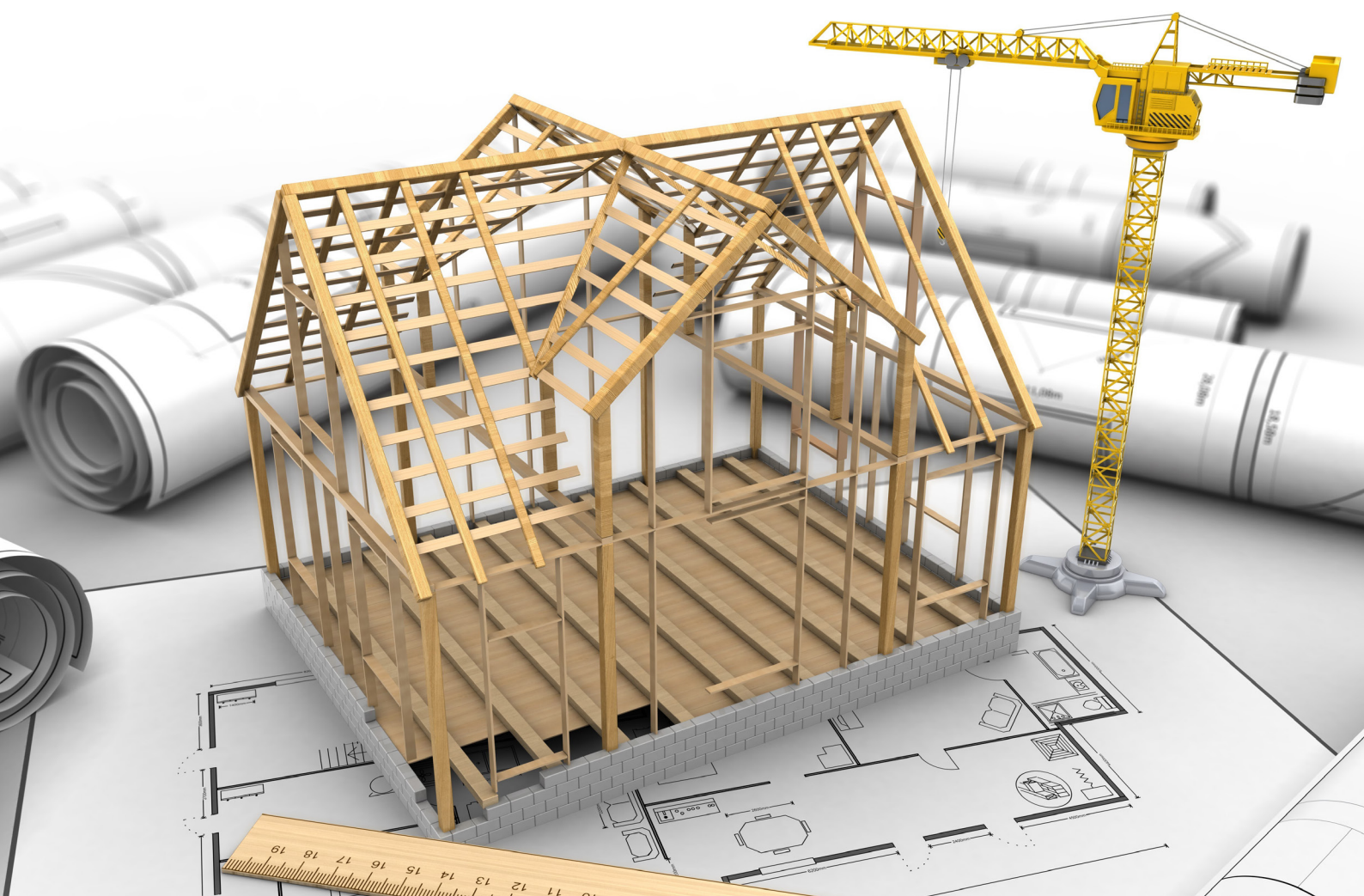


# Bättre möjligheter för små fastighetsutvecklare

- radikala förändringar av regler och praxis är nödvändiga

---

Hans Lind



## Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	3
Förord.....	5
1. Inledning.....	7
2. Markanskaffning.....	9
2.1. Fastighetsutvecklaren köper mark på den privata marknaden i ett tidigt skede .....	9
2.2. Fastighetsutvecklaren köper planlagd mark på den privata marknaden.....	10
2.3. Kommunala markanvisningar: allmänt .....	11
2.4. Tidiga markanvisningar ur den mindre fastighetsutvecklarens perspektiv .....	11
2.5. Markanvisningar i sena skeden till små byggherrar.....	13
3. Planeringsprocessen.....	14
3.1. Inledning.....	14
3.2. Förklaring 1: Ineffektiva processer.....	15
3.3. Förklaring 2: Myndigheten sysslar med fel saker.....	18
3.4. Förklaring 3: För lite resurser - annat är prioriterat.....	20
3.5. Avslutning.....	21
4. Förslag .....	22
4.1. Markåtkomst på den privata marknaden .....	22
4.2. Kommunala markanvisningar.....	22
4.3. Planprocessen .....	23
4.4. Slutord .....	24
Referenser .....	25

## Sammanfattning

Under de senaste 15 åren har jag i ett otal sammanhang mött klagomål på långa och oförutsägbara planerings- och handläggningsprocesser inom kommuner och statliga myndigheter knutna till bostadsbyggandet. Detta drabbar särskilt mindre företag som inte kan ligga ut med kapital länge och som inte kan driva flera parallella projekt. Det finns också en rädsla för att den som klagar blir sämre behandlad i framtiden. Som alltid finns det goda exempel – t ex kommuner/myndigheter med tydliga krav och effektiva processer – men det krävs radikala åtgärder för att *alla* kommuner/myndigheter ska tvingas bli lika bra som dessa goda exempel.

De förslag som läggs fram handlar för det första om *den kommunala markanvisningsprocessen* eftersom många kommuner är stora markägare.

1. Det ska finnas *ett utbud av markanvisningar av den storlek som passar mindre fastighetsutvecklare*.
2. Dessa markanvisningar ska *fördelas efter olika kriterier*. Det ska vara möjligt för etablerade mindre fastighetsutvecklare att få mark genom direktanvisningar, men det ska också vara möjligt att få tillgång till mark genom att delta i (enklare) koncepttävlingar med ett fast pris och att även genom att delta i auktioner.
3. Det ska också *finnas ett utbud av färdiga flexibla detaljplaner*. Dessa färdiga planer ska tas fram i samråd med mindre företag så att planerna i praktiken fungerar för de byggkoncept som fastighetsutvecklaren har.

Följande förändringar bör göras när det gäller planeringsprocessen:

4. För att minska fastighetsutvecklarnas beroende av kommunen ska det vara möjligt att *överklaga kommunala nej i olika skeden*, t ex att kommunen inte anser att en planeringsprocess ska startas eller att det inte bör byggas på en viss plats.
5. *Strikta tidsgränser* för hur lång tid olika delar av planeringsprocessen får ta. Detta gäller alla berörda myndigheter: kommun, länsstyrelse, domstolar och regering. I den mån som en tidsgräns inte hålls ska det utgå skadestånd till den aktör som drabbas.
6. För olika typer av ärenden ska det finnas *fasta priser*, som ska vara knutna till hur lång tid ett ärende av den aktuella typen bör ta. Inget ska göras på löpande räkning där kommunen, eller någon annan myndighet, bestämmer vad som ska göras och där sedan fastighetutvecklaren ska betala.
7. Det måste vara tydligare vad en kommun eller annan instans ska bedöma. *Kommunen ska för vanliga bostadsbyggnadsprojekt inte syssla med gestaltningsfrågor som i grunden handlar om tycke och smak*. Kommunen ska som planerare fokusera på stadens struktur

och inte husens utseende, och i bygglovsprövningen och byggkontrollen fokusera på tekniska aspekter som en vanlig köpare har svårt att bedöma. Kommunala krav ska vara så tydliga att en byggare lätt kan bedöma i förväg om de är uppfyllda. Det bör istället vara möjligt för en *granne att få skadestånd* ifall en byggare väljer en så extrem utformning att den väsentligt sänker värdet hos grannens fastighet jämfört med ett vanligt hus.

Många av förslagen handlar om transparens och effektivitet i offentlig förvaltning, och enligt min mening har detta inte bara betydelse för ett snabbare genomförande av enskilda bostadsprojekt. Ser man hur lång tid som ett framtagande av en stadsplan eller ett bygglov kan ta, och alla turer som det kan vara för att få ett hus byggt, så är det lätt att tappa förtroende för hur politiker och tjänstemän styr. Och ett sådant förlorat förtroende kan få mycket allvarligare konsekvenser än bara dyrare bostäder. Inte minst därför är det motiverat med radikala förändringar i regelverket.

## Förord

Ökande befolkning och urbanisering har under de senaste 10 åren ökat efterfrågan på bostäder, men utbudet har släpat efter. Enligt den senast tillgängliga bedömningen (Boverket 2016) behöver det byggas 88.000 bostäder per år mellan 2015-2025. Även om bostadsbyggandet ökat så ligger det under denna nivå.

I denna situation är det viktigt att det skapas goda förutsättningar för alla aktörer som bygger bostäder. Denna rapport handlar om vad som behöver göras för att mindre företag som bygger bostäder ska få bättre möjligheter. Flera av dessa åtgärder är dock sådana att de kommer att korta tider och minska kostnader för alla som bygger.

Som påpekats i flera studier under senare år (t ex Lind 2016a) behöver det särskilt byggas billigare bostäder och det innebär att det behöver byggas även i lägen där markpriserna är relativt låga. Samtidigt finns en rädsla för att vi kommer att bygga ett "nytt miljonprogram" med stora enhetliga områden av enklare bostäder. De mindre företagen som ofta fokuserar på just byggande av mindre områden i andra lägen än de mest centrala kan i denna situation spela en extra viktig roll just genom att de bygger mindre projekt som kompletterar den befintliga bebyggelsen. Projekt som inte heller ställer krav på omfattande infrastrukturinvesteringar.

Ett ökat byggande är också ett sätt att göra det möjligt för fler att få arbete och eftersom de mindre företagen ofta är mer flexibla i synen på formell utbildning så kan en expansion i den sektorn vara särskilt viktig för att fler ska få in en fot på arbetsmarknaden.

Många av förslagen handlar om transparens och effektivitet i offentlig förvaltning, och enligt min mening har detta inte bara betydelse för ett snabbare genomförande av enskilda projekt. Bo Rothstein, professor i statskunskap, skrev för några år sedan om en effektiv offentlig förvaltning som en stor fördel för ett land (Rothstein 2013). Men ser man hur lång tid som ett framtagande av en stadsplan eller ett bygglov kan ta, och alla turer som det kan vara för att få ett hus byggt, så är det lätt att tappa förtroende för hur politiker och tjänstemän styr. Och ett sådant förlorat förtroende kan få mycket allvarigare konsekvenser än bara dyrare bostäder genom att det öppnar för populistiska politiker. Inte minst för att undvika detta är mer radikala förändringar av regler och praxis motiverade.

Denna rapport skrevs inte på uppdrag av någon. En fördel med att vara pensionär är ju att man kan ägna sig åt det man tycker är viktigt utan att behöva tänka på att få betalt! Under arbetets gång kontaktades branschorganisationen TMF, Trä- och möbelföretagen, eftersom jag visste att de engagerat sig i dessa frågor. Långa planprocesser och brist på tomter att sätta husen på är ett hinder för trähusbranschens utveckling. TMF publicerar

rapporten och sprider den bland sina medlemsföretag för att bidra till diskussionen, men formuleringarna i rapporten är mina egna.

Jag vill till sist tillägna denna rapport till Woyland Wallin, som gick bort i en bilolycka sommaren 2017. Under många år har han drivit på politiker och forskare för att skapa bättre villkor för små byggherrar. Jag vet inte hur många gånger han ringt mig under årens lopp och ibland gick han kanske för långt i sin kritik, men samtidigt krävs engagerade människor för att samhället ska utvecklas.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Henrik Lund". The signature is written in a cursive, flowing style.

## 1. Inledning

Det som lite slarvigt kallas för *byggföretag* är i grunden företag som bedriver två helt olika slag av verksamheter. Den ena verksamheten är att utföra byggnadsarbeten åt någon annan - att vara *byggentreprenör*. Den andra rollen innebär att företag bygger hus som sedan säljs till andra, eller bygger hus som företaget sedan fortsätter att äga och hyr ut. Detta beskrivs ibland som att företaget agerar som *byggherre* eller *fastighetsutvecklare*. Ingen av dessa termer är dock perfekta. Termen byggherre kan antyda att företaget enbart är "beställare" och låter andra företag bygga själva husen som entreprenörer. En fastighetsutvecklare kan dock i praktiken både vara den som beställer och den som utför arbetet med egen personal. Termen fastighetsutvecklare antyder att företaget är byggherre och kanske bygger med delvis egen personal, men att man sedan säljer det färdiga objektet vidare - och så är som sagt inte alltid fallet eftersom det som byggs kan vara hyreslägenheter som företaget fortsätter att äga.

I fortsättningen kommer vi i denna rapport att prata om *små fastighetsutvecklare*. Denna term används för att markera att deras primära roll är att förändra en fastighet genom planläggning och byggande: Fastighetsutvecklaren är den som "äger projekt", även om det särskilt i mindre projekt kan vara tillsammans med en tilltänkt köpare.

De små fastighetsutvecklarna har i regel inte mer än några enstaka personer anställda, men man har ett kontaktnät till olika former av underleverantörer och specialister. Det är dessa kontakter som används när projekt ska genomföras.

Ett viktigt kännetecken, som vi återkommer till flera gånger, är att de små bygherrarna *inte har ekonomiska möjligheter att ta stora risker och inte har möjlighet att ligga ute med pengar under lång tid*. Här finns en viktig skillnad mot stora fastighetsutvecklare som ofta bedriver ett stort antal parallella projekt. Blir det förseningar i ett av dessa projekt kan företaget föra över personella och andra resurser till andra projekt, och företaget kan bedöma att med stor sannolikhet kommer något av projekten att "falla ut" under en viss tidsperiod. Därmed kan det stora företaget få en relativt jämn produktion, även om det är relativt stor osäkerhet rörande det enskilda projektet.

En liten fastighetsutvecklare har inte resurser att arbeta med mer än ett eller ett par projekt samtidigt. Förseningar i ett projekt binder därmed resurser som gör att inte ytterligare projekt kan startas. Stora förseningar i enskilda projekt kan göra att den mindre fastighetsutvecklaren, som initierar projektet, inte kan slutföra det utan måste sälja det vidare och går därmed miste om en hel del av den vinst som det nedlagda arbetet hade kunnat ge.

Bland dagens små fastighetsutvecklare finns företag som funnits länge på den lokala marknaden, och som har ägare som inte har några planer på expansion av företaget. Men bland dagens små företag finns också nya företag som tänker sig att växa och kunna

genomföra fler och större projekt. Genom att underlätta för små fastighetsutvecklare skapas också bättre möjlighet för att i framtiden få fler medelstora och stora företag som kan utmana och sätta press på dagens stora aktörer.

I nästa kapitel analyseras markanskaffningsprocessen och i kapitel 3 vad som kan förklara att planerings- och bygglovsprocessen kan ta så lång tid. I dessa kapitel berörs förslag till förändringar mer i förbigående utan förslag till åtgärder finns istället samlade i kapitel 4.



## 2. Markanskaffning

En fastighetsutvecklarens markanskaffning kan i princip ske på fyra olika sätt, och sätten skiljer sig åt dels när i planeringsprocessen som marken anskaffas och dels från vem som marken anskaffas: se tabellen nedan.

Tabell 2.1 Fyra sätt att skaffa mark

	Från privat aktör	Från kommunen
Tidigt skede	1	3
Sent skede/planlagd mark	2	4

Dessa fyra olika sätt beskrivs närmare nedan utifrån en mindre fastighetsutvecklarens perspektiv.

### 2.1. Fastighetsutvecklaren köper mark på den privata marknaden i ett tidigt skede

Kurt Psilander har skrivit flera rapporter om hur små "developers" (fastighetsutvecklare) arbetar i USA (Psilander 2000, 2002). Det första steget för dem är att leta efter markområden som uppfyller ett antal olika krav:

- Det ska gå att bygga och sälja med vinst. Ett företag kan bygga för olika målgrupper, men det ska finnas någon målgrupp som är beredd att betala ett tillräckligt högt pris.
- Det ska inte finnas ett starkt lokalt motstånd som kan tänkas leda till att projektet inte godkänns av kommunen. Innan "developern" gick vidare med projektet kontaktades olika tänkbara motståndare för att se om det gick att anpassa projektet så att dessa inte längre skulle motsätta sig projektet.

Även om ett markområde uppfyller dessa krav kvarstår dock osäkerhet, och detta kan göra det svårt för den ursprungliga markägaren och fastighetsutvecklaren att komma överens om ett pris. Den som äger marken tror kanske att det finns stora vinster att göra och vill därför ha ett högt pris för marken. "Developern" kanske vet att det också är relativt stora kostnader och att det finns en risk att projektet inte godkänns av kommunen, eller att marknaden hinner vända innan projektet är färdigt.

Det finns flera möjligheter att med mer sofistikerade kontrakt hantera denna osäkerhet. Man kan i kontraktet knyta priset på marken till hur mycket som får byggas i framtiden så att priset blir lägre om det blir en mindre exploatering. Detta är också en mycket vanlig

metod när svenska kommuner idag ger en markanvisning. Detta kan ses som en typ av vinstdelningskontrakt. I USA användes också s.k. optionsavtal, där developern betalar en mindre summa för rätten att i framtiden få köpa marken till ett visst förutbestämt fast pris, eller ett förutbestämt pris per kvadratmeter byggrätt.

För en mindre fastighetsutvecklare fungerar dock strategin att köpa mark i tidiga skeden bara om planeringsprocessen fram till en färdig byggrätt är relativt kort och förutsägbar. Ett litet företag kan som sagt inte ligga ute med pengar under en lång tid och klarar sig inte om ett projekt som denne arbetar med stannar av under längre tid pga. långsam handläggning på tjänstemannanivå eller på den politiska nivån. Det typiska idag i Sverige är dock att det är en stor spridning i den tid som en planeringsprocess tar (se t ex Cars, Kalbro och Lind 2013). Det finns exempel på att det går snabbt, men det finns också ett stort antal exempel där planeringsprocessen dragit ut över många år. Något som vi återkommer till i nästa kapitel.

## **2.2. Fastighetsutvecklaren köper planlagd mark på den privata marknaden**

I andra länder finnas det företag som är specialiserade på att arbeta med steget från icke-planlagd mark till planlagd mark. När de fått fram en färdig plan så säljs byggrätten till ett annat företag som bygger själva huset och sen säljer detta vidare, eller fortsätter att äga det som hyreshus. Denna typ av företag är ovanliga i Sverige, och det finns sällan något utbud av privatägd färdig planlagd mark som passar för en mindre fastighetsutvecklare.

Större företag i Sverige som arbetar med fastighetsutveckling kan ibland sälja färdiga projekt, eller delar av färdiga projekt, i sena skeden. I samband med finanskrisen 2009 fanns det till exempel fastighetsutvecklare som hade tänkt bygga bostadsrätter men som såg vikande efterfrågan och därför sålde projektet vidare till (kommunala) företag som skulle bygga hyresrätter istället. Det kan också vara så att när planen är klar så säljer det stora företaget delar av ett område för att få loss pengar. Eftersom det då redan finns en byggrätt kan man få bra betalt. De stora företagen säljer dock sällan mindre tomter till små byggföretag.

Är det så att det företag som säljer den planlagda marken också är ett litet byggföretag så är vi i princip tillbaka i fallet 2.1 ovan, dvs att ett litet företag har köpt mark i ett tidigt skede och sen säljer i ett senare skede. Tyvärr är det som nämndes ovan inte ovanligt att utdragna planeringsprocesser gör att det mindre företag som dragit igång processen inte har de ekonomiska musklerna för att genomföra projektet när det drar ut på tiden. Företaget är då mer eller mindre tvunget att sälja i ett relativt sent skede.

Det finns även en viss handel med kommunala markanvisningar där ett företag fått en markanvisning och sedan säljer den vidare, men även detta är en liten marknad eftersom

kommunerna anser att den som fått en markanvisning antingen ska utnyttja den själv eller lämna tillbaka den till kommunen (se Inggårde & Fors 2015).

Sammanfattningsvis kan sägas att det är ovanligt i Sverige att en liten privat aktör köper planlagd mark från en annan privat aktör, och den varianten kommer därför inte att diskuteras vidare i denna rapport.

### **2.3. Kommunala markanvisningar: allmänt**

I många svenska kommuner ägs mycket av den mark som är aktuell för bebyggelse av kommunen (se Caeser, Kalbro & Lind 2015). Det vanliga är att när det kan bli aktuellt att bygga på mark som ägs av kommunen så sker en så kallad *markanvisning*. Denna markanvisning kan ske i ett tidigt skede, när det inte finns en antagen plan, och innebär då att kommunen och den privata aktören tillsammans tar fram en plan i ett område. Om allt går som planerat så får den privata aktören köpa marken till ett förutbestämt pris (per kvadratmeter byggrätt) när planen är antagen. En markanvisning i ett tidigt skede innebär i princip att en privat aktör får ensamrätt på att tillsammans med kommunen ta fram en plan, och rätt att köpa marken om allt går som planerat. (Det kan också sluta med att kommunen upplåter marken med tomträtt, men den grundläggande strukturen är densamma i båda fallen och därför berörs här enbart fallet med att marken säljs när planen är klar.)

Det finns tre huvudmetoder för att bestämma vilket företag som ska få en viss markanvisning, men också olika blandformer. De tre huvudmetoderna är:

- *Direktanvisning*: Kommuner ger markanvisningen till ett visst företag. Priset sätt som ett (försiktigt) bedömt marknadsvärde.
- *Auktion*: Markanvisningen säljs till högstbjudande även om det i regel också är en viss prekvalificering, dvs företaget ska i förväg visa att det har kompetens och resurser att genomföra projektet.
- *Tävling*: Företagen får komma in med förslag på hur de vill bygga på det aktuella området och det förslag som kommunen anser bäst vinner. Priset kan då vara förutbestämt, eller så anger företaget både ett tävlingsförslag och anger hur mycket de är beredda att betala.

### **2.4. Tidiga markanvisningar ur den mindre fastighetsutvecklarens perspektiv**

Markanvisningar i tidiga skeden genom direktanvisning passar i vissa situationer den mindre fastighetsutvecklaren bra. Det kan vara så att denne ser en möjlighet att bygga på kommunal mark, en möjlighet som kommunen inte tänkt på och som inte funnits med i

kommunens egna planer. Företaget kontaktar kommunen, och om kommunen tycker att det är en bra idé, så kan företaget få en direktanvisning av marken i ett tidigt skede. Sen vidtar en planeringsprocess där företaget betalar planeringskostnaderna men behöver inte betala något för marken. Ifall kommunen har en effektiv och förutsägbar planeringsprocess kan denna modell fungera mycket bra för en mindre fastighetsutvecklare. Drar processen ut på tiden är det visserligen så att företaget inte har behövt betala något för marken, men företaget har ju betalat kostnaderna för planeringen och lagt ner egen tid. Och för att företaget ska överleva behöver det ju relativt snabbt få intäkter också.

En liten lokal aktör, som kan en viss delmarknad, har ofta bättre möjligheter att hitta mindre markområden som är lämpliga för bebyggelse än andra aktörer. En kommun som vill utnyttja denna potential bör ha en smidig process för att hantera detta. En kommun skulle också kunna ha tävlingar där företag uppmanas leta efter sådana möjligheter på den mark som kommunen äger. En allmän observation är ju att den privata marknaden i regel är bättre än offentlig sektor på att hitta sådana möjligheter.<sup>1</sup>

Om det är kommunen som initierat planeringen av det aktuella området, och som sedan gör en markanvisning i ett tidigt skede av planeringsprocessen, är det först och främst viktigt att markanvisningarna utformas så att de passar för mindre fastighetsutvecklare. Det måste finnas relativt små projekt av olika slag bland den mark som anvisas, mindre flerbostadshustomter och tomter för styckebyggda enfamiljshus.

I Caesar, Kalbro & Lind (2015) argumenteras för att en kombination av metoder är det bästa när markanvisningar fördelas. För den etablerade och välrenommerade mindre fastighetsutvecklaren kan direktanvisningar ge trygghet och stabilitet, då företaget vet att det kontinuerligt kan få tillgång till mark att bygga på. För en ny aktör i en kommun kan fördelning genom auktioner eller genom enklare tävlingar istället vara att föredra. Risken med auktioner är dock att aktörer som inte kan den lokala marknaden överskattar möjliga vinster och bjuder för mycket på marken och därmed tränger ut de mer kunniga aktörer - på samma sätt som företag vid offentliga upphandlingar kan lägga för låga bud och sen inte klarar av att genomföra uppgiften. Att enbart använda direktanvisningar skapar dock lätt en "tystnadskultur" där ingen aktör vågar kritisera kommunala missförhållanden eftersom det kan innebära att de inte har lika lätt att få en direktanvisning. Enklare tävlingar med fasta markpriser kan vara ett bra sätt att göra det möjligt för nya företag att komma in på marknaden.

För ett mindre företag är förutsägbarhet på kostnadssidan också viktig. Idag sker en del av planeringsarbetet av kommunen, men betalas på löpande räkning av den som fått markanvisningen. Det är också kommunen som bestämmer vilka utredningar som ska

---

<sup>1</sup> En berömd nationalekonomiska artikel på detta tema är nobelpristagaren von Hayeks artikel "The use of information in society" (1945).

göras. Om dessa planeringskostnader inte kan bedömas i förväg, och om kommunen i ett senare skede kräver mer utredningar kan det skapa problem för ett mindre företag som inte har så stora ekonomiska reserver. Vi återkommer till detta i de kommande kapitlen.

## **2.5. Markanvisningar i sena skeden till små byggherrar**

Ett sätt att minska riskerna för mindre fastighetsutvecklare är att kommunen själv tar fram detaljplanen och sedan ger markanvisningar till privata aktörer i ett sent skede av processen. Detta är i praktiken samma sak som att kommunen säljer mark med en viss färdig byggrätt. Även i detta fall kan dock marken fördelas genom direktanvisning, auktion eller genom en tävling.

Ur den mindre fastighetsutvecklarens perspektiv har markanvisningar efter att det finns en antagen detaljplan en rad fördelar eftersom metoden innebär lägre risker för företaget. Det finns en färdig byggrätt och risken att ett projekt inte kan genomföras för att planeringsprocessen hakar upp sig finns inte, även om det fortfarande kan finnas vissa risker för förseningar i bygglovsprocessen. Vid markfördelning i sena skeden med färdiga planer finns inte heller någon risk för att fastighetsutvecklarens kostnaderna ökar under planeringsprocessen, t ex pga. att fler utredningar behöver göras.

Flera kommuner har idag börjat göra färdiga planer innan markanvisning, och tar därmed själva mer av riskerna. För att modellen ska passa de mindre fastighetsutvecklarna måste dock två krav vara uppfyllda.

- Planerna behöver ha rätt storlek, dvs om det är ett större projekt så måste det finnas mindre delar som säljs separat.
- Planerna får inte vara för begränsande när det gäller de planerade husens exakta dimensioner. De mindre fastighetsutvecklarna arbetar ofta med vissa hustyper och viss utformning av husen, och det är viktigt att planerna är så utformade att husen som olika fastighetsutvecklare brukar använda passar in i den plan som antas. En relativt flexibel detaljplan är därför rekommenderad och det är därför viktigt att bryta den utveckling som har varit där byggnadsutformningen redan i stadsplanen regleras på ett mycket detaljerat sätt (se t ex SOU 2015:109).

För att modellen med markanvisning efter antagen plan ska fungera bra är alltså samråd mellan kommunen och de mindre fastighetsutvecklarna viktig under processen så att inte planen av misstag utformas så att vissa husmodeller eller miljöer utestängs. Ur konkurrenssynpunkt är det också viktigt att planerna utformas så att flera byggherrar sen kan vara med och konkurrera om anvisningen, oavsett om byggrätten fördelas genom direktanvisning, auktion eller tävling.

### 3. Planeringsprocessen

#### 3.1. Inledning

I fortsättningen talas här om planeringsprocessen men det åsyftar hela processen fram till att spaden kan sättas i marken, dvs även bygglovsprocessen. Det är den totala processen som är intressant ur fastighetsutvecklarens perspektiv.

Planeringsprocessen kan diskuteras både utifrån *vad som ska göras* (vilka delmoment) och *hur lång tid som varje moment tar*. Det finns exempel på kommuner med korta planeringsprocesser, och dessutom få överklagande, vilket pekar på att det inom ramen för dagens regelverk är möjligt att få en snabb handläggning. Detta tolkas ibland som att problemet inte ligger i själva regelverket utan i hur det tillämpas. Man borde dock istället dra slutsatsen att det är ett problem med regelverket när inte alla kommuner tvingas ha en effektiv och förutsägbar planeringsprocess. *Alla* kommuner ska vara skyldiga att leverera det som företag och medborgare har rätt att kräva.

Tidsåtgången från den första idén om att det kan vara lämpligt och lönsamt att bygga på en viss plats till att spaden sätts i jorden varierar mycket, men det handlar ofta om 3-5 år eller till och med längre. Som vi betonade redan i inledningen är långa och svårförutsedda planeringsprocesser ett stort problem, särskilt för mindre byggherrar som inte kan ligga ute med kapital under långa tider.

Det är självklart så att det under planeringsprocessen ska finnas utrymme för grannar och andra berörda att komma med synpunkter och att olika förvaltningar och organisationer ska kunna komma med synpunkter. Vi utgår från att de direkt berörda kan överklaga beslut. Inget av detta behöver ifrågasättas, även om det för mindre projekt kanske räcker att en instans prövar ett överklagande. Om varje steg hanteras effektivt så kan planeringsprocessen ändå gå snabbt, vilket det som sagt finns exempel på. Fokus i detta kapitel ligger därför på *vad som kan göra att det tar lång tid*. För de mindre fastighetsutvecklare som arbetar med mer industriellt tillverkade hus skulle det dock vara en fördel om det fanns typgodkännande av dessa hus så att inte en prövning av själva konstruktionen behövdes i varje kommun. Sådana förslag har också kommit från regeringen och det förefaller finnas enighet över blockgränserna för att skapa en sådan möjlighet.

För att kunna komma fram till lämpliga åtgärder är det dock viktigt att bedöma vad orimligt långa planeringsprocesser kan bero på. Och då kan vi hitta åtminstone tre tänkbara huvudförklaringar:

- att processerna är ineffektiva,
- att myndigheten sysslar med fel saker och
- att myndigheten har för lite resurser.

Dessa diskuteras var för sig i de kommande avsnitten. Åtgärder diskuteras som sagt mer systematiskt i nästa kapitel.

### **3.2. Förklaring 1: Ineffektiva processer**

Den tid som faktiskt läggs ner på ett projekt inom en myndighet är kanske inte så stor, men det tar ändå lång tid innan ett ärende blir färdigbehandlat. Ärenden "blir liggande" hos en handläggare, interna och externa konsultationer tar lång tid utan att det egentligen läggs ner så mycket direkt arbete på projektet, ansvariga har svårt att bestämma sig och beslut skjuts upp gång på gång. Personer byts ut och nya personer med andra åsikter än de som jobbade med ärendet tidigare kräver att man backar processen några steg. Begrepp som "omtag" och "förgävesprojektering" är välkända i branschen.

Det bör betonas att denna ineffektivitet kan finnas på alla nivåer i processen: kommunen, länsstyrelsen, lantmäteriet, domstolar och även hos regeringen - en regering som nyligen tog mer än 1 år på sig för att ta ställning till ett ärende där kommunen överklagade ett beslut av länsstyrelsen som upphävt en plan för förtätning av ett studentbostadskvarter vid Lidingövägen. Även om vi främst diskuterar långa processer på tjänstemannanivå så får man inte glömma bort att det även kan handla om långdragna politiska processer därför att det finns motsättningar inom den politiska majoriteten. Och sen är det förstås ytterst politikernas ansvar att se till att tjänstemännen jobbar effektivt.

Incitamenten för en förvaltning att jobba effektivt kan vara svaga (se Lind 2016b för en lite mer ingående diskussion). Flera lite olika mekanismer kan ligga bakom, kopplat till hur förvaltningen är finansierad.

Det typiska idag är att byggherren/fastighetsutvecklaren får betala kommunens planeringskostnader på löpande räkning. Det kan finnas en fast taxa för vissa typer av åtgärder och vi återkommer till det nedan. Löpande räkning används i vissa komplexa byggprojekt, men då finns krav på tidsredovisning och beställaren ska då ha total insyn i vad som görs så att inget onödigt arbete läggs ner. Men i ett stadsplaneprojekt så är det kommunen som både bestämmer hur mycket tid som läggs ner och som bedömer när arbetet är klart. Att låta någon arbeta på löpande räkning och att låta denne själv avgöra

hur många timmar som ska läggas ner, är knappast något som en "beställare" frivilligt skulle välja. Risken för att det läggs ner för många timmar, eller att för många timmar anges som nedlagda i projektet, är uppenbara.

Som beskrivs Dratos och Lind (2015) kan även de fasta avgifterna vara mycket höga idag, och höga avgifter skapar både ett utrymme för och ett behov av ineffektivitet. När man tar mycket betalt för en tjänst, så måste det ju sen se ut som att man lägger ner många timmar på projektet för att avgiften ska verka rimlig. Och eftersom avgiften är så hög har myndigheten också råd att lägga ner många timmar på projektet, fastän de skulle kunna göra det betydligt snabbare.

När industriföretag hade ackordslöner uppkom ofta informella spelregler som innebar att arbetarna inte skulle jobba så hårt: Man skulle inte "förstöra ackordet". Om företaget insåg att det gick att producera mer på en viss tid, så skulle företagsledningen sänka ersättningen per producerad enhet och arbetarna skulle vara tvungna att jobba hårdare. I en förvaltning kan det finnas liknande risker ur personalens perspektiv. Jobbar handläggarna effektivare så kan kraven på effektivitet öka ytterligare. Jobbar alla så effektivt som möjligt, så kanske ledningen dessutom upptäcker att det inte behövs så många anställda. Någon inom enheten riskerar att förlora sitt jobb. Och det behöver inte handla om individuell egoism utan det kan handla om kåranda. Ingen vill genom att lösa uppgifterna snabbt bidra till att andra inom ens yrkesgrupp får svårare att hitta ett jobb.

Det typiska är också att det i dessa situationer byggs upp en ideologi som rättfärdigar att man inte jobbar så hårt som möjligt: "Varför ska vi arbetare slita ont när tjänstemän tar det lugnt och sitter och fikar halva dagarna?" Idag finns en ideologi inom planerar- och arkitektkretsar som kan illustreras med följande uttalande som kommer från en rapport från SKL.

"Beställaren måste ha modet att låta projektprocessen ha sin gång, med ett ständigt omformulerande och knådande, så att man till sist får fram den där värdefulla arkitekturen som är så svår att skynda fram. Det finns inget snabbspår till kvalitet." (SKL 2015, s 12)

Går det långsamt och tar tid så blir det helt enkelt mycket bättre! Det som kännetecknar denna typ av ideologier är att det alltid ligger *något* i det. Tjänstemännen kanske inte heller jobbade så hårt, och det är klart att det kan bli bättre resultat om man låter det ta lite längre tid. Men det typiska är också att det inte finns någon systematisk empiri som stödjer ideologin. Har det faktiskt blivit bättre beslut när t ex regeringen tagit god tid på sig? Är det bättre planer och bättre arkitektur i kommuner där planeringsprocesserna är långa? Min hypotes är att ifall man verkligen skulle göra en sådan empirisk studie skulle man finna att det inte går att observera något tydligt samband: kvaliteten kan bli bra även vid snabba processer och kvaliteten kan bli dålig även i långa processer.



Denna ideologi är enligt min mening också en grov underskattning av kompetens och erfarenheten i planerings- och arkitektkåren. Många av de bostadsprojekt som vi talar om i denna rapport är små, och skiljer sig inte så mycket från många andra tidigare projekt. En skicklig och erfaren planerare/arkitekt ska i dessa fall – precis som vilken skicklig och erfaren yrkesman/yrkeskvinna som helst – snabbt kunna se vad som är potentiella problem i ett projekt och vad som behöver fixas till. Denne ska tack vare sin erfarenhet snabbt kunna ge råd om hur företaget ska göra för att minska risk för konflikter med grannar, och hur företaget ska göra för att uppfylla olika normer. Självklart finns det också nya personer i förvaltningen som inte har så mycket erfarenhet, men då ska det i en professionell organisation finnas någon som kan hjälpa till i början, särskilt i lite mer komplicerade fall, så att myndigheten snabbt kan komma fram till ett beslut även i denna situation.

Sen har jag full förståelse för att man tar tid på sig, och vänder och vrider på olika alternativ, och låter olika arkitekter tävla, om det t ex handlar om det nya stadshuset i Kiruna som är en nyckelbyggnad i det nya stadscentrum som byggs. Men det är som sagt inte denna typ av projekt som små bygherrar arbetar med.

Bakom de långa processerna finns enligt min bedömning också en rädsla för att göra fel. Tjänstemän vill ha ryggen fri, och väljer därför att kanske göra en extra utredning på byggherrens bekostnad, även om sannolikheten är mycket liten att man hittar något som påverkar förslaget/beslutet. Finns det motstånd väljer man att avvakta och "tänka lite till" istället för driva ärendet vidare. De som är anställda på myndigheten blir rädda för att tänka självständigt och rädda för att agera (se t ex Alvesson 2016).

Ett problem idag är att de som drabbas av långa processer inte vågar kritisera myndigheten. Den som kritiserar en kommun, eller en annan myndighet, riskerar ju att dennes ärende hamnar lite längre ner i högen och dessutom riskerar den som klagat att dennes ärende granskas med ännu mer kritiska ögon. De som klagat på att det tar för lång tid riskerar att det tar ännu längre tid än om man biter ihop och tiger still. Under åren har jag hört många i branschen klaga på handläggning i offentliga myndigheter men att de också varit tveksamma att ta upp detta offentligt.

De stora företagen har ju dessutom både nackdelar och fördelar av de långa processerna. Det är klart att ineffektiva processer och höga kostnader för planeringsprocessen också driver upp de stora företagens kostnader, men samtidigt utestängs ett antal mindre och nya företag i praktiken från marknaden. Denna minskade konkurrens gynnar de större etablerade aktörerna som har lärt sig hur byråkratin fungerar i den aktuella kommunen, vilket ytterligare försvagar deras incitament för att kräva ökad effektivitet och förutsägbarhet.

Men varför ser då inte politikerna i kommunerna till att tjänstemännen jobbar effektivt? En förklaring är även de politiska incitamenten för att driva fram fler byggprojekt kan vara

svaga (se Lind 2016b). Det kan finnas lokalt motstånd mot ett projekt och ofta är det tydligare vilka som är förlorare än vilka som är vinnare på att ett projekt genomförs, och då blir förlorarna mer högljudda och kan hota med att rösta på andra partier. Ur ett politiskt perspektiv innebär detta att byggande kan vara mer riskfyllt än att inte bygga. Sen får man inte glömma bort att tjänstemännen har expertkunskaper som gör att det är svårt för politiker att ifrågasätta tjänstemännens bedömningar. Det kan ju faktiskt också vara så att ett projekt är mer komplext än det ser ut, och att det kan vara motiverat att låta det ta lite mer tid och att detta kan vara svårt för en politiker att ifrågasätta, särskilt om det är relativt nya politiker. Det kan finnas sätt för tjänstemännen att straffa den politiker som ifrågasätter tjänstemännens agerande.

### 3.3. Förklaring 2: Myndigheten sysslar med fel saker

Att det tar tid för en myndighet att handlägga en viss typ av ärenden kan också bero på att de granskar aspekter som de kanske inte ska granska. Det kan vara saker som de istället kan "lämna till marknaden". Följande citat belyser hur planerare kan se på världen.

"Ja det är ju alltid en fjant med byggherrarna och byggbolagen, de vill ju inte ha några restriktioner alls, de vill göra som de vill. Så man får ju slåss ganska hårt för att få planbestämmelser om ytmaterial och färgsättning och sådana saker, även om vi inte går in i jättedetaljer på något sätt, men jag tror det skulle kunna se ut som skräp verkligen om man inte försökte hålla i det." (Boverket 2014 s 24)

Detta citat väcker en rad frågor.

Den första frågan är vad som menas med "detaljer". Pratar vi om mindre projekt långt bortanför stråk där många människor passerar, så är väl ytmaterial och färgsättning just detaljer som en kommun inte har anledning att engagera sig i. Jag återkommer till grannarnas möjlighet att klaga.

Nästa fråga som väcks av citatet ovan är synen på marknaden: "jag tror det skulle kunna se ut som skräp verkligen om man inte försökte hålla i det". Men om ett hus byggs av en privat aktör som antingen ska sälja, eller hyra ut långsiktigt, så förlorar väl denne privata aktör pengar om det som byggs "ser ut som skräp"? Borde vi inte räkna med att den vinstmaximerande aktören kommer att bygga ett hus som uppskattas av de kommande kunderna, helt enkelt därför att de då kan ta mer betalt?

Den tredje frågan är följande: Är alla överens om vad som ser ut som skräp? Kan det inte vara så att det som en person tycker ser ut som skräp, tycker en annan ser helt OK ut, och en tredje att det är en häftig och originell byggnad. Diskussionerna kring Arkitekturskolans byggnad på Östermalmsgatan i Stockholm är ett exempel på just detta. Enligt vissa är det

en häftig och originell byggnad, även om den flera gånger vunnit priset som Stockholms fulaste byggnad - och alltså enligt många "ser ut som skräp".

Den fjärde frågan som väcks är följande: Låt oss anta att det finns hus som är billiga och att dessa hus av de flesta inte anses vara tillräckligt vackra. Det finns emellertid hushåll som av olika skäl vill bo billigt och som är beredda att offra de estetiska aspekterna. Ska då tjänstemän och politiker tvinga dessa hushåll att bo dyrare och vackrare, fast de egentligen föredrar ett billigare boende som inte är lika vackert? På andra marknader accepterar vi att människor får välja varor i olika prisklasser, så varför ska vi inte göra det även på bostadsmarknaden? Och de som påverkas mest av hur ett hus i ett vanligt bostadsområde ser ut är väl rimligen de som bor där, så deras syn på huset borde väl väga tungt?

Att lägga "gestaltungsfrågor" hos en myndighet som ett stadsbyggnadskontor i en kommun innebär inte bara att det går åt resurser och tar längre tid, utan det gör också att utfallet av processen blir mer svårbedömt. När man kommer in på gestaltungsfrågor finns en subjektivitet: Det som en tycker ser tillräckligt bra ut, det tycker en annan inte ser tillräckligt bra ut. Alla som följt ett antal planeringsprocesser har sett hur byte av handläggare eller byte av chefer kan ändra bedömningen av ett projekt: Ibland så att det går fortare ("det ser tillräckligt bra ut"), ibland så att det tar längre tid ("det behövs nog ett omtag med nya arkitekter").

För några år sedan höll jag ett föredrag på stadsbyggnadskontoret i en av våra största städer. Jag började med att säga: "Ett minimikrav på en myndighet är att ett ärendes handläggning inte påverkas av vem som utses till handläggare för just det ärendet." Ett grundläggande rättssäkerhetskrav är väl att alla ska behandlas lika av myndigheter. Jag såg dock direkt att deltagarna vred sig i sina stolar. De visste att villkoret inte var uppfyllt på deras kontor.<sup>2</sup>

Vi hade på KTH ett projekt där vi jämförde byggande i några tyska och några svenska storstäder (Granath-Hansson 2015). I båda länderna har kommunerna en rad regler och krav, men i Tyskland var dessa krav och regler så tydliga att det var lätt för byggaren att veta vad som krävdes. Hade byggaren gjort sin hemläxa och sett till att alla kraven var uppfyllda, så gick handläggningen i kommunen sedan mycket snabbt. Om det fanns vissa allmänna "gestaltungskrav" så var de så formulerade att en byggare själv lätt kunde bedöma om de var uppfyllda eller inte. Enligt min bedömning gäller inte detta i Sverige utan här kan det ständigt komma nya aspekter som behöver justeras.

Som jag återkommer till i nästa kapitel med förslag anser jag att det idag är viktigt att riksdag och regering tydligt markerar att det krävs en radikal ändring av kommunernas

---

<sup>2</sup> Här får man väl som tidigare KTH-anställd medge att en del av problemen nog ligger hos högskolorna, där studenterna inte får tillräcklig utbildning om tjänstemannarollen och vikten av att skilja mellan egna värderingar och de värderingar som ska styra handläggningen inom en myndighet.

praxis. Gestaltungsfrågor ska lämnas till marknaden. Stadsplanerarna ska planera en stad, dvs se till att det finns parker och torg, se till att det finns fungerande kommunikationsnät och - om vi vill minska segregation - se till att det byggs hus av olika typer och kvaliteter i närheten av varandra.

Ett annat sätt att uttrycka detta är att säga att de ska vara *en* arkitekt som formar projektet - och det är fastighetsutvecklarens arkitekt. Nu har vi en situation där i princip två arkitekter sitter och förhandlar om vad som är bra arkitektur - byggarens arkitekt och kommunens arkitekt. Och personligen tror jag att sådana förhandlingar oftare leder till tråkiga kompromisser istället för till bättre projekt. Låt byggarens arkitekt var ansvarig, och när dennes rykte står på spel så tror jag också att det finns bättre förutsättningar för bra projekt.

### **3.4. Förklaring 3: För lite resurser - annat är prioriterat**

Om man bedömer att processerna är effektiva och att myndigheterna gör rätt saker, så är brist på resurser den kvarvarande möjliga förklaringen till långa handläggningstider. Men om processerna inte är effektiva och myndigheterna inte sysslar med rätt saker, så sänder det helt fel signaler att tillföra mer resurser. Budskapet blir ju då: Om vi i en myndighet jobbar ineffektivt så får vi mer resurser, och därför vinner myndigheten på att vara ineffektiv.

En variant av argumentet om resursbrist som mindre byggherrar ibland möter är följande. "Vi har mycket att göra just nu och det är ont om bostäder och därför måste vi prioritera de större projekten just nu. Du som arbetar med mindre projekt får tyvärr vänta, och vi kan inte riktigt säga hur länge".

Det finns två invändningar mot denna typ av argument. Det första är ett rent rättvis- och likställighetsargument. Ska inte alla företag och individer behandlas lika? Slutsatsen blir i så fall att om det är brist på resurser så ska det finnas ett kösystem för projekt, och att kommunens tjänstemän ska behandla projekten i den ordning som kommunen blev kontaktad. Ingen ska kunna gå före bara för att man är "stor".

Den andra invändningen mot argumentet ovan är ett effektivitetsargument. Om vi nu ska prioritera på ett sådant sätt att vi får fram flest bostäder snabbt, så är det logiska att prioritera *enkla* projekt där det inte ser ut att finnas några komplikationer och där risken för överklaganden är liten. Ett mindre men enklare projekt borde då gå före ett projekt som är större, men som är så mycket mer komplicerat och riskfyllt att antalet bostäder i relation till nedlagd tid under en viss tidsperiod kan förväntas vara mindre.

Resonemangen i tidigare avsnitt pekar dock enligt min mening på att det i regel är annat som krävs än mer resurser: Det går att korta tiderna genom att begränsa de aspekter som granskas och genom att effektivisera processerna.

### **3.5. Avslutning**

I debatten om planeringsprocessen finns också ett antal förslag om att ändra själva plansystemet, t ex ge översiktsplanen en starkare roll och att det i vissa lägen ska vara möjligt att gå direkt på bygglov, och alltså inte behöva gå igenom en detaljplaneprocess.

Enligt min mening är det grundläggande problemet inte att vi har fel plansystem utan problemen är det som diskuterats tidigare i detta kapitel. Löser man inte dessa grundläggande problem om effektivitet och rollfördelning så finns det inte skäl att tro att formella ändringar i planprocessens struktur ska ha några nämnvärda effekter. Man får inte glömma bort att det finns goda exempel inom ramen för dagens plansystem och det finns t ex möjligheter att använda s.k. förenklat planförfarande. Min bedömning är att ändringar i plansystemet varken är nödvändiga eller tillräckliga för att få en rationell och effektiv process. Det handlar som sagt om att se till att rätt saker görs och att alla steg sköts på ett effektivt sätt.

## 4. Förslag

### 4.1. Markåtkomst på den privata marknaden

När det gäller möjligheten för en liten fastighetsutvecklare att köpa privat mark i ett tidigt skede så är en snabbare och mer förutsägbar planeringsprocess det bästa sättet för att göra detta möjligt. Då kan fastighetsutvecklarna våga köpa, eftersom de kan göra en relativt säker bedömning av hur lång tid det kommer att ta och vad det kommer att kosta. I avsnitt 4.3 finns förslag om planeringsprocessen.

Det kan också finnas fördelar med att branschen utvecklar mer innovativa kontrakt för att fördela risker mellan den som äger marken idag och en fastighetsutvecklare, t ex optionskontrakt eller kostnads/vinstdelningskontrakt. Sådana kontrakt kan minska riskerna för fastighetsutvecklaren och göra det möjligt att i tidigare skeden få tillgång till mark, även om sådana kontrakt naturligtvis innebär att fastighetsutvecklaren även måste avstå en del av den framtida vinsten.

### 4.2. Kommunala markanvisningar

Utifrån de tidigare resonemangen kan vi formulera fem centrala krav

- Det ska finnas *ett utbud av markanvisningar av den storlek som passar mindre fastighetsutvecklare.*
- Dessa markanvisningar ska *fördelas efter olika kriterier.* Det ska vara möjligt för etablerade mindre fastighetsutvecklare att få mark genom direktanvisningar, men det ska också vara möjligt att få tillgång till mark genom att delta i (enklare) koncepttävlingar med ett fast pris. Rena auktioner där mark säljs till högstbudande bör även förekomma.
- Det ska vara möjligt att *få en markanvisning i ett tidigt skede* på ett smidigt sätt om det är så att företaget upptäckt en möjligt att bygga på en plats som kommunen inte tänkt på.
- Det ska också *finnas ett utbud av färdiga flexibla detaljplaner.* Dessa färdiga planer ska tas fram i samråd med mindre företag så att planerna i praktiken fungerar för de byggkoncept som fastighetsutvecklaren har. Inom ramen för dessa planer ska det finnas projekt som passar mindre fastighetutvecklare.
- Kommunens ska vara skyldig att ha en *dokumenterad markanvisningspolicy där det särskilt klargörs hur både mindre aktörer och nya aktörer ska kunna få markanvisningar på rimliga villkor.* Idag finns exempel på kommuner som av slentrian, eller för att det är enklast, prioriterar etablerade större aktörer.

### 4.3. Planprocessen

Argumenten i föregående kapitel pekar på att följande förändringar är nödvändiga.

- För att minska fastighetsutvecklarnas beroende av kommunen ska det vara möjligt att *överklaga kommunala nej i olika skeden*, t ex att kommunen inte anser att en planeringsprocess ska startas. Finns bostadsbrist i kommunen ska det finnas starka skäl för en kommun att säga nej till den som vill planlägga mark för bebyggelse. Det är viktigt att bryta den tystnadskultur där ingen vågar kritisera en kommuns handläggning av rädsla för att bli sämre behandlad i framtiden.

- *Strikta tidsgränser* för hur lång tid olika delar av planeringsprocessen får ta. Detta gäller alla berörda myndigheter: kommun, länsstyrelse, domstolar och regering. Detta har diskuterats bland annat i utredningen SOU (2015:109, s 170) som pekar på att detta är vanligare i andra länder. I den utredningen pekar man också på hur statliga krav på ett effektivare sätt kan hanteras i planeringsprocessen. Sådana tidsgränser ska bygga på studier av hur mycket tid som verkligen läggs ner i olika skeden av ett projekt. Min uppfattning är att idag "ligger" ärenden hos olika deltagare under stora delar av processen och att den faktiska arbetstiden som läggs ned är relativt liten. Det finns ju kommuner som har korta och effektiva processer och det visar ju att det är möjligt att klara arbetet även med relativt korta tidsgränser. I den mån som en tidsgräns inte hålls ska det utgå skadestånd till den aktör som drabbas.

- Det ska i tidiga skeden av planeringsprocessen vara klart *vilka underlag som kommunen kräver*, t ex i form av olika utredningar som fastighetsutvecklaren ska ta fram. Dessa krav ska vara anpassade till projekt av olika storlek och komplexitetsgrad. Eventuella ytterligare utredningar ska bekostas av kommunen utan fördröjning.

- För olika typer av ärenden ska det finnas *fasta priser*, som ska vara knutna till hur lång tid ett ärende av den aktuella typen bör ta. Inget ska göras på löpande räkning där kommunen eller någon annan myndighet bestämmer vad som ska göras och där sedan fastighetutvecklaren ska betala. Som utvecklas lite mer i Dratos & Lind (2015) ska dessa priser kunna prövas av förslagsvis Konkurrensverket så att det inte blir "monopolpriser" utan priser som speglar verkliga kostnader för att behandla ett visst ärende givet en effektiv process. I PBL 12kap 10§ sägs att kommunens avgift inte får överstiga de genomsnittliga kostnaderna, men detta lämnar det öppet för kommunen att ha höga kostnader som andra sedan får betala.

- Det måste vara tydligare vad en kommun eller annan instans ska bedöma. *Kommunen ska inte i vanliga bostadsbyggnadsprojekt syssla med gestaltningsfrågor som i grunden handlar om tycke och smak*. Inte minst i bygglovsprövningen och byggkontrollen ska fokus ligga på tekniska aspekter hos en byggnad som en vanlig köpare har svårt att bedöma, t ex rörande stomme och tekniska system, samt krav som finns i lagstiftning rörande t ex

tillgänglighet och miljökrav. Krav som ska vara så tydliga att en byggare lätt kan bedöma i förväg om de är uppfyllda.

- Om kommunen inte ska bedöma utseendet på en byggnad bör det skapas en möjlighet för en *granne att få skadestånd* ifall en byggare väljer en extrem utformning som är sådan att den väsentligt sänker värdet på grannens fastighet. Notera att det inte handlar om effekter av själva byggandet, utan effekten av att välja en viss utformning av byggnaden. Syftet med en sådan regel att motverka mycket extrema utformningar och färgsättningar som faktiskt gör grannfastigheter mindre värda. Kommun och andra myndigheter behöver därmed inte granska estetiska aspekter i förväg utan värdeminskningen och kompensationen behandlas i domstol om inte parterna själva kommer överens i förväg.

#### 4.4. Slutord

De frågor som diskuteras i denna rapport handlar i grunden om rollfördelningen mellan stat, kommun och marknad. Enligt min mening behövs en grundläggande generell genomgång av denna rollfördelning, inte minst med tanke på att allt fler med lägre inkomster har svårt att hitta en bostad på marknaden (se Lind 2016a eller Kalbro och Lind 2017 som diskuterar rollfördelningen mellan stat och kommun). Här är några förslag.

**Staten** borde ha mer makt och kunna tvinga alla kommuner att planlägga mark på ett sådant sätt att förutsättningarna för att bygga billigare bostäder ökar. Å andra sidan borde det som kallas riksintressen begränsas kraftigt. Låt kommunerna med enstaka undantag få bestämma till exempel vilket strandskydd som ska gälla.

**Kommunerna** får genom dessa förslag både mindre makt och mer makt. Men fler sådana förändringar behövs. Kommunerna bör kunna styra fördelningen mellan hyresrätt och bostadsrätt i ett projekt och även – som i flera andra länder – kunna ålägga en byggare att ha med en viss andel ”affordable housing” i ett projekt. Men som föreslagits ovan finns ingen anledning för kommunerna att ha makt över en enskild byggnads utseende – det ska fastighetsutvecklaren och dennes arkitekt få bestämma själva.

**Företagen** ska alltså vara tvungna att bygga mer blandat, men ha större frihet att utforma sina projekt. Företagen bör också, som beskrivits ovan, få mer makt genom att kunna överklaga om en kommun säger nej till planläggning av ett område som företaget vill bebygga. Företagen ska kunna få skadestånd om kommunen är ineffektiv och därigenom fördröjer ett ärende.



## Referenser

Alvesson, M. (2016), Funktionell dumhet i offentlig verksamhet måste bekämpas. *Dagens Samhälle*, 2016 10 13.

Boverket (2014), *Förutsättningar för ökat småhusbyggande i storstadsregionerna – delrapport 1*. Rapport 2014:24.

Boverket (2016). Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025. Rapport 2016:18.

Caesar C., Kalbro, T. och Lind H. (2014), *Bäste herre på täppan. En ESO rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*. ESO finansdepartementet, Stockholm.

Cars, G., Kalbro, T. & Lind, H. (2013), *Nya regler för bostadsbyggande och infrastruktur*. SNS förlag, Stockholm

Dratos, A. & Lind, H. (2015), *Byggherrekostnadernas utveckling 1990-2015*. TMF och KTH.

Granath-Hansson, A. (2015), *Institutional Prerequisites for Housing Development: A comparative study of Germany and Sweden*. Licentiatuppsats, Avd f Bygg- och fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.

Inggårde, J & Fors, V. (2015), *Transaktioner av bostadsbyggrätter*. Examensarbete, Avd f Bygg- och fastighetsekonomi, KTH.

Kalbro, T. & Lind, H. (2017), *Bygg mer för fler: En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet*. ESO, Finansdepartementet, Stockholm.

Lind, H. (2016a). *Åtkomliga bostäder: Så gör vi det möjligt för hushåll med lägre inkomster att hitta en bostad*. SNS Förlag, Stockholm.

Lind, H. (2016b), Varför byggs det inte mer? En översikt av tänkbara incitamentsproblem. *Ekonomisk Debatt*, vol 44, nr 4, s 57-70.

Psilander, K, (2000), *Develolopern i USA : något för svenskt bostadsbyggande?* Avd f Bygg- och fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.

Psilander, K, (2002), *Hur små byggherrar lyckas : arbets- och förhållningssätt*. Avd f Bygg- och fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.

Rothstein, B, (2013), God offentlig förvaltning är Sveriges största tillgång. DN Debatt 2013-10-13.

SKL (2016), *Bygga vackert: Att bygga med kvalitet och estetiska värden*. SKL, Stockholm.

SOU 2015:109. Bättre samarbete mellan stat och kommun Vid planering för byggande.  
Betänkande av Planprocessutredningen. Stockholm 2015

von Hayek, F. (1945), The use of information in society, *American Economic Review*, Vol. 35, s 519-530.

