmenten**

En jämförande studie mellan Sverige och Tyskland

Anna Granath Hansson

Institutionen för fastigheter och byggande
Kungliga Tekniska Högskolan

Stockholm 2017

Denna text är en sammanfattning av doktorsavhandlingen "Institutional prerequisites for affordable housing development: A comparative study of Germany and Sweden" som godkändes vid KTH den 26 oktober 2017. Avhandlingen kan laddas ner från KTHs bibliotek alternativt fås genom författaren: agh@kth.se.

Sammanfattning

Doktorsavhandlingen skrevs mot bakgrund av den intensiva offentliga diskussionen kring bostadsbrist och bostadspolitisk reform som pågår i Sverige och Tyskland. Möjliga reformer för att öka nyproduktionen av bostäder, särskilt i de lägre hyres- och prissegmenten, analyseras utifrån teorier om institutionell förändring med fokus på stadsplanering, bygglagstiftning och bostadspolitik. De fyra bostadspolitiska instrument som studerats delas in i åtgärder som syftar till att öka utbudselasticiteten, d.v.s. korta tiden mellan den tidpunkt där en större efterfrågan registreras till att nybyggnation kommer i gång, och riktade åtgärder som syftar till att skapa bostäder som reserveras för låginkomsttagare.

Tre åtgärder som syftar till att öka utbudselasticiteten, vilka har potential att vara överförbara till Sverige, har identifierats:

- 1) Detaljplaneringen kunde reformeras ytterligare genom förenklade planförfaranden och införande av privata initiativ i planeringen, liksom nya incitament till planmyndigheterna.
- 2) Plan- och bygglagstiftningen kunde reformeras för att förenkla bygglovgivningen för seriell bostadsproduktion, vilket kan komma att öka antalet bostäder som byggs i de lägre hyres- och prissegmenten.

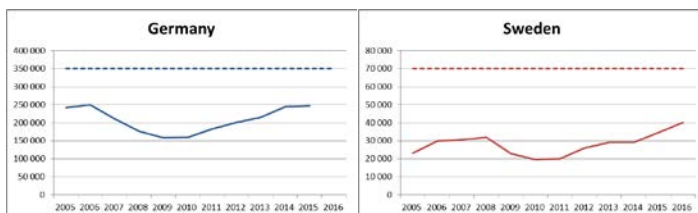
3) Den kommunala bostadspolitiken kunde främja bostadsbyggande genom mer intensivt användande av policyinstrumenten organisation, stadsplanering, markanvisning och subventioner, där organisation och politiskt fokus pekas ut som varande av stor vikt.

Effektivt riktade åtgärder för att öka bostadsproduktionen för hushåll i de lägre inkomstgrupperna bedöms emellertid svåra att genomföra inom rådande svenskt bostadssystem. På kort sikt bör därför politiken inriktas mot åtgärder som ökar utbudselasticiteten.

Mot bakgrund av det ökande trycket på den delen av bostadsbeståndet som har lägre priser och hyror och förväntade framtida demografiska förändringar, vore det dock värdefullt med en offentlig diskussion om möjliga framtida lösningar. Ett första steg vore framtagande av mer heltäckande bostadsstatistik för att bättre förstå bostadsbristen och möjligheterna att utforma effektiva åtgärder för att motverka den.

Bakgrund

Doktorsavhandlingen skrevs mot bakgrund av den intensiva offentliga diskussionen kring bostadsbrist och bostadspolitik i Sverige och Tyskland. Omfattande bostadsbrist har negativa effekter såväl på medborgarnas välfärd som på den ekonomiska utvecklingen. På senare år har bostadspolitiken fått större uppmärksamhet än tidigare i både Sverige och Tyskland. Regeringarna i båda länderna har presenterat bostadspolitiska program för att minska bostadsbristen och låtit kvantifiera bostadsbehovet under de kommande åren. Figur 1 visar nuvarande nyproduktion jämfört med det beräknade behovet. Om det bedömda behovet ska mötas, behöver bostadsproduktionen öka betydligt i båda länderna.



Figur 1. Bostadsbyggande i Sverige och Tyskland, 2005–2016, och beräknat behov (prickade linjer). Källa: Destatis (2016) och SCB (2017).

Som framgår av figur 1, har bostadsbyggandet ökat sedan 2010, tack vare en god konjunktur och låga räntor. Bostadsproduktionen har emellertid i huvudsak riktats till hushåll med högre inkomster. Åtgärder för att öka bostadsproduktionen i de lägre hyres- och prissegmenten

har i ökande grad kommit i fokus i den offentliga och politiska debatten. Situationen nådde ett kritiskt skede i båda länderna i samband med den stora invandringen under 2015.

Utöver att tillfredsställa inkomstsvaga delar av väljarkåren, beaktar regeringarna och särskilt kommunerna också bostadsbristens inverkan på ekonomin. Rekryteringen av medelinkomsttagare som bedöms viktiga för välfärden och den ekonomiska utvecklingen, som t.ex. nyutexaminerade i efterfrågade yrken och offentligt anställda inom vård, skola och polis, är beroende av en fungerande bostadsmarknad. Därutöver har kommunerna sitt bostadsförsörjningsansvar för socialt och ekonomiskt utsatta, ett ansvar som blir allt svårare och dyrare att fullgöra.

I likhet med de tyska och svenska regeringarna, anser många forskare att ett ökat bostadsutbud är den huvudsakliga åtgärden mot bostadsbristen. Minskade hinder för bostadsbyggandet väntas ge en ökad utbudselasticitet, dvs. att tiden från det att en ökad efterfrågan blir tydlig, tills att byggproduktionen också ökas kortas. Därför riktas politiken i huvudsak mot bostadspolitiska instrument vars syfte är att öka utbudselasticiteten. I många länder har också riktade åtgärder för att stimulera byggande av bostäder riktade till låg- och medelinkomsttagare införts.

Syfte

Doktorandprojektets syfte har varit att jämföra de tidiga skedena i bostadsutvecklingen i Tyskland och Sverige och undersöka om det finns skillnader som skulle kunna utgöra intressanta utgångspunkter i en diskussion om vidare bostadsmarknadsreform i Sverige. I det första delprojektet (fram till licentiat) undersöktes planlagstiftningen och dess tillämpning samt kommuners initiativ för att öka bostadsutbudet, särskilt i de lägre prissegmenten. I det andra delprojektet (fram till doktor) undersöks plan- och bygglovsprocessens inverkan på det industriella byggandet och det i Sverige nya bostadspolitiska instrumentet inkluderande stadsplanering samt dessa båda instruments potential att öka den delen av bostadsbeståndet som är åtkomligt för hushåll med lägre inkomster.

Resultaten av projektets fyra delstudier presenteras nedan. De fyra bostadspolitiska instrument som studerats delas in i åtgärder som syftar till att öka utbudselasticiteten, d.v.s. korta tiden mellan den tidpunkt där en större efterfrågan registreras till att nybyggnation kommer i gång, och riktade åtgärder som syftar till att skapa bostäder som reserveras för låginkomsttagare.

Åtgärder för att öka utbudet av bostäder

Nedan presenteras tre reformer som har potential att öka utbudselasticiteten: kommunala nyproduktionsstrategier, planreform och förenklad lovgivning för seriellt producerade bostäder.

Planering för bostadsbyggande: Vad kan Sverige lära av Tyskland?

Studien undersöker om tysk planlagstiftning och dess tillämpning kan ge intressanta diskussionspunkter för ytterligare reformer av stadsplaneringsprocessen i Sverige. Tre aspekter av tysk planering som påverkar osäkerheten samt tids- och kostnadsåtgången i planeringsprocessen beskrivs: planlagstiftning, planmyndigheters organisation och städernas krav på bostäder i lägre hyres- och prissegment.

A. Planlagstiftning

Under den förra svenska regeringen stärktes översiktsplaneringen och förslag för att ytterligare stärka översikts- och regionalplaneringen lades fram. Detta var tänkt att ligga till grund för ett enklare förfarande i detaljplane- och bygglovsskedena.

Följande delstudie analyserar de instrument som används för att gå från översiktsplan till bygglov i den tyska motsvarigheten till plan- och bygglagen (Baugesetzbuch) och om dessa instrument skulle kunna tillföra något i diskussionen om fortsatt planreform i Sverige.

I tysk planlagstiftning finns tre alternativa processer till den vanliga detaljplaneprocessen:

- a) privata initiativ i detaljplaneringen (§ 12)
- b) förenklat detaljplaneförfarande i tätbebyggda områden (§ 13a)
- c) utelämnande av detaljplan under vissa omständigheter (§ 34)

De viktigaste orsakerna till att använda en alternativ process är behovet av att snabbt kunna bygga kompletterande byggnader i befintliga kvarter, att bevara obebyggd mark genom att utveckla redan exploaterade områden och att prioritera byggprojekt som bedöms vara viktiga, till exempel för att skapa bostäder och arbetsplatser.

Paragraf 34 ligger till grund för 30-40% av de bygglov som ges i Tyskland. Den stipulerar att en markägare har rätt att bebygga sin mark om det inte finns någon detaljplan och det planerade projektet ansluter sig till den omgivande bebyggelsen. När det avgörs om projektet ansluter sig prövas användning, utformning och exploateringsgrad samt att infrastrukturen kan ordas på ett tillfredsställande sätt, att hälsosamma bostads- och arbetsförhållanden kan garanteras och att områdets karaktär inte ändras. Den grundläggande idén bakom paragrafen har en lång tradition som går tillbaka till 1800-talet. Paragrafen är starkt kopplad till egendomsskyddet och synen att kommuners planeringskapacitet inte bör belastas med planer som endast bekräftar befintligt bebyggelsemönster. Den svenska planeringstraditionen avviker på denna punkt markant från den tyska. Andelen mark där en

motsvarande paragraf skulle kunna tillämpas är betydligt mindre i Sverige då detaljplanering redan genomförts för en stor del av den mark som är tillgänglig för bostadsbebyggelse inom tätbebyggt område.

En alternativ eller kompletterande väg kunde vara att införa ett förenklat detaljplaneförfarande för bostadsprojekt, inspirerad av vissa underlättande aspekter i den tyska paragraf 13a, samt att begränsa vad som får regleras i en sådan plan. För en beskrivning av det föreslagna innehållet i en förenklad bostadsdetaljplan hänvisas till den fullständiga avhandlingen. En kombination av paragraf 34 och ett förenklat detaljplaneförfarande skulle möjliggöra att en större andel av nyproduktionen täcks av de föreslagna reformerna.

Privat initiativrätt i planeringen har praktiserats i Tyskland sedan 1980-talet. Kommunerna anser detta vara ett sätt att minska tids- och kostnadsåtgången i önskade projekt samt att säkerställa att projekten slutförs inom en viss tidsram. Då det finns intresse för att formellt reglera privata initiativ i planeringen i Sverige och detta redan praktiserats av vissa kommuner, kunde tyska erfarenheter vara av intresse i de svenska reformdiskussionerna. Detta särskilt som den tyska tolkningen av privata initiativ inte avviker väsentligt från svensk planeringspraxis, inklusive kommunalt planmonopol, och därför kunde vara mindre kontroversiell att genomföra. För en mer omfattande beskrivning av den tyska varianten av privat initiativrätt och hur den skulle kunna appliceras i Sverige hänvisas till den fullständiga avhandlingen.

B. Planmyndigheternas organisation

Städerna Berlin och Hamburg har bostadsbyggnadsprogram med tydliga mål för antalet bostäder som ska byggas varje år. För att stödja dessa mål har avtal med intresseorganisationer för offentliga och privata byggherrar samt mellan den centrala stadsförvaltningen och de lokala planmyndigheterna undertecknats. I dessa samarbetsavtal tar städerna på sig ett antal arbetsuppgifter för att förbättra planeringsprocessen och därmed tillse att nybyggnadsmålen nås. Åtgärderna omfattar bl.a. en ökning av antalet planhandläggare, upprättande av byggsamordningscenter, införande av uppföljningsmekanismer för att se till att målen uppfylls, införande av vägledande tidsfrister för vissa stadier i stadsplaneringen, ekonomiska incitament till planmyndigheter, förbättrad översiktsplanering och minskad byggreglering. Stockholm och Göteborg tillämpar delar av den ovan beskrivna politiken men det finns utrymme för kompletterande åtgärder. Ett ökat politiskt fokus och politisk tydlighet kunde också gagna processen.

C. Städers krav på bostäder i lägre hyres- och prissegment

Flera städer i Tyskland använder sig av så kallad inkluderande stadsplanering. Termen sammanfattar kommunala ambitioner att öka byggandet av bostäder i de lägre hyres- och prissegmenten inom i övrigt marknadsbaserade projekt genom krav i exploateringsavtalen. Inkluderande stadsplanering syftar också till att skapa bostadsområden där olika inkomstgrupper blandas.

Olika former av inkluderande stadsplanering har länge tillämpats i ett flertal västländer och de olika modellerna har jämförts och utvärderats. Den här typen av initiativ är relativt nya i Tyskland och de tyska erfarenheterna är därför begränsade, men den forskning som gjorts visar, till exempel, att tillräcklig planeringskapacitet krävs då inkluderande stadsplanering är en dialogbaserad process, att offentliga subventioner fortfarande är en grundförutsättning för att öka utbudet av överkomliga bostäder, att regionalt samarbete i storstadsområdena är nödvändigt och att det är osäkert om en sådan politik leder till lägre markpriser. Inkluderande stadsplanering av denna typ har hittills inte använts i Sverige, men ett pilotprojekt planeras nu i Göteborg. Ur ett svenskt perspektiv finns ett behov av mer forskning som bygger på den breda internationella erfarenhet och forskning som finns på området till vilken det svenska pilotprojektet bör relateras. För att belysa inkluderande stadsplanering ur ett svenskt perspektiv har en separat studie gjorts (se vidare nedan).

Kommunala strategier för överkomliga bostäder: tillvägagångssätt i Berlin, Hamburg, Stockholm och Göteborg

Studien jämför bostadsbyggnadspolitiken i de fyra städerna Berlin, Hamburg, Stockholm och Göteborg. En marknadsanalys visar att bostadsbristens struktur skiljer sig åt mellan de fyra städerna, där bristen är koncentrerad till det överkomliga segmentet i de tyska städerna, men påverkar alla marknadssegment i de svenska städerna. Dessa skillnader innebär att bostadspolitiken bör se olika ut i de tyska och svenska städerna eftersom de avser att lösa delvis olika problem.

Den större bostadsbristen per capita i de svenska städerna återspeglas i betydande nybyggnadsmål som motsvarar en fördubbling av nuvarande produktion. Byggmålen i de tyska städerna är lägre per capita och fokuserar på de lägre hyres- och prissegmenten, vilket återspeglar den upplevda bristen på överkomliga bostäder. I de tyska städerna har byggmålen formulerats i samverkan mellan staden och projektutvecklarnas intresseorganisationer och städerna har tydliga strategier för att nå sina mål. Då målen följs upp på årsbasis kan det också konstateras att de tyska städerna uppnår sina mål. De svenska byggmålen är politiskt satta och de svenska städerna har inte tydligt kommunicerade strategier för att nå sina mål. Då målen är satta för en längre tidsperiod är de svåra att följa upp och det är därför också svårt att avgöra om de kan komma att nås.

Bostadspolitiken i de fyra städerna baseras huvudsakligen på fyra instrument: organisation, stadsplanering, markanvisning och subventioner. De

tyska städerna har generellt en mer aktiv bostadspolitik och använder de bostadspolitiska instrumenten mer intensivt och konsekvent.

När det gäller städers organisation framstår politiskt fokus och tät kommunikation mellan bostadsbyggandets parter som grundläggande parametrar för en aktiv bostadspolitik. Samarbetsavtalen mellan städerna och projektutvecklare i Hamburg och Berlin har visat sig förbättra dialogen mellan parterna samt ökat möjligheten att identifiera realistiska mål för bostadsbyggandet och de åtgärder som behövs för att nå dem. Byggsamordningscenter och centrala markbanker framstår som effektiva verktyg för att främja och styra bostadsbyggandet.

Tysk planlagstiftning innefattar alternativa arbetsätt med potential att spara tid och kostnader samt minska osäkerheten i projekt, vilket leder till att fler projekt kan bli lönsamma. Städerna Berlin och Hamburg har satt sina egna organisationer under press för att möta stadens mål för bostadsbyggandet och har också förstärkt organisationen, till exempel genom att tillhandahålla resurser och incitament till planmyndigheterna. För att optimera nyproduktionen är tillräcklig planeringskapacitet av vikt, eftersom önskade projekt annars kan trängas ut.

Kommunal markanvisning och markprissättning påverkar i hög grad bostadsproduktionen, särskilt i Sverige där städerna Stockholm och Göteborg genom sina stora markinnehav är "market makers". När det gäller att skapa överkomliga bostäder är koncepttävlingar och tomträtt effektiva verktyg. Budgetrestriktioner spelar

dock en viktig roll i valet mellan försäljning och tomträtt. Städerna bör därför ha strikt kontroll över hur mycket mark som kan upplåtas med tomträtt och/eller säljas baserat på koncepttävlingar, så att de ekonomiska resurserna allokeras till de mest eftertraktade projekten. Dessutom bör en sådan politik kommuniceras tydligt så att projektutvecklare på ett tidigt stadium är informerade om spelreglerna.

I Tyskland används subventioner främst av kommunala bolag och ideella organisationer och tillhandahålls främst för att producera hyreslägenheter i de lägre hyressegmenten för särskilda inkomstgrupper med en strikt inkomstrelaterad fördelningspolicy. I Sverige riktas subventionerna till unga, oavsett inkomst, och någon behovsprövning görs inte. Det är sannolikt att den tyska politiken i högre grad uppfyller avsedda sociala mål.

Avslutningsvis bör det påpekas att effekterna av en aktiv bostadspolitik är svåra att mäta, särskilt i relation till bostadsmarknadens utveckling. När målet är att markant öka bostadsproduktionen framstår emellertid insikten att reformer måste göras på många områden, vilket resulterar i ett paket av åtgärder, som avgörande för att en bostadspolitik ska uppfattas som effektiv. Det första steget mot en sådan politik är att identifiera realistiska mål och hindren för att nå dem. I denna mening har de tyska städerna kommit längre än sina svenska motsvarigheter i att skapa en aktiv bostadspolitik.

Bygglov för seriellt producerade bostäder

De positiva effekterna av seriellt byggande som pekats ut av regeringarna i såväl Tyskland som Sverige är en mer kostnadseffektiv nyproduktion och en potentiellt snabbare bygglovgivning. Också möjligheten att använda fler typer av arbetskraft i produktionsprocessen ses som en möjlighet att bibehålla en hög produktionstakt då arbetskraft saknas. Såväl den tyska som den svenska regeringen har en förenklad bygglovgivning för seriellt producerade bostäder i sitt bostadspolitiska program. Trots att regeringarna ser en potential i det seriella byggandet är de också medvetna om dess historiska roll och de negativa erfarenheterna, speciellt från 1960- och 70-talen, som präglar den allmänna bilden av seriellt byggande och påverkar debatten kring potentiell reform.

Både regeringarna och offentliga och privata projektutvecklare refererar till seriellt byggande som en riktad åtgärd som ska öka antalet lägenheter för låg- och medelinkomsttagare. Om man beaktar inflytandet från vänsterpolitiker när det gäller bostadsfrågor i båda länderna och deras större städer, är det troligt att detta är positivt för bilden av det seriella byggandet och att det ökar acceptansen för denna typ av projekt. I dag används dock konstruktionssystem och plattformar i de flesta marknadssegment och en förenklad lovgivningsprocess för denna typ av byggnation skulle därför ha en kostnadsreducerande effekt för en större del av bostadsproduktionen än den som riktar sig till låginkomsttagare. En förenklad lovgivning bör därför ses

som en utbudselasticitetshöjande åtgärd, snarare än en riktad åtgärd.

I dagsläget praktiseras varken typgodkännande eller någon annan form av förenklad bygglovgivning för seriellt producerade flerfamiljshus i Tyskland och Sverige. I Tyskland fanns emellertid ett typgodkännande i hela landet in på 2000-talet och det finns fortfarande i delstaterna Hamburg och Nordrhein-Westfalen. Typgodkännande kan utfärdas antingen av delstaternas högsta byggmyndighet eller av det Tyska Institutet för byggteknologi (DIBt), som är ett mellanstatligt organ.

Införande av förenklad lovgivning för seriellt producerade bostäder kan ses som en balansakt för kommunerna. Å ena sidan måste de beakta bostadsbristen för bredare grupper och möjligheten att uppfylla bostadsförsörjningsansvaret för de hushåll som inte kan ordna sin bostadssituation på egen hand. De kommunala bostadsbolagens förmåga att uppfylla sina produktionsmål påverkas också. Å andra sidan måste kommunala politiker och stadsbyggnads- och exploateringskontoren beakta hur deras inflytande påverkas på ett område som påverkar bebyggelseutvecklingen inom kommunen.

Bygglovgivningen kan delas in i två faser: 1) bedömningen av de tekniska egenskaperna hos den planerade bebyggelsen och 2) nyproduktionens infogande i den befintliga bebyggelsen. En förenklad bygglovgivning som rör byggprojektens tekniska egenskaper kan förhindra kommunala tekniska särkrav

och öka investeringssäkerheten för producenterna. Det är dock troligt att det är de beslut som tas i planprocessen som kommer att ha störst inflytande på den volym av seriellt producerade flerfamiljshus som kommer att byggas. Här inverkar såväl kommunernas stadsbyggandevisioner som prioriteringar när det gäller olika befolkningsgruppers bostadsbehov.

Resultaten visar att förändringar i relativa priser, ny teknologi och nya (politiska) preferenser driver reform. Trots att de primära aktörerna (regeringarna, kommunerna och projektutvecklarna) har olika motiv för att stödja eller motarbeta reform, så arbetar en majoritet av aktörerna för reform. Det är därför sannolikt att en förenklad bygglovgivning för seriellt producerade flerfamiljshus kommer att införas i båda länderna. Tiden för förhandlingar mellan aktörerna innan beslut om reform förväntas vara kortare i Sverige än i Tyskland p.g.a. färre beslutsnivåer och en starkare grupp av aktörer som är för reform. När väl ett beslut om reform tagits, förväntas dock processen bli kortare i Tyskland då lagtext och prövningsinstanser redan finns eller kan återinföras.

Åtgärder för att öka utbudet av bostäder riktade till låginkomsttagare

Inkluderande stadsplanering som medel för att skapa bostäder riktade till låginkomsttagare

Ett flertal städer i Tyskland tillämpar så kallad inkluderande stadsplanering (inclusionary zoning/ inclusionary housing). Termen summerar kommunala initiativ för att inkludera bostäder riktade till hushåll med lägre inkomster i i övrigt marknadsbaserade projekt genom exploateringsrestriktioner. Initiativet har två mål, dels att utöka bostadsbeståndet i de lägre hyres- och prissegmenten, dels att främja socialt blandade bostadsområden. Policyn är riktad till privata projektutvecklare och ses som ett komplement eller ersättning för offentligt producerade bostäder. Denna typ av riktade åtgärder förmodas motverka de utbudselasticitetsfrämjande åtgärder som berörs ovan. Många städer ser det dock som en av få möjligheter att skapa billigare bostäder i socialt blandade områden. Forskning från bl.a. England visar dock att resultaten av sådana initiativ varierar kraftigt över tid beroende på konjunkturutvecklingen och den politiska viljan att implementera sådan policy.

Studien jämför det program för inkluderande stadsplanering som tillämpas i Stuttgart i Tyskland och det pilotprojekt som nu förhandlas i Frihamnen i Göteborg. Studien fokuserar på policymål och medverkande aktörers incitament.

Stuttgarts policy för inkluderande stadsplanering infördes 2011. Enligt policyn ska 20% av den bostadsyta som byggs i staden vara subventionerade bostäder med reglerade hyror eller priser som under 15 år är reserverade för hushåll med låga inkomster eller medelinkomster. Policyn omfattar såväl småhus med äganderätt som hyresrätter och berör både privat och offentligt ägd mark. Barnfamiljer och pensionärer identifieras som prioriterade grupper.

Huvudmålet i Göteborgs vision för Frihamnen är en socialt blandad stadsdel. 50% av de nyproducerade hyreslägenheterna ska ha hyror som ligger under bruksvärdeshyran i 15-20 år. Pilotprojektet genomförs på kommunalt ägd mark. De största projektutvecklarna som förhandlar om deltagande i projektet är Göteborgs allmännyttiga bostadsbolag och Rikshem.

Projektutvecklarna ges en rad incitament för att delta i projektet, bl.a. mark till reducerade priser, rätt att bygga marknadsprissatta lägenheter i delar av projektet och prioritet i planprocessen. I det tyska fallet är de reducerade hyresnivåerna direkt kopplade till ett subventionspaket.

Trots att policymålen och de incitament som används i Tyskland och Sverige är mycket lika, är de underliggande institutionerna, här främst hyresmarknadens funktionssätt, olika. I Sverige motverkas en effektiv fördelning av lägenheterna, som skulle resultera i att endast låg- och medelinkomsttagare har rätt att efterfråga de hyresreglerade bostäderna, av motståndet

mot inkomstprövning. I Tyskland infogas policyn i ett sedan länge etablerat bostadssystem där inkomstprövning inte ifrågasätts och kan därför implementeras på ett effektivt sätt. Debatten i Tyskland rör därför inte policyns sociala mål, utan dess inverkan på den privata äganderätten och omfattningen av de incitament som tillhandahålls till projektutvecklarna.

Oavsett bostadssystem, så är omfattningen av det kommunala markinnehavet en avgörande faktor när det gäller nödvändigheten av att införa inkluderande stadsplanering. Stuttgart har ett begränsat markinnehav och därmed också begränsade möjligheter att finna alternativa vägar, inklusive att hitta billigare mark för kommunal produktion. Göteborgs stad äger en större del av den mark som finns tillgänglig för bostadsbyggande inom kommungränsen, har planmonopol och äger kommunala bostadsbolag med god finansiell ställning. I denna situation kan det finnas alternativa åtgärder som snabbare leder till ett ökat bostadsutbud för grupper med lägre inkomster, som t.ex. fler och mer omfattande åtgärder som ökar utbudselasticiteten och assistans till de kommunala bostadsbolagen så att de kan uppnå sina produktionsmål. Sådana alternativa åtgärder vore särskilt relevanta om publikt ägda projektutvecklare också i framtiden dominerar inom de projekt där inkluderande stadsplanering är tänkt att tillämpas.

Slutsatser

Doktorandprojektet visar att tre möjliga reformer för att öka utbudselasticiteten på bostadsmarknaden är överförbara mellan Tyskland och Sverige:

- 1) Ytterligare reformer av detaljplaneprocessen i likhet med tysk planlagstiftning, bl.a. förenklade förfaranden och införande av privat initiativ i detaljplaneprocessen (se vidare den fullständiga doktoravhandlingen).
- 2) Effektivare utnyttjande av de kommunala bostadspolitiska instrumenten organisation, markanvisning, detaljplanering och subventioner, i likhet med större tyska städer. Särskilt de byggallianser mellan kommuner och projektutvecklare som finns bl.a. i Berlin och Hamburg, pekas ut som positiva erfarenheter, liksom ett stort politiskt fokus på bostadsfrågor (se vidare den fullständiga doktoravhandlingen).
- 3) En förenklad bygglovgivning för seriellt producerade flerfamiljshus förväntas införas i såväl Sverige som Tyskland. I Tyskland har man möjlighet att återigen börja använda det typgodkännandesystem som tidigare praktiserats. I Sverige har ett certifieringssystem föreslagits. Det är dock tydligt att den volym av seriellt producerade flerfamiljshus som kommer att byggas framöver är avhängig av den kommunala planprocessen och hur den återspeglar

kommunernas stadsbyggandsvisioner och prioriteringar när det gäller olika befolkningsgruppers bostadsbehov.

Effektivt riktade åtgärder vars mål är att stimulera bostadsbyggandet riktat till grupper med lägre inkomster bedöms dock inte som överförbara mellan Sverige och Tyskland. Målet med att införa inkluderande stadsplanering i Göteborg och Stuttgart är det samma: att öka andelen lägenheter med lägre hyror och att blanda hushåll med olika inkomstnivåer i samma bostadsområde. Det svenska systemet för fördelning av hyresrätter, som exkluderar inkomstprövning, gör det dock svårt att uppnå en effektiv fördelning som uppfyller målet. Vidare så finns det i Sverige, bl.a. p.g.a. ett stort kommunalt markinnehav, alternativ till införande av inkluderande stadsplanering. Slutsatsen är därför att inkluderande stadsplanering inte bör tillämpas i Sverige i nuläget.

Sammanfattningsvis bör svensk bostadspolitisk reform på kort sikt inriktas mot åtgärder vars mål är att öka utbudselasticiteten, d.v.s. öka bostadsbyggandet överlag. Mot bakgrund av det ökande trycket på den delen av bostadsbeståndet som har lägre priser och hyror, vore det dock värdefullt med en offentlig diskussion om möjliga framtida lösningar. Ett första steg vore att ta fram statistik som belyser bostadsbristen och möjligheten att införa effektiva åtgärder mot den.