

Infrastruktur som medel för att öka bostadsbyggandet



BYGGFÖRETAGEN

I februari 2020 bytte Sveriges Byggindustrier namn till Byggföretagen för att ge en tydligare bild över bredden hos våra medlemsföretag.

Denna publikation togs fram före namnbytet och innehåller referenser till vårt tidigare namn.

Åsikterna som förs fram och slutsatserna som dras delas av Byggföretagen.

**Byggföretagen –
Vi bygger Sverige hållbart.**

© Byggföretagen 2020

BYGGFÖRETAGEN

för att skapa sociala och ekologiska hållbara lösningar, vilka frågor som måste adresseras för att kunna realisera infrastruktursatsningar kopplade till ökat bostadsbyggande samt slutligen vilka möjligheter det finns att öka infrastrukturinvesteringar i stort.

Därefter för Lars-Johan Blom, Sveriges Byggindustrier, in tankar kring hur vi skulle kunna öka infrastruktur-satsningarna genom nya finansieringsformer.

Avslutningsvis redovisas Sveriges Byggindustriers ställningstagande kring hur vi skapar största möjliga bostadsproduktion med hjälp av satsningar inom infrastrukturuområdet. Där framgår bland annat att Sveriges Byggindustrier gör bedömningen att det finns stor potential att öka bostadsbyggandet genom att:

- Nyttja den befintliga infrastrukturen bättre, exempelvis genom förtätningar av bostadsbyggandet utmed kollektivtrafiknoder
- Bygga ny regional/lokal infrastruktur som skapar förutsättningar för nya stadsdelar eller städer som kopplas till de befintliga infrastrukturstråken
- Utvidga arbetsmarknader

Sveriges Byggindustrier anser vidare att en breddning av finansieringsbasen för infrastruktursatsningar bör ske och att den statliga budgeten bör fördelas på en drifts- respektive en investeringsbudget.

Infrastruktur som medel för att öka bostadsbyggandet

(Göran Cars, KTH)

I denna artikel diskuterar jag inledningsvis hur olika incitament för kan skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande. Jag belyser därefter olika strategier för att med hjälp av infrastruktur skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande som möter kraven socialt och ekologiskt hållbara lösningar.

Hur kan incitament för ökat bostadsbyggande skapas?

Om samhället vill skapa incitament för att öka bostadsbyggandet finns olika möjligheter, som kan övervägas utifrån perspektiven kostnad och effektivitet. Nedan diskuteras tre möjligheter, som kan väljas var för sig eller i kombination:

- Produktionsstöd
- Subventioner till enskilda hushåll
- Infrastrukturinvesteringar eller andra satsningar som skapar förutsättningar för byggande

Produktionsstöd som metod för att öka byggandet finns det skäl att ställa sig tveksam till. Förvisso kan ett generöst produktionsstöd bidra till ett ökat byggande. Men historien visar med all tydlighet att förhoppningen, att detta stöd ska leda till lägre hyresnivåer och därmed en ökad efterfrågan, inte infrias. Dessutom finns skäl att hävda att produktionsstöd också ur andra perspektiv innebär en ineffektiv användning av offentliga resurser. Generella produktionsstöd innebär att marknadsmekanismer sätts åt sidan och att det snarare än att bli en volymmässig ökning och lägre boendekostnader blir en ökad vinst för byggproducenten.

Subventioner till enskilda hushåll. Också denna möjlighet har för- och nackdelar. Fördelen är uppenbar – inte minst i en situation som den Sverige idag befinner sig i. I det bostadsbehov som Boverket framräknat finns en betydande andel hushåll som inte har tillräckliga resurser för att kunna efterfråga en nyproducerad bostad. Det välmenande ropet på ”små och billiga hyresrätter” framstår som tämligen utopiskt eftersom det inte finns någon byggare som har möjlighet att leverera det önskade – de ekonomiska förutsättningarna för byggande av så billiga hyresrätter att de kan efterfrågas av kapitalsvaga hushåll finns inte. I detta perspektiv framstår subventioner till enskilda hushåll som en framkomlig väg. Samtidigt måste dock manas till varsamhet, om ett subventionssystem används mer generellt finns en risk att det kommer att bidra till allmänt högre hyresnivåer för boendet.

Infrastrukturinvesteringar utgör en tredje möjlighet att öka bostadsbyggandet. Infrastrukturens värde ligger i att den skapar tillgänglighet. Platser som legat perifert eller otillgängligt kan genom infrastruktursatsningar få en tillgänglighet som innebär att de får en potential för bostadsbyggande. Ett område med dålig tillgänglighet är som regel svårt att exploatera för annat än glest bostadsbyggande, exempelvis exklusiva villor i ett naturvackert område eller nischade bostäder riktade mot specifika intressen och behov; exempelvis villa med häststall eller garanterat säkert för elöverkänsliga.

Är infrastruktursatsningar ett effektivt sätt att öka bostadsbyggandet?

Slutsatsen av ovanstående är att infrastrukturen och därmed tillgängligheten är en **förutsättning** för ett mer omfattande byggande. Men det är naivt att tro att infrastrukturen i sig själv är **en garant** för byggande.

Vilka kvaliteter efterfrågar konsumenten? I hushållens bostadsbeslut är förvisso tillgängligheten en viktig parameter, men också andra aspekter spelar in

och är ibland minst lika viktiga eller till och med viktigare. Från forskningen på KTH kan två exempel användas för att illustrera detta.

Bostadsbristen i Stockholmsregionen har föranlett satsningar på infrastruktur i syfte att skapa incitament för bostadsbyggande. Bland annat har det fattats beslut om utbyggnad av tunnelbanan till Nacka. Som motprestation har kommunen utlovat ett omfattande bostadsbyggande. En betydande infrastrukturinvestering villkoras alltså mot bostadsbyggande. Den fråga som osökt infinner sig är, varför göra dessa stora investeringar i Nacka när det finns redan existerande tunnelbanestationer med betydande markresurser som skulle kunna disponeras för bostadsbyggande, utan kostsamma infrastrukturinvesteringar? Varför inte bygga i Rågsved, Hässelby eller Norsborg? Svaret är enkelt och leder till en viktig slutsats. Skälet till varför vissa tunnelbaneorter inte attraherar byggande är att de inte upplevs som tillräckligt attraktiva hos bostadsökande hushåll. Insikten är att bra infrastruktur och tillgänglighet inte i sig själv med automatik leder till bostadsbyggande. Bostadsökande är rationella varelser som gör en trade-off mellan olika bosättningsalternativ. I dessa avvägningar är tillgängligheten en viktig aspekt, men den vägs alltid mot andra. Slutsatsen är således att infrastrukturen och tillgängligheten ska ses som en möjliggörare, en grundförutsättning, men inte en kvalitet som med automatik leder till bostadsbyggande. I fallet med tunnelbanan i Stockholm är det uppenbart att andra faktorer utöver tillgängligheten är avgörande för hushållens bosättningspreferenser.

Den valsituation som uppstår för beslutsfattaren som vill öka bostadsbyggandet kan därför sammanfattas enligt följande. Antingen investeras i ny infrastruktur för att skapa god tillgänglighet till en plats (exempelvis Nacka) som upplevs som attraktiv för bostadsökande, eller också satsar man på upprustnings- och standardhöjande åtgärder i områden med markreserver men som har ett skamfilat rykte, för att höja dessas status och få dem att bli platser som efterfrågas av bostadsökande. Jag återkommer till denna problematik nedan.

Det andra exemplet kommer från Småland. Här har skett infrastrukturinvesteringar som inneburit att vissa kommuner i inlandet fått förbättrad tillgänglighet, samtidigt som andra inte fått det. En förväntan var att de orter som fått sin infrastruktur förbättrad skulle uppvisa en positivare utveckling än orter som inte fått det. Så har det inte blivit, i varje fall inte i den omfattning som förväntades.

Skälen till varför satsningar på infrastrukturen inte gett det resultat man hoppats på är två. För det första är förbättrad tillgänglighet inte liktydigt med positiv ut-

veckling i form av att den leder till ett ökat pendlingsutbyte. Kärnfrågan är vad den förbättrade tillgängligheten innebär i fråga om tillgång till attraktioner i form av exempelvis arbetsplatser, sjukvård, kultur, och service. I detta sammanhang är det uppenbart att bättre tillgänglighet till en kvalificerad arbetsmarknad spelar en nyckelroll. Många hushåll består idag av två personer med specialiserad yrkesutbildning. För dessa är en avgörande kvalitet vid valet av bostadsort, att ha tillgång och tillgänglighet till en stor och diversifierad arbetsmarknad för att kunna förverkliga önskemål om yrkesutveckling och karriärsambitioner för bägge parter i hushållet. Och även om ny infrastruktur förbättrat tillgängligheten kan hushållet fortfarande uppleva att attraktioner av olika slag är otillgängliga, i förhållande till den egna preferensen, det vill säga att pendlings- tiderna fortfarande upplevs som alltför långa.

Det andra skälet till varför orter som fått förbättrad tillgänglighet inte börjat blomstra har en direkt parallell till Stockholmsexemplet om tunnelbaneorters attraktivitet. Vissa orter/städer förmedlar en positiv association, andra gör det inte. Eller, kort och gott, som ett kommunalråd rättframt uttryckte det om en av de orter som fått förbättrad infrastruktur, men trots det en fortsatt krympande befolkning, "Vem sjutton vill bo i xxx?".

Att bygga nya städer med hjälp infrastrukturutveckling

Förtätningens möjligheter och begränsningar

Om vi studerar storstadskommunernas planer för bostadsbyggande så är det slående att en stor del av det nyttillkommande planeras i form av förtätning av redan befintliga stadsmiljöer, ofta i förhållandevis attraktiva och uppskattade förortsområden, inte sällan byggda under 1930-50-talen. (Intressant att notera är att förtätningar av områden från 1960- och 70-talen förekommer endast mycket sparsamt). Förvisso kan en förtätning av 1930-50-talsområden vara en strategi som utöver tillkomsten av nya bostäder också även tillför ett positivt värde till stadsdelen. Stadsdelar byggda under denna tid har fått vidkännas en utglesning och invånarantalet har krympt sedan de byggdes. De nya bostäderna innebär att befolkningsunderlaget för kommersiell och kommunal service förstärks; butiken kan fortleva, skolan blir kvar och busslinjen kan bibehålla en hygglig turtäthet. Ytterligare en fördel med förtätning av denna typ av områden är att såväl den tekniska infrastrukturen (vatten, avlopp etc. som den mjuka infrastrukturen (skolor, bibliotek, barnomsorg etc.) och trafikinfrastrukturen redan är utbyggd och att denna ofta inte är utnyttjad till sin fulla kapacitet. Men samtidigt finns en gräns för hur mycket vi kan föräta dessa miljöer, utan att de förlorar kvaliteterna

som idag gör dem uppskattade som boendemiljöer. Redan idag ser vi förtätningsprojekt som kan sättas frågetecken för. Nybyggnationen har skett på uppskattade och välnyttjade grönytor och den nytillkommande produktionen harmoniserar dåligt med de arkitektoniska kvaliteterna i den äldre bebyggelsen. Min övertygelse är att de stora nyproduktionsbehov som idag föreligger inte kan tillgodoses genom förtätning av redan byggda stadsdelar från 1930–50-talet, med mindre än att vitala kvaliteter i dessa områden går förlorade. Jag ser inte förtätning som en framkomlig väg för att lösa bristen bostäder.

Infrastrukturutveckling för byggande av nya städer

Jag bedömer att det finns två situationer där satsningar på infrastruktur skulle kunna fungera som en effektiv motor för att öka bostadsbyggandet. Dels finns en möjlighet att omvandla en mindre ort eller förort till stad, dels finns en möjlighet att bygga helt nya städer.

Att omvandla förorten till stad

I våra större städer finns orter/förorter som på grund av befolkningsmässig utglesning tappat en betydande del av sina invånare och som en konsekvens fått vidkännas en utarmning av såväl offentlig som privat service. En del av dessa områden fungerar väl och är uppskattade av sina invånare, trots att utglesningen inneburit att utbudet för offentlig och social service tunnats ut. Här finns skäl till eftertanke och stor varsamhet innan förtätningsplaner sätts i verklighet. I vissa fall kan även blygsamma bebyggelsestillskott innebära att viktiga kvaliteter går förlorade. Men samtidigt finns också i praktiskt taget alla Sveriges kommuner förorter som vid sidan av en befolkningsmässig utglesning fått vidkännas en ökad social stigmatisering. Skillnaderna i status och levnadsstandard mellan olika stadsdelar har ökat markant under de senaste decennierna. Och begrepp som "särskilt utsatta" och "utanförskapsområden" har myntats. Genom åren har det runt om i landet sjösatts ett otal "förnyelseprojekt" för att höja attraktiviteten i dessa områden. Det har handlat om allt från att förbättra och försköna husen och närmiljön till att stärka den offentliga servicen. Det vore en överdrift att påstå att dessa projekt varit lyckade. Tvärtom så tvingas vi erkänna att trots välmenande, ambitiösa och kostsamma satsningar så har utvecklingen gått åt fel håll. Klyftorna har ökat och idag

är skillnaderna i levnadsvillkor större än de var för ett par årtionden sedan.

Slutsatsen av ovanstående är att hittillsvarande strategier för att förnya och höja attraktiviteten i socialt utsatta stadsdelar kommit till vägs ände. Ambitionen att bryta segregationsmönster och att integrera utanförskapsområden in i det omgivande samhället kräver nytänkande lösningar. En insikt som måste vägleda sökandet av nya strategier är att de "punktinsatser" vi traditionellt genomfört inte har varit framgångsrika. Att bygga om ett hus från miljonprogrammet, att höja kvaliteten på utemiljön, eller att förstärka de socialt inriktade insatserna har inte inneburit att områdenas status påverkats mer än marginellt.

Här utgör möjligheten att bygga nya städer eller stadsbildningar en intressant möjlighet. Snarare än att genomföra olika punktinsatser för att gradvis förbättra skulle ambitionen vara att skapa något radikalt anorlunda. Den stigmatiserade förorten skulle omvandlas till en stadsmiljö. Denna omvandling skulle innebära att stadsdelen fick ett betydande tillskott av bostäder, arbetsplatser och inte minst i form av handel samt offentliga och privata servicefunktioner. Den idag ensidiga dominansen av bostäder skulle ersättas av en mer funktionsblandad stadsmiljö. Invändningen att en sådan utbyggnad skulle kunna komma att ta i anspråk värdefulla natur- och/eller rekreationsområden är inte helt relevant. Flertalet av dessa områden utmärks av att de fungerar som isolerade öar omgivna av stora obebyggda och gröna områden, avskurna från den omgivande stadsbygden av trafikleder. Omgivningarna till dessa områden kännetecknas av att de "blivit över" – ofta på grund av sin bristande tillgänglighet.

En omvandling av en förortsmiljö till stadsmiljö möjliggör dubbla vinster. Den skulle möjliggöra sociala vinster genom ett helt nytt sätt att tackla utanförskapsproblematiken. Men den skulle också möjliggöra ett kostnadseffektivt sätt att skapa ett stort bostadstillskott. En förutsättning för att realisera dessa vinster är dock ofta satsningar på infrastruktur. De större städerna är som regel uppbyggda på ett sätt som innebär att områden som skulle kunna omvandlas - trots att avståndet inte är stora - saknar den infrastruktur och därmed tillgänglighet som krävs för att kunna utvecklas till attraktiva stadsmiljöer för boende, arbetande och besökare. Möjligheterna att omvandla förortsmiljöer och att utveckla stadsmiljöer med hög kvalitet belyses nedan med hjälp av två exempel.

Projektet Stockholmsbågen är ett utmärkt exempel på denna problematik och på potentialen i att använda infrastrukturen som en motor för bostadsbyggande. Stockholmsbågen är en tvärförbindelse som skulle knyta samman Stockholms läns södra och norra delar

med kollektivtrafik. Denna infrastrukturlänk skulle bidra till ett betydande bostadstillskott, såväl i form av utveckling av befintliga stadsdelar till att bli mer kompletta stadsbildningar men också genom möjligheten att etablera helt nya stadsmiljöer. Dessutom skulle denna satsning vara ett bidrag till social hållbarhet genom att socialt utsatta bostadsområden, dels kompletteras med bebyggelsestillskott som bidrar en mer blandad befolkningssammansättning, dels genom att dessa stadsdelar, som ofta kännetecknas av dålig tillgänglighet till viktiga attraktioner, får tillgång till andra målpunkter i regionen. Lite schematiskt finns jobben i Stockholms län den norra regiondelen, medan den södra regionhalvan domineras av boende. De ekonomiska och sociala skillnaderna mellan regionhalvorna är betydande. Ytterligare en möjlig vinst i ett projekt av Stockholmsbågens typ ligger i möjligheten till ett klimatsmart boende. Genom att infrastruktur och bostadsbyggande planeras i en integrerad process finns möjligheter att skapa lösningar som skapar närhet och tillgänglighet till kollektivtrafik på ett sätt som kan bidra till ett mer hållbart resande, se vidare under avsnittet socialt och ekologiskt hållbara lösningar.

Projektet Culture Casbah i Malmöstadsdelen Rosengård kan också ses som en illustration på hur en förortsmiljö kan omvandlas till en mer komplett stadsmiljö och den viktiga roll infrastrukturens satsningar spelar för en sådan omvandling, Culture Casbah är ett förtättningsprojekt som omfattar cirka 200 bostäder, ett tretotal verksamhetslokaler samt utveckling av de of-fentliga rummen. Projektet består av allt från låg bebyggelse som smälter in bland det befintliga samt ett högt torn med över 20 våningar. Parallellt med detta byggprojekt planeras kopplade infrastrukturens satsningar. Den så kallade kontinentalbanan ska kompletteras med persontrafik och få en ny hållplats, Station Rosengård. En spårväg är ytterligare ett planerat tillskott. Den infartsled till Malmö, Amiralsgatan, som idag skär rakt igenom Rosengård och bildar en barriär som klyver stadsdelen, omvandlas till en stadsgata och kan kompletteras med attraktioner i form av handel och kultur, så att den snarare än att vara segregering blir integrerande genom att fysiskt och funktionellt knyta ihop Rosengård med den omgivande staden.

Att bygga nya städer

Under de senaste dryga 100 åren har inga nya städer anlagts i Sverige. Kiruna är undantaget, men det nya Kiruna som ska byggas är inte resultatet av nya stadsbyggnadsideal utan i stället betingad av nödvändighet. Den nuvarande staden måste flytta på grund av gruvdriftens expansion.

Skälen till att inga nya städer byggts under så lång tid tror jag är två. För det första är kostnaderna för grundläggande infrastruktur mycket höga. För det andra

finns en insikt om att en väl fungerande stad måste kunna erbjuda så mycket mer än bara infrastruktur (tillgänglighet) och bostäder. Bilder från debatten om sovstäder och betongföroorter finns tydligt i minne. Våra befintliga städer har vuxit fram under långa tidsperioder genom inkrementella adderingar till den byggda miljön. Det är en stor utmaning att under en kort tid bygga en stad som rymmer samma variation och flexibilitet som våra nuvarande.

Trots dessa utmaningar, ser jag att det idag finns starka skäl att väcka liv i tanken på att bygga nya städer. Argumenten är flera. Sverige står inför ett mycket omfattande behov av nya bostäder Även om det går att sätta frågetecken för Boverkets bedömningar så kvarstår utmaningen och behovet av ett kraftfullt ökat byggande. Att tro att detta skulle kunna göras i form av förtätning och tillbyggnader till befintliga städer är en illusion. Visst finns det, som diskuterats ovan, möjligheter att förtäta i våra existerande storstadsregioner. Men den omfattning bostadsbehovet nu har skulle innebära att en lösning, enbart genom förtätning skulle få mycket stora och negativa effekter, på grund av de ingrepp som skulle behöva göras i städernas natur- och rekreationsmiljöer.

I de två snabbt tillväxande storstadsregionerna Stockholm och Göteborg framstår tanken på att bygga nya städer som realistisk och som ett effektivt sätt att skapa nya attraktiva bostads- och livsmiljöer. Stockholm-Uppsala är Sveriges hetaste arbetsmarknadsregion. De två vuxit samman till en integrerad arbetsmarknadsregion med en internationell flygplats i mitten. Tillväxten i denna region hämmas dock allvarligt av bristen på bostäder. När spårförbindelserna mellan Stockholm och Uppsala förstärks finns förutsättningar för att skapa helt nya stadsbildningar med ett stort antal bostäder. På motsvarande sätt skulle en förstärkning av infrastrukturen i Göteborgsregionen innebära möjligheter att skapa nya stadsbildningar, exempelvis har Härryda kommun tagit fram planer för "Landvetter stad" som kan ses som en parallell strategi i förhållande till de tankar som finns för utveckling av stråket Stockholm-Uppsala. För att framgångsrikt utveckla nya städer ser jag dock utmaningar och villkor, vilka diskuteras nedan.

En första fråga handlar om kostnader. Kiruna kan här tas som ett illustrativt exempel för att belysa den ekonomiska utmaningen. Kirunas nuvarande stadskärna måste avvecklas på grund av LKAB:s gruvbrytning. I klartext betyder det att 3000 bostäder måste avvecklas liksom stadens kommersiella centrum, ett antal tunga offentliga institutioner och 1500 arbetsplatser. Dessutom har E10 och järnvägen mellan Luleå och Narvik måst ges nya sträckningar. Allt som allt kommer kostnaderna för att bygga den nya staden att landa på

mellan 20-25 miljarder kronor. En betydande del av dessa kostnader kommer att ligga i infrastrukturinvesteringar. Min slutsats är att det sannolikt är svårt att få ekonomi på projekt för att bygga nya städer om inte nödvändiga infrastrukturinvesteringar kan finansieras med andra medel än de som krävs för att bygga bostäder och staden i övrigt, dvs. i klartext att investeringar i järnväg och vägar finansieras genom anslag från Trafikverket eventuellt med hjälp av annan offentlig finansiering (medfinansiering). I praktisk verklighet betyder det att vi, om nya städer ska anläggas, måste söka lägen som redan har eller som kommer att få en god tillgänglighet med väg- och järnväg.

Sociala och ekologiskt hållbara lösningar

Vid sidan av ekonomiskt effektiva former för infrastrukturbyggande kopplat till stadsutveckling öppnar integration av infrastruktur- och stadsplanering även för en utveckling av socialt och ekologiskt hållbara lösningar.

I en samordnad infrastruktur- och stadsbyggnadsprocess finns förutsättningar för att gemensamt utveckla ekologiskt smarta lösningar. Exempelvis vet vi att stationens läge och utformning har stor betydelse för individens vilja att resa kollektivt. Om planeringen av stationen och stationsområdets utformning bedrivs integrerat med planer för stadsutveckling och bostadsbyggande finns möjligheter att utveckla såväl ett ökat kollektivt resande som de stadsbyggnadskvaliteter och den attraktionskraft som står högt på varje kommuns önskelista – att skapa den attraktiva staden med platser för sociala möten.

Utvecklingen av Uppsalas järnvägsstation är ett illustrativt exempel på hur infrastruktur kan bidra till såväl ett ökat byggande som sociala och ekologiska vinster genom integrerade processer och förhandlingsöverenskommelser. Det kollektiva resandet har ökat, och den förbättrade tillgängligheten har möjliggjort ett ökat bostadsbyggande, samtidigt som stationsområdet och dess omgivning förvandlats till en attraktiv plats för sociala möten och umgänge. Stationsområdets utformning har dessutom fått en positiv social effekt genom att denna utformats på ett sätt som innebär att den barriär järnvägen tidigare utgjorde i hög grad kunnat överbyggas och bidragit till en integration av den västra och östra delen av staden.

Också ur den sociala hållbarhetsdimensionen finns möjligheter till vinster om infrastrukturplanering och stadsplanering integreras. I större städer utmärker sig bostadsområden där socioekonomiska statistiska variabler är låga också genom att uppfattas som isolerade, ofta avskurna av fysiska barriärer från omkringliggande stadsdelar. Trots relativ närhet till arbetsplat-

ser, kultur och andra attraktioner är det svårt att överbrygga barriärerna. Genom att skapa infrastrukturen som direkt knyter samman dessa stadsdelar till den omgivande staden åstadkoms två möjligheter till utveckling mot social hållbarhet. För det första finns en möjlighet att stärka stadsdelarnas attraktivitet ur ett individperspektiv, som en konsekvens av den bättre tillgänglighet som den fysiska integrationen medger. Här bör betonas att ur ett individperspektiv är tillgänglighet *en* viktig kvalitetsfråga, men för att vända utvecklingen i ett bostadsområde med sämre rykte krävs även andra – icke fysiska – åtgärder. För det andra kan det uppstå ett marknadsintresse för att investera i nybyggnation i och med den förbättrade tillgängligheten. Projektet Culture Casbah som beskrivs ovan är ett bra exempel på detta.

Hur realisera ett bostadsbyggande kopplat till infrastruktursatsningar?

För att konkret realisera ett ökat bostadsbyggande finns ett antal frågor som måste adresseras. Dessa diskuteras nedan.

Finansiering av bostadsbyggande – villkorade infrastrukturinvesteringar

Staten har en lång och bred erfarenhet av att villkora statliga anslag för en viss verksamhet eller visst ändamål till en motprestation. Bland annat har vi inom utbildningsområdet sett ett antal sådana villkorade lösningar över åren, exempelvis finns ett anslag till vuxenutbildningen som för att användas villkorats med en motprestation i form av ett kommunalt ekonomiskt stöd till verksamheten. Inom universitetsvärlden är det vanligt att de statliga forskningsfinansierarna endast beviljar delar av ett sökt forskningsanslag och att respektive sökande universitet förutsätts svara för resterande resursbehov. Exempel på motsvarande typ av riktade och villkorade anslag finns också från andra statliga verksamhetsområden.

I Sverigeförhandlingen har regeringen skapat en motsvarande konstruktion för att säkerställa att målet för utveckling av höghastighetsbanorna ska kunna nås. Den särskilda Förhandlingsperson som utsetts har givits uppdraget att genomföra förhandlingar och ”ingå överenskommelser med berörda kommuner, landsting och andra aktörer... kring åtgärder som förbättrar tillgängligheten och kapaciteten i transportsystemet och leder till ett ökat bostadsbyggande”. I regeringens direktiv görs således en tydlig koppling mellan statliga infrastrukturinvesteringar och lokala motprestationer i form av bostadsbyggande.

Bostadsbristen i dagens Sverige är ett motiv för att utveckla Sverigeförhandlingens uppdrag till att generellt

omfatta nyinvesteringar i vägar och järnvägar. Konkret skulle detta kunna genomföras genom att anslag till den Nationella planen för transportsystemet kopplades till motprestationer i form av bostadsbyggande. Trafikverket skulle ges uppdraget att för varje nytt projekt som aktualiseras i den nationella planen göra en bedömning huruvida den förbättrade tillgängligheten som projektet innebär också möjliggör ett ökat bostadsbyggande. Ett sådant förhandlingsystem skulle kunna bidra till en betydande ökning av bostadsbyggandet, inom befintliga storstadsregioner och större städer, och skulle välkomnas av de kommuner som har ambitionen att utvecklas, men som inte kan anvisa mark med en sådan tillgänglighet att den upplevs som attraktiv och möjlig för bostadsbyggande. Men det finns också en annan fördel med att tilldela Trafikverket ett sådant förhandlingsmandat. Ett idag påtagligt problem är att beslutsfattare i vissa kommuner, trots en god tillgänglighet, avstår från att bygga bostäder. Detta beror inte sällan på att debatten om förtätningsprojekt domineras av en högljudd, som regel välutbildad NIMBY-grupp (Not In MY Backyard) som visserligen bejaktar bostadsbyggande, men som samtidigt hävdar att just deras närområde av något skäl är särskilt olämpligt för ytterligare bebyggelse. Detta problem skulle mer effektivt kunna hanteras om infrastrukturinvesteringar villkorades bostadsbyggande.

Ett förhandlingsystem som kopplar infrastrukturinvesteringar och bostadsbyggande skulle också kunna fylla en viktig roll i ett interregionalt perspektiv. Orter eller städer som legat allt för långt från en större stad eller storstadsregion kan genom infrastrukturinvesteringar få en tillgänglighet som innebär att de integreras i en större arbetsmarknadsregion, vilket i sin tur innebär att förutsättningarna för bostadsbyggande ökar. Västra Skåne och Mälardalen (Svealandsbanan) är exempel på arbetsmarknadsregioner som vuxit snabbt i och med att infrastrukturinvesteringar möjliggjort en utveckling av arbetsmarknadsregionen.

Tillgängligheten är inte nog – det måste byggas med kvalitet

En förutsättning för att infrastruktur ska fungera som en motor för bostadsbyggande är frågor rörande kvaliteten på de stadsmiljöer som byggs. Det vore naivt att tro att en god tillgänglighet och högkvalitativa bostäder skulle vara nog för att den stadsmiljö som byggs ska upplevas som attraktiv av bostadssökande. Här gäller det dels att omsorgsfullt studera modern forskning och kunskap om värderingar och preferenser hos dagens individer vad gäller stadskvalitet och livsmiljö. Utmaningen kan formuleras enkelt. För att projektet ska lyckas gäller det att bygga en stad som motsvarar de bostadssökandes värdering. Dels handlar det om

analys av attraktioner i den nya stadens omgivning. En livsmiljö som man som individ bedömer som bra behöver inte rymma alla de funktioner och verksamheter man söker i den omedelbara närmiljön. För vissa verksamheter, som vi bedömer som viktiga, är vi beredda att pendla (exempelvis specialiserad shopping, kultur och exklusiva upplevelser). Dels handlar det om analys av den tänkta nya staden och vilket samspel den kan utveckla med attraktiva noder (andra städer) i sin omgivning. Finns andra komplementära städer (noder) i relativ närhet och med god tillgänglighet finns skäl att analysera i vilken mån dessa kan bidra till attraktivitet, saknas sådana attraktiva noder i närområdet, måste analysen inriktas på att överväga vilka attraktioner som måste tillskapas i den nya staden för att denna ska utgöra ett slagkraftigt alternativ för bostadssökande.

Nya former för samverkan mellan Trafikverket, kommunerna och byggsektorn

Ytterligare en förutsättning för att infrastrukturinvesteringar effektivt ska generera bostadsbyggande är att formerna för samverkan mellan berörda parter utvecklas.

För det första handlar det om samspelet mellan bostadsbyggande och stadsutveckling. Jag skulle vilja hävda att varje försök att bygga en ny stad utan nära samordning mellan infrastruktur- och bostadsplanering har utomordentligt små chanser att lyckas. Att bygga en ny attraktiv stad innebär att varje konkret projekt föregås av gemensamma analyser av infrastruktur (tillgänglighet), bostadsbyggande och service. Utmaningen, som ingen aktör kan lösa på egen hand, är att bygga väl fungerande miljöer där dessa tre kvaliteter samspelar och förstärker varandra.

Samverkan Trafikverket och kommunerna:

Trots Trafikverkets uttalade ambition att axla manteln som "samhällsutvecklare", snarare än enbart infrastrukturbyggare kan vi idag konstatera att mycket av infrastrukturplanering och stadsplanering sker i separata processer, utan effektiva kopplingar och samordning.

En tydlig iakttagelse i utvärderingen av Sverigeförhandlingen är att samordningen mellan infrastrukturplaneringen å ena sidan och stadsplanering och bostadsplanering å den andra blivit mycket starkare. Förklaringen ligger i att förhandlingar införts som en metod för överenskommelse och beslutsfattande. I en situation där staten villkorar infrastrukturinvesteringen med en motprestation "tvingas" kommunen seriöst överväga hur denna egna insats ska utformas

för att ge optimal nytta, vare sig det handlar om bostadsbyggande eller andra stadsbyggandsinvesteringar. I detta läge blir samspelet mellan infrastruktur och samhällsbyggande tydligt. Beroende på vägens dragning, avfartens placering, järnvägsstationens lokalisering eller stationsområdets utformning kommer förutsättningarna för stadsutveckling att bli vitt skilda. Med förhandlingen som planeringsinstrument får parterna (Trafikverket och kommunen) ett gemensamt intresse i att utveckla lösningar som är trafikanteffektiva, ur kostnads- och trafikeringsynpunkt, och samtidigt skapar goda förutsättningar för stadsutveckling och bostadsbyggande.

Samverkan mellan kommuner och byggsektorn:

En andra aspekt av samordning (som delvis sammanfaller med den ovan) är betydelsen av ett nära samarbete mellan kommun och byggherre. Detta samarbete måste utmana sedvanlig praxis, att kommunen svarar för detaljplanering och att byggherren sedan kommer in i processen när denna börjar närma sig ett genomförande. För att skapa attraktiva miljöer måste byggherren in i processen i mycket tidiga skeden för att tillsammans med kommunen säkerställa att bostads- och annat byggande går hand i hand och för att säkerställa att slutresultatet har sådana kvaliteter att det kommer att upplevas som en attraktiv stad. I korthet betyder detta att kommunen måste avstå från att detaljreglera i tidiga skeden, och att byggherren måste vara mycket mer än blott en byggare av hus. Byggherren måste utveckla kompetens och vara beredd att axla manteln att vara en samhällsbyggare som tillsammans med kommunen utvecklar koncept som gör att den attraktiva nya staden blir tekniskt och ekonomiskt realiserbar.

Möjliga sätt att öka infrastrukturinvesteringarna

(Lars-Johan Blom, Sveriges Byggindustrier)

Sveriges finanspolitik har under det senaste decenniet kännetecknats av ett högt förtroende och tillförlitlighet. Det finanspolitiska ramverket har fungerat väl i syfte att minska den offentliga skuldsättningen. Sveriges statsskuld har under perioden 1996-2015 minskat från 75 procent av BNP till cirka 34 procent 2015. Parallellt med minskad skuldsättning i offentlig sektor har dock en betydande infrastrukturskuld byggts upp. I en rapport från Svenskt Näringsliv, författad av konsultföretaget WSP, är slutsatsen att infrastrukturskulden idag uppgår till cirka 300 miljarder kronor varav hälften är relaterad till transportinfrastrukturen, vägar och järnvägar. Tyvärr visar tillgänglig internationell statistik att Sverige under lång tid investerat mindre i infrastruktur än andra, mogna industriländer. Med hänsyn tagen till det i kombination med det glesa befolkningsmönstret och det kraftiga urbaniseringsstrycket

finns en rad faktorer som talar för att Sverige borde genomföra relativt stora infrastrukturinvesteringar under de kommande åren.

Sätts dagens infrastruktursatsningar in i ett historiskt perspektiv blir det också tydligt att dagens investeringar är låga. Studeras de 50 senaste åren har de samlade infrastrukturinvesteringarna andel av BNP mer än halverats. I mitten av 1960-talet uppgick investeringarna till knappa fyra procent av BNP. Under 1970- och 1980-talet minskade denna andel kontinuerligt för att under de två senaste decennierna stabiliseras kring 1,5 procent av BNP. WSP och Svenskt Näringsliv har med beräkningar visat att infrastruktursatsningarna skulle behöva vara dubbelt så stora för att möjliggöra en amortering på infrastrukturskulden till år 2025. Dessvärre tycks amorteringsviljan hos ansvariga politiker vara låg. Ett belysande exempel är att regeringens ekonomiska ram för väg- och järnvägsinvesteringarnas andel av BNP kommer att minska under det kommande decenniet.

Tyvärr är läget så akut för infrastrukturens tillstånd att det är nödvändigt att tänka nytt och hitta helt nya lösningar för att infrastrukturskulden ska kunna amorteras. En intressant tanke som både Infrastrukturkommissionen och Sverigeförhandlingen har fört fram är att genomföra en ägarväxling av statens tillgångar. Infrastrukturkommissionen föreslog i sin slutrapport att ägarväxla Öresundsbron för att skapa utrymme för en ny fast förbindelse Helsingborg-Helsingör. Sverigeförhandlingen har föreslagit att staten säljer sitt ägande i Telia Sonera så att kapital kan frigöras för att finansiera snabbtåget, få skattebetalarnas nota att hamna under 140 miljarder kronor och kunna realisera projektet som en helhet. En annan intressant tanke är att synkronisera den nationella transportplanen med EU:s transeuropeiska nätverk. Genom en bättre synkronisering skulle Sverige kunna få större tillgång till EU-medel för finansiering av infrastruktur. Ett tredje alternativ är att öka de alternativa intäktströmmarna till infrastruktur genom brukaravgifter, se tabell 1 för en översikt över dagens intäkter på området. Som exempel kan här nämnas att brukaravgifterna på väg bidrar med 1 miljard kronor till den nuvarande nationella planen. Ett projekt som skulle kunna vara aktuellt att finansiera via brukaravgifter är Östlig förbindelse i Stockholm som Sverigeförhandlingen också utrett. Även inom järnvägen finns exempel på företagsekonomiska upplägg där brukaravgifter/intäktsströmmar skulle kunna spela en avgörande roll. Infrastrukturkommissionen valde att titta på exemplet Stockholm-Oslo. Ett projektbolag skulle bildas där ägarna går in med 20 procent av det totala investeringsbehovet på 5,7 miljarder euro. Resterande 80 procent finansieras genom lån från externa aktörer. Genomförda analyser

från intressenterna visar att intäktsströmmen, baserat på det uppskattade resenärsunderlaget, är tillräcklig för att projektet ska kunna räknas hem över en lång koncessionstid.

Tabell 1.

Alternativa intäktsströmmar (utöver skattemedel) i nationell plan för transportsystemet 2014-2025	
Belopp (kr)	
Brukaravgifter, väg	1 miljard
Banavgifter	22,8 miljarder
Trängselskatt	41,9 miljarder
Summa	65,7 miljarder

Källa: Infrastrukturkommissionen

Avslutningsvis kan man fundera på om anslagsfinansiering är det mest effektiva sättet att finansiera infrastruktur. Tyvärr kan systemet med årliga anslag för infrastruktur förhindra en produktiv framdrift. En konsekvens av detta kan bli förlängda produktionstider, högre anläggningskostnader och att det tar lång tid att få till hela system. Ett exempel är Västkustbanan där utbyggnaden har gjorts i etapper vilket medfört att nyttan av investeringarna inte kunnat realiseras fullt ut. Ett alternativ till årlig anslagsfinansiering skulle istället vara projektanslag med kontinuerlig kostnadsuppföljning. Detta flyttar även upp den nationella planen till att i högre grad bli det styrande dokumentet för infrastrukturen.

Sveriges Byggindustriers ställningstagande till hur satsningar i transportinfrastrukturen kan främja ökade satsningar i bostadsbyggande

(Lars Redtzer, Sveriges Byggindustrier)

Förbättrad infrastruktur underlättar för människor att pendla till och från jobbet och för att transportera varor. Sveriges Byggindustrier anser att ökade satsningar på och bättre nyttjande av transportinfrastrukturen i sig bidrar kraftigt till ett ökat bostadsbyggande. Det åstadkoms främst genom att förbättra tillgängligheten till arbete och fritidssysselsättningar samtidigt som både näringslivets och industrins konkurrenskraft och skapandet av det långsiktigt hållbara samhället främjas. Därmed skapas bättre förutsättningar för att framtidens bostadsbehov ska kunna mötas. Nyttjas

möjligheten med att utveckla transportinfrastrukturen så kommer det påverka samhällsekonomin positivt.

Transportinfrastrukturen kan främja bostadsbyggandet genom att:

- Nyttja den befintliga infrastrukturen bättre, exempelvis genom förtätningar av bostadsbyggandet invid kollektivtrafiknoder
- Bygga ny regional/lokal infrastruktur som skapar förutsättningar för nya stadsdelar eller städer som kopplas till de befintliga infrastrukturstråken
- Utvidga arbetsmarknader

Samtliga ovan nämnda alternativ förutsätter tillförlitliga transportlösningar vilket ställer krav på såväl infrastrukturhållare som trafikförvaltare/-bolag.

En väl genomtänkt samhällsplanering lägger grunden för skapandet av det långsiktigt hållbara samhället. Alla i processen ingående aktörer bör involveras så tidigt som möjligt för att skapa bästa tänkbara lösningar. För att nyttja den befintliga infrastrukturen bättre behöver även befintliga socialt utsatta bostadsområden göras mer attraktiva.

Såväl ekonomiska satsningar i infrastrukturen som effektiviteten i utvecklingen av systemen måste öka. Detta kan ske på många sätt och är utmanande. Inte sällan står satsningar inom olika statliga utgiftsområden i konkurrens med varandra. Långsiktiga satsningar står i konflikt med satsningar inom vård, skola och omsorg. Därutöver måste vi ta hänsyn till det finanspolitiska ramverket. Sveriges Byggindustrier anser att Sverige måste våga satsa i samhällsutveckling så att vi lämnar ifrån oss ett långsiktigt hållbart samhälle. Sveriges Byggindustrier anser att den statliga budgeten bör fördelas på en driftsbudget och en investeringsbudget. Det skulle möjliggöra ett betraktningssätt där vi genom anslagsfinansiering täcker underhåll och där investeringar i ny kapacitet kan möjliggöras genom lånefinansiering.

Sveriges Byggindustrier ställer sig positiv till att medfinansiering av infrastrukturen kan ske av de som drar nytta av satsningarna. Detta under förutsättning att möjlighet ges att påverka utformningen av infrastrukturen och att medfinansieringen sker på lika villkor för såväl befintliga som för nya fastighetsägare. Vi anser dock att medfinansiering endast kan bidra till en mindre del av nödvändiga satsningar.

Sveriges Byggindustrier anser vidare att en breddning av finansieringsbasen bör ske genom:

- Ägarväxling av statliga tillgångar. Det bör övervägas om statligt ägd infrastruktur, såsom exempelvis Öresundsförbindelsen, eller andra statliga tillgångar, se exempel bilaga 1, kan avyttras till gagn för en mer robust och ny transportinfrastruktur
- Synkronisering av den nationella transportplanen med EU:s transeuropeiska nätverk.
- Brukarfinansiering

För att möjliggöra ett effektivt resursutnyttjande och kunna avgöra vilken prioriteringen som bör genomföras anser Sveriges Byggindustrier att den etablerade fyrstegsprincipen, från prövning av transportbehov/sätt via optimering till om- och nybyggnation, även ska utgöra grunden för satsningar i infrastrukturen som främjar bostadsbyggandet.

Sveriges Byggindustrier stödjer det uppdrag som regeringen givit till Trafikverket, där de i nationell plan ska beskriva vilka effekter olika infrastrukturåtgärder väntas ge på bostadsbyggandet. Sveriges Byggindustrier anser att ett förhandlingssystem mellan staten och kommuner skulle kunna bidra till en betydande ökning av bostadsbyggandet, inom befintliga storstadsregioner och större städer, och skulle välkomnas av de kommuner som har ambitionen att utvecklas.

Bilaga 1

Exempel på statliga bolag att sälja, bokförda värden enligt Statens årsredovisning 2016

Jernhusen	7 Mdkr
SAS	1 Mdkr
SBAB	14 Mdkr
SJ	4 Mdkr
Sveaskog	20 Mdkr
Svenska Spel	25 Mdkr*
Värdering baserad på de 5 senaste årens vinster	
Telia	60 Mdkr*
Marknadsvärde 2016-12-31	
Summa	131 Mdkr

Exempel på statliga objekt att ägarväxla (förutsätter brukaravgifter):

Öresundsbron
Sundsvallsbron
Motalabron
Svinesundsbron

Exempel på projekt att investera i där statliga garantier kan nyttjas eller drivas som ett PPP-projekt (förutsätter brukaravgifter):

Ny HH-förbindelse
Stockholm Oslo
Östlig förbindelse