

Kommuners möjligheter att styra upplåtelseformen för bostäder

Niklas Lidström

Copyright © Niklas Lidström, 2012
Mail: niklas_lidstrom@hotmail.com

Institutionen för Teknik och samhälle, avdelningen för Fastighetsvetenskap
Lunds Tekniska Högskola, Lund

ISRN/LUTVDG/TVLM/12/5255 SE.
Tryck: Lunds Tekniska Högskola, Lund 2012
Fastighetsvetenskap
Hämtställe 7
Box 118
221 00 LUND
Tel: +46 (0)46 222 73 92
Fax: +46 (0)46 222 30 95
Hemsida: www.lantm.lth.se

Kommuners möjligheter att styra upplåtelseformen för bostäder

Possibilities for the municipality to regulate the form
of tenure for housing

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Niklas Lidström, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Handledare/Supervisor:

Fredrik Warnquist, universitetsadjunkt, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet
Ulf Jensen, professor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Malin Sjöstrand, lektor/professor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponenter/Opponents:

Maria Montelius, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet
Stine Jørgensen, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Upplåtelseform, tomträtt, prisdifferentiering, tilläggsköpeskilling,
markanvisningsavtal, genomförandeavtal, exploateringsavtal, kommun, byggherre,
fastighetsköp, kommunallag.

Keywords:

Housing tenure, leasehold, price differencing, additional payment, land allocation
agreement, implementation agreement, development agreement, constructor,
municipality, property purchase, Swedish Local Government Act.

Abstract

In Sweden there is a growing demand for housing, the demand for rental apartments being the form of tenure with the fastest growing demand. It is the responsibility of the municipality to supply the possibilities for good housing to all citizens. The municipality has got several different roles in the making of new housing. The municipality has got a monopoly on making local plans, including plans for housing. The municipality is also supervisor for building permits and in many cases the municipality is also a large landowner, making it possible for them to negotiate with different constructors that wish to build on the municipality's property. This report is about the municipality's possibilities to regulate the form of tenure for new housing. There are no legal ways to regulate the tenure in the municipality's role as local plan monopolist or as a building permit supervisor, but it is possible for the municipality as a land owner to decide on the tenure for housing. Among the most populated municipalities in Sweden, there are three different methods for the municipality, as a land owner, to regulate the forms of tenure: price differencing, additional payment, and through leaseholds. This report looks into the usage of the three methods and what economical effect they might have. The report goes on with recommendations for the municipalities, both according to what type of tenure they are using but also in their contact with constructors. The report finishes with a discussion about building housing problems and housings importance for the society.

Sammanfattning

I Sverige finns idag ett växande behov av bostäder, framförallt är det behovet av hyresrätter som ökar. Det är kommunernas ansvar att planera bostadsförsörjningen så att det finns förutsättningar för alla kommuninvånare att leva i goda bostäder. Syftet med denna rapport är att undersöka vilka olika metoder kommunen kan använda för att reglera upplåtelseformer på bostäder, d.v.s. om bostäderna upplåts med hyresrätt, som bostadsrätt eller eget ägande.

Kommunen har ett flertal roller när det gäller bostadsbyggande; med kommunalt planmonopol ansvarar kommunen för framtagande av detaljplaner för bostadsbyggnationer. Kommunen behandlar även och ger ut bygglov för de nya bostäderna. Flera kommuner är även stora markägare och kan därigenom förhandla med byggherrar vilka önskar bygga på kommunens mark. Genom att studera främst gällande rätt undersöks i rapporten vilka möjligheter kommunen har i olika roller att påverka upplåtelseformerna på bostäder. Enligt gällande rätt är det enbart möjligt för kommunen att reglera upplåtelseformen när kommunen själv är markägare.

Genom intervjuer med representanter från Sveriges, efter befolkning räknat, 30 största kommuner, undersöktes hur vanligt och med vilka metoder kommunerna använder för att reglera upplåtelseformen. Intervjuerna visade att det fanns tre olika generella metoder för att reglera upplåtelseformer: prisdifferentiering, tilläggsköpeskilling samt tomträtt. Genom djupare intervjuer med representanter från de olika metoderna, samt ett litteraturstudium och studium av gällande rätt, undersöktes de olika metodernas möjligheter och begränsningar samt vad de får för ekonomisk effekt. Om förutsättningarna är de rätt går metoderna lika bra att använda oavsett vilken upplåtelseform som föredras. De olika metoderna undersöks även ur ett byggherreperspektiv.

Rapporten avslutas med en diskussion kring problematiken med bostadsbyggande och bostadens betydelse för samhället samt författarens lärdomar från arbetets gång med rapporten.

Rekommendationen från denna rapport till kommunerna är att tillämpa metoden tilläggsköpeskilling, med panträtt. Det rekommenderas också att kommunen på olika sätt gör sitt arbete mer transparent samt ökar samarbetet med byggherrarna.

Förord

Detta examensarbete har genomförts vid avdelningen för Fastighetsvetenskap vid Lunds Tekniska Högskola. I och med slutförandet av detta arbete avslutar jag nu mina studier.

Jag vill rikta mitt tack till följande personer vid avdelningen för Fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola:

Universitetslektor Malin Sjöstrand, examinator,

Universitetsadjunkt Fredrik Warnquist, handledare,

Professor Ulf Jensen, bistående handledare, samt

Universitetslektor Ingemar Bengtsson.

Idén till detta arbete började formas under en sommarpraktik på avdelningen Mark och Exploatering vid Norrköpings kommun. Jag vill därför rikta ett tack till Gunnar Engdahl för bidrag till idén, samt till övriga på avdelningen för möjligheten jag fick att få en inblick i arbetslivet under studiernas gång.

Ett stort tack till alla de kommunrepresentanter som svarade på mina frågor. Speciellt tack till representanterna från Stockholm, Malmö, Lund, Västerås, Nacka, Eskilstuna, Sundsvall, Helsingborg, Halmstad, Uppsala och Kungsbacka, vilka ställde upp flera gånger.

Opponenterna Maria Montelius & Stine Balsløv Jørgensen.

Sist men inte minst, ett stort tack till mina nära och kära, alla mina klasskamrater och vänner, för stöd, råd och inspiration till att genomföra studierna och slutföra detta arbete. Utan er hade jag inte haft en så bra tid i Lund som jag nu har haft.

Lund 2012-05-15

Niklas Lidström

Författningar och begrepp

Lagar	Förkortning
Avtalslagen (1915:218)	AvtL
Bostadsrättslag (1991:64)	BrL
Fastighetsbildningslag (1970:988)	FBL
Hysesförhandlingslag (1978:304)	HFL
Jordabalk (1970:994)	JB
Kommunallag (1991:900)	KL
Lag (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt	Ombildningslagen
Lag (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter	LSI
Lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning	LBH
Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	KBFA
Lag (2002:93) om kooperativ hyresrätt	KH
Lag (2007:1091) om offentlig upphandling	LOU
Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag	AKB
Plan- och byggförordning (2011:338)	Pbf
Plan- och Bygglag (1987:10)	ÄPBL
Plan- och Bygglag (2010:900)	PBL
Regeringsformen	RF

Begrepp	Förklaring
Allmännytta	Kommunalägt bostadsbolag. Drevs tidigare utan vinstintresse. Ska i allmännyttigt syfte förvalta fastigheter med hyresrätter, främja bostadsutvecklingen i kommunen och erbjuda boendeinflytande.
Avkastningskrav	Det krav på avkastning (vinst på investerat kapital) vilket ägaren (i arbetet främst byggherren) har på ett projekt.
BOA	Boarea, innefattar allt inom ytterväggarnas insida.
Bostadsbrist	Definieras i rapporten som att det hela tiden finns en efterfrågan vilken överstiger utbudet.
BTA	Bruttoarea, innefattar allt inom ytterväggarnas utsida.
Byggherre	Någon som för egen räkning utför eller låter utföra ett byggprojekt.
Byggrätt	Maximala tillåtna byggnationen på en fastighet enligt detaljplan.

Kommuners möjligheter att styra upplåtelseformen för bostäder

Detaljplan	Plan för mark och vattenanvändningen inom ett mindre område i kommunen. Antas av kommunfullmäktige och är juridiskt bindande.
Exploateringsavtal	Avtal om detaljplans genomförande mellan kommun och byggherre. Byggherren äger marken.
Fångeshandling	Köpehandling eller köpekontrakt. Används vid lagfartsansökan.
Genomförandavtal	Gemensamt namn för exploaterings- och markanvisningsavtal.
KPI	Konsumentprisindex.
Markanvisningsavtal	Avtal om detaljplans genomförande mellan kommun och byggherre. Kommunen äger marken.
Prisnedsättning	Samlingsnamn, vilket används i rapporten för nedsättning av markpriset vid prisdifferentiering men även underlåtenhet att ta ut upplåtelseavgift för tomträtt.
Upplåtelseform	På vilket sätt de boende förfogar över sitt boende.
Översiktsplan	Plan för mark och vattenanvändningen inom hela kommunen. Antas av kommunfullmäktige, är rådgivande

<u>Uttryck</u>	<u>Förkortning</u>
Till exempel	t.ex.
Så kallat/de	s.k.
Punkt	pkt
Det vill säga	d.v.s.

Innehållsförteckning

1 INLEDNING	15
1.1 BAKGRUND	15
1.2 SYFTE	18
1.3 FRÅGESTÄLLNINGAR	18
1.4 METOD	18
1.5 DISPOSITION	18
1.6 AVGRÄNSNINGAR	19
1.7 FELKÄLLOR	19
2 TEORIDEL	21
2.1 OM UPPLÅTELSEFORMER	21
2.2 VILL KOMMUNER REGLERA UPPLÅTELSEFORMEN?	23
2.3 OM KOMMUNERNAS PLANMONOPOL	23
2.3.1 Bygglov	24
2.4 OM KOMMUNERNAS BOSTADSFÖRSÖRJNING	25
2.5 BRUKSVÄRDESPRINCIPEN	26
2.6 OMBILDNING AV HYRESRÄTT	29
2.7 MARKPRISER VID NYBYGGNATION	30
2.7.1 Priset för mark historiskt och dess betydelse för nybyggnation	30
2.7.2 Differentierat pris på mark	31
2.7.3 Olika typer av prissättningar av mark samt användning av motkrav	31
2.8 OM GENOMFÖRANDEAVTAL	33
2.8.1 Lagreglering av avtal	33
2.8.2 Exploateringsavtal	34
2.8.3 Markanvisningsavtal	35
2.8.3.1 Markanvisningspolicyn: grunden för markanvisningsavtalet	37
2.9 OM TILLÄGGSKÖPESKILLING	37
2.10 PANTRÄTT I FAST EGENDOM	38
2.11 OM TOMTRÄTT	39
3 UNDERSÖKNING OCH BESKRIVNING AV ALTERNATIV	41
3.1 UNDERSÖKNING HOS KOMMUNERNA	41
3.1.1 Tomträtt för att styra upplåtelseform	44
3.1.2 Prisdifferentiering av mark för att styra upplåtelseform	45
3.1.3 Tilläggsköpeskillning för att styra upplåtelseform	45
3.1.4 Tilläggsköpeskillning och panträtt för att styra upplåtelseform	46
3.1.5 Att inte styra upplåtelseformen	48
3.1.6 Allmännyttan	48
3.2 UNDERSÖKNING HOS BYGGHERRAR	48
3.2.1 Antaganden	49
3.2.2 Alternativ 1: Marknaden bestämmer byggrätten	50

Kommuners möjligheter att styra upplåtelseformen för bostäder

3.2.3 Alternativ 2: Detaljplan begränsar byggrätten	51
3.2.4 Att bygga på höjden och blanda upplåtelseformer	53
4 ANALYS	55
4.1 VILL KOMMUNERNA STYRA UPPLÅTELSEFORMEN?	55
4.2 PÅ VILKA SÄTT KAN KOMMUNEN GENOM PLANMONOPOL ELLER SOM MARKÄGARE REGLERA UPPLÅTELSEFORMERNA PÅ BOSTÄDER?	55
4.3 PRISDIFFERENTIERING – VEM VINNAR PÅ DET?	55
4.4 ÄR DET MÖJLIGT ATT VID ETT FASTIGHETSKÖP AVTALA OM EN HÖGRE KÖPESKILLING ALTERNATIVT BÖTER IFALL BOSTÄDERNA EFTER UPPFÖRANDET OMBILDAS FRÅN HYRESRÄTTER TILL BOSTADSRÄTTER?	56
4.5 VAD SÄGER LAGEN OM ATT KOMMUNEN ANVÄNDER TOMTRÄTTSAVTAL FÖR ATT SÄNKA MARKPRISET FÖR HYRESRÄTTSHUS JÄMFÖRT MED HUS BESTÅENDE AV BOSTADSRÄTTER? ..	57
4.6 NÄR ÄR DET LÄMPLIGT MED TOMTRÄTT RESPEKTIVE TILLÄGGSKÖPESKILLING?	57
4.7 ÄR DET BRA ATT ALLTID HA ETT GENERELLT TILLVÄGAGÅNGSSÄTT?	60
4.8 VAD SKULLE BEHÖVA FÖRÄNDRAS FÖR ATT EXPLOATÖRER SKULLE BYGGA FLER HYRESRÄTTER?	60
5 RESULTAT	61
6 DISKUSSION	63
6.1 DAGENS SITUATION	63
6.1.1 Bostadsbrist och inkomster/kostnader	64
6.1.2 Motstridiga intressen	66
6.1.3 Ombildning	67
6.1.4 Planberedskap	69
6.1.5 Tilläggsköpeskilling: Varför 15 år?	70
6.1.6 Tomträtt: Byggherrens eller de boendes val?	70
6.2 INFÖR FRAMTIDEN	72
6.2.1 Kls likställighetsprincip	72
7 NYA FRÅGESTÄLLNINGAR OCH ANNAN INTRESSANT LÄSNING	73
8 KÄLLFÖRTECKNING	75

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Befolkningsmängden i Sverige växer¹ och den största delen av befolkningstillväxten sker i storstadsregionerna och de större högskoleorterna.² En växande befolkning ställer krav på fler bostäder. Sverige har 290 kommuner och det är enligt lag kommunerna som har ansvaret för bostadsförsörjningen och att skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder(KBFA 1§). Det är också stadgat i regeringsformen att det allmänna särskilt ska trygga rätten till bland annat bostäder (RF 1:2 2st). Målet är att säkerställa den enskildes kulturella, ekonomiska och personliga välfärd.

Varje år släpper Boverket en rapport om hur bostadsmarknaden utvecklats under året. Rapporten baseras på en enkätundersökning hos alla Sveriges kommuner. Enligt Boverkets rapport från 2011 ökade antalet kommuner med självangiven bostadsbrist. Samtidigt minskade antalet kommuner med överskott på bostäder. Sett till upplåtelseform ökade antalet kommuner med angiven brist på hyresrätter, medan antalet kommuner med angiven brist på bostads- eller äganderätter är oförändrad mot tidigare år. Enligt Boverkets rapport anger 80 % av Sveriges kommuner att de har bostadsbrist när det gäller hyresrätter. Av de 39 % av kommunerna vilka anger balans av bostäder inom kommunen som helhet anger hälften att de har brist på bostäder i centralorterna. 126 kommuner anger att de har bostadsbrist. 28 av dessa har rapporterat bostadsbrist sedan år 2000 och 66 av kommunerna har stadigt redovisat bostadsbrist de senaste fem åren. Majoriteten av kommunerna som anger att de har bostadsbrist har även en ökande befolkning. Idag bor 64 % av Sveriges befolkning i en kommun med självangiven bostadsbrist.

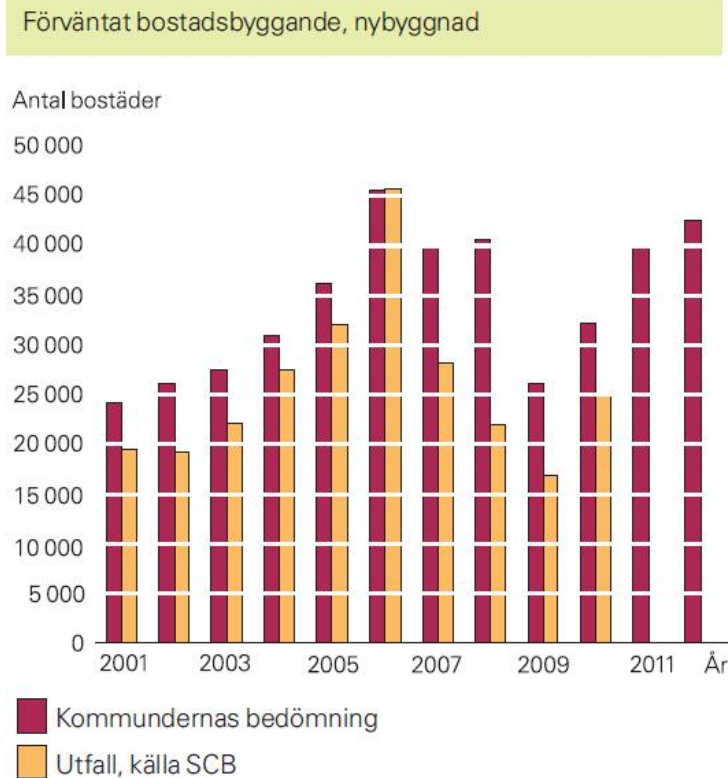
Kommuners tillväxt och välfärd beror mycket på grundläggande kvaliteter, t.ex. goda levnadsmiljöer och bra bostäder. De tre största hindren för ett ökat byggande är enligt Boverkets rapport höga produktionskostnader, brist på tillgänglig detaljplanerad mark i attraktiva lägen samt finansieringssvårigheter.³

¹ SCB 1

² Boverket.(2011). s.7

³ Boverket.(2011). s.48

Bostadsbyggandet i Sverige förväntas av kommunerna att åter växa efter att ha sjunkit drastiskt under finanskrisen 2007-2008 (se Figur 1 nedan).⁴

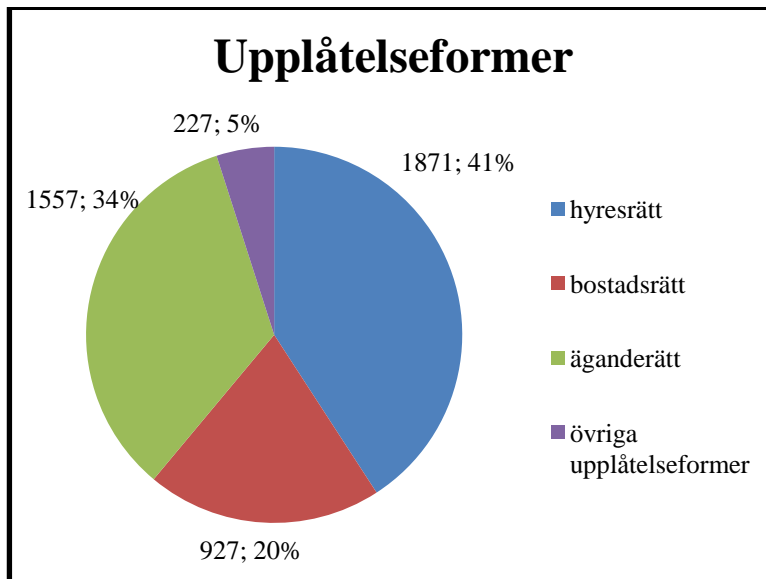


FIGUR 1. FÖRVÄNTAT BOSTADSBYGGANDE I NYBYGGNATION. KÄLLA: BOVERKETS RAPPORT BOSTADSMARKNADEN 2011-2012 S. 45

Under 2010 påbörjades 27 000 nya bostäder i Sverige. Nybyggda flerfamiljshus ökade med 80 procent jämfört med året innan och hälften av de nya lägenheterna planerades med hyresrätt och drygt andra hälften med bostadsrätter. Bland planerade nybyggnationer för 2011 var det 70 procent fler bostadsrätter än hyresrätter.⁵ Allmännyttan stod för 60 procent av de planerade nybyggnationerna av hyresrätter, en något större andel än de närmsta föregående åren. Fördelningen mellan boenden med olika upplåtelseformer åskådliggörs i figur 2.

⁴ Boverket.(2011). s.46

⁵ Boverket.(2011). s.48



FIGUR 2. FÖRDELNING MELLAN DE OLIKA UPPLÅTELSEFORMERNA BLAND BEBODDA BOSTÄDER 2010. ANTAL I TUSENTAL. KÄLLA: SCB 4

Vad de olika upplåtelseformerna innebär kommer att förklaras senare i rapporten.

I Sverige har kommunerna planmonopol vilket innebär att de har rätt att planlägga mark och vatten (PBL 1:2). Detaljplaner får dock inte reglera upplåtelseformer för bostäder, vilket kommer att beskrivas närmare senare i arbetet. Det kommunen kan göra för att styra upplåtelseformerna för bostäder vid nybyggnation är däremot att använda sin planmonopolmakt eller monopolställning som fastighetsägare till att reglera upplåtelseformerna i avtal med exploatören. Exempel på sådana avtal är exploateringsavtal, markanvisningsavtal och tomträttsavtal.

1.2 Syfte

Att undersöka möjligheterna för kommuner att i rollen som planmyndighet eller markägare styra upplåtelseformerna vid nybyggnation av bostäder.

1.3 Frågeställningar

Vill kommunen styra upplåtelseformer?

På vilka sätt kan kommunen genom planmonopol eller som markägare reglera upplåtelseformerna på bostäder?

Vad säger lagen om att kommunen använder tomträttsavtal för att sänka markpriset för hyresrättshus jämfört med hus bestående av bostadsrätter?

Är det möjligt att vid ett fastighetsköp avtala om en högre köpeskilling alternativt böter ifall bostäderna efter uppförandet ombildas från hyresrätter till bostadsrätter?

Vad skulle behöva förändras för att exploatörer skulle bygga fler hyresrätter?

Vad anser författaren om dagens situation?

1.4 Metod

Genom att utifrån gällande rätt och genom litteraturstudium undersöka de juridiska begränsningarna för markanvisnings- och exploateringsavtal samt tomträtt och utifrån det komma fram till möjliga tillvägagångssätt för att styra upplåtelseformer.

Genom litteraturstudium, studie av gällande rätt och intervjuer hos kommuner och byggherrar/fastighetsbolag undersöka hur upplåtelseformerna styrs idag och hur förhållandet mellan de olika aktörerna ser ut. Intervjuer genomförs i omgångar där först representanter för alla tillfrågade får svara på en generell fråga. Utifrån svaren genomförs sedan djupintervjuer med svaranden vilka tillsammans representerar alla metoder som framkom genom den generella frågan.

1.5 Disposition

Rapporten inleds med en abstract, sammanfattning och förord. Följer gör en inledning där bl.a. bakgrund, syfte, frågeställningar och metod presenteras. Efter inledningen följer ett kapitel angående de olika teoretiska och rättsliga förutsättningar, som ligger bakom resten av rapporten. I det följande kapitlet beskrivs den undersökning som genomförts och resultatet av undersökningen. Kapitlet innehåller även en del vilket utgår från byggherrens perspektiv jämfört med kommunens perspektiv. Efter undersökningen följer ett analyserande kapitel, vilket försöker svara på de frågeställningar som fanns från början och eventuella nya frågeställningar. Rapporten

avslutas därefter först med resultat och sedan med en diskussion där författaren svarar på de frågor som uppkommit under arbetet med rapporten.

1.6 Avgränsningar

Arbetet syftar till att undersöka vilka möjligheter en kommun har att styra upplåtelseformen på bostäder vid nybyggnation. En kommun kan ha flera roller i nybyggnationsprocessen; planmyndighet, markägare, ägare av allmännyttan och tillsynsmyndighet. Arbete inriktar sig i första hand på kommunen som planmyndighet och markägare. Planprocessens effektivitet behandlas inte.

Kommunens förhållande till allmännyttan undersöks inte vad gäller ägardirektiv. Allmännyttan diskuteras i arbetet endast ur en historisk aspekt samt som konkurrerande part på bostadsmarknaden.

I arbetet jämförs priset på mark med olika upplåtelseformer vid nybyggnation. Jämförelserna behandlar priset för att bygga hyresrätter i förhållande till om marken bebyggs med bostadsrätt.

Kommuners arbete med flyttkedjor samt kommunens bostadsansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453) behandlas inte.

1.7 Felkällor

I arbetet används svar från tillfrågade kommuner till undersökningen. Till motsatta sidan var det dock färre svarande och undersökningen där utgår därför från ett generellt ekonomiskt resonemang. Då bostäder, både i planering, utförande och samhällsnyttighet, är en komplex fråga samt av det ensidiga materialet vore det inte givande att dra för stora slutsatser utifrån skillnaderna som framkommer i undersökningen jämfört med resonemanget.

2 Teoridel

2.1 Om upplåtelseformer

I Sverige finns det fem huvudtyper av upplåtelseformer som styr hur de boende förfogar över sitt boende. De olika upplåtelseformerna är äganderätt, bostadsrätt, hyresrätt, kooperativ hyresrätt⁶ samt bostadsarrende.

Äganderätt

Vid äganderätt äger man sin egen bostad.⁷ Äganderätten delas upp i egna hem och ägarlägenheter. En ägarlägenhet är en tredimensionell fastighet vilken bara innefattar en enda bostadslägenhet. Ägarlägenheter kan enbart skapas i nybyggda hus eller ombyggda hus där den tidigare användningen inte varit bostäder. Skillnaden mellan en ägarlägenhet och egna hem är att ägarlägenheterna staplas på varandra inom ett och samma flerfamiljshus. Husets olika delar, förutom själva bostäderna, t.ex. ytterväggar, tak, trapphus och andra gemensamma delar, ingår i en gemensamhetsanläggning. Ägarlägenheterna ingår i en samfällighetsförening vilken sköter gemensamhetsanläggningen.

I övrigt fungerar ägarlägenheter och egna hem på samma sätt vad det gäller möjligheten att pantsätta fastigheten, hyra ut den eller sälja.

Regler för äganderätt återfinns både i JB och FBL. Möjligheten att skapa ägarlägenheter infördes 1 maj 2009 (FBL 1:3).

Bostadsrätt

Som boende i en bostadsrätt är man medlem i en bostadsrättsförening (BrL 1:3). Bostadsrättsföreningen äger en fastighet med lägenheter och varje medlem har en egen lägenhet (BrL 1:1). Förutom rätt till boende innebär bostadsrätt med andra ord även ett medlemskap i en bostadsrättsförening. Det går vanligtvis att sälja bostadsrätter på samma sätt som äganderätter på öppna marknaden, men den nya köparen måste accepteras av bostadsrättsföreningens styrelse (BrL 2:1). Regler för bostadsrätter finns i BrL.

⁶ Boverket(d)

⁷ Boverket(d)

Hyresrätt

Vid hyresrätt hyr man en lägenhet av fastighetsägaren eller genom en hyresvärd. Man kan också hyra en privat bostad. Den privata bostaden kan i botten vara upplåten med äganderätt, bostadsrätt eller hyresrätt. Regler för hyresrättsavtal finns i Jordabalkens 12 kapitel. I kapitlet återfinns bland annat utgångspunkterna för den enskilda hyressättningen, vilket behandlas mer i avsnittet 2.5 Bruksvärdesprincipen. Kollektiva hyressättningar förhandlas i enlighet med HFL. Ombildningar av hyresrätter kommer att behandlas i avsnittet 2.6 Ombildning av hyresrätt.

Kooperativ hyresrätt

Kooperativ hyresrätt regleras i lagen om kooperativ hyresrätt. Kooperativ hyresrätt innebär att en ekonomisk förening hyr ut bostadslägenheter till sina medlemmar. Föreningen kan antingen äga huset med lägenheterna eller själva hyra lägenheterna av en fastighetsägare eller hyresvärd (KH 1:3-4). Vid inflyttning betalas en deposition till föreningen vilken betalas tillbaka vid avflyttning (KH 2:8-9). Kooperativ hyresrätt är med andra ord en blandning av upplåtelseformerna hyresrätt och bostadsrätt.⁸

Bostadsarrende

Bostadsarrende innebär att mark upplåts med nyttjanderätt åt någon annan än fastighetsägaren, med ändamålet att arrendatorn ska uppföra eller bibehålla ett bostadshus (JB 10:1). Bostaden ska användas av arrendatorn med närstående. Om inte kortare tid är avtalad och godkänd gäller bostadsarrendet i minst fem år (JB 10:2). Bostadsarrendet används främst för sommarstugor på annans mark.⁹ Bostadsarrende regleras i JB 10 kap.

I arbetet kommer främst upplåtelseformerna hyresrätt och bostadsrätt behandlas då nyexploateringar med flerfamiljshus kan upprättas med både hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt i form av ägarlägenheter. Det är dock i dagsläget inte möjligt att omvandla hyresrätter eller bostadsrätter till ägarlägenheter. Ägarlägenheter är dessutom relativt nytt och har inte fått något större genomslag på bostadsmarknaden. I planläggning väljer kommunen vanligtvis antingen att bygga flerfamiljshus eller egna hem i form av t.ex. friliggande småhus. Bostadsarrende används, vilket nämndes ovan, främst till sommarstugor, inte till permanentboende.

⁸ Boverket(d)

⁹ Grauers F.(2010)(b). s. 237

2.2 Vill kommuner reglera upplåtelseformen?

Anledningarna till att styra upplåtelseformen kan variera, det kan handla om att försöka säkerställa en större mångfald av olika typer av boenden inom ett område eller att göra bostäder tillgängliga för en utsatt befolkningsgrupp. Oavsett anledning borde det finnas ett intresse från kommunens sida att styra upplåtelseformen då boende och rörelsen på bostadsmarknaden spelar stor roll för samhället.

I Boverkets årliga rapporter om bostadsmarknaden har sedan 2009-2010 redovisats hur många kommuner som styrt upplåtelseformen i ett markanvisningsavtal de senaste två åren.

TABELL 1. ANDEL KOMMUNER VILKA REGLERAT UPPLÅTELSEFORMEN I AVTAL DE TVÅ FÖREGÅENDE ÅREN. KÄLLA: BOVERKET

År	% som reglerat upplåtelseform
2009	30
2010	25
2011	24

I rapporten visas att det blivit vanligare bland kommuner med färre än 25 000 invånare att styra upplåtelseformerna, och att de 2010 stod för en tredjedel av antalet kommuner som reglerar upplåtelseform. Tabell 1 visar på en trend där färre och färre kommuner reglerar upplåtelseformerna. Frågan i enkäten handlar om att styra upplåtelseform genom markanvisningsavtal, vilket kan innebära att olika kommuner svarar olika även om de använder samma tillvägagångssätt när de reglerar upplåtelseformen.¹⁰ Det är även oklart om användandet av tomträtter till att reglera upplåtelseformer räknas in i frågan. Procentsatsen kan därför anses vara något underskattad. Siffrorna säger heller inget om fördelningen mellan Sveriges olika kommuner vad det gäller storlek eller antal genomförda markanvisningar. Senare i rapporten beskrivs olika sätt att reglera upplåtelseformer, men först följer en genomgång av det kommunala planmonopolet.

2.3 Om kommunernas planmonopol

Planläggning av mark och vatten i Sverige regleras i PBL. PBL ger all planläggningsmakt till kommunerna genom att uppge att det är en kommunal angelägenhet att planera mark och vatten (PBL 1:2). Lagen syftar till att, med hänsyn tagen till individens frihet, främja en samhällsutveckling med goda levnadsförhållanden och en långsiktigt hållbar livsmiljö, både för denna generation människor och för kommande (PBL 1:1).

¹⁰ Christina Johannesson, Boverket

Varje kommun måste ha en översiktsplan där inriktningen på långsiktig användning av mark och vatten i kommunen anges (PBL 3:1-2). Översiktsplanen är inte juridiskt bindande (PBL 3:3). Översiktsplanen måste aktualiseras en gång varje mandatperiod (PBL 3:27), beslutet om översiktsplanen tas av kommunfullmäktige (PBL 3:19).

För mindre områden inom kommunen får kommunen reglera mark- och vattenområdets användning, byggnadsverk och bebyggelse genom användandet av detaljplaner (PBL 4:1). Reglerna för vad en detaljplan kan reglera finns i PBLs fjärde kapitel. En detaljplan krävs bland annat då det planeras en ny sammanhållen bebyggelse, beroende på omfattningen av bygglovspliktiga byggnader (PBL 4:2). I detaljplanen ska kommunen bestämma och ange gränserna för vattenområden, kvartersmark och allmänna platser. I detaljplanen ska även bestämmas användning av vattenområden och kvartersmark (PBL 4:5). Ny bostadsbebyggelse sker på den kvartersmark vilken avsatts för ändamålet i detaljplanen. Vad kommunen får bestämma rörande bebyggelse i en detaljplan regleras i PBL 4:11. 4:11 2 pkt reglerar vad kommunen i detaljplan kan bestämma angående byggnaders användning, dvs. om byggnaderna ska innehålla t.ex. olika typer av handel. I 4:11 3 punkten anges att kommunen får bestämma andelar lägenheter av olika slag i bostadshus samt lägenheternas storlek. Med lägenheter av olika slag syftas det på ordinära lägenheter eller olika typer av lägenheter med speciell användning t.ex. studentlägenheter, serviceboenden eller kollektivboenden.¹¹ Det är därmed inte tillåtet för kommuner att reglera upplåtelseformerna på bostäder i en detaljplan.

2.3.1 Bygglov

Då nya bostäder ska byggas krävs bygglov (PBL 9:2) vilket prövas av kommunens byggnadsnämnd (PBL 9:20). Kraven för bygglovet återfinns i PBLs åttonde kapitel. Nya byggnader ska vara lämpliga för sitt ändamål (PBL 8:1), vilket för bostäder enbart innebär de tekniska egenskaperna för byggnaden (Pbf 3:16). Med tekniska egenskaper menas att det finns avskiljbara utrymmen för t.ex. samvaro, matlagning, sömn och vila (Pbf 3:1). Med andra ord prövas inte bostäders upplåtelseform i bygglovet.

¹¹ Prop. 1985/86:1 s 578

2.4 Om kommunernas bostadsförsörjning

Regeringen har satt upp bostadspolitiska mål: det ska finnas en långsiktigt hållbar bostadsmarknad där utbudet av bostäder motsvarar det behov som konsumenterna har i och med sin efterfrågan.¹² Genom tydliga och förutsägbara villkor ska fler lockas att äga och förvalta bostäder. Målet är att skapa en bostadsmarknad, vilken ska tillgodose så många som möjligt med en bra bostad till en rimlig kostnad.

Eftersom bostaden påverkar människors livssituation och möjligheter i livet, blir bostadspolitiken en viktig del av välfärden.¹³ Allas rätt till en bostad till ett skäligt pris var tidigare en av grundstenarna i den sociala bostadspolitiken. Det allmännas ansvar för bostäder, för att trygga enskildas välfärd, stadgas i regeringsformen (RF 1:2 2st). Samhällets strävan att få igång ett bostadsbyggande efter andra världskriget visade sig i en lag från 1947 rörande kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande. Lagen innefattade bestämmelser, skyldigheter och rättigheter för kommunen att genomföra ett ökat bostadsbyggande. Lagen avskaffades 1993 och därmed föll ansvaret helt på kommunerna att bestämma hur bostadsförsörjningen skulle fungera. Kravet på ett kommunalt bostadsförsörjningsprogram slopades. Från att 72 procent av kommunerna angav att de upprättade ett bostadsförsörjningsprogram 1992 sjönk det successivt till att bara 10 procent av kommunerna svarade samma sak år 2000. Riksdagen beslutade då att åter reglera kommunernas arbete med bostadsförsörjningen, vilket ledde fram till KBFA. Målet med den nya lagen är att skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader. Grundprincipen för detta är att en bostad är en social rättighet. KBFA grundar sig på kommunernas möjlighet att driva frågor av allmänt intresse för kommunen enligt KL. Genom införandet av lagen måste kommunfullmäktige för varje kommun minst en gång varje mandatperiod anta riktlinjer för kommunens arbete med bostadsförsörjning (KBFA 1§). Hur dessa riktlinjer ska vara utformade, vad de ska innehålla eller hur de ska presenteras har inte reglerats, vilket gör att riktlinjerna skiljer sig betydligt mellan olika kommuner. Under arbetets gång med rapporten har Boverket fått i uppdrag att undersöka eventuella regleringar av bostadsförsörjningsprogrammen. Boverkets svar väntas efter rapportens färdigställande. Mer om utredningen finns i den fördjupande läsningen, vilket återfinns som avslutande del i rapporten.

I en rapport från Statskontoret dras slutsatsen att kommuner med föredömliga bostadsförsörjningsprogram även är de kommuner som har ett behov av att bygga fler bostäder.¹⁴ Det är främst i tillväxtregionerna med fler byggnationsprojekt där kommunerna erhåller en kompetens och erfarenhet av att arbeta med plan, mark och

¹² Regeringen. Mål för bostadsmarknaden

¹³ Prop. 2000/01:26 s 10

¹⁴ Statskontoret.(2006) S. 8-9

bostadsförsörjningsfrågor. Rapporten belyser även vikten av transparens och tydliga kriterier vad gäller prissättning av mark samt val av byggherre vid markanvisningar. Enligt rapporten saknas ofta dokumentation och motiv till val av byggherrar i kommunernas tjänsteutlåtanden. Bedömningen ligger i stor utsträckning på tjänstemännen och det är svårt för byggherrar att få kunskap om på vilka grunder samt kriterier de fick/inte fick en markanvisning. Det är därför viktigt att ha ett register över sökta och givna markanvisningar samt en offentlig markpolicy där spelreglerna beskrivs för byggherrarna. Rekommendationen från den rapporten vore till kommunerna att använda bostadsförsörjningsprogrammet som sitt skyltfönster utåt samt att genom programmet ge tydliga signaler till byggherrarna angående framtida planerade projekt eller projektidéer.¹⁵ I en annan rapport från Boverket där byggherrarna får ange de punkter där kommunerna måste arbeta mer för att det ska byggas hyresrätter är det främst långsiktigt stabila spelregler som pekas ut av byggherrarna.¹⁶ Förhållandet mellan kommunen och byggherrar kommer att beröras vid flera tillfällen senare i rapporten.

Under lång tid fanns en tydlig uppdelning av ansvaret i bostadspolitiken mellan stat och kommun. Staten stod för finansiella och rättsliga instrument medan kommunen stod för planering och genomförande. I mitten av 90-talet förändrades det bostadsfinansiella systemet och staten överlät i större grad den finansiella biten på marknaden.¹⁷ Den 26 april 2012 beslutade dock regeringen att öka de gränser som fanns för statliga kreditgarantier till bostäder i förhoppning om att underlätta bostadsbyggnation på landsbygden.¹⁸

Genom förändringen i det bostadsfinansiella systemet överläts ansvaret för bostadsförsörjningen helt på kommunerna.¹⁹ I förändringen utreddes även bruksvärdesprincipen och dess inflytande på marknaden, med slutsatsen att den fick kvarstå oförändrad.

2.5 Bruksvärdesprincipen

Vid nybyggnationer måste kostnaderna för byggnationen täckas på något sätt. När det gäller ägarlägenheter och bostadsrätter säljs bostäderna. Är analysen av marknaden, vilken gjordes innan projektet startades, korrekt täcker kapitalet vid försäljningen kostnaden för produktionen samt eventuella avkastningskrav på produktionen. Hyresrättslägenheter är på så sätt annorlunda eftersom förvaltaren av lägenheterna täcker sina kostnader genom att ta in hyra från de boende istället för en försäljning av

¹⁵ Statskontoret.(2006). S.12

¹⁶ Statskontoret.(2006) S.44

¹⁷ Boverket.(2005)(b). s.20-22

¹⁸ Pressmeddelande: Lättare att få finansiering för husbyggen i glesbygd

¹⁹ Boverket.(2005)(b). s.20-22

bostäderna. Den summa i hyra, vilken kan tas ut per månad, får därmed inverkan på hur stora produktionskostnaderna för en nybyggnation kan vara. För nyproducerade hyresbostäder kan hyror förhandlas fram mellan hyresgästföreningen och hyresvärderna. Hyrorna kan då överstiga den hyra vilken skulle ha gällt under bruksvärdesprincipen. Bruksvärdeprincipen används på hyran först 10 år efter den första inflyttningen (JB 12:55c).

I Sverige infördes 1968 ett system för att bestämma hyrorna, den s.k. bruksvärdeprincipen, vilken återfinns i JB 12:55 med flera följande. Principen handlar om hur hyror ska bestämmas ifall hyressättningen skulle leda till en rättstvist.²⁰ Hyrans skälighet skulle enligt principen då bedömas utifrån ett ”bruksvärde” för lägenheten. Med bruksvärdet menas det praktiska värdet en lägenhet har för de boende. Bruksvärdet består av ett antal olika faktorer t.ex. planlösning, storlek, modernitet, tillgång till förmåner som hiss och tvättstuga samt även lägenhetens allmänna läge och närhet till kommunikationer.²¹ Produktionskostnader, driftkostnader och förvaltningskostnader är dock inte faktorer i bruksvärdesystemet.²² Bruksvärdeprincipen går ut på en bedömning om en ny hyressättning är skälig jämfört med hyran för andra lägenheter med likvärdigt bruksvärde. Det är de högsta hyrorna på orten i jämförbara lägenheter som hyran vägs mot när det tvistas om hyran. I propositionen från 1968 föreslogs att allmännyttan, med sin dominerande ställning och självkostnadsprincip, skulle vara hyresledande.²³ Anledningen var att skydda de enskilda boende från kraftiga hyreshöjningar på orter där det var brist på bostäder. Den 1 januari 2011 ändrades dock JB 12:55 till att allmännyttan inte längre skulle vara hyressättande utan att hyran för olika likvärdiga lägenheter kan jämföras, oavsett ägare, så länge hyran bestämts i en förhandling.²⁴ Observera att bruksvärdeprincipen finns i JB 12, vilket reglerar avtalet mellan hyresgäst och hyresvärd. Kollektiva hyresförhandlingar mellan hyresvärderna, eller en organisation av hyresvärdar som hyresvärderna är medlem i, och en organisation av hyresgäster förhandlas enligt HFL (HFL 1§). Genom förändringen av JB 12:55²⁵ bestäms alltså inte längre hyran utifrån en jämförelse med likvärdiga lägenheter hos allmännyttan utan med likvärdiga lägenheter där hyran förhandlats fram genom HFL.²⁶ Det kan tyckas vara en liten skillnad men allmännyttan har tidigare, innan AKB, vilken trädde i kraft samtidigt med förändringen i JB 12:55, en

²⁰ Boverket.(2008). s.9

²¹ Hyresnämnden. *Bruksvärde*.

²² Prop. 2009/10:185 s.22

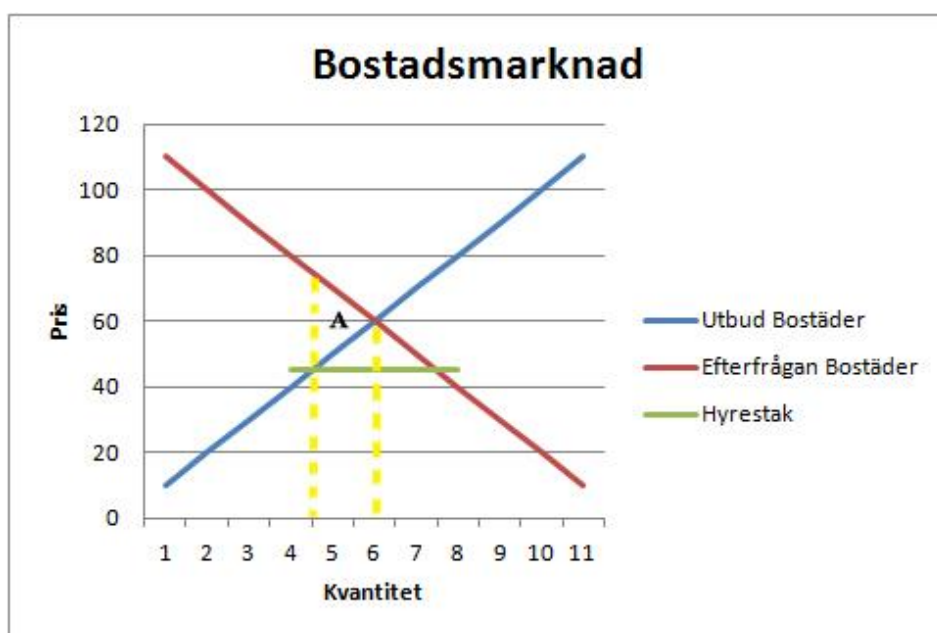
²³ Prop. 1968:91 s.55

²⁴ SFS 2010:810 & 2010:811

²⁵ SFS 2010:811

²⁶ Grauers F.(2010)(b) s.179

självkostnadsprincip vilket i praktiken innebar att hyrorna blivit lägre än vad de hade blivit om bostadsbolaget drivits affärsmässigt. Genom detta har det bildats ett hyrestak vilket verkat konkurrenshämmande. Med ändringen av JB 12:55 och införandet av AKB är förhoppningen att hyrorna ska anpassas mer till marknaden. I olika rapporter, vilka det refereras till i detta arbete, går åsikterna isär om huruvida det tidigare hyrestaket varit hämmande för nyproduktionen av hyresrätter eller om det ändå varit möjligt att bygga hyresrätter. Vad införandet av AKB och förändringen av JB 12:55 kommer att innebära i framtiden är det fortfarande tidigt att sja om men i teorin borde förändringen leda till större möjligheter att nyproducera hyresrätter.



FIGUR 3. HYRESTAKS INVERKAN PÅ MARKNADEN. KÄLLA: MICROECONOMICS AND BEHAVIOUR S 35 MED EGEN MODIFIERING

Ett hyrestak innebär att hyror bara kan sättas till en nivå under den marknadsmässiga.²⁷ Detta innebär i sig lägre hyror för en del men även att det kommer att produceras en lägre kvantitet av bostäder jämfört med om hyran varit bestämd av marknaden. Hyrestaket kommer att innebära, i Figur 1 ovan, att bara 4 lägenheter kommer att byggas. Utan hyrestaket hade nästan 6 lägenheter byggts. Då efterfrågan på lägenheter är större än utbudet, uppstår en svart marknad på hyreskontrakt, eftersom en del är beredda att betala mer än hyrestaket för att få en lägenhet. Den svarta marknaden visas genom område A i figuren ovan.

²⁷ Frank, s.34-35

Förändringen av JB 12:55 är tänkt att göra hyrorna mer marknadsmässiga.²⁸ I figuren motsvaras det av att hyrestaket flyttas närmre skärningen mellan utbud och efterfrågan. Kvantiteten av lägenheter bör därmed öka. Ombildningslagen är en annan lagreglering vilken minskar antalet hyresrätter på marknaden.

2.6 Ombildning av hyresrätt

Ombildningslagen infördes 1982 och den innebär att hyresgästerna startar en bostadsrättsförening, vilken senare, med vissa förutsättningar, har rätt att köpa den fastighet där medlemmarna bor. Syftet är då att ombilda bostäderna från hyresrätt till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt.²⁹ Rättigheten att köpa en fastighet ligger i att föreningen får förtur, genom s.k. hembud, i vissa fall om fastighetsägaren skulle vara intresserad av att sälja. Bostadsrätter har en fördel för den enskilda då de kan pantsättas och även säljas vidare på marknaden.

Eftersom hyresrätter ofta byggs i centrala lägen, är de attraktiva bostäder att ombilda till bostadsrätter för de boende. I Sverige såldes 2010 totalt 15 000 allmännyttiga lägenheter i 80 olika kommuner.³⁰ De sju kommuner som sålde flest allmännyttiga lägenheter stod för 75 procent av försäljningen. Lägenheterna säljs antingen till en privat hyresvärd för fortsatt uthyrning av lägenheterna, eller till en bostadsrättsförening, där lägenheterna ombildas till framförallt bostadsrätter. Under 2009 såldes 75 procent av lägenheterna till bostadsrättsföreningar, för 2010 motsvarade försäljningen 66 procent av de sålda lägenheterna. Att vid försäljning överlåta lägenheter till privata hyresvärdar är, sett till antalet kommuner, det vanligaste. Att en så stor del överlåts till bostadsrättsföreningar beror på en omfattande ombildning av hyresrätter till bostadsrätter i Stockholmsregionen. Hela 70 procent av alla försäljningar till bostadsrättsföreningar skedde inom Stockholmsregionen och Stockholm Stad stod, med sina 7537 sålda lägenheter, ensamt för mer än hälften av alla försäljningar till bostadsrättsföreningar i landet. För en jämförelse kan nämnas att varken Göteborg Stad eller Malmö Stad sålde några allmännyttiga lägenheter alls under 2010.

Det finns olika anledningar till varför allmännyttiga lägenheter säljs ut.³¹ Den vanligast förekommande anledningen är en vilja från kommunens sida att de boende själva ska äga sitt boende. I Stockholmsregionen står den anledningen för 94 procent av all försäljning. Effektiviserad förvaltning eller bättre ekonomiskt underlag för underhåll och upprustning är den anledning flest kommuner uppger. En annan vanlig

²⁸ Grauers F.(2010)(b) s.178

²⁹ Grauers F.(2010)(b) s.225

³⁰ Boverket.(2011). s. 42-44

³¹ Boverket.(2011). s. 44

anledning är att kommunen genom försäljningarna vill lösgöra medel till nyproduktion av hyresrätter.

Försäljning av lägenheter till bostadsrättsföreningar kan även göras av privata fastighetsägare. Om kommunen på något sätt försökt styra upplåtelseformen på nya bostäder har de ett intresse av att försvåra ombildning av hyresrätter till bostadsrätter. Att på olika sätt se till att de nyproducerade hyresrätterna fortsätter att vara hyresrätter är starkt knutet till möjligheten att reglera upplåtelseform och därigenom centralt för denna rapport. De olika metoderna kommer att beskrivas närmare i delen 3.1 Undersökning och beskrivning av alternativ.

2.7 Markpriser vid nybyggnation

I detta avsnitt beskrivs markprisets roll vid nybyggnation samt olika avtal mellan kommun och byggherre. Först beskrivs dock den likställighetsprincip vilken kommunen är underkastad, vilken är en viktig princip att ha med sig vid läsandet av detta avsnitt.

Likställighetsprincipen återfinns i kommunallagen (KL 2:2). Principen innebär att alla kommuninvånare ska behandlas lika av kommunen, om det inte finns saklig grund för att behandla invånarna olika. Att behandla alla lika innebär att kommunen i princip inte har någon möjlighet att sälja mark till ett pris under marknadsvärdet,³² då det skulle vara en fördelning av allmänt kapital till enskilda.³³ Principen innebär även att alla köpare av kommunal mark ska behandlas efter samma principer samt att köpen inte skiljer sig åt beroende på vem som är köpare.

2.7.1 Priset för mark historiskt och dess betydelse för nybyggnation

Det var tidigare vanligt att kommunerna tilldelade största delen av mark för bostadsförsörjning till allmännyttan medan byggmästare och fastighetsägare kom i sista hand.³⁴ Priset på råmark var ofta lågt. För att utnyttja marken mer effektivt började kommunerna senare att anpassa priset mot den kvm bygggrätt vilken skapades på fastigheten. Marknadsanpassningen av markpriset resulterade med tiden till, när mark i centrala lägen blev en bristvara, att markpriset steg betydligt. Markpriset är idag en betydande del av kostnaden för nybyggnation. Byggkostnadsforum visade att det var förenat med stora svårigheter att bygga bostäder åt ett hushåll med normalinkomsttagare om markpriset överstiger 1500 kr/kvm BOA år 2005.³⁵ Samma år uppgick den genomsnittliga markkostnaden till ca 15,5 procent av

³² Boverket.(2005)(a). s.9

³³ Prop 1990/91:117 s 149

³⁴ Statskontoret.(2006). S.25-26

³⁵ Boverket.(2005)(a). s.18

produktionskostnaderna vid en nybyggnation.³⁶ Motsvarande var det vid samma tid 11,5 procent av den genomsnittliga månadshyran för en nyproducerad lägenhet i Sverige. Det genomsnittliga priset i riket för mark bebyggd med hyresrätter i flerbostadshus var 3409 kr/kvm BOA 2010.³⁷

Genom tomträttsavtal eller med ett pris strax under marknadsvärdet finns det möjlighet att reducera den totala kostnaden för en nybyggnation.³⁸ För att det lägre markpriset ska få genomslagskraft krävs dock att det finns konkurrens bland byggherrarna.

2.7.2 Differentierat pris på mark

Ett sätt att främja hyresrättsproduktion är att begära olika priser för mark beroende på upplåtelseform. I en rapport från Boverket är 13 kommuner tillfrågade och där är priset för mark till hyresrätter satt till mellan 9 och 60 procent av priset för samma mark om den skulle användas till bostadsrätter.³⁹ I undersökningen skiljde det mest i pris i de kommuner med högst pris på marken till att börja med.⁴⁰ Skillnaden motiveras med olika betalningsviljor för mark där det kan byggas bostadsrätter jämfört med hyresrätter. År 2010 var det genomsnittliga priset på mark för hyresrätter ungefär 40 procent av priset för samma mark till bostadsrätter.⁴¹

2.7.3 Olika typer av prissättningar av mark samt användning av motkrav

Om kommunen tar ut marknadsvärdet på marken bestäms bebyggelsetakten i stor utsträckning av exploitören och i slutänden konsumenten, beroende på hur situationen på marknaden ser ut.⁴² Om inte kommunen i köpeavtalet skriver in en återgångsklausul vill säga, vilken blir gällande ifall marken inte bebyggs inom en viss tid. Risken finns annars att det, utifrån kommunens önskemål, inte byggs i en tillräckligt stor utsträckning, p.g.a. att byggherrar vill göra klart med framtida boende för att bygga lägenheter som anpassas till efterfrågan. Om kommunen istället för att ta ut högsta marknadsvärdet kan prissätta marken med s.k. försiktigt marknadsvärde, d.v.s. ett pris strax under marknadsvärdet, kan det influera till ett ökat bostadsbyggande. Den tredje typen av prissättning, vilken nämns i Boverkets rapport, är ett självkostnadsresonemang. Kommunen säljer då mark till ett pris motsvarande den kostnad kommunen haft för marken. Ligger självkostnadspriset över marknadsvärdet går kommunen med förlust då de blir tvingade att sälja marken till

³⁶ Boverket.(2005)(c). s.58

³⁷ SCB 3

³⁸ Statskontoret.(2006). S. 10 m.f.f.

³⁹ Boverket.(2005)(a). s.11

⁴⁰ Boverket.(2005)(a). s.14

⁴¹ SCB 3 s.3

⁴² Boverket.(2005)(a). s.15

det lägre värdet för att kunna hitta intressenter. Är självkostnadspriset lägre än marknadsvärdet, blir hela produktionskostnaden lägre för byggnationen, vilket ger incitament till ett ökat byggande. Samtidigt är dock ett lågt markpris att jämställa med att subventionera byggandet. Subventionen i det här fallet är en förmögenhetsöverföring från det allmänna till det enskilda, vilket bryter mot reglerna om gynnande av enskild näringsidkare. Regeln återfinns i KL 2:8.

Bara för att markkostnaden sänks i nyproduktion betyder inte det att hyrorna automatiskt blir lägre i hyresrätter.⁴³ För att det lägre markpriset även ska komma hyresrättsinnehavarna till godo krävs konkurrens bland byggherrarna. Konkurrensen skulle i så fall leda till att den som bygger billigast får anvisningen, vilket ger lägre hyror för de boende. Om det inte finns någon riktig konkurrens finns däremot risken att en byggherre får köpa marken billigt av kommunen men sedan tar lika mycket betalt av sina hyresgäster. Kommunen har i det läget gynnat en enskild näringsidkare, vilket bryter mot samma regel i kommunallagen som nämndes i stycket ovan.

Även om kommunen måste ta ut ett marknadsmässigt pris vid försäljning av mark, förekommer det att priset sätts ner.⁴⁴ I förhandlingarna med byggherren kan det förekomma att ett lägre pris tillåts mot att byggherren accepterar s.k. motkrav.

I genomförandeavtal kan det förekomma krav på olika prestationer, motkrav. Kraven kan utgå från detaljplanen och handla om bekostande av t.ex. vägar, ledningar för el, vatten och avlopp. I exploateringsavtal har det hänt att kommunen ställt motkrav att byggherren, i egenskap av fastighetsägare, ska bekosta anläggande av vägar och andra anläggningar enligt detaljplanen för att sedan överlåta anläggningarna till kommunen.⁴⁵ Kommunen har då avstått från att ta ut avgifter för de anläggningarna och därigenom kvittas ersättningen. Exploateringsavtal med sådana villkor innebär i princip att byggherren får betalt av kommunen för att uppföra anläggningarna, vilket anses vara ett köp av byggtreprenad. Om kommunen vill köpa en byggtreprenad måste det föregås av en offentlig upphandling enligt LOU. Det är med andra ord inte godkänt att skriva in liknande motkrav i exploateringsavtalet. Saken har prövats i det s.k. La Scala målet i EG-domstolen 2001.⁴⁶ EG-domstolen beslutade att det bara var tillåtet att inte upphandla uppförandet av anläggningarna om det krävdes att anläggningarna byggdes ut under samma tid och i samma takt med den övriga exploateringen. När ett område ska exploateras står därför kommunen vanligtvis för

⁴³ Statskontoret.(2006). s. 27

⁴⁴ Svenska Kommunförbundet. (2003). s.27

⁴⁵ Boverket.(2005)(a). s.26

⁴⁶ La Scala domens konsekvenser för kommunernas exploateringsavtal

områdets stamnät medan fastighetsägaren står för infrastrukturen inom sin del av området.

Andra motkrav t.ex. upplåtelseformerna på bostäder, är inte reglerade i lagstiftningen och är möjliga att innefatta i genomförandeavtal.

2.8 Om Genomförandeavtal

Markanvisnings- och exploateringsavtal brukar med ett gemensamt namn kallas för genomförandeavtal och är båda en frivillig överrensommelse mellan kommunen och en eller flera byggherrar.⁴⁷ Genomförandeavtal reglerar detaljerna i en exploatering. Uppdelningen i exploateringsavtal och markanvisningsavtal görs beroende på vilken av parterna som äger marken. Är det byggherren som äger marken kallas avtalet för exploateringsavtal, medan om marken ägs av kommunen kallas avtalet för markanvisningsavtal. Vem som äger marken, vilken ska exploateras, är i vissa fall en avgörande faktor för genomförandet, speciellt när det gäller styrningen av upplåtelseformer. Grundförutsättningarna för de båda avtalen kommer att beskrivas i detta kapitel, med avseende på reglering av upplåtelseformer. Först beskrivs dock hur genomförandeavtal är reglerade i lagtext.

2.8.1 Lagreglering av avtal

I förarbetet till ÄPBL, lagen vilken var gällande fram till den 2 maj 2011, utreddes det om genomförandeavtalen borde regleras i lag.⁴⁸ Utredningen kom fram till, vilket sedan även blev gällande i lagen, att genomförandeavtalen inte borde vara lagreglerade. Genomförandeavtalen grundar sig på bestämmelserna i detaljplanen och många av detaljerna i avtalen, som t.ex. byggnadstekniska regleringar, styrs redan av annan lagstiftning. En reglering av genomförandeavtalen skulle i så fall syfta till att ge större skydd för enskilda mot kommunen samt styra avtalets verkan mot tredje man. Sådana föreskrifter ansågs i förarbetet vara lagtekniskt svåra att skriva då förhållandet mellan enskild och kommun samt verkan mot tredje man kan variera väldigt mycket i olika situationer. Det ansågs i förarbetet att en lagreglering av genomförandeavtalen inte skulle ge ett bättre skydd än vad som redan gavs i lagstiftningen, eftersom regleringen tvunget måste bli allmänt hållen för att kunna täcka alla situationer. I förarbetet till PBL föreslås inga ändringar vad det gäller reglering av genomförandeavtalen. I november 2011 tillsatte Socialdepartementet en utredning vilken bland annat ska undersöka ifall genomförandeavtal bör regleras i lagstiftning. Utredningen S 2011:11 ska redovisa sitt betänkande senast den 31 december 2012, vilket är efter att denna rapport publicerats.

⁴⁷ Kalbro T.,(2010). s 165-173

⁴⁸ Prop. 1985/86:1 sida 226-228

Eftersom genomförandeaftalen inte i sig är lagreglerade utan ska utgå från bestämmelserna i detaljplanen,⁴⁹ där det inte är möjligt att reglera upplåtelseformer på bostäder, finns det inga lagregler som styr om genomförandeaftalet kan reglera upplåtelseformer. Genomförandeaftal måste därmed följa de allmänna regler för avtal, vilka återfinns i avtalslagen, och om upplåtelseformerna regleras i avtalet blir en förhandlingsfråga mellan kommunen och byggherren.

2.8.2 Exploateringsavtal

När byggherren äger marken ett projekt ska använda sig av, används exploateringsavtal för att bestämma detaljerna i projektet.⁵⁰ Kommunens utgångsposition blir då som innehavare av planmonopol, d.v.s. styrande över detaljplaneringen. Ett exploateringsavtal tecknas vanligtvis innan detaljplanen är antagen för att kunna förhandla om detaljerna. Avtalet villkoras sedan med att det bara är giltigt om detaljplanen blir antagen. Avtalet reglerar hur en exploatering ska genomföras, vem som ska ansvara för vilka åtgärder samt hur åtgärderna ska finansieras. Förfarande vid tvister och eventuella viten vid brutna avtal regleras också i exploateringsavtalet.

Exploateringsavtal är offentlighetsrättsliga avtal, kommunens åtagande och befogenheter i egenskap av myndighet måste bygga på offentlighetsrättslig lagstiftning.⁵¹ Detta innebär att kommunen genom planmonopolet inte får tvinga exploitörer till prestationer som inte stöds av lagstiftningen.

Allmänna rättsregler om kommunens möjligheter att sluta avtal finns i regeringsformen, med tre viktiga principer som innebär att kommunen måste följa gällande lagstiftning.⁵² Kommunen måste vidare vara saklig och opartisk i offentlig verksamhet, vilket innebär att kommunen inte ska styras av andra intressen än vad de är ålagda att tillgodose. Den tredje principen innebär att kommunen ska behandla alla lika inför lagen och inte ge olika villkor till olika företag i samma situation.

Förutom regeringsformen finns även regler för kommunal verksamhet i kommunallagen.⁵³ Även i kommunallagen finns tre principer. I den här rapporten tas bara den s.k. likställighetsprincipen upp. Likställighetsprincipen innebär att kommunen måste behandla alla kommuninvånare lika, om det inte finns ”sakliga skäl” till att göra annorlunda. Likställighetsprincipen förklarades djupare i

⁴⁹ Prop. 1985/86:1 sida 226-228

⁵⁰ Kalbro T.,(2010). s 166 m.ff.

⁵¹ Kalbro T.,(2010). s 167

⁵² Kalbro T.,(2010). s 167

⁵³ Kalbro T.,(2010). s 167-168

inledningen till avsnittet 2.7 Markpriser vid nybyggnation. Exploateringsavtal är även underkastat avtalslagen.

Förutom den allmänna lagstiftningen om när och hur kommunen kan sluta avtal finns särskilda regler om vad kommunen får sluta avtal om.⁵⁴ Exploateringsavtal är tätt kopplade till en detaljplan och kommunen kan därigenom inte reglera mer i exploateringsavtalet än vad som är tillåtet att reglera i detaljplanen. Av särskilt intresse för den här rapporten är PBL 4:11 2-3pkt. Paragrafen PBL 4:11 2 pkt. styr byggnaders utformning och användning och gör det möjligt för kommuner att bestämma om det ska vara handel, bostäder eller liknande utnyttjande av marken. PBL 4:11 3 pkt. gör det möjligt för kommuner att reglera storleken på bostäder samt, om det finns sociala skäl till det, reglera att bostäder ska vara familjehem, studentlägenheter eller kollektivboenden d.v.s. olika typer av specialboenden. Det är därmed inte tillåtet att gå djupare in och reglera upplåtelseformen på bostäderna i en detaljplan. Därigenom finns det ingen möjlighet att tvångsvis reglera upplåtelseformer i ett exploateringsavtal.

2.8.3 Markanvisningsavtal

Markanvisningsavtalet skiljer sig från exploateringsavtalet på så sätt att det är kommunen som är markägare istället för byggherren.⁵⁵ Marken kommer genom avtalet att överlåtas till byggherren, först preliminärt och sedan helt och hållet, när byggnationen startas. Förfarandet att lova mark till en byggherre kallas markanvisning. Markanvisningsavtalet är en kombination av köpeavtal och villkor för exploateringen som kommunen och byggherren ska uppfylla. Kommunens förhandlingsposition blir med andra ord som markägare istället för myndighet, vilket innebär att kommunen har större förhandlingsutrymme. Det möjliggör t.ex. för kommunen att ställa krav på en viss andel lägenheter av en viss upplåtelseform för att fullfölja försäljningen. Det är viktigt för kommunen att inte blanda ihop sina roller som markägare och myndighet med ansvar för planering. Som markägare har kommunen alltså möjlighet att ställa krav på att byggherren ska bygga lägenheter med en viss upplåtelseform för att sälja marken, vilket bara 24 procent av Sveriges kommuner gjorde någon gång under perioden 2008-2010.⁵⁶ Av de kommuner som styr upplåtelseformen i markanvisningsavtalen har majoriteten positiv befolkningsutveckling.

För att köpet ska vara giltigt får det inte vara beroende av villkor gällande i mer än två år (JB 4:4). Avtals ingen tid gäller två år, men om den avtalade tiden överstiger två

⁵⁴ Kalbro T.,(2010). s 168

⁵⁵ Kalbro T.,(2010). s 172

⁵⁶ Boverket.(2011). s.38

år är köpet ogiltigt och lagfart ska inte beviljas. Är köpet villkorat med svärvillkor, t.ex. ett återgångsvillkor, kan köparen bara få en vilande lagfart tills villkoret antingen slagit in eller två år har passerat.⁵⁷

Värt att notera är även att om det ställs villkor i köpehandlingen för köpets fullbordan och det senare upprättas ett köpebrev, gäller villkoren bara om de även tas med i köpekontraktet (JB 4:6). Utifrån det kan slutsatsen dras att köpebrevet inte ska upprättas förrän villkoren i köpehandlingen är uppfyllda.

När kommunen vill att det ska byggas på deras mark och det är dags att göra en markanvisning finns det olika sätt att finna den byggherre vilken ska få exploatera området. Tillvägagångssättet är också viktigt för om nya, mindre byggherrar ska kunna etablera sig på marknaden.⁵⁸ Exempel på vanliga tillvägagångssätt är direktanvisning, markanvisningstävling och anbuds försäljning.

Det första exemplet på tillvägagångssätt är anbuds försäljning. Kommunen går då ut med ett erbjudande till byggherrar om att få köpa mark, oftast med en byggrätt som gör det möjligt för byggherren att exploatera marken direkt. Byggherrarna får sedan bjuda på marken och den som bjuder det högsta priset för marken får köpa den. Anbuds försäljning används vanligtvis när kommunen vill få en prisbild på marken, något de senare kan använda i underlaget till markanvisningstävlingar och direktanvisningar.

Direktanvisning innebär att en byggherre går till kommunen och presenterar en idé om byggnation på en viss plats.⁵⁹ Är idén bra och kommunen finner att byggherren uppfyller de krav kommunen ställer anvisas byggherren marken. Anvisningen föregås ofta av mycket förhandling mellan byggherren och kommunen. Det kan även krävas ändringar i gällande detaljplan. Själva överlåtelsen av marken sker när byggnationen startar. Markanvisningen innehåller oftast en klausul om att kommunen kan häva anvisningen ifall byggherren senare inte visar intresse för projektet. Direktanvisning anses vara ett bra sätt för kommuner att få in fler mindre och medelstora byggherrar på sin marknad, aktörer som inte har de finansiella medlen vilka krävs för t.ex. en markanvisningstävling.

Markanvisningstävling går till på så sätt att kommunen ger riktlinjer och krav för vad de vill åstadkomma med ett bostadsområde, t.ex. krav på upplåtelseformer.⁶⁰ Intresserade byggherrar får sedan ta fram förslag på hur de skulle utforma området.

⁵⁷ Grauers F.(2010)(a). s.63

⁵⁸ Statskontoret.(2006). S.28

⁵⁹ Boverket.(2005)(a). s.42

⁶⁰ Boverket.(2005)(a). s.16

Kommunen utvärderar förslagen och byggherren med det bästa förslaget, enligt kommunen, vinner tävlingen. Markanvisningstävlingar ger möjlighet för byggherrar som inte tidigare etablerat några kontakter med kommunen. Tävlingar främjar konkurrensen mellan byggherrarna. Nackdelen är dock att tävlingarna tar mycket resurser i anspråk, både hos byggherrar som ska utforma förslagen och hos kommunen i bedömningen av förslagen. Markanvisningstävlingar främjar först och främst större byggherrar, vilka har de finansiella möjligheterna att utforma ordentliga förslag till tävlingen.

2.8.3.1 Markanvisningspolicyn: grunden för markanvisningsavtalet

Ungefär en tredjedel av Sveriges kommuner har idag utarbetat ett policydokument för hur mark ska fördelas och prissättas.⁶¹ Genom att politiskt besluta om policyn finns en politisk förankring för policyn och byggherrarna får genom policyn en gemensam utgångspunkt när de utformar sina förslag till markanvisningstävlingar. Markanvisningspolicyn visar därigenom på de förutsättningar som gäller för byggherrarna.

Det finns idag ingen lagreglering på hur en markpolicy ska utformas eller att den måste finnas överhuvudtaget. Markpolicyn är dock ett viktigt instrument eftersom den visar vad kommunen tycker är viktigt med nya byggnationer. Den förbinder också tjänstemän att förhandla utifrån de premisser vilka nämns i policyn. Policyn ger markanvisningar viss transparens eftersom den även är tillgänglig för allmänheten. Konkurrensen mellan byggherrar främjas också av en markpolicy vilken främjar att fler byggherrar etablerar sig på marknaden.

Även om det finns en markpolicy är ett vanligt klagomål från byggherrarnas sida att motiveringar saknas för att en viss byggherre valts till en markanvisning.⁶² Vaga kriterier för markanvisningarna är också ett vanligt förekommande klagomål.

2.9 Om tilläggsköpeskilling

Vid köp av fast egendom, fastigheter, är det inte helt ovanligt att först skriva ett köpekontrakt och sedan när köpeskillingen betalats upprätta ett köpebrev som ett kvitto på betalningen. Det finns formkrav på vad som måste finnas med i dessa köpehandlingar för att ett köp ska vara giltigt. Formkraven finns i JB 4:1 och ett av kraven är att handlingarna innehåller en uppgift om köpeskillingen. När köparen ansöker om lagfart på fastigheten är den angivna köpeskillingen i fångeshandlingen den köpeskilling som är den gällande, andra överenskommelser vid sidan av är inte giltiga (JB 4:1). Vid lagfartsansökan ska den ansökande lämna in de handlingar som

⁶¹ Boverket.(2011). s. 36

⁶² Statskontoret.(2006). S. 40

krävs för att styrka förvärvet (JB 20:5). Både köpekontraktet och/ eller köpebrevet är, om de följer formkraven, tillräckliga för att få lagfart beviljad.

Det händer att köpeskillingen inte går att bestämma vid tidpunkten för lagfartens beviljande, på grund av omständigheter vilka ligger i framtiden. Köpeskillingen kan då vara angiven med en fast summa och en summa som beror på den framtida omständigheten. Den extra summa, vilken betalas ut ifall den ena eller andra omständigheten slår in, kallas för tilläggsköpeskillning. Tilläggsköpeskillningen är inget hinder mot att få lagfart så länge grunderna för hur köpeskillingen ska beräknas är angivna i fångeshandlingen.⁶³ Grunderna ska vara utformade för att när förutsättningarna inträffar ska det gå att fastställa summan utan några större svårigheter. Enligt förarbetet till JB finns det ingen anledning att vidare reglera att köpeskillingen ska se ut på ett bestämt sätt. Avsikten är inte att det ska finnas ett krav på att köpeskillingen ska anges i ett bestämt belopp.⁶⁴

Tilläggsköpeskillning har prövats i domstol och anses inte vara grund för att köpet skulle vara ogiltigt.⁶⁵ Därmed kan bestämmelser om tilläggsköpeskillning sträcka sig över en längre tidsperiod än två år och tilläggsköpeskillning är inte att anse som ett villkor, varför lagfart kan beviljas.

2.10 Panträtt i fast egendom

Vid köp av en fastighet och bebyggande av densamma är det oftast väsentligt för ägaren att kunna låna kapital med fastigheten som säkerhet. Genom att ansöka om inteckningar i fastigheten, upprättas pantbrev när ansökan godkänts av Inskrivningsmyndigheten. Pantbreven kan sedan användas som säkerhet för lån. Ansökan om inteckning ska göras av fastighetsägaren (JB 22:2). Det är viktigt att skilja på inteckningen och pantsättningen. Vid ett köp är det den som överlåtit fastigheten som kan ansöka om nya inteckningar innan köparen har sökt lagfart på fastigheten.⁶⁶ Det är dock bara köparen som kan pantsätta fastigheten efter att en ansökan om lagfart på fastigheten lämnats in med en fångeshandling som stöd. På detta vis kan köparen använda fastigheten som säkerhet för ett lån till att betala säljaren. Det är alltså pantsättningen vilken ekonomiskt belastar fastigheten.⁶⁷ Vid en överlåtelse av en fastighet kvarstår de inteckningar som finns i fastigheten. Att inteckningarna kvarstår blir betydelsefullt nedan i avsnitt 3.1.3.2 Tilläggsköpeskillning och panträtt för att styra upplåtelseform. Överlåtaren av en fastighet behåller de inteckningar motsvarande köpesumman, som finns i fastigheten. Skulle det vara så att

⁶³ Prop 1970:20 del B s.150

⁶⁴ Prop 1970:20 del A s.200

⁶⁵ RH 1997:39

⁶⁶ Jensen U.(2007). s. 157

⁶⁷ Jensen U.(2007). s. 48

köparen inte betalar köpeskillingen för fastigheten har den tidigare ägaren därmed fortfarande panträtt i fastigheten samt en obetald fordran hos köparen. Överlåtaren kan genom ansökan hos kronofogdemyndigheten begära att fastigheten ska säljas exekutivt.⁶⁸ Panträttshavare har rätten att begära att betalningen av fordran ska tas ur fastigheten (LBH 2§ 2st). Vid en exekutiv försäljning får panträttshavare med äldst inteckning betalt först.⁶⁹

En viktig aspekt i sammanhanget är att en kommun inte får belåna sina fastigheter med pantbrev (KL 8:13). Då inteckning och pantsättning är två skilda saker får dock kommunen ta ut inteckningar i sina fastigheter.⁷⁰ Detta gör det möjligt för kommuner att kombinera tilläggsköpeskillning med panträtt. Alternativt kan det i köpekontraktet avtalas att köparen vid köpets fullbordning ska ta ut inteckningar i fastigheten och sedan ge pantbrev till säljaren.

2.11 Om tomträtt

Tomträtt infördes i lag 1907 och innebär en nyttjanderätt av en fastighet.⁷¹ Införandet hade två syften.⁷² Det första var att låta enskilda få tillgång till mark, genom nyttjanderätt, för att kunna bygga bostäder. Priset skulle vara lägre för tomträten än ifall marken skulle ha köpts. Det andra syftet var att kommunen eller staten fortfarande skulle äga marken och på så vis få tillgodogöra sig den värdestegring som blir på marken, samt att i framtiden kunna ha möjlighet att ändra markanvändningen.

Rättsligt är tomträttsinnehavaren i allt väsentligt att likställas med en fastighetsägare, förutom att tomträttshavaren inte äger marken utan betalar en årlig avgift för nyttjandet.⁷³ Avgiften kallas för avgäld och betalas till den som upplåtit tomträtt på sin fastighet. Tomträter får upplåtas av kommunen eller staten men i praktiken är det enbart kommunen som gör det. Upplåtelsen är på obestämd tid (JB 13:1) och får bara sägas upp av fastighetsägaren vid vissa tidpunkter, tidigast 60 år efter upplåtelsen och sedan varje 40:e år för tomträter vilka används till bostadsbebyggelse (JB 13:14). För att en uppsägning ska kunna göras måste fastighetsägaren visa att det är av vikt för denne att ändra markanvändningen på fastigheten. Upplåtelsen av tomträter görs skriftligen i ett s.k. upplåtelseavtal (JB 13:6), medan det vid överlåtelse av tomträtt skrivs ett köpekontrakt. Upplåtelseavtalet får inte innebära en begränsning för tomträttshavaren att sälja tomträten vidare eller att upplåta nyttjanderätter i

⁶⁸ Jensen U.(2007). s. 196

⁶⁹ Jensen U.(2007). s. 105

⁷⁰ NJA 1975 s.110

⁷¹ Grauers F.(2010)(a). s. 283

⁷² Grauers F.(2010)(b). s. 263

⁷³ Grauers F.(2010)(a). s. 283

tomträten. Tomträttshavaren kan inte säga upp avtalet, utan måste överlåta tomträten till någon annan. I princip är en tomträttshavare lika trygg som en fastighetsägare.

I stort sett samma regler gäller för både tomträtt och fastigheter när det kommer till panträtt och att ta ut inteckningar i dem för att låna pengar (JB 22:15).

Avgälden är den avgift vilken fastighetsägaren har rätt att ta ut av tomträttshavaren. Avgälden beror på två delar, dels marknadsvärdet på marken samt en avkastningsränta.⁷⁴ Räntan är tänkt att motsvara en marknadsmässig avkastning på marken vilken hade tillfallit fastighetsägaren om de inte hade upplåtit tomträten. Avgälden ska utgå med samma belopp under en avtalad period om minst 10 år (JB 13:10) och en överrenskommelse om ändrad avgäld ska göras senast ett år innan avtalad period löper ut. Systemet med fasta avgälder medför att en del avgälder har höjts väldigt kraftigt när de ska omförhandlas. För att förhindra en kraftig ökning kan en progressiv avgäld avtalas i ett sidoavtal. Avgälden förändras då med en mindre summa varje år istället för den stora förändringen vid avtalsperiodens slut. Den högsta beräknade avgälden skall redovisas i tomträttskontraktet.⁷⁵ Avgälden bestäms antingen genom en frivillig överrenskommelse mellan tomträttshavaren och fastighetsägaren eller genom prövning av avgälden i domstol.⁷⁶ Tomträttsfrågor prövas av mark och miljödomstolarna. På grund av vag ledning i lagtext om hur avgälden ska bestämmas har flera fall av tomträttsavgäld prövats rättsligt. Det är då upp till domstolen att bestämma marknadsvärdet marken har, med hänsyn tagen till tomträtts ändamål och i tomträttskontraktet givna förutsättningar för tomträten. Eftersom avgälden skall spegla fastighetsägarens avkastning på marken måste domstolen även bestämma en lämplig storlek på avkastningen. Avgäldsunderlaget består med andra ord av två delar: dels en uppskattning av marknadsvärdet för fastigheten vid omprövningstillfället och dels den ränta vilken antas motsvara ett skäligt avkastningskrav från fastighetsägarens sida. I rättspraxis tillämpas en långsiktig realränta på den allmänna kapitalmarknaden som grund för räntan till avgälden.⁷⁷ Räntan justeras sedan för att kompensera fastighetsägaren för marknadsvärdestegringen samt för en uppskattad framtida inflation.

⁷⁴ Grauers F.(2010)(b). s.265-266

⁷⁵ Ridderstrand Linderöth, lagkommentar Karnov

⁷⁶ Grauers F.(2010)(b). s.265-267

⁷⁷ NJA 1990 s 714

3 Undersökning och beskrivning av alternativ

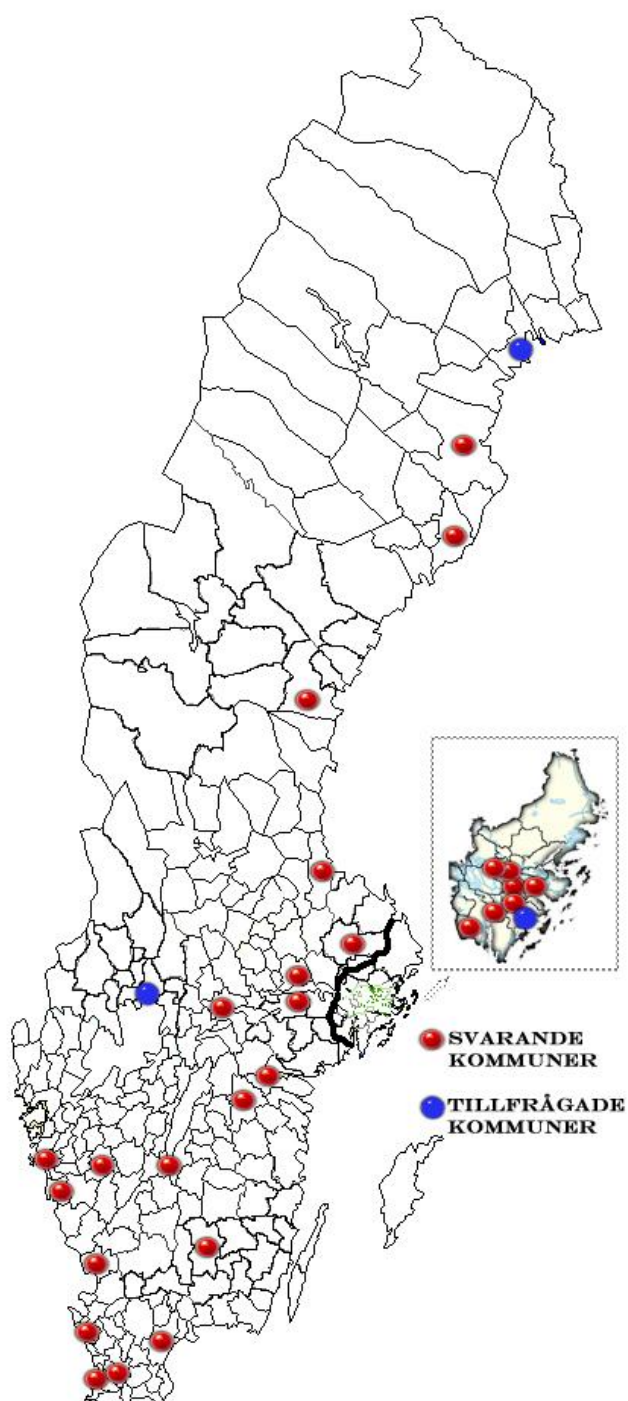
Följande del behandlar den undersökning som gjorts hos ett urval kommuner för denna rapport, följt av en beskrivning av de olika alternativ att styra upplåtelseformer som har framkommit i undersökningen. Kapitlet avslutas med ett avsnitt vilket behandlar prisnedsättningen av mark från en byggherres perspektiv.

3.1 Undersökning hos kommunerna

Grunden för denna rapport är en enkätundersökning vilken genomförts hos Sveriges, till invånarantal räknat, 30 största kommuner.⁷⁸ Frågan som ställdes var om, och i så fall hur, de i sin kommun styrde byggandet av hyresrätter. Att det var styrandet av hyresrätter som efterfrågades beror på, vilket visades i teoridelen av rapporten, att möjligheten att styra upplåtelseformer inte är beroende av vilken upplåtelseform som ska införas. Det finns i teorin samma möjligheter att styra för att bostadsrätter, hyresrätter eller äganderätter ska byggas. I bakgrunden till rapporten nämns att en klar majoritet av Sveriges kommuner anser sig lida brist på hyresrätter. De har därmed ett extra intresse av att styra upplåtelseformer till just hyresrätt och därför efterfrågades regleringen av hyresrätter. Möjligheterna till att styra upplåtelseformen är dock inte låsta till bara en upplåtelseform utan de metoder som presenteras senare kan användas till att styra upplåtelseformen generellt, inte bara till hyresrätter.

Målet med att reglera bostäders upplåtelseform varierar från kommun till kommun. Generellt finns i svaren två olika motiv till att reglera upplåtelseformen, antingen för att främja byggnationen av hyresrätter med lägre hyra eller för att främja att det överhuvudtaget byggs hyresrätter. Det andra motivet svarar bättre mot rapportens syfte men även det första motivet kommer att behandlas.

⁷⁸ SCB 2



FIGUR 4. KARTA ÖVER TILLFRÅGADE OCH SVARANDE KOMMUNER.
BILDKÄLLOR: WIKIMEDIA 1,2. EGET MONTAGE.

Kommuners möjligheter att styra upplåtelseformen för bostäder

Av de 30 tillfrågade kommunerna svarade 27 kommuner på frågan om hur de styr upplåtelseformen. Hur respektive kommun svarade visas i nedanstående tabell.

TABELL 2. HUR KOMMUNER SVARAT ATT DE STYR UPPLÅTANDET AV HYRESRÄTTER I NYPRODUKTION

Kommun	Prisdifferentierar	Tilläggsköpeskilling	Tomträtt	Styr inte
Stockholm			JA	
Göteborg			JA	
Malmö			JA	
Uppsala	JA			
Linköping			Diskuterar	
Västerås			JA	
Örebro	JA			
Norrköping			Diskuterar	
Helsingborg	JA			
Jönköping	JA			
Umeå	JA			
Lund	JA	Diskuterar		
Borås				JA
Huddinge	JA			
Eskilstuna				JA
Sundsvall				JA
Gävle				JA
Halmstad	JA			
Nacka			JA	
Södertälje				JA
Botkyrka				JA
Växjö				JA
Kristianstad				JA
Kungsbacka	JA	JA		
Skellefteå	JA			
Solna				JA
Järfälla				JA

Ur tabell 2 kan vi dra slutsatsen att i de större kommunerna används tomträtt som metod att styra hyresrättsproduktionen. Tio kommuner svarade att de på något vis gör skillnad i markpriset beroende på upplåtelseform. Förutom ett par undantag är det intressant att se hur fördelningen av svaren följs åt efter storlek på kommunen. Tilläggsköpeskilling är på så sätt annorlunda då det bara är 2 kommuner vilka sagt sig

använda, eller funderar på att använda, tilläggsköpeskilling. Kommunerna återfinns i varsin storstadsregion, dock inte i Stockholm.

I följande avsnitt beskrivs hur tomträttsupplåtelse, tilläggsköpeskilling och prisdifferentiering i genomförandeavtal används för att reglera upplåtelseformen.

3.1.1 Tomträtt för att styra upplåtelseform

Flera av de i enkäten tillfrågade kommunerna svarade att de erbjuder byggherrar mark med tomträtt ifall byggherren bygger hyresrätter. Genom en tomträttsupplåtelse äger kommunen fortfarande marken men byggherrarnas investeringar i form av byggnader och dylikt hör till tomträten. Poängen blir att kommunen i mindre utsträckning behöver ta betalt för marken, vilket sänker produktionskostnaderna. Det blir billigare att bygga bostäder vilket underlättar för kommunen att genomföra sin bostadspolitik. Upplåtelsen bidrar inte heller till att driva upp markpriset i någon högre utsträckning. Tomträttsupplåtelser blir med det resonemanget mest aktuellt på platser med höga markpriser och där kommunen vill få till stånd fler hyresrätter. Det visar sig i undersökningen genom att det främst är de större städerna, med omkringliggande kommuner, som använder sig av tomträttsupplåtelse för att styra upplåtelseformen. I Stockholm och Göteborg byggs alla nya hyresrätter på mark upplåten med tomträtt. I övriga städer är tomträtt ett erbjudande men byggherren kan beroende på situation även välja att köpa marken till ett pris motsvarande marknadsvärdet.

Tomträten är en tvådelad prisnedsättning, dels genom att marken upplåts mot en upplåtelseavgift och sen en årlig avgäld, istället för en större köpesumma ifall marken hade köpts, men även genom en lägre avgäld för hyresrätter än för bostadsrätter under den första avgäldsperioden.

I de kommuner som använder tomträtt skrivs, förutom ett upplåtelseavtal, även ett sidoavtal för att sänka tomträttsavgälden för bostäder med hyresrätter vid nybyggnation. En avgäld, vilken skulle gälla ifall bostäderna var upplåtna med bostadsrätt, skrivs in i upplåtelseavtalet. Om hyresrätterna under avgäldsperioden skulle ombildas enligt ombildningslagen bryts sidoavtalet och den högre avgälden börjar gälla. Att sätta ned avgälden i ett sidoavtal, baserat på upplåtelseformen, har inte prövats rättsligt. Däremot prövades frågan om att bestämma olika avgälder beroende på upplåtelseform i Kammarrätten mellan Stockholm stad och ett par kommuninvånare.⁷⁹ Kammarrätten fastslog då att olika avgälder var ett brott mot kommunallagens likställighetsprincip då kammarrätten fann de olika avgälderna jämförbara med inkomstfördelningens verksamhet, vilket alltså inte är tillåtet. Den nedsatta avgälden för hyresrätter gäller med andra ord enbart under första avtalsperioden. Efter

⁷⁹ Kammarrätten i Stockholm mål nr 1441-05

den första avtalsperioden får ingen skillnad göras mellan avgäld för tomträtter med bostadsrätter jämfört med hyresrätter.

3.1.2 Prisdifferentiering av mark för att styra upplåtelseform

I den här rapportens undersökning om hur kommuner styr upplåtelseformer var det flest kommuner som svarade att de använde metoden prisdifferentiering; att göra skillnad på markpriset beroende på om lägenheterna ska upplåtas med hyresrätt eller bostadsrätt.⁸⁰ Vid prisdifferentiering sätts generellt priset lägre på mark till hyresrätter än till bostadsrätter. Detta kräver dock att en värdering genomförs av marken bebyggd med hyresrätter, eftersom marken även med hyresrätter ska säljas till pris motsvarande marknadsvärdet.

För att skydda sig mot ombildningar enligt ombildningslagen går kommunerna vid prisdifferentiering tillväga på olika sätt. Ett exempel är att kommunen klargör att det finns ett visst förtroendekapital. Den byggherre vilken bygger lägenheter med annan upplåtelseform än den i markanvisningen angivna har förbrukat sitt förtroende hos kommunen och kommer i framtiden inte att få några nya markanvisningar. Halmstad och Göteborg är två exempel på kommuner som nämner detta i sina fördjupande svar. Ett annat exempel är att köpeavtalet innehåller en klausul om vite ifall lägenheterna ombildas inom en viss tid från försäljningen. Huddinge och Helsingborg är två exempel på kommuner där vite har skrivits in i köpeavtalet. Är vitet satt som ett villkor i fångeshandlingen, är det dock bara gällande i två år enligt principen som beskrevs ovan i avsnittet 2.9 Om tilläggsköpeskillning. Med ett villkor förhindrar vitet då även att lagfart kan beviljas på fastigheten, vilket i sin tur i princip förhindrar att byggherren bebygger marken. Vitet spelar på så sätt ut sin egen roll. Ett uteblivet vite kan inte anses vara skäl till en återgång av köpet. Någon säkerhet för att kunna kräva in vitet finns inte, om det skulle bli aktuellt. Några kommuner har tagit upp borgensförbindelser hos byggherrens bolag eller dess moderbolag, vilket skulle innebära att kommunen skulle vara tvungna att stämma byggherren i domstol för att kunna få betalt ifall det skulle bli aktuellt. En bättre säkerhet skulle kunna uppnås genom att kommunen kombinerar tilläggsköpeskillning med pantsättning, vilket kommer att beskrivas i avsnitt 3.1.4.

3.1.3 Tilläggsköpeskillning för att styra upplåtelseform

Tilläggsköpeskillning ligger förhållandevis nära prisdifferentieringen med ett vite. Skillnaden ligger i att tilläggsköpeskillningen inte hindrar köparen från att få lagfart på fastigheten då tilläggsköpeskillningen inte innebär någon inskränkning i förfoganderätten till fastigheten. Dessutom kan tilläggsköpeskillningen göras gällande under en längre period än två år, vilket är begränsningen för villkorade köpeavtal.

Den enda kommun i undersökningen som svarat att de använder tilläggsköpeskilling är Kungsbacka kommun. Med en ambition om att 1/3 av all nybyggnation ska vara hyresrätter har kommunen i ett par fall använt sig av tilläggsköpeskilling för att styra nybyggnationen mot hyresrätter. Kungsbacka har i köpekontraktet fört in en tilläggsköpeskilling om ett visst pris per kvadratmeter BTA. Tilläggsköpeskillingen blir aktuell vid försäljning och ombildning till bostadsrätter inom 15 år från att kommunen sålde fastigheten. För tilläggsköpeskillingen har köparen gått in med en borgensförbindelse.

Även Lund har undersökt möjligheten att använda sig av tilläggsköpeskilling. I ett framtaget förslag till kommunfullmäktige används en avskräckande tilläggsköpeskilling för att motverka en ombildning av hyresrätterna. Förslaget har väckt uppmärksamhet och behandlas bland annat i en artikel i Sydsvenskan den 22 april. Förslaget innebär att en prisdifferentiering görs samt att köpekontrakten, där det är frågan om byggherrar, som valts ut speciellt för deras avsikt att bygga hyresrätter, även innehåller en tilläggsköpeskilling. Tilläggsköpeskillingen ska i normalfallet motsvara dubbla mellanskillnaden i markvärde mellan hyresrätt och bostadsrätt. Även Lund använder sig av en borgensförbindelse med moderbolag för att säkra betalningen utifall att tilläggsköpeskillingen blir aktuell.

Ett för kommunen säkrare sätt än borgensförbindelse vore att ta ut pantbrev på tilläggsköpeskillingen. Förutsättningarna för detta beskrivs i nästa avsnitt.

3.1.4 Tilläggsköpeskilling och panträtt för att styra upplåtelseform



FIGUR 5. TILLÄGGSKÖPEKILLINGENS DEL AV FASTIGHETS INTECKNINGAR

För en kommun som prissätter mark till hyresrätter lägre än mark till bostadsrätter, kan ett köpeavtal med tilläggsköpeskillning tecknas. Om kommunen samtidigt ansöker om inteckningar i fastigheten, alternativt i köpekontraktet begär att köparen tar ut motsvarande inteckningar och ger till kommunen, till samma summa som tilläggsköpeskillningen, har kommunen en säkerhet i fastigheten. Istället för att skriva in summan som ett vite i köpekontraktet kan samma summa skrivas in genom en tilläggsköpeskillning. I det senare fallet blir inte lagfarten vilande. Skulle det senare bli aktuellt att fastigheten ombildas har kommunen pantsäkerhet i fastigheten motsvarande tilläggsköpeskillningen, vilket ger kommunen möjlighet att ansöka om exekutiv auktion ifall köparen inte är villig att betala.⁸¹ För att det ska finnas täckning för tilläggsköpeskillningen krävs det att villkoret för tilläggsköpeskillningen gör att värdet på fastigheten går upp. Ifall värderingen till grund för tilläggsköpeskillningen var riktig borde en exekutiv försäljning på marknaden till stor del täcka tilläggsköpeskillningen. Har fastigheten sålts vidare kvarstår kommunens panträtt, vilket inte är fallet med villkor från fångeshandlingen om inte villkoren skrivs in även i fångeshandlingen i den nya försäljningen. Kommunens inteckningar bör avtalas mellan kommunen och köparen i samband med köpeavtalen för att köparen ska ha kännedom om inteckningarna,⁸² ifall det inte är köparen vilken ansöker om inteckningar. Att avtala om inteckningarna är för att förhindra att bestämmelser om ersättning på grund av okända inteckningar ska träda i kraft (JB 4:16). Inskrivning i avtalet om inteckningar är även för att förhindra en hävning av köpet, oförutsedda inteckningar är nämligen en hävningsgrund.⁸³ När ansökan om lagfart kommer in till Lantmäteriet Fastighetsinskrivning görs, förutom ett beviljande av lagfart, även en anmärkning om att det finns en tilläggsköpeskillning i fångeshandlingen.⁸⁴ Skulle en bostadsrättsförening sedan ansöka om lagfart på samma fastighet, skulle Lantmäteriet Fastighetsinskrivning kontakta kommunen för att låta kommunen yttra sig om ifall tilläggsköpeskillningen är erlagd. Kommunen får därigenom besked om att en ombildning håller på att ske och behöver inte hålla reda på det själva. Det åligger egentligen förvärvaren att anmäla till Fastighetsinskrivningen när köpeskillningen är slutgiltigt fastställd (28§ LSI). Att kommunen kontaktas är snarare för att Fastighetsinskrivningen har ett intresse av att fastställa stämpelskatten på förvärvet samt att skatten blir betald.⁸⁵

⁸¹ Grauers F.(2010)(a). s.60 & 66

⁸² Grauers F.(2010)(a). s.60

⁸³ Jensen U.(2007). s.158

⁸⁴ Lars Gunnar Sjöholm

⁸⁵ Lars Gunnar Sjöholm

3.1.5 Att inte styra upplåtelseformen

Ett antal av de tillfrågade kommunerna har svarat att de inte styr upplåtelseformen på bostäder, eller i alla fall inte har någon strategi för att styra. Anledningen till detta kan variera. Det kan handla om att bostadsbyggandet inte är speciellt omfattande, att det inte föreligger en brist på bostäder av viss upplåtelseform eller en brist på konkurrens bland byggherrar. En annan anledning kan vara att kommunen vill låta bostadsmarknaden i största möjliga mån få reglera sig själv.

En kommun som svarat att de i dagsläget inte styr upplåtelseformer är Sundsvalls kommun. De håller dock på att undersöka hur ett styrande av upplåtelseformer kan utformas då de upplever sig ha en brist på centralt belägna hyresrätter. I kommunen byggs det nya äganderätter och bostadsrätter, vilka vanligtvis är lättsålda. Nya hyresrätter byggs dock bara i form av konceptboenden till äldre och hyresrätter till unga byggs i princip inte alls.

Ett lågt bostadspris inom kommunen som helhet verkar hämmande för Sundsvall då det är svårt att locka byggherrar som vill bygga nytt eller driva egna projekt. I dagsläget är bara en av de större nationella byggherrarna aktiv i Sundsvall.

3.1.6 Allmännyttan

I undersökningen nämnde 13 kommuner deras allmännyttan såsom viktig försörjare av hyresrätter. Genom ett ägardirektiv från kommunen till bolaget bestäms hur många bostäder som ska byggas. Att så många kommuner ändå nämner allmännyttan visar tydligt på hur stor betydelse allmännyttan har för kommunens bostadsförsörjning och som konkurrerande faktor på marknaden. De kommuner som fått svara på mer ingående frågor har samtliga svarat att de inte ger allmännyttan några fördelar jämfört med andra byggherrar. Ägardirektiv till allmännyttan kommer inte att utforskas vidare i rapporten då det inte är fastighetsjuridiskt intressant. Däremot allmännyttan som byggherre kommer att tas upp i nästa avsnitt där kommunens försök att reglera upplåtelseformer beskrivs från ett byggherreperspektiv.

3.2 Undersökning hos byggherrar

Till denna rapport har 12 olika byggherrar och 2 offentliga utredare tillfrågats om deras erfarenheter av markförhandling med olika kommuner. Svarsunderlaget har varit mycket begränsat. Den allmänna kommentaren från byggherrarnas sida har varit att de inte vill svara på några frågor då de är rädda att det kan påverka deras framtida förhållande med kommunen. Istället för enkätundersökningen kommer därför i detta kapitel istället presenteras en teoretisk undersökning av vad byggherrarna eventuellt vinner på en kommunal prisnedsättning. Eftersom byggherren inte nödvändigtvis förvaltar fastigheten efter att byggnationen är färdig görs ingen skillnad mellan de olika metoderna kommunerna använder för att reglera upplåtelseformer.

Undersökningen bygger i stort på ett resonemang utifrån de ekonomiska förutsättningarna för en marknad, dess utbud och efterfrågan.

3.2.1 Antaganden

En byggherre driver sin verksamhet affärsmässigt. Det innebär att byggherren verkar på en konkurrensutsatt marknad och att byggherren har ett avkastningskrav som minst motsvarar det förväntade avkastningskravet på marknaden. Byggherren har en god kännedom om marknaden men reglerar inte själv marknaden. I jämförelse med kommunen antas därför att byggherren har en informationsfördel vad gäller insikten i exploateringskostnaderna. Byggherren har helt enkelt större inblick i vad olika saker faktiskt kostar, en kunskap som inte i samma utsträckning finns hos kommunen. Det föreligger asymmetrisk information. Byggherren antas vara likgiltig mellan vilken upplåtelseform bostäderna kommer att få då de inte själva långsiktigt förvaltar fastigheten.

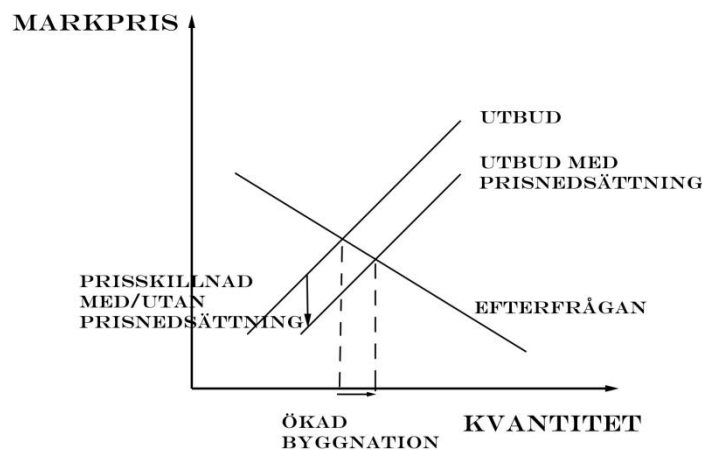
Kommunen har ett intresse av att det ska byggas och upprättar därför en detaljplan. I detaljplanen reglerar kommunen möjlig byggrätt utifrån de krav som finns på området. Kommunen försöker genom detaljplanen att maximera arean till möjliga byggrätter för bostäder, utifrån det politiska uppdrag de har från kommunfullmäktige. Kommunen säljer inte nödvändigtvis till högstbjudande byggherre, det finns oftast andra faktorer som också har avgörande påverkan på valet av byggherre.

Det antas att det finns en efterfrågan på bostäder som är marknadsmässigt fördelade utifrån olika typer av bostäder. Efterfrågan tas i beaktande vid skapandet av en detaljplan. Hyran antas vara marknadsmässig och inte möjlig att påverka av varken kommun eller byggherre.

Utifrån dessa antaganden kan två alternativ undersökas. Alternativ ett utgår från att marknaden, i stort och lokalt, bestämmer den möjliga byggrätten. Alternativ två utgår från att byggrätten är bestämd genom en detaljplan. Frågan är vad en prisnedsättning skulle innebära i termer om ett ökat eller minskat antal byggda bostäder i respektive alternativ.

3.2.2 Alternativ 1: Marknaden bestämmer byggrätten

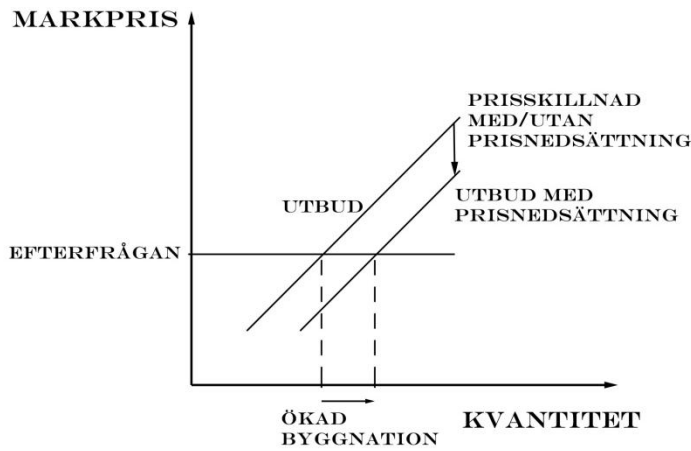
I alternativ ett finns inget kommunalt planmonopol utan byggrätten på bostäder styrs helt av marknaden. För byggherren innebär detta att byggnationen anpassas till marknadens efterfrågan. Nybyggda lägenheter skulle få en marknadsmässig hyra, en bestämd summa över vilken ingen kan tänka sig att bo i lägenheterna.



FIGUR 6. MARKNADEN I STORT STYRS AV UTBUD OCH EFTERFRÅGAN

En nedsättning av markpriset skulle i det här alternativet leda till att fler bostäder byggs. Alternativet bygger på att det är möjligt att bygga mer efter efterfrågan, vilket möjliggör ett plansystem. Bostadsområden skulle på detta sätt inte genomgå några undersökningar om förutsättningar, annat än de som ligger i byggherrens intresse, innan de byggs.

Figur 6 beskriver marknaden för bostäder som helhet. Inom ett mindre område, ser dock bilden något annorlunda ut. Ett lokalt område har en viss efterfrågan, vilken styrs av betalningsviljan hos hyresgästen. Oberoende av antalet nybyggda bostäder är hyresgästerna bara beredda att maximalt betala en viss summa för att bo i området, vilket speglar sig i kurvan för efterfrågan.

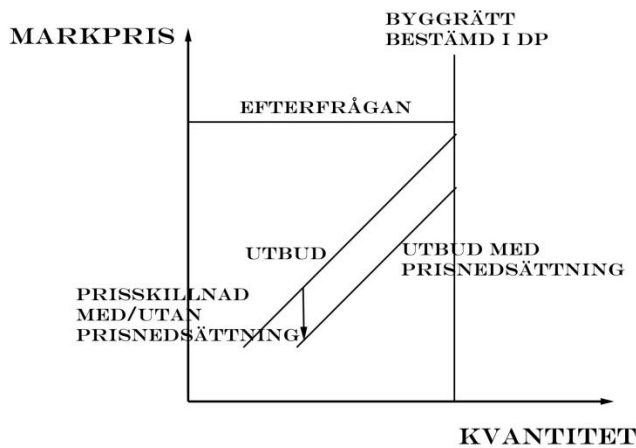


FIGUR 7. LOKAL BOSTADSMARKNAD

Den lokala bostadsmarknaden i figur 7 visar att en prisnedsättning skulle innebära en ökad byggnation, möjligtvis t.o.m. större än ökningen på marknaden i helhet, beroende på förutsättningarna. Nybyggnationer är dock i verkligheten underkastade det kommunala planmonopolet, vilket begränsar byggmöjligheterna på den lokala bostadsmarknaden.

3.2.3 Alternativ 2: Detaljplan begränsar byggrätten

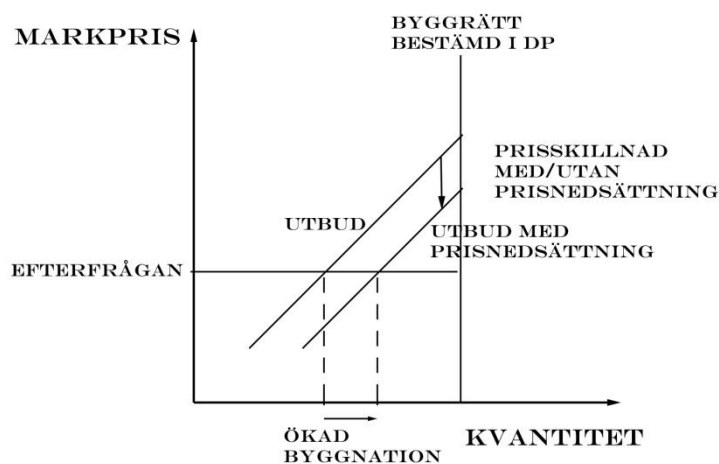
I alternativ två styr detaljplanen hur stor byggrätten får vara. Det finns en maximal byggrätt vilken kommunen tillåter och med hänsyn till vilka storlekar på lägenheter som byggherren önskar bygga styr detaljplanen också maxantalet lägenheter i området.



FIGUR 8. HÖG EFTERFRÅGAN, BYGGRÄTT BESTÄMS I DETALJPLAN.

Med ett bestämt antal lägenheter eller maxgräns för byggbar yta kommer byggherren att bygga lika mycket som efterfrågas på marknaden eller maximalt med bostäder inom detaljplanen. En prisreducering av marken får då till effekt att kostnaderna för byggherren sänks. Byggherren har dock redan utnyttjat all möjlig bygggrätt inom detaljplan och kan därmed inte bygga mer. Om det finns en efterfrågan, vilken överstiger det maximala byggandet, kommer byggherren att hitta boende som efterfrågar lägenheterna och det finns för byggherren ingen anledning att sänka byggkostnaderna. Byggherren har då möjlighet att ta ut prisskillnaden som ren vinst och kommunens prisreduktion på marken blir då en subvention av enskild näringsidkare, vilket har nämnts tidigare och innebär ett brott mot kommunallagen. Det är därigenom svårt att motivera en prisnedsättning av marken samtidigt med en maximal gräns för exploateringen, ifall exploateringen understiger efterfrågan. För att prisnedsättningen ändå skulle vara motiverad krävs att den inte tillfaller byggherren utan de boende, vilket kräver att byggherren konkurrensutsätts.

Är efterfrågan däremot mindre än vad den maximala bygggrätten i detaljplanen ger möjlighet för innebär det att en prisreducering av mark skulle leda till fler byggda bostäder.



FIGUR 9. LÄGRE EFTERFRÅGAN, BYGGRÄTT BESTÄMS I DETALJPLAN.

Lägre efterfrågan kombinerat med en reduktion i byggnationskostnaderna skulle enligt resonemanget innebära att fler bostäder skulle byggas och därmed fler kunna få bostad. Kommunen får i det läget ut fler bostäder av att på något sätt reducera markpriset. Vid högre efterfrågan får kommunen däremot inte ut några extra bostäder

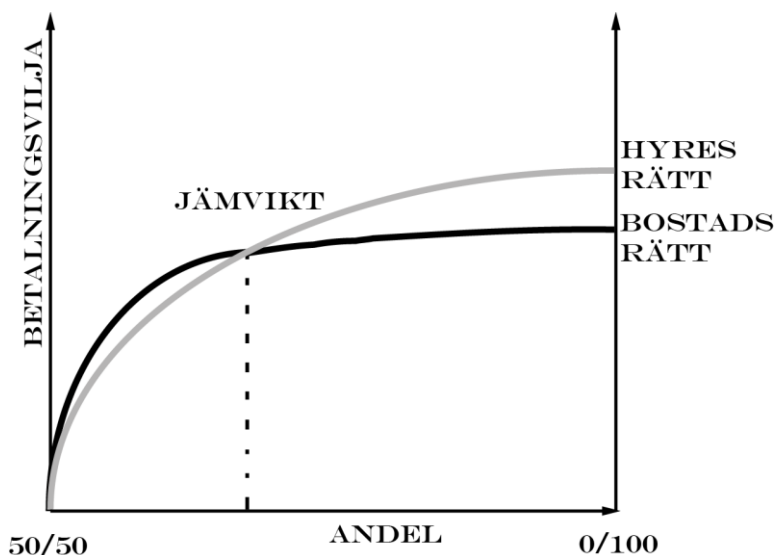
av prisreduceringen och det lämpliga i reduceringen kan ifrågasättas eftersom reduceringen istället tillfaller byggherren. Alternativ till prisreduktion bör då diskuteras eftersom det snarare kan föreligga en bristande betalningsförmåga hos de boendesökande än en egentlig bostadsbrist.

3.2.4 Att bygga på höjden och blanda upplåtelseformer

Följande avsnitt är en analogi av teorin om bostäder för mer eller mindre välbärgade familjer från O'Sullivan's bok *Urban Economics*.

För att få ekonomin i nybyggnadsprojekt att gå ihop är det inte ovanligt att byggherrar avtalar om att bygga en viss andel av ett område med hyresrätter och resterande med bostadsrätter. Utgående från ombildningslagen är att bo i bostadsrätt det eftersträfvansvärda, dels för att det anger en viss ekonomisk status men även för de externaliteter som bildas i ett bostadsrättsområde. Externaliteterna kan t.ex. vara goda grannar och positiva förebilder. Externaliteterna bidrar till att fler vill bo i områden med högre anseende, vilka tenderar till att innehålla bostadsrätter snarare än hyresrätter. Genom att blanda upplåtelseformer i ett område går det att skapa en jämvikt mellan hyresrätter och bostadsrätter där alla får tillgång till de positiva externaliteterna i området.

Bostadsrättshavare efterfrågar större lägenheter än hyresgäster gör. Genom att bygga med högre densitet, dvs. mindre bostäder och på höjden, går det att i ett område få en jämvikt mellan hyresrätter och bostadsrätter.



FIGUR 10. JÄMVIKT MELLAN BOSTADSRÄTTER OCH HYRESRÄTTER UTIFRÅN BETALNINGSVILJA

Oavsett om de är boende i en hyresrätt eller bostadsrätt vill människor bo bra. De som bor i bostadsrätt har en högre betalningsvilja än de boende i hyresrätten men betalningsviljan avtar med fler inflyttningar. När det blir fler bostadsrätter ökar i teorin de positiva externaliteterna, vilket lockar fler boende till området. Betalningsviljan kommer att öka, även för hyresgäster. Faktum är att på högra sidan om jämvikten i figur 9 ökar betalningsviljan mer hos hyresgäster än vad den gör hos bostadsrättshavare, varför fler hyresgäster kommer att flytta till området och återställa jämvikten. På den vänstra sidan om jämvikten är betalningsviljan högre hos bostadsrättshavare och fler bostadsrättshavare kommer att flytta in, vilket kommer att öka betalningsviljan och återställa jämvikten. Resonemanget bygger dock på en del antaganden vilket gör det svårt att applicera rakt av i verkligheten. Det krävs av bostäderna i området inte är förutbestämda att vara antingen hyresrätt eller bostadsrätt utan att de med lätthet kan byta mellan de båda. När ett bostadsområde byggs sätts även kvoten mellan hyresrätter och bostadsrätter av kommunen och byggherren i en förhandling där kommunen bejaktar upplåtelseformen medan byggherren mer tittar på ekonomin i projektet. Byggherrar kan inte förväntas gå in i projekt vilka på förhand beräknas gå i förlust. Resonemanget bygger även på att bostadsrätter är mer åtråvärda och bostadsrättsinnehavare bidrar mer med positiva externaliteter än vad hyresgäster gör, vilket naturligtvis är en grov generalisering.

Att bygga på höjden, ett påtvingande från kommunens sida på marknaden, kan vara en möjlighet att uppnå en jämvikt och därmed uppnå största möjliga nytta av positiva externaliteter för alla boende. Det är till helheten sett inte möjligt att från kommunens sida både förhindra byggnation på höjden genom att hålla ner exploateringsgraden i detaljplaner och samtidigt få till billiga bostäder genom marksubventioner. Marksubventionerna tillfaller i de flesta ovanstående fall byggherren. Byggherren är dock inte intresserad av att maximera nyttan för de boende utan av att tjäna pengar på projektet. Byggherrens avvägning blir mellan att göra stora vinster mot att bibehålla ett gott förhållande till kommunen.

4 Analys

4.1 Vill kommunerna styra upplåtelseformen?

Det finns ett erkänt stort behov av bostäder i Sverige idag och det är kommunernas ansvar att skapa möjligheterna för nya bostäder inom deras respektive geografiska områden. Av Boverkets rapport Bostadsmarknaden 2011-2012 går att utläsa att kring var fjärde kommun, sett till hela landet, reglerar upplåtelseformen på nybyggda bostäder. I undersökningen bland Sveriges högst befolkade kommuner som genomförts i denna rapport svarade nästan två av tre kommuner att de reglerar upplåtelseformerna. Bland de högst befolkade kommunerna är det med andra ord betydligt vanligare att styra upplåtelseformen än i riket generellt. Även om det finns kommuner som inte hittills aktivt reglerat eller aktivt har valt att inte reglera upplåtelseformer på bostäderna är det i undersökningen fler kommuner där möjligheten att styra upplåtelseformen används regelbundet. En brist på framförallt hyresrätter nämns både av reglerande och ickereglerande kommuner. Eftersom regleringen av upplåtelseformer är knutna till ägandet av marken varierar möjligheterna för kommunerna även med storleken och lokaliseringen på kommunens markinnehav.

4.2 På vilka sätt kan kommunen genom planmonopol eller som markägare reglera upplåtelseformerna på bostäder?

Det är inte möjligt att från kommunens sida reglera upplåtelseformer på bostäder genom varken detaljplan eller bygglov. Det är inte heller möjligt att tvångsvis reglera upplåtelseformer på mark vilken inte ägs av kommunen. De fall där det är möjligt för kommunen att reglera upplåtelseformer är när kommunen själva är markägare. Kommunen kan då ge olika förutsättningar för olika upplåtelseformer. Bland de tillfrågade kommunerna görs detta antingen genom tomträttsavtal, där kommunen kvarstår som fastighetsägare, eller genom en prisdifferentierad försäljning kopplat med antingen vite eller tilläggsköpeskilling för att motverka ombildning.

4.3 Prisdifferentiering – Vem vinner på det?

Undersökningen visar att den vanligaste metoden för att styra upplåtelseformer är genom prisdifferentiering, oftast sammanknutet med ett vite för ombildning eller ett underliggande hot om att bli spärrad från framtida projekt ifall byggherren ombildar lägenheter.

Prisdifferentieringen utgår från att samma mark har olika värden beroende på om de bostäder vilka byggs på den upplåts med hyresrätt eller bostadsrätt. Av de svarande kommunerna anser de prisdifferentierande att marken säljs på olika marknader och därmed till olika pris beroende på respektive marknadsvärde. I praktiken blir det dock

fråga om en markprissubvention mot att byggherren bygger hyresrätter. En kommunal markprissubvention får i flera fall ovan effekten att det byggs fler hyresrätter. Ökad byggnation beror dock i stor utsträckning på låg efterfrågan och utrymme till ökad byggnation i detaljplan. I dagsläget, med hög efterfrågan på hyresrätter, räcker en markprissubvention inte till för att öka byggandet utan subventionen tillfaller byggbolagen istället för kommuninvånarna. Enbart genom fungerande konkurrens tillfaller subventionen hyresgästerna genom billigare bostäder. För konkurrensens skull har dock kommunen ett ansvar att komma med tydliga spelregler i markanvisningsprocessen. En god planberedskap vilken bidrar till ett snabbt igångsättande av byggnationen är också av en stor betydelse för att ekonomin i projektet ska gå ihop utan att priset på bostäderna ökar. En prissubvention kan med andra ord gynna kommuninvånarna genom billigare bostäder, men det krävs ganska många olika förutsättningar, främst arbete från kommunens sida, för att subventionen inte istället ska tillfalla byggherren. Frågan blir då ifall kommunen måste frångå bestämmelserna i kommunallagen och indirekt subventionera byggherrar för att det överhuvudtaget ska byggas några hyresrätter alls.

4.4 Är det möjligt att vid ett fastighetsköp avtala om en högre köpeskilling alternativt böter ifall bostäderna efter uppförandet ombildas från hyresrätter till bostadsrätter?

Det går att göra. Vid försäljning kan köpet antingen villkoras, innehålla en tilläggsköpeskilling eller ett vite. Görs köpet villkorat av att bostäderna inte ombildas, gäller villkoret i två år. I praktiken förhindrar villkorade köp dock att fastigheten bebyggs överhuvudtaget (eftersom villkorade köp bara ger vilande lagfart på fastigheten, vilket gör att fastigheten inte är en tillräckligt bra säkerhet för att få låna pengar). Hela poängen med villkoret går därmed om intet. Istället för villkorade köp går det att skriva in ett vite vid ombildning. Det är också möjligt att skriva in en tilläggsköpeskilling, vilken blir aktuell om fastighetsägaren ombildar bostäderna. Skillnaden mellan de båda är bland annat tidsbegränsningen men även att en tilläggsköpeskilling föranleder en anteckning hos Inskrivningsmyndigheten. Skulle någon annan senare genom köp söka lagfart på fastigheten skulle kommunen tillfrågas, ifall den avtalade tidsperioden inte löpt ut, och därigenom förvarnas om att en ombildning kan vara nära förestående. Varken för vite eller tilläggsköpeskilling finns det lagreglerade tidsregler utan de är avtalsrättsliga överrenskommelser mellan köpare och säljare.

Vitet är bara obligationsrättsligt bindande och någon möjlighet att kräva in ett vite finns inte annat än genom att stämma fastighetsköparen i allmän domstol. Skulle fastighetsköparen då gå i konkurrs har kommunen en oprioriterad fordran vilket innebär att de inte är säkra på att få tillbaka pengarna. Samma sak gäller ifall en

tilläggsköpeskilling avtalas och en borgensförbindelse lämnas av fastighetsägaren. Att föredra är då istället att avtala om tilläggsköpeskilling samt pantsäkerhet i fastigheten, eftersom pantsäkerhet gör tilläggsköpeskillingen till en prioriterad fordran vid exekutiv försäljning.

4.5 Vad säger lagen om att kommunen använder tomträttsavtal för att sänka markpriset för hyresrättshus jämfört med hus bestående av bostadsrätter?

En del av syftet med införandet av tomträtten var att tillgängliggöra mark för bostadsändamål till ett lägre pris än om marken köpts.⁸⁶ Det är med andra ord förenligt med tomträttens syfte att använda den till att reglera upplåtelseformer genom att upplåta marken till flerbostadshus.

4.6 När är det lämpligt med tomträtt respektive tilläggsköpeskilling?

Skyddet mot ombildningar vid prisdifferentiering mellan olika marknader är juridiskt sett svagt, istället bygger skyddet enbart på byggherrens beroendeförhållande av kommunen och goda referenser inför framtida projekt. Skyddet öppnar upp för mindre seriösa byggherrar vilka är intresserade av att tjäna större pengar genom att förbruka sitt förtroende hos kommunen. Få företag har utnyttjat svagheten i säkerheten, men när det hänt har företagen gjort stora pengar på det allmännas bekostnad. Skulden för det inträffade hamnar hos kommunens politiker och tjänstemän vilka låtit avtalet undertecknas utan säkerhet.

Bara två av de kommuner vilka svarat att de använder prisdifferentiering använder även tilläggsköpeskilling. Resterande använder sig av viten och förtroende för att skydda sig mot ombildningar. För att kunna tillämpa tilläggsköpeskilling krävs att marken inte bara värderas utifrån bostäder med hyresrätt utan även med bostadsrätt. Vid prisdifferentieringen har marken redan värderats utifrån att den är bebyggd med hyresrätter vilket betyder att en värdering av marken bebyggd med bostadsrätter tillkommer. Den värderingen borde vara lättare att göra p.g.a. fler tidigare försäljningar. Att efter värderingen föra in tilläggsköpeskillingen i avtalet bereder inga problem, inte heller vid lagfartsansökan är tilläggsköpeskilling något konstigt. Genom att kräva pantbrev i fastigheten kan kommunen försäkra sig om att med större säkerhet få betalt ifall en ombildning skulle ske. Summan på pantbrevet eller pantbreven bör motsvara tilläggsköpeskillingen. Pantbreven försäkrar kommunen om att de får reda på att en eventuell ombildning håller på att äga rum samt att kommunen kan tilltvinga sig ersättning vid ombildningen ifall den sker inom angiven

⁸⁶ Grauers F.(2010)(b). s. 263

tidsperiod. En seriös byggherre borde inte ha något emot att tilläggsköpeskillingen skrivs in i köpehandlingen, däremot kan de ha åsikter om att ta ut inteckningar i fastigheten eftersom det är förknippat med en avgift. Hur och av vem den avgiften ska betalas är en förhandlingsfråga mellan kommunen och byggherren. Kommunen bör vara tydlig med förfarandet med tilläggsköpeskilling och eventuella avgifter för inteckningar redan i markanvisningspolicyn. Riskerna finns dock att det blir en hämmande faktor i konkurrensen mellan kommuner om samma byggherre ifall den ena kommunen kräver att säkerhet lämnas i form av pantbrev. Eftersom det enbart har förekommit några enstaka fall där ombildning har skett i strid mot vad avtalats är säkerheten för att kunna kräva in viten eller tilläggsköpeskilling ingen prioriterad fråga hos kommunerna. Det kommer antagligen att förbli på det viset tills kommunerna själva råkar ut för en oseriös byggherre.

Att istället för prisdifferentiering med tilläggsköpeskilling använda sig av tomträttsavtal för att styra upplåtelseformen har både för och nackdelar. Från undersökningen i detta arbete kan klart urskiljas att det enbart används tomträtter i de större kommunerna samt i Nacka, vilken med sitt läge får räknas till storstadsregionerna. Kännetecknande för dessa är att markpriserna är relativt höga jämfört med resten av landet, vilket innebär att även priset på mark för hyresrätter blir tämligen högt. Genom att använda sig av tomträttsavtal kan kommunerna gå runt det marknadsmässiga markpriset vilket kommunen annars är skyldig att sälja till. Eftersom marken i fallet med tomträtten inte lämnar kommunens ägo är det upp till kommunen att beräkna den avgift för tomträtt och den avgäld vilken ska stå i upplåtelseavtalet. Genom tomträtt kan kommunen erbjuda byggbar mark, med kreditsäkerhet. Tomträtter kräver en större administration vad det gäller omförhandlandet av avgälder och insamlandet av detsamma, jämfört med en försäljning av fastigheten. Vid en ombildning på en tomträtt med bostäder från hyresrätter till bostadsrätter är det inte rättsligt prövat ifall kommunen kan kräva någon typ av ersättning. Inte heller har möjligheten att kräva olika avgälder beroende på upplåtelseform prövats i högsta instans. I de fall dom avkunnats i relaterade mål har domen dock varit att det bryter mot KLs likställighetsprincip att generellt bestämma om olika avgälder beroende på upplåtelseform eftersom det anses vara inkomstfördelande verksamhet.

Fördelen med tomträtt att kommunen i framtiden har en möjlighet att upphäva tomträtten ifall marken behövs för annat ändamål väger i detta fall ganska lätt då det inte visat sig vara särskilt vanligt för tomträtter till just bostäder. Trots detta är det ändå en av de stora fördelarna med tomträtt, förutom att friare kunna bestämma priset för upplåtelsen.

Tilläggsköpeskillning med pantbrev i fastigheten ger kommunen den högsta säkerheten. Tomträttsavtalet har i det fallet inte prövats. Kommunen kan inte säga upp tomträtten på grund av att bostäderna har ombildats till bostadsrätter och det är inte möjligt för kommunen att tvinga sig till den genom expropriation. Den enda förändringen efter en ombildning blir i avgälden, om den första avgäldsperioden inte redan har varit och avgälden är densamma oavsett upplåtelseform.

Tidsmässigt sträcker sig tomträtten över en längre tid än tilläggsköpeskillningen, till en början minst 60 år. Den lägre avgälden gäller dock enbart under den första avgäldsperioden om 10 år. Tilläggsköpeskillningen måste i avtalet tidsbegränsas. De svarande kommunerna har angett sin tidsgräns till 15 år, vilket är längre än de 10 åren för lägre tomträttsavgäld. Frågan är hur lång tid det är försvarbart för kommunen att skydda sig mot ombildning ifall ombildningslagen ändå finns till för att göra det möjligt för de boende att äga sitt eget boende.

Tomträtt lämpar sig bättre än prisdifferentiering vid höga markpriser, då det möjliggör större eftergifter i prissättningen av marken eftersom det inte är en försäljning. Det är även möjligt för kommunen att genom avgälden tillgodoräkna sig markvärdestegringen. Vid stor markvärdeökning kan dock avgälden bli högre än vad avkastningen blir från bostäderna upplåtna med hyresrätt, då hyressättningen för bostäderna inte är fri utan efter de första 10 åren måste sättas enligt bruksvärdeprincipen. Just det var anledningen till att Stockholm försökte att införa olika avgälder beroende på upplåtelseform, vilket fick backning av Kammarrätten i tidigare nämnda dom. Förutom att ta ut en lägre avgift för marken än vid ett köp, är alltså en subvention genom tomträtt begränsad till den första avgäldsperioden. Någon möjlighet att kräva extra betalning vid en ombildning finns inte. Det kan dock diskuteras ifall inte samma resultat skulle uppnås med ett anbudsförfarande kombinerat med en restriktion på hyressättningen. Kombinerat därutöver med tilläggsköpeskillning och pantsäkerhet torde kommunen uppfylla alla de krav och förutsättningar de kunnat uppnå med tomträtten. Den ökande kostnaden för den större arbetsbelastningen med anbudsförfarande får ställas i relation till positiva fördelar med konkurrens på marknaden, möjligheten för ändrad markanvändning i framtiden och belastningen av att administrera tomträtten.

Tilläggsköpeskillning lämpar sig när det föreligger en misstanke om snabb ombildning. Vid en faktisk ombildning är tilläggsköpeskillning med pantsäkerhet en mer beprövad metod, vilken säkerställer att kommunen får betalt ifall ombildningen sker inom angiven tid. Avtal med tilläggsköpeskillning kräver mindre administrativt arbete jämfört med tomträtter ifall kommunen inte redan har ett system för handläggningen av tomträtter.

4.7 Är det bra att alltid ha ett generellt tillvägagångssätt?

Den största fördelen med att alltid tillämpa samma metod är transparensen. Byggherrarna vet då vad de kan förvänta sig och kan anpassa sina kalkyler därefter. Ökad transparens är bra för konkurrensen och därmed i förlängningen även för invånarna genom billigare bostäder. Genom att använda ett tillvägagångssätt arbetas dessutom en erfarenhet fram hos både kommun och byggherrar av att använda sig av antingen tomträttsavtal eller prisdifferentiering.

Nackdelen är givetvis i de fall konkurrensen inte fungerar, byggherren kan då tillgodogöra sig kommunens prisnedsättning för egen del.

Att använda sig av olika tillvägagångssätt inom samma kommun skulle kräva ökad administration samt väcka en diskussion kring hur fallen fördelas mellan de olika tillvägagångssätten. Olika tillvägagångssätt minskar transparensen och ökar osäkerheten i ett byggprojekt. Det är med andra ord att rekommendera kommuner att hålla sig till ett tillvägagångssätt och vara öppna med de gällande förutsättningarna för en affär.

4.8 Vad skulle behöva förändras för att exploatörer skulle bygga fler hyresrätter?

Eftersom endast ett fåtal svar kom från byggherrar i denna rapportundersökning hos byggherrarna baseras svaret på de olika rapporter vilka refererats tidigare i rapporten. Ett återkommande problem från byggherrarnas sida är kommunernas dåliga planberedskap. Lång tid från projektstart till byggstart är ett problem för flera byggherrar som önskar kunna bygga i jämn takt. Ett annat återkommande problem är kommunens markanvisningspolicy och bostadsförsörjningsprogram. Antingen finns de inte eller också ger de för dåliga indikationer. Tydligare spelregler och större transparens är något som efterfrågas av byggherrarna. Dessa två aspekter gäller för byggandet generellt. För hyresrätter i synnerhet handlar det om lönsamhet i projekten. Vilken tidsram det handlar om vad det gäller lönsamheten är olika, men även om den långsiktiga byggherren bör premieras ska det finnas möjlighet även för byggherrar vilka bygger hyresrätter åt en annan förvaltare, t.ex. allmännyttan, att få markanvisningar. Även om markpriset subventioneras bör byggherrarna konkurrensutsättas och därigenom själva vara ansvariga för att få ned produktionskostnaderna.

Kommunen bör upphandla fler byggnationsprojekt på marknaden. Forskning visar att en upphandling sänker kostnaderna. Tydligare spelregler vad det gäller prisnedsättningar, bedömningskriterier och feedback till byggherrarna bör eftersträvas. Kommunerna bör även eftersträva en ökad planberedskap.

5 Resultat

Det är inte möjligt för kommunen att tvångsvis reglera upplåtelseformen på bostäder genom detaljplan, bygglov eller exploateringsavtal. Den enda möjligheten för kommunen att reglera upplåtelseformen är genom markanvisningsavtal, d.v.s. där kommunen från början själv äger marken.

Intresset för att styra upplåtelseformer är inte stort bland kommunerna, sett till helheten för hela riket. Intresset är däremot stort bland rikets befolkningsmässigt största kommuner.

Kommunerna kringgår KLs bestämmelser om att sälja mark till marknadsvärde för att locka byggherrar att bygga bostäder med viss upplåtelseform, framför allt hyresrätter. Användningen av tomträtter för att styra upplåtelseform är uteslutande begränsat till rikets större städer med närliggande kommuner. Prisdifferentiering är det vanligaste sättet att reglera upplåtelseformen på.

Vad gäller användandet av tomträtt till att styra upplåtelseform är metoden rättsligt oprövad, dess enda fördel är möjligheten för kommuner att själva bestämma avgiften vilken tas ut av tomträttshavaren vid upplåtelsen samt en lägre avgäld under den första avgäldsperioden. Fördelen av tomträttsupplåtelsen riktas framförallt mot byggherren och först i andra hand till de boende.

Rekommendationen från denna rapport är att

- De kommuner vilka idag använder sig av prisdifferentiering även börjar tillämpa tilläggsköpeskilling med pantsäkerhet i fastigheten.
- De kommuner vilka använder tomträtt utreder vilken effekt användandet av tomträtter har fått på boendekostnaden och konkurrensen mellan byggherrar eller istället för tomträtt börjar använda anbudsförfarande med krav på hyressättningen samt vid försäljning skriver avtal med tilläggsköpeskilling och pantsäkerhet.
- Kommunerna generellt bör förtydliga förutsättningarna för byggnation och på vilka kriterier urvalet av byggherrar sker genom markanvisningspolicyn och bostadsförsörjningsprogram. Kommunen bör även införa intresselistor för byggherrar, bli bättre på att ge feedback till byggherrarna samt i större utsträckning konkurrensutsätta marknaden vid markförsäljningar.

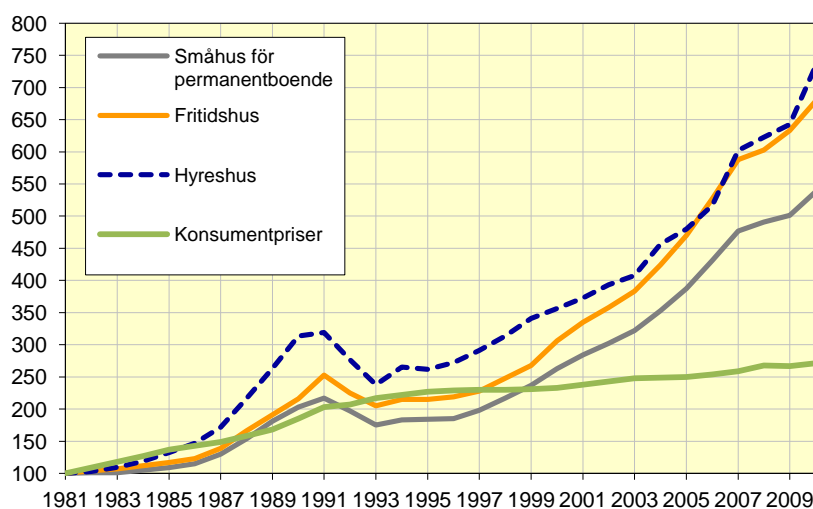
6 Diskussion

Syftet med arbetet med rapporten var att undersöka vilka möjligheter kommuner har att styra upplåtelseformer på bostäder genom rollerna planmyndighet eller markägare. Genom arbetet med rapporten har förutsättningarna för de olika rollerna konstaterats. Rapporten tar även upp de sätt och med vilka verktyg kommuner idag arbetar för att styra upplåtelseformerna. Rapporten avslutas med rekommendationer till kommuner för deras fortsatta arbete samt följande diskussion.

Resterande delen av diskussionen svarar på frågeställningen vad författaren själv anser om dagens situation efter att ha arbetat med denna rapport. Åsikterna som yttras under är med andra ord författarens egna. Eftersom boende påverkar även andra delar av samhället tas även en del andra aspekter med i diskussionen, aspekter vilka inte nödvändigtvis återfinns tidigare i rapporten.

6.1 Dagens situation

Den stora tillväxten i Sverige idag sker i städerna, framförallt i storstäderna och städer med universitet eller högskola. Bland de 30 tillfrågade kommunerna finns de flesta av dessa städer representerade i svaren. I svaren syns en tydlig uppdelning mellan de olika alternativen. Bland de 10 största kommunerna svarar ingen att de inte styr upplåtelseformerna medan åtta av dem använder sig av tomträttsavtal för att styra upplåtelseformen. Inga mindre kommuner använder sig av tomträtt. Fördelen med tomträtt är, vilken beskrivits tidigare i rapporten, möjligheten till en friare prissättning eftersom det inte är en försäljning av mark och därför inte bundet av KLS likställighetsprincip. Att fler och fler kommuner anammar tomträttsavtalet av just den anledningen tyder både på ett försök att få ner priserna för byggnationen men även att marknadspriserna är för höga. Frågan är för vem de är för höga och svaret måste bli konsumenterna, vilka betalar byggnationen i slutänden. Frågan är om markpriserna kommer att fortsätta öka och därigenom kostnaderna för byggnationen. Utvecklingen av fastighetspriserna har varit större än utvecklingen av inkomsterna. Hur länge kommer fastighetspriserna gå upp? Hur många kommuner kommer att använda sig av tomträtter för att kringgå tvånget att sälja till marknadsvärdet? Frågan framför allt blir hur länge konsumenterna kommer att kunna fortsätta att betala?



Data t o m 2010

FIGUR 11. FASTIGHETSPRISER JÄMFÖRT MED KPI. KÄLLA: SCB 5

Utifrån figur 10 kan vi tydligt se att utvecklingen av KPI översteg utvecklingen av fastighetspriserna under större delen av 80-talet, då bland annat ombildningslagen stiftades. Inkomsterna ökade mer än fastighetspriserna och det var relativt sett billigare att köpa en fastighet då. I början av 1990 talet kom dock fastighetskrisen och fastighetspriserna, vilka då hade fått en starkare utveckling än KPI, sjönk tillbaka under KPI. Från 1999 och framåt har dock fastighetspriserna stigit tills det idag har en utveckling mångdubbelt starkare än KPI. Det är helt klart dyrare att köpa fastigheter idag än det var på 80-talet. Detta drabbar även hyresrättsmarknaden, kostnaden för fastigheter till hyreshus har haft den största utvecklingen jämfört med KPI. Genom att styra och ge olika förutsättningar till olika upplåtelseformer försöker kommunen att minska glappet mellan utvecklingen på fastigheter till hyreshus och KPI.

6.1.1 Bostadsbrist och inkomster/kostnader

Dagligen i media kan man läsa om den bostadsbrist vi har i Sverige, främst bland unga och andra utsatta grupper. Det handlar allt som oftast i artiklarna om att det finns för få boenden i centrala lägen med bra kommunikationer. Vad är egentligen bostadsbrist? I de flesta städer idag finns det möjlighet att köpa sin bostad, antingen i form av en bostadsrätt eller en äganderätt. Det råder alltså ingen brist på bostäder per definition. Det råder däremot brist på bostäder med viss upplåtelseform. I 80 % av Sveriges kommuner saknas det hyresrätter. Varför byggs det då inte tillräckligt många hyresrätter? Efterfrågan verkar det inte vara något fel på i de flesta fall. Det vanligaste svaret verkar istället vara att det är svårt att få lönsamhet i projekten. En hög efterfrågan men trots det svårighet att få lönsamhet i projekten indikerar att det inte

finns möjlighet att betala hos de som efterfrågar. Snarare än en bostadsbrist har vi alltså en inkomstbrist. Möjligheterna att rätta till inkomstbristen och förslag till åtgärder därtill ligger utanför den här rapporten, men det är ändå intressant att notera att prisnedsättning och möjlighet att reglera upplåtelseform kanske löser symptomen men inte problemet i sig.

I avsnitt 2.7.1 om markpriser noterades det att det är förknippat med stora svårigheter att bygga lägenheter för hushåll med normala inkomster ifall markpriset översteg 1500 kr/kvm BOA. Det var år 2005. Uppräknat med KPI till 2010 års nivå (med 1980 som utgångsår) blir det 1651 kr/kvm BOA. 2010 var det genomsnittliga markpriset enligt SCB vid nybyggnation 3409 kr/kvm BOA.⁸⁷ Förutsatt att marken sålts för marknadsvärdet är det en bra anledning till att använda tomträtter. Från samma statistik går även att avläsa att byggkostnaderna per kvm för flerbostadshus i genomsnitt har ökat med 29 procent för samma femårsperiod. Utan att leta reda på någon statistik vågar jag påstå att inkomsterna bland ungdomar och de andra grupperna som efterfrågar hyresrätter inte har ökat motsvarande under samma period. Klart är att byggkostnaderna gått upp av flera olika anledningar. Dålig planberedskap hos kommunen är en anledning. Högre krav på anpassning av bostäderna är en annan. Det skulle vara intressant att utarbeta på vilka andra sätt än genom prisnedsättning en subvention skulle kunna ske mer effektivt. Regeringens förslag att sänka ungdomars löner hjälper kanske fler till arbete men det torde ha rak motsatt effekt för möjligheterna att få bostad. Här är kommunen lite bakbunden eftersom ansvaret för bostäderna ligger på dem men de ekonomiska förutsättningarna bestäms på en högre nivå. Förslag har t.ex. hörts i riksagen om att avskaffa tomträtten helt, vilket skulle slå hårt mot möjligheterna till prisnedsättning.

När det är svårt att få ekonomin att gå ihop i nybyggnationsprojekt behövs andra tillvägagångssätt för att lösa problemet tills en mer långsiktig lösning har funnits. En sådan lösning borde t.ex. vara att utnyttja de redan existerande bostäderna mer effektivt. Precis det försöker regeringen göra genom att i sin vårbudget 2012 föreslå förändringar som ska underlätta andrahandsuthyrande. Det handlar bl.a. om att på olika sätt underlätta för bostadsrättshavare som kan tänka sig att hyra ut i andrahand, att slippa godkännande av bostadsrättsföreningen men ändå samtidigt säkra sin egen besittning av en lägenhet.⁸⁸ 2010 bodde ungefär 1,1 procent av Sveriges befolkning i andrahand enligt SCB (HEK).⁸⁹

⁸⁷ SCB 3

⁸⁸ Regeringskansliet

⁸⁹ SCB 4

Andra förändringar i vårbudgeten är även förslag om att förlänga tiden utan fastighetsavgift från 10 år till 15 år, vilket inte skulle få ekonomiska effekter för staten förrän 2022. Förslaget innebär också att den tid då nybyggda lägenheter står utanför bruksvärdesprincipen förlängs från 10 till 15 år. Generellt sett innebär det att uthyraren kan ta ut högre hyra i 5 år extra och på så sätt få bättre täckning för sina kostnader. Förslaget mottogs väl av byggbranschen, frågan är om det inte höjer byggherrarnas avkastningskrav istället för jämna ut hyrorna. I slutänden betyder förslaget att investeringen betalar sig fortare samt att hyressättningen inom bruksvärdesystemet höjs eftersom inte bara allmännyttans utan alla lägenheter ska ligga till grund för hyressättningen. Marknadsanpassningen av bruksvärdesprincipen bör på sikt göra att byggnationen av nya hyresrätter ökar. Det kan dock motverkas av dålig planberedskap hos kommunen samt inkomsterna hos hyresgästerna.

6.1.2 Motstridiga intressen

Bostäder är viktiga för en kommuns attraktionskraft. Hyresrätter är en möjlighet att lära känna en stad och skaffa sig en uppfattning om vart man vill bo eller bara att ha en bostad för någon i tiden begränsad sysselsättning.

Det finns ett talesätt vilket säger att det är bra att investera i mark, eftersom det inte görs mer av den. Mark är helt klart en bristvara på sina håll, i världen och i Sverige. Det finns därför många olika intressen som ibland strider mot varandra. Störst inflyttning har vi idag i Stockholm. För att Stockholm ska kunna fortsätta att växa krävs att det finns bostäder till de inflyttande. Samtidigt som marken är en bristvara är stora delar av Stockholms innerstad klassade som riksintresse. Riksintresset förhindrar viss typ av byggnation, däribland byggnation på höjden. Intresset att bevara stadens historiska utseende ligger alltså i konflikt med intresset för att bygga nya centrala lägenheter. Att bygga hyresrätter i centrala Stockholm, där husen är begränsade till 3-5 våningar, skulle ge hyror vilka är svåra att tänka sig att ett hushåll med normalinkomst skulle kunna betala. Stockholm stad är däremot en av de flitigaste användarna av tomträtt för att få ner markpriset, vilket borde göra hyrorna lite rimligare. Ett annat motstridigt intresse i Stockholm är att allmännyttan säljer ut sina lägenheter till bostadsrättsföreningar för ombildning. Över 7000 lägenheter 2010, runt hälften av alla allmännyttiga bostäder vilka såldes i hela landet såldes enbart i Stockholm stad. Där finns ett motstridande intresse om något, i alla fall om motiveringen som gavs stämmer; att det är för att folk ska få äga sitt eget boende. Grattis i så fall till er som redan har en lägenhet, ni har antagligen gjort en stor vinst, i alla fall om det blir aktuellt med en ombildning.

6.1.3 Ombildning

Ombildningslagen, denna skapelse från början av 1980-talet när devisen var att alla skulle äga sitt eget boende. Ett antal finansiella kriser senare och med bostäder vilka anses vara 30 procent övervärderade med hänsyn till vår inkomst, enligt tidskriften *The Economist* vilka sammanfattats i en artikel i *Dagens Nyheter*,⁹⁰ kanske vi bör inse att det är andra tider 30 år senare. Kanske finns inte samma ekonomiska möjligheter längre. Visst att det är visat att det är dyrare att sköta om en hyresrätt än en bostadsrätt eller en bostad med äganderätt, mycket därför att människor mer värdesätter det de äger själva. Den samhällsmässiga vinsten av att låta folk äga sina bostäder måste idag dock jämföras med den andra samhällsvinsten; möjligheten att få en bostad, vilket kan leda till arbete, möjlighet att arbeta på olika ställen eller bara att ta sig in på bostadsmarknaden och börja ta ansvar för sitt eget liv. Den växande bristen på bostäder handlar främst om en brist på hyresrätter, vilket hindrar unga och andra utsatta grupper från att få en bostad och i förlängningen även sämre möjlighet till studier, arbete, social kontakt och att kunna starta sin egen familjebildning. Alla kommuner som svarade i undersökningen att de använde någon av de tre metoderna ville även skydda sig mot ombildningar. Ombildningar är egentligen inget större problem, främst för att det inte genomförs i någon större utsträckning. Det krävs nämligen att ägaren måste vilja sälja fastigheten för att en ombildning ska kunna äga rum. Det blir då delvis upp till fastighetsägarna, i kommunens fall kommunfullmäktige, att besluta om en försäljning. Nog har vi alla träffat på någon vilken tycker det är svårt att hitta bostad i Stockholm? Berätta då för denna person att över 7000 av Stockholms allmännyttiga lägenheter såldes förra året till bostadsrättsföreningar. Över 20 000 lägenheter har sålts sedan år 2000. Beslutet för det ligger på allmännyttans direktivgivare, kommunalpolitikerna. Beslutet att sälja kan överklagas av kommuninvånarna, d.v.s. de vilka eventuellt skulle få sina lägenheter ombildade och antagligen tjäna pengar på det, men inte av de vilka önskar flytta till Stockholm. Frågan är då vilken av samhällsnyttorna som är störst? Kanske behövs det en beräkning, en opartisk myndighet vilken har till uppgift att bevaka allmänhetens intresse. I både lantmäteriförättningar, översikts- och detaljplanering, för att bara nämna några tillfällen, finns en sådan myndighet nämligen länsstyrelsen. Problemet med en kontrollmyndighet skulle bli på vilka kriterier en ombildning skulle godkännas medan en annan inte skulle godkännas. Att avskaffa lagen är heller ingen direkt lösning, det förekommer trots allt att ombildningar sker för att möjliggöra nybyggnationer av hyresrätter. Ett avskaffande eller inskränkande av ombildningslagen skulle med största sannolikhet vara politiskt svårt att genomföra i dagens Sverige.

⁹⁰ Dagens Nyheter Ekonomi

Vad gäller tomträtter har det kommit på förslag att avskaffa tomträttens existens. Vid ett ombildande idag kan en bostadsrättsförening förvärva tomträten. En pågående statlig utredning undersöker just nu om tomträttshavare ska få en rätt att friköpa sina tomträtter. Det skulle i praktiken innebära att kommunen, genom användandet av tomträtter, skulle subventionera uppförandet av ett flerfamiljshus för privatpersoner, vilket inte är tillåtet.

Vilka är vinnarna och förlorarna vid en ombildning? Vinnarna är allt som oftast de redan boende, vilka över en natt ser en värdeökning av deras bostäder. Efter de boende kommer byggherren eller hyresvärden, vilka inte skulle gå med på att sälja med mindre än att även de gör en vinst. Byggherren/hyresvärden kan dock göra en förlust i förtroende hos kommunen vilket motverkar den monetära vinsten. Av byggherrarna är det framförallt större byggherrar, vilka är aktiva i mindre kommuner, vilka kan göra en vinst på att ombilda. Mindre byggherrar har oftast en lokal förankring och ett större behov av kommunens förtroende eftersom de inte med lätthet kan flytta till en annan kommun. Eftersom tomträtt idag främst används i de största kommunerna innebär det sannolikt ingen större risk för ombildning. Även om priserna i de kommunerna är högre finns det nog ingen byggherre vilken skulle riskera att inte få några framtida byggprojekt i någon av storstäderna.

När bostäder på en tomträtt ombildas från hyresrätter till bostadsrätter, vem är det då som "straffas"? Tomträttens stora subvention genom lägre markpris kan egentligen bara ändras genom att inte upplåta tomträten alls från början. En byggherre vilken startar en ombildning innan tomträten är upplåten och inskriven kommer istället att få köpa marken till ett pris motsvarande marknadsvärdet (i Stockholm, Västerås och Göteborg) eller fortfarande få tomträten upplåten, fast med en högre avgäld och möjligtvis med en högre avgift, i övriga kommuner. Den stora subventionen förändras alltså inte i någon större mån ifall ombildningen sker innan byggnationen är färdig, varigenom det lägre markpriset har använts till att få ner produktionskostnaden. Den övriga delen av tomträttens subvention är avgälden. När byggnationen är klar kan två saker ske för att en ombildning ska komma till stånd; byggherren eller numer hyresvärden säljer tomträten till en bostadsrättsförening, eller till en annan förvaltare men en bostadsrättsförening har lagt in om hembud i tomträten. I det första fallet vill kommunen straffa fastighetsförvaltaren medan i det andra fallet vill kommunen straffa bostadsrättsföreningen, d.v.s. de boende. Avgälden förändras vid en ombildning på så sätt att sidoavtalet bryts och avgälden i tomträttsavtalet blir gällande. En högre avgäld kommer alltid att drabba de boende, antingen genom högre avgifter till bostadsrättsföreningen eller genom högre hyra till hyresvärden. Kom ihåg att den lägre avgälden vid en subvention bara gäller under de 10 första åren efter tomträttens upplåtelse, under vilken tid hyresvärden står utanför bruksvärdessystemet.

Är användandet av tomträtt rättvist? Genom att använda metoden kan inte byggherren straffas ekonomiskt på annat sätt än genom ett förbrukat förtroende hos kommunen. I förlängningen blir det alltid de boende, kommuninvånarna, vilka straffas av en ombildning. Kan det verkligen vara kommunens mening att straffa kommuninvånarna?

Även vid tilläggsköpeskillning blir en ombildning problematisk. Säg att kommunen har skrivit ett avtal med köpare 1, ett avtal vilket innehåller en tilläggsköpeskillning ifall bostäderna ombildas till bostadsrätter. Kommunen kan då välja att skriva in en förpliktelse för köparen att även en eventuell framtida fastighetsägare måste betala tilläggsköpeskillningen. Säg sedan att fastighetsägare 1 säljer fastigheten vidare till fastighetsägare 2. Fastighetsägare 2 har för intention att fortsätta upplåta bostäderna med hyresrätter. De boende har dock lämnat in ett hembud, vilket gör att de går in och köper fastigheten istället för fastighetsköpare 2, dock på helt samma premisser. I det läget finns i kontraktet antingen en klausul om att en tilläggsköpeskillning ska betalas, vilket betyder att bostadsrättsföreningen kommer att få betala tilläggsköpeskillningen, eller också finns ingen klausul och då har kommunen förlorat de hyresrätter de tidigare subventionerat utan att kunna kräva någon ersättning. Det blir bostadsrättsföreningen vilken får betala i det första fallet, vilket i detta fall får anses berättigat. I det andra fallet är det kommunen, det allmänna, vilken får betala. Att binda även framtida fastighetsköpare av tilläggsköpeskillningen kan bli en kostsam klausul ifall den inte kommer med i kontraktet. Helt enkelt är det dock inte. Säg att fastighetsägare 2 är ett bolag. De boende riskerar då att aldrig kunna köpa fastigheten, ifall de inte redan har lagt ett hembud. Å ena sidan har de då att betala tilläggsköpeskillningen och å andra sidan risken att de aldrig kommer att kunna ombilda.

För kommunen innebär en ombildning ett antal saker. Potentiellt får kommunen en högre avgäld, ifall avgälden inte omförhandlats än, vilket är en monetär uppgång. Ombildningen är däremot en motgång mot själva syftet och samhällsvinsten med tomträttsupplåtelsen till att börja med. Kommunen har i sig inget att vinna på en ombildning då den monetära uppgången är av marginell betydelse i jämförelse med samhällsnyttan av hyresrätterna.

6.1.4 Planberedskap

I stort sett alla rapporter, vilka används till källor i denna rapport, pekar på att planberedskapen är ett stort problem i nybyggnadsprojekt. Sämre planberedskap innebär flera saker; att det kan bli en väldigt ojämn tillgång på byggrätter över tiden i kommunen samt att tidsåtgången för eventuella byggprojekt riskerar att förlängas. I ekonomisk teori ska avkastningskravet spegla risken i ett projekt. Högre risk ger

högre avkastningskrav. Ifall planberedskapen drar ut på tiden ökar osäkerheten och avkastningskravet justeras uppåt. Detta utgår visserligen från att byggherren är involverad redan i fasen för framtagande av detaljplan. Kommunens öppenhet och transparens i markanvisningspolicyn är en annan faktor vilken påverkar risken. Osäkra spelregler ger högre risker, vilket potentiellt leder till högre avkastningskrav hos byggherren. Olika byggherrar är förstås olika snabba med att justera avkastningskravet, men det vi ska komma ihåg är att i slutänden är det de boende vilka betalar.

En annan användning för planberedningen är möjligheten att prioritera arbetet med vissa detaljplaner framför andra. Det är därigenom möjligt att prioritera detaljplaner vilka skulle leda till hyresrättsproduktion, förutsatt att byggherren är kontrakterad redan i detaljplaneringsfasen av projektet. Genom att prioritera detaljplaner, ha en konkurrensutsatt marknad och förhandla med byggherrar är det helt klart möjligt att få byggherrarna att bygga en andel hyresrätter även på sin egen mark (där kommunen inte kan tvinga byggherrarna att bygga hyresrätter). Den enda kommun i undersökningen vilken sagt att de lyckats med det är Nacka kommun.

6.1.5 Tilläggsköpeskilling: Varför 15 år?

Båda Kungsbacka och Lunds kommun har i köpeavtal skrivit in att tilläggsköpeskillingen ska vara gällande i 15 år. När jag frågade om varför tidsramen satts till just 15 år fick jag till svar att det var en kompromiss mellan att den avtalade tiden skulle vara för kort, och därmed inbjuda till spekulationer på fastighetsvärden, men ändå inte vara bindande för oöverskådligt lång tid. Att den aktuella detaljplanens genomförandetid var 15 år nämndes också som anledning till den valda genomförandetiden.

6.1.6 Tomträtt: Byggherrens eller de boendes val?

Till denna diskussion ställdes ytterligare fördjupande frågor till de kommuner vilka använder tomträtter. Svaren visar på olikheter vilka kunde få djupgående konsekvenser. Dessa olikheter diskuteras här.

Enligt vad som konstaterats tidigare i rapporten är det inte tillåtet med olika generell bestämda avgälder beroende på upplåtelseform, vilket innebär att prisnedsättningen för de boende i hyresrätt bara gäller under den första avgäldsperioden. En av de svarande kommunerna svarade i de fördjupande frågorna att de använder olika avgälder, vilket alltså enligt Kammarrätten är att se som inkomstfördelande verksamhet, vilket inte är tillåtet enligt likställighetsprincipen. Att fortsätta använda en lägre avgäld även efter första avgäldsperioden skulle innebära att hyresvärden kan ta ut en lägre hyra men ändå uppnå sitt avkastningskrav. Frågan blir då ifall hyresvärden skulle låta hyresgästerna fortsätta få en lägre hyra eller om hyresvärden

skulle öka sitt eget avkastningskrav. Den fortsatta subventionen skulle kunna komma hyresgästerna till godo, men det skulle vara upp till hyresvärden att bestämma. Vid olika avgälder skulle det även finnas ett ekonomiskt skäl att inte ombilda hyresrätterna till bostadsrätter, eftersom det skulle resultera i en högre avgäld. Idag är olika avgälder dock inte tillåtet, vilket å ena sidan inte låter hyresvärdar bestämma vems ficka allmänhetens subvention ska hamna i, men å andra sidan inte heller avskräcker från ombildning av bostäderna. Eftersom tomträtter uteslutande används i de mer befolkningsrika kommunerna, där mark torde vara mer av en bristvara än på andra ställen, vore det kanske att föredra att använda sig av olika avgälder. Att det enligt kammarrättens dom inte är tillåtet hindrar tydligen inte en av de svarande kommunerna från att göra det.

Ett av syftena med införandet av tomträtt var att ge tillgång till mark för en lägre kostnad än vid köp, till enskilda vilka behövde marken för bostadsbebyggelse. Användandet av tomträtter för att bygga bostäder i flerbostadshus, vilket indirekt är till enskilda, har inte prövats rättsligt. Antagligen beror det på det delikata förhållandet mellan byggherrar och kommunerna, samt att byggherrarna i flertalet kommuner själva får välja mellan att köpa marken eller få marken upplåten med tomträtt. Ifall användandet skulle prövas rättsligt är det frågan om det är vanligt nog så att domstolen inte kan göra annat än att godkänna användandet. På grund av det flera gånger nämnda delikata förhållandet mellan byggherre och kommun tror inte författaren att vi någonsin kommer få se ett prövande av tomträttens användning till att subventionera hyresrätter.

Av de kommuner vilka svarat att de använder tomträtt är det enbart Stockholm, Västerås och Göteborg vilka klart sagt att de enbart är aktuellt med tomträtt ifall bostäderna upplåts med hyresrätt och inte med bostadsrätt. Bland övriga kommuner, vilka svarat att de kan tänka sig att erbjuda även bostadsrättsföreningar att få marken upplåten med tomträtt, undrar författaren ifall det inte tar udden ur subventionen. För att tomträten verkligen skall vara ett verktyg för att få till fler hyresrätter borde den stora delen, tillgången till mark till ett lägre pris, vara exklusivt för hyresrätter. Att bostadsrättsföreningar skulle tillåtas att få mark till ett nedsatt pris, d.v.s. att det allmänna skulle subventionera eget ägande, torde vara mer inkomstfördelande än att bestämma olika avgälder beroende på upplåtelseform. Lite konsekvens om jag får be.

Blir det billigare för hyresgästen om bostaden står på en tomträtt istället för en egen fastighet? Den största subventionen går till att få ner byggherrens kostnader för byggnation. Det skulle i sig kunna innebära lägre hyror för de boende men även större möjligheter för hyresvärden att återfå en större del av sin investering. Avgälden sätts inte ned under längre tid än 10 år, vilket är den tid då bostäderna har fri hyressättning

och byggherren ska försöka få tillbaka maximalt av sin investering. Efter 10 år kan hyresrätter lika gärna ombildas eftersom det då inte föreligger någon skillnad i avgälden mellan hyresrätter och bostadsrätter samt att ingen straffavgift krävs från kommunens sida vid en ombildning. Anledningen till att det inte sker beror antagligen på hyresvärdens värdesättande av sitt förtroende hos kommunen. Det skulle dock kunna kringgå genom en försäljning till en annan hyresvärd kombinerat med ett hembud från en bostadsrättsförening. Både bostadsrättsföreningen och hyresvärderna gör då med stor sannolikhet en ekonomisk vinst på det allmännas bekostnad.

6.2 Inför framtiden

Dagens situation har många angreppspunkter och många faktorer vilka påverkar produktionen av bostäder. Sannolikt kommer flertalet av dem att kvarstå även i framtiden. De metoder vilka redovisats i denna rapport existerar dock enbart för att kunna uppfylla KLs likställighetsprincip.

6.2.1 KLs likställighetsprincip

Både tomträtten och prisdifferentiering, med eller utan tilläggsköpeskilling, är metoder vilka kringgår KLs likställighetsprincip om att kommunen måste sälja mark till marknadsvärdet. Likställighetsprincipen utgår från att alla ska behandlas lika av kommunen och att kommunen genom att sälja mark till marknadsvärde därför inte har förfördelat någon. Prisnedsättningarna försöker kringgå detta för att ge fördelar framförallt till byggnation av hyresrätter. Det författaren ställer sig frågande till är ifall samhället i framtiden fortfarande inte klarar av att uppfylla efterfrågan på bostäder och om tomträttsupplåtelse som metod fortsätter att sprida sig bland kommuner med färre och färre invånare, om det inte vore bättre att lägga in ett undantag i likställighetsprincipen. Fördelen vore att kommunen friare och mer öppet kan subventionera boende. Nackdelarna är såklart flera, fler än vad kan räknas upp här. Sverige idag är inte i ett tillräckligt utsatt läge för att införa ett sådant undantag. Förhoppningsvis kan en mer transparent och konkurrensutsatt marknad motverka att ett sådant undantag någonsin kommer att behövas.

7 Nya frågeställningar och annan intressant läsning

Förhållandet mellan kommunen och byggherren

- Vem står för risken i detaljplanearbetet? Är det motiverat att alltid lägga risken på den ena eller andra?
- Hur går valet av byggherre till? Hur värdesätts de olika parametrarna och hur motiveras valet? Transparens?
- Strukturen på byggherremarknaden, hur påverkar den förhållandet till kommunen?

Konkurrenssituationen mellan allmännyttan och andra byggherrar för hyresrätter. Allmännyttan vilken tidigare var hyressättare men även beställare av entreprenad. Konkurrens med entreprenörens egenbyggda lägenheter och bildandet av en eventuell prisspiral.

Bakomliggande orsaker till uppdelning av kommunerna mellan olika sätt att styra upplåtelseformer – koppla till markpris, nuvarande tillväxt, antal genomförda markanvisningar och historisk utveckling. Sätter Stockholm en trend med tomträttsupplåtelse? Hur många och vilka kommuner kommer att ”hänga på”? Vad säger ett ökat användande av tomträtter om markpriserna i Sverige idag?

Bostäder som faktor i konkurrensen mellan kommuner. Prisskillnadens påverkan. Kommunens konkurrens om byggherrar.

Kommande utredningar vilka antas bli relevanta komplement till rapporten och borde vara intressant läsning:

Regeringen gav Statskontoret i uppdrag, den 1 december 2011, att beskriva och utreda den kommunala markanvisningsprocessen. Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2012. S2011/10454/PBB Uppdrag att beskriva och utvärdera den kommunala markanvisningsprocessen.

Utredning ”2011:11 Utredningen om översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan” ska redovisa sitt betänkande senast den 31 december 2012. Utredningen ska bland annat redovisa förslag på hur detaljplaners genomföranden som idag är oreglerade bör genomföras.

Kommuners möjligheter att styra upplåtelseformen för bostäder

En utredare ska undersöka hyresrättens förutsättningar jämfört med andra upplåtelseformer. Slutbetänkande ska lämnas senast den 31 december 2012. S 2011:12 Utveckla hyresrättens förutsättningar. Undersökningen genomförs på uppdrag av Socialdepartementet.

En utredning pågår angående tomträtter, bestämmande av avgälder samt om en rättighet ska införas för tomträttshavarna att friköpa sina fastigheter. Dir 2011:60 Vissa tomträtts- och arrendefrågor ska redovisa ett delbetänkande angående tomträttsdelen senast den 31 oktober 2012.

Socialdepartementet har den 14 april 2012 uppdragit åt Boverket att ge förslag om förändringar i KBFA för att säkerställa att kommunerna skapar en plan för bostadsförsörjningen men även att kvalitén på programmet säkerställs. Regionalt bostadspolitiskt samarbete ska också lyftas. Boverket ska redovisa sitt förslag senast den 29 juni 2012. S2012/2989/PBB

Annan intressant läsning:

En uttömmande utredning om allmännyttan, dess förhållande till kommunerna, kommunallagstiftningen, dåvarande hyreslagstiftning och en utblick mot Europa finns i SOU 2008:38.

RUFS- Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen. Den senaste versionen kom 2010.

Boverkets rapport 2012:7 Ungdomars boende - lägesrapport 2012. Rapporten behandlar boende för unga utifrån en rad indikatorer. Rapporten publicerades den 27 april 2012, när denna rapport nått revideringsstadium, och rapporten har därför inte tagits i beaktande i detta arbete men visar ändå på intressanta trender för ungas boende.

8 Källförteckning

Myndighetspublikationer

Boverket.(2005)(a). *Markpolitik och kommunala markpriser*. Karlskrona: Boverket internt

Boverket.(2005)(b). *Många mål- få medel*. Växjö: Allkopia i Växjö AB

Boverket.(2005)(c). *Taxor, avgifter och markkostnader i samband med bostadsbyggande*. Karlskrona: Boverket internt

Boverket.(2008). *Den kommunala allmännyttans historia*. Stockholm: Edita Sverige AB

Boverket.(2011). *Bostadsmarknaden 2011-2012 Med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2011*. Karlskrona: Boverket internt

Statskontoret.(2006). *Hur fungerar bostadsförsörjningen?*. Stockholm: Statskontoret internt

Svenska Kommunförbundet. (2003). *Bostadsbyggande i tillväxtregioner*. Stockholm: Temaplan AB

Övriga tryckta källor

Frank R.H. (2008). *Microeconomics and behaviour*. 7th International Edition. Singapore: McGraw Hill

Grauers F.(2010)(a). *Fastighetsköp*. 19e upplagan. Lund: Juristförlaget i Lund

Grauers F.(2010)(b). *Nyttjanderätt – Hyra, bostadsrätt, arrende och tomträtt*. 13e upplagan. Lund: Juristförlaget i Lund

Jensen U.(2007). *Panträtt i fast egendom*. 8e upplagan Uppsala: Iustus förlag.

Kalbro T, Lindgren E.(2010).*Markexploatering*. 4e upplagan. Stockholm: Norstedts förlag.

O'Sullivan A.(2009). *Urban Economics*. 7th edition. Boston: McGraw-Hill.

Internetkällor

Boverket(d). *Upplåtelseformer och boendeformer i Sverige.*

Adress:<http://www.boverket.se/Boende/Sa-bor-vi-i-Sverige/Upplåtelseformerboendeformer/>

Publicerad: 2011-11-14. Hämtad:2012-01-17

Dagens Nyheter Ekonomi. *Svenska bostäder kraftigt övervärderade.*

Adress: <http://www.dn.se/ekonomi/svenska-bostader-kraftigt-overvarderade>

Publicerad och hämtad: 2012-03-31.

Hyresnämnden. *Bruksvärde.*

Adress:<http://www.hyresnamnden.se/Amnesomraden/Skalig-hyra/Bruksvarde/>

Publicerad:2012-02-09 Hämtad: 2012-02-22

Regeringen(a). *Mål för bostadsmarknaden.*

Adress: <http://www.regeringen.se/sb/d/14864/a/168953>

Publicerad: 2011-05-19 Hämtad: 2012-01-25

Regeringskansliet. *Promemoria Ökad tillgång till hyreslägenheter och lägre fastighetsavgift*

Adress: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/19/05/02/2b102c27.pdf>

Publicerad:2012-04-12. Hämtad: 2012-04-13

Statistiska Centralbyrån. SCB 1.*Befolkningsutveckling*

Adress: http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_26046.aspx

Publicerad: 2011-08-05 Hämtad 2012-01-23

Statistiska Centralbyrån. SCB 2. *Kommunfolkmängd efter kön 1 november 2011*

Adress: http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_325054.aspx

Publicerad:2011-12-08 Hämtad och behandlad: 2012-01-03

Statistiska Centralbyrån. SCB 3. *Priser för nyproducerade bostäder 2010*

Adress:

http://www.scb.se/Statistik/BO/BO0201/2010A01/BO0201_2010A01_SM_BO26SM1101.pdf

Publicerad: 2011-12-14 Hämtad: 2012-03-12

Statistiska Centralbyrån. SCB 4. *Bebodda bostäder (HEK) efter region, upplåtelseform och lägenhetstyp.* Sveriges Statistiska Databaser. Urval hämtat: 2012-02-28

Statistiska Centralbyrån. SCB 5. *Fastighetspriser och lagfarter.*

Adress: http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_74160.aspx

Publicerad: 2011-05-06. Hämtad: 2012-04-29

Socialdepartementet. *Pressmeddelande: Lättare att få finansiering för husbyggen i glesbygd.* Adress: <http://www.regeringen.se/sb/d/15506/a/191699>

Publicerad: 2012-04-26. Hämtad: 2012-04-27

Sveriges Kommuner och Landsting. *La Scala domens konsekvenser för kommunernas exploateringsavtal.*

Adress:

http://brs.skl.se/cirkular/cirkdoc.jsp?searchpage=brsbibl_cirk.htm&op1=&type=&db=CIRK&from=1&toc_length=20&currdoc=1&search1_cnr=2003:109

Publicerad: 2003-12-11. Hämtad: 2012-01-27

Förarbeten

Prop. 1968:91. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag angående ändring i lagen den 19 juni 1942 (nr 429) om hyresreglering m. m. och om fortsatt giltighet av lagen, m. m.*

Prop. 1970:20. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till jordabalk*

Prop. 1985/86:1. *Regeringens proposition 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag*

Prop. 1990/91:117. *Regeringens proposition 1990/91:117 om en ny kommunallag*

Prop. 2000/01:26. *Regeringens proposition 2000/01:26 Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*

Prop. 2009/10:185. *Regeringens proposition 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler.*

Rättsfall

Mål nr 1441-05, Kammarrätten i Stockholm

NJA 1975 s. 110

NJA 1990 s.714

RH 1997:39

Lagtextskommentarer

Ridderstrand Linderoth I. Karnov Group. Lagkommentar nr 870 gällande JB 13:10.
2012-04-29

Intervjuer:

Christina Johannesson. Projektledare. Boverket. Telefon 2012-03-06.

Lars Gunnar Sjöholm, Fastighetsinskrivningen Hässleholm. Telefon 2012-05-14

Bildkällor

Wikimedia 1. *Sveriges Län*

Adress:

http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/a/a3/Sveriges_1%C3%A4n.png

Hämtad: 2012-02-15

Wikimedia 2. *Kommungränser Stockholms Län*

Adress:

http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/a/a8/Sweden_Stockholm_location_map.svg/256px-Sweden_Stockholm_location_map.svg.png

Hämtad: 2012-02-15